

# **Der Fall Nikolaus Brender**

**Eine Rekonstruktion unter Aspekten informeller politischer Kommunikation**

Inaugural-Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)  
durch die Philosophische Fakultät  
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von Inga Wagner  
aus Berlin

Betreuer: Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Düsseldorf, April 2015

---

**D61**

---

## **Inhaltsverzeichnis**

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Dank

<b><u>1. Einleitung</u></b> .....	<b>6</b>
1.1 Fragestellung, Aufbau und Einordnung der Studie.....	6
1.2 Forschungsstand .....	9
<b><u>2. Politische Kommunikation als Forschungsgegenstand: Definition und Dimensionen</u></b> .....	<b>12</b>
<b><u>3. Demokratie- und kommunikationstheoretische Fundierung</u></b> .....	<b>19</b>
3.1 Kommunikation und Massenkommunikation in der Mediengesellschaft .....	19
3.2 Legitimität durch politische Kommunikation.....	24
3.3 Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im kooperativen Staat .....	33
<b><u>4. Informelle Kommunikation</u></b> .....	<b>38</b>
4.1 Der Begriff „informell“ .....	38
4.2 Informelle Kommunikation als Entscheidungsvorbereitung .....	40
4.3 Eliten .....	48
4.3.1 Der Begriff „Elite“ .....	48
4.3.2 Elitenintegration durch Kommunikation .....	52
4.4 Informelle Interaktion zwischen medialen und politischen Eliten.....	54
<b><u>5. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger politischer Kommunikation</u></b> .....	<b>62</b>
5.1 Der Rundfunkbegriff.....	64
5.2 Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland .....	65
5.3 Parteien.....	75
5.4 Bürger .....	81
<b><u>6. Der Fall Nikolaus Brender</u></b> .....	<b>86</b>
6.1 Zusammenfassung der theoretischen Vorüberlegungen.....	86
6.2 Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur: Definition.....	89
6.3 Untersuchungsmodell und Forschungsfragen .....	97
6.4 Der Fall im Spiegel der öffentlichen Berichterstattung .....	100

---

<b><u>7. Methodik</u></b> .....	<b>120</b>
7.1 Das leitfadengestützte Experteninterview.....	120
7.2 Auswahl der Experten.....	124
7.3 Die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode.....	129
<b><u>8. Elitennetzwerke zwischen Medien und Politik: Kommunikations- und Informationsbeziehungen im Fall Brender</u></b> .....	<b>131</b>
<b><u>9. Formen und Bedingungen der informellen Kommunikation im Fall Brender</u></b> .....	<b>137</b>
9.1 Formen der informellen Kommunikation.....	137
9.2 Parteizugehörigkeit .....	144
9.3 Relevanz .....	157
9.4 Macht .....	162
<b><u>10. Normen der informellen Kommunikation: Traditionen, Konventionen, Spielregeln im Fall Brender</u></b> .....	<b>170</b>
<b><u>11. Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien im Fall Brender</u></b> .....	<b>178</b>
11.1 Voraussetzungen und Erwartungen / Motive.....	178
11.2 Ziele und Strategien.....	182
<b><u>12. Rollen im Fall Brender / Selbst- und Fremdbild</u></b> .....	<b>190</b>
<b><u>13. Fazit</u></b> .....	<b>199</b>
<b><u>Anhang</u></b> .....	<b>211</b>
Literaturverzeichnis.....	211
Quellenverzeichnis.....	222
Pressekodex .....	226
Liste der ZDF-Verwaltungsratsmitglieder im Jahr 2009.....	228
Liste der ZDF-Fernsehratsmitglieder der XIII. Amtsperiode (4. Juli 2008 bis 3. Juli 2012) .....	229
Liste der Befragten.....	230
Interviewleitfaden .....	235
Kategoriensystem der qualitativen Inhaltsanalyse.....	237

Versicherung  
Lebenslauf

---

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Ebenen der Öffentlichkeit .....	27
Abbildung 2: Varianten politischen Handelns und Verhaltens .....	39
Abbildung 3: Informelle Entscheidungszentren .....	45
Abbildung 4: Interaktionen von Politikern und Journalisten .....	58
Abbildung 5: Modell der Selbst- und Fremdszenierung durch Politiker und Journalisten .....	60
Abbildung 6: Varianten der Kommunikation zwischen Politikern und Journalisten .....	60
Abbildung 7: Informelles Kommunikationszentrum im Fall Brender .....	95
Abbildung 8: Untersuchungsmodell .....	98

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Aufgaben der ZDF-Organe .....	74
Tabelle 2: Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur / Dimensionen .....	94
Tabelle 3: Angefragte Experten nach Positionen .....	125
Tabelle 4: Befragte Experten nach Positionen .....	125
Tabelle 5: Befragte Experten nach politischer Präferenz .....	128
Tabelle 6: Zusagen und Absagen der ZDF-Verwaltungsräte nach politischer Präferenz .....	128

---

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation im Fach Politikwissenschaft an der Philosophischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im April 2015 angenommen.

Mein ganz besonderer Dank geht an Prof. Dr. Ulrich von Alemann für die Betreuung der Promotion. Vielen Dank auch an Prof. Dr. Christoph Strünck und die Mitglieder der Prüfungskommission. Außerdem gilt mein Dank den Expertinnen und Experten für ihre Gesprächsbereitschaft, Werner Wagner und Elke Reinhardt, Maria Wagner, Christine Lehnertz, Mechthild Niehaus, Dr. Karl Adam, Dr. Stephan Nolte, Ines Bahr, Anett Neumann, Marion und Werner Tysl. Vielen vielen Dank, Christian Tysl. Diese Arbeit ist Eva Wagner gewidmet.

Inga Wagner

Berlin, im Oktober 2015

---

## **1. Einleitung**

### 1.1 Fragestellung, Aufbau und Einordnung der Studie

„Es war diese unerhörte Begebenheit, mit der alles seinen Anfang nahm. Seit jenem Wahlabend, so wirkt es von heute aus betrachtet, lief alles unausweichlich auf einen Konflikt zu zwischen emanzipierten Journalisten im ZDF und dem System aus Bonner Zeit, das den Sender in politische Pfründe aufgeteilt hatte. Praktisch funktionierte die Machtausübung durch den Fernseh- und den Verwaltungsrat. Manche versuchten auch, einfach per Anruf im Sender Einfluss zu nehmen, wie der frühere CSU-Sprecher Strepp im Oktober 2012. Offiziell gab es die vielen Tapetentüren zwischen Politik und Programmachern natürlich nicht, aber jahrzehntelang fanden es alle, so wie es lief, normal. In Wahrheit war es irre.“<sup>1</sup>

#### *Fragestellung*

Die Notwendigkeit, das Verhältnis von Politik und Medien in modernen Gesellschaften wissenschaftlich zu ergründen, rechtfertigt sich nicht zuletzt dadurch, dass Eingriffe seitens der Politik in Abläufe der Medien, auch umgekehrt, von breitem Interesse der Öffentlichkeit begleitet werden und entsprechend Raum in der medialen Berichterstattung einnehmen, immerhin lassen sie vermuten, dass die Staatsferne der Medien nicht mehr gewährleistet werden kann, wenn Politik über Personal und Inhalte eines Senders mitbestimmt. Einem dieser Fälle widmet sich diese Arbeit. Welche Konsequenzen politische Einflussnahme auf Vorgänge in einem öffentlich-rechtlichen Medienunternehmen selbst haben kann, zeigt der Fall des Nikolaus Brender, dessen Vertrag als ZDF-Chefredakteur aufgrund einer politischen Mehrheitsentscheidung im ZDF-Verwaltungsrat nicht verlängert wurde. Dieser aus Sicht politischer und medialer Akteure hochbrisante Fall steht im Fokus des vorliegenden politikwissenschaftlichen Dissertationsprojekts und wird im Rahmen einer intensiven Einzelfallstudie rekonstruiert. Ziel der Studie ist es, den informellen Entscheidungsfindungsprozess sichtbar zu machen, der neben der formalen Inszenierung der politischen Vorderbühne auf der informellen Hinterbühne ablief, wo andere Spielregeln herrschen, um die Frage zu beantworten: Wie kam es zu der Entscheidung im Fall Nikolaus Brender?

Zur Beantwortung der Frage reicht die Analyse der öffentlich bekannten Fakten nicht aus. Politische Entscheidungsprozesse sind ohne informelle Entscheidungsvorbereitung nicht mehr denkbar, auch wenn demokratietheoretisch der politische Prozess immer Transparenz und Öffentlichkeit zur Legitimation verbindlicher Entscheidungen einfordert. Das Bild der Politik in den Medien wird jedenfalls auch dadurch geprägt, dass politische und mediale Eliten

---

<sup>1</sup> Tieschky, Claudia: „Irrsinn hinter Tapetentüren“, in: *sueddeutsche.de* vom 25. März 2014

---

informell miteinander kommunizieren, was überhaupt kein Geheimnis mehr ist. Es hat sich gar eine informelle Kommunikationskultur ausgebildet, an der sich Journalisten und Politiker gerne und intensiv beteiligen. In der medial-politischen Kommunikation existieren stabile informelle Strukturen, die sich in regelmäßig stattfindenden Hintergrundkreisen und ähnlichen informellen Plattformen des vertraulichen Austauschs „Unter drei“<sup>2</sup> manifestieren. Empirische Studien, die sich mit der informellen Kommunikation auf der politischen Hinterbühne befassen, sind jedoch ebenso rar wie theoretische Konzepte zur informellen politischen Kommunikationskultur, die eine strukturelle Analyse informeller politischer Kommunikationsprozesse erlauben.

Informalität als Kategorie zur Beschreibung des Regierens ist für die Regierungsforschung von zentraler Bedeutung. (Stüwe 2006: 547) Nach Kropp (2003) kann die isolierte Betrachtung formaler Organisation die Realität politischer Aktion nur unvollständig abbilden. (S. 23) Da die politische Realität nicht rein formal oder rein informal sein kann, kann nur die Analyse von öffentlichen *und* informellen politischen Kommunikationsprozessen zu aussagekräftigen Ergebnissen über politische Entscheidungsprozesse führen. Der Zugang zum Fall Brender kann deshalb nicht ohne Kenntnis über die informelle Kommunikation der Beteiligten gelingen (vgl. auch Wewer 1998: 325), da der Bezug auf formale Kriterien nicht genügt, um politisches und soziales Handeln vollständig zu verstehen. Nach Kastning (1991) haben neben formellen Vorgaben auch Konventionen, d. h. ein Regelwerk aus informellen Spielregeln, Einfluss darauf, welche Handlungsoption gewählt und welche Entscheidung getroffen wird. (S. 70) Vertrauliche Kommunikation fördert den effektiven Entscheidungsprozess, da Lösungen direkter, zielorientierter und ohne den öffentlichen Rechtfertigungsdruck erarbeitet werden können. So vermutlich auch im Fall Brender, dessen Rekonstruktion unter Aspekten informeller politischer Kommunikation einen Blick hinter die Kulissen wirft, Aufschluss über die tatsächlichen Beweggründe der Akteure verspricht und „die vielen Tapetentüren zwischen Politik und Programmachern“<sup>3</sup> sichtbar macht. Die Ergebnisse werden hiermit vorgelegt.

### *Aufbau und Einordnung*

In Kapitel 2 wird der Begriff politische Kommunikation als Forschungsgegenstand definiert und dimensioniert. Die vorliegende Untersuchung versteht Politik als Prozess (Politics-Dimension). Auf der Mikroebene liegt der Schwerpunkt der Analyse auf dem Kommunikati-

---

<sup>2</sup> Journalistischer Ausdruck dafür, dass ein Journalist eine Aussage nicht zitieren, sondern nur als Hintergrundinformation verwenden darf. Die Aussage ist vertraulich, ihre Quelle anonym zu behandeln. „Unter drei“ ist die vertraulichste der drei Stufen. „Unter eins“ erlaubt Namensnennung und direktes Zitat, „Unter zwei“ verschleierte die Quelle („aus Regierungskreisen war zu hören, ...“). Der Sprachcode stellt eine informelle Regel im journalistischen Gespräch dar, ihre Nichtbeachtung wird mit Ausschluss von exklusiver Information und Vertrauensverlust sanktioniert.

<sup>3</sup> Tieschky, Claudia: „Irrsinn hinter Tapetentüren“, in: *sueddeutsche.de* vom 25. März 2014

---

onsverhalten der Entscheider und weiteren Beteiligten im Fall Brender, auf der Mesoebene wird das institutionelle Gefüge, in dem sich individuelle und komplexe Akteure bewegen, untersucht. Kapitel 3 dient der demokratie- und kommunikationstheoretischen Fundierung. Kommunikation und Massenkommunikation werden anhand ihrer politischen Funktionen in der Mediengesellschaft verortet, der Aspekt der Legitimität durch politische Kommunikation wird betrachtet, und deren zentrale Bedingungen werden definiert. Die Freiheit der Medien ist auch in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft stets Angriffen ausgesetzt: Die Medien als „vierte Gewalt“ üben politischen Einfluss aus, werden aber auch selbst von politischen Akteuren beeinflusst. Regierungshandeln verfolgt das Ziel, verbindliche Entscheidungen herbeizuführen und durchzusetzen, das Handeln ist demokratisch legitimiert, zentral für die Herstellung von Legitimität sind die Aspekte Kommunikation und Öffentlichkeit. Dieses theoretische Verständnis ist die Voraussetzung, um den Aspekt der Informalität in demokratische Regierungs- und Entscheidungsprozesse einzuordnen. Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im kooperativen Staat werden hierfür theoretisch reflektiert, und das gleichzeitige Bestehen beider Paradigmen wird gerechtfertigt.

Für die theoretische Aufarbeitung des für die vorliegende Studie zentralen Aspekts der informellen Kommunikation wird in Kapitel 4 der Begriff definiert, im Hinblick auf den Beitrag zur Entscheidungsvorbereitung theoretisch beschrieben und an Beispielen für effektive informelle Entscheidungsvorbereitung erklärt. Um den politischen Kommunikationsprozess auf formeller und informeller Ebene später empirisch zu rekonstruieren und zu verstehen, muss zunächst theoretisch erfasst werden, wie politische und mediale Eliten kommunizieren. Der Begriff Elite wird deshalb erst definiert, im politischen und gesellschaftlichen Netzwerk verortet und die Interaktion zwischen medialen und politischen Eliten auf informeller Ebene beschrieben. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch im Fall Brender politische und mediale Spitzenakteure in den informellen Austausch miteinander treten, so dass die Erkenntnisse über das Kommunikationsverhalten innerhalb eines Eliten zugänglichen Policy-Netzwerks unabdingbar für die spätere Interpretation sein werden. Als Überblick über die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Träger politischer Kommunikation dient Kapitel 5. Den allgemeinen Informationen über den Begriff und die rechtlichen Grundlagen sowie einem knappen historischen Rückblick folgt die Beleuchtung studienbezogener Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Träger politischer Kommunikation im Hinblick auf die Akteure Parteien und Bürger am Beispiel ZDF.

Im 6. Kapitel werden die theoretischen Vorüberlegungen noch einmal übersichtlich zusammengefasst. Die Studie zum Fall Brender basiert auf dem Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008), welches zu diesem Zweck erneut überprüft und an die Anforderungen angepasst wurde. Das Konzept wird definiert und dimensioniert, bevor das Untersuchungsmodell und die Forschungsfragen dargestellt werden. Anschließend wird der öffentlich bekannte Ablauf des Falls Brender ausführlich rekonstruiert,

---

wozu die Befunde aus der Presseanalyse dienen. Der Fall kann dadurch zunächst auf formeller Ebene verstanden werden, dies kann später mit den Erkenntnissen über den informellen Entscheidungsprozess verglichen werden. Das 7. Kapitel beschreibt die Methodik der Studie und soll durch die transparente Darstellung die Vergleichbarkeit mit anderen Studien ermöglichen. Die Studie hat explorativen Charakter und erhebt die Daten mittels der qualitativen Methode des leitfadengestützten Experteninterviews, die Auswertung erfolgt mittels der qualitativen Inhaltsanalyse computergestützt. In den Kapiteln 8 bis 12 werden die Ergebnisse der Auswertung entsprechend der Dimensionen der informellen politischen Kommunikationskultur präsentiert: Kommunikations- und Informationsbeziehungen (Elitennetzwerke) im Fall Brender (Kapitel 8), Formen (Kapitel 9.1) und die Bedingungen Parteizugehörigkeit (Kapitel 9.2), Relevanz (Kapitel 9.3) und Macht (Kapitel 9.4) der informellen Kommunikation im Fall Brender, Normen (Traditionen, Konventionen, Spielregeln) der informellen Kommunikation im Fall Brender (Kapitel 10), Voraussetzungen, Erwartungen / Motive, Ziele und Strategien im Fall Brender (Kapitel 11) sowie in Kapitel 12 Rollen im Fall Brender (Selbst- und Fremdbild). Kapitel 13 fasst die Ergebnisse der Studie in einem Fazit zusammen.

## 1.2 Forschungsstand

„Die informelle Kommunikation zwischen den Eliten aus Politik und Journalismus ist bisher weitgehend eine Black-Box in der Forschung.“ (Lesmeister 2008: 11)

Zur informellen Kommunikation finden sich nur sehr wenige theoretische Konzepte und empirische Studien in der wissenschaftlichen Literatur. Ein Grund hierfür ist, dass durch informelle und vertrauliche Kommunikation meistens sensible Informationen weitergegeben werden, deren Austausch auf Vertrauen basiert. Wird dieser Austausch in seinen Details öffentlich bekannt, verliert man möglicherweise das Vertrauen seines Informanten. Vertrauliche Kommunikation ist also per se etwas, was schwer greifbar und äußerst flexibel ist – und gerne im Verborgenen bleibt. Das macht den wissenschaftlichen Zugang umso schwieriger. Oder mit den Worten Brechts: „Denn die einen sind im Dunkeln / Und die anderen sind im Licht. / Und man siehet die im Lichte. / Die im Dunkeln sieht man nicht.“ (zitiert in von Alemann 1994a: 25)

Eine grundlegende Zusammenfassung zur informellen Politik für die Regierungsforschung stellen Bröchler/Grunden (2014) vor, indem sie Aufsätze verschiedener Autoren zu Konzepten und analytischen Zugängen, Akteuren und Institutionen des informellen Regierens und Prozessen informeller Willensbildung und Entscheidungsfindung veröffentlichen. Auch Florack/Grunden (2011) stellen „theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld“ (S. 7) anhand von Studien und Analysen dar, die sich mit dem Oberthema „Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens“ auseinandersetzen. Das „Handbuch Regierungsforschung“ von Korte/Grunden (2013) ent-

---

hält einen Beitrag zur informellen Kommunikationskultur und Netzwerken zwischen politischen und medialen Eliten. (Nieland 2013) Im Fall Brender kommunizieren politische und mediale Eliten miteinander – aber auch politische Eliten untereinander. Diese Kommunikation bleibt Nicht-Eliten häufig verschlossen. Die Potsdamer Elitestudie von Bürklin/Rebenstorf et al. (1997) stellt fest, dass dem innersten Zirkel der politischen Elite in Deutschland fast 1100 Personen angehören, die innerhalb dichter Kommunikationsnetzwerke mit vielfältigen Bereichen der Gesellschaft häufig, andauernd und regelmäßig kommunizieren. Schulze-Fielitz (1984) setzt sich verfassungsrechtlich mit der Abgrenzung der Begriffe informal und informell auseinander.

Der Versuch der vorliegenden Untersuchung zur Rekonstruktion des Falls Brender liegt darin, die Überlegungen zum informellen Regieren aus der Regierungsforschung in das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur aus der Kommunikationsforschung einzubeziehen und auf die Institution ZDF und das Gremium ZDF-Verwaltungsrat als Entscheidungsträger im Prozess der Entscheidungsfindung und ihrer Durchsetzung zu übertragen. Ähnliche Ansätze finden sich bereits in mikroanalytischen Studien zu verschiedenen Bereichen des politischen Systems, zum Beispiel zu informellem Handeln von Bundes- und Landtagsabgeordneten. (vgl. dazu Schöne 2014; insbesondere zu informellen Einflüssen von Parlamentariern auf den politischen Entscheidungsprozess in Koalitionen vgl. Kropp 2003) Treibel (2014) testet das Konzept informellen Regierens anhand interner Entscheidungsprozesse von Parteien, indem der Ansatz um Elemente der Organisations- und Steuerungstheorie erweitert und aus der „Perspektive Parteiführung vs. Führungsadressaten“ (S. 345) am Beispiel FDP Anwendung findet. Dieser Ansatz ist jedoch gegenstandsbezogen und erhebt nicht den Anspruch, auch für die Analyse interner Entscheidungsprozesse anderer Parteien geeignet zu sein. Der Kommunikationsaspekt spielt keine zentrale Rolle.

Nieland (2013) weist darauf hin, dass die Öffnung der Regierungsforschung gegenüber der Forschung zur informellen politischen Kommunikationskultur fruchtbar sein kann. Regierungshandeln ist ohne Informalität nicht denkbar (vgl. dazu z. B. Grunden 2014; Stüwe 2006; Kropp 2003; Wewer 1998) und erleichtert das Finden von Kompromissen. Pannes (2011) fasst in diesem Zusammenhang die Bedeutung informeller Verfahren aus Akteursperspektive zusammen:

„Informelle Verfahren gewinnen an Bedeutung, je mehr Problemlösungspotential ihnen von den Akteuren zugeschrieben wird und je eher sie in ihnen die Chance erkennen, ihre Ziele zu verwirklichen. Der Rückgriff auf informelle Verfahren wird umso wahrscheinlicher, je mehr sie eine Entscheidungsfindung nach Kriterien politischer Rationalität versprechen.“ (S. 42)

---

Informalität zeigt sich insbesondere auch dort, wo Journalisten und Politiker miteinander in Beziehung treten und das öffentliche Bild der Politik prägen. Das wissenschaftliche Interesse liegt bis dato überhaupt deutlich auf der Interaktion zwischen politischen und medialen Akteuren. (z. B. Donsbach/Jarren/Kepplinger/Pfetsch 1993; Sarcinelli 1994; Marcinkowski 1994; Pfetsch/Mayerhöffer 2011 etc.) Dohle/Blank/Vowe (2012) lassen in einer standardisierten Umfrage die Bundestagsabgeordneten der 16. Wahlperiode den politischen Einfluss der Medien auf sich selbst und andere einschätzen. Die Abgeordneten schätzen den medialen Einfluss auf sich selbst als schwach, die Wirkung auf die Bürger jedoch als hoch ein, was sich durch eine wahrnehmbare Skepsis gegenüber medialen Einflüssen unter den Befragten abzeichnete. Die Studie kam u. a. zu dem Ergebnis, dass es „bemerkenswert“ sei, „in welchem deutlichem Maße sich offenbarte, dass vermutete und negativ bewertete Wirkungen auf andere die Einstellungen zu einer Einschränkung medialer Freiheit beeinflussen können“. (S. 387) Zur politischen Kommunikationskultur als theoretische Anleitung, um die Interaktion zwischen politischen und medialen Akteuren (hier Journalisten und politische Sprecher in Deutschland und den USA im Vergleich) zu strukturieren, legt Pfetsch (2003) eine empirische Studie vor, welche u. a. eine kultivierte Nähe zwischen journalistischen und politischen Akteuren, die sich an sozialen Normen orientiert, erkennt. Hoffmann (2003) benennt in diesem Zusammenhang das Bezugssystem des Theatervergleichs Goffmans (1959) für die Analyse politisch-medialer Interaktion. Baugut/Grundler (2009) analysieren die Beziehungen zwischen der Hauptstadt- und Bundestagsabgeordneten unter den Aspekten von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit in der Mediendemokratie. (vgl. dazu auch Deppenheuer 2001) Lesmeister (2008) legt mit dem „Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur“ eine der wenigen theoretischen Anleitungen vor, die sich auf die Kommunikation auf der politischen Hinterbühne konzentriert und auf die die vorliegende Studie aufbaut.

In einer empirischen Untersuchung der Rundfunk- und Fernsehrate in der Bundesrepublik Deutschland finden Kepplinger/Hartmann (1989) über die Identifikation der Mitglieder des Rundfunkrates der ARD und des Fernsehrates des ZDF mit ihrer Rundfunkanstalt heraus, dass sich die ARD-Räte tendenziell etwas stärker mit ihrer Anstalt identifizierten als die ZDF-Räte. Die Studie kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass eine hohe Identifikation mit dem Sender mit der Befürwortung einer niedrigen Distanz zwischen Rat und Sender korreliert. Konkret mit dem Fall Brender beschäftigen sich bisher zumeist Rechtswissenschaftler: Kirchberg (2012) beschreibt den Fall Brender und die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Schäfer (2010) zeigt die zentralen Standpunkte vom öffentlichen Streit um die Vertragsverlängerung des ZDF-Chefredakteurs bis zur Diskussion um den politischen Einfluss auf den Rundfunk auf. Mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Thema überregionaler Printmedien am Beispiel der Causa Brender beschäftigt sich Frech (2013) in seiner politikwissenschaftlichen Masterarbeit, die jedoch nicht auf den informellen Entscheidungsprozess eingeht.

---

## 2. Politische Kommunikation als Forschungsgegenstand: Definition und Dimensionen

Politik und Kommunikation sind keine Begriffe, die Nischen der Wissenschaft vorenthalten sind, es sind Worte des täglichen Gebrauchs. Man findet Politikberater, gar Kommunikationstrainer, wundert sich über den Politikbetrieb in Berlin, liest über gewaltfreie Kommunikation und verfolgt Polit-Talkshows im Fernsehen. Umso wichtiger ist es, die Begrifflichkeiten der vorliegenden Studie zu definieren, einerseits um als Forscherin stets den zu untersuchenden Gegenstand genau im Blick zu behalten, andererseits um sich mit dem Leser oder der Leserin der Studie auf einer gemeinsamen Basis zu verständigen. Die Definition zentraler Begriffe kann an dieser Stelle weder abschließend noch entsprechend umfangreich erfolgen. Dazu sind sie zu komplex. Es bedarf also eines geeigneten Bezugsrahmens, innerhalb dessen sich auf eine Definition geeinigt werden kann. Die folgenden Begriffe werden deshalb im Hinblick auf das Forschungsfeld *Politische Kommunikation* definiert. Des Weiteren kann bereits eine erste Einordnung der Studie in theoretische Teilbereiche erfolgen.

Folgt man dem ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch, besteht Politik aus „Sache, Kopf, Bauch“<sup>4</sup>. Als wissenschaftliche Definition ist dieser Ansatz freilich unbrauchbar, obwohl er Komplexität erwarten lässt. Die wissenschaftliche Betrachtung von Politik erfolgt aus verschiedenen Perspektiven und ändert sich stets im Laufe der Zeit, indem sie sich an aktuelle Entwicklungen und den gesellschaftlichen Wandel anpasst. Für diese Arbeit wird der in der Politikwissenschaft gängige Ansatz einer konzeptionellen Untergliederung von Politik in *polity*, *politics* und *policy* gewählt. Jarren/Donges (2011) erläutern die Dimensionen von Politik im Hinblick auf politische Kommunikation wie folgt:

„**Polity** bezeichnet die **formale Dimension oder den Rahmen** von Politik, ihr Institutionen- und Normengefüge. Für die politische Kommunikation besonders relevant sind die Normen, die sich auf die Konstitutionsverfassung einer Gesellschaft beziehen (z. B. Meinungs- und Medienfreiheit).

**Politics** meint die **verfahrensmäßige Dimension oder den Prozess**. Diese Dimension zielt also vor allem auf die Frage, wie einzelne Akteure (wie Parteien, Interessengruppen etc.) politische Interessen durchzusetzen versuchen. Bei der Analyse werden vor allem Machtverhältnisse, Akteurskonstellationen und Konflikte betrachtet. Für die politische Kommunikation ist relevant zu fragen, wie es beispielsweise um die kommunikative Kompetenz unterschiedlicher Akteure bestellt ist und ob es Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten eines Medienzugangs gibt.

---

<sup>4</sup> Gerwien, Tilman: „Kalt, Kälter, Koch“, in: *Stern* vom 15. Januar 2009

---

**Policy** schließlich bezeichnet die **Inhalte** von Politik, die Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme und fokussiert, wie Probleme in konkreten Politikfeldern (z. B. Innenpolitik, Sozialpolitik etc.) angegangen werden. Für die Analyse politischer Kommunikation ist hier relevant, wie Probleme und Themen in einzelnen Politikfeldern von den Medien dargestellt und verarbeitet werden können.“ (S. 17; Hervorhebungen im Original)

Jarren/Donges (2011) weisen darauf hin, dass es in der Praxis nicht immer möglich ist, die genannten Dimensionen voneinander zu trennen, da sie sich gegenseitig ergänzen oder gar bedingen können. In diesem Zusammenhang muss außerdem der Begriff des politischen Systems geklärt werden: Er beschreibt das Handlungssystem, „dessen Funktion in der Formulierung und Artikulation politischer Interessen, ihrer Aggregation zu entscheidbaren Programmen, sowie der Durchsetzung und Legitimierung politischer Entscheidungen liegt“. (S. 61) Die Kategorie des Öffentlichen tritt bei von Alemann (1994) gleichberechtigt neben Schlüsselbegriffe der Politikdefinition und prägt entsprechend die drei Dimensionen der Politik (polity, politics und policy): „Politik ist öffentlicher Konflikt von Interessen unter den Bedingungen von öffentlichem Machtgebrauch und Konsensbedarf.“ (S. 135)

Die vorliegende Untersuchung ordnet sich in die Politics-Dimension ein und versteht Politik als Prozess. Im Zentrum der Analyse stehen entsprechend das Verhalten der beteiligten Akteure, ihr (politischer) Einfluss, ihre Konflikte, Handlungen, Entscheidungen und ihre potentielle Macht beim Durchsetzen ihrer Interessen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei auch die Analyse der individuellen bzw. interpersonalen Kommunikation. Die Untersuchung des institutionellen Rahmens, in dem die Akteure im Fall Brender handelten, ist in der Polity-Dimension angesiedelt.

Die sozialwissenschaftliche Betrachtung eines Problems lässt immer mindestens zwei Perspektiven zu: auf das handelnde Individuum und auf die gesellschaftlichen Strukturen, in denen interagiert wird. Die dort stattfindenden sozialen Phänomene erlauben verschiedene Herangehensweisen auf verschiedenen Ebenen der sozialen Wirklichkeit: ausgehend von Individuen über wenige Handelnde bis hin zu größeren Gruppen, Organisationen, gesellschaftlichen Teilbereichen oder der Gesellschaft als Ganzes. Dieser „Dualismus aus Handlungs- und Strukturtheorien“ (Jarren/Donges 2011: 32) ist für die Sozialwissenschaften grundlegend. Politische Kommunikation kann auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene analytisch und differenziert betrachtet werden, welche Jarren/Donges (2006) wie folgt beschreiben:

„Die Mikroebene bezeichnet die soziale Handlungsebene von Individuen und sozialen Gruppen oder Kollektiven ohne eigenen Akteurstatus, wie bspw. Jugendliche oder Arbeitslose. Analyseeinheiten sind hier Individuen und ihre politischen Einstellungen,

---

Werthaltungen, das Kommunikations-, Medien- oder Wahlverhalten etc. Die Mikroebene ist am ehesten empirisch zugänglich, bspw. in Form von Befragungen.“ (S. 22)

„Die Mesoebene bezeichnet die Handlungsebene von Organisationen und Institutionen. Analyseeinheiten sind hier die Handlungen einzelner Organisationen als kollektive oder korporative Akteure. Organisationen sind das Ergebnis sozialer Handlungen von Individuen oder anderer Organisation; sie sind in der Regel auf eine relative Dauer gestellt und weisen spezifische Regeln oder gar eine eigene soziale Ordnung auf. Der empirische Zugang zur Mesoebene gestaltet sich bereits schwieriger, da Organisationen nur mittels Befragung ihrer Repräsentanten, z. B. Sprechern von Parteien, oder durch Beobachtung erfasst werden können.“ (ebd.)

„Die Makroebene bezeichnet die gesamtgesellschaftliche Ebene. Ziel der wissenschaftlichen Betrachtung ist die Bildung von Theorien, mit denen soziale Zusammenhänge beschrieben, in ihren Ursachen begründet oder prognostiziert werden sollen. Da die Gesamtgesellschaft nur partiell empirisch-analytisch erfasst werden kann, werden für die Analyse auch nur teilweise empirische Erhebungen durchgeführt.“ (ebd.)

Die vorliegende Studie untersucht auf der Mikroebene das Kommunikationsverhalten der Entscheider im Fall Brender und auf der Mesoebene das institutionelle Rahmengerüst, in dem sie sich in Akteurskonstellationen bewegen.

Akteure sind sozial Handelnde, deren Handeln oder Nicht-Handeln einen subjektiven Sinn erfüllt, aufgrund dessen sich dieses Handeln von reinem Verhalten unterscheidet. Es handelt sich um Personen (individuelle Akteure) oder Personengruppen bzw. Kollektive (komplexe Akteure), die die Interessen von sozialen Gruppen oder Organisationen stellvertretend verfolgen. Bei komplexen Akteuren kann noch einmal eine Unterscheidung in *kollektive* und *korporative* Akteure vorgenommen werden, die sich durch den Grad ihrer formalen Organisation und der Abhängigkeit von ihren Mitgliedern unterscheiden (kollektive Akteure / geringer Organisationsgrad / hohe Abhängigkeit von Mitgliedern, zum Beispiel Verbände; korporative Akteure / hoher Organisationsgrad / geringe Abhängigkeit von Mitgliedern, zum Beispiel Ministerien). (S. 56)

Jarren/Donges (2006) definieren als zentrale Merkmale von Akteuren:

- „1. Ein Akteur hat Interessen und er verfolgt Ziele.
2. Ein Akteur hat Orientierungen (Wertorientierungen, kognitive Muster etc.).
3. Ein Akteur verfügt über Ressourcen, um seine Ziele verfolgen zu können (Mitglieder, Unterstützer, Geld, Personal, Einfluss, Macht etc.).

- 
4. Ein Akteur verfügt über eine Strategie, die es ihm ermöglicht, Mittel und Ziele miteinander zu kombinieren.
  5. Ein Akteur versteht sich selbst als Akteur und wird von anderen als solcher erkannt.“ (S. 55)

Komplexe Akteure bestehen immer aus individuellen Akteuren, jedoch kann nicht jede Gruppe aus Individuen als komplexer Akteur angesehen werden. Ein Beispiel ist das Publikum, welches zwar als Kollektiv, jedoch nicht als Akteur verstanden werden kann, obwohl einige oben genannte Merkmale zutreffen. Dem Publikum fehlt die Fähigkeit, strategisch kollektiv zu handeln. Die Eigenschaft der Handlungsfähigkeit nimmt eine besondere Stellung ein, denn sie ist für komplexe Akteure konstitutiv: „Erst die Handlungsfähigkeit macht aus einem sozialen Kollektiv oder einer Gruppe einen Akteur.“ (ebd.) Weitere Fähigkeiten von Akteuren sind Organisationsfähigkeit, Kooperations- und Konfliktfähigkeit und Strategiefähigkeit. (ebd.)

Politische Kommunikation ist nicht greifbar, zudem hochkomplex. Das macht es der Wissenschaft nicht gerade leicht, einen Zugang zu diesem Forschungsgegenstand zu finden, gar einen einheitlichen Begriff zur Definition zu bestimmen. Er existiert bis dato nicht, dennoch ist das Interesse der Wissenschaft an der Forschung zu politischer Kommunikation wachsend und zwar nicht nur der Politikwissenschaft. Mit politischer Kommunikation beschäftigen sich unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen, die sich jeweils ihrer fachspezifischen Betrachtungsweisen und Theorien bedienen. Politische Kommunikation ist aber kein rein wissenschaftliches Betätigungsfeld, sondern hält darüber hinaus Einzug in den gesellschaftlichen Diskurs, wenn Erklärungsmuster für politisches Handeln im Wechselspiel mit medialer Öffentlichkeit gesucht, die Begrifflichkeiten hier jedoch zumeist „metaphorisch“ gebraucht werden. (Sarcinelli 2011: 17) Eine „verbindliche Systematik, mit der politische Kommunikation als komplexes Forschungsfeld angegangen werden könnte“ (Jarren/Donges 2006: 20), gibt es demnach nicht. „Politische Kommunikation präsentiert sich vielmehr als unklar definierter wissenschaftlicher Gegenstand mit unterschiedlichen Forschungsbefunden und -ansätzen.“ (ebd.) Auch Saxer (1998) bemerkt, dass „von einem einvernehmlich und klar definierten wissenschaftlichen Gegenstand keine Rede sein kann“. (S. 21; im Original kursiv) Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Beiträge, die die Sozialwissenschaften zur Erforschung von politischer Kommunikation leisten.

Saxer (1998) geht sogar noch weiter und lässt Zweifel an der Relevanz des Forschungsgegenstands „Politische Kommunikation“ aufkommen, indem er betont, dass die bis dato vorliegenden empirischen Ergebnisse den Einfluss von Kommunikation auf politische Gestaltungsprozesse lediglich teilweise bestätigen, Kommunikation aber keine Bedingung für konkrete Politik zu sein scheint. Schuld daran sei die Interpretation „symbolischer Politik in Informationsgesellschaften“ als „Entsubstanzialisierung von Politik“, die dazu führe, dass „der

---

Stellenwert von Kommunikation bei der Generierung allgemein verbindlicher Entscheidungen relativiert“ wird. (S. 22-23) Dieser Umstand und die vielfältigen und unscharfen Eigenschaften von Kommunikation an sich machen es besonders schwierig, politische Kommunikation als Gegenstand der Forschung zu akzeptieren und ihre Wirkungen zu verifizieren. Hierin liegt aber auch der Grund, der die Forschung zu politischer Kommunikation beflügelt. Aus der Heterogenität der Thematik und der scheinbaren Unzugänglichkeit zum Forschungsfeld entsteht ein enormer „Bedarf nach Erfassung und Systematisierung des state of the art in diesem Bereich“ (S. 23), da politischer Kommunikation in modernen Gesellschaften zunehmend Bedeutung zugeschrieben wird, die sogar über die klassischen Interaktionsfelder von Politik und Medien hinausgeht. Ein berechtigter Zweifel an der Relevanz des Forschungsgegenstands „Politische Kommunikation“ ist nicht haltbar, was Saxer ebenfalls relativiert und im Folgenden den Versuch unternimmt, den Forschungsgegenstand sinnvoll zu begrenzen. (vgl. dazu Saxer 1998: 23; 24ff)

Jarren/Donges (2011) kommen zu dem Schluss, dass die „Abgrenzung des Forschungsgegenstandes politische Kommunikation selbst eine politische Frage“ ist. (S. 16) Zudem ist die Analyse stark akteursorientiert. Das Handbuch „Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft“ (Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998) kann als guter Überblick über politische Kommunikationsforschung empfohlen werden, auf dessen Einordnung auch die für diese Arbeit ausgewählte Theorie basiert.

Um den Begriff politische Kommunikation für die vorliegende Studie zu differenzieren, muss vorausgeschickt werden, dass die Wissenschaften aufgrund verschiedener Zugänge zum Forschungsgegenstand – geprägt durch unterschiedliche Auffassungen über Politik und politische Systeme, auch in Anbetracht gesellschaftlicher, politischer und historischer Ereignisse und Kulturen einer Zeitepoche – in der Auffassung, was politische Kommunikation ist, zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Politische Kommunikation wird sowohl als Prozess als auch als Raum betrachtet. Nach Perloff (1998) ist politische Kommunikation „the process by which a nation's leadership, media and citizenry exchange and confer meaning upon messages that relate to the conduct of public policy“. (S. 8; auch zitiert in Jarren/Donges 2006: 20) Als am Prozess politischer Kommunikation beteiligte Akteursgruppen nennt Perloff (1998) a) die politische Führung, b) die Medien und c) die Bevölkerung. Unter den drei Gruppen werden nach Perloffs Auffassung Mitteilungen mit Bezug zum politischen Prozess und zur Regierung ausgetauscht und interpretiert. (vgl. dazu Perloff 1998; Jarren/Donges 2006: 20) Zu einem anderen Schluss laut Jarren/Donges (2006) kommt Wolton (1990), der politische Kommunikation als Raum betrachtet, „[...] in which contradictory discourse is exchanged between three actors with the legitimate right to express themselves in public on politics, namely politicians, journalists and public opinion by means of opinion polls“. (S. 12; zitiert in Jarren/Donges 2006: 21) Diesem Verständnis zufolge, nach dem lediglich durch Umfragen untermauerte Äußerungen der Bevölkerung zu politischer

---

Kommunikation gehören, fungiert der Raum der politischen Kommunikation, in Abgrenzung zur „politischen Debatte“ und zur „öffentlichen Arena“, als „Scharnier zwischen dem Kommunikationsraum der politischen Akteure untereinander und dem breiten Raum einer allgemeinen Öffentlichkeit“. (Jarren/Donges 2006: 21) Beide Definitionen trennen die politische Kommunikation von dem politischen Prozess bzw. Raum. Grund hierfür ist die Annahme, dass politischer Prozess, sprich die Herstellung von Politik, und politische Kommunikation, sprich die Darstellung von Politik, analytisch voneinander zu trennen sind. Unbestritten ist jedoch, dass dieses Modell einen Idealtypus darstellt, welches in der Realität nicht bestehen kann. Auch Sarcinelli (2011) bestreitet dies nicht, bekräftigt aber diese Unterscheidung zwischen medial vermittelter Politik und politischen Entscheidungsprozessen aus analytischen Gründen und hält sie aus demokratietheoretischer Perspektive für sinnvoll, da die Massenmedien in einer Demokratie als „Politikvermittlungsinstanz par excellence“ fungieren und eine öffentliche Plattform schaffen, auf der Politik und Gesellschaft sich durch gegenseitige Beobachtung kontrollieren, interagieren und aufeinander reagieren können<sup>5</sup>. (S. 120) Er beschreibt in diesem Zusammenhang die „These von der sich öffnenden Schere als Legitimationsfalle“: „Zwischen der Herstellung von Politik im Entscheidungsprozess und der Politikdarstellung im Vermittlungsprozess bestehe eine immer größer werdende Kluft, öffne sich eine Schere, die für das demokratische System eine Art Legitimationsfalle darstellt.“ (Sarcinelli 1994: 36; Sarcinelli 2011: 121). Und er merkt an, dass es „kein Patentrezept“ geben wird und geben kann, „mit dem die vielbeklagte ‚Kluft‘ zwischen *Herstellung* und *Darstellung* geschlossen wird“. (Sarcinelli 1994: 47; Hervorhebungen im Original)

Jarren/Donges (2011) folgen dieser Argumentation nicht. Sie betrachten die Darstellung von Politik als integralen Bestandteil des politischen Prozesses. Politik und politische Kommunikation, so die Autoren weiter, stehen in unmittelbarer Nähe zueinander und sind deshalb nicht voneinander zu trennen. Sie kommen zu folgender Feststellung: „Definiert man Politik als die sozialen Interaktionen, die auf die Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind, so sind Politik und politische Kommunikation untrennbar miteinander verbunden.“ Politische Kommunikation sei damit nicht nur Mittel der Politik, sondern selbst auch Politik. (S. 21; vgl. auch Saxer 1998: 25)

Den Rückschluss anderer Autoren, wie beispielsweise Saxer (1998), Definitionsversuche politischer Kommunikation seien aufgrund dieser Nähe nicht möglich, gar grenzenlos oder hyperkomplex, lassen Jarren/Donges (2011) jedoch nicht zu. Saxer (1998) argumentiert, dass die in politischer Kommunikation enthaltenen Teilelemente „Politik“ und „Kommunikation“ allein bereits gesellschaftliche Systeme abbilden beziehungsweise „Totalphänomene“ bezeichnen, die unbegrenzte Betrachtungsweisen zulassen. Dementsprechend kann politische Kommunikation, die aus der Schnittmenge beider Phänomene besteht, nicht eindeutig

---

<sup>5</sup> Zur Vertiefung Luhmann (2004). Stichworte: „Aufmerksamkeitsregeln zur Steuerung des medialen Prozesses“, „Entscheidungsregeln zur Steuerung des politischen Prozesses“.

---

bestimmt werden. (S. 21; 26ff) Auch Jarren/Sarcinelli (1998) bestätigen die Probleme, die mit der Erforschung politischer Kommunikation einhergehen:

„Divergierende normative Anforderungen, spezifische theoretische Ausgangspunkte, unterschiedlichste Untersuchungsgegenstände, fachsystematische Routinen und Methoden sowie abweichende empirische Befunde – das Untersuchungsfeld ‚Politische Kommunikation‘ lässt sich trotz des größer werdenden Forschungsinteresses in den Disziplinen und einer steigenden Zahl an Studien noch nicht zufriedenstellend beschreiben.“ (S. 13)

Jarren/Donges (2011) betrachten in einem eigenen theoretischen Ansatz politische und mediale Akteure und versuchen eine Anknüpfung an soziale und gesellschaftliche Entwicklungen. Zentral ist die Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen:

„Politische Kommunikation ist der zentrale Mechanismus bei der Formulierung und Artikulation politischer Interessen, ihrer Aggregation zu entscheidbaren Programmen, sowie zur Durchsetzung und Legitimierung politischer Entscheidungen.“ (S. 21)

Im nächsten Kapitel wird die Studie zunächst demokratie- und kommunikationstheoretisch fundiert. Kommunikation und Massenkommunikation und ihre Funktionen in der Mediengesellschaft werden definiert, Legitimität und politische Kommunikation in den Zusammenhang gesetzt, und schließlich wird das Verhältnis von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im kooperativen Staat beschrieben, um sich Informalität als Aspekt politischer Kommunikation zu nähern.

---

### **3. Demokratie- und kommunikationstheoretische Fundierung**

#### **3.1 Kommunikation und Massenkommunikation in der Mediengesellschaft**

Unter interpersonalen Kommunikation ist „wechselseitiges, aufeinander bezogenes soziales bzw. kommunikatives Handeln der Partizipanten“ (Schenk 2009: 65) zu verstehen, welches nicht nur face to face erfolgen muss, sondern auch unter Nutzung technischer Medien stattfindet, zum Beispiel durch Telefon oder Internet. Medienkonsum und Medieninhalte regen zudem interpersonale Kommunikation an, da sie vom Rezipienten im Gespräch thematisiert und reflektiert werden. Umgekehrt kann interpersonale Kommunikation auch Medienkonsum anregen (Empfehlung / Nicht-Empfehlung bestimmter Medieninhalte/-formate). Die Kommunizierenden verfolgen dabei konkrete Absichten:

„Kommunikativ Handelnde streben an, zwischen sich und anderen Teilnehmern Verständigung herzustellen. Verständigung liegt vor, wenn die Partizipanten die jeweils gemeinten Bedeutungen miteinander teilen [Reimann 1974]. Abgesehen von der allgemeinen Absicht, Verständigung zu erreichen, verfolgen kommunikativ Handelnde in der Regel ein bestimmtes Kommunikationsinteresse, welches dem kommunikativen Handeln zugrunde liegt [Burkart 2002]. [...] Mit Hilfe gemeinsam verfügbarer Zeichen, wie der Sprache, versuchen die kommunikativ Handelnden sich Bedeutungsinhalte bewusstzumachen.“ (S. 65-66)

Die *Massenmedien* – klassisch zählen Hörfunk, Fernsehen und Film (elektronische Medien) sowie Presse (Printmedien) dazu, aber auch das Internet sowie Druckerzeugnisse, Ton- und Bildträger, die ein breites Publikum erreichen – nehmen politische Funktionen oder Aufgaben in einer Gesellschaftsform wahr. Sie sind abhängig von der jeweiligen Gesellschaftsform, dem politischen System und teilweise auch vom Rechtssystem. In einem totalitären Staat findet man also andere Aufgaben der Medien als in einem demokratischen System. In einem parlamentarischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland ist es besonders wichtig, aktuelle Themen, Interessen und Entscheidungsprozesse öffentlich diskutieren zu können. Ein Forum dafür bieten die Massenmedien, unter der Bedingung, dass sie frei und für jeden einzelnen in der Gesellschaft zugänglich sind. In einer pluralistischen Gesellschaft sind die Massenmedien unabhängig vom Staat und sollen als sein Gegenüber fungieren. Diese Unabhängigkeit ist verfassungsrechtlich geregelt. In pluralistischen Gesellschaftssystemen herrscht eine liberale Kommunikationspolitik, d. h., der Staat greift nur insofern in die Arbeitsweise der Medien ein, als er Rahmenbedingungen schafft. Eine publizistische Vielfalt garantiert zudem die Meinungs- und Informationsfreiheit, die einen wesentlichen Teil zur Willensbildung in der Gesellschaft beiträgt. Information ist frei zugänglich, und generell ist jedem Mitglied der Gesellschaft die Möglichkeit gegeben, frei journalistisch tätig zu sein.

---

Nach Maletzke (1963) ist Massenkommunikation zu betrachten als „[...] jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt und einseitig an ein disperses Publikum vermittelt werden“. (S. 32) Typische Kennzeichen der Massenmedien sind das Kriterium der *Öffentlichkeit* und das *disperse Publikum*. Das Publikum der Massenmedien ist insofern dispers (unzusammenhängend), als es keinerlei soziale oder institutionalisierte Organisation aufweist, sondern vielmehr eine unzusammenhängende Gruppe aus einzelnen Empfängern ist, die theoretisch miteinander interagieren können. Die Nutzung technischer Verbreitungsmittel kann auch auf interpersonale Kommunikation zutreffen, im Unterschied zu Massenkommunikation findet sie jedoch wechselseitig (und nicht einseitig) statt. Nun sollte dem aufmerksamen Leser auffallen, dass eine Begriffsdefinition aus dem Jahr 1963 angesichts der rasanten technischen Entwicklung und Ausgestaltung der massenmedialen Kommunikationsmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten kaum noch auf die heutigen Massenmedien zutreffen dürfte. Sie findet aber tatsächlich heute noch Anwendung, da sie grundlegend für die Massenkommunikationsforschung ist und bis heute Gültigkeit besitzt. (vgl. dazu Schenk 2009: 65; Schulz 2009: 171) Natürlich muss Maletzkes Definition heute kritisch hinterfragt werden und kann nicht mehr bestehen, ohne die Entwicklungen der letzten 50 Jahre in die Betrachtung miteinzubeziehen. Erkenntnisse neuerer Kommunikationsforschung ergänzen diesen Begriff deshalb sinnvoll, außerdem beginnt eine Relativierung einzelner Charakteristika, so zum Beispiel jenes des dispersen Publikums. Bentele/Beck (1994: 15-50) machen in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung aufmerksam, dass sich heutige Massenmedien zunehmend zielgruppenorientiert ausrichten, was dazu führt, dass sich eine „Anzahl von Menschen“ nicht mehr „von Fall zu Fall“ einer „Aussage der Massenkommunikation zuwendet“ (Maletzke 1963: 28), sondern sich bestimmte Gruppen bestimmte Medieninhalte aussuchen. Ähnliches benennt Saxer (1998), der auf eine Ausrichtung der Medien von früherer „Medien-Anspruchskultur“, insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, hin zu einer „Medien-Akzeptanzkultur [...], für die Publikumspräferenzen immer ausschließlicher verbindlich sind“, hinweist und die Tendenz zum „Infotainment“ auch in der Berichterstattung über Politik bemerkt. (S. 49) Diese Tendenz der einen Seite, stark unterhaltungsorientiert aufzumachen, bewirkt auf der anderen Seite eine (noch stärkere) Besinnung auf qualitativ hochwertige Berichterstattung in anspruchsvollen Formaten. (vgl. dazu ebd.) Schulz (2009) beschreibt außerdem die Entwicklung, dass Medien-, Computer-, Mobilfunktechnik und Internet zusehends in den medialen Kommunikationsprozess eingebunden werden, so dass „die Grenzen zwischen Massenkommunikation, Telekommunikation, Nachrichten- und Online-Diensten unschärfer“ werden. (S. 171)

In der Literatur findet man neben der Bezeichnung Mediengesellschaft auch häufiger die Begriffe Informations- oder Kommunikationsgesellschaft. Der Begriff Informationsgesellschaft impliziert eine informierte Gesellschaft, was missverständlich ist, und hat außerdem eine quantitative Dimension. Deshalb präferiert diese Studie den Begriff der Mediengesellschaft, der die qualitativen Aspekte des Verhältnisses zwischen Akteuren und Medien inner-

---

halb eines Gesellschaftssystems zu erfassen versucht. Die moderne Gesellschaft, wie wir sie in Deutschland kennen, hat sich zu einer Mediengesellschaft entwickelt, in der die Massenmedien eine wesentliche Rolle spielen. Sie sind zur Voraussetzung für die Kommunikation in einer Gesellschaft geworden und stellen einen wichtigen demokratischen Eckpfeiler dar, indem sie aufdecken, was als Interessen- und Meinungskonflikt unbedingt öffentlich diskutiert werden muss. Demokratie ist Regierung durch Konflikt. Ohne die Artikulation von Konflikten durch die Medien würden diese im Keim erstickt. In der Gesellschaft auftretende Spannungen werden akzeptiert und rational erörtert. (vgl. dazu z. B. Meyn/Tonnemacher 2012) Wie aber soll es überhaupt zu einer Willensbildung kommen – in einer derart komplexen Welt? Die Massenmedien bieten die Möglichkeit, viele Staatsbürger mit den politischen und sozialen Auseinandersetzungen zu konfrontieren. Sie stellen Öffentlichkeit her, indem sie beispielsweise die Gegenstände eines Konflikts durch Information erst ins Bewusstsein rufen. Der einzelne Bürger ist also durch die Medien in der Lage, sich eine Meinung zu bilden. Ein wissendes Volk wiederum erzeugt Druck auf die politischen Akteure und andere in der Öffentlichkeit stehende Personen. Mit dieser freien und offenen Diskussion verknüpft sich die demokratische Hoffnung, dass im öffentlich ausgetragenen Meinungskampf „voluntas in eine ratio“ überführt werden kann. (Habermas 1990: 153) Hat Gerhards (1998) Recht mit der These, „dass moderne Demokratien ohne Öffentlichkeit nicht denkbar sind“ (S. 270), und davon ausgehend, dass Öffentlichkeit massenmedial vermittelt wird, dann sind moderne Demokratien ohne die Medien nicht überlebensfähig. Die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien ist also ein basisdemokratisches und deshalb schützenswertes Gut. Diese Freiheit ist jedoch angreifbar: Medien üben politischen Einfluss aus und entfalten Macht, gleichzeitig werden sie aber selbst auch von verschiedenen Akteuren beeinflusst. Denn auch die Politik versucht, die Medien zu beeinflussen.

In der heutigen Gesellschaft sieht es so aus, als könne die unmittelbare interpersonale Kommunikation<sup>6</sup> nicht mehr das an Wissen und Erkenntnis vermitteln, das vor 100 Jahren noch ausreichte. Durch Kontakt zur Gemeinschaft, sei es in der Kirche, im Dorf oder in der Partei, wurde man direkt mit neuester Information versorgt. Bedeutend früher, im Mittelalter, behielten sich Könige und Gelehrte ihr Wissen als Privileg vor, und das Volk galt gemeinhin als uninformiert. Wissen über bestimmte Geschehnisse wurde nur kleinen Gruppen zugänglich gemacht, und die Verbreitung war nur durch direkte Kommunikation möglich. Wissen galt – mehr noch als heute – als Macht. Massenkommunikationsmittel ermöglichen es heute, nicht nur Wissen über seine Umgebung anzureichern, sondern sich umfassend über das Geschehen in allen Bereichen auf der ganzen Welt zu informieren. Durch diese Möglichkeit kommt es zu einem steigenden Informationsbedürfnis, das nur die Mittel der Massenkommunikation noch zu erfüllen vermögen. Ihnen wird deshalb eine *Informationsfunktion* zugesprochen. Dabei wird klar, dass das Wissen des Einzelnen nicht mehr durch eigene Erfah-

---

<sup>6</sup> Zu den verschiedenen Funktionen und Ausprägungen interpersonaler Kommunikation in Unterscheidung zu Massenkommunikation: Schenk (2009: 65-80).

---

rung angereichert wird, sondern größtenteils aus durch Medien vermitteltem Wissen besteht. Das bedeutet, „[...] daß sie [die Massenmedien, Anm. d. Verf.] den Erkenntnisstand unserer Gesellschaft, ‚die Bilder in unseren Köpfen‘, soweit es keine Möglichkeit der Primärerfahrung gibt, in entscheidendem Maße prägen“. (Schulz 1974: 157) In Bezug auf politische Information sollen sie den Erkenntnisstand der Gesellschaft erhöhen und dem Einzelnen ermöglichen, sich aktuelles Wissen über das Tagesgeschehen anzueignen.

Die Kommunikationsforschung geht davon aus, dass sich die Ziele oder Funktionen der Massenkommunikation aus den Bedürfnissen, die die Rezipienten an ein Medium stellen, begründen. McQuail (1983) nennt folgende Bedürfnisarten: *Informationsbedürfnis*, *Bedürfnis nach persönlicher Identität*, *Bedürfnis nach Integration und sozialer Interaktion*, *Unterhaltungsbedürfnis*. (S. 82f; zitiert in Schulz 2009: 192-193) Korrespondierend dazu, werden den Massenmedien in einer Demokratie im Allgemeinen folgende politische Funktionen zugeschrieben: *Information*, *Mitwirkung an der Meinungsbildung*, *Kontrolle und Kritik*. Hinzu kommen *Unterhaltung* und *Bildung*. (vgl. dazu Meyn/Tonnemacher 2012: 13ff) Die Aufgaben, die Massenmedien in einer Gesellschaft erfüllen, sind nicht gesetzlich verankert, dennoch sind sie als quasi normativ zu betrachten.

Die Entwicklung der Mediengesellschaft geht mit einer zunehmenden Ökonomisierung oder Kommerzialisierung der Medien einher, die zu einer Distanz zu gesellschaftlichen Akteuren führt, wie sie im privaten Rundfunk der Fall ist. Dort ist zwar in den 1980er Jahren versucht worden, pluralistisch besetzte Gruppen in die Entscheidungsprozesse innerhalb des Senders einzubeziehen, jedoch kann ihr Einfluss bei Weitem nicht mit dem der Gremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gleichgesetzt werden. Die logische Konsequenz: Gesellschaftliche Rückkopplung spielt im privaten Rundfunk kaum eine Rolle, während die Bedeutung der privaten Rundfunkunternehmen wächst. (Jarren/Donges 2006: 27) Eine Orientierung erfolgt in erster Linie an wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen, die Wahrnehmung politischer oder gesellschaftlicher Aufgaben bleibt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk überlassen. Rückkopplung setzt laut Frank (1995) Vertrauen der Gesellschaft in die Unabhängigkeit der Medien voraus und gelingt nur unter der Voraussetzung der Berichterstattung ohne Kontrolle oder Einflussnahme auf die vermittelten Informationen durch Staat oder Politik als Adressaten des Rückkopplungsprozesses. (S. 321-322) Für die Interaktion von politischen Akteuren und Medien in einer Mediengesellschaft ergeben sich aus dem Strukturwandel innerhalb des Mediensystems grundlegende Konsequenzen. Zum einen verändern sich die Bedingungen für politische Akteure, die sich an die Gegebenheit der medial vermittelten Politik unter dem Druck von Öffentlichkeit / Publikum anpassen müssen:

„Mit der Entwicklung von Mediendemokratie verändern sich Stil und Inhalte der Politik. Der Demos verkörpert sich im Publikum, dem sich die Politik über die Medien täglich zu vermitteln hat. Es wächst damit der Druck auf die politischen Akteure, die eigenen

---

Programme der Nachrichtenwertlogik der Massenmedien anzupassen, und das berührt nicht nur die Bedingungen der Darstellung, sondern auch Bedingungen der Herstellung ihrer Politik.“ (Neidhardt 2007: 35)

Diese veränderten Bedingungen bleiben jedoch nicht unerwidert, sondern führen zu einer Reaktion politischer Akteure, ihrerseits aktiv auf das mediale System einzuwirken. Zum anderen nehmen mediale Akteure eine zentrale Position ein und damit eine vermittelnde Funktion wahr:

„Dem Interesse des Volkes an Publizität begegnet nun das Interesse der politischen Akteure an deren Nutzung für sich selber. Daraus entwickeln die Medien ihr politisches Gewicht. Sie werden Teil des intermediären Systems demokratischer Interessenvermittlung. Die Medien nehmen von allen Seiten Themen und Meinungen auf und machen sie nach allen Seiten hin transparent. Über die Medien beobachten sich politische Akteure sowie das Publikum und reagieren auf das, was sie auf diese Weise wahrnehmen.“ (S. 33)

Für politische Kommunikation bedeutet das:

„Politische Akteure beobachten das eigene Handeln und das anderer politischer Akteure im Spiegel der Medien. Ebenso nehmen Medien das politische Geschehen nicht nur unmittelbar, sondern in hohem Maße auch medienvermittelt wahr: Medien beobachten Medien! Insofern ist politische Kommunikation zunächst einmal ein politisch-publizistischer Resonanzraum mit wechselseitiger Beobachtung der am Kommunikationsprozess beteiligten politischen und medialen Akteure.“ (Sarcinelli 2011: 18)

Jarren/Donges (2011: 24) wie auch Sarcinelli (1998) bezeichnen die Folge der medialen Beeinflussung der politischen Öffentlichkeit als die „Medialisierung“ oder synonym „Mediatisierung“ der politischen Kommunikation:

„M. im Kontext politischer Kommunikation kann dreierlei bezeichnen: (1) die wachsende Verschmelzung von Medienwirklichkeit und politischer sowie sozialer Wirklichkeit, (2) die zunehmende Wahrnehmung von Politik im Wege medienvermittelter Erfahrung sowie (3) die Ausrichtung politischen Handelns und Verhaltens an den Gesetzmäßigkeiten des Mediensystems.“ (S. 679)

Was den Fall Brender angeht, stehen die miteinander agierenden Personen und Akteurskonstellationen im Prozess der Entscheidungsfindung im Mittelpunkt. Die Rezeption und Wirkung von Medieninhalten durch das Publikum spielen im Fall Brender eine untergeordnete Rolle, wohl aber sind die Produktion von Medieninhalten als Ergebnis von Interaktionspro-

---

zessen zwischen medialen und politischen Akteuren sowie ihre Produktionsbedingungen von Bedeutung. Jarren/Donges (2011) haben hierzu einen theoretischen Ansatz entwickelt, der davon ausgeht, dass politische Akteure ihre Ziele strategisch verfolgen und dabei ressourcensparend vorgehen. Dabei setzen sie auf die Vermittlungsleistung der Medien, die sie wiederum zu beeinflussen versuchen. Dieser theoretische Ansatz, der sich als eigener Ansatz auf die neuesten Erkenntnisse zu politischen Kommunikationsprozessen innerhalb der Soziologie und der Politikwissenschaft stützt und systemtheoretische Überlegungen mit denen der Handlungstheorie vereinbart, begreift politische Kommunikation als Handlungssystem, in dem Akteure beeinflussen und selbst beeinflusst werden:

„Handlungssysteme sind soziale Strukturen, die sich durch Interaktionen zwischen Akteuren herausbilden. Sie sind einerseits flexibel, da sie permanent von den Akteuren durch ihr Handeln produziert und reproduziert werden. Handlungssysteme weisen andererseits eine Stabilität auf, weil die Akteure ein Interesse am Fortbestand der Interaktion haben und daher norm- und regelgeleitet interagieren.“ (S. 25)

Akteure handeln innerhalb von Systemen, wobei weniger das individuelle Handeln erklärt werden soll, sondern vielmehr das *handelnde Zusammenwirken*, welches stattfindet, wenn Akteurskonstellationen – also mindestens zwei Akteure – interagieren. Zentrale Motivation jedes Akteurs ist die Durchsetzung von Interessen. Aus akteurstheoretischer Perspektive wirken sich soziale Strukturen prägend auf das Handeln von Akteuren, genauer auf das handelnde Zusammenwirken von Akteuren aus – und umgekehrt. Neben Akteuren als „handlungsfähige Sozialsysteme“ bestehen auch „handlungsprägende Sozialsysteme“, sogenannte constraints. (vgl. Jarren/Donges 2006: 66-67) Unter constraints werden in der akteurstheoretischen Analyse „Funktionserfordernisse handlungsprägender Sozialsysteme“ verstanden, „in denen sich Akteure als handlungsfähige Sozialsysteme bewegen“. (S. 66) Sie beeinflussen und begrenzen Akteurshandlungen innerhalb von sozialen Systemen, das heißt, Akteure treffen ihre Entscheidungen unter Vorgabe abstrakter Ziele und Mittel zu deren Erreichung durch constraints und wählen diejenigen Handlungen, die ihre Ziele erreichbar machen, unter der Prämisse des geringsten Aufwands aus. (Gerhards 1994: 80-81; Jarren/Donges 2006: 67) Im Zusammenhang mit constraints spricht Gerhards (1994) auch von „strukturellen Restriktionen“ (S. 80), die die Entscheidungen und Handlungen der Akteure prägen. Im Folgenden soll näher betrachtet werden, inwieweit politische Kommunikation dazu beiträgt, diese Entscheidungen als kollektiv bindende Entscheidungen zu legitimieren, und die wichtige demokratische Funktion der Öffentlichkeit erörtert werden.

### 3.2 Legitimität durch politische Kommunikation

„Legitimität bezeichnet die soziale Anerkennungswürdigkeit eines Gemeinwesens und seiner Herrschaftsordnung. [...] Legitimität als eine demokratietheoretische Funda-

---

mentalkategorie politischer Kommunikation knüpft den Geltungsanspruch politischer Herrschaft an eine kommunikative Begründungsleistung. [...] Politische Herrschaft in der Demokratie ist zustimmungsabhängig und deshalb auch begründungspflichtig. Beide, Zustimmung und Begründung, finden ihre Realisierung durch und im Rahmen politischer Kommunikation.“ (Sarcinelli 2011: 89-90)

Regierungshandeln ist demokratisch legitimiert und hat zum Ziel, verbindliche Entscheidungen herbeizuführen und durchzusetzen. Die Herausforderungen demokratischen Regierens im Spannungsverhältnis von „Authentizität“ und „Effektivität“ (Hirscher/Korte 2003: 7) liegen dabei in der Umsetzung des Wählerwillens in eine lösungsorientierte Gesetzgebung einerseits und der teils damit in Konflikt stehenden Bewältigung von Krisen und damit wiederum verbundenen, für den Souverän unpopulären oder gar schmerzhaften Maßnahmen. Es geht um Macht durch Legitimation, die durch freie Wahlen und Regierungsbildung formal erhalten wird. (ebd.) Der Begriff Legitimität erfährt in der Politikwissenschaft ein spezifisches Verständnis in Abgrenzung zum umgangssprachlichen Gebrauch, welcher lediglich eine Aussage über den Grad der Akzeptanz oder Zulässigkeit eines Themas oder Gegenstands trifft. Legitimität bezieht sich im wissenschaftlichen Rahmen stets auf die politische Ordnung oder das politische System als Bezugsgrößen der Makroebene und wird erst im „Rekurs auf die Sinnfunktion staatlicher Macht“ plausibel. (Sarcinelli 2011: 91) Der Begriff Legitimation beschreibt den Prozess: „Legitimität bedarf der permanenten Legitimation durch Information und Kommunikation. Deshalb ist Legitimität Determinante und Resultante politischer Kommunikation.“ (ebd.)

Neben Kommunikation ist Öffentlichkeit eine zentrale Bedingung für die Erzeugung von Legitimität: „Indem das Prinzip Öffentlichkeit sowohl die Entscheidungsfindung als auch die Machtkontrolle gewährleisten muss, ist Öffentlichkeit Bedingung der Legitimität moderner Herrschaftsordnungen, die auf demokratische Zustimmung rekurrieren müssen.“ (Jarren/Imhof/Blum 2000: 9; vgl. auch Baugut/Grundler 2009: 55) Politische Akteure nutzen Öffentlichkeit im Prozess der Legitimation als Arena zur politischen Willensbildung und zur Rechtfertigung ihrer politischen Entscheidungen und damit zur Machterhaltung. (ebd.) In dauerhaft öffentlich geführten Kommunikationsprozessen vollzieht sich die Legitimationserzeugung unter sich verändernden Bedingungen stets neu, so dass einmal erreichte Legitimität in einem demokratischen Staat keine dauerhafte Gültigkeit für sich beanspruchen kann. „Deshalb ist politische Kommunikation eine *conditio sine qua non*<sup>7</sup> von Legitimität.“ (Sarcinelli 2011: 91) Das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip unterscheidet Staat und Gesellschaft in öffentlich und privat. Während Privates geschützt wird, vollzieht sich die Diskussion über staatliche Angelegenheiten und politische Entscheidungen öffentlich und transparent, deren Durchsetzung erhält dadurch politische Legitimität. (Deppenheuer 2001: 9) Öffent-

---

<sup>7</sup> Bedeutung: notwendige Bedingung oder *ursächlich* im rechtlichen Sinne, „Bedingung, ohne die nicht“.

---

lichkeit „als spezifische demokratische Eigenschaft“ (Sarcinelli 2011: 76) spielt eine zentrale Rolle im politischen Willensbildungsprozess. Die Presse ist in einem pluralistischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland ein unverzichtbares Instrument, um unabhängig von staatlichen Einflüssen Öffentlichkeit über alle bedeutenden Vorgänge in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur herzustellen. Die Voraussetzung für Öffentlichkeit ist, „[...] dass jeder einzelne Bürger als freier Bürger sich eine Meinung über die staatlichen Angelegenheiten bilden kann und soll, und dass politische Herrschaft von den Willensbekundungen der Bürger abhängig und durch sie legitimierbar ist“. (Gerhards 1998: 268) Der Begriff trägt von Beginn an eine normative Bedeutung: Politische Entscheidungsfindung soll für den Bürger transparent sein und ihm somit die Möglichkeit bieten, sich aktiv durch Diskussion und Argumentation zu beteiligen. Eine absolutistische Entschlussfassung wird abgelehnt. Dietz (1995) unterscheidet zwischen normativer und deskriptiver Bedeutung von Öffentlichkeit: „Öffentlichkeit gewinnt dort normative Bedeutung, wo sie zur Bestimmung des Gemeinwohls und zur Entscheidungsfindung beiträgt, während sich ihre deskriptive Funktion auf bloße Veröffentlichung von Informationen, Meinungen und Handlungen beschränkt.“ (S. 120)

Unter Öffentlichkeit soll im weiteren Verlauf „[...] ein Kommunikationssystem verstanden werden, in dem Akteure über politische Themen im Horizont eines Publikums, das durch ‚prinzipielle Unabgeschlossenheit‘ [...] gekennzeichnet ist, kommunizieren“. (Gerhards 1998: 269) Hinsichtlich normativer Kriterien schreibt Neidhardt (1994) dem Kommunikationssystem Öffentlichkeit drei Hauptfunktionen im Kommunikationsprozess (*input, throughput, output*) zu: die *Transparenzfunktion*, d. h., Öffentlichkeit soll offen sein für alle gesellschaftlichen Gruppen sowie für Interessen, Meinungen und Themen von kollektiver Bedeutung, die *Validierungsfunktion*, d. h. diskursiver Umgang von Öffentlichkeitsakteuren mit Themen und Meinungen unter dem Druck der vorgebrachten Argumente auch mit der Fähigkeit, die eigenen Positionen zu revidieren, und die *Orientierungsfunktion*. Diese ist erfüllt, wenn die durch öffentliche Kommunikation im Diskurs erzeugte „öffentliche Meinung“ das Publikum überzeugt und von ihm akzeptiert werden kann. (S. 7-9) Die Bedeutung von Öffentlichkeit und der daraus resultierenden öffentlichen Meinung ergibt sich aus der intermediären Stellung:

„Öffentlichkeit kann also verstanden werden als ein intermediäres System, das sowohl zwischen dem politischen System und den Bürgern, zwischen verschiedenen politischen Akteuren als auch zwischen dem politischen System und den Interessen anderer gesellschaftlicher Teilsysteme vermittelt. Im Zuge des Vermittlungsprozesses wird öffentliche Meinung erzeugt, das heißt eine Meinung, die sich in den Arenen öffentlicher Meinungsbildung weitgehend durchzusetzen vermag („herrschende Meinung“). Öffentlichkeit als intermediäres System konstituiert sich durch den Austausch von Informationen und Meinungen durch Personen, Gruppen und Organisationen; seine prinzipielle Offenheit (Zugangsoffenheit) gegenüber allen und potenziell allen Themen („Laienöffentlichkeit“) und die Möglichkeit zur Teilnahme im Kreis der Anwesenden als

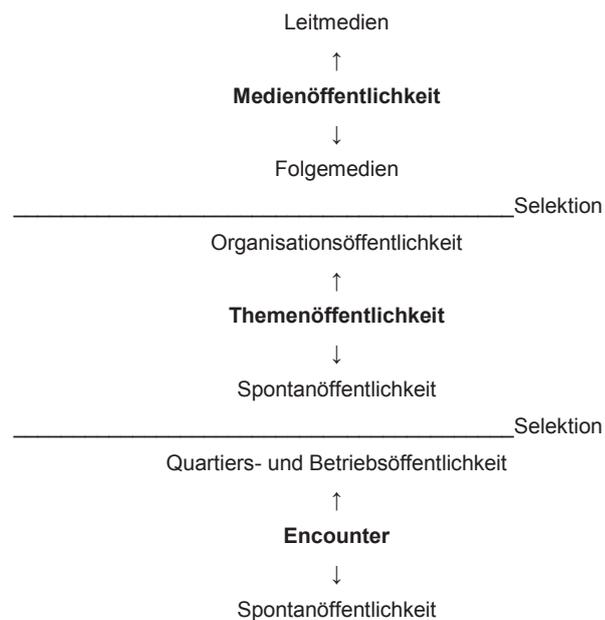
---

auch die Möglichkeit zur Teilhabe im Kreis der Abwesenden [...]“ (Jarren/Donges 2011: 101)

Öffentlichkeit verbindet durch öffentliche Meinung den Staat mit den Bedürfnissen der Gesellschaft. Sie ist mit anderen Worten der wechselseitige Vermittler zwischen den Bürgern und den politischen Akteuren. Über die Öffentlichkeit werden politische Herrschaftspositionen und politische Entscheidungen an die Präferenzen der Bürger rückgebunden. Öffentlichkeit ist folglich als Kommunikationssystem zu verstehen, das beidseitig als Beobachtungs- und Meinungsplattform genutzt wird. Dabei bemühen sich beide Seiten um Einflussnahme auf die Bildung öffentlicher Meinung. Die Bürger sind daran interessiert, ihre Präferenzen durchzusetzen und bei den politischen Akteuren Resonanz zu erzeugen. Die politischen Akteure wiederum wollen die formbaren Meinungen der Bürger via Öffentlichkeit zu ihren Gunsten beeinflussen. Das gegenseitige Bemühen um Einflussnahme erzeugt hie wie da Integration, Stärkung des Zusammenhalts und damit Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. (vgl. dazu Sarcinelli 2011: 55ff; Gerhards 1998: 268-274; 694-695)

Jarren/Donges (2011) unterscheiden drei Ebenen der Öffentlichkeit: die *Encounter-Ebene*, auf der in erster Linie spontan, räumlich, zeitlich und sozial beschränkt und ohne hohen formalen Organisationsgrad öffentlich kommuniziert wird, die *Themen- oder Versammlungsöffentlichkeiten*, also thematisch zentrierte Interaktions- und Handlungssysteme, und die *Medienöffentlichkeit*. Durch einen Selektionsprozess werden Themen schließlich zu Medienthemen. (S. 104-105; vgl. dazu auch Neidhardt 1994)

Abb. 1: Ebenen der Öffentlichkeit



(nach Jarren/Donges 2011: 105)

---

Sarcinelli (2011) reflektiert zwei demokratietheoretische Basistheorien als Hauptströmungen zur Erforschung von Legitimitätsaspekten politischer Kommunikation: Das *repräsentationstheoretische Modell* und das *diskurstheoretische Modell*. (S. 93-98) Die Modelle bieten sowohl unterschiedliche Zugänge als auch Lösungen zur Frage von Legitimität im demokratischen Staat an. Als Gemeinsamkeit gehen beide Modelle von einer theoretisch vollzogenen Entwicklung des Staates von einer „omnipotenten politischen Steuerungsinstanz“ hin zu einer systemtheoretisch begründeten Betrachtung der Politik als ein gesellschaftliches Teilsystem aus, welches im Gegensatz zu anderen Teilsystemen die Funktion wahrnimmt, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. (S. 94) In der heutigen Betrachtung moderner Gesellschaftsformen wird die kommunikative Rückkopplung der politischen Herrschaft und der Gesellschaft als konstitutiv für die Qualität von Legitimität angesehen bzw. sind Kommunikationsleistungen des Staates praktisch und theoretisch in Bezug auf die Frage nach Legitimität als relevant erkannt worden. (ebd.)

Das *repräsentationstheoretische Modell* setzt repräsentative<sup>8</sup> und demokratische Herrschaft gleich. „Wesensmerkmal demokratischer Repräsentation ist auch, dass das Handeln der Wenigen auf das Volk selbst zurückgeführt wird bzw. von ihm ausgeht.“ (S. 95) Repräsentation basiert auf den Ideen des *Mandats*, der *Repräsentation* und der *Verantwortlichkeit*. (Kevenhörster 1998: 293) Aus der Beziehung zwischen Repräsentanten und denen, die sie repräsentieren, entsteht ein permanenter Konflikt, zu dessen Lösung die Regierenden aufgefordert sind. Gelingt ihnen der Konsens mit den Interessen der Repräsentierten durch responsives Verhalten, erhalten sie Zustimmung und Vertrauen. Gelingt dies nicht, verfällt die Repräsentationsbeziehung. (S. 295) Wird Repräsentation als dynamischer, responsiver und kommunikativer Prozess aufgefasst, kann die auf den ehemaligen Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde zurückzuführende Idee der Legitimationskette<sup>9</sup> funktionieren, die den Willen des Wählers in einer ununterbrochenen Kette durch die demokratische Legitimation politischen Handelns trägt. (Sarcinelli 2011: 95; vgl. dazu Böckenförde 1991) Parlamentarisch-repräsentative Politik ist abhängig von der konstanten Kommunikation der Repräsentanten mit den Repräsentierten, aber auch zu ihr verpflichtet, zum einen um die Legitimität ihres politischen Handelns zu erreichen und zu überprüfen, zum anderen bedarf es der Kommunikation, um Themen und Interessen aufzunehmen, die für die politische Gestaltung relevant sind. Auch nicht-artikulierte Interessen können so erkannt werden. Diese Abwägung zwischen partikular formuliertem Willen und gesellschaftlich relevanten Handlungsbedarf ist der Auftrag von Repräsentation. (Sarcinelli 2011: 95) In der Konsequenz bedeutet das: „Repräsentation verlangt deshalb eine moralische Orientierung öffentlichen Handelns von Repräsentanten durch Wahrnehmung und Vergegenwärtigung der realen Interessen und Willen

---

<sup>8</sup> Zur Vertiefung vgl. Fraenkel (2011); Leibholz (1966); für einen Überblick zur Begriffsgeschichte und zu Ansätzen der Repräsentationsforschung vgl. von Alemann (2001b: 437-440).

<sup>9</sup> Die Anfälligkeit der Legitimitätskettentheorie für Probleme in der empirischen Überprüfung ist der Grund, warum diese verfassungsrechtliche Theorie hier erwähnt, jedoch keiner ausführlicheren Betrachtung unterzogen werden soll.

---

der Repräsentierten im Medium des Allgemeinen.“ (ebd.) Kommunikation als Wesensmerkmal repräsentativer Demokratie bedeutet nicht, dass diese Demokratie als kommunikativ bezeichnet werden kann, sondern dass sie „in gewisser Weise institutionenfixiert“ bleibt: „Damit die lautstarke Vertretung von Partikularinteressen nicht im kompromisslosen Klientelismus endet, bedarf es nicht nur der Artikulation und Kommunikation, sondern auch der institutionell, d. h. durch Repräsentativorgane gesicherten ‚Konversion‘ gegensätzlicher Standpunkte in tragfähige politische Strategien und hinlänglich gemeinwohlverträgliche Problemlösungen.“ (S. 95-96; vgl. auch Herzog 1993: 52)

Repräsentation vermittelt zwischen Innen- und Außenwelt im politischen System und gewährleistet politische Kommunikation, die dem politischen System bei der Erarbeitung zielorientierter Lösungen hilft. (Kevenhörster 1998: 293) Für intensive politische Kommunikation braucht ein demokratischer Verfassungsstaat durchsetzungsstarke politische Institutionen, die dem Anspruch demokratischer Repräsentation gerecht werden. „Auch die Frage nach der *Stabilität einer demokratischen Repräsentativverfassung* ist daher vor allem eine Frage der *Akzeptanz, Leistungsfähigkeit und Dauerhaftigkeit politischer Institutionen*.“ (S. 296; Hervorhebungen im Original) Diese Institutionen sind Produkte von komplexen Handlungsgewohnheiten, Routinen, habitualisierten und typisierten Handlungsweisen, aus denen Kommunikationsformen zwischen individueller und gesellschaftlicher Ebene entstanden sind und die kollektive Identitäten ausgebildet haben, die die Institutionen in Bewegung halten. Dabei nehmen sie eine wichtige Funktion ein, denn sie bieten den von ihnen Repräsentierten Orientierung, Stabilität und Sicherheit und schaffen Ordnung. (S. 295-296) Doch sie sind nicht von Dauer, wenn sie ihr Gefüge nicht stets selbst überprüfen und weiterentwickeln. Durch „anhaltende Prozesse der Säkularisierung, Rationalisierung und Individualisierung“ verringert sich „die Anziehungskraft alter Leitideen“ (S. 296), und damit einher geht der Akzeptanz- und Bedeutungsverlust von Institutionen, bis hin zu deren Abschaffung. Ganze Bereiche gesellschaftlichen Lebens werden zusehends individualisiert und ohne institutionelle Unterstützung organisiert. Die Folgen zeigen sich in der Abwendung von politischem Engagement und in der Politikverdrossenheit.

Das *diskurstheoretische Modell* setzt auf freie und ungehinderte Interessenartikulation aller politischen und gesellschaftlichen Gruppen zum Zweck der Legitimation politischer Entscheidungen, was, um es vorwegzunehmen, unter den Bedingungen einer massenmedial getragenen Öffentlichkeit heutzutage nicht mehr ganz realistisch ist. Auch sollen durch den öffentlichen Diskurs nicht artikulierte Interessen erkannt und die Inklusion aller gesellschaftlichen Gruppen gewährleistet werden. Kommunikation ist auch hier die grundlegende Idee zur Erzeugung von Legitimität, das Erkennen allgemeingültiger Interessen ist hier abhängig von der Rationalität der vorgetragenen Argumente. (vgl. Sarcinelli 2011: 96) Das Ergebnis eines frei von Macht- und Hierarchiestrukturen geführten, also „herrschaftsfreien“, öffentlichen Diskurses ist nach Habermas (1990) zwangsläufig rational und damit idealerweise wahrhaftig.

---

Die Theorie der „deliberativen Demokratie“ stellt den öffentlichen Diskurs politischer Themen als das Idealbild politischer Legitimation fest. Deliberation schafft „zivilgesellschaftliche Gegenöffentlichkeiten“ (S. 97; vgl. dazu Habermas 1990; Habermas 1996) zu staatlich organisierter und institutioneller Öffentlichkeit. Öffentlichkeit und Deliberation sind ohne Kommunikation aller potentiell Beteiligten demnach keine ausreichende Voraussetzung für die Legitimation politischer Handlung. Nach anfangs höchst pessimistischer Betrachtung des „Strukturwandels der Öffentlichkeit“ als durch die Massenmedien bedingter gesamtgesellschaftlicher Verfallsprozess zeigt Habermas einige Skepsis gegenüber seinen früheren, jedoch völlig unbestritten wegweisenden Thesen. In seiner 1990 neu aufgelegten Ausgabe von „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ bezieht er deutlich Stellung:

„Kurzum, meine Diagnose einer geradlinigen Entwicklung vom politisch aktiven zum privatistischen, vom kulturräsonierenden zum kulturkonsumierenden Publikum greift zu kurz. Die Resistenzfähigkeit und vor allem das kritische Potenzial eines in seinen kulturellen Gewohnheiten aus Klassenschranken hervortretenden, pluralistischen, nach innen weit differenzierten Massenpublikums habe ich seinerzeit zu pessimistisch beurteilt.“ (Habermas 1990: 30)

Zur Legitimitätsfrage von Kommunikation stellt Habermas fest, dass der öffentliche Diskurs mit einer „kommunikativen Macht“ verbunden ist, die es vermag, Legitimation zu erschaffen und wieder zu entziehen. (Sarcinelli 2011: 97; vgl. dazu Habermas 1990) Sarcinelli (2011) beantwortet die Frage nach dem Erkenntnisgewinn zur Legitimitätsfähigkeit politischer Kommunikation vor dem Hintergrund des Habermasschen Verständnisses deliberativer Demokratie wie folgt:

„In diesem Konzept von Demokratie verschiebt sich der Ort der Legitimitätszeugung weg von den traditionellen Kanälen der Interessenorganisation, politischen Willensbildung und demokratischen Entscheidung. Mit der Auflösung der Volkssouveränität in den zivilgesellschaftlichen Verfahren der permanenten Erzeugung kommunikativer Macht, die sich freilich auf die Beschaffung und den Entzug von Legitimation beschränkt, bleibe, so sagt Habermas, der symbolische Ort der Macht ‚leer‘. Seine diskurstheoretisch begründete Erwartung vernünftiger Ergebnisse gründet sich stattdessen auf das Zusammenspiel der institutionell verfassten politischen Willensbildung mit den spontanen, nicht-vermachteten Kommunikationsströmen einer nicht auf Beschlussfassung, sondern auf Entdeckung und Problemlösung programmierten, in diesem Sinne dann auch nicht-organisierten und weithin wohl auch nicht-medialen Öffentlichkeit.“ (S. 97)

Wie bereits beschrieben, kann Legitimität als „normativ begründeter Geltungsanspruch und als empirisch messbare Anerkennung dieses Anspruchs“ erkannt werden. (S. 98) Unter-

---

schiedliche Perspektiven auf den politischen Legitimationsprozess und den damit einhergehenden spezifischen Kommunikationsleistungen der politischen Akteure einerseits und denen des Publikums auf andererseits erlauben eine genauere Betrachtung der Wechselwirkungen beider „Pole“ von Legitimität. Sarcinelli (2011) schlägt dazu eine Unterscheidung in *system- und akteurszentrierte* Ansätze sowie *publikumszentrierte* Ansätze vor.

*System- bzw. akteurszentrierte* Ansätze betrachten „das Feld politischer Kommunikation, das vor allem den Bereich organisierter Politik oder das Handeln von Positionseliten umfasst“ (S. 99), da sich dort Legitimationsprozesse entfalten, die in einer funktional immer weiter ausdifferenzierenden Gesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dem politisch-administrativen System wird trotz vermeintlichem Steuerungsverlust des Staates nicht der legitimatorische Anspruch auf die Beeinflussung sozialer Prozesse und die Durchsetzung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Regelungen abgesprochen. Im Gegenteil, lediglich die Form der Aufgabenerfüllung ist eine andere geworden und mit ihr die durch die Medien vermittelte Kommunikation staatlicher Instanzen. (ebd.) Der Konkurrenzkampf um mediale Aufmerksamkeit als Teil legitimatorischen Geltungs- und Herrschaftsanspruchs nimmt zu und schafft neue Tätigkeitsfelder, hier zum Beispiel die stetig wachsende politische Öffentlichkeitsarbeit, *Public Relations*, die inzwischen „mehr als eine Art Arm legitimer Interessenvertretung in der pluralistischen Gesellschaft“ ist. Vielmehr komme ihr der Status als „wesentlicher Teil eines Systems“ zu, der „Legitimation durch Kommunikation“ beschafft. Dieser Stellenwert ist bisher wissenschaftlich unklar erfasst bzw. befindet sich „[d]emokratiethoretisch in einer Grauzone“. (S. 100) Eine Überhöhung von *Public Relations* als demokratiethoretisch relevante Größe, die gar konstitutiv für eine Mediendemokratie ist, lehnt Sarcinelli ab. (vgl. dazu ebd.) Wahlkämpfe als zeitlich abgeschlossene, professionalisierte kommunikative Handlungsfelder bieten Einblicke in die politische Show, in die Selbstinszenierung als selbstverständlicher Teil der Politik und Politikvermittlung, denen zwar „kommunikative Steuerungsleistungen“ und Komplexitätsreduktion gelingen, deren „politische Inszenierungspraxis“ demokratiethoretisch jedoch „strittig“ ist. (ebd.)

