

Markus Rhomberg
Mediendemokratie

Markus Rhomberg

Mediendemokratie

Die Agenda-Setting-Funktion
der Massenmedien

Wilhelm Fink

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Geschwister Boehringer
Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften sowie der Johanna und
Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Dies betrifft auch die
Vervielfältigung und Übertragung einzelner Textabschnitte, Zeichnungen oder
Bilder durch alle Verfahren wie Speicherung und Übertragung auf Papier,
Transparente, Filme, Bänder, Platten und andere Medien, soweit es nicht §§ 53
und 54 URG ausdrücklich gestatten.

© 2008 Wilhelm Fink Verlag, München
Wilhelm Fink GmbH & Co. Verlags-KG, Jühenplatz 1, D-33098 Paderborn

Internet: www.fink.de

Einbandgestaltung: Evelyn Ziegler, München
Herstellung: Ferdinand Schöningh GmbH & Co KG, Paderborn

ISBN 978-3-7705-4401-1

Für Bernd Weiler 1971-2006

INHALT

VORWORT	11
EINLEITUNG	12
AUFBAU DER ARBEIT	19
1. POLITIK UND DEMOKRATIETHEORIE.....	21
1.1 Funktionales Verständnis von Politik.....	22
1.1.1 Luhmanns Verständnis von Politik	24
Die strukturellen Kopplungen des politischen Systems.....	26
Luhmanns Verständnis von Demokratie	28
Luhmanns Sonderbereiche des politischen Systems.....	30
1.2 Demokratie: Moderne politische Systeme	31
1.2.1 Zwischenbetrachtung.....	35
1.3 Die Subsysteme des politischen Systems.....	36
1.3.1 Politische Öffentlichkeit	36
Normative Verständnisse	37
Systemtheoretische Verständnisse	41
Zwischenbetrachtung: Ein Entwurf politischer Öffentlichkeit.....	48
Exkurs: Die Entwicklungen in England	51
Thesen zur politischen Öffentlichkeit und öffentlichen Meinung.....	52
Akteure in der politischen Öffentlichkeit: Massenmedien und PR, neue soziale Bewegungen, Bürgerpublikum/Bürgerpublika	53
1.3.2 Parteien, Parteiensystem und Verbände	63
Zur Zukunft politischer Parteien	67
Wahlen und ihre Legitimationsfunktion in Demokratien	72
1.3.3 Staat	75
Parlament	75
Exkurs. Überlegungen zum Prinzip der Repräsentation und der Volkssouveränität	76
Regierung	83
Opposition	84
Parlament, Regierung bzw. Opposition und die politische Öffentlichkeit: Responsivität.....	86

2.	POLITISCHE KOMMUNIKATION	89
2.1	Entwicklung der politischen Kommunikationsforschung	90
2.1.1	Das „dritte Zeitalter“ politischer Kommunikation	92
2.2	Zwischenbetrachtung	97
3.	MEDIENWIRKUNGEN UND DAS AGENDA-SETTING-KONZEPT	99
3.1	Entwicklungsphasen der Medienwirkungsforschung	101
3.1.1	Frühe Phase: starke Medien und schwache Rezipienten	101
3.1.2	Zweite Phase nach Zweitem Weltkrieg: Schwache Medien, starke Rezipienten	102
3.1.3	Dritte Phase: Moderate Medienwirkungen	105
3.2	Das Konzept des Agenda-Setting	108
3.2.1	Salienz	110
3.2.2	Issue und Themenkarrieren	111
	Was macht ein Thema zum Issue – Issues-Management	111
	Die Lebenszeit eines Issues	112
3.2.3	Wirkungskonzepte und Wirkmodelle des Agenda-Setting-Ansatzes	114
3.2.4	Media-, Public und Policy- Agenda: Der Agenda-Setting-Prozess	118
	Massenmedien und die Medien-Agenda	118
	Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und die Public-Agenda	124
	Politisches System und Policy Agenda	126
3.3	Fortschritte der Agenda-Setting-Forschung	128
3.3.1	Attribute-Agenda-Setting: Die zweite Stufe des Agenda-Setting-Ansatzes	130
3.4	Zwischenbetrachtung und weitere Grundannahmen	133
4.	POLITIK, DEMOKRATIETHEORIE UND BEFUNDE DER AGENDA-SETTING-FORSCHUNG	135
4.1	Grundsätzliche methodische Problematik	137
4.2	Agenda-Setting und die politische Öffentlichkeit	138
4.2.1	Das Publikum und Befunde der Agenda-Setting-Forschung	139
	Wähler als Spezialform des Publikums	140
	Politisches Involvement	141
	Medien- und präsentationsspezifische Agenda-Setting-Effekte	145
	Die demokratiethoretischen Implikationen der Mediennutzung	151
	Need for Orientation – Das Orientierungsbedürfnis des Publikums bzw. des Wählers	153
4.2.2	Politischer Protest, Kampagnen und Agenda-Setting	154
4.3	Demokratiethorie und die Medien-Agenda	156
4.3.1	Massenmedien und Realität	158
	Medialisierung: Immer größere Anpassung der Politik an mediale Regeln	159
	Demokratiethoretische Implikationen	160

4.4	Agenda-Setting und Demokratie: Parteien und Staat	161
4.4.1	Agenda-Setting der Parteien.....	162
4.4.2	Agenda-Setting des Staates.....	163
	Regierung	163
	Parlament	163
4.4.3	Agenda-Setting und Repräsentation bzw. Responsivität	164
	Wahlkampf als „Herzstück des demokratischen Prozesses“	165
	Responsivität	179
4.5	Zwischenbetrachtung.....	185
	DISKUSSION	189
	ABBILDUNGEN	192
	LITERATUR	193
	REGISTER	206
	PERSONENREGISTER	206
	SACHREGISTER.....	209

VORWORT

„Die Zeitungen seien für ihn das, was Bruder und Schwester und Vater und Mutter für ihn niemals gewesen seien. Was die Welt nie für mich gewesen ist. Oft hatte ich nur die Zeitung, tagelang, wochenlang, jahrelang nur die Zeitung, die mir sagte, dass alles ja noch besteht, alles, wissen Sie, alles um mich herum und in mir, alles, was ich schon tot geglaubt hatte“ (Thomas Bernhard, *Frost*, 1963).

Vor der Aufgabe sich mit einem so umfangreichen Thema wie der *Demokratietheorie* zu beschäftigen kann man im ersten Moment eigentlich nur zurückschrecken; und tut dies auch. Man kann es aber auch anders betrachten, wenn man nämlich als ersten Gedanken für eine Dissertation im Kopf hatte, einen neuen Weg von politischen Prozessen mit einer den Massenmedien zugeordneten Hauptrolle zu formulieren und *glücklicherweise* sehr rasch an diesem Vorhaben scheitert. Dann erscheint das hier gewählte Thema als fokussierter Ausschnitt den zu bearbeiten man sich dann auch realistischerweise imstande sieht. Es benötigt dann aber dennoch immer wieder gutes Zureden und Diskussionen mit bemerkenswerten Personen, die dem Autor zugleich als Landkarte und Kompass dienen, und die Klippen eines solchen Unterfangens einigermaßen und ohne größere Schäden umschiffen lässt. Zu diesen Personen zählen in erster Linie mein Betreuer Hannes Wimmer und mein Freund und ehemaliger Professor, Michael C. Hermann, die mir des Öfteren in den vergangenen zwei Jahren den richtigen Pfad wiesen.

Ebenso begleiten diesen Weg Freunde, die durch tägliche Diskussionen immer wieder erst Verwirrung stiften, den Kompass stehlen und den Autor alleine auf die Landkarte starrend zurücklassen. Das muss aber wohl so sein, danke Alihan Kabalak, Jennifer Hirte, Anne Juel Jensen und Merja Mahrt. Für das Erreichen eines Zieles bedarf es aber ebenso der notwendigen finanziellen und institutionellen Unterstützung; die Zeppelin Universität Friedrichshafen bot mir dies, darüber hinaus aber auch den wichtigen (geistigen) Freiraum, danke dafür an Klaus Schönbach und Stephan A. Jansen.

Für diesen Weg *braucht* es aber ebenso Familie und Freunde, die einen nicht ständig mit *wissenschaftlichen Gespinnsten nerven* und sich davon auch nicht – oder nur höchst selten – nerven lassen; diesen über Jahre verständnisvollen und lieben Menschen möchte ich diese Arbeit widmen.

EINLEITUNG

„Communication is central to democracy“. Diese Feststellung erscheint eigentlich relativ simpel, enthält aber einige Konsequenzen und Schlussfolgerungen, die in der Diskussion über die Rolle der Medien in demokratischen Gesellschaften oft unbeachtet bleiben. Maxwell McCombs, gemeinsam mit Donald Shaw (McCombs et al. 1997b: xiii) einer der Mitbegründer der Agenda-Setting-Forschung, rekurriert in diesem Zitat auf der einen Seite auf interpersonale Kommunikationen, die bereits in der antiken Demokratie eine zentrale Rolle spielten, auf der anderen Seite aber auch auf massenmedial vermittelte Kommunikationen, als Grundpfeiler moderner Demokratien. In jeder Gesellschaft, eben auch bereits vor der Entwicklung der Massenmedien, gab es also spezielle Methoden festzustellen, welche Probleme und Themen angesprochen und diskutiert werden sollen. Gesellschaften benötigen, so die These, solche effizienten Mechanismen. In modernen Demokratien haben die Massenmedien diese Rolle übernommen, „the mass media produce products that somehow influence the public's notion about which issues are more important than others“ (Lasorsa 1997: 156).

Die grundlegende Forschungsfrage, auf die wir unsere Überlegungen aufbauen, ist die nach der Relevanz der Agenda-Setting-Forschung für eine moderne Demokratietheorie. Hinter diesen Überlegungen stehen weitere Grundfragen, nämlich zum einen nach den zentralen Themen und Problemen einer Gesellschaft: Wie werde diese ermittelt? Welchen Themen widmet sich das politische System, und welchen nicht? Wer vermittelt diese Themen zwischen Bürgern auf der einen und den politischen Entscheidungszentren auf der anderen Seite? Unsere These dazu ist, dass die Massenmedien in modernen Demokratien diese Vermittlungsfunktion zu großen Teilen übernommen haben. Die Annahme dabei ist, dass das, was Bürger über Politik erfahren, sie fast ausschließlich aus den Medien erfahren.

Daran schließt sich zum anderen die Frage an, wer die Relevanz bzw. die Bedeutung eines Themas in demokratischen Systemen bestimmt. Nach welchen Kriterien geschieht dies? Unsere These dazu ist, dass die Massenmedien zu einem nicht unbeachtlichen Teil über den Modus *Berichterstattung* bzw. *Nicht-Berichterstattung* zu gewissen Themen (also ihre Agenda-Setting-Funktion) bestimmen, welche Issues in der Öffentlichkeit diskutiert werden und in die politischen Entscheidungszentren eingehen. Dies geschieht, so die Annahme, über mediale Regelwerke der Selektion. Welche gesellschaftlichen Konsequenzen ergeben sich daraus?

Führen wir diese Fragestellungen zusammen, ergibt sich für uns folgende Forschungshypothese: Wenn die Massenmedien die Vermittlungsstrukturen zwi-

schen Bürgern und politischen Entscheidungszentren mitbestimmen, und wenn die Relevanz eines Themas in modernen Demokratien über mediale Regeln bestimmt wird, wo ist dann die demokratische Legitimation der Massenmedien für diese Themensetzungsfunktion zu finden?

Wir bewegen uns bei dieser Arbeit im Spannungsfeld von politikwissenschaftlichen Überlegungen zur Demokratie und der Rolle der Massenmedien in modernen politischen Systemen, die meist normativ formuliert sind, und der meist empirisch argumentierenden Medienwirkungsforschung, die sich aber eben auch mit der Rolle und den Funktionen der Massenmedien in modernen demokratischen Gesellschaften beschäftigt. Die normativen Überlegungen zur Demokratietheorie wollen wir dabei kritisch hinterfragen, und diesen ein *neues* Modell zur Erklärung von Modernisierungs- und Demokratisierungsprozessen entgegensetzen.

Wir gehen davon aus, dass politische Entscheidungsfindungen immer komplexer, und politische Handlungsspielräume zugleich immer enger geworden sind, politische Willensbildungsprozesse haben in modernen Demokratien in den vergangenen Jahren zunehmend an Transparenz verloren. Für den Bürger bzw. die (politische) Öffentlichkeit wird es dadurch immer schwieriger, Politik zu „durchschauen, politische Alternativen zu identifizieren und voneinander abzugrenzen sowie Verantwortung zuzuordnen“ (Tenscher 2003: 42); die Frage nach der politischen Legitimation wird dadurch immer konkreter. Politische Akteure und Organisationen sind deshalb – demokratiethoretisch – immer stärker darauf angewiesen, mit professioneller Politikvermittlung Resonanz in der politischen Öffentlichkeit zu erzeugen. Seit den 1970er und 1980er Jahren sind Demokratien mit weit reichenden gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen konfrontiert, die sich auf der einen Seite in *neuen* Ansprüchen der Bürger an die politischen Entscheidungsträger (z. B. Umweltschutz oder die Forderung nach stärkerer direkter politischer Beteiligung) manifestieren, auf der anderen Seite aber begleitet werden vom Reputationsverlust der politischen Institutionen, wie dies etwa für die politischen Parteien belegbar ist. Andere politische Organisationen hingegen haben dadurch an Reputation und Einfluss gewonnen, besonders solche, die sich in der politischen Öffentlichkeit bewegen, etwa neue soziale Bewegungen. Diese agieren in anderer Weise als die etablierten politischen Parteien, denn ohne Medienpräsenz sind sie zum Scheitern verurteilt.

Die Fragestellungen und Forschungsbefunde der für die Politikwissenschaften relevanten Kommunikations- und Medienforschung gliedern sich entlang der bekannten Differenzierung des Politikbegriffs, *Polity*, *Politics* und *Policy*. Die *Polity*-Dimension beschäftigt sich im kommunikationswissenschaftlichen Kontext mit der Rolle der Massenmedien im Gefüge der demokratischen Institutionen, nach ihren Festschreibungen in Verfassungen, Gesetzen oder Urteilsprüchen, und nach „den Rückwirkungen von Veränderungen im System der Massenmedien auf die Institutionen des politischen Systems“ (Marcinkowski 1998: 1). Der Massenkommunikationsprozess ist – in dieser Perspektive – eine zentrale Institution der demokratischen Meinungsbildung und politischen Beteiligung, was wir über Po-

litik und das politische System wissen, wissen wir aus den Massenmedien: „Sie nehmen damit innerhalb des Regierungssystems eine ähnlich bedeutende Stellung ein wie etwa die organisierten Interessen, politische Parteien oder das Verfahren politischer Wahlen“ (1993: 13). Die *Politics*-Forschung thematisiert Fragen nach der Rolle der Massenmedien für das Macht- und Kräfteverhältnis der politischen Akteure untereinander, also den Möglichkeiten der Massenkommunikationsmedien zur Beeinflussung und Kontrolle öffentlicher Meinungs- und Willensbildungsprozesse. Welche Bedeutung haben die Medien für Initiation, Formulierung und Durchführung bestimmter *Policies*? Das ist die Grundfrage, mit der sich die *Policy*-Forschung aus medien- und kommunikationswissenschaftlicher Sicht besonders beschäftigt. Studien zu dieser Fragestellung existieren aber kaum, „viel mehr als die Vermutung, dass die Medien bei der politischen Problemwahrnehmung und Problemdefinition mitwirken, im Bereich der Politikformulierung und -durchführung aber vergleichsweise unbedeutend sind, findet sich in der Literatur nicht“ (1998: 2). In seinen Befunden kommt Marcinkowski (Vgl. 2002: 85-86) ebenso zu dem Schluss, dass die Rolle und der Grad der Institutionalisierung der öffentlichen Kommunikation in der Disziplin der Politikwissenschaft immer noch als gering anzusehen ist.

In dieser Schnittmenge zwischen Politik- und Kommunikationswissenschaft begegnet uns das Forschungsgebiet der politischen Kommunikation, in dem diese Arbeit angesiedelt ist. Die meisten Arbeiten zur politischen Kommunikation „sind ganz neuen Datums“ schrieb Wimmer (2000: 462) noch im Jahr 2000, er beschreibt die Nichtbeachtung der Politikwissenschaft für diesen Forschungszweig als *blinden Fleck*. Auch Donsbach (2002: 6) schlägt in die selbe Kerbe: „Political science and communication research have dealt with the relationship between the political system and the news media system. However, in political science this has been a late development. A content analysis of German textbooks in political science revealed that older textbooks are not at all concerned with the news media, and obviously see the political system as rather independent of the news. As German scholar Winfried Schulz (1997) described it: ‚the mainstream of political science models – for instance theories of democracy – do not take into consideration the political role of the news media‘. Today, this has changed and reflects not only a paradigm shift in political sciences but also in political reality“.

Forschungen zur politischen Kommunikation finden wir vor allem in der Medien- und Kommunikationswissenschaft, die Politikwissenschaft schenkte dem Thema bis vor kurzem nur sehr bescheidene Aufmerksamkeit: In der Demokratietheorie bspw. bleibt der Zusammenhang von Politik und Massenkommunikation, abgesehen von vereinzelt sozialphilosophischen und vorwiegend gesellschaftskritischen Globaleinschätzungen der Folgen des informationsgesellschaftlichen und -politischen Wandels, *unterbelichtet*, erklärt Saxer (1998: 23). Politikvermittlung und Politikdarstellung werden in diesem Zusammenhang als demokratiekonstitutiv erachtet, „dies umso mehr, da die politische Sphäre für den Großteil des politischen Publikums – Bürger und Wähler –, ungeachtet der alltäglich spürbaren Folgen politischen Handelns, ein Leben lang außer Reich-

und Sichtweite bleibt“ (Tenscher 2003: 40).¹ Schmitt-Beck und Pfetsch (Vgl. 1994: 112) illustrieren dies an einem Befund zum Bundestagswahlkampf 1990: Sieben Prozent der Bundesbürger hatten damals an Wahlveranstaltungen teilgenommen, 18 Prozent hatten Kontakte mit Kandidaten und Wahlhelfern. Die Berichterstattung über den Wahlkampf in der Tagespresse hatten dagegen 72 Prozent regelmäßig verfolgt, die Berichterstattung des Fernsehens gar 95 Prozent.²

Um bereits hier exakt zu sein, benötigen wir für unsere Fragestellung einerseits Theorien, die sich politikwissenschaftlich mit der Rolle der Medien in politischen Systemen und der Funktion der Medien bei der Entwicklung zu modernen Demokratien beschäftigen. Und auf der anderen Seite brauchen wir eine Theorie aus der Medienwirkungsforschung, die sich eben mit der Rolle und den Wirkungen der Medien in Demokratien beschäftigt. Eine Vielzahl der wissenschaftlichen Herangehensweisen an die Medien- und Politikwissenschaft setzt sich in systemtheoretischen Termini mit diesen Fragestellungen auseinander. Wir verstehen die Systemtheorie dabei – ausgehend von den Überlegungen von Niklas Luhmann – als Gesellschaftstheorie, die verschiedene Systeme wie etwa Politik, Massenmedien, Kultur, Religion oder Wirtschaft aufgrund ihrer je spezifischen Funktionen für die Gesamtgesellschaft beschreibt. Systeme bilden sich dabei auf der Basis ihrer spezifischen Funktion für die Gesellschaft heraus. Wir konzentrieren uns auf das System der Politik, dessen Funktion es ist, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Das politische System differenziert sich über einen speziellen Code gegenüber anderen Systemen aus, nämlich *Macht bzw. keine Macht*. Dies spiegelt sich etwa in der Unterscheidung von Regierung und Opposition wider.

Dem wollen wir folgen und im systemtheoretischen Sprachgebrauch bleiben, wir arbeiten aber mit einem modifizierten Modell des politischen Systems von Hannes Wimmer. Er beschreibt dabei drei Subsysteme im politischen System, nämlich die politische Öffentlichkeit, die Parteien bzw. Verbände und den Staat mit Regierung und Parlament bzw. Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Die Medien zählt er, sofern sie sich mit Themen der Politik beschäftigen, zur politischen Öffentlichkeit. Diese Theorie wenden wir in dieser Arbeit an, weil wir darin eine explizite Beschäftigung mit der Rolle der Massenmedien bei den Entwicklungen von politischen Systemen hin zu Demokratien finden.

Ebenso benötigen wir für diese Arbeit eine spezielle Theorie aus der Medienwirkungsforschung, die sich mit den Implikationen der Wirkungen von Medien auf das politische System beschäftigen. Dazu greifen wir das Konzept des Agenda-Setting heraus, also Überlegungen zur Themenstrukturierungsfunktion der Massenmedien. Agenda-Setting sieht einen direkten Zusammenhang zwischen der

1 „Political research, perhaps more than other areas of communication inquiry, cannot evade normative assumptions of how societal institutions ‚ought to work‘. The value of participatory democracy, active and widespread popular participation informed by a free and responsible press was an important impetus to political communication research from Walter Lippmann (1922) onward“ (McLeod et al. 1993: 123).

2 Die Befunde dieser Studie beziehen sich auf Westdeutschland.

Themenstruktur der Massenmedien und der Themenwahrnehmung der Bevölkerung. Die Wirkungen von Medien liegen demnach *nicht* in der Veränderung von Meinungen, Einstellungen oder Werten der Rezipienten, sondern im Potential der Medien durch Häufigkeit und Umfang der Berichterstattung über bestimmte Themen deren Wichtigkeit zu bestimmen. Das Publikum wird dabei – so die These – dazu veranlasst, bestimmte Themen für wichtiger zu halten als andere. In diesem Sinne können wir auch von der Signalfunktion der Medien sprechen.

Das Konzept des Agenda-Setting spricht den Medien die Funktion zu, die Themenwahrnehmung und -diskussion der (politischen) Öffentlichkeit zu strukturieren. Ausgangspunkt dabei ist die Feststellung, dass das was der Großteil der Bürger über die Politik weiß, fast ausschließlich über die Medien vermittelt wird. Volle Bedeutung entfaltet die Agenda-Setting-Hypothese, wenn man der Frage nachgeht, welche gesellschaftlichen Konsequenzen sich aus der Themenstrukturierungsfunktion der Massenmedien ergeben: „The agenda setting model places mass communication at the center of political theory, and in a society based on pluralistic principles, how the media converge on vital public issues is an essential question“ (Danielian/Reese 1989: 65).

Genau diese Vorstellung leitet uns, wir halten die Orientierungs- und Integrationsfunktion der Massenmedien für die Gesellschaft dabei ganz stark im Auge, und gehen davon aus, dass Gesellschaften eben nur – wie bereits oben beschrieben – stabil existieren können, wenn eine Verständigung über eine *common agenda* für die Diskussion der gesellschaftlich relevanten Themen möglich ist. Das Agenda-Setting-Konzept soll in dieser Arbeit dazu dienen, die Verbindungen zwischen politischer Öffentlichkeit bzw. Massenmedien, Parteien, Verbänden und den Zentren des politischen Systems, also Parlament und Regierung zu erklären. Verbunden werden diese Akteure durch für die Gesellschaft relevante Themen bzw. die Diskussion darüber.

Eine der Grundfragen, die wir uns in dieser Arbeit stellen, ist die nach dem Setzen der Medien-Agenda. Wenn wir davon ausgehen, dass die Medien eine besondere Rolle bei der Themensetzung für die gesellschaftliche Diskussion in Demokratien spielen, müssen wir uns in einem ersten Schritt die Frage stellen, wie sich diese Agenda konstituiert. Dabei müssen wir die Arbeitsweisen der Medien³ im Auge behalten, uns aber auch die Frage stellen, aus welchen Quellen⁴ die Medien ihre Informationen über das politische Geschehen schöpfen. Wir wollen uns weiters mit Fragen nach der Zusammensetzung der Medien-Agenda beschäftigen

3 Tom Rosenstiel, Director of the Project for Excellence in Journalism: „What qualifications does the press have to set the agenda? What expertise? On what basis other than where we are and what we do“ (Nieman Reports 2000: 2)?

4 Lee Hamilton, früherer Abgeordneter im US-Kongress, über die Intentionen von Journalisten: „What many are interested in being is a player in the policy game. [...] They really want to impact policy a lot more than they want to pursue the business of journalism. They want to be policy players. [...] One of the responsibilities of the press, it seems to me, is to listen in their community, to their readers, so that they make the analysis of what the issues are“ (1).

und nach den Kriterien fragen, die bei der Nachrichtenauswahl für die mediale Berichterstattung⁵ angewendet werden. Wenn wir davon ausgehen, dass politische Kommunikation ohne Massenmedien nicht möglich ist, wenn wir feststellen, dass das was wir über die Politik wissen, wir fast ausschließlich aus den Massenmedien erfahren, ist demokratietheoretisch unabdingbar zu hinterfragen, wer, welche Quellen und welche Kriterien für die Zusammensetzung der massenmedialen Agenda verantwortlich sind.

„The challenge before us in this new era is to systematically push open new frontiers of communication research. We must sort out the direct and indirect influences of these fiercely competitive entities at the individual level, the aggregate or public level, the intermedia and intramedia levels, and the various levels of public policy formation to better assess, whether individually or collectively, their mediated efforts are beneficial, harmful, or harmless to democratic societies. Some argue that these competing entities that rival for influence are destabilizing the very institutions required to manage the governance of a strong democratic society. Others assert that these nontraditional voices of influence beyond the media are adding to the marketplace of ideas and increasing public dialogue and participation. [...] It is highly doubtful given the growing complexities of contemporary political communication environments that any single medium or entity can solely serve as the agenda setter“ (Roberts 1997: 95).

Also wer bestimmt die Relevanz eines Themas in demokratischen Systemen? Eine erste Antwort darauf könnte, ganz im Sinne der Agenda-Setting-Funktion der Medien lauten, dass die Massenmedien die Relevanzfrage entscheiden, und zwar nach medialen Selektionsregeln. Das ist aber zu kurz gegriffen und der zweite Schritt; denn erst müssen wir uns die Frage stellen, wer die Quellen sind, aus denen der Journalismus seine Informationen schöpft und welche Motive diese Quellen verfolgen.

Ansetzen wollen wir ebenso beim Bürger und seinen verschiedensten Rollen in der Gesellschaft, als Staatsbürger, Wähler, Medien-Rezipient oder Teil der politischen Öffentlichkeit (aktiv diskutierend oder passiv konsumierend). Befunde zum Interesse an Politik und politischem Involvement, zu Mediennutzung etc. werden dabei auf ihre demokratietheoretischen Implikationen hin diskutiert. Weiters stellen wir uns die Frage nach den Möglichkeiten der aktiven Partizipation, die sich in der politischen Öffentlichkeit bieten. Wie etwa thematisiert eine neue soziale Bewegung ihre Anliegen?

Das Funktionieren von Demokratien ist, so die These, abhängig von einer grundsätzlichen Verständigung über die *wichtigen* Themen in einer Gesellschaft. Wenn wir davon ausgehen, dass das, was die Bürger über Politik wissen, hauptsächlich über die Medien transportiert wird, heißt das im Umkehrschluss dann

5 Geneva Overholser, columnist Washington Post Writers Group: „I guess I would answer partly that when we are helping set the agenda because we understand what is on the public's mind or in our communities and we know what the community problems are, then that is appropriate. We can let readers know what we feel we've done our homework in doing this. And assure them perhaps of our skills in reaching those conclusions“ (2000: 2).

aber auch, dass die Medien gesellschaftliche Realität abbilden? Oder konstruieren sie vielmehr auf der Basis ihrer eigenen Selektionsmechanismen eine mediale Realität, eine *Realität der Massenmedien*? Dazu vergleichen wir die normativen Forderungen, die an die Medien gestellt werden, mit empirischen Befunden aus der Agenda-Setting-Forschung. Ebenso werden wir uns mit den Funktionsweisen von verschiedenen demokratischen Prinzipien, wie etwa dem Begriff der Repräsentation und dem Gedanken der Responsivität beschäftigen.

AUFBAU DER ARBEIT

Der erste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit theoretischen Vorarbeiten zur Modernisierung politischer Systeme, mit besonderem Blick auf die Rolle der Massenmedien in Demokratisierungsprozessen. Wir arbeiten dabei die drei Subsysteme des politischen Systems heraus, die politische Öffentlichkeit (inklusive Massenmedien), die politischen Parteien und den Staat (Regierung und Parlament). Diesen Überlegungen stellen wir Aspekte einer normativen Demokratietheorie entgegen.

Anschließend wollen wir uns eingehend mit dem Bereich der Medienwirkungsforschung und seinen Implikationen für die Überlegungen zu politischen Systemen beschäftigen. Nach dieser grundsätzlichen Überschau konzentrieren wir uns auf das Konzept des Agenda-Setting, das den Massenmedien die Funktion zuschreibt die Themen über die die (politische) Öffentlichkeit diskutiert, zu strukturieren. Hierbei sehen wir die Klammer zum ersten Kapitel. In einem dritten Schritt wollen wir die Relevanz von rund 35 Jahren Forschung zum Agenda-Setting-Konzept für die Demokratietheorie herausarbeiten.

In dieser Arbeit soll nicht der Versuch gemacht werden, eine Gesamtschau der Agenda-Setting-Forschung zu geben, das wäre unleistbar und auch nicht im Sinne oder das Ziel dieser Arbeit.⁶ Im Vordergrund des analytischen Teils sollen hingegen empirische Studien stehen, die in ihren Forschungsfragen und in ihrem Hintergrund demokratietheoretische Relevanzen hervorheben; und dies auf den verschiedensten Ebenen.

6 Dazu siehe z. B. Eichhorn (1996) und Rössler (1997).

1. POLITIK UND DEMOKRATIETHEORIE

Politik ist ein gesellschaftliches Phänomen, was bedeutet, dass jede politische Theorie durch gesellschaftstheoretische Prämissen geleitet ist; auch die Demokratietheorie lässt sich nur auf eine solide Grundlage stellen, wenn ihre gesellschaftstheoretischen Prämissen ins Boot geholt werden. Der Staat ist als nichts außerhalb der Gesellschaft liegendes zu begreifen. Genau dieser politischen Begründung der Gesellschaft setzte man im 19. Jahrhundert die These einer Trennung von Staat und Gesellschaft entgegen. Diese Kluft wirkt bis heute, Politiker und Verwaltungsjuristen begreifen bis heute noch den Staat als etwas der Gesellschaft gegenüber stehendes. In unseren Beschreibungen platzieren wir den Staat nicht außerhalb oder oberhalb der Gesellschaft, geschweige denn als zentrale Instanz für gesellschaftliche Prozesse. Ein „relativ beachtlicher“ Teil der Literatur, schließe so Wimmer (1996: 525), an die Unterscheidung von *Staat* und *Gesellschaft* an und wisse dann nicht mehr, „wie man politische Parteien, Verbände, soziale Bewegungen, die verschiedenen ‚publics‘ der öffentlichen Kommunikation zuordnen soll. Die traditionelle, aber auch die neuere Staatsrechtslehre laboriert an genau diesem Problemkomplex – ohne eine wissenschaftlich „saubere“ Lösung“ (525) zu finden. Einen Großteil dieser Literatur und normativen Ansätze wollen wir verwenden um eine Argumentationslinie zur Untermauerung der These von einer nicht durchzuhaltenden Trennung von Staat und Gesellschaft aufzubauen.

Gesellschaft definieren wir in Einklang mit Niklas Luhmann als das umfassendste Sozialsystem, welches alle möglichen Kommunikationen zwischen Menschen ordnet. Das politische System ist eines ihrer Teilsysteme, neben dem sich auch andere ausdifferenziert haben, vor allem soziale Systeme für Wirtschaft, Kultur, Massenmedien, Wissenschaft, Erziehung, Familienleben, Religion etc.; diese einzelnen Teilsysteme aktualisieren Gesellschaft aus einem jeweils spezifischen Blickwinkel mit je spezifischen System-/Umwelt-Perspektiven. Diese Trennung in verschiedene Teilsysteme schließt hohe wechselseitige Abhängigkeiten unter den Systemen aber nicht aus, durch diese Trennung können, so Luhmann (Vgl. 1981: 19), die Ansprüche an einzelne Funktionen in der Gesellschaft gesteigert werden:⁷ Menschen nehmen an all diesen sozialen Systemen teil, sie gehen aber in keinem dieser Systeme auf, Gesellschaft besteht nicht aus Menschen, sondern aus Kommunikationen zwischen Menschen. Die bisherigen gesellschaftlichen Entwicklungen betrachten wir als Steigerung von Kommunikati-

7 „So gehören Wirtschaftssystem und Erziehungssystem zur sozialen Umwelt des politischen Systems, und andererseits gehört das politische System zur Umwelt von Erziehung bzw. von Wirtschaft. Diese Trennung schließt hohe wechselseitige Abhängigkeiten nicht aus; aber sie ist Voraussetzung dafür, dass die Ansprüche an die einzelnen Funktionen in der Gesellschaft gesteigert werden und gesteigert erfüllt werden können“ (Luhmann 1981: 19-20).

onleistungen; das Resultat dieser Entwicklungen ist eben die Entstehung einer Vielzahl von sozialen Systemen, die hohe Sensibilitäten für bestimmte Sachfragen entwickelt haben und Indifferenz für alles Übrige zeigen. Eine Gesellschaft, die in Funktionssysteme gegliedert ist, so die Konsequenz dieser Ausführungen für unsere *Staat-Gesellschaft-Problematik*, verfügt über keine Zentralorgane, sie hat kein Zentrum und keine Spitze.

Aus diesen Diskussionen erwächst natürlich die Frage nach der Steuerung für eine Gesellschaft, die politische Theorie hat ja immer wieder versucht den Staat oder die Politik o. ä. als Steuerungszentrum der Gesellschaft zu begreifen. Darauf kommen wir zurück.

Wir setzen in unseren Ausführungen bei Luhmann an, bauen daraus aber eine Theorie der Subsysteme moderner Demokratien, in welcher der Staat begriffen wird als eines der Subsysteme des politischen Systems, welches wiederum definiert ist als Funktionssystem der Gesellschaft. Im politischen System identifizieren wir mit der politischen Öffentlichkeit und dem Parteiensystem zwei weitere Subsysteme.

1.1 Funktionales Verständnis von Politik

Einer der ersten Versuche, Politik funktional zu erklären, stammt von David Easton (1965). In den Grundzügen lässt sich sein Modell so erklären: Politik soll das gesellschaftliche Zusammenleben der Menschen ordnen. Im systemtheoretischen Sprachgebrauch liegt die Primärfunktion des politischen Systems in der laufenden Produktion und Durchsetzung von für die Gesellschaft verbindlichen Entscheidungen. Easton (1965: 57) definiert ein politisches System als ein „set of interactions, abstracted from the totality of a social behavior, through which values are authoritatively allocated for a society“. In seinem Politikverständnis hat das politische System eine herausgehobene Position als zentraler Problemadressat. *Input* erfolgt in Form von Ansprüchen oder Erwartungen (*demands*) und Unterstützung (*support*). Einzelne Bürger sind dabei aber auf Unterstützung angewiesen, damit ihre Bedürfnisse in Forderungen an das politische System umgewandelt und artikuliert werden können. Vermittler bzw. *Gatekeeper* können Politiker, Interessengruppen oder auch Medien sein. Das politische System ist nicht (nur) ein Teilsystem neben anderen, ihm kommt eine übergeordnete Stellung als Problemadressat (*Input*) und Problemlösungssystem zu, also als Steuerungsakteur der Gesamtgesellschaft. Politik ist für alle Probleme zuständig, die von den Teilsystemen nicht gelöst werden können und darum an das politische System zur Problemlösung weiter gegeben werden; der *Output* erfolgt dann in Form allgemein verbindlicher Entscheidungen (*decisions*) und Handlungen (*actions*). Dazu benötigt das politische System besondere Ressourcen und Kompetenzen: Politik hat ein besonderes Zugriffsrecht auf alle anderen Teilsysteme, ein Steuerungsrecht, über das die anderen Systeme gerade nicht verfügen (Vgl. Gerhards/Neidhardt 1993: 37-38; Maurer 2003: 17-21).

Auch wenn wir nicht von dieser Sonderstellung ausgehen, stellt sich bei Gerhards und Neidhardt in diesem Zusammenhang die Frage, wie das politische System kontrolliert werden soll. Die Grundidee dabei ist *Demokratie* und der Vorschlag, den die beiden Autoren übernehmen, ist das Prinzip der Volkssouveränität; über diese sollen die Entscheidungsträger (über freie, gleiche und allgemeine Wahlen, befristete Verteilung von Herrschaft und Macht, Ausbildung von Regierung und Opposition) an die Meinungen und Wünsche der Bürger gebunden werden. Das in dieser Arbeit bevorzugte Modell von Wimmer geht davon aus, dass das politische System moderner Demokratien als geschlossenes System über den Code Regierung/Opposition (wie auch bei Luhmann) kontrolliert wird, die Opposition hat explizit die Funktion der Kritik und Kontrolle übernommen und ebenso wird ein eigenes Subsystem eingeführt, dessen Entwicklung sich aus dem Wunsch nach eben dieser Kontroll- und Kritikfunktion des politischen Zentrums vollzogen hat; nämlich die politische Öffentlichkeit.

Eastons „Modell lehnt den ‚Staat‘ ab und kennt keinen Ansatz für das, was wir die ‚politische Öffentlichkeit‘ nennen“, er selbst räumt ein, dass er zu den „funktionalen Bezügen der Subsysteme der Politik nichts ausgeführt hat“ (Wimmer 1996: 525 und 536). Wir halten uns aber an seine These von der Ausdifferenzierung von drei Subsystemen des politischen Systems, dem Staat, den Parteien und der politischen Öffentlichkeit. Entscheidend sowohl für eine allgemeine Theorie des politischen Systems als auch für die Weiterentwicklung der Demokratietheorie erscheint uns, die unterschiedlichen Funktionen der Subsysteme für das Gesamtsystem der Politik möglichst exakt zu definieren. Die älteren *Input-/Output*-Modelle sind unbrauchbar geworden, denn weder kann man *demands/supports* als *Input* des politischen Systems verstehen, wenn diese überhaupt erst in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit (für das politische System) gebildet und artikuliert werden, noch kann es einen *Output* geben, wenn alle Operationen nur vom System selbst durchgeführt werden können. Funktionssysteme, und eben auch das politische System, versteht Luhmann als selbstreferentielle Systeme. Die Teilsysteme evolution autopoietischer (operational geschlossener) Systeme impliziert, dass alle Strukturbildungen aus der inneren Eigendynamik des Systems erfolgen. Für das politische System bedeutet dies: Das, was politisch relevant werden kann, ergibt sich aus der Anknüpfung an das, was bereits politische Relevanz besitzt, politisch Geltendes reproduziert sich selbst und kann auf der Basis der Autonomie des Politischen erklärt werden. „Als selbstreferentiell kann ein System bezeichnet werden, dass die Elemente – hier also politische Entscheidungen –, aus denen es besteht, selbst produziert und reproduziert“ (Luhmann 1981: 33).

1.1.1 Luhmanns Verständnis von Politik

Einer der interessantesten systemtheoretischen Ansätze, Politik gesellschaftstheoretisch einzuordnen, stammt also von Niklas Luhmann.⁸ In diesem beschäftigt er sich in erster Linie mit einer „Soziologie des politischen Systems der modernen Gesellschaft“ (Hellmann/Fischer 2003b: 10), seine Konzentration liegt auf dem System der Konkurrenzdemokratie, andere Systeme wie konstitutionelle Monarchien, Konkordanzdemokratien etc. vernachlässigt er dabei. Sein Interesse richtet sich dabei auf die Leitdifferenz von Demokratien, Regierung und Opposition. Die Funktion des politischen Systems liegt bei ihm in der Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen für die Gesamtgesellschaft. In seinem Verständnis sind Funktionssysteme operational geschlossen, System und Umwelt werden also voneinander getrennt, das System der Politik ist also auf sich selbst bezogen. Operationale Geschlossenheit bedeutet dabei aber nicht etwa, dass das System autark agiert, System und Umwelt bleiben durch strukturelle Kopplungen aufeinander bezogen.

Die Funktionen des politischen Systems liegen also im Treffen von kollektiv verbindlichen Entscheidungen, die Leitdifferenz ist die Verbindung zwischen Regierung und Opposition.

Kommen wir aber nochmals auf die Diskussion um eine Sonderstellung des politischen Systems zurück. Politik kümmere sich – wie bereits erwähnt – um all die Probleme, die die anderen Teilsysteme nicht lösen können und die aus diesem Grund an das politische System zur Lösung adressiert werden. Politik mit seiner Funktion sei das einzige System, das über die direkte Möglichkeit der gesamtgesellschaftlichen Einflussnahme verfüge, alle anderen Funktionssysteme würden zwar ebenfalls eine „universale Zuständigkeit“ besitzen, jedoch ohne die Kompetenz „zentral zu entscheiden“, diesen Entscheidungen „Geltung für die Gesamtgesellschaft zu verleihen“ und diese dann auch durchsetzen zu können; das politische System solle für die „Integration der Gesamtgesellschaft“ (11) sorgen. Zu dieser These finden wir aber auch prominente Gegenpositionen, Luhmann selbst etwa widerspricht der Vorstellung einer Integration der modernen Gesellschaft durch die Politik. Erstens wäre die Frage nach der Integration nicht relevant, und wenn doch, dann verneint er, dass die Politik dieses Integrationszentrum der modernen Gesellschaft ist. Selbst wenn das Integrationsproblem so wichtig wäre, wie angenommen, verweise es nicht auf Politik als prominente Instanz der Problemverarbeitung. Dazu bemerkt Luhmann (1981: 23): „Eine der Grundfragen der theoretischen und politischen Orientierung in der Gegenwart ist damit: ob man die Vorstellung einer Gesellschaft ohne Zentrum aushalten kann und gerade

8 Inzwischen finden sich mehr als 70 Schriften, in denen sich Luhmann mit dem System der Politik beschäftigt. Dabei handelt es sich vorwiegend um Aufsätze zu Themen wie Macht, Demokratie, öffentliche Meinung, Parteien, Staat oder Verfassung sowie um vier Bücher: Legitimation durch Verfahren (1969), Macht (1975), Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat (1981) und schließlich sein politikwissenschaftliches Hauptwerk Die Politik der Gesellschaft (2000), im Jahre 2000 veröffentlicht.

darin die Bedingungen für eine demokratisch-leistungsfähige Politik sieht; oder ob man glaubt, der Politik angesichts der Gesamtlage des Gesellschaftssystems wiederum eine Zentralverantwortung zuweisen zu können oder gar zu müssen, an der möglicherweise ihre derzeitigen Grenzen und die schwerfälligen Prozeduren demokratischer Mitbestimmung zerbrechen werden“. Und weiter: „Man kann eine funktional differenzierte Gesellschaft nicht auf Politik zentrieren, ohne sie zu zerstören“ (23).

Einigkeit besteht aber darüber, dass das politische System der *operative Ort* ist, an dem kollektiv bindende Entscheidungen in Vernetzung mit weiteren Entscheidungsvorgängen vorbereitet und hergestellt werden. Das politische System entscheidet in Eigenverantwortung über die Verteilung von Kompetenzen und Verantwortungen, das politische System legt Teilnahmebedingungen fest, verteilt Aufgaben, Befugnisse, Pflichten und Zuständigkeiten. Ebenso ist auch das politische System – wie die anderen Funktionssysteme – laufend damit beschäftigt, seine Umwelt abzutasten, also seine selbstreferentiell hergestellten Elemente und Strukturen mit fremdreferentiellen Verweisungsmomenten anzureichern. Dazu dient u. a. die Spiegelfunktion der Massenmedien.

Die Leistungsrollen im politischen System sind nach Luhmann (1) die Parteien und Interessengruppen, (2) die Regierung bzw. das Parlament und (3) die politische Administration. In den Publikumsrollen finden wir den Wähler bzw. den Bürger. Mit dem Prinzip der Inklusion solle die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Teilsysteme erfolgen. Dies meint einerseits den Zugang zu diesen Leistungen und andererseits die Abhängigkeit der individuellen Lebensführung von diesen. „In dem Maße als Inklusion verwirklicht wird, verschwinden Gruppen, die am gesellschaftlichen Leben nicht oder nur marginal teilhaben“ (25). Der Mensch lebt als Individuum außerhalb der Funktionssysteme, aber er muss zu jedem Funktionssystem Zugang erhalten, sofern es seine Lebensführung beansprucht.⁹

Der binäre Code des politischen Systems ist *Macht/Keine Macht*. Er spiegelt sich in dem Kontrast *Regierung/Opposition* wider. Die Akteure des politischen Systems versuchen, Regierungspositionen zu erringen. Der Code des politischen Systems wird durch Programme wie Grundsatzpapiere, Parteiprogramme oder Wahlprogramme spezifiziert. Unerlässliche Teilnahmevoraussetzung und Erkennungsmerkmal für eine Zuordnung von Kommunikationen zum politischen System ist der laufende Bezug von Politik auf Politik, also die politische Selbstreferenz. „Es sind die Prozesse politischer Kommunikation, mit denen die Politik sich selbst sensibilisiert, nämlich für Probleme und Aufgaben empfindlich macht, durch die sie sich auf ihre gesellschaftliche Umwelt bezieht. So wird z. B. die politische Relevanz von ‚Themen‘ (und ebenso auch: die politische Relevanz von Personen), in internen Kommunikationsprozessen des politischen Systems aufge-

⁹ Zum Verständnis aber nochmals: Es können nur Kommunikationszusammenhänge, aber nicht Menschen ausdifferenziert werden.

baut, gesteigert und dann wieder diskreditiert, ohne dass dem Veränderungen in der Umwelt genau entsprechen müssen“ (36).

Alle Akteure des politischen Systems sind auf die Zustimmung des Publikums angewiesen, ihr oberstes Ziel ist die Besetzung von Regierungspositionen, um kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Die Macht bzw. die Positionen der Regierung sind zeitlich befristet, das Ziel ihrer Handlungen muss also die Maximierung von Wählerstimmen sein. Dazu muss die Regierung – aber auch die Opposition – mit ihren Entscheidungen und Programmen die Erwartungen und Interessen der Wahlbürger befriedigen: „Jede Handlung eines Akteurs in Form von Programmen und Entscheidungen ist dann rational, wenn sie mit dem geringsten Einsatz an Mitteln den höchsten Zusatz an Unterstützung bei der Bevölkerung in Form von Wählerstimmen erreicht und damit die Zielerreichung, Besetzung der Regierungspositionen, wahrscheinlicher macht“ (Gerhards 1994: 96).

Es gibt in ausdifferenzierten Systemen *keine allwissende* Zentrale, Differenzierung bedeutet vielmehr, dass im System eine Mehrzahl von Subsystemen geschaffen wird, die sich wechselseitig nicht durchschauen und sich nicht exakt und sicher berechnen können. Gleichwohl stehen diese Teilsysteme in Beziehungen zueinander und bilden dabei mehr oder weniger bewährte Erfahrungen aus. Damit meint das eine Teilsystem zu wissen, wie das andere *tickt*, Luhmann (1981: 50) nennt das dann „black box“, was bedeutet, dass ein Teilsystem bei der Einschätzung eines anderen auf eigene Beobachtungen und Annahmen angewiesen ist, weil es nicht in das andere Teilsystem *hineinsehen* kann: „Jedes Teilsystem kann in Bezug auf die anderen die wirklichen Sachverhalte selbst nicht weiter aufklären, es ist genötigt, sich mit black box-Beobachtungen zufrieden zu geben“; z. B. bei den gegenseitigen Einschätzungen von Politik und Publikum). Dadurch entwickeln sich ebenso Regeln der Interaktion zwischen den Teilsystemen, „man weiß zwar immer noch nicht, was in der black box vor sich geht; aber man weiß, wie mit ihr umgehen, wie man sie benutzen kann“ (51). Ebenso erkennen die Systeme selbst ihr in der Umwelt beobachtetes Fremdbild, sie sehen sich dem Druck einer projizierten Eigenrealität ausgesetzt, dem sie sich fügen müssen, wenn sie ihre Außenbeziehungen fortsetzen wollen.

Die strukturellen Kopplungen des politischen Systems

Die Systemtheorie versucht, das Phänomen der strukturellen Kopplungen im Anwendungsgebiet der Politik vor allem mit Fragen nach der politischen Integration von Bürgern in ein Gemeinwesen (von der Systemtheorie verstanden als strukturelle Kopplung von psychischem System und politischem) und Fragen nach der politischen Steuerung zu beantworten. Im politischen System erkennt das Luhmann'sche Verständnis der Systemtheorie auf zwei Ebenen strukturelle Kopplungen: (1) des politischen Systems als sozialem System und psychischen Systemen und (2) des politischen Systems und anderen sozialen Systemen.

ad (1). Die Beziehungen von sozialen Systemen zu ihrer nichtsozialen Umwelt beschränken sich auf die psychischen Systeme, d. h. auf das jeweilige Bewusstsein der einzelnen Menschen. Strukturell gekoppelt sind soziale Systeme und psychische Systeme durch Personen. Der Begriff *Person* meint dabei eine Einheit, auf die in der Kommunikation referiert werden kann (Vgl. Brodocz 2003: 84). Nicht alle Personen sind dabei aber relevant, sondern nur solche, deren Bewusstsein für Politik zählt; mit der Unterscheidung zwischen Amt und Person. Die Bezeichnung von politischen Ämtern ist dabei sehr weit gefasst, sei damit das Amt des Wählers gemeint, Parteimitglieder, Regierung bzw. Opposition etc. Über diese Personen sind psychisches System und politisches System strukturell gekoppelt.

ad (2). Bei den Beziehungen zwischen sozialen Systemen konkretisieren wir diese auf Beziehungen zwischen dem politischen System und seiner innergesellschaftlichen Umwelt. „Diese innergesellschaftliche Umwelt umfasst all jene Kommunikationen, die nicht dem Code der Politik folgen. Die strukturellen Kopplungen des politischen Systems richten sich an die anderen Funktionssysteme der Gesellschaft. Luhmann hat hierbei vor allem das System der Massenmedien, das Wirtschaftssystem, das Rechtssystem, das Wissenschaftssystem, das Erziehungssystem und das System der Krankenbehandlung im Blick“ (84-85). Die strukturelle Kopplung des politischen Systems und den Massenmedien ist die öffentliche Meinung, systemtheoretisch gesprochen fungiert die öffentliche Meinung als strukturelle Kopplung der Massenmedien und der Politik. „Von dieser strukturellen Kopplung erwartet das politische System Auskunft darüber, wie es beobachtet wird“ (85).

An Teile dieser Luhmann'schen Beschreibungen und Begriffsverwendungen lehnt sich auch Wimmer an, seine Kritikpunkte an diesem Modell legt er aber immer wieder dar, beispielsweise an politischem und massenmedialem System bzw. dessen strukturellen Kopplungen. Dazu hinterfragt er die Plausibilität, einen so großen Kommunikationskomplex wie die politische Öffentlichkeit als *gemeinsamen* Realitätsbereich des Systems der Massenmedien und des politischen Systems zu definieren? „Wird das Konzept der ‚strukturellen Kopplung‘ da nicht überstrapaziert“ (Wimmer 2000: 515)? In weiterer Folge versucht er dann, den Demokratisierungsprozess von politischen Systemen an der gesellschaftlichen Rolle und Entwicklung der Massenmedien festzumachen. Aus diesen Prozessen entwickelt sich die politische Öffentlichkeit als Subsystem des politischen Systems; die Medien als Teil der Sphäre der politischen Öffentlichkeit sieht er als funktionalen Bestandteil eines demokratischen Gemeinwesens. Die Massenmedien erkennen wir sobald sie Themen der politischen Kommunikation aufgreifen als Teil des Subsystems der politischen Öffentlichkeit. In unseren weiteren Ausführungen werden wir uns eben auf das System der Politik konzentrieren und die Vorschläge von Luhmann zu einem eigenen Funktionssystem der Massenmedien nicht mehr weiterverfolgen.

Luhmanns Verständnis von Demokratie

Auf der einen Seite bezeichnet Demokratie für Luhmann „schlichtweg eine Realität“, sofern sich das System der Politik an seiner Leitdifferenz zwischen Regierung und Opposition orientiert. Auf der anderen Seite rekurriert Luhmann auch auf die „Volksherrschaft als ein Regierungsprinzip“ (Hellmann/Fischer 2003b: 13). Dieses Prinzip setzt sich, so Luhmann, einem Höchstmaß an Kontingenz aus durch die Möglichkeit des legitimen Machtwechsels durch Wahlen, aber auch durch ein recht aufwändiges Verfahren der Vermittlung zwischen Zentrum und Peripherie des politischen Systems.

„In der Luhmannschen Analyse der Politik wird über weite Strecken nur peripher auf den demokratischen Charakter der Politik in modernen Gesellschaften eingegangen. [...] Das aus der Selbstbeschreibung der Demokratie erwachsende Standardmodell besteht aus drei Teilen: einem Prozessmodell, einem Ergebnismodell und einem Entwicklungs- und Strukturmodell“ (Giegel 2002: 194).

Das (1) Prozessmodell beschäftigt sich mit den Interessen (Willen/Werten) der Staatsbürger und behauptet, dass sich eben diese Interessen des Volkes in der politischen Kommunikation äußern. Das politische Zentrum – darunter werden *wohl* der Staat und die politischen Parteien verstanden – beobachtet diese Interessen und bietet unterschiedliche politische Optionen, auf das angesprochene Thema hin, an. Die Staatsbürger votieren dann in ihrer Funktion als Wahlvolk und hieven somit die Partei, die die mehrheitlich bevorzugte Option anbietet, in die Regierungsposition, um eben dann mit Regierungsmacht diese durchzusetzen. Dies geschehe aber mit der impliziten Sanktionsandrohung, dass, sollte diese Option nicht realisiert werden die Strafe der Nichtwiederwahl droht.

Die (2) Ergebnisse, die die demokratische Regierungsweise aus Sicht der Systemtheorie ergeben, zeichnen sich *idealiter* durch die Institution von Wahlen und die Beobachtungsfunktion des politischen Zentrums, in einer sehr nah am Willen des Staatsbürgerpublikums orientierten Entscheidungspraxis aus. Die politische Machtausübung sei eine abgeleitete Form der Machtausübung der Gesellschaft über sich selbst und verselbständigt gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren.

Die *Fähigkeiten der Selbsteinwirkung*, die der Demokratie zugesprochen werden, befördern ebenso die (3) Entwicklungspotentiale von Demokratien im Vergleich zu anderen politischen Systemen, so die Idee der Systemtheorie, bei Defiziten der Demokratisierung wird auf der Grundlage von Demokratie eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Defizite beseitigt und eine qualifizierte Ausprägung des Standardmodells herbeiführt.

Luhmanns Kritik bezieht sich auf alle Schaltstellen in diesem Standardmodell der Demokratie, im Wesentlichen auf die Fragen zum *gleichen Einfluss der Staatsbürger?*, zur *Authentizität der öffentlichen Artikulation von Interessen* und zur *Feststellbarkeit eines Mehrheitswillens*. Die Vorstellung, dass das Publikum seine Interessen in das politische System importieren können beachte nicht, dass bei der Differenzierung sozialer Systeme jedes System seine Operationen nach einem ihm

eigenen Code steuert und „daher nicht an Kommunikation anschließen kann, die von außerhalb des Systems kommen“ (199). Die Vorstellung, dass Politik die Meinungen des Publikums erfassen, und auch die Mehrheitsmeinung beobachten kann, verkenne, dass das politische System operativ geschlossen agiere.¹⁰ „Ihre Beobachtungen sind durch Irritation angestoßene, aber wesentlich aus ihrem eigenen selbstreferentiellen Operieren heraus geformte Konstruktionen, sie bilden sich in internen Selbstkontakten“ (198), sind also nicht das Produkt von Umwelteinwirkungen. Zudem übersehe diese Einschätzung der Umweltbeobachtung nach Themen, dass die Politik selbst über einer drückenden Problemlast brüte und diese bewältigen müsse, die Komplexität der dabei behandelten Materien „ist so groß, dass in der Ausarbeitung konkreter Politiken die Frage, welches der Publikumswille ist, zu einem Nebenaspekt wird“ (199).

Eine authentische Interessensartikulation würde, so Luhmann, schon daran scheitern, dass Kommunikation keinen Zugriff auf Bewusstsein habe, bewusstes Erleben also nicht in kommunikative Beiträge übersetzt werden könne. Zudem gerate die öffentliche Artikulation von Interessen – und das ist für unsere Überlegungen relevant – in die Kommunikationsströme der Massenmedien, die erst recht dazu führten, Kommunikation in Distanz zu individuellem Erleben zu generieren. Angesichts der Komplexität der Probleme würde es dem Publikum *schlicht* an Kompetenz und Durchhaltevermögen mangeln.

Nach diesen Kritikpunkten wollen wir aber auch noch einen Vorteil herausgreifen, den Luhmann demokratischen Systemen abgewinnen kann. In der Demokratie gehe es, so Luhmann, um die Steigerung der Eigenkomplexität des Systems. Daraus lasse sich insbesondere ein Kernelement der Demokratie begreifen, nämlich die Inklusion aller Staatsbürger in die Politik und die sich daraus ergebende Institution der freien und gleichen politischen Wahl. Ein Merkmal der funktionalen Differenzierung ist, dass eine Vollinklusion der Bevölkerung im Hinblick auf alle funktional differenzierten Teilsysteme durchgesetzt wird. Diese Vollinklusion findet in den Teilsystemen über die Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen statt, die Grundlage dabei bildet eine *Kompetenzdifferenz*. Es gibt aber ebenso Unterschiede in der Form und dem Niveau der Publikumsaktivitäten, im politischen System liegt das Aktivitätsniveau des Publikums „eher am negativen Pol“ (203).

Zusammenfassend finden wir bei Luhmann also einen rein funktionalen Begriff von Demokratie. Demokratie ist die *beste Antwort* des politischen Systems zur Steigerung von Effizienz, d. h. zur Komplexitätssteigerung der Politik selbst. Für Luhmann ist das *die* Bedingung für eine leistungsfähige Demokratie.

10 Mit ein Grund für Wimmer, die politische Öffentlichkeit als ein Subsystem des politischen Systems zu definieren, als Kommunikationskomplex, der sich auf die Diskussion von Themen mit politischer Tragweite spezialisiert, darum auch keine Probleme mit dem Code des politischen Systems und der operationalen Geschlossenheit hat.

Luhmanns Sonderbereiche des politischen Systems

Moderne politische Systeme sind bei Luhmann (1981: 44) ebenso intern differenziert, und zwar in verschiedene Sonderbereiche: „Der Fortschritt liegt v. a. in der beträchtlichen Ausweitung des Kommunikationstypus, damit auch in höherer Abhängigkeit von interner Kommunikation und, im Zusammenhang damit, in einer stärkeren Ausdifferenzierung von Teilsystemen im politischen System, die bei hoher wechselseitiger Interdependenz einander doch als Umwelt sehen und behandeln und den Kommunikationsprozess auf diese Weise filtern und vereinfachen können“. Moderne politische Systeme beruhen im Gegensatz zur Differenz der frühen Neuzeit in Obrigkeit und Untertan auf einer dreistelligen Differenzierung in Politik, Verwaltung und Publikum. Luhmann erkennt dabei einen schrittweisen Umbau: Ausgehend von der „organisatorisch und institutionell realisierten Vorgabe des Staates“ (44) führte die Demokratisierung des politischen Systems zur Ausdifferenzierung eines politisch relevanten Publikums, das nicht nur beim Wahlakt sondern auch zwischen den Wahlen eine *mitbestimmende* Rolle spielt, was wir später als die politische Öffentlichkeit diskutieren werden.

Darüber hinaus hat sich in besonderem Maße mit dem Aufbau der politischen Parteien im 19. Jahrhundert und über die Ausdifferenzierung eines Parteiensystems nach dem Spezialcode *progressiv/konservativ* ein Sonderbereich politischer Kommunikation verselbständigt, der sich zwischen Staat und Publikum schiebt, und deren Beziehungen vermittelt. Luhmann nennt diesen Sonderbereich *Politik*. Auf die Problematik dieser Begriffsverwendung kommen wir zurück.

„Politik lässt sich bei einer solchen Struktur nicht mehr als Vorbereitung von Herrschaftsakten oder als Einfluss auf den politischen Machthaber begreifen; sie ist ein Sondersystem für *Politik* im politischen System, also ein komplexes, eigengesetzliches Sozialsystem, das unter eigenen strukturellen Limitierungen handelt und leidet. Diese Ausdifferenzierungen von *Publikum* und (eigentlicher) *Politik* verändern notwendigerweise das, was man früher als ‚Staat‘ begriffen und mit dem politischen System gleichgesetzt hatte. Um dem Rechnung zu tragen, sprechen wir im folgenden nur von *Verwaltung* (im weitesten, Gesetzgebung und Regierung einschließenden Sinne) und meinen damit die Gesamtheit der Einrichtungen, die nach politischen Gesichtspunkten oder im politischen Auftrag bindende Entscheidungen herstellen“ (44-45).

In dieser dreistelligen Differenzierung erkennt Luhmann eine verstärkte Orientierung des politischen Systems auf die in ihm selbst erzeugten Umwelten, so würde sich die *Verwaltung* eher am *Publikum* orientieren und sich in Bürgernähe üben. Der Fortschritt liegt dabei klar: Das selbstreferentielle Operieren erhält größere Bedeutung und „filtert stärker die Möglichkeiten, Probleme von gesellschaftlicher Relevanz oder Probleme anderer Funktionssysteme überhaupt noch wahrzunehmen“ (45). In dieser Differenzierung verliert die politische Macht ihren eindeutig asymmetrischen Charakter und bekommt eher die Form eines dynamischen Kreislaufs. Das *Publikum* beeinflusst dabei über Wahlen bzw. weitere politische Willensäußerungen die Responsivität von *Politik* und *Verwaltung*. Das

Hierarchie-Modell wird also stark zurückgestutzt. In den Sonderbereichen selbst finden wir aber teilweise noch vorhandene hierarchische Strukturen (z. B. in der Exekutive oder in den Parteien), Kontakte untereinander erfolgen meist noch immer an der Spitze.

Einen großen Teil dieser Ausführungen können wir akzeptieren und für die weitere Arbeit auch verwenden, die Differenzen zwischen Luhmanns Position und unseren Vorstellungen sollen im anschließenden Kapitel deutlich werden. Wir wollen hier lediglich auf eine Ungereimtheit in den Luhmannschen Ausführungen eingehen: Welchen Sinn macht es im politischen System, das ausschließlich aus politischen Kommunikationen besteht, einen eigenen Sonderbereich für *Politik* zu schaffen. Finden wir denn im System der Politik neben *politischer Politik* auch *unpolitische Politik*?

1.2 Demokratie: Moderne politische Systeme

Man kann, so Wimmer (1996: 532), eine Demokratietheorie nicht ohne den Ansatz einer „allgemeineren, gesellschaftstheoretisch orientierten, politischen Theorie“ diskutieren, weil „sich anders die enormen Informationsmengen, die hier anfallen, gar nicht systematisieren ließen“. Sofort stellt sich bei der Erarbeitung einer Demokratietheorie nämlich das Problem einer Systematisierung von Komplexen wie *Staat* und *Gesellschaft* ein. Und dafür *mus*s dann auch ein *Ausweg* gefunden werden, oftmals in normativ formulierten *Allgemeinplätzen*, wie etwa von Schmidt (2000: 19): „Demokratie‘ ist ein Fachausdruck des politischen und des wissenschaftlichen Sprachgebrauchs, der dem Griechischen entstammt. Er ist abgeleitet aus ‚demos‘ – dem griechischen Wort für Volk, Volksmasse oder Vollbürgerschaft – und ‚kratein‘, was ‚herrschen‘ oder ‚Macht ausüben‘ heißt. Demokratie ist insoweit Herrschaft oder Machtausübung des Demos, Volksherrschaft oder Herrschaft der Vielen“. Das Volk, so Schmidt weiter, wird dabei politisch als *Staatsvolk* definiert. Mit der Herrschaft dieses Staatsvolkes wird eine legitime Herrschaft bezeichnet. Diese geht vom Volk aus, wird durch das Volk oder vom Volk gewählte Repräsentanten ausgeübt und wird zum Nutzen des Staatsvolkes eingesetzt.¹¹

Dazu fragen wir uns: Herrschaft über wen? Herrscht dabei das Volk über das Volk, also über sich selbst? Und warum soll das Volk, wenn es über sich selbst herrscht, noch explizit dazu aufgefordert werden, zu seinem eigenen Nutzen zu herrschen? Wie kann diese Idee der Volkssouveränität in modernen Flächenstaaten mit komplexem Steuerungsbedarf Aufrecht erhalten werden? Auf die Repräsentationsproblematik und das Prinzip der Volkssouveränität kommen wir an späterer Stelle zurück.

¹¹ Kontrovers geblieben ist bis heute ebenso die Frage, durch welche Merkmale ein politisches System charakterisiert ist, damit man es als Demokratie klassifizieren und eindeutig von nicht-demokratischen Systemen unterscheiden kann.

Ein weiterer problematischer Aspekt, der aus der Trennung zwischen *Staat* und *Gesellschaft* in weiten Teilen der Staatslehre resultiert, ist die Verankerung von Organisationen wie politischen Parteien, Verbänden, Interessengruppen oder neuen sozialen Bewegungen. Meist werden diese dann als *intermediäre Akteure* beschrieben, die zwischen Volk und politischer Führung vermitteln. Was daraus hervorgeht ist die Vorstellung, dass diese Organisationen weder im *Staat* noch in der *Gesellschaft* verortet sind, sondern dazwischen; das ist uns zu undurchsichtig, denn wenn die Staatslehre diese als ein zentrales Strukturprinzip der Demokratie sieht, dann müsste hier schon exakter gearbeitet werden. Diesen Ansatz finden wir besonders in der Pluralismustheorie; Pluralismus, so Schmidt, dient als Begriff „für vielgliedrig organisierte, nichtmonistische Willensbildungsformen und politische Ordnungen“ (227), pluralistische Systeme zeichnen sich durch ein hohes Maß an Autonomie von Bürgern und organisierten Interessen aus. Und Detjen (1998: 276) fügt dem hinzu, dass alle relevanten Kräfte und Meinungen in demokratischen Kommunikationssystemen angemessen zu Wort kommen sollen, der „tatsächlich existierende Pluralismus muss in den Massenmedien abgebildet werden“.

Zwei Punkte scheinen uns dabei offen, (1) geht Detjen nicht darauf ein, was *relevant* sein soll. Darum ergänzen wir im Vorgriff auf unsere Überlegungen: Die Relevanz eines Issues und einer Organisation entscheidet sich in der politischen Öffentlichkeit. Die zweite Ergänzung dient einer Umstellung von Detjens Vorstellungen, (2) Massenmedien, ergänzen wir, ermöglichen erst die Etablierung dieses von Detjen geforderten Pluralismus. Doch wir werden uns an späterer Stelle ebenfalls weiter mit dieser Thematik beschäftigen.

„Die Demokratisierung des Staates, oder besser, die Einbettung des Staates in ein demokratisches politisches System ist offenbar an bestimmte Bedingungen gebunden, die nicht überall anzutreffen sind und auch nicht durch bewusste Politik ohne weiteres ‚hergestellt‘ werden können“ (Wimmer 1996: 496). Bei Luhmann finden wir dazu die Auffassung, dass der Demokratisierungsprozess im Wesentlichen zu verstehen ist als Umstellung der Differenzierung Obrigkeit/Untertan in die dreistellige Differenzierung Verwaltung, Politik und Publikum. Demokratie wird bei Luhmann rein funktional verstanden: Diese Form wäre die beste Antwort des Systems auf die enorme Komplexitätssteigerung im politischen System selbst.

Wimmers Grundthese zur Entwicklung von Demokratien ist, dass diese von einer „höchst voraussetzungsvollen und deshalb evolutionär unwahrscheinlichen Kombination von Fakten“ (496) abhängt, die eben nur zu einem Teil in einem direkten Handlungsfeld des politischen Systems stehen. Die Evolution der Gesamtgesellschaft wird vom Prozess der funktionalen Differenzierung beherrscht. Wimmer versucht dabei die Dynamik des Demokratisierungsprozesses aus einer evolutionstheoretischen Perspektive¹² zu beschreiben; auf der einen Seite sieht er

12 „Langfristige Strukturänderungen in Gesellschaften sind das Resultat von Evolution, so z. B. die Umstellung von hierarchisch-stratifikatorischer Differenzierung zu funktionaler Differenzierung

dabei (1) die *funktionale Differenzierung*¹³ des politischen Systems als eine Art treibende Kraft, der Prozess der Demokratisierung könne „überhaupt nur in Gang kommen, wenn ein gewisses Niveau der funktionalen Differenzierung erreicht“ sei, denn „funktionale Differenzierung ermöglichte eine enorme Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Komplexität“ (476), auf die der Staat zunächst durch das Wachstum des Staatsapparates reagierte. „Offenbar genügte dies auf die Dauer nicht. Der Aufbau demokratischer Strukturen könne somit auf die Lösung des neuen Problems einer angemessenen, d. h. *nichtbürokratischen Umweltoffenheit* des monokratisch regierten Verwaltungsstaates bezogen sein“ (476). Aber funktionale Differenzierung ist zwar eine „*notwendige, aber noch keine hinreichende Vorbedingung für Demokratie*. Gesucht ist also eine Theorie, die uns nicht bloß korrelative Zusammenhänge zwischen der Variable *Demokratie* und anderen gesellschaftlichen Variablen aufzeigt, sondern uns die *Dynamik* des Demokratisierungsprozesses erklärt“ (478).

Eine zweite wesentliche Vorbedingung für Demokratie ist – wie bereits oben erwähnt – (2) ein machtpolitisch konsolidierter Staat. Demokratisierung setzt die Konsolidierung moderner Staatlichkeit im politischen System voraus. Macht wird ja als zentraler Code des politischen Systems verstanden; unabdinglich dabei ist, wie sich der moderne Staat das Gewaltmonopol sicherte, ebenso wie die Bereiche der Steuern, Institutionalisierung von Amtsmacht, Schaffung von Rechtssicherheit und Parlamentarisierung des Budgetrechts.¹⁴

Der dritte Aspekt, die „entscheidende Dynamik in Richtung Demokratisierung“ (534), ist (3) eine verselbständigte und autonome Kommunikationssphäre der politischen Öffentlichkeit.

Der Staat und die Bürokratie konnten also trotz weiterer Binnendifferenzierung nicht ausreichend auf die Komplexitätssteigerung im Sinne der funktionalen Differenzierung reagieren. Wimmers Hypothese ist nun, dass „das sich bislang als Staat selbst beschreibende politische System für den System-/Umwelt-Bezug viel zu eng wurde und daher *im* politischen System, aber *außerhalb* der staatlichen Organisationen neue, darauf spezialisierte Subsysteme aufgebaut werden mussten. Es war dies im Wesentlichen ebenfalls ein evolutionärer Vorgang, wenn man will

am Beginn der Moderne. Die Evolutionstheorie erklärt solchen Strukturwandel durch das Zusammenspiel zweier ‚evolutionärer Mechanismen‘, nämlich der Variation und Selektion, und nur sofern etwas Neues entsteht, bedarf es eines Mechanismus der Restabilisierung, also der Integration des Neuen in die Erwartungsstrukturen des Gesellschaftssystems. So wird seit dem 17. Jahrhundert nur mehr vom Staat die Schaffung neuen Rechts (im Sinne von Gesetzen), Einhebung von Steuern, Unterhaltung von Armeen und Polizeiorganen etc. erwartet“ (Wimmer 1996: 479).

13 „Die *Entwicklung* zur modernen Demokratie setzt – im Unterschied zur antiken – ein gewisses Niveau funktionaler Differenzierung voraus. Sofern in einer Gesellschaft andere Differenzierungsmuster dominieren, etwa segmentäre und/oder stratifikatorische, ist Demokratie nicht möglich“ (532).

14 Das „Gewaltmonopol des Staates als Bedingung für die Ausdifferenzierung eines besonderen politischen Systems“. Und weiter: „Nutzung von Amtsmacht steht natürlich im Zentrum der Funktionserfüllung des politischen Systems, also der Bereithaltung von Kapazität zu kollektiv bindenden Entscheidungen“ (2000: 232).

ein gesellschaftlicher Evolutionsprozess zweiter Ordnung, weil die evolutionären Mechanismen nun nicht nur auf der Ebene der Gesamtgesellschaft, sondern auch auf der Ebene der Funktionssysteme selbst operieren, in unserem Falle also: „Evolution des politischen Systems der Gesellschaft“ (479). Diesem Modell liegt die Hypothese zugrunde, dass jedes politisch-demokratische System der modernen Gesellschaft – als vierten Aspekt der Demokratisierung – (4) drei primäre, relativ geschlossene (d. h. selbstreferentielle) Subsysteme kennt, nämlich den Staat, die politische Öffentlichkeit und das Parteien-/Verbändesystem.

Um dies nach den evolutionstheoretischen Mechanismen von Variation, Selektion und Restabilisierung zu ordnen, erfüllt die Sphäre der politischen Öffentlichkeit die Funktion der Variation von Themen, Diskussionen oder Stimmungen für das politische System; im Parteiensystem findet ein erster Aggregations- und Selektionsprozess dieser frei fließenden Diskussionen in der politischen Öffentlichkeit statt, die dann an den Staat zur (kollektiv verbindlichen) Entscheidung weitergegeben werden. Durch das laufende Treffen von Entscheidungen sorgt der Staat für die Stabilisierung des Systems der Politik.

Nochmals konkret: Eine politische Partei entsteht in Ko-Evolution mit anderen Parteien aus dem Zusammenspiel der sich bildenden Fraktionen in den Parlamenten und den ideologischen Strömungen in der politischen Öffentlichkeit, die von den Massenmedien getragen und verstärkt wurden – bis 1945 gab es ja fast nur Gesinnungspresse – nach dem Schema progressiv/konservativ. Durch den Druck der politischen Öffentlichkeit, die enorme Komplexitätssteigerung, verstärkt durch die Massenmedien, entsteht ein enormer Selektionsdruck, der zunehmend den Staat überlastet und damit zur Organisationsbildung für Spezialisten auf dem Gebiet der Selektion von Issues der politischen Kommunikation führt. Doch zunächst verliert der Staat die letzten Reste an Thematisierungsmacht und gewinnt die politische Öffentlichkeit volle Subsystemautonomie und der politische Journalismus übernimmt die Thematisierungsmacht, die der Staat noch über die Zensur ausübte.¹⁵ Ob ein Thema Eingang in die politische Öffentlichkeit findet, entscheidet nunmehr die Publizistik über ihre Selektionsmechanismen. Dennoch oder gerade durch die Befreiung des Journalismus aus der Zensur steigert sich der Themendruck und die Issuevariabilität in der politischen Öffentlichkeit. Dies verlangt dann eben nach der Bildung einer neuen Selektionsstelle: Das Parteiensystem übernimmt die Selektion von Issues für das Subsystem Staat; die Funktion von Parteien liegt in der „unverbindlichen Vorbereitung kollektiv bindender Entscheidungen“ (Luhmann 2000: 266). Der Selektionsdruck,

15 „Die Französische Revolution bestätigte der politischen Öffentlichkeit, was sie ohnehin bereits seit einigen Jahrzehnten geahnt hatte, nämlich dass die Herrschaftsstrukturen des Staatsapparates keineswegs notwendigerweise so sein mussten, wie sie waren, sondern auch anders möglich wären“ (243). Daraus folgt: Auch Demokratien müssen sich legitimieren.

der auf dem Parteiensystem lastet ist aber immer noch zu groß, so dass bereits in der politischen Öffentlichkeit – wie erwähnt – die ersten Vorselektionen stattfinden. Und hier erkennt das geschulte Auge das zentrale Thema dieses Buches wieder: Die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien.

„Die Grundunterscheidung demokratischer Systeme lautet somit nicht wie bei Luhmann ‚Verwaltung, Politik und Publikum‘, sondern Staat, Parteien und Öffentlichkeit. Dieses vorsichtige Theorieenvironment bleibt trotzdem sehr nah an Luhmann dran und kann daher die ungeheuer vielen Anregungen aus dem Luhmannschen Werke aufnehmen. Es ist stärker evolutionstheoretisch gebaut und klammert sich fast sklavisch an die System/Umwelt-Mechanik, also an die Leitdifferenz der Systemtheorie“ (Wimmer 2002: 252).

1.2.1 Zwischenbetrachtung

Wir arbeiten also mit drei Subsystemen des politischen Systems, nämlich (1) dem Staat als verfassungsrechtlich geregeltem Komplex von Organisationen (der Gesetzgebung und Verwaltung) als Kernstruktur im Zentrum des Systems, (2) der politischen Öffentlichkeit als dezentralisiertem Kommunikationskomplex an der Peripherie des Systems und (3) dem Parteien-/Verbändesystem, das sich historisch-genetisch zwischen den beiden anderen Subsystemen platziert hat.

Im Zentrum des politischen Systems steht „universell“ der Staat, ein „Komplex von Organisationen“, „nämlich staatliche Verwaltung (einschließlich Steuerwesen und Ordnungskräfte, d. h. Polizei/Militär) plus Gesetzgebung bzw. ‚Leadership‘, ‚politische Führung“ (527). Auf der Ebene der Gesellschaft erkennen wir nach 1440 (Erfindung des Buchdrucks) eine enorme Komplexitätssteigerung durch den exponentiellen Anstieg der Produktion von Massenmedien. Dies führt im 17. Jahrhundert zu thematischen Spezialisierungen dieser medialen Produkte entlang der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Die reale Inklusion des Bürgers in die Kommunikationssphäre der Politik, die politische Öffentlichkeit, erfolgte zunächst über die Partizipation an politischen Diskursen des Publikums. „Bereits Mitte des 18. Jahrhunderts erkennt David Hume in der ‚public opinion‘ eine eigenständige Macht. Sie sei ein wichtiges Gegengewicht gegen mögliche Willkürakte der Regierung“ (527). Seit den Anfängen des 19. Jahrhunderts hat sich eine auf Politik spezialisierte (politische) Öffentlichkeit, gebildet, wie auch die anderen Funktionssysteme – siehe dazu später auch Dirk Baecker – ihre eigenen spezialisierten Öffentlichkeiten bilden. Auch Winfried Schulz (1997: 195) attestiert, dass im Zuge einer weitläufigen Modernisierung ausdifferenzierte Industriegesellschaften einer zunehmenden Steigerung sozialer und gesellschaftlicher Komplexität unterliegen, „immer mehr und immer kleinere soziale Mikrostrukturen entwickeln ihre eigenen Realitäten“.

Dies bedeutet, dass die Rede von *einer* Öffentlichkeit irreführend, eine *Fiktion* ist. Im politischen System entwickelt sich selbst eine Kommunikationssphäre der politischen Öffentlichkeit, in die der Staat eingebettet wird.

Warum diese Entwicklung? Noch im 17. Jahrhundert beanspruchte der Staat die alleinige Zuständigkeit für alles Politische, alle anderen Bereiche verweist er in die Privatsphäre. Wir erkennen dann im Fortschreiten der *Mündigkeit* der Bürger die mediale Berichterstattung und Diskussion über die Issues Pressefreiheit, Partizipationsmöglichkeiten der Bürger und im speziellen das Wahlrecht. Diese Diskussionen weisen auf eine autonome politische Öffentlichkeit hin. Dies zeigt sich ebenso bei der Diskussion um die bei der Entstehung einer politischen Opposition. Diese von Luhmann überhaupt mit Demokratie gleichgesetzte Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition konnte sich nur vor dem Hintergrund einer hohen Autonomie des Subsystems der politischen Öffentlichkeit bilden.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts finden wir folglich „zwei Subsysteme des politischen Systems: einen sich gegen die Umwelt abschließenden Amtsapparat des Staates und eine (diesen umschließenden, ihn beobachtenden) ebenfalls selbstständige, dezentralisierte, unsteuerbare Kommunikationssphäre der ‚politischen Öffentlichkeit‘, deren Komplexität durch den professionalisierten politischen Journalismus in den Folgejahrzehnten enorm steigt“ (Wimmer 1996: 528). Zwischen diese beiden Subsysteme schieben sich dann die politischen Parteien bzw. – besser – das Parteiensystem, denn „wo es Parlamente gab, konnte sich die politische Führung des staatlichen Amtsapparates der Beobachtung durch die politische Öffentlichkeit nicht mehr entziehen“, „wo periodische Wahlen existieren, also wo Staatsführung und politische Öffentlichkeit durch spezielle kommunikative Veranstaltungen kurzfristig zusammengeschlossen werden, verstärkt sich dieser Zusammenhang“ (528 und 529).

Alle drei Subsysteme sind (1) in „relativ hohem Maße an sich selbst orientiert“, weisen also eine „gewisse Selbstreferentialität der Kommunikation“ auf. Sie beobachten (2) ihre Umwelt „primär aus *ihrer* Perspektive“, ihre (3) Systemgrenzen bestimmen sie selbst, d. h. „Subsysteme können expandieren und kontrahieren sowie autonome Zurechnungen vollziehen“ und (4) haben alle diese drei Subsysteme mit „ihrer eigenen Intransparenz, aber auch mit der Intransparenz der anderen Subsysteme zu ‚kämpfen‘“ (536-537).

Wir wollen uns nun eingehend mit den von uns beschriebenen Subsystemen im politischen System beschäftigen.

1.3 Die Subsysteme des politischen Systems

1.3.1 Politische Öffentlichkeit

Die systemtheoretischen Ansätze zur Beschreibung von Öffentlichkeit bilden nach Wimmer (2000: 509) „alles andere als eine Einheit“, sie können „bestenfalls im *systemtheoretischen Paradigma* unter einen Hut gebracht werden“. Mit seinen Arbeiten gelang Niklas Luhmann einer der „originellsten und interessantesten“ (509-510) Zugänge zur Ausarbeitung einer Theorie der Öffentlichkeit. Er versteht Öffentlichkeit als ein *Produkt der Massenmedien* und die Massenmedien fügt

er zu seinen bereits ausgearbeiteten Funktionssystemen der Gesellschaft wie etwa Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Recht, Kunst, Religion, Familie hinzu.¹⁶

Wir bezweifeln aber bei Luhmanns Verständnis der Massenmedien als Funktionssystem die zentrale Verwendung des Informationsbegriffes; ein Großteil des massenmedialen Angebotes hat gar nichts mehr mit Information zu tun, sondern ist dem Unterhaltungssektor zuzuordnen (Vgl. Brosius 1995; 1998). Als zweiten Kritikpunkt haben wir bereits erwähnt, dass die Funktionssysteme selbst ohne *interne* Öffentlichkeiten undenkbar sind. Hier liegt für uns die Grundproblematik der These von der Einheit des Systems der Massenmedien. Besonders die – massenmedial strukturierte – politische Öffentlichkeit gehört zu den Voraussetzungen einer modernen Demokratie.¹⁷

Wir wollen zunächst den Bogen spannen von normativen Verständnissen der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung bis hin zu systemtheoretischen Erklärungen.

Normative Verständnisse

In der Begriffsgeschichte hat der Begriff der Öffentlichkeit immer wieder einen stark normativen Anspruch erhalten, als ein Kollektiv, das gleichsam der Souverän politischer Entscheidungen sein soll. Verbunden wurde dies mit dem „aufklärerischen Impetus einer Vorstellung einer normativ richtigen Öffentlichkeit“ (Gerhards 1998: 268). Politische Entscheidungsfindung soll durch Diskussion und Argumentation der Bürger in ihrer Allgemeinheit hergestellt werden, die Phase der Entscheidungsfindung soll transparent sein.

In den Sozialwissenschaften findet diese Betrachtungsweise lange Zeit aber keine spezielle Beschäftigung, erst 1962 wird der Begriff durch die Habilitationsschrift von Jürgen Habermas zum *Strukturwandel der Öffentlichkeit* in das sozialwissenschaftliche Begriffsinventar aufgenommen. Die Verortung von Habermas in der Kritischen Theorie mobilisiert natürlich zugleich theoretische Gegenpositionen. Habermas schildert die historische Entstehung von Öffentlichkeit als ein „normatives, basisdemokratisch orientiertes Idealmodell“ (268): Alle Bürger diskutieren in einem prinzipiell ungeschlossenen kommunikativen Raum – der Öffentlichkeit – mit Argumenten über öffentliche Belange. Daraus bildet sich die öffentliche Meinung als Grundlage politischer Entscheidungen.

In normativer Sichtweise begegnen wir dem Begriff der Öffentlichkeit als Kollektiv mit einer bestimmten Kommunikationsstruktur und einer Sphäre kommunikativen Handelns in der sich die öffentliche Meinung bilden kann. In diesem normativen Verständnis einer bürgerlichen Öffentlichkeit handelt es sich um eine Sphäre öffentlicher, ungezwungener Meinungs- und Willensbildung von

16 Siehe dazu ausführlich Marcinkowski (1993) und Luhmann (1996).

17 Um exakt zu sein verweist Wimmer (2000: 515) wie bereits erwähnt auf die These „einen so riesigen Kommunikationskomplex“ wie die politische Öffentlichkeit als gemeinsamen Realitätsbereich im Sinne des Konzepts der strukturellen Kopplung zu definieren; doch, so Wimmer, werde dieses Konzept „da nicht überstrapaziert“?

Mitgliedern einer demokratisch gebildeten politischen Gemeinschaft über die Regelung öffentlicher Angelegenheiten. Öffentlichkeit wird gebildet „durch Kommunikation unter Akteuren, die aus ihren privaten Lebenskreisen heraustreten, um sich über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zu verständigen. Die Teilnahme an solchen Kommunikationen konstituiert eine Art soziales Kollektiv, manchmal ‚Publikum‘ genannt“ (Peters 1994: 45). Diese kommunikative Öffentlichkeit kann je nach Umfang und Qualität der Kommunikationen schrumpfen oder expandieren. In diesen Kommunikationen kommen Angelegenheiten von kollektivem Interesse zur Sprache, Probleme, die *alle* angehen oder interessieren sollten. „Öffentliche Diskurse behandeln praktische Fragen des kollektiven Zusammenlebens. Öffentliche Diskurse sollen nicht nur Meinungen bilden, sondern auch Motive prägen, zur kollektiven Willensbildung beitragen“ (46). Die Merkmale von Öffentlichkeit in dieser normativen Perspektive sind (1) Gleichheit und Reziprozität, (2) Offenheit und (3) diskursive Strukturen. Jeder muss prinzipiell die Chance haben, sich an den Diskussionen zu beteiligen. Es darf nicht nur die Möglichkeit bestehen, dieser *Öffentlichkeit zuzuhören* und sich dann eine Meinung zu bilden, es muss auch gleichermaßen und gleichberechtigt die Möglichkeit bestehen, Gehör zu finden, also die Reziprozität von Hörer- und Sprecherrollen. In diesem Diskussionsforum besteht ebenfalls eine generelle Offenheit für Themen und Beiträge, Issues von allgemeinem Interesse sollen behandelt werden, es gibt keine Beiträge, die a priori ausgeschlossen sind, über ihre Relevanz wird in der öffentlichen Debatte selbst entschieden. Auseinandersetzungen über Probleme und mögliche Lösungen sollen in diesem Forum diskursiv mit Argumenten, die Anspruch auf kollektive Akzeptanz erheben, ausgetragen werden. Öffentliche Kommunikation mit diesen Kennzeichen soll zu reflektierten Überzeugungen und Urteilen des Publikums im Hinblick auf relevante kollektive Probleme führen.

Artikuliert wird dieses normative Modell von Öffentlichkeit „in den Kommunikationsfreiheiten von Verfassungen und Pressegesetzen, in politischen und juristischen Diskursen über Meinungs- und -Äußerungsfreiheit, in Auseinandersetzungen über Medienpolitik, in journalistischen Professionsnormen und in öffentlichen Auseinandersetzungen über die Verhaltensstandards von Massenmedien, in öffentlicher Empörung über Geheimhaltung und Irreführung, in negativen Reaktionen auf manipulative Techniken in politischen Kampagnen, im Anspruch minoritärer Gruppen auf ‚Stimme‘ (voice) und öffentliches Gehör“ (49).

Habermas greift diese Thematik in mehreren seiner Abhandlungen auf, bspw. im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1990), der *Theorie des kommunikativen Handelns* (1981a; 1981b), *Faktizität und Geltung* (1992a), *Political Communication in Media Society* (2006) und dem Aufsatz *Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit* (1992b).

In diesem begibt sich Habermas auf die Suche nach normativen Argumenten, wie denn heute eine *radikal-demokratische Republik* gedacht werden müsste. Dabei verweist er in zwei Strängen, nämlich dem Verständnis von politischer Praxis

unter den Aspekten der Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung auf der einen und dem Vertrauen auf den vernünftigen Diskurs, an dem sich jede politische Herrschaft legitimieren solle, auf die Entwicklungen seit der Französischen Revolution und fragt sich, wo denn das revolutionäre Bewusstsein geblieben sei. „Das Revolutionäre Bewusstsein ist die Geburtsstätte einer neuen Mentalität, die geprägt wird durch ein neues Zeitbewusstsein, einen neuen Begriff der politischen Praxis und eine neue Legitimationsvorstellung“ (184). Diese Vorstellungen, die auch Habermas selbst weitergedacht hat, wendet er gegen moderne Realitätsbeschreibungen, z. B. unter dem Aspekt der Selbstbestimmung versammelt sich bei ihm dann die Vorstellung, dass Bürger sich die Gesetze, denen sie gehorchen wollen, selbst geben. Dieser Wille ist dann ein Erzeugnis kooperativer Praxis mit bewusster politischer Willensbildung. Diese Vorstellung habe aber an Kraft verloren, gesteht Habermas ein, und diagnostiziert: „Das Volk, von dem alle staatlich organisierte Gewalt ausgehen soll, bildet kein Subjekt mit Willen und Bewusstsein“ (187); es ist als Ganzes weder beschluss- noch handlungsfähig. „Inzwischen ist politische Herrschaft entpersonalisiert, die Demokratisierung arbeitet sich nicht einmal mehr an genuin politischen Widerständen ab, sondern an den systemischen Imperativen eines ausdifferenzierten Wirtschafts- und Verwaltungssystems“ (187). Bei der Legitimationsdiskussion erkennt er durch die Französische Revolution den Fortschritt, dass sich die Ausübung politischer Herrschaft nicht mehr religiös oder metaphysisch legitimiert, sondern nunmehr aus der Vernunft und der Macht des Diskurses heraus, verankert im rationalen Naturrecht. Habermas stellt dabei fest, dass diese von der Französischen Revolution ausgehende kulturelle Dynamik nicht zum Stillstand gekommen ist: Kulturelle Mobilisierung der Massen, sozial ausdifferenzierte Lebensformen, individualisierte Lebensstile führt er zur Untermauerung dessen an. Aber, so fügt er an: „Man weiß nicht recht, ob sich in dieser Kulturgesellschaft um die kommerzielle und wahlstrategisch ‚missbrauchte Kraft des Schönen‘, eine semantisch ausgelaugte, privatistische Massenkultur spiegelt – oder ob sie der Resonanzboden für eine revitalisierende Öffentlichkeit darstellen könnte, auf dem die Saat der Ideen von 1789 erst aufgeht“ (187).

In der Diskussion dieser Idee beginnt Habermas dann klassischerweise bei Rousseau (1758/1977), mit einer Kritik am *einheitlichen Volkswillen als Fiktion*, die die Heterogenität der Einzelwillen verschleierte und zu einer *Tyrannie der Mehrheit* führe; moderne Gesellschaften sind nicht homogen.

Habermas selbst setzt dann wieder bei der Unterscheidung zwischen der kommunikativ erzeugten und der administrativ verwendeten Macht ein. In der politischen Öffentlichkeit kreuzen sich zwei gegenläufige Prozesse: Die kommunikative Erzeugung legitimer Macht und die Legitimationsbeschaffung durch das politische System, „wie sich beide Prozesse, die spontane Meinungsbildung in autonomen Öffentlichkeiten und die die organisierte Beschaffung von Massensolidarität durchdringen, und wer wen überwältigt, ist eine empirische Frage“ (Habermas 1992b: 203). Welches ist also der Modus der Wirkmöglichkeiten und – grundsätzlicher – das Verhältnis von demokratischer Öffentlichkeit und Admini-

stration? Er beantwortet dies so: „Die kommunikativ erzeugte legitime Macht kann auf das politische System in der Weise einwirken, dass sie den Pool von Gründen aus dem die administrativen Entscheidungen rationalisiert werden müssen, in eigene Regie nimmt. Es geht eben nicht alles, was für das politische System machbar wäre, wenn die ihm vorgeschaltete politische Kommunikation, die von ihm nachgeschobenen normativen Gründe diskursiv entwertet“ (204). In unseren Vorstellungen erkennen wir in diesen Ausführungen das Konzept der Responsivität noch exakter in folgendem Zitat: „Letztlich gründet sich die normative Erwartung vernünftiger Ergebnisse auf das Zusammenspiel zwischen der institutionell verfassten politischen Willensbildung mit den spontanen, nicht vermittelten Kommunikationsströmen einer nicht auf Beschlussfassung programmierten Öffentlichkeit“ (206).

Die Stabilisierung und Legitimierung der Öffentlichkeit selbst erfolgt aus der fortlaufenden Selbstthematization und der ständigen Nutzung dieses Instruments: „Die kommunikativ verflüssigte Souveränität bringt sich in der Macht öffentlicher Diskurse zur Geltung, die autonomen Öffentlichkeiten entspringt, aber in den Beschlüssen demokratisch verfasster Institutionen der Meinungs- und Willensbildung Gestalt annehmen muss, weil die Verantwortung für die Entscheidung für politisch folgenreiche Beschlüsse eine klare institutionelle Zurechnung verlangt. Kommunikative Macht wird ausgeübt im Modus der Belagerung. Sie wirkt auf die Prämissen der Urteils- und Entscheidungsprozesse des politischen Systems ohne Eroberungsabsicht ein, um in der einzigen Sprache, die die belagerte Festung versteht, ihre Imperative zur Geltung zu bringen: Sie bewirtschaftet den Pool von Gründen, mit denen die administrative Macht zwar instrumentell umgehen kann, ohne sie aber, rechtsförmig verfasst wie sie ist, ignorieren zu können“ (208).

Doch ist dieses Theoriegebäude, das Habermas hier baut, auf ein realistisches Fundament gesetzt? Einleuchtend klingt die Sensibilisierung des politischen Systems auf die öffentliche Meinung, die sich in der politischen Öffentlichkeit bildet, über das Prinzip der Responsivität. Doch ist es einleuchtend in Habermas' Denken in der Differenz zwischen System und Lebenswelt, das politische System zu verorten und in der Lebenswelt einen weiteren Bereich für Politik, nämlich einer rasonierend-politischen Öffentlichkeit? Habermas schneidet das nur kurz an: „Der demokratische Rechtsstaat wird zum Projekt, zugleich Ergebnis und beschleunigender Katalysator einer weit über das Politische hinausgreifenden Rationalisierung der Lebenswelt“ (210). Wie verhält sich denn die Diskussion zum Thema *nicht-vermachtete* Öffentlichkeit? Das liberale Modell von Öffentlichkeit als ein Publikum rasonierender Privatleute, die im Interesse der Herausbildung des Gemeinwohls selbsttätig zusammentreffen, trifft auf heutige sozialstaatlich organisierte politische Systeme nicht mehr zu. „Öffentlichkeit entsteht heute im Feld der Konkurrenz organisierter Interessen durch ‚Entfaltung demonstrativer Publizität‘ vor allem im Wege organisierter, vornehmlich an die Massenmedien adressierter Öffentlichkeitsarbeit. Habermas sieht darin einen Zerfall und eine Refeudalisierung politischer Öffentlichkeit“ (Sarcinelli 2000: o. S.). An die Stelle

des rasonierenden Publikums trete das konsumierende Publikum. Öffentlichkeit transformiert sich: Das einstmals aktive Publikum hat sich zurückgezogen und nimmt lediglich noch eine passive Konsumentenrolle wahr, „die Öffentlichkeit erweist sich aus dieser Sicht als kolonisiert durch mächtige kollektive Akteure und die Rolle der öffentlichen Debatte für die kollektive Meinungsbildung im Rahmen der demokratischen Institutionen als entsprechend drastisch reduziert“ (Kriesi 1994: 236).

Auch Habermas selbst hält das Konzept einer nicht-vermachteten Öffentlichkeit für unrealistisch („aber nicht in einem schlechten Sinn utopisch“, Habermas 1992b: 209), er setzt aber auf eine sensible politische Kultur¹⁸ in Gestalt von neuen sozialen Bewegungen, der Zivilgesellschaft etc. und erhofft sich davon eine *Fundamental-Demokratisierung*, „kommunikative Macht kann nur indirekt, in der Art einer Begrenzung des Vollzugs der administrativen – also der tatsächlich ausgeübten – Macht wirksam werden“ (211).

Systemtheoretische Verständnisse

In diesem Teil wollen wir uns mit den systemtheoretischen Verständnissen von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung von Autoren wie Luhmann, Marcinkowski und Baecker beschäftigen, ebenso die Überlegungen von Neidhardt und Gerhards zu einem *eigenen* Funktionssystem der Öffentlichkeit vorstellen.

Nach den Vorstellungen von Gerhards und Neidhardt (1993) übernimmt das System der Politik die Steuerungsaufgaben gegenüber den anderen Teilsystemen und deren Problemproduktionen. Die Frage, die sich dabei stellt, ist, wie die Politik selbst gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt sensibel gehalten wird: „Öffentlichkeit kommt in Bezug darauf eine wichtige Funktion der Vermittlung zu. An den Kommunikationsbedürfnissen eines nicht genau abgrenzbaren Laienpublikums orientiert, sammelt sie Informationen, aggregiert diese (mehr oder weniger) und gibt ‚öffentliche Meinungen‘ an das politische System weiter. Umgekehrt vermittelt sie politische Entscheidungsprozesse an dieses Publikum und kann damit die Eigensteuerung und Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft erhöhen“ (82). Öffentlichkeit als ein spezifisches Kommunikationssystem konstituiert sich auf der Basis des Austauschs von Informationen und Meinungen durch bestimmte Personen, Gruppen und Organisationen. Offenheit dient als Konstitutionsbedingung, gleich in zweifacher Hinsicht, nämlich sowohl für die Teilnehmer als auch für die Themen: Öffentlichkeit ist prinzipiell unabgeschlossen, d. h. jedes Mitglied der Gesellschaft muss potentiell daran teilnehmen können, es gibt keine Zugangsbedingungen, was immer in der Öffentlichkeit verhandelt wird, diffundiert in eine unübersehbare Umwelt. Ein weiteres Grundmerkmal von Öff-

18 „Letztlich bleibt freilich die Entstehung, die Reproduktion und der Einfluss eines solchen Netzwerks von Assoziationen abhängig von einer liberal eingestellten und egalitären, für gesamtgesellschaftliche Problemlagen sensiblen, geradezu nervösen, in ständiger Vibration befindlichen, eben resonanzfähigen politischen Kultur“ (Habermas 1992b: 209).

fentlichkeit ist die *Laienorientierung*: Nicht nur der Zugang ist frei, sondern auch die Art der Teilnahme ist nicht für Experten reserviert. Es gibt eine „Neutralisierung von Rollenanforderungen, die aus engeren Teilsystemen der Gesellschaft stammen“ (Luhmann 1971: 21). Öffentliche Kommunikation ist Laienkommunikation. Journalisten, Pressesprecher, Public-Relations-Profis sind in den Expertenrollen des Öffentlichkeitssystems auf diese Art Kommunikation spezialisiert. Wer diese Laienorientierung nicht beachtet, kommt nicht an“.

Das *System* der Öffentlichkeit unterhält über prinzipiell offene Grenzen Beziehungen zu seiner Umwelt und transformiert dabei *Inputs* über *Throughputs* in *Outputs*: Informationen werden gesammelt, verarbeitet und angewendet. Die Grundfrage auf der *Input*-Seite ist dabei die nach der Offenheit und Sensibilität der Öffentlichkeit für Interessen, Themen und Meinungen der Umwelt (des Publikums und der Teilsysteme) und Aktivitäten des politischen Systems; oder anders gefragt, mit welcher Selektivität arbeitet Öffentlichkeit? Die Öffentlichkeit kann sich nicht mit allen Geräuschen in der Umwelt beschäftigen, jedes System muss (Außen-)Grenzen setzen. Mit welcher Selektivität entscheidet die Öffentlichkeit das, gibt es Gruppen oder Issues, die ausgeschlossen bleiben, *schweigende Mehrheiten*? Diese Prozesse der Informationssammlung ergeben für die Bildung von öffentlicher Meinung erst einen *Rohstoff*, der weiter bearbeitet werden muss. Der Durchsatz, der *Throughput*, wird „durch das gebildet, was im anspruchsvollen Verständnis des Begriffs als öffentliche Meinung bezeichnen würde: einen Bestand an Themen, die man im politischen Prozess mit Anspruch auf Entscheidungstätigkeit benutzen kann, ohne erwarten zu müssen, dass sie als deplatziert empfunden oder (als Themen der Kommunikation) abgelehnt werden. Öffentliche Meinung nimmt Kommunikationsbeiträge aus der Gesellschaft auf, regt neue Kommunikationen an und zeichnet Themen mit der Unterstellung ihrer Bekanntheit aus. [...] Auf der *Output*-Seite sind alle Resonanzen politischer Öffentlichkeit in der gesellschaftlichen Umwelt von Interesse. Unter politikwissenschaftlichen Vorzeichen geht es dabei zuvorderst um die ermöglichenden und beschränkenden Folgen politischer Öffentlichkeit für verbindliches Entscheiden“ (Marcinkowski 2001: 249-252). Auf der *Output*-Seite dreht sich also alles um die Übersetzung von Informationen und Entscheidungen.

Die Problematik dieser Vorstellung von Öffentlichkeit für unsere Überlegungen – im Wesentlichen ist dies ja eine Zusammenführung der normativen Perspektiven auf Öffentlichkeit, gepackt in ein aus der Theorie der funktionalen Differenzierung gewonnene Systematisierung – liegt wie schon beim rein normativen Modell in der Anschlussmöglichkeit zwischen dem *Output* des Systems der Öffentlichkeit und der weiteren Bearbeitung dieses *Outputs* im politischen System. Dies ist aber auch nicht Thema von Gerhards und Neidhardt. Für unsere Perspektive interessant ist die *Laienorientierung* der öffentlichen Kommunikation.

Die Konstitution von Issues aus der Wechselbeziehung von massenmedialer Thematisierung und Diskursen der Bürger finden wir auch im folgenden systemtheoretischen Modell von Frank Marcinkowski (2002).

Dieses schließt an die Überlegungen von Gerhards und Neidhardt an, plädiert aber dafür, Öffentlichkeit nicht als eigenes Funktionssystem der Gesellschaft zu verstehen, sondern als ein offenes und damit umweltabhängiges Kommunikationssystem außerhalb der großen Funktionssysteme der Gesellschaft liegendes zu begreifen, weil Öffentlichkeit kein Teil der Politik und nicht identisch mit den Massenmedien sei, obwohl beide an ihr mitwirken: Öffentlichkeit liegt gewissermaßen quer zu den Funktionssystemen, weil sich in ihr verschiedene Systemlogiken treffen und verwischen (u. a. Rechtfertigungszwänge der Politik, Informationsproduktion der Massenmedien etc.).¹⁹ „Politisch wird Öffentlichkeit nur in den Momenten und Foren, wo über Angelegenheiten von kollektiven Interessen verhandelt wird“ (2002: 102). Diesem Marcinkowski-Zitat können wir uns anschließen, der Idee, die hinter diesen Überlegungen steht, jedoch nicht. Wir gehen vielmehr – in der Tradition von Wimmer und auch Dirk Baecker – von verschiedenen spezialisierten internen Öffentlichkeiten der jeweiligen Funktionssysteme aus, die Teil der jeweiligen Systeme sind und nicht *irgendwie quer* zu diesen liegen. Wimmer erklärt dies ja auch mit der Entwicklung der politischen Öffentlichkeit als einem Subsystem der Politik, denn Funktionssysteme sind ohne interne Öffentlichkeiten undenkbar.²⁰

Natürlich müssen wir gerade solchen Diskussionen zugestehen, dass wir dieses Buch aus politikwissenschaftlicher Perspektive schreiben, was ja wie bereits dargelegt den speziellen Reiz dieser Arbeit ausmacht, und deshalb wollen wir nicht hauptsächlich aus kommunikationswissenschaftlichen Perspektiven argumentieren.

Aus Sicht der politischen Theorie ist es denn auch praktikabler mit den Systemvorstellungen zu verfahren. Marcinkowski argumentiert ja aus seiner Richtung, die den Massenmedien – wie auch Luhmann – eigenen Funktionssystemstatus zuschreibt. Die Massenmedien sind in unseren Vorstellungen, sofern sie sich mit politischen Themen beschäftigen, Teil der politischen Öffentlichkeit.

Bei den Überlegungen des Soziologen Luhmann zum Themenkomplex der öffentlichen Meinung und der politischen Öffentlichkeit müssen wir etwas weiter

19 „Öffentlichkeit als etwas außerhalb der großen Funktionssysteme der Gesellschaft Liegendes zu begreifen. Sie ist kein Teil der Politik und nicht identisch mit dem System der Massenmedien, obwohl beide an ihr mitwirken. Öffentlichkeit liegt gewissermaßen ‚quer‘ zu den Funktionssystemen, weil sich in ihr verschiedene Systemlogiken treffen und vermischen, unter anderem die Rechtfertigungszwänge der Politik, die auf Aktualität und Neuigkeit fixierte Informationsproduktion der Massenmedien, die appellativ-werbende Kommunikationsweise der Wirtschaft und (cher selten) die argumentativ-verständigungsorientierte Kommunikation zivilgesellschaftlicher Akteure“ (Marcinkowski 2002: 101)

20 „Dazu einige Belege: Im Religionssystem gibt es nicht nur die Andachts- und Gebetsöffentlichkeiten in den Kirchen, sondern auch eine so beachtliche Presse, dass Heinz Glässgen (1987) die Kirchen als Medienriesen erster Ordnung klassifiziert. Im Wirtschaftssystem sind Märkte ohne Öffentlichkeit ebenfalls undenkbar. Auf die Intransparenz der Märkte haben sich die Medien ziemlich früh eingestellt, etwa durch Zeitungen ausschließlich für den Handel oder als ‚Anzeiger‘, sowie – ebenfalls relativ früh – mit Werbung für bestimmte Artikel. [...] Ein noch viel gravierender Fall ‚spezialisierter Öffentlichkeit‘ ist natürlich die ‚politische Öffentlichkeit‘, denn die massenmedial strukturierte Öffentlichkeit gehört zu den ‚Essentials‘ einer jeden modernen Demokratie“ (Wimmer 2000: 514).

ausholen, denn in seinem Werk gibt es nicht nur *einen* Bedeutungssprung bei der Diskussion über diese Thematik. In einem aktuellen Aufsatz hat sich Marcinkowski (2002) mit Luhmanns *Verständnissen* von öffentlicher Meinung auseinandergesetzt; er erkennt dabei vier historische Schritte in Luhmanns Denken.

„Die Bedeutung öffentlicher Meinung für die Entscheidungsinhalte staatlicher Politik, die von Beginn an im Zentrum des systemtheoretischen Interesses am Begriff stand, ist der Politikwissenschaft als Agenda-Setting geläufig“ (Marcinkowski 2002: 102). Die Grundfrage dabei war, ob sich die Resonanz öffentlicher Meinung tatsächlich im Vorgeben der Themenstruktur, also der ersten Stufe des Agenda-Setting, erschöpft. Beim frühen Luhmann schien diese Frage mit der scharfen Unterscheidung zwischen der Wahl eines Themas und der Artikulation von Meinungen über dieses Thema theoretisch vorentschieden. Mit dem Einbau des Schemabegriffs geht Luhmann (2000: 300-301) einen Schritt weiter, gerade im Hinblick auf die Agenda-Setting-Perspektive; so macht er sichtbar, dass öffentliche Meinung nicht lediglich Sinnkomplexe fokussiert und Meinungen dazu zulässt, sondern dass ihre eigentliche Leistung in der Herausbildung und Verfestigung von Schemata zu sehen ist:

„Die öffentliche Meinung bildet für die Gesellschaft ein öffentliches Gedächtnis ohne bestimmten Verpflichtungsgehalt. Sie mag Werte und Normen in sich aufnehmen, aber dann so, dass die konkrete Meinung damit noch nicht determiniert ist. Sie bietet Anknüpfungspunkte für öffentliche wie für private Kommunikation und grenzt Kommunikationen aus, die als unverständlich, pathologisch oder einfach als lächerlich erscheinen würden. Vor allem aber gibt sie Schemata vor, die es ermöglichen, zu beobachten, wie Beobachter beobachten. Das Schema ‚Reform‘ zum Beispiel ordnet Engagement und Kritik des Engagements. Mit Bezug auf Reformen kann man Ideen einen praktischen Sinn geben, sein Vorhaben als Dienst an einer guten Sache darstellen und es anderen Beobachtern überlassen, auf die Probleme der Umsetzung oder ‚Implementation‘ (auch ein Schema!) hinzuweisen. Die Freiheit, die dem Vergessen verdankt ist, kann benutzt werden, um konkrete Beiträge zum Thema offen zu halten und sowohl Konsens als auch Dissens zu ermöglichen. Hierin, und nicht im Herausbilden vernünftiger Lösungen durch Dialog, liegt der Zusammenhang von öffentlicher Meinung und Demokratie begründet. Damit ist keineswegs ausgeschlossen, dass man Problemlösungen vergleicht und sich über die vergleichsweise besseren oder wenigstens über das Ausscheiden der unbrauchbaren verständigt. Aber das Prinzip der Demokratie liegt nicht in ihrem Rationalitätsvorteil, sondern im Offenhalten der Zukunft für Entscheidungslagen mit neuen Gelegenheiten und neuen Beschränkungen. Das wird durch die Schemata der öffentlichen Meinung unterstützt, ja erst ermöglicht.“

Das politische System ist in modernen Massendemokratien durch hohe Kontingenz des politisch und rechtlich Möglichen gekennzeichnet; das wird zum Problem, weil im politischen System kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden; aber welche Themen soll die Politik aus der Fülle dieser Themen auswählen und dann zur Entscheidung bringen? Zur Erfüllung seiner gesellschaftlichen Funktion benötigt Politik nicht nur das Erfolgsmedium *Macht* um die Verbindlichkeit seiner Entscheidungen für die Gesellschaft zu steigern, sondern sie

braucht auch eine Selektionshilfe zur Entscheidung über was entschieden werden soll, also eine Vorselektion der zu behandelnden und zu entscheidenden Issues. Diese Vorselektion übernimmt bei Luhmann nun die öffentliche Meinung als thematische Strukturgeberin der politischen Kommunikation. Für das Funktionieren von Politik reicht es, wenn man weiß, mit welchen Themen man sich zu beschäftigen hat und mit welchen nicht.

Wir finden bei Luhmann also nicht wie in den normativen Vorstellungen von Öffentlichkeit, öffentliche Meinung als die Herausbildung *vernünftiger* konsensbegründeter Meinungen durch öffentliche Diskurse. Luhmann differenziert – wie bereits erwähnt – in diesem ersten Aufsatz (1971) *Thema und Meinung*. Die öffentliche Meinung legt über Auswahlmechanismen (*attention rules*) eine Themenstruktur an, an der sich das politische System bei der Auswahl seiner Themen zur Entscheidungsfindung orientiert. Die öffentliche Meinung wird beim *frühen* Luhmann v. a. von der Politik zum Testen der Akzeptanz von Themen benutzt, die die Politik in die öffentliche Kommunikation einbringt, um zu beobachten, was dabei herauskommt. Dieses Testen läuft aber (noch) nicht – wie man aus heutiger Sicht annehmen könnte – über die Massenmedien, Luhmann setzt an diese Stelle die Parteien und Organisationen des politischen Publikums, also organisierte Interessen. Öffentliche Meinung ist aber nicht ausschließlich nur ein Medium der Politik, sondern wird explizit auf den gesamten Bereich der gesellschaftlichen – im Fokus steht aber doch die politische – Kommunikation getroffen. Luhmann spricht hier dann – zwar noch in anderen Worten, aber sinngemäß – von der Unterstellbarkeit der Bekanntheit von Themen. Bei der Frage, wer diese Publizität schaffen soll, erwähnt Luhmann im Jahr 1970 die Massenmedien nicht. „Öffentlichkeit ist in diesem Zusammenhang nichts anderes als ein Ausdruck für die Unterstellung, dass Themen als Voraussetzung zwischenmenschlicher Kommunikation akzeptiert sind. [...] Politische Öffentlichkeit fokussiert diese Erwartung auf den Bestand politischer Themen, die man im politischen Prozess mit Anspruch auf Entscheidungstätigkeit benutzen kann, ohne erwarten zu müssen, dass sie als deplatziert empfunden oder (als Themen der Kommunikation!) abgelehnt werden“ (Marcinkowski 2002: 89).

In den 1990er Jahren nimmt Luhmann Veränderungen an seiner Theorie der öffentlichen Meinung vor, so führt er die Unterscheidung zwischen Medium und Form ein. Medien sind die Themen, und die Massenmedien kommen neu in Luhmanns Überlegungen ein und dienen als Formgeber der öffentlichen Meinung, die *attention rules* der Parteien und Organisationen des politischen Publikums werden von den Nachrichtenwerten und Produktionsroutinen der Massenmedien abgelöst. Das heißt, die Themen für die Agenda des politischen Systems werden nun nach medialen Selektionskriterien bestimmt und nicht mehr nach den innersystemischen *attention rules* des politischen Systems, die Medien werden in Luhmanns Denken (1990: 180) zum Agenda-Setter für die öffentliche Meinung (Public Agenda) und die politische Entscheidungstätigkeit (Policy Agenda): „Weit mehr als alle anderen Funktionssysteme macht das politische System sich selbst von der öffentlichen Meinung abhängig“. Statt direkter Beob-

achtung der Umwelt fokussiert das politische System nun auf die Beobachtung der öffentlichen Meinung, denn angesichts der Überfülle von Themen und Kommunikationssträngen politischer Kommunikation bietet die öffentliche Meinung eine Themenstruktur dieser politischen Kommunikation an, in unserer Herangehensweise nennen wir das dann eine Agenda. Und auf dieser Agenda sieht das politische System nicht nur, was in seiner Umwelt gerade wichtig und relevant ist, das politische System erkennt darin auch sich selbst wieder und beobachtet, wie es selbst beobachtet wird. Die öffentliche Meinung befähigt die Politik also auch zur Selbstbeobachtung, und somit zur selbstreferentiellen Schließung des politischen Systems.

Anknüpfend an die Frage, an welchem Ort der Gesellschaft eigentlich öffentliche Meinung geformt wird, präsentiert Luhmann dann 1996 seinen Theorieentwurf *Die Realität der Massenmedien*. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die oben aufgeworfene Frage nach der Formgebung der öffentlichen Meinung, die noch 1990 nach den Nachrichtenwerten und Produktionsroutinen verläuft und Systemstrukturen aufweist. Massenmedien tragen zu einer weit verbreiteten und offen zugänglichen Realitätskonstruktion bei und überführen dadurch die Selbstbeobachtung des Gesellschaftssystems und aller seiner Teile (nicht nur der Politik) in den reflexiven Modus des Beobachtens von Beobachtern; oder in Luhmanns Worten (1996: 188), Massenmedien „repräsentieren Öffentlichkeit“. Aber „wenn Schemata die Formen sind, die als öffentliche Meinung produziert und reproduziert werden, ist damit noch nicht geklärt, wie das geschieht“ (2000: 303). In modernen Gesellschaften sind – so Luhmann – die Massenmedien an der Entstehung der öffentlichen Meinung beteiligt, „gleichviel ob sie intentional (zum Beispiel in der Form von politischer oder wirtschaftlicher Meinung) Einfluss auf die öffentliche Meinung suchen oder ob die öffentliche Meinung gleichsam als Abfallprodukt ihrer auf Information und Unterhaltung gerichteten Aktivitäten entsteht“ (303). Massenmedien repräsentieren die Welt in der Gesellschaft für die Gesellschaft. Und sie tun dies nach dem Code Information/Nicht-Information jeden Tag neu. Sie sind auf Verbreitung von Informationen spezialisiert und ermöglichen es, ohne weitere Überprüfung davon auszugehen, dass jedermann weiß (oder zumindest: unbestimmbar viele wissen), was mitgeteilt worden ist.

Luhmann nimmt dabei Anleihen beim Öffentlichkeits-Begriff von Dirk Baecker. Öffentlichkeit macht die Innenseiten der Systemgrenzen für die Umweltsysteme sichtbar, alle sozialen Systeme der Gesellschaft (nicht nur die Politik) haben ihre Formen der Öffentlichkeit ausgebildet, wir nennen sie Öffentlichkeitsarbeit. „Die Massenmedien ‚handeln‘ gewissermaßen mit einer ‚Zweitversion‘ systemspezifischer Öffentlichkeiten“ (Baecker 1996: 101).²¹ Öffentliche Meinung

21 „In einer systemtheoretischen Erweiterung dieses Begriffs [Anm. Öffentlichkeit] hat Dirk Baecker vorgeschlagen, das Charakteristikum des Öffentlichen in der Reflexion (oder genauer: in der Beobachtung der Beobachtung) von innergesellschaftlichen Systemgrenzen zu sehen. Der Vorschlag geht vom Theorem der operativen Schließung autopoietischer Systeme aus. Danach kann kein System seine Grenzen überschreiten und operativ in seiner Umwelt tätig sein. Es operiert immer

wird also nicht ausschließlich massenmedial hergestellt, denn die Massenmedien selektieren ja nur aus den von Funktionssystemen zur Verfügung gestellten bzw. an die Grenzen getragenen Themen, Massenmedien repräsentieren also Öffentlichkeit. Öffentliche Meinung wird nicht nur ausschließlich massenmedial produziert, denn die Massenmedien publizieren ja nur von den Funktionssystemen bereits (über Public Relations an die Systemgrenzen weitergeleitet) vorselektierte Themen. Öffentliche Meinung wird definiert als strukturelle Kopplung von Massenmedien und Politik.

Doch wieder zurück zur Politik und Luhmanns letztem großen Werk, *Der Politik der Gesellschaft* (2000) und seiner zentralen – uns bereits bekannten – Aussage, dass die operative Schließung des politischen Systems sich letztlich auf die Beobachtung eigener Beobachtung im Medium der öffentlichen Meinung stützt. Erneut stellt er klar, dass die öffentliche Meinung nicht das alleinige Resultat der Wirkungsweise von Massenmedien ist, schon weil die Medien vornehmlich auf eigens *präparierte* Vorprodukte reagieren, den Stoff, den die Systeme selbst im Hinblick auf öffentliche Meinung auswählen und weitergeben; also auf Produkte, die von Public Relations *hergestellt* werden.

Die aktuellste Perspektive Luhmanns auf die Öffentlichkeit liest sich eben so: „Reflexion jeder innergesellschaftlichen Systemgrenze“ und „gesellschaftsinterne Umwelt der gesellschaftlichen Teilsysteme“ (Beetz 2003: 112). Öffentlichkeit als eine Form der Kommunikation, macht die Innenseite einer Systemgrenze für Umweltsysteme sichtbar. Sie ist innerhalb und außerhalb der Systemgrenzen anschlussfähig: Außerhalb, weil in ihr beobachtet werden kann, was innerhalb geschieht, und innerhalb, weil dort beobachtet werden kann, wie das, was innerhalb geschieht, von außen beobachtet wird. Öffentlichkeit ist für Luhmann die interne Umwelt sozialer Funktionssysteme, die nach außen von den Massenmedien repräsentiert wird, weil sie von sich aus nicht über Systemgrenzen hinausgreifen kann. Dabei erkennen wir die große Nähe zu Baecker und auch Wimmer. „Öffentliche Meinung ist nicht in der Themenstruktur, sondern in der Struktur öffentlicher Kommunikationsschemata zu sehen, und durch sie werden die Entscheidungsspielräume des politischen Systems nicht nur thematisch, sondern auch inhaltlich eingengt. In dieser Hypothese liegt das politikwissenschaftlich interessanteste Potential systemtheoretischer Analysen für Öffentlichkeit und öffentliche Meinung“ (Marcinkowski 2002: 105).

nur an der Innenseite der Systemgrenzen, gleichviel ob es sich um Interaktionssysteme, Organisationssysteme oder um Funktionssysteme der Gesellschaft handelt. Aber die Innenseite setzt eine Außenseite voraus. Anders könnte das System seine Grenzen nicht als Grenzen erfahren und könnte auch nicht die eigenen Operationen als eigene erkennen. Auf der Außenseite mag das System, wenn es sich wiederholt in bestimmter Weise irritiert findet, andere Systeme ‚identifizieren‘ und dies innerhalb der Gesellschaft auch durch Organisation-zu-Organisation-Kommunikation verifizieren. Das ist jedoch nicht möglich, wenn die innergesellschaftliche Umwelt insgesamt in Frage steht; denn als interne Umwelt ihrer Teilsysteme hat die Gesellschaft weder eine Adresse, noch ist sie handlungsfähig. Genau diese generalisierte andere Seite aller innergesellschaftlichen Sozialsysteme kann man als Öffentlichkeit bezeichnen“ (Luhmann 2000: 285).

Zwischenbetrachtung: Ein Entwurf politischer Öffentlichkeit

Die Entstehung der politischen Öffentlichkeit ist in enger Verbindung mit den Entwicklungsprozessen der Massenmedien zu sehen. Unser Ausgangspunkt ist die simple Feststellung, dass die moderne Demokratie ohne Massenmedien nicht möglich wäre. Die Fragestellung in diesem Kapitel konkretisiert sich darauf, inwieweit sich die Entwicklung zur Demokratie aus einer inneren Dynamik der massenmedial strukturierten Sphäre der Öffentlichkeit erklären lässt.

Der Beginn der Entwicklung zu den modernen Massenmedien ist untrennbar verknüpft mit der Erfindung des Buchdrucks im Jahrzehnt zwischen 1440 und 1450 durch Johannes Gutenberg. Zwar hatte es in China schon Jahrhunderte zuvor eine ähnliche Innovation gegeben, aber die Technik des Buchdrucks blieb damals fest in der Hand der Zentralgewalt, blieb Herrschaftstechnik und konnte sich nicht in die Gesellschaft ausbreiten. Ganz anders war die Situation in Europa: Hier gab es keine Zentralgewalt, welche die Verbreitung des Buchdrucks hätte verhindern können: Die typographischen Medien (Bücher, Flugschriften, Pamphlete) folgten den existierenden Handelsnetzen; wer Geld und Interesse hatte, kaufte sich ein Buch. Bücher waren die ersten Massenartikel für den Massenmarkt; um das Jahr 1500 gab es bereits in 235 Städten eine Druckerei, bis dahin waren vermutlich schon 20 Millionen Bücher produziert worden, bis 1600 waren es um die 150 bis 200 Millionen Bücher. Mit dem Buchdruck änderte sich die Kommunikationsweise der Gesellschaft tief greifend: Bücher werden das Herz eines unabhängigen gesellschaftlichen Gedächtnisses, „die Geburtsstunde der neuen, exakten Wissenschaften“ (Wimmer 2000: 461) wird durch den Buchdruck eingeläutet, mit dem Buchdruck wird bereits Kriegspropaganda betrieben, im 30jährigen Krieg führten die Armeen auch immer Druckerpressen mit, ein Zitat, das Napoleon zugesprochen wird, besagt, dass *vier Druckerpressen gefährlicher als 100.000 Bajonette* seien. Nicht zuletzt ermöglicht der Buchdruck aber auch die Reformation, Luthers *95 Thesen* wurden gedruckt und somit weit verbreitet; ebenso wichtig waren aber auch Flugschriften und Pamphlete: Im deutschen Sprachgebiet rechnet man bis 1530 mit einer Flugschriftenpublikation von rund 10.000 Ausgaben; bei einer durchschnittlichen Auflage von 1000 Exemplaren, wurden in dieser Zeit 10 Millionen Flugschriften verteilt.

Die Leser nutzten die modernen Medien mit ihren Informationen, um für sich selbst Sicherheit zu gewinnen; sie suchten die Welt nach möglichen Bedrohungen ab. Auch heute erzeugt es ein Gefühl der Unsicherheit, wenn man über mehrere Tage hindurch keine Nachrichten bekommt. Man weiß nicht, was passiert ist und ob man möglicherweise von unvorhergesehenen Ereignissen betroffen ist, das Fehlen von Nachrichten erzeuge einen „universal sense of uncertainty“ (Stephens 1989: 221). Genau dieser Hintergrund führte offenbar schon sehr früh zur Entstehung von Zeitungen. Wichtigste Errungenschaft dieses neuen Mediums ist die Multiplikatorfunktion: Prinzipiell kann jedermann das Neueste erfahren; es entsteht Publizität von allem für alle, die Zeitung ist für alle verständlich und ist – mit steigender Literalität – im Prinzip für alle erreichbar. Im Jahr 1609 erschei-

nen gleich zwei *Zeyttungen* zum ersten Mal: die *Meßrelationen* in Straßburg und der *Aviso* in Wolfenbüttel bei Braunschweig. 1610 erscheint die erste Wochenzeitung in Basel, 1615 in Frankfurt und Wien, 1616 in Hamburg, 1617 in Berlin, 1621 erscheint die erste englische Zeitung in London und 1631 erstmals die *Gazette de France*, die bis 1789 bestand. In dieser Zeit kam es zu einer beträchtlichen Ausdehnung des literarisch-publizistischen Marktes und folglich einen zunehmenden Verdichtung der öffentlichen Kommunikation: Ende des 18. Jahrhunderts erreichte die deutsche Tagespresse mit einer Gesamtauflage von 300.000 Exemplaren rund drei Millionen Leser. Der 30jährige Krieg sorgte – nach dem Motto *bad news are good news* – wesentlich dafür, dass die Zeitungen nicht gleich wieder zugrunde gingen. Mit der Konsolidierung der Fürstenmacht im Absolutismus geraten die meisten deutschen Zeitungen aber in direkte Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung: Die Vorzensur wird oft rigoros administriert, Inlandsnachrichten dürfen fast überhaupt nicht mehr gedruckt werden. Themen sind meist Auslandsnachrichten bzw. Nachrichten aus der Welt, *news of special interest* oder *offizielle Verlautbarungen*, feierliche Zeremonien am Hofe des Dynasten oder *glorreiche* Siege von Generälen. So blieb es auf deutschem Boden bis zur Französischen Revolution, manche Autoren meinen, sogar bis zur Reichsgründung 1871. Natürlich gab es auch während dieser Zeit schon eine beträchtliche Ausdehnung des literarisch-publizistischen Marktes und folglich eine zunehmende Verdichtung der öffentlichen Kommunikation: Ende des 18. Jahrhunderts erreicht die deutsche Tagespresse mit einer Gesamtauflage von 300.000 Exemplaren rund drei Millionen Leser.

Die Sphäre der Öffentlichkeit konstituiert sich aus der Interaktion von Massenmedien und Diskursen der Bürger. Die Frage ist aber, ob damit auch eine Expansion der politischen Öffentlichkeit einherging, oder nicht; also eine zunehmende Diskussion und Involvement der Bürger über Themen der Politik? Für die Zeit des Vormärz muss man dies bezweifeln: Zeitungen wie der *Rheinische Merkur* werden per Kabinettsorder verboten, in Preußen werden in den 1830er Jahren jährlich etwa 55 Presseverbote verhängt. Durch die Karlsbader Beschlüsse (1819) werden die durch die Bundesakte (1815) verbrieften Garantien der Pressefreiheit fast gänzlich zurückgenommen die Zensur wieder eingeführt (Vgl. Wimmer 2000: 461-473). Mit dem Beginn des maschinell organisierten Drucks von Zeitungen und der damit verbundenen Möglichkeit zur großen Verbreitung entstehen Plattformen für Bürgerdiskurse. Mit den Massenmedien tritt neben Sprechern und Publikum eine dritte Größe in das Feld der Öffentlichkeit. Sprecher und Publikum werden über Kommunikateure vermittelt und verlieren damit ihren interaktiven Zusammenhang. Dies steigert aber die Reichweite des Sprechers und dadurch kann auch die Größe des Publikums steigen. Öffentliche Kommunikation wird zur Massenkommunikation.

Die Printmedien sind der *Schlüssel* für den freien Diskurs der Bürger, der ihnen im Demokratisierungsprozess als neues Legitimationsprinzip zu ihrem Siegeszug verhalf. Auch Neidhardt (1994: 10) geht davon aus, dass „über die Massenmedien Öffentlichkeit zu einer dauerhaft bestimmenden gesellschaftlichen

und politischen Größe“ wird. Die moderne Demokratie wäre ohne Massenmedien nicht möglich. Genau das unterscheidet sie von der antiken Demokratie, wo es zwar auch eine politische Öffentlichkeit gab, aber keine *mediatisierte*. Die antike Demokratie war wesentlich *Versammlungsdemokratie*, d. h. abhängig vom physischen Erscheinen der Bürger zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten.