Die *publikumszentrierten Ansätze* zur Betrachtung von Legitimität stellen den Rezipienten politischer Kommunikation in den Mittelpunkt, von ihm wird Unterstützung des politischen Systems erwartet, damit Legitimität gewährleistet werden kann. Es stellt sich nach Sarcinelli in diesem Zusammenhang die Frage, ob und inwieweit das „politische Kommunikations- und Informationsangebot Voraussetzungen schafft für die Ausbildung von politischem Interesse, für eigenständige Urteilsbildung, für gesellschaftliches und politisches Engagement oder auch für eine eher passive Hinnahmefähigkeit“. (S. 101) Legitimität wird heute unter anderen Bedingungen erzeugt:

„Die fortschreitende gesellschaftliche Modernisierung, insbesondere die politische Auszehrung tradierter politisch-kultureller Milieus, die schleichende Ablösung politi-

---

schen Verhaltens von Schicht- und Milieubindungen, insgesamt also das, was als Zunahme politischer Mobilität bezeichnet wird, hat die kommunikativen Bedingungen für die Erzeugung von Legitimität verändert. Zu beobachten ist eine zunehmende Subjektivierung von Legitimität. Legitimitätsüberzeugungen geraten immer mehr in Abhängigkeit zu eigenen Wahrnehmungen. Von Tradition gelöst werden sie so mehr und mehr auch Produkt variierender Informations- und Kommunikationsangebote.“ (ebd.)

Durch diese Betrachtung aus unterschiedlicher Perspektive soll der Anschluss von Legitimität an Arbeits- und Handlungsfelder politischer Kommunikation gelingen. Beide Ansätze betrachten das Gesamtsystem auf der Makroebene und sind deshalb auch demokratietheoretisch anschlussfähig (S. 98-99), was im Fall der *publikumszentrierten* Ansätze nicht einfach gegeben ist. Gelingen kann der Anschluss aber dort, wo Ergebnisse von Mikroanalysen auch gesamtgesellschaftliche Relevanz haben und „Rückschlüsse auf die Ausbildung des ‚Legitimitätsglaubens‘ (Max Weber)“ (ebd.) erlauben.

Folgt man diesen Ausführungen, erscheint die Rechtfertigung informeller und nicht-öffentlicher<sup>10</sup> Aspekte des politischen Kommunikationsprozesses durch die Regierenden in Hinblick auf Legitimität schwierig, ihre Existenz gar illegitim, bedeuten vertrauliche Gespräche und Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit doch die Abwesenheit der für die Legitimation daraus resultierender Entscheidungen wichtigen Transparenz. Dies bestätigt auch Göhler (1995):

„Nach liberal-konstitutioneller, erst recht demokratischer Lesart dürfen politische Institutionen nicht im Verborgenen agieren, sie müssen sich öffentlich verantworten – so ist Öffentlichkeit nicht nur selbst politische Institution, sondern auch eine Eigenschaft politischer Institutionen, sie ist ein im normativen Sinne unverzichtbares Prinzip moderner politischer Institutionen.“ (S. 7)

Baugut/Grundler (2009) verweisen in diesem Zusammenhang auf die einseitige „Fokussierung auf den Öffentlichkeits-Aspekt von Legitimität“ und merken an, dass „die Anerkennungswürdigkeit der demokratischen Ordnung auch von der Qualität der Ergebnisse politischen Handelns abhängig ist“. (S. 56) Dies bestätigt auch Sarcinelli (2011) indirekt, indem er darauf hinweist, dass sich Legitimität „nicht rein empirisch in der Summe der Legitimitätsüberzeugungen erschöpft, sondern sich auch normativ auf die Qualität der Herrschaftsstruktur bezieht“. (S. 90) Legitimität in der demokratischen Gesellschaftsordnung bewegt sich „im Spannungsfeld von politischer Kultur und politischer Struktur“, und damit sind „Öffentlichkeit und Kommunikation eine notwendige, keineswegs aber hinreichende Bedingung von Legitimität“. (ebd.) Weiterhin bezeichnet er das Streben nach „Totaltransparenz“ als „Ausdruck

---

<sup>10</sup> Zur Differenzierung der Begriffe „informell“ und „nicht-öffentlich“ siehe Kapitel 4.1.

---

mangelnder politischer Klugheit“, welche unweigerlich in „Handlungsunfähigkeit und politische Machtlosigkeit“ mündet. (S. 78) Depenheuer (2001) verweist im Zusammenhang mit einer Überinszenierung von Politik durch Medien auf die daraus folgende Konsequenz der Politikverdrossenheit: „Zudem macht eine totale Öffentlichkeit Politik uninteressant: die Kulissendemokratie kennt kein Arkanum, über das zu rätseln sich lohnt. Die permanente Öffentlichkeit nimmt ihr jeden Mythos.“ (S. 15) Inwieweit sich Vertraulichkeit im kooperativen Staat rechtfertigen lässt, beantwortet das nächste Kapitel.

### 3.3 Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im kooperativen Staat

„Die freiheitliche Demokratie ist eine öffentliche – oder sie ist nicht.“ (Jestaedt 2001: 83)

„Das Lebenselixier sowohl der offenen Gesellschaft als auch des ihr zugeordneten Staatsmodells besteht daher nicht in der einseitigen Betonung von Offenheit, Öffentlichkeit, Öffnung, sondern in einem ebenso spezifischen wie komplexen Mischungsverhältnis von Offenheit und Geschlossenheit, von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, von Öffnung und Ausschließung, von Inklusion und Exklusion.“ (S. 73)

In der Politikforschung zu Öffentlichkeit und Vertraulichkeit im kooperativen Staat konstatiert Sarcinelli (2011) eine zunehmende Abflachung des politischen Systems innerhalb der modernen Gesellschaft zu einem „Funktionssystem neben anderen“ (S. 75), in dem der Staat zusehends seine Steuerungsfähigkeit verliert. Durch „Kommunikation, Kooperation, Verhandlung“ mit Akteuren unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Bereiche gelingt dem Staat auch weiterhin erfolgreiche Steuerung, die seinem Machtverlust entgegenwirkt, jedoch nicht ohne Konsequenz: „Steuerungserfolge werden dabei vielfach mit einer Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft erkaufte.“ (ebd.) Die Entscheidungsfähigkeit des Staates hängt heute deutlich von seiner Kommunikationsleistung ab, die sowohl öffentlich als auch vertraulich abläuft. Gerade die Mixtur aus beiden Kommunikationsmöglichkeiten erscheint sinnstiftend für eine Regierung in einer funktional differenzierten Gesellschaft. (vgl. auch Jestaedt 2001) Wo innerhalb politischer Institutionen werden politische Kompromisse als Ergebnis austarierter Verhandlungen zwischen mehreren für die jeweiligen Lösungen beteiligten Akteure auf den Weg gebracht und vor allem wie? Mit Sicherheit festzustellen ist, dass dieser Entscheidungsweg nicht von Anfang an von der Öffentlichkeit begleitet wird und auch nicht werden kann, denn oft sind gerade die informelle Vorabsprache, die diskrete Verhandlung, die vertrauliche Wegbereitung maßgeblich für eine erfolgreiche Lösungsfindung, die als ausgereifte Idee der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert werden kann. Diese Betrachtung orientiert sich freilich an der politischen Praxis. Zu Recht fragt Sarcinelli (2011) in diesem Zusammenhang nach der demokratietheoretischen Rechtfertigung diskreter politischer Handlung:

---

„Wie aber lassen sich Diskretion, Vertraulichkeit, Halb- und Nicht-Öffentlichkeit in Demokratien rechtfertigen, in denen doch Öffentlichkeit zur institutionellen Grundausstattung gehört? Darf es in einer offenen Gesellschaft neben der öffentlichen ‚Bühne‘ der Politik überhaupt ‚Hinterzimmer‘ geben, also einen Bereich politischer Diskretion mit exklusiven Zugängen? Wie lassen sich Nicht-Öffentlichkeit und Vertraulichkeit unter demokratiethoretischen und funktionalen Gesichtspunkten rechtfertigen?“ (S. 76)

Aus verfassungstheoretischer Sicht kann eine rechtsstaatliche Demokratie ohne Öffentlichkeit nicht existieren, staatliches Handeln findet demnach stets auf der öffentlichen Bühne statt. Vertrauliche und diskrete Elemente staatlichen Handelns oder „Schattenpolitik“ (von Alemann 1994a: 26) erscheinen als Regelabweichung. Der Rückschluss, „Nicht-Öffentlichkeit, Vertraulichkeit und Geheimhaltung“ seien deshalb mit einer demokratischen Staatsform unvereinbar, ist jedoch falsch. (Jestaedt 2001: 88) Vertraulichkeit im Rechtsstaat ist „rechtfertigungsbedürftig [...] vor dem Grundsatz der Öffentlichkeit staatlichen Wirkens“. (ebd.) Baugut/Grundler (2009) weisen darauf hin, dass Geheimhaltung eine juristische Begrifflichkeit ist, die im Hinblick auf Kommunikation staatlicher Akteure regelvorgabend ist, während Vertraulichkeit „den Charakter freiwilliger Selbstverpflichtungen“ hat, denen Journalisten und Politiker folgen, ohne gesetzlich dazu verpflichtet zu sein. (S. 49) Andere Autoren gehen auf diese Unterscheidung nicht ein und verwenden die Begriffe teilweise synonym. (vgl. dazu Sarcinelli 2011: 74ff; Depenheuer 2001: 7ff; aus verfassungstheoretischer Perspektive Jestaedt 2001: 67ff) In dieser Studie wird daher nicht zwischen den Begriffen Geheimhaltung und Vertraulichkeit explizit kategorisiert, der Hinweis von Baugut/Grundler wird jedoch als erwähnenswert erachtet. Gleiches gilt für die Diskretion.

Die Idee der totalen Transparenz stellt sich in der politischen Praxis als nicht praktikabel heraus, da die öffentliche Präsentation jeder Stufe politischer Entscheidungsfindung eher zu Chaos<sup>11</sup> und allgemeiner Verwirrung als zu lückenloser Nachvollziehbarkeit politischer Übereinkünfte führt. Beides gilt: Bevor sich Regierungen, Parteien, Gewerkschaften, Kirchen oder andere Institutionen mit Vorhaben, Maßnahmen, Initiativen und Gesetzesvorhaben der Öffentlichkeit zur Diskussion stellen, bedarf es eines gewissen Maßes an Vertraulichkeit, um die Entwürfe im Vorfeld abzustimmen. (vgl. Sarcinelli 2011: 77) Die Politikfeldforschung sieht in der diskreten Verhandlung „einen für die erfolgreiche Problemlösung entscheidenden Operationsmodus“ (S. 79), eine theoretische sozialwissenschaftliche Fundierung oder systematische empirische Studien zu Vertraulichkeit und Diskretion im politischen Prozess stünden dagegen noch aus. Depenheuer (2001) stellt im Hinblick auf eine historisch deutliche (Funktions-)Veränderung des Verhältnisses von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit fest:

---

<sup>11</sup> Die relativ junge Piratenpartei strebt die vollkommene Transparenz ihrer politischen Arbeit an, stößt damit aber zusehends an die Grenzen der Machbarkeit. Eine ähnliche Erfahrung machten Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Anfangsphase mit dem Versuch, stets öffentlich zu tagen.

---

„Diente Öffentlichkeit seit der Aufklärung als staatsrechtliches Postulat der Legitimation von Politik, verbürgte sie die Richtigkeit der in öffentlicher Diskussion beratenen Entscheidungen und stand umgekehrt Geheimhaltung unter Verdacht, nur Partikularinteressen zu befriedigen, so dient heute unter den Bedingungen der Mediengesellschaft mit ihrem totalen Öffentlichkeitsanspruch Vertraulichkeit umgekehrt gerade als Bedingung der Möglichkeit von Sachlichkeit und Gemeinwohldienlichkeit politischer Entscheidungen.“ (S. 15-16)

Jestaedt (2001) betont in seiner demokratietheoretischen Betrachtung von Öffentlichkeit und Vertraulichkeit in einem freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat die Wichtigkeit des richtigen Verhältnisses beider Paradigmen. Tatsächlich existiere ein Rechtfertigungsgefälle von Öffentlichkeit als Grundprinzip demokratischer Ordnung in Richtung der Vertraulichkeit, die vor dem Hintergrund staatlichen Handelns stets begründet werden muss und nur von begrenzter Dauer sein darf<sup>12</sup>. Privates dagegen erhebt das Recht auf Schutz, seine Offenlegung erfolgt entweder freiwillig oder unter spezifischen Umständen. Eine Rechtfertigung dafür, Privates privat zu halten, bedarf es aus dieser Sicht nicht. (S. 89) Gerechtfertigte Gründe, staatliches Tun zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden zu lassen, lassen sich nach Jestaedt in zwei Gruppen, *modale* und *materiale Geheimhaltungsgründe*, einteilen und nach Ziel und Wirkung unterscheiden. (S. 90) Das Argument, der Staat käme in bestimmten Fällen seiner Pflicht nicht oder nur eingeschränkt nach, es sei denn, er könne nicht-öffentlich verhandeln, rechtfertigt eine gewisse Vertraulichkeit: „Nicht-Öffentlichkeit als Preis effektiver Aufgabenerfüllung.“ (ebd.) Diese Argumentation zur Kategorie *modaler Geheimhaltungsgründe* erfährt schnell die Grenzen ihrer Wirksamkeit, da sich die Geheimhaltung auf den Schutz sekundärer Rechtswerte bezieht:

„Der Rechtswert der Effektivität als solcher ist jedoch inhaltsindifferent und kann jeder inhaltlichen Aufgabenstellung – ungeachtet des rechtlichen Wertes oder Unwertes, der sich in ihr verkörpert – beigegeben werden. Sein Wert erschöpft sich darin, die Realisierung anderer, eben primärer Rechtswerte voranzutreiben und zu gewährleisten. [...] Die Rechtfertigungswirkung derartiger modaler, auf den Schutz sekundärer Rechtswerte zielender Geheimhaltungsgründe ist, für sich genommen, freilich bescheiden.“ (S. 91)

*Materiale Geheimhaltungsgründe* liegen dann vor, wenn ein primärer Rechtswert unter bestimmten Bedingungen die nicht-öffentliche Behandlung erforderlich werden lässt. Zusammenfassend dient die Geheimhaltung dem *Schutz von Bestand und Eigenart des Staates*,

---

<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang verweist Jestaedt (2001) wiederholt darauf hin, dass es sich bei der Feststellung des Rechtfertigungsgefälles um eine Annahme aus der *Verfassungstheorie* handelt. Das positive Verfassungsrecht lässt die inhaltliche Ableitung einer stets zu begründenden staatlichen Vertraulichkeit aus dem Grundgesetz nicht erkennen. (S. 88-89)

---

dem *Schutz der funktionellen Binnendifferenzierung des Staates* und dem *Schutz von Individualität und Personalität Privater*. (S. 105; vgl. dazu auch 105ff) Unter der Prämisse der sorgsam Abwägung zwischen öffentlichem und vertraulichem Regieren können aus der Verfassungstheorie einige legitime Geheimhaltungsgründe abgeleitet werden<sup>13</sup>. Die Rechtsprechung gewährt eine gewisse Orientierung, inwieweit Vertraulichkeit notwendig und gewinnbringend für demokratisches Regieren ist und wie weit sie gehen darf. Das Bundesverfassungsgericht sieht einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ der Regierung, indem es ihr einen durch das Parlament „nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ zuspricht. (BVerfGE 67, 100 (139); vgl. dazu Depenheuer 2001: 17) Weitere Beispiele aus der politischen Praxis lassen sich finden: Der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat tagt stets nicht-öffentlich, seine Mitglieder sind nicht weisungsgebunden. Dies kann durchaus als Voraussetzung für die erfolgreiche Arbeit des Gremiums angesehen werden, ist aber als demokratiethoretische Überlegung kritisierbar, da es sich zu „einer Art dritte[n] Kammer“ entwickelt. (Sarcinelli 2011: 78) Auch Tarif- oder Koalitionsverhandlungen finden nicht öffentlich statt und dienen zunächst der gegenseitigen Auslotung von Interessen, Problemen und deren möglicher Lösungen. Zudem sei auf die in großer Zahl existierenden informellen Gesprächsrunden „zum freimütigen Meinungsaustausch“ (Depenheuer 2001: 17) hingewiesen, die sowohl rein politisch (z. B. Koalitionsrunden) als auch politisch-medial (z. B. Hintergrundkreise) besetzt sein können und nicht in ihrer Gesamtheit bekannt und erfassbar sind. (ebd.)

Die öffentliche politische Debatte folgt bestimmten formalen Zwängen, sprich Rollen werden eingehalten, der politische Gegner wird genau beobachtet, es wird repräsentiert. Das offene Gespräch ist oftmals nur möglich, wenn es informell stattfindet, unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Auch können Verhandlungen erst lösungsorientiert und effektiv geführt werden, wenn die Verhandlungspartner sicher sein können, dass sie ihre (unausgereiften) Vorschläge nicht zu jedem Zeitpunkt öffentlich rechtfertigen müssen und sich auch Fehler erlauben dürfen. Vertraulichkeit dient als „Ventil“, indem sie neben der repräsentativen Debatte einen Rahmen für die „vernünftige [...], allein sachbezogene [...] Debatte“ schafft (Depenheuer 2001: 16), dabei kann es sogar zu einer inhaltlichen Diskrepanz zwischen offiziellem und inoffiziell Statement kommen:

„Inhalte und Formen von öffentlicher und vertraulicher Diskussion fallen aber nicht notwendig zusammen: was öffentlich gesagt wird, muss nicht das sein, was man privat denkt, und spielt im vertraulichen Gespräch keine Rolle; umgekehrt erfährt man die eigentlichen Gründe für das vertraulich Vereinbarte öffentlich nie.“ (ebd.)

---

<sup>13</sup> Lesenswert zum Thema Staatsgeheimnis aus der (subjektiven) Perspektive politischer Praxis: in der Bundesrepublik Deutschland Winands (2001); in der ehemaligen DDR Schabowski (2001).

---

Bei Bekanntwerden eines solchen Falles entpuppt sich dieses – extreme – Verhalten jedoch als politischer Fallstrick, als Affront gegenüber den Gewählten und der Öffentlichkeit, der mit erheblichen Vertrauensverlust nicht nur gegenüber des einzelnen Politikers einhergeht, sondern auch zum Schaden seiner Fraktion, Partei oder Organisation gerät, für die er spricht. Gewissermaßen aufgefangen werden derart konträre Aussagen durch die Anwesenheit politischer „Freunde“, die ebenfalls im Interesse von Partei oder Fraktion handeln und bedacht sind, Schaden abzuwenden und Glaubwürdigkeit herzustellen. Auch hier ist Vertraulichkeit eine Möglichkeit der Kontrolle und Herstellung politischer Geschlossenheit. Depenheuer (2001) stellt abschließend fest:

„Die Vertraulichkeit politischer Entscheidungsvorbereitung beruht also keineswegs auf unlauteren Absichten, bildet kein Indiz für eine fehlende Rechtschaffenheit der Beteiligten; sie ist vielmehr strukturell notwendiges Korrelat zum umfassenden und permanenten Öffentlichkeitspostulat der Demokratie. In der vertraulichen Diskussion findet die Vernunft des Sachgesprächs eine Nische innerhalb der totalen Öffentlichkeit einer fortgeschrittenen Mediendemokratie.“ (S. 16-17)

Das richtige Mischungsverhältnis zwischen Vertraulichkeit und Transparenz stets neu abzuwägen ist Aufgabe aller am demokratischen Prozess Beteiligten. Im Wissen dieser Vorüberlegungen kann sich nun dem Thema informelle Kommunikation zugewandt werden. Wie informelle Kommunikation definiert wird und sie zur Entscheidungsvorbereitung beiträgt, klärt das folgende Kapitel. Im Fall Brender waren ausschließlich mediale und politische Eliten am kommunikativen Austausch und am Entscheidungsprozess beteiligt. Es müssen also der Begriff Elite definiert und die informellen Kommunikationsleistungen der Eliten im politisch-medialen Inter-Elitennetzwerk beleuchtet werden, da theoretisch davon ausgegangen werden kann, dass die am Fall Brender beteiligten Eliten in stabile und dichte Kontaktstrukturen eingebunden waren.

---

## **4. Informelle Kommunikation**

### **4.1 Der Begriff „informell“**

In der Literatur werden Begriffe wie formal, formell, informal und informell, Informalität, Informalisierung usw. nicht trennscharf verwendet. Schulze-Fielitz (1984) vertritt die verfassungsrechtliche Ansicht, der Begriff des Informalen sei vom Informellen abzugrenzen, und unterscheidet entsprechend informelle Prozesse im Rahmen rechtlicher Verfahren von informellen Verfassungsregeln „als Gesamtheit jener ungeschriebenen Regeln für das Verhalten der führenden Amtsträger in den obersten Staatsorganen, aber auch den politischen Parteien und den vergleichsweise öffentlichkeitsbedeutsamen gesellschaftlichen Gruppen, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als auf Dauer unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten Verfassungslebens betrachtet wird“. (S. 20) Formelles Regierungshandeln hat demnach seine Basis in Rechtsnormen, ist institutionalisiert und unterliegt öffentlicher Kontrolle. (von Beyme 1991: 31) Für die politikwissenschaftliche Betrachtung scheint die juristische Abgrenzung zwischen formalisierten und nicht-formalisierten Regierungshandeln zu eng gefasst und nur schwer konsequent durchzuhalten, außerdem werden in den Sozialwissenschaften auch andere Formen regelhaften Handelns als formelles Regierungshandeln akzeptiert. (ebd.) Die Begriffe informal / informell werden deshalb im Folgenden synonym verwendet und nicht in der Bedeutung unterschieden. *Informalisierung* wird als ein fortschreitender Prozess begriffen, während *Informalität* ein konkretes Handlungsmuster darstellt. (Stüwe 2006: 547)

Baugut/Grundler (2009) ziehen die Unterscheidung öffentlich / nicht-öffentlich zur Dimensionierung politischer und medialer Interaktionen der Unterscheidung formalisiert / informell vor, mit der Begründung, ihnen so „durch den bedeutungsschweren Begriff der ‚Öffentlichkeit‘ Brisanz zu verleihen, in dem sich normativ-demokratiethoretische Anknüpfungspunkte bilden“. (S. 50) Diese Begrifflichkeit erscheint unter den genannten Aspekten sinnvoll, für die vorliegende Studie bietet das Begriffspaar formell / informell jedoch zusätzlich die Möglichkeit, Abläufe komplexer Kommunikationsprozesse viel stärker zu differenzieren als lediglich unter dem Aspekt der Öffentlichkeit bzw. Nicht-Öffentlichkeit. Wie im späteren Verlauf der Studie erörtert wird, ist Nicht-Öffentlichkeit nicht zwingend informell, sondern kann verschiedene Grade der Formalität aufweisen. (Lesmeister 2008: 48) Zum Beispiel: Ein Interview mit einem Politiker findet in der Regel zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit in einem nicht-institutionalisierten Rahmen statt, das Gespräch wird später jedoch veröffentlicht, hat damit also eine nicht so starke formelle Ausprägung wie zum Beispiel eine Pressekonferenz, die ebenfalls öffentlich, aber stark institutionalisiert ist. Einzelgespräche zwischen Politikern und Journalisten, die auf gemeinsamen Delegationsreisen oder in Restaurants stattfinden, sind stärker informell geprägt und weniger institutionalisiert, jedoch teilweise öffentlich. Es bedarf also der Heranziehung unterschiedlicher Ausprägungen beider Begriffspaare formell /

informell sowie öffentlich / nicht-öffentlich, um Kommunikationsprozesse zwischen medialen und politischen Akteuren zu präzisieren. Eine Gleichsetzung der Begriffe öffentlich / formell bzw. nicht-öffentlich / informell wird deshalb für diese Studie als unzureichend abgelehnt. Auch aus einem weiteren Grund: Verfassungsrechtlich betrachtet, steht politische Öffentlichkeit gesellschaftlicher Privatheit gegenüber. Das Demokratieprinzip, durch die Transparenz politischer Entscheidungen ihre Legitimation zu erreichen, hat in einem freiheitlich-demokratisch verfassten Staat Gültigkeit für den politischen Austausch. Privates dagegen hat einen Anspruch auf Schutz. Die Begrifflichkeit des Privaten hat hier einen gesellschaftlichen Bezug und fasst Interessen von Einzelnen zusammen. Informelle politische Kommunikation hat diesen individuellen Schutzanspruch nicht, sondern dient der Entscheidungsvorbereitung später öffentlich werdender politischer Kompromisse. (vgl. Deppenheuer 2002: 18; Kapitel 3.3)

In der Regierungsforschung stellt Informalität eine zentrale Kategorie zur Beschreibung des Regierens dar (Stüwe 2006: 547), denn die ausschließliche Betrachtung formaler Organisation kann die Realität nur unvollständig abbilden. (Kropp 2003: 23) Keine politische Praxis kann rein formal oder rein informal sein, so dass die Analyse ausschließlich öffentlicher politischer Kommunikationsprozesse ohne Kenntnis über die informellen Abläufe nur unzureichend sein kann. (Wewer 1998: 325) Es hat also keinen Sinn, die Begriffe formell / informell (bzw. formal / informal) antithetisch aufzufassen, da eine solche Gegenüberstellung nur vordergründig standhalten kann, stattdessen ist von einem „Kontinuum an Verhaltens- und Handlungsformen auszugehen“. (Wewer 1991: 11) Kastning (1991) lehnt die einfache Dichotomie formell (formal) versus informell (informal) ebenfalls ab. Vielmehr kann von einem „Kontinuum zwischen den Extremen von rechtlich vollständig determinierten Formen und Inhalten sozialen und politischen Handelns und des informellen Handelns ohne Regelmäßigkeit, auf dem [...] unterschiedliche Grade formalen und informalen Handelns festgemacht werden könnten“ (S. 70), gesprochen werden. Das bestätigt auch von Beyme (1991): „Die Regelmäßigkeit des Regierungshandelns ist daher nicht in eine schlichte Dichotomie formell / informell, zulässig / rechtswidrig zu pressen. Die Vorstellung eines Kontinuums scheint angemessener.“ (S. 31)

Abb. 2: Varianten politischen Handelns und Verhaltens



(nach Kastning 1991: 71)

---

Um politisches und soziales Handeln zu verstehen, reicht der Bezug auf rechtliche Kriterien nicht aus, da auch Konventionen, die sich aus Umgangskultur, Erfahrung und Tradition speisen, dieses Handeln beeinflussen. (Kastning 1991: 70) Zumal Juristen informelles Handeln oft als Verstoß gegen Rechtsnormen interpretieren, während in der Politikwissenschaft informelles Handeln nicht generell als problematisch angesehen wird, ihm nicht der „Ruch des Illegalen“ (von Beyme 1991: 31) anhaftet<sup>14</sup>. Eine Differenzierung unter den Kriterien der Regelmäßigkeit, der Verbindlichkeit und der materiellen oder funktionalen Bedeutung erscheint nach Kastning (1991) sinnvoll, da sie über eine bloße Bestimmung von Formalitätsgraden des Regierens hinaus eine Bestimmung von Funktion und Bedeutung formeller und informeller Komponenten des Regierungshandeln zulässt:

„In diesem Sinne ließen sich dann Komponenten des Regierens, die rein formal zwar regelmäßig beachtet werden müssen und verbindlich sind, aber keine materielle Bedeutung für Inhalt und Ergebnis von Regierungshandeln haben, von solchen Elementen unterscheiden, deren Formalisierungsgrad gering ist, die gleichwohl aber zum regelmäßigen Regierungsgeschäft gehören, einen gewissen Grad an sozialer oder politischer Verbindlichkeit aufweisen und von hoher funktionaler Bedeutung sind.“ (S. 70)

Im Fall Brender kommunizieren politische Akteure, die als Vertreter und Repräsentanten von Parteien und Landesregierungen ihre Aufgaben als ZDF-Verwaltungsratsmitglieder wahrnehmen, miteinander. Inwiefern sie zwischen den Interessen ihrer Institutionen, die sie als politische Akteure vertreten (Parteien), und den Entscheidungen, die sie als (unabhängige) Verwaltungsräte im Sinne des Senders zu treffen haben, trennen, wird im empirischen Teil untersucht. Um der Kommunikationskultur, die sich in dem offiziellen Gremium ZDF-Verwaltungsrat, den informellen *Freundeskreisen*, zwischen Gremienmitgliedern und ZDF-Journalisten abspielt, in der späteren Analyse näher auf den Grund gehen zu können, soll zunächst die informelle Kommunikation von Regierungen betrachtet werden. Dabei wird verdeutlicht, welche Funktion und Bedeutung informelle Aspekte im Kommunikationsprozess politischer Akteure einnehmen können.

#### 4.2 Informelle Kommunikation als Entscheidungsvorbereitung

„Regierung ist beides: Person und Institution, Individuum und Organisation, Motivation und Normation. Indessen stehen sich Individualität des Regierenden und Maschinerie der Regierung nicht unvermittelt gegenüber. Zwischengelagert ist ein Kommunikationsnetz nicht angeordneter, nicht geplanter, nicht festgeschriebener Handlungszusammenhänge, das mit den persönlichen Erwartungen und Verhaltensweisen der Beteiligten verknüpft ist. Es geht nicht um die Welt der Organisationspläne, Dienststanwei-

---

<sup>14</sup> Stüwe (2006) weist darauf hin, dass in der politikwissenschaftlichen Transitionsforschung gelegentlich eine Gleichsetzung von Informalem mit Klientelismus und Korruption stattfindet. (S. 546)

---

sungen, Statushierarchien, sondern um ein soziales Beziehungsgefüge jenseits der formalen Organisation, aber vor der Einzelpersonlichkeit.“ (König 1991: 203)

Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland erscheint zunächst die Entscheidungskompetenz ausschließlich Sache der politischen Repräsentanz zu sein. Verbindliche politische Entscheidungen treffen demnach Bundestag und Bundesrat und die Regierung. Das ist formal richtig und verfassungsrechtlich verankert. „Doch wo fallen politisch brisante Entscheidungen tatsächlich?“, fragt Rudzio (1991: 125) und weist darauf hin, dass die Antwort nur auf den ersten Blick selbstverständlich erscheint, da Entscheidungen nicht zwangsläufig durch Verfassungsorgane getroffen werden und damit rechtsverbindlichen Charakter haben, sondern auch informelle Beschlüsse Entscheidungen sind, sofern sie sich durchsetzen und zu entsprechenden, rechtlich verbindlichen Beschlüssen zuständiger Verfassungsorgane führen. (ebd.) Die oberflächliche Annahme, in einem parlamentarischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland werden die kollektiv bindenden Entscheidungen in erster Linie im Kabinett und beim Bundeskanzler getroffen und an das Parlament weitergetragen, entspricht häufig nicht der Realität politischer Willensbildungsprozesse, da sich in der politischen Praxis stets informelle Strukturen hinter oder neben der formalen Organisation ausbilden und entsprechend Einfluss üben. Diese informellen Gruppen „erinnern daran, dass es immer zwei Formen für die Bildung von Strukturen gibt: eine systemzentrierte und funktionale einerseits und eine personenzentrierte und emotionale andererseits“. (Wewer 1991: 19) In der Bundesrepublik Deutschland ist das Regierungssystem stark fragmentiert, was verschiedene Handlungsebenen eröffnet, auf denen institutionelle und politische Akteure agieren. Um ihre Interaktionen in Einklang zu bringen, bilden sich mitunter regelmäßige, partiell regelhafte, jedoch formal nicht festgeschriebene Entscheidungs- und Handlungsmuster heraus, die sich unter Umständen zu normativen Verhaltenserwartungen verdichten (Kropp 2003: 23) und deren Verknüpfung mit formalen Komponenten des Regierens konstituierend für Dauer und Funktion einer Regierung erscheinen, sofern sie nicht kontraproduktiv gegenüber formaler Organisation innerhalb der politischen Führung wirken, Parallelstrukturen ausbilden oder von Rechtsnormen abweichen. (S. 24) Marschall/Strünck (2004) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Entinstitutionalisierung des politischen Prozesses: Politik verlässt ihre angestammten Arenen. Die klassischen Organe der Politikherstellung werden transzendiert.“ (S. 15) Diese Entwicklung hat Konsequenzen für alle am politischen Prozess Beteiligten: „Politik wird von Ad-hoc- und Issue-Koalitionen und informellen Kreisen, Kommissionen und Beiräten mitgestaltet, also von Akteuren, die neue Machtzentren zu bilden scheinen.“ (ebd.; vgl. dazu auch Korte 2003a)

Für die Analyse politischer Prozesse greift die Konzentration auf Institutionen zu kurz. Auf der Suche nach politischen Runden, die, hochkarätig besetzt, in der Lage sind, Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen, die später bindend sind, stößt man unweigerlich auf

---

eine Vielzahl informeller Gremien, die rechtlich nicht geregelt sind, jedoch größten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess ausüben. Rudzio (2008) versteht

„- unter ‚politisch wichtigen Entscheidungen‘ diejenigen, bei denen der Fortbestand einer Regierungskoalition auf dem Spiele steht oder erheblich belastet werden könnte,  
- unter ‚tatsächlicher‘ Entscheidung nicht den rechtsverbindlichen Abschluss eines Entscheidungsprozesses, sondern jede (auch informale) Übereinkunft, die anschließend durch formal verbindliche Entscheidungen umgesetzt wird“. (S. 11)

Der gesamtgesellschaftliche Bedarf an Politik bzw. an gesamtgesellschaftlichen Entscheidungen bedeutet gleichzeitig auch den Bedarf an einem politischen *Entscheidungszentrum*, das in der Lage ist, politisch wichtige Entscheidungen zu formulieren, Mehrheiten dafür zu generieren und sie schließlich durchzusetzen. Ein derartiges Entscheidungszentrum unterliegt nach Rudzio (2005) bestimmten Anforderungen, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Es sollte in der Lage sein, Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten, ihnen Verbindlichkeit und gesellschaftliche Akzeptanz zu verschaffen und Lösungen auch für komplexe Probleme effektiv, d. h. in einem zeitlich angemessenen Rahmen, zu erarbeiten. (S. 219)

Vertrauliche Kommunikation erscheint insofern notwendig, als politische Akteure unter öffentlichen Bedingungen nach anderen Maßstäben als im vertraulichen Rahmen kommunizieren. Das Verhalten im Scheinwerferlicht der politischen Vorderbühne kann ein anderes sein, als der Akteur backstage zeigt, sprich im informellen und diskreten Rahmen der politischen Hinterbühne. Dort gelten zwar ebenfalls Regeln, jedoch sind sie hauptsächlich auf eine Konsensfindung ausgerichtet und weniger auf strategische politische Inszenierung mit dem Ziel, das Publikum von sich zu überzeugen. (vgl. dazu Kepplinger 1993; auf das Bühnen-Modell wird in Kapitel 4.4 noch ausführlicher eingegangen) Politischer Konsens bedeutet fast immer auch den politischen Kompromiss. Das gegenseitige Abtasten des politischen Verhandlungspartners vor dem Hintergrund eigener, jedoch nicht einseitiger Interessensvertretung ist nur unter der Voraussetzung diskreter Verfahren möglich:

„An der Schnittstelle zwischen politischer Führung und Bürgern zeigt sich im politisch-administrativen Prozess der Entscheidungsvorbereitung also ein Spannungsverhältnis zwischen zwei verschiedenen Rationalitäten: demokratische Legitimität durch Offenheit, Transparenz und Bürgernähe auf der einen und sachlich fragenorientierte Effektivität und politisch-strategische Interessenabklärung im Wege diskreter Aushandlung von Kompromissen zwischen entscheidungsbeteiligten Akteuren auf der anderen Seite.“ (Sarcinelli 2011: 81)

Vertrauliche Kommunikation erscheint als geeigneter Rahmen für die Vorbereitung politischer Lösungen als Ergebnisse kompromissbereiter, zielorientierter Verhandlungen zwi-

---

schen verschiedenen Interessensvertretern, welche unter medialer Beobachtung nicht zustande gekommen wären. Paradoxerweise kann die Entwicklung zu einem System der weitestgehend medial vermittelten und öffentlichen Mediendemokratie der Grund sein, warum politische Entscheidungen zusehends informell getroffen werden müssen. Als Reaktion auf den Druck der Öffentlichkeit, verbunden mit dem demokratischen Anspruch der Medien, politisches Handeln der Regierenden zu jeder Zeit für die Bürger transparent darzustellen, ziehen sich politische Akteure in informelle Zirkel zurück oder inszenieren ihre Politik für eine mediale Aufbereitung. Beides schließt sich nicht aus und kann auch gleichzeitig stattfinden. An informeller Entscheidungsfindung sind meistens weniger oder teilweise auch andere Akteure beteiligt, was besser zur Konfliktvermeidung und -lösung beiträgt als die Zusammensetzung formaler Gremien. Die Effektivität informeller Verhandlungen kann auch den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen. (vgl. Stüwe 2006: 557-558) Informalität ist demnach die bessere Rahmenbedingung für Effektivität und Qualität von Regierungshandeln, wenn traditionelle, hierarchische Politiksteuerung an ihre Grenzen gerät. (S. 558; vgl. auch Scharpf 1991: 627) Den Vorteil der Effektivität haben informelle Entscheidungszentren gegenüber institutionalisierten Organen, da sie

- „- keinen Zuständigkeitsregelungen unterliegen, sich somit nicht mit Zweitrangigem beschäftigen müssen;
- ohne Geschäftsordnung arbeiten und so ungezwungener Verhandlungen ermöglichen;
- keinen Vorschriften gewaltenteilender Art unterworfen sind, welche eine optimale Sammlung der tatsächlich einflussreichsten Politiker des Mehrheitslagers verhindern.“  
(Rudzio 2005: 266)

Als Beispiel für effektive informelle Entscheidungsvorbereitung dienen Koalitionsrunden oder -gespräche, wie sie mittlerweile<sup>15</sup> zwischen der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen im Parlament üblich sind, deren Beschlüssen Regierung, Bundestag und Bundesrat folgen und die sich als das eigentliche Entscheidungszentrum deutscher Politik entpuppen. (vgl. Rudzio 2008: 12) An ihnen nehmen die wichtigsten Koalitionspolitiker aus Regierung, Koalitionsfraktionen und -parteien teil, genauer der Bundeskanzler, einige ausgewählte politisch einflussreiche Kabinettsmitglieder, die Fraktionsvorsitzenden und üblicherweise ihre Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer, die Parteivorsitzenden und ihre Generalsekretäre sowie zeitweise zu bestimmten Themen hinzugezogene Fachpolitiker aus dem Parlament oder die jeweiligen Ressortchefs. Diese Gespräche werden informell und nicht-öffentlich geführt, dennoch können sie als institutionalisierte Form politischer Verhandlung angesehen werden. Institutionalisation und Informalität treten hier gemeinsam auf. (vgl. dazu Stüwe 2006: 548; Rudzio 2005: 264; vgl. auch Lesmeister 2008: 41)

---

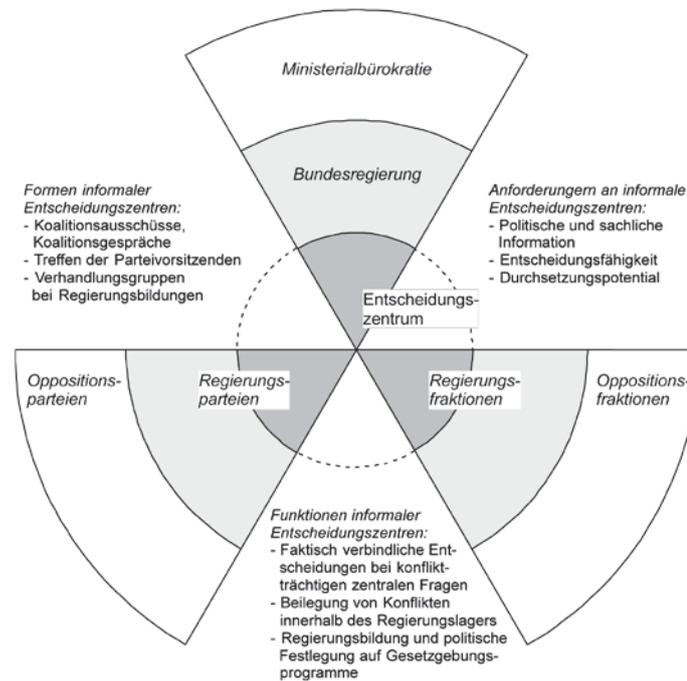
<sup>15</sup> Zur Tradition der Koalitionsrunden in den Regierungen Adenauer bis Schröder: Stüwe (2006). Zur Entwicklung informeller Koalitionspolitik in der Bundesrepublik: Kropp (2003).

---

Kropp (2003) stellt am Beispiel der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2002 unter Kanzler Gerhard Schröder fest, dass sich diese Regierung, trotz anfänglicher Ablehnung insbesondere der Fraktionsspitzen, nicht von der Praxis des informalen Regierens der Vorgängerregierungen abhebt, sondern diese kontinuierlich weitergeführt hat, wenn auch unter erschwerten Bedingungen als noch während der Kanzlerschaft Helmut Kohls. Die Informalität bestehender Regeln ist institutionell begründet, da die Struktur des deutschen Regierungssystems die Akteure dazu bringt, Willens- und Entscheidungsprozesse auf verschiedene Handlungsebenen zu verteilen, denn die formal dafür zuständigen Gremien erscheinen aufgrund ihrer Größe und Zusammensetzung für diese Aufgabe ungeeignet, so dass sich „stattdessen bewährte und verstetigte ‚Regieanweisungen‘, sprich: Entscheidungs- und Verhaltensregeln, herausgebildet“ haben (S. 30), die in ihrer Gesamtheit informell beschaffen sind. Die historische Entwicklung informeller Entscheidungsmuster und die damit einhergehende strukturell bedingte Entstehung von informellen Entscheidungszentren innerhalb einer Regierungskoalition, mit deren Hilfe überhaupt eine Entscheidungsfähigkeit zu erreichen sei, bestätigt auch Rudzio (2005: 220). Aufgrund vielfacher Erprobung hat Informalität in einer Koalition selbst mittlerweile einen „hohen Grad an Institutionalisierung und Erwartungssicherheit erreicht“. (Kropp 2003: 30-31) Koalitionsverhandlungen dienen damit als gutes Beispiel, „dass informale Regeln ein hohes Maß an normativer Wirkungsmacht entfalten können“. (S. 31)

Auch für die Regierung der Großen Koalition von 2005 bis 2007 unter Kanzlerin Angela Merkel stellt Rudzio (2008) eine Kontinuität des informellen Regierens fest, das sich im Laufe der Regierungsperioden nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute entwickelt hat. Im Entscheidungszentrum moderner parlamentarischer Systeme kann unter Mitwirkung von Regierung, Parlamentsmehrheit und Regierungsparteien eine Entscheidungsfreiheit und -fähigkeit erreicht werden, welche zwar verfassungsrechtlich nicht verankert, jedoch politisch und faktisch hohen Wert für die regierende Koalition haben. Der Koalitionsausschuss kann als Entscheidungszentrum heutiger Koalitionen identifiziert werden. (S. 17) Dem Kabinett wird eine faktisch exekutierende, nur formell noch beschließende Rolle zugesprochen. Es ist für die brisanten und die für den Erhalt der Regierungsmehrheit relevanten Fragen nicht mehr federführend, da die Entscheidungen bereits an anderer Stelle getroffen wurden. Zugespitzt: Während dem Kabinett die Erledigung der Routinearbeiten obliegt, treffen die Koalitionsrunden die wichtigeren Vorentscheidungen. (Rudzio 2005: 265; Schreckenberger 1994: 334) Zur Veranschaulichung stellt die folgende Abbildung informelle Entscheidungszentren im modernen parlamentarischen System nach Rudzio dar:

Abb. 3: Informelle Entscheidungszentren



(nach Rudzio 2005: 265)

Informelles Regierungshandeln wird von innen beeinflusst durch interne Prozesse in Politik und Verwaltung sowie von außen durch das politische System. Einflüsse von außen durch private Einflussnahme, zum Beispiel durch Korruption geförderte Entscheidungen, sind nicht erwünscht und ziehen Sanktionen nach sich, während der Einfluss von außen, der von Vertretern aus der Wirtschaft, von Lobbyisten, ausgeübt wird, wenn er auch immer noch kritisch zu betrachten ist, zu einem für beide Seiten vorteilhaften Ergebnis kommen kann. (von Beyme 1991: 46) Interessant im Zusammenhang mit politischer Kommunikation ist hier die These, dass es für Interessengruppen oft wichtiger ist, relevante Themen von der Agenda fernzuhalten, anstatt sie darauf zu setzen (Non-Agenda-Setting), wie Strünck (2006) am Beispiel der Regulierung des Rauchens und der Tabakkontrolle zeigt.

Innerhalb des politischen Systems ist eine fortschreitende Interpenetration der beiden Subsysteme Politik und Verwaltung feststellbar. Die Justiz hat zwar auch die Möglichkeit, Einfluss auf informelles Regierungshandeln zu nehmen, die informellen Einflüsse innerhalb des politischen Systems spielen sich jedoch hauptsächlich zwischen den Bereichen Politik und Verwaltung ab. (ebd.) Das administrative System birgt eine Vielzahl von Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen ihrer politischen Spitze, die mit dem Grad der Politisierung der Führungsebene steigt: „Man kann feststellen: Je stärker die Besetzung dieser Führungsebene – also z. B. die Abteilungsleiter in einem Ministerium – politischem Zugriff unterliegen [sic], desto geringer ist das Potential für bürokratische Verselbstständigung und Beeinflussung politischer Entscheidungen durch bürokratisches Management.“ (Korte 2003b: 16; vgl. dazu auch Felder/Grunow 2003: 29ff)

---

Zur Erreichung ihrer Ziele braucht die politische Führung Mehrheiten, die sie stetig neu aus verschiedenen Interessengruppen und unter Abwägung bestimmter rationaler Aspekte zur Problemlösung mobilisieren muss: „Dabei gilt es, die Sachrationalität der geplanten Maßnahme (Wie kann eine Problemlösung aussehen?) gegen die politische Vermittlungsrationa- lität (Wie und mit wem muss ich die Lösung des Problems vermitteln, um Mehrheiten dafür zu organisieren?) und die Durchsetzungsrationalität (In welchen Prozessen und Strukturen kann ich die Lösung durchsetzen?) abzuwägen.“ (Korte 2003a: 32) Der permanente Informationsfluss als Machtressource ist Grundvoraussetzung dieser politischen Entscheidungspro- zesse (ebd.) – und damit Grundlage für das Regierungshandeln. Strategisches Informations- und Kommunikationsmanagement gehört deshalb zu den bedeutenden Aufgaben politischer Spitzenakteure und dient ihrem Machterhalt. „Sachfragen sind mit Machtfragen immer ver- bunden.“ (Korte 2003b: 18) Ihre Entscheidungen treffen politische Spitzenakteure unter dem Einfluss *systemischer*, also Strukturmerkmale und Logiken einer Demokratie, und *administ- rativer* Faktoren aus dem Verwaltungsapparat ihrer Regierungsorganisation. (S. 15-16) Die formalisierten administrativen Prozesse des Informationsmanagements einer Regierungsbü- rokratie entfalten eine nicht unerhebliche Wirkung auf Steuerungs- und Entscheidungspro- zesse der Regierenden und müssen deshalb in Zusammenhang betrachtet werden, sofern diese die „Politikberatung von innen“ akzeptieren. (S. 16) Ob ein Minister die Ratschläge aus seinem Haus, Produkte bürokratischer Informationsselektion, annimmt oder ablehnt, ist eine Frage seines persönlichen Stils und damit essentiell für die Entscheidungsvorbereitung. „Das Beziehungsfeld zwischen Information und Entscheidung ist somit auch auf den Faktor des handelnden Akteurs zuzuspitzen.“ (S. 17) Dabei ist er auf die beratende und vermittelnde Leistung von *Maklern* angewiesen, die sich in machtvollen Positionen im unmittelbaren Umfeld des Spitzenakteurs bewegen. Wolfgang Schäuble etwa galt als enger Vertrauter Helmut Kohls, dessen Informationsmanagement er als Chef des Bundeskanzleramts von 1984 bis 1989 koordinierte, u. a. indem er in sogenannten Morgenlagen dem Kanzler eine Auswahl an relevanten Informationen präsentierte, aus denen dann Vorentscheidungen re- sultierten. Schäuble besaß in diesem Sinne Maklermacht. (vgl. S. 17-26) Personen mit Mak- lermacht schaffen neue Strukturen informeller Informationsverarbeitung, die die formalisier- ten Prozesse der Informationsverarbeitung des administrativen Systems zurückdrängen. Die Einschätzung, Abwägung und Gewichtung von Information formalen oder informellen Ur- sprungs liegt im persönlichen Ermessen des Spitzenakteurs und ist elementar für seine Machterhaltung. (S. 27)

Wie erfolgreich informelle Strukturen auf das Regierungshandeln wirken, hängt von mehre- ren Faktoren ab, wie der *Organisation des Regierungssystems*, der *Rollenperzeption und Funktion der Beamten*, einschließlich der Verflechtung der Verwaltung mit dem Parteiensys-

---

tem, der *Verflechtung von Bürokratie und organisierten Interessen* und dem *Ausmaß der legislativen Contre-Bürokratie*.<sup>16</sup> (von Beyme 1991: 37)

Die sozialwissenschaftliche Suche nach dem Informalen, „der anderen Seite des Regierens“ (Wewer 1991: 9), hat nicht zum Ziel, Illegales oder Illegitimes in der politischen Praxis zu entdecken, sondern es geht vielmehr darum, die Funktionalität informeller Komponenten für politische Prozesse staatlichen Handelns zu analysieren, um zu erfahren, wie „faktisch regiert wird: Welche ‚Spielregeln‘ herrschen jenseits formaler Normen und Regeln? Sind ‚Netzwerke‘ der politischen Kommunikation erkennbar, die aus keinem Organigramm hervorgehen? In welchen Gruppen und Zirkeln fallen letztendlich die Entscheidungen?“ (S. 24) Sowohl der Versuch, Regierungshandeln vollkommen formal zu gestalten, als auch der wissenschaftliche Zugang zum Regieren über das rein Formale, wie Verfassung, Geschäftsordnungen, Beschlüsse, Gesetze und Urteile, sind zum Scheitern verurteilt, da sie die Realität nur ungenügend abbilden. Wo Formalisierung stattfindet, bilden sich unweigerlich informelle Verhaltensweisen aus, in deren ausgewogener Mischung und Beherrschung letztlich die „Kunst des Regierens“ besteht. (ebd.) Informelles Regieren ist oftmals schneller und direkter in der Umsetzung, flexibler und unkomplizierter als der formale Weg und eröffnet eine zweite, die formale ergänzende Handlungsebene, auf der Probleme angegangen werden können, für die auf formaler Ebene keine Lösung gefunden wurde, außerdem Rollenkonflikte aufgelöst und Kompromisse getroffen werden, die mit einer Interessenwahrung der Akteure einhergehen. Formalität ist zudem schwerer aufzuheben oder rückgängig zu machen, während informelle Absprachen flexiblere Reaktionen und entsprechende Anpassungen erlauben. (S. 25) Diese informellen Regeln sind aus empirischer Perspektive aus keinem politischen System wegzudenken, werden aber normativ unterschiedlich bewertet. Die Kritik richtet sich zumeist auf die Intransparenz informeller Absprachen, da Entscheidungsprozesse für Außenstehende nicht mehr nachvollziehbar sind und sie als Unterwanderung der Verantwortlichkeit staatlicher Institutionen wahrgenommen werden, welches insbesondere Parlamente zu lediglich ratifizierenden Instanzen bereits vorab durch mächtige Zirkel entschiedener Absprachen degradiert. (Kropp 2003: 23) Diese Kritik ist durchaus berechtigt, wenn sich informelle Verhaltensweisen, deren Einhaltung über lockere Absprachen hinaus eine gewisse Tradition hat, also politische *Konventionen*, herausbilden, die nicht nur mit formalen Vorgaben kollidieren, sondern zu einer höchst fragwürdigen Umsetzung führen. Diese „gentlemen’s agreements“ (Wewer 1991: 12) sind formal nicht abgesichert, im politischen Betrieb jedoch häufig zu beobachten. Als Beispiel dient die sogenannte Proporzregel als eine der anerkanntesten Konventionen, auf die sich die Parteien verständigt haben. Nach dem Prinzip „Einer links, einer rechts, einen fallenlassen“ (S. 13) werden höhere Posten in den Bun-

---

<sup>16</sup> Mit parlamentarischer Gegenbürokratie wird die Praktik bezeichnet, zur Ausbalancierung der Gewichte und formaler wie informeller Einflussmöglichkeiten zwischen Parlament und Verwaltung die jeweils unterlegene Seite mit mehr Personal auszustatten, was zu mehr Bürokratie und *overstaffing* führen kann. (von Beyme 1991: 48)

---

desbehörden sowie in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vergeben. Auch das Kabinett wird nach gewissen Kriterien wie regionale Herkunft, Geschlecht, Konfession, Beruf, Alter und innerparteiliche Ausrichtung besetzt.

Für die Analyse politischer Kommunikationsprozesse im Fall Brender ist es notwendig, das Kommunikationsverhalten politischer Spitzenakteure näher zu beleuchten. Die Kommunikation der politischen Elite soll deshalb im nächsten Kapitel dargestellt werden.

### 4.3 Eliten

#### 4.3.1 Der Begriff „Elite“

Hoffmann-Lange (1992) schränkt den Begriff Elite<sup>17</sup> auf diejenigen Personen in einer Gesellschaft ein, „die sich durch ihre gesellschaftliche Macht bzw. ihren Einfluss auf gesellschaftlich bedeutende Entscheidungen auszeichnen. Diese Begriffsbestimmung schließt bereits eine Vielzahl anderer Elitebegriffe aus, die Eliten über Wissen oder Leistung, über ihren Beitrag zur Realisierung gesellschaftlicher Ziele oder über andere Kriterien definieren.“ (S. 19) Eine weitere Einschränkung erhält der rein formale Elitebegriff, indem er sich auf die „zahlenmäßig kleine Gruppe der mächtigsten Personen in einer Gesellschaft“ (ebd.) bezieht, womit eine Anwendung auf breitere, durch ihre Status oder ihre Funktionen hervorgehobene Gruppen entfällt, wobei auch Gruppen unberücksichtigt bleiben, die von anderen Autoren zur Beschreibung bestimmter Gesellschaftsformen oder -typen herangezogen werden, zum Beispiel die sogenannten Subeliten<sup>18</sup>. Der Begriff ließe keine Aussagen über die Merkmale der beschriebenen Elite zu, weder über ihre Zusammensetzung und die Herkunft ihrer Mitglieder noch über die Art und Weise, Tendenz oder ideologische Ausprägung ihrer Herrschaft. Die Ausstattung mit Macht erhalten Eliten demnach auf Zeit, ihre Macht ist institutionalisiert, die Zugehörigkeit von Personen zur Elite nicht zufällig und nicht durch einmalige oder kurze Teilnahme an Entscheidungsprozessen gerechtfertigt. (S. 19-21) Weber (1980) definiert *Macht* als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (S. 28), *Herrschaft* als „die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“. (ebd.) Kaina (2004) weist auf die Schwierigkeit hin, den Begriff Elite wissenschaftlich zufriedenstellend zu definieren. Der Begriff erfährt demnach nicht nur in der politik- und sozialwissenschaftlichen Debatte eine variierende Verwendung je nach Autor (S.

---

<sup>17</sup> *Elite* im Singular findet seine Anwendung im Zusammenhang der Analyse und Beschreibung einer gesamten Eliteformation und ihren Merkmalen oder im Vergleich mit *Nicht-Eliten*. Der Plural *Eliten* erlaubt Aussagen über Individuen oder verschiedene Untergruppen einer Elite. (Hoffmann-Lange 1992: 20)

<sup>18</sup> Zum Beispiel: die *Dienstklasse* der höheren Beamten und Richter, die *professional class*, *new educated cadres* oder *educated sub-elite* der wissenschaftlichen, technischen, administrativen und kulturellen Experten. Mitglieder solcher Subeliten gehören selten zu den Mächtigen, vielmehr stellen sie den Personenkreis dar, aus denen Eliten rekrutiert werden. (Hoffmann-Lange 1992: 19)

---

16), sondern stieß aufgrund seiner historisch wertgeladenen Interpretation insbesondere in Deutschland lange Zeit auf Ablehnung, während sich andere Länder in der Forschung um die wertfreie Auseinandersetzung bemühten. In der DDR vermied man den Begriff der Eliteherrschaft auch von offizieller Seite her ganz, da sie als „reaktionäre Ideologie aller Ausbeuterklassen“ mit der „antimonopolistischen Demokratie der DDR“ als unvereinbar galt. (Bürklin 1997: 14) Weege (1992) nennt außerdem weitere Begriffe, die sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur zum Thema Eliteforschung finden: *herrschende Klasse, Führungsschicht, herrschende* oder *regierende Oberschicht, führende Cliques, Macht-, Funktions- und Wertelite* usw. (S. 35), die teils synonym verwendet werden. Als Funktionseleite werden „Sozialaggregate [...], die in der differenzierten, pluralistischen Gesellschaft besonderen Einfluß haben, bestimmte Verantwortung tragen und spezifische Leistungs-, Planungs- und Koordinationsfunktionen übernehmen“ bestimmt, konkret „vor allem die Regierungsgremien, die führenden Fraktionsgruppen des Parlaments, die höhere Ministerialbürokratie, die Spitzenpositionen der Provinzialverwaltung, die gewerkschaftlichen Führungsgruppen und die Sprecher politisch relevanter Verbände, die die spezifischen Aufgaben der Funktionseleiten erfüllen“. (S. 42). Zentral lassen sich nach Kaina (2004) drei Feststellungen machen, um das Elitephänomen zu beschreiben. Bei Wert-, Funktions- oder Machteliten<sup>19</sup> handelt es sich

1. um „diejenigen Minderheiten [...], deren Angehörige die in der Gesellschaft gültigen Grundwerte besonders glaubwürdig vertreten und somit Vorbildcharakter gewinnen“,
2. um „jene Personen [...], die bestimmte Aufgaben für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft erfüllen, indem sie aufgrund herausragender Leistungen auf ihrem Gebiet zum Gemeinwohl beitragen“,
3. um den „verhältnismäßig kleinen Personenkreis [...], dessen Mitglieder Macht ausüben, weil sie allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen oder beeinflussen“. (S. 18-19)

Dieser Elitebegriff meint insofern nicht nur einen Kreis politischer Machthaber, die allgemein verbindlich entscheiden, sondern bezieht sich darüber hinaus auch auf Personen, die deutlich erkennbar Einfluss auf die politische Elite nehmen, indem sie Druck aus der Gesellschaft heraus ausüben und somit zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen.

Miegel (1992) schlägt zudem *drei Anwendungsbereiche des Elitebegriffs* vor, die er als besonders bedeutsam erachtet: *Herkunftselite, Stellungselite* und *Leistungselite*. Die Unterscheidung der jeweiligen Begriffe basiert hauptsächlich auf der Frage, wie bestimmte Eliten entstehen. Die *Herkunftselite* setzt sich zumeist aus den Nachkommen einer früheren Leistungs- oder Stellungselite zusammen, deren Vermögen oder Namen ausreicht, um nicht unwesentlich Einfluss geltend zu machen, ihre Existenz für die wissenschaftliche Auseinander-

---

<sup>19</sup> Zur weiteren Differenzierung der Begriffe vgl. z. B. Weege (1992); Kaina (2004).

---

setzung mit der Frage nach der Rolle der Elite in pluralistischen Gesellschaften aber nicht zentral ist. Zur *Stellungselite* gehört, wer eine bestimmte Stellung, ein Amt, eine Position bekleidet und aufgrund dieser Rolle Einfluss hat. Die Person tritt hinter dem Amt zurück und repräsentiert die Organisation, für die sie die Stellung innehat. Eine *Leistungselite* bildet sich aufgrund herausragender Leistungen in Schule, Universität und Beruf, nicht aber aufgrund ihrer sozialen Herkunft. (S. 66ff) In der Bundesrepublik Deutschland wird der Elite eine stabilisierende Wirkung auf die Demokratie zugeschrieben.

Der Typus der konsensuell geeinten Elite nach Hoffmann-Lange (2004) ist zum einen durch das Einvernehmen über die demokratischen Spielregeln und die Bereitschaft, Konflikte innerhalb des dafür zur Verfügung stehenden institutionellen Rahmens zu bewältigen, gekennzeichnet, zum anderen durch die „strukturelle Integration der Elite, d. h. durch die Existenz eines dichten Netzwerks von Interaktionsbeziehungen auf Eliteebene, das den Repräsentanten aller wichtigen Organisationen Zugang zu den zentralen politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht“. (Bürklin 1997: 12) In diesem Zusammenhang liegt der Grund für die hohe Kompromiss- und Kooperationsfähigkeit der jüngeren demokratischen Regierungen in Deutschland auch darin, dass sich die Vertreter der politischen Führungen über die Werte und die Ausgestaltung politischer Verfahren grundlegend einig sind, so dass am Ende komplexer formeller und informeller Prozesse kommunikativer Verhandlungen, in denen jeweils selbstständige Partner involviert sind und ihre jeweiligen organisations- und funktionspezifischen Interessen einbringen, für alle Beteiligten vertretbare Lösungen erarbeitet werden können, unabhängig der unterschiedlichen Ausrichtung der jeweiligen politischen Programme. (S. 23)

In den meisten Elitetheorien ähnlich ist die Grundlage, auf der das Verständnis der Gesellschaft beruht, nämlich dass eine Elite an der Macht ist, die für eine Nicht-Elite verbindliche Entscheidungen trifft, was sich aber nicht zwingend in der erkennbaren Abhebung der Elite vom Rest der gesellschaftlichen Gruppen äußert. Die Frage, ob es sich bei einer Elite um die einer im Machtverhältnis zweigeteilten Gesellschaftsform handelt, muss jeweils empirisch beantwortet werden. Die Verteilung von Macht in den modernen komplexen Gesellschaften kann nicht anhand einer Grenze zwischen Macht und Machtlosigkeit erörtert werden, die nicht bestimmbar ist, so dass die einfache Vorstellung von Macht und Nicht-Macht, Elite und Masse hier nicht gelten kann. Vielmehr ist Macht in differenzierten Gesellschaften als Netzwerk organisiert, in dem Macht kontinuierlich verteilt wird und sich auf einen Bereich legitimer Machtausübung beschränkt. (Hoffmann-Lange 1992: 21) *Macht* und *Einfluss* beziehen sich nicht auf die Eigenschaften einer Person, sondern auf die einer Person zeitlich begrenzt zur Verfügung stehenden „Ressourcen einer Führungsposition“. (Machatzke 1997: 35)

*Elite* kommt vom Lateinischen *eligere* und bedeutet *auswählen*. Seine Anfänge nimmt der Begriff Elite als Bezeichnung für ausgewählte Personen einer dichotomen Gesellschaft, in

---

der eine herrschende Minderheit auf eine Mehrheit Macht ausübt, Ende des 19. Jahrhunderts in der Theorie des Soziologen Vilfredo Pareto (1955), während der Rechts- und Politikwissenschaftler Gaetano Mosca (1950) den Begriff der politischen Klasse einführte. Der Soziologe und Parteienforscher Robert Michels (1911) setzte sich Anfang des 20. Jahrhunderts mit dem Wandel idealistischer Ziele der Elite zum Zweck des eigenen Machterhalts am Beispiel der sozialdemokratischen Partei Deutschlands auseinander, auch er befasste sich überwiegend, wie auch Pareto und Mosca, mit der Machtelite. Die Klassiker der Elitetheorie<sup>20</sup> erklärten sich keineswegs generell zum Gegner einer liberal-demokratischen Verfassungsordnung, jedoch wiesen alle drei eine besondere Skepsis gegenüber der Idee der Volkssouveränität auf. Die Konzepte gehen von einer zweigeteilten Machtverteilung zwischen Herrschenden und Beherrschten aus, mögliche soziale oder kulturelle Einflussfaktoren, die aus der Gesellschaft auf die Eliten einwirken und zu deren Wandel beitragen, blendet Pareto – weniger als Mosca – aus. Die Modelle bleiben nach Weege (1992) auf die Wandlungsfaktoren innerhalb der herrschenden Minderheit beschränkt und sind heute auf die durch einen hohen Differenzierungsgrad und komplexe Formen der Arbeitsteilung gekennzeichneten soziopolitischen Systeme der Gegenwart nicht anwendbar. (S. 41) Später gelang der Begriff politische Klasse<sup>21</sup> in der öffentlichen Debatte zu neuer Aufmerksamkeit:

„Der Gebrauch war anfänglich überwiegend pejorativ. Er diente dazu, das mit den gesellschaftlichen Umwälzungen verstärkt zutage tretende Unbehagen mit der Politik und dem politischen Personal zum Ausdruck zu bringen. Die transportierten Inhalte erinnerten eher an Definitionen von Kaste, Clique, Klüngel, Seilschaft oder Kartell, als daß man wirklich an einen Klassenbegriff erinnert wurde, der in der wissenschaftlichen Literatur der Jahrhundertwende zur Beschreibung politischen Führungspersonals Verwendung fand, oder an den Begriff, den Marx prägte.“ (Rebenstorf 1995: 7)

Von Beyme (1993) grenzt den Begriff Elite von dem der politischen Klasse ab. Der Begriff Elite ist demnach stärker auf das politische Handeln bezogen als der Begriff politische Klasse, außerdem ist die politische Elite auf Kooperation mit anderen Eliten z. B. aus Wirtschaft, Kultur oder den Medien angewiesen, um ihre Steuerungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Zur politischen Elite werden auch Akteure gezählt, die Einfluss auf politische Entscheidungen haben, selbst aber nicht Politiker sind. Strittig ist, ob die Medienelite zur politischen Elite hinzugerechnet werden kann. (S. 25ff) Außerdem gehören jene zur politischen Klasse, „die über die politischen Steuerungs- und Eingriffsressourcen verfügen können, damit politische Entscheidungsträger sind *und* die den typischen Rekrutierungsweg des Berufspolitikers

---

<sup>20</sup> Einen ausführlichen Überblick über Ursprung und Entwicklung der Elitetheorie und der Theorie der politischen Klasse gibt z. B. Rebenstorf (1995).

<sup>21</sup> Ausführlich zur politischen Klasse im Parteienstaat als Konzept der Eliteforschung: von Beyme (1993).

---

durchlaufen haben.“<sup>22</sup> (Weßels 1992: 544; Hervorhebung im Original) Die politische Klasse ist demnach ein Teil der politischen Eliten und kennzeichnet sich durch die Art der Rekrutierung und durch die Frage, ob sie über Entscheidungsmacht verfügt oder nicht. (ebd.)

Angesicht der Differenzierung der Gesellschaften, im Zuge derer Bereiche wie Kultur, Wirtschaft und Politik jeweils eigene Systeme herausbilden, die ihren jeweiligen spezifischen Handlungslogiken folgen, ändert sich nach Weßels (1992) entsprechend auch die *funktionale Bestimmung* der politischen Klasse. Die Anforderungen an eine politische Steuerung sind aufgrund eines stärker werdenden Problem- und Entscheidungsdrucks und aufgrund sich bildender gesellschaftlicher Subsysteme in modernen Demokratien enorm hoch. Unter der Bedingung der „Autonomie des Politischen“ kommt der politischen Klasse innerhalb des politischen Systems die Aufgabe der politischen Steuerung und Koordinierung der (teil)autonomen Subsysteme zu. (S. 543-544) In komplexen Gesellschaften steht die politische Klasse vor Steuerungsproblemen, Strategieentwicklung und lösungsorientierte verbindliche Kommunikation gehören damit zu den Kernaufgaben der politisch Verantwortlichen. Die Mitglieder der politischen Klasse als „aller am politischen Entscheidungsprozeß unmittelbar Beteiligten“ müssen demnach in der Lage sein, „Gegensätze offen zu artikulieren, aber auch friedlich auszugleichen. Es geht um ihre grundsätzliche Kooperationsfähigkeit.“ (Herzog 1991: 8) Die Situation der politischen Klasse ist nach Herzog (1991) prekär: Als Repräsentanten einzelner Partikularinteressen sind sie ihren Wählern, Parteien oder angehörenden Organisationen verpflichtet, gleichzeitig müssen sie auch über die Einzelinteressen der durch sie vertretenen Organisationen hinaus allgemeinverbindlich für gesamtgesellschaftliche Interessen entscheiden, was ihnen „Kompromißfindung, Koalitionsbildung und problemorientierte Konfliktregulierung“ abverlangt, wozu „intensive Kooperationsbeziehungen innerhalb der Politischen Klasse“ und ein „gemeinsames Verantwortungsbewußtsein“ notwendig sind: „Eine Politische Klasse gewinnt Handlungsfähigkeit nicht allein aus (externer und interner) Kommunikation, sondern zusätzlich aus einer eigenen ‚Autonomie‘ als kollektive Handlungseinheit.“ (ebd.) Kommunikation als Beitrag zu Integration und Akzeptanz von Eliten in einer Gesellschaft ist das Thema des nächsten Kapitels.

#### 4.3.2 Elitenintegration durch Kommunikation

Die Massenmedien schaffen in modernen Gesellschaften Öffentlichkeit, in der sich Bürger und Politiker gegenseitig beobachten, und stellen die politische Elite vor neue Herausforde-

---

<sup>22</sup> Weßels (1992) weist hier auf die Professionalisierung der Politik hin. Politiker durchlaufen heute eine berufliche Karriere, in der Führungspositionen erst nach einer längeren erfolgreichen Tätigkeit in der Politik erreicht werden. Die Kanalisierung des Auswahlprozesses für politische Spitzenämter übernehmen fast vollständig die Parteien. Daraus folgt, dass die „Existenz einer politischen Klasse [...] unmittelbar geknüpft an Karrierisierung und Professionalisierung des Weges in die Politik und dieser Aspekt [...] in modernen Demokratien nahezu ausnahmslos verknüpft mit dem Aspekt der Parteiorganisation“ ist. (S. 543)

---

rungen an ihre kommunikative Kompetenz: „Mehr denn je sind deshalb auch medienzentriertes Aufmerksamkeits- und Akzeptanzmanagement zu einem zentralen Aufgaben- und Leistungsbereich der Politik selbst geworden; hängen politischer Erfolg und Misserfolg von der Fähigkeit ab, durchsetzungsfähig und erfolgreich zu sein im Kampf um das knapper werdende Gut Aufmerksamkeit.“ (Sarcinelli 2004: 226) Die Anforderung an Eliten in komplexen Gesellschaften ist, über den Rahmen ihrer eigenen Organisation hinaus zu kommunizieren, welches am ehesten dann notwendig wird, wenn bei politischen Entscheidungsprozessen mit Verhandlungspartnern kooperiert werden muss, was Eliten zu dauerhaften Interaktionen zwingt, welche sich nach einer gewissen Regelmäßigkeit zu konkreten Kontaktmustern etablieren können. Durch Kooperation und Konsensbildung der Eliten wird die Konkurrenz zwischen den Eliten aufgehoben und die Steuerungsfähigkeit erhöht. Die horizontale Integration von Gesellschaften beschreibt das Ausmaß der Fähigkeit und der Bereitschaft von Eliten zu kooperieren. Die vertikale Integration oder Repräsentation stellt die Frage, inwieweit Eliten innerhalb ihrer Gesellschaften akzeptiert und als legitim anerkannt werden. (Hoffmann-Lange 1992: 35; 315)

Laut der Potsdamer Elitestudie von 1995 (Bürklin/Rebenstorf et al. 1997) gehören dem innersten Zirkel der politischen Elite in Deutschland fast 1100 Personen<sup>23</sup> an, die innerhalb dichter Kommunikationsnetzwerke mit vielfältigen Bereichen innerhalb der Gesellschaft kommunizieren. Die Kontakte sind häufig, andauernd und regelmäßig. Patzelt (2004) spricht in diesem Zusammenhang von Legitimitätsproblemen der politischen Elite bzw. von Legitimitätsstörungen und identifiziert die Gruppe der politischen Klasse als eine der wenigen Eliten, „auf die sich eine massenwirksame kritische Medienöffentlichkeit konzentriert“. (S. 182) Um der Gefahr der Abschottung der Politik gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen entgegenzutreten, aber auch weil sich politisches Personal oft und ausdauernd mit Vorwürfen der Kartellbildung, der eigenen Bevorteilung oder des überwiegenden Interesses des eigenen Machterhalts, der Intransparenz seines Handelns, zudem mit einer zunehmenden Politikverdrossenheit in der Bevölkerung konfrontiert sieht (S. 183-187), ist die Kommunikation, nicht nur mit oder über die Medien, maßgeblich für den Rückhalt bzw. die Legitimation der politisch Verantwortlichen. An der Interaktion zwischen Mitgliedern aller gesellschaftlichen Eliten mittels eines dichten, kommunikativ verbundenen Inter-Elitennetzwerks sind die der Politik als größte Gruppe beteiligt. Innerhalb dieser Netzwerke findet auch informelle Kommunikation statt, die politisch Verantwortliche bereits früh über mögliche Kontroversen oder anstehende Probleme informiert, die sie später in ihre Entscheidungen einbeziehen können.

---

<sup>23</sup> Als Mitglieder dieses Personenkreises konnten in der Potsdamer Elitestudie die Führungsebene der Verfassungsorgane auf Bundesebene, die Bundes- und Landesregierungen, die Fraktions- und Ausschussvorsitzenden in Bundestag, Landtag und Europäischem Parlament, die Parteispitzen der im Bundestag vertretenen Parteien, die Oberbürgermeister und Stadtdirektoren der Städte über 300.000 Einwohner und die Führungen der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden. Zur Identifikation der deutschen Eliten wurde die Positionsmethode gewählt. (vgl. Patzelt 2004: 177; Bürklin/Rebenstorf et al. 1997)

---

(Weßels 1992: 547) Das Ziel ist der Erhalt der Glaubwürdigkeit, die Rückkopplung an gesellschaftliche Prozesse und die Akzeptanz demokratischer Führung einer mitbestimmenden souveränen Mehrheit durch eine Minderheit mit Entscheidungsmacht.

Zu der Frage, ob Elitenintegration durch Kommunikation gelingt, stellen Sauer/Schnapp (1997) fest, dass bei den von ihnen untersuchten Kontaktmustern der Funktionseliten die Elitenintegration und die politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Prozesse durch Kommunikation möglich und ein sektorübergreifendes Policy-Netzwerk zwischen den Sektoreneliten vorhanden ist, welches auch als Voraussetzung für Elitenintegration gewertet wird. Funktionale Erfordernisse führen nicht zu einer Abgrenzung oder Abschließung der Teileliten voneinander, zwischensektorale „multilinguale Kommunikationskompetenz“ ist „in hohem Maße“ vorhanden, so dass Sektorgrenzen kommunikativ überwunden werden und auf diese Weise eine horizontale Elitenintegration ermöglicht wird. Das politisch-administrative System nimmt eine zentrale Position im Kommunikationsnetzwerk der deutschen Funktionseliten ein. Im Ergebnis werden die Thesen der handlungsorientierten Steuerungstheorie bestätigt. (S. 281-283) Wie mediale und politische Eliten informell miteinander und untereinander kommunizieren, soll im nächsten Kapitel betrachtet werden.

#### 4.4 Informelle Interaktionen zwischen medialen und politischen Eliten

„Politik und Medien durchdringen sich in Informationsgesellschaften immer stärker. Das heißt, daß die gegenwärtigen Berührungs- und damit auch Friktionsflächen zunehmen, aber auch die gegenseitige Abhängigkeit. Dieser Entwicklung hinkt die öffentliche Rhetorik von Journalisten und Politikern hinterher, und auch beider Rollenverständnis trägt der sich ändernden Wirklichkeit nur ungenügend Rechnung. Der politische Prozeß ist heute ein durch und durch kommunikativer geworden, den Politiker und Journalisten in einer Symbiose realisieren, gegenüber der Öffentlichkeit aber vielfach noch als Antagonisten auftreten. Das Resultat ist schwindende Einsichtigkeit des politischen Geschäfts und verbreitete Abwendung von diesem im Publikum.“ (Saxer 1993: 317)

Die hier angestellten Überlegungen zur politisch-medialen Kommunikationsbeziehung enthalten zunächst immer auch eine stark akteursbezogene Ebene. Nach Baugut/Grundler (2009) sind „nicht-öffentliche Interaktionen zwischen Politikern und Journalisten [...] jene Austauschbeziehungen [...], deren Inhalte sich aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit nicht unmittelbar in journalistischen Veröffentlichungen niederschlagen, so dass sich das Handeln der beteiligten Politiker und Journalisten aus Sicht der Bürger bzw. Rezipienten intransparent darstellt“. (S. 50) In „Produktionsgemeinschaften“ (Jarren/Donges 2011: 26) aus politischen Akteuren, PR und Journalisten werden unter bestimmten Bedingungen Medieninhalte produziert, die für alle Beteiligten möglichst zum Vorteil ausfallen sollen. Politi-

---

sche PR verfolgt durch die enge Kooperation mit Journalisten das Ziel, durch Veröffentlichung bzw. auch Nicht-Veröffentlichung politische Themen in den Medien zu platzieren bzw. unbeachtet zu lassen, dabei möglichst wenig Aufwand zu betreiben und dauerhaft erfolgreich zu sein. Dabei verfügen die politischen Akteure über höchst unterschiedliche Kapazitäten, gleichsam sind sie an bestimmte Grundsätze, Normen und Regeln rückgebunden. Mitglieder der Regierung interagieren demnach unter anderen Voraussetzungen mit den Medien als zum Beispiel NGOs. Auch Journalisten folgen publizistischen Grundsätzen, dem *Pressekodex*<sup>24</sup>. In 16 Ziffern hält der Pressekodex die Maßstäbe der Berichterstattung und des journalistischen Verhaltens fest, um die Wahrung der Berufsethik sicherzustellen. Das Ergebnis dieser Produktionsgemeinschaften erscheint als „das Bild der Politik in den Medien“. (Jarren/Donges 2011: 26) Die Wirkungen dieser durch Interaktionen entstandenen politischen Medieninhalte auf das Publikum untersucht u. a. Schulz (2011), der den Schwerpunkt seiner Betrachtung politischer Kommunikation auf Medienrezeption und Medienwirkung setzt. Die vorliegende Studie betrachtet jedoch hauptsächlich den beschriebenen Produktionsprozess. Jarren/Donges (2011) betrachten Medien als Organisationen und weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es „nicht ‚die‘ Medien“ gibt, „sondern ein differenziertes, spezialisiertes Netzwerk an unterschiedlichen Medien, die sich aufeinander beziehen. Politische Akteure agieren entsprechend vielfältig, betreiben spezifische Formen an politischer PR. [...] Politik und Medien stehen sich, zumindest in den modernen und demokratischen Gesellschaften westlicher Ausrichtung, als mehr oder minder eigenständige, zumindest als teilautonome Systeme ‚gegenüber‘.“ (S. 26-27)

Politische und mediale Systeme konstituieren sich aus Akteurshandlungen. Politische und mediale Akteure handeln strategisch und je nach Stärke und Stellung systembildend: „Durch interdependente Handlungen von Akteuren haben sich Organisationen gebildet, Institutionen entwickelt und haben sich Strukturen herauskristallisiert, die den einzelnen Akteursgruppen wie Akteuren einerseits Möglichkeiten gewähren, ihnen zugleich aber auch Grenzen setzen“. (S. 27) Politische Akteure kommunizieren innerhalb des politischen Systems unter Beachtung spezifischer Bedingungen und Regeln und versuchen stets, verändernd auf dessen Strukturen und Organisationen einzuwirken, was sich wiederum auf die Handlungen aller am Kommunikationsprozess Beteiligten auswirken kann. Den Strukturen, die durch strategisch handelnde Akteure geschaffen, stabilisiert, aber auch stetig verändert werden, wird „ein gewisses Maß an Eigenkomplexität“, „Eigenrationalität“ und „Eigensinn“ (S. 28) zugeschrieben. Sie „ermöglichen und begrenzen die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure, sie sind Rahmen wie Ergebnis von Prozessen politischer Kommunikation“. (ebd.) Öffentlichkeit wird als Raum politischer Kommunikation betrachtet, in der Medien als Vermittler zusehends unverzichtbarer für die Kommunikation gesellschaftlicher Organisationen geworden sind.

---

<sup>24</sup> Der Pressekodex kann im Anhang dieser Arbeit nachgelesen werden.