„In historischer Perspektive hat sich die Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit von der strukturell wenig verfassten Interaktionsöffentlichkeit über örtlich zentrierte Öffentlichkeiten wie Salons, Kaffeehäuser und Lesegesellschaften und politische Veranstaltungen bis hin zur medial vermittelten Öffentlichkeit entwickelt“ (Gerhards 1994: 84). Bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts konstituiert sich Öffentlichkeit aus der Interaktion von Massenmedien und Diskursen der Bürger. Habermas (1990) konstatiert den *kritischen Geist des Bürgerpublikums*, der seinen Ausdruck im kommunikativen Raum der Öffentlichkeit findet. In Kaffeehäusern lesen die Bürger ihre Zeitung und ereifern sich in heftigen Diskussionen, während die Drucker ihre *Rapporteure* dorthin schickten, um zu erfahren, was die Gemüter bewegt. Die Aufklärung entwickelt das Ideal eines *urteilenden* Publikums, das sich selbst als *politische Öffentlichkeit* definiert. Das Wesen der bürgerlichen Öffentlichkeit hat Habermas als die zum Publikum versammelten Privatleute charakterisiert. Diese Öffentlichkeit beruhte auf der Unterscheidung und Trennung von Gesellschaft und Staat. Sie sah sich zumindest ihrem Anspruch nach imstande, den politischen Prozess zu bestimmen.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Genese des Begriffes *öffentlich*. Entstanden aus dem Gegensatzpaar im 17. Jahrhundert *privat vs. öffentlich* beanspruchte der Staat zuerst den Begriff der Öffentlichkeit (*res publica*) und verwies alle anderen Bereiche der Gesellschaft in die Privatsphäre. Dies wandelte sich aber in der Aufklärungsliteratur und aus dem Paar *privat vs. öffentlich* wurde das Doppel *geheim vs. öffentlich*: Das Adjektiv *öffentlich* wechselt die Seiten und wendet sich gegen die *geheime* Arkanpolitik der Höfe, gegen Korruption und Patronage und will die Regierenden auf ein Gemeinwohl verpflichten. Subjekt dieser Öffentlichkeit wird das Publikum (im Singular) als Träger der öffentlichen Meinung. Jeder Bürger (Vollinklusion²²) muss Teil dieser Öffentlichkeit werden können. Durch die Einführung des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts wird die Vollinklusion aller Bürger weitestgehend abgeschlossen. Jeder Bürger hat nun das Recht zu wählen und sich selbst zur Wahl zu stellen. Die öffentliche Meinung – verstanden als Vorselektion politisch relevanter Themen

22 „Mit der Entwicklung von Druck-, Funk- und Televisionstechniken weitet sich politische Öffentlichkeit auf Gesellschaft insgesamt aus; in Deutschland werden täglich fast alle Bürger über mindestens ein Medium von politischen Informationen erreicht, überwiegend von mehreren“ (Neidhardt 1994: 11).

publiziert in den Massenmedien – diene dem aufstrebenden Bürgertum dazu, bestehende Herrschaftsverhältnisse ihrer Kritik zu unterziehen und Ungleichheit als Ungerechtigkeit anzuprangern. „In diesem Sinne wurde der Begriff der öffentlichen Meinung als Mittel zur Herrschaftskritik benutzt, schließlich sogar zur Richterin politischen Geschehens erkoren“ (Hellmann 2003a: 183).

Exkurs: Die Entwicklungen in England

Die historischen Prozesse in England gelten als ein „paradigmatischer Fall für eine relativ friedliche Evolution zur parlamentarischen Demokratie“ (Wimmer 2000: 476). Beleuchten wir die Rolle, die die politische Öffentlichkeit bzw. die Massenmedien dabei gespielt hatten. In der Tudor-Zeit (bis 1603) befand sich die englische Presse unter strikter Regierungskontrolle, alle Druckwerke mussten amtlich genehmigt werden, die Regierungen selbst aber bedienten sich immer wieder zu ihren Zwecken der Druckerpresse, Heinrich VIII. ließ seine Ehescheidung öffentlich rechtfertigen und seinen Konflikt mit Rom publizistisch austragen. In den Wirren des Bürgerkriegs der 1640er Jahre brach die Regierungskontrolle über die Presse völlig zusammen, neue Tageszeitungen kamen auf den Markt, alleine in London konnte der Bürger im Jahr 1644 zwischen 12 regelmäßig erscheinenden Zeitungen wählen. Publiziert wurden vor allem Berichte über die innenpolitischen Ereignisse und Petitionen; „das Recht des Petitionierens galt in England als ‚uralte‘ Tradition, man erachtete es als ein ‚birthright‘“ (Wimmer 2000: 477). Themen waren die Abschaffung der feudalen Privilegien und Abgaben, die Abschaffung des House of Lords, allgemeine Bürgerrechte, Volkssouveränität und Menschenrechte. Die Petitionen wurden nun aber nicht mehr nur an die interne Parlamentsöffentlichkeit gerichtet, sondern eben auch publiziert, Wimmer sieht darin die erste Verbindung zwischen der Parlamentsöffentlichkeit und der allgemeinen Öffentlichkeit des Bürgerpublikums. Oliver Cromwell führt die Pressezensur jedoch wieder ein, die *Glorious Revolution* bringt die Krone aber wieder um die Kontrolle über die Presse, 1695 läuft in England das Zensurgesetz endgültig aus. Zwei Themen beherrschen die politische Publizistik zu dieser Zeit, Korruption und die Arkanpolitik von Parlament und Regierung. „In England hat sich, so Ernst Fraenkel, der Gedanke eines ‚government by public opinion‘ gegen das Gespenst einer Herrschaft der ‚volonté générale‘ durchgesetzt“ (1996: 486). Einher mit diesen Vorstellungen geht das Ideal des informierten und omnikompetenten Bürgers; doch wie kann das erwartet werden, wenn dies nicht mal dem absolutistisch herrschenden Monarchen zugesprochen werden kann? Seither fordert die Demokratietheorie, dass die Presse dem Bürger ein wahres Bild der äußeren Welt vermittele, der informierte Bürger am *Court of Public Opinion open every day and night* partizipiere und auf diese Weise jederzeit die Gesetzgebung bis ins Detail beeinflussen könne. Der Anspruch des politischen Systems an den Bürger, ständig bestens informiert zu sein, wird sich als unrealistisch erweisen, aber die Grundzüge des Gesamtsystems sind klar: Regierung, Parlament, die politische Öffentlichkeit und der daran partizipierende, infor-

mierte Bürger sind zu einer Einheit zusammengeschlossen; genau das heißt Demokratie, nämlich *responsive government*. „Die Macht der öffentlichen Meinung ist eine unleugbare, allgemein anerkannte Tatsache geworden“ (487).²³

Wir sehen den Grund für die sehr langwierige Geschichte zur Demokratisierung eben in der oftmals misslingenden Autonomisierung der politischen Öffentlichkeit; sei es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts durch eine repressive Unterdrückungsstrategie, sei es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Sog manipulativer Instrumentalisierung durch die antiparlamentarischen Kräfte. Der Primärkode eines demokratischen politischen Systems, nämlich die Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition, also zwischen *Macht haben* bzw. *keine Macht haben*, konnte sich nicht profilieren. Über diesen Code definiert aber das Gesamtsystem seine Identität und erzeugt so eine operative Schließung des Systems gegenüber seiner Umwelt. Er kann seine Steuerungsfunktion aber nur dann effektiv erfüllen, wenn er sich auf etwas Drittes beziehen kann, in diesem Fall auf die öffentliche Meinung beziehen kann; zum Zwecke der Enttautolisierung des Codes, so Luhmann (2000).

Ohne eine politische Öffentlichkeit ist Demokratie nicht möglich, seit der Französischen Revolution beginnt sich das Prinzip der Publizität der Parlamentsverhandlungen eigentlich überall durchzusetzen. Offen ist aber die Frage, warum das so ist?

Thesen zur politischen Öffentlichkeit und öffentlichen Meinung

(1) Es gibt auf die Erfordernisse der Funktionssysteme spezialisierte Öffentlichkeiten, darunter eine auf die Beobachtung der „Politik“ spezialisierte, die wir deshalb „politische Öffentlichkeit“ nennen. Sie ist das Produkt eines langfristigen, also evolutionären Prozesses der *Segmentierung* der Öffentlichkeit in spezialisierte Teilöffentlichkeiten.

(2) Dieser Segmentierungsprozess wird durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien noch weiter voranschreiten.

(3) Die politische Öffentlichkeit ist ein Subsystem des politischen Systems, neben dem Staat und dem Parteien-/Verbändesystem das dritte Subsystem des Funktionssystems der Politik der Gesellschaft.

23 „Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gibt es in den USA die unglaubliche Zahl von 2.300 Tageszeitungen, die die Bürger mit den aktuellsten Informationen über die gerade anstehenden politischen Issues informieren und dadurch weitere Kommunikationen/Diskurse auslösen. Es ist dies ein kaum vorstellbarer, gigantischer Kommunikationsprozess, den die ‚Evolution der Politik‘ hier in Gang gesetzt und sich gegenüber den Institutionen des Staates verselbständigt hat. Weil dieser Prozess der Verselbständigung der politischen Öffentlichkeit als Subsystem des politischen Systems in England und in den USA früher und energischer einsetzt als in den kontinentaleuropäischen Ländern, wurde (a) der Aufbau demokratischer Strukturen unvermeidlich und (b) deren Restabilisierung im System wahrscheinlich. Der Gegenteil ließe sich am Beispiel der meisten kontinentaleuropäischen Länder leicht erbringen, [...]: alle autoritären, monokratisch regierten Verwaltungsstaaten des Vormärz knebeln die Presse“ (Wimmer 1996: 487).

In der Sphäre der politischen Öffentlichkeit begegnen wir zwei wesentlichen Kommunikationsformen, nämlich erstens der Diskussion über Themen der Politik in sozialen Kontexten und Netzwerken. Diese Form der interpersonalen Kommunikation findet großteils als Anschlusskommunikation über Themen statt, die in der zweiten Form, der massenmedialen Kommunikation etabliert werden, die Massenmedien sind die wichtigste Quelle unserer Realitätserfahrung mit der Politik. An der „überragenden Bedeutung“ der Massenkommunikationsmedien für das politische System moderner Gesellschaften lässt die Kommunikationswissenschaft „kaum einen Zweifel“ (Wimmer 1996: 499), für das System erfüllen die Medien folgende Funktionen: Agenda-Setting, Watch-Dog, Information, Orientierung und Integration. Die Funktionen der öffentlichen Meinung liegen in der informationellen Ausleuchtung intransparenter Systemkomplexe und in der Bereitstellung von Themen der Kommunikation und der Überprüfung, ob diese Themen geeignet sind um Kommunikationsprozesse zu strukturieren. Die politische Öffentlichkeit ist der *Resonanzboden* für Probleme in der Umwelt des politischen Systems, ist also die eigentliche Sphäre für die Politisierung irgendwelcher Zustände der Gesellschaft und deshalb ist zunächst nur die Frage wichtig, welche Themen in der politischen Kommunikation Anklang finden.²⁴

*Akteure in der politischen Öffentlichkeit: Massenmedien und PR,
neue soziale Bewegungen, Bürgerpublikum/Bürgerpublika*

Verschiedene Akteure und Akteursgruppen begegnen uns in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit mit je speziellen Funktionen, Aufgaben und Wünschen, die sie in diesem Subsystem mit verschiedensten Mechanismen artikulieren. Dazu zählen Massenmedien und Public Relations, neue soziale Bewegungen und auch das Bürgerpublikum, sei es in der Form des aktiven Bürgers, des Medienrezipienten oder auch des Wählers.

Massenmedien und Public Relations

Die informationelle Ausleuchtung des politischen Systems ist *die* zentrale Leistung, welche das Mediensystem für die Politik erbringt. Die Medien werden in ihrer Gesamtheit als funktionaler Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens betrachtet. Medien sollen den konstruktiven Konflikt im Diskurs mit dem Leser und gesellschaftlichen Gruppen suchen. Ihre normativ zugewiesenen Funktionen – zusammengefasst als öffentliche Aufgabe – betreffen die Konstituierung und Aufrechterhaltung eines Meinungsmarktes, die individuelle Meinungsbildung, die Information und Unterhaltung der Individuen sowie die Kritik und Kontrolle des politischen Systems. „Der letzte Aspekt wird unter der Bezeichnung ‚Vierte

²⁴ „Themen können als institutionalisiert bezeichnet werden, wenn und soweit die Bereitschaft, sich in Kommunikationsprozessen mit ihnen zu befassen, unterstellt werden kann. Öffentlichkeit wäre demnach die Unterstellbarkeit der Akzeptiertheit von Themen“ (Luhmann 1971: 22).

Gewalt²⁵ häufig überbewertet, da die Presse weder über die institutionelle Macht der drei klassischen Gewalten verfügt, noch dazu demokratisch legitimiert ist. Zudem erschwert die Doppelnatur aus privatwirtschaftlicher Organisation und öffentlicher Aufgabe die Erfüllung der gesellschaftlichen Funktionen“ (Stöber 2003: 152, als Gegenposition zur demokratischen Legitimation siehe ausführlich Rhomberg 2004).

In der Kommunikationswissenschaft erkennen wir folgende Funktionen der Massenmedien für das politische System und den politischen Prozess: (1) Die Informations-Funktion, (2) die Watch-Dog-Funktion²⁶ und (3) die Agenda-Setting-Funktion. Massenmedien treten in historischer Perspektive als ein die politische Öffentlichkeit konstituierendes Element ans Tageslicht.

Aus welchen Quellen beziehen Bürger ihre Informationen über das politische Geschehen, die politische Agenda? Auf der Basis welcher Quellen treffen Bürger ihre Wahlentscheidung? Massenmedien vermitteln Politik, sie selektieren nach ihrer eigenen Logik die zu vermittelnden Informationen. „Das System Journalismus entwickelte sich primär, um die Integration einer funktional zunehmend differenzierten Gesellschaft zu ermöglichen. Journalismus fungiert dabei als System zur Selbstbeobachtung der Gesellschaft: Die institutionalisierte Beobachtung von Beobachtungen koppelt – und integriert damit – einzelne soziale Systeme als Gesellschaft. Für diese Aufgabe werden dem Journalismus (normativ) bestimmte Funktionen zugeordnet, zu denen nach traditionellem Verständnis insbesondere Information, Kritik und Kontrolle sowie Bildung und Erziehung gehören. Im Zuge der weiteren Differenzierung des Journalismus kommen als weitere Funktionen vor allem Unterhaltung und Orientierung bzw. Lebenshilfe hinzu“ (Altmeppen/Löffelholz 1998: 99). Bei diesen Ausführungen müssen wir hinzufügen, dass sich die Unterhaltungsfunktion ebenso bereits in den Anfängen der massenmedialen Berichterstattung etabliert hatte.²⁷ Und auch die beiläufige Einordnung der Orientierungs- und Integrationsfunktion der Massenmedien erscheint uns problematisch, deshalb streichen wir diese hier mit der Watch-Dog-

25 Im 18. Jahrhundert arbeitete Charles de Montesquieu erstmals mit dem Begriff der Gewaltenteilung. In seiner Konzeption verwendete er die Begriffe der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Im deutschen Grundgesetz beschreibt der Artikel 20 ihre Aufgaben und Funktionen. Ebenso in den Lehrbüchern der Medienwissenschaft und zur politischen Kommunikation werden den Massenmedien die Funktionen der Information, der Meinungsbildung bzw. der Kritik und der Kontrolle zugeschrieben. Der Begriff der „vierten Gewalt“ wird nicht explizit erwähnt, die Massenmedien im Artikel 5 in Zusammenhang mit der Freiheit der Presse. Die Medien sind frei, müssen sich ihre Rolle selbst suchen, die anderen drei Gewalten sind bereits definiert und haben ihren verfassungsmäßig verankerten Status.“ In den Konzepten des *good governance* wird der Grad der Pressefreiheit als einer der Indikatoren für die Demokratisierung eines Staates beschrieben (Vgl. Rhomberg 2005).

26 „The media standing as a watchdog over government is one of the cherished images of U.S. journalism. Investigative reporting is a key-mechanism for holding officials accountable for their performance. Critics charge, however, that the growth of government and of economic organizations has far outstripped the ability of the press to engage in costly investigations of these institutions.“ (McLeod et al. 1993: 153)

27 Siehe dazu ausführlich Wimmer (2000: 469-470).

Funktion besonders hervor, mit der Agenda-Setting-Funktion befassen wir uns ja in einem eigenen Kapitel. Am Ende werden wir dann Agenda-Setting, Orientierung und Integration wieder zusammenführen.

Ad (1). Zur Integration in einer demokratischen Gesellschaft ist es notwendig, dem öffentlichen Geschehen folgen zu können, politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge zu erkennen, seine eigene Position in der Gesellschaft wahrzunehmen, die demokratische Verfassung zu verstehen und über die Absichten und Handlungen des politischen Systems informiert zu sein. Ohne Informationen aus den Massenmedien gäbe es für den Großteil der Bevölkerung keine Möglichkeit, sich über das politische Geschehen zu informieren. „This function of the media has significant implications for politics: In a contemporary mass democracy, it is people’s cognitions and choices based on them that determine the main direction of a polity in the long run“ (Takeshita 1997: 15).

In Luhmanns Worten liegt die Funktion der Massenmedien in der Beteiligung aller an einer gemeinsamen Realität. Dies ist aber keine Einbahn. Auf der anderen Seite weiß auch das politische System nicht, was das Publikum denkt, worüber die Bürger kommunizieren und wo ihre Präferenzen liegen. Der Spiegel der Massenmedien ist also ebenfalls für das politische System zu benutzen. Die spezifische Aufgabe der Massenmedien liegt darin, die äußerst komplexe Flut von Meinungen zu filtern, die „der Politik vom Publikum aus entgegenbrandet, auf jene Beiträge und Themen zu konzentrieren, die hinreichend viel Aufmerksamkeitswert verdienen und genug Durchhaltevermögen gegenüber der medialen Beanspruchung besitzen. Das Ergebnis dieser ersten Vorselektion politisch relevanter Themen außerhalb des Publikums ist die öffentliche Meinung“ (Hellmann 2003a: 183). Die Selektion dieser Themen erfolgt – wie wir später noch sehen werden – mit Hilfe bestimmter Nachrichtenfaktoren. Die moderne Demokratie, so wie wir sie heute kennen, wäre also ohne Massenmedien gar nicht möglich.

„Man könnte [...] den Eindruck gewinnen, die öffentliche Meinung sei nichts anderes als ein Resultat der Wirkungsweise der Massenmedien. Die Massenmedien stellten das her, was als öffentliche Meinung dann von der Politik zu beachten sei und hätten in diesem Sinne einen erheblichen Einfluss auf die Politik (manche würden sogar sagen: Macht). Das wäre jedoch mit Sicherheit falsch, zumindest einseitig. Einerseits dienen Massenmedien keineswegs nur der Erzeugung des Mediums *öffentliche Meinung*. Sie dienen auch dem Bekanntgeben von Interessen, vor allem der Werbung, und sie dienen der Unterhaltung. [...] Und andererseits wird öffentliche Meinung keineswegs nur in den Massenmedien erzeugt. Diese Auffassung übersähe, dass die Politik selbst die öffentliche Meinung benutzt und damit auch reproduziert, um ein Medium zu haben, in dem sie auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung operieren, also sich selber (und nicht wie ein Beobachter erster Ordnung: die Massenmedien) beobachten kann. Was öffentliche Meinung angeht, bekommen die Massenmedien also von politischer Seite immer schon präparierte, auf öffentliche Meinung hin ausgewählte Informationen“ (Luhmann 2000: 309-310).

Wir erkennen eine rasante Entwicklung des Mediensystems auf zwei Ebenen: Auf einer ersten Ebene beobachten wir eine enorme quantitative Ausweitung und

Vervielfachung der medialen Kanäle und des Programms, eine *Informationslawine* scheint das Publikum zu verschütten. Die außerordentliche Erhöhung des Inhalts und die nur leicht steigende Nutzungsintensität führen zu einer immer stärkeren Verknappung der Aufmerksamkeit des Publikums. Der andere Aspekt bezieht sich auf die zunehmende Kommerzialisierung des Mediensystems, die Orientierung an den Bedingungen des Marktes, also am *Publikumsgeschmack*. Diese Strategie der privat-kommerziellen Anbieter setzt natürlich auch die Öffentlich-Rechtlichen *unter Druck*. Die Verknappung der Aufmerksamkeit und die Unterhaltungs-Orientierung wirken natürlich auch auf das politische System und seine Themen und verändern die Rahmenbedingungen politischer Kommunikation nachhaltig.²⁸ „Bezogen auf politische und gesellschaftliche Akteure ist festzustellen, dass die Medien mehr und mehr zur Voraussetzung für deren Informations- und Kommunikationspraxis werden: Ohne Medien gibt es keine anhaltende, stabile Kommunikation zwischen den Akteuren wie auch zwischen Akteuren und den Bürgern. So ist die politische Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften hinsichtlich ihrer Struktur, der Inhalte und der Prozesse weitgehend medial beeinflusst“ (Jarren 2001: o. S.).²⁹

In diesem Zusammenhang erheben Shaw und Hamm (1997: 210) die These, dass die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien als zentrifugale Kräfte dienen und zur Segmentierung des Publikums beitragen, „newer communication technologies – faxes, e-mail, mobile telephones – now allow individuals to communicate directly with each other, or even to collect together into special interest groups. [...] These communication technologies are centrifugal in direction, pulling away from the core“. Dies würde zu einem *decline* der traditionellen Massenmedien führen, und dies wiederum zu einem demokratiepolitischen Problem, denn die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien beschreibt ja die Funktion der Medien zur Bildung eines Konsenses über die in einer Gesellschaft wichtigen Themen: „Audiences shift to more individualized media, and, partially as a result, the ability of leaders to hold large social systems together is also in decline because citizens are as likely to seek out messages from other individuals or groups who think like themselves as they are to remain committed, to messages that represent the entire group. Further this loss of community accelerates the decline of mass media, because people no longer have as strong a need for mass ties.

28 „Insbesondere die rasante Expansion und Diversifizierung des Programmangebotes hat den Kampf der Verlage und Sendeanstalten um die Aufmerksamkeit der Zuschauer verstärkt“ (Geisler/Tenschler 2002: 57).

29 Jarren (2001: o. S.) verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der *Mediengesellschaft*, den er mit folgenden Charakteristika beschreibt: (1) Massenmedien haben sich quantitativ und qualitativ immer mehr ausgebreitet, (2) neue Medienformen haben sich neben den herkömmlichen Massenmedien herausgebildet (special-interest, Netzmedien), (3) die Vermittlungsleistung und -geschwindigkeit von Informationen durch Medien hat zugenommen, (4) „Medien durchdringen immer stärker und engermaschiger alle gesellschaftlichen Bereiche“ („Medialisierung“) und (5) „Medien erlangen aufgrund ihrer hohen Beachtungs- und Nutzungswerte gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit und Anerkennung“.

As a result, national agendas are in danger of fragmenting“ (210). Diese Problematik wird uns ausführlich im analytischen Teil dieser Studie beschäftigen.

Ad (2). Welche Macht, insbesondere welche politische, üben die Medien auf den Bürger aus? Angesichts der Rolle der Medien bei der Information, der Kommunikation, der Urteils- und der politischen Bewusstseinsbildung in der Massendemokratie, erscheint es immer wieder erstaunlich, wie vehement Medienmacher ihren *Einfluss* auf das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Geschehen leugnen bzw. als überaus gering einschätzen. Neben der Informationsrolle der Massenmedien sticht eine zweite Funktion der Massenmedien heraus: die Kritik- und Kontrollfunktion bzw. die *Watch-dog-Funktion*. Liberale Traditionen weisen den Medien und der öffentlichen Meinung primär die Funktion der öffentlichen Kontrolle staatlichen Handelns zu. Natürlich wird in parlamentarischen Regierungssystemen besonders der Opposition diese Rolle zugeschrieben, aber auch der Journalismus nimmt diese Aufgabe wahr. Themen wie Korruption oder Missbrauch von öffentlichen Ämtern stehen auf der Skala der Nachrichtenfaktoren mit Konflikt, Negativität und oftmals auch Prominenz ganz weit oben. In einer Untersuchung über die Aufdeckung von Skandalen in Österreich beschreiben Langenbacher und Staudacher (1989), dass der Journalismus seine Kontrollfunktionen oftmals als *letzte Instanz* erfülle, dass Medien also erst dann auf den Plan treten, wenn alle zuständigen Kontrollinstitutionen versagt haben. „Mit der ‚kontrollierende(n) Aktivierung des Journalismus‘ beginnt ein Kreislauf, dem sich andere Kontrollmechanismen anschließen“ (Altmeyen/Löffelholz 1998: 121).

Doch ist diese Kontroll-Funktion unter den oben beschriebenen Bedingungen eines sich verändernden Mediensystems überhaupt noch haltbar? Der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf der einen Seite – so das Argument der Kritiker – sei dem Drohpotential und den Einflüssen des Staates ausgesetzt und müsse „auf Konsumenteninteressen umgestellt werden“ (Wimmer 1996: 502). Auf der anderen Seite erwidern die Kritiker der Deregulierung, dass die Medien als *öffentliche Macht* nicht *unkontrolliert* der privaten Verfügung überlassen werden könnten, die „rein ökonomische Orientierung der Medienunternehmen zwingt zu steigender Kapitalisierung, Beeinflussung der Konsumenten durch Werbung [...] und schließlich zu Medienkonzentrationen mit oligopolistischer Stellung am Markt“ (503). Die Folgen der Medienkonzentrationen und den Spagat der Medienunternehmen zwischen ökonomischen Zwängen und gesellschaftlicher bzw. demokratischer Aufgaben und Verantwortung schildert Meier (2004) eindrücklich als gesellschafts- und demokratiepolitisches Legitimationsdefizit: Die Medienkonzentration fördere die Einflussmöglichkeiten der Medienkonzerne in gesellschaftliche und politische Diskurse. Die Funktion der Presse in der Gesellschaft bestehe darin, zu informieren, ihre Rolle sei es aber, Gewinne zu erwirtschaften. Der ökonomische Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Publikums, Quote und Auflage, also die Möglichkeiten des Publikums unter verschiedenen Medien und Medieninhalten zu wählen, garantiere noch lange keinen für demokratische Systeme wesentlichen Meinungsppluralismus. Die Befürworter halten dem entgegen:

über die Qualität einer Aufführung wird nicht auf der Bühne entschieden, sondern im Publikum.

Als immer bedeutender Akteurskategorie in der politischen Öffentlichkeit fungieren die Kommunikationsexperten bzw. das Feld der Public Relations, in modernen massenmedial vermittelten Gesellschaften gewinnen diese für alle gesellschaftlichen Bereiche an Relevanz. Die Funktion von Public Relations liegt in der Herstellung und Bereitstellung durchsetzungsfähiger Themen zur Förderung des öffentlichen Interesses (also der verschiedenen Öffentlichkeiten) und zur Stützung des sozialen Vertrauens der Öffentlichkeit(en). Im politischen Kontext versuchen die verschiedenen politischen Akteure über PR ihre Partizipationsmöglichkeiten zu erweitern, das Vertrauen in politische Institutionen und Organisationen zu erhöhen oder Legitimation für bestimmte Entscheidungen zu liefern. In diesem Zusammenhang wollen wir kurz gewisse Fragestellungen und Punkte für die weitere Diskussion aufgreifen, die besonders in den Kapiteln „Politische Kommunikation“ und „Wahlkampf als Herzstück des demokratischen Prozesses“ behandelt werden.

Wir beobachten das Verhältnis von Public Relations und Journalismus als eine symbiotische Beziehung, für die Massenmedien liefern Kommunikationsexperten Nachrichtenwerte und stellen Themen bereit. Die sich hier konstituierende öffentliche Meinung ist – so die Kritik an den Beziehungen – aber gerade nicht das Ergebnis eines ausgewogenen Journalismus, sondern die Folge einer interessen geleiteten Massenkommunikation, die ihre ursprüngliche Aufgabe der Informations- und Orientierungsfunktion eben nicht (mehr) erfüllt. Die gegenläufige Perspektive verweist aber darauf, dass die symbiotische Beziehung zwischen Public Relations und Journalismus der Information der Gesellschaft bzw. der verschiedenen Öffentlichkeiten, speziell für die politische Öffentlichkeit gilt, nämlich dass besonders neue soziale Bewegungen nur über Public Relations die Möglichkeit besitzen, Themen *zu setzen*, also in den (massenmedialen) Diskurs einzubringen.

Neue soziale Bewegungen

Neue soziale Bewegungen entstehen, wenn bestimmte Probleme von den politischen Entscheidungsträgern nicht hinreichend wahr- oder ernst genommen werden. „Eine soziale Bewegung ist ein auf gewisse Dauer gestelltes und durch kollektive Identität abgestütztes Handlungssystem mobilisierter Netzwerke von Gruppen und Organisationen, welche sozialen Wandel mittels öffentlicher Proteste herbeiführen, verhindern oder rückgängig machen wollen. [...] Die Mobilisierung von Bewegungsanhängern sowie die Erlangung öffentlicher Aufmerksamkeit und Zustimmung sind mangels anderer Mittel die zentralen Ressourcen, die Bewegungen unter günstigen Bedingungen aufbieten können. Erst damit kann es ihnen gelingen, über eine Randerscheinung hinauszuwachsen und letztlich auch ihren Zielen näher zu kommen“ (Rucht 1994: 338-339).

Neue soziale Bewegungen sind Teil der politischen Öffentlichkeit, sie besitzen keinen institutionalisierten Zugang in politische Entscheidungsprozesse, sie de-

finieren ihre Grenzen über thematische Interessen, mit Protestbereitschaft. Neue soziale Bewegungen versuchen, über das Medium der öffentlichen Meinung zu wirken, „das schließt nicht aus, dass man auch Anträge stellt oder Einflusspersonen anspricht. Aber solche Aktivitäten haben eher den Sinn, die Bewegung durch Reproduktion von Kommunikation zusammenzuhalten; oder sie dienen dazu, als Anlass und als *story* für den Weg in die öffentliche Meinung zur Verfügung zu stehen. Wie alle politischen Aktivisten beobachten auch soziale Bewegungen die öffentliche Meinung und andere und sich selbst in diesem Medium. Alles kommt darauf an, sichtbar zu werden und sichtbar zu bleiben – und sei es durch „Demonstrationen oder spektakuläre Aktionen des zivilen Ungehorsams“ (Luhmann 2000: 316), ganz im Sinne von Raschke (1985: 343): „Eine Bewegung, über die nicht berichtet wird, findet nicht statt“.

Massenmediale Berichterstattung ist die zentrale Komponente, die über den *Erfolg* von neuen sozialen Bewegungen entscheidet. Öffentlichkeit und besonders die Massenmedien werden zum entscheidenden strategischen Ansatzpunkt von neuen sozialen Bewegungen. Sie müssen Öffentlichkeit suchen, um Druck auf politische Entscheidungsträger aufbauen zu können. Ihr Handeln muss auf die Massenmedien, das dadurch erreichbare Publikum und die öffentliche Meinung ausgerichtet sein. Warum? Massenmedien sind der wichtigste vermittelnde Teil der Öffentlichkeit, sie sind das Forum, in dem sich Akteure darstellen und etwa in Form von verbaler Kritik, aufeinander beziehen. Aber auch die direkten Interaktionen zwischen Bewegungen und anderen Akteuren werden erst durch die Massenmedien den nicht beteiligten Akteuren sichtbar gemacht und erlangen damit den Status einer bedeutsamen sozialen Tatsache.³⁰ Bewegungen können im Wesentlichen nur durch die Thematisierung von Issues und Protest-Mobilisierung einer großen Zahl von Menschen und darauf aufbauend der Artikulation von Begründungen, Zielen und Lösungsvorschlägen bei einem möglichst großen Publikum Aufmerksamkeit und (positive) Resonanz finden. Proteste sind in besonderer Weise auf Öffentlichkeit angewiesen, sie besitzen massenmediale Wirkkraft – im Sinne der medialen Selektionsmechanismen – durch verschiedene Merkmale wie ihre zeitliche Begrenzung, klare Botschaften und ihre Konflikthaftigkeit (Vgl. Rucht 1994; Baumgartner 2002; Baumgartner/Mahoney 2002).³¹

30 „You must always seek to gain and keep momentum, or it will pass immediately to your opponent. Gaining momentum means dominating the news agenda, entering the news cycle at the earliest possible time, and repeatedly re-entering it, with stories and initiatives so that subsequent news coverage is set on your terms“ (Gould 1998: 294).

31 „Protest ist also eine Ressource, die im Hinblick auf intermediäre Gruppen eingesetzt wird, um am Ende politische Entscheidungen zu beeinflussen. In modernen Gesellschaften, in denen soziale Ordnung einer politisch-rechtlichen Kodifikation und deren autoritativer Umsetzung kraft des staatlichen Gewaltmonopols bedarf, geht fast nichts am Staat vorbei. Es ist nur konsequent, wenn politische Öffentlichkeit und soziale Bewegungen im Staat ihren wichtigsten Adressaten sehen. Um Gesellschaft zu verändern, müssen staatliche Entscheidungsträger unter Druck gesetzt werden. Selbst wenn staatliche Entscheidungsträger in direkter Konfrontation beeinflusst werden sollen, so kann kaum erhofft werden, dass die Konfrontation als solche Eindruck erzeugt, son-

Soziale Bewegungen können die Kommunikation in der politischen Öffentlichkeit enorm steigern, der Übergang von Bewegung zu einer Partei kann aber nur durch den Aufbau entsprechender organisatorischer Strukturen im Parteiensystem selbst erfolgen, wir verorten also in Übereinstimmung mit Wimmer (2000: 623) die neuen sozialen Bewegungen im Subsystem der politischen Öffentlichkeit, „der zentrale Operationsmodus sozialer Bewegungen ist die Erzeugung von Aufmerksamkeit in der politischen Öffentlichkeit, und deshalb *sind* sie ein Phänomen des Subsystems der Öffentlichkeit und nicht des Parteiensystems“. Über verschiedenste Ausdrucksformen von Protest versuchen sie Nachrichtenwerte wie etwa Neuigkeit, Überraschung, Konflikt o. ä. zu bedienen um so Teil der Medienagenda und darüber hinaus Teil der Agenden von Publikum und politischen Entscheidungszentren zu werden.

Bürgerpublikum/Bürgerpublika

In einem systemtheoretischen Verständnis finden wir in den Publikumsrollen im politischen System den Wähler, den Bürger bzw. das Publikum (zu beachten ist dabei der Unterschied zwischen Bürger und Publikum) und bei den Massenmedien den Rezipienten bzw. das Publikum. Verortet sind diese im Subsystem der politischen Öffentlichkeit. „Das Publikum ist im Kommunikationsprozess eine stille Größe, als Aggregat der Wahlbürger und Konsumenten, aber gleichzeitig die bestimmende Bezugsgruppe der Massenkommunikation. Auf deren Aufmerksamkeit und Zustimmung beziehen sich die politischen und kommerziellen Interessen der Sprecher und Medien. Massenkommunikation ist im Hinblick darauf in starkem Maße strategisch bestimmt“ (Daele/Neidhardt 1996: 19). Wir können festhalten, dass sich die Massenmedien und das politische System also an das gleiche Publikum wenden. Das heißt aber auch, dass die Strategien, die die Massenmedien und das politische System anwenden, um das Publikum zu erreichen (Darstellungs- und Präsentationsregeln, Inszenierungen etc.) sich sehr ähnlich sind.

Der Meinungsbildungsprozess der Bürger unterliegt dabei zwei Arten von Beschränkungen: Die Rezipienten haben (1) mit einem Informationsdefizit zu kämpfen und leiden (2) an einem Bewertungsnotstand dieser Informationen. Ersteres kommt schlicht und einfach dadurch zustande, dass sich Bürger aufgrund ihres knappen Zeitbudget in der Regel mit einem Minimum an aufbereiteter Information zufrieden geben (müssen). Und dann sollten diese knappen Informationen auch noch bewertet werden. Meist geht es dabei um kollektive Entscheidungen, die sehr abstrakt sind, und die auch von Experten, Interessenverbänden, Parteien etc. konträr dargestellt werden können. Zuspitzend können wir auch davon ausgehen, je komplexer die Sachfrage, desto labiler die Meinung. Deshalb sind sie auf die Entscheidungshilfen – Fakten und Interpretationen – angewiesen, die ihnen unter anderem die Medien vermitteln (Vgl. Kriesi 1994: 240).

dern erst die Resonanz, die die Spiegelung der Konfrontation in den Massenmedien auslöst“ (Rucht 1994: 347).

Ein weiterer Aspekt bei der Meinungsbildung scheint die *politische Identität* eines Bürgers zu sein. „Wem ein Bürger vertraut, hängt unter anderem von seiner politischen Identität ab. Je eindeutiger seine politische Identität, desto leichter wird es ihm fallen, die Informationen zu einem spezifischen Projekt zu bewerten und desto eher wird er fähig sein, in angemessener Frist zu einem Entscheid zu kommen. Er braucht im Prinzip nur die Stellungnahme der Partei, welcher er nahe steht, zu konsultieren, um zu wissen, was er zu tun hat“ (240). Je stärker diese Bindung an eine Partei ist, desto geringer wird dann auch die Möglichkeit der Einflussnahme durch die Massenmedien. Auf der anderen Seite scheint es aber so zu sein, dass Bürger mit nur loser politischer Identität in Bezug auf konkrete Sachfragen „entweder widersprüchliche, fragmentarische oder gar keine Auffassungen haben“ (240). Diese Unentschlossenen scheinen damit auch besonders beeinflussbar durch die Medien. „Die Tatsache, dass sie keine fix fertigen Meinungen in Bezug auf die zur Diskussion stehenden Sachfragen haben, bedeutet allerdings noch nicht, dass sie den Medien ausgeliefert sind“ (241).

Das Thema der Identität wird uns später bei den politischen Parteien weiter beschäftigen.

Politisches Interesse bzw. Interesse an Politik

In vielen Diskursen und Studien erleben wir das politische Interesse des Bürgerpublikums als *kritische Variable* für das Funktionieren von modernen Demokratien. Bereits in der klassischen Demokratietheorie wurde der *informierte Bürger* „ganz einfach vorausgesetzt“ (Wimmer 1996: 518), John Stuart Mill beispielsweise setzte in seinen *Considerations on representative government* (1861) auf den kompetenten und informierten Bürger. Und in der Tat ist jede funktionierende Demokratie darauf angewiesen, dass sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zumindest soweit über Politik informiert, um eine in der Diskussion der existierenden Alternativen zumindest reflektierte Entscheidung zu treffen. Das klingt zwar etwas schwammig, soll aber bedeuten, dass sich die Wahlentscheidung eines einzelnen zumindest von einem *Zufallsgenerator* – so formuliert es Wimmer – deutlich unterscheiden sollte. Auf die verschiedenen Faktoren einer Wahlentscheidung kommen wir noch detaillierter zurück.

Moderne Demokratien haben es durch die Ausweitung auf das allgemeine Wahlrecht mit *riesigen Elektoraten* zu tun, das Wahlrecht schließt ja fast niemanden mehr aus. In den vergangenen Jahren zeigen empirische Erhebungen aber immer wieder, dass das Interesse an Politik keinesfalls selbstverständlich ist. Einige Zahlen sollen dies verdeutlichen, mit den Implikationen wollen wir uns dann im folgenden Kapitel unter dem Thema des *Politischen Involvement* beschäftigen.

Gesellschaften unseres Typs werden in unterschiedliche Publikumsgruppen geteilt. Rund 20 bis 25 Prozent, so die Annahme, sind politisch interessiert, andere Studien sehen das *besonders interessierte Publikum* in Deutschland bei etwa zehn Prozent, ein weiteres Drittel interessiert sich in geringerem Maße für Politik, verfolgt das politische Geschehen aber durchaus und nimmt Veränderungen wahr. Für die Hälfte der Bevölkerung spielt das politische Geschehen aber eine

untergeordnete Rolle, das Interesse ist klein, politische Inhalte und Diskussionen werden nur am Rande wahrgenommen. Von diesen 50 Prozent der Bevölkerung nehmen wiederum im Mittel rund zwei Drittel an Wahlen teil, besonders an der Bundestagswahl (Vgl. Meyer 2000: 135; Roth 2000: 123-126). Rund 20 Prozent der wahlberechtigten Erwachsenen zählt also zur Gruppe der Apolitischen, diese Gruppe beteiligt sich weder an den Kommunikationsstrukturen der politischen Öffentlichkeit, noch an Wahlen. Die Meinungsbildung erfolgt bei der interessierten Gruppe über *Argumentation*, bei den weniger Interessierten über *Eindrücke*. Diese verdichten sich dann, so der Befund, zu einer Meinung, die sich dann in ein bereits vorhandenes Weltbild einfügt. Parteien, sofern sie keine Klientelparteien sein wollen, sind auf die Unterstützung beider Teile angewiesen, „allerdings können je nach den politischen Schwerpunkten und nach der Stammwählerschaft Akzente gesetzt werden“ (Meyer 2000: 136).

Ein steigender Anteil der Bürger gewinnt zunehmend den Eindruck, Politiker würden in erster Linie für ihre Eigeninteressen handeln, nicht den Problemen des „Normalbürgers“ anhängen; „die Institutionen (vor allem Parlamente) seien wenig geeignet, die ‚Probleme des Landes‘ zu lösen etc. Das Ansehen der Politiker befindet sich auf einem historischen Tiefststand, ebenso das der politischen Parteien, und angeblich sinkt auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit der Institutionen (Stichwort ‚confidence gap‘). Wie in einer negativen Spirale ist nun nur mehr ein schrumpfender Anteil der Bürgerinnen und Bürger bereit, den Informationsaufwand bzw. die Informationskosten für politische Partizipation auf sich zu nehmen“ (Wimmer 2000: 519-520). Politisches Interesse schwankt im europäischen Vergleich sowohl im Zeitverlauf als auch im Ländervergleich. In Österreich und Deutschland beispielsweise stieg das politische Interesse nach einem Tiefststand nach 1945 kontinuierlich an. Wimmer führt auch an, dass der Aufstieg des Leitmediums Fernsehen positive Effekte gehabt habe, seit Mitte der 1980er Jahre häufen sich allerdings die kritischen Stimmen, und ab Beginn der 1990er Jahre machte das Schlagwort von der „Politikverdrossenheit“ (Kepplinger 2000) die Runde.

Eine scheinbar paradoxe Situation: Steigendes Desinteresse der Bürger trifft auf noch nie da gewesenen Möglichkeiten für Bürger zu einer solchen Fülle von Informationen so einfach und kostenlos zu kommen. Zunehmendes Informationsangebot z. B. durch das Internet, führt also nicht automatisch zu zunehmender Informiertheit, sondern eher zu einer Informationsüberlastung. Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung durchaus über bestimmte herausragende Ereignisse informiert ist, bleibt dieses Wissen gleichzeitig wiederum in vielen Fällen oberflächlich und besteht oft nur aus irrelevanten Einzelheiten. Mit den Folgen dieser Entwicklungen wollen wir uns im anschließenden Kapitel beschäftigen, nur soviel dazu: „The long-term consequences for the political system are to erode political discourse toward the simplistic and to increase the social status, disparities in political participation“, so die drastische These von McLeod (et al. 1993: 155).

1.3.2 Parteien, Parteiensystem und Verbände

Wimmer (2000: 617) definiert Parteien als „*formale* Organisationen, die auf der Grundlage ideologisch geprägter Programme in *kompetitiven* Wahlen *Wahlerfolge* anstreben, und die ihre Personalvorschläge für die Besetzung von *Positionen der Staatsleitung* realisieren wollen“. Politische Parteien konkretisieren Ideologien, sie transformieren diffuse ideologische Konflikte in organisierte Konflikte und machen sie dadurch erst für die Ebene der Staatsleitung entscheidbar. Sie sind als formale Organisationen in der Umwelt des Staates verankert, bilden aber gemeinsam mit den Interessenverbänden ein eigenes Subsystem des politischen Systems. Nach einem kurzen Abstecher in die traditionelle Staatslehre wollen wir uns in diesem Kapitel ausführlich mit den hier erst skizzenhaft angesprochenen Überlegungen, Begrifflichkeiten und Verbindungen beschäftigen. Ebenso müssen wir eine Unterscheidung zwischen Parteien und Bewegungen treffen, und, für dieses Kapitel noch viel zentraler, die Differenz zwischen den politischen Parteien und Verbänden, die ja gemeinsam dieses Subsystem des politischen Systems bilden, herausarbeiten.

In der traditionellen Staats- und Verfassungsrechtslehre werden die politischen Parteien als janusköpfige Gebilde beschrieben, die dem gesellschaftlichen Pluralismus entstammen, aber dennoch in die Sphäre des Staates hineinragen, indem sie die obersten Staatsorgane personell besetzen und den allgemeinen politischen Willensbildungsprozess strukturieren. Parteien stehen in dieser Perspektive also zwischen dem Staat und der Gesellschaft, sie dienen als Transmissionsriemen zwischen Staat und Volk; sind zwar keine Staatsorgane (in den Verfassungen bzw. Grundgesetzen z. B. in Österreich und Deutschland ist die verfassungsrechtliche Aufgabe von Parteien *lediglich*, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken), das Prinzip der parlamentarischen Demokratie setzt die Existenz von Parteien aber indirekt voraus und macht diese zu einem notwendigen Element der Demokratie als Staats- und Regierungsform. Besonders deutlich wird dies bei Wahlen, als dem zentralen Mechanismus demokratischer Legitimation, denn: Ohne wahlwerbende Gruppen, Parteien (im Plural, denn ansonsten gibt es ja keine Entscheidungsalternativen) sind Wahlen, ist Demokratie, nicht vorstellbar.

Auch bei der Diskussion um die Verortung der Parteien treffen wir wieder auf die undurchsichtige Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, die der Staatsrechtslehre *große Rätsel* aufgibt. Diese Unterscheidung sollte eigentlich den monarchisch regierten Verwaltungsstaat gegenüber der Sphäre der politischen Öffentlichkeit abschirmen und schützen. Parteien erschienen der Staatsrechtslehre als Gefahr für die *innere Souveränität des Staates*, der – so die Vorstellung – widerstandsfähig zu sein hatte gegen partikulare Interessen als *Feinde des Staates*. Daran anschließend erkannte die Theorie des Neopluralismus zwar die exklusive Kompetenz des Staates zum Treffen von verbindlichen Entscheidungen, verlangte aber auf der anderen Seite „die staatsrechtliche Berücksichtigung der Tatsache, dass es in Demokratien einen einheitlichen Staatswillen nicht geben könne“ (1996: 515), Parteien (und Verbände) als Strukturelement der Demokratie besitzen die Aufgabe zur Eruierung des Gemeinwohls.

Wenn man weiterhin wie die juristische Staatsrechtslehre mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft verfährt, kommt man in größte Schwierigkeiten, ob man diese jetzt dem Staat oder der Gesellschaft zu oder dazwischen einordnet. Parteien und Verbände sind Teil und Ausdruck des gesellschaftlichen Pluralismus und können folglich nicht Teil des Staates sein, so die Staatslehre, die Parteien besitzen kein Repräsentationsmonopol, sondern sind nur befugt, zwischen Staat und Gesellschaft eine vermittelnde Position einzunehmen; mit der wachsenden Macht der politischen Parteien habe sich aber, so die Staatsrechtslehre eine gewisse *Gemengelage* zwischen Staat und Gesellschaft eingestellt.

In Wimmers Überlegungen ergeben sich ganz andere Perspektiven für eine Theorie der politischen Parteien, „sowohl historisch wie auch systematisch haben politische Parteien mit Problemen zu tun, die aus bestimmten Bezügen zwischen dem organisatorisch verfestigten Komplex des Staates und dem diffusen, gigantischen, weiter expandierenden Kommunikationskomplex einer verselbständigten politischen Öffentlichkeit resultieren“ (517). Die Schwierigkeiten der Staatsrechtslehre lassen sich nur vermeiden, wenn man das Parteiensystem als Subsystem des übergeordneten Gesamtsystems der Politik behandelt, ohne jedoch den Staatsbegriff aufzugeben oder die Parteien auf Probleme der Gesamtgesellschaft zu beziehen (auf politische Integration). Die Ausgangslage ist dabei folgende: „Über die abstrakte Rolle des Bürgers oder Staatsbürgers läuft [...] – in Verbindung mit den Strukturen der politischen Öffentlichkeit, die Partizipation des von ständischen Bindungen abgelösten ‚Publikums‘ – die Inklusion des ‚Volkes‘ in das politische System“ (518). Die Subsystembildung des Parteiensystem lässt sich ebenso aus seiner eigenen Autonomie erklären, also seiner Selbstorganisation; als Stichworte seien hier nur genannt: Freiheit der Parteigründung (auch -spaltung), wechselseitige Anerkennung als Partei, laufende Beobachtung der jeweils anderen Parteien.³²

Parteien entstanden aus den sich entwickelnden Bindungen zwischen den bereits existierenden Fraktionen³³ in den Parlamenten und den ideologisch motivierten Zielen in der politischen Öffentlichkeit. Diese Verbindung entstand über die Thematisierung bestimmter Issues (z. B. die Wahlrechtsreform). Die Fraktionen begannen erst auf den Druck der politischen Öffentlichkeit hin, sich selbst eine programmatische Basis zu geben.

„Als Ausgangskonstellationen finden wir folgende Faktoren, die für die Entwicklung moderner politischer Parteien relevant erscheinen: (1) die ‚Honoratioren-Organisationen‘ oder ‚Fraktionen‘ der Parlamente, die sich selbst Parteien nennen und

32 „Wahlen sind aus der Sicht ein Nullsummenspiel par excellence. Was die eine Partei gewinnt, müssen die anderen verlieren. In Mehrparteiensystemen mit Proportionalwahlrecht sind absolute Mehrheiten ziemlich unwahrscheinlich, folglich kommt es hier bei der Frage der Regierungsbildung noch einmal auf die wechselseitige Koalitionsfähigkeit der Parteien an“ (Wimmer 2000: 251).

33 „Fraktionen sind die politischen Parteien im Parlament. Die Fraktionen sind jedoch älter als die Parteien, ihr Bildungsprinzip beruhte zunächst einmal auf gemeinsamer ‚Weltanschauung‘, d. h. die Subpopulationen der Parlamente ‚füllten‘ gewissermaßen die vorhandenen politischen Strömungen der politischen Öffentlichkeit“ (712).

durch ‚Repräsentation‘ über kommunikative Verbindungen zur nicht-parlamentarischen Wählerschaft verfügen; [...] (2) die Wahlrechtsbewegung der politischen Öffentlichkeit und andere single issue movements, die für die Parlamentsfraktionen einen starken Anreiz zu opportunistischer Politik der Ausdehnung des Wahlrechts boten; (3) die Nutzung des sozialen Typs ‚formaler Organisationen‘ (Luhmann) auf Mitgliedschaftsbasis zum Zwecke der Mobilisierung und Bindung der Wähler: dies war der wichtigste Schritt in Richtung der modernen Parteiorganisation; [...] (4) beide Bereiche, die Orientierungen der Fraktionen im Parlament als auch der politische Diskurs der Öffentlichkeit, geraten nun vollends in den Sog des politisch-ideologischen Codes des Systems: jedes Thema kann unter konservativem oder progressivem Blickwinkel ‚politisiert‘ werden, erhält also zumindest zwei Fassungen. Die Führungsgarnituren der Parteien erarbeiten daher Grundsatzprogramme für ihre Organisationen bzw. kurzfristigere, wahlstrategische Arbeitsprogramme, wobei sie sich natürlich der ‚passenden‘ Issues der öffentlichen Meinung bedienen“ (521-522).

Mit der Entstehung der modernen politischen Ideologien verliert das politische System endgültig die Grundlage für einen einheitlichen Bezugspunkt, etwa den des Gemeinwohls, von dem aus alle Operationen gesteuert werden könnten. Mit den Ideologien werden alle politischen Positionen kontingent und man kann dann z. B. fragen, ob das behauptete Gemeinwohl aus konservativem oder progressivem Blickwinkel formuliert ist. Ideologien werden verstanden als selektive Wertekombinationen, die helfen, eine unübersichtliche Vielzahl von Werten und möglichen Bewertungen von Werten in eine logisch halbwegs konsistente Ordnung zu bringen. Die klassischen Ideologien wie Konservatismus, Liberalismus, Sozialismus, Kommunismus, Nationalismus werden in der Politikwissenschaft primär als Gegenstand der Ideengeschichte abgehandelt und zumeist anhand von Klassikern des politischen Denkens diskutiert. Die Wissenschaft übersieht bei diesen elitären Diskursen aber, dass diese ideologischen Strömungen in der politischen Öffentlichkeit entstehen und von Massenmedien getragen, kanalisiert und bisweilen auch verstärkt wurden; wir dürfen nicht vergessen: bis 1945 gab es fast nur Gesinnungspresse (Vgl. 2002: 244). Politische Parteien sind auf die ideologischen Cleavages im politischen System bezogen, vornehmlich auf die ideologischen Strömungen in der politischen Öffentlichkeit; denn vergessen wir nicht: Alle Strukturbildungen im politischen System sind aus der Eigenleistung des Systems heraus zu erklären.

Politische Ideologien senken die Konsenschancen, jedes politische Issue kennt nun zumindest zwei Seiten der Bearbeitung, eine konservative und eine progressive. Ideologien und später auch die politischen Parteien entlarven Rousseaus Vorstellung eines *volonté générale* als eine vormoderne. Seine Perspektive verlangt ebenso nach einer Selbstgesetzgebung aller direkt partizipierenden Bürger, was natürlich eine Dauerpolitisierung derselben zur Folge hätte. Aber das Bürgertum erstrebte mit seinen Forderungen nach Grund- und Freiheitsrechten, nach Konstitutionalismus und Rechtsstaatlichkeit gerade einen politikfreien und privaten Raum. Ebenso verkennt Rousseau, dass Kommunikationen unter allen Anwesenden – so wie er sich das vorstellte – gar nicht mehr möglich waren.

Eine weitere Konsequenz aus diesen Entwicklungen ist die zunehmende Bedeutung von *Parteiungen* (Vgl. 1996: 444). Ideologien reduzieren die Informationskosten im politischen System, der ideologische Code progressiv/konservativ habe begonnen, so Luhmann (2000), die politische Kommunikation seit der Französischen Revolution zu strukturieren, man legt sich auf die eine oder die andere Seite des Codes fest und erspart sich so den Aufwand, sich *ständig* im politischen Tagesgeschäft positionieren zu müssen. Bürger können die Ideologien der Parteien miteinander vergleichen und davon ausgehen, dass die Parteien entscheidungsbedürftige Issues ohnehin in einem ideologischen Lichte sehen und entscheiden.

Parteien testen politische Themen auf ihre Entscheidungsreife, sie selektieren und verdichten jene Themen, die sich in der öffentlichen Meinung herauskristallisiert haben. Sie dienen der Aggregation von gesellschaftlich relevanten Themen, beobachten die Öffentlichkeit nach Themen, die in ihr Repertoire passen. Neben den Parteien tun dies auch Interessenverbände und neue soziale Bewegungen. Diese Ausführungen zeigen bereits die wesentliche Rolle der Parteien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Beyme (Vgl. 1984: 22-23) sieht vier Funktionen der Parteien in modernen politischen Systemen: (1) die Zielfindungsfunktion (Ideologie und Programmatik), (2) die Funktion der Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen (Responsivität), (3) die Funktion der Mobilisierung und Sozialisierung der Bürger und (4) die Elitenrekrutierungs- und Regierungsbildungsfunktion. Bei Wimmer (1996: 522) stehen dabei zwei Funktionen der Parteien im politischen System besonders hervor: (1) „Die selektive Bereitstellung von Personal für die Besetzung der obersten Staatsorgane [...]; Parteien bieten in Wahlen konkurrierende Führungsmannschaften an, werben für ihre Kandidaten“ und (2) die „*programmorientierte Selektion* von Issues, die in der politischen Öffentlichkeit eine Rolle spielen“.

Parteien transferieren diese Themen der politischen Öffentlichkeit aber nicht einfach nur ins Parlament, es kommt darauf an, die politische Öffentlichkeit ständig daraufhin zu beobachten, welche Themen/Programmbereiche wichtig sind, von der Partei aufgegriffen, *besetzt* und zum Wahlprogramm gemacht werden sollen. Wahlkämpfe werden nicht nur über Personen bestritten, sondern auch über einige zentrale Issues, die die politischen Diskurse der Öffentlichkeit ohnehin strukturieren, aber es kommen eben nicht alle Themen für eine Partei in gleicher Weise in Frage.

Politiker müssen sich demnach durch *Leadership* der Parteibasis und Fraktionskollegen gegenüber und *Kompetenz* in der Beobachtung und Kommunikation der öffentlichen Meinung auszeichnen. Politiker und Parteien müssen ständig die politische Öffentlichkeit auf der Suche nach Issues beobachten, die von den Parteien aufgegriffen, *besetzt* und zu Wahlprogrammen gemacht werden sollen, sofern sie in das Programm der jeweiligen Partei passen.

Bei der Funktionsunterscheidung zwischen Parteien und Verbänden bzw. Parteien und Interessengruppen können wir uns auf folgende Grundüberlegung stützen: Parteien werden, so Beyme (Vgl. 1984: 22-23), von Interessengruppen

(und auch Verbänden) meist dadurch unterschieden, dass in der Regel nur politische Parteien zu Wahlen antreten. Den Interessengruppen schreibt er die Funktion der Interessensartikulation zu, während politische Parteien Interessen aggregieren sollen. Dennoch verankern wir, analog zu Wimmer (2000: 634), die Interessenverbände im Subsystem der Parteien, und nicht – im Unterschied zu den sozialen Bewegungen – im Subsystem der politischen Öffentlichkeit; fast ausschließlich organisieren Interessenverbände Interessenkonflikte des Systems der Wirtschaft, sie sind aber trotzdem nicht Organisationen des Wirtschaftssystems, sondern sind im politischen System – im Subsystem der Parteien – verankert, als Tarifparteien besitzen sie sogar das staatlich delegierte Recht auf Erzeugung kollektiv verbindlicher Entscheidungen.³⁴ Primäre Aufgabe der Verbände ist die Registrierung und Aggregation bestimmter Interessen, also eine Parallele zu den politischen Parteien, wengleich der Unterschied ist, dass die Parteien die politische Öffentlichkeit im Hinblick auf Issues aus allen Gesellschaftsbereichen beobachten und die Interessenverbände sich auf die Beobachtung spezieller Bereiche fokussieren, d. h. Parteien sind im Gegensatz zu den Verbänden *relativ unspezialisierte Beobachter regelungsbedürftiger Probleme* aus irgendwelchen Bereichen der Gesellschaft. Verbände hingegen beobachten fast ausschließlich die Wirtschaft, übersetzen Probleme des Wirtschaftssystems in politische; sie *definieren* ökonomische Gegensätze als politische, also regelungsbedürftige *Konflikte*. Im Unterschied zu den Verbänden müssen sich politische Parteien zusätzlich regelmäßig Wahlen stellen, „das Hauptaugenmerk einer Partei gilt den anderen Parteien, den Konkurrenten um die Gunst der Wählerinnen und Wähler als Beobachter der politischen Öffentlichkeit, und genau das zwingt sie im Unterschied zu den Verbänden zu einer viel höheren Offenheit für gesellschaftspolitische Probleme, während Verbände auf sehr spezielle Konflikte aus dem Wirtschaftssystem *spezialisiert* sein können“ (637-638).

In der Evolution des politischen Systems in Richtung Demokratie schiebt sich das Parteiensystem zwischen den Staat und die politische Öffentlichkeit. Ein modernes Parteiensystem setzt daher voraus, dass diese beiden Subsysteme ein gewisses Entwicklungsniveau erreicht haben, für den Staat bedeutet dies *konsolidierte Staatlichkeit*, für die politische Öffentlichkeit weitgehende Vollinklusion der Bevölkerung in die mediatisierte Öffentlichkeit. „Wenn beides fehlt, wie in vielen Entwicklungsländern, kann es auch kein Parteiensystem geben, das den Demokratisierungsprozess zu ‚tragen‘ vermöchte“ (638-639).

Zur Zukunft politischer Parteien

Lange Zeit galten Parteien als *die* Repräsentanten grundlegender gesellschaftlicher Lebenslagen und Konfliktlagen und waren fest verankert in sozialen Kontexten, Schichten und Milieus. Im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse (In-

³⁴ „Die Kammern in Österreich fungieren in vielerlei Hinsicht wie staatliche Bürokratien – bis hin zur Ausstellung von Bescheiden“ (634).

dividualisierung, Säkularisierung, kognitive Mobilisierung etc.) erkennt die Parteienforschung aber eine abnehmende gesellschaftliche und politische Einbindung der Wähler in Parteien. Symptome dafür sind ein Rückgang der Parteidentifikation, Mitgliederschwund, Schrumpfen des Stammwählerpotentials und erhöhte Wechselwähler-Bereitschaft (Vgl. Sarcinelli/Schatz 2002a: 12). Diese Befunde stützt auch Wimmer, die wichtigsten Indikatoren zur Entwicklung und Lage der politischen Parteien stehen in enger Verbindung mit der Rolle der Medien, Medienwirkungen und den Entwicklungen des Mediensystems, wie (1) rückläufige Mitgliederzahlen bei den *Volksparteien*, einhergehend mit einem stark steigenden Altersdurchschnitt der Parteimitglieder. Jugendliche leben, so die These, heute in völlig veränderten Informationswelten mit einem von den Medien rund um die Uhr präsentierten Überangebot an Möglichkeiten sich – eben nicht nur politisch – zu engagieren, sie sind „gleichzeitig reserviert bzw. zurückhaltend für stärkere Bindungen an formale Organisationen“ (Wimmer 2000: 601).

(2) Die sozialstrukturellen Verankerungen der Traditionsparteien sind aufgelöst worden, „die Auszehrung der ‚sozial-moralischen Milieus‘ ist weitgehend zum Abschluss gekommen“ (601); Wir erklären das mit der Homogenisierung der Informationswelten, die früher von den verschiedenen Printmedien erreicht und dadurch segmentiert worden sind; diese Segmentierung habe sich durch den *Aufstieg* des Fernsehens zum Leitmedium aufgelöst; die von den Printmedien strukturierten Öffentlichkeiten – Parteizeitungen sind aus der Presselandschaft Europas fast völlig verschwunden – sind nicht mehr existent, politische Informationen gibt es für den Einzelnen im Überfluss und relativieren so die Bedeutung *mikro-sozialer Kontexte*.

Und auch (3) die Vorfeld- und Basisorganisationen der Traditionsparteien existieren teilweise nur noch auf dem Papier.³⁵ Diese gesellschaftlich-politischen Entwicklungen stehen eben in engem Zusammenhang mit der zunehmenden Relevanz medial vermittelter Informationen für den politischen Prozess.

Von der Parteien- zur Mediendemokratie?

Die Parteizentrierung der politischen Kommunikation ist in den vergangenen Jahren durch die Medienzentrierung ersetzt worden, die Verankerungen der traditionellen Mitgliederparteien in der Bevölkerung lockern sich, die politisch-weltanschaulichen Profile scheinen zu verschwimmen. Als Folge daraus sehen sich die politischen Akteure ebenso wie Bürger und Wähler mit der Konkurrenz zunehmend expandierender medialer Vermittlungskanäle, -formate und -inhalte konfrontiert

Unter dem Begriff der Mediendemokratie verstehen Bürklin und Klein (1998: 183) eine demokratische Ordnung, „in der die Individualisierung der Wähler-

35 Zu diesen Ausführungen sei auch insbesondere auf das Kapitel „Das dritte Zeitalter politischer Kommunikation“ verwiesen.

schaft so weit fortgeschritten ist, die politische Willensbildung immer weniger als Zwei-Stufen-Prozess über Parteien und politische Meinungsführer vermittelt ist, sondern über deregulierte elektronische Massenmedien erfolgt, sowie die durch Wettbewerb erzeugte Medienlogik zu einer Abhängigkeit von Politik und Medien geführt hat“. Dieser Begriff beschreibt also die Tatsache, dass die Regeln der Massenmedien eine entscheidende Rolle im politischen Prozess übernommen haben. Drei Inszenierungswerkzeuge spielen dabei Hauptrollen: Personalisierung, Emotionalisierung und Dramatisierung; Realität in der Berichterstattung wird vereinfacht, komplexe Zusammenhänge werden symbolisch dargestellt und Politik wird mit Personen verbunden. Walter Lippmann (1922: 67) notierte bereits 1922: „The world we have to deal with politically is out of reach, out of sight, out of mind. It has to be explored, reported and imagined. Man is no Aristotelian god contemplating all existence at one glance“. Das erste Kapitel in Lippmanns Buch trägt den Titel *The World Outside and the Pictures in Our Heads*, Massenmedien dienen als Verbindung zwischen der Welt *Outside* und den Bildern in unseren Köpfen.

Die moderne Demokratie wäre ohne Massenmedien nicht möglich. Genau das unterscheidet sie von der antiken Demokratie, wo es zwar auch eine politische Öffentlichkeit gab, aber keine *mediatisierte*. Die antike Demokratie war wesentlich *Versammlungsdemokratie*, d. h. abhängig vom physischen Erscheinen der Bürger zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten. Die zentrale Leistung der Massenmedien, die sie für das moderne politische System erbringen, ist die Funktion der politischen Kommunikation. Bürger müssen nicht mehr persönlich erscheinen, Informationen werden über die Massenmedien vermittelt. Politik ist heute auch für die politischen Akteure selbst ein zunehmend massenmedial vermitteltes Phänomen; das öffentliche Handeln der politischen Akteure nimmt zu, politische Akteure suchen immer öfter die Öffentlichkeit, sie werden in ihren Handlungen aber immer öfter durch die öffentliche Meinung restringiert. Parteien sind heute in viel stärkerem Maße politischen Präferenzen von außen ausgesetzt.

Unsere These ist dabei, dass politische Akteure immer mehr Ressourcen in die Kontrolle und Beobachtung der öffentlichen Arena investieren müssen. Dies tun sie mittels symbolischer Politik (Darstellung von Politik) und politischer Kommunikation im Kampf um Aufmerksamkeit und Legitimation durch Wählerstimmen. Doch welche Macht ergibt sich aus den Darstellungsmöglichkeiten der modernen Massenmedien? „Macht für die Medien, die nach klassischer Vorstellung als kontrollierendes Gegenüber zur Politik gedacht sind? Macht der Medien, die Publizität schaffen, kanalisieren und auch verhindern können? Macht der Medien, denen heute weniger als früher politischer Tendenzjournalismus und stattdessen eher übereifrige Publikumsorientierung nachgesagt wird? Oder – auf der anderen Seite – Macht für die politischen Akteure, die sich als professionelle Darstellungskünstler verstehen? Macht der Akteure, welche die Logik der Medien beherrschen und für politische Zwecke instrumentalisieren“ (Sarcinelli/Tenscher 2003: 9).

Der mediale Anpassungsdruck bei der Vermittlung politischer Inhalte nimmt, so Sarcinellis These, zu und der Wettbewerb um das knapper werdende Gut der Publikumsaufmerksamkeit verschärft sich dabei. Gleichzeitig bietet die Ausweitung medialer Vermittlungskanäle der Politik aber auch Chancen, verlorenes Terrain gutzumachen. Unsere These aber ist, dass trotz der Vielzahl an Vermittlungskanälen die Medien die *Macht* der Selektionsentscheidung besitzen: Was die Mobilisierung von Aufmerksamkeit angeht, haben Medien und Politik ein gleichgerichtetes Interesse; im Gegensatz zu den Medien sind Politiker aber sehr wohl an der Verteilung dieser Aufmerksamkeit und seiner Bewertung (positiv, negativ) interessiert. Politiker konkurrieren um die Aufmerksamkeit der Medien, nicht umgekehrt. Den Medien ist es *egal*, welcher Politiker mit welchem Thema wessen Aufmerksamkeit erregt und ob sich diese Aufmerksamkeit in Fürsprache oder Ablehnung entlädt. Was bekommen also die Medien von der Politik dafür, dass sie ihr ihre Aufmerksamkeit widmen? Sie bekommen Material, das, wenn es medial aufbereitet wird, Wählerinteressen bedient, und sich dadurch ökonomisch *verwerten* lässt. Das Material für die Medien selbst ist dabei nicht knapp. Unsere Annahme ist die einer zunehmenden Synchronisierung von politischer Logik und Medienlogik (Siehe dazu Plasser 2000: 50; Kabalak/Rhomberg 2007).

Sarcinelli und Schatz (2002b) haben eine Reihe von Indikatoren, die nach ihrer Ansicht einen Wandel von der Parteien- zur Mediendemokratie bestätigen würden, herausgearbeitet, dazu zählen sie (1) Veränderungen in Form, Stil und Inhalt der Wahlkampfkommunikation, insbesondere bezüglich der Professionalität der Öffentlichkeitsarbeit bzw. des Kampagnenmanagements, der Verdrängung der innerparteilichen personalen Kommunikation durch mediale Kommunikation mit dem Fernsehen als Leitmedium, der Anpassung der Parteiliten und ihrer PR-Strategie an die Medienlogik, insbesondere durch die mediengerechte Erzeugung von Ereignissen, durch Personalisierung und *negative campaigning*; (2) stärkere strukturelle Kopplungen zwischen Politikern, Politikvermittlungsexperten und Journalisten, begleitet von einem Machtgewinn der Medien gegenüber den anderen beteiligten Akteuren; (3) verstärkte Agenda-Building-Effekte bezüglich Themen und Kandidaten-Images im Verhältnis von politischen und medialen Akteuren; (4) verstärkte Agenda-Setting-Effekte im Verhältnis von Medien und Bevölkerung. Diese Indikatoren legen sie an eine Studie von Hüning und Otto (2002) zum nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2000 an. Die beiden Autoren wollten dabei Agenda-Korrelationen zwischen Parteien, Medien und Wahlbevölkerung aufspüren; solche Zusammenhänge wären für Sarcinelli und Schatz der „zentrale Beweis für das Bestehen einer wirkungsvoll funktionierenden ‚Mediendemokratie‘“ (441) im Sinne ihrer Indikatoren. In ihrer Untersuchung fanden Hüning und Otto aber kaum signifikante Effekte auf allen drei Ebenen, lediglich einige Verstärkerwirkungen. Also stellen Sarcinelli und Schatz das Modell der Mediendemokratie zurück, die Komplexität der Zusammenhänge sei „deutlich größer [...], als das in der griffig formulierten These eines Wandels von der Parteien- zur Mediendemokratie zum Ausdruck kommt“ (441).

Das heißt für die Autoren aber nicht, „dass ‚nichts dran‘ ist an der Mediatisierung der Demokratie“ (441).³⁶ Die ersten Schritte in Richtung *Mediendemokratie* seien getan, erklären sie, und führen dafür den Begriff der „*mediatisierten Parteiendemokratie*“ (442) ein. Ein Wandel habe überwiegend auf der Angebotsseite des politischen Kommunikationsprozesses stattgefunden, insbesondere im Wechselverhältnis von Parteieliten und Medien; die Wählerseite, konstatieren sie, ist mehrheitlich *noch* von eher traditionellen Verhaltensmustern geprägt.

Auch Wimmer ist sich bewusst, dass Wahlen heute – und noch mehr in Zukunft – über die Massenmedien gewonnen oder verloren werden. In seiner Analyse beschäftigt er sich aber mehr mit den Zukunftsperspektiven der politischen Parteien: Die mitgliederstarken Volksparteien erscheinen ihm wie *ratlose Riesen, die nicht wissen, wie sie ihre Modernisierungsdefizite beheben sollen*. Wie sollten Parteien auf den starken Mitgliederschwund reagieren? „Damit ginge die Geschichte der Parteien als ‚Massenparteien‘ in absehbarer Zeit zu Ende, wobei noch längere Zeit traditionelle und modernisierte Parteistrukturen nebeneinander bestehen werden. Zu den ‚traditionellen‘ Strukturen zählen – etwas zynisch formuliert – die Verwaltung der Karteileichen, die Pflege des weitgehend leblosen Organisationsskeletts als Beschäftigungstherapie für ‚Vereinsmeier‘ und möglicherweise die Inszenierung von Parteitagstraditionen zur Wahrung der eigenen Organisationsidentität, z. B. auf Parteitagen. Als ‚modernisierte‘ Parteistrukturen könnte man Dienstleistungen verstehen, die von der ‚Dienstleistungsgesellschaft‘ der freien Marktwirtschaft nicht angeboten werden, z. B. ein ‚Bürgerservice‘ für all jene, die im Umgang mit den staatlichen Bürokratien Schwierigkeiten haben“ (Wimmer 2000: 688–689). Ein anderes Szenario wäre der Rückbau der Parteien auf wahlbezogene Organisationen mit losen Kopplungen der Bürger an eine Partei, wie das Beispiel der Republikanischen Partei in den USA zeigt, die sich über eine online-basierte Parteikommunikation organisiert.

Eine ganz andere Art von Funktion erkennt Wimmer für die politischen Parteien der Zukunft und zwar auf der Basis ihrer Spezialisierung zur Beobachtung der politischen Öffentlichkeit nach gesellschaftlich regelungsbedürftigen Themen, zur Bewertung dieser Issues nach ihrer je eigenen politischen Programmatik und der anschließenden Transformation auf die parlamentarische Entscheidungsebene. Vielleicht werden die Parteizentralen in Zukunft der einzige ‚Ort‘ im politischen System sein, wo die wichtigsten Themen der politischen Öffentlichkeit wenigstens selektiv gesichtet, zusammengefasst und dokumentiert werden“ (691).

36 „Hüning/Otto konnten beispielsweise am Beispiel der ‚Ereignissteuerung‘ starke Agenda-Building-Einflüsse des Kampagnenmanagements der Parteiführungen belegen. Auch wenn sich dem kein bruchloser Kommunikationsfluss bis hin zur Wahlbevölkerung anschließt, weist dieser Befund doch darauf hin, dass das Kampagnenmanagement der Parteiführungen allen Einschränkungen zum Trotz Tendenzen aufweist, die als Ausrichtung an den Bedingungen der ‚Mediendemokratie‘ interpretiert werden können. Dabei sind es aber eher die Parteiführungen als die durch den Nachfragedruck ihrer Massenpublika erstarkten Medien, die hier das Tempo und die Richtung des Wandels vorgeben“ (Sarcinelli/Schatz 2002b: 441).

Wahlen und ihre Legitimationsfunktion in Demokratien

Wahlen sind ein Herzstück des demokratischen Prozesses, denn ohne freie Wahlen kann es keine funktionierende Demokratie geben. In der Literatur zur Wahlforschung erkennen wir drei zentrale Funktionen von Wahlen, (1) die Rekrutierung von Personal für die Ämter der Staatsleitung, (2) die Machtverteilungsfunktion von Wahlen auf Regierung und Opposition und (3) die Legitimationsfunktion von Wahlen.

Ad (1). Politische Ämter der Staatsleitung werden in Demokratien zeitlich befristet vergeben. Moderne Demokratien beruhen, so Sartori (1997: 119), auf repräsentativer Herrschaft, „Wahlen entscheiden keine Sachprobleme, sondern sie entscheiden, wer sie entscheidet“. Wahlen sind nach seiner Vorstellung also keine Sachwahlen, sondern lediglich Personalentscheidungen; Wähler treffen Personalentscheidungen, die Politik dann auf dieser die Programmentscheidungen. Eine Perspektive scheint Sartori dabei zu unterstützen, gehen wir doch davon aus, uns in einer Übergangsphase von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie zu befinden; im Zuge davon sprechen wir von einer immer stärkeren Personalisierung und Kandidatenzentrierung von Wahlentscheidungen im Speziellen und Politik im Allgemeinen. Wir halten dem entgegen, dass wir doch immer mit denselben politischen Gesichtern konfrontiert werden, Wahlen erfüllen die Funktion der Elitenrekrutierung kaum mehr, denn dies widerspricht dem allgemeinen Trend zum Berufspolitiker. Wiederwahl ist das Kernanliegen von Politikern, die Entscheidungsmöglichkeit der Wähler liegt also immer wieder zwischen denselben Kandidaten.

Ad (2). Die zweite Funktion, die Wahlen in der Literatur zugesprochen wird, ist die Machtverteilungsfunktion auf Regierung und Opposition. Wahlen bieten den Wählern in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit, die Arbeit der Regierung und der Opposition zu bewerten und beurteilen, und bei gegebenem Anlass die Machtverhältnisse umzudrehen. Doch ist das wirklich so? In Ländern mit Verhältniswahlrecht wird diese Entscheidung zwischen Regierungsposition und Oppositionsbank zu großen Teilen in Koalitionsverhandlungen nach der Wahl zwischen den Parteien selbst entschieden. Über die Machtverteilung zwischen Regierung und Opposition durch Wahlen wird fast nur in Ländern mit einer parlamentarischen Demokratie und einem Mehrheitswahlrecht entschieden, u. a. in Großbritannien. Und in präsidentiellen Systemen geht es primär um die Mehrheit für einen Kandidaten, das Votum für eine starke Opposition gilt nicht als Grund für eine individuelle Wahlentscheidung.

Ad (3). Die entscheidende Funktion von Wahlen ist die Legitimationsfunktion, Wahlen sichern demokratischen Systemen Legitimation. Die Grundfrage, die sich in der Legitimationsproblematik also stellt, ist die Anerkennung einer politischen Ordnung; schwindendes politisches Interesse, Politikverdrossenheit, nachlassendes politisches Involvement, geringere Partizipationsbereitschaften, gesunkenes politisches Vertrauen würden, so die Furcht gewisser Autoren, Anlass zur Beunruhigung geben.

Legitimität kann es auf Dauer nur geben, wenn das politische System und seine Institutionen und Akteure mit einem Mindestmaß an Unterstützung rechnen können. Aus Legitimitätsaspekten interessieren dabei Fragen nach dem Informations- und Kommunikationsangebot, um politisches Interesse zu schaffen, eigenständige Urteilsbildung, gesellschaftliches und politisches Engagement zu ermöglichen. Oder weisen die Zeichen eher auf passive Hinnahmefähigkeit des Publikums? Befunde der Agenda-Setting-Forschung, Untersuchungen zu Netzwerken interpersonaler Kommunikation, Ergebnisse der Involvement-Forschung und auch die Wissenskluft-Forschung zeigen, dass die Ausweitung des Medialen gesellschaftliche Disparitäten nicht automatisch ausgleicht oder gesellschaftsintegrativ wirkt (Vgl. Sarcinelli 1998: 262-263). Wimmer hält dem dagegen, dass es bei *nüchternen Betrachtung* eine Tatsache ist, „dass die seit Beginn der 1970er Jahre immer wieder prognostizierte ‚Legitimationskrise‘ (z. B. Habermas) nicht eingetreten ist, im Gegenteil, empirisch vergleichende Untersuchungen belegen sogar langfristig eine Zunahme der Demokratiezufriedenheit; von einer Legitimationskrise könne daher nicht gesprochen werden. Dies beweisen auch die relativ hohen Wahlbeteiligungen, die außerhalb der USA und der Schweiz bei rund 70 bis 80 % liegen“ (Wimmer 2000: 588-589).³⁷ Die Schweizer Nationalratswahlen im Oktober 2007 erlebten eine Wahlbeteiligung von 48 Prozent. Darauf kommen wir im Kapitel „Demokratiethorie und Agenda-Setting-Forschung“ zurück.

Zur Legitimation ihrer Herrschaftsausübung müssen sich politischen Eliten in Demokratien in periodischen Abständen Wahlen stellen. Diese bieten in demokratischen Systemen auch eine Kontrollinstanz für die Politik durch den Wähler, die politischen Entscheidungsträger werden an die Meinungen und Wünsche der Bürger gebunden, Demokratie also als Regierung des Volkes. Ebenso eröffnen Wahlen in ihrer Regelmäßigkeit und der Möglichkeit, *Macht neu zu verteilen*, die Chance einen *Richtungswechsel* in der Politik zu vollführen. Nur so ergibt die Funktion der Opposition in der ständigen Kommunikation von Alternativen überhaupt Sinn.

„Das Normalfunktionieren von Demokratien beruht wesentlich auf der Unterstellbarkeit einer generalisierten Akzeptanz verbindlicher Entscheidungen bei gleichzeitiger Chance der öffentlichen Kommunikation von Dissens, z. B. seitens der parlamentarischen Opposition. [...] Genau auf diese Problematik der Erzeugung von generellen Akzeptanzunterstellungen sind Wahlen eingestellt: Sie eröffnen in regelmäßigen Abständen die Chance für einen ‚Richtungswechsel‘ in der Politik, und nur weil dies so ist, ergibt die ständige Artikulation von Alternativen, von Dissens und Konflikt als Hauptaufgabe der Opposition, überhaupt einen Sinn. [...] Jedes Wahlergebnis testet gewissermaßen die kollektive Bereitschaft zur Akzeptanz der Verbindlichkeit einer Entscheidung, mit deren Inhalt aber ein großer Teil der Bevölkerung gar nicht einverstanden ist. Wie immer knapp oder auch eindeutig ein Wahlergebnis ausfallen mag, die Demokratie lebt davon die nächsten weiteren Jahre – ähnlich wie in der Wirtschaft ein Kredit funktioniert: Beide stellen quasi einen

37 Für die These einer „Legitimationskrise“ argumentiert u. a. Glotz (1997).

Vertrauensvorschuss für einen produktiven Umgang mit einem knappen und deshalb wertvollen Gut dar“ (590).

In weiterer Folge wollen wir uns an die Wimmer'sche Definition von Legitimation halten: „*Legitimation verweist auf das Problem generalisierter Akzeptanz kollektiv verbindlicher Entscheidungen trotz laufender Kommunikation von Dissens*“ (591).

Einer Wahl geht ein Wahlkampf voraus, also ein politischer Kommunikationsprozess, in dem vor allem politische Botschaften an die Stimmbürger gerichtet, aber auch Botschaften der Bürger von den politischen Akteuren aggregiert werden. Besonders die Wahlkampfstäbe der Parteien und die Massenmedien, aber auch Interessengruppen wie z. B. Verbände oder neue soziale Bewegungen dominieren die Kommunikationsprozesse in diesen Wahlkämpfen. „Politische Kommunikation ist in freiheitlichen Systemen ein zentrales Mittel der Aufmerksamkeitserzeugung und Interessendurchsetzung im politischen Wettbewerb. Für Wahlkampfzeiten gilt dies in besonderem Maße. Denn bei allen gesellschaftlichen und politischen Wandlungsprozessen gelten Wahlen nach wie vor als der wichtigste Mechanismus zur Zuteilung zeitlich limitierter Macht und als zentraler Akteur [mr: Sic!] demokratischer Legitimation“ (Sarcinelli/Schatz 2002b: 429).³⁸

Wahlen gelten aber ebenso als einer der „wichtigsten Indikatoren für die öffentliche Meinung und vor allem für Trends und Änderungen“ (Luhmann 2000: 283). Wahlen sind aber nicht die einzige Bindungsinstanz für die Politik, denn der Wahlakt selbst erlaubt ja nur eine sehr begrenzte Vermittlung von Themen, Meinungen, Wünschen der Bürger an das politische System. Sartori stellt fest, dass Wahlen nur in gewissen Abständen stattfinden, zwischen den Wahlen bleibe die Volksmacht weitgehend passiv. Und so wird die Bindung der politischen Entscheidungsträger an die Wünsche und Interessen der Bürger erweitert. „Wahlmacht an sich ist die mechanische Garantie der Demokratie; doch die substantielle Garantie liegt bei den Bedingungen, unter denen der Bürger Informationen erhält und so den Einflüssen der Meinungsmacher ausgesetzt ist. Letztlich ist ‚die Meinung der Regierten die wirkliche Grundlage aller Regierungsmacht‘. Wenn dem so ist, dann sind Wahlen ein Mittel zum Zweck – und der ist die ‚Regierung der Meinung‘, das heißt eine Regierung, die auf die öffentliche Meinung hört und ihr verantwortlich ist“ (Sartori 1997: 94-95). Die politische Öffentlichkeit dient dabei sowohl zu als auch zwischen den Wahlen als Artikulationsort von Meinungen und Themen der Bürger, um den Legitimitätsanspruch der politischen Entscheidungsträger zu sichern. Die politische Öffentlichkeit definiert die Agenda des politischen Systems mit. Legitimität erfordert in modernen offenen Gesellschaften die stete Erneuerung durch die kommunikative Vermittlung ihrer Geltungsgründe; „politische Kommunikation ist daher eine *conditio sine qua non* von Legitimität“ (Sarcinelli 1998: 254).

38 Mit der Makro- und der Mikroebene von Wahlkämpfen, der Rolle und Relevanz der Massenmedien in modernen Wahlkämpfen sowie den individuellen politischen Einstellungen und dem Wahlverhalten beschäftigen wir uns im Kapitel „Demokratiethorie und Agenda-Setting-Forschung“.

1.3.3 Staat

„In der Entwicklung des modernen Staates wird die enorme Komplexitätssteigerung in der gesellschaftlichen Umwelt – als Folge der funktionalen Differenzierung – zunächst über den Ausbau der staatlichen Verwaltung absorbiert: neue Kompetenzen werden geschaffen, das Anforderungsprofil an das Personal standardisiert und die Zugangsqualifikationen erhöht; die moderne Bürokratie im Sinne Max Webers entsteht. Dennoch bleiben vormoderne Züge auch im europäischen Verwaltungsstaat lange Zeit erhalten“ (Wimmer 1996: 526). Wie bereits erwähnt, „genügte“ das offenbar nicht: Der Aufbau demokratischer Strukturen könnte somit auf die Lösung des neuen Problems einer angemessenen, d. h. *nichtbürokratischen Umweltoffenheit* des monokratisch regierten Verwaltungsstaates bezogen sein.

Parlament

Die Modernisierung des Staatsapparates im Zuge dieser Komplexitätssteigerung führt in allen westlichen Industrieländern zur Einrichtung von Parlamenten. Für Wimmer deuten diese Anzeichen letztlich darauf hin, dass die Installierung von Parlamenten auf der Ebene der Staatsleitung die *einzig optimale Lösung* war. Doch warum Parlamente? Er führt dafür zwei Problemkonstellationen an, die mit der Einrichtung von Parlamenten optimiert werden sollten, nämlich die Minimierung von Fehlentscheidungen auf der Ebene der Staatsleitung durch *personal rule als Staatsprinzip*, er spricht dabei insbesondere das Problem des Machtmissbrauchs an. Der zweite Aspekt ist, so Wimmer (2000: 693), die Möglichkeit durch die Installierung von Parlamenten „Blockaden der Leistungssteigerung auf der Ebene der Staatsleitung“ zu minimieren; Durch größere Kollektivorgane, so seine Argumentation, lasse sich die *Informationsverarbeitungskapazität* der Staatsleitung steigern. Dies wäre über die höhere informationelle Komplexität von Parlamenten zu erklären, die durch ihre Repräsentativität (ein Vorteil des Prinzips der Repräsentation, die Nachteile werden wir noch ausführlich diskutieren) die „unterschiedlichsten kommunikativen Anbindungen der Mandatare zu gesellschaftlichen Strukturen in der *Umwelt* des Parlaments“ (693) bewerkstelligen könnten.

Die Installierung des Ausschusswesens habe die Fähigkeit der Informationsverarbeitung in den Parlamenten des 20. Jahrhunderts wesentlich gesteigert. Dies führt aber zu mehreren Konsequenzen; auf der einen Seite begegnet uns nicht mehr der *Dilettantismus* (Weber 1992) der früheren Rede- oder Debattenparlamente, Parlamentsausschüsse verfügen heute durch wissenschaftliche, parlamentarischen Hilfsdienste über spezialisierten Sachverstand. Durch diese Aufwertung des Ausschusswesens dient das Plenum auf der anderen Seite eigentlich *lediglich* noch zur Herstellung einer Verbindung zwischen Parlamentsöffentlichkeit und politischer Öffentlichkeit, diese Funktion ist aber aus demokratietheoretischen Gründen *unabdingbar geblieben* und gewinnt zumindest in unseren Ausführungen immer weiter an Bedeutung.

Durch die Fraktionen des Parlaments zieht sich der Code von Regierung und Opposition, von Mehrheitsfraktion(en) und Minderheitsfraktion(en), von Macht bzw. keine Macht haben, die Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition ist letztlich für alle Demokratien wesentlich.³⁹

Exkurs.

Überlegungen zum Prinzip der Repräsentation und der Volkssouveränität

Die Antike kannte das Prinzip der Repräsentation nicht, musste es aber auch nicht kennen, weil sie eben eine direkte oder unmittelbare Demokratie war, was man sich im modernen Großflächenstaat schon rein technisch nicht vorstellen kann. Die ersten Überlegungen zum Prinzip der Repräsentation in Verbindung mit der Volkssouveränität finden wir bei Jean Jacques Rousseau (1777): Die *volonté générale* ist bei ihm eine *Emanation des versammelten Volkes* und kann darum gerade nicht im Prinzip der Repräsentation aufgehen. Das Volk, so Rousseau, ist zwar der Gesetzgeber (Prinzip der Volkssouveränität), kann aber nicht ständig versammelt sein und setzt daher eine Regierung ein, die die Gesetze exekutieren soll. Rousseau nennt sein Modell Republik, die Regierung wird durch Gesetz eingesetzt und ist auf die Vollziehung der Gesetze beschränkt. Der Hauptakzent seiner Vorstellungen liegt auf Gesetz und der Gesetzgebung durch das versammelte Volk.⁴⁰ Zu den schärfsten Kritikern Rousseaus gehören insbesondere die Pluralismustheoretiker (v. a. Ernst Fraenkel). Rousseaus idealisierendes Modell kennt weder die Unterscheidung von Mehrheit und Minderheit, darum auch keine Minderheitenrechte wie wir sie aus dem Prinzip der Repräsentation kennen.

Kein gutes Haar lässt Thomas Paine (1791) an Monarchien und Aristokratien, diesen Regierungsformen wirft er Inkompetenz und Verschleierung vor, Politik werde hier den Augen der Öffentlichkeit entzogen, wie etwas Geheimnisvolles zelebriert, aber wenn man den Vorhang wegziehe und ihre Wirklichkeit zu sehen bekommen, könne man nur in schallendes Gelächter ausbrechen. Das System der repräsentativen Demokratie kristallisiert sich für ihn als einzige Alternative heraus, moderne Staaten bräuchten, so Paine ein Regierungssystem, das für unterschiedliche territoriale Ausdehnungen und verschiedene Bevölkerungszahlen geeignet sowie überdies imstande sei, das für die Politik erforderliche Wissen aus den verschiedenen Teilen des Volkes und Sektoren der Gesellschaft (Landwirtschaft, Handwerk, Handel, Kommerz etc.) heranzuziehen, Monarchien und Aristokratien seien *unfähig* dazu. Paine bewertet die Demokratie *erstmalig* grundsätzlich positiv, (1) die vielfältigen Interessen der Bürger werden darin deutlich sichtbar, (2) besser als andere Regierungsformen löse sie das Informationsproblem der

39 Bei Luhmann fungiert die Unterscheidung als Primärkode des politischen Systems, d. h. das ganze System „beobachtet“ sich selbst anhand dieser Unterscheidung.

40 „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz. Das englische Volk glaubt frei zu sein, es täuscht sich gewaltig; es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts“ (Rousseau 1777: 103).

politischen Debatte und Entscheidung; (3) „sie beruht auf dem Prinzip der Öffentlichkeit, in ihr sind höfische Intrigen oder monarchische Arkanpolitik nicht möglich“ (Wimmer 1996: 440) und (4) beschränke sie die politische Herrschaft auf ein Minimum. Ebenfalls zum Vorteil sieht Paine die Möglichkeit, das Repräsentativsystem ebenso auf große Flächenstaaten ausdehnen zu können.

Paine wendet den Begriff der Demokratie zu einem positiven, macht ihn zu einem Fortschrittsbegriff.

Robert Mohl sieht aus der Perspektive eines Altliberalen folgende Vorteile einer Repräsentativverfassung: (1) Repräsentation hat für ihn in erster Linie den Sinn, den Bürger vor möglichen Übergriffen des Staates in seine Freiheitsrechte zu *schützen*, indem sie die Regierung und die übrige Exekutive *kontrolliert*. Die Volksvertretung wäre demnach das *politisch*-institutionelle Pendant zu den Freiheitsrechten des Rechtssystems. (2) Die mögliche Mitwirkung an der Gesetzgebung: „Aus interner Funktionslogik einer Repräsentativverfassung dränge, so Mohl, das System zu einer parlamentarischen Regierungsweise; die Verlagerung der Gesetzgebungsfunktion von einem monarchischen Beamtenausschuss ins Parlament sei ebenso unvermeidlich, weil erst dadurch gesichert werde, dass in der Gesetzgebung tatsächlich die Interessen der Mehrheit der Bürger Berücksichtigung und etwaige Änderungen in der Volksmeinung auch in der Gesetzgebung ihren Niederschlag finden“ (452). (3) Legitimation: Wo sich Besitz und Bildung in einem starken bürgerlichen Mittelstand herausgebildet haben, können die Bürger, so Mohl, selbstbewusst und eigenständig ihr Urteil bilden und lassen sich nicht mehr als politisch Unmündige regieren. Misstrauen gegenüber der Regierung findet seinen Ausdruck in einer *öffentlich-oppositionellen Meinung*.

Die Demokratietheorien der Liberalen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unterscheiden sich von den Vorläufermodellen des 18. dadurch, dass sie nicht mehr von einem einheitlichen Volkswillen bzw. einer homogenen Gesellschaft ausgehen, sondern erstmals die Existenz einer Klassengesellschaft erkennen und anerkennen, „Liberalismus und Demokratie schließen einander keineswegs *ein*“ (454), Mohl sieht dennoch einen klaren Zusammenhang zwischen demokratischen Verfahren und Grundrechtssicherung, weil das beste Mittel gegen die Verletzung von Freiheitsrechten demokratische Partizipationsrechte sind. Demokratische Verfahren wie Repräsentativverfassung, faire Wahlen oder parlamentarische Regierungsweisen sind notwendig um die liberalen Grund- und Freiheitsrechte institutionell abzusichern.

John Stuart Mill: „Representative Government“

John Stuart Mill sind diese Argumente aus der Richtung der Parlamentarismuskritiker sehr wohl bekannt als er im Jahr 1861 sein Buch *Considerations on Representative Government* (1991) verfasste, seine umfassende Studie lässt sich auch verstehen als Beantwortung der Frage, warum die *repräsentative Demokratie* dem *monokratischen Verwaltungsstaat* überlegen ist. Mill konstatiert eine Änderung der gesellschaftlichen Umweltbedingungen, die wiederum als Basis für den modernen Staat dienen: (1) Der Zusammenhang von Information, Partizipation und öf-

fentlicher Meinung und (2) das Problem der Inhomogenität der Gesellschaft und die Gefahr einer Klassenherrschaft.

Ad (1). Information ist nur über Kommunikation zu haben, und das heißt für das politische System zumindest ein Minimum an Partizipation. Der Staat befindet sich dabei aber in einer Zwickmühle: Auf der einen Seite hat er ein sachliches Informationsproblem, um den Problemen adäquate Gesetze zu erlassen. Auf der anderen Seite steht aber auch das Problem der sozialen Akzeptanz dieser Gesetze unter den Bedingungen einer konfliktorischen politischen Öffentlichkeit. Im *perfekten Verwaltungsstaat* treffen wir – so Mill – auf einen *allwissenden und omnikompetenten Monarchen* bzw. Minister/Regierung. Diese müssten ständig über gesellschaftliche Entscheidungsbedarfe informiert sein, doch woher nehmen sie diese Informationen (Informationsproblem!)? Und darüber hinaus setzt dieser Verwaltungsstaat auch einen politisch passiven Staatsbürger (einen Untertanen) voraus. In der modernen Gesellschaft ergibt sich darin ein nächster Widerspruch, nämlich ein Bürger, der in allen Angelegenheiten autonom, kompetent und verantwortungsbewusst handeln soll, nur eben in der Politik nicht. Im Ideal müsste dieser *gute und weise Herrscher* den Bürgern Meinungs-, Rede- und anschließend die Pressefreiheit gewähren. Tut er dies, geht mit dieser Freiheit die Formierung einer öffentlichen Meinung, einer politischen Öffentlichkeit einher, „diese würde aber nicht wie ein Echo auf die monarchische Politik bloß reagieren, sondern sich verselbständigen“ (Wimmer 1996: 461-462).

Ad (2). Das Problem der Herrschaft einer Mehrheit über eine Minderheit (oder einer Klasse über eine andere) bestehe auch in einer Demokratie, die Klassenherrschaft sieht Mill als das größte Problem einer Demokratie, aber „im Unterschied zum monokratisch regierten Verwaltungsstaat gibt es in der Demokratie die Möglichkeit der *politischen Repräsentation von Minoritäten*, in einer ‚wirklichen‘ Demokratie am besten auf der Basis des allgemeinen, gleichen und proportionalen Wahlrechts“ (464). Die politische Repräsentation von Minderheiten gehört zum Wesen einer Demokratie, nur eine repräsentative Demokratie kann mit dem Problem der Inhomogenität der Gesellschaft überhaupt umgehen. Voraussetzung dafür ist aber eben das allgemeine Wahlrecht; ein Problem, das sich für Mill dabei aber stellt, sind die fehlenden Bildungsvoraussetzungen der Mehrheit der unteren Klassen.⁴¹

Die repräsentative Demokratie ist für Mill also diejenige Staatsform, die am ehesten einer Gesellschaft von freien, sich selbst bestimmenden, aktiven Bürgern entspricht; sie beruht auf der aktiven Partizipation *gebildeter* Bürger. Sie ist diejenige Staatsform, in welcher die Bürger die Regierung als ihre *eigene* Regierung betrachten können (*self-government*) und daher auch bereit sind, die Demokratie

41 Mill versuchte dies zu umgehen, in dem er vorschlug, dass höhere Bildungsschichten Mehrfachstimmen abgeben könnten. Aber widerspricht dies nicht gerade seinem demokratischen Prinzip der *equal representation*? Mill sah dabei den allgemeinen und gesellschaftlichen Fortschritt auf seiner Seite, der Staat solle die Kosten für die Schulbildung übernehmen; auf diese Weise würden die unteren Gesellschaftsklassen sukzessive die Bildungsstandards erreichen, die für die Gewährung des Wahlrechts erforderlich wären.

im Falle einer Gefährdung zu verteidigen, andernfalls habe sie auf Dauer keinen Bestand. In einer Demokratie betrachtet der Bürger die öffentlichen Angelegenheiten als *seine* Angelegenheiten auch dann, wenn sie nicht unmittelbar seine privaten Interessen tangieren. Die oberste souveräne Instanz in Mills Vorstellungen ist das nach allgemeinem und proportionalem Wahlrecht gewählte, daher Minderheiten repräsentierende, Parlament. Dieses regiert aber nicht, sondern kontrolliert die Regierung; es entwickelt keine komplizierten Gesetze, sondern debattiert sie und schafft auf diese Weise ein Forum der Öffentlichkeit. Der Bürger partizipiert an der diskursiven Öffentlichkeit und bildet sich eine eigene, reflektierte Meinung, wozu ihn sein Bildungsniveau befähigt, kurz: Mills Demokratietheorie fordert den politisch interessierten, kompetenten und informierten Bürger. Doch ist das Realität? Darauf kommen wir zurück.

Das Parlament dient also zur Herstellung von Öffentlichkeit, zur Verbindung von Parlamentsöffentlichkeit und politischer Öffentlichkeit, die Klammer bildet dabei die massenmediale Berichterstattung. Entscheidungen fallen nach dem Mehrheitsprinzip, dennoch ist sichergestellt, dass die zur Entscheidung anstehenden Angelegenheiten im Parlament beraten werden, also auch die Argumente der Minderheit gehört werden, auch und besonders in Verbindung zur politischen Öffentlichkeit; im Sinne der Responsivität kann jede Meinung in der politischen Öffentlichkeit getestet werden. Politisch Verantwortliche können sich so vergewissern, welche Elemente in der öffentlichen Meinung zu- oder abnehmen, die nächsten Wahlen stehen meist kurz bevor.

Mit John Stuart Mills Überlegungen ist, so Wimmer, „endlich eine Demokratietheorie erreicht, die diesen Namen verdient und die sich selbst auch so versteht. Der moderne Demokratiebegriff hat nun endgültig den Demokratiebegriff der aristotelischen Verfassungstypologie wie auch den Begriff der Republik der alteuropäischen Tradition überwunden und verdrängt“ (468).

Schwierigkeiten für repräsentative Parlamente

Auch Robert Mohl erkannte, dass eine parlamentarische Regierungsweise nur dann möglich ist, wenn die Regierung ausschließlich aus dem Parlament hervorgehe und nur diesem verantwortlich sei.⁴² Solange die reale Staatsmacht vom Monarchen und einer von ihm eingesetzten Regierung ausging, konnten Volksvertretungen nicht integriert werden. Eine zweite Schwierigkeit bestand im Selbstverständnis und den Aufgaben der gewählten Repräsentanten: Diese hatten zu lernen, dass sie (1) keine Repräsentanten partikularer Interessen, vielmehr an keinen bestimmten Auftrag gebunden, nur dem *Gemeinwohl der Nation* verpflichtet sind (mit der Entstehung von Parteien und disziplinierten Parlamentsfraktionen änderte sich auch dies); sie aber (2) auch keine *Volksboten* sind in dem

42 „Es ist folglich kein Zufall, dass in all den Ländern, wo die Monarchen auf reale Machtausübung pochten, die Monarchie abgeschafft wurde (Deutschland, Österreich, Frankreich), während sie in den Ländern, wo sich die Monarchen auf eine symbolische Repräsentationsfunktion zurückzogen, bis auf den heutigen Tag bestehen blieb (England, Holland, Belgien, Schweden etc.)“ (Wimmer 1996: 490).

Sinne, dass sie – kraft Delegation – vom Volk beauftragt seien, der Regierung einen präexistenten, allgemeinen Volkswillen zur Vollziehung zu überbringen (Vgl. 490). Die ganze Diskussion, die wir hier erkennen können, konzentriert sich auf eine entscheidende Frage, nämlich wie die Verbindung zwischen dem Volk und seinen gewählten Repräsentanten wirklich beschaffen ist: Wie ist diese Beziehung zwischen Volk und Volksvertretung denkbar?

Die normative Staatslehre versucht dem Prinzip der Volkssouveränität folgendermaßen zu begegnen und leitet dazu gleich auch das Öffentlichkeitsgebot in Demokratien ab: Die Legitimität von Herrschaft – politischer Herrschaft – in Demokratien bedinge eine *kommunikative Begründungsleistung* und impliziere damit eine Rückbindung an die Volkssouveränität, politische Herrschaft ist zustimmungsabhängig und begründungsbedürftig, Zustimmung und Begründung „finden ihre Realisierung durch und im Rahmen politischer Kommunikation“ (Sarcinelli 1998: 253). Die Regierung dürfe den politischen Entscheidungsprozess nicht als *arcantum imperii* betrachten, sondern sie sei vielmehr verpflichtet, den Regierten und intermediären Organisationen Einblick zu geben und Einfluss auf die politische Führung zu ermöglichen; dies solle durch regelmäßige und umfassende Information geschehen (Vgl. Detjen 1998: 280). Die Demokratietheorie müsse sich dabei die Frage stellen, wie stark die Handlungen des Regierungssystems an öffentlichen Meinungen orientiert sind (Vgl. Fuchs/Pfetsch 1996: 103). Die Rückbindung an den Willen der Regierten, also die kommunikativen Verpflichtungen der Regierung gegenüber dem Volk, ist selbst eine *erst* im modernen demokratischen Verfassungsstaat entwickelte Idee: Politische Kommunikation, Politikvermittlung und Information werden *erst* in dieser Konstellation zu legitimitätskonstitutiven Größen. Öffentlichkeit sei eine notwendige Bedingung von Legitimität. Freie politische Kommunikation ist ein konstituierendes Element der pluralistischen Demokratie.

Macht sei in der Demokratie keine dauerhafte Größe, sie gründe vielmehr auf Meinungen und bedürfe der steten kommunikativen Erneuerung. Karl W. Deutsch hat in seiner *Politischen Kybernetik* (1976) die Überlebensfähigkeit politischer Systeme an ihre Kommunikations- und Lernfähigkeit geknüpft. Demokratien wären deshalb aus historischer Perspektive anderen politischen Systemen überlegen: „Sie lassen Öffentlichkeit als kritische Distanz zu und stellen so das gesellschaftliche und politische System unter permanenten Lernzwang. Nur mit einer funktionierenden Öffentlichkeit sind politische Systeme korrekturfähig“ (Sarcinelli 2003: o. S.). Freie politische Kommunikation ist wiederum ein konstituierendes Element von pluralistischer Demokratie, das Prinzip des Pluralismus soll dafür sorgen, dass sich die bürgerliche Mitwirkung nicht nur auf die Wahlentscheidung beschränkt (*individuelle* Demokratie des Wahlzettels), sondern durch Interessenorganisation, die *kollektive* Demokratie also, ergänzt wird. Den Übergang zu einer kritischen Diskussion dieser Festsetzungen soll ein zusammenfassender Ausschnitt von Neidhardt und van den Daele (1996: 10) bilden: „Die Idee der Volkssouveränität kann unter den Bedingungen großflächiger Massengesellschaften mit komplexem Steuerungsbedarf nicht buchstäblich als

Selbstregierung der Bürger institutionalisiert werden. In den meisten Demokratien ist ihr Kern das gleiche Recht aller Bürger, in periodischen Wahlen Repräsentanten in die Entscheidungspositionen eines ausdifferenzierten politischen Systems (Parlament und Regierung) zu berufen – und sie gegebenenfalls wieder abzuberufen“.

Schmidt (2000: 23) spricht davon, dass der Besitz und die Ausübung der Staatsgewalt „zumindest in nennenswertem Umfang und für maßgebende Herrschaftsfunktionen konkret“ von den Bürgern hergeleitet und ihnen gegenüber verantwortlich sein *müssen*. Dies wäre die Grundvoraussetzung für demokratische Verfassungen und die Verfassungswirklichkeit. Uns stellt sich bei diesen Überlegungen die Frage, was denn eigentlich früher da war? Der Staat oder das Volk? Wimmer (1996: 447) führt dazu aus, dass von Aristoteles bis Rousseau das Staatsdenken von der „Corpus-Lehre beherrscht“ wurde; dabei wurde die Polis vorausgesetzt, in der wiederum die Bürger dann ihre Freiheiten und Rechte erhalten würden. Das Verständnis war also, zuerst war der Staat da, der den Bürgern dann ihre Rechte und Freiheiten zuteil werden lässt. Die moderne Naturrechtslehre stellt dem die *These von den vorstaatlichen individuellen Freiheitsrechten, die jeder staatlichen Machtkonstitution vorauslägen*, entgegen. Das Ziel „jeder politischen Vereinigung sei die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“ (447). Wir erkennen also die Umdrehung des Entstehungsverhältnisses von Staat und Bürger. In der klassischen Demokratietheorie wird eben die Polis vorausgesetzt, die dann den Bürgern Freiheiten in ihrem Rahmen gewährt. Neu ist die Wendung dieses Verhältnisses in dem Sinne als dass der „Staat als Resultat individuellen Handelns begriffen wird, als ein künstliches Gebilde, das im Prinzip auch wieder aufgelöst werden könnte“ (447). Bei den oben diskutierten Verständnissen können wir diese neue Form aber nicht erkennen, Staat und Gesellschaft werden immer noch als zwei Komplexe beschrieben, die *irgendwie* (die Vorstellungen reichen dabei von intermediären Akteuren, politische Kommunikation und Politikvermittlung bis hin zum Prinzip der Responsivität) miteinander verknüpft werden müssen.

Auch die Ausführungen von Deutsch und Sarcinelli zum Thema Macht bedürfen einer kritischen Reflexion. Macht, so führt Deutsch aus, wäre in der Demokratie keine dauerhafte Größe. Macht ist in unserem Verständnis aber doch nicht von politischen Parteien oder Personen – oder besser vom Personal – abhängig, das sich in der Logik der Demokratie regelmäßigen Wahlen stellen muss, die dann aber nicht darüber entscheiden, ob die Macht wieder gegeben oder genommen wird, Wahlen entscheiden lediglich über die Verteilung der *Macht*, die in den politischen Institutionen liegt, die Qualität der *Macht* des Parlaments bleibt konstant, ebenso die Qualität der *Macht* in der Regierung. Wahlen bieten lediglich die Chance, diese vorhandene *Macht* neu zu verteilen. Ebenso geht Deutsch davon aus, dass Macht auf Meinungen gründe und der steten kommunikativen Erneuerung bedürfe.

Macht, so unsere These, bedarf der steten Untermauerung durch das Treffen kollektiv verbindlicher Entscheidungen, also der Funktion der Regierung. Der

Code des politischen Systems ist Macht bzw. keine Macht, diese Differenzierung findet sich in den Gegenparten von Regierung und Opposition. Die Regierung trifft Entscheidungen und vermittelt diese dann über das Vehikel der politischen Kommunikation, so untermauert sie ihre Macht kommunikativ und demonstriert ihre Rolle als *Machthaber*. Die Opposition hat dem Code folgend *keine Macht*, sie besitzt lediglich die Möglichkeit, die Entscheidungen der Regierung zu kritisieren, zu kontrollieren und Alternativen anzubieten. Dies tut sie über die Verbindung zur politischen Öffentlichkeit, also ebenso über politische Kommunikation. Die Chance der Opposition liegt aber eben in der regelmäßigen Neuverteilung der Macht durch Wahlen.

Das Grundproblem der Repräsentation sieht Wimmer (1996: 490) als „direkte Folge einer fehlenden Verselbständigung der Funktion der ‚öffentlichen Meinung‘ im politischen System“. Er kritisiert, dass die Realität des Parteienstaates nichts mehr mit den *spätmittelalterlichen Vorstellungen* einer Theorie der Repräsentation zu tun habe, denn „nicht ‚das‘ Parlament bestimmt den Regierungswillen, sondern umgekehrt beherrscht die Mehrheitsfraktion die Minderheit, also die Opposition, die ihre Gegenmacht nur aus dem Appell an die Öffentlichkeit beziehen kann. [...] Es ist zumindest in diesem Punkt allgemein akzeptiert, dass das Prinzip der Gewaltenteilung, d. h. die Trennung von Legislative und Exekutive, in parlamentarischen Regierungssystemen durchbrochen wird; wenn man unsere These von der Zugehörigkeit der Justiz zum Rechtssystem, nicht zum politischen System (genauer: zum Subsystem des Staates) ebenfalls akzeptiert, bleibt von der Gewaltenteilung als Staatsprinzip fast nicht mehr übrig“ (494).

Der Realität komme man am nächsten, wenn man dem Parlament zugleich relativ hohe Unabhängigkeit und Abhängigkeit attestiere, denn das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren arbeite in hoher Eigendynamik, sei es im Ausschusswesen, durch Geschäftsordnungen, Begutachtungsverfahren oder der Inszenierung von Plenardebatten. Diese bestimme das Gesetz als Produkt dieses politischen Prozesses in hohem Maße.⁴³ Aber, so Wimmer, könne es doch nicht so sein, dass Regierung und Opposition in Demokratien sich *nur mit sich selbst beschäftigen*; in Demokratien als *responsive government* komme es auf eine *institutionalisierte Kommunikation* zwischen Parlament und der Umwelt im politischen System an. Hier sieht er eine neue Form bzw. Möglichkeit des Prinzips der Repräsentation, nämlich im Sinne eines *responsive government*: „Repräsentation bedeutet dann nicht, dass das Parlament en miniature die sozialstrukturelle Zusammensetzung des Volkes widerspiegeln solle“, sondern „Repräsentation be-

43 Anders wäre eine gewisse Effizienz des Systems gar nicht zu gewährleisten; am quantitativen Output gemessen, wird den meisten Parlamenten ein enormes Arbeitspensum nicht abgesprochen werden können. Gegenstand der Kritik ist vielmehr die mangelhafte Qualität der Gesetze; die Vorschläge zur Parlamentsreform gehen daher u. a. dahin, dass das Parlament einen großzügig ausgebauten, wissenschaftlichen Hilfsdienst brauche, aber das bedeutet natürlich, die Eigenständigkeit des Parlaments zu steigern. Aber: wo werden Gesetze denn in der Realität überhaupt ausgearbeitet? In den Parlamenten, oder doch eher in den Beamtenstäben der verschiedenen Ministerien?

deutet vielmehr: institutionalisierte Kommunikation zwischen Zentrum und Peripherie des politischen Systems! Repräsentation erleichtert den kommunikativen Zugang des Parlamentariers zu partikularen Ausschnitten der ‚öffentlichen Meinung‘, zu den politischen Diskursen an der Peripherie“ (495-496). Repräsentation dient der Steigerung der Offenheit und Umweltsensibilität des Staates, „Funktionsbedingung der informationellen Offenheit des Staates ist jedoch das Prinzip der Publizität politischer Entscheidungsprozesse“ (496).⁴⁴ Darauf kommen wir zurück.

Regierung

Politische Herrschaft muss sich in der pluralistischen Demokratie bei der Ausübung seiner Hoheitsgewalt auf die ausdrückliche – oder zumindest stillschweigende – Zustimmung der Mehrheit des Volkes stützen. Entscheidungen in Demokratien beruhen also grundsätzlich auf dem Mehrheitsprinzip, das heißt die durch Wahlen zustande gekommene und legitimierte Regierungsmehrheit hat in ihrer Legislaturperiode die Möglichkeit, kollektiv verbindliche Entscheidungen mit ihrer Mehrheit im Parlament durchzusetzen. Die Opposition hat im Grundsatz dagegen lediglich die Möglichkeit, gegen die Durchsetzung dieser Entscheidungen zu opponieren, der politischen Öffentlichkeit die Nachteile einer Regierungsentscheidung näher zu bringen, Alternativen aufzuzeigen und zu versuchen, im nächsten Wahlkampf und dem Wahlakt selbst in Regierungsverantwortung zu kommen. Pluralismustheoretiker, wie der bereits erwähnte Detjen (1998), rekurren dabei wiederum – normativ – auf die Verantwortung, die die Regierung gegenüber der gesamten Gesellschaft, und nicht nur ihrer Wählerschaft, habe. Sartori etwa legt sich auf die Konstruktion der *beschränkten Mehrheitsherrschaft* fest, die sich für ihn als *die* demokratische Verfahrensregel erweist, eine notwendige Bedingung des demokratischen Prozesses, so die normative Forderung, ist die Respektierung von Minderheitenrechten. Die Grundlage und Bedingung dafür sieht er in einer *Regierung durch Diskussion*, „das ist der Zusammenhang, in dem Dissens und Opposition als kennzeichnende Elemente der Demokratie erkennbar werden“ (Sartori 1997: 100). Der *Ort*, an dem solche Diskussionen stattfinden sollen, ist aber nicht exakt definiert, bei Sartoris Begriff der *Regierung durch Diskussion* müssten wir eigentlich davon ausgehen, dass die Mehrheit – denn diese befindet sich ja schlussendlich in der Regierung – mit sich selbst über die Legitimität einer Entscheidung diskutiert. Detjen sieht diese Aufgabe der Diskussion in der Öffentlichkeit, Politik, so sein Vorschlag, solle im Raum der Öffentlichkeit stattfinden, dies wäre ein *Essential* der Demokratie, „nur so kann dem Prinzip demokratischer Kontrolle entsprochen werden. Massenkommunikationsmittel sorgen durch die Veröffentlichung von Programmen, Absichten, For-

44 „Nicht zufällig war der politische Journalist – lange vor der Entstehung politischer Parteien – der erste ‚bezahlte Berufspolitiker, nur der Zeitungsbetrieb kontinuierlicher politischer Betrieb überhaupt“ (Weber 1992: 503).

derungen und Zielen dafür, dass alle am politischen Prozess beteiligten mit- und untereinander in Kommunikation treten. Auf diese horizontale oder Inter-Organisations-Kommunikation zwischen Parteien und Interessenverbänden ist das pluralistische Gemeinwesen angewiesen“ (276). Und bei Schmidt (2000: 228) finden wir weiter: „Die Pluralisten betonen die Vielgliedrigkeit von Staat und Gesellschaft, sowie der intermediären – zwischen dem Staat und Gesellschaft vermittelnden – Institutionen. Überdies heben sie die Freiheit der Meinungsbildung und Willensäußerung und des organisatorischen Zusammenschlusses zu Interessenvertretungsorganisationen hervor. Streuung der Machtressourcen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft – an Stelle von Machtkonzentration ist eines ihrer heiligen Güter“. Pluralistische Demokratie beruhe daher, so Detjen, auf zwei Grundsätzen: auf der freien Diskussion von gegensätzlichen Positionen, die dann im politisch-administrativen System verbindlich entschieden werden, und auf der Artikulation von Kollektivforderungen und deren mögliche Berücksichtigung durch staatliche Entscheidungsträger. Ganz entscheidend in Detjens (1998: 277) Überlegungen ist dann die Forderung nach Konsens von Entscheidungen, „der in einer Demokratie nicht ‚von oben‘ oktroyierte, sondern ganz wesentlich kommunikativ gewonnene *Konsens* stellt ein kostbares Gut dar“.

Luhmann würde darauf antworten, dass der Code des politischen Systems eben Macht ist, das Treffen von kollektiv verbindlichen Entscheidungen als Funktion nur in diesem System zu beobachten ist. Und uns stellt sich die Frage, ob dieser normativ geforderte Konsens denn überhaupt möglich ist. Eine Regierung – so unsere Vorstellung – tut sicherlich gut daran, sich an der öffentlichen Meinung und den Debatten in der politischen Öffentlichkeit zu orientieren, zumal sie ja nur begrenzte Zeit an der Macht ist und sich in Demokratien regelmäßigen Wahlen stellen muss, dieser von Detjen geforderte Konsens scheint aber ganz im Sinne unserer Kritik an Habermas unrealistisch zu sein.

Opposition

„Die Existenz und die Anerkennung legitimer Rechte einer parlamentarischen Opposition werden manchmal mit ‚Demokratie‘ schlechthin identifiziert – frei nach dem Schlagwort ‚Ohne Opposition keine Freiheit‘“ (Wimmer 2000: 700). Die Opposition sitzt der Regierung gegenüber, sie ist der Teil des Parlaments, der für diese Legislaturperiode *keine Macht*⁴⁵ besitzt.⁴⁶ In England entsteht bereits im 18. Jahrhundert eine parlamentarische Opposition, in Zusammenhang mit der

45 Im systemtheoretischen Sinne des Treffens von kollektiv verbindlichen Entscheidungen.

46 „Opposition ergibt, wenn sie kein temporärer, vorübergehender Zustand sein soll, nur dann einen Sinn, wenn sie die Chance hat, irgendwann die Wahlen zu gewinnen und damit die Regierung ablösen zu können. Dazu bedarf es aber eines Dauerappells an die Öffentlichkeit. Mit anderen Worten, die von Luhmann manchmal überhaupt mit Demokratie gleichgesetzte Unterscheidung Regierung und Opposition – manchmal auch als Zweitcodierung der Macht in Demokratien – konnte sich überhaupt nur bilden auf dem Hintergrund einer hohen Autonomie des Subsystems der politischen Öffentlichkeit“ (Wimmer 2002: 242-243).

„dort ungewöhnlich früh ausgeprägten Pressefreiheit, d. h. der zunehmenden Kommunikationsverdichtung in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit. Ende des 18. Jahrhunderts bricht die *Arkanpraxis* des Parlaments unter dem Ansturm des Journalismus endgültig zusammen, der nun über die reguläre Parlamentsberichterstattung die vormals nur interne Parlamentsöffentlichkeit aufbricht und sie mit der großen Publikumsöffentlichkeit zusammenschließt. [...] Es gehört zu den großen Leistungen des britischen Parlamentarismus, den Begriff einer verfassungskonformen Opposition herangebildet zu haben, ‚Opposition‘ nicht mehr als eine *Tätigkeit* im freien gesellschaftlichen Raum oder als kritische Publizistik verstanden zu haben, sondern als eine dem Parlamentarismus inhärente Staatsfunktion“ (702).

Aber erst war noch das gesamte Parlament Opposition *gegen* die Regierung, die vom Monarchen ernannt und entlassen wurde. Ab 1830 erkennen wir erstmals einen parlamentarischen Regierungswechsel *moderner Art*, nachdem die Regierung sich vom Einfluss der Krone befreit hatte; sie wird nun ausschließlich vom Parlament eingesetzt und ist diesem verantwortlich. Die Regierung hängt nicht mehr vom Vertrauen der Krone (des Monarchen), sondern vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab, eine *parlamentarische Regierungsweise* also. Eine Konsequenz daraus ist die nun *neue* Zweiteilung des Parlaments nach dem Code Regierung bzw. Opposition. Nicht mehr das gesamte Parlament, sondern die Fraktion(en) der Opposition in ihm nimmt nun die oppositionellen Aufgaben der Kritik und Kontrolle der Regierung wahr. Die Opposition im Parlament wird auf diese Weise institutionalisiert, denn solange das Kabinett, d. h. die Exekutive, dem Parlament als Ganzem übersteht, ist die Voraussetzung zur Bildung einer parlamentarischen Opposition nicht gegeben, selbst wenn die Exekutive im Parlament schon ihre Anhänger und Gegner findet. Durch die Institutionalisierung der Opposition wird die Kritik an der Regierungspolitik als Aufgabe der Opposition auf Dauer gestellt.

Die Funktionen der Opposition finden wir eben in der Trias Kritik, Kontrolle und dem Entwickeln und Anbieten von Alternativen, denn Opposition solle sich nicht nur in der Kritik aufhalten, sondern eben auch Alternativen zur Regierungspolitik anbieten, denn durch periodische Wahlen als eine der wichtigsten Grundbedingungen einer Demokratie wird die Möglichkeit des Machtwechsels institutionalisiert, und darin liegt der demokratiepolitische Kerngehalt der Opposition: Sie hat die jederzeit abrufbare sachliche und personelle Alternative zur Regierung und zur Regierungsmehrheit zu sein. Die Möglichkeit des Machtwechsels zählt zu den wichtigsten Grundbedingungen einer Demokratie; sie ist das *innere Bewegungsprinzip* des demokratischen Parlamentarismus. Die *Macht* der parlamentarischen Opposition liegt dabei in ihrer Chance des Appells an die Öffentlichkeit, mehr Macht als im Kampf gegen eine Regierungsmehrheit kann die Opposition mit Appellen an die und in der Öffentlichkeit erreichen; hier ist sie verankert und das ermöglicht ihr, sich selbst auf Dauer (also zunächst für eine Legislaturperiode) zu stellen, ohne an Machtpositionen teilzuhaben, „ohne öffentliche Meinung wäre [...] keine Oppositionskultur und damit keine Demokratie

möglich“ (Luhmann 2000: 302). Damit institutionalisiert sich die Unterscheidung zwischen Regierung und Opposition; diese Unterscheidung wird zum Sekundärkode des politischen Systems moderner Demokratien (Luhmann). Opposition setzt Wahlmöglichkeiten sowie freie und regelmäßige Wahlen voraus, in denen die Entscheidungsmacht an die Mehrheit übertragen wird.

*Parlament, Regierung bzw. Opposition
und die politische Öffentlichkeit: Responsivität*

Wie bereits erwähnt, schlägt Wimmer (1996: 507) bei seinen Ausführungen zum Prinzip der Repräsentation die Verknüpfung mit der *Responsivität* vor. Zusammenfassend stellt er zur Diskussion, Demokratie als *responsive government* zu betrachten: „Im Unterschied zum autokratisch regierten Verwaltungsstaat ist der demokratische Staat für Änderungen in der institutionalisierten politischen Öffentlichkeit umweltoffen und der gesamte staatliche Apparat (government) auf Umweltsensibilität und -reagibilität eingestellt“. Der öffentlichen Meinung kommt dabei eine Komplementärfunktion im Verhältnis zu Wahlen zu, führt Luhmann (2000: 281) aus: „Da diese nur mit erheblichen Zeitabständen erfolgen können, regiert die öffentliche Meinung in der Zwischenzeit und ermöglicht zugleich eine (laufend korrigierbare) Vorschau auf die Ergebnisse künftiger Wahlen“. Mit den theoretischen Konzeptionen wollen wir uns näher in diesem Kapitel beschäftigen, Ergebnisse diverser Studien präsentieren wir im Kapitel zur „Politik, Demokratietheorie und den Befunden der Agenda-Setting-Forschung“.

Das Prinzip der Responsivität steht im Mittelpunkt der Forschungen um den Einfluss der öffentlichen Meinung auf politisches Handeln. Drei verschiedene Ansätze sind dabei in der Literatur erkennbar, „those that perceive the effects of public opinion as exerting significant and enduring effects; those that perceive only small, insignificant, or declining effects; and those emphasizing historical and institutional variation in responsiveness“ (Manza/Cook 2002: 17). Jede Regierung muss, um ihre Wiederwahl zu sichern, bestrebt sein, den Meinungen der Bürger zu entsprechen. Mit dem Konzept der Responsivität meint die Politikwissenschaft „die Fähigkeit von Repräsentanten [...] aufgeschlossen zu sein, gegenüber den Wünschen, Erwartungen oder Interessen der Wählerschaft, diese zur Kenntnis zu nehmen und in die politischen Entscheidungen einfließen zu lassen“ (Herzog 1998: 298). Auf welche Weise und wie stark orientiert sich und reagiert das politische System in seinen Handlungen auf die öffentliche Meinung, also wie *responsiv* ist das politische System? „Politicians and state managers may perceive it to be in their interests to minimize the distance between their own positions and that of the public“ (Manza/Cook 2002: 18).

Nach Herzog (1998) hat die Diskussion um den Responsivitätsbegriff in der amerikanischen Politikwissenschaft in den 1960er Jahren begonnen. Ausgangspunkt waren zwei Perspektivwechsel. Der erste war die Erkenntnis, dass die Stabilität demokratischer Systeme nicht allein von Verfassungsprinzipien wie etwa

Gewaltentrennung, Pluralismus oder freien Wahlen abhängen, sondern dass die *civic culture* der Bevölkerung, also bestimmte Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen wie die Akzeptanz dieser oben genannten demokratischen Werte und Prinzipien, ausgewogene konflikt- und konsensorientierte Verhaltensweisen und besonders die politische Beteiligung – auf einen Punkt gebracht: die *politische Kultur* – ein genau so starker Faktor in der Stabilität von Demokratien sei. In unserem Konzept würden wir das die politische Öffentlichkeit nennen, und sind einigermassen erstaunt, dass die US-amerikanische Politikwissenschaft sich laut Herzog erst in den 1960er Jahren mit diesem folgenreichen Perspektivenwechsel beschäftigt haben soll, obwohl z. B. bereits Alexis de Tocqueville (1835/2000) bei seinen Beschreibungen über das politische System in den Vereinigten Staaten in der Macht der öffentlichen Meinung ein wesentliches Merkmal demokratischer Gesellschaften erkannte.

Der zweite Aspekt, der die Diskussion um den Responsivitätsbegriff auslöste, vollzog sich in der Parlamentarismusforschung, der sich mit der Grundproblematik politischer Repräsentation beschäftigte. „Die Frage lautete: Wie kann das Prinzip der Volkssouveränität mit dem Prinzip der repräsentativen Herrschaftsform in Einklang gebracht werden“ (Herzog 1998: 298). Dies könne nur durch die ständige Berücksichtigung des Wählerwillens durch die Gewählten gelingen. Das repräsentative Prinzip, das auf der zeitlich begrenzten und durch regelmäßige Wahlen legitimierten Übertragung politischer Macht durch die Wähler auf die Gewählten beruht, wurde mittels des Konzepts der Responsivität mit dem Prinzip der Volkssouveränität verknüpft, so dass nun die ständige Rückkopplung zwischen den Interessen der Repräsentierten und den Entscheidungen ihrer Repräsentanten zum Kriterium demokratischer Repräsentativverfassungen gemacht wurde. Doch Repräsentation setzt Kommunikation voraus.⁴⁷ Im politischen Prozess soll der Wille der Bürger artikuliert und umgesetzt werden. „Repräsentationsprozesse sollen Problemfindung, Prioritätensetzung, Kompromissfindung und Mehrheitsbildung demokratischer Institutionen ermöglichen. So werden Parlamente mit der Gesellschaft durch Kommunikation verknüpft“ (Kevenhörster 1998: 292). Und diese Responsivität drückt sich eben nicht alleine im Wahlakt aus.

Auch bei Wimmer finden wir Überlegungen zum Prinzip der Responsivität. Großen Platz nimmt dabei die Verbindung der Opposition mit der politischen Öffentlichkeit ein, „die Operationsweise eines jeden demokratischen Systems setzt die Subsystemautonomie der politischen Öffentlichkeit voraus, und zwar nicht zuletzt deshalb, damit sich die politische Opposition frei und ungehindert entfalten kann. Aus diesem Grund hängt sehr viel davon ab, wie die Parlamentsberichterstattung der Massenmedien aussieht“ (Wimmer 2000: 709). Die Medien beobachten das Parlament als Ort der öffentlichen Konfliktaustragung zwischen Regierung und Opposition, der mediale Nachrichtenwert des *Konfliktes* als Se-

⁴⁷ Mit der Problematik dieser Aussagen haben wir uns bereits in den Überlegungen zur Repräsentation weiter oben beschäftigt.

lektionsmechanismus spielt hierbei eine große Rolle. Demokratiepolitisch ist das ein gewisses Problem, weil sich der Rezipient im Spiegel der Berichterstattung sicher auch *seine Meinung* über die Institution *Parlament* bildet, der Nachrichtenwert des *Negativismus* geht dabei Hand in Hand mit dem *Konflikt*. Ein weiterer Nachrichtenwert, nämlich die *Prominenz*, lässt bei der Parlamentsberichterstattung vornehmlich die involvierten Minister bzw. die Fraktionsführer *zu Wort kommen*, die Masse der Parlamentarier geht dabei aber *unter*. Umstritten ist dabei die Frage, auf welchen Nachrichtenwert die Medien dabei reagieren: Der Nachrichtenwert der *Prominenz* kommt eher der Regierungsmehrheit zugute, schließlich ist ja sie es, die Entscheidungen von allgemeiner Relevanz trifft. *Konflikt* scheint hingegen ein Vorteil für die Opposition zu sein. Für ihn ergeben sich aus diesen Überlegungen *bemerkenswerte, positive Entwicklungen*: Eine starke, medienwirksame Opposition erzeugt Legitimation im System. Einer starken – medial erfolgreichen – Opposition würde die Regierungsmehrheit eher entgegenkommen, um den Weg nach Kompromissen zu suchen, so die These.