---

Im Wechselspiel zwischen Politik und Medien verfolgen die Akteure unterschiedliche Ziele. Politik gestaltet und verändert die Gesellschaft nach ihren Vorstellungen, während die Medien diese Bemühungen öffentlich auseinandersetzen und so zur Aufklärung und Meinungsbildung der Bürger beitragen. Sie bedienen sich dabei verschiedener Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele. Politik braucht *Macht* zur Mobilisierung, Medien brauchen *Information*. Beide Seiten sind auf die Zustimmung und das Vertrauen ihres potentiellen Publikums angewiesen, beiden ist außerdem die Verfolgung legitimer Eigeninteressen gemein. (Kepplinger 2009: 28) Abweichend verhält sich der jeweilige Entscheidungsprozess. Der politische Entscheidungsprozess läuft unter Beteiligung mehrerer Organe bzw. Institutionen stets unter Einhaltung exakt geregelter Muster zum größten Teil öffentlich ab und ist von langer Dauer. Die Medien sind in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden. An medialen Entscheidungsprozessen dagegen ist eine Organisation, der Sender oder der Verlag, beteiligt, sie laufen formal wenig strukturiert und relativ einfach und unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab. Ihre Dauer ist kurz, die Politik ist nicht eingebunden. (S. 28f)

Unterschiedlich in der Bewertung sind auch die jeweiligen Konsequenzen zu betrachten. Eingriffe politischer Organe in die Entscheidungen anderer Organe gelten als legal und legitim, die Eingriffe medialer Organisationen in die Entscheidungen anderer Medien dagegen als illegal und illegitim. (S. 29) Mediale und politische Akteure kommunizieren und interagieren eng nach eingespielten Rollen- und Beziehungsspielen und zum gegenseitigen Vorteil miteinander. Für den Politiker steht die persönliche Publicity im Vordergrund. Aus der Kooperation mit dem Journalisten kann er maximalen Nutzen ziehen, wenn es ihm gelingt, durch gezielte Themensetzung oder Intervention in der medialen Berichterstattung günstig zu erscheinen sowie exklusive Information, zum Beispiel über die politische Konkurrenz, zu erhalten. Im Austausch erhält der Journalist ebenfalls Zugang zu exklusiven Informationen. (vgl. dazu Jarren/Donges 2011: 239) Diese Exklusivität ist für den Journalisten aufgrund starker Konkurrenz unersetzlich für die erfolgreiche Wahrnehmung seiner Interessen, aber keineswegs konfliktfrei. Hohe Relevanz haben Kontakte zu Spitzenpolitikern, von denen sich Journalisten die exklusivsten Informationen versprechen, was zur Folge hat, dass sie in einer Art Abhängigkeit mit ihrer Konkurrenz um die Aufmerksamkeit ranghoher Politiker „buhlen“ müssen. Ranghohe Politiker sind sich dieser gehobenen Stellung durchaus bewusst und beginnen ihrerseits, Vorteile aus ihrer Position zu ziehen, indem sie sich „die Marktgesetze der Medien mit Raffinement zu nutzen machen“. (S. 237) Journalisten sind mit einem konstanten Überangebot an Themen und aufbereiteten Informationen konfrontiert, die auf professioneller Ebene unter Mitwirkung politischer Sprecher und Öffentlichkeitsarbeiter zur Verfügung gestellt werden. Dies erfolgt mit dem Ziel, politische Themen in der öffentlichen Berichterstattung zu platzieren, die die jeweilige politische Organisation oder den einzelnen Politiker in einem günstigen Licht erscheinen lassen. Ferner können die Journalisten aus den Themen und Informationen permanent auswählen, was zu einer „eher passiv-selektiven Haltung bei der Informationsbeschaffung“ (ebd.) führt. Agenturen und PR-Stellen implizieren

---

den Grad der Relevanz politischer Themen für die Berichterstattung durch prioritär behandelte und entsprechend aufbereitete Darstellungen, die sie an den Journalisten herantragen. „Das Agenturmaterial macht ihnen deutlich, was als wichtig anzusehen ist.“ (ebd.) Die Flut an Informationen birgt Gefahren für guten objektiven und insbesondere tagesaktuellen Journalismus: Sie kann zur unüberschaubaren Menge und damit zur „Desinformation“ sowohl für den Journalisten als auch für das Publikum werden, wenn beide Seiten nicht mehr in der Lage sind, die Relevanz einzelner Meldungen treffsicher einzustufen. (Quandt/Ratzke 1989: 117)

In Informationsgesellschaften wird nach der Reduktion von Komplexität gestrebt und nach Wahrheit, dem Richtigen, Wahrhaftigen und Wesentlichen gesucht, woran sich auch der Journalist in der Ausübung seiner Profession orientieren sollte. Er ist deshalb auf *Hintergrundinformation* angewiesen, solche exklusiven Mitteilungen, die sich an einen ausgewählten journalistischen Kreis richten und dem Leser eine profundere Berichterstattung als die der konkurrierenden Blätter versprechen. „Das Angebot von Hintergrundinformationen gilt als Ausweis für Qualitätsjournalismus; Eliten sind dessen wichtigste Nutzer.“ (ebd.) Laut Quandt/Ratzke (1989) hat der Begriff Hintergrundinformation keine klar abgesteckte journalistische Bedeutung. Oftmals wird er mit einem gewissen „Pathos der Profession“ aufgeladen, und damit wird wiederum die hohe Erwartung verknüpft, Hintergründe offenbaren *eigentliche Motive, wirkliche Gründe, besondere Zusammenhänge*, hätten einen *eminenten Wahrheitsanspruch* und versprechen *besondere Urteilschancen*. (S. 117) Anhand der Betrachtung der Informationsquelle gelingt eine Differenzierung. Demnach stammen Vordergrundinformationen zumeist aus öffentlich zugänglichen Quellen, der Zugang zu Hintergrundinformationen ist einem ausgewählten Kreis vorbehalten und kontrollierbar, die Vermittlung findet in der Regel inoffiziell in sogenannten Hintergrundkreisen statt. (S. 118) Eine rein auf den Vordergrund konzentrierte journalistische Berichterstattung kann auf Dauer nicht bestehen, wünscht der Leser doch gerade die analytische Darstellung von Sachzusammenhängen im Gegensatz zur oberflächlichen Betrachtung. Die Verknüpfung von Vorder- und Hintergrund bewahrt den analytischen Qualitätsjournalismus vor der Belanglosigkeit der Sensationsberichterstattung, da der „Orientierungswert einer Meldung“ für Journalist und Rezipient sinkt, „wenn nicht oder nicht hinreichend Strukturen und Prozesse, die unsere Ereigniswirklichkeit untergründig bestimmen, in die Betrachtung einbezogen werden“. (S. 117) Meyns (1994) Kritik richtet sich gegen die Hintergrundgespräche, wie sie im damaligen Regierungssitz Bonn geführt wurden, da sich „Hintergründiges“ oftmals als „recht vordergründig“ entpuppte und die Gefahr bestand, Politiker würden mit den exklusiven Treffen den Versuch verbinden, Journalisten für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, sie gar zu Kumpanen der Politiker zu machen und den Zugang zum Exklusivwissen gegen die ein oder andere Gefälligkeit einzutauschen. (S. 20-21)

Politiker verfolgen eine „angebotsorientierte Kommunikationsstrategie“ (Jarren/Donges 2011: 235) mit dem Ziel des Machterwerbs und Machterhalts. Das Handeln politischer und mediale Akteure ist dabei an kaum veränderbare Rollen rückgebunden, die „unabhängig von den persönlichen Interpretationen der Rolleninhaber wie auch -partner und jenseits situativer Faktoren als Bestandteil institutionalisierter sozialer Systeme“ (S. 241) anzusehen sind, sowie an bestimmte Erwartungshaltungen, die das kommunikative Verhalten der Rolleninhaber unterschiedlich prägen:

„In der Politikerrolle und in der Journalistenrolle spiegeln sich die funktionalen Erwartungen der Organisationen und damit auch der sozialen Systeme, zu denen die Rollenträger gehören, sowie das daraus entwickelte Selbstverständnis der Akteure. Rollen werden zudem von den organisationspezifischen Bedingungen geprägt, unter denen gehandelt wird. Im Hinblick auf den Bereich der politischen Kommunikation unterscheiden sich Journalisten, die bei einer politisch orientierten Qualitätszeitung arbeiten, deshalb deutlich von denen, die bei einer Unterhaltungsillustrierten arbeiten. Gleiches gilt für die Politikerrolle: Von Regierungsmitgliedern wird anderes erwartet als von Angehörigen beispielsweise einer außerparlamentarischen politischen Partei. Entsprechend dieser unterschiedlichen, an die Rolle gebundenen Erwartungen verhalten sich die Akteure kommunikativ unterschiedlich.“ (S. 242)

Dabei richten politische und mediale Akteure vor jeweils unterschiedlichem „Systemhintergrund“ ihre Handlungsorientierungen unterschiedlich aus und verfolgen entsprechend verschiedene Ziele: Politische Akteure streben nach Macht und politischem Einfluss, Journalisten nach Exklusivität ihrer Berichte zum persönlichen Vorteil innerhalb ihrer Redaktion als auch zur Wertsteigerung ihres Mediums in der öffentlichen Wahrnehmung. Beide Seiten haben ein großes Interesse an ressourcensparender, aktueller, schneller und höchst effektiver Zusammenarbeit. In den interdependenten Prozessen innerhalb der Produktionsgemeinschaft aus medialen und politischen Akteuren wird die Medienberichterstattung als Ergebnis quasi ausgehandelt. Die Aushandlungsprozesse weisen sowohl formalisierte als auch informelle Formen der Interaktion auf, wie folgende Abbildung veranschaulicht:

Abb. 4: Interaktionen von Politikern und Journalisten



(nach Jarren/Donges 2011: 241)

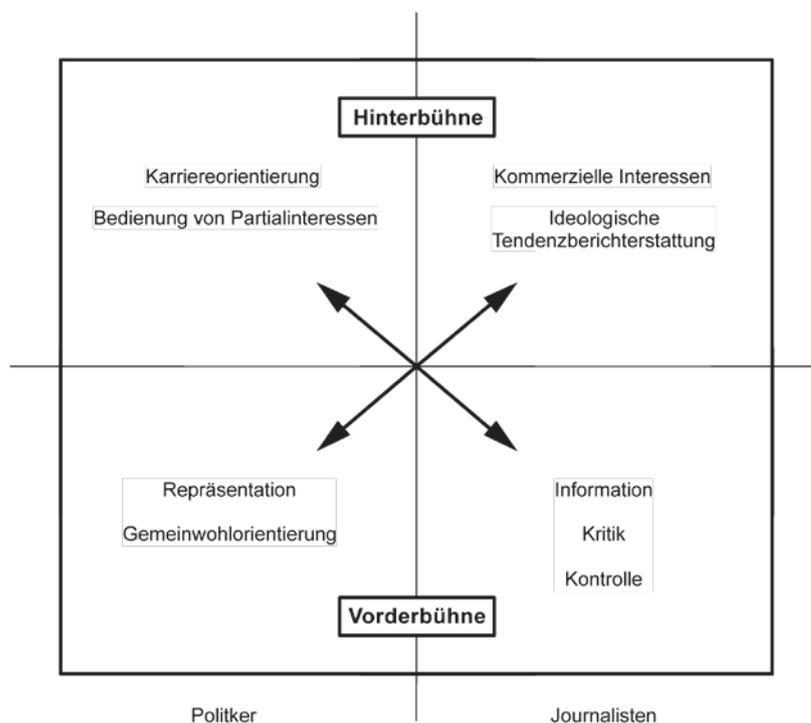
---

Eine Differenzierung der Interaktionen in den Produktionsgemeinschaften aus Politikern, Journalisten und Öffentlichkeitsarbeitern nach den Kriterien formell / informell ist schwierig und „muss in jeden Fall empirisch getroffen werden“ (S. 43), beide Formen existieren jedoch gewiss. Aus empirischer Perspektive ist das politisch-journalistische Interaktionsfeld unter dem Aspekt der Informalität nicht ausreichend ausgeleuchtet, was auch daran liegt, dass entsprechende Studien in äußerst sensible Bereiche vordringen müssten, die die Beteiligten nicht ohne Weiteres preisgeben. (Sarcinelli 2011: 83) Hinzu kommt auch, dass die oftmals als symbiotisch bezeichnete Beziehung zwischen Journalist und Politiker teils erklärbar, teils widersprüchlich ist, jedoch: „Trotz aller Verwobenheit und kaum nachvollziehbarer (geschweige denn exakt meßbarer) gegenseitiger Einflußnahmen kann man Rollen, Funktionen und Erwartungshaltungen der beiden dominanten Akteursgruppen im Prozeß der politischen Kommunikation voneinander trennen, untersuchen und aufeinander beziehen.“ (Jarren/Grothe/Rybarczyk 1993: 20) Das Verhältnis zwischen Publizität und Diskretion bleibt auch hier prekär. „Nicht-Öffentlichkeit steht per se im Verdacht des Undemokratischen.“ (Sarcinelli 2011: 87)

Goffmans (2009) Theatervergleich gilt nach Kepplinger (1993) auch für Journalisten und Politiker, die auf zwei Bühnen, der *Vorder-* und der *Hinterbühne*, jeweils unterschiedlich auftreten und in ihrer Inszenierung jeweils unterschiedlichen Regeln folgen. Auf der *Vorderbühne* findet man „Darsteller“ in der öffentlichen Inszenierung, es gelten „die normativen Erwartungen der reinen Lehre“ (Kepplinger 1993: 214), die vermittelt und befolgt werden und damit Legitimität für staatliches Handeln schaffen. In der Frage nach Informalität wird die *Hinterbühne* interessant. Die auf der Hinterbühne Agierenden halten sich nicht streng an die formalen Verhaltensregeln, und ihre Beziehungen und Absprachen sind zumeist enger und persönlicher, als die Öffentlichkeit diese wahrnimmt. Der öffentlich entstandene Eindruck kann auf der Hinterbühne durchaus bewusst widerlegt werden, ihre Existenz hat persönliche, aber in erster Linie funktionale und sachliche Gründe. Um handlungsfähig zu bleiben, was unter Umständen mit der rein formellen Regelbefolgung nicht immer gewährleistet sein kann, brauchen Akteure flexiblere Alternativen jenseits bürokratischer Lösungen. (S. 214-215) Es handelt sich jedoch keineswegs um einen normfreien oder gar rechtsfreien Raum, lediglich gelten andere (legitime) Regeln als auf der Vorderbühne, sie sind allerdings „nicht kommunizierbar, weil die Kommunikation über die Regeln der Hinterbühne die Abweichungen zu den Regeln der Vorderbühne offenlegen und damit die Hinterbühne zur Vorderbühne machen würde. Die Akteure bewegen sich deshalb in einer Art Grauzone, deren tatsächliche Grenzen sie nur ungefähr abschätzen können.“ (ebd.) Der Einfluss von Journalisten auf den politischen Prozess erhöht sich auf der Hinterbühne. Ihre Mitwirkung an der Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse ist zwar auch dort äußerst gering, jedoch können sie beratend, informierend und vermittelnd auf einzelne politische Akteure einwirken und so zu Mitstreitern im politischen Prozess werden. (Jarren/Donges 2011: 243) Gelingt der Öffentlichkeit dennoch ein Blick hinter die Kulissen, ist die Voraussetzung für Skandale und publizisti-

sche Konflikte geschaffen. (Kepplinger 1993: 216) Pfetsch/Mayerhöffer (2011) identifizieren das unterschiedliche Agieren der Akteure auf Vorder- und Hinterbühne als einen theoretischen Grund für die Entstehung von „Diskrepanzen in der politischen Kommunikationskultur“. (S. 43; vgl. auch Lesmeister 2008; Hoffmann 2003) Hoffmann (2003) nutzt das Bühnenmodell in seiner Studie zu Inszenierung und Interpenetration journalistischer und politischer Eliten, welches eine Beschreibung der wechselseitigen Abhängigkeit teleologischen und normenregulierten Handelns ermöglicht, da die Präferenz eines dieser Paradigmen als für die Analyse nicht geeignet erscheint. (S. 90) Das folgende Schaubild zeigt das Modell:

Abb. 5: Modell der Selbst- und Fremdinszenierung durch Politiker und Journalisten



(nach Hoffmann 2003: 91)

Lesmeister (2008) nimmt eine Dimensionierung informeller Kommunikation zwischen Journalisten und Politikern vor und orientiert sich dabei an der Idee des Kontinuums informeller und formeller Kommunikation aus der Regierungslehre (vgl. Kapitel 4.1; Kastning 1991):

Abb. 6: Varianten der Kommunikation zwischen Politikern und Journalisten



(nach Lesmeister 2008: 48)

---

Lesmeister (2008) nennt Beispiele: Die formal stark organisierte Kommunikation zwischen Politikern und Journalisten findet zum Beispiel in Form von Pressekonferenzen statt, weniger institutionalisiert, aber stets öffentlich dagegen ist das Interview. Sogenannte Hintergrundkreise, also nicht-öffentliche Gespräche, deren Informationsgehalt nur einem exklusiven Kreis an Politikern und Medienvertretern vorbehalten ist, sind weniger stark formalisiert, dennoch weisen sie aufgrund ihres regelmäßigen Stattfindens und ihrer allgemeinen Etablierung immer noch einen gewissen institutionellen Grad auf. Einzelne Gespräche zwischen Journalisten und Politikern finden dagegen in keinem institutionellen Rahmen statt, beruhen zumeist auf individuellen Absprachen und können sowohl teilweise öffentlich als auch nicht-öffentlich ablaufen. (S. 48; vgl. auch Jarren/Donges 2011: 243-248) Für Pfetsch (2003) gelten die informellen Gesprächskreise von Politikern und Journalisten als „eigentlicher Ort der Interaktion“. (S. 184)

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland ist sowohl Träger der politischen Kommunikation als auch häufig selbst Thema der politischen Kommunikation und immer wieder Gegenstand des kritischen öffentlichen Diskurses. Auch kann er selbst als Akteur politischer Kommunikation auftreten. Die unterschiedlichen Rollen und deren Verquickung können nach Pfetsch (2005) ein Grund dafür sein, dass sich die Öffentlichkeit oft und anhaltend mit dem Thema öffentlich-rechtlicher Rundfunk auseinandersetzt, der eine gewisse politische Brisanz mit sich führt, da in der Institution des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Verstrickung von Medienpolitik und politischer Auseinandersetzung, von Medienwirkungen und politischer Kultur kulminiert. Politisierungen sind nicht selten, das Gelände zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und politischer Kommunikation ist „vermint“. (S. 240) Um das ZDF als institutionellen Rahmen, in dem sich die Akteure im Fall Brender bewegten, besser zu verstehen, sollen als Nächstes die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Deutschland zusammengefasst dargestellt werden. Außerdem wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger politischer Kommunikation eingehender identifiziert.

---

## **5. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger politischer Kommunikation**

„Man wird der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der politischen Kommunikation kaum gerecht, wenn man nicht von vornherein in Rechnung stellt, dass er schon immer und im besten Sinne ein politisches Projekt war.“ (Pfetsch 2005: 240)

Im dualen Rundfunksystem Deutschlands, in dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit den wirtschaftlich orientierten privaten Rundfunkanstalten konkurriert, befinden sich die Öffentlich-Rechtlichen „in einem Zustand andauernder Rechtfertigung. Man kann auch ohne zu übertreiben sagen: in einem permanenten Anklagezustand.“ (Mahrenholz 1995: 508) Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems im Jahr 1984 verlor der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland seine Monopolstellung. Die Säule des privaten Rundfunks wurde zwar zunächst dem öffentlich-rechtlichen Prinzip angeglichen, um den Verlust der alleinigen Marktbeherrschung zu kompensieren, was aufgrund der dynamischen Entwicklung der Privaten aber nicht lange aufrechtzuerhalten war, da der „angestrebte publizistische Wettbewerb der Säulen [...] massiv durch deren ökonomischen Wettbewerb überlagert“ (Eifert 2005: 43) wurde. Die technischen Entwicklungen und die medienökonomischen Veränderungen setzen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk außerdem unter „Anpassungsdruck“: „Entsprechend wurde aus der schon immer periodisch aufflammenden Debatte um die angemessene Medienordnung und die darin bestehende Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine Dauerdiskussion.“ (ebd.) Zudem ist die Gebührenfinanzierung, die jeder Haushalt in Deutschland mitträgt, ein weiteres Reizthema, welches die Verantwortlichen regelmäßig zu einer öffentlichen Rechtfertigung zwingt. Die Finanzierung durch Gebühren ist ein Privileg, welches den öffentlich-rechtlichen Sendern in Deutschland vorbehalten ist und seine verfassungsrechtliche Legitimation hat, jedoch nicht ohne eine verpflichtende Bindung an bestimmte Erwartungen an die Erfüllung ihrer Aufgaben auskommt.

Ein weiterer Grund für das anhaltende Interesse am öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den zahlreichen Versuchen, an verschiedenen Stellen Einfluss auf seine Ausgestaltung, Organisation und Arbeitsweise zu nehmen, ist die über Jahrzehnte verstetigte Ein- (und eventuell auch Über-)schätzung seiner gesellschaftlichen und politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Dem Rundfunk, und hier nicht ausschließlich dem öffentlich-rechtlichen, wird seitens der Politik die Möglichkeit zugesprochen, sehr hohen oder sogar direkten Einfluss auf das politische System auszuüben, da er „die Bedingungen von Machterhalt und Machtverlust vor allem im Rahmen politischer Wahlen geradezu determiniere.“ (Marcinkowski 1994: 60) Stets gehe es dabei um die „irritierende ‚Drohung‘, daß differentielle Rundfunkkommunikatoren die Möglichkeit beeinflussen, im politischen System Entscheidungen treffen zu können (also Macht zu haben), oder ‚bloß‘ gegen sie opponieren zu dürfen (also der Macht unterworfen zu sein)“. (ebd.) Systemtheoretisch ausgedrückt, besteht die autopoietische Reproduktionsleistung des Rundfunks in seiner Fähigkeit, mit den Mitteln des Systems und unter Bezugnahme

---

auf beobachtete Publikumserwartungen Anschlussveröffentlichungen an erfolgreiche Veröffentlichungen zu produzieren. Gelingt die erwartete Themensetzung nicht, ist die Autopoiesis des Systems in Gefahr. (S. 60-61)

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Träger des Grundrechts nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) gelten im Besonderen die ihm für die demokratische Gesellschaft zugesprochenen Funktionen:

„Hörfunk und Fernsehen gehören in gleicher Weise wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln, denen sowohl für die Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen wie für deren Kontrolle als auch für die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen eine maßgebende Wirkung zukommt. Sie verschaffen dem Bürger die erforderliche umfassende Information über das Zeitgeschehen und über Entwicklungen im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben. Sie ermöglichen die öffentliche Diskussion und halten sie in Gang, indem sie Kenntnis von den verschiedenen Meinungen vermitteln, dem Einzelnen und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit geben, meinungsbildend zu wirken, und sie stellen einen entscheidenden Faktor in dem permanenten Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung dar.“ (Plog 1981: 52; vgl. dazu BVerfGE 35, 202 (222))

Die Rückkopplung an die Gesellschaft bezeichnet Eifert (2005) als „markantere Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (S. 42), die für ihn spezifisch ist. Erstmals wurde eine mediale Institution errichtet, die nicht mehr auf die „freiheitsrechtlich abgesicherte Selbstregulierung der Märkte“ vertraute, sondern mit binnenpluralistischer Besetzung innerhalb der Rundfunkanstalten „publizistische Autonomie und gesellschaftliche Rückbindung im Rundfunk innerhalb einer Organisation mittels grundsätzlicher Selbstverwaltung, einem differenzierten Organgefüge und einer gesellschaftlichen Repräsentation im Rundfunkrat zu verwirklichen“ (ebd.) versuchte. Diese Rückbindung ermögliche grundsätzlich eine Gemeinwohlsicherung, die zugleich eine hinreichende Distanz zu den Funktionslogiken der Politik und der Ökonomie wahre und deshalb die Fähigkeit zu deren angemessener Beobachtung erhalte. (ebd.) Zudem ist die Wahrung gesellschaftlicher Rückkopplung unter der Maßgabe der Glaubwürdigkeit des freien Mediensystems erforderlich für den für die politischen Entscheidungen nötigen Legitimationsprozess, der durch zu starken staatlichen Einfluss erheblich gestört würde. (vgl. dazu Frank 1995: 322)

Die Erfüllung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sich aus Art. 5 GG ergibt, wird nach Mahrenholz (1995) gleich von mehreren Seiten „bedroht“. Neben der Werbung, deren Einnahmen die „Unabhängigkeit der Programmatscheidung“ gefährdet, wird auch die Einschaltquote kritisch gesehen, da sie in erster Linie ein Instrument zur Beurteilung erfolgreicher Senderinhalte ist und damit im privatwirtschaftlich organisierten Rund-

---

funk der Gewinnerzielung dient. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dagegen, der nicht auf gewinnbringende Ziele ausgerichtet ist, darf die Quote lediglich Orientierung zur bestmöglichen Erfüllung seiner spezifischen Aufgaben geben. Die dritte „Gefahr“ ist die Partei- oder die Staatsnähe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die sich in der Zusammensetzung der Rundfunkgremien fast unmittelbar niederschlägt. (S. 510-511)

Auf die Parteinähe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkräte wird in Kapitel 5.3 eingegangen. Zunächst soll der Begriff Rundfunk präzisiert, sich ein Überblick über die öffentlich-rechtliche Rundfunklandschaft in Deutschland verschafft sowie seine Entstehungsgeschichte knapp umrissen werden.

### 5.1 Der Rundfunkbegriff

Der Rundfunk in Deutschland, also *Hörfunk* und *Fernsehen*, ist frei in der Berichterstattung. Dieses Privileg wird durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert und geschützt (Rundfunkfreiheit). Den Begriff Rundfunk definiert in Deutschland der „Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland“ vom 31. August 1991:

„Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“ (RStV 1991: Art. 1 § 2 Abs. 1 Satz 1)

Dieser Rundfunkbegriff lag schon 1975 dem „Schliersee-Papier“ und 1979 dem „Würzburger Papier“ der Rundfunkreferenten der Bundesländer zugrunde und wurde 1991 um „Darbietungen [...], die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen ein besonderes Entgelt empfangbar sind, sowie Fernsehtext“ erweitert. (RStV 1991: Art. 1 § 2 Abs. 1 Satz 2)

Der Rundfunkstaatsvertrag von 1991, der seit dem 1. März 2007 „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“ heißt, wurde bis 2013 14-mal geändert. Die stetige Veränderung des Rundfunkbegriffs trägt der Entwicklung technischer Übertragungs- und Empfangsmöglichkeiten Rechnung, deshalb wurde dieser über die Jahre hinweg erweitert. Seit den 1990er Jahren gehören deshalb auch Pay-TV, Video- und Fernsehtext zur Definition von Rundfunk, seit 2007 auch Teledienste und Mediendienste, die unter dem Begriff Telemedien zusammengefasst werden.

Im 15. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. Januar 2013 in Kraft trat, lautet der Rundfunkbegriff:

---

„Rundfunk ist ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Der Begriff schließt Angebote ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind. Telemedien sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind.“ (RStV 2013: Art. 1 § 2 Abs. 1)

In Deutschland hat der Rundfunkbegriff zwei Komponenten: 1. die technische des fernmelderechtlichen Rundfunkbegriffs sowie 2. die kulturelle des Rundfunks als Instrument der Massenkommunikation inklusive seiner Organisationsstrukturen und programmlichen Funktionen. Somit hat der Begriff Rundfunk nicht nur eine technische Bedeutung, sondern entscheidet darüber hinaus über die rechtliche Zuordnung von Kommunikationswegen und damit auch über die politische Regelungskompetenz. (vgl. dazu Mahrenholz 1995) Nach der Begriffsdefinition sollen nun die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umrissen werden, um ihn als Träger politischer Kommunikation in den Gesamtzusammenhang des Falls Brender einordnen zu können.

## 5.2 Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich zunächst der Hörfunk, dessen Sender die Alliierten im besetzten Deutschland schnell wieder in Stand setzten und dessen Verbreitung sich für die Regierungen der jeweiligen Zonen gut eignete, die wirtschaftliche und politische Lage im kriegsgebeutelten Land zu kontrollieren, stets mit dem Ziel, die Macht des Mediums nach der Konzentration im Nationalsozialismus möglichst dezentral und gering zu halten. Der Hörfunk wurde schnell zum wichtigsten Medium der Nachkriegszeit. Bei den Überlegungen zur neuen Organisationsstruktur des Rundfunks in Deutschland nach dem Krieg einigten sich die westlichen Alliierten schließlich auf das britische Modell der British Broadcasting Corporation (BBC), dessen öffentlich-rechtliche Struktur am wenigsten geeignet schien, politisch so missbraucht zu werden, wie es die Nazis zuvor taten.<sup>25</sup> Es folgten lange Auseinandersetzungen, da sich die Verantwortlichen auf deutscher Seite für ein Rundfunksystem mit starkem staatlichen Einfluss und politischen Führungsaufgaben gegenüber der Bevölkerung aussprachen, so wie es etwa in der Weimarer Republik der Fall war. Das entsprach nicht der

---

<sup>25</sup> In der sowjetisch besetzten Zone, aus der 1949 die DDR als eigenständiger Staat hervorging, entwickelte sich der Rundfunk entsprechend nach den Vorstellungen der ehemaligen Sowjetunion zu einem Mediensystem nach dem Prinzip marxistisch-leninistischer Presstheorie.

---

Vorstellung der westlichen Alliierten, die Kontrolle des Rundfunks einer breiten gesellschaftlichen und damit staatlich und politisch weitgehend unabhängigen Basis zu überlassen.

Diese unterschiedlichen Auffassungen beider Seiten schlugen sich in der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, des *Rundfunk-* und *Verwaltungsrates*, nieder, die die gesellschaftliche Mitbestimmung gewährleisten sollten. Der im Laufe der Zeit zunehmende Einfluss der deutschen Politiker bei der Gründung neuer Rundfunkanstalten wirkte sich auf die Aufsichtsgremien insofern aus, als in ihnen ein deutlich stärkeres staatliches oder zumindest parlamentarisches Gewicht verankert wurde. Während der früh gegründete Hessische Rundfunk noch einen „pluralistischen“ Rundfunkrat besaß, entsprachen die Rundfunkräte der erst in den 50er Jahren gegründeten Anstalten, wie Deutsche Welle und Deutschlandfunk, eher einem „staatlich-politischen Typ“. Letztere sind mittlerweile wieder überwiegend pluralistisch zusammengesetzt. (vgl. dazu Jank 1967; Donsbach/Wilke 2009) Der Deutschlandvertrag vom 5. Mai 1955 gab die Souveränität auch im Rundfunkbereich an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Zuvor, im Jahr 1950, schlossen sich die Rundfunkanstalten der Länder zur Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammen, zunächst aus Gründen der besseren Kooperation der Anstalten beim Austausch und der Produktion von Hörfunkprogrammen. Unter dem Namen Deutsches Fernsehen veranstaltete die ARD ab 1954 auch ein gemeinsames Fernsehprogramm, welches durch das „Abkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms“ vom 17. April 1959 auch rechtlich abgesichert wurde<sup>26</sup>.

Die von Bundeskanzler Konrad Adenauer geführte Bundesregierung plante in den 1950er Jahren die Einführung eines zweiten Fernsehprogramms, das privatwirtschaftlich organisiert sein sollte. Die CDU-Regierung sah in der kritischen Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens einen klaren Vorteil für die Opposition und warf den Landesrundfunkanstalten vor, einseitig und linksorientiert zu berichten und die Interessen des Bundes zu vernachlässigen. Die CDU hoffte außerdem, dass durch den höheren Unterhaltungsanteil im neuen Fernsehprogramm die Kritik an der Regierung abnehmen würde. Die Länder, die mit dem Vorhaben alles andere als einverstanden waren, beharrten auf einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern und forderten eine öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur auch für das zweite Programm. Es kam zum Machtkampf, der seinen Höhepunkt erreichte, als die Bundesregierung 1960 die Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft vorantrieb, mit dem Zweck, als Auftraggeber für kommerzielle Programmanbieter zu fungieren. Die Länder sollten mit 49 Prozent, der Bund mit 51 Prozent an den Geschäftsanteilen beteiligt sein, wobei der Bund bis zu zehn der insgesamt 15 Mitglieder im Aufsichtsrat benennen durfte. Mit Unterzeichnung des Gesellschaftsvertrags und der Satzung der *Deutschland-Fernsehen GmbH* durch Bundeskanzler Adenauer und dem damaligen Bundesjustizmi-

---

<sup>26</sup> Mit Inkrafttreten des Rundfunkstaatsvertrags von 1991 trat dieses Abkommen außer Kraft. (RStV 1991: Art. 8)

---

nister Fritz Schäffer<sup>27</sup> am 25. Juli 1960 kam es schließlich zum Eklat: Die Bundesländer weigerten sich, ihre Anteile zu übernehmen, da Schäffer zwar als ihr „Treuhänder“ auftrat, aber nie von ihnen beauftragt wurde. Schäffer übertrug daraufhin die für die Länder vorgesehenen Anteile ebenfalls an den Bund, der dadurch Alleingesellschafter wurde. (vgl. dazu Wehmeier 1979: 20ff; Donsbach/Wilke 2009)

Das sogenannte Adenauer-Fernsehen, gegen das die SPD-geführten Bundesländer Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Hessen noch im selben Jahr vor dem Bundesverfassungsgericht Klage erhoben, wurde mit der 1. Rundfunkentscheidung vom 28. Februar 1961 (BVerfGE 12, 205-264) als verfassungswidrig erklärt, da die Zuständigkeit des Bundes laut Post- und Fernmeldewesen nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks umfasse und er nicht die Befugnis habe, die Organisation der Veranstaltung und die der Veranstalter von Rundfunksendungen zu regeln. Die Gesetzgebungskompetenz über den Rundfunk als kulturelles Gut obliege außerdem den Ländern. Auch sei die hinreichende Staatsferne der Deutschland-Fernsehen GmbH nicht gewährleistet, da sie einem starken Einfluss der Bundesregierung unterläge und damit gegen den Grundsatz der Rundfunkfreiheit, die den Prinzipien des Pluralismus, der Staats- und Programmfreiheit bedürfe, verstoße. (vgl. dazu BVerfGE 12) *Staatsfreiheit* definiert das Bundesverfassungsgericht in dem Sinne, dass

„der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, dass die in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen und dass die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.“  
(BVerfGE 57, 295 (322))

Das Erste Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, mit dem eine neue Ära in der Geschichte des Rundfunks in Deutschland begann, schuf die Grundlage für eine von den Bundesländern gemeinsam getragene Fernsehanstalt, die zusätzlich zu den bereits bestehenden Landesrundfunkanstalten aufgebaut werden sollte. Der Bund zog sich aus der Rundfunkpolitik zurück und überließ den Ländern deren durch das Urteil bestätigte, alleinige Zuständigkeit für Organisations- und Programmfragen des Rundfunks. Den Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) mit Sitz in Mainz unterzeichneten die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 6. Juni 1961 in Stuttgart, am 1. Dezember 1961 trat der Vertrag in Kraft. (Wehmeier 1979) Am 1. April 1963 eröffnete ZDF-Gründungsintendant Prof. Dr. Karl Holzamer mit einer Fernsehansprache das bundesweite Fernsehprogramm des ZDF. (Wehmeier 1979; Donsbach/Wilke 2009)

Die ARD führte 30 Prozent der Gebühren an das ZDF ab. Diese Regelung trug dem bedeutenden Einfluss der ARD bei den Verhandlungen über einen ZDF-Staatsvertrag Rechnung,

---

<sup>27</sup> Der Jurist Schäffer war von 1949 bis 1957 Bundesminister der Finanzen in den ersten beiden Kabinetten Adenauers und von 1957 bis 1961 Bundesjustizminister im dritten Kabinett Adenauers.

---

da sie sich mit ihrem Vorschlag, die Gebühren im Verhältnis 70 zu 30 zwischen den beiden Sendern aufzuteilen, zu ihren Gunsten durchsetzen konnte. Zunächst wurde eine Gebührenteilung anvisiert. Die „Hilfestellung“, die die in der ARD zusammengeschlossenen etablierten Rundfunkanstalten zur Gründung des Zweiten Programms leisten sollten und die dazu führte, dass die ARD einen Teil ihrer bisher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ohne Gegenleistung abgeben musste, sorgte zunächst für Spannung. Erst nach etwa fünf Jahren konnte sich das ZDF als konkurrierender Sender gegenüber der ARD insoweit etablieren, als es in Hinblick auf seinen Programmumfang als gleichwertig angesehen werden konnte. (Wehmeier 1979: 2) Der ZDF-Staatsvertrag sah außerdem vor, dass sich ARD und ZDF in ihrem Sendebetrieb aufeinander abstimmten, damit der Zuschauer die Wahl zwischen zwei inhaltlich unterschiedlichen Programmen hatte. Die beiden Sender regelten diese Aufgabe durch jährlich bzw. zweijährlich geschlossene Koordinierungsabkommen und einen Koordinierungsausschuss, dessen Vorsitz abwechselnd die Intendanten der beiden Sender innehatten. Die direkte Konkurrenz von attraktiven Sendungen sollte dadurch verhindert werden, dass man sogar „Schutzzonen“ einbaute. Man wollte damit erreichen, dass Magazine zur politischen Information eine höhere Zuschauerzahl hatten, als dies bei gleichzeitiger Sendung anderer (Unterhaltungs-)Programme der Fall gewesen wäre. Der ausschließlich öffentlich-rechtlich organisierte Rundfunk in Deutschland wandelte sich in den 1980er Jahren zu einem dualen Rundfunksystem, der aus den beiden unterschiedlich organisierten und finanzierten Teilen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk bestand. ARD und ZDF erhielten durch die privaten Fernsehprogramme Konkurrenz, so dass ihre Koordinierungspflicht entfiel. (vgl. dazu Donsbach/Wilke 2009)

Heute gibt es folgende öffentlich-rechtlich strukturierte Sender in Deutschland: die neun Landesrundfunkanstalten der ARD (Bayerischer Rundfunk (BR), Hessischer Rundfunk (HR), Mitteldeutscher Rundfunk (MDR) der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Norddeutscher Rundfunk (NDR) der Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB)<sup>28</sup> der Länder Berlin und Brandenburg, Radio Bremen (RB), Saarländischer Rundfunk (SR), Südwestrundfunk (SWR)<sup>29</sup> der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie der Westdeutsche Rundfunk (WDR) des Landes Nordrhein-Westfalen), die Hörfunksender Deutschlandradio (national) und Deutsche Welle (international) sowie das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Alle Sender der ARD, Deutschlandradio und das ZDF sind gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts, die nach dem Prinzip der Selbstverwaltung<sup>30</sup> agieren und deren Aufgabe

---

<sup>28</sup> Der Sender Freies Berlin (SFB) und der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB) fusionierten mit Wirkung zum 1. April 2003 zum RBB.

<sup>29</sup> Der Süddeutsche Rundfunk (SDR) und der Südwestfunk (SWF) fusionierten mit Wirkung zum 1. Oktober 1998 zum SWR.

<sup>30</sup> Die Rechtswissenschaft bezeichnet damit die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an rechtlich verselbständigte Organisationen (juristische Personen) zum Zweck der eigenverantwortlichen Gestaltung. Dem gegenüber steht der Begriff der staatlichen Verwaltung.

---

darin besteht, Programme für ihr jeweiliges Sendegebiet zu erstellen. Ihr Auftrag lautet, ein inhaltlich ausgewogenes Programm nach dem Gebot der Pluralität, also unter Mitwirkung der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen, zudem objektiv, umfassend, international, national und bundeslandbezogen, anzubieten. Beispiel ZDF: In den Sendungen soll den Fernsehzuschauern „ein objektiver Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermittelt werden“ und dadurch „eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung“ gefördert werden. (ZDF-StV 2009: § 5 Abs. 1) Zudem sind das „Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands [...] angemessen im Programm darzustellen“ (§ 5 Abs. 2), und die Berichterstattung soll „umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein“. (§ 6 Abs. 1 Satz 1)

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der deutsche Gesetzgeber mit der Aufgabe betraut, der Gesellschaft im Ganzen zu dienen, und in Hinblick auf Art. 5 GG (Informationsfreiheit) hat dieser Auftrag Verfassungsrang. Er erfüllt außerdem einen kulturellen Auftrag und bildet. Die Bildungsfunktion sowie die Grundsätze der inhaltlichen Programmausgestaltung findet man erstmals im bereits erwähnten Ersten Fernsehurteil. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Rundfunkurteilen Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausführlich dargestellt und fortwährend an aktuelle Entwicklungen angepasst<sup>31</sup>. Besonderen Wert haben hierbei die Gebote der *Integration* und der *Vielfalt*, die für die durch Massenmedien hergestellte Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft als unverzichtbar gelten und die als Grund- und Leitgedanken bis heute die Rechtsprechung zum Rundfunk tragen. (vgl. dazu BVerfGE 12, 205)

Integration bedeutet in diesem Zusammenhang, „eine Art von Konfliktlösung, die auf einen Ausgleich der verschiedenen Interessen bei weitgehender Erhaltung des je Eigenen bedacht ist“. (ZDF 1998: 11) Sie ergibt sich aus der Notwendigkeit, gesellschaftliche Strömungen, Werte, Meinungen und Tendenzen, oftmals entgegengesetzt, zusammenzuführen und zu erhalten, um einen Konsens über die Grundwerte in einer Gesellschaft zu erreichen, die für das Zusammenleben unverzichtbar sind. Das Gebot der Integration verlangt außerdem, dass nicht ausschließlich mehrheitliche Meinungen öffentlich repräsentiert werden, sondern auch Minderheiten in der Öffentlichkeit vertreten sind und ebenfalls Wirksamkeit entfalten können. Gelingt diese Integration durch mediale Vermittlung ausgewählter Programme, trägt sie maßgeblich dazu bei, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und einem anderen Welt- und Werteverständnis voneinander Kenntnis erhalten, in einen Dialog und eine kritische Auseinandersetzung geführt werden und unter der Prämisse gemeinsamer demokratischer Werte und Ziele Verständnis füreinander aufbringen können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt demnach eines der wichtigsten Instrumente

---

<sup>31</sup> Eine Übersicht über die Fernseh- bzw. Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts bis 2008 geben Meyn/Tonnemacher (2012: 119-121), sowie zu den Rundfunkstaatsverträgen (S. 121-123).

---

gesellschaftlicher und kultureller Integration dar, welches Meinungspluralismus, Schutz von Minderheiten und Achtung der Menschenwürde garantiert. (vgl. dazu BVerfGE 83, 299; 87, 201)

Als Konsequenz aus einer breit geführten öffentlichen und offenen Debatte über Themen mit gesellschaftlicher Relevanz als Voraussetzung für die freie, persönliche und gesellschaftliche Meinungs- und Willensbildung in einer demokratischen Gesellschaft ergibt sich das Vielfaltsgebot. Die Massenmedien stellen dafür eine möglichst unabhängige, für jeden frei zugängliche Plattform bereit, auf der der gesamtgesellschaftliche Meinungskonflikt öffentlich stattfinden kann. Konflikt deshalb, weil Pluralität nicht ohne ihn auskommt, hierin aber auch die Chance liegt, in der Debatte Gemeinsamkeiten und Schnittpunkte herauszuarbeiten, um so ein solidarisches Miteinander in einer Gesellschaft zu fördern. Das Fernsehen als „politisches Basismedium“ (ZDF 1998: 13), zu dessen politischen Berichterstattungen nahezu jeder freien Zugang hat, nimmt in einer demokratischen Gesellschaft eine besondere Rolle und damit eine besondere Funktion ein: „Fernsehen wirkt einerseits als *Medium* gesellschaftlicher Verhältnisse, andererseits als *mitgestaltender Faktor* der Meinungsbildung und ist damit tragendes Lebenselement einer freiheitlichen Gesellschaft“. (ebd.; Hervorhebungen im Original) Die Anmerkung sei erlaubt, dass allenfalls öffentlich-rechtliche Medien in Deutschland diesem Anspruch gerecht werden (können), private Programme übernehmen diese Verantwortung nicht. Dem privaten Rundfunk wurde kein spezifischer Auftrag zugesprochen, da er nicht im Dienst der Gesellschaft agiert und über keine pluralistisch besetzten Kontrollgremien verfügt („struktureller Binnenpluralismus“), sondern nach kommerziellen Eigeninteressen privater Gesellschafter ausgerichtet ist. (vgl. dazu ZDF 1998) Laut Rundfunkstaatsvertrag hat der private Rundfunk inhaltlich die Vielfalt der Meinungen „im Wesentlichen“ zum Ausdruck zu bringen. (RStV 2013: § 25 Abs. 1 Satz 1) Man geht davon aus, dass durch die verschiedenen privaten Programme in ihrer Gesamtheit die Vielfalt vorhandener Meinungen ausreichend abgebildet wird („Außenpluralismus“). Ist dies nicht der Fall, muss der Anbieter privaten Rundfunks dafür Sorge tragen, dass sein Programm inhaltlich ausgewogen ist, solange dieses im Zusammenhang mit anderen Programmen nicht möglich ist („inhaltlicher Binnenpluralismus“). (vgl. dazu Detjen 1998: 281-282)

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ebenfalls im Rundfunkstaatsvertrag festgelegt:

„Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich durch Rundfunkbeiträge, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen; vorrangige Finanzierungsquelle ist der Rundfunkbeitrag. Programme und Angebote im Rahmen seines Auftrags gegen besonderes Entgelt sind unzulässig; ausgenommen hiervon sind Begleitmaterialien. Einnahmen aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten dürfen nicht erzielt werden.“ (RStV 2013: § 13)

---

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird in Deutschland demnach fast ausschließlich durch Gebühren und Werbung (und Sponsoring) finanziert, lediglich die Sender Deutschlandradio, Kinderkanal und Phoenix senden keine Werbung. Die Deutsche Welle wird aufgrund ihres besonderen Auftrags, Programme für das Ausland zu senden, aus dem Bundeshaushalt finanziert. (vgl. dazu DWG 2004)

Der Rundfunkstaatsvertrag regelt außerdem, welche Kriterien die seit 1975 bestehende ständige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) für ihre Überprüfungs- und Ermittlungsaufgabe anwendet:

- „1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme (bestandsbezogener Bedarf),
2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf),
3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,
4. die Entwicklung der Beitragserträge, der Werbeerträge und der sonstigen Erträge,
5. die Anlage, Verzinsung und zweckbestimmte Verwendung der Überschüsse, die dadurch entstehen, dass die jährlichen Gesamterträge der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF oder des Deutschlandradios die Gesamtaufwendungen für die Erfüllung ihres Auftrags übersteigen.“ (RStV 2013: § 14, Abs. 2)

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren war von Beginn an umstritten. Zum Beispiel erklärte das Bundesverfassungsgericht 1994 die Praxis zur Festsetzung der Gebühren für teilweise verfassungswidrig, da zum einen nicht gewährleistet wäre, dass den Rundfunk die finanziellen Mittel für seine Aufgaben auch tatsächlich erreichten, und zum anderen sei durch die Entscheidungskompetenz der Länder die nötige Staatsferne des Rundfunks nicht gesichert. Die Bundesländer legten daraufhin ein neues Konzept der Gebührensatzung vor, welches den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trug. (Donsbach/Wilke 2009: 610-614) Im Zuge einer Reform der Rundfunkfinanzierung beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder am 9. Juni 2010, dass die Rundfunkgebühr seit dem Jahr 2013 pro Haushalt und nicht mehr pro Gerät erhoben wird.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Deutschland sind nahezu gleich strukturiert. Sie bestehen aus den drei Organen Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant. Beim Deutschlandradio heißt der Rundfunkrat Hörfunkrat, beim ZDF Fernsehrat. Die Anzahl der jeweiligen

---

Mitglieder in den Räten, die nach dem Prinzip der Pluralität zusammengesetzt sind, variiert je nach Anstalt, genau wie auch die Auswahl der Gruppen, die Vertreter in die Gremien entsenden, und das Auswahlverfahren selbst je nach Anstalt unterschiedlich geregelt sind. Ihre heterogene Zusammensetzung soll für ein vielfältiges Programm sorgen und verhindern, dass sich einzelne Interessengruppen oder gar politische Interessen in der Programmgestaltung durchsetzen. (vgl. dazu Wehmeier 1979: 74) Der ZDF-Fernsehrat hat 77 Mitglieder und ist damit der mitgliederstärkste Rundfunkrat der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands. Lediglich der Rundfunkrat des Südwestrundfunks (SWR) hat mit 74 Mitgliedern eine ähnliche Größe, alle anderen Rundfunkräte sind deutlich kleiner besetzt. Am Beispiel ZDF sollen die Zusammensetzung und die Aufgaben der jeweiligen Gremien verdeutlicht werden.

Der ZDF-Fernsehrat setzt sich wie folgt zusammen: je ein Vertreter der 16 Bundesländer, drei Vertreter des Bundes, zwölf Vertreter der Parteien, zwei Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland, zwei Vertreter der Katholischen Kirche in Deutschland und ein Vertreter des Zentralrats der Juden in Deutschland. Auf Vorschlag der jeweiligen Verbände und Organisationen werden von den Ministerpräsidenten berufen: je ein Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Verdi, ein Vertreter des Deutschen Beamtenbundes, zwei Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, ein Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, ein Vertreter des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft, ein Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, zwei Vertreter des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, ein Vertreter des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V., ein Vertreter der vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Verdi aus dem Fachbereich für Medien, vier Vertreter der Freien Wohlfahrtsverbände, je ein Vertreter des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Deutschen Landkreistages, ein Vertreter des Deutschen Olympischen Sportbundes, ein Vertreter der Europa-Union Deutschland, je ein Vertreter des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland und des Naturschutzbundes Deutschland, ein Vertreter des Bundes der Vertriebenen und ein Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus. Weitere 16 Mitglieder werden von den Ministerpräsidenten der Länder benannt. Sie vertreten die Bereiche: Erziehungs- und Bildungswesen, Wissenschaft, Kunst, Kultur, Filmwirtschaft, Freie Berufe, Familienarbeit, Kinderschutz, Jugendarbeit, Verbraucherschutz und Tierschutz. (vgl. dazu ZDF-StV 2009: § 21)

Zu den Aufgaben des Fernsehrats, dessen Mitglieder für vier Jahre gewählt werden und in der Regel viermal im Jahr zusammentreten, gehören die Intendantenwahl sowie die Beratung des Intendanten in Programmfragen, die Aufstellung der Richtlinien für die Sendungen des ZDF sowie die Überwachung ihrer Einhaltung und die Genehmigung des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses. Der Fernsehrat wählt acht Mitglieder für den ZDF-Verwaltungsrat, die keiner Regierung oder gesetzgebenden Körperschaft angehören dürfen,

---

und ist außerdem Ansprechpartner für die Zuschauer. Die Zuschauer haben somit die Möglichkeit, sich mit einer Programmbeschwerde<sup>32</sup> an den Fernsehrat zu wenden, wenn eine Verletzung der Programmgrundsätze vermutet wird. Dieses Recht existiert seit Gründung des Senders, das Verfahren in seiner heutigen Form besteht seit 2005. Die Vorlagen an den Fernsehrat werden in den ständigen Ausschüssen des Gremiums vorbereitet. Aus den Mitgliedern des Fernsehrates werden die folgenden dauerhaften Ausschüsse gebildet: Richtlinien- und Koordinierungsausschuss, Ausschuss für Finanzen, Investitionen und Technik, Programmausschuss Chefredaktion, Programmausschuss Programmdirektion, Programmausschuss Partnerprogramme, Ausschuss Telemedien. Neben diesen festen Ausschüssen können weitere nicht-dauerhafte Ausschüsse gebildet werden, deren Aufgaben Programmberatungen, Sachberatungen oder Prüfung von Beschwerden sein können. (vgl. dazu ZDF-StV 2009: § 21) Der ZDF-F Fernsehrat der I. Amtsperiode (6. Februar 1962 bis 5. Februar 1966) konstituierte sich am 6. Februar 1962 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in Mainz und hatte damals noch 66 Sitze. Mit dem Fall Brender beschäftigten sich die 77 Mitglieder des Fernsehrates der XIII. Amtsperiode (4. Juli 2008 bis 3. Juli 2012). Eine namentliche Auflistung der Mitglieder des ZDF-F Fernsehrates in dem für diese Arbeit relevanten Zeitraum findet sich im Anhang. Tatsächlich gehören alle Fernsehratsmitglieder, auch die parteilich ungebundenen, einem Freundeskreis an. Die Nähe der parteilich nicht gebundenen Mitglieder zur Parteipolitik ist (auch) eine Konsequenz aus der Tatsache, dass 72 der 77 Fernsehratsmitglieder vonseiten der Politik bestimmt werden.

Der ZDF-Verwaltungsrat besteht aus 14 Mitgliedern, die Zahl variiert jedoch, solange und soweit von dem Recht der Entsendung kein Gebrauch gemacht wird. In den Verwaltungsrat sind auch Fernsehratsmitglieder wählbar, die bei Annahme der Wahl aus dem Fernsehrat ausscheiden. Der ZDF-Verwaltungsrat setzt sich wie folgt zusammen: fünf Vertreter der Länder (darunter ein Vertreter des Sitzlandes des ZDF), die von den Ministerpräsidenten gemeinsam berufen werden, acht weitere Mitglieder, die vom Fernsehrat mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner gesetzlichen Mitglieder gewählt werden (die weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft angehören dürfen, wählbar sind auch die Mitglieder des Fernsehrates), und ein Vertreter des Bundes, der von der Bundesregierung berufen wird. (vgl. dazu ZDF-StV 2009: § 24) Die Mitglieder des Verwaltungsrates<sup>33</sup> werden für fünf Jahre gewählt.

Die ZDF-Aufsichtsgremien Fernsehrat und Verwaltungsrat nehmen als eine Art Legislative des Senders Kontrollfunktionen wahr und stehen dem Intendanten als Exekutivorgan gegenüber. Die folgende Tabelle stellt die im ZDF-Staatsvertrag aufgeführten Aufgaben der drei Organe Fernsehrat, Verwaltungsrat und Intendant in einer Übersicht dar:

---

<sup>32</sup> Zum Beschwerdemanagement des ZDF-F Fernsehrates: Polenz (2010: 57-60).

<sup>33</sup> Eine Auflistung der Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates in dem für diese Arbeit relevanten Zeitraum findet sich im Anhang.

Tabelle 1: Aufgaben der ZDF-Organe

Der ZDF-Fernsehrat ...		Der ZDF-Verwaltungsrat ...		Der ZDF-Intendant ...
... stellt die Richtlinien für ZDF-Sendungen auf und überwacht deren Einhaltung und der in §§ 5, 6, 8 bis 11 und 15 im ZDF-StV aufgestellten Grundsätze.				... vertritt das ZDF gerichtlich und außergerichtlich, ist für die gesamten Geschäfte des ZDF, einschließlich der Gestaltung der Programme, verantwortlich.
		... beschließt über den Dienstvertrag mit dem Intendanten. Der Vorsitzende des Verwaltungsrates vertritt das ZDF beim Abschluss des Dienstvertrages und beim Abschluss sonstiger Rechtsgeschäfte mit dem Intendanten sowie bei Rechtsstreitigkeiten zwischen dem ZDF und dem Intendanten.	◀ ▶	
... wählt den Intendanten auf die Dauer von fünf Jahren in geheimer Wahl und berät den Intendanten in Programmfragen.	◀ ▶	... kann den Intendanten mit Zustimmung des Fernsehrates entlassen.	◀ ▶	
		... überwacht die Tätigkeit des Intendanten.	◀ ▶	
... beschließt über den vom Verwaltungsrat vorzulegenden Entwurf der Satzung sowie, nach Anhörung des Verwaltungsrates, Satzungsänderungen.	◀ ▶	... legt dem Fernsehrat den Entwurf der Satzung des ZDF vor und hat das Recht, Änderungen der Satzung vorzuschlagen.		
			◀ ▶	... beruft im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat den Programmdirektor, den Chefredakteur und den Verwaltungsdirektor.
			◀ ▶	... bedarf der Zustimmung des Verwaltungsrates zu Rechtsgeschäften nach § 28 ZDF-StV.
... genehmigt den Haushaltsplan, den Jahresabschluss und die Entlastung des Intendanten auf Vorschlag des Verwaltungsrates. Die Beteiligung an Programmvorhaben nach § 11 b des Rundfunkstaatsvertrages, der die Veranstaltung der Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelt, bedarf ebenfalls der Zustimmung des Fernsehrates.	◀ ▶	... beschließt über den vom Intendanten entworfenen Haushaltsplan und den Jahresabschluss, der dem Fernsehrat zur Genehmigung zuzuleiten ist.	◀ ▶	... erstellt nach Abschluss des Geschäftsjahres den Jahresabschluss, den Lagebericht, den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht.

(Eigene Darstellung; vgl. dazu ZDF-StV 2009: §§ 19-28)

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger politischer Kommunikation soll im Folgenden in Bezug zu den Akteuren politischer Kommunikation gesetzt werden.

---

### 5.3 Parteien

„Je mehr die Parteien davon überzeugt sind, dass Wahlen nicht durch milieugebundene Stammwähler, sondern mehr durch bewegliche Wechselwähler entschieden werden, und je mehr sie an unmittelbare Wirkungen der Medien, insbesondere des Fernsehens, auf die Meinungsbildung glauben, desto intensiver versuchen sie, Personal und Inhalte der Medien zu beeinflussen und zu bestimmen.“ (von Alemann 2001a: 111)

Parteien sind Akteure politischer Kommunikation. Ihre Kommunikationsleistungen können in interne und externe Parteienkommunikation unterschieden werden. Parteienkommunikation sind nach Wiesendahl (1998) Handlungen einseitiger und wechselseitiger Kommunikation von Akteuren und Wortführern der Parteien, mit dem Ziel der mittelbaren oder unmittelbaren Einflussnahme, um Gehör, Unterstützung und Zustimmung für die zum Ausdruck gebrachten politischen Überzeugungen, Ansichten, Zielvorstellungen, Interessen, Handlungspläne und Aktionen zu bekommen. Interne Parteienkommunikation als Binnenkommunikation bezieht sich auf alle internen Kommunikationsprozesse mit dem Zweck der Informationsvermittlung und des -austauschs. (S. 442) Auch die Parteienbinnenkommunikation bleibt nicht von außen unbeeinflusst, sondern wird „von Öffentlichkeiten überlagert, die von externen Akteuren organisiert werden und auf welche die Parteien keinen gestaltenden Einfluss ausüben können“. (von Alemann/Marschall 2002: 27) Die externe Parteienkommunikation bezeichnet die Öffentlichkeitsarbeit und Repräsentation von Profil, Programm und Entscheidung der Parteien nach außen, mit dem Ziel, Einfluss auf Wahlentscheidungen zu üben. Dabei gehen sie strategisch vor, indem sie Aufmerksamkeitsstrategien anwenden: „[...] wie andere Akteure richten sie ihre kommunikativen Angebote an den Format- und Nachrichtenkriterien der Medien aus.“ (S. 24) Der Übergang von externer Parteienkommunikation zur Wahlkampfkommunikation ist fließend. (vgl. dazu Wiesendahl 1998: 442)

Die Kommunikation der Parteien hat sich den Maßstäben moderner massenmedialer Informationsvermittlung angepasst und die traditionellen Muster der direkten Wähleransprache zurückgedrängt. Den Parteien steht das Internet als „Hybridmedium zur Verfügung, das den Parteien neue Möglichkeiten als Eigenmedium eröffnet“ (von Alemann/Marschall 2002: 22), da parteipolitische Massenmedien nicht mehr relevant in der heutigen modernen deutschen Gesellschaft sind. Als Bereich, parteipolitischen Einfluss auf die Ausrichtung der Sender zu nehmen, bleibt „noch der Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in dem Parteiakteure die Chance haben, über ihre Gremienpositionen Einfluss auf die redaktionelle Linie zu nehmen“. (ebd.) Dem „Souveränitätsverlust“ gegenüber den elektronischen Medien (Wiesendahl 1998: 447) versuchten die Parteien durch Steuerungsversuche des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Auflösung dessen Monopolstellung durch die private Konkurrenz entgegenzuwirken. Außerdem ist der Trend zur Personalisierung einiger Spitzenpolitiker als Ver-

---

treter ihrer Parteien zu beobachten, hinter denen die Parteien als Institutionen zurücktreten, mit der Folge, dass die Parteienkommunikation nicht mehr politische Inhalte, sondern die Selbstinszenierung von Politikern mit Hilfe der Medien vermittelt. (ebd.)

Politische Akteure nutzen die Vermittlungsleistungen des Rundfunks, um die Veröffentlichung (oder auch Nicht-Veröffentlichung) von Inhalten, die sie als relevant für Machterwerb und Machterhalt einschätzen, in der medialen Berichterstattung zu erreichen. Pfetsch (2005) führt in ihren Überlegungen zur Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Träger politischer Kommunikation aus, dass sich die Einstellung der politischen Elite in Bezug auf die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks seit seiner Gründung nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute nicht maßgeblich geändert hat. Die Bemühungen erscheinen heute sogar „umso zwanghafter“. (S. 243) Trotz veränderter Bedingungen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute unter anderen Vorzeichen agieren lassen als noch zu Zeiten, da keine Konkurrenz durch private Sender herrschte, nimmt die politische Elite die Öffentlich-Rechtlichen nach wie vor als „eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln und als ein funktionales Äquivalent zur Parteipresse“ wahr und beansprucht unter anderem ein gewisses Recht auf Einflussnahme auf die Programm- und Personalentscheidungen in den Rundfunkanstalten für sich. (ebd.; zum Einfluss der Parteien auf den Rundfunk vor Einführung des dualen Systems: Schneider 1981; Hermanni 2008) Dies mag öffentlich freilich niemand aus Politik und Sendern in dieser Deutlichkeit aussprechen, dennoch gibt es auf beiden Seiten durchaus das Bewusstsein über die Macht, die Politik auf öffentlich-rechtliche Sendeanstalten auszuüben imstande ist. Über Mittel dazu verfügt die Politik:

„1) durch Gesetze wie z. B. zur Fusionskontrolle; 2) durch Machtausübung in Rundfunkräten; 3) durch Interventionen bei den Medien wegen einzelner Berichte; 4) durch öffentliche Kritik an einzelnen Beiträgen oder der Berichterstattung einzelner Personen und Redaktionen usw.“ (Kepplinger 2009: 87)

Insbesondere die Bundesländer als gesetzgebende Instanzen entscheiden über Rundfunkstaatsverträge – und damit über Struktur und Besetzung der einflussreichen Räte, über die Finanzierung des Rundfunks und über die Besetzung der leitenden Positionen innerhalb der Sendeanstalten. Ihr medienpolitischer Gestaltungseinfluss ist damit enorm hoch. Sarcinelli (2011) sieht ebenfalls insbesondere die Rundfunkräte als „Einfallstor“ für Möglichkeiten der Einflussnahme von Akteuren aus Politik und Gesellschaft. (S. 47) Gründe hierfür sind verschiedener Natur. Heute sehen sich politische Parteien viel stärker als früher in ständiger Konkurrenz um die Gunst des Wählers, der alle vier Jahre neu mit knapperen Ergebnissen über die Regierungsbeteiligung entscheidet, hinzu kommt das Erstarken der „kleineren“ Parteien, die als Koalitionspartner der „großen“ Parteien mittlerweile regierungsfähig sind. Die Öffentlichkeitswirksamkeit von Politikern spielt heute eine große Rolle und findet verstärkt über die Massenmedien statt, hier insbesondere über Rundfunk und Fernsehen. Politische

---

und mediale Akteure passen sich gezwungenermaßen an die neueren Rahmenbedingungen, unter denen sie agieren und sich inszenieren, an. Der Wunsch nach Kontrolle über Art und Inhalt der Berichterstattung wächst, da die mediale Vermittlung von Politik als wahlentscheidend wahrgenommen wird. (vgl. dazu Frank 1995: 327ff; Kepplinger 2009: 51ff; 88ff)

In keinem Bereich ist die Diskrepanz zwischen Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit so eklatant wie in dem der öffentlich-rechtlichen Medien, Normen werden regelrecht missachtet. (Finckh 1997: 8) Ist die Staatsferne nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG der Sender noch gewährleistet, wenn Politiker die Gremien der öffentlich-rechtlichen Anstalten dominieren? Diese Frage stellt sich nicht nur heute, sondern war schon in den 1970er Jahren Anlass für heftige Dispute, nicht zuletzt zeigte das langwierige Ringen um die Nachfolge des Intendanten des ZDF, Dieter Stolte<sup>34</sup>, welche Rolle parteipolitische Interessen in den Rundfunk- und Verwaltungsräten spielen. Erst als mit Markus Schächter<sup>35</sup> ein für alle tragbarer Kompromisskandidat gefunden wurde und dessen Nachfolge als Programmleiter im Sinne des Parteienproporz geregelt wurde, endeten die Konflikte im ZDF-Fernsehrat, und das Gremium kehrte zu seiner sonst sehr harmonischen Entscheidungsweise zurück<sup>36</sup>. Die Grenze zwischen Beteiligung der Parteien als Teil der pluralistischen Vertretung innerhalb der Sender und illegitimer politischer Einflussnahme ist fließend und kann nur unzureichend definiert werden:

„Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt es, allzu große Staatsnähe zu verhindern. Das Prinzip demokratischer Willensbildung gerät in Gefahr, wenn politische Kommunikation in der Weise kurz geschlossen wird, dass der Staat die Medien, die eine wichtige Rolle für die Willensbildung der Gesellschaft, die den Staat trägt, erfüllen, selbst beherrscht.“ (Schulz 2002: 5)

„Zulässig ist die politische Mitwirkung bis zu dem Punkt, an dem ein Gremium beherrscht wird, rechtlich wie faktisch. Ab welchem Mitgliederanteil eine Beherrschung anzunehmen ist, dazu gibt es sehr unterschiedliche Anschauungen.“ (Grothe et al. 2002: 24)

Im Fall Brender steht der ZDF-Verwaltungsrat im Mittelpunkt der Kritik, welcher, entgegen dem Vorschlag des Intendanten, einer Vertragsverlängerung Brenders nicht zustimmte. Dieser Fall ist in der Geschichte des ZDF einzigartig. Die öffentliche Wahrnehmung eines zu dominant gewordenen parteipolitischen Einflusses auf Programm und senderinterne Ent-

---

<sup>34</sup> Der Journalist Dieter Stolte war von 1982 bis 2002 Intendant des ZDF.

<sup>35</sup> Der Journalist Markus Schächter war von 2002 bis 2012 Intendant des ZDF.

<sup>36</sup> Markus Schächter wurde am 9. Dezember 2005 vom ZDF-Fernsehrat für eine zweite Amtszeit von 2007 bis 2012 wiedergewählt. Er erhielt 60 von 61 abgegebenen Stimmen. Am 25. Januar 2011 kündigte Schächter in Mainz an, für eine weitere Amtszeit nicht mehr zur Verfügung zu stehen. Sein Vertrag endete am 14. März 2012.

---

scheidungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtfertigt Überlegungen, die Gremien in Zukunft zu „entpolitisieren“. Erster Ansatz dazu war die Antragschrift 1/11, die die Landesregierungen von Rheinland-Pfalz und Hamburg im Januar 2011 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe einreichten, mit dem Ziel, in einem Normenkontrollverfahren die Zusammensetzung der Senderaufsicht des ZDF auf das Gebot der Staatsferne hin zu überprüfen<sup>37</sup>. Geprüft wurde, ob die Zusammensetzung der ZDF-Gremien mit der Rundfunkfreiheit im Grundgesetz vereinbar oder ob der Einfluss der politischen Vertreter im ZDF zu groß sei. Das Urteil wurde am 25. März 2014 verkündet:

„Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verlangt für die institutionelle Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine durchgehende Orientierung am Grundsatz der Vielfaltsicherung und eine konsequente Begrenzung des Anteils staatlicher und staatsnaher Mitglieder in den Aufsichtsgremien. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute verkündetem Urteil auf Antrag der Regierung von Rheinland-Pfalz und des Hamburger Senats entschieden. Der ZDF-Staatsvertrag genügt diesem Maßstab nur teilweise. Entgegen der derzeitigen Rechtslage ist der Anteil staatlicher und staatsnaher Personen im Fernseh- und im Verwaltungsrat auf ein Drittel zu begrenzen. Vertreterinnen und Vertreter der Exekutive dürfen auf die Auswahl der staatsfernen Mitglieder keinen bestimmenden Einfluss haben; auch sind Inkompatibilitätsregelungen zu schaffen, die ihre Staatsferne in persönlicher Hinsicht gewährleisten. Die persönliche Unabhängigkeit bei der Aufgabenwahrnehmung ist dadurch zu sichern, dass die Gremienmitglieder weisungsfrei gestellt werden und nur aus wichtigem Grund abberufen werden dürfen. Zudem muss ein Mindestmaß an Transparenz über die Arbeit der Aufsichtsgremien hergestellt werden. Die Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum 30. Juni 2015 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen.“<sup>38</sup>

Ziel sollte jedoch keinesfalls sein, die politischen Parteien aus den Gremien zu verbannen, da auch sie einen großen Teil der Gesellschaft repräsentieren und dazu durch Wahlen legitimiert sind:

„So sehr die politische Ebene und ihr Einfluss in Rundfunkgremien in die Kritik geraten ist, muss doch festgehalten werden, dass es kein verfassungsrechtliches Verbot der Mitwirkung der Parteien sowie staatlicher und staatsmittelbarer Instanzen in Rund-

---

<sup>37</sup> Zur Vertiefung der Frage der Staatsferne in den Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Gremien aus juristischer Perspektive: zum Beispiel Held/Sankol (2002); Degenhart (2010). Rundfunkfreiheit zwischen Regierungseinfluss und Parteienproporz am Beispiel des SWR-Staatsvertrags: Finckh (1997).

<sup>38</sup> Bundesverfassungsgericht Pressemitteilung Nr. 26/2014 vom 25. März 2014, BVerfGE, 1 BvF 1/11.

---

funkgremien gibt. Einziges Verbot ist in dieser Hinsicht das Verbot der staatlichen Eigenbetätigung im Rundfunk (Staatsrundfunk).“ (Grothe et al. 2002: 23-24)

Schulz (2002) stellt das beiderseitige Interesse an politischer Teilnahme an pluralistischer Rundfunkkontrolle fest, nicht jedoch ohne auf die tatsächliche kritische Lage hinzuweisen, die sich in Teilen der öffentlich-rechtlichen Sender manifestiert hat:

„Der Bürger hat ein Interesse daran, staatliche oder staatsnahe Vertreter nur in dem Ausmaße in öffentlich-rechtlichen Kontrollgremien vorzufinden, wie es nötig ist, um eine angemessene Repräsentanz der Gesellschaft im Ganzen zu erreichen. Die Politik hat naheliegender Weise ein Interesse daran, Einfluss auf den politischen Meinungsbildungsprozess zu gewinnen, um den Machterhalt medial abzusichern. [...] Bei einigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik stellt sich die Frage, ob die Grenze der Verfassungswidrigkeit im Hinblick auf die Staatsferne der Zusammensetzung der Gremien nicht schon erreicht ist. Auch unabhängig davon kann ein zu starker staatlicher Einfluss medienpolitisch kritisiert werden.“ (S. 6)

Eine Tendenz zu nachlassendem politischen Druck innerhalb der Sender sehen dagegen Meyn/Tonnemacher (2012). Aufgrund der zahlreich gewordenen TV-Formate und der abnehmenden Bedeutung öffentlich-rechtlicher Sender durch die Konkurrenz der Privaten sind Versuche der politischen Elite, in den Anstalten mitbestimmen zu wollen, abgeschwächt worden. Außerdem kann festgestellt werden, dass sich die Mitglieder der Aufsichtsräte nicht zwingend einer Parteilinie folgend verhalten müssen, sondern sich von Qualität und Kompetenz in ihrer Entscheidung über Programm oder Personal leiten lassen. (S. 133) In einer empirischen Untersuchung der Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland erhoben Kepplinger/Hartmann (1989) die Identifikation der Mitglieder des Rundfunkrates der ARD und des Fernsehrates des ZDF mit ihrer Rundfunkanstalt, indem sie den Grad der Betroffenheit nach einem heftigen öffentlichen Angriff durch einen Politiker abfragten<sup>39</sup>. Mehr als die Hälfte der befragten Mitglieder gaben an, zumindest etwas von einer öffentlichen Kritik betroffen zu sein. 38 Prozent fühlten sich „nicht betroffen“. Insgesamt konnte eine etwas stärkere Identifikation der ARD-Räte mit ihrer Anstalt festgestellt werden, als das bei den ZDF-Räten der Fall war, was auch durch die Besonderheiten der einzelnen ARD-Anstalten erklärt werden kann. Nach ihrer Meinung befragt, wie groß („Kontrolle von außen“) bzw. klein („Kontrolle von innen“) die Distanz zwischen dem Gremium und der Rundfunkanstalt sein sollte, gaben die Räte im Gesamtergebnis an, dass eine mittlere Distanz wünschenswert

---

<sup>39</sup> „Falls die Rundfunkanstalt, deren Rundfunkrat / Fernsehrat Sie angehören, von einem Politiker öffentlich heftig angegriffen werden würde, würden Sie sich davon betroffen fühlen oder nicht?“ n= 266. (vgl. Kepplinger/Hartmann 1989: 26)

---

wäre<sup>40</sup>. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine hohe Identifikation mit dem Sender mit der Befürwortung einer niedrigen Distanz korreliert. (vgl. S. 26-28) „Damit stellt sich die Frage, ob ein Teil der Gremienmitglieder sich so weit mit der Anstalt identifiziert, daß sie von Kontrolleuren zu Anwälten der Sendeanstalten werden.“ (S. 28)

Die Auffassung über die Bedeutung und den tatsächlichen Einfluss der jeweiligen Freundeskreise spaltet die Gremienmitglieder der Fernseh- bzw. Rundfunkräte von ARD und ZDF, wie Kepplinger/Hartmann (1989) herausfanden<sup>41</sup>. Der Ansicht, die Freundeskreise seien „die Voraussetzung dafür, daß einzelne Mitglieder tatsächlich Einfluß nehmen können“, stimmten 38 Prozent, also etwa ein Drittel, der Befragten zu. 32 Prozent, und damit eine ähnliche starke Zustimmung, erhielt die Aussage, die Bedeutung der Freundeskreise werde „weit überschätzt. Wenn es sie nicht mehr gäbe, würde sich wenig ändern.“ Lediglich 10 Prozent sahen in den Freundeskreisen die Entmündigung der Mitglieder, man könne sich ihnen jedoch „nicht entziehen“. (S. 57) Die ZDF-Fernsehräte schätzten den tatsächlichen Einfluss des einzelnen Mitglieds durch die Zugehörigkeit zu einem der Freundeskreise höher ein als ihre Kollegen in der ARD. Die sogenannten Grauen, Mitglieder, die sich keinem der Freundeskreise zugehörig fühlen, haben es demnach schwerer im ZDF, sich in Entscheidungen durchzusetzen. Die Freundeskreise der großen Parteien SPD und CDU bzw. CSU besäßen damit im Rückschluss eine größere Bedeutung im ZDF-Fernsehrat als in den Rundfunkräten der ARD. (vgl. ebd.) Interessant in diesem Zusammenhang ist die Frage, wie ein Mitglied Teil eines Freundeskreises wird<sup>42</sup>. Hier ist ein deutlicher Unterschied zwischen dem ZDF und der ARD erkennbar. 60 Prozent der ZDF-Fernsehräte und nur 27 Prozent der ARD-Rundfunkräte teilten mit, dass sie als Vertreter einer Gruppe „automatisch“ in einen der Freundeskreise gelangten. Entsprechend fiel der Prozentsatz der Mitglieder, die durch andere Mitglieder für die Freundeskreise angeworben wurden, bei der ARD mit 27 Prozent höher aus als beim ZDF (19 Prozent). Keiner der ZDF-Fernsehräte konnte bestätigen, dass er weder als Mitglied eines Freundeskreises angeworben wurde noch einem Freundeskreis angehöre. Bei der ARD traf dies dagegen auf 28 Prozent der Befragten zu. (S. 58)

Nach den Parteien als Akteure politischer Kommunikation sollen Erkenntnisse aus der Medienrezeptionsforschung über die Rezipienten der massenmedial vermittelten politischen In-

---

<sup>40</sup>Anhand einer siebenstufigen Skala wurden zwei gegensätzliche Positionen erfragt: „Der Rundfunkrat / Fernsehrat sollte Teil der Rundfunkanstalt sein und sozusagen von innen auf sie einwirken“ und „Der Rundfunkrat / Fernsehrat sollte eine große Distanz zur Rundfunkanstalt besitzen und sie sozusagen von außen kontrollieren“. Die Verrechnung der Antworten erfolgte insofern, als hohe Werte auf eine große und niedrige Werte auf eine geringe Distanz hinweisen. Der theoretische Mittelwert beträgt 4,0. n=266. (vgl. Kepplinger/Hartmann 1989: 26)

<sup>41</sup> „Wie beurteilen Sie die Rolle der Freundeskreise in dem Rundfunkrat / Fernsehrat, dem Sie angehören ...?“ n=266. (vgl. dazu Kepplinger/Hartmann 1989: 57ff)

<sup>42</sup> „Wie wird man nach Ihrer Erfahrung Mitglied eines Freundeskreises? Wie ist Ihre persönliche Erfahrung?“ n=266. (vgl. dazu Kepplinger/Hartmann 1989: 57ff)

---

halte vorgestellt werden, um die Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Privaten für die politische Willensbildung innerhalb einer Gesellschaft zu verstehen.

#### 5.4 Bürger

„[...] dass damit Verhalten generell und speziell politisches Verhalten ‚mobiler‘, ‚flexibler‘ wird, man kann auch sagen instabiler und unberechenbarer. Die Medien, allen voran das Fernsehen und zunehmend auch die computergestützten Informations- und Kommunikationsmedien mit dem Internet als kaum mehr eingrenzbarem Möglichkeits- und Wirklichkeitsraum sind dabei mehr als nur ein ‚Spiegel‘ der Wirklichkeit. Sie sind Generator, Beschleuniger, ja Turbolader des gesellschaftlichen Wandels. Mehr als andere gesellschaftliche Agenturen ist die dynamische Veränderung der Medienlandschaft institutioneller Ausdruck einer ‚postmodernen‘ Gesellschaft, deren Kennzeichen die Zunahme von Optionen bei gleichzeitiger Abnahme von Verbindlichkeiten zu sein scheint.“ (Sarcinelli 2011: 159)

Sarcinelli (2011) fasst Befunde der Medienrezeptionsforschung zusammen, im Hinblick auf die Medienkompetenz der Mitglieder einer Kommunikationsgesellschaft. Die Rezeption politischer Medieninhalte geschieht demnach „nebenbei“ im Zuge alltäglicher Mediennutzung, unabhängig vom Alter der Konsumenten. Dabei ist nicht die flächendeckende Versorgung mit Print- und elektronischen Medien ausschlaggebend für hohe Informiertheit des Publikums, sondern die Zuwendung zu bestimmten Medien, was je nach politischer Einstellung und sozialkulturellem Hintergrund der Rezipienten variiert. Die Vermittlungsleistung politischer Fakten wird bei den Printmedien höher eingeschätzt als beim Fernsehen, dem wiederum ein höherer Unterhaltungswert zugesprochen wird. Höher Gebildete mit überdurchschnittlicher Lesebereitschaft, starkem politischem Interesse und ausgeprägter Informationsaffinität profitieren hier am deutlichsten. (vgl. S. 167; Pfetsch 1998: 410-411) Die „Wissenskluff“ zwischen informationsorientierten, in erster Linie Printmedien zugewandten Mediennutzern und dem Publikum eines unterhaltungsorientierten Fernsehangebots nimmt dadurch in der Tendenz weiterhin zu und bleibt trotz ansteigender Programmvielfalt und weitverbreitetem Medienkonsum ein gesellschaftsschichtspezifisches Phänomen, da die Gewährleistung der Grundversorgung durch Medienzugang zwar eine wichtige Voraussetzung für eine politisch-mediale Chancengleichheit ist, sie jedoch nicht garantiert. (Pfetsch 1998: 411) Pfetsch (1998) bezeichnet die Kluft zwischen presseorientierten und fernsehorientierten Mediennutzern in der „Qualität des politischen Wissens“ (S. 411, im Original kursiv) „folgenreicher für die politische Kommunikation als die Kluft im Umfang politischer Information“. (ebd.) Spektakuläre und groß herausgestellte Ereignisse sowie Informations- und Mobilisierungskampagnen dringen demnach durchaus durch alle Bevölkerungsschichten und werden auch von den weniger Interessierten und sozial benachteiligten Gruppen konsumiert:

---

„Gerade die wenig Interessierten und weniger Gebildeten, die in ihrem politischen Wissen überdurchschnittlich vom Fernsehen profitieren, haben damit ein Bild von Politik, das durch dessen spezifische Formate geprägt ist: Schnelle und oberflächliche Bilder, irrelevante Einzelheiten sowie dramatische, krisen- und konflikthafte Ereignisse und wenige prominente politische Protagonisten charakterisieren dieses Politikbild. Das Publikum lässt sich also nicht nur hinsichtlich der Quantität des politischen Wissens aus den Medien, sondern mehr noch hinsichtlich der Qualität dieses Wissens differenzieren.“ (S. 411-412)

Marschall/Strünck (2004) sehen in der „Pluralisierung und Diversifizierung des Mediensystems“ einen Grund dafür, dass sich bestehende Unterschiede unter den Mediennutzern weiterhin vertieften und verfestigten: „Während die einen beinahe als Medien-Analphabeten zu bezeichnen sind, zählen sich andere zur Info-Elite, welche die gewachsene Vielfalt der Medien virtuos nutzt. Das Internet scheint diese Spaltung noch zu vertiefen.“ (S. 21)

Korte/Fröhlich (2009) beschreiben den Wandel im demokratischen Verständnis der Deutschen von der „Schönwetterdemokratie“ der 1950er Jahre über eine „pragmatischen Demokratiezufriedenheit“ in den 1960er und 70er Jahren schließlich zu einem „Modell stabiler Demokratie im Sinne der ‚Civic Culture‘“ in den frühen 1980ern. (S. 111) In Deutschland konnte man nach dem Zweiten Weltkrieg einen sehr deutlichen Demokratisierungsprozess beobachten. In der Bevölkerung herrschte allgemein hohes politisches Interesse, man war gut informiert, gut gebildet und beteiligte sich an Wahlen. Auch die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, stieg. Das Vertrauen in die Demokratie nach dem Hitler-Regime war stark, was sicherlich auch an der wirtschaftlichen Genese und Stabilisierung Deutschlands nach dem Krieg lag. Nach Pfetsch (2005) zog man damals eine Analogie zwischen dem rasanten Anstieg politischen Interesses in der Bevölkerung und der Ausbreitung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, mit dem Rückschluss, das Fernsehen leiste einen erheblichen Beitrag zur Demokratisierung des Landes und der Politisierung der Deutschen. Die Meinung darüber, das konkurrenzlose öffentlich-rechtliche Fernsehen als „politisches Leitmedium“ könnte einen positiven Einfluss auf die politische Kultur in Deutschland haben, war jedoch geteilt, und weitere Studien<sup>43</sup> bestätigten die positiven Effekte des öffentlich-rechtlichen Fernsehens auf das Politikbild des Konsumenten entweder nicht, nur zum Teil oder widerlegten sie. (vgl. dazu S. 244-245; Holtz-Bacha 1990: 127ff)

Nach dem Fall der Mauer und mit der Zerschlagung des Monopols des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Anfang der 1990er Jahre änderten sich Medienangebot und -nutzung grundlegend. Es zeigte sich zunächst, dass das Fernsehprogramm insbesondere der westdeutschen öffentlich-rechtlichen Sender in der DDR zwar von der sozialistischen Regierung ver-

---

<sup>43</sup> Vgl. z. B. Noelle-Neumann (1988); Robinson (1976).

---

teufelt, von der Bevölkerung aber durchaus geschaut wurde, deshalb als politische Informationsquelle hohen Nutzen hatte und sich positiv auf das Bild des Westens im Osten auswirkte. Insbesondere die Nachrichtensendungen der ARD und des ZDF waren hoch geschätzt, die außerdem während der friedlichen Revolution der DDR-Bürger 1989 durch intensive Berichterstattung einen wichtigen Beitrag zur Information und Kommunikation über die Ereignisse leisteten und als glaubwürdige Quelle entsprechend gebraucht wurden. In den ersten Jahren nach der Wende und im Zuge der Ausweitung des Medienangebots kam es jedoch zu einer Abwendung der Ostdeutschen von den öffentlich-rechtlichen Programmen hin zu Inhalten privatrechtlicher Sender mit größerem Unterhaltungsanteil, was bis heute der Trend ist und sowohl Auswirkungen auf das öffentlich-rechtliche Fernsehen als auch auf die politische Kultur in Deutschland hat. (Pfetsch 2005: 246) Auf die unterschiedliche politische Kultur in Ost- und Westdeutschland weisen auch Korte/Fröhlich (2009) hin. So herrschen im Osten im Vergleich zum Westen Deutschlands sowohl eine größere Distanz zum politischen System als auch weniger Vertrauen gegenüber politischen Akteuren und weniger Partizipationsbereitschaft. Zwar werden demokratische Werte und Normen grundsätzlich befürwortet, die Zufriedenheit mit der Demokratie sinkt jedoch in den neuen Bundesländern. Drei Viertel der Westdeutschen gaben demnach an, mit der Demokratie zufrieden zu sein, jedoch nur etwa die Hälfte der Ostdeutschen gaben hierzu ihre Zustimmung. (S. 113) Das Fazit fällt entsprechend pessimistisch aus:

„Zusammenfassend gilt, dass der ursprünglich positive Zusammenhang zwischen der Nutzung von Nachrichten und demokratischem Bewusstsein der Bürger zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols sich in der expandierenden Medienlandschaft des vereinigten Deutschlands ins Gegenteil verkehrt hat. Je weniger die öffentlich-rechtlichen Informationsangebote die Bevölkerung erreichen, umso wahrscheinlicher wird eine politische Kultur, die von politischer Apathie und Zynismus geprägt wird. Vor allem in den neuen Bundesländern haben die öffentlich-rechtlichen Angebote klar an Boden gegenüber den privat-kommerziellen Anbietern verloren, was angesichts der problematischen Differenzen der politischen Kultur in beiden Teilen Deutschlands die Chancen einer Videomalaise mit nicht absehbaren negativen Folgen für die Demokratie deutlich erhöht.“ (Pfetsch 2005: 247)

Wahrnehmbar ist eine gewisse Politikverdrossenheit in der Bevölkerung, die sich auch auf das Wählerverhalten auswirkt. So sinkt in Deutschland tendenziell die Bereitschaft, wählen zu gehen. Zwischen 1953 und 1987 lag die Wahlbeteiligung in der BRD zwischen 84,3 Prozent (niedrigster Wert) und 91,1 Prozent (höchster Wert). Bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl im Jahr 1990 gaben 77,8 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab. Die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 erreichte mit 70,8 Prozent den niedrigsten Wert seit 1949 (damals 78,5 Prozent). Im Jahr 2013 stieg die Beteiligung leicht an auf 71,5 Prozent. An Landes- und Kommunalwahlen beteiligten sich im Durchschnitt 50 Prozent

---

der Wahlberechtigten, zur Europawahl 2009 gaben lediglich 43,3 Prozent der deutschen Wähler ihre Stimme ab<sup>44</sup>. Warum dies so ist, darüber sind sich Politikwissenschaftler und Soziologen nicht einig. So können Gründe für die Abwendung vom Politischen und politischer Beteiligung bei den Bürgern selbst liegen, aber auch bei den politisch Verantwortlichen, die durch nicht eingehaltene Wahlversprechen das Vertrauen der Wähler enttäuscht haben. Auch gibt es theoretische Annahmen, die die Ursache von Politikmüdigkeit in der Darstellung von Politik in den Medien vermuten. (z. B. Kepplinger 2009) Holtz-Bacha (1994) fasst in ihrer Studie zur Hypothese von der Videomalaise<sup>45</sup> zusammen, dass sich die Annahme, Veränderungen des Mediensystems und die Erweiterung des Programmangebots beeinflussten direkt eine zunehmende politische Verdrossenheit, bisher nicht verifizieren ließe, was auch daran liege, dass politische Entfremdung eher einer diffusen und allgemeinen Haltung entspreche und als Größe demnach schwer einzugrenzen ist. Auch gerät in diesem Zusammenhang die Medienkritik oftmals zu undifferenziert. Um pauschalen Urteilen über unterhaltungsorientierte Medieninhalte und deren Konsumenten zu vermeiden, müssen das Verhalten und die Inhalte der konsumierten Angebote genauer betrachtet werden. Hier lässt sich feststellen, dass Rezipienten im Bereich Printmedien eher aus Gründen der Machtlosigkeit gegenüber der Politik zu unterhaltenden Inhalten tendieren, während die Zuwendung zu unterhaltungsorientierten Fernsehprogrammen eher von einer negativen Einstellung gegenüber Politikern geprägt ist. Hier ist es wichtig, weiter zu differenzieren. Wird ausschließlich auf ein Angebot zurückgegriffen, welches der Unterhaltung dient, führt dies zu einem höheren Grad an Politikverdrossenheit als bei einem kombinierten Konsum von Unterhaltungs- und Informationsangeboten der Medien. (S. 131)

Diese Entwicklung ist folgenreich für die politische Kommunikation. Zwar lässt sich empirisch noch nicht feststellen, ob die mehrheitliche Vermittlung politischer Information durch das Fernsehen verantwortlich für sozial wie politisch unerwünschte Konsequenzen zeichnet. Dazu gehören „die wachsende Distanz der Bürger zur Politik, sinkende Wahlbeteiligung, politische Entfremdung und sinkende Rationalität politischen Verhaltens“. (Pfetsch 1998: 412) Für die politische Kommunikation zerfällt jedoch aufgrund der Vergrößerung der Wissens- und Bewusstseinsklüfte in der Bevölkerung die Kategorie des Fernsehpublikums als einheitliche Größe, so dass der Bürger als Medienpublikum nicht mehr in den politischen Prozess integrierbar sei. Als Reaktion auf Heterogenität und Zielgruppendifferenzierung des Publikums versuchen politische Akteure, politische Kommunikation strategisch zu beeinflussen. (ebd.) So stellt Kepplinger (2009) zum Nutzen erfolgreicher Inszenierungen am Beispiel des Bundestagswahlkampfes 1998 fest, dass positive Reaktionen des anwesenden Publikums häufig auch von der Fernsehberichterstattung über das Ereignis bildlich erfasst und positiv

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu <http://www.bundeswahlleiter.de>

<sup>45</sup> Die Hypothese der Videomalaise stammt aus den USA und geht davon aus, dass die negative Politikberichterstattung des Fernsehens die Entfremdung der Bevölkerung von der Politik bewirkt. (Robinson 1976)

---

kommentiert werden, was sich wiederum positiv auf die Einschätzung des Fernsehkonsumenten, der den Beitrag sieht, auswirkt. Negative Publikumsreaktionen auf eine politische Rede werden fast immer auch negativ in der Berichterstattung erwähnt, was sich ebenfalls negativ auf die Wahrnehmung des Redners durch das Fernsehpublikum auswirkt. Eine Abhängigkeit der Kandidatendarstellung von den gezeigten Publikumsreaktionen konnte jedoch nicht grundsätzlich festgestellt werden. (S. 140) Interessant ist das Ergebnis, dass die Berichterstattung über inszenierte Auftritte der Spitzenkandidaten Helmut Kohl (CDU) und Gerhard Schröder (SPD) insgesamt in der Tendenz positiver war als die über nicht inszenierte Auftritte: „Erfolgreich inszenierte Auftritte versprechen deshalb im Fernsehzeitalter einen bemerkenswerten Zusatznutzen, der über die Bedeutung des Auftritts selbst weit hinaus geht.“ (S. 141) Politik wird nicht mehr als der langwierige, institutionell geprägte Entscheidungsprozess zur Lösungsfindung wahrgenommen, sondern als „Event“, weitestgehend ohne Bezug zur politischen Wirklichkeit, was den kommunikativen Aufwand erhöht. (Korte/Fröhlich 2009: 114)

Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten haben mit der Einführung weiterer zielgruppenorientierter Spartenkanäle auf ein zunehmend differenziertes Publikum reagiert, auch um konkurrenzfähig gegenüber den weitgehend unterhaltenden Programmen der Privaten zu bleiben. Neue Kanäle, wie z. B. ZDFneo, richten sich explizit an junge Zuschauer und betonen ihre Auslegung auf unterhaltsame Formate. Laut Marktanteilsbilanz 2012<sup>46</sup> ist das ZDF mit einem Marktanteil von 12,6 Prozent noch vor RTL (12,3 Prozent, im Vorjahr Marktführer mit 14,1 Prozent) erstmals seit 1983 alleiniger Marktführer. Die ARD liegt mit 12,3 Prozent dahinter, ist aber die erfolgreichste Senderfamilie 2012. Maßgeblich mitverantwortlich für das gute Ergebnis des ZDF im Jahr 2012 ist allerdings die Berichterstattung über die zwei großen Sportevents des Jahres, Fußball Europameisterschaft und Olympia.

Zunächst sollen die bisherigen theoretischen Vorüberlegungen noch einmal kurz zusammengefasst dargelegt werden, bevor das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur als theoretische Anleitung für die Studie zum Fall Brender vorgestellt wird.