2. POLITISCHE KOMMUNIKATION

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Begriff der politischen Kommunikation ist in der Forschung bereits eine sehr heterogene, von den praktischen Herangehensweisen der verschiedensten Organisationen ganz zu schweigen. Warum? Politik und Kommunikation bezeichnen selbst bereits Bereiche mit *überaus variablen Grenzen*: Politische Kommunikation als Forschungsgegenstand stellt aber auch aus zwei weiteren Gründen hohe Anforderungen an die wissenschaftliche Analyse: „Zum einen ist sie normativ hoch überformt, zum anderen sind eigentümlicherweise Zweifel an der Relevanz von Kommunikation für den politischen Prozess noch nicht völlig ausgestorben“ (Saxer 1998: 22).

Politische Kommunikation ist die Kommunikation, die von politischen Akteuren ausgeübt wird, die an sie gerichtet ist, oder die politische Akteure und ihr Handeln beinhaltet,⁴⁸ „generally speaking, political communication involves the exchange of symbols and messages between political actors and institutions, the general public, and news media that are the products of or have consequences for the political system“ (McLeod et al. 1993: 125-126). Forschungen zur politischen Kommunikation orientieren sich an den zwei Grundfragen wie (1) gesellschaftliche Kommunikation die Strukturen und Prozesse der Politik bedingt oder beeinflusst und wie (2) Politik die gesellschaftliche Kommunikation bestimmt oder bedingt (Vgl. Schulz 2003: 458).⁴⁹

Wir werden hier die medial vermittelte politische Kommunikation im Vordergrund halten. Fragen in diesem Kontext sind z. B. solche nach dem Verhältnis der Massenmedien zu den Funktionssystemen der Gesellschaft, die Rolle einzel-

48 „Defining the boundaries of political communication has become an increasingly difficult task as the contributions from a variety of disciplines and research traditions – including political science, psychology, linguistics, rhetoric, and mass communication – have broadened the focus of research. Whereas the study of political communication once was confined to the relationship between print media use and voting choices, it has been expanded to other political aspects of communication as researchers incorporated additional facets of the communication process. The theoretical fermentation has been accentuated by the development of new approaches to political communication research and the use of multiple methods. Indeed, it has led to the recognition that all facets of social behavior, including interpersonal relationships shown on entertainment television programming, could be conceived of as political“ (McLeod et al. 1993: 125).

49 Die Standarddefinition von politischer Kommunikation im englischen Sprachgebrauch stammt von McNair (1995: 4): „1. all forms of communication undertaken by politicians and other political actors for the purpose of achieving specific objectives; 2. communication addressed to these actors by non-politicians such as voters and newspaper columnists, and 3. communication about these actors and their activities, as contained in news reports, editorials, and other forms of media discussion of politics. In short, all political discourse is included in our definition. By political communication, therefore, I [...] have in mind not only verbal or written statements, but visual means of signification such as dress, make-up, hairstyle and logo design i.e., all those elements of communication which might be said to constitute a political image or identity“.

ner Medienorganisationen im politischen Prozess oder aber auch Fragen nach den individuellen Wirkungen der Massenmedien. Politische Kommunikation interessiert uns besonders wegen des ihr zugeschriebenen Problemlösungspotentials für das politische System. „Jede Gesellschaft regelt denn auch ihre politische Kommunikation durch bestimmte Strukturen, die zumindest eine gewisse Stabilisierung dieses funktionalen Erfordernisses bei der Generierung allgemein verbindlicher Entscheidungen versprechen oder gar sichern. Allgemein handelt es sich dabei um die Ausbildung von Kommunikationssituationen, die im Sinne der Leitideen des jeweiligen politischen Systems durch die Beförderung korrespondierender Erwartungen und Verhaltensweisen die dauernde Befriedigung der Bedürfnisse nach politischer Kommunikation ermöglichen" (Saxer 1998: 32). Drei Leistungen hat das Kommunikationssystem aus politischer Sicht zu erfüllen bzw. zu vermitteln: (1) die „Information derjenigen, von denen politisch etwas erwartet wird“, (2) die „Förderung von Einstellungen und Handlungsbereitschaft im Sinne des Weiterbestandes und des Funktionierens des politischen Systems“ und (3) die „Etablierung einer allen politischen Positionen und Anliegen, aber auch Rezipientenkategorien zugänglichen Öffentlichkeit als kommunikativer Voraussetzung chancengleicher Teilhabe am politischen Prozess“ (32-33), also Information, Integration und Etablierung von Öffentlichkeit zur Teilhabe am politischen Prozess. „Politische Kommunikation in demokratischen Informationsgesellschaften muss unter den Bedingungen gesellschaftlicher Überkomplexität und akzelerierten Wandels helfen, allgemein verbindliche Entscheidungen herzustellen, zu begründen und durchzusetzen. [...] Das demokratische Kommunikationssystem muss dabei in erster Linie eine umfassende Transformationsleistung erbringen, die sowohl dem Bestand als der Produktivität des politischen Systems zugute kommt“ (57).

2.1 Entwicklung der politischen Kommunikationsforschung

Die Disziplin der politischen Kommunikation beschäftigt sich seit rund 25 Jahren mit dem Zusammenspiel von politischer Macht und medialer Kommunikation unter den Etiketten „Politische Kommunikationsforschung“ bzw. „Politikvermittlung“ in medialisierten Gesellschaften. Dabei werden z. B. Aspekte der symbolischen Politikdarstellung, des Persuasionscharakters von politischen Botschaften, der Politik-Inszenierung in den Massenmedien und der Wahlkampf-führung diskutiert (Vgl. Bussemer 2004: 368-369). Bisher erst unzulänglich unternommen wurde der Versuch, den Begriff der politischen Kommunikation in einen größeren Theoriekontext einzubetten. Forschungen zur politischen Kommunikation finden wir vor allem in der Medien- und Kommunikationswissenschaft, die Politikwissenschaft schenkte dem Thema bis vor kurzem nur sehr bescheidene Aufmerksamkeit: In der Demokratietheorie bleibt der Zusammenhang von Politik und Massenkommunikation, abgesehen von vereinzelt sozialphilosophischen und vorwiegend gesellschaftskritischen Globaleinschätzungen der Folgen

des informationsgesellschaftlichen und -politischen Wandels stark zurückgenommen. Blumler und Kavanagh (1999)⁵⁰ identifizieren in ihren Ausführungen drei Entwicklungsphasen von politischer Kommunikation in modernen demokratischen Systemen nach dem Zweiten Weltkrieg, das *goldene Zeitalter* der Parteien, den Aufstieg des Fernsehens als Leitmedium, das erstmals *ein* Publikum zusammenführt und die Re-Fragmentierung dieses Publikums in viele verschiedene spezialisierte Teilöffentlichkeiten als Konsequenz der medialen Entwicklungen hin zu einer Mediengesellschaft.

Eine erste Phase verorten die beiden Autoren in den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1960er Jahre. In diesem *golden age of parties* sind das politische System und die Parteien die zentralen Quellen für Initiativen, Themen, Issues, die zur Entscheidung gebracht werden. In dieser Periode können wir eben eine überragende Dominanz der Parteien feststellen, die im Zusammenspiel mit den politischen Institutionen des Staates den Hauptteil der politischen Kommunikation und der Politikvermittlung in der Hand halten. Das Parteiensystem und die Parteien selbst sind *noch* nach sozialen Strukturen aufgebaut, ihre Mitglieder werden durch Parteizeitungen auf Kurs gehalten und segmentiert. Wir erkennen eine starke Parteidentifikation und hohes Vertrauen in die politischen Institutionen. Die Kommunikation wird von den Parteien dominiert, die Parteizeitungen strukturieren und fragmentieren die sozialen Milieus in verschiedene abgegrenzte *partei-politische* Öffentlichkeiten.

In der zweiten Phase beobachten wir den Aufstieg des Fernsehens zum *Leitmedium*. Dieses *neue* Medium führt erstmals ein bis dahin – in den Print-Zeiten der Parteien – fragmentiertes Publikum zusammen und wird zur zentralen Plattform politischer Kommunikation.⁵¹ „Wegen der technischen Vorzüge des Mediums – es ist audiovisuell –, wegen der fehlenden sozialstrukturellen Beschränkungen – Literalität z. B. wird nicht vorausgesetzt –, wegen der niedrigen Kosten der Anschaffung und des fast kostenlosen Konsums – Fernsehgeräte wurden in rasender Geschwindigkeit zur billigen Massenware – sowie wegen des hohen Unterhaltungswertes der Programme wird das Fernsehen innerhalb kürzester Zeit zum ersten Medium, das die Öffentlichkeit gesellschaftsweit penetriert und die früher noch segmentierten Zeitungsoffentlichkeiten zu einem einzigen Publikum integriert“ (Wimmer 2000: 499). In diese Zeit fällt auch der Beginn des Rückzugs der Parteienpresse auf dem europäischen Kontinent (mit Ausnahme der skandinavischen Staaten). Lokale sozialmoralische Milieus – sofern sie nach dem Zweiten Weltkrieg noch bestanden bzw. wieder aufgeforstet worden waren – wurden durch das Fernsehen *penetriert* und *weitgehend* aufgelöst. In den USA wurden durch das Fernsehen erstmals die lokalen Subkulturen zusammengeschlossen und damit erstmals die Vorstellung einer *American Nation* geschaffen. Fernsehen *erstrahlt im Schein* von Neutralität und Fairness. Fernsehen erweitert auch das Pu-

50 Siehe dazu auch McLeod (et al. 1993: 131).

51 „A new era dawned in the 1960s when limited-channel nationwide television became the dominant medium of political communication“ (Blumler/Kavanagh 1999: 213).

blikum für politische Kommunikation, Politik erreicht nun nicht mehr *nur* Politik-Interessierte, die sich eine Zeitung kaufen mussten, sondern ist durch seine billigen Übertragungskosten in *fast allen* Wohnzimmern dabei, und erschließt mit seinem Unterhaltungs-Anteil auch weitere Publikumsschichten.

Mit diesem neuen *Leitmedium* und den neuen Darstellungs- und Präsentationsweisen von (politischer) Information ändern sich auch die Mittel der Politik, zu kommunizieren. Politik wird durch Visualisierungen unmittelbarer, erscheint dem Zuschauer *einfacher*, Politik wird dramatisiert (Personalisierungen, Dramen, Mythen, Konfliktszenierungen); das stellt die Parteien und die anderen politischen Akteure innerhalb und auch außerhalb des politischen Systems natürlich vor neue Herausforderungen, um die Medien-Agenda zu *erreichen*. Politische Kommunikation musste sich professionalisieren, neue Kommunikationsstrategien entwickeln, der politische Terminkalender orientierte sich immer weiter an den Informationssendungen, politische PR, stringente Demoskopie etc. entstanden. „To cope with the demands of a new medium, its larger audience, and a more mobile electorate, the parties had to work harder and learn new tricks. They accordingly adopted an array of tactics to get into the news, shape the media agenda, and project a preplanned ‚line‘ in press conferences, briefings, interviews, and broadcast discussions“ (Blumler/Kavanagh 1999: 215).

2.1.1 Das „dritte Zeitalter“ politischer Kommunikation

Die dritte Phase, „is marked by the proliferation of the main means of communication, media abundance, ubiquity, reach, and celerity“ (215).⁵² In dieser Phase beobachten wir eine Multiplikation von Fernseh- und Radiosendern und ebenso eine vergrößerte Kapazität der Berichterstattung in den einzelnen Sendern von bis zu 24 Stunden am Tag. „To politicians, the third-age media system must loom like a hydra-headed beast, the many mouths of which are continually clamoring to be fed. [...] For journalists, the news cycle has accelerated, since more outlets combined with increased competition across them piles pressure on all involved to keep the story moving and to find fresh angles on it. Time for political and journalistic reflection and judgement is squeezed“ (215). Wir erkennen in diesem Zeitalter aber auch und vor allem nicht nur einen Kampf *in* der Politik um The-

52 In der deutschen politischen Kommunikationsforschung firmieren diese Ansätze unter dem Begriff der Modernisierungsthese. Stellvertretend dazu Niedermayer (2000: 194), der einen generellen Wandel des politischen Kommunikationsprozesses zwischen Parteieliten und Wählern erkennt: „Der Wandel schlägt sich in den kommunizierten Inhalten ebenso nieder wie in dem relativen Gewicht der beteiligten Vermittlungsakteure und ist durch eine zunehmende Mediatisierung, Personalisierung und Entideologisierung der Politikvermittlung von den Parteieliten an die Wähler, eine wachsende Bedeutung der Massenmedien und der Demoskopie bei der Interessenvermittlung von den Wählern an die Parteieliten sowie eine zunehmende Professionalisierung des gesamten Kommunikationsmanagements gekennzeichnet“. Diese These greifen wir ebenso wie Sarcinellis Perspektive vom Wandel des parlamentarisch-repräsentativen Systems in ein medial-präsentatives System wieder auf.

menhoheit und Sendezeit, sondern auch den Kampf *der* Politik mit dem Entertainment-Sektor um diese Hoheiten. Diese Auseinandersetzung um das Publikum bzw. den Bürgern versucht, die politische Kommunikation auch mit der Übertragung von Präsentationsweisen aus dem Entertainment-Sektor auf die Politik zu gewinnen, *Politainment* lautet hier das Schlagwort aus Sicht der politischen Kommunikation; die Medien sprechen dabei eher von *Infotainment* (Vgl. Rhomberg 2003). In diesem dritten Zeitalter der politischen Kommunikation beobachten wir also wieder eine Fragmentierung der Öffentlichkeit, die eigentlich durch die wenigen TV-Kanäle aus *age 2* mehr zu *einer* Öffentlichkeit zusammengeschmolzen schien. Politik ist ein fast ausschließlich medienvermitteltes Phänomen, ein *perfekter* Zuschnitt von Issues und Präsentationen auf bestimmte Medienformate ist daher von der politischen Kommunikation zu leisten: *How will it play in the media?* ist die dominierende Frage. Politik passt sich immer weiter den Präsentations- und Darstellungslogiken der Massenmedien an, Akteure inner- und außerhalb des politischen Systems versuchen durch professionelles Issues-Management die Themenhoheit gegenüber Mitbewerbern zu erlangen bzw. zu erhalten. In einer modernisierungstheoretischen Perspektive⁵³ werden all diese Aspekte „als die (unvermeidliche) Konsequenz des [...] grundlegenden, strukturellen und vielschichtigen Wandels in den Subsystemen Politik, Öffentlichkeit und Massenmedien interpretiert, der kennzeichnend für alle (post)modernen Demokratien ist und der z. B. dem oft zitierten Wandel von der ‚Parteien- zur Mediendemokratie‘ zu Grunde liegt“ (Tenscher 2003: 58).

Auch die Organisationsstrukturen in den Partei- und Regierungszentralen verändern sich bzw. haben sich verändert: Statements, deren zeitliche Abstimmung und deren Subtext werden zentralisiert, um öffentlich ausgetragene Konflikte innerhalb von Organisationen zu verhindern. Diese Zentralen füttern die Medien *ständig* mit Informationen oder Entgegnungen zu Aussagen von Mitbewerbern. Issues werden zunehmend personalisiert, d. h. für bestimmte Themenbereiche treten bestimmte Sprecher auf. Eine weitere Aufgabe von Public Relations bzw. Öffentlichkeitsarbeit ist die Inszenierung sowohl von Parteitagungen als auch von täglich wiederkehrenden Pressekonferenzen, *permanent campaigning* ist hier das Schlagwort. Politik wird auf einer speziellen Ebene immer mehr zum Entertainment.

Diese Entwicklungen bergen aber auch – aus demokratietheoretischer Perspektive – problematische Situationen: Durch die Anpassung an die Medienlogik und ihre Medienzeit (Meyer 2001) und den ständigen Druck von *instant responses* werden in der Politik und besonders im politischen Entscheidungszentrum immer mehr *Schnellschüsse* produziert, politische Themen durchlaufen nicht mehr die regulären Routinen politischer Willensbildung, Abstimmungsprozessen und Entscheidungsfindungen. Dies wirkt sich oft *negativ* auf die Qualität von Entscheidungen, Gesetzen etc. aus. Ein zweiter Punkt betrifft die Selektionskriterien

⁵³ Siehe dazu auch McLeod (et al. 1993: 131-133).

der Massenmedien, denen sich die Politik *unterwirft*: Die klassischen Kriterien der Nachrichtenauswahl beinhalten Skandale, Konflikte, Duelle etc., d. h. die Medienberichterstattung über Politik wird zunehmend negativer. Führt dies zu einem weiteren Vertrauensverlust in Politik und seine Institutionen?

Steigende Konkurrenz begegnet uns aber nicht nur auf der politischen Seite des Themenmarktes, auch im Mediensystem nehmen die Konkurrenzverhältnisse um Informationen auf der einen Seite und Auflagen auf der anderen Seite zu. Wir beobachten steigende Finanzierungszwänge bei den privaten Medien aber auch bei den Öffentlich-Rechtlichen – siehe dazu die regelmäßig wiederkehrenden Diskussionen um Gebührenerhöhungen – und eine noch viel stärkere Orientierung an Kundenwünschen. Die normativen Anforderungen an die Medien wie Kritik- und Kontrollfunktion, Integration in ein soziales Gemeinwesen versanden dabei oder werden mit *Populismus gewürzt zu Auflagen-Knüßlern*. Der politische Journalismus trifft dabei auf zwei Probleme: Seine früher herausgehobene Position in Redaktionen ist nicht mehr in dieser Weise vorhanden, Politik-Redaktionen müssen sich mit anderen Bereichen (Entertainment!) und an den Rezipientenwünschen messen lassen. *Tabloidisierung* bzw. *Boulevardisierung* sind als Tendenzen erkennbar. Und auf der anderen Seite ist *guter* politischer Journalismus sehr recherche-intensiv und kostspielig, er benötigt also starke personelle Ressourcen. Stellenabbau in Redaktionen, die Zusammenlegung von Redaktionen lassen der Person des Journalisten immer weniger Zeit für Recherche. Und hier setzt die politische PR von Parteien und Interessengruppen an, Redaktionen werden mit Informationen überschwemmt, die Zeit für Gegenrecherchen fehlt aber. Studien gehen davon aus, dass bereits 60 Prozent der Medienberichterstattung auf PR-Material zurückzuführen ist (Vgl. Baerns 1991: 98; 1997).

Ebenso sind wir Zeugen einer zunehmenden Popularisierung der politischen Berichterstattung. Politik und Medien versuchen sich den *Kundenwünschen* immer weiter anzupassen, politische Aussagen werden zu leicht bekömmlichen Schlagwörtern und Slogans verkürzt und auch das Mediensystem wird in seiner Sprache der Berichterstattung immer simpler. Als Indikator dafür kann wohl die *BBC* gelten, die in ihren Redaktionsanweisungen den Passus *audience-focused-culture* eingefügt hat. In politischen Formaten wird verstärkt das *Volk auf der Straße* einbezogen, politische Themen werden z. B. mit Straßenumfragen *angereichert*. Großer Beliebtheit erfreuen sich auch – analog zu den bereits oben erwähnten Selektionsregeln – konfliktgeladene politische Diskussionen und die Berichterstattung in Wahlkampfzeiten über demoskopische Grunddaten wie Wählerpräferenzen, Sonntagsfragen, Persönlichkeits-Zeugnisse von Politikern, die dann zu *horse-races* inszeniert werden. Als *Testphasen* für moderne Formen der Politikvermittlung gelten dabei speziell Wahlkämpfe. Wahlkämpfe zeichnen sich durch das gesteigerte Bemühen des politischen Systems aus, bestimmte Images zu verbreiten und Themen zu setzen, was natürlich zu großem Druck auf das jeweilige – unabhängige – Mediensystem führt, sie gelten auch als Phasen erhöhter Publikumsbereitschaft. Das Thema der „Modernisierung von Wahlkämpfen“ werden wir wieder aufgreifen.

Mit der Vielzahl an Kanälen und Programmen im Medienangebot beobachten wir wieder eine Fragmentierung der Öffentlichkeit. Durch das Fernsehen mit nur sehr wenigen Kanälen konnten wir – wie oben beschrieben – die Zusammenführung der einst segmentierten Print-Öffentlichkeiten zu *einem Publikum* beobachten, mit der schier ins Unermessliche steigenden Vielfalt von neuen Medienangeboten im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien geht wieder – so die These – eine Fragmentierung in verschiedenste Öffentlichkeiten einher. Dies führe auch zu einer Multiplikation der (politischen) Agenden; Konsonanz oder Verständigung über *die* wichtigen Probleme einer Gesellschaft scheint dadurch schwierig. Das Internet spielt für die politische Kommunikation eine Rolle als ergänzendes Kampagnenmedium z. B. in Wahlkämpfen, ist es so ein wichtiges Kommunikationsmittel und Plattform für Parteien, Interessengruppen und insbesondere neue soziale Bewegungen zur Solidarisierung und Mobilisierung von Kampagnen und dient ebenso als wichtiges und hilfreiches Medium zur Information über verschiedenste politische Perspektiven. Die zunehmende *Boulevardisierung* der Berichterstattung führe, so eine weitere These, zu einer radikalen Segmentierung des Publikums nach Eliten und Massen, also zu Wissensklüften. Schulz (1997) vertritt dabei aber – untermauert durch eine empirische Studie in der Bundesrepublik Deutschland – eine Gegenthese: Die Sehgewohnheiten der verschiedenen Gruppen sind zwar unterschiedlich, aber in gewissen Formaten doch überlappend, so seine Ergebnisse. „It is difficult to tell how far this process will extend and what its main political communication consequences could be“ (Blumler/Kavanagh 1999: 221).

Im Kontext dieser spezifischen Entwicklungen von politischer Kommunikation müssen wir uns aber auch Trends vergegenwärtigen, die in großen Fällen die Richtung für den Weg, den die politische Kommunikation eingeschlagen hat, vorgeben. Wir wollen nur einige Schlagworte herausgreifen, wie z. B. den Begriff der Modernisierung mit seinen Anhängseln der sozialen Differenzierung und Spezialisierung; den Begriff der Individualisierung – etablierte Strukturen und Traditionen von Institutionen wie Familien, Religion, Arbeit oder aber auch politische Parteien existieren nicht mehr in früherem Maße –, der politische Kontext, in dem Bürger immer mehr zu Konsumenten werden, und Parteibindungen immer schwächer werden. Im Kampf um Zustimmung treffen Parteien aber nicht mehr lediglich auf andere Parteien, sondern zusätzlich auf Interessengruppen, neue soziale Bewegungen etc.

Und wie reagiert die Politik auf diese neue Situation? *Professionalisierung der Politikvermittlung* lautet das Schlagwort. Die Fragmentierung erlaubt für die Politik aber auch eine bessere Zielgruppendefinition und -ansprache. Parteien erkannten, dass „attending to communication through the media is not just an add-on to political decisions but it is an integral part of the interrelated processes of campaigning, cultivation of public opinion, policy-making and government itself. ‚How will it play in the media?‘ is a question asked at an early stage in decision making. These entails a hard-nosed view of what seeking popular support in a competitive democracy involves. If publicity is fashioned in the ways precribed,

you stand a chance of success; ignore them, and you will almost certainly fail“.
[...] „The objective is to get the media to report your agenda on your terms“
(214).

Nochmals: (1) weit reichende *Modernisierung*, (2) fortschreitende *Individualisierungen*, (3) Veränderungen im politischen Kontext der Bürger, (4) wachsende *Ökonomisierung*, (5) Inszenierung von Politik, (6) *Professionalisierung* von politischer PR und Öffentlichkeitsarbeit und (7) eine *medienkonstruierte* Öffentlichkeit. Unter der steigenden *Modernisierung* versammeln Blumler und Kavanagh Schlagworte wie *soziale Differenzierung* und *Spezialisierung* oder *Fragmentierung von Öffentlichkeit* bzw. *Identitäten* und *Interessen*. Zum Thema der *Individualisierung* sehen die beiden das Aufbrechen etablierter Strukturen und Traditionen wie der Familie, Religion, Arbeit, sozialen Klassen aber eben auch Parteien. Diese würden nicht mehr in früherem Maße existieren. Dazu passt auch der dritte Punkt; Bürger werden immer mehr zu *Konsumenten* von Politik, sind nicht mehr *Glaubensgenossen*. Das bedeutet, dass die Partei-Identifikation und -Zugehörigkeiten immer schwächer werden, Parteibücher werden nicht mehr weitervererbt bzw. Zugehörigkeiten sind nicht mehr das Ergebnis sozialer Stile. Parteien müssen also in den Kampf um Wähler und Zustimmung treten, dabei treffen sie aber nicht nur auf andere Parteien, sondern – neuerdings – auf eine Vielzahl von Interessengruppen, neue soziale Bewegungen etc. Als zunehmende *Ökonomisierung* bezeichnen Blumler und Kavanagh den steigenden Einfluss von ökonomischen Faktoren auf die politische Agenda. Die Punkte „Inszenierung von Politik“ und „wachsende Professionalisierung von PR“ stehen in engem Zusammenhang, wie wir auch später noch sehen werden: Techniken zur Überzeugungsänderung bzw. zur Wahlentscheidung werden immer ausgeklügelter, politische Werbung, Demoskopie, Public Relations, Issue-Management sind in den Zentralen der Parteien, aber auch den Interessengruppen, bereits lange angekommen. Und dies geschieht alles unter der dahinter stehenden Prämisse einer *medienkonstruierten Öffentlichkeit*, was nichts anderes bedeutet als das – hier schon des Öfteren verwendete – Zitat, dass das was wir über Politik wissen, hauptsächlich aus den Medien stammt.⁵⁴

Mediale Präsenz wird – um nochmals diesen Sachverhalt aufzunehmen – immer mehr zur Voraussetzung für die Kommunikationspraxis gesellschaftlicher und politischer Akteure: Ohne Medien gibt es keine anhaltende, stabile Kommunikation zwischen den Akteuren wie auch zwischen Akteuren und Bürgern; Medien dominieren diese Vermittlungsstrukturen. Die Medien verfügen aber nur über begrenzte Kapazitäten zur medialen Übersetzung von Themen: „Die Diskrepanz

54 „Auf Seiten politischer Akteure wird die Professionalisierung der Politikvermittlung als unvermeidliche Reaktion und ‚Kampagnenfähigkeit‘ als zentrales Organisationsziel angesehen, um sich im Wettbewerb um das knapper werdende Gut Aufmerksamkeit zu behaupten. Andererseits scheint es offensichtlich im Interesse der Medien zu sein, sich noch stärker am Geschmack des – zunehmend auch zahlenden – Publikums, d. h. vornehmlich auch an den publikumsspezifischen Unterhaltungsbedürfnissen und nicht unbedingt an den Vermittlungsinteressen der Politik zu orientieren.“ (Sarcinelli/Schatz 2002a: 10).

zwischen der Zahl der politischen Akteure und Themen einerseits und der verfügbaren Kapazität der Medien andererseits führt zu einem intensiven Wettbewerb um Medienaufmerksamkeit“ (Kriesi 2001: 8). Beyme (1997: 79) beschreibt vier Jahre zuvor diese Thematik noch etwas anders: „Politische Eliten bevorzugen den direkten Kontakt zu ihren Wählern über die Medien, seit die politische Partizipation und die Identifikation der Bürger mit den Parteien abgenommen hat“. Dem Phänomen, dass er hier beschreibt, können wir zustimmen, die Bewegungsrichtung scheint uns aber von einer anderen Seite motiviert: Politik geht diesen Weg über die Massenmedien, um sich die notwendige Unterstützung durch den Wähler zu sichern; den Bürger direkt und persönlich an der Türschwelle zu erreichen, funktioniert nicht mehr, über die Medien kommt der Politiker aber *persönlich* bis in die Wohnung des Stimmbürgers und das oft auch in der *vertrauten Situation* des Familienmitglieds TV-Gerät. Die Nachrichtenwerttheorie und die Gatekeeper-Theorie beschreiben die Aufmerksamkeitsregeln und Selektionsweisen des Mediensystems gegenüber Themen und Issues, die über die Medien an den Rezipienten gebracht werden, oder eben nicht.

Traditionell ging die politische Kommunikation davon aus, dass die politischen Akteure Ereignisse produzierten, die dann von Medien selektiert und anschließend in Szene gesetzt wurden. Aktuell dürfte aber eher die These zutreffen, dass die Ereignisse, die die Politik den Medien präsentiert, bereits so stark die Medienlogiken simulieren, dass die Medien diesen medialen Aufbereitungsprozess nicht mehr leisten müssen. „Gerät nicht im Interesse an der Professionalität der Kommunikation die Auseinandersetzung mit der Qualität des Politischen in den Hintergrund? Verselbstständigt sich möglicherweise der massenmediale Aufmerksamkeitswettbewerb. Inwieweit entkoppelt sich die ingenieurhafte Planung publikumswirksamer Kommunikation vom politischen Handeln, das auf die Gestaltung und Veränderung politischer Wirklichkeit und auf die Durchsetzung des notwendig erkannten ausgerichtet sein muss? [...] Oder aber erweist sich vielleicht der Kern des Politischen als widerständig gegenüber politischer Inszenierung“ (Sarcinelli/Tenscher 2003: 10)?

2.2 Zwischenbetrachtung

Für unsere weitere Forschungsarbeit akzeptieren wir folgendes: Als gesellschaftstheoretische Grundlage setzen wir die Theorie der funktional differenzierten Gesellschaft voraus. Zur Beschreibung des politischen Systems arbeiten wir mit den Überlegungen von Hannes Wimmer zur Modernisierung politischer Systeme und der Struktur der drei Subsysteme politische Öffentlichkeit, Parteien und Staat.

Weiters heben wir die besondere Rolle der Massenmedien bei den Demokratisierungsprozessen politischer Systeme hervor. Die Entstehung der politischen Öffentlichkeit sehen wir in enger Verbindung mit der Entwicklung der Massenmedien, die moderne Demokratie ist ohne Massenmedien nicht möglich. Dies wollen wir auch in den Ausführungen zur Agenda-Setting-Funktion der Medien

stark im Auge behalten und weiter damit arbeiten. Die Funktionen der öffentlichen Meinung liegen (1) in der informationellen Ausleuchtung intransparenter Systemkomplexe und (2) in der Bereitstellung von Themen der Kommunikation und der Überprüfung, ob diese Themen geeignet sind, um Kommunikationsprozesse zu strukturieren. In der Sphäre der politischen Öffentlichkeit erkennen wir zwei wesentliche Kommunikationsformen, (1) die Diskussion über Themen der Politik in sozialen Netzwerken, die großteils als Anschlusskommunikation über Themen der (2) massenmedialen Kommunikation als wichtigste Quelle unserer Realitätserfahrung mit der politischen Realität stattfindet. Die Medien erfüllen dabei die Funktionen des Agenda-Setting, der Information, der Orientierung und des Watch-Dog. Die zentrale Leistung der Massenmedien, die sie für das moderne politische System erbringen, ist die Funktion der politischen Kommunikation. Bürger müssen nicht mehr persönlich erscheinen, Informationen werden über die Massenmedien vermittelt. Politik ist heute auch für die politischen Akteure selbst ein zunehmend massenmedial vermitteltes Phänomen. Ebenso erkennen wir für unsere Beschreibungen Kommunikation als den zentralen Mechanismus der Politik.

Politische Parteien waren lange Zeit Repräsentanten grundlegender gesellschaftlicher und sozialer Milieus und darin fest verankert. Durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse beobachten wir aber eine Abnahme dieser Bindungen der Bürger bzw. Wähler an Parteien. Die Parteizentrierung der politischen Kommunikation ist in den vergangenen Jahren von der Medienzentrierung ersetzt worden, dennoch sprechen wir – noch nicht – von einem Modell der Mediendemokratie, sondern von der *mediatisierten Parteiendemokratie*. Verschiebung gab es dabei vor allem beim Wechselverhältnis von Partei-Eliten und Medien, das sich intensiviert hat, die Wählerseite ist aber noch mehrheitlich traditionell orientiert.

Politische Eliten stellen sich in Demokratien in periodischen Abständen Wahlen zur Legitimation ihrer Herrschaftsausübung. Wahlen sind ebenso Kontrollinstanz für die Politik durch den Wähler, politische Entscheidungsträger werden durch Wahlen – aber nicht nur durch Wahlen – an den Wählerwillen gebunden. Wahlen bieten so die Chance zum regelmäßigen Richtungswechsel der Politik, der Regierung und des politischen Personals. Ebenso gebunden ist die Politik durch das Prinzip der Responsivität an die Meinungen und Wünsche der Bürger. Wimmer schlägt eine Verknüpfung des Prinzips der Repräsentation mit dem Responsivitätsgedanken vor. Das Prinzip der Responsivität steht im Mittelpunkt der Forschungen um den Einfluss der öffentlichen Meinung auf politisches Handeln.

3. MEDIENWIRKUNGEN UND DAS AGENDA-SETTING-KONZEPT

Die von den Massenmedien ausgehende Wirkung ist sicherlich die prominenteste Fragestellung, der sich die moderne Medienwissenschaft stellen muss, auf der anderen Seite scheint sie aber auch die schwierigste zu sein. Die Wirkungsforschung stellt den *Motor* der Kommunikationsforschung dar, dennoch – bemängelt Merten – haben sich die „theoretischen Anstrengungen bislang in einem eher bescheidenen Rahmen gehalten“ (Merten 1999: 331). Auf der einen Seite wird dieses Gebiet der Kommunikationsforschung mit Erwartungen der Öffentlichkeit konfrontiert, die ein hohes Interesse an eindeutigen Aussagen zu den Wirkmechanismen und dem Potential der modernen Massenmedien zeigt, und sich einfache Antworten auf die Frage nach der *Macht der Medien* erwartet. Außerordentlich hohe Komplexität, zahlreiche Interdependenzen und intervenierende Variablen auf Seiten von Sender, Medium und Empfänger stellen diese einfachen Antworten aber sehr in Frage und die *naive* Meinung, dass eine mediale Botschaft linear und direkt auf den Rezipienten wirkt, ist bereits seit den 1940er Jahren in der wissenschaftlichen Diskussion veraltet. Für ein Verständnis von Medienwirkungen scheint auch der alltagsprachliche Gebrauch des Begriffs *Wirkung* ein Hindernis darzustellen, der *mächtige* Medien impliziert. Diese Perspektive der Massenmedien als allmächtige Manipulationsinstrumente reicht bis in die 1930er Jahre als mit dem Aufkommen der Massenpresse und des Rundfunks die politische Propaganda und die Wirtschaftswerbung entstanden (Burkart 2003: 5).

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion ist man sich über die Unschärfe des Begriffes *Wirkung* bewusst; dies bemerken bereits kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs Paul Lazarsfeld und Robert Merton (1948): „To search out ‚the effects‘ of mass media upon society is to set out upon an ill defined problem“. Und auch noch heute wird angemerkt, dass die Begriffe Wirkung und Wirkungsforschung die „Hypothek einer engen, eindimensionalen, theoretisch überholten Perspektive aus der Frühzeit des Forschungszweiges“ tragen (Berghaus 1999: 181).

So kann man zwischen Wirkungsbereichen (Wirkungen auf das Verhalten, auf das Wissen, auf Einstellungen, auf Emotionen), verschiedenen Wirkungsphasen (vor, während und nach Empfang einer Aussage) und Wirkungen im Zeitverlauf (kurzfristig, langfristig) differenzieren. Wir unterscheiden vier Kategorien von individuellen Effekten bzw. Wirkungen von Medien vornehmlich auf politischer Ebene: (1) die Bildung von Meinungen/Einstellungen bzw. den Wechsel von Meinungen und Einstellungsänderungen, (2) kognitive Effekte, (3) Wahrnehmungs-Effekte und (4) Effekte auf das Verhalten von Individuen (Vgl. McLeod et al. 2002: 226).

Ad (1). In einer politischen Dimension geht es bei der Frage nach der Bildung, Stabilisierung und dem Wechsel von Meinungen bzw. Einstellungen besonders

um die Haltung zu politischen Issues, Partei- und Personenpräferenzen; zuge- spitzt finden sich diese drei Ansätze in der individuellen Wahlentscheidung wie- der. Besonders in der frühen Phase der Medienwirkungsforschung haben sich die Forscher mit dem Potential der Medien beschäftigt, Einstellungen zu ändern. Dabei zeigte sich immer wieder, dass diese auch durch intensive Medienpräsen- tationen kaum eine Änderung erfuhren, in besonderer Weise traf dies auf besonders moralische und wertgeladene Themen zu, oftmals werden in diesem Zusammen- hang Abtreibungsdiskussionen genannt. Etwas anders verhält es sich bei *neuen* Issues, zu denen Rezipienten noch keine feste Voreinstellung haben und die aus- schließlich aus den Medien bekannt sind.

In ähnlicher Weise trifft dies auch auf die Meinungen zu Personen zu. Bei Poli- tikern ist es meist so, dass diese hauptsächlich aus den Medien bekannt sind; „in diesem Falle lassen sich Einstellungen gegenüber einer Person leichter formen“ (Brosius 2003: 137). Brosius geht davon aus, dass der relativ geringe Einfluss der Medien auf Einstellungen und Meinungen vermutlich auch dadurch bedingt ist, dass Medien nur selten völlig einseitig über Issues und Personen berichten und Rezipienten meist verschiedene Medien nutzen, „dadurch erhalten sie meist In- formationen mit verschiedener Tendenz, sodass sich Wirkungen auch gegenseitig aufheben können“ (137).

Ad (2). Kognitive Effekte sind bereits ein differenzierter und präziserer Be- schreibungsversuch von Medienwirkungen. Sie stellen nicht mehr auf Einstellun- gen, sondern auf Wahrnehmungen von Personen ab. Die Forschung hat sechs Typen von kognitiven Effekten in den vergangenen Jahren besondere Aufmerk- samkeit geschenkt: Agenda-Setting, Priming, Wissensveränderungen, „cognitive complexity“, Framing und „principled reasoning“ (McLeod et al. 2002: 226- 232).

Ad (3) und (4). Die Ebene der Wahrnehmungseffekte und des Verhaltens denken neben den bei den Punkten 1 und 2 ausführlich behandelten individuel- len Effekte auch die gesellschaftliche Ebene mit. Effekte auf der Wahrneh- mungsebene sind, so McLeod et al., als Abwägungen zwischen der individuellen Wahrnehmung des Einzelnen und seiner antizipierten Einschätzung der gesell- schaftlichen Ebene zu sehen. Beschäftigen wir uns zur Illustration mit dem Bei- spiel der Wahlentscheidung: Diese wird im Allgemeinen als private Entscheidung insbesondere aus Eigeninteresse gesehen – „based on narrow self-interest“ (232) –, aber dieser hoch individualisierte Zugang sei illusorisch, so die Autoren. Vielmehr hätten Bürger Schwierigkeiten, ihre Eigeninteressen klar zu artikulieren: „Voting decisions seem to be made less on the basis of perceived ‚pocketbook‘ self interest than on ‚sociotropic‘ estimates of how well the country is doing economically“ (233). Dieser Befund ist zwar umstritten, zeigt aber die Richtung, in die wir mit der Wahrnehmungsebene arbeiten wollen.

Damit eröffnet sich nochmals eine neue Dimension: Gesellschaftliche Wir- kungen ergeben sich oftmals bereits aus der Tatsache, dass Massenmedien existie- ren. Politiker aber auch *normale* Bürger ändern ihr Verhalten, wenn Medien an- wesend sind; insbesondere das Fernsehen hat die Tagesgestaltung der Menschen

verändert; Ereignisse verändern durch die Präsenz des Fernsehens ihren Charakter bzw. werden eigene Ereignisse für die Medien produziert, im politischen Bereich ist dabei etwa auf die Inszenierung von Parteitag und Wahlkämpfen zu verweisen (Vgl. Fischer-Lichte 2001).

Bevor wir uns mit einzelnen Ergebnissen auseinandersetzen, wollen wir uns aber zunächst mit der historischen Entwicklung der Medienwirkungsforschung beschäftigen.

3.1 Entwicklungsphasen der Medienwirkungsforschung

Wir halten uns dabei an die nach Bonfadelli (2000: 11) „übliche, aber nicht völlig unbestrittene“ zeitliche Gliederung in drei Perioden, einer frühen Phase mit starken Medien und schwachen Rezipienten, einer zweiten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg mit schwachen Medien und starken Rezipienten und einer dritten Phase mit moderaten Medienwirkungen.⁵⁵

3.1.1 Frühe Phase: starke Medien und schwache Rezipienten

In einer ersten Phase der frühen Publizistikwissenschaft in den 1920er Jahren treffen wir auf die Massenmedien als wirkungsstarken Faktor, die Wissenschaft spricht von den *mächtigen Medien* und attestiert großes Wirkpotential vor dem Hintergrund der sich anbahnenden gesellschaftlichen Veränderungen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Medienwirkungen werden in engem Zusammenhang mit Schlagworten wie Kriegspropaganda oder Indoktrination diskutiert. Mediale Botschaften treffen dabei, so die Vorstellung, auf eine atomisierte Masse von Menschen, die der persuasiven Wirkung hilflos ausgeliefert sind.⁵⁶ Im Vordergrund der kommunikationswissenschaftlichen Beschäftigung steht dabei also eben das Motiv der individuellen Einstellungsänderungen, „das klassische Wirkungsmodell unterstellt, in direkter Analogie zum Einwirken einer physikalischen Kraft auf einen Gegenstand, folgende Wirkungsbeziehung: Der Kommunikator ‚zielt‘ auf den Rezipienten. Wenn und sofern es ihm gelingt, diesen zu ‚treffen‘ (d. h. zu erreichen, dass der Rezipient sich dem Medium resp. der Aussage aussetzt), muss er [...] Wirkungen erzielen“ (Merten 1999: 334). Die

⁵⁵ In der Literatur erkennen wir eine zusätzliche vierte Phase, nämlich eine dynamisch-transaktionale. Siehe dazu Früh (1991) und Früh/Schönbach (1982).

⁵⁶ „Medien und ihre Propagandabotschaften wurden als allmächtig betrachtet, weil sie vom isolierten und wehrlosen Publikum gleich aufgenommen werden und zu uniformen Reaktionen führen. Illustrative Beispiele lieferte die Kriegspropaganda während der beiden Weltkriege oder die Zeitungsberichterstattung über Panikreaktionen auf das Radiohörspiel ‚Invasion from Mars‘ aus dem Jahre 1938. Die Prämisse von den sofortigen und direkten Medieneffekten wurde mit Begriffen wie ‚magic bullet‘, ‚transmission belt‘ oder ‚hypodermic needle‘ umschrieben“ (Bonfadelli 2000: 12).

Medien wirken dabei über „geschickt ausgewählte, sorgfältig geplante und massenhaft verbreitete Botschaften“ (334) als Stimuli. Diese erreichen den Rezipienten, werden von ihm dabei *etwa identisch* aufgenommen, verarbeitet und gespeichert und führen dann zu weitgehend identischen *Responses* als Reaktionen, der Kommunikationsinhalt wird also mit der Effektrichtung gleichgesetzt. Die Vertreter dieser starken Perspektive von Medienwirkungen war dabei u. a. Paul F. Lazarsfeld. Geprägt waren diese ersten Thesen und Theorien von den Ideen des *stimulus-response*⁵⁷ und vom Paradigma des Behaviorismus⁵⁸: Mächtige Medienbotschaften, so die Vorstellung, erzeugen eindeutige und identische Reaktionen bei den Rezipienten, unabhängig von deren individuellen Prädispositionen.

In der Weiterentwicklung dieser Annahmen wurden dann aber intervenierende Variablen in diese Theorien auf drei Ebenen eingebaut, Medienwirkungen wären – so die Annahmen – stark abhängig von (1) den Qualitäten und Attributen des Senders wie etwa seiner Glaubwürdigkeit und Seriosität, (2) den Qualitäten der transportierten Aussagen und Botschaften, also Fragen nach der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit von Argumentationen, der Abwägung verschiedener Meinungen und (3) intervenierenden Variablen auf der Ebene des Rezipienten wie Alter, Bildungsniveau, Geschlecht, Schichtzugehörigkeit, grundlegende politische Einstellungen, Werthaltungen etc., so genannte *mediating factors*. Das *stimulus-response*-Modell bleibt aber trotz der Einführung dieser intervenierenden Variablen lange Zeit explizit und „bis heute implizit das beherrschende Wirkungsmodell“ (Merten 1999: 335). Diese erste Phase der Entwicklung der Medienwirkungsforschung mit dem Paradigma der wirkungsstarken Medien endete nach dem Zweiten Weltkrieg.

3.1.2 Zweite Phase nach Zweitem Weltkrieg: Schwache Medien, starke Rezipienten⁵⁹

Der Zweite Weltkrieg, aber auch die Einführung des Fernsehens, verliehen der empirischen Medienwirkungsforschung enorme Impulse, was in den 1950er und 1960er Jahren in eine zweite Phase der Wirkungsforschung mündete.

Der „Wendepunkt“ (Schenk 2002: 30) in diesen Allmachts-Vorstellungen wird häufig mit der berühmten Studie „The people’s choice“ von Lazarsfeld, Be-

57 „Die erste Phase der Medienwirkungsforschung war vom Glauben an die Allmacht der Medien geprägt. Man glaubte, vom Inhalt der Medien direkt, linear und monokausal auf eine bei allen Rezipienten identische Wirkung schließen zu können“ (Kunczik/Zipfel 2001: 287). Der *stimulus-response*-Ansatz besagt in diesem Sinne, dass Inhalte der Massenmedien eine identische Reaktion der einzelnen Rezipienten im vom Kommunikator intendierten Sinne bewirken.

58 „Dessen Wirkungsmodell basiert auf einem materialistischen Konzept der menschlichen Psyche, das die Existenz innerpsychischer Zustände negiert. Menschliches Verhalten besteht danach aus Reaktionen auf äußerliche Reize“ (Eichhorn 1996: 93).

59 „Paradigmenwechsel von der Allmachts- zu der Ohnmachtstheorie der Medien“ (Bonfadelli 2000: 29).

relson und Gaudet (1944) beschrieben. Diese Forschergruppe beschäftigte sich im Umfeld der US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1940 mit der Frage nach der Abhängigkeit individueller Wahlentscheidungen von individuell bevorzugten Medien; überraschend für sie selbst, stellten Lazarsfeld und seine Kollegen fest, dass in ihrer Untersuchung eine Verbindung zwischen diesen Variablen nicht feststellbar war. Zwei Drittel der befragten Personen hatten bereits ein halbes Jahr vor der Wahl ihre Entscheidung getroffen, nur rund ein Zehntel der Befragten änderte durch Mediennutzung ihre Wahlabsicht, bei der Mehrheit führte die Mediennutzung zu einer Kristallisierung, Verstärkung und Bestätigung. Der zentrale Befund dieser Studie war: Personen, die viel über den Wahlkampf in den Medien erfuhren, gingen mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Wahl, die Berichterstattung führte aber eher zu einer Verstärkung der Wahlentscheidung, eine Veränderung der Meinung fanden Lazarsfeld und seine Kollegen nur in acht Prozent aller Fälle.

Die Forschergruppe hatte zudem gefragt, ob sich die Befragten auch direkt von anderen Personen Rat holten oder selbst Rat gaben. Es zeigte sich, dass die Ratgeber einen erheblich größeren Ausschlag für die Wahlentscheidung gaben, als die Massenmedien. Diese Ergebnisse zeigten also wirkungsschwache Medien und souveräne Rezipienten, in der Forschung wird dieses Paradigma bis in die 1970er Jahre als Modell der „minimal effects“ (Klapper 1960) bezeichnet. Die Kernidee war, dass die Menschen aktiv in den massenmedialen Kommunikationsprozess eingreifen, Botschaften selektiv auswählen und Wirkungen der Medien eher durch die Merkmale des Publikums selbst als durch die Botschaft bestimmt werden. Massenmedien würden somit primär bestehende Einstellungen verstärken und nur selten Einstellungsänderungen hervorrufen. Das Wirkpotential der Medien bliebe aber, so die These, bei noch nicht eingeführten Themen hoch, bei denen die Rezipienten noch kaum fest gefügte Einstellungsstrukturen besitzen (Klapper 1960: 53). So wurden die Massenmedien in den folgenden Michigan-Studien zu den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen der 1950er und 1960er als Einflussquelle weitgehend ignoriert (Campbell et al. 1960).

Das neue Paradigma ging also von wirkungsschwachen Medien und souveränen Rezipienten aus, auf die die Medienbotschaften nicht mehr unmittelbaren Zugriff besitzen. „Begründet wurde dies in psychologischer Hinsicht durch Bezugnahme auf kognitive Konsistenzmechanismen: Menschen schützen sich vor Medieneinflüssen, indem sie selektiv sich nur solchen Medienbotschaften aussetzen und wahrnehmen, die nicht im Widerspruch zu den bereits vorhandenen Einstellungen stehen. Soziologisch wurde dies durch das Konzept der sozialen Gruppe ergänzt: Die Bindung an Bezugsgruppen erklärt die wichtige Funktion der interpersonalen Kommunikation einerseits und andererseits die starke Rolle der Meinungsführer. Medienbotschaften erreichen darum ihre Publika nur indirekt über einen Zweistufenfluss via Meinungsführer“ (Bonfadelli 2000: 12).

So spielten eben auch in der Studie von Lazarsfeld die persönlichen Ratgeber die größte Rolle bei der Wahlentscheidung. In einem Modell zur Interpretation verknüpfte er auf Basis seiner Ergebnisse die informelle mit der Massenkommuni-

nikation; nach dem *Zweistufenfluss der Kommunikation (Two-Step-Flow-of-Communication)* wirken die Massenmedien zweistufig: „(1) Opinion-Leader werden von den Medien erreicht und beeinflusst und (2) Opinion-Leader geben diesen Einfluss weiter an die *Opinion-Follower*, die sich davon beeinflussen lassen“ (Merten 1999: 362). In den 1960er Jahren wurde dieser Ansatz aber wieder verworfen, es hatte sich gezeigt, dass er die *direkte* Kommunikation von Massenmedien zu Rezipienten vernachlässigte und, dass nicht jeder Ratsuchende Teil einer sozialen Gruppe ist. Auf der anderen Seite zeigten sich aber auch die Möglichkeiten sogenannter *virtueller Meinungsführer*, die mit Medienpräsenz Prominenz und auch Glaubwürdigkeit aufbauen konnten, und so als Ratgeber von Personen fungierten, die eben nicht so stark in Gruppen integriert waren.⁶⁰

Die Lazarsfeld-Studie „The people’s choice“ kann aber auch gleichsam als Wendepunkt in der Betrachtung der *Ziele* der Wirkungsforschung gesehen werden: „Während die auf dem mechanistischen Stimulus-Response-Modell aufbauenden Kritiker und Befürworter der Massenmedien versuchten, die Konsequenzen der Massenkommunikation für die Gesellschaft auszuloten, also durchaus makrosoziologische Bezüge herstellten, interessierte sich die *empirisch* orientierte Massenkommunikationsforschung vornehmlich für die Wirksamkeit, d. h. für die *Wirkungen* von Aussagen der Massenkommunikation für den einzelnen Rezipienten“ (Schenk 2002: 32).

Ein weiterer wichtiger Lerneffekt aus diesen Erfahrungen war die Abkehr vom Modell des passiven Publikums hin zu einem aktiv agierenden Rezipienten, Katz und Foulkes (1962) bringen dies auf den Punkt: Nicht mehr die Frage *Was machen die Medien mit den Menschen?* stehe im Vordergrund, sondern deren Umkehrung *Was machen die Menschen mit den Medien?*. Aus diesen Überlegungen leitet sich der *Uses and Gratifications-Approach* ab: Medien, so die These, werden darum genutzt, weil sich der einzelne Rezipient einen Nutzen daraus verspricht. Medienbotschaften werden somit betrachtet als „Wirklichkeitsangebote des Mediums, mit denen der Rezipient entsprechend seiner aktuellen Bedürfnislage recht subjektiv umgeht“ (Burkart 2003: 6).

In dieser Phase wandte sich die Forschung also von den starken Medienwirkungen und direkten Einstellungsänderungen ab. Ins Zentrum rückte nun immer mehr die Frage nach den Informationsleistungen der Massenmedien und ihrem

60 Als Gegenposition dazu Schenk: „Der in letzter Zeit bei vielen politischen Themen und gesellschaftlichen Problemen gewonnene Eindruck, wonach sowohl Politiker als auch Journalisten zu wenig die Meinungen und Ansichten der Bürger ‚treffen‘, ja geradezu ‚an den tatsächlichen Problemen vorbeireden‘, mag verursacht sein durch eine mangelhafte Berücksichtigung der interpersonalen Meinungsbildung, wie sie sich in den Netzwerken des Alltags vollzieht. Der Blick auf die ‚Medienbühne‘, auf der Politiker, Eliten und Journalisten gesellschaftliche Probleme medienwirksam behandeln, ja instrumentalisieren (Kepplinger 1992), verdeckt, dass Menschen in ihrer persönlichen Umgebung durchaus ihre eigenen Ansichten und Meinungen zu den relevanten Dingen besitzen und äußern, sich nicht von der Mediendarstellung ‚blenden‘ lassen. Die Ergebnisse der prominenten Columbia-Studien sind somit auch heute noch aktuell“ (Schenk/Rössler 1994: 293)!

Potential zur Stimulation von Partizipationsbereitschaft.⁶¹ „Schon in der klassischen Wahlstudie ‚Voting‘ stellen die Autoren fest, dass eine wesentliche politische Funktion der Massenmedien in der Vermittlung von Informationen besteht. Das wachsende Interesse an dieser Funktion in der US-amerikanischen Wirkungsforschung zu Beginn der 1970er Jahre ist beispielhaft für eine breite Entwicklung in den Sozialwissenschaften. Chaffee und Hochheimer (1983) zufolge wurden zu diesem Zeitpunkt vermehrt Forscher mit journalistischem Hintergrund in der Kommunikationswissenschaft aktiv, zu denen auch Maxwell McCombs und Donald Shaw gehörten. Ihre Forschungsaktivitäten waren weniger von dem Interesse geleitet, einen persuasiven Einfluss der Medien nachzuweisen, als zu überprüfen, wie gut es Journalisten gelingt, ihre Rezipienten zu informieren“ (Eichhorn 1996: 12).⁶²

3.1.3 Dritte Phase: Moderate Medienwirkungen

Die 1970er Jahre markieren durch die Wiederentdeckung starker Medieneffekte einen erneuten Paradigmenwechsel in der Forschung. Die Gründe für die neue Perspektive sind vielfältig: Zum einen liegen sie in der raschen Verbreitung des Bildmediums Fernsehen und zum anderen in der Entwicklung neuer Theorien, die den Fokus sowohl auf neue, vorab kognitive Wirkungsphänomene als auch auf neue Einflussprozesse wie Agenda-Setting oder die Kultivierung (Gerbner 1998) von Realitätsvorstellungen legen. Eine zentrale Rolle in dieser dritten Phase der Medienwirkungsforschung spielt eben auch das in dieser Arbeit diskutierte Konzept des Agenda-Setting.⁶³

61 Mit ein Grund dafür war neben der Problematik massenmediale Wirkungen überhaupt nachzuweisen, eben auch ein neues Partizipationsverständnis an Politik. In den Bemühungen der Bürgerrechtsbewegung in den USA und den Studentenrevolten in Europa wird deutlich, dass sich die Beteiligungsmöglichkeiten am politischen Prozess nicht nur auf den Wahlvorgang beschränken müssen, sondern, dass es auch effektive informelle Partizipationsmöglichkeiten gibt (Eichhorn 1996: 11). Siehe dazu speziell die Ausführungen zur Responsivität und Partizipation im Kapitel Demokratietheorie.

62 „Chaffee (1980) termed it the change from a persuasional paradigm to a journalistic paradigm: The former would evaluate communication practices in terms of their effectiveness in mobilizing people; the latter would see the role of the media as providing people with information needed to make informed choices on public affairs“ (Takeshita 1997: 19).

63 McCombs: „This is not to say that newspapers do not influence their readers, or that newspapers' editorial endorsements have no influence on the outcome of elections. They do! But the once massive influences ascribed to the news media, influences enshrined in such labels as the ‚bullet theory‘ or ‚hypodermic theory‘ of mass communication, have been replaced with more moderate views of mass media impact. One of these newer perspectives, which guides this discussion of public opinion, is the agenda-setting role of mass communication. The difference between this view and other, older views of powerful media effects is summed up in political scientist Bernhard Cohen's remark that the media may not tell us what to think, but they tell us what to think about“ (McCombs et al. 1991: 7).

Die Vorreiter der Agenda-Setting-Forschung waren Maxwell McCombs und Donald Shaw mit ihrer Chapel-Hill-Studie (1968). Ausgangspunkt ihrer Studie war die Bedeutung, die 100 eingeschriebene Wähler in Chapel Hill, einer US-amerikanischen Kleinstadt, den Wahlkampfthemen der Präsidentschaftswahl 1968 zwischen Nixon und Humphrey beimessen, mit der Berichterstattung der lokal verfügbaren Medien zu vergleichen. Informationen über Wahlkampfthemen – so ihr Ausgangspunkt – würden umso besser gelernt werden, je mehr Beachtung diese Themen in der Medienberichterstattung erhalten. Darauf aufbauend stellten sie die Hypothese auf, dass die Medien einen bestimmenden Einfluss auf die Agenda, die *Tagesordnung*, von Wahlkämpfen haben: Ihre Ergebnisse bestätigen dies auch, McCombs und Shaw fanden einen starken Zusammenhang zwischen der Nennung von Wahlkampfthemen durch die Befragten und der Medienberichterstattung. Die Autoren erkannten aber ebenso *große* Unwägbarkeiten in ihrer Studie: (1) In Wahlkampfzeiten ist das Interesse an politischen Themen besonders hoch, (2) die Befragten waren bzgl. ihrer Wahlentscheidung noch unentschieden und dürften darum auch ein hohes Bedürfnis nach für die Wahlentscheidung relevanten Informationen haben⁶⁴ und (3) arbeiteten McCombs und Shaw mit einer sehr kleinen Stichprobe von 100 Personen, reliable Schlüsse waren also nur sehr bedingt möglich. Ihre Conclusio aus der Chapel-Hill-Studie war aber dennoch, dass die Themenpräferenzen des Publikums durch die Berichterstattung der Medien bestimmt werden, McCombs und Shaw sprachen den Medien also eine *Thematisierungsfunktion* zu. Aufschlüsse über einen Wirkprozess fanden sie in dieser Studie aber keine. Aus diesen Aussagen lässt sich folgern, dass die Medien als starker Wirkungsfaktor akzeptiert werden. Ob wir damit auch von *mächtigen Medien* sprechen können, die im gesellschaftlichen System unabhängig von anderen Faktoren *Macht* ausüben können, bleibt dabei aber offen. Die Frage stellt sich, ob Medien aktiv Themen setzen oder passiv als Vermittler von Informationen dienen. Die Chapel-Hill-Studie sieht bei den Medien keine aktive Rolle. Wer aber setzt die Agenda für die Massenmedien, und wie? Der begrenzten Aussagefähigkeit ihrer Studie waren sich die beiden Autoren aber wohl bewusst: „The existence of an agenda-setting function of the mass media is not *proved* by the correlations reported here, of course, but the evidence is in line with the conditions that must exist if agenda-setting by the mass media does occur“ (McCombs/Shaw 1991: 24).

Die beiden Forscher konstatieren in ihrer Ausgangsthese eigentlich einen starken, direkten Medieneffekt. In ihrer Untersuchung – und auch vorgreifend: weitere Studien in dieser Forschungsrichtung – zeigten, dass diese Annahmen von starken, direkten Medieneffekten ganz im Sinne dieser dritten Phase der moderaten Medienwirkungen relativiert werden mussten. „Wenn die Agenda-Setting-Hypothese Gültigkeit beanspruchen will, so kann dies nicht für alle Personen in

⁶⁴ In einer weiteren Entwicklung führte das dann zu Weaver und McCombs Konzept des Need-for-Orientations.

allen Situationen in gleichem Maße der Fall sein“ (Eichhorn 1996: 64).⁶⁵ Und McCombs (1993: 3) bringt es auf den Punkt: „Agenda setting is a theory of limited media effects“. Im Laufe der Agenda-Setting-Forschung wurden dann auch ganz erhebliche Differenzierungen der anfänglich recht einfachen Agenda-Setting-Hypothese notwendig.

Wichtig für unsere Fragestellung ist v. a. der politische Hintergrund⁶⁶ dieser ersten Agenda-Setting-Studie, auf den die McCombs und Shaw (1991: 25) auch in ihrer Abschlussbemerkung aufmerksam machen: „Subsequent studies of communication behavior and political agenda-setting must consider both psychological and sociological variables; knowledge of both is crucial to establishment of sound theoretical constructs. Considered at both levels as a communication concept, agenda-setting seems useful for study of the process of political consensus“.⁶⁷ Nach dieser ersten Studie (Siehe dazu auch McCombs/Masel-Walters 1976) entwickelte sich die Agenda-Setting-Forschung sehr rasch zu einem der aktivsten Bereiche der Kommunikationsforschung. In einem Überblicksaufsatz attestiert Swanson (1988: 603) McCombs und Shaw, dass der Begriff und die Forschungen zum Agenda-Setting zwar großteils auf ihrer Arbeitslinie beruhen („how the prominence that news media give to an issue affects the public’s perception of the issue’s importance“), zwei weiteren Pionieren der Agenda-Setting-Forschung, Everett M. Rogers und James Dearing, spricht er aber zu, dass die beiden Autoren erst die Agenda-Setting-Forschung in einen größeren gesellschaftlichen Fokus eingebettet haben, „encompassing not only studies of media effects on individuals’ agendas but also the extent to which public policy responds to media and individuals’ agendas“.⁶⁸

65 „Some word of cautions are in order, however. Audience agenda-setting research has become so recognized that it has become almost synonymous with powerful political effects of media. We should be careful to note that agenda-setting effects are not necessarily powerful, consequential, and universal. Real-world events such as wars and shifts in the economy are more likely to command the agenda than are fluctuations in media coverage. In terms of impact on audiences, news sources may be far more influential than are stories under media control“ (McLeod et al. 1993: 137).

66 Siehe dazu auch McLeod: „Political communication research has traditionally played a central role in research on the effects of mass media“ (McLeod et al. 1993: 130).

67 „Durch die Festlegung der ‚wichtigen‘ Themen, die in der Gesellschaft diskutiert werden und die für politisches Handeln relevant sind, leisten die Massenmedien einen Beitrag zum *Konsens* in der Gesellschaft“ (Eichhorn 1996: 14).

68 Zu einem genaueren Überblick siehe auch u. a. Burd (1991), Dearing/Everett (1996), Ehlers (1983), Gandy (1991), McCombs (1994), McCombs (2004), McCombs/Shaw (1993), McCombs et al. (1997b), Protesch/McCombs (1991), Rogers/Dearing (1988), Rogers et al. (1993), Swanson (1988) oder Tankard (1990).

3.2 Das Konzept des Agenda-Setting

Das Konzept⁶⁹ des Agenda-Setting sieht einen direkten Zusammenhang zwischen der Themenstruktur der Massenmedien und der Themenwahrnehmung der Bevölkerung. Die Wirkungen der Medienberichterstattung liegen also demnach nicht in der Veränderung von Meinungen, Einstellungen oder Werten der Rezipienten, sondern im Potential, die Politikpräferenzen der Wähler bzw. Bürger, aber auch der politischen Akteure selbst zu beeinflussen, indem die Medien durch Häufigkeit und Umfang der Berichterstattung über ein bestimmtes Issue das Publikum dazu veranlassen, bestimmte politische Probleme für wichtiger zu halten als andere, „agenda setting is a theory about the transfer of the elements in the mass media’s picture of the world to the elements in the pictures in our heads“ (McCombs 2000a: 1). Bei McCombs erkennen wir einen kausalen Zusammenhang zwischen der Medien-Agenda und der Public-Agenda, also der Themenstruktur der Medien und der Diskussionsstruktur der Öffentlichkeit, der öffentlichen Meinung: „The priorities of the media agenda influence the priorities of the public agenda“ (1), Massenmedien beeinflussen den Grad der Wichtigkeit, der einem Thema von den Rezipienten in der öffentlichen Diskussion zugemessen wird. Die zentrale These des Agenda-Setting-Ansatzes ist also die Frage, ob die bevorzugte Behandlung bestimmter Themen in den Medien dazu führt, dass die Rezipienten diese Themen für *wichtiger* (salienter) halten, als andere? McCombs (et al. 1997b: 7) nennt diesen Aspekt die „signal function of mass media“.⁷⁰ Agenda-Setting soll dabei aber als dynamischer Prozess betrachtet werden, der auf einer „ständigen Realitäts-Re-Rekonstruktion des Publikums (aufgrund der Berichterstattung der Massenmedien) beruht“ (Rössler 1997: 105). Die Relevanz eines Themas für die Bevölkerung und dessen Berücksichtigung in den Medien beeinflussen sich im Zeitverlauf wechselseitig.⁷¹

69 Wir wollen uns bei der Begriffsverwendung an Rössler halten, der sich ausführlich mit der Frage des Fehlens einer expliziten „Agenda-Setting-Theorie“ beschäftigt. Bereits früh beklagte man sich über das Fehlen einer sorgfältig ausgearbeiteten Theorie des Agenda-Setting (Vgl. Kraus/Davis 1976; Schönbach 1984; Tankard 1990). Rössler (1997: 60) spricht von einer „Hypothese mit empirischem Anspruch“ und schlägt die Verwendung der Begriffe *Hypothese*, *Annahme* oder *Konzept* vor, die wie bei ihm auch in dieser Arbeit „keine Unterscheidung in wissenschaftstheoretischer Hinsicht“ darstellen, sondern sich lediglich auf den „jeweiligen sprachlichen Verwendungszusammenhang“ beziehen soll.

70 „Through their day-by-day selection of news stories and decisions about how to display those stories, the editors of our newspapers and the producers of our local and national television news programs provide us with significant cues about what are the important issues of the day“ (McCombs et al. 1991: 7).

71 Gonzenbach (1992) analysiert in einer Zeitreihen-Analyse zum Issue *Drogen* die Agenden der Medien, der Öffentlichkeit und des US-amerikanischen Präsidenten über einen Zeitraum von 1985 bis 1990. Dabei beobachtet er, dass die Medien die verschiedenen Themen zeitlich sowohl vor der Öffentlichkeit, als auch vor dem Präsidenten aufgreifen und auf ihre Agenda bringen. Diese werden dann von Präsident bzw. Öffentlichkeit gespiegelt und wieder an die Medien zurückgefunkt (Vgl. Rössler 1997: 123-124).

Wir halten zur Klärung fest, dass wir Agenda-Setting-Effekte nicht nur im Transfer von der Medien-Agenda auf die Public-Agenda erkennen können, sondern, dass Agenda-Setting jeden Transfer von Saliienz (Wichtigkeit s. u.) von einer Agenda auf eine anderen beschreiben kann: „Agenda-setting theory is about the transfer of salience from one agenda to another“ (McCombs 1994: 118). Wir werden uns in dieser Arbeit auf die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien beschränken.

Agenda-Setting Effekte erkennen wir – das zeigen Analysen in demokratischen Systemen in den vergangenen mehr als 35 Jahren auf allen Kontinenten: „more than 400 published empirical investigations worldwide“ (McCombs 2004: 37) – in den verschiedensten demokratischen Systemen. Mit den historischen Entwicklungen der Agenda-Setting Forschung seit den Anfängen vor rund 35 Jahren mit der Chapel-Hill-Studie werden wir weiter unten fortfahren, nur soviel, „agenda-setting theory has continued to evolve for more than 35 years because it complements and is compatible with a variety of other ideas in the social sciences“ (86). Oder aus deutscher Perspektive: „Diese These ist zweifellos das etablierteste Modell, das die Medienwirkungsforschung bisher hervorgebracht hat“ (Marcinkowski 1998: 9).⁷² Und weiter: „Die Agenda-Setting-Theorie wird als wichtigste Perspektive der neueren Wirkungsforschung betrachtet“ (Bonfadelli 2004: 3). Für die enorme Bedeutung und Etablierung dieses Ansatzes in der Kommunikationswissenschaft spreche, so Rössler (1997: 61), auch die Tatsache, dass es „inzwischen sogar eine Studie über die Forschungsrichtung selbst und deren Veröffentlichungen“ von Rogers et al. (1993) gibt.⁷³ Dennoch sollten wir ebenso im Auge behalten, dass aus den neueren Studien der Agenda-Setting-Forschung immer klarer wird, dass hier beträchtliche Variationen existieren, die mit intervenierenden Variablen zu tun haben, die Prozesse einerseits abhängig sind von den Merkmalen des Publikums (Informationsniveau, Aufmerksamkeit, Interesse), andererseits von der Art der Issues (obstrusive/unobstrusive issues). Darauf kommen wir zurück.

72 Und, so Marcinkowski weiter, es gebe keinen Zweifel daran, dass den Massenmedien die Fähigkeit besitzen, „die Politikpräferenzen der breiten Öffentlichkeit zu formen, in dem sie durch Häufigkeit und Umfang der Berichterstattung das Publikum dazu veranlassen, bestimmte politische Probleme für wichtiger zu halten als andere“ (Marcinkowski 1998: 9). „In considering this agenda-setting role of the news media, it is important to note that the influence of newspapers and broadcasters is limited primarily to influence the salience of an issue. The play of an issue does not necessarily influence the distribution of opinion on an issue. But it Can! But increasingly there is evidence that it can! [...] The agenda-setting role of the news media focuses on the salience of opinions, not their direction.“ [...] „In this sense, the news media are the parents of public opinion on many issues. They give birth to issues, and they have some influence on the direction of their offspring“ (McCombs et al. 1991: 9).

73 Ebenso finden wir bei Rössler (1997: 13-14) aber auch eine umfangreiche Zusammenstellung kritischer Stimmen zum Konzept des Agenda-Setting: Die Anmerkungen reichen dabei von methodischen Mängeln in zahlreichen Studien bis zu Warnungen vor der unkritischen Annahme, „Agenda-Setting sei ein pauschaler und unspezifischer Medieneffekt“.

Die zentrale Frage, die wir uns im Konzept des Agenda-Setting immer wieder stellen müssen, ist die nach der *Wichtigkeit* (Salienz), die einem bestimmten *Thema* (Issue) beigemessen wird. Die Schlüssel-Variablen sind dabei also *Salienz* und *Issue*. Diese wollen wir näher betrachten.

3.2.1 Salienz

Salienz ist der Grad an relativer Wichtigkeit, mit dem ein Issue auf der Agenda wahrgenommen wird.⁷⁴ Der Grad der Salienz zeigt dem Publikum, aber auch Akteuren des politischen Systems oder auch den Medien selbst, welche Issues *ganz oben auf der Tagesordnung* stehen, also von besonderer Dringlichkeit sind. Auf der Medien-Agenda ist die Salienz von Themen durch Kategorien wie Aufmachung, Platzierung, Größe der Headline und Länge des Beitrages, Häufigkeiten (Wiederholung) und inhaltlichen Kriterien wie z. B. den Nachrichtenfaktoren empirisch inhaltsanalytisch zu bemessen, die Public-Agenda bzw. die Rezipienten werden schon seit Beginn der 1930er Jahre mit den Methoden der Demoskopie erhoben. Die bekannteste dabei ist die Gallup-Frage nach den wichtigsten Themen des Tages: „What is the most important problem facing the country today“ (McCombs 2004: xii)?

Die Medien geben – so die gängige These der Agenda-Setting-Forschung – also durch Platzierung, Größe oder Wiederholung die Wichtigkeit bestimmter Issues für das Publikum vor und werden dadurch zu einem großen Grad zum Strukturgeber der Public-Agenda, was wiederum bedeutet, dass die Medien-Agenda die erste Stufe zur Formung von öffentlicher Meinung ist (Vgl. Pross/McCombs 1991: 2).⁷⁵ McCombs (2004: 2) drückt es noch deutlicher aus, damit werden wir uns aber erst später weiter beschäftigen: „The News media set the public agenda“.

Eingeteilt wird der Begriff der Salienz in vier Bereiche: (1) die *Perceived Community Salience* beschreibt die von einer Person in der Öffentlichkeit wahrgenommene Wichtigkeit eines Themas, die (2) *Interpersonal Salience* befasst sich mit der Häufigkeit, mit der eine Person mit anderen über ein Thema spricht, die (3) *Intrapersonal Salience* beschreibt die persönliche Wichtigkeit eines Themas und die (4) *Perceived Media Salience* ist die Wahrnehmung der Bedeutung, die ein Thema in den Medien einnimmt (Eichhorn 1996: 17-18).

74 „Salience is the degree to which an issue on the agenda is perceived as relatively important“ (Dearing/Everett 1996: 8).

75 „Through their day-by-day-selection and display of the news, editors and news directors focus on attention and influence our perceptions of what are the most important issues of the day. This ability to influence the salience of topics on the public agenda has come to be called the agenda-setting role of the news media“ (McCombs 2004: 1).

3.2.2 Issue und Themenkarrieren

Der Begriff des Issue wird ins Deutsche am besten als *öffentliche Streitfrage* übersetzt, ein Issue fasst einen Problembereich in einen Rahmen, der ihn von anderen Objekten der sozialen Umwelt abgrenzt. Die Gleichstellung der Begriffe *Issue* und *Thema* ist also nicht zulässig. Issues können definiert werden als „current topics and civic concerns“, oder als „social problem, often conflictual, that has received media coverage“ (Dearing/Everett 1996: 63). Ein Issue fasst den größeren Hintergrund von Ereignissen. Dazu zählen u. a. Interpretationen, zusätzliche Informationen, Handlungsmuster, verschiedene Perspektiven auf ein Problem. Ein Issue bezieht sich immer auf öffentliche Geschehnisse, die die Gesellschaft betreffen, „wir können Issues als ‚quasi-hierarchische‘ Netzwerke betrachten: d. h. wir werden für ein Thema immer mindestens ein weiteres, übergeordnetes finden. Allerdings wird es nicht immer möglich sein, genau ein hierarchisch übergeordnetes Thema festzulegen. Beim Vergleich mehrerer Issues ist es wichtig, auf der gleichen Hierarchiestufe zu bleiben. Die Kategorisierung von Themen reicht von der Konzentration auf Einzelereignisse bis zu relativ breit gefächerten Themenbereichen“ (Eichhorn 1996: 15-16). Um *erfolgreich* zu sein, sollten Issues möglichst weitläufig definiert werden, um möglichst vielen Personen die Identifikation zu erleichtern, weit reichende soziale Konsequenzen sollten genannt werden, und das Issue sollte als einfaches Problem dargestellt werden, dessen rasche Lösung sowohl wichtig als auch realistisch ist.⁷⁶

Was macht ein Thema zum Issue – Issues-Management

Auf dem Weg eines Themas zum Issue muss ein Thema zuerst definiert und dann als Problem etikettiert werden, dem sich das politische System annehmen sollte. Zum Issue wird ein Thema erst, wenn es in der politischen Öffentlichkeit als Problem erscheint. Ein Thema braucht, so Gerhards und Neidhardt, einen Namen, es muss glaubwürdig sein und einen realen Bezug haben. Folgende

76 *Themen der Kommunikation und Beiträge zu Themen der Kommunikation*: „Beiträge sind Tagesereignisse, die mit Bezug auf ein Thema und seine bisherige Geschichte Informationswert (Neuigkeitswert) reklamieren müssen. Dass dies nur beschränkt möglich ist, haben auch die Themen eine begrenzte Lebensdauer. Sie verlieren an Aktualität, verblassen, können aber unter Umständen in neuen Situationen reaktualisiert werden, wenn zum Beispiel neue Beiträge möglich oder neue Konsensbereitschaften sichtbar werden. Typisch werden Themen (wie auch Probleme) nur kreiert, wenn Beiträge (Problemlösungen) schon in Sicht sind. Sie werden kreiert (was oft Namensgebung erfordert), um Beiträge anbringen zu können. Die politische Kultur der Demokratie erleichtert dies, indem sie Themenkreation schon als politisches Verdienst anrechnet und als Beitrag die Forderung genügen lässt, dass *andere* das Problem lösen. [...] In diesem Zusammenhang fällt das ‚Entgegenkommen‘ der Zeitungen auf. Sie versehen Berichte über Forderungen und Appelle oft mit Überschriften, die den Eindruck erwecken, es handele sich um Tatsachen“ (Luhmann 2000: 294).

Strategien können dabei angewendet werden: Durch die Konkretisierung eines Themas durch die Herstellung von Betroffenheit oder durch die Abstraktion eines Themas durch die Einbindung in einen größeren Zusammenhang. „Die Dringlichkeit eines Problems und seiner Lösung wird noch erhöht, wenn es gelingt, eine Verschärfung des Problems in der Zukunft zu unterstellen“ (Gerhards/Neidhardt 1993: 73). Weiter zugespitzt wird ein Issue durch die Markierung bestimmter (konkreter) Ursachen und Verursacher und die Identifizierung von Adressaten, die verantwortlich für die Lösung des Problems sind oder sein sollten. Im Zuge dieser Entwicklungen muss sich der Akteur, der das Issue vertritt, dann auch selbst als *vertrauenswürdig* legitimieren. Dies kann mit folgenden Strategien geschehen: (1) über Begriffe oder Namen, „gelingt es über die Bezeichnung als Akteur bereits, sich einen allgemein geteilten Wert anzueignen, steigt die eigene Glaubwürdigkeit“ (75); (2) über die Rekrutierung von prominenten und vertrauenswürdigen Personen oder (3) über empirische Indizien für die Problemdeutung.

Die Eigendynamik öffentlicher Meinungsbildung geschieht im Widerstreit zwischen verschiedenen Perspektiven auf Problemdeutungen (Konkurrenz), „eine gewisse Ordnung kann allerdings dadurch entstehen, dass Meinungsantagonismus zu deutlich polarisierten Meinungssyndromen führt. Die Vielzahl von Meinungen ist dann auf ein pro und contra reduziert“ (77).

Die Lebenszeit eines Issues

Die öffentliche Aufmerksamkeit für einzelne Issues fokussiert nicht sehr lange Zeit, sogar wenn diese Issues signifikante Wichtigkeit für die Gesellschaft besitzen. Mit der Frage, wie lange sich ein Issue im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit halten kann, um politischen Druck zur Lösung des Problems zu erzeugen, haben sich in den vergangenen Jahren namhafte Autoren beschäftigt. Wir wollen hier zwei Konzepte herausgreifen, das Modell des *Issue-Attention-Cycle* von Anthony Downs (1972/1991), das von der ökonomischen Theorie der Politik inspiriert ist und das Modell der *Themenkarrieren* von Niklas Luhmann (1971).⁷⁷

Issue-Attention-Cycle nach Anthony Downs

In seinem Modell identifiziert Downs (1991: 27) einen systematischen *Issue-Attention-Cycle*: Issues erhalten für kurze Zeit Prominenz, verbleiben für diesen Zeitraum in der öffentlichen Aufmerksamkeit und verschwinden dann – obwohl meist noch weitgehend ungelöst – schrittweise aus dem Zentrum, „gradually fade from the center of public attention“. Konkret sieht Downs fünf Phasen: die (1) *pre-problem stage*, (2) *alarmed discovery and euphoric enthusiasm*, (3) *realizing the*

⁷⁷ Ein drittes Modell, das für diese Fragestellung interessant scheint, ist die *Theorie der Schweigespirole* von Elisabeth Noelle-Neumann (2001).

cost of significant progress, (4) *gradual decline of intense public interest* und (5) *post-problem stage*. In der ersten Phase finden wir noch kein öffentliches Interesse an einem Problem, lediglich Experten bearbeiten dieses Thema. Durch eine Serie dramatischer Ereignisse (in einer aktualisierten Version würde Downs wahrscheinlich Begriffe wie *Public Relations* oder *Pseudo-Events* in diese zweite Phase einbauen) wird die Öffentlichkeit plötzlich auf das Issue aufmerksam und erkennt darin ein *besonderes* Problem. Dies löst Druck auf die politischen Akteure aus, Lösungsmöglichkeiten zu finden. In dieser zweiten Phase sind die Öffentlichkeitsarbeit der Interessenvertreter des Issue und das Agenda-Setting der Massenmedien ausschlaggebend für den *Erfolg*. In der dritten Phase erhält die Öffentlichkeit Feedback von diesen politischen Akteuren; die von den politischen Entscheidungsträgern angebotenen Lösungsmöglichkeiten signalisieren der Öffentlichkeit hohe Kosten, wenn nicht gar Einschnitte sozialer, infrastruktureller oder finanzieller Art (oder auch den Verlust von Annehmlichkeiten) für die gesamte oder bestimmte Teile der Bevölkerung. In der vierten Phase erkennen immer mehr Menschen, wie schwierig, kostspielig etc. die Lösung dieses Problems wäre. Drei Reaktionen setzen ein: „Some people just get discouraged by thinking about the problem; Others feel positively threatened by thinking about the problem; so they suppress such thoughts still others become bored by the issue“ (29). Die öffentliche Aufmerksamkeit für dieses Issue nimmt ab, sie lenkt sich aber auf ein neues Issue, das gerade Phase 2 betritt. In der fünften Phase gerät das Issue in ein Übergangsstadium, in *Schwebe*. Wir erkennen nun weniger Aufmerksamkeit, aber das Issue stand schon einmal im Rampenlicht und ist der Öffentlichkeit dadurch bekannt. „For one thing, during the time that interest was sharply focused on this problem, new institutions, programs, and policies may have been created to help solve it. These entities almost always persist and often have some impact even after public attention has shifted elsewhere“ (27).

Issues, die einmal Prominenz und Aufmerksamkeit erlangt haben, werden immer wieder sporadisch im öffentlichen Interesse auftauchen, oder wichtige Aspekte werden von anderen Problembereichen aufgegriffen und werden so wieder Teil des *Issue-Attention-Cycle*. „Therefore, problems that have gone through the cycle almost always receive a higher average level of attention, public effort and general concern than those, strike in pre-discovery stage“ (29-30). Ein Issue muss dramatisch und aufregend sein, um das Interesse des Publikums anzusprechen, es muss Nachrichtenwert besitzen (dazu später mehr). Downs versteht unter Issues auch eine Art *Entertainment* – „As such, it competes with other types of entertainment for a share of each person’s time“ (30). Ein Issue muss sich mit vielen anderen Konkurrenten den Selektionsweisen und Darstellungsregeln der Massenmedien aussetzen, sei es den Sport-Nachrichten, dem Wetterbericht oder auch dem täglichen Horoskop.

Themenkarrieren bei Niklas Luhmann

In der Perspektive von Luhmann durchlaufen politische Themen eine Themenkarriere – beginnend bei einer latenten Phase, dem Durchbruch eines Themas,

dem Kulminationspunkt und dem Verdrängen des Themas durch neue Themen.⁷⁸

In der ersten Phase, der *Latenzphase*, ist das Thema nur einer bestimmten Teilöffentlichkeit bekannt, die sich intensiv damit beschäftigt. In dieser Phase ist noch in keiner Weise abzusehen, ob das Thema jemals vom politischen System behandelt werden wird, „oft mangelt es an einem Begriff, wie z. B. ‚Ozonloch‘, ‚Waldsterben‘ oder ‚Rinderwahn‘, der es dann einem Thema ermöglicht, seine Karriere zu beginnen. In diesem Zustand der Latenz kann ein Thema lange einen ‚Dornröschenschlaf‘ fristen, bevor der richtige Zeitpunkt für die Karriere eines politischen Themas gekommen ist“ (Peters 1998: 22). Nur wenige Themen kommen über diese erste Aufmerksamkeitsschranke hinweg. In der zweiten Phase, der *Kreationsphase*, widmen einige Wenige dem Thema Zeit, Ressourcen und Kontakte, um es bei den Mächtigen im politischen System bekannt zu machen. Das Thema wird von etablierten Medien aufgegriffen und wird – *dank* der Themenstrukturierungskompetenz der Massenmedien – zu einem Thema der öffentlichen Diskussion; das Thema ist nun öffentlich bekannt. In der *Modephase* (Phase 3) bzw. dem *Kulminationspunkt* (4) hat das Thema die Chance, auf die Policy-Agenda aufgenommen und in eine politische Entscheidung transformiert zu werden. Das Problem dabei ist die Zeitknappheit, ein Thema schwimmt nur kurz auf der Modewelle. In dieser kurzen Zeitspanne muss das Thema auf die Agenda der politischen Entscheidungstätigkeit gebracht werden, denn danach folgt die *Ermüdungsphase* (5), in der erste Bedenken oder negative Erfahrungen kommuniziert werden können. Das Thema verliert rasch an Popularität und wandert wieder an die Peripherie des Themenpools. Nur wenige Themen finden ihren Höhepunkt in der Umsetzung im politischen System. Viele Issue-Karrieren enden bereits an der Peripherie, sie werden von anderen Themen verdrängt. Nur wenige Issues finden Aufnahme auf die Agenda der politischen Entscheidungstätigkeit (Vgl. Luhmann 1971; Beyme 1997; Peters 1998; Marcinkowski 2002).

3.2.3 Wirkungskonzepte und Wirkmodelle des Agenda-Setting-Ansatzes

DeGeorge (1981) erkennt in seinen Ausführungen drei unterschiedliche Ebenen für Agenda-Setting-Effekte, nämlich (1) das *Awareness*-Modell, (2) das *Salience*-Modell und (3) das *Priorities*-Modell. Das (1) *Awareness*-Modell geht davon aus, dass die Betonung von Themen in den Massenmedien dazu führe, dass ein Rezipient auf eben dieses Thema aufmerksam gemacht wird. Das wirft natürlich Fragen danach auf, wie ein Thema beschaffen sein muss, um eben diese Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Welche Mechanismen wirken dabei? Stehen dabei die Eigenschaften von Themen im Vordergrund oder sind es spezielle Charakteristika des Rezipienten, die ein Thema im Gegensatz zu anderen in den Mittelpunkt stellt? Das (2) *Salience*-Modell rekuriert darauf, dass je mehr über ein Thema in

78 Vgl. dazu auch Marcinkowski (2002: 87) und Beyme (1997: 81).

den Medien berichtet wird, desto wichtiger wird es in der Einschätzung des Rezipienten. Folgende Forschungsfragen stellen sich dabei: Aus welchem Grund sollte ein Individuum der Meinung sein, dass Themen, über die öfter berichtet wird, wichtiger sind als andere? „Eine Erklärung könnte darin bestehen, dass man einen unterbewusst ablaufenden Beeinflussungsprozess annimmt. Plausibilität verleihen dieser Annahme unter anderem Erkenntnisse der kognitiven Psychologie, die darauf hindeuten, dass einer Aussage umso mehr Wahrheitsgehalt und Bedeutung beigemessen wird, je häufiger sie rezipiert wurde. [...] Alternativ dazu ließe sich postulieren, dass der Rezipient über eine naive Theorie der Rolle der Massenmedien in der Gesellschaft verfügt, dass er bewusst den Schluss zieht, dass Medien Themen dann häufiger behandeln, wenn sie für die Gesellschaft wichtig sind“ (Eichhorn 1996: 23). Das (3) *Priorities*-Modell postuliert, dass ein Rezipient die Reihenfolge der Wichtigkeit, in der Themen in den Medien behandelt werden, bestimmt. Das Modell impliziert also wirkungsstarke und mächtige Medien und wird darum auch in der Forschung problematisch gesehen.

Diese drei Modelle bieten zwar eine Klassifikation möglicher Wirkungen an, sie geben aber keine Erklärungen dafür, wie diese Wirkungen zustande kommen. Dazu beschäftigen wir uns mit dem Konzept des *Need-for-Orientation*, einem Modell, das Weaver und McCombs im Anschluss an die 1972 publizierte Chapel-Hill-Studie entwickelt hatten. Ausgangspunkt dieser Studie bzw. das Sample dieser Studie waren ja unentschlossene Wähler, also Personen, die zwar die Absicht hatten zur Wahl zu gehen, aber dennoch noch keine Entscheidung über ihr Stimmverhalten getroffen hatten. Die Massenmedien, so die These und auch das Ergebnis, waren besonders bei diesen Unentschlossenen wichtig für die Wahlentscheidung, weil diese eben besonders sensibel auf Thematisierungseffekte reagieren würden. In einer schwer überschaubaren politischen Umwelt ist für Rezipienten besonders die Orientierungsfunktion der Massenmedien wichtig.⁷⁹

Need-for-Orientation

Das Konzept des *Need-for-Orientation* stellt für McCombs das Schlüsselkonzept für die Wirksamkeit der Massenmedien dar. Ausgehend vom *Uses-and-Gratifications-Ansatz*⁸⁰ liefert das Konzept vom Orientierungsbedürfnis einen publi-

79 Diesen Befund weisen auch Iyengar und Kinder (1987) nach: Sie erkennen bei parteiunabhängigen Testpersonen deutlich größere Agenda-Setting-Effekte.

80 In dieser Phase konzentriert sich die Forschung nicht mehr nur auf den Kommunikator und die von ihm verbreiteten Inhalte, sondern im Rahmen des „Uses and Gratifikation Approach“ gewann der aktive Umgang des Rezipienten mit den Medien an Bedeutung“ (Kunczik/Zipfel 2001: 292). „Beim Uses and Gratifications Approach wird nicht gefragt, was die Medien mit den Rezipienten machen, sondern wie und auf Grund welcher Motivation bzw. Bedürfnisse die Medien durch die Rezipienten genutzt werden. Es geht nicht wie in der Selektionsforschung um die negative Auswahl, das heißt die Vermeidung bestimmter Medieninhalte, sondern um die positive, das heißt die aktive Suche nach Inhalten, die bestimmte Gratifikation erwarten lassen“ (342). Der Uses and Gratification Ansatz postuliert also ein eigenverantwortliches Publikum mit einem freien, selbst bestimmten Umgang mit den Medien. Siehe dazu auch Rubin (1994).

kumsorientierten Erklärungsansatz für die Art und Weise bzw. die Intensität der Mediennutzung. Drei Faktoren bestimmen danach die Mediennutzung der Rezipienten, das Interesse an der Aussage, die Unsicherheit über ein Thema und der erforderliche Aufwand, den der Rezipient erbringen muss um diese Aussage zu empfangen. Den erforderlichen Aufwand stellt Weaver in unseren modernen Gesellschaften hinten, der Grad des Orientierungsbedürfnisses bestimmt sich durch die Bedeutsamkeit (*relevance*) der Information und den Grad der Unsicherheit über den Gegenstand. Die Hypothese dabei ist, dass hohes Orientierungsbedürfnis zu verstärkter Mediennutzung und zu einem ausgeprägteren Agenda-Setting-Effekt führe. Diese Hypothese ist vor allem von politischem – fast schon manipulatorischem – Interesse, speziell bezogen auf das Wählerverhalten: bei einem starken Orientierungsbedürfnis gehen die Medieneffekte laut Weaver (1991) über ein bloßes Verstärken von bereits vorhandenen Präferenzen hinaus. Die Medien bringen den Wählern Themen und Gegenstände bei, die sie nicht nur zu Wahlkampfzeiten zur Bewertung der Kandidaten und Parteien benutzen.

Spätere Überlegungen lassen McCombs auch ein „transaktionales“ Modell als eine denkbare theoretische Weiterentwicklung sehen. Damit wäre eine endgültige Trennung vom *Priorities*-Modell der spiegelbildlichen Medienwirkungen vollzogen (Vgl. Ehlers 1983: 171). Massenkommunikation und Medienwirkung werden im transaktionalen Modell als Prozess der Wechselwirkung zwischen den Interessen des Kommunikators und des Rezipienten interpretiert; wie bei einem Geschäftsabschluss wird im Rahmen eines *Handels* der für beide Seiten optimale Nutzen ausgehandelt (Vgl. Schulz 1982: 555). Bei dieser Sichtweise handelt es sich gleichsam um die Einbeziehung verschiedener *Rückkoppelungsschleifen* in den *Uses-and-Gratifications*-Ansatz, denn beide Parteien erwarten, annähernd gleiche Werte auszutauschen und daraus Nutzen zu ziehen.

Mit der Annahme, das Medienangebot bestimme bereits in einer früheren Phase in gewissen Umfang die spätere Mediennachfrage und umgekehrt, d. h. Medienangebote, die sich nicht an den Bedürfnissen des Publikums orientieren, können kaum mit Rezeption bzw. Wirkung rechnen, erhält man das *dynamisch-transaktionale* Modell der Medienwirkungsforschung.⁸¹ Sobald das Bedürfnis des Publikums – oder was man dafür hält – ein Faktor des Medienangebots wird, kann einerseits nicht mehr von einseitigen Medienwirkungen ausgegangen werden, andererseits wird bei näherem Blick auf das Publikum deutlich, dass Thematisierung und Themenstrukturierung nicht nur durch Medien beeinflusst wird. Die große Bedeutung der interpersonalen Kommunikation für die Meinungsbildung veranlasste Erbring, Goldenberg und Miller (1980) dazu, die „Themensensibilität“ der Mediennutzer und deren Bedingungen in den Mittelpunkt der Agenda-Setting-Forschung zu rücken.

81 Siehe dazu Früh (1991) und Früh/Schönbach (1982)

In Anschluss an diese Studie wurden noch weitere intervenierende Variablen aus dem *Uses-and-Gratifications*-Ansatz eingeführt, die der „Überprüfung der Modifikation von Agenda-Setting-Effekten durch persönliche Motive“ (Eichhorn 1996: 99) dienen sollten. Und auch die kognitiven Charakteristika von Individuen fanden schlussendlich ihren Weg auf die Liste der intervenierenden Variablen in der Agenda-Setting-Forschung. Das Agenda-Setting-Wirkmodell entwickelte sich also immer weiter entlang einer Linie, die stark von Heiders (1958) attributionstheoretischen Überlegungen aus dem Jahr 1958 geprägt war: „Will man die Ursache der Handlungen eines Menschen erforschen, sind drei Variablenkomplexe von Bedeutung: die äußeren Umstände, die Motivation und die Kompetenz einer Person – also ihre Fähigkeit, eine Handlung auszuführen“ (Eichhorn 1996: 99).

Intervenierende Variablen und Faktoren für Agenda-Setting-Wirkungen

Sehr früh wies die Agenda-Setting-Forschung darauf hin, dass eine Reihe von Randbedingungen und intervenierende Variablen den Agenda-Setting-Effekt beeinflussen können, bestimmte Rahmenbedingungen und Faktoren wie Themenprägnanz, Medienspezifika, Präsentationsunterschiede, Media-Dependenz oder – wie bereits erwähnt – das Orientierungsbedürfnis der Rezipienten müssen dabei berücksichtigt werden. In der Forschung wurden weitere intervenierende Variablen thematisiert, u. a. folgende: Thematisierungseffekte sind bei denjenigen Personen hoch, die für bestimmte Themen schon vorher sensibilisiert waren (*issue sensibility*). Bei neuen Themen ist die Agenda-Setting-Wirkung besonders bei sensibilisierten Personen hoch, bei eingeführten Themen setzt sich die Nutzung vor allem bei noch nicht sensibilisierten Rezipienten in Agenda-Setting-Effekte um. Die ausschließliche Nutzung eines Mediums erhöht dessen Agenda-Setting-Effekt (Media-Dependenz). Die Nutzung verschiedener Medien hingegen verwischt mögliche Effekte, sofern keine hohe Konsonanz in der Berichterstattung besteht. Die direkt erfahrbare Umwelt hat einen größeren Einfluss auf die Agenda bei den Rezipienten als der Agenda-Setting-Effekt der Massenmedien. Tageszeitungen scheinen im politischen Bereich stärkere Thematisierungsfunktionen auszuüben als das Fernsehen. Verschiedene Formate und Präsentationsmerkmale spielen dabei eine Rolle. Agenda-Setting-Effekte sind auf nationaler Ebene stärker als auf lokaler (Vgl. Bonfadelli 2004: 13-14).

Ebenso steht das Agenda-Setting-Konzept seit seiner Einführung vor dem bekannten Ursache-Wirkungs-Problem, so Schenk und Rössler (1994: 264): „Kommt eine Übereinstimmung zwischen dem politischen Problembewusstsein der Bevölkerung mit dem Inhalt der Medienberichterstattung durch den Einfluss der Medienagenda auf die Publikumsagenda zustande, oder orientiert sich umgekehrt die Medienberichterstattung am Problembewusstsein der Bevölkerung“?

3.2.4 Media-, Public und Policy- Agenda: Der Agenda-Setting-Prozess⁸²

Eine Agenda bestimmt die Rangordnung von Issues in einem bestimmten Kontext⁸³, „every social system must have an agenda if it is to prioritize the problems facing it, so that it can decide where to start work“ (Dearing/Everett 1996: 1). In unserer Beschäftigung mit dem Konzept des Agenda-Setting befassen wir uns im Besonderen mit drei verschiedenen Agenden, die im Zusammenspiel von Gesellschaft bzw. Öffentlichkeit, Massenmedien und Politik tragende Rollen spielen: die Medien-Agenda, die Public-Agenda und die Policy-Agenda.⁸⁴

Massenmedien und die Medien-Agenda

Im Konzept des Agenda-Setting strukturieren die Massenmedien die Themen, die in der Öffentlichkeit behandelt und diskutiert werden. Luhmann (1996: 11) versteht unter Massenmedien alle Einrichtungen der Gesellschaft, die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen. Weitere Merkmale von Massenmedien sind die große Zahl und relative Unbestimmtheit der Adressaten von Medien und das Nichtvorhandensein von Interaktionsmöglichkeiten zwischen Sender und Empfängern, „Interaktion wird durch Zwischenschaltung von Technik ausgeschlossen“.

Die (politische) Öffentlichkeit ist ein riesiger *Resonanzboden* (Habermas 1990) für gesellschaftliche Problemlagen. Medien verschaffen Themen Publizität, sie signalisieren dem Publikum, welche Issues gerade *wichtig* sind, welche Politiker *gut* und welche *schlecht* sind.⁸⁵ „Das System der Massenmedien ist für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. [...] Die Verbreitung von Informationen ist in einer Gesellschaft, die eine bestimmte Größe überschritten hat, nur dann in einer effizienten Art und Weise möglich, wenn die technischen und ökonomischen Bedingungen für die Entwicklung von Massenmedien gegeben sind“ (Eichhorn 1996: 120). Massenmedien spielen aufgrund ihrer Ubiquität und ihres vielfältigen Angebots eine zentrale Rolle im Themenstrukturierungsprozess der Öffentlichkeit und auch des politischen Systems; Massenmedien berichten einerseits über diese Ereignisse und bieten dem Rezipienten so die Möglichkeit (oftmals die *einzigste* Möglichkeit), über Themen informiert zu werden. Massenmedien sind die Hauptinformationsquelle der Bürger, wenn es

82 „Agenda-setting is a political process in which the mass media play a crucial role in enabling social problems to become acknowledged as public issues“ (Dearing/Everett 1996: 22).

83 „What is an agenda: it is a list of issues and events that are viewed at a point in time as ranked in a hierarchy of importance“ (Rogers/Dearing 1988: 565).

84 Wir müssen aber in diesem Zusammenhang nochmals explizit erwähnen, dass das Agenda-Setting-Konzept für die verschiedensten Zusammenhänge einsetzbar ist.

85 „Through their day-by-day-selection and display of the news, editors and news directors focus on attention and influence our perceptions of what are the most important issues of the day. This ability to influence the salience of topics on the public agenda has come to be called the agenda-setting role of the news media“ (McCombs 2004: 1).

um gesellschaftliche, politische Issues geht, „for nearly all of the concerns on the public agenda, citizens deal with a second-hand-reality, a reality that is structured by journalists' reports about these events and situations“ (McCombs 2004: 1). Massenmedien berichten über Ereignisse und stellen dem Rezipienten *Frames* für die Einordnung dieser Ereignisse bereit.

„Aus demokratietheoretischer Sicht gehört zur Aufgabe der Medien die Generierung von öffentlicher Meinung im politischen Diskurs und die Stabilisierung demokratischer Werte und Normen in der Gesellschaft“ (Neidhardt et al. 1998: 1). Massenmedien sollen in ihrer Funktionalität folgende Anforderungen erfüllen: „(1) die Beobachtung der sozio-politischen Umwelt durch die Berichterstattung über gesellschaftliche Entwicklungen, die die soziale Lage der Bevölkerung betreffen; (2) die ‚sinnhafte Ausgestaltung der Rolle von Agenda-Settern‘, die die zentralen Probleme und aktuellen Streitpunkte sowie deren Ursachen und Lösungsmechanismen identifizieren; und (3) die Zuweisung von Verantwortlichkeit an die politischen Akteure in Bezug auf die Art und Weise ihrer Herrschaftsausübung“ (1). In diesen Funktionen, die den Massenmedien hier zugeschrieben werden, können die Massenmedien selbst den Status eines Akteurs erlangen und damit – unter bestimmten Bedingungen – das politische Agenda-Setting und die Entscheidungsfindung im politischen System beeinflussen.⁸⁶ Die Funktionen *Umweltbeobachtung* und *Agenda-Setting im politischen System* bieten den Massenmedien zudem die Möglichkeit, sowohl auf die Ereignisse im politischen System zu reagieren, als auch eigeninitiativ, Issues zur Sprache zu bringen. Die demokratietheoretischen Konsequenzen, die sich aus dieser *Machtposition* ergeben, werden wir im nächsten Kapitel diskutieren.

Massenmedien sind funktionales Erfordernis einer Demokratie, ihre Rolle ist aber nicht nur die eines Vermittlers, Massenmedien übernehmen eine aktive Rolle im politischen Kommunikationsprozess, Medien sind Umweltbeobachtungssysteme, „die auf gesellschaftliche Problemlagen und Konflikte aufmerksam machen, diese aktiv thematisieren und Verantwortlichkeiten an das politische System adressieren“ (6).⁸⁷

Der Agenda-Setting-Prozess beginnt mit einem Issue, das die Medien-Agenda erreicht. Doch dabei stellt sich bereits eine erste Frage, nämlich wie muss ein Issue beschaffen sein, um diese erste Hürde zu überwinden? Sind die Medien bei

86 „Und zeitweise gelingt es den Medien, ihre eigenen Präferenzen den Regierungen und Parlamenten auf die Tagesordnung zu setzen“ (Wimmer 2000: 585-586).

87 „Ihre Thematisierungsleistung beruht auf aktiven Selektionen und Konstruktionen: Informationen müssen gesucht, ausgewählt, bearbeitet und aufbereitet werden. Dabei ist der professionelle Anspruch, im Hinblick auf die Eigenaktivitäten unparteiisch und möglichst ‚objektiv‘ als verlässliche Chronisten des Weltgeschehens vorzugehen. Eine eigenständige Meinungsäußerung ist nur unter der Bedingung konzediert, dass eine für das Publikum deutlich erkennbare Trennung von Nachricht und Meinung eingehalten wird. Unter professionellen und berufsethischen Kriterien erhalten die Akteure im Mediensystem mit dem Genre des Kommentars ein ausdrückliches Mandat zu öffentlicher Meinungsäußerung. Indem sie ständig und erkennbar auf eigene Rechnung kommentieren, nehmen die Medien das Recht wahr, sich als politische Akteure darzustellen“ (Neidhardt et al. 1998: 10).

der Bestimmung ihrer Themenagenda frei oder von externen Einflüssen abhängig? *Wer setzt die Agenda der Medien?*, ist die Grundfrage, die hinter all diesen Einschätzungen steht.

Wer bestimmt die Medien-Agenda? Selektion und Präsentation

Medien werden immer mehr zur Voraussetzung für die Kommunikationspraxis gesellschaftlicher und politischer Akteure: Ohne Medien gibt es keine anhaltende, stabile Kommunikation zwischen den Akteuren wie auch zwischen Akteuren und Bürgern; Medien dominieren diese Vermittlungsstrukturen. Die Medien verfügen aber nur über eine begrenzte Kapazität zur medialen Übersetzung von Themen, dies führt zu einem intensiven Wettbewerb um Medienaufmerksamkeit. Und auch die Verarbeitungskapazität der Öffentlichkeit ist in Relation zur Zahl und Komplexität von Themen sehr stark beschränkt. Eine restriktive Auswahl von Themen ist damit unvermeidlich, und „der Auswahlprozess kann offensichtlich nicht einfach die Form einer Tagesordnungsdebatte haben, in der die gesamte Öffentlichkeit sich nach Prüfung möglicher Themen ein Urteil über die Prioritäten der Debatte bildet. Es muss also Formen oder Mechanismen der Auswahl von Themen und der Steuerung von Aufmerksamkeiten geben, die anders wirken“ (Peters 1994: 62). Doch, „wer setzt die Agenda der Medien? Sind es die Medien-Macher selbst, die in ihrer selbst geschaffenen Position als Inhaber der vierten Gewalt die Themenrangfolge der öffentlichen Meinung festlegen, oder muss man sich nach einer Quelle des Agenda-Setting *für* die Massenmedien umsehen“ (Eichhorn 1996: 51)?

Wir vermuten diese Selektionsmechanismen *zunächst* vor allem bei den Massenmedien selbst, die These des Agenda-Setting-Ansatzes beschreibt ja, dass die Massenmedien die gesellschaftliche Tagesordnung strukturieren. In diesem Zusammenhang wollen wir uns mit den Verarbeitungs- und Selektionsstrukturen der Massenmedien beschäftigen. Professionell mediengerecht präparierte Darstellungen besitzen größere Chancen für Publizität. Dies bevorzugt besonders Akteure mit entsprechenden Ressourcen. Aber auch strukturelle Gegebenheiten des Mediensystems und deren Ausrichtung wirken auf die Selektions- und Verarbeitungsmechanismen der Medien.⁸⁸ „The news is not a reflection of the day; it is a set of stories constructed by journalists about the events of the day“ (McCombs 1993: 11).

88 „The media have a responsibility not only to identify key issues but also to analyze the forces that have formed them and the possibilities for their resolution. Critics charge that the agenda set by the media is not broad, balanced, or meaningful. Rather it is set from the agenda of dominant institutions. Decontextualized and ahistorical presentation of issues are said to lead to issues being understood as little more than labels without consequences. Abstract issues that are difficult to portray visually, and those requiring specialized knowledge seldom found among news staffs, may have difficulty getting onto the media agenda. Lack of meaningful agenda setting may have systemic consequences in restricting governmental decisions to immediate appearances and short-term payoffs. Adoption of the media agenda, being most common among those least attached to the political system, has implications for greater system instability“ (McLeod et al. 1993: 151).

Zwei prominente Ansätze versuchen diese Selektionsmechanismen zu erklären: die Nachrichtenwerttheorie und der Gatekeeper-Ansatz. Die Nachrichtenwerttheorie richtet ihren Fokus auf die Information selbst und versucht die Selektionsmechanismen anhand von bestimmten Nachrichtenfaktoren, die den Wert einer Nachricht validieren, zu regeln. Der Gatekeeper-Ansatz wiederum legt sein Hauptaugenmerk auf die Person des Journalisten und dessen wichtigstes Bezugsfeld, die Redaktion bzw. die redaktionellen, ideologischen und ökonomischen Ausrichtungen und Restriktionen seines Arbeitgebers, also die Organisationsstrukturen, professionellen Routinen und Arbeitsweisen.⁸⁹

Empirische Forschungen haben gezeigt, dass alle Massenkommunikation, sei es bei den Printmedien oder den elektronischen Medien bei der Auswahl und der Gewichtung von Ereignissen dieselben Filtersysteme benutzt; diese Nachrichtenfaktoren sind zwar nicht als Norm oder Regel festgeschrieben, wirken aber dennoch *oft auch unbewusst* auf den Journalisten. Die erste Grundvoraussetzung ist die Ereignishaftigkeit eines Sachverhaltes, Gedanken, Programme, Absichten, die sich nicht als Ereignis präsentieren lassen haben von Beginn nur geringen Chancen. Wichtige Nachrichtenfaktoren, die den Nachrichtenwert eines Ereignisses erhöhen sind die kurze Dauer eines Geschehens, möglichst als abgeschlossene Episode; dessen räumliche, politische und kulturelle Nähe zum Betrachter; der Überraschungswert der Information im Rahmen schon eingeführter, bekannter, Themen; die Konflikthaftigkeit des Ereignisses, großer Schaden oder besondere Erfolge und Leistungen. Besonders für Bildmedien ganz wichtig ist die Personalisierung eines Ereignisses durch Einzelpersonen und durch Prominenz.

Die Nachrichtenwerttheorie und die *Gatekeeper*-Theorie beschreiben die Aufmerksamkeitsregeln und Selektionsweisen des Mediensystems gegenüber Themen und Issues, die über die Medien an den Rezipienten gebracht werden, oder eben nicht.

GATEKEEPER-ANSATZ. „Die Relevanz der Gatekeeper-Perspektive für die Untersuchung der Themenauswahl der Massenmedien liegt darin, dass sie *soziale und professionsbedingte Verhältnisse* behandelt“ (Eichhorn 1996: 148). Die zentrale Frage, die sich David Manning White in seiner Gatekeeper-Studie (1950) stellte, ist die nach den individuellen Gründen eines Journalisten für die Auswahl bestimmter Meldungen und die Vernachlässigung anderer. In den Ergebnissen erkennt White das Verhältnis erhaltener vs. gedruckter Meldungen als 11:1, die Gründe für die Nicht-Publikation einer Meldung waren zu einem Drittel die Ablehnung des Ereignisses und zu zwei Drittel die Ablehnung der Meldung über das Ereignis. White geht von einem aktiven Journalisten aus, Gründe für die Auswahl einer Meldung sind demnach die Faktoren Zeit, Platz/Länge und das Angebot mehrerer Agenturen, subjektive Faktoren für die Selektionsentscheidung sind nach White eigene Einstellungen und Erwartungen.

89 „The news agenda is also set, in part, by the traditions, practices, and values of journalism as a profession“ (McCombs 1993: 9).

In der Weiterentwicklung der Gatekeeper-Forschung stehen exemplarisch die Studien von Breed (1955) sowie Gieber und Johnson (1961) für einen passiv selektierenden Journalisten, der seine Selektionsentscheidung aufgrund externer Faktoren trifft. Solche sind die redaktionelle Linie bzw. die Linie des Verlegers, die Orientierung an größeren Zeitungen (Leitmedien, siehe *Inter-Media-Agenda-Setting*), lokale Machtstrukturen (die Einbindung von Journalisten in kleinen Gemeinden verhindere z. B. Konfliktberichterstattung) und die Größe einer Zeitung. Breed geht in seiner ersten Forschungsfrage *Newspaper Opinion Leaders and Processes of Standardization* vom normativen demokratischen Ideal der Meinungsvielfalt aus, in der Realität, so seine These, würden aber Konformität und Standardisierung der Medieninhalte herrschen. Die Frage für ihn war daran anschließend, wie diese Standardisierung denn überhaupt zustande komme. Das Ergebnis von 120 Interviews mit Journalisten war die Orientierung an Kollegen anderer Zeitungen, vor allem der kleinen Zeitungen an den großen. Konsequenz daraus sei dann eben die große Konformität der Medieninhalte. In der zweiten Frage *Social Control in the Newsroom* ging Breed vom journalistischen Ideal aus, dass die mediale Berichterstattung sich aus den Ereignissen ergebe; in der Realität aber würden die Verleger *ihre Linie* durchsetzen. Wie kann sich aber diese redaktionelle Linie durchsetzen, obwohl Journalisten häufig andere Auffassung vertreten als die redaktionelle Linie? Breeds Ergebnisse: Die redaktionelle Linie kann sich aufgrund der Sozialisation in der Redaktion (die Anpassung der Journalisten an eine Gruppe) durchsetzen. Gieber und Johnson wählten als Ausgangspunkt ihrer Studie die normative Erwartungshaltung an Journalisten, diese sollten Leserinteressen schätzen, effiziente Manager von Meldungen sein, *gut* redigieren können, ein *gutes* Verständnis von News haben und ihren Intellekt einsetzen, um eine Story relevant zu machen. Ihre Ergebnisse: Wichtig bei der Selektionsentscheidung sei eher das journalistische Handwerkszeug als das inhaltliche Interesse an der Bedeutung von Nachrichten, der Journalist eher ein passiver Gatekeeper.

NACHRICHTENWERTTHEORIE. Die Nachrichtenwerttheorie setzt in der Untersuchung medialer Selektionsprozesse nicht bei den Personen oder Institutionen an, die die Auswahl treffen, sondern bei den Nachrichten, die zur Veröffentlichung ausgewählt werden. Welche Charakteristika muss ein Ereignis haben, damit es zur Nachricht wird? Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist ein Aufsatz von Galtung und Ruge (1965) mit dem Titel *The Structure of Foreign News*. Ereignisse auf der Welt werden von Medien wahrgenommen, anhand bestimmter Selektionsfilter wählen die Medien dann Ereignisse aus und entwerfen so ein Medien-Bild von den Ereignissen auf der Welt. Dieses Bild wird von den Rezipienten durch die massenmediale Berichterstattung wahrgenommen und dadurch entsteht beim Rezipienten eine Vorstellung von den Ereignissen auf der Welt, verzerrt durch die Selektionsentscheidungen der Massenmedien. Solche Selektionsfilter werden Nachrichtenfaktoren genannt, je höher ein Ereignis mit solchen Nachrichtenfaktoren aufgeladen ist, desto berichtenswerter erscheint das Ereignis. Nachrichtenfaktoren sind die Dauer des Ereignisses (kurzfristig, langwierig), die

Dramatik des Ereignisses (z. B. Größe des Schadens), die Eindeutigkeit des Ereignisses (geringe Komplexität), die Bedeutung des Ereignisses für den Publikationsort (kulturelle Nähe), die Übereinstimmung mit Erwartungen, der Überraschungseffekt, die Anknüpfung an bereits vorhandene Berichterstattung, das Einfügen in die Nachrichtenkomposition, der Bezug zu Elite-Nationen, der Bezug zu Elite-Personen (Prominenz), Personalisierung und Negativismus (*bad news are good news*). „Nachrichten spiegeln nicht die Realität, sondern sind das Ergebnis von Selektionsentscheidungen“ (Staab 1990: 41).

Inter-Media-Agenda-Setting

Inter-Media-Agenda-Setting bezeichnet die wechselseitige Beobachtung und Orientierung der Medien untereinander. Journalisten sind ebenso Rezipienten von Medien, und sie nutzen Medien mit hohem Prestige häufiger als das Durchschnittspublikum. Für Deutschland lässt sich zeigen, dass die Meinungsführerrolle im Mediensystem bei Thematisierungsprozessen vor allem bei den überregionalen Tageszeitungen liegt. Kepplinger (1985) kommt zu dem Ergebnis, dass Journalisten vor allem die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (71 Prozent) und die *Süddeutsche Zeitung* (69 Prozent) und in etwas geringerem Maße auch die *Frankfurter Rundschau* (46 Prozent) sowie *Die Welt* (29 Prozent) als *sehr wichtig für die eigene Berichterstattung* einstufen.

Zu einer Studie von Neidhardt dazu erfahren wir im Kapitel „Responsivität“ mehr. Auch im US-amerikanischen Kontext fanden Reese und Danielian (1991) im Zusammenhang mit dem Issue *Drogen* heraus, dass besonders die Leitmedien im Printbereich andere Printmedien, aber auch die Agenden der reichweitenstarken nationalen TV-Kanäle beeinflussen. Sie schließen daran einen Blick in die Zukunft bei der Frage *Wer beeinflusst die Medien-Agenda?* an: „These questions are becoming more important given the central role of media in political life. Consequently, we need to be fully aware of all factors that set the agenda of the media, causing them to converge on certain issues, sources, and themes“ (Reese/Danielian 1991: 65).

Eine spezielle Rolle in diesen Prozessen spielen die Nachrichtenagenturen. Agenturen sind auch aufgrund schwindender Ressourcen Lieferanten für einen Großteil der Meldungen für die politische Berichterstattung und tragen so wesentlich zur Konsonanz der Berichterstattung bei. In einer Studie zur Rolle von Nachrichtenagenturen im Setzen der Medien-Agenda und daran anschließend die Rolle der Massenmedien im Setzen der Agenda des politischen Systems, kommen Whitney und Becker (1991: 236) zu dem Schluss, dass sich besonders lokale bzw. regionale Medien nach den Selektionsentscheidungen der Nachrichtenagenturen richten: „This study suggests quite strongly that the local media, at least, are influenced greatly by the decisions of a relatively few editors operating at the regional, national and international bureaus of the wire services. In other words, the agenda being presented by the media audiences is influenced by the newsgathering procedures of the media and the relationships among the media. The local media are hardly acting alone in shaping the political agenda“.

Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und die Public-Agenda

Der Begriff von Öffentlichkeit bleibt wie bereits erwähnt in der Geschichte lange Zeit relativ unbestimmt: In dieser hat der Begriff neben seiner deskriptiven Bedeutung auch einen stark normativen Anspruch. Als allgemeinen Konsens in den Theoriekonzepten können wir jedenfalls erkennen, dass Öffentlichkeit in der modernen Gesellschaft primär medienvermittelt ist, Forderungen und Meinungen der Öffentlichkeit werden nur durch die Aufmerksamkeit der Massenmedien wahrnehmbar, „öffentlich ist etwas vor allem dann, wenn es mit der ‚res publica‘ zu tun hat, wenn es alle angeht“ (Sarcinelli 2000: o. S.). Aber Öffentlichkeit ist in modernen Gesellschaften in besonderer Weise massenmedial vermittelt. „Die Öffentlichkeit richtet sich in ihrer Diskussion der Fragen von öffentlichem Interesse danach, welche Themen in den Medien am häufigsten diskutiert werden. Eine Gesellschaft lässt sich als Agglomerat einer Vielzahl von Interessengruppen betrachten. Jede dieser Gruppen sieht sich mit Problemen konfrontiert, die einer politischen Lösung bedürfen. Politische Entscheidungsträger sähen sich mit einer nicht zu bewältigenden Flut von Entscheidungen konfrontiert, wollten sie allen Bedürfnissen nachkommen. Um ihrem öffentlichen Auftrag nachzukommen, muss sich die Agenda der Politiker nach der Agenda der Öffentlichkeit richten. [...] Gehen wir davon aus, dass die Medien-Agenda diejenige der Öffentlichkeit beeinflusst, dann wird Medienberichterstattung zu einem bedeutenden politischen Machtfaktor“ (Eichhorn 1996: 41-42).

Die tagesaktuelle politische Berichterstattung der Medien beteiligt direkt – oder indirekt indem sie die interpersonale Kommunikation im Alltag mitprägt – alle Mitglieder der Gesellschaft an einer gemeinsamen politischen Realität. Dabei handelt es sich freilich um eine Medienrealität, die nach den Gesetzmäßigkeiten der Medien konstruiert ist. Wichtiger Aspekt für unsere weiteren Überlegungen ist die Vermittlungsfunktion der Öffentlichkeit, wie sie Gerhards und Neidhardt beschreiben: „An den Kommunikationsbedürfnissen eines nicht genau abgrenzbaren Laienpublikums orientiert, sammelt sie Informationen, aggregiert diese (mehr oder weniger) und gibt ‚öffentliche Meinungen‘ an das politische System weiter. Umgekehrt vermittelt sie politische Entscheidungsprozesse an dieses Publikum“ (Gerhards/Neidhardt 1993: 82).

Öffentliche Meinung

In europäischer Perspektive ergibt sich der Begriff der öffentlichen Meinung nicht automatisch aus der Addition individueller Meinungen, sie ist kein quasi-statisches Aggregat demoskopisch erhobener Bevölkerungseinstellungen und auch nicht gleichzusetzen mit der medial veröffentlichten Meinung. „Vielmehr muss sie begriffen werden als ein kollektives Produkt von Kommunikationen, das sich zwischen den Sprechern als herrschende Meinung darstellt“ (Sarcinelli 2003: o. S.). Als Träger gesellschaftlicher Ansprüche reflektiert und steuert die öffentliche Meinung sowohl Themen der öffentlichen Diskussion als auch die Einstellungen dazu. Bei van den Daele und Neidhardt (Vgl. 1996: 31) klingt das dann

so: Die öffentliche Meinung dient als Aggregat für individuelle Bürgermeinungen und sei gleichzeitig aber auch ein Konstrukt von Medienmeinungen. Also erkennen wir bereits im europäischen Kontext eine Auswahl unterschiedlicher Herangehensweisen an das Konzept der öffentlichen Meinung. Dazu gleich mehr. In der US-amerikanischen Diskussion wird die öffentliche Meinung sehr wohl als die summarische Aggregation der Bevölkerungsmeynung, die in Umfragen erhoben wird, verstanden.

Wir wollen den Bogen spannen zwischen den beiden Extrempositionen, die in Europa und in den USA vertreten werden und dann in eine weitere Differenzierung in der europäischen Diskussion eintauchen. Im US-amerikanischen Kontext begegnen wir dem Verständnis von öffentlicher Meinung als Ergebnis von Bevölkerungsumfragen als messbares, zeitpunktbezogenes Phänomen, also die Aggregation von individuellen Meinungen: „Umfrageergebnisse vermitteln uns eine Zustandsbeschreibung der vorherrschenden Meinungen innerhalb der Bevölkerung“ (Zoll 2002: 66).⁹⁰ In dieser Auffassung wird die öffentliche Meinung eben als Bevölkerungsmeynung verstanden. Wegen ihrer *guten Fassbarkeit* wird diese Form von öffentlicher Meinung auch von zahlreichen europäischen Forschern für empirische Studien verwendet. Von politischen Akteuren wird diese Bevölkerungsmeynung oft als Gradmesser für die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger verwendet, andererseits manifestiert sich die Bevölkerungsmeynung in Form von Wahlen. In beiden Fällen beeinflusst (oder restringiert) diese Form der öffentlichen Meinung das Handeln politischer Akteure.

Öffentliche Meinung als das Ergebnis komplexer Kommunikationsprozesse steht in der europäischen Tradition in einem stärker normativen Verständnis, stellvertretend seien dafür genannt Jürgen Habermas, Elisabeth Noelle-Neumann, Friedhelm Neidhardt und Jürgen Gerhards, aber auch der Amerikaner Jay Blumler. In diesem Verständnis konzentrieren sich die Vertreter auf die Entwicklung bzw. das Zustandekommen öffentlicher Meinung. Von politischen Akteuren wird die Medienmeynung oft als Ersatzindikator und Orientierungshilfe für die vorherrschenden Präferenzen in der Bevölkerung verwendet.

Mit den einzelnen Theoriekonzepten haben wir uns bereits in den Ausführungen zur politischen Öffentlichkeit beschäftigt, von den normativen Ansätzen in der Tradition von Habermas bis hin zu den systemtheoretischen Ausführungen von Luhmann. Wir wollen hier mit Kriesi (1994; 2001) nochmals die unterschiedlichen Perspektiven der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeynung herausstreichen, denn in den empirischen Agenda-Setting-Studien wird die Public-Agenda über die Bevölkerungsmeynung ermittelt, das Konzept der öffentlichen Meinung steht dabei in den theoretischen Überlegungen *lediglich* dahinter.

90 Bei Walter Lippmann (1922: 29) finden wir dazu im Gegensatz ein anderes Verständnis der öffentlichen Meinung: „The news media are a primary source of the pictures in our heads about the vast external world of public affairs that is out of reach, out of sight, out of mind“.

Die öffentliche Meinung entspricht aber nicht der Summe aller öffentlich geäußerten Meinungen, sondern stellt sich der Diskussion und dem Publikum als die herrschende Meinung dar. Geprägt wird die öffentliche Meinung sehr stark durch die veröffentlichte Meinung der Medien, da diskussionsrelevante Positionierungen und Äußerungen hauptsächlich in den Medien stattfinden. Was zur öffentlichen Meinung wird und welche Positionen sich in der öffentlichen Meinung schlussendlich durchsetzen, ist das „Resultat eines kollektiven Prozesses der Agendabildung („agenda building“)" (Kriesi 2001: 8), verantwortet von Akteuren der Politik, der Medien und dem Publikum, wobei unter den Akteuren der Politik auch etwa neue soziale Bewegungen mitsummiert werden. Im Unterschied dazu basiert die Bevölkerungsmeinung auf in repräsentativen Meinungsumfragen gemessenen Stimmungen der Wähler. Bevölkerungsmeinung und öffentliche Meinung stimmen nicht unbedingt überein, da sich nicht alle themenspezifischen Standpunkte in gleichem Maße politisch mobilisieren lassen. Öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung dienen der Politik als Indikatoren für das Handeln der politischen Akteure. Kriesis These dazu ist, dass die öffentliche Meinung vor allem bei Sachfragen mit hohem Involvement des Publikums einen zentralen Bestimmungsfaktor politischer Entscheidungsprozesse darstellt.

Ganz im Sinne der ersten Stufe des Agenda-Setting wollen wir zum Abschluss nochmals Luhmann (2000: 286) zu Wort kommen lassen, der feststellt, dass öffentliche Meinung eben nicht einstimmig oder von der Mehrheit geteilt sein muss, denn „auch gesplante öffentliche Meinung ist noch öffentliche Meinung mit der Besonderheit, dass die bestehenden Meinungsdivergenzen und entsprechenden Zuordnungsnotwendigkeiten in der weiteren Kommunikation eine Rolle spielen. [...] Die Singularfassung des Begriffs deutet jedoch darauf hin, dass nicht nur eine Menge von Meinungen gemeint ist. Die öffentliche Meinung ist zugleich ein Medium der Meinungsbildung. Sie der Heilige Geist des Systems. Sie *ist* das, was als öffentliche Meinung *beobachtet und beschrieben* wird. Man kann sie als Schein ansehen, als eine Art Spiegel, in dem die Kommunikation sich selber spiegelt“. Öffentliche Meinung ist eine Momentaufnahme (ein Schnappschuss) eines Systems, das sich in ständiger Bewegung befindet. Medium wird verstanden als eine Menge von lose gekoppelten Elementen, von möglichen Kommunikationen, die von Fall zu Fall, zu temporären festen Formen und Aussagen werden und sich dann wieder auflösen. „Man kann, wenn man die Themenfluktuationen im Medium der öffentlichen Meinung verfolgt, abschätzen, wenngleich nicht sicher voraussagen, welche Kommunikationen sie annehmen wird und welche nicht“ (287).

Politisches System und Policy-Agenda

Die Funktion des politischen Systems liegt in der Verwirklichung gesellschaftlicher Ziele durch das Treffen gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen. Um diese Ziele zu verwirklichen, entwickeln demokratische Systeme Mechanismen, um gesellschaftliche Ziele zu definieren, Konflikte zwischen verschiedenen gesell-

schaftlichen Gruppen zu lösen und Ressourcen zu verteilen.⁹¹ Wir sprechen also von der Responsivität des politischen Systems gegenüber den Wünschen, Vorstellungen und Themen der Bürger, die das politische System aufnehmen sollte. Doch wie geschieht das? Dearing und Everett (1996) stellen fest, dass politische Entscheidungsträger lediglich auf die Issues reagieren, die die Spitze der Policy-Agenda⁹² erreichen.⁹³ Dass das nicht so einfach ist, haben wir ja bereits bei der Beschäftigung mit Issues und Themenkarrieren erfahren, als wir uns die Frage gestellt haben, wie ein Issue die Policy-Agenda erreichen kann. Eine weitere Frage, die sich in Verbindung mit dem Konzept der Responsivität aber stellt, ist ob die Massenmedien die Policy-Agenda nicht nur über den Umweg von Wahlen oder der Beobachtung der Public-Agenda, sondern auch direkt erreichen können.

Nach dem Konzept des Policy-Agenda-Setting beobachten die politischen Eliten in Parteien und Parlament die Bevölkerungspräferenzen eben nicht nur anhand ihres unmittelbaren Votums in politischen Wahlen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen – was sich nach Marcinkowski (1998: 10) sowieso nur sehr bedingt anbietet – sondern auch mit Meinungsumfragen und eben auch durch die veröffentlichte Meinung in den Massenmedien. Diese veröffentlichte Meinung scheint dem politischen System als „ernstzunehmender Indikator gesellschaftlicher Interessen, Forderungen und Problemlagen“ zu dienen.⁹⁴ Bei Luhmann (2000: 296-297) dient Nicht-Informiertheit als Exklusionsmechanismus: „Politiker insbesondere können es sich nicht leisten, mittags nicht zu wissen, was morgens in allen Zeitungen stand. Es genügt natürlich präntendiertes Wissen, aber es zahlt sich aus, wenn man immer schon mehr weiß, als in den Zeitungen stand und anderen ihr Wissen erklären kann. Deswegen spielen in der Politik persönliche Netzwerke für die Weitergabe von nicht (oder noch nicht) öffentlichem Wissen eine erhebliche Rolle. [...] Gehandelt wird hier Information gegen Prestige“.

Policy-Agenda-Setting postuliert einen direkten Zusammenhang zwischen der politischen Medienberichterstattung und dem Meinungsbildungsprozess in Parteien, Regierung und Parlament und beschreibt somit eben einen direkten Kanal

91 Auch die Politikwissenschaft selbst hat in den 1970er Jahren zunehmend damit begonnen, sich mit dem Agenda-Konzept zu beschäftigen, genauer mit dem Konzept des Agenda-Building. Führend dabei waren Cobb, Elder und Ross. Aktueller dazu die Ausführungen von Dery (2000) zu „Agenda Setting und Problem Definition“. Die Grundaussage dabei ist, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, ein Thema auf der Policy-Agenda zu platzieren, eine davon ist eben die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien, unser Hauptansatzpunkt.