---

<sup>46</sup> <http://www.zdf.de/Die-Marktanteilsbilanz-2012-26504196.html> (zuletzt abgerufen am 10. Februar 2015)

---

## **6. Der Fall Nikolaus Breder**

### **6.1 Zusammenfassung der theoretischen Vorüberlegungen**

Abhängig von der Gesellschaftsform, übernehmen die Massenmedien politische Funktionen, wie Information, Mitwirkung an der Meinungsbildung, Kontrolle und Kritik. In einer demokratischen Gesellschaft bieten Massenmedien eine unabhängige Plattform für die öffentliche gesellschaftliche und politische Debatte, der Staat greift nicht ein, schafft lediglich Rahmenbedingungen für eine liberale Kommunikationspolitik. Es gilt die Meinungs- und Informationsfreiheit. Durch die sich stetig verändernden Bedingungen, unter denen politische und mediale Akteure agieren, und unter dem Druck der Öffentlichkeit steigt das Bedürfnis der Politik, das mediale System zu ihren Gunsten zu verändern, andererseits ist es notwendig, sich den Bedingungen der Massenmedien und der Forderung des Publikums anzupassen, was unmittelbar dazu führt, dass sich die politischen Akteure über die Medien gegenseitig beobachten. Politische Akteure verwirklichen die Durchsetzung ihrer Interessen stets strategisch und möglichst ressourcensparend unter Nutzung der Vermittlungsleistung der Massenmedien. (vgl. dazu Kapitel 3.1) Legitimität als „eine demokratietheoretische Fundamentalkategorie politischer Kommunikation“ (Sarcinelli 2011) ist ein Garant für den Erhalt von Macht. Regierungshandeln hat Machterhalt durch demokratische Zustimmung zum Ziel. Kommunikation und Öffentlichkeit sind zentrale Bedingungen, um Legitimität zu erzeugen, die jedoch nie von Dauer ist. Der politische Willensbildungsprozess in einer Demokratie ist erwartungsgemäß transparent und öffentlich und dadurch politisch legitimiert, Öffentlichkeit dient als intermediäres System mit Vermittlungsfunktion zwischen gesellschaftlichen, medialen und politischen Interessen, was öffentliche Meinung erzeugt. (vgl. dazu Kapitel 3.2)

Die kommunikative Kompetenz des Staates ist maßgeblich für seine Fähigkeit, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. In diesem Zusammenhang sind diskrete, vertrauliche und nicht-öffentliche Verhandlungen im Vorfeld öffentlicher Entscheidungen demokratietheoretisch schwierig zu rechtfertigen, verfassungstheoretisch gar illegitim. Vertrauliche und diskrete Elemente staatlichen Handelns oder „Schattenpolitik“ (von Alemann 1994a: 26) erscheinen als Regelabweichung. Die politische Praxis kommt ohne vertrauliche Vorbereitung nicht aus, da informelle Gespräche häufig direkter zur Lösung führen als öffentliche. Zudem haben sich informelle Strukturen etabliert, indem sie eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen. Beispiele hierfür sind der stets nicht-öffentlich tagende Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat oder die Koalitionsverhandlungen im Vorfeld der Regierungsbildung. (vgl. dazu Kapitel 3.3) Die politische Praxis kann weder rein formal noch ausschließlich informal sein, die Konzentration auf formales Regierungshandeln zur Analyse von Entscheidungsfindungsprozessen kann deshalb nicht ausreichend sein. Eine Dichotomie formell / informell muss daher abgelehnt werden, stattdessen wird die Auffassung von politischem Handeln und Verhalten als Kontinuum vertreten. (von Beyme 1991; Kastning 1991; Wewer

---

1991) Politisches Handeln orientiert sich nicht nur an formalen Vorgaben, sondern wird auch durch Konventionen, die sich aus Umgangskultur, Erfahrung und Tradition speisen, beeinflusst. (vgl. dazu Kapitel 4.1)

Im parlamentarischen System in Deutschland sind parallel zu den formellen auch informelle Strukturen entstanden, die erheblichen Einfluss auf den Willensbildungsprozess ausüben. In einem stark fragmentierten Regierungssystem wie dem deutschen, in dem eine „Entinstitutionalisierung des politischen Prozesses“ (Marschall/Strünck 2004: 15) wahrnehmbar ist, agieren politische und institutionelle Akteure auf verschiedenen Handlungsebenen, verbunden werden ihre Interaktionen durch informelle Entscheidungs- und Handlungsmuster. Hier, in den hochkarätig besetzten Gruppen und Gremien der politischen Hinterbühne, bereitet vertrauliche Kommunikation Entscheidungen vor, die zu kollektiv bindenden Entscheidungen werden und im Licht der Öffentlichkeit nicht hätten erarbeitet werden können. Die Zielorientierung, Kompromissbereitschaft und Effektivität informeller Kommunikation rechtfertigt den Ausschluss der Öffentlichkeit. Informelle Kommunikationsmuster lassen sich auch zwischen Eliten aus Politik, Wirtschaft und Medien identifizieren, wo vertrauliche Kommunikation unter der Beteiligung weniger, aber einflussreicher und gut vernetzter Akteure eine maßgebliche Rolle bei der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen spielt. Es kann vorausgesetzt werden, dass die Entscheider im Fall Brender in elitären Kommunikationsbeziehungen vernetzt sind und ihnen die informellen „Spielregeln“ vertraut sind. Es kann außerdem theoretisch davon ausgegangen werden, dass auch innerhalb des ZDF neben der formalen Gremienarbeit informelle Strukturen aufzufinden sind, die weiteren Handlungsspielraum zur Problemlösung eröffnen. Die empirische Überprüfung muss deshalb auf dieser Grundlage informelle Strukturen für den Fall identifizieren sowie ihre Wirkung und Funktionalität im Entscheidungsfindungsprozess erfassen. (vgl. dazu Kapitel 4.2)

Der Begriff Elite bezeichnet Personen einer Gesellschaft, „die sich durch ihre gesellschaftliche Macht bzw. ihren Einfluß auf gesellschaftlich bedeutende Entscheidungen auszeichnen“. (Hoffmann-Lange 1992: 19) Die Macht von Eliten ist zeitlich begrenzt und institutionalisiert, ihr Elitenstatus nicht zufällig und nicht durch einmalige oder kurze Teilnahme an Entscheidungsprozessen gerechtfertigt. Mitglieder der Elite teilen das Einvernehmen über die demokratischen Spielregeln und die Bereitschaft zur Konfliktlösung innerhalb des dafür zur Verfügung stehenden institutionellen Rahmens einerseits, andererseits gelingt die „strukturelle Integration der Elite“ dadurch, dass ein dichtes Netzwerk von Interaktionsbeziehungen auf Eliteebene den Repräsentanten aller wichtigen Organisationen Zugang zu den zentralen politischen Entscheidungsprozessen ermöglicht. (Bürklin 1997: 12) In der konsensuell geeinten Elite in Deutschland besteht Einigkeit unter den Regierenden über die Werte und die Ausgestaltung politischer Verfahren, so dass am Ende komplexer formeller und informeller Prozesse kommunikativer Verhandlungen, in denen jeweils selbstständige Partner involviert sind und ihre jeweiligen organisations- und funktionsspezifischen Interessen einbringen, für

---

alle Beteiligten vertretbare Lösungen erarbeitet werden können, unabhängig von der unterschiedlichen Ausrichtung der jeweiligen politischen Programme. (S. 23) Kommunikation ist ein maßgeblicher Faktor zur Elitenintegration und überwindet Sektorgrenzen. Konkrete Kontaktmuster der Elitennetzwerke entstehen dort, wo Eliten dauerhaft im Entscheidungsprozess und in der Kooperation mit politischen Verhandlungspartnern interagieren, was ihre Steuerungsfähigkeit erhöht. Die horizontale Integration von Eliten beschreibt das Ausmaß der Fähigkeit und der Bereitschaft von Eliten zu kooperieren. Die vertikale Integration oder Repräsentation stellt die Frage, inwieweit Eliten innerhalb ihrer Gesellschaften akzeptiert und als legitim anerkannt werden. Elitenkommunikation ist außerdem unverzichtbar für die politische Legitimation. Innerhalb eines dichten, kommunikativ verbundenen Inter-Elitennetzwerk findet auch informelle Kommunikation als eine Art Vorabinformationsdienst für politische Entscheider statt. Glaubwürdigkeit, Rückkopplung an gesellschaftliche Prozesse und Akzeptanz demokratischer Führung einer mitbestimmenden souveränen Mehrheit durch eine Minderheit mit Entscheidungsmacht sind die Ziele politischer Eliten. (vgl. Kapitel 4.3)

In „Produktionsgemeinschaften“ (Jarren/Donges 2011: 26) aus politischen Akteuren, PR und Journalisten werden unter bestimmten Bedingungen Medieninhalte produziert. Die politischen Akteure verfügen dabei über höchst unterschiedliche Kapazitäten und sind an Grundsätze, Normen und Regeln rückgebunden. Medien verstehen Jarren/Donges (2011) als differenziertes, spezialisiertes Netzwerk an unterschiedlichen Medien, die sich aufeinander beziehen. Politik und Medien stehen sich als teilautonome Systeme gegenüber (S. 26-27), die Akteure handeln sowohl strategisch als auch systembildend. Durch interdependente Akteurshandlungen sind Organisationen, Strukturen und Institutionen entstanden, die einen Handlungsrahmen definieren. Politische Akteure kommunizieren innerhalb des politischen Systems mit dem Versuch, dessen Strukturen und Organisationen zu verändern, was sich auf alle am Kommunikationsprozess Beteiligten auswirken kann. Öffentlichkeit wird als Raum politischer Kommunikation betrachtet, in der Medien als Vermittler immer unverzichtbarer für die Kommunikation gesellschaftlicher Organisationen geworden sind. Die Kommunikationsbeziehungen von Journalisten und Politikern finden sowohl auf formellen als auch auf informellen Kanälen statt, wobei die Ebenen nicht trennscharf definiert werden können, sondern als Kontinuum aufgefasst werden müssen. Im Wechselspiel zwischen Politik und Medien verfolgen die Akteure unterschiedliche Ziele. Politik braucht Macht zur Mobilisierung, Medien brauchen Information. Der politische Entscheidungsprozess läuft unter Beteiligung mehrerer Organe bzw. Institutionen stets unter Einhaltung exakt geregelter Muster zum größten Teil öffentlich ab und ist von langer Dauer, die Medien sind beteiligt. Die Kommunikation und Interaktion zwischen medialen und politischen Akteuren ist eng und wird möglichst dem jeweiligen Vorteil und der Rolle gerecht. Auf der Vorderbühne der medialen Öffentlichkeit folgen die Akteure anderen Spielregeln als auf der Hinterbühne, wo die Kommunikation enger, vertraulicher und informeller wird. (vgl. dazu Kapitel 4.4)

---

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Institution in Deutschland kann als Träger, aber auch als Thema oder Akteur der politischen Kommunikation identifiziert werden, in der sich Medienpolitik und politische Auseinandersetzung, Medienwirkungen und politische Kultur vereinen, was Brisanz und öffentliche Diskussion mit sich bringt. Als Massenmedium wird sein Einfluss auf den politischen Meinungsbildungsprozess von politischen Akteuren als hoch eingeschätzt, was immer wieder zu Versuchen von politischen Eingriffen in die Berichterstattung oder in die Organisation selbst führt. In den pluralistisch besetzten Gremien des ZDF, dem Fernseh- und dem Verwaltungsrat, ist informelles Handeln, genau wie in anderen Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, üblich und unabdingbar für kooperative Entscheidungen, z. B. über Personal. (vgl. dazu Kapitel 5)

Damit ist der Teil der theoretischen Vorüberlegungen für die Studie abgeschlossen, und die empirische Untersuchung kann vorbereitet werden. Um die Erhebung anzuleiten, wird für die Rekonstruktion des Falls Brender unter Aspekten der informellen politischen Kommunikation das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008) ausgewählt. Das Konzept erweist sich nach eingehender Literaturrecherche als geeignete Grundlage, welche an die Anforderungen der vorliegenden Studie angepasst werden muss. Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur und seine Dimensionen nach Lesmeister (2008) werden im Folgenden vorgestellt und in Bezug auf die fallspezifischen Bedingungen erläutert.

## 6.2 Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur: Definition

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk konnte bereits als Träger politischer Kommunikation identifiziert werden, und seine Funktion als Massenmedium für die Legitimation des demokratischen Prozesses wurde als bedeutend erkannt. (vgl. dazu Kapitel 5) Politische Herrschaft bedarf demnach der Kommunikation ihrer Entscheidungsprozesse in der Öffentlichkeit. Presse und Rundfunk übernehmen hierbei tragende Funktionen für das politische System. (vgl. dazu Kapitel 3.1) Im Fall Brender ist das ZDF als massenmedialer Akteur von einer politischen Entscheidung betroffen, wird also selbst zum Thema im politischen Kommunikationsprozess. Die Beziehung zwischen individuellen Akteuren aus Politik und Medien findet auf der Mikroebene in einem hochkomplexen, durch Interaktionen geprägten Handlungsraum statt, der eigene Normen und Regeln ständig ausbildet und verändert und als Handlungsrahmen für das Akteurshandeln fungiert. Demnach sind exklusive Kreise mit einer ausgeprägten informellen Kommunikationskultur entstanden, in denen sich Journalisten und Politiker austauschen, was das Regieren erleichtert, die Regierungsforschung jedoch vor neue Herausforderungen stellt. (Nieland 2013: 400)

---

Lesmeister (2008) hat in ihrer Studie zur informellen politischen Kommunikationskultur die informelle Kommunikation zwischen Politikern und Journalisten untersucht und bietet folgende Definition an:

„Die informelle politische Kommunikationskultur wird definiert als Set von Orientierungen der politischen und journalistischen Akteure, die die informelle politische Kommunikation zwischen den Akteuren bestimmen, wobei die Aufrechterhaltung der informellen Kommunikation zur Leistungssteigerung des jeweils eigenen Systems in der politischen Kommunikation dient.“ (S. 71, im Original kursiv)

Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur leitet sich hier aus der politischen Kulturforschung ab und wird als Teil der politischen Kommunikation bzw. als Subkultur der politischen Kommunikationskultur verstanden. Formelle Regeln und Normen bilden hierin zusammen mit den informellen Regeln und Normen die Grundlage für die Kultur einer Organisation. Politische Kommunikationskultur als ein grundsätzlich relationales Konzept (Pfetsch/Mayerhöffer 2011: 44) wird „als normative Grundlage des politischen Kommunikationssystems, die die Beziehungen zwischen den Akteuren der politischen Kommunikation strukturiert“ (Lesmeister 2008: 68), aufgefasst. Die im politisch-medialen System agierenden Akteure haben als Gemeinsamkeit ihr Interesse am Fortbestand bzw. an der Aufrechterhaltung der politischen Kommunikation, während sich beide Systeme in ihren Funktionen und Zielen stark unterscheiden können. Die Kultur einer Organisation funktioniert in verschiedener Weise:

„Sie schafft ein gemeinsames Bezugssystem, das Wahrnehmungen filtert und Erwartungen beeinflusst, Interpretationen erleichtert und Verständnis erzeugt, Komplexität reduziert sowie Handlungen lenkt und legitimiert. ‚Organisationskultur‘ verstärkt die Einbindung der Mitglieder, fördert die Identifikation mit dem ganzen Unternehmen und erhöht die Motivation. Eine Identifikation der Mitglieder mit den Grundprinzipien der Organisation kann u. U. eine effizientere Koordination herbeiführen als Weisungen von Vorgesetzten, Richtlinien oder Planvorgaben.“ (Wewer 1991: 16)

Nach Pfetsch (2003) leitet ein Set von Orientierungen und Normen den Austausch zwischen Information und Publizität an, den Journalisten und Politiker zu ihrem gegenseitigen Nutzen pflegen. (S. 32) Diese Orientierungen werden, in Anlehnung an Blumler/Gurevitch (1995), als politische Kommunikationskultur bezeichnet. (vgl. dazu Lesmeister 2008: 68-69) Das Konzept der *informellen* politischen Kommunikationskultur nimmt bereits Bezug auf Eliten, die kommunikativ handeln, was auch für den Fall Brender festgestellt werden konnte, und wurde um den Bezugspunkt der politischen Hinterbühne erweitert.

---

Im Zentrum der Analysen aus der Regierungsforschung steht die Fixierung auf Institutionen als formale Strukturen. Wie theoretisch dargelegt, steht am Ende des Prozesses demokratischen Regierens die Entscheidung. Ihre gesellschaftliche Verbindlichkeit erhält sie dadurch, dass demokratisch berufene Verfassungsorgane sie legitimiert und die Bürokratie sie umsetzt. Dieser Prozess ist rechtlich festgeschrieben und notwendig, um gesellschaftliche Interessen in kollektiv bindende Entscheidungen zu überführen, Konflikte aufzulösen, Macht zu erhalten und die Glaubwürdigkeit zu wahren. Kommunikation ist auch hier zwingend erforderlich. Wie im Zuge der theoretischen Vorüberlegungen festgestellt wurde, reicht die Betrachtung des rein formalen, gesetzlich fixierten Regelsystems für den Prozess der Entscheidung nicht aus, sondern entfalten auch rechtlich nicht-bindende Regeln ihre Wirkung. (vgl. dazu Kapitel 4.2) Grunden (2014) betrachtet informelles Regieren als Analyseperspektive, welche die Konzentration auf bestimmte Aspekte und Merkmale informellen Regierens erlaubt:

„Analysen zum informellen Regieren stellen normative und/oder funktionale Bezüge zur Formalstruktur des Regierungssystems oder einer genuin politischen Organisation her. Normative Bezüge sind Variationen der Frage nach den Effekten informeller Entscheidungsstrukturen auf die demokratische oder zumindest gesellschaftliche Legitimation des Regierens. Funktionale Bezüge kreisen um Leistungen bzw. Leistungshemmnisse, die informelle Strukturen sowohl für die Funktionen eines Regierungssystems oder einer politischen Organisation als auch für die Ziele und Interessen der dort handelnden Akteure mit sich bringen.“ (S. 20)

Interessiert nicht, wie in der Gouvernanceforschung oder der Steuerungstheorie üblicherweise betrachtet, wie gesellschaftliche Probleme gelöst werden, sondern *wer* die politischen Entscheidungen auf *welche Weise* trifft und welche Motive, Ressourcen und Zwänge dies beeinflussen, dann steht die Machtfrage im Mittelpunkt der Analyse informellen Regierens. Zentrale Kategorie hierbei sind „Institutionen im Sinne von Regeln der politischen Interaktion und Entscheidungsfindung“. (ebd.) Dies erfordert Erkenntnisse über die Rückbindung der Entscheidung an formale Strukturen, um die Norm zu stärken.

„Eine Institution *ist* nicht, sie *wird*, sie ist ein Prozess, ein Interaktionszusammenhang und erst durch ihre *faktische Anwendung* konstituiert sie sich. Dies macht sie ‚lebendig‘ und sie realisiert so ihr normatives, kognitives und evaluatives Potential.“ (Rüb 2014: 57; Hervorhebungen im Original)

Jede Anwendung und jede Regel hat eine begrenzte Zeitdimension. Rüb (2014) weist außerdem darauf hin, dass jede Anwendung einer formalen Regel bereits ihre Informalisierung mit sich bringt, so dass eine analytische Trennung zwischen formaler und informaler Ebene weder möglich noch logisch ist (S. 58), was in Kapitel 4.1 bereits ausführlicher diskutiert

---

wurde. An der Betrachtung politischen Handelns und Verhaltens als Kontinuum mit verschiedenen Graden von Formalität bzw. Informalität kann nach aktuellem Stand der Forschung festgehalten werden, da sie immer noch als grundlegend betrachtet werden kann. (vgl. dazu Kastning 1991; von Beyme 1991; Grunden 2014; Potapova 2014)

Lesmeister (2008) charakterisiert die informelle politische Kommunikationskultur zwischen journalistischen und politischen Eliten innerhalb eines Kommunikationsnetzwerkes systemtheoretisch, ohne Bezug auf die Rückkopplung an konkrete Institutionen oder Organisationen nehmen zu müssen. Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur muss für die vorliegende Untersuchung jedoch um den Bezug auf die Organisation oder den institutionellen Rahmen, in dem die Akteure ihre Entscheidung treffen, ergänzt werden. Die Mitglieder des Gremiums, welches die Entscheidung trifft und formal strukturiert ist, sind eingebunden in den institutionellen Rahmen des ZDF. Einfluss, den die Verwaltungsräte aus dem ZDF heraus und innerhalb des Gremiums erfahren haben, hat wiederum Einfluss auf den internen Entscheidungsprozess des Gremiums und kann deshalb nicht außer Acht gelassen werden. Im Fall Brender geht es nicht um die Charakterisierung der informellen Kommunikation zwischen Journalisten und Politikern, sondern vielmehr soll geprüft werden, inwiefern informelle Kommunikation eine Rolle für die Entscheidung gespielt hat. Die Freundeskreise im ZDF-Verwaltungsrat wurden als informelle Strukturen neben dem formalen Gesamtgremium erkannt, neben denen jedoch weitere informelle Kommunikation zwischen Politikern und ZDF-Journalisten oder zwischen Mitgliedern unterschiedlicher Freundeskreise vermutet werden kann. Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur bietet sich an, um über die informellen Kommunikationsprozesse der Akteure den Fall zu rekonstruieren und zu erfassen, wie es zu der Entscheidung kam. Auf die Einbeziehung der Komponente der Zielverwirklichung, hier das gegenseitige Interesse der Aufrechterhaltung der informellen Kommunikation zur Leistungssteigerung bezogen auf das jeweils eigene System, in die grundlegende Definition des Konzepts für die Studie zum Fall Brender wird bewusst verzichtet, sie wird jedoch theoretisch vorausgesetzt. Nach den Zielen der Akteure wird ebenfalls gefragt.

In Anlehnung an verschiedene Theorien aus der Regierungs- und Kommunikationsforschung, die sich aus den theoretischen Vorüberlegungen ergeben haben, liegt der vorliegenden Untersuchung folgende Definition zugrunde:

„Die informelle politische Kommunikationskultur wird definiert als Set von Orientierungen der politischen und journalistischen Akteure innerhalb ihrer Organisation, die die informelle politische Kommunikation zwischen den Akteuren bestimmen, zum Zweck der Durchsetzung und Legitimierung politischer Entscheidungen.“ (vgl. dazu Lesmeister 2008: 81)

---

Nicht versucht werden soll hierbei, aus einer Fallanalyse auf der Mikroebene Aussagen für die Makroebene zu generieren. Die Frage nach Legitimation ist jedoch eine demokratietheoretische und für das Grundverständnis und die Herangehensweise an den Fall Brender wichtig. Die Mitglieder des Entscheidungsgremiums ZDF-Verwaltungsrat treffen eine politische Entscheidung innerhalb ihrer Organisation ZDF, welche als Massenmedium wichtige demokratische Funktionen in Deutschland erfüllt (vgl. Kapitel 3.1) und durch diese Entscheidung eventuell verändert bzw. beeinflusst wird. Wie sich dieser Einfluss bemerkbar macht, wo er wirkt oder ob er wirkt, kann nur empirisch beantwortet werden. Der Fall Brender soll anhand einer Mikroanalyse rekonstruiert werden, um Aussagen über informelle Aspekte bei der Entscheidungsfindung treffen zu können. Da in diesem speziellen Fall jedoch ein massenmediale Akteur selbst Teil des politischen Kommunikationsprozesses geworden ist, ist die Betrachtung des Legitimationsprozesses hier interessant und kann deshalb gerechtfertigt werden. Allgemeingültige Aussagen über demokratietheoretische Fragen zur Legitimation politischer Entscheidungen werden selbstverständlich nicht erwartet. Es folgt die Dimensionierung des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur.

### *Dimensionen*

In Anlehnung an Lesmeister (2008), die mit dem Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur eine der bisher seltenen Möglichkeiten erschließt, Informalität kommunikationstheoretisch zu erfassen, soll auch der Fall Brender erschlossen werden. Erkenntnisse aus der Regierungsforschung flossen bei der Ableitung in das theoretische Konzept bereits ein. Lesmeister will das „Beziehungsgeflecht, die Kommunikationsstrukturen und -prozesse darstellen, in Anlehnung an die Parlamentskultur den politisch-journalistischen Alltag, die gemeinsamen oder gegenläufigen Orientierungen in Bezug auf die informelle Kommunikation, auf die Kommunikationsziele der Akteure, auf die Voraussetzungen für das Zustandekommen der informellen Kommunikation und die sich herausbildenden Regeln sowie die Rollen der Akteure“. (S. 72) Die vorliegende Studie versucht hauptsächlich, den Kommunikationsprozess und die -strukturen, die Voraussetzungen für informelle Kommunikation sowie die Kommunikationsziele der Akteure und deren Ressourcen zu erfassen (Policy-Dimension). Weniger relevant für den Fall Brender ist die Darstellung des politisch-journalistischen Alltags, Informationen über die Kultur des Umgangs der Entscheider im Fall Brender müssen jedoch erfasst werden, um den Entscheidungsfindungsprozess nachvollziehen zu können. Als Rahmen dient ein Regelsystem formaler und informeller Strukturen, innerhalb dessen sich die Akteure im Fall Brender orientieren (Polity-Dimension).

Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008) und seine Dimensionen zeigt die folgende Tabelle. Sie wurde den Anforderungen der vorliegen-

den Studie angepasst (kursiv dargestellt) und ist stets auf die in den Fall Brender involvierten Akteure bezogen<sup>47</sup>.

Tabelle 2: Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur / Dimensionen

<b>Grundlagen</b>		
Bezugssystem:	Politisches Kommunikationssystem, Bühnenmodell mit politischer Vorder- und Hinterbühne	Einordnung der Elitenbeziehung in das allgemeine Verständnis der Akteure von Medien und Politik
Zentrale Akteure:	Politische Elite Journalistische Elite	Kommunikationsbeziehungen
<b>Orientierungen</b>		<b>Empirische Desiderate</b>
<i>Erste Dimension:</i> System informelle Kommunikation: Strukturbedingungen, Machtverhältnis, Relevanz	Informelles Kommunikationssystem als Subsystem des politischen Kommunikationssystems	Formen informeller Kommunikation Wahrgenommene Einflussmöglichkeiten in der informellen Kommunikation ( <i>Entscheidungsfindung</i> ) <i>Funktionserfüllung</i>
<i>Zweite Dimension:</i> Normen der Kommunikation	<i>Institutionelles Regelsystem</i>	„Spielregeln“, Sanktionen, <i>Traditionen, Konventionen</i> <i>Verbindlichkeit (Rückbindung)</i>
<i>Dritte Dimension:</i> Voraussetzungen und Erwartungen Ziele und Strategien (Bewertungen)	Selbst-/Fremdwahrnehmung	Voraussetzungen und Erwartungen der journalistischen und der politischen Elite an die informelle Kommunikation Ziele und Strategien der politischen Elite, <i>Ressourcen</i>
<i>Vierte Dimension:</i> Kommunikationsrollen (Bewertungen)	Selbst-/Fremdbild	Rollen der Eliten in der informellen Kommunikation

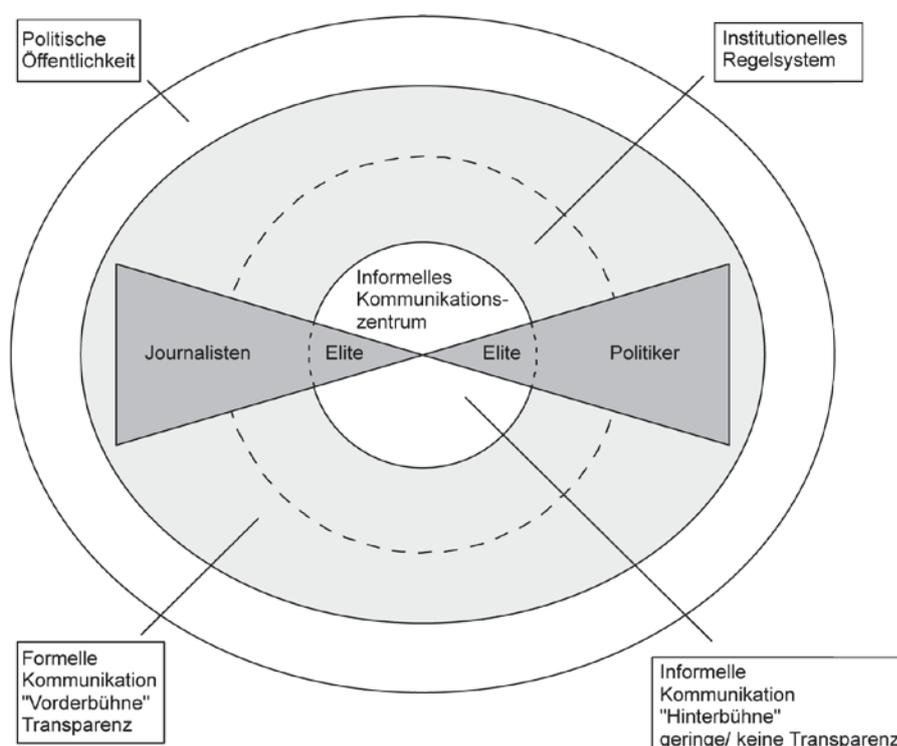
(Eigene Darstellung nach Lesmeister 2008: 72)

Als Bezugssystem fungiert hier das Modell der Vorder- und Hinterbühne, wo journalistische und politische Eliten unter jeweils unterschiedlichen Bedingungen kommunizieren. Das Bühnenmodell wurde bereits vorgestellt, Lesmeisters (2008) Studie orientiert sich hierbei an dem Modell zur journalistisch-politischen Interpenetration von Hoffmann (2003). Als Weiterentwicklung entwirft Lesmeister (2008) ein Bezugssystem zur Charakterisierung der Kommunikation zwischen politischer und journalistischer Elite. Im Fall Brender kommt hinzu, dass die entscheidenden Akteure in einen institutionellen Rahmen eingebunden sind und dass nicht

<sup>47</sup> Der Kritik, die Untersuchung orientiere sich zu stark am Konzept Lesmeisters (2008), sei an dieser Stelle begegnet. Die Untersuchung ist eindeutig auf die Vergleichbarkeit mit anderen Studien ausgerichtet, in diesem Fall soll anhand ähnlicher Vorgehensweise die Perspektive für weiterführende Studien zur informellen politischen Kommunikation eröffnet werden. Nichtsdestotrotz wurde die systematische Strukturierung der vorliegenden Studie unabhängig und auf den Fall bezogen neu geprüft, das Konzept Lesmeisters (2008) an die Bedingungen der vorliegenden Studie angepasst und um neue Aspekte erweitert. Nicht zuletzt ist es dem Mangel an alternativen Konzepten der Kommunikationstheorie zur Erforschung informeller politischer Kommunikation geschuldet, dass zunächst auf ein vorhandenes Konzept zurückgegriffen werden musste.

nur Politiker und Journalisten, sondern auch Politiker untereinander informell kommuniziert haben. Es konnte bereits festgestellt werden, dass sich hier neben den formalen Strukturen auch informelle Kommunikationskanäle ausgebildet haben, die gepflegt werden. Die Darstellung des informellen Kommunikationszentrums nach Lesmeister (2008) wurde an die Anforderungen der vorliegenden Studie angepasst, indem der Bezugspunkt institutioneller Rahmen, innerhalb dessen die Akteure formell und informell kommunizieren, ergänzt wurde:

Abbildung 7: Informelles Kommunikationszentrum im Fall Brender



(Eigene Darstellung nach Lesmeister 2008: 76)

Zur informellen Kommunikation haben Eliten Zugang, während zur formellen Kommunikation grundsätzlich jeder Zugang hat. Zum einen existiert die formelle Struktur der Institution ZDF, innerhalb derer die formelle Struktur des Entscheidungsgremiums Verwaltungsrat angesiedelt ist, die unter Kommunikationsaspekten jedoch nicht trennscharf von der Institution abgegrenzt und entsprechend nicht explizit dargestellt werden kann. Zum anderen kommuniziert eine kleine Elite aus Politik und Medien über die formellen Strukturen des Gremiums hinaus informell miteinander (z. B. in den traditionellen Freundeskreisen, aber auch noch weniger formell). Daran beteiligt sind Journalisten des ZDF, aber auch andere Medien, sowie Politiker und andere in ihrer Funktion als Räte, darüber hinaus jedoch auch weitere politische Eliten des Policy-Netzwerks. So weit die theoretischen Annahmen.

---

In der ersten Dimension der informellen Kommunikationskultur werden die Strukturen des informellen Kommunikationssystems beschrieben. Hier wird die informelle Kommunikation im Fall Brender auf ihre Formen, die realen Einflussmöglichkeiten und ihre Relevanz in Bezug auf ihre Funktionserfüllung getestet. Als Indikator für das Machtverhältnis in der informellen Kommunikation wählt Lesmeister (2008) die Analyse der Möglichkeiten und Chancen der Akteure, ihre jeweiligen Ziele zu verwirklichen. Dabei kann der Rückzug auf informelle Kommunikation (im Sinne von Vertraulichkeit gegenüber Transparenz) auch ein Mittel zur Machtausübung sein. (S. 77)

Die Analyse von Normen informeller Kommunikation kann Aufschluss über die Beschaffenheit der Organisation und ihrer Mitglieder geben. Genauer gesagt kann davon ausgegangen werden, dass die herrschenden Normen und Spielregeln Einfluss auf die „Verhaltensorientierungen“ (S. 78) der Akteure ausüben, zumal die Missachtung von Normen (positive oder negative) Sanktionen nach sich ziehen kann, die ihre Verbindlichkeit wiederum stärken. Normen bilden hier die zweite Dimension. Im Fall Brender ist außerdem davon auszugehen, dass die Institution, in der sich eine politisch-mediale Elite trifft, um Entscheidungen zu fällen, nach einem vorgegebenen normativen Regelwerk agiert, als Beispiel dient hier der ZDF-Staatsvertrag. Die Aufgaben und die Entscheidungskompetenz der Räte sind dort explizit geregelt, und sie sind normativ daran gebunden. Im Zuge der Entscheidung über die Personalie Brender wurde die Frage gestellt, ob die Räte ihre Kompetenz überschritten bzw. ob die Auslegung ihrer Aufgaben korrekt sei, und versucht, sie juristisch zu beantworten. Dies kann auch als Hinweis gewertet werden, dass sich neben der formalen Vorgabe Konventionen und Traditionen innerhalb des ZDF und seiner Gremien etabliert haben, die den Räten Spielraum für eine gewisse Interpretation ihrer Kompetenzen lässt. Dies kann nur informell kommuniziert werden.

Die Analyse der dritten Dimension – Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien – fragt nach den Orientierungen der Akteure, die letztendlich zur Entscheidung führten. Wichtig hierbei ist die Herausstellung, dass die Akteure jeweils unterschiedliche Interessen verfolgten und hierbei unterschiedlich agieren mussten. Auch hier spielte die Ausübung von Macht eine große Rolle. Als Mitglied einer kleinen Elite mit erheblicher Entscheidungsbefugnis innerhalb einer Institution, die über die Institution hinaus Auswirkungen auf das mediale System haben kann und prägend wirkt, ist jedem Akteur diese weitreichende Einflussmöglichkeit bewusst. Konkret soll deshalb erfragt werden, inwieweit informelle Kommunikation von Akteuren im Fall Brender bewusst eingesetzt wurde, um eigene (Organisations-)Ziele zu verwirklichen, und auf welche Ressourcen sie dabei zurückgreifen konnten.

Die Erhebung des Selbst- und Fremdbildes der Akteure soll Aufschluss über die kommunikativen Rollen im Fall Brender geben, die die vierte Dimension bilden. Werden hier Distanzen zwischen den professionellen Rollen wahrgenommen, können Aussagen zur politischen

---

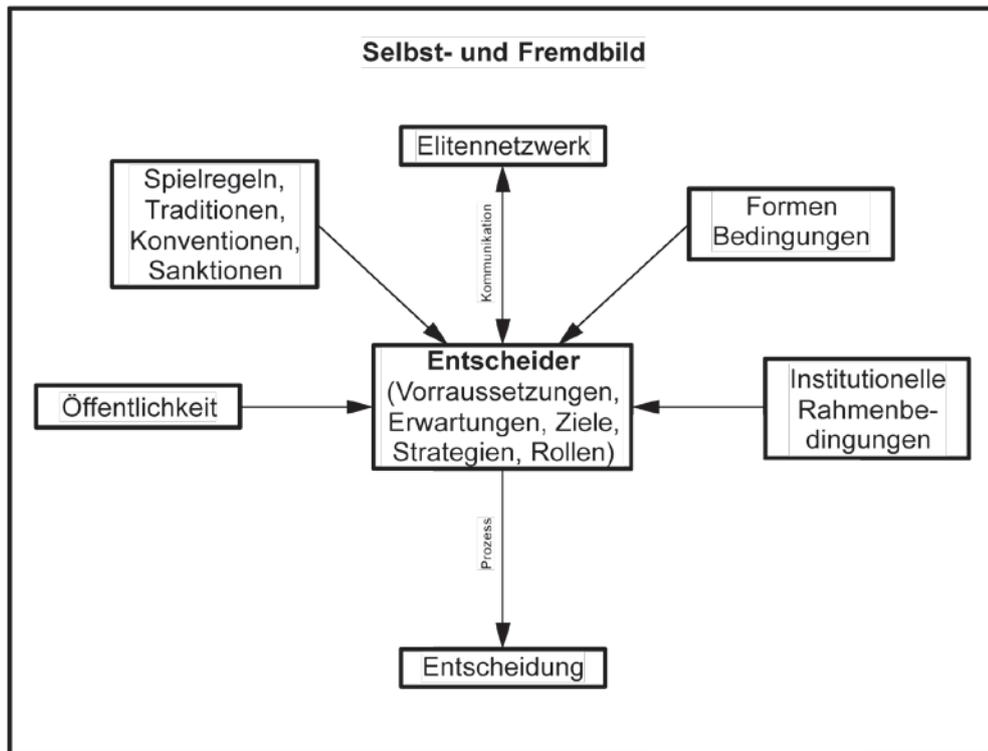
Kommunikationskultur getroffen werden, die über die Selbsteinschätzung der eigenen Rolle hinaus gehen: „Vielmehr sollen die reziproken Sichtweisen auf die eigene Rolle um die Sicht auf die Rolle des Gegenübers sowie um die Wahrnehmung der Konflikthaltigkeit des gegenseitigen Verhältnisses ergänzt werden.“ (Pfetsch/Mayerhöffer 2011: 44-45) Ob im Fall Brender die Vermutung zutrifft, dass die Akteure andere Rollen in der informellen Kommunikation einnehmen als in der Öffentlichkeit, muss empirisch geprüft werden. Unter „kommunikativer Rolle“ soll „das Gesamt der Verhaltenserwartungen, die sich an das Kommunikationsverhalten des Mitgliedes einer Gruppe oder Organisation richten und die seine Kommunikationschancen mitbestimmen (z. B. ‚Meinungsführer‘, ‚Pfortner‘)“, verstanden werden. (Fuchs-Heinritz et al. 1995: 567) Nach Pfetsch/Mayerhöffer (2011) erscheint die „Frage nach der Konstellation der Rollenwahrnehmungen zueinander [...] als entscheidender Parameter einer politischen Kommunikationskultur, die aus normativer demokratietheoretischer Sicht für das Funktionieren politischer Öffentlichkeit und schließlich des politischen Prozesses nötig ist“. (S. 45)

Nachdem das theoretische Konzept und seine Dimensionen für die Studie erläutert wurden, kann zum Untersuchungsmodell sowie zu den Forschungsfragen übergeleitet werden, die im Folgenden ausgeführt werden.

### 6.3 Untersuchungsmodell und Forschungsfragen

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die Rekonstruktion des Falls Brender. Über die Analyse, wie informelle politische Kommunikation auf das Akteurshandeln im Prozess der Entscheidungsfindung wirkte, soll ein dichtes Bild des Fallhergangs entstehen. Die Fallstudie beantwortet die Fragen nach den Motiven, Einstellungen, Ressourcen und Zielen der Akteure einerseits, nach den Ebenen der Kommunikation im Entscheidungsfindungsprozess andererseits sowie nach der Legitimation oder scheinbaren Legitimation der Entscheidungen als Ergebnis des politischen Kommunikationsprozesses, welcher zu Medieninhalten führte. Die Medieninhalte werden ausgewertet. Aus dem theoretischen Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008) ergibt sich folgendes Untersuchungsmodell für die vorliegende Studie:

Abb. 8: Untersuchungsmodell



(Eigene Darstellung)

Das Augenmerk bei der Analyse von Informalität im Fall Brender liegt demnach auf den Kommunikationsbeziehungen individueller Akteure im Entscheidungsprozess auf mikropolitisch-er Ebene. Als Eliten sind sie Teil eines Policy-Netzwerks und agieren damit in verschiedenen institutionellen Zusammenhängen, in denen sie zusätzlich informelle Kanäle nutzen, um Entscheidungen herbeizuführen. Diese Kommunikationswege weisen wiederum verschiedene Grade von Stabilität auf und können innerhalb einer Organisation stabile informelle Strukturen herausbilden. Aus Sicht eines Akteurs erlauben informelle Kanäle die Erweiterung des Handlungsspielraums, in dem Problemlösungen jenseits des Formalen erarbeitet werden können. Anhand des Konzepts der informellen Kommunikationskultur mit seinen Dimensionen nach Lesmeister (2008) lassen sich die übergeordnete und die untergeordneten Forschungsfragen für die Rekonstruktion des Falls Brender formulieren.

---

Die übergeordnete Forschungsfrage lautet:

**Wie kam es zu der Entscheidung im Fall Nikolaus Brender?**

Die folgenden untergeordneten Forschungsfragen ergeben sich:

a) Bezugssystem

Wie lief der Fall Brender auf informeller Ebene ab?

Kommunizierten die Akteure auf verschiedenen Ebenen? Wenn ja, auf welchen Ebenen fand die Kommunikation statt? (Handlungsebenen)

b) Kommunikationsbeziehungen

Wie lassen sich die Kommunikations- und Informationsbeziehungen der Akteure beschreiben?

c) Bedingungen

Welche Formen informeller Kommunikation zeigt der Fall Brender?

Welche Möglichkeiten der Einflussnahme gibt es, und welche nutzen die Akteure für die Entscheidungsfindung?

d) Normen

An welchen „Spielregeln“ und Vorgaben orientierten sich die Akteure im Fall Brender? Gab es Sanktionen?

Welche Traditionen und Konventionen hatten sich in der Kommunikation zwischen den Akteuren etabliert?

Wie verbindlich waren informelle Absprachen? (Rückbindung an Norm)

e) Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien

Welche Voraussetzungen für informelle Kommunikation gab es im Fall Brender?

Welche Ressourcen standen den Beteiligten zur Verfügung, und wie wurden sie genutzt?

Welche Ziele und Motive verfolgten die Akteure bei der Durchsetzung ihrer Entscheidungen?

f) Kommunikative Rollen

Welche Einstellungen prägten die Akteure im Fall Brender? (Selbstwahrnehmung Rolle, Fremdwahrnehmung Rolle)

Da nicht nur nach den Ursachen für die Entstehung kollektiv bindender Entscheidungen und deren Legitimität gefragt wird, sondern auch nach dem Wie des kommunikativen Entscheidungsprozesses, sprich nach dem „sozialen Mechanismus, der den Effekt produziert“, muss der soziale Prozess rekonstruiert werden, „in dem der Mechanismus operiert“, außerdem

---

konstituiert sich der gesuchte Mechanismus durch Handeln und Interaktion. (Gläser/Laudel 2010: 69) Beide Bedingungen machen eine rekonstruierende Untersuchung erforderlich, die mechanismusorientierte Erklärungsstrategie schließt die Möglichkeit, statistische Erhebungen durchzuführen, aus. Die qualitativen Methoden Experteninterview und qualitative Inhaltsanalyse<sup>48</sup> wurden deshalb für die vorliegende Fragestellung gewählt. Auf die Wahl der Erklärungsstrategie und die Entscheidung für eine qualitative Erhebungsmethode wird in Kapitel 7.1 noch ausführlich eingegangen.

Zunächst soll anhand einer intensiven Presseanalyse der Fall Brender rekonstruiert werden, wie ihn die Öffentlichkeit wahrgenommen hat.

#### 6.4 Der Fall im Spiegel der öffentlichen Berichterstattung

„Eins hat die Causa Brender schon jetzt gezeigt. Nichts schadet dem Machtgehabe der Politik mehr, als wenn ihr Gekungel ans Licht der Öffentlichkeit gezerrt wird.“<sup>49</sup>

Der Fall Brender hat in der Presse hohe Wellen geschlagen, entsprechend umfangreich ist die Berichterstattung ausgefallen. Die Artikel, Kommentare und Hintergründe sind eine hervorragende Quelle, um den Fall zu rekonstruieren, da sie in vielfältiger Form Informationen wiedergeben, die Journalisten bei Recherchen, in Interviews und durch Beobachtungen gesammelt haben. Diese Informationen ergeben ein dichtes Gesamtbild des Fallhergangs. Grundlage der nachfolgenden Rekonstruktion des in der Öffentlichkeit kommunizierten Ablaufs des Falls Brender ist eine Auswertung von 735 Artikeln, die im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 in regionalen und überregionalen deutschen Tages- und Wochenzeitungen erschienen sind. Für die Recherche wurden bei den regionalen Tageszeitungen die jeweils auflagenstärkste der einzelnen Bundesländer, die Berliner Tageszeitungen Berliner Zeitung, Der Tagesspiegel, taz und B.Z. als Hauptstadtresse sowie alle überregionalen Tageszeitungen berücksichtigt. Bei den Wochenzeitungen handelt es sich um Die Zeit sowie die Magazine Der Spiegel, Focus und Stern. Als Online-Medien wurden Zeit online und Spiegel online hinzugezogen. Weitere Dokumente wie Plenarprotokolle aus Bundes- und Landtagen, Stellungnahmen, juristische Gutachten, Pressemitteilungen sowie andere Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Fall Brender stehen, wurden ergänzend in die Auswertung einbezogen. Auf Hinweise für informellen Informationsfluss wurde besonders geachtet.

---

<sup>48</sup> Die Anwendung von Experteninterviews und qualitativer Inhaltsanalyse als empirische Methoden setzen zwingend die Formulierung von Untersuchungsfragen voraus. Strittig unter Sozialwissenschaftlern ist, ob es überhaupt empirische Methoden gibt, die ohne Untersuchungsfragen auskommen. Mit der Untersuchungsfrage bzw. mit der Formulierung der komplexeren Forschungsfrage wird unmittelbar die Wahl der Erklärungsstrategie getroffen. Aus ihr werden die strategischen Überlegungen heraus entwickelt und später in ein Konzept für die empirische Erhebung übersetzt, außerdem leitet sie die gesamte Untersuchung an. (vgl. Gläser/Laudel 2010: 63)

<sup>49</sup> Brauck, Markus et al.: „Raus da!“, in: *Der Spiegel* vom 23. November 2009

---

## Vor der Abstimmung

Erstmals in Zusammenhang mit der Abstimmung über den laufenden Vertrag des ZDF-Chefredakteurs erwähnt die Süddeutsche Zeitung im November 2008 die Personalie Nikolaus Brender, ohne jedoch einen möglichen Konflikt anzudeuten. Der Journalist Christopher Keil weist in seinem Artikel<sup>50</sup> auf das Vertragsende 2010 hin und darauf, dass üblicherweise ein Jahr vorher bekannt werde, ob solch ein Vertrag verlängert oder beendet wird. Brender hätte zudem die Unterstützung des Intendanten Markus Schächter. In einem Artikel über den ZDF-Anchorman Claus Kleber, der einen Monat später in der FAZ erscheint, wird der Autor Michael Hanfeld am Ende schon deutlicher:

„Um die nächste prominente Personalie beim ZDF wird derweil schon eifrig geschachert. Im März 2010 läuft der Vertrag des Chefredakteurs Nikolaus Brender aus, nach allgemeiner Übung wird ein Jahr zuvor entschieden, mit wem es auf einem solchen Posten weitergeht. Und auch da gilt wieder das Proporzdenken, dem sich jemand wie Brender entzieht. Er poltert konsequent in alle Richtungen, wie es sich für einen Chefredakteur gehört. In jungen Jahren war er mal bei der JU, den Unionisten, die im Fernsehrat des ZDF die größte Truppe stellen und auch im Verwaltungsrat stark vertreten sind, erscheint er aber zu linksgewirkt. Keine andere Personalie als seine könnte den Politikern im ZDF im Wahljahr 2009 bedeutsamer erscheinen.“<sup>51</sup>

Erst Mitte Februar 2009 wurde die Personalie Brender erneut zum Thema in der Presse. Erstmals erschien ein ganzer Artikel im Focus, der ausführlich auf den angeblich seit Monaten schwelenden Konflikt zwischen unions- und SPD-nahen Räten im ZDF-Verwaltungsrat einging. Brender fuhr im ZDF auf dem *roten Ticket*, sprich, er wurde als SPD-nah angesehen, wovon er sich stets distanzierte<sup>52</sup>. Er nahm weder an den Treffen des roten noch an denen des schwarzen Freundeskreises teil, laut dem ehemaligen ARD-Chefredakteur Hart-

---

<sup>50</sup> Keil, Christopher: „Mainz bleibt nicht Mainz“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15. November 2008

<sup>51</sup> Hanfeld, Michael: „Claus Kleber regiert im ZDF“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Dezember 2008

<sup>52</sup> Brender hat sich parteipolitisch nicht vereinnahmen lassen. In der sogenannten Elefantenrunde (Berliner Runde) am Abend der vorgezogenen Bundestagswahlen 2005 wehrte sich Brender als Moderator gegen Aussagen des angeschlagenen Bundeskanzlers Gerhard Schröder (SPD). In der Diskussionsrunde von ARD und ZDF hatte Schröder die Moderatoren und seine Herausforderin Angela Merkel (CDU) massiv angegriffen. Dem ZDF-Chefredakteur hielt Schröder vor: „Ich bleibe Bundeskanzler, auch wenn Medien wie Sie dagegen gearbeitet haben.“ Schröder beklagte Medienmacht und Medienmanipulation im Wahlkampf. Brender wies den Vorwurf zurück, verteidigte die Politik-Sendungen als ausgewogen: „Ich weise darauf hin, dass ARD und ZDF sich da nichts vorzuwerfen haben. Nicht alles, was Ihnen nicht passt, ist Medienkampagne.“ Brender verdiente sich für seine Entschlossenheit und demonstrative journalistische Unabhängigkeit den Respekt der Branche, Schröder bezeichnete seinen Auftritt im Nachhinein als „suboptimal“. (vgl. dazu ZDF-Sendung „Berliner Runde“ vom 18. September 2009)

---

mann von der Tann „ein Unikum“<sup>53</sup>. Laut Farbenlehre im ZDF ist der Intendant schwarz, Markus Schächter ist Mitglied der CDU. Später, im März 2009, bezeichnete der Autor Uli Martin seinen damaligen Focus-Artikel als Auslöser, „der den Politikstreit um das Amt des ZDF-Chefredakteurs ans Licht brachte“<sup>54</sup>. Tatsächlich enthielt der Februar-Artikel Details aus einer Verwaltungsratssitzung, die nicht öffentlich war. Martin berichtete aus einer nicht näher genannten Quelle über den Beitrag des Verwaltungsratsmitglieds und ehemaligen bayrischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber (CSU) während der Sitzung. Vermutlich war es Stoiber selbst, der die Informationen an den Focus durchgestochen hat, der ihn daraufhin in seinem Artikel zu einem wütenden Gegner Benders stilisierte:

„Schächter hat einen Plan für die Besetzung des Postens: Brender. Doch als er Anstalten gemacht habe, die Vertragsverlängerung zu thematisieren, habe Stoiber heftig interveniert, heißt es. Es sei zu einem verbalen Schlagabtausch gekommen. Am Ende steht die Ablehnungsfront der Unionsvertreter.“<sup>55</sup>

Stoiber, so wurde in verschiedenen Artikeln vermutet, sei seit seiner Niederlage als Kanzlerkandidat der Union bei der Bundestagswahl 2002 nicht mehr gut auf den ZDF-Chefredakteur zu sprechen und machte ihn und die Berichterstattung des ZDF mitverantwortlich für den Wahlausgang<sup>56</sup>. Zum Beispiel schreibt Der Spiegel hierzu:

„In Stoibers Sicht der Dinge hat er die Bundestagswahl 2002 vor allem deshalb verloren, weil sein Konkurrent Schröder damals in Gummistiefeln im Oderbruch umherstakste und so den tatkräftigen Flut-Retter spielte. Das ZDF habe unter Benders Regie den Bildern des Kanzlers viel zu viel Platz eingeräumt, glaubt er bis heute. Dazu kommt eine tiefsitzende Feindschaft zwischen Stoibers früherem Generalsekretär Markus Söder und Brender. Beide haben sich im Fernsehrat auch schon angebrüllt. Brender soll Söder mal aufs Grundgesetz hingewiesen haben, als der ihm erklärte, die Postenverteilung im Sender sollte die Wahlergebnisse spiegeln.“<sup>57</sup>

Den damaligen Vorsitzenden des ZDF-Verwaltungsrates und hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) als eigentlichen Wortführer der Gegner Benders bringt nur einen Tag später der FAZ-Artikel „Mit dem Zweiten schwarz sehen“ ins Spiel:

---

<sup>53</sup> Tann, Hartmann von der: „Der Intendant muss klagen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Juli 2009

<sup>54</sup> Martin, Uli: „Mainzer Kollateralschaden“, in: *Focus* vom 9. März 2009

<sup>55</sup> Martin, Uli: „Tolle Tage in Mainz“, in: *Focus* vom 16. Februar 2009

<sup>56</sup> Stoiber kandidierte damals gegen den Amtsinhaber Gerhard Schröder (SPD). Für die von Union und FDP angestrebte Koalition reichte es nicht. Schröder blieb Kanzler.

<sup>57</sup> Brauck, Markus: „Mainz bleibt meins“, in: *Der Spiegel* vom 2. März 2009

---

„Wobei das Schicksal Brenders wohl weniger – wie der ‚Focus‘ schreibt – von Edmund Stoiber bestimmt wird, der als gewesener Ministerpräsident Bayerns im Verwaltungsrat des Zweiten sitzt und Bedenken gegen den Chefredakteur geäußert haben soll, sondern – ausgerechnet – vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch.“<sup>58</sup>

Während das ZDF offiziell dementiert, die Personalie Brender bereits im Verwaltungsrat besprochen zu haben, lenkt auch die taz den Blick weg von Stoiber hin zu Koch, ohne auf Quellen einzugehen:

„Inoffiziell ist zu hören, dass auch nicht Stoiber, sondern Hessens Ministerpräsident Roland Koch der große Wortführer gewesen sei.“<sup>59</sup>

Am selben Tag erschien in der wöchentlichen Zeit ein langer Artikel über den Zustand von ARD und ZDF, in dem kurz der Fall Brender erwähnt wurde – und erstmals auch das Kanzleramt, ohne den Namen des ehemaligen Staatsministers für Kultur und Medien, Bernd Neumann, oder den des engen Vertrauten der Kanzlerin Angela Merkel, Willi Hausmann, die beide im Verwaltungsrat saßen, zu nennen. Erwähnenswert an dieser eher beiläufigen Notiz ist außerdem, dass die Informationen ausschließlich aus informellen Quellen zu stammen scheinen:

„In diesen Tagen wird hinter den Kulissen darum gerungen, ob der Vertrag des ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender verlängert wird. Die CDU und das Kanzleramt, berichten mehrere Insider, setzen sich massiv dafür ein, dass der kantige Brender durch den freundlichen Peter Hahne ersetzt wird, bislang stellvertretender Leiter des ZDF-Hauptstadtbüros.“<sup>60</sup>

Am 20. Februar 2009 erhielt der Intendant Schächter, der sich bereits öffentlich hinter Brender gestellt hatte, einen offenen Brief von 14 prominenten ZDF-Journalisten, darunter Brenders späterer Nachfolger Dr. Peter Frey, die Moderatoren Claus Kleber, Marietta Slomka und Maybritt Illner sowie der leitende Redakteur Dr. Claus Richter („Frontal 21“) und andere. Die Unterzeichnenden unterstützten darin den Intendanten in seiner Entscheidung für Nikolaus Brender und betonten die Unabhängigkeit der Sendeanstalt:

„Der Widerstand im ZDF-Verwaltungsrat gegen Ihre Entscheidung zeugt von einer gefährlichen Einmischung der politischen Parteien in die Souveränität unseres Hauses. Gerade im Jahr der Bundestagswahl ist Distanz zu den Parteien unverzichtbar, um die

---

<sup>58</sup> Hanfeld, Michael: „Mit dem Zweiten schwarz sehen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Februar 2009

<sup>59</sup> Grimberg, Steffen: „Murks in Mainz“, in: *die Tageszeitung* vom 19. Februar 2009

<sup>60</sup> Lebert, Stephan/Willeke, Stefan: „Unser Gott, die Quote“, in: *Die Zeit* vom 19. Februar 2009

---

Glaubwürdigkeit der journalistischen Leistungen im ZDF nicht in Verruf zu bringen und unsere Unabhängigkeit zu bewahren. Es wäre ein schwerwiegender Eingriff in die Rundfunkfreiheit, wenn Ihr Vorschlag abgelehnt würde.“<sup>61</sup>

An den Verwaltungsrat gerichtet, hieß es weiter:

„Der ZDF-Verwaltungsrat ist dem Ansehen des ZDF als unabhängigem Medienhaus und nicht den Interessen einzelner politischer Gruppen verpflichtet. Für die Berufung des ZDF-Chefredakteurs dürfen einzig und allein die Kriterien der persönlichen Integrität, professionellen Qualität und journalistischen Unabhängigkeit gelten. Wir versichern Sie unseres Rückhalts und wollen damit auch ein Zeichen gegen politischen Druck auf den Intendanten setzen.“ (ebd.)

Die Presse übte daraufhin in zahlreichen Artikeln einhellig Kritik an dem Vorhaben der unionsgeführten Mehrheit im ZDF-Verwaltungsrat, Brender abzusetzen. Frank Schirrmacher schrieb in der Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung von einem „Skandal“:

„Abstoßend ist an dem Vorgang der anonyme, auf ein on-dit sich beziehende, ganz und gar intransparente Verdacht; für die Absicht, den Chefredakteur eines nationalen Fernsehsenders abzusägen, gibt es keinen Absender, keine Quelle, keine Person und auch keine öffentliche Begründung, nur eine quasi-feudale Willensbekundung: Hessen und Bayern wollen, dass alles anders wird. Heißt: jetzt sind wir mal dran. Zum ersten Mal haben CDU und CSU die Möglichkeit, alleine zu bestimmen. ‚Wann, wenn nicht jetzt?‘, sagt einer der Beteiligten und fügt hinzu: ‚Die anderen würden es doch genauso tun.‘ Es ist beruhigend, dass sich in allen ZDF-Redaktionen schon dagegen Widerstand regt.“<sup>62</sup>

Die SPD-nahen Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates befürworteten eine Vertragsverlängerung Brenders, auch die FDP und der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) sprachen sich öffentlich gegen die Einmischung der Politik in Personalangelegenheiten der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten aus. Der Bundestagsabgeordnete und ehemalige Leiter des ZDF-Büros in Brüssel, Reinhard Grindel (CDU), versuchte, Vorwürfe gegen die Union zurückzuweisen, sie betriebe Parteipolitik, indem er in einem Interview mit der Neuen Osnabrücker Zeitung deutliche Kritik an der Arbeit Brenders übte, deren Bilanz „nicht famos“<sup>63</sup> aus-

---

<sup>61</sup> Der Brief im Wortlaut: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/zdf-brief-im-wortlaut-gefaehrliche-einmischung-der-politischen-parteien-a-609133.html> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2014)

<sup>62</sup> Schirrmacher, Frank: „Wo stehst du politisch?“, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 22. Februar 2009

<sup>63</sup> Tenfelde, Beate: „Alberne Projekte beim ZDF“, in: *Neue Osnabrücker Zeitung* vom 25. Februar 2009

---

falle. Den offenen Brief der 14 ZDF-Journalisten nannte Grindel „schädlich“ für das „Klima in der Chefredaktion“: „Das setzt ZDF-Journalisten unnötig unter Druck, gerade solche, die nicht unterschrieben haben, und die gibt es auch.“<sup>64</sup>

Bis dahin hatte sich keines der Verwaltungsratsmitglieder direkt öffentlich geäußert. Am 25. Februar 2009 erschien dann ein vielbeachtetes Interview mit Roland Koch in der FAZ, in dem der Vorsitzende des Verwaltungsrates zu den Vorwürfen Stellung nahm. Koch nutzte das Interview, um sich gegen den Vorwurf der parteipolitischen Instrumentalisierung der Chefredakteurwahl zu wehren und um die Kritik an der Person und der Arbeit Nikolaus Brenders zu vertiefen. Konkret nannte Koch eine Negativentwicklung bei den Einschaltquoten der ZDF-Nachrichtensendungen *heute* und *heute journal* sowie bei *Auslandsjournal* und *Länderspiegel* als Gründe für die Ablehnung Brenders. Dies seien die „Fakten“, und es sei die „Pflicht des Verwaltungsrates“, solche Negativtrends anzusprechen, außerdem sei es „unsere Aufgabe, nicht jede Debatte über diese Fragen als eine politische oder gar parteipolitische diskreditieren zu lassen. Denn um eine solche Debatte geht es bei der Vertragsverlängerung des Chefredakteurs auf gar keinen Fall.“<sup>65</sup> Die Unterschriftenaktion der ZDF-Prominenz machte ihn „in doppelter Hinsicht besorgt“, da es zum einen nicht gut für das Image des ZDF sei, die Diskussion in dieser Weise in die Öffentlichkeit zu tragen, zum anderen registriere er, dass sich viele „sehr gedrängt gefühlt“ hätten, „eine äußere Solidarität zu zeigen“, die die interne Diskussion nicht abbilde. Auf die Frage, warum sich Koch bisher nicht öffentlich geäußert habe, sagte er:

„Es war bisher eine Debatte in den Gremien des ZDF, wo sie nach meiner Meinung auch hingehört. Lediglich die Tatsache, dass sie in den letzten Tagen – leider auch von Mitarbeitern des ZDF – politisiert wurde, führt dazu, dass ich jetzt auch eine öffentliche Debatte führe. Wir haben an dieser Form der Diskussion kein Interesse. Sie dient dem ZDF ganz sicher nicht.“ (ebd.)

Laut Koch führte also erst die Berichterstattung in den Medien dazu, dass er sich gegenüber der Presse zu dem Fall äußerte, obwohl er eine nicht-öffentliche Debatte innerhalb des Gremiums bevorzugt hätte: „Es wäre gut gewesen, wenn die Entscheidung weiterhin in den Gremien geblieben wäre, denn es ist eine interne Entscheidungsstruktur des ZDF“, sagte Koch wörtlich. Die Medien hätten laut Koch außerdem die Frage nach dem Einfluss der Parteien innerhalb des ZDF erst aufgebracht, er sah diesen Einfluss selbst nicht, die Präsenz von Politikern, neben anderen Repräsentanten der Bevölkerung, im Inneren der Sender verteidigte Koch. Durch die Veröffentlichung, so Koch, geriete der Verwaltungsrat unter Druck,

---

<sup>64</sup> Tenfelde, Beate: „Machtkampf um Mainzelmann“, in: *Neue Osnabrücker Zeitung* vom 25. Februar 2009

<sup>65</sup> Niggemeier, Stefan: „Was haben Sie gegen Nikolaus Brender?“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Februar 2009

---

was seine Entscheidungsfähigkeit stark beeinflusse, so dass er „zu einem nüchternen Abwägen der unterschiedlichen Argumente vermeintlich gar nicht mehr in der Lage ist, weil behauptet wird, wenn man nicht beim Status quo bleibt, sei es eine Politisierung und Partei-Politisierung des ZDF. Das ist sie nicht.“ (ebd.)

Der Journalist Stefan Niggemeier, der das Interview mit Koch führte, argumentierte, dass es Volksvertreter seien, die in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Sender säßen, so dass es folglich das Recht der Bevölkerung sei, dass eine solche Diskussion auch in der Öffentlichkeit stattfinde. Koch antwortete, dass eine öffentliche Diskussion „nicht dem Sender dient und am Ende nur Irritationen übrig bleiben. Aber wir scheuen, wie Sie sehen, auch eine öffentliche Debatte nicht.“ (ebd.) Auch im Auftrag der Kanzlerin Angela Merkel (CDU) sei Koch nicht unterwegs:

„Ich kenne niemanden, der sich in dieser Sache im Auftrag von jemand anders tätig fühlt. Wir sind mitten in einem Entscheidungsprozess. Da helfen weder Ratschläge von außen noch irgendwelche Unterschriftenlisten, wie sie Herr Kleber jetzt organisiert hat.“ (ebd.)

Deutlich wird, dass Öffentlichkeit in diesem Fall nicht gewünscht wurde. Dennoch betonte auch Koch an anderer Stelle, dass die öffentlich-rechtlichen Sender in der Verantwortung der Gesellschaft und der Politik stünden, als Teil von Demokratie. Auf die Frage, ob das Ergebnis der Abstimmung über die Vertragsverlängerung Brenders noch offen sei, antwortete Koch: „Ich bin der Auffassung, es wäre für das ZDF besser, wenn es einen Neuanfang gäbe, und sehe, dass es dafür auch Unterstützung gibt.“ (ebd.)

Die Berichterstattung zum Fall Brender und der Einflussnahme politischer Parteien in den Gremien öffentlich-rechtlicher Sender nahm daraufhin deutlich zu. Im Zentrum der öffentlichen Debatte stand die Frage, ob die Besetzung der einflussreichen Gremien mit aktiven Politikern die Rundfunkfreiheit gefährde und ob die Sender noch unabhängig agieren können. Aber auch über Brenders Persönlichkeit und seinen Führungsstil wurde spekuliert. Der Journalist Markus Brauck stellte dazu im Spiegel fest:

„Darf die Politik einen unliebsamen ZDF-Chefredakteur entfernen? Roland Koch, Edmund Stoiber und die Kanzlerin haben es jedenfalls vor. Doch was als Parteienstreit begann, wächst sich zur Grundsatzdebatte aus, wie frei vom Staat der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Land eigentlich ist – oder sein sollte. [...] ‚Die ganze Sache liegt in der Person Brender begründet, nicht in seiner politischen Einstellung‘, sagt ein mit der [CDU, Anm. d. Verf.] Parteispitze Vertrauter. Brender sei zu undiplomatisch.

---

Mit anderen, ebenfalls als SPD-nah eingestuften Top-Journalisten der öffentlich-rechtlichen Anstalten habe man weniger Probleme.“<sup>66</sup>

Hartmann von der Tann, von 1993 bis 2006 ARD-Chefredakteur, formulierte es so:

„Zum engeren Kreis der Erfinder der Diplomatie hat Nikolaus Brender nie gehört, [...] Er sei ‚unberechenbar‘, heißt es über ihn seitens der Politik, anders und positiv formuliert: unabhängig.“<sup>67</sup>

Der damalige rheinland-pfälzische Ministerpräsident und ZDF-Verwaltungsratsvorsitzende Kurt Beck (SPD) kritisierte die Aussagen Kochs als parteipolitische Machtspiele öffentlich scharf. Laut FAZ habe sich Beck dahingehend geäußert, dass er bereits vom Intendanten darüber informiert wurde, dass der Brender wieder vorschlagen würde. Aber auch, dass er Ende 2008 erste Hinweise auf Bedenken seitens der Union gegenüber Brender erhalten habe. Auf informelle Gespräche mit dem Ziel, auf die Entscheidung Einzelner einzuwirken, deutet unter anderem die Aussage Becks hin, dass es in den folgenden Wochen „eine Vielzahl von Vier-Augen-, Sechs-Augen-Gesprächen und was man noch so machen kann“<sup>68</sup> gegeben habe. Die Union habe jedoch signalisiert, dass sie nicht umzustimmen sei. Nur die Süddeutsche Zeitung gab, sehr viel später, einen öffentlichen Hinweis, wann genau Beck von der Front gegen Brender erfuhr:

„Es war bei der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten am 23. Oktober 2008 in Dresden, als der Christdemokrat Koch den Sozialdemokraten Beck beiseitenahm. Die Unionsleute im Verwaltungsrat seien gegen eine Verlängerung von Brenders Vertrag, sagte Koch. Sein Kollege Beck war ‚perplex‘. Als er nach dem Grund fragte, soll Koch sehr allgemein geblieben sein. Brender erfuhr eher zufällig, im Januar war es, von den Absichten der Union.“<sup>69</sup>

Auch Nikolaus Brender nahm in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung auf Kochs Aussagen Bezug, indem er den Vorwurf der negativen Quotenentwicklung widerlegte. Er versprach: „Wir halten an unserem Qualitätskonzept fest, kontinuierlich über schwierige politische Entwicklungen und über die Repräsentanten der parlamentarischen Demokratie zu berichten.“<sup>70</sup> Am 5. März 2009 beschäftigten sich die Abgeordneten des Hessischen Landtages in einer Aktuellen Stunde<sup>71</sup>, in der sich auch Roland Koch äußerte, und des Deutschen

---

<sup>66</sup> Brauck, Markus: „Mainz bleibt meins“, in: *Der Spiegel* vom 2. März 2009

<sup>67</sup> Tann, Hartmann von der: „Der Intendant muss klagen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8. Juli 2009

<sup>68</sup> Holl, Thomas: „Beck ist für Brender“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. Februar 2009

<sup>69</sup> Leyendecker, Hans: „Der Unbotmäßige“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26. November 2009

<sup>70</sup> Keil, Christopher: „Äpfel, Birnen“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26. Februar 2009

<sup>71</sup> Vgl. dazu Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 18/5.

---

Bundestages<sup>72</sup> anlässlich der Entgegennahme des Medien- und Kommunikationsberichts der Bundesregierung mit Benders wahrscheinlicher Ablösung. Die Berliner Zeitung schrieb dazu: „Jetzt ist die Causa Brender endlich auch offiziell dort angekommen, wo sie nach Meinung mancher Beteiligten naturgemäß hingehört: in der Politik.“<sup>73</sup>

Am 14. März 2009 wurde schließlich bekannt, dass der ZDF-Intendant Schächter auf der Pressekonferenz nach einer Sitzung des ZDF-Fernsehrates in Mainz verkündet hatte, dass die Entscheidung des Verwaltungsrates über Benders Zukunft nicht wie geplant am 27. März 2009, ein Jahr vor Vertragsende, stattfinden, sondern auf die Zeit nach der Bundestagswahl im September 2009 vertagt werden würde. Das Vorgehen war mit Koch und Beck abgestimmt, sowie waren die Mitglieder des ZDF-Fernsehrates schriftlich informiert worden, außerdem hätte Brender auf sein Recht auf ein Jahr Vorlauf vor Vertragsende verzichtet. Zunächst sollte ein unabhängiges juristisches Gutachten das in der ZDF-Satzung genannte „Einvernehmen“ des Verwaltungsrates mit dem Intendanten in Personalentscheidungen klären, bevor sich der Verwaltungsrat zur Abstimmung trafe. Schächter selbst hielt weiterhin an seinem Vorschlag Brender fest. Der Focus berichtete später darüber, dass das Verwaltungsratsmitglied Hildegund Holzheid, ehemalige Präsidentin des bayerischen Verfassungsgerichtshofs, in einer Verwaltungsratssitzung die Frage nach der Notwendigkeit eines solchen Gutachtens und nach einem geeigneten Gutachter gestellt hatte. Der Focus zitierte den ZDF-Sprecher Alexander Stock, der – unbeabsichtigt oder nicht – erklärte, dass die Gutachterfrage nun im „Einvernehmen von Intendant und Verwaltungsrat“<sup>74</sup> geklärt werde.

Über das Verhältnis zwischen dem Intendanten und seinem Chefredakteur schrieb die Presse wenig, lediglich ein langer Artikel in Die Zeit versuchte, die Person Schächter zu charakterisieren. Schächter sei keiner, der knallharte Entscheidungen gerne trifft, eher jemand, der abwäge und der viel für das ZDF erreicht habe: „Ich bin von einer Art, die eher das Gemeinsame sucht, und wenn es gefunden wird, bin ich der, der am meisten glücklich drüber ist“<sup>75</sup>, wurde Schächter dort wörtlich zitiert. Schächter und Brender, sehr gegensätzlich in ihrem Auftreten, gingen höflich miteinander um. „Freunde sind sie nicht.“ (ebd.)

Im Oktober 2009 wurde Nikolaus Brender mit dem Hanns-Joachim-Friedrich-Preis für Fernsehjournalismus ausgezeichnet. Roland Koch wurde noch einmal interviewt, dieses Mal von dem Journalisten Dieter Wonka für die Leipziger Volkszeitung. In dem Interview ging es jedoch nur kurz zu Beginn um das Thema Brender. Lediglich mit einer Antwort nahm Koch Bezug, indem er die Verschiebung der Abstimmung begrüßte: „Nach der Bundestagswahl können dann die von mir genannten Argumente in der Sache, von denen ich nichts zurück-

---

<sup>72</sup> Vgl. dazu Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/2008.

<sup>73</sup> Mielke, Ralf: „Politik gegen Programm“, in: *Berliner Zeitung* vom 6. März 2009

<sup>74</sup> Martin, Uli: „Gutachten im Fall Brender: Schlappe für Schächter“, in: *Focus* vom 6. April 2009

<sup>75</sup> Marohn, Anna: „Der Beschützer“, in: *Die Zeit* vom 19. November 2009

---

zunehmen habe, im ZDF-Verwaltungsrat in gemeinsamer Verantwortung unvoreingenommen abgewogen werden.“<sup>76</sup> Benders Wunsch, in der Sitzung am 27. März 2009, in der es eigentlich um seine Vertragsverlängerung gehen sollte, Stellung zu den Vorwürfen gegen ihn vor dem Verwaltungsrat zu nehmen, lehnte der Verwaltungsrat ab. Wortführer gegen Benders Vorsprache waren laut *Süddeutsche Zeitung*<sup>77</sup> die Räte und ehemaligen Ministerpräsidenten Peter Müller und Edmund Stoiber. Über das Gutachten hörte die Öffentlichkeit nichts mehr.

Im November nutzten die Medien die bevorstehende Abstimmung für eine ausführliche Berichterstattung über den Fall Brender, die meisten fassten die Ereignisse noch einmal zusammen. Die *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* druckte einen offenen Brief von 35 deutschen Staatsrechtlern ab, die den Fall Brender als „Prüfstein für die Rundfunkfreiheit“ ansahen:

„Es geht schlicht darum, wer das Sagen, wer die Macht hat beim ZDF. Es handelt sich um den offenkundigen Versuch, einen unabhängigen Journalisten zu verdrängen und den Einfluss der Parteipolitik zu stärken. Damit wird die Angelegenheit zum Verfassungsrechtsfall und deshalb mischen wir uns ein.“<sup>78</sup>

Schächter hatte zuvor öffentlich verkündet, dass er keinesfalls gegen die Entscheidung klagen wolle, egal wie sie ausgeht. Es folgte ein weiterer Brief pro Brender, unterschrieben von den deutschen Erstunterzeichnern der Europäischen Charta für Pressefreiheit, welche den ZDF-Verwaltungsrat eindringlich davor warnten, Brender abzuwählen. In dem Brief wurde angekündigt, die EU-Kommission und den Europarat zu unterrichten, sollte der ZDF-Chefredakteur durch politischen Druck aus dem Amt entfernt werden.

Brender erhielt viel öffentliche Unterstützung, Politiker jeder Couleur, gesellschaftliche Gruppen, Staatsrechtler und Medienschaffende äußerten sich gegenüber der Presse. Auffällig bis zuletzt blieb dabei, dass sich die Mitglieder des Verwaltungsrates mit direkten Zitaten sehr zurückhielten, ansonsten ließen sich lediglich indirekte Äußerungen ohne Namensnennungen finden. Die Räte Ilse Brusch und Roland Issen, beide werden der SPD zugeordnet, ließen sich einmal in der *taz* zitieren:

„Die mit der SPD verbandelten stellen sich hinter den Vorschlag des Intendanten. ‚Ich gebe die Hoffnung bis zum letzten Augenblick nicht auf‘, sagt die ehemalige NRW-

---

<sup>76</sup> Wonka, Dieter: „Nur mit Merkel ist Wahl zu gewinnen“, in: *Leipziger Volkszeitung* vom 16. März 2009

<sup>77</sup> Leyendecker, Hans: „Der Unbotmäßige“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26. November 2009

<sup>78</sup> Arnim, Prof. Dr. Hans Herbert von et al.: „Der Fall Brender. Ein Prüfstein für die Rundfunkfreiheit. Offener Brief von 35 deutschen Staatsrechtlern“, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 22. November 2009

---

Landesministerin Ilse Brusi. Skeptischer bleibt ihr Parteifreund Roland Isen: „Ob ein Umdenken bei den Verantwortlichen angesichts der anhaltenden öffentlichen Kritik eingesetzt hat, darüber kann man nur spekulieren.“<sup>79</sup>

Neben Willi Hausmann, der in der Süddeutschen Zeitung<sup>80</sup> zitiert wurde, wurde Bernd Neumann, damaliger Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien und Mitglied im Verwaltungsrat, in einem Interview kurz vor der Abstimmung, in dem es in erster Linie um Kulturpolitik ging, auch auf den Fall Brender angesprochen. Er habe sich an der Debatte um Brender in der Vergangenheit öffentlich nicht beteiligt und „will das auch jetzt nicht tun“<sup>81</sup>, antwortete er, äußerte sich dann aber doch. Die Grundlagen zur Zusammensetzung der Verwaltungs- und Rundfunkräte im öffentlich-rechtlichen Rundfunk könne man hinterfragen, aber „im Augenblick gelten sie“. Vertreter von Parteien gehörten „selbstverständlich“ zu den gesellschaftlich relevanten Gruppen, die die Sender öffentlich kontrollierten. Der Verwaltungsrat nehme sein „im Staatsvertrag verbiefertes Recht“ wahr. „Aber als einziges Mitglied der Bundesregierung im ZDF-Verwaltungsrat fühle ich mich nicht befangen, nicht an Weisungen gebunden und völlig frei in meiner Entscheidung, die ich nach Sachgesichtspunkten treffen werde.“ (ebd.)

Die Räte, die der Union nahestanden, sagten nichts, wie die taz weiter berichtete. Auf telefonische Nachfrage der Autoren erklärten Hildegund Holzheid sowie die Ehefrau von Hans-Henning Becker-Birck jeweils: „Kein Kommentar.“ Die anderen Räte waren für die taz gar nicht erreichbar.<sup>82</sup>

### *Die Abstimmung*

Am Tag der Abstimmung schrieb die Frankfurter Rundschau über deren möglichen Ausgang:

„Auf dem Papier steht es 9 : 5 für Schwarz. 14 Mitglieder hat der ZDF-Verwaltungsrat, der heute über die Zukunft von Chefredakteur Nikolaus Brender entscheiden soll. Laut inoffiziellen Rechnungen sind davon acht Männer und eine Frau dem Lager von CDU/CSU zuzurechnen. Und die lehne eine Verlängerung von Brenders am 31. März

---

<sup>79</sup> Büch, Max/Grimberg, Steffen: „Die Mär von der Staatsferne“, in: *die Tageszeitung* vom 27. November 2009

<sup>80</sup> Leyendecker, Hans: „Der Unbotmäßige“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26. November 2009

<sup>81</sup> Fink, Hans-Jürgen/Renner, Kai-Hinrich: „Sparen bei der Kultur löst immensen Schaden aus“, in: *Hamburger Abendblatt* vom 26. November 2009

<sup>82</sup> Büch, Max/Grimberg, Steffen: „Die Mär von der Staatsferne“, in: *die Tageszeitung* vom 27. November 2009

---

2010 auslaufenden Vertrag ab, heißt es. Klar Position bezogen haben bislang nur die Häuptlinge, das sind die fünf Vertreter der Länder und einer des Bundes.“<sup>83</sup>

Eine Infografik (ebd.) kennzeichnete als dem „roten Lager“ zugehörige Räte Kurt Beck, Matthias Platzeck, Ilse Bräutigam, Reinhard Scheibe und Roland Issen, als dem „schwarzen Lager“ zugehörige Räte Roland Koch, Peter Müller, Edmund Stoiber, Hans-Henning Becker-Birck, Willi Hausmann, Dieter Beuermann, Gerd Zimmermann und Hildegund Holzheid.<sup>84</sup>

Am 27. November 2009, Freitagnachmittag, begann die Sitzung des ZDF-Verwaltungsrates im Lindenflügel des Berliner Zollernhofes, dem Sitzungssaal des ZDF-Hauptstadtstudios, in der abschließend über die Vertragsverlängerung des ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender entschieden wurde. Kurt Beck als Vorsitzender des ZDF-Verwaltungsrates überbrachte wenig später Brender die Nachricht seiner Ablehnung. Brender glaubte nicht mehr an eine Wende, obwohl Intendant Markus Schächter mit dem Kompromissvorschlag, Brenders Amtszeit lediglich um 22 Monate statt um die vollen fünf Jahre zu verlängern, in der Zwischenzeit versucht hatte, noch einzelne Mitglieder des Gremiums umzustimmen.<sup>85</sup>

Kurt Beck teilte am selben Tag gegen 16.20 Uhr im Rahmen einer Pressekonferenz im ZDF-Hauptstadtstudio in Berlin mit, dass das Gremium sich gegen eine Vertragsverlängerung des ZDF-Chefredakteurs entschieden hatte. Becks Gesichtszüge wirkten versteinert, als er vor die wartenden Journalisten im überdachten Innenhof trat und sagte, dass „nach langer und intensiver Debatte“ die 14 Mitglieder des Verwaltungsrates in geheimer Wahl über den Vorschlag des Intendanten Markus Schächter abgestimmt hätten. Sieben der 14 Mitglieder stimmten für Brender, eine Drei-Fünftel-Mehrheit oder neun Stimmen wären nötig gewesen, um ihm eine weitere Amtszeit zu ermöglichen. Sieben Mitglieder stimmten gegen Brender. Das Ergebnis war insofern überraschend, als die Mitglieder nicht wie erwartet entlang der Parteilinien gestimmt hatten, was zu einem Ergebnis von neun (schwarzen) zu fünf (roten) Stimmen geführt hätte. Zwei der Mitglieder, die als CDU-nah galten, hatten sich demnach für eine Vertragsverlängerung Brenders und gegen die Position der unionsnahen Mehrheit im Verwaltungsrat entschieden. Darüber, wer wie bei der geheimen Wahl abgestimmt hatte, wurde in der Berichterstattung nicht spekuliert.

Brenders zweite Amtszeit endete damit im März 2010. Beck: „Ich bedaure dies sehr, weil es das ZDF in eine schwierige Lage bringt, weil der Eindruck, dass es sich um sachfremde oder

---

<sup>83</sup> Frank, Joachim/Segler, Daland: „Ausgang ungewiss – trotz eines klaren 9 : 5“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 27. November 2009

<sup>84</sup> Eine Liste der Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrats befindet sich im Anhang.

<sup>85</sup> Vgl. dazu zum Beispiel: Simon, Ulrike: „Nur eine halbherzige Lösung in Sicht“, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 17. November 2009

---

parteiliche Erwägungen handelt, in der Öffentlichkeit nicht zu entkräften ist.“<sup>86</sup> Es habe keine „stichhaltigen Argumente“ gegen Brender und auch „keine sachliche Begründung“<sup>87</sup> gegeben, kritisierte Beck. Er kündigte an, dass er sich rechtliche Schritte gegen die Entscheidung vorbehalte, ohne ins Detail zu gehen. Beck fügte hinzu, dass die „Fehlleistung von Einzelnen“ jedoch nicht mit „der Fehlleistung des gesamten Systems gleichgesetzt werden“<sup>88</sup> dürfe.

Als Beck den Innenhof verließ, kam Roland Koch die Treppe herunter und traf an deren Fuß auf Beck, mit dem er kurz sprach. Koch begründete daraufhin vor der Presse, warum nach seinem Ermessen die Entscheidung des Verwaltungsrates richtig war. Nach zehn Jahren tue ein Wechsel dem ZDF gut, „ganz unabhängig von politischen Fragestellungen“. Der stellvertretende Verwaltungsratsvorsitzende wörtlich:

„Ich will ausdrücklich sagen, dass es nicht um die journalistische Integrität von Herrn Brender geht. Dass er ein guter Journalist ist, dass er sicherlich auch in Zukunft an der journalistischen Arbeit teilnehmen wird, das hat niemand bestritten. Wir beurteilen die Fähigkeit eines der führenden Manager im inhaltlichen Bereich eines großen Fernsehsenders. Wir beurteilen, wie das Klima für die Herstellung von Sendungen organisiert wird. Es gab Diskussionen über die Kreativitätspotentiale im Sender durch das Management der Chefredaktion. Es gab die Frage, ob es nicht besser sei, nach zehn Jahren durch einen Neuanfang an dieser Stelle auch ein Stück neue Offenheit und neue Diskussionsfähigkeit ganz unabhängig von politischen Fragestellungen herbeizuführen. Ich glaube, dass man einen solchen Wechsel zum Wohle des ZDF herbeiführen sollte.“<sup>89</sup>

Es ginge darum, „wie passt ein Team, das einen solchen Sender zu führen hat, am besten zusammen; wie werden Führungsaufgaben am besten bewältigt“, und in diesem Zusammenhang sei es legitim, über sinkende Marktanteile zu diskutieren, wenn sie eine Folge schlechter Führung seien. (ebd.) Die Position der Unionsmitglieder im Verwaltungsrat, die sich bereits im Vorfeld gegen eine Vertragsverlängerung Brenders aussprachen, bezeichnete Koch als „völlig legitim“. Koch fühlte sich als Volksvertreter dazu legitimiert – diese Meinung vertrat auch Beck –, die Verantwortung im Verwaltungsrat auszuüben; die „Verfassungsdiskussion“ über zu großen Einfluss der Politik beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk

---

<sup>86</sup> Huber, Joachim/Ehrenberg, Markus: „ZDF-Chefredakteur Brender muss gehen“, in: *Der Tagespiegel* vom 28. November 2009

<sup>87</sup> Renner, Kai-Hinrich: „Die Quote wurde ihm zum Verhängnis“, in: *Die Welt* vom 28. November 2009

<sup>88</sup> Grimberg, Steffen: „Union schasst parteilosen Brender“, in: *die Tageszeitung* vom 28. November 2009

<sup>89</sup> Niggemeier, Stefan: „Der Tag der Grenzüberschreitung“, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 29. November 2009

---

führe man deshalb „zu Unrecht“<sup>90</sup>. Die Medien, die aus Motiven der eigenen Betroffenheit fast einhellig Kritik an der Entscheidung des Verwaltungsrates übten, reagierten entsprechend scharf. „Ohne es offen zu sagen, gibt er damit zu verstehen, dass seiner Meinung nach das Betriebsklima unter Brender mies und die Quoten schlecht waren.“<sup>91</sup>

Den Kompromissvorschlag Schächters, Brenders Vertrag nur um 22 Monate zu verlängern, lehnte Koch ebenfalls ab mit der Begründung, dass es die Arbeit des Chefredakteurs „nicht einfacher mache“, wenn jeder wisse, dass der Verwaltungsrat ihn ablehne. Koch versicherte Schächter das „uneingeschränkte Vertrauen“ des Verwaltungsrates. Das Votum gegen den Chefredakteur sei „kein Misstrauensvotum gegen den Intendanten“. Man sei schließlich lediglich „unterschiedlicher Auffassung bei einer Personalentscheidung“. Auf die Frage eines Journalisten, ob er es richtig fände, dass er über Journalisten entscheide, die Politiker wie ihn kontrollieren sollen, entgegnete Koch, ob es denn richtig sei, dass Bischöfe über Journalisten entscheiden, die über deren Arbeit berichten.<sup>92</sup>

Zum Schluss trat Intendant Schächter vor die Journalisten: „Ich bedauere die Entscheidung des Verwaltungsrates außerordentlich, weil ich mich aus guten Gründen für Nikolaus Brender eingesetzt habe. Er hat in den vergangenen zehn Jahren einen wichtigen Beitrag zum Erfolg des ZDF geleistet.“ In der Begründung für Brender habe er dessen publizistische Unabhängigkeit und journalistische Kompetenz herausgestellt sowie die solide Haushaltsführung, mit der der Chefredakteur erhebliche Einsparungen ermöglicht habe. Schächter weiter: „Ich habe kein Verständnis dafür, dass sogar mein mit Nikolaus Brender abgestimmter Versuch, die festgefahrene Situation durch einen Kompromiss, nämlich eine verkürzte Beauftragung bis Januar 2012, nicht mehrheitsfähig war.“ Schächter sprach von einer „grundsätzlichen Frage des Umgangs zwischen Verwaltungsrat und Intendant“, die bei „der anstehenden Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags“ berücksichtigt werden müsse. Die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuständigen Länder „als Träger des ZDF haben jetzt die Pflicht, im Rahmen der anstehenden Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags für belastbare Rechtsgrundlagen des ZDF Sorge zu tragen“. Er selbst sei mit dem Verwaltungsrat „übereingekommen, noch vor dem Jahreswechsel in einer Sondersitzung einen Chefredakteur zu berufen“.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. dazu Grimberg, Steffen: „Union schasst parteilosen Brender“, in: *die Tageszeitung* vom 28. November 2009

<sup>91</sup> Renner, Kai-Hinrich: „Die Quote wurde ihm zum Verhängnis“, in: *Die Welt* vom 28. November 2009

<sup>92</sup> Im ZDF-Verwaltungsrat sitzt kein Vertreter der Kirchen, aber im ZDF-Fernsehrat. Dort sind von 77 Mitgliedern nur fünf ohne Mitwirkung des Staates oder der Parteien entsandt worden: die Vertreter der Kirchen und des Zentralrates der Juden.

<sup>93</sup> Schächters Rede im Wortlaut: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/zdf-intendant-schaechter-ich-bedaure-das-ausserordentlich-a-663935.html> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2014)

---

Dann ging der Intendant wieder, nachdem er erklärt hatte, er stehe für Nachfragen nicht zur Verfügung. Auch die Journalisten machten sich auf den Weg. Kai-Hinrich Renner schildert das Ende der Pressekonferenz so: „Es herrscht eine eigenartige Stimmung. Irgendwie hat fast jeder das Gefühl, dass dies kein guter Tag für das ZDF und auch keiner für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk war.“<sup>94</sup>

Brender hatte selbst noch zeitweise an der Verwaltungsratssitzung teilgenommen, den Raum aber verlassen, als es um seine Wiederwahl ging. Die Stimmung sei unterkühlt gewesen, hieß es.<sup>95</sup> Brender sah durch die Umstände seiner Ablösung das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem beschädigt: „Das Ergebnis zeigt, dass das machtpolitische System im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Selbstheilung nicht in der Lage ist“, sagte er später der dpa in Berlin.<sup>96</sup> Die einzige Institution, die die Unabhängigkeit sichern könne, sei das Bundesverfassungsgericht. Brender betonte, die große Unterstützung für ihn vor der Verwaltungsratsentscheidung sei ein ermutigendes Signal für die vielen unabhängigen Journalisten im ZDF gewesen. Seinen für den nächsten Tag in Berlin zugesagten Vortrag beim 23. Journalistentag der Deutschen Journalistenunion zum Thema „Das notwendige Überleben des Journalismus“ sagte Brender kurzfristig ab.