92 Wir finden folgende Definitionsversuche: Bei Cobb/Elder: „Political agenda might refer to the issues considered for policy action by some governmental body“ (Erbring et al. 1980: 17). Oder Policy Agenda verweist „to the issues espoused by various leadership segments, including political leaders, interest group leaders, and the media“ (Erbring et al. 1980: 17). Oder aber auch verweist sie „to those issues which reflect the concerns of a large proportion of the general public“ (Erbring et al. 1980: 17).

93 „Policy-makers only act on those issues that reach the top of the policy-agenda“ (Dearing/Everett 1996: 8).

94 „Agenda-setting can directly affect policy“ (Dearing/Everett 1996: 4).

zwischen Medien-Agenda und Policy-Agenda.⁹⁵ Je mehr Aufmerksamkeit die Massenmedien auf ein Thema konzentrieren, desto höher ist die Bedeutung dieses Themas in der Bevölkerung, und desto wichtiger ist das Thema für einen politischen Akteur zu handhaben. In der deutschen Forschungslandschaft ist diese These aber erst sehr lückenhaft untersucht worden (Vgl. Marcinkowski 1998; Sarcinelli/Schatz 2002a). Mit Policy-Agenda-Setting ist der Prozess gemeint, „through which the policy agendas of political elites are influenced by a variety of factors, including media agendas and public agendas“ (Rogers/Dearing 1988: 566). „The process of influence, competition and negotiation as carried out by issue proponents is a dynamic driving the agenda-setting-process. Most communication scholars have not conceptualized it as a political process“ (Dearing/Everett 1996: 4). Aber Dearing und Everett tun dies, „Agenda-setting can directly affect policy“; (4). Und weiter: „Policy-makers only act on those issues that reach the top of the policy agenda“ (8). Teile der deutschen Politikwissenschaft äußern sich skeptisch über den Einfluss der Medien auf die politische Agenda, so z. B. Beyme (1997: 88): „Der Einfluss der Medien in den Bereichen der symbolischen Politik erscheint groß. In der Sphäre effektiver Entscheidungspolitik, die durch die Begleitmusik von Medien eher behindert als gefördert wird, ist der Einfluss der Medien auf die Politik – je nach Entscheidungsarena zu differenzieren – eher bescheiden“. Zu dieser Thematik aber später mehr im folgenden Kapitel.

3.3 Fortschritte der Agenda-Setting-Forschung

Das Konzept des Agenda-Setting behauptet, dass Massenmedien in der Lage sind, die Aufmerksamkeit von Individuen und der Öffentlichkeit auf bestimmte Themen zu lenken. In seiner ursprünglichen Formulierung klang das noch wie die Rückkehr zu einer Theorie der mächtigen Medien, doch seit der ersten empirischen Studie von McCombs und Shaw 1968 zu den Themenpräferenzen von 100 unentschlossenen Wählern im US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf hat sich dieses Konzept entwickelt „zu einem differenzierten Ansatz, der eine Vielzahl von Bedingungen spezifiziert, die das Auftreten von Agenda-Setting-

95 „Ihre politikwissenschaftliche Relevanz bezieht diese Forschungsrichtung offensichtlich daraus, dass man den Politikpräferenzen der Bevölkerung in demokratischen Gesellschaften einen Einfluss auf das Handeln der politischen Eliten zutrauen muss, nicht zuletzt auf die politischen Parteien. Bekanntlich geht das Modell der Parteiendemokratie davon aus, dass die politischen Parteien, um mehrheitsfähig zu werden oder Wiederwahl zu sichern, die Interessen und Präferenzen der Bürger aufgreifen, aggregieren und in Entscheidungshandeln von Parlament und Regierung transformieren.“ Zusammen mit der Agenda-Setting-These der Medienwirkungsforschung führen diese Befunde der Parteienforschung zu der Annahme eines indirekten, gleichsam über die Bevölkerung vermittelten Zusammenhangs zwischen Medienberichterstattung und politischem Handeln von Parteien. Das heißt, man nimmt an, dass die Massenmedien die Vorstellungen der Bevölkerung von den wichtigsten politischen Sachfragen zumindest mitprägen, und dass die Parteien sich in ihrem Handeln an den von ihnen wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen orientieren“ (Marcinkowski 1998: 9-10).

Effekten beeinflussen“ (Eichhorn 1996: 61). Rund 35 Jahre und mehr als 400 Studien in den verschiedensten politischen Systemen weltweit später, kann der Agenda-Setting-Ansatz zu einem der *Paradigmen* der Medienwirkungsforschung gezählt werden (Vgl. Shaw/Shannon 1992: 808; Dearing/Rogers 1993; Rössler 1997: 57; Marcinkowski 1998: 9).⁹⁶

Zwei Gründe identifizieren McCombs und Shaw (Vgl. 1993: 58-59) für die große Menge an Forschungsprojekten zum Agenda-Setting: (1) die Fähigkeit, eine Fülle von Themen der kommunikationswissenschaftlichen Forschung unter einen Hut zu bringen und (2) die kontinuierliche Fähigkeit, immer neue Forschungsfragen über eine große Anzahl von verschiedenen Settings zu generieren. In der theoretischen Herangehensweise dieser Vielzahl von Studien können wir – basierend auf McCombs und Shaw – zwei Stränge erkennen: Der erste Zweig beschäftigt sich mit der Exploration von neuen Aspekten in der Massenkommunikation und der Verbindung zur öffentlichen Meinung, und im Mittelpunkt des zweiten Stranges steht die Verbreiterung des Agenda-Setting-Ansatzes mit einer Reihe von Studien, McCombs und Shaw nennen diese Arbeit „Landvermessung“ („surveyors“).

Sie unterteilen vier Phasen in der Entwicklung des Agenda-Setting-Ansatzes: Eine erste Phase der Überprüfung des Konzepts auf allgemeine Anwendbarkeit, eine zweite Phase der Formulierung kontingenter Bedingungen, eine dritte Phase der Ausweitung des Ansatzes der Agenda und eine vierte Phase, die den Fokus der Agenda-Setting-Forschung von der Medien-Publikums-Beziehung auf andere Fragen ausdehnt, insbesondere auch auf die Frage nach der Entstehung der Medien-Agenda. Die Grundfrage in den Anfängen der Agenda-Setting-Forschung war erst *Who sets the public agenda?* und unter welchen Bedingungen? Später orientierte sich die Forschung dann an den Selektionsbedingungen und -strukturen der Medien-Agenda. Bereits in dieser Zeit und mit diesen Themen lieferte die Agenda-Setting-Forschung natürlich auch starke Impulse für andere Disziplinen wie bspw. die Journalismusforschung (Vgl. 63). Auf dem *Marketplace of Ideas*, betonen sie, habe sich das Konzept des Agenda-Settings jedenfalls bewährt.

96 Eine kleine Forschungsauswahl: Iyengar/Kinder (1987): Experimental studies of TV influence on the salience of individual issues, Eaton (1989): Newspaper, TV, and news magazines influence nationally on 11 different individual issues across 42 months during the 1980s, Brosius/Kepplinger (1990): Intensive year-long study in Germany of TV news, influence on five public issues, Lasorsa/Wanta (1990): Influence of newspaper, TV news and personal and interpersonal experience on the salience of 13 public issues, Rogers/Dearing/Chang (1991): Newspapers and TV news influence on AIDS during the 1980s, Wanta/Hu (1994): Time-lag differences in the agenda-setting-effects of newspapers, TV news and a news magazine, Roberts/Ander-son/McCombs 1994: Agenda-setting influence of political ads on newspapers and TV news, Zhu/Borson (1997): Minor individual differences and major agenda-setting effects of four national issues, 1977-1984.

3.3.1 Attribute-Agenda-Setting: Die zweite Stufe des Agenda-Setting-Ansatzes

Eine konzeptionelle Weiterentwicklung erfährt der Agenda-Setting-Ansatz in der These vom *attribute-agenda-setting*. Dabei werden auf einer zweiten Ebene des Agenda-Setting die *Attribute* von Issues berücksichtigt. In der medialen Darstellung und Präsentation werden immer bestimmte Aspekte, Charakteristika und Attribute eines Issues hervorgehoben, während andere im Hintergrund bleiben, „wie es eine Agenda der Objekte gibt, so gibt es auch eine Agenda der Attribute für jedes Objekt, die in Orientierung an der relativen Salienz der Attribute aufgebaut werden kann. Sowohl die Auswahl der Objekte im Sinne des auf sie aufmerksam *machens*, wie auch die Auswahl der Attribute, um die Reflexion über diese Objekte anzuregen, beinhalten einflussreiche Agenda-Setting-Rollen“ (McCombs 2000b: 125).⁹⁷ Ähnliches finden wir dazu auch bei Ghanem (1997: 4): „The first level of agenda setting deals with the transfer of object salience from the media to the public agenda, whereas the second level of agenda setting involves two major hypotheses about attribute salience: (1) The way an issue or other object is covered in the media (the attributes emphasized in the news) affects the way the public thinks about that object. (2) The way an issue or other object is covered in the media (the attributes emphasized in the news) affects the salience of that object on the public agenda“.

Diese zweite Stufe des Agenda-Setting über Attribute fand zwar bereits in den frühen Aufsätzen zum Agenda-Setting seine Erwähnung, detaillierte Ausführungen finden wir aber erst in den 1990er Jahren.⁹⁸ In engem Zusammenhang dazu steht auch die *Schema*-Theorie: „Untersuchungen, die sich mit dem Einfluss kognitiver Schemata bei der Verarbeitung von politischen Informationen und besonders von politischen Themen beschäftigen, setzen bisher auf dem so genannten ‚Second-Level‘ des Agenda-Setting-Prozesses an“ (Tiele/Scherer 2004: 445). Diese legen die Vermutung nahe, dass im Rahmen der übergeordneten Agenda-Setting-Wirkung der Massenmedien *kognitive Schemata* eine bedeutende Rolle spielen. Es erscheint plausibel, dass Rezipienten nicht nur Einzelaspekte von Themen, sondern auch gesamte Themenbereiche, zu denen bereits kognitive

97 Im Original: „Agenda-setting as a concept is not limited to the correspondence between salience of topics for the media and the audience. We can also consider the saliency of various attributes of these objects (topics, issues, persons, or whatever) reported in the media“ (McCombs 2000a: 3)

98 Beispielsweise bei McCombs (1994), McCombs/Evatt (1995), McCombs/Bell (1996), McCombs/Estrada (1997), aber auch Page/Shapiro (1983): Die TV-Berichterstattung über „major-foreign-issues“ über einen Zeitraum von 15 Jahren beeinflusst – so ihre Ergebnisse – nicht nur die Salienz eines Issues. Die Berichterstattung war im vor aus ein *signifikanter* Gradmesser für die Richtung der öffentlichen Meinung. Bereits der Name mit dem ein Issue etikettiert wird, kann nicht nur die Salienz, sondern auch die Perspektive der öffentlichen Meinung beeinflussen.

Schemata angelegt sind, besser wahrnehmen und erinnern und diese somit im Agenda-Setting-Prozess eine besondere Wirkung entfalten können.⁹⁹

Das kognitive System des Menschen ist nicht in der Lage, Sachverhalte beliebig hoher Komplexität zu verarbeiten. Eine effektive Verarbeitung muss, so Eichhorn (Vgl. 1996: 101), Komplexität reduzieren, indem redundante Informationen möglichst vermieden und beobachtete Regelmäßigkeiten in abstrakten Modellen abgespeichert werden. Die vielfältigen Sachverhalte, denen sich der Beobachter der sozialen Umwelt gegenüber sieht, werden in Schemata integriert, die ihrerseits die Informationsaufnahme kontrollieren. Gruppen von Ereignissen werden aufgrund vergangener und neuer Erfahrung zu Issue-Schemata zusammengefasst und mit einem Etikett versehen. „Bernhards Cohen’s (1963) classic summation of agenda setting – the media may not tell us what to think, but they are stunningly successful in telling us what to think *about* [mr: Kursivierung eingefügt] – has been turned inside out. New research exploring the consequences of agenda setting and media framing suggest that the media not only tell us what to think about, but also how to think about, and consequently, what to think“ (McCombs/Shaw 1993: 65). Die gleiche Auffassung findet sich dabei auch bei dem Agenda-Setting-Ansatz zwar verwandten, aber nicht auf den gleichen paradigmatischen Grundlagen aufbauenden, Ansatz des Framing.

Die Grundidee von Framing ist, dass über die Selektion und Betonung bestimmter gedankenleitender Realitätsaspekte Themen unterschiedlich präsentiert und definiert werden können: „To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation and/or treatment recommendation for the item described“ (Entman 1993: 52).¹⁰⁰ *Frames*¹⁰¹ sind Interpretationsmuster, die helfen, neue Informationen sinnvoll einzuordnen und effizient zu verarbeiten: „Framing ist der Vorgang, bestimmte Aspekte zu betonen, also salient zu machen, während andere in den Hintergrund treten“ (Scheufele 2003: 46). Framing beschreibt die Selektion, Exklusion und Betonung spezifischer Themeneigenschaften, durch die der sachliche Gehalt eines Themas kontextualisiert oder gerahmt wird (Vgl. Marcinkowski 2002: 104). Das

99 „McCombs (1992) weist auf die enge Beziehung zwischen *Issues* und *Frames* hin, ein Begriff der in der Soziologie und Psychologie verwendet wird, um die formale Darstellung von Handlungen und Informationen zu umschreiben. Durch eine derartige konzeptionelle Anbindung lassen sich Anknüpfungspunkte zu Theorien der Informationsverarbeitung, insbesondere der Schematheorie, finden“ (Eichhorn 1996: 20-21).

100 „Beyond the agenda of attributes, there is another aspect to consider. Each of these objects has numerous attributes, those characteristics and properties that fill out the picture of each object. Just as objects vary in salience, so do the attributes of each object. Both the selection of attributes for thinking about these objects are powerful agenda-setting-roles.“ Und weiter: „In the case of the central theme, our concern is with the central forms of the picture. In the case of aspects, the frame distinguishes between what the picture includes and what is outside, a use of the term very similar to the original idea of framing in photography“ (McCombs et al. 1997b: 2 und 5).

101 Ein Frame legt eine „central organizing idea for understanding events related to the issue in question“ (Gamson/Lasch 1983: 398) nahe.

bedeutet nichts anderes, als dass durch die gewählte Perspektive der Mediendarstellung die Bewertung durch den Rezipienten bewusst oder unbewusst in eine bestimmte Richtung gelenkt wird.

Doch die Rezipienten sind dabei nicht vollkommen passiv: „Framing is communicating an idea in such a way that an audience is influenced, either intentionally or unintentionally, by the way the idea is imparted. Public communicators use framing – with or without the knowledge of doing so – to sway the way an audience understands and remembers a concept. Framing also may influence how the audience responds and acts upon the idea. For example, the way a television news station frames a political candidate in its broadcasts may influence its audience’s decision on how to vote for that candidate“ (Entman 1993: 52). Dieselben Auffassungen finden wir eben auch beim *Second level of agenda setting*.

Framing kann auch als bewusste Strategie von politischen Gruppen verwendet werden. Mit der Hilfe von Frames versuchen Akteure, sich selbst und ihre Thematik darzustellen, um so die von ihnen gewollten Aktivitäten zu motivieren und zu legitimieren. „Ein politischer Frame oder ein politisch relevantes Deutungsmuster entsteht demnach durch selektive Akzentuierung mehrerer Themenkomponenten: Es muss ein gesellschaftlicher Sachverhalt als veränderungswürdige Belastung etikettiert und damit als politisches Problem identifiziert werden (typischerweise unter Bezug auf allgemein geteilte kulturelle Werte), weiter muss eine Vermutung über mögliche Ursachen und/oder Verursacher des Problems angeboten werden; und schließlich müssen Maßnahmen zur Beseitigung oder Linderung des Misstandes vorgeschlagen und Forschungsadressaten benannt werden“ (Marcinkowski 2002: 104).

Da politische Akteure – und das gilt sowohl für wählbare politische Funktionsträger als auch für Interessensvertreter außerhalb des parlamentarischen Systems und für soziale Bewegungen – auf die Generierung öffentlicher Aufmerksamkeit über die Medienberichterstattung angewiesen sind, ist ihre mediale Präsenz in Zusammenhang mit bestimmten Issues – selbst bei negativer Konnotation – sehr wichtig. Die wiederholte Nennung von Akteuren in bestimmten thematischen Kontexten sowie damit verbundene Interpretationen der Akteursbeziehungen (z. B. im Sinne von Freund-Feind-Konstellationen oder konflikthaften Koalitionen) können bereits eine evaluative inhaltliche Aussage darstellen. Das kann insofern voller Konsequenzen für den jeweiligen politischen Akteur sein, als durch entsprechende Kombinationen von Thema, Akteur und Akteurskonstellation politische Verantwortungen zugeschrieben werden. Auf der anderen Seite müssen diese Themen aber erst die Barriere der Medien durchbrechen; so müssen sich nicht nur die verschiedenen Akteure auf bestimmte Themen konzentrieren, sondern auch die Medien Themen filtern und selektieren. Wie das geschieht, haben wir bereits oben besprochen (siehe Nachrichtenwerttheorie und Gatekeeper-Ansatz). Mit der Auswahl durch die Medien und die Publizität erfährt das Thema eine Stimulation in der öffentlichen Aufmerksamkeit und eine politische Relevanzzuschreibung. „Innerhalb von größeren Themenkomplexen kann die Auswahl oder Akzentuierung bestimmter Unterthemen oder Aspekte eine themeninterne Rele-

vanzstruktur anzeigen. Die Hervorhebung von Unterthemen oder die Akzentuierung von Themenaspekten etabliert bestimmte Interpretationen und Deutungsmuster und damit eine implizite Bewertung. [...] Empirische Arbeiten zeigen, wie durch die Verwendung unterschiedlicher Deutungsrahmen bestimmte Meinungen und Bewertungen transportiert werden können. Kepplinger et al. (1989) gehen sogar so weit, zu behaupten, dass die ‚instrumentelle‘ Gewichtung bewertungsrelevanter Dimensionen eines Themas einen stärkeren Effekt hat als die explizite Bewertung“ (Neidhardt et al. 1998: 7-8).

3.4 Zwischenbetrachtung und weitere Grundannahmen

Das Konzept des Agenda-Setting sieht einen direkten Zusammenhang zwischen der Themenstruktur der Massenmedien und der Themenwahrnehmung der Bevölkerung. Medienberichterstattung verändert demnach nicht Meinungen, Einstellungen oder Werte der Rezipienten, sondern besitzt in diesem Konzept das Potential, durch Häufigkeit und Umfang der Berichterstattung über ein bestimmtes Issue, die Wähler, politische Öffentlichkeit, Parteien und das Zentrum des politischen Systems dazu zu veranlassen, bestimmte politische Probleme für wichtiger zu halten als andere. „Agenda setting is a theory about the transfer of the elements in the mass media’s picture of the world to the elements in the pictures in our heads“ (McCombs 2000a: 1). Zentral ist dabei die Frage nach der Wichtigkeit (Salienz), die einem bestimmten Issue beigemessen wird.

Massenmedien strukturieren also die politischen Themen, die in der politischen Öffentlichkeit behandelt und diskutiert werden. Die politische Öffentlichkeit ist dabei ein riesiger *Resonanzboden* für gesellschaftliche Problemlagen. Medien verschaffen Themen Publizität. Massenmedien sind für das Funktionieren von demokratischen Gesellschaften von entscheidender Bedeutung, ihre Rolle ist aber nicht nur die eines Vermittlers, sie übernehmen eine aktive Rolle im politischen Kommunikationsprozess, sie sind Umweltbeobachtungssysteme, die auf gesellschaftliche und soziale Probleme aufmerksam machen, aktiv thematisieren und auf Verantwortlichkeiten aufmerksam machen.

Wer setzt die Agenda der Medien? Sind es die Medien-Macher selbst, die in ihrer selbst geschaffenen Position als Inhaber der *vierten Gewalt* die Themenrangfolge der öffentlichen Meinung festlegen, oder muss man sich nach einer Quelle des Agenda-Setting für die Massenmedien umsehen? Wir vermuten diese Selektionsmechanismen zunächst vor allem auch bei den Massenmedien selbst, die These des Agenda-Setting-Ansatzes ist ja, dass die Massenmedien die gesellschaftliche Tagesordnung strukturieren. Zwei Ansätze versuchen diese Selektionsmechanismen zu erklären: die Nachrichtenwerttheorie und der Gatekeeper-Ansatz. „These questions are becoming more important given the central role of media in political life. Consequently, we need to be fully aware of all factors that set the agenda of the media, causing them to converge on certain issues, sources, and themes“ (Danielian/Reese 1989: 65). Dazu mehr im nächsten Kapitel.

Policy-Agenda-Setting postuliert einen direkten Zusammenhang zwischen der politischen Medienberichterstattung und dem Meinungsbildungsprozess in Parteien, Regierung und Parlament und beschreibt somit eben einen direkten Kanal zwischen Medien-Agenda und Policy-Agenda.

„Der grundlegende Agenda-Setting-Effekt, dass ein Zusammenhang zwischen den in der Medienberichterstattung vertretenen politischen Themen und den Themengewichtungen des Publikums besteht, wird auf aggregierter Analyseebene von der Mehrzahl der empirischen Studien belegt“ (Rössler 1997: 209). Massenmedien bestimmen durch Publikationshäufigkeit und Aufmachung *mit*, welche Probleme einer Gesellschaft als besonders wichtig und daher lösungsbedürftig angesehen werden und welche Probleme vernachlässigt werden.

4. POLITIK, DEMOKRATIETHEORIE UND BEFUNDE DER AGENDA-SETTING-FORSCHUNG

Wir haben in den vergangenen Kapiteln einen umfassenden Grundstein für die eigentliche Fragestellung bzw. das Ziel dieser Untersuchung erarbeitet. Auf der Basis von Wimmers Überlegungen zur Modernisierung demokratischer politischer Systeme mit einer herausragenden Rolle der Massenmedien bei diesen Demokratisierungsentwicklungen haben wir mit dem Agenda-Setting-Konzept einen der profiliertesten Ansätze aus der Medienwirkungsforschung zur Erklärung der Verbindungen zwischen (politischer) Öffentlichkeit, Massenmedien, Parteien/Verbänden und dem Zentrum des politischen Systems, dem Parlament bzw. der Regierung vorgestellt. Verbunden werden diese verschiedensten Akteure durch für die Gesellschaft relevante Themen (Issues) bzw. die Diskussion darüber. Dabei knüpft sich bereits eine erste Frage an, nämlich wer bestimmt die Relevanz eines Themas in demokratischen Systemen? Eine erste Antwort darauf könnte ganz im Sinne der Agenda-Setting-Funktion lauten, dass die Medien die Relevanzfrage entscheiden, und zwar nach den bereits erwähnten Kriterien der Nachrichtenselektion. Das ist aber viel zu kurz gegriffen und auch erst der zweite Schritt; denn, wer und wo sind die Quellen, aus denen der Journalismus seine Themen schöpft? Welche Motive verfolgen diese Quellen um etwas aus ihnen preiszugeben? Die Grundfrage dabei lautet: Wer setzt die Agenda der Medien?

Ansetzen wollen wir die Diskussion beim Bürger, der uns in einer Vielzahl von Rollen begegnet, als Staatsbürger, als Wähler, als Rezipient, als Mitglied der politischen Öffentlichkeit (aktiv diskutierend oder passiv konsumierend), manchmal sogar als Teil der Massenmedien selbst, wenn er seinem *Ärger* über bestimmte Dinge in Form von Leserbriefen Luft verschafft. Welche Beziehungen verbinden den Einzelnen mit den Massenmedien? Ist diese Person politisch interessiert, partizipiert sie an der politischen Berichterstattung der Medien? Welche Medientypen interessieren diese Person, wie häufig nutzt sie bestimmte Medien, welche Themen interessieren sie dabei? Und daran schließt sich die Frage an, wie beeinflusst die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien diese Individuen und vor allem welche demokratietheoretischen Implikationen lassen sich daraus ableiten?¹⁰²

102 „Zahlreiche Themen werden täglich (!) auf die Tagesordnung gesetzt und hier liegen auch die problematischen Seiten dieses Subsystems: Selbstreferentielles Operieren der Medien (ihr primäres Interesse an sich selbst steht in der Medienforschung außer Zweifel) gefährde die Objektivität der Berichterstattung (bzw. gute ‚stories‘ der Journalisten machen nicht unbedingt ‚gute Bürger‘ für die Demokratie), die Flut an Informationen, Vorschlägen, Kritiken, Alternativen, Dringlichkeiten etc. kann kaum mehr gezähmt werden (Graber 1984), die Neigung zu Simplifizierungen komplexer Sachverhalte, z. B. in Richtung einer Personalisierung der Politik, begünstigen populistische Tendenzen, ein relativ hoher Prozentsatz der Bevölkerung hat mittler-

Die nächste Stufe unserer Analyse setzt bei der Möglichkeit an, die dem aktiven Bürger in der politischen Öffentlichkeit gegeben werden um politisch (im weitesten Sinne) aktiv zu werden. Wie thematisiert eine Bürgerinitiative oder eine soziale Bewegung bestimmte – für sie als Problem empfundene – Issues und bringt sie auf die Agenda des Publikums und der politischen Entscheidungsinstanzen? Neue soziale Bewegungen sind eine der Quellen, aus denen die Massenmedien schöpfen. Heißt das dann aber im Gegenschluss, dass die Medien bestimmen, welche Themen gesellschaftlich relevant sind?

Das Funktionieren von Demokratien ist, so die These, von einer grundsätzlichen Einigung über die wichtigen Themen in einer Gesellschaft abhängig, einer *kollektiven Agenda*. Wer bestimmt diese Agenda, wer setzt die Themen auf diese Agenda? Wir gehen davon aus, dass das, was die Menschen über die Politik und andere gesellschaftliche Bereiche wissen, hauptsächlich über die Medien transportiert wird, aber heißt das im Umkehrschluss, dass Medien Realität abbilden? Wir vergleichen dabei die normativen Forderungen, die an die Medien gestellt werden, mit empirischen Befunden aus der Agenda-Setting-Forschung zu den massenmedialen Funktionsmechanismen. Was sind die demokratietheoretischen Implikationen einer *Realität der Massenmedien*?

Blieben wir bei der These, dass das, was die Menschen über Politik wissen, sie fast ausschließlich aus den Medien erfahren; wie erreichen dann die politischen Organisationen das Publikum bzw. ihr Wahlvolk? Über die Massenmedien? Bedeutet das, dass politische Organisationen in unseren modernen Gesellschaften das Volk nur via Massenmedien erreichen? Und sich dabei an den Selektionsmechanismen der Massenmedien orientieren müssen?

Und wie funktionieren dann die demokratischen Prinzipien von Repräsentation und Responsivität? Wir wollen dabei Wahlkämpfe als Herzstück des demokratischen Prozesses betrachten und uns auch damit beschäftigen, wie die Verbindung zwischen politischen Organisationen und Bürgern bzw. politischer Öffentlichkeit gestaltet werden kann. Wie sind repräsentative Demokratien gebaut, um die Zielvorstellungen von Partizipation und die Praxis von effizienten Entscheidungsfindungen zu balancieren? In theoretischen Vorstellungen spielen die Medien dabei eine herausragende Rolle als intermediäre Vermittler zwischen dem Bürgerpublikum und den politischen Repräsentanten (Vgl. McLeod et al. 1993: 126).

Wir versuchen in diesem Kapitel ansatzweise den Forderungen von Wimmer (1996: 536) nachzukommen: „Eine umfassendere Theorie der politischen Öffentlichkeit ist nur in Ansätzen sichtbar: es gibt eine kaum zu überblickende Anzahl von empirischen Studien (zur Medienproduktion und deren Funktion – ‚agenda-setting‘), über die Informations- und Kontrollfunktion der Medien, über Effekte der Medien in Wahlkämpfen, über Umschichtungen des Medienkonsums von den Printmedien zu den Telekommunikationsmedien sowie deren Folgepro-

weile überhaupt keine Politik mehr auf ihrem ‚Bildschirm‘ und dann stellt sich natürlich die Frage, ab wann sich demokratiegefährdende Anzeichen einstellen würden“ (Wimmer 1996: 536).

blematik, über schichtspezifische Effekte, Tendenzen zur Medienkonzentration bzw. zu Fragen staatlicher Regulierung/Deregulierung etc., Studien zum ‚information processing‘ (schema theory) der Bürger usw. Es gilt, die verschiedenen Teilbereichstheorien zusammenzuführen und unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zu verarbeiten“.

4.1 Grundsätzliche methodische Problematik

Die methodische Problematik, der wir in dieser Arbeit begegnen, liegt in der seriösen Vergleichbarkeit der verschiedenen empirischen Studien zum Agenda-Setting-Ansatz. Wir können bei der Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien nicht von einem „simplen, ‚konzisen‘ Medienwirkungsmodell“ (Rössler 1997: 202) ausgehen. Wir begegnen bei den verschiedenen Studien speziellen intervenierenden Variablen, verschiedenen Studiendesigns, unterschiedlichen Zeitrahmen etc, kurzum „in anderen wissenschaftlichen Disziplinen übliche vergleichende Methodenstudien, die ein empirisches Standardinstrumentarium bereitstellen, auf das weitere Untersuchungen replizierend zurückgreifen können, sind kaum vorhanden“ (202). Die empirischen Befunde der Agenda-Setting-Studien können „mangels methodischer Vergleichbarkeit der einzelnen Arbeiten nur begrenzt aufeinander bezogen werden“ (208). Wir wollen dies anhand von zwei Problemen exemplarisch offen legen.¹⁰³

Die breite Masse der Agenda-Setting-Studien beschäftigt sich mit Wahlkämpfen. Gerade in solchen Zeiten aber wird besonderes Augenmerk auf hochprofessionelle politische Kommunikation und Vermittlungsstrukturen gelegt, oftmals in Kooperation mit eigens für Wahlkämpfe engagierten Akteuren; PR- und Kommunikationsprofis, die versuchen, die Berichterstattung „derart wirkungsvoll“ (203) vorzustrukturieren, dass „von originären Medieneffekten nicht gesprochen werden kann“ (203). Im politischen Alltag sind diese Mechanismen zwar ebenso zu beobachten, jedoch weitaus weniger intensiv als in Wahlkämpfen. Unser Ansatzpunkt mit dieser Problematik umzugehen ist es, uns mit diesen Studien in einem eigenen Wahlkampfkapitel zu beschäftigen, um möglichen Fehlinterpretationen bereits im Voraus entgegenzuwirken.

In diesem Zusammenhang ein ebenso kritischer Aspekt ist die Vergleichbarkeit verschiedenster politischer Systeme mit speziellen Machtstrukturen. Ein großer Teil der empirischen Studien bezieht sich auf das präsidentielle System der USA, also auf ein stark personenzentriertes System. Parteien besitzen im Gegensatz zu den parlamentarischen Systemen, wie wir sie z. B. in Deutschland oder Österreich vorfinden, keinen großen Stellenwert. Die politische Agenda wird dadurch sehr stark vom Präsidenten, aber auch von den Medien bestimmt, im Gegensatz eben zu parlamentarischen Systemen, in denen das Parlament eine wichtige

103 Zu einer umfassenderen kritischen Auseinandersetzung mit dieser Problematik sei auf Rössler (1997: 202-216) verwiesen.

Agenda-Setting-Rolle spielt. Agenda-Setting-Studien, argumentiert Rössler, „müssen, wenn sie Medienwirkungen über den amerikanischen Wahlkampf hinaus beschreiben sollen, auf ein breiteres regionales und thematisches Fundament gestellt werden“ (203). Genau dies versuchen wir, indem wir sowohl Agenda-Setting-Studien aus präsidentiellen als auch parlamentarischen Systemen ausgewählt haben. Dies werden wir an den verschiedensten Stellen immer wieder kritisch reflektieren.

Wir sind uns dieser Problematik bewusst, werden in der weiteren Arbeit immer wieder auf die Schwierigkeiten und die unterschiedlichen Ansätze der verwendeten Studien hinweisen, versuchen so aber trotzdem die Ergebnisse und Grundaussagen, der uns für unsere Fragestellung relevant erscheinenden Studien, vorzustellen, in mögliche Vergleiche einzubeziehen und kritisch zu diskutieren.

4.2 Agenda-Setting und die politische Öffentlichkeit

Wir erinnern uns, es gibt auf die Erfordernisse der verschiedenen Funktionssysteme spezialisierte Teilöffentlichkeiten, die politische Öffentlichkeit ist auf die Beobachtung der Politik spezialisiert. Die politische Öffentlichkeit ist das Produkt eines evolutionären Prozesses der Öffentlichkeit in verschiedene Teilöffentlichkeiten. Wir gehen davon aus, dass dieser Segmentierungsprozess durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien noch weiter voranschreiten wird. Zwei wesentliche Kommunikationsformen begegnen uns in der Sphäre der politischen Öffentlichkeit: auf der einen Seite die Diskussion über Themen der Politik in sozialen Kontexten und Netzwerken. Diese Diskussionen finden oft als Anschlusskommunikation über Themen, die in der massenmedialen Berichterstattung etabliert werden, statt. Auf der anderen Seite finden wir massenmediale Kommunikationen; an der *überragenden Bedeutung* der Massenkommunikationsmedien für das politische System moderner Gesellschaften lässt die Kommunikationswissenschaft *kaum einen Zweifel*. „Die politische Öffentlichkeit ist der Resonanzboden für Probleme in der Umwelt des politischen Systems, ist also die eigentliche Sphäre für die Politisierung irgendwelcher Zustände der Gesellschaft und deshalb ist zunächst nur die Frage wichtig, welche Themen sich in der politischen Kommunikation ‚institutionalisieren‘ lassen“ (Wimmer 1996: 497).

Das Konzept des Agenda-Setting betrachtet ja zuerst den Einfluss der massenmedialen Kommunikation auf die (politische) Öffentlichkeit bzw. die öffentliche Meinung, im Zentrum unserer Überlegungen stehen dabei Themen der Politik. Wir versuchen in diesem Kapitel also die Auswirkungen der massenmedialen Berichterstattung über Politik auf die Public-Agenda – in unserem Falle auf die politische Öffentlichkeit – zu beschreiben. Unsere Ansatzpunkte sind dabei die Auswirkungen bzw. Rezeptionsgewohnheiten des Publikums, das uns ja bereits in den verschiedensten Rollen begegnet ist, als Bürger, als Wähler, als Rezipient, als Mitglied einer neuen sozialen Bewegung etc.

4.2.1 Das Publikum und Befunde der Agenda-Setting-Forschung

„Als ein Axiom der modernen Medienwirkungsforschung gilt, dass Menschen sich hinsichtlich ihrer Persönlichkeitsstruktur und ihrer Wahrnehmung unterscheiden und somit das Publikum gerade nicht als undifferenzierte ‚Masse‘ betrachtet werden kann, auf die die Medien einen monolithischen Einfluss ausüben“ (Rössler 1997: 163). Dies gilt natürlich auch für das Konzept des Agenda-Setting und dessen Wirkungen: Die „fundierteste Kritik“ an einer medienzentrierten Agenda-Setting-Forschung stammt von McLuskie, der der Forschung das „weitgehende Ausblenden des Publikums“ (163) bei der Analyse der Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien vorwirft. Kritiken wie diese führten in der Agenda-Setting-Forschung dazu, nicht mehr den eigentlichen Agenda-Setting-Effekt in den Vordergrund zu stellen, sondern beeinflussende individuelle Einflussfaktoren herauszuarbeiten. Das ursprüngliche Modell von Agenda-Setting-

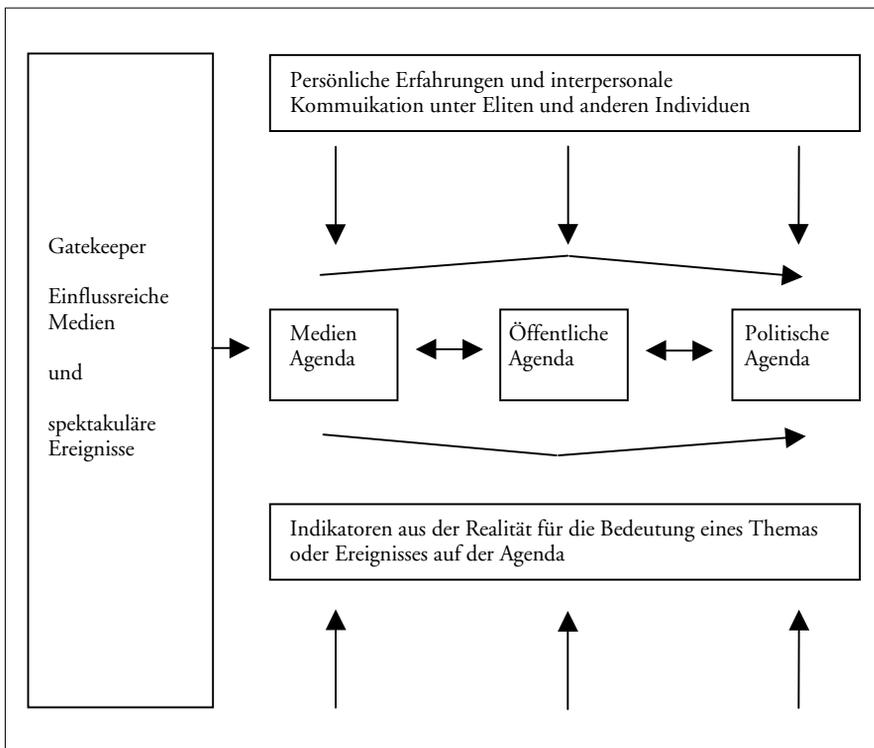


Abbildung 1: Erweiterung des ursprünglichen Agenda-Setting-Modells (Rössler 1997: 164).

Wirkungen musste also erweitert werden, wie das Schaubild von Rössler zeigt.¹⁰⁴

Wem ein Bürger vertraut, hängt auch von seiner politischen Identität ab. Je eindeutiger diese ist, desto leichter fällt es ihm, Informationen zu einem spezifischen Projekt zu bewerten und desto eher wird er fähig sein, in angemessener Frist zu einer Entscheidung zu kommen. Er braucht ja im Prinzip nur die Stellungnahme der Partei, welcher er nahe steht, zu konsultieren, um zu wissen, was er zu tun hat. Je mehr Bürger eine kohärente politische Identität besitzen, desto geringer ist mit aller Wahrscheinlichkeit die Möglichkeit der Einflussnahme der Medien auf die Meinungsbildung. Demgegenüber ist zu vermuten, dass Bürger ohne politische Identität in Bezug auf konkrete Sachfragen entweder widersprüchliche, fragmentarische oder gar keine Auffassungen haben. Solche Teilnehmer sind vermutlich besonders beeinflussbar durch die Medien. „Die Tatsache, dass sie keine fix fertigen Meinungen in Bezug auf die zur Diskussion stehenden Sachfragen haben, bedeutet allerdings noch nicht, dass sie den Medien ausgeliefert sind“ (Kriesi 1994: 241).

Wähler als Spezialform des Publikums

Eine Spezialform des Publikums stellt der Wähler dar. Bei ihm stellen wir in modernen Demokratien folgende Veränderungen fest: (1) eine Abnahme der Partei-Identifikationen, (2) zunehmende Schwankungen der Wahlergebnisse und des individuellen Abstimmungsverhaltens sowie (3) großes Misstrauen gegenüber den etablierten Parteien, u. a. mit den Argumenten einer ausufernden Bürokratie, komplizierten Entscheidungsstrukturen oder zeitraubenden Verfahren. Aber wir finden auf der anderen Seite die allgemeine Bereitschaft der Wähler zu teils unkonventioneller politischer Partizipation in spezifischen Kampagnen: Das politische Handlungsrepertoire der Bürger umfasst heute allgemein ein breites Spektrum von Aktionen, das weit über die bloße Wahlbeteiligung hinausgeht. Die neuen Aktionsformen finden sich in allen gesellschaftlichen Gruppen. Die Bürger sind durchaus bereit, sich mit politischen Anliegen zu identifizieren und sich dafür auch etwa im Rahmen von sozialen Bewegungen einzusetzen. So kann man

104 Durch das Abfragen möglicher intervenierender Variablen wird in der Agenda-Setting-Forschung normalerweise versucht, relevante Kriterien für das individuell unterschiedliche Auftreten des Agenda-Setting-Effekts zu ermitteln. „So wurde beispielsweise der Einfluss des sozialen Kontextes aufgrund statistischer Indikatoren aus der realen Umwelt operationalisiert (die allerdings genauso eine aggregierte Beobachtung für die Gesamtpopulation darstellen). Auf individueller Basis wird – neben weiteren individuellen Publikumsmerkmalen – das Orientierungsbedürfnis des einzelnen Respondenten als möglicher Einflussfaktor eingeführt. Das Konstrukt der jeweiligen Themensensibilisierung des Befragten und besonders die Rolle seiner interpersonellen Kommunikation innerhalb des Agenda-Setting-Ansatzes deuten auf die antizipierten Auswirkungen von Primärerfahrungen bzw. Primärgruppen auf die Verarbeitung von Medieninhalten hin“ (Rössler 1997: 165).

nicht von einem allgemeinen Rückgang der politischen Identitäten sprechen und auch nicht von einem allgemeinen Rückgang politischer Aktivitäten.

Der Meinungsbildungsprozess der Bürger unterliegt zwei Arten von Beschränkungen: Die Rezipienten haben (1) mit einem *Informationsdefizit* zu kämpfen und leiden (2) an einem *Bewertungsnotstand* dieser Informationen. Ersteres kommt schlicht und einfach dadurch zustande, dass sich Bürger – verursacht durch ihr knappes Zeitbudget – in der Regel mit einem Minimum an aufbereiteter Information zufrieden geben (müssen). Und dann sollten diese knappen Informationen auch noch bewertet werden. Meist geht es dabei um kollektive Entscheidungen, die sehr abstrakt sind, und die auch von Experten, Interessenverbänden, Parteien etc. konträr dargestellt werden können. Zuspitzend können wir davon ausgehen, je komplexer die Sachfrage, desto labiler die Meinung. „Angesichts ihres Informationsmangels und ihrer Bewertungsprobleme sind die Empfänger von Informationen auf die Entscheidungshilfen – Fakten und Interpretationen – angewiesen, die ihnen unter anderem die Medien vermitteln“ (240). „Der typische Wähler ist nicht besonders interessiert an politischen Issues und ist oftmals erstaunlich uninformiert. Den Wahlkampf beginnt er mit einer Präferenz, die auf einer Langzeit-Identifikation mit einer Partei beruht und er zeigt ebenso eine Tendenz, ob diese Partei sich gut oder schlecht darstellt. Aber, so Erikson (et al. 2002:45), „contemporary research claims that although the American electorate may often be uninformed, voters do make intelligent use of the information that they possess“.

Politisches Involvement

Rössler (1997: 173) merkt an, dass unter dem Begriff politisches Involvement in der Literatur meist ein „Konglomerat aus politischem Interesse, Engagement und Partizipation“ verstanden wird. Bestimmte Indikatoren oder Handlungsmuster, mit denen wir das politische Involvement von Bürgern messen können sind u. a. die Stimmabgabe bei Wahlen, die Unterstützung von bestimmten Kandidaten, die Beteiligung an politischen Diskussionen, die Nutzung politischer Medieninhalte oder – ganz allgemein – das Interesse an öffentlichen (politischen) Fragen. Das Konzept des politischen Involvement setzt nach Hüning und Otto (2002: 168-169) voraus, dass ein Mindestmaß an individuellem Politikinteresse gegeben sein muss, um eine Informationssuche beim Rezipienten auszulösen: „Aus dieser Perspektive führt ein hohes politisches Interesse in Verbindung mit einer hohen Unsicherheit zu einem stärkeren Agenda-Setting-Effekt. Ein geringes politisches Interesse mit geringer Unsicherheit¹⁰⁵ führt dagegen zu einer geringen Orientierungsbedürftigkeit und damit zu einem geringen Agenda-Setting-Effekt. Folgt man diesem Konzept, so müssten bei Wählern mit starker Parteibindung die geringsten Agenda-Setting-Effekte nachweisbar sein und bei Wechselwählern mit

105 Politische Unsicherheit wird in der Regel über die Indikatoren der Parteiverbundenheit und der Sicherheit über die Wahlabsicht operationalisiert.

starkem politischen Interesse und größerer Unsicherheit die stärksten, gefolgt von den Wechselwählern mit geringem politischen Interesse“. Wichtig in diesem Zusammenhang ist dabei die Feststellung von Eichhorn, dass die Erfahrungen, die eine Person im Verlauf ihrer politischen Sozialisation macht, ihr Involvement determinieren (Vgl. Eichhorn 1996: 101).

Zwei *plausible* Alternativhypothesen unterscheidet Rössler dazu: (1) die *attentiveness*-Hypothese postuliert, dass Personen, die gebildeter und politisch interessierter sind, „für Medienwirkungen *besonders empfänglich*“ (Rössler 1997: 173) sind; diese Personen verfolgen die Berichterstattung aufmerksamer und besitzen größere kognitive Fähigkeiten, um die präsentierten Informationen zu verarbeiten. Das (2) *cognitive framework model* prophezeit wiederum, dass eben gerade die besser gebildeten und politisch interessierten Rezipienten, Medienberichten „verstärkt Informationen aus anderen Quellen entgegenzusetzen“, daher kritischer sind und dem Medieneinfluss „weniger unterliegen“ (173). Meriten haben sich beide dieser Wirkungs-Modelle erarbeitet, beide Hypothesen werden von verschiedenen empirischen Arbeiten gestützt, „ohne dass einer von ihnen der eindeutige Vorzug gegeben werden kann“ (173).¹⁰⁶

„Da weder der Inhalt der Massenmedien noch der individuelle Nutzen der Zuwendung zur Massenkommunikation Medienwirkungen alleine erklären können, ergibt sich ein transaktionales Modell als Brückenschlag zwischen zwei aktiven Teilnehmern des Kommunikationsprozesses – einerseits den Massenmedien und andererseits den Individuen ihres Publikums – in einem Ansatz auf Basis individueller Ausdifferenzierungen. Die Agenda-Setting-Hypothese ist ein einleuchtendes Beispiel dafür, dass (und wie) die anfänglichen Ausschließlichkeits-Ansprüche von Wirkungs- und Nutzenansatz durch deren wechselseitige Integration und Erweiterung überwunden werden müssen“ (164).

Diese Sichtweise erkennt im Rezipienten einen durchaus aktiv handelnden, Situationen interpretierenden, Bedeutungen stets neu aushandelnden und definierenden Akteur. Verknüpfen wir diese Perspektive mit Daten und Interpretationen aus dem Gebiet des politischen Involvement bzw. Interesses sieht das aber etwas anders aus, bspw. geht die These vom *counterarguing* von weiten Teilen des Publikums aus, das sich passiv agierend nicht mit den präsentierten Medieninhalten auseinandersetzt. Diese These zur *Verfügbarkeit von Gegenargumentationen* unterstützt die Auffassung von Agenda-Setting als einem Medieneffekt, „bei dem nicht die Botschaften der Berichterstattung von Bedeutung sind, sondern aus Präsentationsmerkmalen die Vorstellung von Wichtigkeit gelernt wird“ (175). Fernsehnachrichten verdanken zumindest einen Teil ihrer Agenda-Setting-Wirkungen den Emotionen, die sie beim Zuschauer entwickeln. Je mehr es der Berichterstattung gelingt, Gefühle beim Befragten hervorzurufen, desto wichtiger wird das jeweilige Problem eingeschätzt. Ausgangspunkt der *counterarguing*-These war – wie bereits oben – die Fragestellung nach den individuellen Verarbeitungs- und Bewertungsmechanismen von Informationen. Die Hypothese lautete, je ge-

106 Rössler (1997: 173-174) führt detailliert die Ergebnisse der verschiedenen Studien aus.

ringer das individuelle Vorwissen (bzw. die Verfügbarkeit von Gegenpositionen) des Rezipienten über bestimmte einlaufende Informationen, desto stärker der Medieneinfluss. Erste empirische Studien bestätigten diese These zwar; spätere Untersuchungen konnten aber die Unterschiede zwischen dem aktiven und dem passiven Teil des Publikums herausarbeiten: Gegenargumentationen – so die Studienverfasser – müssten ja mit persönlichem aktivem Aufwand erarbeitet werden, gerade dies treffe auf weite Teile des Publikums eben nicht zu, „nur begrenzte Aufmerksamkeit des Publikums ohne intensive Auseinandersetzung mit den Medieninhalten sind die Regel“ (174).

Bereits in der klassischen Demokratietheorie, z. B. bei John Stuart Mill, wurde der informierte und kompetente Bürger für das Funktionieren einer Demokratie vorausgesetzt, nur den Bürgern mit einem gewissen Bildungsgrad sollte dabei das Wahlrecht zugestanden werden. In unseren heutigen Gesellschaften schließt das Wahlrecht ja fast niemanden mehr aus, wir haben es in unseren Massendemokratien mit riesigen Elektoraten zu tun, wird dabei aber das politische Interesse zu einer kritischen Variable für das Funktionieren von Demokratien? Bereits die Hälfte der Wahl-Bevölkerung nimmt das politische Geschehen nur am Rande wahr, rund 20 Prozent der Bevölkerung zählt zur Gruppe der Apolitischen. Die Daten zur Wahlbeteiligung geben derzeit in den „europäischen Ländern wenig Anlass zur Besorgnis“ (Wimmer 2000: 720), die Legitimationsfunktion von Wahlen kann aber nur akzeptiert werden, wenn eine *kritische Masse* daran beteiligt war. Dennoch sind einige Indikatoren beachtenswert und bedürfen einer kritischen Reflexion. Bürger können sich völlig folgenlos für ihren Lebensstil von der Politik verabschieden; als eine Konsequenz aus der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Für die oben erwähnten 20 Prozent des Elektorats ist das schon heute Realität. Politische Information gerät auch immer weiter in Konkurrenz zum expandierenden Unterhaltungs-Sektor, was die Gruppe der Apolitischen weiter vergrößern dürfte. Mit der fortschreitenden Entwicklung des Kommunikationssektors wird, so unsere These die Segmentierung der Publika weiter voranschreiten, die Zahl der *issue publics* wird weiter zunehmen. Welche Issues können dann noch auf einer *gesellschaftsweiten kollektiven Agenda* bestehen?

Der Prozess der Evolution politischer Systeme hin zu Demokratien ging doch davon aus, dass Gemeinwesen sich weitgehend über die Diskussion über die für eine Gesellschaft wichtigen Issues einig sind, lediglich die Perspektiven des Issues sind dabei andere, Shaw und Hamm (1997: 213) argumentieren auch in diese Richtung, „a nation is, in a sense, a collective agenda“¹⁰⁷, „with the development of recent communication technology has come an erosion of the stability of political, economic, and social triangular structures“ (221). In diesen Feststellungen

107 „As people abandon or at least deemphasize the agendas of the larger communities, they weaken the core values of sharing and compromise. They also are leaving the mass media, which come closest to reflecting these core values for the larger community. The decline of the mass media audience means there has been a drop in common focus, as audience members scurry to their own information sources. We share less, and there has been a disruption of social union“ (Shaw/Hamm 1997: 225).

steht auch die gesellschaftliche Funktion der Massenmedien als Agenda-Setter, zur Bereitstellung einer gemeinsamen Ausgangsbasis von relevanten Issues zur Diskussion. Können die Medien diese Agenda-Setting-Funktion mit der voranschreitenden Segmentierung der Publika noch weiter übernehmen? Shaws und Hamms These ist, dass sich durch die *Massenmedien* eine starke gesellschaftliche Agenda herausbildet und dadurch eine Grundübereinkunft über die wirklich wichtigen Themen, über die die Gesellschaft diskutieren sollte. Die Demokratietheorie unterstellt „some agreement on what the most important issues of the day are. In fact, any system of government can deal with only a limited set of issues or problems in a given time period. There must be not only a finite set of issues, but also a sense of the priority, or ranking, of these issues that defines an agenda to which governmental institutions can respond by authoritatively allocating resources. Knowledge of what the important issues are, and a stake in their resolution, forms the basis for discussion and participation in a larger community“ (Dearing/Everett 1996: 4).

Durch gesellschaftliche Segmentierungsprozesse schießen aber immer weitere, spezialisierte Agenden sprichwörtlich *wie Pilze aus dem Boden*, die Konsequenz daraus wäre nach Shaw und Hamm der Verlust des sozialen Zusammenhalts. Doch, wie kann eine Demokratie ohne die Verständigung über die *großen* gesellschaftlichen Probleme funktionieren? „With the decline of mass media, that community-wide agenda-setting power is in decline, with implications for holding society together by consensus“, „for leaders this means that the collective interest in general public institutions, such as schools, hospitals, and local government, has been substantially eroded. [...] This public interest is not always balanced with a willingness to compromise, as required if collective democracy is to survive in the long run. Leaders therefore must embrace the new technologies themselves to reach audiences and, more than ever, need to sell programs to their followers, not just to announce policies as if those lower in the organization simply await orders“ (Shaw/Hamm 1997: 212 und 227).

Diese Befunde klingen ja plausibel, doch finden wir in heutigen Gesellschaften wirklich Anzeichen für einen *decline* der Massenmedien? Natürlich steigen die Möglichkeiten von Subgruppen, mit Hilfe neuer Informationstechnologien zu kommunizieren, aber trotzdem sind in europäischen Gesellschaften immer noch *starke Massenmedien* zu finden, die als Agenda-Setter dienen. Shaw und Hamm geben diesen Befund aus einer US-amerikanischen Perspektive wieder, und die Entwicklung in den USA scheint wirklich in diese Richtung hin zu deuten, seit den 1980er Jahren ist in den USA eine Fragmentierung des Publikums durch das Kabel-Fernsehen zu beobachten. „As the mass media decline in audience community, they also decline in power. The ability of the mass media to stand up for civil liberties, such as civil rights in the 1950s and 1960s and womens' rights in the 1970s and 1980s, has declined as an artifact of audience inattention, and therefore government inattention“ (226). In Europa existieren *noch starke* Öffentlich-Rechtliche Rundfunksender, die ein Massenpublikum erreichen. Diese *starken* Öffentlich-Rechtlichen Rundfunkanstalten gab es in den USA nicht.

Ganz besonders für die normative Demokratietheorie scheint der Rückgang des Interesses an Politik ein schwerer Schlag zu sein, der interessierte und aktive Bürger, der sich in Diskussionsprozessen seine Meinung bildet, diese in der Kommunikation der öffentlichen Meinung zum Ausdruck bringt, so dass sich die laufende Regierungs- und Parlamentsarbeit an dieser orientieren kann, ist ja tragendes Konzept dieser Vorstellungen. Das Ideal des allseits informierten und politisch kompetenten Bürger gibt es aber nur in einer Minderheit, eigentlich weicht dieser ja von der Realität ab, denn „für den Durchschnittsbürger ist Politik ein peripherer Bereich, dem er oder sie in Normalzeiten nur wenig Aufmerksamkeit schenkt“ (Wimmer 1996: 508). Das Nichtinteresse an Politik hat aber offenbar für viele Bürger *kaum nachteilige Folgen* im Alltag, zudem scheint der Einfluss eines Einzelnen auf das Wahlergebnis angesichts der Größe des Elektorats ziemlich gering. Wimmer vermutet auch, dass das „Problem des informierten Bürgers von der Forschung dramatisiert“ (508) wird und begründet dies auf Basis der Schema-Theorie: *Eher selten* suche der „so genannte Durchschnittsbürger“ (506) *explizit* nach Informationen über politische Fragen, nebenbei nimmt er aber eine Menge an Informationen auf, welche es ihm erlauben, *halbwegs kompetente* Entscheidungen zu treffen: Die allgemeine Aussage dabei ist, dass der Bürger auf der einen Seite über das Fernsehen – bspw. in Pausen zwischen Entertainment-Programmen – Nachrichtenprogramme konsumiert, „die talking-heads in den News-Shows haben eben nicht nur oder nicht einmal primär Unterhaltungs- sondern Informationswert und wohl selten wird das Fernsehgerät abgeschaltet, wenn zwischen zwei Programmen einige Minuten Nachrichten laufen“ (506). Ebenso wird auch der weniger politisch interessierte Bürger im Alltag immer wieder in politische Diskurse verwickelt und außerdem sind die Aussagen der meisten Politiker – besonders in Wahlkampfzeiten – zu wichtigen Issues sehr allgemein gehalten und oft Nichts sagend. „Da die Wahlkämpfe erheblich auf Personen zugeschnitten, also personalisiert sind, kann der Bürger seine *Routinen der Persönlichkeitseinschätzung* ins Spiel bringen, die er sonst im Alltag auch verwendet“ (506). Zusammenfassend beschreibt Wimmer auf Basis der Schema-Theorie: „Die Durchschnittsbürger operieren mit ‚kognitiven Heuristiken‘, die es ihnen ermöglichen, von ihren demokratischen Partizipationsrechten relativ kompetent Gebrauch zu machen. Auch das überdurchschnittlich gut informierte Elektorat ist bei Wahlentscheidungen oder Abstimmungen gezwungen, die Komplexität des Wissens/der Information auf eine simple Alternative zu reduzieren“ (506-507).

Medien- und präsentationsspezifische Agenda-Setting-Effekte

Bei der Darstellung der politischen Akteure in der politischen Öffentlichkeit müssen wir folgende zwei Handlungsrationalitäten berücksichtigen: (1) Als Akteure des politischen Systems müssen diese Unterstützung für ihre Ziele optimieren und (2) stehen Themen der Politik in Konkurrenz zu anderen medialen Spielarten – v. a. des Unterhaltungs-Sektors. Als Orientierungspunkt für diesen

zweiten Punkt der Handlungsrationitäten dienen wie oben bereits beschrieben die Selektionsregeln der Massenmedien, die sowohl auf Themen der Politik wie auch anderer gesellschaftliche Bereiche Anwendung finden.

Ein zentraler Strang in der Agenda-Setting-Forschung beschäftigt sich mit der Frage, ob verschiedene Medientypen wie etwa Print- oder elektronische Medien über spezifische Wirkpotentiale verfügen. „Gewöhnlich operieren Agenda-Setting-Studien bei der Ermittlung ihrer jeweiligen Medien-Agenda auf der Basis nur eines Mediums, in der Regel handelt es sich hierbei um die Tageszeitung(en)“ (Rössler 1997: 144). Gegen diese Vorgangsweise spricht aber eine Vielzahl von Studien, die dem Medium Fernsehen aufgrund seiner Reichweite, seiner immer noch höheren Glaubwürdigkeit und der visualisierenden Vermittlung die Rolle des politischen Leitmediums zusprechen.

Die Themenagenden zwischen Print und Elektronik erweisen sich nach allgemeiner Einschätzung und auch nach der These der inhaltlichen Konvergenz als relativ homogen, darum liegt die Vermutung nahe, dass die Unterschiede weniger auf der inhaltlichen als auf der formalen Ebene der Präsentation und Darstellung zu finden sind, nach dem Motto *Das Medium formt die Botschaft*.¹⁰⁸ Fernsehen präsentiert Nachrichten in schneller Abfolge und knapper und bündiger Darstellung; TV-Nachrichten stehen unter ständigem Aktualitätsdruck, eine kontinuierliche Aufbereitung eines Issues ist meist nicht möglich. „Media coverage may accentuate the attribution of personal causation. Television often portrays politics as conflict between individuals rather than as struggles between institutions and principles“ (McLeod et al. 1993: 142). Währenddessen besitzt die Zeitung vielfältige Möglichkeiten der Aufbereitung, der Rezipient kann eine Nachricht „im eigenen Tempo lesen und wieder lesen“ (Rössler 1997: 145).

Diese technischen Charakteristika führt auch McCombs zur Erklärung der unterschiedlichen Agenda-Setting-Effekte von Fernsehen und Zeitungen an. In der Längsschnittstudie zum US-Wahlkampf 1972 ermittelte er zwei aufeinander folgende Phasen des Agenda-Setting: Zu Beginn des Wahlkampfes lässt sich lediglich ein Agenda-Setting-Effekt bei Zeitungen feststellen. Dieser Einfluss bleibt bis zur Wahl bestehen, schwächt sich aber in der zweiten Periode kurz vor dem Wahltermin etwas ab. Hier *holt* das Fernsehen *auf*; nachdem zunächst keine Effekte gemessen wurden, teilt sich das Fernsehen in der späten Wahlkampfphase die Agenda-Setting-Wirkung mit der Zeitung. McCombs bezeichnete diese unterschiedlichen Funktionen der beiden Massenmedien später als den *Schweinwerfereffekt* des Fernsehens bzw. den grundlegenden Agenda-Setting-Effekt der Tageszeitungen. Demnach würde die Publikums-Agenda grundsätzlich von der Zeitung bestimmt, während das Fernsehen nur die Top-Themen dieser Agenda neu arrangiert (Vgl. Weaver 1991; Rössler 1997: 145-146) In ihrer Studie zum Landtagswahlkampf 2000 in Nordrhein-Westfalen beobachten Hüning und Ot-

108 Ein weiterer Unterschied scheint aber auch bei den Rezipienten selbst zu liegen: „Befunde der Gratifikationsforschung zeigen etwa, dass Zeitungsleser generell als sozial aktiver, Fernsehzuschauer eher als isolierter gelten“ (Rössler 1997: 145).

to, dass die Themenorientierung in den Printmedien mit näher rückendem Wahltermin deutlich zunimmt, die elektronischen Medien starten zwar zu Beginn des Wahlkampfes auf einer hohen Ebene von themenorientierten Beiträgen, im Verlauf des Wahlkampfes müssen diese Beiträge im Fernsehen aber kräftige Einbußen hinnehmen, „schließlich treffen sich beide Medientypen bei einem Niveau von Sachbezügen in rund 60 Prozent der Beiträge“ (Hüning/Otto 2002: 195).

Als Alternativhypothese oder weiteren Erklärungsversuch formuliert Rössler (Vgl. 1997: 146), dass Politiker – je näher der Wahltermin rückt – sich zunehmend an den Mediennutzungsformen des Publikums bzw. des Wählers orientieren. Für die Bundesrepublik Deutschland belegt Schönbach diesen *Scheinwerfer-effekt* des Fernsehens, er vermutet dabei aber, dass eher die unterschiedlichen Präsentationsweisen von Inhalten für Agenda-Setting-Effekte verantwortlich sind, als medienspezifische Unterschiede. TV-Magazine wären, so Schönbach (1991: 129), ebenfalls in der Lage, Relevanz zu einem früheren Zeitpunkt zu transportieren: „Not only print media but also TV programs with greater information capacity are able to transmit issue relevance earlier than TV news. So the difference in channel capacities seems to be crucial, not necessarily the one between print and broadcasting“. Printmedien wären dennoch generell noch stärkere Agenda-Setter als das Fernsehen. Zu einem anderen Ergebnis kommen Iyengar et al. (1991: 93) bei ihren Studien zu den Agenda-Setting-Effekten von TV-News: „Network news programs seem to possess a powerful capacity to shape the public’s agenda. [...] Viewers exposed to news devoted to a particular problem become more convinced of its importance“. Die Autoren beantworten diese These an den Kriterien, die das US-Publikum zur Evaluation des Präsidenten anlegt: „The media’s agenda does seem to alter the standards people use in evaluating the president. [...] A president’s overall reputation, and, to a lesser extent, his apparent competence, both depend on the presentations of network news programs“ (95). In ihren Ergebnissen finden sie eben starke Agenda-Setting-Effekte der TV-News¹⁰⁹, und zwar besonders bei den politisch nicht so interessierten Zuschauern, „who seems unable to challenge the pictures and narrations that appear on their television sets“ (95). Das bedeutet, dass das Fernsehen besonders bei den politisch nicht sehr interessierten Zuschauern bzw. politisch weniger gebildeten Personen seine Agenda-Setting- und auch Framing-Wirkungen zeigt. Wir erkennen bei diesen zwei Ansätzen aber den Unterschied zwischen dem stark personenzentrierten Präsidential-System der USA, das sich natürlich visuell besser aufbereiten lässt, als die damals noch nicht besonders ausgeprägte Personenzentrierungen in parlamentarischen Systemen.

Ebenso interessant erscheinen in diesem Zusammenhang die Befunde der Mediawirkungsforschung zum Thema *Aufmerksamkeit* bei den verschiedenen Medientypen (Print – Elektronik) und dem daran anschließenden Lerneffekt zu sein.

109 „By ignoring some problems and attending to others, television news programs profoundly affect which problems viewers take seriously“ (Iyengar et al. 1991: 95).