Nach dem parteipolitischen Proporz im ZDF kann der Chefredakteur der SPD nahestehen, allerdings musste auch der nächste Vorschlag eine Drei-Fünftel-Mehrheit im Verwaltungsrat erhalten. Die Presse spekulierte sehr schnell über die möglichen Nachfolger, als Favorit galt Peter Frey.

#### *Nach der Abstimmung*

Die Reaktion in der Presse fiel umfassend und entsprechend harsch aus. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag hatte bereits angekündigt, beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine Normenkontrollklage über die Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der ZDF-Gremien einzureichen. Dazu wären sie auf die Unterstützung anderer Bundestagsfraktionen angewiesen gewesen. Bis zum 30. November 2009 war für ein Normenkontrollverfahren die Zustimmung von einem Drittel der Bundestagsabgeordneten nötig. Ab 1. Dezember 2009 trat eine neue Regelung in Kraft, eine Folge des Lissabon-Vertrags und einer damit einhergehenden Grundgesetzänderung. Durch das neue Quorum (ein Viertel der Abgeordneten müssen zustimmen) war das Vorhaben der Grünen etwas einfacher umzusetzen. Erforderlich war die Unterstützung von nun noch 156 der insgesamt

---

<sup>94</sup> Renner, Kai-Hinrich: „Die Quote wurde ihm zum Verhängnis“, in: *Die Welt* vom 28. November 2009

<sup>95</sup> Mielke, Ralf: „Zwei Stimmen fehlen“, in: *Berliner Zeitung* vom 28. November 2009

<sup>96</sup> Vgl. dazu Haas, Daniel/Teevs, Christian: „Machtmensch Koch gewinnt, der Rest verliert“, in: *Spiegel online* vom 27. November 2009

---

622 Mitglieder des Bundestags, die Grünen (68) und die Linkspartei (76) hatten zusammen 144 Abgeordnete.<sup>97</sup>

Die SPD-Bundestagsfraktion lehnte eine Normenkontrollklage zunächst ab. Kurt Beck, damals als rheinland-pfälzischer Ministerpräsident auch Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder, wollte stattdessen, gemeinsam mit den SPD-geführten Bundesländern, eine Änderung des Sendergesetzes erreichen. Der Entwurf sah vor, den Parteienproporz zu beschränken, die Mitsprache des Verwaltungsrates zu ändern und die Stimmen der Bundesregierung zu begrenzen. Mit einer Gesetzesinitiative zur Änderung des ZDF-Staatsvertrags schlug Kurt Beck der Rundfunkkommission folgende Änderungen vor: Bislang bestellte der Intendant die Posten des Chefredakteurs, Programmdirektors und Verwaltungsdirektors „im Einvernehmen“ mit dem Verwaltungsrat. Das war juristisch betrachtet eine Zustimmung von neun der 14 Mitglieder. Beck wollte das „Einvernehmen“ ersetzen durch ein Veto von drei Fünfteln der Räte, die Verhältnisse also umdrehen. Zudem sollte der vom Bund entsandte Vertreter im Verwaltungsrat ausscheiden.<sup>98</sup>

Im ZDF-Fernsehrat sollte die Zahl der Parteimandate von zwölf auf sechs halbiert werden, so sah es die Gesetzesinitiative vor. Außerdem sollten die Verbände und Organisationen selbst das Recht haben, ihre insgesamt 25 Plätze an Personen zu vergeben, die außerdem keine „staatsnahen Haupt- oder Nebenfunktionen wahrnehmen“ dürften. Bislang beriefen die Ministerpräsidenten diese Vertreter. Die Bundesregierung sollte nach dem Entwurf nur noch einen statt drei Räte entsenden. So käme man auf 69 Fernsehratsmitglieder, bisher waren es 77. (ebd.)

Beck hätte für eine Gesetzesänderung in der Rundfunkkommission auch die Zustimmung der unionsgeführten Bundesländer gebraucht. Laut Süddeutsche Zeitung glaubte er, „dass nach den öffentlichen Reaktionen und den Darlegungen von Staatsrechtspositionen ein Nachdenken bei der Union eingetreten ist. Darauf setze und baue ich“. (ebd.) Im Falle des Scheiterns seiner Gesetzesinitiative behielte er sich eine Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht vor, sagte Beck weiter, aber er wolle erst auf die Gesetzesinitiative setzen, um „unser Wissen und unsere Erfahrungen um diesen Sender in den Staatsvertrag hineinzuschreiben“. (ebd.) Beck hatte sein Vorgehen mit der Spitze der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, mit dem SPD-Parteivorstand und den SPD-Ministerpräsidenten abgestimmt. Die Ministerpräsidenten Matthias Platzeck (Brandenburg), Erwin Sellering (Mecklenburg-Vorpommern), Jens Börsen (Bremen) und Klaus Wowereit (Berlin), alle SPD, unterstützten Beck. (ebd.)

---

<sup>97</sup> Anschlag, Dieter: „Ein Sender auf Kochkurs“, in: *Rheinischer Merkur* vom 3. Dezember 2009

<sup>98</sup> Vgl. dazu Tieschky, Claudia: „Das Staatschauspiel“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 5. Dezember 2009

---

Roland Koch ließ über seinen hessischen Regierungssprecher Dirk Metz mitteilen: „Selbstverständlich hat Ministerpräsident Beck die Möglichkeit, seine Vorschläge der Rundfunkkommission der Länder, der er selbst vorsteht, vorzulegen.“ Bislang seien die Vorschläge allerdings „eine doch sehr vordergründig auf tagespolitische Wirkung angelegte Reaktion“.<sup>99</sup>

Der Rundfunkrat von Radio Bremen hatte als erster ARD-Sender die Entscheidung des ZDF-Verwaltungsrates zum Fall Brender öffentlich kritisiert. Die Art, wie die Vertragsverlängerung abgelehnt wurde, berge, so der Rundfunkrat, „die Gefahr, dass der Eindruck entsteht, staatliche Lenkung und parteipolitische Interessen bestimmten die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“.<sup>100</sup>

Am 10. Dezember 2009 wählte der ZDF-Verwaltungsrat einstimmig<sup>101</sup> den damaligen Leiter des ZDF-Hauptstadtstudios, Peter Frey, der wie Brender als moderat links gilt und auf dem Ticket der Sozialdemokraten fährt, zum neuen Chefredakteur. Seine Nachfolgerin als Studioleiterin in Berlin wurde die bisherige Chefin der Hauptredaktion Innenpolitik, Bettina Schausten, politisch als eher konservativ gehandelt. „Mit Peter Frey wird ein herausragender, allseits anerkannter Topjournalist neuer Chefredakteur des ZDF“<sup>102</sup>, zitierte der Tagesspiegel Intendant Schächter nach der Wahl. „Er steht für Glaubwürdigkeit, Professionalität und die journalistische Unabhängigkeit unserer Informationssendungen.“<sup>103</sup> Der neue Chefredakteur Frey sagte, „es sei jetzt die Hauptaufgabe des neuen Chefredakteurs, die Glaubwürdigkeit des Senders, die in der öffentlichen Wahrnehmung gelitten habe, wiederherzustellen“. Wörtlich: „Dafür arbeite ich mit den Kolleginnen und Kollegen, den Redaktionen, der Geschäftsführung und auch den Gremien.“ (ebd.)

Auch Edmund Stoiber äußerte sich: „Das sei eine gute Entscheidung für die Zukunft des ZDF. [...] Erneuerung und Verjüngung werden das ZDF in den umwälzenden Herausforderungen des neuen Medienzeitalters stärken.“ Das große Einvernehmen im Gremium und die Qualität des neuen Chefredakteurs hätten gezeigt, „dass die Kritik an Koch ohne jedes Maß gewesen sei“. „In einem gebührenfinanzierten Milliardenunternehmen wie dem ZDF geht es in den Spitzenpositionen vor allem auch um Managementqualitäten“, so Stoiber weiter.<sup>104</sup>

Hessens Ministerpräsident Koch verteidigte das Vorgehen am 10. Dezember 2009 im Wiesbadener Landtag: Die Opposition könne der Meinung sein, dass Brender für das Amt am

---

<sup>99</sup> Huber, Joachim: „Die Lerchenberg-Rolle“, in: *Der Tagesspiegel* vom 5. Dezember 2009

<sup>100</sup> Stellungnahme des Radio-Bremen-Rundfunkrats zum Fall Nikolaus Brender vom 3. Dezember 2009.

<sup>101</sup> Von 14 Verwaltungsratsmitgliedern fehlten zwei bei der Abstimmung. Peter Frey erhielt die zwölf Stimmen der Anwesenden. Vgl. dazu Grimberg, Steffen: „Krach im Fernsehrat“, in: *die Tageszeitung* vom 12. Dezember 2009

<sup>102</sup> Huber, Joachim: „Befreiungsschlag“, in: *Der Tagesspiegel* vom 11. Dezember 2009

<sup>103</sup> ZDF-Pressemitteilung vom 10. Dezember 2009.

<sup>104</sup> Vgl. dazu Huber, Joachim: „Befreiungsschlag“, in: *Der Tagesspiegel* vom 11. Dezember 2009

---

besten geeignet sei, „ich persönlich bin dieser Auffassung nicht“.<sup>105</sup> Später ging er auf Beck zu und signalisierte, dass er sich die Vorschläge anschauen würde.

Das Branchenblatt Medium Magazin kürte Brender zum Journalisten des Jahres.

Auch die Mitglieder des ZDF-Fernsehrates übten „intern scharfe Kritik“<sup>106</sup> an dem Vorgehen des Kollegialorgans. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung gewährte einen Einblick in die nicht-öffentliche Fernsehratssitzung im Dezember 2009:

„Im Fernsehrat hat die Nichtberufung des noch amtierenden Chefredakteurs Brender zumindest für eine Debatte gesorgt. Zwei Resolutionen wurden eingebracht. Die eine, verfasst von der SPD-Politikerin Christine Bergmann, rügt die Umstände. Sie wurde abgeschmettert. Die zweite, formuliert von Franz Josef Jung von der CDU, zeigt sich erleichtert, dass es einen neuen Chefredakteur gibt. Die große Mehrheit des Fernsehrats entschied sich für dieses Urteil über das Gebaren des Verwaltungsrats.“<sup>107</sup>

Auch Nikolaus Brender nahm an besagter Fernsehratssitzung teil und ergriff das Wort. Auch hierzu kann der Journalist Hanfeld Internes berichten:

„Nikolaus Brender hatte sich im Fernsehrat selbst zu Wort gemeldet. Er dankte für die Zusammenarbeit, lobte seinen frischgewählten Nachfolger und die neue Berlin-Chefin, stellte aber zugleich fest, dass er von der Kritik, die es in den Gremien angeblich an ihm gab, nur aus der Zeitung erfuhr. Auch sei ihm vom Verwaltungsrat kein Rederecht zugestanden worden. Zum Glück gebe es eine freie Presse, welche die Dinge im öffentlich-rechtlichen Rundfunk genau beobachte.“ (ebd.)

Dass es sich hierbei um Interna handelt, bestätigte Hanfeld ebenfalls in seinem Artikel: „Kein Wort dazu in der Pressekonferenz.“ (ebd.) Gut informiert zeigte sich außerdem die taz. In einem Artikel berichtete der Journalist Steffen Grimberg ebenfalls über die Kontroverse in der Fernsehratssitzung. Seine Informationen erhielt er von nicht namentlich genannten Fernsehräten, mit denen er sprach:

„Der ZDF-Fernsehrat, [...], debattierte rund eineinhalb Stunden den Fall Koch. Das Gremium hatte bei seiner vorletzten Sitzung im Juli noch ausdrücklich Nikolaus Brender und damit den Personalvorschlag des Intendanten parteiübergreifend unterstützt. Am Freitag war die Gruppe, die nach dem ehemaligen Bundesverteidigungsminister

---

<sup>105</sup> Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 18/30.

<sup>106</sup> Grimberg, Steffen: „Neuer Brender schon am Donnerstag“, in: *die Tageszeitung* vom 8. Dezember 2009

<sup>107</sup> Hanfeld, Michael: „Die Dynastie der Farben“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. Dezember 2009

---

und ZDF-Fernsehrat Franz Josef Jung (CDU) benannt ist, auf Linie gebracht: ‚Der Fernsehrat nimmt die Entscheidung des Verwaltungsrats zur Kenntnis‘, heißt es im mit der Mehrheit der unionsnahen Gremienvertreter angenommenen Entschluss. [...] ‚Da ist ein ungeheurer Fraktionszwang ausgeübt worden‘, berichtet ein SPD-naher Fernsehrat. Dass es im Jung-Lager nicht einmal Enthaltungen gegeben habe, stehe ‚in eklatantem Widerspruch zur einmütigen Unterstützung von Intendant Markus Schächter und Nikolaus Brender im Juli.‘ Einer Diskussion darüber seien die unionsnahen Fernsehräte aber ausgewichen.“<sup>108</sup>

Über die genauen Gründe, die Roland Koch und die unionsnahen Verwaltungsräte dazu motivierten, gegen großen Widerstand und trotz öffentlicher Kritik an der Abwahl Brenders festzuhalten, konnte die Presse nichts berichten, lediglich spekulieren:

„Mit Brenders Abwahl verfolgte die Union das Ziel, in Berlin einen klar konservativen Hauptstadtleiter zu etablieren. Das war ihr Ziel in den ZDF-Gremien. Tatsächlich wird aber nun nicht Hahne, sondern Bettina Schausten diese Position einnehmen. Schausten wird der CDU zugerechnet, ihr Stellvertreterposten steht also der SPD zu. Hahne wird folglich seinen Posten verlieren. Die Ironie von Freys Wahl liegt also darin, dass ihm mit Bettina Schausten eine Frau nachfolgt, die wie Frey als sehr katholisch, aber parteipolitisch als unabhängig gilt. Das heißt: Es ist Koch nicht geglückt, einen der Union treu verbundenen Journalisten in die verantwortliche Position zu hieven.“<sup>109</sup>

Der ehemalige Intendant des Südwestrundfunks, Peter Voß, gab aus Protest nach 35 Jahren Mitgliedschaft sein Parteibuch der CDU zurück. Die Abwahl Brenders hätte dem ZDF und den Medien im Allgemeinen schwer geschadet. „Seiner Ansicht nach habe Koch nicht allein gehandelt. Auch große Teile der CDU bis ins Umfeld der Parteivorsitzenden Angela Merkel seien beteiligt gewesen: ‚Da wurden viele Strippen gezogen.‘“

Das Land Rheinland-Pfalz begann in Abstimmung mit den SPD-geführten Ländern und der SPD-Bundestagsfraktion einen Normenkontrollantrag für eine Klage beim Bundesverfassungsgericht vorzubereiten, um zu klären, ob der Eingriff in die Personalentscheidungen des öffentlich-rechtlichen Senders durch eine parteipolitische Mehrheit im ZDF-Verwaltungsrat die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Frage stellt. In dem Gutachten von Prof. Dr. Karl-Eberhard Hain, das im Vorfeld in Auftrag gegeben wurde, hieß es dazu:

„Die vorstehenden Überlegungen haben ergeben, dass die Regelungen des ZDF-StV hinsichtlich sowohl des Fernsehrates als auch des Verwaltungsrates der Staatsseite wie auch den politischen Parteien einen dysfunktional hohen Einfluss einräumen bzw.

---

<sup>108</sup> Grimberg, Steffen: „Krach im Fernsehrat“, in: *die Tageszeitung* vom 12. Dezember 2009

<sup>109</sup> Schuler, Thomas: „Mehr Originalität wagen“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 14. Dezember 2009

---

ermöglichen. Insoweit werden die Anforderungen des für die Medienordnung elementaren verfassungsrechtlichen Grundsatzes funktionsadäquater Staatsdistanz zum Rundfunk verfehlt. Um den ZDF-StV in einer diesem Gebot entsprechenden Weise umzugestalten, sind substantielle Änderungen des Vertragswerkes erforderlich.“

Zu einem ganz anderen Ergebnis kommt Prof. Dr. Reinhart Ricker in seinem Gutachten<sup>110</sup>. Der Medienrechtler stellte fest,

„dass dem Gesetzgeber ein Ermessen zukommt, in welcher Weise er den Staat in den Beschlussgremien des ZDF vertreten sein lässt. Die Grenze der Auslieferung und Beherrschung ist dabei nicht überschritten worden. Von Verfassung wegen kann demgemäß die Zusammensetzung der Gremien des ZDF unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne nicht angegriffen werden.“

Die Antragsschrift 1/11 wurde im Januar 2011 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht.

Um den Fall Brender auch auf informeller Ebene zu rekonstruieren, werden die leitfadengestützten Experteninterviews ausgewertet. Dazu soll im nächsten Kapitel zuerst die Methodik transparent dargestellt werden.

---

<sup>110</sup> Beide Gutachten sind nicht öffentlich.

---

## **7. Methodik**

### **7.1 Das leitfadengestützte Experteninterview**

Experteninterviews bieten sich für die Analyse eines Falles an, da sie als qualitative Erhebungsmethode, im Unterschied zu den standardisierten und quantifizierenden Erhebungs- und Auswertungsverfahren, die Prinzipien der *Offenheit*, *Flexibilität* und *Kommunikation* betonen. Es geht um den verstehenden Zugang zur Analyse. Für die Einzelfallstudie wurde eine Befragung von Experten gestützt durch Leitfadeninterviews durchgeführt, deren spätere Datengrundlage inhaltlich analysiert wurde. Da der Fall Brender bisher nicht aufgearbeitet worden ist, hat die Studie explorativen Charakter. Um den Fall nachzuvollziehen, sollte man sich ihm von vielen Seiten nähern und nahezu vollständig untersuchen, um auf sozialwissenschaftliche Erklärungen zu stoßen. Vollständigkeit ist jedoch nicht das Ziel der sozialwissenschaftlichen Untersuchung, da diese weder möglich ist noch sinnvoll erscheint. Empirische Untersuchungen sind immer selektiv und verarbeiten jeweils nur den Teil der Informationen über den Untersuchungsgegenstand, der für die jeweilige Beantwortung der Forschungsfragen relevant ist. (Gläser/Laudel 2010: 62) Für die Rekonstruktion des Falles muss ein nicht-standardisierter Zugang gewährleistet sein, da der soziale Kontext, in dem die Befragten handeln, und ihr Kommunikationsverhalten erfasst werden sollen. Diese Analyse kann nicht an der Oberfläche ablaufen, sondern bedarf einer gewissen „Tiefe“. (S. 37) Ein starres Korsett von vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ließe hier sicher Informationen unerwähnt bzw. könnte nur solche abfragen, die der Forscherin vorher bekannt sind. Der mit qualitativen Methoden verbundene arbeitstechnische Aufwand rechtfertigt die Konzentration auf einen einzelnen Fall für die vorliegende Studie. (ebd.) Direkte Äußerungen der Beteiligten zum Fall Brender sind in der öffentlichen Berichterstattung nur äußerst spärlich zu finden, da insbesondere die Verwaltungsräte des ZDF aufgrund der verpflichtenden Verschwiegenheit über Personalentscheidungen es vorzogen, nicht oder nur vertraulich mit der Presse zu sprechen. Auch schließt die Tatsache, dass keinerlei systematische Studien zu dem Fall vorliegen, eine standardisierte Erhebungsmethode aus.

Das Forschungsvorhaben verfolgt das Ziel, aufgrund seiner Dichte an fallrelevanten Informationen im Besonderen den Grundstein für weiterführende Forschung zum Fall Brender zu legen und einen Beitrag für die politikwissenschaftliche Betrachtung politischer Kommunikationsprozesse unter dem neuen Aspekt der Informalität im Allgemeinen zu leisten. Um die spätere Vergleichbarkeit mit anderen, ähnlich gelagerten Fällen zu gewährleisten, ist es entscheidend, die Methodologie der durchgeführten Experteninterviews transparent darzustellen.

---

Obwohl das Experteninterview eine der am häufigsten verwendeten Methoden in der empirischen Sozialforschung<sup>111</sup> darstellt, war es lange Zeit von einem methodologischen Pragmatismus geprägt. Eine gewisse „Hemdsärmeligkeit“ im Umgang mit Experteninterviews in der Forschungspraxis war unübersehbar. Trotz der Beliebtheit der Methode fand eine methodologische Reflexion, die die Eigenschaften des Experteninterviews gegenüber anderen Interviewtechniken abgrenzte, in Deutschland oder unter internationalen Forschern kaum statt. Es herrschten Unübersichtlichkeit und vor allem uneinheitliche Auffassungen über die Leistungen des Experteninterviews für die empirische Sozialforschung. (vgl. dazu Bogner/Menz 2002; Miegl/Brunner 2004) In der einschlägigen Literatur erfährt das Experteninterview zunächst kaum oder gar keine besondere Behandlung, wenn es darum geht, diese Erhebungstechnik als spezielles Verfahren im Vergleich zu anderen Interviewarten zu beschreiben. Erst seit den 1990er Jahren finden sich vermehrt Beiträge, die sich um die methodische Verortung des Experteninterviews bemühen. Nennenswert ist in diesem Zusammenhang der von von Alemann (1995) herausgegebene Band „Politikwissenschaftliche Methoden“, in dem das Experteninterview als eigenständiges Verfahren mit qualitativem Charakter hervorgehoben wird. Eine weitere frühe Besprechung nimmt Flick (1995) vor, der in seiner Einführung in die qualitative Forschung in Psychologie und Sozialwissenschaften das Experteninterview als eine Variation des Leitfadeninterviews betrachtet. (S. 109f)<sup>112</sup>

Galt das Experteninterview allgemein zunächst als ein wenig strukturiertes Instrument zum Zweck der explorativen Befragung, spricht man ihm nun nicht nur einen forschungspragmatischen Ansatz, sondern auch methodologisch wertvolle Eigenschaften zu, indem man auf seine zielgerichtete Auslegung auf spezifisches Wissen, dem Expertenwissen, hinweist.

Der Begriff Experte ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig definiert. Als Orientierung für diese Arbeit soll folgende Grundlegung nach Schmid (1995) gegeben werden:

„Als Experte wird interviewt, wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung; wer über privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozessen verfügt.“ (S. 294; zitiert in Lauth/Pickel/Pickel 2009: 169)

---

<sup>111</sup> Experteninterviews finden in der Organisations-, Bildungs- und Politikforschung sowie in der industriesoziologischen Forschung besonders oft Anwendung. Für Beispiele vgl. Bogner/Littig/Menz (2002).

<sup>112</sup> Auch Lauth/Pickel/Pickel (2009) befassen sich ausführlicher mit dem Experteninterview im Rahmen mikrobasierter Verfahren der Datenanalyse in der vergleichenden Politikwissenschaft. Als Kernliteratur können sie jedoch auch nur auf ein begrenztes Angebot verweisen, u. a. auf eigene Beiträge (Pickel/Pickel/Lauth/Jahn 2009). Speziell zu Experteninterviews vgl. auch Bogner/Littig/Menz (2002). Zu Experteninterviews und qualitativer Inhaltsanalyse vgl. Gläser/Laudel (2010); Mayring (2003). Zu qualitativer Sozialforschung vgl. Mayring (1999); Lamnek (2005).

---

Damit wird der zentrale Aspekt deutlich:

„Der Experte zeichnet sich durch inhaltliches Wissen zu einem spezifischen, den Forscher interessierenden Themenbereich aus und informiert den Forscher durch Insider-Erfahrungen über spezifische Organisationen und Interessengruppen. Experteninterviews geben mit ihrem Akteurswissen Auskunft über ein funktionsbereichsspezifisches Wissen.“ (Lauth/Pickel/Pickel 2009: 169)

Der Forscher selbst ist es, der eine Person zu einem Experten erklärt, da sich der Expertenstatus einer Person immer auch aus dem jeweiligen Forschungsinteresse erklärt. Dabei ist zu hinterfragen, ob es bei der auserwählten Person Besonderheiten gibt, die sein Handeln und Wissen als Experte von anderen Formen sozialen Handelns und Wissens, im Besonderen von Handeln und Wissen im Alltag, unterscheidet. (vgl. dazu Meuser/Nagel 2009: 466f) Spricht man eine Person im Zusammenhang eines Forschungsprojekts als Experten an, liegt das in der Annahme begründet, dass sie über Wissen verfügt, was sie nicht zwingend alleine besitzt, welches jedoch nicht jedem im betreffenden Umfeld zugänglich ist. Dieser Wissensvorsprung ist für das Experteninterview relevant. „Die forschungspragmatische Bestimmung des Experteninterviews verbindet sich so mit einer wissenssoziologischen Perspektive und verweist auf die Unterscheidung von Experte und Laie.“ (Meuser/Nagel 2009: 467)

Dem Forscher selbst wird „hohe Feldkompetenz“ abverlangt, da es sich nach Pfadenhauer (2002) bei dem Experteninterview um ein „sehr voraussetzungsvolles“ und damit einhergehend „ausgesprochen aufwendiges“ Instrument der Datenerhebung handelt. (S. 127) Pfadenhauer (2002) spricht in diesem Zusammenhang vom Interviewer als „Quasi-Experte“ (ebd.), Lauth/Pickel/Pickel (2009) betonen die Notwendigkeit, sich gerade beim Experteninterview zum „Co-Experten“ zu bilden: „Das dabei erworbene ‚Insiderwissen‘ ermöglicht sowohl die flexible Reaktion im späteren Interview als auch die themengerechte Konstruktion des *Leitfadens* für die Befragung.“ (S. 170; Hervorhebung im Original) Unkenntnis der Thematik und unflexible Reaktionen des Interviewers während der Befragung haben einen negativen Effekt und lassen beim Interviewten Zweifel am echten Interesse an seinen Aussagen aufkommen. Er zieht sich zurück. Die Folge ist eine unangenehme Gesprächsatmosphäre ohne zu erwartenden Gewinn.<sup>113</sup> Unkenntnis des Forschers über interne Abläufe oder Ereignisse, die nur bestimmten Beteiligten zugänglich sind, ist dagegen erlaubt.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Trinczek (2002) stellte in Experteninterviews mit Managern fest, dass die Bereitschaft seiner Gesprächspartner, ihr Wissen und ihre Positionen preiszugeben, umso höher war, je kompetenter sie den Interviewer einschätzten.

<sup>114</sup> Dazu eine Anmerkung zu den im Rahmen dieses Projekts geführten Experteninterviews: So kam es einmal vor, dass mein hochrangiger Gesprächspartner merkte, dass ich detaillierteres Wissen zu einem Themenblock präsentieren konnte als er selbst, was dazu führte, dass er das Interview plötzlich verkürzen wollte, da ihm die Situation unangenehm war. Ich wechselte daraufhin zu einem Themenblock, von dem ich wusste, dass er dazu hohes Fachwissen präsentieren kann, woraufhin sich mein Gesprächspartner ausführlich äußerte und es zu keinem vorzeitigen Ende des Gesprächs kam.

---

Als grundlegende Übereinstimmung in der Literatur lässt sich festhalten, dass das Experteninterview überwiegend als Methode der qualitativen Sozialforschung angesehen wird. Ein allgemeingültiger Königsweg für die Durchführung lässt sich jedoch nicht ausmachen. Eine gute und übersichtliche Anleitung zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Experteninterviews bieten Lauth/Pickel/Pickel (2009), die die Methode ausdrücklich auch für die vergleichende Politikwissenschaft empfehlen, sowie Gläser/Laudel (2010) an. Die Autoren sehen das Experteninterview als Methode der Erhebung von Daten an, welche offene (narrative) oder zum Teil strukturierte Befragungsformen (Leitfadeninterviews) heranzieht und interpretativ (nicht statistisch) auswertet. Leitfadeninterviews sind darauf ausgerichtet, die Aufmerksamkeit auf relevante Themen zu lenken, um an inhaltliche Aussagen zur Beschreibung ebensolcher zu gelangen. Im Bereich der Datenanalyse, für die vielfältige Auswertungsverfahren zur Verfügung stehen, unterscheidet sich das Experteninterview nicht von anderen qualitativen Befragungen. (vgl. dazu Mayring 1999; 2008; Flick 2007) Der Unterschied zu anderen mikroqualitativen Verfahren besteht darin, dass das Experteninterview im Bereich der Datenerhebung auf einen besonderen Datenträger, den Experten, zurückgreift. Dabei ist stets zu beachten, dass nicht der Experte selbst zum Gegenstand der Forschung wird, sondern er als Träger der Information fungiert.

Aus den Forschungsfragen wurde ein Interviewleitfaden<sup>115</sup> konstruiert und jeweils für die Befragung von Politikern und Journalisten variiert. Der Leitfaden wurde in zwei Pretests, mit einem Politiker und einem ZDF-Internen, überprüft und anschließend leicht überarbeitet. Es bestätigte sich die informelle Kommunikation der Beteiligten, die Gespräche am Rande, als wichtiger Aspekt im Prozess der Entscheidungsfindung. Die Fragen hierzu wurden präzisiert. Der zweite Pretest mit einem ZDF-Internen wurde auch genutzt, um Fakten zu diskutieren, die später zum besseren Verständnis der Aussagen beitragen. So zum Beispiel der senderinterne Umgang mit der politischen Zuordenbarkeit der Räte, formelle Abläufe der Gremiensitzungen, auch bestimmte Vokabeln, die im ZDF gebräuchlich sind etc. Es stellte sich als hilfreich heraus, sich vor den Interviews Wissen über die Gesprächspartner anzueignen, um Hintergründe ihrer Entscheidungen und Zusammenhänge einordnen zu können. Bei allen Interviewten handelte es sich um äußerst eloquente Menschen mit hohem sozialen Status (Eliten) und hohem Bildungsgrad. Alle waren im Wiedergeben von Sachverhalten sehr geübt, was die Transkriptionsarbeit erleichterte. Eliten zu interviewen birgt jedoch einige Stolperfallen. Personen des öffentlichen Lebens oder in herausragenden Positionen haben häufig besondere Verhaltensweisen, die zusätzliche Schwierigkeiten im Interview mit sich bringen. Sie treten oft repräsentativ für ihre Organisation auf und verfallen in „offizielle Statements“, die für ein wissenschaftliches Interview unbrauchbar sind. Auch können solche Interviewpartner dazu neigen, Gesprächssituationen dominieren zu wollen, zudem sind ihre Äußerungen häufiger subjektiv und allgemein (Gläser/Laudel 2010: 175; vgl. auch Ru-

---

<sup>115</sup> Der kombinierte Interviewleitfaden befindet sich im Anhang.

---

bin/Rubin 2005), oder sie sind überkommunikativ und ihre Reden geschlossen. (Gläser/Laudel 2010: 181) Fragen dürfen deshalb nicht unspezifisch und nicht vage sein. Die erste Frage des Leitfadens, die zunächst dazu auffordert, den Fall Brender aus eigener Perspektive darzustellen, ist eine offene Frage und bewährte sich deshalb, da der Befragte so die Gelegenheit hatte, die ihm wichtig erscheinenden Fakten gleich zu Beginn zu nennen. Das hatte den Vorteil, dass das Gespräch nicht „gehetzt“ verlief, da bereits Wichtiges genannt werden konnte. Um der Gefahr vager Erzählungen zu begegnen, wurde im Anschluss darauf geachtet, Details nachzufragen, außerdem kamen einige „Hervorlockungsstrategien“ (ebd.) zum Einsatz. Nach jedem Interview wurde eine Gesprächsnotiz angefertigt, die Informationen zur Art der Kontaktaufnahme, zum Gespräch vor Einschalten des Aufnahmegeräts (hier insbesondere Information zum Ziel des Forschungsvorhabens, Anonymitätsgarantie und Bitte um Erlaubnis des Mitschnitts), zum Gespräch nach Abschalten des Aufnahmegeräts, zur Gesprächsatmosphäre sowie zu eventuellen Unterbrechungen des Interviews oder störenden Faktoren enthielt. Weitere Bemerkungen, Vereinbarungen oder Absprachen, z. B. zur Handhabung von Zitaten aus den Interviews, die in der Studie veröffentlicht werden sollten, wurden ebenfalls vermerkt. Auch wurde großen Wert auf „vertrauensbildende Maßnahmen“ (Gläser/Laudel 2010: 115) gelegt, um eine positive Atmosphäre für das Interview herzustellen. „Je besser das Gesprächsklima, desto eher wird der Interviewpartner ausführlich erzählen, sein Gedächtnis anstrengen, wohlüberlegte Bewertungen abgeben usw.“ (ebd.)

Auf Basis dieses Verständnisses fanden die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführten Leitfadeninterviews sowie deren Auswertung in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse statt und können damit für weiterführende (vergleichende) Studien der empirischen Sozialforschung zur Verfügung gestellt werden. Die Experten für die vorliegende Studie werden im Folgenden vorgestellt.

## 7.2 Auswahl der Experten

Im Rahmen dieses Projekts stellen die Experten einen überschaubaren Personenkreis dar. In die Grundgesamtheit wurden die Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates<sup>116</sup> als wichtigster Entscheidungsträger und des ZDF-Fernsehrates<sup>117</sup>, das Personal des ZDF (Intendant des ZDF, Direktoren des ZDF, leitende Redakteure des ZDF)<sup>118</sup> sowie Medienjournalisten<sup>119</sup> sogenannter Qualitätsmedien, die im Zuge der Auswertung der Presseberichterstattung zum Fall Brender in Erscheinung traten, aufgenommen. Außerdem sollte Nikolaus Brender selbst

---

<sup>116</sup> Mitgliederlisten des ZDF-Verwaltungsrates und des ZDF-Fernsehrates: siehe Anhang.

<sup>117</sup> Die Mitglieder des ZDF-Fernsehrates waren an der Personalentscheidung über den Chefredakteur nicht unmittelbar beteiligt. Trotzdem wurde der Vorsitzende angefragt und ein Interview mit einem Mitglied geführt.

<sup>118</sup> Positionseliten. Vgl. dazu Kapitel 4.3

<sup>119</sup> Unter „Medienjournalismus“ versteht man eine Art des Fachjournalismus, der Ereignisse und Entwicklungen in den Medien selbst, insbesondere den Massenmedien, zum Thema hat. Es gibt nur einige wenige Medienjournalisten in Deutschland.

befragt werden. An den Verwaltungsratssitzungen nehmen neben den Direktoren des ZDF (zu denen auch der Chefredakteur gehört) auch einige leitende Angestellte teil. Von den Beratungen über Personalentscheidungen sind sie jedoch ausgeschlossen, so dass hier Befragungen nicht sinnvoll erschienen. Aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen wurde ein Gesprächspartner neben Argumenten für seine fachliche Kompetenz deshalb für das erste Interview ausgewählt, weil aufgrund seines prominenten politischen Status ein gutes Kommunikations- und Kontaktnetzwerk zu anderen politischen Eliten vermutet werden konnte, die für das Forschungsprojekt von Bedeutung sind, was sich bestätigte. Mein Gesprächspartner vermittelte den Kontakt in die Führungsebene des ZDF sowie zu einem ZDF-Verwaltungsratsmitglied, die die Interviewanfrage aufgrund persönlicher Empfehlung prioritär behandelten. 31 Experten wurden schriftlich um ein Interview gebeten, die wie folgt nach Positionen sortiert sind:

Tabelle 3: Angefragte Experten nach Positionen

ZDF-Verwaltungsrat	14
ZDF-Fernsehrat	2
Personal des ZDF	5
Medienjournalisten	10
<b>insgesamt</b>	<b>31</b>

Insgesamt wurden 18 intensive Interviews geführt, die im Durchschnitt etwa eine Stunde dauerten. Befragte Experten<sup>120</sup>: 10 Mitglieder<sup>121</sup> des ZDF-Verwaltungsrates, die über den Vertrag Brenders entschieden haben, der Verwaltungsdirektor des ZDF, ein Mitglied des ZDF-Fernsehrates, ein leitender Redakteur des ZDF und Nikolaus Brender selbst. Außerdem wurden Hintergrundgespräche mit vier Medienjournalisten geführt, die in der Presseauswertung durch intensive Berichterstattung zum Fall aufgefallen sind (Der Spiegel, Berliner Zeitung, der Tagesspiegel, taz). Folgende Tabelle zeigt die befragten Experten nach ihren Positionen:

Tabelle 4: Befragte Experten nach Positionen

ZDF-Verwaltungsrat	10
ZDF-Fernsehrat	1
Personal des ZDF	3
Medienjournalisten	4
<b>insgesamt</b>	<b>18</b>

<sup>120</sup> Eine Namensliste aller Befragten befindet sich im Anhang.

<sup>121</sup> Der ZDF-Verwaltungsrat hat insgesamt 14 Mitglieder.

---

Von vier Verwaltungsratsmitgliedern kam eine begründete Absage<sup>122</sup>, eine Zusage und eine kurzfristige Absage<sup>123</sup>, und zwei Anfragen<sup>124</sup> blieben ohne Reaktion. Auf drei Anfragen an das ZDF und den ZDF-Fernsehrat kamen zwei begründete Absagen<sup>125</sup> und eine Zusage<sup>126</sup>, auf die jedoch kein konkreter Terminvorschlag folgte.

Von zehn angefragten Journalisten<sup>127</sup> waren sechs grundsätzlich zu einem Interview bereit, wovon zwei Interviews letztlich nicht zustande kamen. Von vier Journalisten kam trotz mehrmaliger Nachfrage gar keine Rückmeldung<sup>128</sup>. Die Tatsache, dass nur wenige Journalisten angefragt wurden und entsprechend wenige Gespräche geführt wurden, ist dem Untersuchungsgegenstand geschuldet. Da die Studie den Einfluss informeller Kommunikation auf den Entscheidungsfindungsprozess im konkreten Fall untersucht, liegt das Hauptaugenmerk auf die tatsächlich entscheidenden Personen, die größtenteils aus der Politik und dem ZDF rekrutiert wurden. Das medial kommunizierte Bild, welches sich in der öffentlichen Berichterstattung über den Fall zeigt, wurde durch eine intensive Analyse überregionaler und ausgewählter regionaler Print- und Online-Medien erstellt, so dass die qualitative Befragung einiger Medienjournalisten als zusätzliche Hintergrundinformation diente, nicht jedoch den Anspruch hat, vollständig zu sein.

---

<sup>122</sup> Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg, Matthias Platzeck, ließ durch sein Büro schriftlich absagen. Die Begründung lautete, dass „aufgrund der Terminlage Ihrer Gesprächsbitte nicht entsprochen werden kann“. Man bitte um Verständnis und wünsche „für Ihre Promotion gutes Gelingen“.

<sup>123</sup> Der Ministerpräsident von Bayern, Dr. Edmund Stoiber, bestätigte einen Termin für ein Telefoninterview, ließ sein Büro aber einen Tag vorher aufgrund terminlicher Schwierigkeiten telefonisch absagen. Ein neuer Termin wurde nicht mehr angeboten.

<sup>124</sup> Auf die Anfrage an Kulturstaatsminister Bernd Neumann (CDU) kam, trotz Hinweis auf persönliche Empfehlung und Nachfrage, keine Reaktion aus dem Bundeskanzleramt. Prof. Gerd Zimmermann reagierte ebenfalls nicht.

<sup>125</sup> Der Bundestagsabgeordnete Ruprecht Polenz (CDU) lehnte ein Interview schriftlich ab, indem er sich auf rechtliche Grundlagen berief, an die er als Vorsitzender des ZDF-Fernsehrats gebunden sei: „Da das Einvernehmen zum Dienstvertrag der Direktoren gemäß § 27 Absatz 2 ZDF-Staatsvertrag ausschließlich beim Verwaltungsrat lag und der Fernsehrat bei dieser Personalentscheidung nicht in der Verantwortung stand, möchte ich, sowohl als Vorsitzender des Fernsehrates wie auch persönlich, diese staatsvertraglich vorgesehene Zuständigkeit respektieren und davon Abstand nehmen, in dem von Ihnen vorgeschlagenen Interview die damalige Entscheidung des Kollegialorgans Verwaltungsrat aufzuarbeiten.“

Dr. Peter Frey, ZDF-Chefredakteur, wollte ebenfalls kein Interview geben. Der Nachfolger Brenders beantwortete die Interviewanfrage zeitnah und persönlich. Er könne zu der geplanten Studie „wenig beitragen“, da er damals „nicht zu den Beteiligten gehörte, in die Abläufe nicht eingebunden war und insofern nicht über ‚Experteninformationen‘ verfüge“. Weiter schreibt er: „Zu den aus meiner Sicht notwendigen Schlussfolgerungen aus der Nicht-Wiederwahl meines Vorgängers habe ich mich in verschiedenen Interviews, z. B. im Spiegel, zu Beginn meiner Amtszeit im April 2010 geäußert. Sie sind Ihnen sicher zugänglich und stehen selbstverständlich zur Nutzung zur Verfügung.“ Auf die Erkenntnisse der Studie sei er „gespannt“.

<sup>126</sup> Der Intendant des ZDF, Markus Schächter, sagte zwar zu, es ließ sich jedoch mit seinem Büro über Monate kein Termin finden. Nach seinem Abgang beim ZDF regierte er nicht mehr auf Nachfragen.

<sup>127</sup> Angeschrieben wurden Redakteure von SZ, FAZ, Der Spiegel, Kölner Stadt-Anzeiger, Deutschlandradio, Berliner Zeitung, Der Tagesspiegel und taz sowie zwei weitere Medienjournalisten, die als freie Journalisten tätig sind.

<sup>128</sup> Christopher Keil (Süddeutsche Zeitung) und Michael Hanfeld (Frankfurter Allgemeine Zeitung) sowie die Journalisten Hans Leyendecker und Stefan Niggemeier erhielten jeweils eine Anfrage und eine Nachfrage, die unbeantwortet blieben.

---

Am Ende jedes Interviews wurde der jeweilige Gesprächspartner gefragt, welche weiteren Personen zur Befragung relevant sein könnten. Fast in allen Fällen bestätigte sich so die vorab getroffene Auswahl des Personenkreises. In einem Fall stieß ich jedoch auf eine Person, die sich als äußerst wissend und ergiebig für diese Studie herausstellte und auch interviewt werden konnte. Einige der Interviewpartner unterstützten Interviewanfragen an ihre Kollegen durch persönliche Ansprache oder Empfehlung oder fungierten anderweitig als „Vermittler“, was sich als besonders hilfreich herausstellte<sup>129</sup>.

Alle Personen zeichnet aus, dass sie einen hohen oder sehr hohen politischen oder gesellschaftlichen bzw. senderinternen Status innehaben bzw. hatten, sie also eine Elite darstellen, was den Zugang aus verschiedenen Gründen erschweren kann (z. B. hoher Termindruck). Es war also besonders wichtig, sich im Vorfeld der Erhebung im Klaren darüber zu sein, ob es realistisch ist, Interviews mit dem ausgewählten Personenkreis wirklich durchführen zu können. Es gelang, die Phase der Durchführung der Interviews (ohne Pretests) fand im Zeitraum von Januar 2011 bis August 2012 statt. Viele der Interviews kamen erst nach längerem Vorlauf zustande, und zwischen Anfrage und Termin lagen oftmals mehrere Wochen. Da nicht auf alternative Gesprächspartner, wie Stellvertreter etc., ausgewichen werden konnte, weil es sich um einen festgelegten Kreis von Experten handelte, die über Informationen zum Fall Brender verfügen, war es entscheidend, möglichst alle angefragten Personen auch für ein Interview zu gewinnen. Dies gelang letztendlich auch durch beharrliches Nachfragen.

Des Weiteren wurde stets darauf geachtet, das ideologische Gleichgewicht in den Informationen zu bewahren, indem eine parteipolitisch ausgewogene Auswahl der Experten, soweit sie politisch eindeutig zuordenbar waren, befragt wurde. Alle Journalisten gehen als neutral in die Untersuchung ein. Die CDU/CSU hat im ZDF-Verwaltungsrat mit neun<sup>130</sup> von 14 Mitgliedern die politische Mehrheit. Sechs von neun Räten, die dem schwarzen Freundeskreis angehören, gaben ein Interview, während von fünf<sup>131</sup> SPD-nahen Räten vier ein Interview gaben. Diese politische Unausgewogenheit wurde dadurch ausgeglichen, dass Experten aus der unmittelbaren Nähe des entscheidenden Gremiums, die eindeutig sozialdemokratisch positioniert sind, ebenfalls befragt wurden. Tabelle 5 zeigt die politische Ausgewogenheit der Befragten, Tabelle 6 sortiert die Zu- und Absagen nach politischer Präferenz:

---

<sup>129</sup> Dieses Vorgehen ist empfehlenswert, wenn es sich um einen festgelegten Personenkreis wie dem ZDF-Verwaltungsrat handelt, den man erreichen muss und deshalb gezielt um Hilfe bei der Anfrage an eine bestimmte Person bitten kann. Nicht geeignet ist die Methode, wenn man sich auf der Suche nach geeigneten Experten befindet und eine große Auswahl von Personen zur Verfügung steht, die zum Beispiel durch eine Netzwerkanalyse als Inhaber relevanter Positionen festgestellt wurden. Durch die Vermittlung von Gesprächspartner zu Gesprächspartner kann es passieren, dass die Auswahl am Ende nicht ausgewogen ist, da sich eher nahestehende Personen gegenseitig weiterempfehlen und der Forscher Gefahr läuft, systematisch Personen(gruppen) aus der Untersuchung auszuschließen.

<sup>130</sup> Zwei Verwaltungsratsmitglieder gelten als Graue, gehören jedoch dem schwarzen Freundeskreis an und werden deshalb hier der CDU/CSU zugeordnet.

<sup>131</sup> Im roten Freundeskreis des ZDF-Verwaltungsrats sind alle Mitglieder eindeutig SPD-nah.

Tabelle 5: Befragte Experten nach politischer Präferenz

CDU/CSU	6
SPD	6
neutral	6
<b>insgesamt</b>	<b>18</b>

Tabelle 6: Zusagen und Absagen der ZDF-Verwaltungsräte nach politischer Präferenz

	Zusagen	Absagen	
CDU/CSU	6	3	
SPD	4	1	
<b>insgesamt</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>=14</b>

Nie vorher wurde eine vergleichbare Stichprobe der in den Fall Brender direkt involvierten Personen interviewt. Dennoch handelt es sich für eine wissenschaftliche Analyse um eine relativ kleine Stichprobe. Um die zugesicherte Anonymität der Befragten zu gewährleisten, wurde auf die Unterscheidung in männliche und weibliche Akteure verzichtet und ausschließlich die männliche Bezeichnung verwendet, auch wenn Frauen befragt wurden. Auch wird von Zusatzinformationen, die über den jeweiligen Status<sup>132</sup> der Befragten Auskunft geben könnte, abgesehen.

Aufgrund des sensiblen Forschungsthemas, zu dem die Beteiligten befragt werden sollten, wurden fast alle Interviews face to face und alle von der Forscherin selbst geführt, zudem wurde Anonymität vor jedem Interview zugesichert. Unter diesen Voraussetzungen<sup>133</sup> waren die Beteiligten bereit, sich über den Fall Brender zu unterhalten. Drei Gesprächspartner wurden am Telefon interviewt, was keine Auswirkungen auf die Interviewqualität hatte, die Dauer der Interviews jedoch etwas verkürzte. Die Gesprächspartner waren auch am Telefon bereit, sich ausführlich und vertraulich zu äußern. Bei ausnahmslos allen Gesprächspartnern war das Interesse an dem Forschungsthema und vor allem an den Ergebnissen hoch und die Gesprächsatmosphäre jeweils von gegenseitiger Wertschätzung geprägt. Einige boten an, auch über die Dauer des Interviews hinaus für Fragen, Anmerkungen oder weitere Unterstützung zur Verfügung zu stehen. Auch informierten sich einige der Befragten ab und zu über das Vorgehen des Forschungsprojekts. Fast alle Befragten antworteten konzentriert und ausführlich, in lediglich einem Fall wurde das Interview unter Zeitdruck geführt und fiel entsprechend kurz aus.

<sup>132</sup> Zum Beispiel: ehemaliges Mitglied der Landesregierung, Vorsitzender / stellvertretender Vorsitzender, amtierender / ehemaliger Ministerpräsident, Gewerkschaftsmitglied, Verleger, Berliner usw.

<sup>133</sup> Es variierte. So gab ein Gesprächspartner sein Interview bereits im Vorfeld vollständig frei, zwei Personen wurde anschließend das verschriftlichte Interview vollständig zur Freigabe vorgelegt, zwei Personen zogen mich ins Vertrauen, gestatteten für diesen Teil aber keine Tonbandaufnahme. Das Gesagte wurde hier handschriftlich notiert.

---

### 7.3 Die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode

Die Tonbandaufnahmen wurden unmittelbar nach den Interviews vollständig transkribiert und anonymisiert. Um Verständnisfehler zu vermeiden, wurde darauf verzichtet, Dritte mit der Transkriptionsarbeit zu beauftragen. (vgl. dazu Gläser/Laudel 2010: 194) Die während einiger Interviews angefertigten handschriftlichen Notizen wurden eingefügt. Das so entstandene Datenmaterial von 272 Seiten Text wurde in vier Hauptschritten für die qualitative Inhaltsanalyse aufbereitet und computergestützt<sup>134</sup> ausgewertet:

1. Vorbereitung der Extraktion
2. Extraktion
3. Aufbereitung der Daten
4. Auswertung

(vgl. Gläser/Laudel 2010: 202)

Die qualitative Inhaltsanalyse ermöglicht den verstehenden Zugang zu komplexen Texten (vgl. dazu Mayring 2008), indem sie qualitative und quantitative Analyseschritte miteinander verbindet. Nach Mayring/Gläser-Zikuda (2008) sind „die Schritte der Kategorienbildung und der Zuordnung von Kategorien zum Text [...] eindeutig qualitative Schritte [vgl. Mayring 2002], in aller Regel werden dann aber Kategorienhäufigkeiten erhoben und quantitativ analysiert“. (S. 9) Die Komplexitätsreduktion einer *quantitativen* Inhaltsanalyse wird dem Untersuchungsgegenstand in diesem Fall nicht gerecht, eine Ergänzung durch qualitative Schritte in der Analyse erscheint deshalb sinnvoll. (Gläser/Laudel 2010: 198) Im Fall Brender ist weniger die Häufigkeit einer Information entscheidend, sondern vielmehr ihr Inhalt.

Aus den Interviews zum Fall Brender wurden durch Extraktion Informationen entnommen, die nötig sind, um den Fall zu rekonstruieren bzw. die Forschungsfrage zu beantworten. Das für die Extraktion notwendige Suchraster wurde auf Basis der theoretischen Vorüberlegungen erstellt und enthält Kategorien, in die die für die Untersuchung relevanten Informationen aus dem Text eingefügt wurden. (S. 199-204) Das Verfahren muss auch offen für unvorhergesehene Informationen sein. Das von vornherein geschlossene Kategoriensystem eines standardisierten Verfahrens verschließt sich dieser Möglichkeit. Gläser/Laudel (2010) haben die qualitative Inhaltsanalyse unter diesen Aspekten weiterentwickelt. (S. 199) Das Kategoriensystem kann während der Extraktion erweitert werden, oder Dimensionen bereits existierender Kategorien können verändert werden, wenn Informationen auftauchen, die für die Analyse wichtig sind, jedoch nicht in das Kategoriensystem passen. (S. 201)

---

<sup>134</sup> Manuelle Auswertungen sind für große Textmengen ungeeignet. Gläser/Laudel (2010) haben für die computergestützte Inhaltsanalyse die Software MIA entwickelt und kostenlos zur Verfügung gestellt (u. a. auf [www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)), die auf die Zwecke der qualitativen Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode für rekonstruierende Untersuchungen zugeschnitten wurde und sich deshalb auch für den Fall Brender anbot. (S. 202; 211)

---

Um das Material aufzubereiten, werden die extrahierten Rohdaten noch einmal sortiert, zusammengefasst und von Dopplungen befreit (S. 229-231), so dass mit der „kreativsten, variantenreichsten und schwierigsten Phase der Untersuchung“ (S. 261) fortgefahren werden kann. Das aufbereitete Datenmaterial wurde anhand des Kategoriensystems<sup>135</sup> inhaltsanalytisch ausgewertet und interpretiert. Kapitel 8 beschreibt die Ergebnisse der Auswertung zu den Kommunikations- und Informationsbeziehungen der politisch-medialen Eliten im Fall Brender, anschließend werden in Kapitel 9 die Erkenntnisse zu den Formen und Bedingungen informeller Kommunikation vorgestellt, die die qualitative Inhaltsanalyse hervorgebracht hat. Als Bedingungen informeller Kommunikation werden die Kategorien Parteizugehörigkeit, Macht und Relevanz im Fall Brender ausgewertet. Kapitel 10 widmet sich den Normen der informellen Kommunikation: Die Identifikation und die Analyse der Spielregeln, Traditionen und Konventionen geben Aufschluss über das informelle Regelwerk, welches sich im ZDF etabliert hat und welches möglicherweise, neben den formalen Vorgaben, auf die Entscheidung im Fall Brender gewirkt hat. Voraussetzungen und Erwartungen sowie Ziele und Strategien der Akteure im Fall Brender behandelt Kapitel 11, bevor in Kapitel 12 das Selbst- und Fremdbild der Rollen analysiert wird. Die Ergebnisse der Studie werden im Fazit zusammengefasst (Kapitel 13).

---

<sup>135</sup> Kategoriensystem der qualitativen Inhaltsanalyse: siehe Anhang.

---

## **8. Elitennetzwerke zwischen Medien und Politik: Kommunikations- und Informationsbeziehungen im Fall Brender**

„Der Fall Brender hat eine interne Sicht und eine externe Sicht.“ (02-6)<sup>136</sup>

Informelle Entscheidungszentren existieren nicht nur innerhalb von Regierungskonstellationen, die bereits in Kapitel 4.2 beispielhaft erörtert wurden. Informelle Kommunikationsmuster lassen sich auch zwischen Eliten aus Politik, Wirtschaft und Medien identifizieren. Auch hier spielt vertrauliche Kommunikation unter der Beteiligung weniger, aber einflussreicher und gut vernetzter Akteure eine maßgebliche Rolle bei der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen, was auch auf die Entscheidungsfindung im Fall Brender zutreffen dürfte. Das Entscheidungsgremium ZDF-Verwaltungsrat ist unter anderem mit aktiven und ehemals aktiven Spitzenakteuren aus Bundes- und Landesregierungen besetzt. Es kann vorausgesetzt werden, dass ihnen informelle Aspekte des Regierens und Konventionen aus dem politischen Tagesgeschäft geläufig sind und dass alle Beteiligten aufgrund ihrer Funktion oder ehemaligen politischen Rolle in elitäre Kommunikationsbeziehungen eingebunden und mit deren informellen Spielregeln und Einflussmöglichkeiten, sowohl innerhalb ihrer politischen oder medialen Kreise als auch in der politischen-medialen Beziehung, sehr gut vertraut sind. Bei der vorliegenden Studie wird hauptsächlich versucht, den Fall Brender zu rekonstruieren und die Frage zu beantworten, wie es zu der Entscheidung kam. Dazu wird das Hauptaugenmerk auf die informelle Kommunikation gelegt, die möglicherweise Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess einzelner Akteure hatte. Die Analyse der Experteninterviews erfolgte so, dass alle fallrelevanten Informationen erhalten und beschrieben werden, auch in dem Fall, dass sie nicht trennscharf einer Auswertungskategorie zugeordnet werden konnten. Öffentlichkeit wurde als Bedingung identifiziert, um Legitimität von Entscheidungen herzustellen. Alle Akteure bewegten sich innerhalb des ZDF und kommunizierten jedenfalls auch außerhalb mit Entscheidern bzw. Eliten. Im Nachfolgenden werden die Aussagen der Experten<sup>137</sup> zu ihren Kommunikations- und Informationsbeziehungen im Fall Brender und den Netzwerken, in die sie eingebunden sind oder waren, auf Grundlage der theoretischen Vorüberlegungen bewertet. (vgl. dazu auch Kapitel 4.4.)

Einer der Experten sprach über den Zusammenhang zwischen interner und externer Einflussnahme auf Entscheidungen innerhalb des ZDF, die auf ein Netzwerk hinweisen:

„Also, das ist eine Einflusskombination. Es ist nicht nur der Verwaltungsrat, es ist natürlich der Fernsehrat, und es gibt den informellen Einfluss der Politiker, die gar nicht

---

<sup>136</sup> Eigene Codierung.

<sup>137</sup> Namen werden ausschließlich nur dann genannt, wenn eine Aussage über den Benannten gefallen ist, die zur Einordnung in Beziehungsnetzwerke oder in jeweils andere Kontexte der weiteren Auswertung relevant sind. Nie wurde jedoch eine Quelle namentlich benannt, wenn dies nicht vorab ausdrücklich von dieser erlaubt wurde. Die Anonymität der Quellen wurde stets gewahrt.

---

in den Gremien sitzen. Der ist manchmal größer als derer, die in den Gremien sitzen. Und dann kommt es auf die Eigenständigkeit sowohl des Intendanten an als auch der leitenden Redakteure und der Direktoren.“ (17118-660)

Gerade im Fernsehrat sitzen sehr viele (aktive und ehemalige) Mandatsträger aus der Politik, die in dem Gremium Verbände und Gruppen vertreten. Der Kontakt reicht bis in das Gremium Verwaltungsrat, da dort acht aus dem Fernsehrat gewählte Mitglieder sitzen. Die teilweise jahrelange Zusammenarbeit im Fernsehrat, aber auch außerhalb im Bereich Politik hat stabile kommunikative Beziehungen zwischen Fernsehrats- und Verwaltungsratsmitgliedern gebildet, mit oft freundschaftlicher Ausprägung. Ein Verwaltungsratsmitglied war beispielsweise an der Ausarbeitung des aktuell gültigen Staatsvertrages beteiligt, da er seinerzeit Staatssekretär in der Staatskanzlei Niedersachsen war. Auch der Verwaltungsdirektor des ZDF war vormals in politischer Funktion als Chef der Staatskanzlei in Hessen tätig und schrieb 1991 an dem Rundfunkstaatsvertrag nach der deutschen Einheit mit. Lange Zeit war er auch Mitglied im Fernsehrat, nahm als Verwaltungsdirektor sowohl an den Verwaltungsrats- als auch an den Fernsehratssitzungen teil. Der Kontakt von Politikern und Medienschaffenden in die Staatskanzleien der Bundesländer bestand also nach wie vor. Dieser wurde auch im Fall Brender intensiv genutzt – und zwar insbesondere von Journalisten. Der damalige rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck (SPD) hatte den stellvertretenden Vorsitz des ZDF-Verwaltungsrates inne, der über die Vertragsverlängerung Brenders letztendlich zu entscheiden hatte.

Für die Pressevertreter war der Zugang zu Informationen über die Hintergründe des Falls allerdings nur mit größter Ausdauer, viel Überredungskunst und guten Kontakten zu einzelnen Politikern und Beteiligten möglich. Einige nutzten dafür ihr professionelles Netzwerk, in welches sie eingebunden waren, um den Kontakt zu Einzelnen zu erleichtern und etwas über den internen Stand der Debatte zu erfahren. Auch dies war für Journalisten mit Einschränkungen verbunden, da die Befragten sich auch hier auffallend mit Informationen für die Öffentlichkeit zurückhielten:

„Also, wir hatten Zugänge mit Mühe erreicht, dieses und jenes gehört, aber wie es bei solchen Prozessen ist, irgendwann waren die Argumente erschöpft, und es ging immer nur darum: Wie kann man sie noch einmal wiederholen, wie kann man sie platzieren, und wie kann man den anderen immer als den Bösen darstellen, oder wie kann ich mich als Guten darstellen?“ (08-64)

Wenn ein Kontakt zustande kam, konnte es durchaus sein, dass die Aussage dennoch verweigert wurde. Ein Verwaltungsrat schilderte ein Gespräch mit einem Journalisten am Telefon:

---

„Und ich weiß noch, dass einer mich gefragt hatte [...]: ‚Würden Sie mir dann wenigstens sagen, ob Sie überhaupt schon entschieden sind, wie Sie sich entscheiden werden?‘ Und ich habe dann gesagt: ‚Auch das werde ich Ihnen nicht beantworten, weil Sie daraus irgendwelche Rückschlüsse ziehen wollen und spekulieren wollen. Ich sage nichts dazu. Und auch nichts zur Begründung.‘“ (14-157)

Für Medienjournalisten war der Kontakt zu Staatskanzlei und ZDF etwas einfacher als direkt über die Verwaltungsratsmitglieder:

„Also, ich habe überwiegend, weil ich auch da natürlich auf größere Kooperationsbereitschaft gestoßen bin, überwiegend mit den eher SPD-nahen Verwaltungsratsmitgliedern gesprochen. Und um ehrlich zu sein, ich habe mit einem gesprochen und dann mit Leuten aus der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Die dann quasi für das Verwaltungsratsmitglied Beck gesprochen haben, dann mit etlichen Leuten aus dem ZDF natürlich, wie die die Situation einschätzen [...].“ (09-63)

Im Fall Brender zeigten die SPD-nahen Räte bzw. das SPD-nahe Umfeld eine tendenziell stärkere Bereitschaft, informell mit Journalisten zu reden, als die CDU-nahen Räte. Ein Medienjournalist schilderte die Kommunikation im Fall Brender aus eigener Erfahrung so:

„Mit den CDU-Nahen aus dem Verwaltungsrat habe ich gar nicht gesprochen. Ich habe Anfragen gestellt, aber ich weiß nicht, ob ich nicht zurückgerufen wurde, ob ich abgewimmelt wurde, daran kann ich mich nicht mehr erinnern. Ich weiß nur, dass ich aus dem Bereich keine Quellen bekommen habe, sondern nur mit SPD-Nahen bzw. mit der Staatskanzlei [...] darüber gesprochen habe.“ (09-117)

Brender gab ebenfalls keine Interviews oder öffentlichen Erklärungen ab, obwohl das journalistische Interesse an ihm groß war. Er sprach mit der Süddeutschen Zeitung, nach seiner Abwahl mit dem Spiegel. Konkrete Hinweise gibt es allerdings auch darauf, dass er darüber hinaus engen Kontakt zu zwei ausgewählten Kollegen, die über den Fall berichteten, hatte und dort auch informell gesprochen wurde.

Konsens herrschte unter Teilen der Befragten darüber, dass es im ZDF eine „politische Infiltration über Journalisten“ (02-364) gibt, die sich unmittelbar politisch beeinflussen lassen. Dies wurde sogar als die „einzige, wirkliche Gefahr“ (ebd.) bewertet, da einzelne Journalisten ihre Berichterstattung so ausrichteten, dass bestimmte Personen bzw. bestimmte Themen regelmäßig positiv hervorgehoben würden. (02-141) In der Befragung wurden sowohl von ZDF-Internern als auch von Räten und externen Journalisten ähnliche Aussagen getroffen. Deutlich sprach ein SPD-naher Rat von einer „Seilschaft der CDU auch im ZDF selbst“ und einem direkten Draht des schwarzen Verwaltungsratsmitglieds Willi Hausmann ins

---

Kanzleramt. (06-50) Ein CDU-naher Verwaltungsrat sprach im Zusammenhang mit dem Versuch, Journalisten politisch zu beeinflussen, von „Normalität“ (03-107) zwischen Politikern und Medienschaffenden. (vgl. dazu auch Jarren/Donges 2011: 26; Kepplinger 2009: 28ff) Was Mitarbeiter des ZDF betrifft, gab es Aussagen, die bestätigten, dass sich einzelne Journalisten an einzelne Verwaltungsräte gewandt haben und über Konflikte mit dem Chefredakteur Brender berichteten. Diese Aussage bestätigten ausschließlich Räte aus dem schwarzen Freundeskreis, hier wiederum nicht alle Befragten und keiner aus dem ZDF selbst. Ein SPD-naher Verwaltungsrat bezog sich auf die Aussage, indem er sie nicht bestätigte, sondern lediglich „vom Hörensagen“ (04-52) kannte.

Koch und Brender führten keine Gespräche über die bevorstehende Entscheidung über die Verlängerung des ZDF-Chefredakteursvertrags. Dies bestätigten beide im Interview. Ihr Verhältnis gilt heute als erkaltet. (05-47) Die Vermittlung und Sondierung zwischen Brender und dem Entscheidungsgremium ZDF-Verwaltungsrat war Aufgabe des Intendanten Markus Schächter, den Koch persönlich sehr schätzt. Bei Konfliktfällen, die bis zum Fall Brender eher selten vorkamen, klärt der Intendant vorab auf informeller Ebene die Lage, so dass es normalerweise zu keinen Kampfabstimmungen kommt. Auch in diesem Fall war zunächst der Eindruck entstanden, dass Brender und Schächter sich über den weiteren Weg Brenders verständigt hätten. (05-45) Innerhalb der Geschäftsleitung des ZDF bestand über die Vertragsverlängerung Brenders zudem intensiver interner Austausch im Jahr 2009 zwischen den einzelnen Mitgliedern, „sehr häufig“ und regelmäßig tauschten sich der Verwaltungsdirektor und der Chefredakteur aus, deren Verhältnis als freundschaftlich bezeichnet wurde. (02-42) Die Kommunikation zwischen dem Chefredakteur und dem Intendanten wurde dagegen als professionell, aber nicht konfliktfrei beschrieben:

„Im Übrigen, das Verhältnis zwischen Schächter und Brender war auch nicht gut. Also das war so, dass ich aufgrund der Spannungen, die es da gegeben hat, für die es nicht irgendwelche herausragenden Einzelereignisse gegeben hat, aber insgesamt war die Stimmung so, dass ich es verstanden hätte, wenn er [Schächter, Anm. d. Verf.] darum geworben hätte, jemanden anderen vorschlagen zu können. Aber auf der anderen Seite war es wiederum so gut, dass man nicht sah, weshalb man nicht noch mal eine Verlängerung mit Brender machen könnte.“ (04-110)

Unter den befragten Medienjournalisten bestätigten alle eine Konkurrenzsituation unter Journalisten, die sich auf die Kommunikation miteinander auch im Fall Brender auswirkte. Ein Medienjournalist beschrieb das gegenseitige Abtasten nach Informationen im Fall Brender:

„Denn über die Causa haben ja alle Medienredaktionen berichtet. Jeder hatte seine Quellen, und jeder beargwöhnte den anderen. So nach dem Motto: Was weiß der?

---

Und was weiß der nicht? Und da halte ich mal lieber den Mund. Wir tauschen uns mal besser nicht aus. Wissen Sie, was wir recherchiert haben, haben wir ja auch geschrieben. Also, da musste man sich gar nicht so lange unterhalten, man hat es ja verglichen. Man hat es ja in großer Breite gelesen. Da gab es nicht so viel zu unterhalten.“ (08-219)

Ein weiterer Befragter berichtete über den Unterschied, den der Fall Brender in der Kommunikation mit Journalisten ausmachte, nämlich die eigene Betroffenheit der Journalisten:

„Es gibt normalerweise schon ein Konkurrenzdenken, auch unter Medienjournalisten. Wenn man eine Geschichte recherchiert oder weiß das oder man hat jemanden beauftragt zu recherchieren, dann teilt man die Ergebnisse den Kollegen normalerweise nicht mit. In dem Fall Brender war es aber ein bisschen anders. Da war es tatsächlich so, dass man Kollegen gesprochen hat, die dann tatsächlich auch gesagt haben: ‚Ah, ich habe aber mit dem und dem gesprochen, der hat mir das und das gesagt.‘ Weil tatsächlich alle so, ja, überrascht und dann aber auch im nächsten Punkt auch gleich empört darüber waren, also über die Dreistigkeit von Herrn Koch zu sagen: ‚Nö, der Brender passt mir jetzt nicht mehr.‘“ (09-69)

Für den Fall kann festgestellt werden, dass sich ein stabiles Netzwerk aus Kommunikationsbeziehungen innerhalb der Gremien, des ZDF und darüber hinaus in elitären Kreisen aus Politik- und Medienvertretern ausgebildet hat, welches auch hier stark frequentiert wurde, wenn auch von einer überschaubaren Elite des Policy-Netzwerks und anfangs stets informell. Aufgrund persönlicher, aber auch professioneller Beziehungen der Akteure untereinander gelingt Kommunikation über die formale Struktur des Verwaltungsrates hinaus auf informeller Ebene. Darüber hinaus sind in dem Fall Personen an der Entscheidung beteiligt gewesen, die aufgrund ihrer ranghohen Führungspositionen, z. B. als amtierende Ministerpräsidenten, in engmaschige Policy-Netzwerke eingebunden sind.

Eine wesentliche Rolle für die vernetzte informelle Kommunikation im Fall Brender spielten die Freundeskreise innerhalb der ZDF-Gremien, die bereits theoretisch als informelle Strukturen erkannt wurden und auch im Fall Brender als wichtige Plattform zum informellen Austausch zwischen den Akteuren identifiziert werden. Hier wurden Vorabsprachen zur Positionierung gegenüber der Vertragsverlängerung Brenders getroffen, was von Räten beider Freundeskreise bestätigt wurde. Hervorzuheben sind auch Aussagen, zwischen welchen Akteuren informelle Kommunikation gerade nicht stattfand. Ein schwarzer Verwaltungsrat berichtete:

„Ich habe den Eindruck, dass der Intendant mit dem Chefredakteur nie richtig gesprochen hat. Denn zu mir hat Herr Brender einmal, wie ich, das muss im späteren Früh-

---

jahr 2009 gewesen sein, ich habe ja zu Herrn Brender ein sehr gutes persönliches Verhältnis, dann habe ich mal zu ihm gesagt: ‚Warum setzen Sie denn nicht selber dem ganzen Spiel ein Ende?‘ – ‚Ja‘, hat er gesagt, ‚mit mir hat ja keiner gesprochen.‘ Da habe ich dazu gesagt: ‚Sie meinen aber nicht mich? Ich bin ja nun wirklich nicht der Zuständige.‘ – ‚Nein, nein ...‘“ (14-251)

Informelle Kommunikation wurde im Regierungshandeln als zielorientierte, kompromissoffene und effektive Möglichkeit der Lösungsfindung beschrieben, die Entscheidungen vorbereitet, bevor sie öffentlich zu kollektiv bindenden Entscheidungen werden. Sie eröffnet eine zweite Handlungsebene, um neben der formellen auch informell an einer Lösung des Problems zu arbeiten. Nach Wewer (1991) findet dort, wo Formalisierung stattfindet, immer auch Informalität statt. Im Fall Brender befanden sich die Hauptpersonen des Konflikts jedoch in einer kommunikativen Sackgasse, aus der sie bis heute keinen Ausweg gefunden haben. Koch und Brender lehnten ein klärendes Gespräch aus verschiedenen Gründen ab. Eine persönliche Beziehung, die einen informellen Austausch erleichtert hätte, bestand nicht.

Entsprechend der ersten Dimension des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur werden im anschließenden Kapitel die Formen und Bedingungen informeller Kommunikation im Fall Brender vorgestellt.

---

## **9. Formen und Bedingungen der informellen Kommunikation im Fall Brender**

„Von der internen Debatte blieb in der Öffentlichkeit nichts übrig.“ (13-228)

Im ZDF ist neben der formal organisierten Gremienarbeit eine informell strukturierte Ebene entstanden, die weiteren Handlungsspielraum zur Problemlösung vermuten lässt. Die empirische Überprüfung muss deshalb auf dieser Grundlage informelle Strukturen für den Fall identifizieren sowie ihre Wirkung und Funktionalität im Entscheidungsfindungsprozess erfassen. In der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt ZDF gilt der Intendant traditionell als konservativ und CDU-nah, sein Stellvertreter sowie der Chefredakteur als links-liberal und SPD-nah. Der Spagat zwischen journalistischer Objektivität und politischer Willfährigkeit gelingt nicht immer, zumal sich senderinterner Widerstand gegen die unwillkürliche politische Zuordenbarkeit der ZDF-Mitarbeiter regt, wenn auch zaghaft und keineswegs geschlossen. Auch zu der Proporzregel als informelle traditionsreiche politische Konvention im ZDF wurden Daten durch Befragung von Experten erhoben, da davon ausgegangen werden kann, dass die informelle Struktur des Parteiproporz auf die Akteurskommunikation im Fall Brender gewirkt hat. Ob informelle Kommunikation ausschlaggebend für die Entscheidung gegen den ehemaligen ZDF-Chefredakteur Brender war, wird im Laufe der empirischen Überprüfung gezeigt. Inwieweit sich Informalität als entscheidungsrelevant gegenüber dem formal mit der Vertragsabstimmung beauftragten ZDF-Verwaltungsrat erweist, wird ebenfalls Gegenstand der Studie sein und im Zuge der Untersuchung zu beantworten versucht. Zunächst werden die verschiedenen Formen, in denen sich die informelle Kommunikation im Fall Brender zeigt, herausgearbeitet und die Bedingungen, unter denen Informalität entsteht, im Folgenden identifiziert und analysiert.

### **9.1 Formen der informellen Kommunikation**

*Neben* den formalen Gremiensitzungen wurden zwischen Herbst 2008 und Herbst 2009 fortlaufend interne Gespräche unter Mitgliedern der Geschäftsleitung, zwischen einzelnen Personen der Geschäftsleitung und zwischen Brender und dem Verwaltungsdirektor Hans-Joachim Suchan geführt. Außerdem trafen sich die jeweiligen Freundeskreise regelmäßig, um das Thema zu diskutieren. Im roten Freundeskreis war das Thema weitaus unstrittiger als im schwarzen, wo die Diskussionen als länger, intensiver und andauernder beschrieben wurden. Auch sprachen einzelne schwarze Räte *unter vier Augen* mit dem Verwaltungsdirektor. Ein CDU-naher Verwaltungsrat bestätigte Gespräche *am Rande von Gremiensitzungen* zwischen einzelnen Mitgliedern des schwarzen Freundeskreises, er sprach aber auch mit Brender selbst. Vorangegangen war ein im ZDF übliches Prozedere, wonach es die Aufgabe des Intendanten ist, im Vorfeld einer Entscheidung über den Chefredakteursposten seinen Personalvorschlag mit den jeweiligen Gruppen im Verwaltungsrat abzustimmen – und zwar nicht mit dem gesamten Gremium oder den jeweiligen Freundeskreisen, sondern

---

mit einzelnen Personen, deren Einfluss auf die anderen Mitglieder als bedeutend angesehen wird. Dies kann zweifelsfrei nur in Form von informeller Kommunikation gelingen:

„[...] also, die Haltung im Verwaltungsrat ist normalerweise schon so, dass man weiß, den Vorschlag macht der Intendant, und dann gibt es natürlich eine Vorphase, in der der Intendant mit Mitgliedern des Verwaltungsrates Gespräche führt, je nachdem wie er den Einfluss der Einzelnen einschätzt, um sich so ein bisschen abzusichern im Vorfeld. Und es hat, soweit ich mich erinnere, keinen anderen Fall gegeben, also keinen Fall gegeben, bei dem nicht dem Vorschlag des Intendanten gefolgt worden ist. Vermutlich hat es schon Fälle gegeben, bei denen der Intendant [...] vorher zur Kenntnis genommen hat, dass seine Anfangsüberlegungen auf Widerstand stoßen, und daraufhin in Neuüberlegungen eingetreten ist.“ (04-68)

Im Fall Brender gelang die Kommunikationsstrategie des Intendanten nicht. Er hielt an dem Vorschlag Brender fest und konfrontierte den CDU-Freundeskreis damit:

„Also, was isses, wenn Herr Schächter mit Herrn Koch spricht und Herr Koch sagt: ‚Meine Seite will das aber nicht.‘ Sagt er dann ‚Ich mach das aber trotzdem‘, oder fängt er an nachzudenken, ob es eine Alternative gibt, und wenn er anschließend mit Sozialdemokraten über Alternativen spricht ...? In diesem Fall ist das anders gelaufen. Er hat in einer Gruppenbesprechung, das habe ich nur erzählt bekommen, in einer Gruppenbesprechung der CDU gesagt: ‚Ich will Brender wieder vorschlagen zur Verlängerung.‘ Und da ist ihm sofort in dieser Gruppenbesprechung widersprochen worden. Damit war das so halb-öffentlich.“ (04-74)

Der gleiche Rat gibt dazu seine Einschätzung, dass die Wahl der Kommunikationsform in diesem Fall, also offene Äußerung des Intendanten pro Brender gegenüber dem schwarzen Freundeskreis, wissend, dass dort die kritischen Stimmen gegen Brender angesiedelt sind, womöglich falsch war. Alternativ hätte der Intendant informellere Formen der Kommunikation wählen sollen:

„Wenn er das vorher mit Einzelnen telefonisch oder an seinem Schreibtisch besprochen hätte, wäre das vielleicht, die ganze Geschichte anders gelaufen. Zumal es ja eine Alternative gab und wie inzwischen erwiesen eine gute Alternative<sup>138</sup>.“ (ebd.)

Der Verwaltungsratsvorsitzende Beck erfuhr über die Vorbehalte, die sich zunächst innerhalb des schwarzen Freundeskreises gegen die Vertragsverlängerung Brenders verfestig-

---

<sup>138</sup> Gemeint ist hier Brenders Nachfolger als ZDF-Chefredakteur, Dr. Peter Frey.

---

ten, am Rande einer Ministerpräsidentenkonferenz Ende Oktober 2008<sup>139</sup> von dem damaligen Verwaltungsratsvorsitzenden, dem hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU). Das Gespräch fand unter vier Augen statt. (07-12) Beck teilte die anklingende Missstimmung gegenüber Brender dem Verwaltungsdirektor Suchan mit, der daraufhin fortlaufend interne Gespräche mit Mitgliedern des ZDF-Verwaltungsrates führte. Auch Beck versuchte in diversen Einzelgesprächen herauszufinden, was gegen Brender vorgetragen wurde, erfuhr aber nichts Konkretes.

Auffallend ist, dass die interne Kommunikation lange Zeit keinen Weg in die Öffentlichkeit gefunden hatte, die die Räte von sich aus ebenfalls nicht suchten. Ein Medienjournalist sah dafür auch Gründe im Selbstverständnis der Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates:

„Dieses Gremium versteht sich als, ich möchte mal sagen, closed shop. Es tritt da keiner danach vor die Presse, also, jedenfalls in der Anfangsphase trat da keiner vor die Presse und sagt: ‚Ich möchte Folgendes ...‘ Man musste sozusagen journalistisch schon sehr bemüht sein, diesen und jenen ansprechbar zu machen und sprechbereit zu machen.“ (08-40)

Erst im Februar 2009 – nach Angaben der Interviewten wurde die Personalentscheidung über Brender seit Herbst 2008 im ZDF und in den Freundeskreisen debattiert – gelangte der Fall zu Aufmerksamkeit in der öffentlichen Berichterstattung. Grund hierfür war eine Indiskretion eines Verwaltungsrates gegenüber einem Journalisten des Focus<sup>140</sup>. Deutliche Hinweise gehen zu Edmund Stoiber als vermeintlichen Tippgeber. (13-228) Ein schwarzer Verwaltungsrat bestätigte dies konkret im Interview<sup>141</sup>, ein weiterer schwarzer Rat ging darauf ein, dass der Hinweis nur aus dem schwarzen Freundeskreis stammen konnte, wobei kein Verständnis für das Handeln des ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten in den eigenen Reihen aufkam:

„Ich will jetzt keine Vermutungen anstellen, wer das gemacht hat. Aber es spricht viel dafür, sage ich jetzt mal, dass das Herr Stoiber war. Also nicht nur die Nähe München / Focus, sondern weil er immer auch sich in besonderer Weise gegen Brender gestellt hat. Das ist einfach so. Das war dämlich. Das muss man ganz deutlich sagen. Aber gut, es ist nun mal so gekommen.“ (16-32)

---

<sup>139</sup> Die Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder (Ministerpräsidentenkonferenz) fand vom 22.-24. Oktober 2008 in Dresden statt.

<sup>140</sup> Martin, Uli: „Tolle Tage in Mainz“, in: *Focus* vom 16. Februar 2009

<sup>141</sup> Er ließ das Aufnahmegerät vorher stoppen und zog mich ins Vertrauen. Die Zusage der anonymen Behandlung der Gespräche im Rahmen der Forschungsarbeit reichte nicht aus, so dass auch dies eine Form der informellen Kommunikation darstellt.

---

„Wir haben sicherlich auch dann den einen oder anderen Fehler gemacht. Also insbesondere, wie gesagt, diese Durchstecherei da, das kann ja nur einer von uns gewesen sein. Wenn meine Vermutung nicht zutrifft, dass es der Stoiber war, dann wüsste ich nicht, wer irgendwo ein Interesse daran hätte.“ (16-55)

Hier wurde zwischen einem schwarzen Verwaltungsrat und einem Journalisten vertraulich kommuniziert, jedoch sprach der vermeintliche Tippgeber nicht vorab mit seinem Freundeskreis über sein Vorhaben, wie es sonst bei der Entscheidung über Brenders Vertragsverlängerung die Regel war. Dies führte zu erheblicher Missstimmung unter den Gremienmitgliedern. Die Entscheidung, dass Koch als stellvertretender ZDF-Verwaltungsratsvorsitzender öffentlich Stellung zu der Haltung der Unionsmehrheit gegenüber Brender beziehen sollte, fiel während einer Telefonkonferenz des schwarzen Freundeskreises im Verwaltungsrat. Grund hierfür war die öffentliche Debatte, die im Fall Brender zusehends eskalierte, nachdem der Focus erstmals über den schwelenden Streit berichtet hatte. Kochs Interview<sup>142</sup> erschien knapp zehn Tage nach dem Focus-Artikel Mitte Februar 2009 als Reaktion auf den Druck der Öffentlichkeit, nicht weiter zu schweigen. Dies wurde von den SPD-geführten Räten als Affront gedeutet.

Mit der öffentlichen Debatte veränderte sich auch der Umgang der Akteure im ZDF mit Anfragen von Journalisten. Das Verständnis der Verwaltungsratsmitglieder war, dass sie Entscheidungen über Personalien stets vertraulich behandelten, was sich auch zunächst durch Anfragen von Journalisten nicht änderte. Auch wird über Personalentscheidungen gremienintern weitestgehend vertraulich kommuniziert, was üblicherweise unter Ausschluss der ZDF-Geschäftsleitung erfolgte:

„[...] in Sitzungen des Verwaltungsrates sind der Chefredakteur, der Programmdirektor, der Finanzdirektor und einige leitende Mitarbeiter beteiligt. Aber wenn es um Personalfragen geht, wird das ohne die gemacht.“ (13-128)

Die Vertraulichkeit in Personalentscheidungen galt für einige Räte auch als Begründung, sich nicht öffentlich äußern zu müssen:

„Bei mir war einmal Spiegel online und Focus online auf dem Anrufbeantworter. Und ich habe, glaube ich, ja, einmal haben sie mich direkt erreicht, und einmal habe ich dann zurückgerufen und gesagt, ich rufe nur aus Höflichkeit zurück, um zu erklären, dass ich nichts zu der Sache sagen werde. Es ist eine Personalangelegenheit, die ist vertraulich zu behandeln [...].“ (14-155)

---

<sup>142</sup> Niggemeier, Stefan: „Was haben Sie gegen Nikolaus Brender?“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Februar 2009

---

Die Verwaltungsratsmitglieder treffen sich für Vorabsprachen zu Themen, die später im Gesamtgremium auf der Tagesordnung stehen, vorab in den jeweiligen schwarzen bzw. roten Freundeskreisen. Hier wird deutlich, dass die Zurückhaltung gegenüber der Öffentlichkeit ebenfalls Thema der dort stattfindenden informellen Kommunikation war. Im Fall Brender wurden in den Freundeskreisen interne Absprachen zum Umgang mit Journalistenanfragen getroffen. Dazu ein Verwaltungsratsmitglied, welches dem SPD-nahen Freundeskreis angehörte:

„Es kann sein, dass ich von dem einen oder anderen Journalisten mal angerufen worden bin, aber wir hatten uns dann auch eigentlich darauf verständigt, dass wir Internas des Verwaltungsrates eigentlich nicht auf der großen Bühne dann diskutieren wollen.“ (06-62)

Diese Absprache hatte jedoch keinen bindenden Charakter, da sich im späteren Verlauf zeigte, dass sich nicht alle Räte an diese Aussage hielten:

„Es gab einige Anfragen von Journalisten, und ich habe mit Journalisten auch über den Fall geredet [...]. Da gab es ja auch eine Reihe von Gesprächen ‚Unter drei‘. Und soweit ich weiß, habe ich mich da auch öffentlich nie geäußert [...]. Aber es gab natürlich auch Hintergrundgespräche, daran erinnere ich mich, die in der Regel dadurch geprägt waren, dass die Position, die ich bis heute vertrete, dass es normal ist, einen Zeitvertrag nicht zu verlängern, in der Regel nicht nachvollzogen wurde.“ (15-30)

Auch hier zeigt sich wieder eine gewisse Betroffenheit der Journalisten, dass (scheinbar) gegen einen anerkannten Medienvertreter durch politische Mehrheitsbildungen im Verwaltungsrat vorgegangen wurde. Im Fall Brender gab es Hinweise auf kritische Stimmen gegen die Haltung des schwarzen Freundeskreises auch aus den eigenen Reihen. In einem persönlichen Gespräch mit einem ZDF-Internen äußerte sich ein dem schwarzen Freundeskreis zugeordneter Verwaltungsrat sehr skeptisch, ob die Entscheidung gegen Brender richtig war. Er berichtete demnach, er hatte „Skrupel“ (02-228) im Hinblick auf die Abstimmung. In einem anderen Interview wurden außerdem Zweifel eines Mitglieds des schwarzen Freundeskreises an der Vorgehensweise der CDU-geführten Gruppe angemeldet:

„Hier ist der erste und für mich einzige Fall, wo man eine Personalie, die vom Intendanten vorgeschlagen wurde, und laut Recht, der Intendant schlägt vor, das ist die einzige Personalie, die ich in den vielen Jahren erlebt habe, wo man dem Intendanten nicht gefolgt ist. Das war für mich schon etwas verzweifelnd, da war ich nun etwas verzweifelt, weil man rationalen Argumenten nicht eingängig war.“ (03-146)

---

Die Motive waren jedoch unterschiedlich. Für die CDU-geführte Seite erfüllte die informelle Kommunikation zwei Funktionen: Man sah, dass die öffentliche Debatte zu Ungunsten Kochs und der CDU-Nahen im Verwaltungsrat geführt wurde, und konnte auf informeller Ebene versuchen, für die Haltung zu werben, indem man offener sprach, als man es öffentlich getan hätte. Zum Zweiten eröffnete die informelle Kommunikation mit Journalisten für die schwarzen Räte auch die Möglichkeit, nichts zu sagen. Und diese Haltung ebenfalls zu erklären, verbunden mit der Hoffnung, auch so Einfluss auf die Berichterstattung zu nehmen. Dabei richteten die jeweiligen Akteure auf medialer und politischer Seite ihr Handlungsorientieren auch im Fall Brender unterschiedlich aus. Für die Journalisten ging es weitestgehend um Exklusivität der Informationen, während für die politischen Akteure Macht(erhaltung) eine wesentliche Rolle spielte. (vgl. dazu Jarren/Donges 2011: 241)

Die Räte, die sich informell geeinigt hatten, sich nicht gegenüber der Presse zu äußern, waren für offene Gespräche überhaupt nicht zugänglich. Dies hatte verschiedene Gründe. Sie sahen Personalentscheidungen als vertrauliche Angelegenheit an, oder sie sahen sich nicht in der Position, sich zitieren zu lassen, da sich der Fall immer deutlicher als sehr kontrovers darstellte. Insbesondere die CDU-nahen Räte sahen sich gezwungen, nichts zu sagen, da sie die Front gegen Brender in der Öffentlichkeit nicht rechtfertigen wollten – oder nicht konnten. Die Zerrissenheit innerhalb des Gesamtremiums ZDF-Verwaltungsrat wurde durch das unterschiedliche Verhalten gegenüber der Presse „sichtbar“. Während die CDU-Nahen weitestgehend den Kontakt zur Presse mieden, wenn dann gar nichts oder wenig sagten, immer mit dem Hinweis darauf, sich nicht namentlich erwähnt zu wissen, schien es für die SPD-Nahen leichter, ihre Position gegenüber Pressevertretern auch inhaltlich zu erläutern:

„Die SPD-Nahen konnten natürlich so reden, wie sie auch öffentlich redeten, oder haben mit mir so geredet, wie sie auch öffentlich geredet haben. Also, da gab es jetzt keine Diskrepanz, dass ich festgestellt habe: Oh, Moment, die werden damit zitiert, und dir haben sie ‚Unter drei‘ noch eine ganz andere Geschichte erzählt. Das ist nicht passiert.“ (09-117)

Interne Kommunikation der Verwaltungsräte mit der ZDF-Geschäftsleitung fand dagegen stetig statt. Sowohl mit dem Intendanten als auch mit Brender selbst. Ein CDU-naher Rat schilderte die Gespräche, die er geführt hat, auch so, dass sie mit dem Ziel der Einflussnahme geführt wurden:

„Ich habe sehr viel mit dem Intendanten gesprochen. Sehr viel. Lange Telefongespräche. Ja, da hieß es ja mal, der Intendant tritt zurück und so dummes Zeug, und da habe ich also lange mit ihm telefoniert und ihm die Irrrelevanz eigentlich zu einer Per-

---

sonalentscheidung für die Frage, ob man als Intendant da Konsequenzen ziehen muss, versucht klar zu machen.“ (14-219)

Die Abstimmung über die Vertragsverlängerung Brenders erfolgte später in geheimer Wahl. Dass auch darüber informell kommuniziert wurde, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die Experten in den Interviews, sofern sie aus dem ZDF oder Mitglied im Verwaltungsrat waren, alle wussten, welcher ihrer Kollegen wie abgestimmt hatte – zumal die spätere Abstimmung mit einem Ergebnis von sieben zu sieben Stimmen nicht entlang der Parteilinie verlief und das deshalb, zumindest öffentlich, nicht unbedingt erwartet wurde:

„Also, das ist ja auch ein bisschen die Krux, dass Personalentscheidungen von ihrer Natur her vertraulich zu behandeln sind, [...] und es könnte natürlich sein, dass ich aus vorherigen Gesprächen in etwa weiß, wie wahrscheinlich die Abstimmung gelaufen ist, aber dazu sage ich nach wie vor nichts.“ (14-159)

Bis zum Zeitpunkt der Abstimmung hatten sich gegenüber der Öffentlichkeit lediglich die fünf Ministerpräsidenten und der Kulturstaatsminister als Vertreter des Bundes im ZDF-Verwaltungsrat positioniert, jeweils entsprechend der SPD- oder CDU-Linie<sup>143</sup>. Die zurückhaltenden Äußerungen der acht vom Fernsehrat entsandten Verwaltungsräte gegenüber der Presse gaben der Öffentlichkeit Spielraum für Spekulationen, wie sie letztendlich abstimmen werden. Mit dem Ergebnis sieben zu sieben stand dann auch öffentlich fest, dass zwei der als CDU-nah eingestuft Räte entgegen ihrer Parteilinie für die Vertragsverlängerung gestimmt haben müssen, sofern sich alle SPD-Räte auch in geheimer Wahl für Brender ausgesprochen haben. Dies konnte in den Interviews verifiziert werden.

Das vertrauliche bilaterale Gespräch ist im Fall Brender die am höchsten bewertete Form der informellen Kommunikation und wurde, wenn möglich, von den Akteuren am häufigsten genutzt. Die Freundeskreise werden außerdem als eine Form der informellen Kommunikation im Fall Brender identifiziert, die ihre Funktion für die Positionsfindung der jeweiligen Gruppen erfüllte und als Plattform für gemeinsame Absprachen für ihr Handeln genutzt wurde. Informelle Kommunikation spielte im Fall Brender eine wesentliche Rolle, deren weitere Bedingungen Parteizugehörigkeit, Relevanz und Macht näher betrachtet werden sollen.

---

<sup>143</sup> Öffentlich erwartet wurde ein Ergebnis von neun zu fünf Stimmen, da die CDU-geführte Seite des Verwaltungsrates neun Mitglieder hatte. (vgl. dazu Frank, Joachim/Segler, Daland: „Ausgang ungewiss – trotz eines klaren 9 : 5“, in: *Frankfurter Rundschau* vom 27. November 2009)

---

## 9.2 Parteizugehörigkeit

Die Öffentlichkeit nimmt eine Intendantenwahl oder eine Vertragsverlängerung eines Chefredakteurs in einem öffentlich-rechtlichen Sender allenfalls am Rande wahr, sofern sie durch eine klare Entscheidung kein weiteres Aufsehen erregt. Ein Grund hierfür sind sicherlich die informellen Absprachen, die unter den Gremienmitgliedern des ZDF-Verwaltungsrates im Vorfeld zur Entscheidungsvorbereitung getroffen werden. Dazu zählt auch das bereits beschriebene informelle „Vorfühlen“ des Intendanten unter den Mitgliedern der roten und schwarzen Freundeskreise, ob sein Vorschlag die nötige Mehrheit erhalten wird. Ist dies nicht der Fall, wird nach einem neuen Vorschlag gesucht. Dies geschieht in aller Regel, ohne dass die Öffentlichkeit davon umfassende Kenntnis erhält. Anders im Fall Brender, dessen Abwahl für einigen Zündstoff sorgte und nicht nur unter Medienschaffenden große Empörung auslöste, die das Ringen des Intendanten mit den unionsnahen Gremienmitgliedern um eine Mehrheit für seinen Vorschlag durch hohe mediale Aufmerksamkeit begleiteten. Da das ZDF eine Anstalt der 16 Bundesländer ist, schlagen sich die politischen Mehrheitsverhältnisse der Landesregierungen in den Aufsichtsgremien nieder, zur Zeit der Entscheidung über Brender dominierte die Union mit neun zu fünf Mitgliedern im ZDF-Verwaltungsrat als zuständiges Gremium. Es ist kein Geheimnis, dass sich in der Praxis der Kontrollgremien schnell eine politische Gruppierung der Mitglieder abzeichnete, die sich zu Freundeskreisen zusammenschlossen, zum Zweck, sich auf anstehende Entscheidungen in den offiziellen Sitzungen vorzubereiten und sich auf eine gemeinsame (Partei-)Linie zu bringen. Mit erheblichem Effekt: „Die Parteien besitzen dadurch Einfluss bei der Rundfunkkontrolle, der über die Zahl ihrer nominellen Vertreter in den Aufsichtsgremien hinausgeht.“ (Donsbach/Wilke 2009: 610)

Ein Experte machte das „offene Geheimnis“ der Existenz der Freundeskreise deutlich, indem er die Begebenheit erzählte, dass in einer Hotelloobby für jedermann sichtbare Schilder den Weg zu den Treffen des roten und schwarzen Freundeskreises auswiesen, die vor der gemeinsamen Fernsehratssitzung stattfanden:

„Das ist ja bis heute so. Bei Sitzungen des Fernsehrats, auch in Berlin, finden Sie an diesem Tag Schilder. Links geht's dahin, und rechts geht's dahin. Das heißt, daraus wird überhaupt kein Hehl gemacht. Auch in Mainz selber.“ (17118-544)

Informelles Handeln ist Teil der Realität von Gremienarbeit in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die aufgrund ihrer Struktur und Organisation pluralistisch angelegt sind und kooperative Entscheidungen, insbesondere über Personal, treffen müssen, was informelle Absprachen im Vorfeld der Entscheidung ohne Weiteres zulässt. Die Aushandlung von Interessen gelingt dabei eher den Mitgliedern in hohen politischen Positionen (wie zum Beispiel den Ministerpräsidenten), die aufgrund ihrer Vernetzung und politischen Erfahrung

---

durchsetzungsstärker agieren und entsprechend hohen Einfluss geltend machen können, aber auch aufgrund hoher Arbeitsbelastung in der professionellen Politik sich weniger intensiv mit der Materie der Gremienarbeit auseinandersetzen können. Dies bestätigt auch Meier (2004), der den Einfluss des Fernsehrates auf die Angebotspolitik des ZDF empirisch untersucht hat. Die formale Struktur der Ausschussarbeit, die die Räte absolvieren, wird durch die informellen Freundeskreise „flankiert“, die für den Fernsehrat „wichtige Querschnitts- und Koordinierungsfunktionen“ (S. 155) wahrnehmen. Die ZDF-Fernsehräte gaben an, dass die Freundeskreise eher in einer „weichen Form“ parteipolitisch orientiert seien, außerdem werden die meisten Entscheidungen im gesamten Gremium einstimmig getroffen, was den Rückschluss auf eine „weiche Fraktionierung“ erlaube und sich auch „als Zeichen für ein effektiv funktionierendes Proporzsystem innerhalb des Gremiums interpretieren“ lässt. (ebd.) Die Mitgliedschaft in den Freundeskreisen wird bewusst gewählt, wie die Schilderung eines Experten für die vorliegende Untersuchung zeigt, der darin einen höheren Einfluss von Gruppen im Gegensatz zu einzelnen Mitgliedern sah:

„Ich glaube, die Motivation der meisten, etwa im Fernsehrat, wo es sehr viel weiter noch von der Politik sich entfernt in der Art der Repräsentation, der Tierschutzbund, die, weiß der Himmel, katholische Kirche, jüdische Gemeinde, der DGB – warum sind die alle in einem der beiden Freundeskreise? Weil es natürlich ihren Einfluss im Vergleich zur Einzelkämpferrolle in einem 77-Mann-Gremium deutlich erhöht. Weil, wenn einer in dem Freundeskreis sagt ‚Ich kann nicht mitmachen‘, bemüht sich der Freundeskreis, einen Weg zu finden, dass er wieder mitmachen kann. Wenn einer unter 77 sagt ‚Ich kann nicht mitmachen‘, sagen die meisten ‚Gott sei Dank gibt es noch 76‘. Also, die Hebelwirkung von Gestaltung ist in Gruppen größer als einzeln, wenn in der Gruppe ein hinreichendes Maß an Loyalität zueinander, gemeinsame Interessen zu verfechten, besteht. Und insofern ist das kaum zu vermeiden eigentlich, dass es solche Organisationen gibt, denn die erhöhen nach meiner festen Überzeugung den Einfluss von Mitgliedern.“ (05-58)

Die Wahl des Freundeskreises trifft jedes Mitglied nicht ohne Einfluss der Parteipolitik, wie hier deutlich wird:

„Bei 77 Mitgliedern kann man jeden Einzelnen fragen: ‚Warum vertrittst du nicht eigentlich den, den du vertreten musst, denn du bist hier entsandt? Sondern sagst dann plötzlich am Tag der Sitzung: Ich gehe durch die linke Tür, nicht durch die rechte?‘ Das haben die geschafft. Die Parteipolitik hat denen eingeredet: ‚Pass mal auf, wenn du vom Deutschen Bühnenverband bist, dann geh lieber mit der SPD, denn für die Theater kann ich mehr erreichen als der Herr Kollege von den Christdemokraten.‘ Das ist das, was mich am meisten ärgert.“ (08-209)

---

Im Fall Brender war die „weiche Fraktionierung“ (Meier 2004) nicht festzustellen. Von Anfang an standen sich im Verwaltungsrat zwei Gruppen gegenüber: pro und contra Brender. In der öffentlichen Wahrnehmung vertrat die Gruppe der unionsnahen Mitglieder die Contra-, die SPD-Seite die Pro-Brender-Fraktion. Im Interview bestätigte ein Experte die außergewöhnliche Situation, die sich durch die Personalie Brender im Verwaltungsrat ergab:

„Also, es gab eine Fraktionierung, die es in dem Ausmaße in der sonstigen Arbeit des Verwaltungsrates zu keinem anderen Zeitpunkt gegeben hat. Die Zusammenarbeit ist sonst sehr sachlich und auch harmonisch, und das war so ein richtiger Konfliktfall, bei dem man nicht verstand, dass nicht viele, alle will ich nicht sagen, aber nicht viele Beteiligte dann doch wollten, dass diese konstruktive Zusammenarbeit erhalten bleibt.“  
(04-32)

Die Entscheidung für oder gegen eine Vertragsverlängerung wurde nicht-öffentlich unter den SPD-nahen Verwaltungsräten zunächst als „offen“ beschrieben. Zwar zeichnete sich in den ersten informellen Gesprächen schnell ab, dass nichts gegen eine Weiterbeschäftigung Brenders sprach, jedoch wussten die SPD-Nahen nach eigenen Aussagen erst einmal nichts von dem Widerstand, der sich unter den CDU-Nahen gegen Brender regte. Eine SPD-Position für Brender war nicht von Anfang an gesetzt:

„Das erste Mal ist die Frage, wie das mit dem Chefredakteur nach der Amtszeit von Nikolaus Brender sein soll, in einer Besprechung des SPD-Kreises des Verwaltungsrats aufgeworfen worden. Da hat Herr Beck, der ja da die maßgebliche Rolle auf SPD-Seite spielt, wie Sie wissen, gefragt, wie so die Einschätzung ist, ob wir davon ausgehen, dass Brender verlängert werden soll, und da gab es ein paar Äußerungen zu Brender, und im Ergebnis waren alle Beteiligten, ist ja ein kleiner Kreis da, der Meinung, ja, das ist eine vernünftige Lösung, wenn das verlängert wird. Da hat man aber nichts von irgendwelchen Problemen gewusst, also, es ist nicht so gewesen, dass man ahnte oder gar wusste, dass das zu Schwierigkeiten mit der anderen Seite führen könnte, also mit denen, die in der CDU-Gruppe des Verwaltungsrates sich versammeln. Ich kann im Nachhinein nicht richtig einschätzen, wie das Verhalten der SPD-Seite gewesen wäre, wenn man das gewusst hätte. Also, jedenfalls hätte man dann nicht so sehr spontan gesagt: ‚Jaja, das ist in Ordnung, Schächter soll mal die Verlängerung vorschlagen, wenn er will.‘ Es ist nicht so, dass Herr Brender, wie soll ich das sagen, also so eine Position hatte, dass alle, die auf der SPD-Seite sind, gesagt hätten: ‚Das muss so sein!‘ Sondern ich glaube eher, dass man angefangen hätte zu überlegen, was denn eine Alternative sein könnte.“ (04-2)

Die SPD-nahen Räte sagten nach Angaben eines Experten bereits im Herbst 2008 dem Intendanten Schächter die Unterstützung seines Vorschlages, Brenders Vertrag zu verlängern,

---

zu. Hier bekundete Schächter auch seinen ausdrücklichen Wunsch, Brender wieder vorzuschlagen (06-10), was auch ein weiterer Experte bestätigte:

„Bei nächster Gelegenheit wurde dann mitgeteilt, dass Herr Schächter die Absicht habe, die Verlängerung vorzuschlagen. Und damit schien das erst mal alles klar, bis wir, da weiß ich aber nicht mehr die Zeiträume, bis wir dann erfahren haben, dass es da Widerstände geben wird. Und wie es dann schon im Vorfeld hieß, war dann die Aussage: ‚Es gibt Schwierigkeiten auf der CDU-Seite, aber Herr Schächter steht zu seinem Vorschlag.‘“ (04-10)

Beck hatte bereits von Koch im Oktober 2008 Hinweise bekommen, dass sich „seine“ Verwaltungsräte mit dem Gedanken tragen, nach einem neuen Chefredakteur Ausschau zu halten, Beck teilte es zunächst dem Verwaltungsdirektor im ZDF mit, bevor es auch die anderen SPD-Räte erfuhren. Offenbar unterschätzten die SPD-nahen Verwaltungsräte den Widerstand aus dem schwarzen Freundeskreis erheblich. Die Information über den sich anbahnenden Konflikt wurde nicht oder nicht deutlich genug kommuniziert, auch vermutete man, dies sei die Meinung einzelner, nicht die aller schwarzen Räte. Derselbe SPD-nahe Rat führte dies im Interview weiter aus:

„Damit war das für uns auch erst noch mal wieder abgehakt, man dachte, na ja, dann werden die anderen sicherlich auch mitmachen. Das war, wie sich dann herausstellte, eine naive Einschätzung. Und es war allerdings auch die Einschätzung, wenn da einzelne Politiker Schwierigkeiten machen, also solche, die in politischen Funktionen sind, dass es da genügend Mitglieder gibt, die sich dem nicht ohne Weiteres anschließen werden. Auch das hat sich am Ende als Irrtum erwiesen.“ (04-12)

Konkret spitzte sich die Vermutung, woher die Ablehnung ursprünglich kam, auf ein bestimmtes Mitglied im Verwaltungsrat zu:

„Also, wir wussten nicht, dass die Widerstände so massiv sind, als wir das erste Mal von Widerständen gehört haben. Zu dem damaligen Zeitpunkt war für uns klar, der Hauptwiderstand kommt von Stoiber. In der ganzen folgenden Auseinandersetzung ging's ja immer um Roland Koch, aber der Ausgangspunkt der ganzen Geschichte war Stoiber. Und Roland Koch ist erst in die Rolle des Wortführers gekommen, als er dann in einem Interview die Ablehnung begründet hat.“ (04-14)

Hinweise auf Stoiber als mobilisierende Kraft gegen Brender gab es immer wieder, sie drangen später auch kurz in die Öffentlichkeit, in der weiteren Berichterstattung wurde dann jedoch hauptsächlich Koch die Rolle des Antagonisten Brenders zuteil. In der Presseanalyse konnte bereits gezeigt werden, und zwar entgegen der oben getroffenen Aussage, dass

---

Koch nicht erst mit dem Erscheinen seines FAZ-Interviews am 25. Februar 2009 als Wortführer öffentlich in Erscheinung trat, sondern bereits zu einem früheren Zeitpunkt, wie FAZ<sup>144</sup> und taz<sup>145</sup> berichteten. Beide Journalisten beriefen sich auf inoffizielle Quellen. (vgl. dazu Kapitel 6.4) Die Einschätzung, dass Koch maßgeblich an der Entscheidungsfindung mitwirkte, teilte man jedoch nicht nur unter Journalisten, sondern auch im Verwaltungsrat:

„Die beiden Hauptmatadore auf der CDU-Seite waren Roland Koch und der ehemalige Ministerpräsident aus Bayern, der offensichtlich auch noch eine, wie er meinte, Rechnung bei Brender zu begleichen hätte, nämlich die nicht hinreichende Unterstützung seiner Kandidatur damals, als es um die Bundeskanzlerwahl ging, bei der zweiten Wahl von Schröder.“ (06-8)

Damit wird deutlich, dass sich im Fall Brender mit dem damaligen hessischen Ministerpräsidenten als stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden ein „politisches Schwergewicht“ gegen den damaligen Chefredakteur positioniert hatte. Die Rolle Kochs sowie weiterer Akteure werden in einem späteren Kapitel angesprochen, während im Folgenden weiterhin der parteipolitische Einfluss der Verwaltungsräte aufeinander untersucht wird. Kochs Wirkung auf Mitglieder des schwarzen Freundeskreises war hoch, er galt als überzeugend:

„Da will ich jetzt vielleicht noch etwas sagen. Ich bin ja mit dem Herrn Koch nahezu immer einverstanden gewesen mit dem, was er im Verwaltungsrat gesagt hat. Selbst wenn ich zunächst erst mal etwas anders haben wollte, und er hat dann Stellung genommen, er hat mich dann meistens überzeugt.“ (14-289)

Auch Parteien sind Akteure politischer Kommunikation, die die Vermittlungsleistungen der Medien für die eigene Darstellung optimal nutzen wollen. Wie bereits theoretisch erkannt, besteht eine besondere „Beziehung“ zwischen dem öffentlich-rechtlichen System und der Politik, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach Pfetsch (2005) von der Politik als „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ wahrgenommen wird, aus dem sich quasi ein Recht auf Einfluss und Teilnahme bei anstehenden senderinternen Entscheidungen ergibt. (S. 243; vgl. dazu Kapitel 5.3.) In der Causa Brender erscheint die Parteizugehörigkeit als wichtiges Merkmal, welches Einfluss auf die Entscheidung jeweils für oder gegen eine Vertragsverlängerung des Chefredakteurs hatte. Dies konnte anhand der Presseanalyse insofern belegt werden, als stets davon ausgegangen wurde, dass sich eine CDU-Mehrheit im Verwaltungsrat bereits früh gegen Brender aussprach, während die SPD-Nahen eine Wiederberufung Brenders befürworteten. Dies lag, nach Aussage eines ZDF-Internen, auch an einem teilweise unterschiedlichen Verständnis der parteipolitischen Akteure hinsichtlich ihrer Aufgabe als

---

<sup>144</sup> Hanfeld, Michael: „Mit dem Zweiten schwarz sehen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. Februar 2009

<sup>145</sup> Grimberg, Steffen: „Murks in Mainz“, in: *die Tageszeitung* vom 19. Februar 2009

---

Mitglieder der Kontrollgremien. Er schrieb der SPD demnach „bei allem Interesse auch an der Mitgestaltung der Personalpolitik in den Sendern aber doch einen merklich größeren Respekt vor der Unabhängigkeit des Instituts öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ zu, im Gegensatz zu „der Mehrheit auf der schwarzen Seite“, schränkte seine Aussage aber dahingehend ein, dass „wenn man das individualisiert, findet man auch dort immer mal wieder Leute, die da sehr respektvoll und auch sehr kritisch mit umgehen, mit ihrer eigenen Position, und sich schon die Distanz wahren und diese Unabhängigkeit respektieren“. (02-194)

Die Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Medienpolitik, die auch die Entscheidung über die Ausgestaltung der Kontrollgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk einschließt, sind für Vertreter der Landesregierungen, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, vielseitig und werden als hoch eingeschätzt. Die Mitbestimmung bei senderinternen Entscheidungen ist als Mitglied in den Kontrollgremien nahezu „direkt“ möglich, deshalb ist das Interesse an einer politischen Besetzung innerhalb der Gremien bei den politischen Mandatsträgern nach wie vor groß. Bereits festgestellt wurde, dass durch die sich verändernden medialen Rahmenbedingungen sich auch die politischen Akteure anpassen müssen, wenn sie die Vermittlungsleistungen des Rundfunks optimal für sich nutzen wollen. Das Interesse, über Programm und Personal in den Rundfunkanstalten mitzuentcheiden, wächst statt abzunehmen und verspricht Vorteile für die Repräsentation von Politik und Partei. (vgl. dazu Frank 1995; Kepplinger 2009; Pfetsch 2005) Es wird theoretisch davon ausgegangen, dass sich die Akteure im Fall Brender ebenfalls ihres hohen Einflusspotenzials als Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates bewusst waren. Wie deutlich Einfluss auf die Mitglieder in den jeweiligen Freundeskreisen ausgeübt wurde, zeigt die Schilderung folgenden Vorfalles aus der Perspektive eines SPD-Nahen während einer Sitzung des Verwaltungsrates:

„Es gab eine andere Situation in dieser Sitzung des Verwaltungsrates im Mai oder Juni, da müsste ich jetzt in meinen Terminkalender schauen, da hatten wir, wir haben ja immer Vorgespräche vor den Verwaltungsratssitzungen, beide Gruppen, und hatten mit Kurt Beck, dem Verwaltungsratsvorsitzenden, abgesprochen, dass dem Brender Gelegenheit gegeben werden sollte, im Verwaltungsrat auf die Vorwürfe, insbesondere die Koch in der Öffentlichkeit gegen ihn erhoben hatte, antworten zu können. Und wir hatten schon fast zwei Stunden lang debattiert im Verwaltungsrat über dieses ganze Problem der Wiederbestellung, und dann merkte ich, wie einige auf der CDU-Seite des Verwaltungsrates so ein bisschen ins Grübeln kamen und offensichtlich die Idee gar nicht so abwegig fanden. Und als der Koch das merkte, hat er um Unterbrechung der Sitzung gebeten, eine halbe Stunde, und dann trat der Verwaltungsrat wieder zusammen, und dann wurde der Vorschlag, dem Brender die Gelegenheit zu geben, sich noch einmal vor dem Verwaltungsrat zu äußern, mit den Stimmen der CDU, die eine Mehrheit hatten, abgelehnt. Und dem Brender wurde also keine Chance gegeben, vor dem Verwaltungsrat auf das, was da gegen ihn vorgebracht worden war, sei-

---

nerseits Stellung zu beziehen. Und das hat das Klima dann im Verwaltungsrat deutlich verschlechtert für eine ganze Zeit.“ (06-64)

Zu dem Anliegen Brenders, im Verwaltungsrat zu sprechen, erläuterte ein CDU-naher Rat dieselbe Situation aus Sicht des schwarzen Freundeskreises: Demnach hätten sich Beck und Brender den Wunsch zu sprechen gemeinsam ausgedacht, ohne den Intendanten zu informieren. Normalerweise würde so etwas vorbesprochen. Deshalb zog sich die CDU zur Beratung zurück und lehnte das Anliegen Brenders daraufhin ab. Aus Sicht der CDU-Nahen stellte der Wunsch Brenders eine Position dar, die vorab mit dem roten Freundeskreis abgestimmt worden war, nicht aber mit dem schwarzen Freundeskreis bzw. nicht mit dem als CDU-nah geltenden Intendanten. Die schwarzen Räte sahen sich durch Brender und die SPD-nahen Räte vor vollendete Tatsachen gestellt und verweigerten ihre Zustimmung aus parteipolitischen Gründen. Gegen eine Anhörung Brenders sprach formal oder inhaltlich ansonsten nichts. (13-228)

Die Überlast der Mandatsträger in den Gremien, die ihre Parteizugehörigkeiten offen zeigen, wurde im ZDF jedenfalls problematisch gesehen:

„Die Ministerpräsidentenkonferenz besetzt einen Teil des Verwaltungsrates. Das ist ausdifferenziert politisch. Es ist aber auch ausdifferenziert nach Länderinteressen. Es gibt Länder, die stärker an der Medienpolitik interessiert sind als andere. Das ist so. So ist das eigentlich immer gehandhabt worden. Und die Mitglieder des Verwaltungsrates und aus dem Fernsehrat werden auch nach einem gewissen politischen Hintergrund strukturiert, aber sie sollten eigentlich, wenn sie im Verwaltungsrat sind, diese enge Bindung vergessen. [...] Insofern ist das kompliziert, aber wenn es so unverhohlen vor sich hergetragen wird und auch eingesetzt wird, führt das genau zu diesen Ergebnissen, weil dann natürlich am Ende auch so ein gewisser Gruppenzwang ausgeübt wird: ‚Du bist auf unserer Liste hier drin, also musst du auch so stimmen.‘“ (02-82)

Abgeordnete in Bundes- und Landesparlamenten sind frei und unterliegen bei Entscheidungen nur ihrem eigenen Gewissen. Die Fraktionen stimmen ihre Position zu anstehenden Entscheidungen jedoch vorab informell ab. In Fraktionssitzungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, ringen die Abgeordneten intern um eine gemeinsame Position, um zu erreichen, dass die Mitglieder der Fraktion bei der Abstimmung im Parlament einheitlich votieren, mit dem Ziel, Mehrheiten zu sichern. Es kann immer vorkommen, dass ein bestimmtes Abstimmungsverhalten von einzelnen Abgeordneten erwartet wird, obwohl es nicht ihrer eigentlichen Überzeugung entspricht. Ein dennoch einheitliches Abstimmungsergebnis kann dadurch erreicht werden, dass der Fraktionsvorstand und andere Abgeordnete Druck auf das Mitglied ausüben, entlang der Fraktionslinie zu stimmen. Druckmittel sind hier zum Beispiel die Aussicht auf bessere Positionen und Ämter. Nichtfolgen der mehrheitlichen Po-

---

sition durch einzelne Mitglieder wird sanktioniert, indem sie beispielsweise bei der Vergabe guter Positionen keine Unterstützung erhalten. Als Fraktionsdisziplin wird das Ausmaß bezeichnet, in dem die Mitglieder einer parlamentarischen Fraktion ein einheitliches Abstimmungsverhalten zeigen. Als negativ konnotiertes Synonym wird häufig auch der Begriff Fraktionszwang verwendet. Es betont den Druck, dem einzelne Abgeordnete vonseiten der Fraktionsführung und anderer Fraktionsmitglieder ausgesetzt sind, eigene Positionen zugunsten der Fraktionssicht zurückzustellen. Die Begriffe Fraktionszwang und Fraktionsdisziplin werden teilweise synonym verwendet. Bei Gewissensfragen werden die Abgeordneten von der *Fraktionsdisziplin* entbunden, rechtlich verankert ist die Fraktionsdisziplin nicht. Auch in den Kontrollgremien werden Positionen zunächst in den Freundeskreisen erörtert, und es wird an einer gemeinsamen Linie gearbeitet. Interessant hierzu ist die Aussage eines dem schwarzen Freundeskreis zugeordneten Verwaltungsrates, der eine Fraktionsdisziplin ähnlich der in den Parlamenten auch für den Verwaltungsrat auswies, die jedoch lediglich die Mandatsträger bzw. Räte in politischen Funktionen betreffe. Die sogenannten Grauen, Mitglieder der Gremien, die sich als unabhängig bezeichnen, können demnach frei abstimmen:

„Die können das so sagen, die können nach ihrer eigenen Meinung und nach dem, was sie für richtig halten, abstimmen. Es gibt keine Fraktionsdisziplin, wie sie vielleicht im Bundestag oder in anderen Landtagen wäre, diese Fraktionsdisziplin gilt nur für die Mandatsträger, das heißt, da wird natürlich, Minister, ehemalige Minister und so werden sich natürlich absolut abstimmen aufeinander und kein anderes Votum abgeben. Aber ein Teil der Unabhängigen in dem Sender oder in den verantwortlichen Gremien kann abstimmen, wie man will.“ (03-55)

Der Verwaltungsrat bestätigte, dass unter den parteipolitischen Gremienmitgliedern eine Erwartungshaltung zu einem einheitlichen Abstimmungsverhalten entlang der Parteilinie existierte. Dies bestätigten auch andere Befragte:

„Auf der schwarzen Seite habe ich mit verschiedenen Verwaltungsratsmitgliedern geredet, die, sagen wir mal, das Prekäre dieser Entscheidung durchaus gesehen haben. Die sich teilweise damit getröstet haben, dass Brender ja schon hin und wieder auch Unfug gemacht hat. Dass sie aber dennoch das Gefühl oder den Eindruck vermittelt haben, sie stünden schon in einem gewissen Gruppenzwang und könnten sich jetzt von dieser einmal ausgegebenen Marschrichtung nicht einfach lösen.“ (02-202)

In der Gesamtbetrachtung wurden die Fraktionsdisziplin und die hohe Druckkulisse im *schwarzen* Freundeskreis jeweils von Mitgliedern des *roten* Freundeskreises und von ZDF-Internen beschrieben. Die roten Räte bezogen sich dabei auf informelle Aussagen schwarzer Räte und auf ihre langjährige Erfahrung im Gremium. Die schwarzen Räte sahen sich selbst als unabhängig und frei in der Entscheidung und bestätigten den Druck, gemeinsam

---

mit ihrem Freundeskreis abzustimmen, nur mittelbar, wonach die Fraktionsdisziplin nur die Mitglieder in politischen Positionen betraf. (03-55) Ein weiterer schwarzer Rat, damals politischer Mandatsträger, bestätigte zwar den Versuch, „natürlich auf gemeinsame Linie zu kommen“, sprach aber davon, dass es keinen „Fraktionszwang“ und auch keine „Fraktionsdisziplin“ im schwarzen Freundeskreis gegeben hätte, „sondern es gab so ein konstruktives Bemühen, so eine gemeinsame Linie zu finden“, was im Fall Brender „nicht uneingeschränkt gelungen“ sei. (15-91) Ein anderer schwarzer Rat (kein Grauer) wehrte sich im Interview gegen die öffentliche Darstellung als „Befehlsempfänger“:

„Ich habe mir die Entscheidung nicht leichtgemacht. Ich hab auch nicht irgendwas abgenickt, was Herr Koch immer vorgegeben hat, das ist geradezu albern. Wir haben auch sehr drum gerungen. (16-127) [...] Nur mich ärgert das schon, weil man immer so dargestellt wird, als sei man so ein Befehlsempfänger. [...] Ich bin völlig unabhängig, völlig unabhängig. [...] Und insofern habe ich mich auch in dieser Situation unabhängig gefühlt.“ (16-139)

Deutlich wird allerdings hierbei, dass auch der schwarze Freundeskreis nicht von vornherein eine einheitliche Position gegen die Vertragsverlängerung Benders bezogen hatte, sondern sogar mehrere Mitglieder der Position ihres Freundeskreises durchaus skeptisch gegenüberstanden, anfangs sah man sogar Potenzial für eine gemeinsame Linie des Gesamtgremiums. Nach Aussage des CDU-nahen Verwaltungsrates wurde „ganz, ganz zu Beginn, im Vorfeld“ im schwarzen Freundeskreis überlegt, ob man eine Entscheidung gegen Benders Vertragsverlängerung nur unterstützt, „wenn es Einvernehmen auch mit der anderen Seite gibt, wo man durchaus damit rechnen konnte“. (16-127) Die Positionierung gegen eine Weiterbeschäftigung Benders wurde öffentlich als geschlossene Haltung der schwarzen Räte wahrgenommen, intern war sie jedoch strittig. Dies zeigte sich nicht zuletzt im Abstimmungsergebnis, welches nicht neun zu fünf gegen Benders Vertrag, sondern sieben zu sieben ausfiel. Zwei Räte des schwarzen Freundeskreises stimmten demnach entgegen der schwarzen Parteilinie. Einer dieser Räte sagte im Interview, zu diesem Schritt „gehöre Mut“ (03-67), was eine Druckkulisse gegenüber abweichendem Verhalten innerhalb des schwarzen Freundeskreises andeutet. Sanktionen befürchtete der Rat nicht, wenn auch mit der Einschränkung, dass seine Beliebtheit dadurch abnehmen könnte:

„Überhaupt keine. Wir sind gewählt, wir können ja nicht abgewählt werden, es sei denn, wir hätten einen goldenen Löffel geklaut oder was auch immer getan, was wir sowieso nicht tun, aber das heißt, Konsequenzen hat da keiner zu befürchten, nein. Man kann seiner eigenen Meinung trotzdem treu bleiben und muss das auch sagen. Gut, ist man manchmal dann etwas unbeliebt, kann man dann auch nicht ändern. Sie können nicht Everybody's Darling sein.“ (03-168)

---

Nicht nur die politische Besetzung in den Gremien, auch die „Durchgriffe der Parteipolitik“ innerhalb der ZDF-internen Personalstruktur, die bis auf die „Ebene der Redaktionsleiter“ das ZDF „mehr als jeden anderen Sender“ (08-20) beherrscht, wurden von einigen Befragten thematisiert. Dieses „System“ innerhalb des Senders führte nach Aussagen eines ZDF-Internen sogar zu Zielkonflikten bei der Ausübung des Journalistenberufs:

„Das war vollkommen klar, dass gewisse Jobs und gewisse Leute selbstverständlich im Zweifel die Loyalität zu ihrer Partei für wichtiger hielten und auch wichtiger nahmen als die Loyalität oder ihre journalistischen Verpflichtungen gegenüber dem Programm und der Öffentlichkeit. Wie gesagt, wir haben es hier nicht mit irgendwelchen – ‚man sagt, man hört‘ – Gerüchte, nein, dies war völlig klar, und so funktionierte das System.“ (17118-104)

Oftmals fand sich die Vermutung in der öffentlichen Berichterstattung, dass die Gründe, die die Union für eine Abwahl Brenders hatte, auch darin lagen, dass sie ihn als zu links oder zu liberal einschätzten und lieber einen konservativeren Journalisten in der Position des Chefredakteurs gesehen hätten. Für den Versuch der Implementierung eines in der Wahrnehmung der CDU loyaleren Chefredakteurs fanden sich in den Interviews keine Hinweise:

„Es ist irgendwie mal in einem Gespräch vonseiten der CDU-Mitglieder signalisiert worden, dass sie, wenn es jetzt um einen neuen Kandidaten für den Chefredakteur ginge, nicht an dem hehren Grundsatz rütteln wollten, wenn der Intendant der CDU angehört oder ihr zuzuordnen ist, dann soll der Chefredakteur so ein Pendant bilden, obwohl weder der Brender noch der jetzige<sup>146</sup> Chefredakteur Mitglieder der SPD sind, aber sie werden politisch eher der SPD-Seite zugeordnet.“ (06-26)

Das Festhalten an der Proporzregel bei der Besetzung der Führungsebene im ZDF bestätigt auch ein Rat aus dem CDU-nahen Kreis:

„Also, der Intendant gehört zum konservativen Bereich und auch der Programmdirektor, und der Chefredakteur gehört zum anderen Bereich und auch der Finanzdirektor. Und es war niemals vorgesehen, sozusagen da irgendwo eine Wende einzuführen, sondern das hatte gar nicht so einen parteipolitischen oder politischen Hintergrund. Das war völlig klar, dass dort niemand vom konservativen Kreis benannt oder aus diesem Bereich vom Intendanten dann anschließend vorgeschlagen werden sollte. Das war überhaupt nicht das Ziel.“ (13-102)

---

<sup>146</sup> Zum Zeitpunkt des Interviews war Peter Frey bereits als Nachfolger Brenders Chefredakteur des ZDF.

---

Die schwarzen Räte dachten bei Personalentscheidungen im ZDF die Parteizugehörigkeit der Kandidaten stets mit, was in der Aussage eines Rates deutlich wurde. Auch er bestätigte, dass das Ziel nicht war, einen Konservativen zum Chefredakteur zu machen, schränkt jedoch dahingehend ein, dass vermutlich die öffentliche Aufmerksamkeit verhinderte, entgegen der Proporzregel zu besetzen:

„Anders wäre es gewesen, wenn die CDU versucht hätte durchzusetzen, dass ein Parteigänger der CDU Chefredakteur wird. Das hat man dann aber nicht gemacht, sondern wegen der öffentlichen Auseinandersetzung hat man dann einen akzeptiert, von dem man meint, das sei jemand, der der SPD sehr nah steht. Ist auch falsch. Aber es wird eben so gesehen. Es wird auf dieser Seite von denen so gesehen, jeder, der nicht bei ihnen ist, ist wahrscheinlich für die SPD.“ (04-247)

Einheitlichkeit in den Aussagen herrschte allerdings über die politische Zuordenbarkeit Nikolaus Benders: unabhängig. Auffallend ist, dass alle Seiten die Unabhängigkeit Benders im Interview bestätigten, sei es aus SPD- oder CDU-Kreisen, aus dem ZDF heraus oder von externen Journalisten, auch öffentlich wurde Benders Unabhängigkeit stets hervorgehoben. Ein Beispiel:

„Denn auch das kann man über Nikolaus Brender, glaube ich, sagen, dass es kaum möglich ist, den in irgendeine politische Schublade zu stecken. Dass ich ihn auch in Gesprächen, entweder persönlich oder in Pressekonferenzen, in Pressegesprächen, immer als sehr, sehr unabhängigen Journalisten kennengelernt habe. Also der auch, wenn er in solchen Runden mal politisch wurde, nicht irgendwie zu erkennen gegeben hat, ob sein Herz nun für die SPD oder für die CDU oder für die FDP, für die Grünen schlägt, sondern tatsächlich im besten Sinne, glaube ich, ein politisch ganz unabhängiger Kopf gewesen ist.“ (09-42)

Brender fuhr auf keinem Ticket, wurde aber innerhalb des senderinternen Proporztes der SPD zugeteilt. An den Sitzungen des roten Freundeskreises nahm Brender nicht teil, was im ZDF bis dato eine Neuerung darstellte. Üblicherweise gingen die Chefredakteure zu den Treffen des roten Freundeskreises, während der Intendant an den unionsnahen Treffen teilnahm. Auch Markus Schächter ließ sich parteipolitisch offenbar nicht mehr so stark vereinnahmen, wie es bei vorherigen Intendanten gelingen konnte und auch erfolgreich war. Ein langjähriges Gremienmitglied erläuterte dazu:

„Dann muss man als Hintergrund ein bisschen sehen, dass man in den vergangenen Jahrzehnten ja immer den Eindruck hatte, dass die Unionsseite, CDU und CSU, auch auf inhaltliche Orientierungen versucht hat Einfluss zu nehmen, und das nicht ohne Erfolg. Und dass das nach der Wahl von Herrn Schächter in zunehmendem Maße

---

nicht mehr eins zu eins geklappt hat. Und Herr Brender wirklich auch manchmal in einer ruppigen Art, das will ich gar nicht bestreiten, alle Versuche zurückgewiesen hat, dieses alte Spiel wiederaufzunehmen. Er hatte dabei weitgehend Rückendeckung durch den Intendanten, und das hat man versucht durch diese Personalie zu korrigieren beziehungsweise seinen Unmut zum Ausdruck zu bringen. Das ist für mich so die Quintessenz der ganzen Entwicklung, der ganzen Geschichte.“ (07-8)

Einer der Gründe, die die Mehrheit der CDU-nahen Räte zu einer Entscheidung gegen Brender bewogen hat, könnte in Brenders Unabhängigkeit, zugespitzt formuliert in seiner politischen Unberechenbarkeit gelegen haben:

„Und hier wurde im Grundprinzip ein Exempel statuiert gegen einen, ja, Missliebigen, wie auch immer, ich sag mal, er war ihnen zu unabhängig, er war eine Type, der auf keinem Ticket war, insofern hatte er etwas Probleme, sich meinetwegen seine Leute zu holen, die dafür zugestimmt haben [...].“ (03-22)

Eine parteipolitisch motivierte Entscheidung des schwarzen Freundeskreises als Grund für die Abwahl Brenders hinsichtlich des Vorhabens, einen sozialdemokratisch nahestehenden durch einen konservativ zugewandten Chefredakteur zu ersetzen, kann aus der Befragung nicht erkannt werden. Sollte es diesen Versuch gegeben haben, was keiner der Räte bestätigte, gilt er als letztendlich nicht umgesetzt. Mit Peter Frey ist nach Meinung aller Beteiligten ein ebenfalls unabhängiger Journalist zum Chefredakteur berufen worden. Die Gründe, warum die Mehrheit der schwarzen Räte sich dennoch gegen Brender entschied, liegen demnach woanders. Auffallend ist, dass sich einige der schwarzen Verwaltungsräte von dem Folgen der Parteilinie nicht unmittelbar etwas versprechen konnten, wie einer der Experten erörterte:

„Fraktionszwang entsteht ja aus verschiedenen Dingen. Entsteht einmal aus einem Solidaritätsempfinden, das ich habe, weil ich bestimmte Ziele im Groben durchsetzen muss, obwohl ich im Moment gar nicht selbst dieses Ziel verfolge und dieses selbst nicht habe. Und dieser Gruppenzwang entsteht häufig genug durch die Sorge, dass ich meine persönliche Perspektive verschlechtere, wenn ich eben nicht mitmache. Also, diese Mitglieder sind zum letzten Mal im Verwaltungsrat, weil sie inzwischen so alt sind, dass sie nicht mehr wiedergewählt werden können. Also insofern ist das noch besonders merkwürdig. Das muss man also auch registrieren. Der Druck war wohl enorm.“ (02-236)

Als besonders mächtige Wortführer stellten sich die beiden amtierenden Ministerpräsidenten Beck und Koch heraus, die als Vorsitzender bzw. stellvertretender Vorsitzender den Entscheidungsfindungsprozess innerhalb ihrer parteipolitischen Gruppen maßgeblich prägten.

---

Aber auch andere Räte waren einflussreich. Dem Verwaltungsrat Willi Hausmann wurde immer wieder ein „direkter Draht“ ins Kanzleramt bescheinigt, über den ein gewisser parteipolitischer Einfluss in den Verwaltungsrat auch in der Causa Brender vermutet wurde. Ein Gespräch zwischen Hausmann und Merkel über Brender hatte stattgefunden, wie in einem der Interviews eindeutig belegt werden konnte, die direkte Einflussnahme auf Hausmann durch Merkel konnte dagegen nicht glaubhaft bestätigt werden. Ein einflussreicher SPD-Rat sah allerdings deutliche Hinweise für eine Einflussnahme auf die schwarzen Räte durch parteipolitische Institutionen außerhalb des Gremiums, dafür habe er „auch Wissen und Indizien“:

„Von außen ist nicht öffentlich eingewirkt worden, aber doch – wie gesagt, nach nicht nur meiner Vermutung – [...] durch das Kanzleramt, die CDU-Zentrale und die Staatskanzlei in München. Also, das waren drei Bünde, und der Exekutierende war Koch. [...] Also die Verpflichtungen waren eindeutig, und da hat es auch Aussagen gegeben von Leuten, dass sie halt aus dem Freundeskreis der CDU/CSU, dass sie sehr stark halt da in die Mangel genommen worden sind.“ (07-62)

Nicht von der Hand zu weisen ist der parteipolitische Einfluss, der innerhalb der Gremien, auch innerhalb des ZDF, auf die Akteure einwirkte. Konkrete Hinweise gibt es dahingehend, dass insbesondere die Räte des schwarzen Freundeskreises den Druck verspürten, der Position entlang der Parteilinie zu folgen. Durch die Involviertheit einflussreicher Parteipolitiker bei der Entscheidungsfindung kann auch im Fall Brender davon ausgegangen werden, dass Parteizugehörigkeit, sowohl von SPD- als auch von CDU-Seite, eine maßgebliche Rolle in der Debatte um den Vertrag Brenders gespielt hat. Der Rückgang parteipolitischen Drucks in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch mehrere Faktoren, wie z. B. eine wachsende Vielfalt privater Konkurrenzformate und der abnehmenden Relevanz der Öffentlich-Rechtlichen in der Wahrnehmung des Publikums, die Meyn/Tonnemacher (2012) festgestellt haben, gilt insofern nicht für das ZDF, wo parteipolitische Einflussnahme während des Konflikts über Brenders Vertrag stark repräsentiert war. Nach wie vor schätzten die befragten Räte des ZDF den Einfluss Einzelner durch die Zugehörigkeit zu einem der informellen Freundeskreise im ZDF als besonders hoch ein, wie bereits Kepplinger/Hartmann (1989) in ihrer Befragung von Fernseh- bzw. Rundfunkräten in ZDF und ARD herausfanden. (vgl. dazu auch Kapitel 5.3)

Als weiteres Vorgehen werden die Ergebnisse über die Relevanzeinschätzung informeller Kommunikation durch die Befragten präsentiert.

---

### 9.3 Relevanz

Es wird schnell klar, dass im Fall Brender informelle Kommunikation nicht nur neben der formellen Kommunikation ablief, sondern die Kommunikation zwischen Politikern und Journalisten, aber auch zwischen ZDF-Internen fast ausschließlich auf informeller Ebene stattfand. Dies hat sich insbesondere in der Analyse der *Formen informeller Kommunikation* gezeigt. (Kapitel 9.1) Von den Akteuren im Fall Brender wird die informelle Kommunikation als wichtiger bewertet als die formelle, und zwar sowohl von der politischen als auch der medialen Seite. Für Journalisten stellte die informelle, direkte und vertrauliche Kommunikation mit einzelnen Räten die beste Möglichkeit dar, überhaupt etwas über den Fall zu erfahren. Für die Verwaltungsräte, die die öffentliche Stellungnahme zum Fall erst einmal grundsätzlich ablehnten, stellte das informelle Gespräch die Möglichkeit dar, ihre jeweilige Position zu kommunizieren, ohne öffentlich in Erscheinung treten zu müssen. Die Sichtweise der Akteure musste auf der Hinterbühne nicht der öffentlichen Darstellung entsprechen. Nach Kepplinger (1993) kann dem öffentlich entstandenen Eindruck auch ganz bewusst auf der Hinterbühne entgegengewirkt werden. (S. 214)

Alle Befragten bestätigten, dass sie die Ausmaße der Berichterstattung, die der Fall Brender erreicht hatte, nicht erwartet hätten. Ebenfalls einig sind sich die Befragten dahingehend, dass der Fall, wenn er intern anders gehandhabt worden wäre, keine derartige Aufmerksamkeit erreicht hätte, da die Ernennung eines neuen Chefredakteurs oder Intendanten üblicherweise nur eine kleine Leserschaft interessiert. Im Fall Brender war dies jedoch anders, wie ein Medienjournalist in einem Interview feststellte:

„Weil ja diese Causa Brender versus Koch, ich nenne mal die beiden Personen, ein Paradebeispiel für das sein, nicht nur sein könnte, sondern auch war, für das, was man als politische oder parteipolitische Einflussnahme auf die Postenbesetzung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sieht. Und das hat natürlich uns sofort interessiert und elektrisiert. Und da muss ich auch sagen, das Publikum, also, ich meine, das [...] -Publikum ist ein politisches Publikum, aber zu meiner Überraschung war es hier besonders interessiert. Normalerweise werden so Fragen ‚Wer wird wo Intendant?‘, ‚Wer wird wo Chefredakteur?‘ in einem relativ kleinen Zirkel verhandelt. Also, die, die beteiligt sind, und die, die beobachten, beobachten und beteiligen sich gegenseitig. Und dann wird darüber geschrieben und veröffentlicht, aber das große Publikum ist an solchen Fragen weniger interessiert. Bei dieser Frage ja.“ (08-7)

Derselbe Experte vermutete verschiedene Faktoren, die zu einem gesteigerten Interesse im Publikum führten, insbesondere die Hauptakteure waren dabei von besonderer Relevanz:

---

„Einmal ist natürlich Nikolaus Brender ein Chefredakteur gewesen, der auf dem Schirm war, durch diese ‚Was nun?‘-Sendungen, aber auch durch die Wahlsendungen und, und, und. Der war dem Publikum bekannt. Das ist ein Punkt. Und natürlich der gute Ministerpräsident von Hessen und CDU-Mann Roland Koch ist natürlich nochmals ein sehr viel bekannterer Typ, an dem sich auch viele, glaube ich, reiben konnten, sich scheiden konnten und, und, und. Und nun gingen sozusagen diese beiden Figuren, als Träger jeweiliger Systeme möchte ich fast sagen – Brender ist sicherlich kein CDU-Mann, ob er nun wirklich SPD ist, das wird er besser beantworten können, als ich es ihm unterschieben will –, standen sich diese Systeme sozusagen gegenüber.“ (08-9)

Das öffentliche Interesse an dem Fall Brender machte sich an der Konstellation und dem Konfliktpotenzial des Falls fest. Um die Prozesse der Entscheidungsfindung im Fall Brender journalistisch einordnen zu können, versuchten alle befragten Medienjournalisten, immer wieder an die Verwaltungsräte heranzutreten, um Hintergrundinformationen zu bekommen, von denen sie sich für ihre Berichterstattung besonders viel versprochen. Der Zugang wurde durch die zurückhaltende Bereitschaft, mit Journalisten zu sprechen, jedoch erschwert. Aufgrund des öffentlichen Interesses an dem Fall und seiner hohen Bedeutung für den zukünftigen Umgang mit Personalentscheidungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk rechtfertigte sich laut des Medienjournalisten die Konsequenz, mit der die Journalisten an dem Fall dranblieben:

„Da sind schon, ich glaube, Grundfeste von Organisationen freiheitlichen Rundfunks erschüttert worden. Das muss einem schon eine Investition an Veröffentlichungen, an Recherche usw. wert sein. Unbedingt. Und glauben Sie mir, wenn man da nicht eine Öffentlichkeit in dem Sinne herstellt, ich will gar noch nicht sagen mobilisiert, würde das zu weiteren wirklichen Übergriffen führen.“ (08-152)

Auch für Politiker ist die informelle Kommunikation wichtiger Bestandteil ihrer Aufgabe, im Fall Brender hatten die befragten Räte jedoch kein gesteigertes Interesse an der öffentlichen Berichterstattung, im Gegenteil. In beiden Freundeskreisen wurden zunächst Absprachen getroffen, sich gegenüber Journalisten bedeckt zu halten. Erst als es unvermeidbar war, einigte man sich im schwarzen Freundeskreis, dass Koch der FAZ ein Interview geben sollte, was er bekanntermaßen auch tat. Beck als Verwaltungsratsvorsitzender und auch Brender äußerten sich wenig später ebenfalls öffentlich als Reaktion auf das in der FAZ erschienene Interview mit Roland Koch. (vgl. Kapitel 6.4) Die Bereitschaft, mit der Presse zumindest vertraulich zu sprechen, stieg. Dies führte jedoch nicht zu dem erhofften Ergebnis, die wahren Hintergründe der Affäre aufzudecken. Traf man einen Verantwortlichen zum vertraulichen Gespräch, ergab sich für die Journalisten kein einheitliches Bild, das Gegenteil war der Fall:

---

„Ja, Moment mal, ist das jetzt die Interpretation des Geschehens, oder ist das die Darstellung des Geschehens? Das wurde im Laufe der Zeit immer unklarer. Weil es um Gesichtswahrung geht, und, wie ich schon sagte, um Macht und Darstellung und so weiter. [...] Es war schwierig. Es wurde schwieriger und schwieriger. Es redeten nicht weniger mit uns, im Gegenteil, aber ich hatte den Eindruck, man bekommt jetzt sozusagen nur noch Sichtweisen geboten und schon gar keine Einsichten.“ (08-68)

Der Journalist fasste die Ausgangslage für die Berichterstattung über die Hintergründe im Fall Brender entsprechend zusammen: „Die Quellenlage war gut, nur die Quellen waren es nicht.“ (08-70) Die Aufgabe der Medien, Transparenz und Öffentlichkeit über relevante Entscheidungen herzustellen, ist im Fall Brender mit dem zusätzlichen Effekt gelungen, das Thema der politischen Einflussnahme durch politisch besetzte Entscheidungsgremien in öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einem breiten Publikum zugänglich zu machen und das Bewusstsein für solche (politisch motivierten) Entscheidungen zu schärfen, auch um eine kritischere Auseinandersetzung zu erreichen.

Im Zuge der Debatte kam auch die Frage auf, ob der Fall Brender eine Gefahr für die Pressefreiheit darstellte. Auch dies ist eine Frage der Relevanz informeller Kommunikation für die Entscheidungsfindung im Fall Brender, da Pressefreiheit eine Grundvoraussetzung für die Funktionserfüllung der Medien in Deutschland ist. Massenmedien übernehmen politische Funktionen in einer Gesellschaft und sind frei und unabhängig vom Staat, wenn die Bedingungen in einer demokratischen Gesellschaftsform dafür gegeben sind. Ihre Leistung besteht darin, durch Transparenz Öffentlichkeit zu schaffen, um politische Entscheidungen zu kollektiv bindenden und durch die öffentliche Debatte legitimierten Entscheidungen zu machen. Dieser Auftrag ist in Deutschland durch die Meinungs- und Informationsfreiheit verfassungsrechtlich verankert. (vgl. dazu Kapitel 3; Gerhards 1998; Neidhardt 2007; Jarren/Donges 2011; Meyn/Tonnemacher 2012) Zur Pressefreiheit wurden die Experten ebenfalls befragt. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Journalisten und ZDF-Internen eine deutlich höhere Beeinflussung der Pressefreiheit im Fall Brender sahen als die politischen Akteure. Ein politisch aktives Gremienmitglied, welches über ausgewiesene juristische Kenntnisse verfügt, differenzierte in der Entscheidung über den Vertrag des Chefredakteurs zwischen der Entscheidung über Personalbesetzung allgemein und dem politischen Einfluss innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der vor allem staatsfern sein sollte, und sah hier jedenfalls eine problematische Konstellation:

„Also, wenn man Pressefreiheit als Möglichkeit der Meinungsäußerungsfreiheit betrachtet, dann sehe ich da keine allzu große Gefahr drin, muss ich ehrlich sagen. Denn es geht ja nicht darum, dass irgendjemandem die Meinung verboten werden soll, sondern es geht darum, dass ein Chefredakteur ausgewechselt wird. Das findet bei allen großen Zeitungen alle naselang statt, und wenn irgendeiner Eigentümer von

---

einem Zeitungsverlag ist, dann kann der seine Leute auch nach seinem Gusto aussuchen, die da veröffentlichen. Also, von daher würde ich es differenziert sehen. Auf der anderen Seite ist es natürlich schon so, dass es öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist und dass im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für meine Begriffe sich die politischen Entscheidungsgremien so weit wie möglich zurückhalten sollen. Und wenn der Intendant sagt ‚Ich habe hier einen Chefredakteur, der mein Vertrauen hat, der das gut macht und der bleiben soll‘ und dann der Verwaltungsrat aus nicht nachvollziehbaren Argumenten sagt ‚Nee, den Vertrag genehmigen wir aber nicht‘, dann halte ich das schon für ein problematisches Vorgehen, was insgesamt die politischen Gremien beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk diskreditiert.“ (01-108)

Ein Experte sah in dem Fall Brender eine Gefahr für die Pressefreiheit insofern, als „die Operation selber eine Bedrohung für die Pressefreiheit ganz sicherlich“ war, „weil damit Journalisten unter Druck gesetzt werden können, im Hinblick auf ihre Reputation und ihre beruflichen Perspektiven“. (02-257). Das Management des Falles, also auf den Ablauf bezogen, war demnach schlecht und wurde somit zu der Frage, ob im ZDF als öffentlich-rechtliche Sendeanstalt noch die nötige Staatsferne gewährleistet war. Durch die Wahl des nachfolgenden Chefredakteurs Peter Frey, der nicht als CDU-nah gilt, wurde der politischen Einflussnahme Einhalt geboten. Anders wäre es gewesen, hätten die unionsnahen Räte einen CDU-nahen Kandidaten als Nachfolger durchgesetzt:

„Wenn ich auf der anderen Seite sehe, wie der Sender dann danach damit umgegangen ist, muss ich mir sagen, hat er das ganz gut ausdifferenziert. Es ist zwar Brender gegangen, aber diejenigen, die seinen Abgang als Ziel hatten und auch durchgesetzt haben, sind in den Nachfolgeentscheidungen dafür nicht belohnt worden. Also, es ist ein Chefredakteur neu gewählt worden, den man nicht der CDU zuordnen kann.“ (02-246)

Neben der Leistung, ein Thema in der Öffentlichkeit zu platzieren und das Publikum dafür zu sensibilisieren, um auch zukünftige ähnlich gelagerte Fälle mit Aufmerksamkeit zu begleiten, nahm die Presse durch die intensive Berichterstattung auch Einfluss auf das zukünftige Handeln der verantwortlichen Räte in den öffentlich-rechtlichen Gremien, wie ein anderer Medienjournalist vermutete:

„Ich glaube, wenn diese Ablösung ohne öffentliche Begleitung und ohne öffentliche Kritik vollzogen worden wäre und sich tatsächlich der Eindruck verfestigt hätte, in den Köpfen von Verwaltungsräten: ‚Naja, das scheint ja wieder zu gehen, oder das scheint ja immer noch zu gehen.‘ Ich glaube, dann ja, aber also in dem Punkt kann man vielleicht sagen, dass die Presse ihre Wächterfunktion ganz gut wahrgenommen hat. (09-133) [...] Auch wenn sie in dem Fall nicht das verhindern konnte, was allgemein als

---

ungut angesehen würde, aber ich glaube, dadurch, dass sie immer wieder darauf hingewiesen hat, auf das, was da gerade passiert, und dass das nicht mit rechten Dingen zugeht und dass es eigentlich einem Roland Koch nicht zusteht, über einen Chefredakteur eines öffentlich-rechtlichen Senders zu befinden, dass das auch dazu geführt hat, dass man jetzt erst mal wieder so ein bisschen hellhöriger ist, ein bisschen sensibler dafür ist und dass auch Politiker sagen: ‚Oh, eigentlich habe ich keine Lust, so wie Herr Koch ihm Mittelpunkt zu stehen, weil ich irgendeinen Journalisten irgendwo absäge.‘ Ich glaube, insofern sind wir erst mal ein bisschen davor gefeit, vor zu großen Übergriffen.“ (09-135)

Bereits Lesmeister (2008) konnte in der Befragung von Journalisten und Politikern feststellen, dass die informelle Kommunikation für beide Elitengruppen hinsichtlich ihrer Funktionserfüllung von hoher Bedeutung ist. Lesmeisters (2008) Analyse der Relevanzeinschätzung informeller Kommunikation zwischen politischer und journalistischer Elite bestätigt die theoretische Annahme aus dem Konzept der informellen Kommunikationskultur, informelle Kommunikation diene den Akteuren zur Leistungssteigerung. Für die journalistische Elite gilt dies noch etwas ausgeprägter als für die politische, für beide Akteure stellten sich demnach die Formen der formellen Kommunikation nicht als ausreichend dar. (S. 147) Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Expertenbefragung zum Fall Brender. Höhere Effekte und Leistungen informeller Kommunikation, die im Regierungshandeln als Strategie der effektiveren Konfliktlösung gewählt werden, wurden mehrfach theoretisch erkannt. (vgl. u. a. Stüwe 2006; Scharpf 1991; Rudzio 2005) Im Fall Brender wurde informelle Kommunikation von den Hauptpersonen bewusst eingesetzt, und zwar von Beginn an, mit dem Ziel, den drohenden Konflikt beilegen zu können, bevor die Öffentlichkeit davon erfährt. Den Kontakt zu Journalisten suchten weder die SPD- noch die CDU-nahen Räte aktiv, Gespräche mit Journalisten fanden wenn, dann zumeist „Unter drei“ statt. Für Journalisten war der Zugang zu direkten Informationen im Fall Brender äußerst schwierig und gelang, wenn überhaupt, dann nur über informelle Kommunikationskanäle. (z. B. 08-64; 14-157) Formelle Kommunikation mit Journalisten, etwa durch organisierte Pressekonferenzen oder verschickte Pressemitteilungen, gab es sporadisch bis gar nicht, wenige öffentliche Stellungnahmen<sup>147</sup> lagen den Redaktionen vor. Der Sache, nämlich dem journalistischen Interesse an dem *tatsächlichen* Hintergrund, den Bedingungen und Zusammenhängen des Falls sowie dessen Bewertungen diente die formelle Kommunikation jedenfalls nicht: „Wir hatten nur ganz wenige wörtliche Zitate. Aber im Hintergrund war mächtig was los.“ (08-66)

---

<sup>147</sup> Z. B. Arnim, Prof. Dr. Hans Herbert von et al.: „Der Fall Brender. Ein Prüfstein für die Rundfunkfreiheit. Offener Brief von 35 deutschen Staatsrechtlern“, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 22. November 2009; offener Brief von 14 leitenden ZDF-Redakteuren an Intendant Schächter vom 20. Februar 2009.

---

Für die Journalisten kam es darauf an, Wissen über die Geschehnisse der Hinterbühne in Erfahrung zu bringen, da sich auf der Vorderbühne so gut wie nichts ereignete. Die informelle Kommunikation war im Fall Brender eine Handlungsebene, die stärker von den Journalisten genutzt wurde als die formal organisierte Kommunikation, mit dem Ziel, eine oberflächliche Berichterstattung, die lediglich aus offiziellen und gefilterten Informationen bestand, zu vermeiden. Für die Qualität der Berichterstattung ist informelle Kommunikation unersetzlich gewesen, wie auch Lesmeister (2008) feststellen konnte: „Die informelle Kommunikation bietet neben der formellen Kommunikation mit Journalisten die Möglichkeit einer intensiveren Informationsvermittlung.“ (S. 144)

Die informelle Kommunikation half vor allem Journalisten dabei, öffentlich bekannte Informationen in den Zusammenhang einzuordnen, zu hinterfragen und ein komplexeres Bild des Falles zu rekonstruieren, was zum besseren Verständnis und gleichzeitig zu einer höheren Transparenz des Entscheidungsprozesses beitragen konnte. Auf der Seite der Journalisten wurde die informelle Kommunikation als äußerst relevant eingestuft und zu diesen Zwecken genutzt, die politischen Entscheidungsträger nutzten die Möglichkeiten der informellen Kommunikation im Fall Brender gegenüber Medienvertretern sehr viel zurückhaltender. Ein bereits genannter Grund hierfür ist unter anderem das Verständnis der Verwaltungsräte darüber, Personalentscheidungen seien vertraulich zu behandeln (14-155), außerdem hoffte das Gremium lange, ein öffentlicher Eklat könnte intern noch verhindert und eine Kompromisslösung gefunden werden. Für die ZDF- bzw. gremieninterne Entscheidungsfindung nutzten die Akteure die informelle Kommunikation allerdings umso intensiver.

Das Machtverhältnis zwischen den Eliten im Fall Brender und die Frage, inwieweit Macht als Bedingung informeller Kommunikation im Fall Brender fungiert, ist das Thema des nächsten Kapitels.

#### 9.4 Macht

„Es war nicht so sehr ein Kampf Schächter gegen Koch oder Beck gegen Koch, sondern es war eigentlich ein Kampf Feuilletonchefs und Chefredakteure gegen Koch.“  
(05-92)

Eine der Grundvoraussetzungen politischer Entscheidungsprozesse ist, dass der permanente Informationsfluss gewährleistet ist. Er dient als Machtressource und ist die Grundlage für das Regierungshandeln. (Korte 2003a: 32) Politische Akteure, insbesondere politische Eliten, streben daher ein strategisches Informations- und Kommunikationsmanagement an, mit dem Ziel, ihre Macht zu erhalten: „Sachfragen sind mit Machtfragen immer verbunden.“ (Korte 2003b: 18; vgl. dazu Kapitel 4.2.; 4.3) Betrachtet man die Machtkonstellation, die sich im Fall Brender zwischen den Akteuren aufbaute, zeigt sich eine Tendenz zur Dominanz der

---

Politik, Einfluss auf die senderinternen Entscheidungen zu nehmen. Was die Information der Öffentlichkeit betrifft, verwundert nicht, dass die medialen Akteure ihre Möglichkeiten auch im Fall Brender nutzten, um den Fall zu steuern. Die Ergebnisse lassen sich weiter differenzieren. Eine Einschätzung, wie die Machtverteilung unter den Mitgliedern des Fernsehrates im ZDF ausgestaltet ist, gab ein ehemaliges langjähriges Fernsehrats- und späteres Verwaltungsratsmitglied:

„Und für mich gab es immer drei Klassen von Mitgliedern dieses Fernsehrates. Zur Klasse eins oder der Klasse der eher Privilegierten habe ich immer die Leiter der jeweiligen Staatskanzleien gezählt, weil die einen doch relativ starken Einfluss, entweder tatsächlich oder möglicherweise auch nur subjektiv empfunden vom Intendanten und anderen, hatten und ausgeübt haben. Die zweite Gruppe waren die Vertreter starker und großer Organisationen und von politischen Parteien, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen, und die dritte Gruppe sind vielleicht diejenigen, die so als die Unabhängigen, die aus Kultur, Wissenschaft usw., und die haben natürlich keine Hausmacht, und da lief auch das ZDF nie Gefahr, dass sie mal in der Öffentlichkeit unangenehm gegen das ZDF oder gegen einzelne Personen oder gegen einzelne Sendebeiträge polemisieren können.“ (06-148)

Auch hier werden die politischen Funktionsträger als die einflussreichsten Gremienmitglieder beschrieben. Dies wurde in der weiteren Schilderung präzisiert:

„Ob da nun sich ein gewichtiger Leiter einer bedeutsamen Staatskanzlei zu Wort meldet und das ZDF dann oder der Intendant möglicherweise mit Liebesentzug rechnen muss, wenn es um Dinge geht, wo man wieder die Unterstützung des Ministerpräsidenten braucht oder der Ministerpräsidenten. Ja, ich glaube schon, dass das eine Rolle spielt, ohne dass man genau das abmessen kann, das ist mehr ein Abschätzen, ein Beurteilen, manchmal auch nur ein Gefühl. Und ich habe in den zurückliegenden Jahren mit Schächter Vier-Augen-Gespräche geführt, da merkt man schon, wie bedeutsam die Positionen der Leiter der Staatskanzleien – und die beeinflussen dann auch wiederum die Positionen ihrer Ministerpräsidenten – sind für das ZDF, ja. Denn vieles, was das ZDF in seinen ureigensten Interessen berührt, betrifft, wird auf der Ebene der Ministerpräsidenten geregelt. Sind ja nicht nur die Gebührenfragen.“ (06-180)

In der Interaktion zwischen Medien und Politik verfolgen beide Akteure verschiedene Ziele, wofür sie sich unterschiedlicher Mittel zu deren Durchsetzung bedienen. Politische Akteure streben nach Macht und Machterhalt unter Anwendung einer „angebotsorientierte[n] Kommunikationsstrategie“ (Jarren/Donges 2011: 235), während mediale Akteure auf Informationen angewiesen sind, hier insbesondere Exklusivinformationen, mit denen sie sich und ihr Medium positiv von der konkurrierenden Berichterstattung abheben können. Diese Informa-

---

tionen erhalten Journalisten informell, zusätzlich zu den Informationen, die sie auf formalisierten Wegen bekommen. (vgl. dazu Kapitel 4.4; Kepplinger 2009) Im Fall Brender verfolgten die politischen Akteure zusätzlich zu ihrem (hier gemäßigten) Ziel der positiven öffentlichen Darstellung das Ziel, auch senderintern ihren Einfluss geltend zu machen. Insgesamt schätzte die Mehrheit der Befragten die Zusammensetzung der Kontrollgremien als zu politisch dominant ein und begrüßte das durch die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Hamburg eingereichte Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>148</sup>. Die Aussagen der Befragten wurden nicht durch das spätere Urteil des Bundesverfassungsgerichts beeinflusst, da das Urteil zur Zeit der Befragung noch nicht verkündet worden war. Auf die Nachfrage, wie der Rat die Zusammensetzung der Kontrollgremien des ZDF beurteilt, war seine Antwort eindeutig. Selbst ein Ratsmitglied mit politisch aktiver Vergangenheit und ehemals in hoher politischer Funktion sah den politischen Einfluss insgesamt als zu hoch an:

„Also, für meinen Geschmack, das gilt für den Fernsehrat im Besonderen, für den Verwaltungsrat in gewisser Weise auch, ist der politische Einfluss zu groß. Für einen staatsfernen Rundfunk mit allen Vertretern der Staatskanzleien und den Vertretern der politischen Parteien, der Fraktionen, und zum Teil gilt das ja auch für die dritte Gruppe, die wiederum auf Vorschlag der Länderregierungen oder der Ministerpräsidenten in den Fernsehrat kommen, also da würde ich mir eine weniger starke Gruppierung der Vertreter der politischen Organisationen, also sowohl der Parteien wie der Fraktionen wie der Regierung selbst, wünschen. Im Verwaltungsrat, da stellt sich natürlich auch die Frage: Wie sieht es um den staatsfernen Rundfunk aus? Da wird natürlich immer als Gegenargument angeführt, das ZDF ist eine Anstalt der Länder und es sei deshalb legitim, dass die Länder sich auch in Gremien, sowohl Fernsehrat wie auch Verwaltungsrat, wiederfinden. Nun weiß man aber, dass ein wichtiger Bestandteil des Handelns, und damit auch die Existenz des ZDF, ja abhängig ist von Beschlüssen der Ministerpräsidenten, angefangen bei der Gebührenfrage bis hin zu vielen anderen Regelungen, die per Rundfunkstaatsvertrag in der einen oder anderen Weise getroffen werden müssen. Und da muss man sich dann auch wieder die Frage stellen, aber das werden die Verfassungsrichter ja zu prüfen haben, ob der Einfluss der Politik nicht zu groß ist. Für mein Empfinden ist er zu groß, ja.“ (06-176)

---

<sup>148</sup> Rheinland-Pfalz und Hamburg reichten nach dem Fall Brender eine Normenkontrollklage zum ZDF-Staatsvertrag ein. Geprüft wurde, ob die Zusammensetzung der ZDF-Gremien mit der Rundfunkfreiheit im Grundgesetz vereinbar sei oder ob der Einfluss der politischen Vertreter im ZDF zu groß sei. Das Urteil wurde am 25. März 2014 verkündet. (BVerfGE, 1 BvF 1/11 vom 25. März 2014) Demnach ist der politische Einfluss in den Kontrollgremien zu hoch und muss neu geregelt werden, um die Staatsferne im Rundfunk zu gewährleisten. (vgl. dazu Kapitel 5.3) Zum Zeitpunkt der Befragung für die vorliegende Studie waren die Experten alle im Bilde, dass ein Normenkontrollantrag zur Sache beim Bundesverfassungsgericht vorliegt, das Urteil wurde jedoch erst nach Abschluss der Erhebung verkündet, so dass es keine Rolle in den Interviews spielte.

---

Durch die politische Besetzung der Kontrollgremien im ZDF werden laut eines Befragten „mittelbar Abhängigkeiten“ geschaffen, da die Mitglieder im Rahmen ihrer politischen Funktion (Ministerpräsidenten) auch über die Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Sender entscheiden. (02-160) Außerdem signalisierten Politiker Journalisten auch im ZDF Hilfe bei der Karriereplanung, wenn sie sich gefällig zeigten. Karriereplanung sei so von außen mitgesteuert worden. (02-366) Es zeigte sich somit eine Dominanz der Politik innerhalb des Senders, die es ermöglichte, den Chefredakteur abzuwählen, jedoch gelang es dem Sender in der Konsequenz, „das politische Farbenspiel in der Nachfolge auszutarieren“, indem ein als unabhängiger angesehener Journalist den Posten erhielt. (02-259) Auch die öffentliche Berichterstattung wertete ein Rat als hilfreiches Mittel, der Dominanz der Politik innerhalb des Senders entgegenzuwirken, indem interne Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, „Machtverhältnisse“ (05-188), transparent dargestellt wurden: „Das heißt, die Souveränität der Journalisten eigentlich darüber ist beachtlich.“ (ebd.) Ein interessanter Befund ist die Einschätzung der Räte selbst, es gäbe in der informellen Kommunikation kein Machtverhältnis zwischen den Gremienmitgliedern, sondern man kommuniziere auf Augenhöhe:

„Na ja, das ist ja ein Kreis von, sagen wir mal, sehr hoher Seniorität und Erfahrung. Verleger, Oberstes-Landesgerichts-Präsidentin, ganz, ganz erfahrener langer Landrat, 30 Jahre Landrat gewesen, [...] Ministerpräsidenten, also, sagen wir mal so, das ist eine Ebene, wo man nicht mehr so stark in der Situation ist, dass der eine sagt: ‚Der andere ist halt schlauer.‘ Sondern das ist schon eine sehr gleichmäßige gegenseitige Respektierung von Erfahrungen und Einfluss.“ (05-76)

Ein Verwaltungsrat (ehemaliger aktiver Politiker) schätzte den Einfluss, der von außen oder senderintern auf die Verwaltungsräte ausgeübt werden kann, ebenfalls als gering, den Einfluss, den die Verwaltungsräte selbst innerhalb des Senders ausüben können, jedoch als hoch ein:

„Also, ich glaube auch, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates frau- und mannsgenug sind, um solchen Einflüssen, Überredungsversuchen – Repressionen ja sowieso nicht – nicht ausgesetzt zu werden, weil man weiß, es macht keinen Sinn. Es ist eher umgekehrt, dass manchmal eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, jedenfalls hab ich das ein paar Mal erlebt, an einen herantreten und bitten, ob man sie nicht unterstützen könne, wenn es darum geht, hier oder dort eingesetzt zu werden, und wenn irgendwelche freien Positionen zur Wiederbesetzung anstehen, das schon eher. Das schon eher.“ (06-152)

Journalisten des ZDF schätzten den Einfluss der Räte auf senderinterne Entscheidungen demnach als erfolgsversprechend für die eigene Karriere ein. Ein anderer Experte bestätigte ebenfalls, es gäbe „sicherlich den einen oder anderen im Sender, der so im vorausseilenden

---

Gehorsam arbeitet, und es gibt natürlich, und das ist die einzige, die eigentliche wirkliche Gefahr, die politische Infiltration über Journalisten, die nicht frei sind von politischer unmittelbarer Einflussnahme.“ (02-364) Dies bestätigte auch ein einflussreiches Verwaltungsratsmitglied im Interview und sah die eigentliche Problematik in der Symbiose von Journalist und Politiker innerhalb des Senders, aber nicht so sehr im parteipolitischen Proporz:

„Und wer als Journalist meint, er müsse sich so verhalten, der hat irgendwas nicht richtig begriffen. Ich bestreite nicht, dass es da Leute gibt, die auch lieb Kind sein wollen, dass es auch Mechanismen gibt, die nichts mit Macht zu tun haben, sondern unter dem Motto ‚Wenn ich zu dem immer freundlich bin, kriege ich von dem Informationen‘, so wie ein Politiker oft denkt: ‚Wenn ich zu dem Journalisten freundlich bin, schreibt er besonders gut über mich oder sendet besonders viel von mir.‘ Diese Formen von Einflussnahme, die unter Menschen nun mal üblich sind, die darf man nicht unterschätzen. Die gibt es, die sind gefährlicher als die anderen, die man so mit einer Kategorisierung bewertet: ‚Der gehört wahrscheinlich da und da hin.‘“ (05-192)

Informelle Macht(ausübung) der Politik innerhalb des Senders wurde von einigen Befragten angesprochen, wenn es um die Frage nach den eigentlichen Gründen für die Entscheidung des Verwaltungsrates gegen Brender ging. Das Nichterreichen einer Drei-Fünftel-Mehrheit für den Vorschlag des Intendanten hatte einer der Räte „schon als ein deutliches gewolltes Zeichen verstanden, wer hat das Sagen, wer hat die Macht“. (07-6) Auch ein anderer Experte sprach in diesem Zusammenhang von einer Machtdemonstration der unionsnahen Verwaltungsräte: „Das sind ja Fachfragen, die man diskutieren kann. Aber das wurde abgelöst von der Machtfrage und von der Behauptungsfrage.“ Dem Experten zufolge „sollte den Mitarbeitern des ZDF klargemacht werden: ‚Wer mit uns ist, dem ist wohlgetan.‘“ (08-28) Am Beispiel Fernsehrat erläuterte der Experte weiter die Dominanz der Politik, die sich auch auf die nicht-politischen Gremienmitglieder auswirkte: „Im Fernsehrat hat die Politik qua Kopfzahl keine Mehrheit. Sie haben es aber geschafft, allen, die nicht von Parteien entsandt sind, den Eindruck zu vermitteln: ‚Ihr habt euch nach uns zu richten.‘ Das heißt, die Stärke der Parteipolitiker ist die Schwäche der Nichtparteipolitiker.“ (08-205) Ein „politischer Machtkampf“ sei die Entscheidung über Brenders Vertragsverlängerung letztlich geworden, urteilte ein anderer Experte, „in dem es darum ging, bloß nicht einzuknicken. Und tatsächlich ist es dazu gekommen, wozu es dann in der Regel kommt, dass diejenigen, die rein zahlenmäßig die Macht haben, die Entscheidung getroffen haben.“ (09-47)

Die Presseanalyse ergab, dass der Tenor der Berichterstattung fast vollständig pro Brender ausfiel und dem Verhalten der CDU-nahen Verwaltungsräte in der Regel mit Unverständnis begegnet wurde. Zwei der schwarzen Räte stimmten entgegen der Linie ihres Freundeskreises, beide äußerten allerdings intern von Anfang an ihre Bedenken, dem Vorschlag des Intendanten nicht zu folgen. Die erst später aufkommende öffentliche Debatte bestätigte diese

---

Positionen lediglich, trug aber nicht zur Entscheidungsfindung bei. Der öffentliche Druck auf die Verwaltungsräte, sich für eine weitere Amtsperiode Benders zu entscheiden, war enorm hoch, was die Haltung von sieben der neun zum schwarzen Freundeskreis gehörenden Verwaltungsräte nicht änderte:

„Offenbar haben sie sich nicht beeindruckt lassen. In so einem starken Maße, dass die von den Medien einhellig vertretende Meinung, Nikolaus Brender sollte den Vertrag behalten, oder wenn der Intendant der Meinung ist, der Chefredakteur hat seine Arbeit so gut erledigt, dass er mit ihm noch weitere fünf Jahre arbeiten möchte, sollte das auch der Fall sein. Von dieser, auch vehement vorgetragenen Meinungsäußerung hat sich die Mehrheit dann nicht beeindruckt lassen.“ (09-125)

Die leitenden ZDF-Redakteure wählten das Mittel des offenen Briefes<sup>149</sup>, um weiterhin auf den Konflikt innerhalb des ZDF aufmerksam zu machen. Dies bescherte der öffentlichen Debatte enormen Aufwind und zwang die Verwaltungsräte, sich noch deutlicher zu positionieren. Es war nicht mehr möglich, spätestens seit dem Interview von Roland Koch in der FAZ im Februar 2009, eine Entscheidung hinter verschlossenen Türen herbeizuführen. Die Öffentlichkeit war längst involviert und drängte auf Antworten. Ein Verwaltungsrat kritisierte die Veröffentlichung der Stellungnahme der ZDF-Redakteure deutlich, da er den Druck auf die Verwaltungsräte, für Brender abzustimmen, erhöhte, obwohl man sich unter den CDU-nahen Räten nach einer langen und intensiven Debatte dagegen entschieden hatte. Sich dem öffentlichen Druck zu beugen kam für das Mitglied nicht infrage:

„Und ich selbst war auch der Meinung, wir haben uns da eine Meinung gebildet, es hat für mich keinen Anlass gegeben, meine Meinung zu ändern. Außer ich gebe dem öffentlichen Druck nach und dann auch noch diesem Brief, den ich für völlig verkehrt hielt. Und aus meiner Sicht ist das ein Schlag gegen den Verwaltungsrat gewesen, und der Vorsitzende des Verwaltungsrates, der hätte sich dagegen wehren müssen.“ (13-114)

Der offene Brief traf bei einigen Verwaltungsräten auf großes Unverständnis, kritisch äußerten sich in den Interviews ausschließlich CDU-nahe Verwaltungsräte. Die Kritik an den ZDF-Redakteuren machte sich an zwei Punkten fest. Es wurde einerseits kritisiert, dass die Redakteure den Weg über die Öffentlichkeit wählten, statt intern auf die Verwaltungsräte zuzugehen. (13-56) Andererseits sah man die Veröffentlichung als Eingriff in die Arbeit des Verwaltungsrates, der mit der Entscheidung über Personalfragen beauftragt wurde und auch im Fall Brender lediglich dieser Aufgabe nachkam: Ein Rat fand den offenen Brief „ziemlich unverschämte, weil der Verwaltungsrat ja nach den Regularien verpflichtet ist mitzuwirken. Also,

---

<sup>149</sup> Offener Brief von 14 leitenden ZDF-Redakteuren an Intendant Schächter vom 20. Februar 2009.

---

hier sich gegen die Mitwirkung des Verwaltungsrates an einer Personalentscheidung zu wehren, das fand ich eigentlich schon etwas kühn.“ (14-70) Ausschließlich CDU-nahe Verwaltungsräte vermuteten, dass innerhalb des ZDF Druck auf die leitenden Redakteure ausgeübt wurde, den offenen Brief zu unterschreiben und sich dem Vorschlag des Intendanten anzuschließen. Die CDU-nahen Verwaltungsräte hätten „sehr schnell bemerkt [...], unter welchem Druck diese Erklärung intern zustande gekommen ist“. (05-160) „Also, dass es da eben sehr viele Journalisten gab, die dann Wege gesucht haben mitzuteilen, dass sie nicht anders konnten.“ (05-162) Den „Gruppendruck“ innerhalb der Redaktionen (ebd.) bestätigten die Verantwortlichen im ZDF nicht, wonach sich die Redakteure bei der Abfrage freiwillig für die Unterstützung entschieden hätten, außerdem hätte Brender selbst von dem Vorhaben nichts gewusst und erst bei der Veröffentlichung von dem offenen Brief erfahren. (17118-783) Die Kritik des Verwaltungsrates an der Stellungnahme der leitenden Redakteure wurde auf der Seite der ZDF-Internen nicht nachvollzogen. „Einmischung“ in die Angelegenheiten des Verwaltungsrates wäre es demnach nicht, sondern der Staatsvertrag würde die Journalisten vielmehr verpflichten, „wahrheitsgemäße, unabhängige und kritische Berichterstattung unter Einhaltung der journalistischen Kriterien und so weiter und so weiter fortzuführen“. (17118-176) „Wenn die Unabhängigkeit einer öffentlich-rechtlichen Anstalt hier durch einen parteipolitischen Eingriff gefährdet wird“, stellte sich die Frage: „Wie kann ich denn irgendeinen Missstand in der Politik kritisieren, wenn so etwas in meinem eigenen Hause passiert?“ (17118-178)

Durch die Schaffung von Öffentlichkeit und Transparenz bezüglich politischer Entscheidungsprozesse nehmen die Medien ihre Aufgaben wahr und sorgen für die Legitimierung politischer Entscheidungsprozesse (vgl. dazu Kapitel 3.2), was auch im Sinne politischer Entscheidungsträger ist. Im Fall Brender sah dies etwas anders aus, da die Entscheider ein geringes Interesse an der Veröffentlichung der gremieninternen Entscheidung bekundeten. Sie bevorzugten die informelle Kommunikation über die Sache, mit dem Ziel, die Entscheidung ohne mediale Begleitung herbeizuführen, und entzogen sich somit ein Stück weit der politisch-medialen Interaktion. Die Veröffentlichung der internen Diskussion wurde von den politischen Akteuren als „Machtverlust“ über die Entscheidungen innerhalb des Senders gewertet. Da der Einfluss der Politik auf die Entscheidung über die Vertragsverlängerung Brenders öffentlich wurde, konnten die Medien der Dominanz der Politik in der informellen Kommunikation überhaupt entgegenwirken.

Die bisherige Analyse des Falls zeigt bereits, dass neben der Handlungsebene, die sich auf formale Vorgaben stützt, die Interaktion auf informeller Ebene, insbesondere für den schwierigen Entscheidungsfindungsprozess, für die Akteure von großer Bedeutung war. Das trifft sowohl auf die politischen als auch die journalistischen Akteure zu. Die Räte konzentrierten sich auf die Möglichkeit, sich intern bzw. informell auszutauschen, verbunden mit der Hoffnung, effektiver zu einer Lösung zu kommen und einen öffentlichen Eklat zu verhindern. Das

---

journalistische Interesse bestand hauptsächlich darin, Exklusivinformationen über den informellen Zugang zu erhalten, da sich auf der Vorderbühne wenig abspielte. Der Zugang war zunächst mühsam, später waren jedoch mehr Räte bereit, sich gegenüber Journalisten zu äußern, allerdings fast ausschließlich „Unter drei“. (vgl. Kapitel 9.1) Alle Akteure stimmten dem Comment<sup>150</sup> des informellen Austauschs über den Fall Brender zu, mit dem Ziel der eigenen Interessenwahrung. Die theoretische Vermutung, dass informelle Kommunikation auch im Fall Brender ausgeprägte Züge annahm, bestätigt sich. Das informelle Regelsystem, das Comment, an dem sich die Akteure im Fall Brender orientierten, wird im nächsten Kapitel betrachtet.

---

<sup>150</sup> Bedeutung: Der Comment (von frz. „wie“), auch Komment geschrieben, war die Gesamtheit der studentischen Regeln für das Zusammenleben an der Universität. Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts war der Comment zwar ein Begriff, aber zum überwiegenden Teil nicht schriftlich festgehalten, sondern wurde vom jungen Studenten durch Beobachtung bei den Älteren erlernt.

---

## **10. Normen der informellen Kommunikation: Traditionen, Konventionen, Spielregeln im Fall Brender**

„Das heißt, die Art und Weise der Interaktion der Menschen, die da zusammensitzen, war sehr, sehr traditionell bestimmt.“ (05-122)

Informelle Regeln gehören zum politischen System dazu, informelle Prozesse sind jedoch nicht frei von Kritik hinsichtlich der für die Öffentlichkeit meistens nicht transparenten Darstellung und ihrer Nachvollziehbarkeit. (Kropp 2003: 23) Nach Kastning (1991) entstehen Konventionen aus Umgangskultur, Erfahrung und Tradition und beeinflussen menschliches Handeln. (S. 70) Zwar sind Ernennung, Aufgaben und Kompetenzen der Kontrollgremien im ZDF explizit formal geregelt und ihre Mitglieder an normative Vorgaben der Institution gebunden, jedoch ermöglicht die Analyse der informellen Spielregeln, nach denen die Gremienmitglieder im Fall Brender handelten, einen besseren Blick auf die erweiterten Handlungsoptionen der Akteure, die die informelle Ebene den Akteuren eröffnete. Die Räte konnten die Interpretation der Normen der formalen Ebene auf der informellen Ebene weitreichender auslegen, was ihren Handlungsspielraum gewissermaßen erweiterte. So ist zum Beispiel die Teilnahme der Verwaltungsräte, die vom Fernsehrat entsandt wurden, an den Sitzungen des Fernsehrates nicht verpflichtend, aber „es wird erwartet, dass sie teilnehmen“. (06-130) Die Verständigung über ein informelles Regelwerk kann nur auf informellen Kanälen gelingen.

Informell hat sich auch innerhalb der durch den ZDF-Staatsvertrag stark formalisierten Ordnung des öffentlich-rechtlichen Senders ZDF ein ungeschriebenes Regelwerk aus Traditionen, Konventionen und Spielregeln entwickelt, denen die Akteure in ihren Handlungen folgen und deren Nichtbeachtung sanktioniert werden kann. (vgl. dazu Wewer 1991: 12) In den Interviews zeigte sich deutlich, dass alle Befragten mit dem informellen ZDF-Regelwerk, welches nicht festgeschrieben ist, bestens vertraut sind. Dies ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass die meisten Räte auf langjährige Gremienerfahrung zurückblicken können, was insbesondere auf die acht vom Fernsehrat entsandten Verwaltungsräte zutrifft. Nach Bürklin (1997) sind die Einigkeit über grundlegende Werte und die Art und Weise des Regierens eine Voraussetzung für die Akteure der politischen Führungen, dass Kompromisse und Kooperationen als Ergebnis komplexer Kommunikationsprozesse auf formaler und informeller Ebene erst erfolgreich ausgehandelt werden können. (S. 23) Ein Verwaltungsrat schilderte die über die formal festgelegten Aufgaben des Verwaltungsratsvorsitzenden hinausgehenden Anforderungen an den Vorsitz, die informelle Struktur ausweisen:

„Der Vorsitzende hat ein paar Aufgaben und Funktionen, die Tagesordnung festzustellen und die Sitzung zu leiten, und sicher eine gewisse nicht festgeschriebene Aufgabe, die richtigen Zeitpunkte zu eruieren, wann man was entscheidet, wie man mit Entscheidungen umgeht, die, wie häufig jetzt beim ZDF, eine Drei-Fünftel-Mehrheit brau-

---

chen. Das gilt natürlich auch für die Haushaltsentscheidungen, für wichtige Personalentscheidungen und für Satzungsentscheidungen et cetera. Also, insoweit hat [der Vorsitzende, Anm. d. Verf.] gewisse Aufgaben, die werden in Kooperation wahrgenommen mit dem stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden, das ist immer politisch überkreuz, [...] aber man kann niemanden überstimmen. Also, es ist mehr eine diplomatische Aufgabe, wenn man so will, über die Alltagsfragen hinaus, dass man sich natürlich auf dem Laufenden hält, was läuft denn ab, wie läuft der Haushalt und so.“ (07-36)

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass einige Experten sich sowohl in den Interviews als auch gegenüber Journalisten stets auf das streng Formale zurückzogen, wenn begründet werden sollte, warum sie öffentlich zurückhaltend im Fall Brender kommunizierten, obwohl sie informell die Möglichkeit dazu gehabt hätten. So wurde gegenüber Journalistenanfragen insbesondere von CDU-nahen Räten die formal eindeutige Begründung der Vertraulichkeit von Personalentscheidungen vorgebracht, um keine Auskunft geben zu müssen. (vgl. dazu Kapitel 9.1) Auf die Frage, ob mit Brender kommuniziert wurde, antwortete ein CDU-naher Verwaltungsrat im Interview: „Mit Brender gesprochen? Nein, das habe ich bewusst nicht gemacht. Weil es auch nicht meine Aufgabe ist und auch nicht die Aufgabe des Verwaltungsrates. Sondern das ist die Aufgabe des Intendanten.“ (13-124) Ein anderes Mitglied des roten Freundeskreises im Verwaltungsrat verwies auf die Rolle, die es dem Verwaltungsratsvorsitzenden offiziell nicht erlaubt, „Gespräche ins Haus“, d. h. mit Mitarbeitern des ZDF, zu führen: „Man kann nicht quasi Aufsichtsratsvorsitzender sein und dann in die praktische Geschäftsführung eingreifen.“ (07-66) Es habe lediglich Gespräche mit Geschäftsleitung und Personalvertretung gegeben, aber das seien ausschließlich offizielle Anforderungen an den Vorsitzenden gewesen. (ebd.) Auch Roland Koch bezog sich in seinem Interview mit der FAZ im Februar 2009 auf formale Kriterien, um den Vorbehalt gegen Brender zu begründen. Er nannte insbesondere sinkende Einschaltquoten als Grund für die Ablehnung Brenders durch eine Mehrheit des Verwaltungsrates. Parteipolitische Gründe gäbe es nicht. (vgl. dazu Kapitel 6.4) Auch hier zeigt sich die Tendenz, sich öffentlich eher formal begründet zu positionieren, intern vertraten die Mitglieder die öffentliche Version dagegen nicht. Ein Verwaltungsrat schilderte den internen Umgang mit Kochs öffentlichen Aussagen aus seiner Sicht:

„Koch hat im Verwaltungsrat, aber das ist bestimmt nicht protokolliert, mal begründet, weshalb er gegen Brender ist. Und da war nicht mal mehr die Hälfte von dem, was in dem Interview stand. Und es waren Gesichtspunkte, die nicht zu einer solch massiven öffentlichen Auseinandersetzung geführt hätten.“ (04-283) [...] „Ja, das war diese Innovationsgeschichte: Der Sender steht vor großen neuen Aufgaben, und die haben auch mit technologischen Entwicklungen zu tun. Braucht man Leute, die das beherrschen, auch in den Führungspositionen, und diese Voraussetzung habe Brender

---

nicht. Das ist eine ganz andere Begründung, als er in dem Interview vorgetragen hat.“  
(04-287)

Es zeigt sich an diesem Beispiel eine Diskrepanz zwischen der internen und der externen Darstellung der Gründe für Brenders Abwahl. Koch lieferte eine offizielle Begründung für die Öffentlichkeit, dieses Vorgehen wurde im schwarzen Freundeskreis vorbesprochen. Intern war offenbar allen Beteiligten klar, dass die vorgetragenen Gründe nicht nachhaltig sein werden. Dazu äußerte sich ein CDU-nahes Mitglied folgendermaßen: „Diese Gründe, das können Sie alles nachvollziehen, die sind nicht stichhaltig. [...] Die spielten gar keine Rolle mehr, weil man die gar nicht halten konnte.“ (03-236-239) Die Abstimmung, welche Gründe offiziell genannt werden und welche nicht, lässt auf ein informelles Comment schließen, welches den Räten durchaus bewusst war. Ein CDU-naher Rat wurde deutlicher, warum formale Gründe in der öffentlichen Aussage Kochs genannt wurden:

„Die Gremien sind auf Öffentlichkeit nicht angelegt. Die beiden Aufgaben sind Entscheidungen über Personal und Geld. Und eigentlich ist mein Verständnis, dass Personalangelegenheiten nicht öffentlich erörtert werden. Nicht weil ich nicht rechtfertigen kann, warum ich eine Entscheidung treffe, sondern weil ein überwiegender Teil von Rechtfertigungen in Personalentscheidungen, wenn sie negativ sind, ein Element von Ehrenrührigkeit hat. Man kann nicht sagen: ‚Ich hab eine Personalentscheidung gegen den Betroffenen laufen, aber es gibt nichts Böses über ihn zu sagen.‘ Das macht ja irgendwie keinen Sinn. Auf der anderen Seite hat der eigentlich einen Anspruch, wie einer im Arbeitszeugnis, der den Anspruch hat, dass es wohlwollend ist.“ (05-102)

Demnach bestand Einigkeit unter den Beteiligten, auch unter denen, die Brenders Vertragsverlängerung nicht unterstützten, öffentliche persönliche Kritik zu vermeiden, so der Rat weiter:

„Das Letzte, was man öffentlich sagt, ist, dass die Art und Weise, Personen zu führen und sich zu verhalten, ist unangemessen. Daraus entsteht eine Scheindiskussion, dass man es an den Außenkriterien messen muss, wie die Frage, wie erfolgreich ein Nachrichtensender ist. Das war die Folge eines falschen Managements. Und da der Verwaltungsrat nicht sagen kann ‚Erhöht die Quote!‘, muss man das personelle Umfeld ändern.“ (05-32)

Nach der Entscheidung gegen Brenders Vertragsverlängerung fasste ein Rat die Haltung seines Freundeskreises zusammen. Dabei betonte er die „häufige“ Haltung, dass sich, einmal ausgesprochen, schwer von einer Position abrücken lässt:

---

„Ich glaube, dass im Nachhinein, nach meinen Gesprächen, die Leute an sich sagten: ‚Doch, vielleicht hätten wir es doch anders machen sollen, aber es war nun so, und dann muss es auch so bleiben.‘ So eine Polit-Haltung gibt es ja häufig, dass sie sagen: ‚Das machen wir jetzt so.‘ Selbst gegen besseres Wissen, dass man eine Entscheidung gefällt hat, die allen auf die Füße gefallen ist und zwar allen. Das ist das Entscheidende!“ (03-44)

Eine politische Konvention im Fall Brender ist die bereits in anderen Zusammenhängen (vgl. Kapitel 9.2) angesprochene Proporzregel als „an sich ein ungeschriebenes Gesetz im ZDF“ (08-22), nach der die Führungspositionen innerhalb des ZDF besetzt werden. Demnach haben die jeweiligen Freundeskreise ein Anliegen auf die zu besetzenden Positionen. Die Aufgaben innerhalb des Gremiums Verwaltungsrat werden jedoch nicht nur zwischen den Freundeskreisen verteilt, sondern auch nach zeitlicher Verfügbarkeit der Mitglieder. So trügen „diejenigen, die nicht im aktiven politischen Amt sind, also die auf dem anderen Kontingent sind, [...] ja einen ganz großen Teil der Arbeitsleistung“. (05-122) Die Mitglieder der Gremien, Kontrollen, Ausschüsse, „die sind da tagelang“. Verwaltungsräte in ranghohen politischen Ämtern flögen dagegen „mal für einen halben Tag“ ein oder verbanden Gremiensitzungen mit anderen Terminen in Berlin. (ebd.; vgl. dazu Meier 2004) Die Führungsebene sollte jedoch politisch austariert sein, diese Regel gibt es im ZDF seit langer Zeit, wie ein Experte bestätigte. (02-134) Das Vorschlagsrecht liegt laut ZDF-Staatsvertrag beim Intendanten. Das Recht des Intendanten, im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat, den Programmleiter, den Chefredakteur und den Verwaltungsdirektor zu berufen, wurde um eine informelle Spielregel erweitert. Mehrere Experten bestätigten, dass der Verwaltungsrat dem Vorschlag des Intendanten nach vorheriger Prüfung in der Regel folgt, ein Experte sprach in diesem Zusammenhang von einem jahrzehntelangen „Brauch“, der sich im Fall Brender jedoch nicht durchsetzte:

„Guter Brauch in all den Jahren war, dass den Vorschlägen des Intendanten, der sorgfältig so etwas prüft und sorgfältig die Personalie prüft, dass diesem Vorschlag des Intendanten gefolgt wird. Ich habe in meiner ganzen Tätigkeit das nie anders erlebt. Hier ist der Kasus zum ersten Mal passiert, dass es nicht so war.“ (03-7)

Der informelle Zusatz zu der formellen Regel („Intendant sondiert im Vorfeld, Gremium folgt dem Vorschlag“) verhinderte vermutlich bisher offene Konfrontationen zwischen Intendant und Rat, hat also eine eher schlichtende Funktion. Konfliktfälle wurden stets im Vorfeld sondiert und beigelegt (04-147), so dass dem Vorschlag stets gefolgt werden konnte. Hinzu kommen Absprachen über die berufliche Weiterbeschäftigung nach Beendigung einer Tätigkeit, um demjenigen, der eine Tätigkeit verliert, eine Perspektive zu eröffnen, die im Sondierungs- und Entscheidungsprozess frühzeitig mitgedacht werden muss. Es handelt sich dabei nicht um eine Vorschrift:

---

„Das war mein Satz von vorhin: Zehn Jahre sind genug, und das ist ja im öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine lange Zeit, aber auch bei anderen Medien, blicken Sie Spiegel oder was auch immer an, die Leute sind eine bestimmte Zeit da, und dann bekommen sie, wenn sie Edelfedern<sup>151</sup> sind, also in der Funktion, bekommen sie irgendeine Seite, gehen als Korrespondent nach Washington oder Moskau oder sonst was.“ (02-107)

Selbst die Möglichkeiten, die verdienten Journalisten hierbei eröffnet wurden, waren offenbar informell strukturiert:

„Das ging ja so weit, dass die Verteilung der Auslandsstudios, da haben Sie im Osten, dort, wo es kalt war und der eiserne Vorhang davor war, da waren die Linken. Aber die schönen Studios, London, Paris, Rom, Washington, da waren die Schwarzen. Das gehört sozusagen zum Privileg.“ (17118-324)

Was passiert, wenn dem informellen Regelwerk nicht gefolgt und dies öffentlich wird, offenbart der Fall Brender. Brender war nach Aussagen der Experten nicht bereit, die Auseinandersetzung um seine Vertragsverlängerung von sich aus zu beenden. Er war nach Angaben eines ZDF-Internen, der bereits im Herbst 2008 mit Brender gesprochen hatte, fest entschlossen, dass er seine Wiederwahl durchfechten werde. (02-98) Dies war ohne Tabubruch nicht möglich.

Von den Sitzungen der Freundeskreise, die regelmäßig vor den Sitzungen der Gesamtgremien stattfinden, nehmen traditionell der Intendant und der Programmdirektor an den schwarzen, der Chefredakteur und der Verwaltungsdirektor an den roten teil. Brender folgte dieser Tradition allerdings nicht. Er nahm einmal an einer Sitzung des roten Freundeskreises teil, nur um zu erklären, dass er in Zukunft dort nicht mehr erscheinen werde, was seinen Ruf eines Unabhängigen über den Sender hinaus stärkte. Auch bat er die anwesenden ZDF-Journalisten darum, es ihm zukünftig gleichzutun und nicht mehr an den Treffen der Freundeskreise teilzunehmen. „Und das hat dann auch aufgehört. Ist keiner mehr hingegangen“, bestätigte ein Experte im Interview. (17118-60) Bei der Auswertung der Aussagen der Experten zeigte sich eine deutliche Spur der Veränderung der politischen Kultur (Wewer 1991: 16) innerhalb des Senders ZDF mit der Amtseinführung Brenders als Chefredakteur. So war die Nichtteilnahme des Chefredakteurs und der Journalisten an den Freundeskreissitzungen ein Bruch mit der Tradition innerhalb des Senders. Nicht die Betonung der Unabhängigkeit war neu, sondern dass Worten auch Taten folgten:

---

<sup>151</sup> Bedeutung im Journalismus: besonders anspruchsvoll und kultiviert Schreibender (Branchenjargon).

---

„Das heißt, es wusste jeder Bescheid, was mit diesem Chefredakteur auf das ZDF zukommt, und dies kann man als eine Art kleine Kulturrevolution bezeichnen, weil so etwas hatte das Haus zuvor auch gehört, auch der Vorgänger von Nikolaus Brender, Klaus Bresser, hat so etwas wie die Unabhängigkeit natürlich immer wieder beschworen, aber dass es auch wirklich exekutiert wird und verkündet wird, dass solche Dinge ab sofort gleichsam eingestellt werden sollten bzw. sogar bekannt gemacht werden und so weiter, so etwas hatte es vorher im ZDF nicht gegeben.“ (17118-64)

Laut des Experten war von Anfang an klar, dass „irgendwelche parteipolitischen Absprachen unter seiner Führung, in seiner Chefredaktion, nicht stattzufinden haben und dass er, wenn so etwas bekannt würde, er hier auch tätig würde“. (17118-62) Bei Verstößen, zum Beispiel wenn Absprachen vor dem Hintergrund des Proporz bekannt wurden, machte Brender diese zum Thema, etwa in ZDF-Schaltkonferenzen oder anderen Gesprächen, was für die Betroffenen meistens kein Vergnügen war: „Da ist insoweit was dran, dass Brender sicher kein einfacher Chef war. Er war sehr nachhaltig, wenn journalistische Fehler gemacht wurden.“ (02-129) In diesem Zusammenhang wurde auch „Anpinseln“ als gängiger Begriff im ZDF erläutert. Je nachdem wie es gerade in den Proporz passe, wurden vermeintlich liberal Denkende „zu Schwarzen gemacht oder zu Roten gemacht, wie auch immer“. (17118-76) Der Experte wertete im Interview dieses Vorgehen als „Betrug am Zuschauer“. Diese Absprachen beschnitten die innere Freiheit und betrögen die Zuschauer am Programm: „Ich habe das bis heute gehasst bis zum Schluss.“ (ebd.) Der Experte erläuterte dazu auch die Tendenz, dass das Bekenntnis zu unabhängigem Journalismus grundsätzlich dazu führte, dass man als politisch links eingruppiert wurde. Innerhalb des ZDF war dies „Realität“. (17118-322)

Bei der Analyse zeigen sich Brüche mit den traditionellen Regeln und informellen Absprachen innerhalb des ZDF als deutliches Merkmal von Brenders Amtszeit. Nicht nur dass er die journalistische Unabhängigkeit propagierte, er versuchte sie auch mit verschiedenen Mitteln durchzusetzen. Bei der Besetzung von Führungspositionen in Landes- oder Auslandsstudios achtete Brender beispielsweise darauf, keine einer Partei nahestehenden Journalisten zu entsenden. Brender selbst wurde der SPD zugerechnet, wogegen er sich auch öffentlich ausdrücklich wehrte. Als weiteres Beispiel war unter Journalisten auch bekannt geworden, dass Brender Beschwerden von politischen Funktionären über Art und Weise einzelner Berichterstattungen im ZDF nur in schriftlicher Form entgegennahm, was gemeinhin dann nicht weiter verfolgt wurde. Dies gelang nur, indem er mit Traditionen brach, was ohne Konflikte nicht möglich war. Das Klima innerhalb des Senders veränderte sich. Ein Experte vermutete hierin den Grund für Brenders Abwahl. Er verstieß gegen das informelle Regelwerk innerhalb des Senders und wurde sanktioniert:

---

„Die andere Seite ist, dass er es nicht zugelassen hat, dass Journalisten sich durch die Politik unmittelbar instrumentalisieren lassen. Also diese Vorsager, die ihre Berichterstattung an bestimmten Themen so ausrichten, dass die Politik, bestimmte Seiten, gut durchkommen. Er hat das journalistische Profil dadurch natürlich geschärft. Aber das war sein eigentlicher Verstoß gegen das Comment, und dafür musste er abgestraft werden. Das war der eigentliche Grund, warum er nicht verlängert wurde. Also, er hat etwas sehr Journalistisches getan. Er hat versucht, das war sein Ziel, die Berichterstattung und die einzelnen Journalisten aus der Nähe zu politischen Parteien oder zu bestimmten Personen auszulösen. Und das war der Verstoß gegen die ungeschriebenen Regeln.“ (02-142-146)

In diesem Zusammenhang nannte auch ein Experte den internen Grund, der „später zur Absetzung Brenders führte“: „[...] das wollten die sich nicht länger gefallen lassen, dass vor ihren eigenen Augen ein über Jahrzehnte aufgebautes System zertrümmert wird. Und das war der eigentliche Grund.“ (17118-136) Weiterhin führte er, bezogen auf die Brender-Gegner im Verwaltungsrat, dazu aus:

„Es ging in Wahrheit um etwas ganz anderes. Zum ersten Mal hatten sie einen Chefredakteur, mit dem sie diese Proporzspiele nicht mehr spielen konnten. Das heißt, es war völlig egal, ob sie den rot oder schwarz anlackiert hätten, sie hatten jemanden, der nicht berechenbar war, der genau dieses Spiel, dieses beschriebene Spiel, nicht mehr mitmachte. Und aus deren Sicht gibt es natürlich nichts Schlimmeres oder kann nichts Schlimmeres passieren in einer zentralen Anstalt, wenn die an der entscheidenden Position jemanden haben, auf den sie sich so oder so nicht verlassen können. Der auch zu ungewöhnlichen Entscheidungen neigt oder wie auch immer und von dem alle fürchten müssen, dass sie von ihm keinerlei Vorteile erwarten können.“ (17118-102)

Insgesamt zeigt die Analyse, dass sich die Beteiligten in einem informellen Regelwerk bewegten, welches sich aus langjährigen Traditionen, Konventionen und Absprachen innerhalb des ZDF geformt hatte und mit dem sie sich sehr gut auskannten. Brender löste mit dem Nichtfolgen mancher Traditionen Irritationen aus und stieß damit teilweise auf Wohlwollen, teilweise auf Kritik und Widerstand. Die Analyse der Expertenaussagen zum informellen Regelwerk bestätigt, dass Brenders Bekenntnis zum unabhängigen Journalismus und vor allem dessen Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb des ZDF eine Neuerung darstellten, die mit langjährigen Traditionen und informellen Absprachen brach, was für einige Räte eine Motivation darstellte, Brenders Vertrag nicht zu verlängern. Der Zugang zu diesem Ergebnis kann nur auf informellem Wege gelingen, da sich keine offiziell geäußerte Darstellung bisher mit dieser Erkenntnis deckt. Das Ergebnis kann als Erfolg des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur (Lesmeister 2008) angesehen werden.

---

Mit dem nächsten Kapitel werden die Ergebnisse der Auswertung nach der dritten Dimension des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur vorgestellt. In diesem Kapitel soll den Voraussetzungen der informellen Kommunikation im Fall Brender, den Erwartungen der Akteure, ihren verfolgten Zielen und der Anwendung von Strategien auf den Grund gegangen werden, um mehr über die Beweggründe zu erfahren, die ausschlaggebend für die Entscheidungsfindung für oder gegen eine Vertragsverlängerung waren. Die dritte Dimension des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur (Lesmeister 2008) ermöglicht die detaillierte Betrachtung eines Entscheidungsfindungsprozesses einer kleinen Elite mit erheblichem Einfluss innerhalb der Institution ZDF. Es soll außerdem die Frage beantwortet werden, inwieweit informelle Kommunikation genutzt wurde, um die eigenen Ziele zu verwirklichen, und welche Ressourcen dabei zur Verfügung standen.

---

## **11. Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien im Fall Brender**

### 11.1 Voraussetzungen und Erwartungen / Motive

Lesmeisters (2008) Analyse der informellen politischen Kommunikationskultur zwischen journalistischen und politischen Eliten nennt *Vertrauen*, *Seriosität* und *Elitestatus* des Journalisten bzw. des von ihm vertretenden Mediums als zentrale Voraussetzungen informeller Kommunikation aus Sicht der politischen Elite. (S. 165) Dies bestätigten auch die befragten Journalisten. Im Fall Brender ging es nicht nur um informelle Kommunikation zwischen Journalisten und Politikern, sondern auch um den informellen Entscheidungsfindungsprozess innerhalb des Verwaltungsrates, sprich die informelle Kommunikation der Räte untereinander, die letztendlich die Entscheidung über Brenders Vertragsverlängerung zu treffen hatten. Nichtsdestotrotz spielt die Kommunikation mit Journalisten natürlich auch weiterhin eine Rolle, deren Formen bereits in Kapitel 9.1 ausführlich besprochen worden sind. Hier konnte gezeigt werden, dass der journalistische Zugang zu Informationen über den Fall Brender insgesamt mühsam war.

Brender selbst sprach kaum bis gar nicht öffentlich über das Ringen um seinen Vertrag, vertraute sich aber informell sehr ausgewählten Journalisten an. Seine Auswahlkriterien waren dabei persönliche Bekanntschaft oder Freundschaft und Vertrauen. Gurr (2014) zeigt in ihrer Abhandlung über die Funktionen informeller persönlicher Beziehungen innerhalb politischer Führungskreise, dass auch im politischen Zusammenhang im wissenschaftlichen Sinne „weiche Variablen“ wie Emotionen, Vertrauen und Freundschaft einflussnehmend auf Akteurshandlungen sein können. Freundschaften ermöglichen demnach nicht nur das soziale Zusammenleben, sondern kommen auch im politischen Prozess funktionserfüllend vor: „Politische Freundschaften [...] sind Machterwerbs-, Machtsteigerungs- und Machterhaltungspraktiken, politisches und soziales Kapital und fördern Zuneigung, Vertrauen und Verantwortung.“ (S. 311) Die politische Freundschaft als informelle Beziehungsstruktur eröffnet den Akteuren nicht nur einen erweiterten Handlungs-, Einfluss- und Gestaltungsspielraum, sie bietet außerdem einen „wichtigen emotionalen Rückzugsraum sowie Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten“. (S. 312) Unter Vertrauten ist man ehrlicher, konstruktiver und direkter. Im Fall Brender zeigen sich Vertrauen und Freundschaft als die Voraussetzungen, die informelle Kommunikation am ehesten ermöglichten.

Bestand kein persönlicher Kontakt, gelang der informelle Zugang zu einzelnen Räten nur den Leitmedien, also großen überregionalen Tageszeitungen und Magazinen, deren Journalisten über ein gutes Kontaktenetzwerk verfügten (vgl. dazu Kapitel 6.4; auch Kapitel 8) und die von den Räten als seriös eingeschätzt wurden. Im Folgenden liegt der Schwerpunkt der Analyse auf den Entscheidern, außerdem soll versucht werden, etwas über die Motivation einzelner Akteure zu erfahren.

---

Wie bereits erwähnt, führte der Intendant im Vorfeld informelle Sondierungsgespräche mit Räten, die er als besonders einflussreich einschätzte. Kriterien hierfür waren entweder eine hohe politische Funktion, Integrität oder sehr langjährige Erfahrung und Kompetenz des Rates. Die Entscheidung darüber traf der Intendant individuell.

Relativ schnell wird bei der Auswertung klar, dass Loyalität gegenüber bestimmten Personen und/oder Gruppen große Bedeutung im Fall Brender zukommt und Entscheidungen beeinflusste. Diese Voraussetzung, sich entsprechend zu verhalten, wurde häufiger, insbesondere aber von Räten aus dem schwarzen Freundeskreis genannt. Hier gab es gegenüber dem Intendanten, der traditionell als CDU-nah angesehen wird, „eine sehr hohe persönliche Loyalität“ (05-68), mit weitreichender Konsequenz, die auf tieferliegende persönliche Gründe einzelner schwarzer Räte schließen lässt, die über die eigentliche Entscheidung im Fall Brender hinausgingen: „Die Frage war nicht, ob Brender noch mal nominiert wird. Die Frage war, ob es so schlimm ist, dass der Intendant dafür verletzt wird.“ (05-82) Dazu muss erläutert werden, dass aus dem schwarzen Freundeskreis häufiger Kritik an Brenders Führungsstil geübt wurde, worauf der gleiche Rat im Interview einging:

„Man wird die Kommunikationsmethoden von Nikolaus Brender entweder sozusagen dem letzten Jahrhundert zuordnen oder etwas intensiv nennen oder wie auch immer. Und das nicht nur gegenüber Unterebenen, sondern auch in der Führung, so dass eigentlich häufig eine Abwägung war: Wie viel Lautstärke erträgt man, um eine andere Meinung vorzutragen, oder lässt man die andere Meinung, weil es zu aufwändig ist?“ (05-6)

Das Motiv der Brender-Gegner, das klang in den Befragungen immer wieder durch, war ein persönliches Problem mit dem amtierenden Chefredakteur. Dies war auf keinen Fall etwas, das öffentlich gesagt werden konnte. Daher war informelle Kommunikation insbesondere unter den schwarzen Räten unersetzlich, um eine gemeinsame Position abzustimmen, die zu einer Abwahl Brenders führen sollte, und dafür Mehrheiten zu gewinnen. Den informellen Austausch untereinander wählten alle Räte dazu bewusst als Möglichkeit aus. Im SPD-nahen Freundeskreis, in dem die Loyalität gegenüber dem Chefredakteur tendenziell höher ist als gegenüber dem Intendanten, hörte man ebenfalls persönliche Kritik an Brender, jedoch stets in der Form, dass es zur Verteidigung eines objektiven Journalismus und zum Erfolg eines Chefredakteurs dazugehört, auch mal unbeliebt zu sein. Der folgende Kommentar eines SPD-nahen Rates fasste dies beispielhaft zusammen:

„Er war ein starker Chefredakteur, er war jemand, der eigene Vorstellungen hatte von der Aufgabe. Er hat die auch umgesetzt. Wie gesagt, es gab manchmal Hinweise auf eine gewisse Schroffheit im Haus, aber, lieber Gott, wir sind alle anders in der Führung. Aber von meiner Seite aus gab es, ja, da hätte es gar keine Überlegungen ge-

---

geben, nicht zu verlängern. Es gab für mich keinerlei Grund dafür, also sachbezogenen Grund.“ (07-50)

In den Reihen der befragten Journalisten waren Brenders Leistungen unbestritten, wie ein Journalist im Interview bestätigte: „Ich glaube, es war unter Medienjournalisten damals common sense und ist es auch heute noch, dass Nikolaus Brender ein guter und sehr erfolgreicher Chefredakteur des ZDF gewesen ist bis zu diesem Zeitpunkt.“ Die Entscheidung gegen Brender kam deshalb aus seiner Sicht „völlig überraschend“. (09-38) Die Loyalität von Medienschaffenden mit dem ehemaligen ZDF-Chefredakteur war besonders hoch, wie bereits die Presseanalyse gezeigt hat.

Ein CDU-naher Rat sah ganz klar formale Gründe als ausschlaggebend für die Entscheidung gegen Brenders Vertragsverlängerung:

„Ich habe die öffentliche Debatte, die da stattgefunden hat, nie verstanden. Und zwar deshalb nicht verstanden: Der Herr Brender hat einen Zeitvertrag, der Zeitvertrag ist abgelaufen, und damit war über die neue Bestellung eines Chefredakteurs nachzudenken. Dass man dann, ohne dem Herrn Brender irgendwelche Vorwürfe zu machen, auf die Idee kommt, dass auch, gerade in einer solchen Position, ein Wechsel sinnvoll sein kann, schien mir plausibel, und deshalb habe ich das auch immer als einen undramatischen Prozess empfunden.“ (15-6)

So nüchtern betrachtete es die Mehrheit der befragten Verwaltungsräte nicht. Für die meisten stellte der Fall Brender eine emotionale Zerreißprobe in dem sonst an harmonische Entscheidungsprozesse gewöhnten Gremium dar. Im schwarzen Freundeskreis sahen sich die Räte mit einer Abwägung der Loyalitäten zwischen ihrem Vorsitzenden Koch, der die Position gegen Brender vertrat, und dem Intendanten Schächter, der die Wiederwahl Brenders unterstützte, konfrontiert:

„Und ich werde sicher nie den Gedanken loswerden, dass [Schächters, Anm. d. Verf.] Unterstützung auch damit zusammenhängt, dass er den Ärger mit Herrn Brender nicht haben wollte. Und deshalb fühlte ich mich immer bestärkt, unter dem Motto: ‚Wir reden genau darum, um das zu beenden, was uns jetzt unser Problem macht.‘ Aber für einige der Kollegen des Verwaltungsrates, die noch sehr viel länger mit Schächter zusammenarbeiten und nicht so im politischen Tagesfeuer stehen, also die das auch noch mehr belastet hat, wo die Hornhaut nicht ganz so dick ist, für die war das eine Zerreißprobe [...]“. (5-72)

Zwei der Räte stimmten am Ende nicht mit der Linie ihres schwarzen Freundeskreises, wobei es auch eine Rolle spielte, den Intendanten nicht zu verletzen. Schächters Kompromiss-

---

vorschlag, Brenders Vertrag um 22 Monate zu verlängern, war der Versuch, auf die schwarzen Räte zuzugehen und doch noch intern auf eine Lösung hinzuarbeiten, was von einigen Räten durchaus angenommen wurde:

„Für mich ist nicht nachvollziehbar, warum das überhaupt passiert ist. Es gibt für mich keinen einsehbaren Grund, den Vertrag nicht zu verlängern. Vor allen Dingen, weil der Intendant zum Schluss, was richtig ist, den Vertrag nicht für die normalen fünf Jahre, das ist die Normalität, verlängert, den Vorschlag gemacht hat, sondern als Kompromiss angeboten hat, vor der letzten Sitzung, die dort entscheidend über die Stimmabgabe war, den Vertrag auf die Hälfte zu reduzieren. Und ich hab immer gesagt, jeder hat dadurch, keiner verliert das Gesicht dadurch, Brender kann dem zustimmen, der Intendant kann dem zustimmen, und auch der Verwaltungsrat müsste, könnte, nicht müsste, könnte zustimmen, weil alle ihr Gesicht bewahren.“ (03-24)

Loyalität gab es auch gegenüber dem eigenen Freundeskreis. Häufig wurde das Phänomen genannt, dass sich eine einmal ausgesprochene Entscheidung nicht rückgängig machen ließe, wenn sie öffentlich bekannt geworden war. In den theoretischen Vorüberlegungen zeigt sich vertrauliche Kommunikation als geeignete Möglichkeit, politische Lösungen, die meistens zwischen verschiedenen Interessengruppen ausgehandelte Kompromisse sind, zu erzielen. Die Kompromissfindung ist dann nicht öffentlich begleitet, da öffentliche Beobachtung auch kontraproduktiv auf den Entscheidungsprozess wirken kann, wie am folgenden Beispiel gezeigt werden kann: Ein CDU-naher Rat erklärte zu der Frage nach dem Einfluss der Öffentlichkeit auf das Verfestigen einer Position, dass er „nie bestreiten“ würde, „dass das irgendwann ein Kriterium wird, weil sonst können Sie die Autorität, Personallenkung zu betreiben, auch einpacken.“ (05-108) Und weiter:

„Ein deutlicher Teil der Motivation war zu sagen: ‚Jetzt genau eben nicht!‘ Die Konkurrenz von bestätigenden Elementen: Kann man objektiv machen, [...], aber dass subjektiv auch jeder sagt: ‚Jetzt haben wir uns entschieden, jetzt machen wir das mal so.‘ Also, dieses Beharrungsvermögen auf einer Entscheidung, die auch nichts prinzipiell Schlechtes ist, wenn man vorher über sie nachgedacht hat, das gibt es sicherlich auch.“ (05-116)

Die bewusste Erwartung an informelle Kommunikation, zur Kompromissfindung beizutragen, zeigt auch das folgende Beispiel: Nachdem der Verwaltungsratsvorsitzende Kurt Beck am Rande der Ministerpräsidentenkonferenz Ende 2008 von Roland Koch erfuhr, dass es Schwierigkeiten mit der Vertragsverlängerung Brenders geben wird, versuchte Beck, teilweise gemeinsam mit dem Intendanten, die Situation zu versachlichen, einzelne Mitglieder, darunter auch Koch, zu überzeugen und einen Eklat zu verhindern. Dazu nutzte er insbesondere die informelle Ebene, indem er Vier- oder Sechs-Augen-Gespräche arrangierte. Die Öff-

---

fentlichkeit suchte Beck nach eigener Aussage von sich aus nicht, sondern zog die informelle Gesprächsebene zur Konfliktlösung den formalen Gesprächen im Gremium vor. Effektivität ist nach Stüwe (2006) ein wichtiger Vorteil der informellen Entscheidungsfindung und wird auch im Regierungshandeln bewusst genutzt, gleichzeitig rechtfertigt diese Effektivität den Ausschluss der Öffentlichkeit. (S. 557-558; vgl. dazu auch Scharpf 1991; Kapitel 4.2) Statt zu einer Problemlösung zu kommen, verhärtete sich die Situation allerdings, die Stimmung im Gremium war zu dieser Zeit schlecht.

Im vertraulichen Rahmen der politischen Hinterbühne liegt die Motivation auf der Konsensfindung und nicht auf der politischen Inszenierung. (vgl. dazu Kapitel 4.2) Durch die öffentliche Debatte sah sich die Mehrheit der schwarzen Verwaltungsräte nicht mehr in der Lage, intern einen Kompromiss zu finden, sondern musste öffentlich inszenieren. Die roten Räte betonten ihre Unterstützung Benders auch öffentlich umso deutlicher, so dass sich die Fronten unweigerlich verhärteten. Im roten Freundeskreis unterstellte man den schwarzen Verwaltungsräten den Versuch einer politischen Machtdemonstration: „Nun ja, ich glaube, es war eben das, was ich einleitend gesagt habe, man wollte mal wieder zeigen, wer Herr im Hause ist, und das war die Motivation.“ (07-55)

Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, mit dichten Informationen den Fall um die Vertragsverlängerung von Nikolaus Brender zu beschreiben. Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur bietet dafür eine theoretische Anleitung. Noch einmal soll an dieser Stelle der Leser daran erinnert werden, dass bereits bei der Extraktion der Daten darauf geachtet wurde, dass keine Information aus den Interviews verlorengeht, auch wenn sie sich nicht exakt kategorisieren ließ, bevor im Folgenden die Ziele und Strategien informeller Kommunikation im Fall Brender erläutert werden.

## 11.2 Ziele und Strategien

Seitens des Senders ZDF wurde zunächst intensiv und auch bereits zu Beginn des Konflikts im Herbst 2008 daran gearbeitet, die Schwierigkeiten mit der Vertragsverlängerung intern (auf informellen Weg) zu schlichten, indem man Brender selbst davon überzeugen wollte, nicht auf eine weitere Amtszeit zu bestehen. Ein ZDF-Interner fasste die internen Bemühungen, Schaden vom Sender und allen Beteiligten abzuwenden, an denen er selbst maßgeblich beteiligt war, wie folgt zusammen. Demnach verhinderten das öffentliche Bekanntwerden der Unstimmigkeiten im Verwaltungsrat, schlechtes Management der Beteiligten und schließlich Brender selbst das Gelingen des ZDF-internen Vorgehens:

„Gut, ich habe mit Brender über die Schwierigkeit, ihn in diesem Amt über die zehn Jahre hinaus zu halten, bereits im Herbst 2008 gesprochen, und er war eigentlich fest davon überzeugt, dass er das durchkämpfen und durchfechten will. Wir haben Alter-

---

nativen erörtert. In diese Alternativen ist auch der Intendant mit eingebunden gewesen, der auch verschiedene Gespräche mit ihm geführt hat, um auch ein Ausgleiten aus diesem Amt zu ermöglichen. Aber das Problem bestand darin, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt, nachdem die Geschichte öffentlich und damit politisch war, eigentlich kein Weg zurück möglich gewesen ist. Also insofern ist das auch außerordentlich schlecht gehandled worden. Von denen, die zu entscheiden hatten. Und zwar von der Gesamtheit derjenigen, die zu entscheiden hatten. Man hätte sehr frühzeitig, wenn man, ich meine mal so, auch Koch hat ja irgendwann durchblicken lassen, dass er die Arbeit von Brender auch durchaus respektiert hat. Aber es wäre dann die Möglichkeit gewesen, zu einem sehr frühen Zeitpunkt, für alle Seiten schonend darauf hinzuwirken. (02-98) [...] Diese Möglichkeiten wären da gewesen, aber das schlechte Management dieses Themas hat das am Ende verhindert. Und die Politik war auch zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr in der Lage, weil, ich vermute mal, auf zu vielen Ebenen darüber entschieden wurde, sich einigermaßen vernünftig zu verhalten.“ (02-109)

Die Aussage des ZDF-Internen, der Intendant habe mit Brender über Alternativen zu einer Weiterbeschäftigung als Chefredakteur Gespräche geführt, steht im Widerspruch zu Aussagen Brenders im Interview. Er selbst gab an, dass es Gespräche mit dem Intendanten gab, jedoch „nie“ im Zusammenhang mit der Vertragsverlängerung. Er bestritt, auch gegenüber anderen Beteiligten, dass es solche Gespräche gegeben habe, auch andere Räte (aus beiden Freundeskreisen) erhoben im Nachhinein Zweifel daran, dass der Intendant mit Brender konkret über die Vertragsverlängerung gesprochen habe. Brender war sich der Unterstützung des Intendanten sicher. Der Intendant sprach sich intern und auch öffentlich für Brender aus. Da es trotzdem Widerstand im schwarzen Freundeskreis gab, versuchte Schächter zur Schlichtung insofern beizutragen, als er auf die schwarzen Räte zuging, mit Kompromissvorschlägen, die seines Erachtens auch die Skeptiker eingehen konnten. Seine Vorschläge richteten sich insbesondere an die Grauen, die er schließlich noch von einer Zustimmung zu Brenders Vertrag überzeugen wollte. Ein roter Rat fasste das Vorgehen Schächters zusammen:

„Ja, dann gab es ja das Zwischenstadium, dass Herr Schächter eine Vertagung vorgeschlagen hat, als klar war, dass es nicht gelingt, neun Mitglieder des Verwaltungsrates zur Zustimmung zu bewegen. Dass also die politisch Unabhängigeren, die auf der CDU-Seite sind, nicht in ausreichender Zahl bereit waren, dem Vorschlag des Intendanten zuzustimmen. Dieser Schritt, den Herr Schächter gemacht hat, der sah zuerst taktisch klug aus, weil er ja dazu führte, dass die ganze Entscheidung nach der Bundestagswahl [am 27. September 2009, Anm. d. Verf.] getroffen werden sollte, und irgendwie hier und da die Hoffnung verbunden war, da ergeben sich vielleicht insgesamt Veränderungen, die dann dazu führen, dass ein solcher Vorschlag akzeptiert

---

wird. Andere Einschätzungen hat es zu diesem Zeitpunkt gegeben, das war im März des Jahres der Bundestagswahl, die sagten, wenn Schächter das gewissermaßen mit der Vertrauensfrage verbunden hätte – formal gibt es das nicht, aber man kann das ja politisch machen –, dann wären doch genügend auch auf der CDU-Seite gewesen, die diesem Vorschlag zugestimmt hätten. Aber das war eine Mutmaßung, und Herr Schächter hatte aufgrund von Einzelgesprächen die Erkenntnis, dass das so nicht war. Er meinte, dass das so nicht war. Die Vertagung war ja dann, also im Herbst nach der Wahl, damit verbunden, dass Herr Schächter einen Kompromissvorschlag gemacht hat und eine befristete Verlängerung vorschlagen wollte, womit Herr Brender einverstanden war. Und dass das dann nicht gemacht worden ist, das war ganz unverständlich. Diejenigen, die zur Sozialdemokratie gehören in dem Gremium und nicht unmittelbar mit der Politik verbunden sind, und ich selber habe es nicht verstanden, dass die Unabhängigeren auf der CDU-Seite dann nicht gesagt haben,: „So jetzt wollen wir diesen Kompromiss und wollen, dass Frieden einkehrt.“ (04-26-30)

Auch hier gibt es einen Widerspruch zwischen der Aussage des Rates und Brender selbst im Interview. Brender verneinte ausdrücklich die Frage, ob er von dem Kompromissvorschlag des Intendanten, seinen Vertrag um lediglich 22 Monate zu verlängern, vorher gewusst habe. Darüber habe ihn niemand im Vorfeld informiert. Dies wurde in einem anderen Interview konkret bestätigt:

„Und ich hatte in der Zwischenzeit aber mit Brender auch ein sehr intensives Gespräch. Und Brender hatte mir gesagt, also dass, bevor dieser Vorschlag von Schächter kam, also vor der Bundestagswahl keinen Vorschlag mehr zu machen, und dass sei mit Brender abgesprochen, dass das so nicht zuträfe. Er sei von diesem Vorgehen von Schächter eigentlich auch überrascht gewesen. Hat das aber nicht dann thematisiert. Ja, und dann kamen wir halt zu dem Vorschlag des jetzigen Chefredakteurs.“ (06-24)

Die „Vertrauensfrage“ im Zusammenhang mit der Abstimmung über Brenders Vertrag zu stellen wurde dem Intendanten vonseiten desselben SPD-nahen Verwaltungsrates nahegelegt. Damit verbunden war die Hoffnung, es fände sich eher eine Mehrheit für die Vertragsverlängerung Brenders, als dass die schwarzen Räte dazu beitrügen, den Intendanten zu beschädigen, da man sich „nicht vorstellen konnte, dass die CDU in dieser Situation den Schächter hätte stürzen können oder wollen. Aber dazu hatte Schächter nicht den Mut.“ (06-14) Das Vorhaben scheiterte am Intendanten selbst, der dem Rat gegenüber äußerte, dass er dazu „nicht die Nerven“ habe und er die Vertrauensfrage deshalb nicht stellte. (ebd.)

Erkennbar in der Analyse der Expertenaussagen ist der maßgebliche Einfluss, der das öffentliche Bekanntwerden des Konflikts auf die Räte und ihre Positionen hatte, ausgelöst

---

durch das Durchstechen einiger Informationen an den Focus<sup>152</sup>, vermutlich durch das Verwaltungsratsmitglied Edmund Stoiber, wie ein schwarzer Rat im Interview angab. (vgl. dazu auch Kapitel 9.1) Großen Auftrieb in der Berichterstattung um den Fall Brender löste dann das Interview der FAZ mit Roland Koch im Februar 2009 aus, mitten im internen Entscheidungsprozess des ZDF-Verwaltungsrates. Wieder bestätigt sich, dass die öffentliche Debatte, insbesondere in diesem Zusammenhang die Aktion des stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden, ein Interview zu geben, in diesem Fall dazu führte, dass ein einvernehmlicher interner Lösungsweg in weite Ferne rückte, wie ein SPD-naher Rat schilderte: „Also, ich glaube, dass die meisten auf der SPD-Seite der Meinung waren, nach diesem Interview darf es da keinen Rückzieher geben. Muss man sich hinter Brender stellen, vorher hat uns ja niemand gefragt, ob wir dafür sind, also sagen wir mal, abgesehen von der Tatsache, Schächter hatte gefragt, aber sonst war das ja öffentlich gar kein Thema.“ (04-114) Ein anderer Rat beschrieb im Interview, wie sich mit dem FAZ-Interview die Kommunikation im Fall Brender änderte. Er habe demzufolge nach dem Interview ebenfalls „Position bezogen, weil die Bemühungen zu diesem Zeitpunkt eher dann auf einer Gesprächsebene gescheitert waren“. (07-28) Der weitere Entscheidungsfindungsprozess sei danach von „einer entsprechenden Kommunikation“ begleitet worden, die „auch öffentlich abgelaufen ist oder halböffentlich abgelaufen ist, über das Haus intern, also das ZDF, intern gesteuert oder ähnliches“. (ebd.) Ein Rat bestätigte die Wirkung der öffentlichen Debatte auch auf die CDU-nahe Seite:

„So, dann wissen Sie, dass da alles mobilisiert worden ist, was an medialer Welt da ist, immer in der Erwartung, dass das dazu führt, dass meine Kollegen und ich irgendwann sagen: ‚Das ist uns zu viel Aufwand, machen wir nicht.‘ So [...], nachdem ich mich entschieden hatte, das zu machen, hatte ich auch entschieden, es zu realisieren. Alles Weitere ist eine Medienwelt, die ihre Aufregung an dem Tag ziemlich beendet hatte, an dem die Entscheidung getroffen worden ist. Das ist im politischen Beruf so.“ (05-34-35)

Hierin lag für den Rat auch der eigentliche Grund, warum die schwarzen Räte entschieden, dass Koch ein (einmaliges) Interview geben sollte. Sie sahen sich gezwungen, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen: „Einmal, ja. Ja, weil, es geht ja nicht, dass alle anderen eine öffentliche Debatte machen und die Leute immer weniger sehen und sagen: ‚Warum verstecken die sich?‘“ (05-100) Dazu erläuternd, welche Strategie man im schwarzen Freundeskreis mit dem Interview verfolgte: Die schwarzen Räte verabredeten, dass Koch ein Interview macht, unter der Voraussetzung, dass alle anderen sich erst dann auf das Interview bezogen äußerten, um nicht „in einen vielstimmigen Chor“ zu kommen, wobei sie „auch noch in Nuancen zitiert werden“:

---

<sup>152</sup> Martin, Uli: „Mainzer Kollateralschaden“, in: *Focus* vom 9. März 2009

---

„Man kann nicht dauerhaft auf Tauchstation gehen. Und dann sagte auch jeder was. [...] Einmal ein Interview, und dann ist gut. Das haben wir, glaube ich, schon so hingekriegt. Ja, das war die Voraussetzung. Sie können eine Gruppe nicht hilflos sprachlos machen [...]. Und jeder steht in der Boxerecke. Sondern wir mussten dann auch in die Situation rein sagen: ‚Koch hat alles gesagt.‘ Musste man dann einmal gefiltert heraus. Da war medial nichts zu gewinnen. (05-104)

Der Rat bestätigte damit im Interview, dass Koch eine Version der Sicht auf den Fall für die Öffentlichkeit bereithielt, die eventuell nicht alle intern vorgebrachten Gründe gegen eine Vertragsverlängerung enthielt, sondern die Informationen, die Koch der FAZ gab, waren demnach „gefiltert“.

Nicht nur die Verwaltungsräte sahen sich in ihrer jeweiligen Position bestärkt, auch auf den Intendanten hatte die öffentliche Debatte Auswirkungen:

„Und auf den Intendanten, also aufgrund der öffentlichen Reaktion auf das Interview von Roland Koch war für Schächter sofort klar, dass er nicht mehr abrücken kann von dem Vorschlag. Insofern war das bei dem sonst immer wieder mal ziemlich klugen Roland Koch [...], das Interview war ganz unklug. Weil er die Kritik auf sich gezogen hat, was nicht nötig gewesen wäre, und zweitens weil er damit vollendete Tatsachen geschaffen hat, was er möglicherweise vorher nicht so eingeschätzt hat. Er hat gedacht, wenn ich jetzt mal versuche, da so ein bisschen sachliche Gründe vorzutragen, und dann waren es eben etwas unpassende Gründe.“ (04-116)

Im schwarzen Freundeskreis sah man in der Position Schächters nicht von Anfang die klare Unterstützung seines Chefredakteurs, sondern eher den inneren Konflikt des Intendanten:

„Da gab es zwischendurch mal eine Zeit, Sie wissen, wir haben das da mal ein halbes Jahr gestreckt, da war ja die erste Runde, die zweite, da gab es in der ersten ja auch durchaus öffentliche Spekulationen: Tritt Herr Schächter dann zurück oder nicht? War intern schon klar, dass das nicht passiert, aber das Managen dieses Konflikts war auch für Schächter nicht einfach. Weil, das war die Gruppe, die ihn gewählt hat, zu der er loyal ist, er sah, dass sie in dieser Frage fundamental anderer Meinung ist. Er wusste ja auch sehr wohl, dass er sozusagen zu der Geschichte des Konflikts einen Beitrag leistet, durch seine Entscheidung. Und das war ein Hin-und-hergerissen-Sein [...]“ (05-84-86)

Der Rat bestätigte auf Nachfrage, dass das FAZ-Interview Kochs zu einer Verfestigung der Meinungen sowohl aufseiten der Räte als auch beim Intendanten geführt habe. (04-118-120) Die Gründe für das Vorgehen konnte auch der Rat nicht nachvollziehen: „Warum Herr Koch

---

sozusagen die Pfeile auf sich gezogen hat, ist mir nicht klar, weil ich von Anfang an wusste, der Widerstand kommt von Stoiber, soll er ihn doch machen lassen. Aber irgendwann hatten die sich wahrscheinlich verabredet.“ (04-25) Ein Journalist sah hinter dem Vorgehen Kochs eine machtpolitische Demonstration gegenüber dem Sender, „sozusagen fast von den Personen schon abgelöst“. (08-26) Koch und die Unionsmehrheit wollten „beweisen, dass im ZDF an der Spitze, in der Besetzung der Spitzenposition, auf gar keinen Fall etwas an der Union vorbeigeht, im Gegenteil, die Union macht Leute. Im doppelten Wortsinn: macht, Macht, okay. Und damit war es zu einer sehr viel mehr politischen Frage geworden, als es vielleicht vorher war.“ (ebd.)

Die Mehrheit der befragten Entscheider gab an, in erster Linie an einer internen Lösung des Problems interessiert gewesen zu sein, ohne den Konflikt öffentlich austragen zu müssen. Das war das Ziel. Eine Einigung ließ sich jedoch nicht aushandeln, so dass es unweigerlich auf eine offene Konfrontation hinauslief. Die Situation war ungewöhnlich, wie der ZDF-Interne im Interview betonte: „Es gibt immer wieder den Versuch, auf einzelne Formate Einfluss zu nehmen im Vorfeld, aber diese unmittelbare Intervention gehört zu den wirklichen Ausnahmen.“ (02-257) Ein roter Rat übte deutliche Kritik an dem Vorgehen der schwarzen Verwaltungsräte. Man hätte vor dem Interview auf informellen Weg auf Brender zugehen müssen:

„Dann gab's die Kampagne von Koch in der FAZ, wo er dem Brender ja im Grunde genommen mangelnde Führungsqualitäten vorgeworfen hatte, den Rückgang der Einschaltquoten auch als ein Anlass dann angeführt hatte, seine Ablehnung Brenders praktisch zu begründen, ohne dass er jemals dem Brender die Chance gegeben hätte, mal in einem Vier-Augen-Gespräch mal das eine oder andere mit ihm zu diskutieren. Es war dann wohl damit zu rechnen, dass Schächter so ohne Weiteres mit seinem Vorschlag, Brender zur Wiederwahl vorzuschlagen, nicht durchkommen würde.“ (06-12)

Der Kritik entgegnete ein Rat im Interview: „Bei dieser Geschichte gab es einen Punkt of no return, und der war vor der Chance, mit Brender zu sprechen.“ (05-48) Die Strategie, auf informellem Wege einen Kompromiss mit Brender zu erzielen, scheiterte.

Auch wenn es in der Analyse anklingt, dass das öffentliche Bekanntwerden des bis dahin internen Konflikts die Entscheidungsfindung insofern beeinflusst hat, als sich die jeweiligen Positionen verhärteten und eine Kompromissfindung erheblich erschwert wurde, ist der verallgemeinerte Rückschluss, die öffentliche Debatte verhindere interne Lösungsprozesse, nicht erlaubt. Ein Medienjournalist nahm dazu Stellung:

---

„Also, sagen wir mal so, was doch erreicht worden ist, der Verwaltungsrat des ZDF ist, glaube ich, von dem haben 99,9 Prozent der Leute, der Menschen in Deutschland nicht die geringste Ahnung. Wer sitzt da drin? Was macht der? Und so weiter. Ich glaube, im Zuge dieser Debatte ist es plötzlich mal mit das berühmteste Rundfunkgremium Deutschlands geworden. Auch zu wissen, wie funktioniert Aufsicht, wie funktioniert die Organisation von Aufsicht. Das ist bestimmt erreicht worden. Das war natürlich ein längerer Prozess, den wir mit Eifer und Interesse und auch Freude, das muss ich schon sagen, auch begleitet haben. Weil, es ist eben dieser, es ist dieses Paradigma, es ist das absolute Paradebeispiel dafür, wie es nicht laufen darf, ja? Also einem Intendanten, der gewählte Intendant, der das über sein Personal bestimmt, der sagt, er hat das Vorschlagsrecht, dem wird der weggeschossen. Ja, da kann doch gleich der Verwaltungsrat aus seiner Mitte heraus den Intendanten wählen, Chefredakteur bestimmen und den Programmdirektor. Da sind schon, ich glaube, Grundfeste von Organisationen freiheitlichen Rundfunks erschüttert worden. Das muss einem schon eine Investition an Veröffentlichungen, an Recherche und so weiter wert sein. Unbedingt. Und glauben Sie mir, wenn man da nicht eine Öffentlichkeit in dem Sinne herstellt, ich will gar noch nicht sagen, mobilisiert, würde das zu weiteren wirklichen Übergriffen führen.“ (08-150-152)

Öffentlichkeit und Vertraulichkeit sind zwei Paradigmen, die in einem freiheitlich-demokratischen Staat stets im richtigen Verhältnis zueinander stehen sollten. Die am politischen Prozess beteiligten Akteure sind angehalten, dieses Verhältnis auszutarieren, um lösungsorientierte vertrauliche Kommunikation bei gleichzeitiger öffentlicher Legitimierung des Regierungshandelns zu ermöglichen, ohne Machtverlust zu riskieren. (vgl. Jestaedt 2001; vgl. dazu auch Kapitel 3.3) Auch im Fall Brender, auf anderer Ebene, gab es zu einem Zeitpunkt keine Möglichkeit, aber auch keine Rechtfertigung mehr, die Debatte innerhalb des Senders weiterhin vor der Öffentlichkeit zu verbergen, auch wenn die Entscheider das Bekanntwerden des Falles und die damit verbundene öffentliche Debatte nicht ohne Weiteres begrüßten. In der Wahrnehmung der Beteiligten hat der in der Öffentlichkeit stattgefundenen Verlauf des Falls Brender dem Sender eher geschadet als genutzt. Ein Befragter stellte im Interview die Frage: „Wozu haben wir uns da öffentlich blamiert, wenn da kein Ergebnis da ist?“ (02-255)

Zwar kann, wie bereits mehrmals erwähnt, die Effektivität der informellen Entscheidungsprozesse den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen (vgl. Stüwe 2006: 557-558), jedoch hat die öffentliche Berichterstattung über den Fall Brender eine breite Debatte über den politischen Einfluss durch Gremienstrukturen ausgelöst, die gestaltende Auswirkungen auf zukünftige Entscheidungen in Anstalten des öffentlichen Rechts haben wird. Die ist eine wichtige Konsequenz aus dem Fall Brender, die ohne die intensive Berichterstattung nicht möglich gewesen wäre. Öffentlichkeit dient hier als regulierender Faktor, um informelle Struktu-

---

ren innerhalb des ZDF aufzuzeigen und aufzubrechen, was auf längere Sicht zur Glaubwürdigkeit und Legitimität von Entscheidungen senderinterner Gremienstrukturen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Träger politischer Kommunikation beitragen wird<sup>153</sup>. Die Rollenerwartungen im Fall Brender werden entsprechend der vierten Dimension des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur anhand des Selbst- und Fremdbildes der befragten Eliten im nächsten Kapitel vorgestellt.

---

<sup>153</sup> Als Konsequenz aus dem Fall Brender entschied das Bundesverfassungsgericht, die Besetzung der Gremien Fernseh- und Verwaltungsrat im ZDF auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen, die den Anteil der staatsnahen Personen begrenzt. Außerdem muss „ein Mindestmaß an Transparenz über die Arbeit der Aufsichtsgremien hergestellt werden“. (vgl. Bundesverfassungsgericht Pressemitteilung Nr. 26/2014 vom 25. März 2014, BVerfGE, 1 BvF 1/11; Kapitel 5.3)

---

## **12. Rollen im Fall Brender / Selbst- und Fremdbild**

Handlungen politischer und medialer Akteure sind an Rollen rückgebunden, die Bestandteil institutionalisierter sozialer Systeme und damit kaum persönlich durch den Rolleninhaber interpretierbar sind. Organisationsspezifische Bedingungen prägen die Rolle, die Akteure orientieren sich an den unterschiedlichen an eine Rolle gebundenen Erwartungen und kommunizieren entsprechend. (Jarren/Donges 2011: 242; vgl. dazu Kapitel 4.4.) Nach Schimank (2007) sind die Erwartungen an eine Rolle unterschiedlich verbindlich. Ein Gradmesser für die Verbindlichkeit ist die Sanktion, die auf ihre Nichtbeachtung folgt. Je negativer eine Sanktion ausfällt, umso höher sind die Verbindlichkeit einer Rollenerwartung und der Erwartungsdruck an den Träger der sozialen Position. Sogenannte *Muss-Erwartungen* als höchstverbindliche Erwartungen umfassen die verbindlichen Pflichten, die mit einer bestimmten Rolle verbunden sind, gegen die ein Verstoß strafrechtlich relevant sein kann, nach Schimank (2007) sind *Muss-Erwartungen* jedoch nicht zwingend rechtlich festgeschrieben. (S. 47) Eine etwas weichere Erwartungsnorm sind *Soll-Erwartungen*, die ebenfalls zu den Pflichten des Rollenträgers gehören und deren Nichtbeachtung negative soziale Sanktionen zur Folge haben können. Die mildeste Form der Rollenerwartungen sind nach Schimank (2007) sogenannte *Kann-Erwartungen*. Ihre Befolgung wird nicht erwartet, ihre Erfüllung als über das Erwartbare hinaus wahrgenommen und positiv sanktioniert (z. B. durch berufliche Anerkennung). Ein Faktor ist immer auch die Freiheit des Individuums, seine Rolle zu interpretieren und auszufüllen, so dass sie also nicht statisch und somit kaum veränderbar ist. (S. 48; vgl. dazu auch Dahrendorf 2006; Jarren/Donges 2011)

Im Fall Brender sind die *Muss-Erwartungen* im ZDF-Staatsvertrag geregelt. Ein Experte erläuterte dazu im Interview, dass „Schächter, Bellut und Brender<sup>154</sup>, das heißt jetzt Frey, dieses Triumvirat ist auch von der Satzung, von der Verfassung des Senders, her das Gremium, was sich zunächst um das Programm und die damit zusammenhängenden unmittelbaren Fragen kümmert“. (02-180) Neben den formalen Pflichten<sup>155</sup>, die die Handelnden im Fall Brender zu erfüllen hatten, wurden auch informelle Erwartungen an sie gestellt. Ein Verwaltungsrat gab eine Einschätzung dazu ab:

„Aus meiner Sicht sind Mitglieder des Direktoriums des ZDF im Wesentlichen Menschen mit einer Managementaufgabe, die auch aus diesem Grunde jeweils für eine bestimmte Jahreszahl, meistens sind das fünf – ist etwas unterschiedlich, beim Intendanten ist es auch mehr –, bestellt werden. Und nach meinem Verständnis ist der Verwaltungsrat, dem ich damals angehört habe, in dieser Frage auch im Wesentlichen ein Gremium, das entscheiden muss, ob die personellen Konstellationen eines solchen Managementteams untereinander und nach außen stimmen. Denn viele der an-

---

<sup>154</sup> Intendant, Programmdirektor und Chefredakteur.

<sup>155</sup> Vgl. dazu Tabelle 1: Aufgaben der ZDF-Organe.

---

deren Fragen, die es in einem journalistischen Umfeld gibt, sind Fragen, die sich der Kontrolle eines Verwaltungsrates jedenfalls völlig entziehen.“ (05-2)

Lesmeister (2008) konnte in ihrer Studie zur informellen politischen Kommunikationskultur bereits zeigen, dass sich die Rollenwahrnehmungen von Politikern und Journalisten auf der informellen Hinterbühne verändert gegenüber denen der Vorderbühne darstellen, insofern, als sich auf Ersterer fast keine generalisierbaren Rollenbilder definieren lassen. Journalisten und Politiker begegnen einander als individuelle Charaktere, wenn auch mit professionellem Hintergrund und professioneller Absicht. Dennoch treten die Anforderungen an die professionelle Rolle im informellen Rahmen stärker in den Hintergrund, da sich die Akteure gegenseitig differenzierter wahrnehmen. Lediglich die Selbsteinschätzung über die Berufsrolle der Journalisten bleibt nach Lesmeister (2008) auch im informellen Rahmen ähnlich der auf der Vorderbühne. (S. 188) Nach Pfetsch/Mayerhöffer (2011) „manifestiert“ sich die politische Kommunikationskultur „in der *Selbst- und Fremdeinschätzung* der Akteure“, genauer in der „Wahrnehmung von Distanzen in den professionellen Rollen“. (S. 44; Hervorhebungen im Original)

Im Fall Brender sind erwartungsgemäß keine generalisierbaren Rollen in der informellen Kommunikation zu definieren. Vielmehr können auf der individuellen Ebene Handlungen näher betrachtet und anhand der an einzelne Positionen gestellten Erwartungen strukturiert werden. Neben den formalen Pflichten (z. B. des Intendanten), die der ZDF-Staatsvertrag regelt, formulierten die Experten im Interview Erwartungen an bestimmte Personen im Fall Brender, die über die Muss-Erwartungen hinausgingen und die mehr oder weniger als erfüllt angesehen wurden. Nichterfüllung von Soll-Erwartungen zog im Interview sogleich Kritik nach sich: „[...] und die Politiker müssen mehr Selbstkontrolle ausüben. Also, was der Koch da gemacht hat, das geht nicht schlicht und ergreifend. Und insofern wäre es wirklich mal interessant zu sehen, was er sich davon versprochen hat.“ (01-136)

Kochs Rolle wurde von den Befragten konträr eingeschätzt. Einerseits schätzte man ihn als starken Wortführer, der die nötige Erfahrung hat, Konflikte auch gegen großen Widerstand und öffentlich durchzuzufechten. Andererseits wurde er im Zusammenhang mit dem Fall Brender als „der alte Polarisierer, Kämpfer, Parteiapparatschik oder was auch immer“ bezeichnet. (05-37) Die Rolle Kochs im Fall Brender empfand der Experte als eine Geschichte, die „in den Medien logischerweise bis zu einem Machtkampf hochstilisiert wurde“. (05-89) Dass Kochs Rolle polarisierte, bestätigte auch ein weiterer Rat, seiner Einschätzung nach jedoch zu Unrecht. Koch habe sich in den Sitzungen stets als Persönlichkeit hervorgetan, die zu Lösungen in verfahrenen Diskussionen innerhalb des Gremiums beigetragen habe. Diese Position wäre vor allem der Entscheidungsfindung sehr zuträglich gewesen. (14-167) Er sei in der Beobachtung „eine große Stütze“ und unter den Räten „der Prominenteste“ gewesen. (14-169) In die Rolle des Wortführers gelangte Koch nach Einschätzung einiger Befragter

---

aufgrund seiner Prominenz, seiner öffentlichen Äußerung zum Fall in der FAZ und seiner Position als stellvertretender Verwaltungsratsvorsitzender, der dazu berufen war, die Position der von ihm vertretenden CDU-nahen Gruppe nicht nur innerhalb des Gremiums, sondern auch öffentlich zu vertreten. (15-75)

Es wurde jedoch immer wieder die Rolle des Verwaltungsrates Edmund Stoiber auf der informellen Hinterbühne betont, der neben Koch als „Hauptgegner Benders“ in Erscheinung trat. (06-8) Ein anderer Experte war sich sicher, dass nicht Koch, sondern Stoiber der Initiator der ganzen Auseinandersetzung gewesen war, und stellte die Frage, warum Koch die Aufmerksamkeit „eigentlich so ungeschickt auf sich gezogen“ habe. (04-269) Der Rat bezog sich hierbei auf die Aussagen mehrerer schwarzer Räte über Stoiber: „Also, ich habe mir mal erzählen lassen, wenn aus irgendeinem Grunde in der Gruppenbesprechung der CDU von Brender die Rede war, so hat einer seiner politischen Freunde es gesagt, dann hatte der gleich ‚Schaum vorm Mund‘.“ (04-96) Nicht bestätigen konnte der Experte, dass Stoiber Koch eventuell von einem Vorstoß gegen Benders Vertragsverlängerung überzeugt habe. (04-100) Für einen weiteren Befragten war Stoiber „in jedem Fall“ (11-71) ein entscheidender Akteur im Fall Brender, „denn es war ja bekannt, dass Brender vor allen Dingen bei Edmund Stoiber sehr unter dem Verdacht stand, für eine für Stoiber zumindest als tendenziös wahrgenommene Berichterstattung seinerzeit, als er Kanzlerkandidat war, verantwortlich gewesen zu sein.“ (11-36)

Aus Sicht eines Journalisten war die Rolle Kochs im Fall Brender in der Öffentlichkeit festgelegt:

„[E]r war eindeutig in der Öffentlichkeit der Buhmann. Und der Verlierer. Weil, er brachte einfach nicht die Argumente und die Nachweise. Schon in dem Interview mit dem Niggemeier hat er es nicht gebracht. Und, und, und. Und das ist sozusagen, wenn man, ich weiß nicht, das große Publikum weiß zwar nicht immer genau, warum es so denkt, wie es denkt, aber es hat ein sehr großes Gespür dafür, wann es gerecht zugeht und wann es ungerecht zugeht. Und da hat er den Punkt überschritten, wo man das noch diskutieren konnte, sondern es wurde als ungerecht angesehen und als reine Machtdemonstration des Christdemokraten Koch und seiner Gefolgsleute.“ (08-86)

Auf Nachfrage nach der eigenen Einschätzung, ob in der Berichterstattung zum Fall Brender die journalistische Objektivität gewahrt wurde, äußerte der Journalist Selbstzweifel: „Ja, also sagen wir mal so, man kann, auch wenn man das immer betont als Journalist, wirklich neutral ist man nicht. Also, das gibt es, glaube ich, gar nicht. Man ist kein Neutrum. Und deswegen ist man in meinem Augen auch nicht neutral.“ (08-98) Im Bezug auf die Berufsgruppe der Journalisten gäbe es eine „Grundsolidarität“ untereinander, „aber normalerweise denkt

---

da jeder an sich, wie überall anders auch“. Andere Medienvertreter wären demnach „eine andere Firma“. (08-130) Im Fall Brender wurde man jedoch eher zu Verbündeten, da sich hier politische Einflussnahme auf senderinterne Entscheidungen andeutete:

„Ich will nur sagen, es gibt uns jetzt nicht bei allen Fragen als Gruppe. Es gibt uns aber sehr wohl als Gruppe, wenn sozusagen Journalismus attackiert wird, und das ist ja in der Person Brender passiert, attackiert wird von Leuten, die nichts mit Journalismus zu tun haben und denken, sie wüssten besser, was Journalismus ist, aber sie wollen eigentlich nicht Journalismus, sie wollen Macht über Journalisten haben. Und da ist der Journalist sehr empfindlich. Da geht man gerne mal in die Solidarität. Vor allen Dingen, es war nicht, ich kann bis heute nicht sagen, dass es hinreichende Gründe gab, Herrn Brender da zu entfernen.“ (08-134)

Den Einfluss der Presse auf den Entscheidungsprozess schätzte der Journalist als gering ein, vielmehr habe die Presse an der Meinungsbildung der Öffentlichkeit mitgearbeitet und an deren Sensibilisierung für Fragen des politischen Einflusses auf die Medien. Das Publikum wäre in Zukunft bei ähnlich gelagerten Fällen schneller zu interessieren als ohne den Fall Brender. Das Publikum habe gemerkt, dass hier eine Grundsatzfrage erörtert wurde, staatlich gesteuerte Medien lehne es ab. (08-189) Das Publikum erwarte unabhängige Berichterstattung mit politischen Inhalten, die nicht „aus den Parteizentralen gesteuert“ werden, sondern „aus den Redaktionen kommen“. (ebd.) Die anderen befragten Medienjournalisten äußerten sich zustimmend.

Die Fähigkeit zur Konsensfindung beschrieben einige Räte als Stärke des Intendanten Schächters:

„Er ist natürlich jemand, der gerne im Konsens, das war seine große Stärke immer, dass er die Dinge immer zu einem Konsens bringen wollte und auch eigentlich immer gebracht hat. Also, immer, wenn es irgendwo Hemmnisse gegeben hat oder große Widerstände, dann war er doch sehr flexibel. Also, da ging es jetzt gar nicht um Personalsachen, sondern um andere Dinge, da hat er eigentlich immer versucht, einen Weg zu finden, das ist eine große Stärke gewesen.“ (14-247)

Ein anderer Rat bestätigte, dass Schächter ein Mensch sei, „der immer sehr auf Harmonie bedacht ist und der Streit nicht gut haben kann“. (16-85) Als Chef müsse man jedoch „auch mal unpopuläre Entscheidungen treffen“, dem wollte Schächter aber „aus dem Weg gehen“. (ebd.) Die Entscheidung Schächters, sich hinter Brender zu stellen, wurde nach Aussage eines schwarzen Rates als „völlig unverständlich“ (14-231) betrachtet. Er hätte sich auf die Mehrheit im Verwaltungsrat beziehen und entsprechend Brender nicht wieder vorschlagen können. (ebd.) Vermutliche Gründe hierfür seien „diese Geschichte mit der Pressefreiheit“

---

und der öffentliche Druck, dem sich Schächter ausgesetzt sah. (14-247) Indem die Erwartungen an die Rolle des Intendanten formuliert wurden, wurde an anderer Stelle auch indirekte Kritik an Schächter geübt. Ein Experte ging in dieser Weise auf die Rolle eines Intendanten im Allgemeinen ein: „Ich glaube auch, dass robuste Intendanten und Führungspersönlichkeiten in den Sendern viel politische Einflussnahme von vornherein abwehren können. Und zwar ohne Schaden für sich selber. Muss nur Positionen aufbauen, muss sie vertreten können und muss sie artikulieren.“ (02-361) An anderer Stelle wurde der Experte deutlicher: „Und dann, sage ich mal, gibt es Intendanten, die das gelassener sehen, es gibt andere Intendanten, die da einsteigen und Druckser spielen. Und das war mit auch ein Grund dafür, dass es so gelaufen ist, wie es gelaufen ist.“ (02-162)

Ein Rat vermutete einen (subjektiv empfundenen) Grund hinter Schächters vermeintlich zurückhaltend energischer Unterstützung seines Chefredakteurs. Demnach fehlte Schächter der Rückhalt für seinen Vorschlag im Direktorium des ZDF:

„Ich habe, wieder subjektiv empfunden, nicht unbedingt den Eindruck gehabt, dass die anderen Direktoriumsmitglieder nun sehr engagiert und mit voller Breitseite, auch gegenüber den Gremien, sich vor Brender gestellt haben. Ich weiß nicht, wie das im internen Verhältnis war, zwischen Schächter und seinem Direktorium, aber wenn ein Mann wie Bellut<sup>156</sup>, der ja nun der CDU zugerechnet wird von damals, durchaus als ein potenzieller Nachfolger mal für Schächter an der einen oder anderen Stelle mal diskutiert worden war, sich anders verhalten hätte, ich weiß es nicht, ob das Einfluss gehabt hätte. Jedenfalls mein Eindruck war, der Schächter kämpft da etwas alleine.“ (06-219)

Ein anderer Befragter bestätigte diesen Aspekt ebenfalls im Interview. Demnach vermutete er ebenfalls mangelnde Unterstützung Brenders, hier durch den Intendanten, der letztlich die Abstimmung über Brenders Vertrag nicht mit einer „Vertrauensfrage“ über seine Position verbunden hatte. Brender hätte diese Tatsache „gestört, vielleicht sogar auch verletzt“. Es hätte sich für ihn „von der Spitze nicht wirklich einer verkämpft“. (08-110)

Konkrete Erwartungen formulierte ein Rat an den Intendanten und den Verwaltungsratsvorsitzenden in Bezug auf den Verwaltungsrat:

„Ich habe, das will ich noch dazusagen, ich habe eigentlich gedacht, dass der Intendant oder der Vorsitzende des Verwaltungsrates dem energischer entgegentritt und sagt: ‚Hier, die Verwaltungsräte tun nur ihre Pflicht und nehmen nur ihre gesetzlich normierten Kompetenzen wahr, wenn sie hier mitwirken.‘“ (14-104)

---

<sup>156</sup> Thomas Bellut war von 2002 bis 2012 ZDF-Programmdirektor, folgte dann Markus Schächter im Amt des Intendanten des ZDF.

---

Kritik an Schächter übten erwartungsgemäß hauptsächlich die CDU-nahen Räte, die sich Schächters Unterstützung erwünscht hatten. Die Räte reagierten meistens mit Unverständnis auf Schächters Verhalten. Ein CDU-naher Rat schilderte dieses Unverständnis aus der Perspektive der schwarzen Räte folgendermaßen:

„So, jetzt will ich aber auch noch mal auf einen Aspekt zu sprechen kommen, der aus meiner Sicht ganz wesentlich war. Schächter wusste ganz genau, dass er mit Brender bei uns auf Probleme stoßen würde, um es mal vorsichtig auszudrücken. Er hätte sogar wissen können, dass wir das nicht machen, weil er bei den Gesprächen, wo wir uns über diese Frage ausgetauscht haben, ja meistens auch mit dabei war. Er war in diesen Arbeitsgruppen, in diesem Freundeskreis ist Herr Schächter immer dabei gewesen. Er wusste also genau, wie die Stimmung war. Er wusste auch, dass wir mit unseren Mehrheitsverhältnissen das dann blockieren konnten. Dass er also einen Vorschlag Brender voraussichtlich nicht durchbringen würde. Und trotzdem hat er dann an Brender festgehalten, was ich für einen schweren Fehler gehalten habe.“ (16-35)

Interessant an dieser Aussage ist die Konsequenz, die der Rat aus dem Agieren Schächters zog. Demnach hatte Schächters Entscheidung maßgeblichen Einfluss auf die Positionierung der jeweiligen Räte. Hätte er anders gehandelt, Gründe hierfür hätte es gegeben, hätten unter Umständen auch die schwarzen Räte einer Einigung auf Brenders Vertragsverlängerung zustimmen können, zumal es laut dem Experten den schwarzen Räten „auch klar“ war, „dass es möglicherweise dann personalpolitisch noch schwieriger würde mit einem neuen Chefredakteur“ (16-41). Das wurde auch bei einer anderen Aussage desselben Rates deutlich:

„Und was auch aus meiner Sicht nicht unbedingt jetzt damit zu tun hatte, dass er den für den einzig wahren Chefredakteur, der ihm da helfen konnte, gehalten hat. Dazu hat er viel zu sehr auch persönlich Kritik geübt an ihm. Sonst hätten wir, wenn er von vornherein gesagt hätte ‚Nee, für mich ist Brender unverzichtbar‘, wäre es möglicherweise zu einer solchen Situation nicht gekommen. Aber wir haben uns in der Auffassung, also, ich persönlich, kann ja nicht für alle sprechen, dass das nicht so optimal ist, auch durch Äußerungen von Herrn Schächter bestätigt gefühlt. Sonst wäre es möglicherweise auch anders gelaufen.“ (16-37)

Dem Rat nach war der Druck der Öffentlichkeit zu hoch, um Schächters Entscheidung noch rückgängig zu machen. Der Intendant hätte nicht öffentlich „einknicken“ wollen. (16-39) Ein Experte berichtete dazu von „Stimmen, die behaupten, dass auch der Intendant zu einem frühen Zeitpunkt der Politik signalisiert hat, dass er Brender loswerden will“. (02-164) „Dass er dann aber, nachdem die öffentliche Resonanz so war, davon wieder abgerückt ist.“ (02-

---

168) Es gäbe diese Stimmen, belegen könne er dies aber nicht. (02-164) Unklarheit herrschte unter den schwarzen Räten, ob Schächter mit Brender über den Konflikt sprach. (16-85) Brender hatte dies stets bestritten. Die Veröffentlichung der Debatte bewirkte nach Einschätzung des Rates eine Verfestigung sowohl der Haltung Brenders, auf seiner Wiederberufung zu beharren, als auch der Entscheidung Schächters, entgegen intern geübter Kritik an Brender und der ihm bekannten Ablehnung seines Vorschlags durch die Mehrheit des entscheidenden Gremiums diese Kandidatur zu unterstützen. (16-87-89)

Auch Brenders Rolle, auf die im Laufe der Studie in anderen Zusammenhängen bereits intensiver eingegangen worden ist, polarisierte. Einer von Brenders Unterstützern sagte, dass Brender „sicherlich ein über lange Zeit sehr energischer, aber auch in vielen Bereichen unbequemer Chefredakteur gewesen ist, der es geschafft hat, die Chefredaktion neu zu strukturieren und auch in der politischen Darstellung, in der Aussagekraft neu zu strukturieren und zu positionieren. Das wird auch intern weitgehend anerkannt, andererseits ist er ein, hin und wieder, ein so ein bisschen erratisch<sup>157</sup> auftretender Chef gewesen, der sich sicherlich da auch Gegner und Feinde geschaffen hat, das ist völlig klar.“ (02-8) Ein erfahrener Rat beschrieb im Interview Brender ebenfalls als unbequem, hob dies aber ebenfalls als gute Eigenschaft für seine Position als Chefredakteur heraus. Im Gegensatz zum Intendanten, an dem erneut Kritik geäußert wurde, da er eine Erwartung an seine Rolle mutmaßlich nicht erfüllte:

„Also, Brender war immer ein etwas unbequemer Mensch, ein kantiger Mensch, aber ich hatte ihn deshalb auch geschätzt, der sich auch vor seine Leute stellte, weil, es gibt immer wieder Situationen, speziell im Fernsehrat, die ja für die Programmbeobachtungen zuständig sind, anders als der Verwaltungsrat, und da ich diesem Fernsehrat viele Jahre lang angehört habe, kannte ich auch diese Spielchen, natürlich insbesondere vor entscheidenden Wahlen auf Bundesebene, nun jeden kritischen Beitrag, der von einem der politischen Journalisten, insbesondere in den Magazinen, dann auch mal in die Stoßrichtung CDU oder der Kanzlerkandidatin oder Kanzlerkandidaten der CDU gegangen war, zu thematisieren. Und da war Schächter nicht immer jemand, der sich mit breiter Front vor seine Leute gestellt hat.“ (06-48)

Brender hielt er für einen „sehr qualifizierten Journalisten, einen politischen Journalisten, nicht immer für den ganz großen Diplomaten [lacht]“. (06-50) Das Verhältnis zwischen Brender und Schächter wurde in den Interviews als schwierig beschrieben. Schächters Rolle war demnach die des Schlichters und Kompromissfinders, jemand, der den Konflikt scheute,

---

<sup>157</sup> Bedeutung: 1. im Sinne von Unordnung: aufgeregt, chaotisch, konfus, krude, kunterbunt, planlos, quer, regellos, regelwidrig, sprunghaft, stürmisch, turbulent, unklar, unregelmäßig, unsystematisch, unübersichtlich, verfilzt, verknotet, und 2. im übertragenen Sinne: abweichend, unbeständig, unstet, veränderlich.

---

Brender wurde schon einmal als „unberechenbar“ (17118-252) beschrieben. Ein Experte schilderte den Fall Brender aus Sicht des Intendanten etwas drastisch als „die Hölle“ und als „eine Zumutung, eine Marter, eine ständige Gefahr“. (17118-272)

Auf die Frage, welche Akteure in der Debatte um die Vertragsverlängerung Brenders von den Befragten als Wortführer oder besonders hervorstechend wahrgenommen worden sind, wurden in allen Fällen Koch und Beck genannt. Die beiden Ministerpräsidenten wurden auch in der öffentlichen Berichterstattung als Hauptakteure wahrgenommen. Informell wurden jedoch weitere Personen identifiziert, deren Einfluss auf die Meinungsbildung von den Mitgliedern selbst als hoch eingeschätzt wurden: Im roten Freundeskreis galt der ehemalige Leiter der Niedersächsischen Staatskanzlei Reinhard Scheibe als sehr engagiert und kompetent. Im schwarzen Freundeskreis waren dies die Juristin Hildegund Holzheid und der ehemalige CDU-Bundesgeschäftsführer Willi Hausmann, der bis heute über sehr gute Kontakte innerhalb der politischen Elite, auch zu Bundeskanzlerin Angela Merkel, verfügt.

Auch der Vorstoß des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten und Vorsitzenden des ZDF-Verwaltungsrates Kurt Beck, einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht einzureichen, um die Verfassungsmäßigkeit der Gremienzusammensetzung im ZDF überprüfen zu lassen, stieß auf offene Kritik innerhalb des Gremiums. Beck hatte eine Doppelrolle inne. Er konnte zwar als Ministerpräsident Klage einreichen, wurde den Erwartungen an ihn als Verwaltungsratsvorsitzenden dadurch aber nicht gerecht: „Deshalb ja jetzt auch die, zugegeben schwierige Geburt der Klage, für die Kurt Beck innerhalb des Verwaltungsrates massiv beschimpft worden ist. Da er ja die Integrität des Gremiums, dem er selber vorsitzt, angreift. Das war eine spannende Diskussion.“ (02-200)

Die Akteure im Fall Brender sind als Individuen zu betrachten, die ihre jeweilige Rolle personalisiert ausfüllten. Den Faktor der Freiheit des Individuums im Bezug auf Rollenerwartungen bestätigt Schimank (2007). Zwar gibt es im Fall Brender deutliche formale Vorgaben, welche Aufgaben eine Person mit bestimmter Funktion und Position (Intendant, Chefredakteur, Verwaltungsrat etc.) erfüllen muss und die im ZDF-Staatsvertrag festgeschrieben sind, dennoch handelt es sich um Individuen, die ihre Rollen über das Formale hinaus interpretieren und je nach Charakter danach handeln. Entsprechend werden Erwartungen an sie herangetragen, die sowohl formal erfüllt werden *müssen*, aber auch Erwartungen, die erfüllt werden *sollen* und *können*. Die informellen Erwartungen an die Handelnden im Fall Brender generieren sich aus Erfahrung und eigener Einschätzung der Beteiligten für sich selbst und andere. Bei Nichterfüllung der Erwartung, die der Einzelne an die anderen Akteure gestellt hat, wurde im Fall Brender nicht formal sanktioniert, jedoch wurden soziale Sanktionen in Form von Kritik, die zum größten Teil negativ ausfiel, ausgesprochen. Die Analyse der Rollen bzw. der Erwartungen, die die Akteure im Fall Brender an sich selbst und an die anderen Akteure gestellt haben, konnte auch zum besseren Verständnis des Einzelnen beitragen,

---

wie und aus welchem Grund die jeweilige Handlungsoption gewählt oder eine Entscheidung getroffen wurde.

Im anschließenden Fazit wird ein abschließender Überblick über die Studie gewährt, und die Ergebnisse der Presseanalyse sowie der qualitativen Inhaltsanalyse des erhobenen Datenmaterials werden noch einmal zusammengefasst.

---

### **13. Fazit**

Mit dieser Studie wurde der Fall Nikolaus Brender unter Aspekten der informellen politischen Kommunikation rekonstruiert. Dieser Fall ist bisher nicht wissenschaftlich aufgearbeitet worden, eine vergleichbare dichte Fallbeschreibung findet sich bisher nicht. Auch das Feld der informellen politischen Kommunikation ist in Politik- und Medienwissenschaft noch nicht ausführlich erforscht. Die Studie orientiert sich am theoretischen Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur von Lesmeister (2008), welches sich als Basis für die empirische Erhebung als sehr geeignet erwiesen hat. Das Konzept wurde für die vorliegende Fallstudie neu überprüft und an die Anforderungen der Studie angepasst. Der Prozess wurde transparent dargestellt, so dass die Vergleichbarkeit für ähnliche Studien gegeben und der Weg für weiterführende Studien eröffnet wurde. Das Begriffspaar formell / informell wurde nicht antithetisch aufgefasst, sondern nach Wewer (1991) als Kontinuum an Verhaltens- und Handlungsformen aufgefasst (vgl. auch Kastning 1991), welches unterschiedliche Grade formalen und informalen Handelns abbildet. Die Begriffe formell / formal sowie informell / informal wurden synonym verwendet.

Untersucht wurde das Kommunikationsverhalten der Entscheider im Entscheidungsfindungsprozess auf der Mikroebene im institutionellen Rahmengenüge ZDF, in dem sich die Akteure und Akteurskonstellationen bewegten. Als Entscheider wurden die Mitglieder des ZDF-Gremiums Verwaltungsrat bestimmt, als weitere Personen von Interesse wurden die Mitglieder des Direktoriums, Intendant, Programmdirektor, Verwaltungsdirektor und Chefredakteur, betrachtet, darüber hinaus unmittelbar Beteiligte (Fernsehratsmitglieder, Mitarbeiter des ZDF etc.) sowie Medienjournalisten einbezogen. Im Fall Brender wurden hauptsächlich individuelle Akteure und ihr Kommunikationsverhalten betrachtet, außerdem kommen Personengruppen (komplexe Akteure) vor, die stellvertretend die Interessen ihrer Organisationen vertreten. Im Fall Brender sind das hauptsächlich die politischen Parteien. Ziel der Studie ist der Zugang zum Entscheidungsfindungsprozess im Fall Brender über die informelle Ebene, dieser wurde geschaffen, indem analysiert wurde, wie informelle politische Kommunikation auf den Entscheidungsprozess wirkte. Die Studie analysiert hierfür die Motive, Einstellungen, Ressourcen und Ziele der Akteure sowie die Entscheidungen als Ergebnis des politischen Kommunikationsprozesses, welches in den Medien abgebildet wurde, und fragt außerdem nach der Legitimität der Entscheidung. Die mediale Berichterstattung über den Hergang des Falles wurde in einer Presseanalyse ausgewertet. Die Presseanalyse gliedert den Fall in drei Phasen: vor der Abstimmung, die Abstimmung und nach der Abstimmung. Ausgewertet wurden 735 Artikel, die im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2010 in regionalen und überregionalen deutschen Tages- und Wochenzeitungen erschienen sind. Insgesamt konnte der Fall somit auf öffentlicher und auf informeller Ebene anhand unterschiedlicher Aspekte und Blickwinkel nachvollzogen und ausführlich beschrieben werden.

---

Das Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008) erlaubt die Analyse anhand von vier Dimensionen. Lesmeisters (2008) Konzept wurde hier den Bedingungen der vorliegenden Studie angepasst und um den Bezugspunkt des institutionellen Rahmens (ZDF) erweitert. Das theoretische Modell der Vorder- und Hinterbühne dient als Bezugssystem und ordnet die Elitenbeziehung in das allgemeine Verständnis der medialen und politischen Akteure ein. In der ersten Dimension werden die Formen informeller Kommunikation, ihre Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung und ihre Relevanz im Hinblick auf die Funktionserfüllung behandelt. Die zweite Dimension setzt sich mit den Normen in der informellen Kommunikation auseinander und erhebt die Spielregeln, Sanktionen, Traditionen und Konventionen im Fall Brender. Die Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien bilden die dritte Dimension. Das Selbst- und Fremdbild über die Rollen im Fall Brender soll Aufschluss darüber geben, ob die Akteure auf informeller Ebene andere Rollen annahmen als in der formalen Kommunikation. Die Analyse in der vierten Dimension gelangt zu Erkenntnissen, die zum besseren Verständnis der getroffenen Entscheidungen im Fall Brender beitragen.

Die vorliegende Studie basiert auf Erkenntnissen der Demokratie- und Kommunikationstheorie, welche Kommunikation und Massenkommunikation in der Mediengesellschaft anhand ihrer politischen Funktionen und Ziele in der freiheitlich-demokratischen Gesellschaft beschreiben. Als politische Funktionen der Massenmedien in Demokratien nennt die Kommunikationsforschung Information, Mitwirkung an der Meinungsbildung, Kontrolle und Kritik, außerdem Unterhaltung und Bildung. Die Aufgabenerfüllung ist als quasi normativ zu betrachten, gesetzlich verankert ist sie nicht. Insbesondere politische Akteure sind interessiert, mediale Vermittlungsleistungen für sich zu nutzen, aber auch Einfluss auf Medieninhalte zu nehmen, unter ständigem Anpassungsdruck an die sich verändernden Bedingungen der Mediengesellschaft. Politische Kommunikation und Öffentlichkeit sind hierbei die zentralen Bedingungen für die Erzeugung von Legitimität für die Verbindlichkeit politischer Entscheidungen. Durch Öffentlichkeit und die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse wird Glaubwürdigkeit vermittelt und die Rückbindung an die Interessen der Bürger gewährleistet. Vertraulichkeit und Informalität sind unter demokratietheoretischen Aspekten in einem Staat rechtfertigungsbedürftig. Auf das Gleichgewicht zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit muss stets geachtet werden, bei zu viel Vertraulichkeit ist Transparenz nicht mehr gewährleistet, Regierungshandeln verliert das Vertrauen der Bürger, die Regierung wird machtlos. Vertrauliche Kommunikation wurde als geeigneter Rahmen für die Vorbereitung politischer Lösungen identifiziert. Auf informeller Ebene können Ergebnisse effektiver, kompromissbereiter und zielorientierter erreicht werden als unter medialer Beobachtung, was informelle Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigt.

Im Fall Brender kommunizierten mediale und politische Eliten untereinander und miteinander. Mitglieder gesellschaftlicher Eliten, zu denen die politische Elite als größte Gruppe ge-

---

hört, sind in ein dichtes, kommunikativ verbundenes Inter-Elitennetzwerk eingebunden, in dem auch informell kommuniziert wird. Nur Eliten haben Zugang zu informeller Kommunikation. Den Eliten gemeinsam sind die Ziele, Glaubwürdigkeit zu erhalten, ihre Entscheidungen an die Interessen der Bürger rückzukoppeln und die Akzeptanz demokratischer Führung zu wahren. Politiker und Journalisten agieren auf der Vorderbühne unter medialer Beobachtung inszenierend und nach formalen Vorgaben, während sie sich im informalen Rahmen der Hinterbühne differenzierter und individueller begeben und dabei informellen Regeln folgen, was zur Folge haben kann, dass der auf der Vorderbühne erzeugte Eindruck auf der Hinterbühne widerlegt wird. Innerhalb des ZDF konnten neben den formalen Strukturen auch informelle Strukturen identifiziert werden.

Als Besonderheit des Falls Brender kann die Tatsache betrachtet werden, dass der politische Einfluss innerhalb des ZDF auf ein Medium ausgeübt wurde, welches selbst Träger politischer Kommunikation ist: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland kann Träger, Thema und Akteur politischer Kommunikation sein. Zum besseren Verständnis wurden die rechtlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland am Beispiel des ZDF zusammengefasst, seine Funktion als Träger politischer Kommunikation anhand des Verhältnisses zu Bürgern und Parteien als Akteure politischer Kommunikation beleuchtet. Die theoretischen Vorüberlegungen wurden vor der empirischen Erhebung noch einmal zusammengefasst dargestellt.

Für die empirische Erhebung wurde zur Fallrekonstruktion die Methode der leitfadengestützten Experteninterviews als Instrument der qualitativen Sozialforschung gewählt. Eine standardisierte und quantitative Erhebungsmethode konnte für die Ausrichtung der Studie ausgeschlossen werden. Die Studie hat explorativen Charakter. Aus den Forschungsfragen konnte ein Interviewleitfaden erstellt und in zwei Pretest getestet werden. Insgesamt waren 14 Experten aus dem sehr engen Kreis der am Fall unmittelbar beteiligten Personen sowie vier Medienjournalisten bereit, in intensiven Interviews befragt zu werden. Ausnahmslos alle Personen verbindet, dass sie einen hohen oder sehr hohen politischen oder gesellschaftlichen Status genießen, sie also zur Elite gehören. Auf das ideologische Gleichgewicht der Befragten wurde stets geachtet. Eine vergleichbare Stichprobe der in den Fall Brender involvierten Personen wurde nie zuvor gezogen. Da das Forschungsthema sensibel ist, waren bis auf wenige Ausnahmen fast alle Experten nur unter Zusicherung der anonymen Behandlung ihrer Aussagen zu einem Interview bereit. Die Anonymität wurde stets gewahrt, welche auch eine gendergerechte Sprache in der vorliegenden Studie ausschließt. Im Vergleich zu den überwiegend face to face geführten Interviews zeigte sich in den Telefoninterviews kein Unterschied in Bezug auf die Bereitschaft, sich ausführlich und vertraulich zu äußern, sie fielen lediglich etwas kürzer aus. Die Interviews wurden nicht von Dritten transkribiert und ausgewertet. Die Auswertungsmethode der qualitativen Inhaltsanalyse erfolgte computergestützt mit der Software MIA.

---

Durch die *Presseanalyse* konnte der in der Öffentlichkeit wahrgenommene Ablauf des Falls Brender abgebildet werden. Die Süddeutsche Zeitung erwähnte in einem Artikel in der Ausgabe vom 15. November 2008 erstmals die Personalie Brender im Zusammenhang mit dem Vertragsende 2010 und wies auf Brenders Recht hin, ein Jahr vor der Abstimmung über eine Beendigung oder Verlängerung informiert zu werden. Ein Konflikt im Verwaltungsrat wurde nicht angedeutet, die Unterstützung des Intendanten Markus Schächter wurde versichert. Erst in der FAZ schrieb der Journalist Michael Hanfeld am 8. Dezember 2008 über Brender als bedeutsame Personalie im Wahljahr 2009, über die bereits innerhalb des ZDF eifrig diskutiert würde. Der Focus berichtete daraufhin erst Mitte Februar 2009 wieder über den Fall Brender, dies war der erste ausführliche Bericht über den im Verwaltungsrat zwischen SPD- und CDU-nahen Räten ausgetragenen Konflikt um die Vertragsverlängerung. Der Artikel von Uli Martin vom 16. Februar 2009 enthielt Details aus einer nicht-öffentlichen Verwaltungsratssitzung, Martin berichtete darin über den Wortbeitrag des Verwaltungsrates und ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber, eine Quelle nannte er nicht. Aus den Aussagen der Experten für diese Studie geht später hervor, dass es Stoiber selbst war, der Martin aus der Sitzung berichtete. Der Focus-Artikel brachte den Fall Brender, der bis dahin gremienintern besprochen wurde, an die Öffentlichkeit. Bereits einen Tag später, am 17. Februar 2009, griff Journalist Hanfeld den Fall Brender erneut in der FAZ auf und lenkte die öffentliche Wahrnehmung weg von Stoiber hin zum stellvertretenden Verwaltungsratsvorsitzenden und ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch als den eigentlichen mächtigen Wortführer gegen Brenders Wiederberufung. Die taz berichtet dies ebenfalls. Am 20. Februar 2009 richteten sich 14 prominente ZDF-Journalisten mit einem offenen Brief an den Intendanten Markus Schächter, sicherten ihm die Unterstützung in seiner Entscheidung zu, Brender für eine weitere Amtsperiode vorzuschlagen, und betonten die Unabhängigkeit des Senders. Die öffentliche Berichterstattung nahm erheblich zu. Das Vorhaben der unionsgeführten Mehrheit im ZDF-Verwaltungsrat, Brenders Vertrag nicht zu verlängern, stieß auf massive Kritik unter den Medienschaffenden und gelangte zu großer medialer Aufmerksamkeit. Die SPD-nahen Verwaltungsräte galten öffentlich als Befürworter Brenders.

Als erstes Verwaltungsratsmitglied äußerte sich Koch als Vertreter der unionsnahen Verwaltungsräte öffentlich in einem Interview mit dem Journalisten Stefan Niggemeier am 25. Februar 2009 in der FAZ. Nach eigenen Aussagen sah Koch sich öffentlich unter Druck gesetzt, sich zum Fall zu äußern, obwohl er eine nicht-öffentliche Debatte innerhalb des Verwaltungsrates bevorzugt hätte. Im Interview wehrte sich Koch gegen eine parteipolitische Instrumentalisierung der Chefredakteurwahl und nannte Gründe gegen Brenders Wiederberufung, indem er Brenders Führungsqualitäten und seine beruflichen Leistungen kritisierte. Nach dem Interview stieg die Anzahl der Artikel, die über den Konflikt und die Einflussnahme politischer Parteien in Gremien öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten berichteten, noch einmal deutlich. Auch wurde die Frage diskutiert, ob die parteipolitisch durchdrungene Besetzung der Gremien eine Gefahr für die Rundfunkfreiheit darstellte. Aussagen anderer Verwal-

---

tungsräte fanden sich in den Berichten nur sporadisch. Neben Ilse Brusis und Roland Issen, die beide dem roten Freundeskreis angehörten, ließen sich seitens der unionsnahen Räte lediglich Willi Hausmann und Bernd Neumann namentlich zitieren, Letzterer hielt sich inhaltlich jedoch sehr stark zurück. Die Presseanalyse konnte auch zeigen, dass der Zugang zu Informationen für die Journalisten sehr schwierig war, da die Verwaltungsräte nicht auf Presseanfragen reagierten. Dies konnte in der Auswertung des informellen Kommunikationsprozesses bestätigt werden. Formelle Informationen, zum Beispiel durch Pressemitteilungen oder Pressekonferenzen, gab es nur sehr sporadisch. Zugang zu tatsächlichen Informationen war nur auf informellem Wege möglich, in den Presseartikeln konnten zahlreiche Hinweise auf informelle Kommunikation erkannt werden.

Kurt Beck, Verwaltungsratsvorsitzender und ehemaliger rheinland-pfälzischer Ministerpräsident, trat mit scharfer Kritik an Kochs Aussagen an die Öffentlichkeit. Von dem Widerstand, der sich unter den schwarzen Verwaltungsräten gegen Brenders Vertragsverlängerung formierte, erfuhr Beck nach eigener Aussage bereits am 23. Oktober 2008, am Rande der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten in Dresden unter vier Augen von Koch persönlich, wie die Süddeutsche Zeitung als einzige Zeitung am 26. Februar 2009 berichtete. Die Aussage konnte für diese Studie verifiziert werden. Der Hessische Landtag beschäftigte sich am 5. März 2009 in einer Aktuellen Stunde mit dem Fall Brender, im Deutschen Bundestag wurde der Fall anlässlich der Entgegennahme des Medien- und Kommunikationsberichts der Bundesregierung erwähnt. Nikolaus Brender äußerte sich sehr zurückhaltend öffentlich. Informell suchte er den Kontakt zu ausgewählten Journalisten, darunter Hans Leyendecker und Christopher Keil (Süddeutsche Zeitung), später spricht er mit dem Spiegel. Am 14. März 2009 verkündete Intendant Schächter die Vertagung der Entscheidung über Brenders Vertrag vom 27. März 2009 auf ein Datum nach der Bundestagswahl im Herbst 2009. Das Vorgehen sei mit Koch und Beck sowie den Verwaltungsratsmitgliedern abgestimmt, Brender hätte seine Zustimmung gegeben.

Kurz vor der Abstimmung am 27. November 2009 gab es erneut mediale Berichte, zumeist wurden die bekannten Fakten noch einmal zusammengefasst. Die Öffentlichkeit erfuhr außerdem von einem Kompromissvorschlag Schächters, Brenders Vertrag lediglich um 22 Monate zu verlängern, statt ihn für die volle Amtsperiode vorzuschlagen. Am Nachmittag des 27. November 2009 verkündete Kurt Beck in Berlin das Ergebnis der geheimen Wahl über Brenders Vertrag: Sieben der insgesamt 14 Verwaltungsräte lehnten den Vorschlag des Intendanten, Brender wieder zu berufen, ab. Sieben Stimmen erhielt der Vorschlag, eine Dreifünftel-Mehrheit (neun Stimmen) wäre für eine Wiederberufung nötig gewesen. Das Ergebnis fiel insofern unerwartet aus, als die Mitglieder nicht entlang ihrer Parteilinien gestimmt hatten, was zu einem Ergebnis von neun Stimmen aus der unionsnahen Gruppe zu fünf Stimmen aus der SPD-nahen Gruppe geführt hätte. Darüber, welche beiden Mitglieder der unionsnahen Gruppe entgegen der Unionsposition abgestimmt hatten, spekulierte man in

---

der Presse nicht. Kurt Beck kündigte an, den Rechtsweg zu beschreiten, und reichte schließlich im Januar 2011 eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ein. Die Reaktion der Presse auf das Abstimmungsergebnis fiel entsprechend harsch aus. Am 10. Dezember 2009 wählte der Verwaltungsrat Peter Frey einstimmig – d. h., er erhielt alle Stimmen der 12 Anwesenden, zwei Räte fehlten – zum neuen ZDF-Chefredakteur.

Das Entscheidungsgremium ZDF-Verwaltungsrat ist zum großen Teil mit aktiven und ehemals aktiven bundes- und landespolitischen Eliten besetzt. Neben fünf amtierenden Ministerpräsidenten sitzen acht weitere Mitglieder, die vom Fernsehrat gewählt werden, im Verwaltungsrat, außerdem ein Vertreter des Bundes. Von Ende 2008 bis Ende 2009, während intern und öffentlich über die Vertragsverlängerung des ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender debattiert wurde, waren die acht gewählten Mitglieder ausschließlich einflussreiche ehemalige und aktive Funktionsträger. Lediglich zwei Mitglieder bezeichneten sich als politisch unabhängig, als Graue, wurden aber auch dem unionsnahen Freundeskreis zugerechnet. Die Analyse der *Kommunikations- und Informationsbeziehungen* im Fall Brender zeigte, dass alle Verwaltungsräte mit den informellen Aspekten des Regierens sowie den Spielregeln des politischen Tagesgeschäfts vertraut und in elitäre Kommunikationsbeziehungen (Policy-Netzwerk) eingebunden waren. Alle Akteure kommunizierten sowohl innerhalb des ZDF als auch außerhalb mit anderen, nicht unmittelbar beteiligten Eliten. Die Mitglieder des Verwaltungsrates, insbesondere die acht vom Fernsehrat berufenen, verband eine jahrelange Zusammenarbeit in den Gremien, aber auch in anderen politischen Zusammenhängen miteinander, was zu stabilen kommunikativen Beziehungen innerhalb der Gremien, aber auch in die Führungsebene des Senders und in elitäre Kreise aus Politik- und Medienvertretern außerhalb, hier insbesondere in die Staatskanzleien Rheinland-Pfalz und Hessen, in die Parteizentralen von SPD und CDU sowie in das Kanzleramt geführt hatte. Das Elitenetzwerk wurde im Fall Brender von den Akteuren stark frequentiert, zu Beginn ausschließlich informell. Als wichtige Plattform für die vernetzte informelle Kommunikation zeigten sich die Freundeskreise innerhalb der ZDF-Gremien, die als informelle Strukturen bereits theoretisch erkannt wurden, was sich empirisch bestätigte. Sowohl Mitglieder des roten als auch des schwarzen Freundeskreises bestätigten, dass hier jeweils Vorabsprachen zur Positionierung getroffen wurden. Am Fall Brender waren Personen beteiligt, die aufgrund ihrer ranghohen Funktionen (z. B. Ministerpräsidenten) in engmaschige Policy-Netzwerke eingebunden waren. Die persönlichen und professionellen Beziehungen der Akteure zueinander ermöglichten Kommunikation über die formale Ebene des Verwaltungsrates hinaus auf informeller Ebene, welches eine weitere Handlungsebene für den Lösungsweg eröffnete. Zwischen Koch und Brender bestand keine persönliche Beziehung, einen informellen Austausch untereinander lehnten beide ab.

Für die Journalisten gestaltete sich der Zugang zu Informationen über den Fall Brender als schwierig, öffentlich äußerte sich so gut wie keiner der Beteiligten zum internen Stand der

---

Debatte. Der Zugang gelang Journalisten nur auf informellen Weg, wofür sie ein breites und intaktes professionelles Netzwerk nutzen mussten. Direkter Zugang gelang hier leichter Vertretern der sogenannten Qualitätsmedien, also Tages- und Wochenzeitungen, die die Beteiligten selbst als seriös einschätzten. Nichtsdestotrotz kam es vor, dass selbst bei Kontaktaufnahme mit einem Verwaltungsratsmitglied dem Journalisten die Aussage verweigert wurde. Die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und Mitarbeiter des ZDF zeigten sich dagegen etwas auskunftswilliger gegenüber Journalisten, außerdem zeigten die SPD-nahen Verwaltungsräte und das SPD-nahe Umfeld eine tendenziell höhere Bereitschaft sich zu äußern als die CDU-nahen Räte. Sowohl ZDF-Interne als auch Verwaltungsratsmitglieder und externe Journalisten bestätigten in den Interviews, dass innerhalb des Senders ZDF eine politische Infiltration über Journalisten besteht, die sich zum Vorteil einer politischen Richtung beeinflussen lassen. Ein Befragter bezeichnete dies sogar als „Normalität“ zwischen Politikern und Medienschaffenden, ein anderer sprach von „Seilschaft“. Die Mitglieder der Geschäftsleitung des ZDF standen über einen Zeitraum von etwas über einem Jahr in sehr intensivem Austausch über den Sachverhalt, sehr häufig sprachen Chefredakteur und Verwaltungsdirektor in dieser Zeit miteinander. Die Beziehung zwischen Chefredakteur und Intendant wird dagegen als professionell, aber nicht konfliktfrei beschrieben. Aufgrund der persönlichen Betroffenheit gab es im Fall Brender eine Solidarität unter Journalisten, was alle Befragten bestätigen konnten.

Als die am höchsten bewertete *Form der informellen Kommunikation* konnte das vertrauliche bilaterale Gespräch identifiziert werden. Es wurde im Fall Brender am häufigsten gewählt, wenn es darum ging, Positionen zu erörtern, Einfluss zu nehmen oder Informationen weiterzugeben und zu erhalten. Der informelle Austausch in den Freundeskreisen bzw. in den parteipolitisch geeinten Gruppen im Verwaltungsrat wurde ebenfalls als geeigneter Rahmen bestimmt, der seine Funktion für die Positionsfindung und Vorabsprachen erfüllte und intensiv genutzt wurde. Informelle Kommunikation spielte im Fall Brender eine entscheidende, formale Kommunikation eine sehr untergeordnete Rolle im Entscheidungsfindungsprozess. Weitere Formen der informellen Kommunikation neben der formalen Kommunikation im Fall Brender zeigten sich darin, dass zwischen Herbst 2008 und Herbst 2009 neben den formalen Gremiensitzungen sehr regelmäßig interne Gespräche zwischen den Mitgliedern der Geschäftsleitung und zwischen einzelnen Personen der Geschäftsleitung geführt wurden. Die Freundeskreise trafen sich ebenfalls regelmäßig zum Thema. Unter den roten Verwaltungsräten wurde weniger intensiv gestritten als unter den schwarzen Räten, die die interne Diskussion als länger, intensiver und ausdauernder beschrieben. Einzelne schwarze Räte führten Vier-Augen-Gespräche mit dem Verwaltungsdirektor Hans-Joachim Suchan. Es gab Gespräche am Rande von Gremiensitzungen unter einzelnen Verwaltungsräten, einzelne Gespräche gab es auch mit Brender. Aufgabe des Intendanten war es, im Vorfeld der Abstimmung Sondierungsgespräche zu führen und die Stimmung zu testen. Dafür wählte Schächter ausschließlich die informelle Ebene und sprach einzelne Räte, die er selbst als einfluss-

---

reich einschätzte, an. Die interne Debatte blieb von Herbst 2008 bis Februar 2009 von der Öffentlichkeit unentdeckt. Erst durch eine Indiskretion gegenüber dem Focus gelangte der Fall zu öffentlicher Aufmerksamkeit. Deutliche Hinweise gehen auf Edmund Stoiber als informellen Tippgeber zurück. Das Vorgehen stieß auf Unverständnis unter den schwarzen Räten, da die vertrauliche Kommunikation zwischen dem Rat und dem Journalisten nicht zuvor im Freundeskreis abgesprochen wurde. Die Entscheidung, dass Koch sich in einem Interview öffentlich äußerte, wurde in einer Telefonkonferenz der schwarzen Verwaltungsräte gemeinsam getroffen. Als Grund nannten die Experten den wachsenden Druck der Öffentlichkeit auf die Verwaltungsräte. Die bis dahin auffällige Zurückhaltung der Verwaltungsräte, mit Journalisten zu sprechen, begründeten die schwarzen Räte mit der Vertraulichkeit von Personalentscheidungen. Der Umgang mit Journalistenanfragen war ebenfalls Thema der informellen Kommunikation unter den schwarzen Räten, wozu Absprachen getroffen wurden, die jedoch nicht verbindlich waren. Die informelle Kommunikation mit Journalisten erfüllte für die schwarzen Räte zwei Funktionen: Da die öffentliche Debatte zu Ungunsten Kochs ausfiel, konnten die Räte informell für die Zustimmung zu Kochs Position werben, zweitens aber sich rechtfertigen, wenn sie sich nicht äußerten. Über das Abstimmungsergebnis, welcher Rat wie abgestimmt hatte, gab es öffentlich keine Informationen, zumal die Wahl geheim war. Alle befragten Verwaltungsräte wussten jedoch, welches Mitglied wie abgestimmt hatte. Darüber wurde auf informeller Ebene kommuniziert. Die Befragten bewerteten die Möglichkeiten der informellen Kommunikation im Fall Brender als wichtiger als die formalen.

Der parteipolitische Einfluss innerhalb der Gremien war erheblich, wie die Analyse der Bedingung *Parteizugehörigkeit* ergab. Konkret wiesen die Interviewten darauf hin, dass insbesondere die schwarzen Verwaltungsräte unter Druck standen, entlang der Parteilinie ihrer Gruppe zu stimmen. Parteizugehörigkeit wirkte sich entscheidend auf die Positionierung der Akteure sowohl auf CDU- als auch auf SPD-Seite aus. Parteipolitische Einflussnahme auf die Entscheider war im Fall Brender stark repräsentiert. Die Feststellung, durch wachsende private Konkurrenz und die schwindende Relevanz öffentlich-rechtlicher Formate sinke auch der parteipolitische Druck im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, konnte für den Fall Brender und das ZDF nicht bestätigt werden. Die befragten Verwaltungsräte schätzten den Einfluss Einzelner durch die Zugehörigkeit zu einem informellen Freundeskreis im ZDF als besonders höher ein als ohne diese Zugehörigkeit. Die Entscheidung der CDU-nahen Räte gegen die Vertragsverlängerung Brenders entstand nicht aus der Motivation, einen als SPD-nah eingestuften Chefredakteur durch einen konservativen Nachfolger zu besetzen, was in der Erhebung eindeutig festgestellt werden konnte. Keiner der Räte bestätigte ein solches Vorhaben, und umgesetzt wurde es letztlich auch nicht, da mit Peter Frey ein ebenfalls von den Befragten als unabhängig erkannter Chefredakteur folgte. Brender galt als unabhängig, wurde aber nach dem senderinternen Proporz den Sozialdemokraten zugeordnet, traditionell gehört der Intendant zum konservativen Kreis. Die Position der schwarzen Räte gegen die Vertragsver-

---

längerung wurde öffentlich als geschlossene Haltung wahrgenommen, intern war auch diese strittig, einige Mitglieder äußerten Zweifel. Unter den schwarzen Räten sah man zu Beginn sogar Potenzial für eine Einigung des Gesamtgremiums. Die hohe Druckkulisse und die Fraktionsdisziplin in der Gruppe der CDU-nahen Räte wurden jeweils von den roten Verwaltungsräten und den ZDF-Internen angesprochen, die CDU-Nahen bezeichneten sich als unabhängig in ihren Entscheidungen im Gremium. Die Fraktionsdisziplin galt demnach nur für die Mitglieder in aktiven politischen Ämtern. Unter den Mitgliedern herrschte eine Erwartungshaltung, einheitlich mit ihren jeweiligen Gruppen abzustimmen. Das Interesse politischer Mandatsträger, durch die Mitgliedschaft in einem der Gremien Einfluss auf senderinterne Entscheidungen zu üben, ist nach wie vor groß.

Die befragten Journalisten und die ZDF-Internen schätzten den parteipolitischen Einfluss auf Personalentscheidungen im Fall Brender für die Pressefreiheit als gefährdender ein als die politischen Akteure. Die öffentliche Berichterstattung über den Fall sensibilisierte das Publikum für das Thema des parteipolitischen Einflusses auf senderinterne Entscheidungen auch für zukünftige, ähnlich gelagerte Fälle. Bereits Lesmeister (2008) konnte in der Befragung politischer und journalistischer Eliten feststellen, dass die informelle Kommunikation für beide Elitengruppen in Bezug auf die Funktionserfüllung bedeutend ist. Lesmeisters Analyse der *Relevanz* informeller Kommunikation bestätigt die theoretische Annahme aus dem Konzept der informellen politischen Kommunikationskultur, informelle Kommunikation diene den Akteuren zur Leistungssteigerung. Beiden Akteuren reichte die formale Kommunikation nicht aus, dies bestätigen auch die Ergebnisse der vorliegenden Studie. Im Fall Brender setzten die Akteure informelle Kommunikation bewusst ein, mit dem Ziel, den Konflikt intern und ohne öffentliche Begleitung beizulegen, was scheiterte. Gespräche mit Journalisten fanden meistens „Unter drei“ statt. Informelle Kommunikation war im Fall Brender die am häufigsten von Journalisten genutzte Ebene, um an Informationen zu kommen, was zur Qualität der Berichterstattung maßgeblich beitrug. Die Informationen, die auf der Hinterbühne kommuniziert wurden, halfen den Journalisten bei der Einordnung öffentlich bekannter Fakten in den Zusammenhang, um ein komplexeres Bild rekonstruieren zu können. Der Entscheidungsprozess wurde dadurch transparenter. Die Journalisten im Gegensatz zu den Politikern stufte die informelle Kommunikation im Fall Brender als äußerst relevant ein. Informelle Kommunikationswege suchten die politischen Akteure weniger zu Journalisten. Innerhalb der informellen Gremienstrukturen wurde dagegen sehr intensiv kommuniziert. Indem die interne Debatte über den Chefredakteursvertrag öffentlich wurde, konnten die Medien der Dominanz der Politik in der informellen Kommunikation entgegenwirken. Die politischen Akteure empfanden die Veröffentlichung der Internas als *Machtverlust* über Entscheidungen innerhalb des Senders. Die Veröffentlichung trug zur Legitimierung der Entscheidung bei.

Alle Akteure stimmten dem Comment des informellen Austauschs im Fall Brender zu. Es wurde erkannt, dass sich die Akteure im Fall Brender neben den im stark formalisierten ZDF-

---

Staatsvertrag geregelten normativen Aufgaben auf ein informelles Regelwerk aus *Spielregeln*, *Traditionen* und *Konventionen* verständigt hatten, die den Akteuren erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffneten, indem sie die Regeln der formalen Ebene auf der informellen Ebene interpretieren und weitreichender auslegen konnten. Die Verständigung über ein informelles Regelwerk kann nur informell gelingen. Auffällig war, dass sich die Verwaltungsräte gegenüber Journalisten oft auf das Formale zurückzogen, um zu begründen, warum sie sich nicht äußerten (Vertraulichkeit von Personalentscheidungen), obwohl sie informell die Möglichkeit gehabt hätten, sich zu erklären. Die von Koch im Interview mit der FAZ vorgebrachten formalen Gründe, die gegen Brender sprechen sollten, wurden intern nicht akzeptiert, auch nicht von den CDU-nahen Verwaltungsräten. Hier zeigte sich deutlich eine Diskrepanz zwischen der Darstellung des Sachverhalts auf der Vorderbühne und der Version der Hinterbühne. Nach Aussage einiger Befragter aus der CDU-nahen Gruppe zog sich Koch öffentlich auf formale Gründe zurück, um öffentliche Kritik an der Person Brenders zu vermeiden, was gemeinhin gegen das Comment verstoßen hätte. Die Proporzregel konnte im Fall Brender als politische Konvention bestimmt werden. Demnach richteten die jeweiligen Freundeskreise ihre Personalvorschläge nach parteipolitischem Proporz aus, um die Führungsebene des Senders politisch auszutarieren. Brenders Amtszeit war durch Brüche mit den traditionellen Regeln und informellen Absprachen im ZDF geprägt, was ohne Konflikte nicht möglich gewesen wäre. Hierin liegt der wahrscheinlichste Grund für Brenders Abwahl. Die Analyse der Expertenaussagen zum informellen Regelwerk im ZDF bestätigt, dass Brenders Bekenntnis zum unabhängigen Journalismus und vor allem dessen Durchsetzung im ZDF ein Novum darstellten, welches mit langen Traditionen aufräumte. Für einige Räte war das die Motivation, Brenders Vertrag nicht zu verlängern. Zu dieser Erkenntnis konnte nur die Analyse der informellen Kommunikation gelangen, da sich keine offiziell geäußerte Darstellung mit diesem Ergebnis deckt.

Aus Sicht der politischen Elite sind Vertrauen, Seriosität und Elitestatus des Journalisten bzw. des von ihm vertretenden Mediums zentrale *Voraussetzungen* informeller Kommunikation. Im Fall Brender ermöglichten zudem Vertrauen und Freundschaft am ehesten informelle Kommunikation. Ohne persönlichen Kontakt gelang der direkte Kontakt zu einzelnen Räten nur den Leitmedien. *Loyalität* der Verwaltungsräte gegenüber bestimmten Personen im ZDF prägte den Entscheidungsprozess maßgeblich. Eine sehr hohe persönliche Loyalität empfanden die CDU-nahen Räte gegenüber dem Intendanten. Die schwarzen Räte sahen sich in einer Zerreißprobe, da sie Brender abwählen wollten, ohne den Intendanten zu beschädigen, der Brender weiterhin vorschlug. Als *Motiv* wird informell ein persönliches Problem der schwarzen Räte mit Brender deutlich. Öffentlich wurde dies nicht geäußert. Insbesondere die schwarzen Räte nutzten daher die informelle Kommunikation, um eine Position abzustimmen, die zur Abwahl Brenders führte. Im SPD-nahen Umfeld, in dem die Loyalität zum Chefredakteur traditionell höher ist als zum Intendanten, wurde ebenfalls informell Kritik an Brender geäußert. Im vertraulichen Rahmen der Hinterbühne liegt die Motivation auf der

---

Konsensfindung, nicht auf der politischen Inszenierung. Durch die öffentliche Debatte sah sich die Mehrheit der schwarzen Verwaltungsräte nicht mehr in der Lage, intern einen Kompromiss zu finden. Die öffentliche Debatte führte zu einer Verfestigung der Positionen sowohl innerhalb des Gremiums als auch beim Intendanten. Der allgemeine Rückschluss, die öffentliche Berichterstattung verhindere den internen Lösungsweg, ist nicht erlaubt. Öffentlichkeit diene im Fall Brender als regulierender Faktor, um informelle Strukturen im ZDF aufzuzeigen und aufzubrechen, was auf längere Sicht zu mehr Glaubwürdigkeit und Legitimität von Entscheidungen von Formalgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Träger politischer Kommunikation beitragen wird. Die befragten Räte und ZDF-Mitarbeiter nahmen den öffentlich bekannten Verlauf des Falles dagegen als schädlich für den Sender wahr.

Lesmeister (2008) zeigt, dass sich die Rollenwahrnehmungen von Politikern und Journalisten auf der informellen Hinterbühne gegenüber denen der Vorderbühne verändern. Generalisierte Rollenbilder lassen sich für Informalität nicht definieren, da man sich im informellen Rahmen differenzierter wahrnimmt und individueller begegnet. Auch im Fall Brender können keine Aussagen über Rollen in der informellen Kommunikation generiert werden. Die Akteure sind als Individuen zu betrachten, die ihre jeweilige Rolle personalisiert ausfüllten. An die Akteure im Fall Brender wurden Erwartungen herangetragen, die sie erfüllen müssen, sollen oder können und die bei Nichterfüllung fast immer negativ sanktioniert wurden. Die Erwartungen an die Rollen im Fall Brender speisten sich aus Erfahrung und eigener Einschätzung der Beteiligten für sich selbst und andere. Die *Analyse des Selbst- und Fremdbildes der Rollen* im Fall Brender konnte Aufschluss über die von den Einzelnen gewählten Handlungsoptionen geben und so zum besseren Verständnis ihrer Entscheidungen beitragen.

Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zur Forschung über informelle politische Kommunikation und ihren Einfluss auf interne Entscheidungsprozesse. Die systematische Analyse des Falls Brender anhand des Konzepts der informellen politischen Kommunikationskultur nach Lesmeister (2008) bringt Ergebnisse hervor, die der Öffentlichkeit aus der umfangreichen Berichterstattung nicht bekannt waren. Der Fall wurde in der vorliegenden Studie sowohl auf formeller (öffentlicher) Ebene als auch auf informeller Ebene anhand einer dichten Datenbasis rekonstruiert und sie kann damit der vergleichenden Politikwissenschaft zur Verfügung gestellt werden.

Der Fall Brender ist damit rekonstruiert, aber nicht beendet. Er hat weitreichende Konsequenzen für die Strukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt ZDF und darüber hinaus für das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und die darin verorteten Gremien, welche durch die aus dem Fall Brender resultierende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts neu strukturiert werden müssen. Nach dem Urteil schrieb die Journalistin Claudia Tieschky dazu:

---

„Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts befreit das ZDF von einer unglaublichen Last. Die Entscheidung, den Einfluss von Staat und Parteien zurückzudrängen, sprengt ein System, das den Sender in politische Pfründe aufgeteilt hatte. Ironie der Geschichte: Das System hat seine Abschaffung selbst befördert.“<sup>158</sup>

Durch die neue formale Struktur in den Entscheidungsgremien werden sich auch die informellen Strukturen und das informelle Comment innerhalb des Senders zwangsläufig verändern müssen. Es bleibt in jeder Hinsicht spannend.

---

<sup>158</sup> Tieschky, Claudia: „Irrsinn hinter Tapetentüren“, in: *sueddeutsche.de* vom 25. März 2014

---

## Anhang

### Literaturverzeichnis

#### **A**

Alemann, Ulrich von (1994): Grundlagen der Politikwissenschaft. Ein Wegweiser. Opladen: Leske+Budrich.

Alemann, Ulrich von (1994a): Schattenpolitik, in: Alemann, Ulrich von: Vier Essays. polis Nr. 28. Hagen, S. 25-36

Alemann, Ulrich von (Hrsg.) (1995): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Alemann, Ulrich von (2001a): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich.

Alemann, Ulrich von (2001b): Repräsentation, in: Nohlen, Dieter: Kleines Lexikon der Politik. München: Verlag C.H. Beck oHG, S. 337-440

Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (2002): Parteien in der Mediendemokratie – Medien in der Parteiendemokratie, in: Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (Hrsg.): Parteien in der Mediendemokratie. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 15-41

#### **B**

Baugut, Philip/Grundler, Maria-Theresa (2009): Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie. Eine Analyse der Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten in Berlin. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bentele, Günter/Beck, Klaus (1994): Information – Kommunikation – Massenkommunikation: Grundbegriffe und Modelle der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, in: Jarren, Ottfried (Hrsg.): Medien und Journalismus 1. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 16-50

Beyme, Klaus von (1991): Informelle Komponenten des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.)/unter Mitarbeit von Lars Kastning: Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske+Budrich, S. 31-50

Beyme, Klaus von (1993): Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Blumler, Jay G./Gurevitch, Michael (1995): The Crisis of Public Communication. London, New York: Routledge.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2002): Expertenwissen und Forschungspraxis: Die modernisierungstheoretische und methodische Debatte um die Experten, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich, S. 7-29

Bürklin, Wilhelm (1997): Die Potsdamer Elitestudie von 1995: Problemstellungen und wissenschaftliches Programm, in: Bürklin, Wilhelm/Rebenstorff, Hilke et al.: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich, S. 11-34

---

Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke et al. (1997): Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich.

## **D**

Dahrendorf, Ralf (2006): Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle. 16. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Degenhart, Christoph (2010): Verfassungswidrige Zusammensetzung der Gremien des ZDF? Anmerkungen zum aktuellen Verfassungskonflikt, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Nr. 14, 29. Jahrgang, 30. Juli 2010. München, Frankfurt am Main: Verlag C.H. Beck, S. 877-880

Deppenheuer, Otto (Hrsg.) (2001): Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Detjen, Joachim (1998): Pluralismus, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 275-291

Dietz, Simone (1995): Die Legitimationsmacht der Öffentlichkeit: Die öffentliche Meinung der Mediendemokratie, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 115-131

Dohle, Marco/Blank, Christoph/Vowe, Gerhard (2012): Wie sehen Parlamentarier den Einfluss der Medien? Ergebnisse einer Befragung der Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 43, 2, S. 376-388

Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans Mathias/Pfetsch, Barbara (Hrsg.) (1993): Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Donsbach, Wolfgang/Wilke, Jürgen (2009): Rundfunk, in: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer-Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 593-650

## **E**

Eifert, Martin (2005): Selbstregulierung und Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Ridder, Christa-Maria/Langenbacher, Wolfgang R./Saxer, Ulrich/Steininger, Christian (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 41-53

## **F**

Felder, Michael/Grunow, Dieter (2003): Das administrative Kommunikationsmanagement. Von der Implementations- zur Entscheidungsvorbereitung, in: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 29-51

Finckh, Andreas (1997): Rundfunkfreiheit zwischen Regierungseinfluß und Parteienproporz: zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Südwestdeutschland durch den SWR-Staatsvertrag, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 36. Jahrgang, 138, Heft 2, Juni 1997, S. 8-15

Flick, Uwe (1995): Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

---

Flick, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung: eine Einführung*. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.) (2011): *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Fraenkel, Ernst (2011): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 9., erweiterte Auflage (Erstausgabe 1964). Stuttgart: UTB.

Frank, Götz (1995): *Statt Staatsferne Parteienproporz. Zur Situation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, in: Nahamowitz, Peter/Breuer, Stefan (Hrsg.): *Politik – Verfassung – Gesellschaft: Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven*. Otwin Massing um 60. Geburtstag. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 321-333

Frech, Jannis (2013): *Die Causa Koch/Breder – Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Fokus der Berichterstattung überregionaler Printmedien*. München und Ravensburg: Grin Verlag GmbH.

Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hanns (Hrsg.) (1995): *Lexikon der Soziologie*. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

## G

Gerhards, Jürgen (1994): *Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch*, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77-105

Gerhards, Jürgen (1998): *Öffentlichkeit*, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 268-274

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Göhler, Gerhard (Hrsg.) (1995): *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Goffman, Erving (2009): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. München: Piper. (Erstausgabe 1959)

Grothe, Thorsten et al. (2002): *Das gesellschaftsplurale Ordnungs- und Kontrollmodell des deutschen Rundfunks – Überlegungen zu einer Reform. Ergebnisse einer Expertendiskussion unter Beteiligung von Thorsten Grothe, Werner Hahn, Victor Henle, Lothar Jene, Matthias Knothe, Michael Sagurna und Frank Scherer*, in: Wolfgang Schulz (Hrsg.): *Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform*. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, S. 21-32

Grunden, Timo (2014): *Informelle Machtarchitekturen im parlamentarischen Regierungssystem – Zur Analyse der Entstehung, Funktion und Veränderung informeller Institutionen*, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS, S. 17-49

Gurr, Judith (2014): *Tony Blair and the Beautiful People. Funktionen informeller persönlicher Beziehungen innerhalb politischer Führungskreise*, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS, S. 305-322

---

## H

Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuauflage (Erstausgabe 1962). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Habermas, Jürgen (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Held, Thorsten/Sankol, Barry (2002): Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks – Überblick über die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur, in: Wolfgang Schulz (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, S. 9-19

Hermanni, Alfred-Joachim (2008): Medienpolitik in den 80er Jahren. Machtpolitische Strategien der Parteien im Zuge der Einführung des dualen Rundfunksystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Herzog, Dietrich (1991): Brauchen wir eine Politische Klasse?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 50, S. 3-13

Herzog, Dietrich (1993): Die Funktion des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13-52

Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (2003): Einführung, in: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 7-14

Hoffmann, Jochen (2003): Inszenierung und Interpenetration. Das Zusammenspiel von Eliten aus Politik und Journalismus. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Hoffmann-Lange, Ursula (1992): Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen: Leske+Budrich.

Hoffmann-Lange, Ursula (2004): Die Elitenstruktur moderner demokratischer Gesellschaften, in: Gabriel, Oscar W./Neuss, Beate/Rüther, Günther (Hrsg.): Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft. Düsseldorf: Droste Verlag GmbH, S. 25-40

Holtz-Bacha, Christina (1994): Entfremdung von der Politik durch „Fernseh-Politik“? – Zur Hypothese von der Videomalaise, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, S. 123-133

## J

Jank, Klaus Peter (1967): Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes: eine systematische Darstellung ihrer organisatorischen Grundlagen. Berlin: Duncker Humblot.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2011): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 3., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

---

Jarren, Otfried/Grothe, Thorsten/Rybarczyk, Christoph (1993): Medien und Politik – eine Problem-  
skizze, in: Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans Mathias/Pfetsch, Barbara (Hrsg.):  
Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gü-  
tersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 9-44

Jarren, Otfried/Imhof, Kurt/Blum, Roger (2000): Einleitung, in: Jarren, Otfried/Imhof, Kurt/Blum,  
Roger (Hrsg.): Zerfall der Öffentlichkeit? Reihe: Mediensymposium Luzern, Band 6. Wiesbaden: VS  
Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-15

Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich (1998): „Politische Kommunikation“ als Forschungs- und als politi-  
sches Handlungsfeld: Einleitende Anmerkungen zum Versuch der systematischen Erschließung, in:  
Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokrati-  
schen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13-20

Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politische Kommunikation in der de-  
mokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jestaedt, Matthias (2001): Zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit – Der Staat der offenen Ge-  
sellschaft: Was darf er verbergen?, in: Deppenheuer, Otto (Hrsg.): Öffentlichkeit und Vertraulichkeit.  
Theorie und Praxis der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 67-110

## K

Kaina, Victoria (2004): Was sind Eliten?, in: Gabriel, Oscar W./Neuss, Beate/Rüther, Günther  
(Hrsg.): Konjunktur der Köpfe? Eliten in der modernen Wissensgesellschaft. Düsseldorf: Droste Ver-  
lag GmbH, S. 16-24

Kastning, Lars (1991): Informelles Regieren – Annäherungen an Begrifflichkeit und Bedeutungsgehalt,  
in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.)/unter Mitarbeit von Lars Kastning: Regieren in  
der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Füh-  
rung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske+Budrich, S. 69-78

Kepplinger, Hans Mathias (1993): Am Pranger: Der Fall Späth und der Fall Stolpe, in: Donsbach,  
Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans Mathias/Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Beziehungsspiele –  
Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Verlag Ber-  
telsmann Stiftung, S. 159-220

Kepplinger, Hans Mathias (2009): Politikvermittlung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen-  
schaften/GWV Fachverlage GmbH.

Kepplinger, Hans Mathias/Hartmann, Thomas (1989): Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fern-  
sehräte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung. Frankfurt am Main: Insti-  
tut für Medienentwicklung und Kommunikation GmbH (IMK).

Kevenhörster, Paul (1998): Repräsentation, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.):  
Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opla-  
den: Westdeutscher Verlag, 292-297

Kirchberg, Christian (2012): Der Fall Brender und die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rund-  
funk. Karlsruher Dialog zum Informationsrecht. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing.

König, Klaus (1991): Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum, in: Hartwich,  
Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.)/unter Mitarbeit von Lars Kastning: Regieren in der Bundes-  
republik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entsch-  
eidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske+Budrich, S. 203-220

Korte, Karl-Rudolf (2003a): Information und Entscheidung. Die Rolle von Machtmaklern im Ent-  
scheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzei-  
tung Das Parlament, B43 vom 20. Oktober 2003, S. 32-38

---

Korte, Karl-Rudolf (2003b): Maklermacht. Der personelle Faktor im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren, in: Hirscher, Gerhard/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 15-28

Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2009): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.) (2013): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS.

Kropp, Sabine (2003): Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B43 vom 20. Oktober 2003, S. 23-31

## **L**

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz.

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hrsg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Leibholz, Gerhard (1966): Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 3. Auflage. Berlin: De Gruyter.

Lesmeister, Christiane (2008): Informelle politische Kommunikationskultur. Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Luhmann, Niklas (2004): Die Realität der Massenmedien. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

## **M**

Machatzke, Jörg (1997): Die Potsdamer Elitestudie – Positionsauswahl und Ausschöpfung, in: Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke et al.: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich, S. 35-68

Mahrenholz, Ernst Gottfried (1995): Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), 39. Jahrgang, Sonderheft. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 508-513

Maletzke, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation: Theorie und Systematik. Hamburg: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg.

Marcinkowski, Frank (1994): Irritation durch Programm. Wie kommunizieren Politik und Rundfunk?, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, S. 51-65

Marschall, Stefan/Strünck, Christoph (2004): Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? Einleitung, in: Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan/Strünck, Christoph: Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11-28

Mayring, Philipp (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz.

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. 10., neu ausgestattete Auflage. Weinheim: Beltz.

---

Mayring, Philipp/Gläser-Zikuda, Michaela (Hrsg.) (2008): Die Praxis der qualitativen Inhaltsanalyse. 2., neu ausgestattete Auflage. Weinheim: Beltz.

McQuail, Denis (1983): Mass Communication Theory. An Introduction. London: Sage.

Meier, Henk Erik (2004): Der Einfluss des Fernsehates auf die Angebotspolitik des ZDF. Ein empirischer Beitrag zur aktuellen Debatte um die Zukunft der Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Band 27, Heft 2. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 149-166

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 465-479

Meyn, Hermann (1994): Journalisten als Instrumente der Politik?, in: Bertelsmann Briefe, Heft 132, S. 19-21

Meyn, Hermann/Tonnemacher, Jan (2012): Massenmedien in Deutschland. 4., völlig überarbeitete Neuauflage. Konstanz, München: UVK.

Michels, Robert (1911): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Leipzig: Klinkhardt.

Mieg, Harald A./Brunner, Beat (2004): Experteninterviews. Reflexionen zur Methodologie und Erhebungstechnik, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 30, S. 199-222

Miegel, Meinhard (1992): Nachdenken über Eliten, in: Leif, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Klein, Ansgar (Hrsg.): Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand. Bonn, Berlin: Bouvier Verlag, S. 66-82

Mosca, Gaetano (1950): Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft. Bern: A. Francke AG (deutsche Übersetzung des 1896 erschienenen Originals *Elementi di scienza politica*).

## N

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-41

Neidhardt, Friedhelm (2007): Massenmedien im intermediären System moderner Demokratien, in: Jarren, Otfried/Lachenmeier, Dominik/Steiner, Adrian (Hrsg.): Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 33-47

Nieland, Jörg-Uwe (2013): Informelle Kommunikationskultur. Netzwerke zwischen Spitzenakteuren der Politik und des Journalismus, in: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 400-410

Noelle-Neumann, Elisabeth (1988): Das Fernsehen und die Zukunft des Lesens, in: Fröhlich, Werner D./Zitzlsperger, Rolf/Franzmann, Bodo (Hrsg.): Die verstellte Welt: Beiträge zur Medienökologie. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 222-254

Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.) (2009): Fischer-Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

---

## P

- Pannes, Tina (2011): Dimensionen informellen Regierens. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 35-91
- Pareto, Vilfredo (1955): Allgemeine Soziologie. Tübingen: Mohr.
- Patzelt, Werner J. (2004): Handlungsprobleme der deutschen politischen Elite, in: Hitzler, Ronald/Hornbostel, Stefan/Mohr, Cornelia (Hrsg.): Elitenmacht. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 177-190
- Perloff, Richard M. (1998): Political Communication. Politics, Press and Public in America. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich, S. 113-130
- Pfetsch, Barbara (1998): Bürger – Publikum, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 406-413
- Pfetsch, Barbara (2003): Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Pfetsch, Barbara (2005): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Träger der politischen Kommunikation, in: Ridder, Christa-Maria/Langenbacher, Wolfgang R./Saxer, Ulrich/Steininger, Christian (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, S. 240-251
- Pfetsch, Barbara/Mayerhöffer, Eva (2011): Vordergründige Nähe. Zur Kommunikationskultur von Politik- und Medieneliten in Deutschland, in: Medien & Kommunikationswissenschaft, 59. Jahrgang, Heft 1. Hamburg: Hans-Bredow-Institut, S. 40-59
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Plog, Jobst (1981): Organisation und gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks, in: Aufermann, Jörg/Scharf, Wilfried/Schlie, Otto (Hrsg.): Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 52-62
- Polenz, Ruprecht (2010): Nur die Befriedigung von Querulanten? – Das Beschwerdemanagement des Fernsehrats, in: Zweites Deutsches Fernsehen: ZDF Jahrbuch 2009. Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2009. Mainz: ZDF, S. 57-60
- Potapova, Katerina (2014): Zur Kritik des Konzepts ‚Informelles Regieren‘, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse. Wiesbaden: Springer VS, S. 99-117

---

## Q

Quandt, Siegfried/Ratzke, Dietrich (1989): Hintergrundinformation als journalistische Aufgabe. Praktische Erfahrungen – theoretische Perspektiven, in: Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung. 34. Jahrgang 1989, Heft 1-2, Januar-Juni 1989. Konstanz: Universitätsverlag, S. 117-121

## R

Rebenstorf, Hilke (1995): Die Politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

Robinson, Michael J. (1976): Public Affairs Television and the Growth of Political Malaise: The Case of "The Selling of the Pentagon", in: The American Political Science Review, 70, S. 409-432

Rüb, Friedbert W. (2014): Informelles Regieren – oder: Vergeblicher Versuch, die Farbe eines Chamäleons zu bestimmen, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse. Wiesbaden: Springer VS, S. 51-80

Rubin, Herbert J./Rubin, Irene S. (2005): Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data. Second edition. London: Sage.

Rudzio, Wolfgang (1991): Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.)/unter Mitarbeit von Lars Kastning: Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske+Budrich, S. 125-141

Rudzio, Wolfgang (2005): Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Rudzio, Wolfgang (2008): Informelles Regieren – Koalitionsmanagement der Regierung Merkel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 16/2008 vom 14. April 2008, S. 11-17

## S

Sarcinelli, Ulrich (1994): Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung, in: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, S. 35-50

Sarcinelli, Ulrich (1998): Mediatisierung, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 678-679 (Lexikonteil)

Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. 3., erweiterte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Sauer, Martina/Schnapp, Kai-Uwe (1997): Elitenintegration durch Kommunikation? Eine Analyse der Kontaktmuster der Positionseliten, in: Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke et al.: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen: Leske+Budrich, S. 239-283

Saxer, Ulrich (1993): Beziehungsspiele statt Streitkultur?, in: Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans Mathias/Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 317-319

---

Saxer, Ulrich (1998): System, Systemwandel und politische Kommunikation, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-64

Schabowski, Günter (2001): Ist Wissen Macht? – Wert und Unwert des Staatsgeheimnisses (2). Erfahrungen aus dem Arkanbereich der DDR, in: Depenheuer, Otto (Hrsg.): Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 111-124

Schäfer, Christian (2010): Die „Causa Brender“. Vom öffentlichen Streit um die Vertragsverlängerung des ZDF-Chefredakteurs zur Diskussion um politischen Einfluss auf den Rundfunk, in: Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung. Budrich-Journals. 59. Jahrgang, Heft 1, S. 111-119

Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 32, S. 621-634

Schenk, Michael (2009): Interpersonale Kommunikation, in: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer-Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 65-80

Schimank, Uwe (2007): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie, in: Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Grundlagentexte Soziologie. 3. Auflage. Weinheim, München: Juventa Verlag.

Schmid, Josef (1995): Expertengespräch und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 293-326

Schneider, Norbert (1981): Parteieneinfluß im Rundfunk, in: Aufermann, Jörg/Scharf, Wilfried/Schlie, Otto (Hrsg.): Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-126

Schöne, Helmar (2014): Informalität im Parlament: Forschungsstand und Forschungsperspektiven, in: Bröckler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse. Wiesbaden: Springer VS, S. 155-175

Schreckenberger, Waldemar (1994): Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/94, S. 329-346

Schulz, Winfried (1974): Bedeutungsvermittlung durch Massenkommunikation. Grundgedanken zu einer analytischen Theorie der Medien, in: Publizistik, 19. Jahrgang 1974, Heft 2, S. 148-164

Schulz, Winfried (2009): Kommunikationsprozess, in: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer-Lexikon Publizistik Massenkommunikation. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 169-199

Schulz, Winfried (2011): Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. 3., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.

Schulz, Wolfgang (2002): Einleitung: Reformbedarfe und Reformhindernisse, in: Schulz, Wolfgang (Hrsg.): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Materialien zur Diskussion um eine Reform. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 12. Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut, S. 5-7

Schulze-Fielitz, Helmuth (1984): Der informale Verfassungsstaat. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.

---

Strünck, Christoph (2006): Die hohe Kunst des Non-Agenda-Settings: Framing als Instrument politischer Kommunikation von Interessengruppen, in: Kamps, Klaus/Nieland, Jörg-Uwe: Regieren und Kommunikation: Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche, Perspektiven. Köln: Halem, S. 196-214

Stüwe, Klaus (2006): Informales Regieren. Die Kanzlerschaften *Gerhard Schröders* und *Helmut Kohls* im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/2006, S. 544-559

## T

Treibel, Jan (2014): Formales und informelles Führen und Folgen in Parteien. Ein mikropolitische Ansatz zur Analyse von internen Entscheidungsprozessen am Beispiel der FDP, in: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure, Prozesse. Wiesbaden: Springer VS, S. 323-349

Trinczek, Rainer (2002): Wie befrage ich Manager? Methodische und methodologische Aspekte des Experteninterviews als qualitativer Methode empirischer Sozialforschung, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich, S. 209-222

## W

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Besorgt von Johannes Winckelmann. Studienausgabe, 5., rev. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck. (1. Auflage 1921/1922)

Weege, Wilhelm (1992): Politische Klasse, Elite, Establishment, Führungsgruppen. Ein Überblick über die politik- und sozialwissenschaftliche Diskussion, in: Leif, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Klein, Ansgar (Hrsg.): Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand. Bonn, Berlin: Bouvier Verlag, S. 35-64

Wehmeier, Klaus (1979): Geschichte des ZDF: Entstehung und Entwicklung. Band 1: 1961-1966. Mainz: v. Hase & Koehler.

Weßels, Bernhard (1992): Zum Begriff der „Politischen Klasse“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 43. Jahrgang, September, S. 541-549

Wewer, Götrick (1991): Spielregeln, Netzwerke, Entscheidungen – auf der Suche nach der anderen Seite des Regierens, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrick (Hrsg.)/unter Mitarbeit von Lars Kastning: Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen: Leske+Budrich, S. 9-29

Wewer, Götrick (1998): Politische Kommunikation als formeller und als informeller Prozess, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 324-329

Wiesendahl, Elmar (1998): Parteienkommunikation, in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 442-449

Winands, Günter (2001): Ist Wissen Macht? Wert und Unwert des Staatsgeheimnisses (1). Erfahrungen aus dem Leitungsbereich des Kanzleramtes, in: Deppenheuer, Otto (Hrsg.): Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis der politischen Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 111-124

Wolton, Dominique (1990): Political Communication: The Construction of a Model, in: European Journal of Communication 5, Heft 1, S. 9-28

---

## Z

Zweites Deutsches Fernsehen (1998): Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft. Am Beispiel des ZDF. ZDF Schriftenreihe 54. Mainz: ZDF. (ZDF 1998)

## Quellenverzeichnis

### A

Abkommen über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms vom 17. April 1959

Anschlag, Dieter: „Ein Sender auf Kochkurs“, in: Rheinischer Merkur vom 3. Dezember 2009

Arnim, Prof. Dr. Hans Herbert von et al.: „Der Fall Brender. Ein Prüfstein für die Rundfunkfreiheit. Offener Brief von 35 deutschen Staatsrechtlern“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22. November 2009

### B

Brauck, Markus: „Mainz bleibt meins“, in: Der Spiegel vom 2. März 2009

Brauck, Markus et al.: „Raus da!“, in: Der Spiegel vom 23. November 2009

Büch, Max/Grimberg, Steffen: „Die Mär von der Staatsferne“, in: die Tageszeitung vom 27. November 2009

Bundesverfassungsgericht Pressemitteilung Nr. 26/2014 vom 25. März 2014

### D

Deutsche-Welle-Gesetz (Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“) vom 16. Dezember 1997, in der Fassung der 3. Änderung vom 15. Dezember 2004 (DWG 2004)

Deutschlandvertrag (Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten) vom 5. Mai 1955

### F

F.A.Z.: „Konsequenz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Dezember 2009

Fink, Hans-Jürgen/Renner, Kai-Hinrich: „Sparen bei der Kultur löst immensen Schaden aus“, in: Hamburger Abendblatt vom 26. November 2009

Frank, Joachim/Segler, Daland: „Ausgang ungewiss – trotz eines klaren 9 : 5“, in: Frankfurter Rundschau vom 27. November 2009

### G

Gerwien, Tilman: „Kalt, Kälter, Koch“, in: Stern vom 15. Januar 2009

Grimberg, Steffen: „Murks in Mainz“, in: die Tageszeitung vom 19. Februar 2009

Grimberg, Steffen: „Union schasst parteilosen Brender“, in: die Tageszeitung vom 28. November 2009

Grimberg, Steffen: „Neuer Brender schon am Donnerstag“, in: die Tageszeitung vom 8. Dezember 2009

---

Grimberg, Steffen: „Krach im Fernsehrat“, in: die Tageszeitung vom 12. Dezember 2009

## **H**

Haas, Daniel/Teevs, Christian: „Machtmensch Koch gewinnt, der Rest verliert“, in: Spiegel online vom 27. November 2009

Hanfeld, Michael: „Claus Kleber regiert im ZDF“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Dezember 2008

Hanfeld, Michael: „Mit dem Zweiten schwarz sehen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Februar 2009

Hanfeld, Michael: „Die Dynastie der Farben“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Dezember 2009

Holl, Thomas: „Beck ist für Brender“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Februar 2009

Huber, Joachim: „Die Lerchenberg-Rolle“, in: Der Tagesspiegel vom 5. Dezember 2009

Huber, Joachim: „Befreiungsschlag“, in: Der Tagesspiegel vom 11. Dezember 2009

Huber, Joachim/Ehrenberg, Markus: „ZDF-Chefredakteur Brender muss gehen“, in: Der Tagesspiegel vom 28. November 2009

## **K**

Keil, Christopher: „Mainz bleibt nicht Mainz“, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. November 2008

Keil, Christopher: „Äpfel, Birnen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. Februar 2009

## **L**

Lebert, Stephan/Willeke, Stefan: „Unser Gott, die Quote“, in: Die Zeit vom 19. Februar 2009

Leyendecker, Hans: „Der Unbotmäßige“, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. November 2009

## **M**

Marohn, Anna: „Der Beschützer“, in: Die Zeit vom 19. November 2009

Martin, Uli: „Tolle Tage in Mainz“, in: Focus vom 16. Februar 2009

Martin, Uli: „Mainzer Kollateralschaden“, in: Focus vom 9. März 2009

Martin, Uli: „Gutachten im Fall Brender: Schlappe für Schächter“, in: Focus vom 6. April 2009

Mielke, Ralf: „Politik gegen Programm“, in: Berliner Zeitung vom 6. März 2009

Mielke, Ralf: „Zwei Stimmen fehlen“, in: Berliner Zeitung vom 28. November 2009

## **N**

Niggemeier, Stefan: „Was haben Sie gegen Nikolaus Brender?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 2009

Niggemeier, Stefan: „Der Tag der Grenzüberschreitung“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 29. November 2009

---

## O

Offener Brief von 14 leitenden ZDF-Redakteuren an Intendant Schächter vom 20. Februar 2009

## R

Renner, Kai-Hinrich: „Die Quote wurde ihm zum Verhängnis“, in: Die Welt vom 28. November 2009

Rundfunkstaatsvertrag (Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland) vom 31. August 1991 (RStV 1991)

Rundfunkstaatsvertrag (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991), in der Fassung des Fünfzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 15./17. Dezember 2010, in Kraft getreten am 1. Januar 2013 (*RStV 2013*)

## S

Schirmacher, Frank: „Wo stehst du politisch?“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22. Februar 2009

Schuler, Thomas: „Mehr Originalität wagen“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Dezember 2009

Simon, Ulrike: „Nur eine halbherzige Lösung in Sicht“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17. November 2009

Stellungnahme des Radio-Bremen-Rundfunkrats zum Fall Nikolaus Brender vom 3. Dezember 2009

## T

Tann, Hartmann von der: „Der Intendant muss klagen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 2009

Tenfelde, Beate: „Alberne Projekte beim ZDF“, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 25. Februar 2009

Tenfelde, Beate: „Machtkampf um Mainzelmann“, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 25. Februar 2009

Tieschky, Claudia: „Das Staatschauspiel“, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. Dezember 2009

Tieschky, Claudia: „Irrsinn hinter Tapetentüren“, in: sueddeutsche.de vom 25. März 2014

## W

Wonka, Dieter: „Nur mit Merkel ist Wahl zu gewinnen“, in: Leipziger Volkszeitung vom 16. März 2009

## Z

ZDF-Pressemitteilung vom 10. Dezember 2009

ZDF-Pressemitteilung vom 25. Januar 2011

ZDF-Sendung „Berliner Runde“ vom 18. September 2009

ZDF-Staatsvertrag vom 6. Juni 1961 (ZDF-StV 1961)

ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), in Kraft getreten am 1. Juni 2009 (ZDF-StV 2009)

---

## **Internet**

<http://www.bundeswahlleiter.de>

<http://www.presserat.info>

<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/zdf-brief-im-wortlaut-gefaehrliche-einmischung-der-politischen-parteien-a-609133.html> (zuletzt abgerufen am 4. Januar 2014)

<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/zdf-intendant-schaechter-ich-bedaure-das-ausserordentlich-a-663935.html> (zuletzt abgerufen am 16. Januar 2014)

<http://www.zdf.de/Die-Marktanteilsbilanz-2012-26504196.html> (zuletzt abgerufen am 10. Februar 2015)

## **Parlamentarische Dokumente**

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/208

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 18/5

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 18/30

## **Urteile**

BVerfGE 5, 85

BVerfGE 7, 198

BVerfGE 7, 208

BVerfGE 12, 205–264

BVerfGE 20, 162

BVerfGE 35, 202 (222)

BVerfGE 57, 295 (322)

BVerfGE 67, 100 (139)

BVerfGE 83, 299

BVerfGE 87, 209; 201

BVerfGE, 1 BvF 1/11

---

## **Pressekodex**

Vom Deutschen Presserat in Zusammenarbeit mit den Presseverbänden beschlossen und Bundespräsident Gustav W. Heinemann am 12. Dezember 1973 in Bonn überreicht.

In der Fassung vom 3. Dezember 2008.

### **Präambel**

Die im Grundgesetz der Bundesrepublik verbürgte Pressefreiheit schließt die Unabhängigkeit und Freiheit der Information, der Meinungsäußerung und der Kritik ein. Verleger, Herausgeber und Journalisten müssen sich bei ihrer Arbeit der Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit und ihrer Verpflichtung für das Ansehen der Presse bewusst sein. Sie nehmen ihre publizistische Aufgabe fair, nach bestem Wissen und Gewissen, unbeeinflusst von persönlichen Interessen und sachfremden Beweggründen wahr.

Die publizistischen Grundsätze konkretisieren die Berufsethik der Presse. Sie umfasst die Pflicht, im Rahmen der Verfassung und der verfassungskonformen Gesetze das Ansehen der Presse zu wahren und für die Freiheit der Presse einzustehen.

Die Regelungen zum Redaktionsdatenschutz gelten für die Presse, soweit sie personenbezogene Daten zu journalistisch-redaktionellen Zwecken erhebt, verarbeitet oder nutzt. Von der Recherche über Redaktion, Veröffentlichung, Dokumentation bis hin zur Archivierung dieser Daten achtet die Presse das Privatleben, die Intimsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Menschen.

Die Berufsethik räumt jedem das Recht ein, sich über die Presse zu beschweren. Beschwerden sind begründet, wenn die Berufsethik verletzt wird.

Diese Präambel ist Bestandteil der ethischen Normen.

### **Ziffer 1 – Wahrhaftigkeit und Achtung der Menschenwürde**

Die Achtung vor der Wahrheit, die Wahrung der Menschenwürde und die wahrhaftige Unterrichtung der Öffentlichkeit sind oberste Gebote der Presse.

Jede in der Presse tätige Person wahrt auf dieser Grundlage das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Medien.

### **Ziffer 2 – Sorgfalt**

Recherche ist unverzichtbares Instrument journalistischer Sorgfalt. Zur Veröffentlichung bestimmte Informationen in Wort, Bild und Grafik sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen und wahrheitsgetreu wiederzugeben. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschriftung weder entstellt noch verfälscht werden. Unbestätigte Meldungen, Gerüchte und Vermutungen sind als solche erkennbar zu machen.

Symbolfotos müssen als solche kenntlich sein oder erkennbar gemacht werden.

### **Ziffer 3 – Richtigstellung**

Veröffentlichte Nachrichten oder Behauptungen, insbesondere personenbezogener Art, die sich nachträglich als falsch erweisen, hat das Publikationsorgan, das sie gebracht hat, unverzüglich von sich aus in angemessener Weise richtig zu stellen.

### **Ziffer 4 – Grenzen der Recherche**

Bei der Beschaffung von personenbezogenen Daten, Nachrichten, Informationsmaterial und Bildern dürfen keine unlauteren Methoden angewandt werden.

### **Ziffer 5 – Berufsgeheimnis**

Die Presse wahrt das Berufsgeheimnis, macht vom Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch und gibt Informanten ohne deren ausdrückliche Zustimmung nicht preis.

Die vereinbarte Vertraulichkeit ist grundsätzlich zu wahren.

---

### **Ziffer 6 – Trennung von Tätigkeiten**

Journalisten und Verleger üben keine Tätigkeiten aus, die die Glaubwürdigkeit der Presse in Frage stellen könnten.

### **Ziffer 7 – Trennung von Werbung und Redaktion**

Die Verantwortung der Presse gegenüber der Öffentlichkeit gebietet, dass redaktionelle Veröffentlichungen nicht durch private oder geschäftliche Interessen Dritter oder durch persönliche wirtschaftliche Interessen der Journalistinnen und Journalisten beeinflusst werden. Verleger und Redakteure wehren derartige Versuche ab und achten auf eine klare Trennung zwischen redaktionellem Text und Veröffentlichungen zu werblichen Zwecken. Bei Veröffentlichungen, die ein Eigeninteresse des Verlages betreffen, muss dieses erkennbar sein.

### **Ziffer 8 – Persönlichkeitsrechte**

Die Presse achtet das Privatleben und die Intimsphäre des Menschen. Berührt jedoch das private Verhalten öffentliche Interessen, so kann es im Einzelfall in der Presse erörtert werden. Dabei ist zu prüfen, ob durch eine Veröffentlichung Persönlichkeitsrechte Unbeteiligter verletzt werden. Die Presse achtet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und gewährleistet den redaktionellen Datenschutz.

### **Ziffer 9 – Schutz der Ehre**

Es widerspricht journalistischer Ethik, mit unangemessenen Darstellungen in Wort und Bild Menschen in ihrer Ehre zu verletzen.

### **Ziffer 10 – Religion, Weltanschauung, Sitte**

Die Presse verzichtet darauf, religiöse, weltanschauliche oder sittliche Überzeugungen zu schmähen.

### **Ziffer 11 – Sensationsberichterstattung, Jugendschutz**

Die Presse verzichtet auf eine unangemessen sensationelle Darstellung von Gewalt, Brutalität und Leid. Die Presse beachtet den Jugendschutz.

### **Ziffer 12 – Diskriminierungen**

Niemand darf wegen seines Geschlechts, einer Behinderung oder seiner Zugehörigkeit zu einer ethnischen, religiösen, sozialen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden.

### **Ziffer 13 – Unschuldsvermutung**

Die Berichterstattung über Ermittlungsverfahren, Strafverfahren und sonstige förmliche Verfahren muss frei von Vorurteilen erfolgen. Der Grundsatz der Unschuldsvermutung gilt auch für die Presse.

### **Ziffer 14 – Medizin-Berichterstattung**

Bei Berichten über medizinische Themen ist eine unangemessen sensationelle Darstellung zu vermeiden, die unbegründete Befürchtungen oder Hoffnungen beim Leser erwecken könnte. Forschungsergebnisse, die sich in einem frühen Stadium befinden, sollten nicht als abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen dargestellt werden.

### **Ziffer 15 – Vergünstigungen**

Die Annahme von Vorteilen jeder Art, die geeignet sein könnten, die Entscheidungsfreiheit von Verlag und Redaktion zu beeinträchtigen, sind mit dem Ansehen, der Unabhängigkeit und der Aufgabe der Presse unvereinbar. Wer sich für die Verbreitung oder Unterdrückung von Nachrichten bestechen lässt, handelt unehrenhaft und berufswidrig.

### **Ziffer 16 – Rügenveröffentlichung**

Es entspricht fairer Berichterstattung, vom Deutschen Presserat öffentlich ausgesprochene Rügen zu veröffentlichen, insbesondere in den betroffenen Publikationsorganen bzw. Telemedien.

(Quelle: [www.presserat.info](http://www.presserat.info))

---

## Liste der ZDF-Verwaltungsratsmitglieder im Jahr 2009

### Vorsitz

Kurt Beck, Ministerpräsident (Rheinland-Pfalz), Vorsitzender

Roland Koch, Ministerpräsident (Hessen), stellvertretender Vorsitzender

### Weitere Vertreter der Länder

Peter Müller, Ministerpräsident (Saarland)

Matthias Platzeck, Ministerpräsident (Brandenburg)

Dr. Edmund Stoiber, Ministerpräsident a. D. (Bayern)

### Vertreter des Bundes

Bernd Neumann, MdB, Staatsminister für Kultur und Medien

### Vom Fernsehrat gewählt

Dr. Hans-Henning Becker-Birck, Landrat a. D.

Dieter Beuermann, Verleger

Ilse Brusis, Staatsministerin a. D.

Dr. Willi Hausmann, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt

Hildegund Holzheid, Präsidentin a. D. des bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberlandesgerichts München

Roland Issen, ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG)

Reinhard Scheibe, Staatssekretär a. D.

Prof. Dr. Gerd Zimmermann, Rektor der Bauhaus-Universität Weimar

---

**Liste der ZDF-Fernsehratsmitglieder der XIII. Amtsperiode**

**(4. Juli 2008 bis 3. Juli 2012)**

Vorsitzender

Ruprecht Polenz, MdB

Stellvertretende Vorsitzende

Prof. Dr. Maria Böhmer, MdB

Cem Özdemir

Prof. Michael Schmid-Ospach

Vertreter der Länder

*Baden-Württemberg*

Hans Georg Koch, Ministerialdirigent

*Bayern*

Martin Zeil, MdL, Staatsminister

*Berlin*

Dr. Richard Meng, Staatssekretär, Sprecher des Senats

*Brandenburg*

Erhard Thomas, Staatssekretär a. D.

*Bremen*

Dr. Olaf Joachim, Staatsrat

*Hamburg*

Dr. Christoph Krupp, Staatsrat

*Hessen*

Hans-Jürgen Hielscher, Kreisbeigeordneter

*Mecklenburg-Vorpommern*

Reinhard Meyer, Staatssekretär

*Niedersachsen*

Dr. Christine Hawighorst, Staatssekretärin

*Nordrhein-Westfalen*

Marc Jan Eumann, Staatssekretär

*Rheinland-Pfalz*

Manfred Geis, MdL

*Saarland*

Oliver Passek

*Sachsen*

Dr. Johannes Beermann, Staatsminister

*Sachsen-Anhalt*

Rainer Robra, Staatsminister

---

Schleswig-Holstein

Heinz Maurus, Staatssekretär

Thüringen

Marion Walsmann, MdL, Ministerin

Vertreter des Bundes

Prof. Dr. Maria Böhmer, MdB, Staatsministerin

Rainer Brüderle, MdB, Vorsitzender der FDP-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Annette Schavan, MdB, Bundesministerin

Vertreter der Parteien

CDU

Wolfgang Bosbach, MdB, Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages

Hermann Gröhe, MdB, Generalsekretär

Dr. Franz Josef Jung, MdB, Bundesminister a. D.

Ruprecht Polenz, MdB

SPD

Sabine Bätzing-Lichtenthäler, MdB

Dr. Christine Bergmann, Bundesministerin a. D.

Martin Stadelmaier, Staatssekretär

Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin a. D.

CSU

Alexander Dobrindt, MdB, Generalsekretär

Bündnis 90/Die Grünen

Cem Özdemir, Bundesvorsitzender

FDP

Christian Lindner, MdB

DIE LINKE

Dr. Dietmar Bartsch, MdB, stellvertretender Vorsitzender der Bundestagsfraktion

Vertreter der Evangelischen Kirche in Deutschland

Dr. Hans Ulrich Anke, Präsident des Kirchenamtes

Marlehn Thieme, Mitglied des Rates der EKD

Vertreter der Katholischen Kirche

Pater Dr. Hans Langendörfer SJ, Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz

Dr. Anneliese Mayer, Ordinariatsrätin

Vertreter des Zentralrats der Juden in Deutschland

Prof. Dr. Salomon Korn, Vizepräsident

---

Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Michael Sommer, Bundesvorsitzender

Vertreter von Verdi – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e. V.

Prof. Dr. Barbara Thomaß

Vertreter des Deutschen Beamtenbundes

Peter Heesen, Bundesvorsitzender

Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände

Dr. Reinhard Göhner, Hauptgeschäftsführer

Christina Ramb, Leiterin der Abteilung Planung, Koordination, Grundsatzfragen

Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

Dr. Achim Dercks, stellvertretender Hauptgeschäftsführer

Vertreter des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft

Dr. Michael Lohse, Pressesprecher des Deutschen Bauernverbands

Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks

Heinrich Traublinger, Vizepräsident

Vertreter des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger

Dr. Hermann Balle, Verleger der Zeitungsgruppe Straubinger Tagblatt / Landshuter Zeitung

Clemens Bauer, Ehrenvorsitzender des Zeitungsverlegerverbandes NRW

Vertreter des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.

Michael Konken, Bundesvorsitzender

Vertreter von Verdi – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e. V. aus dem Fachbereich für Medien

Frank Werneke, stellvertretender Bundesvorsitzender Verdi

Vertreter der Freien Wohlfahrtsverbände

Diakonisches Werk der EKD

Johannes Stockmeier, Präsident

Deutscher Caritasverband e. V.

Prälat Dr. Peter Neher, Präsident

Deutsches Rotes Kreuz

Dr. h. c. Rudolf Seiters, Präsident, Bundesminister a. D.

---

Deutsche Arbeiterwohlfahrt e. V.

Prof. Dr. Manfred Ragati, Ehrenvorsitzender

Vertreter des Deutschen Städtetages

Dr. h. c. Petra Roth, Vizepräsidentin

Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Dr. Gerd Landsberg, geschäftsführendes Präsidialmitglied

Vertreter des Deutschen Landkreistages

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, geschäftsführendes Präsidialmitglied

Vertreter des Deutschen Olympischen Sportbundes

Hans-Peter Krämer, Vizepräsident

Vertreter der Europa-Union Deutschland e. V.

Rainer Wieland, MdEP, Vorsitzender der Europa-Union Baden-Württemberg

Vertreter des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.

Klaus Brunsmeier, stellvertretender Vorsitzender

Vertreter des Naturschutzbundes Deutschland e. V.

Olaf Tschimpke, Präsident

Vertreter des Bundes der Vertriebenen

Erika Steinbach, MdB, Präsidentin

Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus e. V. (VOS)

Hugo Diederich, stellvertretender Bundesvorsitzender

Vertreter aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, der Kunst, der Kultur, der Filmwirtschaft, der Freien Berufe, der Familienarbeit, des Kinderschutzes, der Jugendarbeit, des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes

Prof. Dr. Dr. h. c. Gerhart von Graevenitz

Dr. Angelika Niebler, MdEP, Rechtsanwältin

Petra Maria Müller, Geschäftsführerin der Filmstiftung NRW

Dr. Saskia Ludwig, MdL, Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion des Landes Brandenburg

Prof. Dr. Heidi Schelhowe, Hochschullehrerin an der Universität Bremen

Eckbrecht von Grone

Dr. Karin Petra Jung, Veterinärdirektorin

---

Ulf Skodda, Rechtsanwalt

Prof. Dr. Wolfgang-Uwe Friedrich, Präsident der Universität Hildesheim

Prof. Michael Schmid-Ospach

Karin Stock

Doris Pack, MdEP, Rektorin a. D.

Ingrid Mössinger, Generaldirektorin der Kunstsammlungen Chemnitz

Katrin Budde, MdL, Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion des Landes Sachsen-Anhalt

Gabriele Wachholtz, Verlegerin des Wachholtz Verlags

Prof. Dr. Gabriele Beibst, Rektorin der Fachhochschule Jena

---

### Liste der Befragten

- Kurt Beck, Ministerpräsident (Rheinland-Pfalz)
- Dr. Hans-Henning Becker-Birck, Landrat a. D.
- Dieter Beuermann, Verleger
- Markus Brauck, Der Spiegel
- Nikolaus Brender, ZDF-Chefredakteur 2000-2010
- Ilse Brusis, Staatsministerin a. D.
- Steffen Grimberg, taz
- Dr. Willi Hausmann, Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt
- Hildegund Holzheid, Präsidentin a. D. des bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Oberlandesgerichts München
- Dr. Joachim Huber, Der Tagesspiegel
- Roland Issen, ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG)
- Roland Koch, Ministerpräsident a. D. (Hessen)
- Ralf Mielke, Berliner Zeitung
- Peter Müller, Ministerpräsident a. D. (Saarland)
- Dr. Claus Richter, „Frontal 21“
- Reinhard Scheibe, Staatssekretär a. D.
- Hans-Joachim Suchan, ZDF-Verwaltungsdirektor und stellvertretender Intendant
- Brigitte Zypries, MdB, Bundesministerin a. D.

---

## **Interviewleitfaden (für Journalisten und Politiker, kombiniert)**

**Interviewter:**

**Datum des Interviews:**

**Ort des Interviews:**

*Bedanken!*

*Ich befasse mich mit Theorien zur Entstehung von informeller politischer Kommunikation und betrachte in einer Einzelfallstudie das Geschehen um die Vertragsverlängerung des ehemaligen ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender aus politikwissenschaftlicher Perspektive.*

*Ziel des Interviews ist es, die Handlungen der am politischen Kommunikationsprozess beteiligten politischen und medialen Akteure, ihre Ziele, Strategien und Ressourcen zu analysieren. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht der informelle Entscheidungsfindungsprozess.*

*Die Ergebnisse der Interviews werden später vollkommen anonymisiert dargestellt. Sind Sie mit einer Tonbandaufnahme, die lediglich der Auswertung durch mich dient, einverstanden?*

1. Können Sie mir kurz die Debatte um die Vertragsverlängerung Nikolaus Brenders aus Ihrer Sicht schildern? Inwieweit waren Sie beteiligt?
2. Gab es im Vorfeld Anzeichen für eine Entscheidung gegen Brender? Ab wann gab es Anzeichen, dass die Entscheidung gegen Brender fallen könnte?
3. Welche Rolle spielte die Kommunikation nach außen? War das Interesse der Öffentlichkeit groß? Wurden Anfragen sich zu äußern abgelehnt?
4. Haben Sie mit Nikolaus Brender gesprochen? Wie sieht er den Fall?
5. Inwieweit hatten Sie Kontakt zu Verwaltungsratsmitgliedern in der Phase der Entscheidungsfindung über Brenders Zukunft? Gab es auch „Gespräche am Rande“?
6. Wenn Sie an diese Gespräche zurückdenken: Wie begründeten die Mitglieder im Verwaltungsrat die Entscheidung für bzw. gegen Nikolaus Brender?
7. Welche Gründe vermuten Sie, die beim Einzelnen zu seiner jeweiligen Entscheidung geführt haben?
8. Welche Überlegungen der Beteiligten zur Entscheidungsfindung wurden Ihnen gegenüber geäußert?
9. Welche Überlegungen haben Sie persönlich zu Ihrer Entscheidungsfindung angestellt? (nur Räte)
10. Wie beurteilen Sie Ihren eigenen Einfluss auf die Entscheidungen anderer Mitglieder? (nur Räte)
11. Kommunikation der Journalisten untereinander? Eigene Betroffenheit oder Konkurrenz? Austausch? (nur Journalisten)
12. Wie schätzen Sie Ihre eigene Rolle ein?
13. Wie schätzen Sie die Rolle Schächters ein?
14. Wie schätzen Sie die Rolle Kochs ein? Warum wurde er als Wortführer von den Medien ernannt?
15. Wie schätzen Sie die Rolle der anderen Verwaltungsräte ein?
16. Gab es weitere „Wortführer“ in der Debatte oder Personen, die sich besonders engagiert haben? Wer hat Ihrer Meinung nach noch Einfluss auf die Entscheidung des Gremiums ausgeübt, z. B. von außerhalb?
17. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit im Verwaltungsrat? (nur Räte)

- 
18. Sehen Sie in dem Beispiel der Abwahl Benders eine Gefahr für die Pressefreiheit?
  19. Wie beurteilen Sie die Besetzung der Gremien, wie sie im Moment ist?
  20. Wie schätzen Sie den tatsächlichen Einfluss der Politik auf das ZDF ein? (Ziele, Ressourcen)
  21. Was sind die Freundeskreise in den Gremien des ZDF? Welchen Einfluss haben sie wirklich?
  22. Welche Konsequenzen hat der Fall Brender Ihrer Einschätzung nach? (rechtlich, demokratisch / staatlich, gesellschaftlich, für das ZDF)
  23. Möchten Sie gerne noch etwas anmerken, was bislang nicht angesprochen wurde?
  24. Inwiefern darf ich Sie aus diesem Interview im Rahmen meiner Arbeit zitieren?
  25. Wen halten Sie als nächsten Interviewpartner für geeignet? Haben Sie eine Empfehlung?

Handschriftliche Notizen:

---

## Kategoriensystem zur qualitativen Inhaltsanalyse

### a) Bezugssystem

Variable 1            Elitennetzwerk Politik im Fall Brender  
1.1 Beziehung zu Medien: professionell  
1.2 Beziehung zu Medien: privat / freundschaftlich  
1.3 Beziehung zu Politik: professionell  
1.4 Beziehung zu Politik: privat / freundschaftlich  
1.5 Kausalzusammenhang  
1.6 Bewertung / Einschätzung

Variable 2            Elitennetzwerk Medien im Fall Brender  
2.1 Beziehung zu Medien: professionell  
2.2 Beziehung zu Medien: privat / freundschaftlich  
2.3 Beziehung zu Politik: professionell  
2.4 Beziehung zu Politik: privat / freundschaftlich  
2.5 Kausalzusammenhang  
2.6 Bewertung / Einschätzung

### b) Kommunikations- und Informationsbeziehungen im Fall Brender

Variable 3            Kommunikation/Information / Netzwerke  
3.1 Rahmen  
3.2 regelmäßig / unregelmäßig  
3.3 Bewertung / Einschätzung

### c) Bedingungen der informellen Kommunikation im Fall Brender

Variable 4            Formen der informellen Kommunikation  
4.1 allgemein  
4.2 Freundeskreise  
4.3 „Am Rande“  
4.4 Bewertung / Einschätzung

Variable 5            Zugehörigkeit zu Partei und ZDF /Einfluss auf Entscheidung  
5.1 SPD / Einfluss  
5.2 CDU/CSU / Einfluss  
5.3 ZDF / Einfluss  
5.4 Kausalzusammenhang  
5.5 Bewertung / Einschätzung

Variable 6            Relevanz  
6.1 Kausalzusammenhang  
6.2 Bewertung / Einschätzung

Variable 7            Machtverhältnis  
7.1 „Auf Augenhöhe“  
7.2 Dominanz Politik  
7.3 Dominanz Medien  
7.4 Kausalzusammenhang  
7.5 Einschätzung / Bewertung

---

d) Normen der informellen Kommunikation im Fall Brender

- Variable 8 Traditionen, Konventionen, Spielregeln im Fall Brender
- 8.1 Gegenstand der Regel
  - 8.2 Gültigkeit der Regel
  - 8.3 Sanktionen
  - 8.4 Verbindlichkeit / Rückbindung an Institution / Regelwerk
  - 8.5 Einschätzung / Bewertung

e) Voraussetzungen, Erwartungen, Ziele und Strategien im Fall Brender

- Variable 9 Voraussetzungen und Erwartungen / Motive
- 9.1 SPD
  - 9.2 CDU/CSU
  - 9.3 ZDF
  - 9.4 Andere
  - 9.5 Kausalzusammenhang
  - 9.6 Einschätzung / Bewertung

- Variable 10 Ziele und Strategien
- 10.1 SPD
  - 10.2 CDU/CSU
  - 10.3 ZDF
  - 10.4 Andere
  - 10.5 Kausalzusammenhang
  - 10.6 Einschätzung / Bewertung

- Variable 11 Ressourcen
- 11.1 SPD
  - 11.2 CDU/CSU
  - 11.3 ZDF
  - 11.4 Andere
  - 11.5 Kausalzusammenhang
  - 11.6 Einschätzung / Bewertung

f) Rollen (Selbstbild/Fremdbild)

- Variable 12 Rollen im Fall Brender
- 12.1 SPD
  - 12.2 CDU/CSU
  - 12.3 ZDF
  - 12.4 Andere
  - 12.5 Einschätzung / Bewertung

---

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit ohne Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe und die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken als solche kenntlich gemacht habe und dass die Arbeit bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht wurde. Bereits veröffentlichte Teile sind in der Arbeit gekennzeichnet.

---

Ort und Datum

Unterschrift

---

## Lebenslauf

Name Inga Wagner

## Berufliche Erfahrung

2014 - jetzt Persönliche Referentin der Ministerin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin

2010 - 2013 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im MdB-Büro, Deutscher Bundestag, Berlin

Daneben Dissertation zum Thema „Der Fall Nikolaus Brender - Eine Rekonstruktion unter Aspekten informeller politischer Kommunikation“, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

2004 - 2009 Büroleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im MdB-Büro, Deutscher Bundestag, Berlin

2003 - 2004 Wissenschaftliche Mitarbeiterin im MdB-Wahlkreisbüro, Velbert

1998 - 2000 Festanstellung als Assistentin der Geschäftsführung, Produktionsbüro für Kino und TV, Düsseldorf

## Ausbildung

2000 - 2003 Studium der Politikwissenschaft, Medienwissenschaft und der Soziologie, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Abschluss: Bachelor of Arts Social Sciences (Note 1,5)

1996 Abitur

## Praktika und sonstige Qualifikationen

2003 Praktikum im MdB-Büro, Deutscher Bundestag, Berlin (6 Wochen)

2002 Mitarbeit im Wahlkampfteam, Bundestagswahlkampf, Velbert (2 Monate)

2001 Hospitanz im ZDF Landesstudio, Düsseldorf (3 Monate)

1999 Seminar für Filmrealisation, Filmhaus Köln (2 Wochen)

1998 Praktikum im Produktionsbüro für Kino und TV, Düsseldorf (8 Monate)

---

1998

Praktikum in Agentur für Kommunikation und Werbung, Düsseldorf (6 Monate)

Nebenbei Gaststudium HF Kommunikationsdesign, Universität Wuppertal

1996

Sprachaufenthalt in London (3 Monate)

**Besondere Fähigkeiten**

Englisch fließend  
Französisch Grundkenntnisse

Sehr gute Kenntnisse im Umgang mit Internet, PC und Social Media