„Attention is particularly important for television, where exposure takes place under very different levels of attention. In contrast, the reading of a newspaper virtually demands attention. Learning from news is enhanced at higher levels of attention“ (McLeod et al. 1993: 148).¹¹⁰

Spezielle Studien zur der Ermittlung der optimalen Wirkungsspanne zwischen verschiedenen Medienarten zeigen, dass beim Fernsehen die Verzögerung zwischen der Berichterstattung und der der Wirkung beim Rezipienten mit einer bis vier Wochen kürzer ist, als bei Printmedien mit drei bis elf Wochen (Vgl. Wanta/Hu 1994: 234). Beachtenswert ist dies besonders bei Wahlkampf-Studien.

Ein weiterer Aspekt scheinen aber auch die bereits oben angedeuteten Unterschiede in der Glaubwürdigkeit¹¹¹ der verschiedenen Medientypen zu liegen. „Zahlreiche Experimente aus der Persuasionsforschung zeigen, dass die Glaubwürdigkeit, die der einzelne einem Medium zumisst, entscheidenden Einfluss auf das Wirkungspotential der jeweils übermittelten Botschaft nimmt“ (Rössler 1997: 147). Rezipienten akzeptieren am ehesten jene Botschaften, die aus einer *glaubwürdigen* Quelle stammen. Glaubwürdigkeit ist als eine wichtige „Imagedimension“ für öffentliche Personen und Institutionen, aber auch für die Medien selbst im Verhältnis zwischen dem Bürger in seiner Rolle als Rezipient oder Wähler und den (politischen) Institutionen und den massenmedialen Vermittlern zu sehen. Einmal erworbenes Vertrauen der Politiker kann durch Diskrepanzen wieder sehr schnell verloren gehen. Medien transportieren, verstärken oder erzeugen durch ihre Themenauswahl auf der einen Seite *ein* Image des politischen Systems. In Vollziehung ihrer Nachrichtenwertlogik mit Faktoren wie Negativismus, Konflikt oder Skandal¹¹² werden vor allem die Medien verantwortlich gemacht für das

110 In einer Studie stellten McLeod et al. (1991) fest, dass die Berichterstattung und die Mediennutzung über Debatten im Präsidentschaftswahlkampf zwar nur minimales Wissen für den Rezipienten brachten, aber auf der anderen Seite das Interesse am Wahlkampf und auch die interpersonale Anschlusskommunikation in Form von Diskussionen um die Wahlentscheidung beförderten und erhöhten.

111 „Glaubwürdigkeit [...] ist als eine Eigenschaft bestimmbar, die Menschen, Institutionen oder deren kommunikativen Produkten (mündliche oder schriftliche Texte, audiovisuelle Darstellungen) von jemanden (Rezipienten) in Bezug auf etwas (Ereignisse, Sachverhalte etc.) zugeschrieben wird. Akteure werden dann als glaubwürdig wahrgenommen, wenn die Erwartung bzw. Erfahrung vorhanden ist, dass deren Aussagen bzw. ihr gesamtes kommunikatives Handeln richtig/wahr und konsistent ist“ (Bentele 1998: 305).

112 „Journalisten produzieren Nachrichten verstärkt unter dem Gesichtspunkt, hohe Einschaltquoten zu erzielen und dem Sender ein positives Image zu verleihen. Dies hat einen Einfluss auf die Nachrichtenauswahl und die -gestaltung und damit letztlich auf die Chancen einer adäquaten Informationsvermittlung. Bedenklich stimmt, dass sich im Zuge der Orientierung an Einschaltquoten teilweise ein Nachrichtenjournalismus entwickelt, für den Aktualität wichtiger ist als sorgfältige Recherche, für den drastische Bilder wichtiger sind als sorgfältige Analysen, für den Sensation wichtiger ist als politische Relevanz. [...] Solche Nachrichten tragen wenig dazu bei, dass sich die Bürger, selbst wenn sie wollen, gut informieren können. [...] Fernsehen ist ein Medium, das vor allem durch seine Bilder bei jenen Rezipienten, die nur beiläufig zuschauen, ‚ganz nebenbei‘ Bewertungen und Urteile vermittelt. Gerade weil Rezipienten häufig nicht konzentriert fernsehen, werden sie durch drastische Bilder und übertriebene Sprache (vom ‚Super-

schwindende politische Interesse des Publikums. Seit den 1960er Jahren werden in Deutschland regelmäßig Daten zur Fragen erhoben, welches Vertrauen die Bevölkerung in Politiker und politische Institutionen hat. Während z. B. dem Bundesverfassungsgericht oder der Justiz konstant hohes Vertrauen entgegengebracht wird, sind die „Werte für Parteien oder Gewerkschaften Schwankungen unterworfen und eher gering. Politischen Institutionen (Bundestag, Bundesregierung) wird mehr Vertrauen entgegengebracht als Politikern und Parteien. [...] Im Zeitablauf zeigt sich, dass das Vertrauen in führende Politiker zwischen 1977 und 1992 deutlich abgenommen hat“ (Bentele 1998: 308-309).¹¹³ Auf der anderen Seite ist Glaubwürdigkeit aber ebenso ein hoher Imagefaktor für die Medien selbst. „Übertragen auf den Agenda-Setting-Ansatz könnte man vermuten, dass die Glaubwürdigkeit der Quelle auch bei der Übernahme der Medienagenda eine Rolle spielt“ (Rössler 1997: 149). Dabei muss man aber unterscheiden, zwischen der Glaubwürdigkeit, die einem bestimmten Medientyp entgegengebracht wird, und der Glaubwürdigkeit, die einer bestimmten Sendung, einer Kolumne oder einem einzelnen Medienakteur geschenkt wird. Paradox ist, dass Rezipienten zwar angeben, den größeren Teil der für sie relevanten Informationen aus Zeitungen zu beziehen, gleichzeitig aber das Fernsehen als das wesentlich glaubwürdigere Medium zu schätzen (Vgl. 148). Auch in Deutschland zeigen Umfragen regelmäßig, dass das Fernsehen mit großem Abstand als das glaubwürdigere Medium eingeschätzt wird. Ebenso weichen Rezipienten bei der Beurteilung einer Nachricht häufig dazu aus, die Glaubwürdigkeit der Quelle, nicht jedoch den Wahrheitsgehalt der präsentierten Information zu beurteilen. In diesen Ausführungen erkennen wir die Hypothese der Wissenskluft: Medienkompetentere Personen können aus einer ständigen steigenden Menge von Informationen, die für sie relevant extrahieren und besitzen gleichzeitig die Kompetenz, die Glaubwürdigkeit einer Quelle zu beurteilen. „Die weniger Gebildeten verlassen sich (mit dem Gefühl, gut informiert zu werden) auf die massenattraktiven Rundfunknachrichten“, so die These von Brosius (1998: 23). Daraus leitet er auch einen Grund für die steigende Politik(er)verdrossenheit ab. Auf diesen Vorwurf des *bottom line*

Gau‘ bis zur ‚noch nie da gewesenen Katastrophe‘) beeinflusst, und nicht durch die faktische Information. Nachrichten konzentrieren sich auf die Berichterstattung negativer Sachverhalte und Ereignisse“ (Brosius 1998: 22-23). Gegen diese These von Brosius spricht eine Studie von Lang/Lang (1991), die sich mit dem Watergate-Skandal beschäftigte. Die Grundaussage ist, dass selbst bei höchster Glaubwürdigkeit der Medien (in diesem Falle die Washington Post) ein Thema nur Beachtung finden kann, wenn auch die berichteten Ereignisse ein Mindestmaß an Glaubwürdigkeit aufweisen. Trotz vieler Medienbeiträge war das Thema für die Bevölkerung so lange unbedeutend, wie eine gleichförmig ausgewogene Berichterstattung den Eindruck erweckte, es handle sich um das übliche *negative campaigning* im Wahlkampf. „Erst die beharrliche Fortsetzung der Berichterstattung nach Ende des Wahlkampfes konnte die Bevölkerung von der tatsächlichen Relevanz des Themas überzeugen“ (Rössler 1997: 149).

- 113 McLeod et al. attestieren ebenso einen – weiter gefassten – Vertrauensverlust der Bürger in Institutionen und deren Führer, speziell in Regierungen, Ökonomie und Journalismus (Vgl. McLeod et al. 1993: 149).

Journalismus oder *Infotainment* kontert Wimmer in überspitzter Weise, dass es gerade die Aufgabe von Journalisten wäre, politische Informationen in einer Art und Weise zu präsentieren, um eben die Aufmerksamkeit eines möglichst großen Publikums zu erreichen, und dazu gehöre auch die Anwendung gewisser *Stilmittel*.¹¹⁴ Anschließend führt er aus: Dies ist „ein Teil der mittlerweile umfangreichen, kontroversen Diskussion um die so genannte *television hypothesis*: Die Nachrichten oder auch andere politische Informationssendungen des Fernsehens befinden sich in der Tat in einem *entertainment environment* des Mediums und können da nicht herausgelöst werden; und trotzdem scheint es so zu sein, dass die Fernsehnachrichten die die *höchsten Einschaltquoten* erreichen, derart große Publika vorweisen, an welche die Printmedien nie herankommen würden. Dies gilt vor allem für die unteren sozio-ökonomischen Schichten, für die das Fernsehen oft die *einzig*e Informationsquelle über Politik darstellt. Der Fernsehkritik wird denn auch mittlerweile ein gewisser intellektueller Snobismus vorgeworfen“ (Wimmer 2000: 521). In diese Richtung zielt auch Popkins: Er argumentiert, dass das Publikum das aus den Medien lerne, was es meint, zu brauchen, und auch meint verstehen zu können (Vgl. McLeod et al. 1993: 151).¹¹⁴ McLeod selbst zielt bei der Diskussion dieser Fragestellung aber in eine andere Richtung: „The amount of learning from television is light. Large numbers of citizens see news as boring and politics as disconnected from their lives. System consequences may include not only a less informed electorate and lower voter turnout but also campaigns that focus on pseudo-events and personalities rather than issues“ (151).

Ebenfalls thematisch in diesen Bereich passen verschiedene Studien zu den Agenda-Setting-Effekten von politischen (Wahl-)Werbespots. Die meisten Agenda-Setting-Studien beschäftigen sich mit der journalistischen Aufbereitung von Themen und den Agenda-Setting-Effekten von massenmedialer Berichterstattung. In den USA sind beispielsweise Wahlwerbespots schon seit langem ein viel genutztes Medium, sei es im Radio und auch ebenso im Fernsehen. Die Gründe dafür sind geringere rechtliche Restriktionen als z. B. im deutschsprachigen Raum, ein ganz anderes mediales Umfeld (Mediensystem) – als Stichwort sei hier nur die Ausbildung eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesen Ländern genannt –, aber auch vergleichsweise höhere Wahlkampf-Budgets in den USA. Darum kommt auch eine Studie zum Landtagswahlkampf in Nordrhein-Westfalen 2002 zum Schluss, dass bezahlte Spots und Anzeigen (in dieser Studie waren Print und Elektronik nicht getrennt) im Vergleich zur massenmedialen Berichterstattung „nur eine untergeordnete Rolle“ (Geisler/Tenscher 2002: 109) spielen. In den USA finden wir in der Agenda-Setting-Forschung aber sehr wohl einige Forscher, die sich mit den Spezifikationen zwischen bezahlten und redaktionellen Beiträgen beschäftigen. Roberts (1997: 86) sieht den Prozess des Media-Agenda-

114 „This may paint too bleak a picture of citizen awareness and, by implicitly blaming the audience for its lack of interest, may justify even further shortening and softening of news“ (McLeod et al. 1993: 151).

Setting nicht mehr länger als exklusive Angelegenheit von Journalisten, sondern stellt die These auf, dass „political and information campaigns use the agenda-setting-power of advertising to impact the electorate, news coverage, and public policy in an age of integrated, market-driven information and new media technologies“. Dabei verweist sie erst auf frühere Studien, die zu dem Ergebnis kamen, dass Agenda-Setting-Effekte sowohl auf der Ebene der indirekten Wahlwerbung über die Massenmedien, als auch direkt über die Möglichkeiten der Werbung zu erreichen sind. Sie legt sich dabei vor allem auf Kandidaten-Images fest.

Die Vorteile für die Wahlkampfstrategen liegen dabei klar auf der Hand: Wahlwerbung muss nicht erst die Filtersysteme und Selektionsregeln der Massenmedien passieren mit der *Gefahr* der Umdeutung, der Nicht-Beachtung von Themen etc., die Intentionen der Strategen werden dem Wahlvolk direkt vermittelt. Dennoch, so die oftmals geäußerte Meinung, haftet politischer Werbung eben der Hauch der Werbung und nicht der medialen Berichterstattung an (also ein Mangel an Glaubwürdigkeit), darum kann wahrscheinlich nur die Verwendung beider Kanäle zum Erfolg führen, in diversen empirischen Agenda-Setting-Studien konnten denn auch keine nennenswerten Übereinstimmungen zwischen den in Wahlwerbespots thematisierten Issues und den Agenden des Publikums bzw. den redaktionellen Medien-Agenden ermittelt werden. Bemerkenswert dabei ist aber, so Rössler, dass in verschiedenen Studien (so etwa auch Bowers 1973) das Publikum gar nicht zwischen redaktioneller Medien-Agenda und Werbe-Agenda differenzieren konnte (Vgl. Rössler 1997: 81-82).

Die demokratietheoretischen Implikationen der Mediennutzung

Agenda-Setting begreifen wir als einen Prozess, der sich mit der „Frage nach dem Medieneinfluss auf politische Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung und letztlich auf die Wahlentscheidung als Gesamturteil über wahrgenommene und als relevant erachtete sach- und personalpolitische Aktivitäten“ (Schatz-Bergfeld 2002: 253) beschäftigt. Die Variable Mediennutzung ist für das Auftreten von Agenda-Setting-Effekten von elementarer Bedeutung, denn dadurch wird ja die vom Einzelnen wahrgenommene Medien-Agenda bestimmt. Mediennutzung an sich zählte „streng genommen“ (Gabriel/Brettschneider 1998: 288) lange Zeit nicht zur politischen Partizipation, eine *gewisse Nähe* zwischen politischen Aktivitäten und hoher Mediennutzung ist aber in der wissenschaftlichen Diskussion nicht bestritten, sondern wird immer wieder explizit hervorgehoben. Massenmedien dienen – wie schon des Öfteren betont – als wichtigste Informationsquelle und sind grundlegende Voraussetzung für eine informierte politische Beteiligung. Häufig ist die Mediennutzung der erste Schritt auf dem Wege zu aktivem politischem Engagement. Aktive Mediennutzung und die Information über politische Themen aus den Medien bilden also die Brücke zwischen Politik und Partizipation. Darum scheint es uns nicht verständlich, Mediennutzung auf der Suche nach politischer Information, also die Beteiligung in der politischen Öffentlichkeit, nicht als Partizipation zu verstehen. Unser Ansatz

ist, dass die Aufmerksamkeit für politische Kommunikation eine Form der Partizipation am politischen Geschehen ist.

Spezielles Augenmerk bei Fragen nach dem Zusammenhang von Agenda-Setting-Effekten und der Mediennutzung gilt es auf den Rezipienten, also den Mediennutzer selbst, zu richten. Dabei erscheinen zwei Aspekte zentral: (1) „Mediennutzung ist eingebunden in übergreifende soziale Verhaltensmuster und Alltagsroutinen („Lebensstile“)" (Schatz-Bergfeld 2002: 253). Wir gehen davon aus, dass das Wirkpotential der Massenmedien geprägt wird durch „divergierende Mediennutzungsmuster aufgrund unterschiedlicher Medienpräferenzen sowie Häufigkeiten und Intensitäten der Medienkontakte“ (253). (2) Daran anschließend gehen wir davon aus, dass eben diese Prädispositionen der Mediennutzer – erwachsen aus Sozialisationsprozessen – als Filter im Agenda-Setting-Prozess wirken. Sie beeinflussen die Zuwendungen zu informationsrelevanten und politischen Formaten und auch deren Verarbeitung und „damit die Wahrnehmung und Interpretation der medialen Politikdarstellung“ (254). Doch wie sind die Auswirkungen davon z. B. auf die individuelle Wahlentscheidung zu beurteilen? Schatz-Bergfeld versucht in ihrer Studie dem Einfluss dieser Sozialisations- und Kontextbedingungen auf den Zusammenhang von Medien-Agenda und Bevölkerungs- bzw. Wähler-Agenda nachzugehen und ihre je spezifischen Wirkungspotentiale im Rahmen der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2000 zu prüfen.

Für ihre Untersuchung ermittelt sie fünf Gruppen von Mediennutzern auf der Basis folgender Indikatoren: meistgenutztes Informationsmedium, Nutzung einer lokalen/regionalen Tageszeitung, Nutzung von Fernsehnachrichtensendungen und Fernsehmagazinen und Nutzung überregionaler Tageszeitungen und Wochenmagazine. Zu den ermittelten Nutzergruppen legt sie sozio-demographische Strukturbilder wie Alter bzw. Bildung und eine Struktur politischer Orientierungen (politisches Interesse, Parteiidentifikationen/-neigungen, Wahlabsichten) quer. Daraus ergeben sich fünf Mediennutzer-Gruppen mit folgender Charakterisierung anhand von Sozialstruktur und politischen Orientierungsmustern (vgl. ebd.): (1) *Informations-Sucher*, (2) *Intensive Zeitungleser*, (3) *Nutzer des öffentlich-rechtlichen Fernsehens*, (4) *Nutzer des Privatfernsehens, Bild-Leser* und (5) *Informations-Meider* (ebd. 260).¹¹⁵ In ihrer Analyse kommt Schatz-Bergfeld zum Er-

115 (1) „Informationssucher“: eher mittlere Altersgruppen (v. a. 25- bis 44-Jährige); höchstes Bildungsniveau (71% Abitur); stärkstes politisches Interesse von allen Gruppen. Fazit: „Politisch hochinteressierte, SPD-ferne und eher CDU-geneigte, umfassend orientierte Mediennutzer“.

(2) „Intensive Zeitungleser“: eher mittlere und höhere Altersgruppen (über 45 Jahre); überdurchschnittliches Bildungsniveau (42% Abitur); weit überdurchschnittliches Politikinteresse. Fazit: „Eher Parteigebundene und politisch Interessierte und intensive Zeitungleser“.

(3) „Nutzer des öffentlich-rechtlichen Fernsehens“: höchstes Durchschnittsalter; leicht überdurchschnittliches Bildungsniveau; leicht überdurchschnittliches Politikinteresse. Fazit: „Ältere Durchschnittswähler mit Konzentration auf das öffentlich-rechtliche Fernsehen“.

(4) „Nutzer des Privatfernsehens, Bild-Leser“: niedrigstes Durchschnittsalter; vergleichsweise niedriges Bildungsniveau, sehr geringes politisches Interesse. Fazit: „Politikferne, überwiegend junge Leute mit tendenzieller SPD-Neigung und CDU-Ferne, die bevorzugt das Privatfernsehen und die *Bild-Zeitung* als Informationsquelle nutzen“.

gebnis, dass die unterschiedlichen Profile der Mediennutzer auch zu unterschiedlichen Medien-Agenden – analog zu den Mediennutzungstypen – führen, v. a. gilt das für die Einschätzung der Parteien und der Kandidaten hinsichtlich Problemlösungs-Kompetenz und Image, bzgl. der Themen-Agenden – und das ist für unsere Betrachtung wichtig – sind diese Differenzen aber deutlich geringer ausgeprägt.

Need for Orientation – Das Orientierungsbedürfnis des Publikums bzw. des Wählers

Bei Themen der Politik können wir davon ausgehen, dass „die Entscheidung Nachrichten zu sehen, stärker auf dem Informationsbedürfnis beruht als auf der Suche nach Zerstreuung“ (Rössler 1997: 180). Ausgehend vom *Uses-and-Gratifications-Ansatz* sind die Belohnungen, die ein Zuschauer aus dem Konsum von politischen Informationen erhalten kann, *Realitätsexploration*¹¹⁶ und *Kontrolle der Umwelt*¹¹⁷. Die Annahme dabei ist, dass jede Person das Bedürfnis hat, sich in ihrer Umgebung zurechtzufinden, ihre *kognitive Landkarte* mit einer ausreichenden Zahl von Details auszufüllen, die die Orientierung in der Umwelt erleichtern. Die Orientierung in der Umwelt gilt als eines der grundlegenden menschlichen Motive für die Mediennutzung, denn für das *In Kontakt bleiben* mit der Welt gibt es für den Zuschauer wenig Alternativen als die Nutzung der medialen Berichterstattung.

Aus der Perspektive des Agenda-Setting können wir nach Weaver (1991) einen indirekten Effekt des Orientierungsbedürfnisses auf die Agenda-Setting-Wirkung der Massenmedien unterstellen, und zwar über den Indikator der Mediennutzung, je größer das Orientierungsbedürfnis ist, desto stärker der Medienkonsum und darum auch größere Agenda-Setting-Effekte. Die Themenstrukturierungsfunktion der Massenmedien erfüllt so das Orientierungsbedürfnis der Rezipienten. In diesem Zusammenhang wollen wir noch eine weitere Einflussvariable auf den Agenda-Setting-Effekt betrachten, nämlich die interpersonale Kommunikation. Rössler erkennt dabei drei Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen der Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien und der interpersonalen Kommunikation: (1) Die interpersonale Anschlusskommunikation über Themen der massenmedialen Berichterstattung: Die Inhalte der interpersonalen Kommunikation werden damit zum Teil Folge eines Agenda-Setting-Effekts der Massenmedien. „Einerseits erfüllen Massenmedien in Gesprächen also eine dienende Funktion, indem sie mögliche Inhalte bereitstellen; andererseits formen sie die Gespräche damit unwillkürlich. [...] Über den Umweg der interpersonalen Kommunikation werden dann auch Menschen, die die Massenmedien kaum nutzen, von deren Themenstrukturierungsfunktion erreicht“ (Rössler 1997: 188-189). (2) Men-

(5) „Informations-Meider“: niedriges Durchschnittsalter; unterdurchschnittliches Bildungsniveau; sehr geringes politisches Interesse. Fazit: „Politik- und parteiferne junge Leute mit Distanz zu Printmedien und Fernsehen“ (Schatz-Bergfeld 2002: 260).

116 „It sometimes help me to understand my own life“ (Rössler 1997: 180).

117 „It tells me about the main events of the day“ (180).

schen sprechen nicht nur über Medienthemen, die persönliche Agenda wird also nicht ausschließlich über die mediale Berichterstattung determiniert: „Das Ausmaß oder die Häufigkeit politischer Diskussionen verkörpert damit ein weiteres Publikumsmerkmal, dem ein Einfluss auf das Eintreten von Agenda-Setting-Wirkungen unterstellt wird, wenn das Individuum eine kognitive Balance zwischen den persönlichen, den intrapersonalen und den Medienthemen herstellt“ (189). (3) Die Diskussion über Themen in der interpersonalen Kommunikation ist ebenso ein Indikator für die Relevanz eines Themas in der öffentlichen Diskussion: Soziale Interaktionen können als Motiv für eine stärkere Sensibilisierung des Einzelnen gelten, wenn es um die Beachtung von politischen Informationsquellen geht.¹¹⁸ Zusammenfassend können wir also davon ausgehen, dass „(1) die soziale Nützlichkeit für antizipierte Diskussionen ebenso wie (2) die Determination der Inhalte von Gesprächen und (3) die Veränderungen aufgrund tatsächlicher Diskussionen der interpersonalen Kommunikation einen erheblichen Einfluss auf das Auftreten von Agenda-Setting-Effekten zuweisen“ (190).¹¹⁹

4.2.2 Politischer Protest, Kampagnen und Agenda-Setting

Das Prinzip des Pluralismus soll dafür sorgen, dass sich die bürgerliche Mitwirkung nicht nur auf die Wahlentscheidung beschränkt (*individuelle* Demokratie des Wahlzettels), sondern durch Interessenorganisation, die *kollektive* Demokratie also, ergänzt wird: Durch die Mitgliedschaft und Mitarbeit in Organisationen hat der Einzelne die Möglichkeit, an der Regelung der Fragen teilzunehmen, die ihn unmittelbar berühren. Die pluralistische Demokratie beruht somit auf zwei Integrationsmitteln: Auf der freien Diskussion bzw. Auseinandersetzung von Gegensätzen, die dann im politisch-administrativen System verbindlich entschieden werden und auf der Artikulation von Kollektivforderungen und deren möglicher Berücksichtigung durch die staatlichen Entscheidungsträger (Vgl. Detjen 1998: 275). Als zentrale Form nicht-institutionalisierter politischer Beteiligung verstehen wir hier den Protest.

Langfristige Politikentscheidungen, so die These, geraten zum Vorteil kurzfristiger (symbolischer) Politik immer mehr in den Hintergrund zu Gunsten von Aktionismus, Pseudo-Events oder Issues-Management. Bei überraschenden und neuen Themen von hoher Relevanz, so die Hypothese, tritt der Agenda-Setting-Effekt sofort ein („rapid-onset-news“, Rössler 1997: 156), da in der Kürze der Zeit meist keine anderen Informationsquellen außer den Medien verfügbar sind, überraschende Sachverhalte das Publikum besonders interessieren und die Medienberichte deswegen aufmerksamer rezipiert werden. Agenda-Setting-Effekte

118 Nach Donsbach (Vgl. 1991: 148) bestimmen die Inhalte persönlicher Gespräche die Nutzung von Tageszeitungen. Das Leseverhalten und die Beachtung eines Artikels korrespondiert mit der Häufigkeit, mit der sich Leser über ein Thema unterhalten.

119 Siehe dazu auch Weaver (1991), Atwood et al. (1991) und Lasorsa/Wanta (1990).

der Berichterstattung ergeben sich entsprechend dann, wenn ein jeweiliges Thema einen vollkommen neuen Sachverhalt konstituiert. Damit verknüpft ist die Eindeutigkeit der berichteten Sachverhalte, „Medieninhalte vermitteln dann am ehesten den Eindruck besonderer Wichtigkeit, wenn klare Fakten genannt werden“ (157). Auch Lang und Lang (1991) betonen die Bedeutung dramatischer Einzelereignisse in ihrer Studie zum Watergate-Skandal: In ihrem Agenda-Setting-Modell sind lediglich außergewöhnliche Berichterstattung über durch unmittelbare persönliche Erfahrungen nicht erlebbare Ereignisse Agenda-Setting-Wirkungen möglich. „The mass media always are on the alert for dramatic, personalized stories that will command public attention“ (Cook/Skogan 1991: 205). In ihrem *divergent voice model of issue decline* erkennen Cook und Skogan, dass die Medien sowohl eine zentrale Rolle beim Aufstieg von Issues auf die Policy-Agenda spielen können, aber ebenso beim *Verschwinden* von Issues von der Policy-Agenda. In Verbindung zu Kampagnen können Wenmouth et al. (1991) in ihrer Studie zur Relevanz von Kampagnen-Agenden und der Rezeption von Issues feststellen, dass Wähler einen Referenzpunkt (einen *Frame*) benötigen, um ein Issue in der massenmedialen Berichterstattung als ein spezielles Kampagnen-Thema zu erkennen. Für Journalisten auf der einen Seite bedeutet das, in der Berichterstattung die Verbindung von gewissen Issues zu den sie unterstützenden

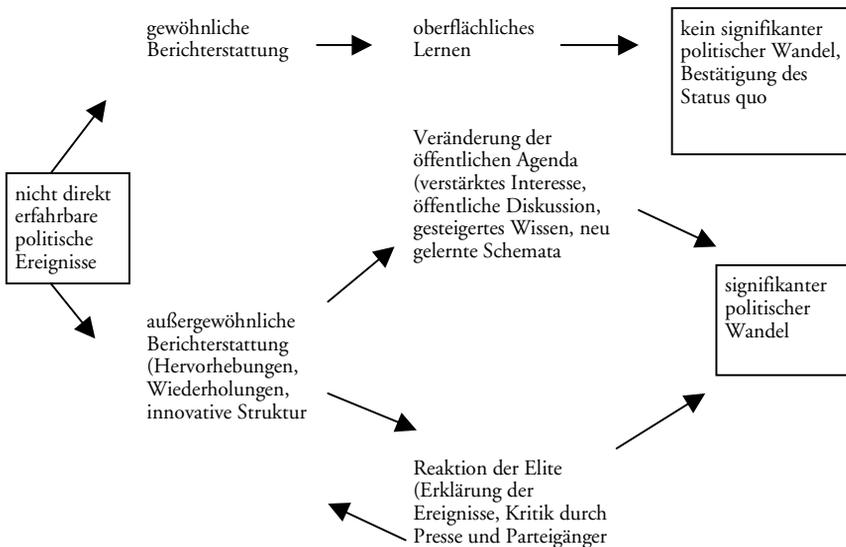


Abbildung 2: Agenda-Setting-Prozesse nach Davis und Robinson (Rössler 1997: 157).

Kampagnen herzustellen, die thematische Verbindung alleine reiche dabei nicht. „Further the results of this study point to the potential significance of special campaign series in newspapers and on television. However, these series must stress issue positions of the candidates and how specific campaign appearances relate to these positions, not just the candidate activities“ (Wenmouth et al. 1991: 259).

4.3 *Demokratietheorie und die Medien-Agenda*

Wer bestimmt die Agenda der Medien? ist die Grundfrage, die wir uns in diesem Komplex stellen. Darin manifestiert sich das, vermeintliche, demokratiethoretische Grundproblem der Rolle der Medien in politischen Prozessen und Gesellschaften. Rufen wir uns Folgendes zurück in Erinnerung, „the media agenda determines, to some degree, the audience (public) agenda. Determining what to select for attention and what to ignore among a number of existing issues means determining the perspective you apply to view the political world as a whole. Agenda setting is indeed another expression of the reality definition function of the media“ (Takeshita 1997: 20).

Die grundlegende normative Forderung der Demokratietheorie an die Medien ist die nach der Vermittlung eines *wahren* Bildes der Realität, damit der Bürger über die politische Öffentlichkeit an der Politik partizipieren könne. „As the extension of our senses, the media convey to us what is going on in places beyond our touch, sight, hearing, smell, and taste. The media inform us about how safe, for example, is the world, continent, nation, region, state, county, city, village, neighborhood, family, and self. The media give their audiences the news, all the relevant facts they can muster – and find space for. Surveillance is regarded as the reporting function of the mass media“ (Lasorsa 1997: 162).¹²⁰

Normative Standards für die Massenmedien in demokratischen Systemen sind nach Gurevitch und Blumler (1990: 270): „Surveillance of contemporary events that are likely to impinge, positively or negatively, upon the welfare of citizens. Identification of key sociopolitical issues including their origins and possibilities for resolution. Provision of platforms for advocacy by spokespersons for causes and interests. Transmission of diverse content across the various dimensions and factions of political discourse, as well as bidirectionally between potential power holders and mass publics. Scrutiny of government officials, their institutions and other agencies of power by holding them accountable for their actions and policies. Incentives and information to allow citizens to become active informed

120 „... the news media have responsibilities for presenting an accurate and comprehensive picture of the governmental operations. Many have expressed doubt as to how well the press plays this role. [...] Little emphasis is given on how government actually works in terms of processes, compromises, and so on“ (McLeod et al. 1993: 141-142).

participants rather than spectators in the political process. Principled resistance to external forces attempting to subvert media autonomy. Respectful consideration of the audience as potentially concerned, sense-making, and efficacious citizens“.

<i>Democratic standards</i>	<i>Constraints and Conventions</i>	<i>Media Performance</i>
Surveillance of relevant events	Budgetary constraints; personnel limitations; audience maximization	Routinized coverage of politically irrelevant events for their high entertainment value; pseudo-event coverage
Identification of key issues	Institutional organization of news nets; need for interesting video and photos; lack of news staff specialization	Issue coverage follows institutional agenda; emphasis on events; decontextualized and ahistorical coverage
Provision of platforms for advocacy	Ideologies of objectivity and press autonomy; belief that the media must control 'air time'	Media access is difficult for marginalized groups; mainstream groups must conform to media practices by 'running the news value gauntlet'
Transmission of diverse political discourse	Reliance on official sources; ideology of source legitimacy; concern for audience composition	Mainstream content ignores 'deviant' groups and less attractive audiences (e.g. the poor and elderly)
Scrutiny of institutions and officials	Interdependence of media and other powerful institutions; High cost of investigative reporting	Limited coverage of systematic problems; blame is focused on individuals not the system
Activation of informed participation	Ideologies of objectivity and press autonomy	Lack of mobilizing information to avoid accusations of bias
Maintenance of media autonomy	Corporate media ownership, particularly by non-media industries; 'bureaucratic subsidization of news'; advertising revenue	Content reflects on elite agenda and elite perspectives; as politicians adapt to news imperatives, media transmit official propaganda as news
Consideration of audience potential	Audience maximization; consumer-driven news production	Existing preferences and abilities are seen as natural, not learned; news as entertainment

Abbildung 3: Demokratische Nachrichtenstandards, Grenzen, Sitten und Vorwürfe an die mediale Berichterstattung (McLeod et al. 1993: 128).

Diese normativen Forderungen an die Massenmedien wollen wir nun etwas kritischer betrachten, und mit empirischen Beobachtungen konfrontieren.

4.3.1 Massenmedien und Realität

Bilden die Massenmedien überhaupt Realität ab? „The world the public sees through the mass media’s eyes is not a mirror image of reality, nor a true picture of events, people, places and issues. The media’s news window on the world is, instead, a reflection of the media’s own construction of reality“ (VanSlyke-Turk 1991: 211). Die Medien, so Turk weiter, konstruieren ihren eigenen Zugang zur *Realität* – ein *pseudo-environment* – in welcher bestimmte Objekte und Attribute ausgewählt und berichtet werden und andere eben nicht. „But how does this construction of reality come into being? Who and what helps to set the media agenda“ (211)?

Können Bürger aufgrund der massenmedialen Berichterstattung überhaupt eine (legitime) Wahl-Entscheidung treffen, im Sinne von Legitimation eines politischen Systems durch Information und Kontrolle? „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“; andererseits, so Luhmann (1996: 9) weiter, „wissen wir [Anm. selbst] so viel über die Massenmedien, dass wir diesen Quellen nicht trauen können“. Wir *müssen* uns aber trotzdem, dem in den Massenmedien präsentierten Gefüge anschließen und darauf aufbauen. Für ihn ist es unerheblich, ob das, was in den Massenmedien berichtet wird, wahr ist oder nicht. Massenmedien gestalten durch Selektion und Darstellung einen Rahmen für Kommunikation. „Themen-selektion hat eine positive und eine negative Seite, heißt also immer auch: Nicht-selektion von Themen. Dies betrifft zunächst die gänzlich unbestimmte ‚Welt im übrigen‘, kann aber in Einzelfällen, wenn sich ein Thematisierungsdruck aufstaut, politisch fatale Konsequenzen haben. Das ist besonders an der Nichtthematisierung (des Ernstes) von Rassenproblemen in den USA gezeigt worden“ (2000: 309). Mit den Selektions- und Darstellungsregeln der Massenmedien haben wir uns weiter vorne bereits beschäftigt, nur so viel sei noch erwähnt, in der Perspektive der Nachrichtenwerttheorie steht das Ereignis selbst im Mittelpunkt, anhand der Nachrichtenfaktoren wird ausgewertet, ob das Ereignis berichtenswert ist oder nicht. Die Perspektive des Gatekeepers beschäftigt sich mit den Auswählenden, also den Journalisten selbst bzw. dessen Sozialisation, Ausbildung, dem Umfeld in der Redaktion, im Verlag etc., sowie auch mit den strukturellen Restriktionen (Platz, Zeit, Länge etc.). „U.S. communication scholar Bradley Greenberg (1972) in one study found that viewers tend to use ‚real‘ events to make judgements about others (about Blacks in his study), but when there is no actual experience, television reality is substituted. Television viewers make judgements about occupations (such as detectives) from television watching, and sometimes they feel fearful because they view a large number of crime stories, although they might not actually live in a dangerous area. The weight of the evidence is that television does, over time, lead certain types of viewers to engage in more violent or disruptive behavior“ (Shaw/Hamm 1997: 223).

Einen anderen Zugang wählt Turk (1991) in ihrer Studie zur Frage *Wer setzt die Agenda der Medien und wer hilft dabei?* Sie konzentriert sich dabei auf die

Quellen aus denen Journalisten ihre Themen schöpfen und deren Interaktion: „Whereas the journalist selects from an array of sources and events on the basis of perceived utility in producing news that will meet organizational requirements, sources select from an even wider array of information and techniques for conveying that information on the basis of perceived effectiveness in being covered, reported and transmitted in the right form, at the right time, and in the right channel“ (Gandy 1991: 269). Besonderes Augenmerk legt Turk in ihrer Studie dabei auf die Public-Relations-Abteilungen.¹²¹ Ihre Ergebnisse aus dem Jahr 1985 zeigen, dass sich Medien in der Themenwahl sehr wohl an den Pressemitteilungen und weiteren PR-Instrumenten orientieren, die Behandlung dieser Themen in den Redaktionen aber sehr wohl auf der Basis weiterer Quellen erfolge. Der wichtigste Indikator für die Selektionsentscheidung ist nach dieser Studie die „newsworthiness“ (VanSlyke-Turk 1991: 220), also die Frage, wie neu und berichtenswert eine Meldung ist. Neuere Studien beschäftigen sich mit der Frage nach dem Einfluss der Public Relations auf die massenmediale Berichterstattung unter dem Aspekt der Medialisierung.

Aber zur Zusammenfassung der Grundfrage *Who sets the media agenda?*: „The outline of an answer to who sets the media’s agenda considers three key elements: major sources who provide the information for news stories, other news organizations, and journalism’s norms and traditions“ (McCombs 2004: 117).

Medialisierung: Immer größere Anpassung der Politik an mediale Regeln

Medialisierung¹²² meint die „Prägung der von Massenmedien berichteten Inhalte nach Maßgabe einer Medienlogik, d. h. nach medienspezifischen Selektionsregeln und Darstellungsformaten“ und die „Prägung der Wirklichkeit aufgrund einer Wechselwirkung oder Reziprozität zwischen Medien und Ereignissen“ (Schulz 1997: 237). Die Medien spielen also eine aktive Rolle bei der Herstellung von Öffentlichkeit, sie bestimmen Struktur und Dynamik nach medialen Aufmerksamkeitsregeln. Medien werden immer mehr zur Voraussetzung für die Informations- und Kommunikationspraxis von politischen Akteuren: „Ohne Medien gibt es keine anhaltende, stabile Kommunikation zwischen den Akteuren wie auch zwischen Akteuren und Bürgern“ (Jarren 2001: o. S.). Überschreiten die Medien aber nicht ihre ihnen zugeordnete öffentliche Rolle, wenn sie politische Prozesse mitprägen? „Verändern sie damit nicht das System demokratischer Kontrolle und

121 Weitere Quellen sind dabei auch Nachrichtenagenturen bzw. die Orientierung an Leitmedien unter dem Aspekt des Intermedia-Agenda-Setting. Dazu später mehr.

122 Vgl. im Gegensatz dazu den Begriff der Mediatisierung: „Mediatisierung ist ein Begriff, der wörtlich übersetzt Mittelbarmachung bedeutet und mit dem ursprünglich die Unterwerfung unter eine Landeshoheit bzw. eine Gebietseinverleibung bezeichnet wurde. Im Zuge der Ausweitung der Medienangebote hat sich dieser Terminus – im Gegensatz etwa zu dem eigentlich zutreffenden Begriff Medialisierung – im allgemeinen Sprachgebrauch wie auch in der Fachsprache eingebürgert“ (Sarcinelli 1998: 678).

institutioneller Machtbalance in einer Weise zu ihren Gunsten wie es dem Modell einer demokratischen Gesellschaft widerspricht“ (Schulz 1997: 237)?

Saxer (1998: 56) geht noch einen Schritt weiter und beschreibt, dass das politische System sich immer weiter an den medialen Regeln orientiert: „Das Mediensystem prägt ganz selbstverständlich auch politischen Sachverhalten seine eigenen Reproduktionsstrukturen auf, verwandelt Politik z. B. in Infotainment und standardisiert sie auf jeden Fall. Umgekehrt instrumentalisieren die politischen Akteure die Medien immer virtuoser für ihre Zwecke, mit dem Gesamtergebnis, dass Politik die Bürger überwiegend in Form einer Medienrealität erreicht, die als tagesaktuelle Massenkommunikation die Komplexität von Politik nicht wiederzugeben vermag“. Traditionell ging die politische Kommunikation davon aus, dass die politischen Akteure Ereignisse produzierten, die dann von Medien selektiert und anschließend in Szene gesetzt wurden. Aktuell dürfte aber eher die These zutreffen, dass die Ereignisse, die die Politik den Medien präsentiert, bereits so stark die Medienlogiken simulieren, dass die Medien diesen medialen Aufbereitungsprozess nicht mehr leisten müssen. Bereits erwähnte Studien gehen davon aus, dass bereits 60 Prozent aller Nachrichten in den Medien von Public Relations aufbereitet und platziert werden. Die Macht, die Medien-Agenda zu bestimmen, liegt also nicht nur bei den Medien selbst. Auch bei Funkhouser (1991) finden wir Interessantes zu dieser Thematik. Nach ihm liegt die *Macht*, die Medien-Agenda zu bestimmen, eben nicht ausschließlich bei den Massenmedien selbst. Wenn Medien auf Pseudo-Ereignisse reagieren, dann kommen sie zwar möglicherweise nicht ihren Aufgaben nach, sie sind aber in gewisser Hinsicht „Opfer“ von Dritten, die die Selektionsmechanismen der Massenmedien kennen und sie sich zunutze machen. Meyer (2001) nennt das dann eine Verschiebung der Logik der Politik von der Herstellungs- auf die Darstellungsseite, oder *besser*, dass Politik bei der Herstellung von Entscheidungen immer auch die Darstellungsseite im Auge hat und mitdenkt.

In der Demokratietheorie steht diese Schlussfolgerung in engem Zusammenhang mit dem Konzept der Responsivität, die Beobachtungsfunktion der Politik über die Massenmedien und demoskopische Daten haben für die Regierung aber auch immer den *positiven* Nebeneffekt sich selbst – im Sinne des Issues-Managements – die Themenhoheit zu sichern, in den Medien zu platzieren und sich so einen Aufmerksamkeits-Vorteil gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen. Darauf kommen wir zurück.

Demokratiethoretische Implikationen

Die Themensetzungs-Funktion der Medien ist aber nicht nur auf die persönliche Wahrnehmung der Rezipienten beschränkt, sondern ist auch in der interpersonalen Kommunikation zu beobachten: Wenn Bürgerinnen und Bürger über Politik diskutieren, entnehmen sie die *Themen* der Kommunikation in der Regel den Medien. Die zentrale Funktion der Medien in Demokratien liegt also in der Erzeugung von Bekanntheit und Aufmerksamkeit für bestimmte Themen, denn

je höher der Bekanntheitsgrad eines Themas, desto wahrscheinlicher ist die Annahme, dass darüber die Rezipienten bzw. Bürger und Wähler diskutieren. Medien verschaffen Themen also Publizität, sie selektieren und strukturieren die Tagesordnung des Publikums, über welche dieses dann diskutiert, und welche dann auch über den Ansatz des Policy-Agenda-Settings auf die Tagesordnung des politischen Systems gelangen, „die Medien definieren durch ihre journalistische Aufbereitung Ereignisse“ (Rössler 1997: 79). Unser Ziel in diesem Kapitel ist es, die demokratiethoretischen Konsequenzen weiter zu diskutieren: „Die Entscheidungsträger auf der Ebene der Staatsleitung sind kontrollierbar, sind verantwortlich und können abgewählt werden. All dies gilt für die Medien nicht, im Gegenteil sie sind in ihrer Freiheit sogar verfassungsrechtlich geschützt, und sie orientieren sich primär am *eigenen Erfolg*. Die Medien kontrolliert niemand – außer sie kontrollieren sich selbst“ (Wimmer 2000: 586).

Mit der demokratiethoretischen Relevanz beschäftigen sich ebenso Shaw und Shannon (1992) in einer Studie zur integrativen Komponente der Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien. Die beiden Autoren vermuten, dass die Massenmedien über die Agenda-Setting-Funktion ihre *normative* Integrationsfunktion, einen Konsens über die gesellschaftlich relevanten Themen herzustellen (*Ein Näherrücken unterschiedlicher Gruppen*), erfüllen, also in Richtung einer *demokratischen Konvergenz* wirken.¹²³ Die entscheidenden Faktoren bei dieser Hypothese sind nicht sozio-demographische Merkmale bzw. Unterschiede von Personen, sondern – und das ist der entscheidende Punkt – deren Mediennutzung.

4.4 Agenda-Setting und Demokratie: Parteien und Staat

Im Folgenden wollen wir anschließend an die Diskussion zur politischen Öffentlichkeit tiefer in das Zentrum des politischen Systems eindringen und uns mit den Subsystemen der Parteien und dem Staat weiter beschäftigen. Kurz wollen wir dabei auf die Möglichkeiten der Parteien eingehen und auch nochmals die Funktionen und Aufgaben der Regierung, des Parlaments und der Opposition thematisieren bzw. deren Verbindungen zur politischen Öffentlichkeit diskutieren. Anschließend folgt dann eine Analyse von empirischen Agenda-Setting-Studien anhand von zwei thematischen – aber aufeinander bezogenen – Blöcken im Sinne des Repräsentationsgedankens, (1) von Wahlkämpfen als dem Herzstück des demokratischen Prozesses und Legitimationsgedankens und (2) anhand des Prinzips der Responsivität. Dabei sollen die Agenda-Setting-Möglichkeiten der verschiedenen Parteien sowohl im Wahlkampf, als auch außerhalb von Wahlkämpfen im Sinne des Responsivitätsgedankens aufgezeigt werden, unter Berücksichtigung von Regierung und Parlament.

¹²³ Im Gegensatz dazu der – bereits etwas ältere – Erfahrungsbericht von Rivers (1991) „The Media as Shadow Government“, erstmals erschienen 1982.

4.4.1 Agenda-Setting der Parteien

Parteien operieren in einem öffentlichen Raum, in dem sie bei bloßem Einsatz parteieigener Medien heute kaum mehr über Thematisierungskompetenzen verfügen. Sie sind – wie das breite Publikum auch – nahezu ausschließlich auf die Massenmedien angewiesen, die sich, wie eben beschrieben, zunehmend von den herkömmlichen Funktionserwartungen politischer Kommunikation emanzipieren. Diese Abhängigkeit gilt sowohl für die innerparteiliche Kommunikation¹²⁴, als auch für die Außenkommunikation, in der die überragende Vermittlungsrolle der Massenmedien noch offenkundiger wird, und die Parteien zum Ausbau und zur weiteren Professionalisierung ihrer Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit *zwingt*. Das öffentliche Erscheinungsbild der Parteien wird überwiegend geprägt durch medienzentrierte Politikvermittlung.

Der Forschungszweig des Agenda-Building analysiert das Verhältnis bzw. die Kommunikations- und Interaktionsprozesse zwischen Parteien und Massenmedien. Wie üben politische Akteure mit vielfältigen Instrumenten der gezielten Informationspolitik, der politischen Öffentlichkeitsarbeit und dem strategischen Ereignismanagement, Einfluss auf die mediale Berichterstattung aus und können damit Themenprioritäten und Kandidatenimages beeinflussen? Die Resonanz von Medienmeinungen im politischen System können wir aus zwei Ansätzen betrachten: aus der Perspektive des Policy-Agenda-Setting und mit dem Agenda-Building-Ansatz. Mit dem Policy-Agenda-Ansatz ist der Prozess gemeint, „through which the policy agendas of political elites are influenced by a variety of factors, including media agendas and public agendas“ (Rogers/Dearing 1988: 566). Der Einfluss bzw. die Wirkung der Medien auf das Publikum wird in diesem Sinne gedacht, als dass ein starker Einfluss der Medien auf das Publikum Rückwirkungen auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger hat. Die Berichterstattung der Medien dient dem politischen System so als ein Ersatzindikator für die öffentliche Meinung, oder als eine Art *Rückkopplungsinstanz* für die Frage, welcher Probleme und Lösungen sich die Politik annehmen soll und was bei der Bevölkerung durchzusetzen ist. „Neben der kontinuierlichen Beobachtung der Medienberichterstattung durch die politischen Entscheidungsträger deuten auch Umfragen zum Informations- und Entscheidungsverhalten unter Abgeordneten darauf hin, dass Politiker die Medienberichterstattung als Orientierung und Entscheidungshilfen in ihrer politischen Arbeit verwenden“ (Neidhardt et al. 1998: 10).

124 „Zumindest technisch weit fortgeschritten ist inzwischen auch der Einsatz des Internets als einer neuen Informations- und Kommunikationsplattform, die der Parteiorganisation zunächst Möglichkeiten zur Optimierung der Funktionärs-, Mitglieder- und Zielgruppenansprache bietet. Dabei wird sich noch zeigen müssen, ob diese Technologie den Parteimitgliedern durch ihr interaktives Potenzial tatsächlich neue Chancen innerparteilicher Willensbildung und Partizipation bietet oder eher zum (Schein-)Ersatz für die weggefallenen Möglichkeiten direkter personaler Kommunikation wird“ (Sarcinelli/Schatz 2002a: 16).

In den USA bspw. führt die Schwäche des Parteiensystems zu mehreren demokratietheoretisch *fragwürdigen* Erscheinungen, Politik in den USA wird wie kaum in einem anderen Lande von der Agenda der Medien beherrscht, weil die Fraktionen des Kongresses nicht geschlossen genug sind, der Medien-Agenda ihre eigene Policy-Agenda entgegenzuhalten. Mit diesem Befund von Wimmer gehen wir zum Prinzip der Responsivität über: „Der Kurzschluss von politischer Öffentlichkeit und Parlament (Staatsleitung) bedingt zwar ein hohes Maß an ‚Responsiveness‘, wird aber zu wenig durch ‚Responsibility‘ temperiert, und deshalb kommt es immer wieder zu ‚Anlassgesetzgebungen‘ ohne Rücksicht auf die Dringlichkeit anderer regelungsbedürftiger Probleme der Gesellschaft“ (Wimmer 2000: 719).

4.4.2 Agenda-Setting des Staates

Regierung

Über Politikvermittlung und politische Kommunikation kann die Regierung Themen setzen und *besetzen*. Ein Regierungspolitiker hat dabei gegenüber der Opposition bzw. anderen politischen Organisationen etc. einen Aufmerksamkeits-Vorsprung und größere Ressourcen in der Thematisierung von Issues. Bis vor kurzem galt es als ziemlich gesichert, dass die Regierung einen *Medienbonus* genießt, weil schließlich sie es ist, die Entscheidungen von allgemeiner Relevanz trifft, und nicht die Opposition. Die Regierungschefs verfügen über einen ganzen Stab von Mitarbeitern für professionelle Öffentlichkeitsarbeit, ebenso gibt es wohl in jedem Ministerbüro einen Pressereferenten, dasselbe gilt für die Regierungsfractionen im Parlament: Der Großteil der täglichen Pressekonferenzen, der Presseaussendungen, der Materialien der PR-Arbeit usw. gehört zur Regierungskommunikation im weiteren, die Parlamentsfractionen der Regierungsmehrheit einschließenden Sinne.

Parlament

Durch die Fractionen des Parlaments erkennen wir den Code von Regierung und Opposition, von Mehrheitsfraction(en) und Minderheitsfraction(en), von *Macht haben* bzw. *keine Macht haben*. In modernen Demokratien hat sich der Großteil der Parlamentsarbeit aus dem Plenum in eine Vielzahl von hoch spezialisierten Ausschüssen verlagert, dennoch besitzen die Plenardebatten immer noch eine demokratiepolitische Schlüsselfunktion. Sie dienen der Kopplung zwischen der Parlamentsöffentlichkeit und der politischen Öffentlichkeit. Der Hauptteil der Ausschussarbeit findet ja hinter verschlossenen Türen statt, darum ist die anschließende Debatte im Plenum für jede funktionierende Demokratie so zentral. In den parlamentarischen Plenardebatten werden heute noch die verschiedenen (ideologischen) Standpunkte der Fractionen zu den diversen Vorlagen und Beschlüssen geäußert, Konflikt und Prominenz als Nachrichtenwert inszeniert und

Lob bzw. Tadel über TV-Kameras verteilt. Diese Kopplung zur politischen Öffentlichkeit kann also nur massenmedial hergestellt werden. Besondere Relevanz kommt in diesem Zusammenhang der Opposition zu, denn Plenardebatten sind für sie (abgesehen von politischen Talkshows) die einzige Möglichkeit, sich auf *Augenhöhe* mit der Regierung zu messen. Für das Funktionieren von demokratischen Systemen ist eine medienwirksame Opposition unerlässlich.

„Generell kommt ‚Konflikt‘ als Nachrichtenwert der Medien eher der Opposition zugute, nicht der Regierung. Das Problem liegt vielmehr beim Nachrichtenwert ‚Prominenz‘ – ohne ‚Promis‘ ist eine Meldung nicht soviel ‚wert‘, und das gilt sowohl für die Regierungs- wie auch für die Oppositionskommunikation. Der Nachrichtenwert ‚Prominenz‘ verweist den weitaus überwiegenden Teil der Parlamentarier ins massenmediale Nichts, und zwar unabhängig von der Frage, ob ein Parlamentarier etwas Wichtiges zu sagen hätte oder nicht“ (710). Dabei stehen wir wieder vor der Frage der Personalisierung von Politik, Prominenz spielt ja nicht nur, wie wir noch sehen werden, während Wahlkämpfen eine große Rolle, sondern auch im politischen *Tagesgeschäft*.

Das *Problem* mit den Talkshows wollen wir abschließend noch kurz herausgreifen, im *Spiegel* wird die ehemalige Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages Antje Vollmer zitiert: „Der Trend zum Regierungsparlament und zur Mediendemokratie ist unverkennbar. Wenn die Entscheidungen in der Regierung fallen und die Debatten in den Medien stattfinden, was macht dann noch das Parlament?“ (Spiegel Nr. 22/2001: 45). Wir erkennen heute in der Diskussion einige Punkte, die den Machtverlust der Parlamente widerspiegeln, die aber zunächst wenig mit dem Stichwort Mediendemokratie zu tun haben, z. B. das Wachstum der Exekutive und die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen an die EU. Beides stärkt Regierung und Verwaltung. Dennoch, so unser Schluss, bleibt das Parlament aus den oben genannten Gründen das zentrale Bindeglied zwischen Staat und politischer Öffentlichkeit.¹²⁵

4.4.3 Agenda-Setting und Repräsentation bzw. Responsivität

„Political representation is one of the most significant indicators of the health of a working democracy. Popular sovereignty and the notion that government largely follows the wishes of its citizenry is a normative rationale for representative government“ (Jacobs/Shapiro 2002: 73). Um den *Einfluss* der öffentlichen Meinung auf politische Entscheidungen überhaupt gewährleisten zu können, benötigen demokratische Systeme verschiedene Institutionen, die die Aufmerksamkeit der Politik gegenüber der Öffentlichkeit sichern. Moderne Demokratien sind auf die

125 Wimmer fügt dem noch hinzu: „Die Existenz einer öffentlichkeitswirksamen Opposition setzt [...] einem etwaigen ‚Radikalismus‘ der Mehrheit entschiedene Grenzen: Gegenüber einer ‚starken‘ Opposition ist die Regierungsmehrheit gut beraten, eher den Weg der Verhandlung, der Suche nach Kompromissen zu beschreiten, als den der Fortsetzung des Konflikts“ (Wimmer 2000: 711).

Partizipation ihrer Bürger angewiesen. Die institutionelle Zentralbedingung, die Demokratien einrichten, liegt in der Bestimmung politischer Herrschaft auf Zeit, durch regelmäßige allgemeine Wahlen. Partizipation setzt jedoch Information voraus, für den Großteil der Bevölkerung wird Politik erst durch die Medien erfahbar, Politik ist ein fast ausschließlich medienvermitteltes Phänomen.

Wie wir bereits im vorigen Kapitel diskutiert haben, kommt es mit Wimmer dem Repräsentationsgedanken nahe, Repräsentation als Responsivität (als *responsive government*) zu verstehen, also als institutionalisierte Kommunikation zwischen dem Parlament und seiner Umwelt, der politischen Öffentlichkeit und den Parteien. Wimmer sieht eben darin eine neue Form des Prinzips der Repräsentation. Dies erleichtert den kommunikativen Zugang des Parlaments und der Parlamentarier zur politischen Öffentlichkeit. Zentral dafür sind Wahlen, aber auch die Institutionalisierung von Kommunikation zwischen den Wahlkämpfen. Mit diesen zwei Aspekten wollen wir uns eingehend befassen.

Wahlkampf als „Herzstück des demokratischen Prozesses“

Wahlkämpfe sind im Rahmen der politischen Kommunikationsforschung das „wohl am intensivsten bearbeitete Forschungsfeld“ (Sarcinelli/Schatz 2002a: 21). Wir wollen uns diesem Feld auf zwei Ebenen nähern, (1) einer Makroebene auf der wir das Augenmerk auf die besondere Relevanz der Massenmedien in modernen Wahlkämpfen legen und (2) einer Mikroebene, die sich mit politischen Einstellungen und individuellem Wahlverhalten beschäftigt.

Wie wir bereits im vorigen Kapitel festgestellt haben, ist die entscheidende Funktion von Wahlen die Legitimationsfunktion. Dazu lässt sich feststellen, dass Wahlen und Wahlkämpfe ohne politische Öffentlichkeit und Parteienkonkurrenz nicht funktionieren können. Wahlen und Wahlkämpfe sollen die Bürger bzw. das Publikum zum Wählen motivieren, denn *Partizipation legitimiert*. Zwei Aspekte erfüllen diese Motivationsfunktion: (1) die Ungewissheit des Ausgangs einer Wahl, sowie (2) die immer wieder benutzten Feststellungen von *Es steht viel auf dem Spiel* oder *Wir stehen vor einer historischen Wahl* zur Dramatisierung einer Wahlentscheidung. Beide Aspekte haben eines im Sinne, nämlich die *Erzeugung von Spannung als Bedingung für hohe Aufmerksamkeit* in der politischen Öffentlichkeit und erhöhte Partizipationsbereitschaft des Publikums. Wahlkämpfe sollen das Bürgerpublikum politisch engagieren und zum Urnengang motivieren. Diese Dramatisierung von Wahlkämpfen hilft sowohl dem politischen System als auch den Massenmedien. Massenmedien tun dies primär aus Eigeninteressen wie Auflagen, Einschaltquoten etc., aber auch das politische System zieht daraus seine Vorteile, eben die bereits genannte höhere Partizipationsbereitschaft zu Wahlkampfzeiten.

Wahlkämpfe sind „Trendsetter“ (Sarcinelli/Schatz 2002b: 429) für neue Formen und Strategien der politischen Kommunikation. In Wahlkämpfen kommen neue Mittel und Wege zur Generierung von Aufmerksamkeit zur Anwendung, politisches Handeln wird dabei speziell auf Medienwirksamkeit geplant.

Modernisierung (oder Amerikanisierung) von Wahlkämpfen

Die *Modernisierungsthese*¹²⁶ rekurriert auf einen generellen Wandel des politischen Kommunikationsprozesses zwischen den politischen Eliten und dem Wähler.

Diesen Wandel erkennen wir sowohl auf der Ebene der kommunizierten Inhalte, als auch auf der Ebene der beteiligten Akteure. Kennzeichen der Modernisierung von Wahlkämpfen sind die „zunehmende Mediatisierung, Personalisierung und Entideologisierung der Politikvermittlung von den Partieliten an die Wähler“ (Niedermayer 2000: 195). Wir sprechen ebenso von einer wachsenden Bedeutung der Massenmedien und auch der Demoskopie bei der Interessenvermittlung von den Wählern an die Partieliten und von einer zunehmenden Professionalisierung des gesamten Kommunikationsmanagements, denn politische Kommunikation im Rahmen von Wahlkämpfen ist nicht einseitig mit der Vermittlung politischer Botschaften an die Bürger gleichzusetzen. Sie enthält auch das Element der Vermittlung von Bürgerinteressen an die politischen Akteure. Die in demokratischen Gesellschaften normativ gebotene Rückbindung politischer Entscheidungen an die Interessen der Bürger gerät gerade in Wahlkampfzeiten jedoch unter die Maxime der politischen Konkurrenz: Interessenvermittlung aus der Sicht des Wahlkampfmanagements der Partieliten bedeutet primär die möglichst vollständige Sammlung von Informationen über die Orientierungen und Verhaltensweisen der Bürger als Grundlage einer optimalen Kampagnenplanung und die möglichst aktuelle Sammlung von Informationen über Orientierungs- und Verhaltensänderungen als Grundlage der laufenden Kampagnenevaluation (Vgl. 194). Wimmer findet folgende Kennzeichen für die „Amerikanisierung“ von Wahlkämpfen, (1) die zunehmende Personalisierung bzw. Kandidatenzentrierung, (2) Dethematisierung, (3) Negativismus und (4) Professionalisierung (Vgl. Wimmer 2000: 595-600).¹²⁷

126 In der Literatur treffen wir auf die Unterscheidung zwischen der Modernisierungs- und der Amerikanisierungsthese: Die Modernisierungsthese spricht von universellen Konvergenzprozessen in Mediendemokratien: Die USA bilden dabei eine Vorreiterrolle im „universellen Modernisierungsprozess“ (Geisler/Tenscher 2002: 56). Die „Amerikanisierungsthese“ bezieht sich auf die „selektive Übernahme spezifisch US-amerikanischer Muster als Leitbild und Zielvorstellung der Modernisierung“ (Geisler/Tenscher 2002: 56). „Beim Blick auf die relevante Literatur fällt allerdings auf, dass mitunter die unter dem Signum der ‚Amerikanisierung‘ besprochenen bzw. analysierten Phänomene nicht eindeutig benannt oder voneinander abgegrenzt werden, dass z. T. ganz unterschiedliche Ebenen und Dimensionen untersucht und teilweise vermengt werden, dass schließlich ‚Amerikanisierung‘ bisweilen nichts als ein vager *Catch-all-Begriff* ist“ (Tenscher 2003: 55). „Allen Positionen gemeinsam ist die Rückführung von Innovationen in der Wahlkampf-kommunikation auf einseitige oder wechselseitige Adaptions- und Lernprozesse auf Parteien-, Medien- und Wählerseite. Für das auf einer abstrakteren Ebene argumentierende Modernisierungsparadigma erscheint dieser Anpassungsprozess jedoch als besonders zentral. Hier wird die Notwendigkeit zur Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen direkt geknüpft an die Herausforderungen, denen sich demokratische Politik in modernen, individualisierten und zweckrational-orientierten Gesellschaften stellen muss“ (Geisler/Tenscher 2002: 56). Deshalb scheint uns die Modernisierungsthese für unseren Kontext geeigneter, wir werden aber trotzdem ebenso Implikationen aus der Amerikanisierungsthese verwenden, darauf aber immer explizit hinweisen.

127 „Noch in den 50er Jahren prägten in der Bundesrepublik schon aus der Weimarer Republik bekannte Werbemethoden den Wahlkampf: massiver Einsatz von Wahlplakaten, Handzettel, Flug-

	<i>vormodern</i>	<i>modern</i>	<i>postmodern</i>
Wahlkampf-Organisation	lokal und dezentral	national koordiniert	nationale Koordination, dezentrale Ausführung
Vorbereitungs-Phase	kurzfristige bzw. Ad-hoc-Wahlkämpfe	langer Wahlkampf	permanenter Wahlkampf
zentrale Koordination	Parteiführung	Wahlkampfzentralen, Rückgriff auf spezielle Berater und Parteifunktionäre	Auslagerung von Umfrageforschung, Beratern und spezialisierten Wahlkampf-Abteilungen
Rückkopplungen	örtliche Hausbesuche („Klinkenputzen“)	Bevölkerungsumfragen	Bevölkerungsumfragen, Beobachtung sog. Fokusgruppen, Internet
Medien	regionale und überregionale Presse. Lokal: Handzettel, Poster und Wahlkampf-schriften, Radioansprachen	Fernsehpräsenz in breitenwirksamen Kanälen	Zielgruppenspezifische Medienarbeit durch fragmentierte Medienkanäle, gezielte Werbung, gezielte Ansprache des Publikums (Direct Mailing)
Wahlkampf-Events	öffentliche Versammlungen, eingeschränkte Wahlkampf-Tourneen	Medienmanagement, tägliche Pressekonferenzen, TV-Werbung, Fototermine	Ausweitung des Medienmanagements auf ‚Routine‘-Politik, Reden und politische Initiativen
Kosten	Niedriges Wahlkampf-budget	Höhere Produktionskosten für Fernsehspots	Kostensteigerung für Beratung, Forschung und Fernsehspots

Abbildung 4: Stufen der Modernisierung von Wahlkämpfen (Geisler/Tenscher 2002: 60)

Moderne Wahlkampfkommunikation trifft auf spezielle Strukturen besonders in der politischen Öffentlichkeit bzw. den Massenmedien; als Schlagworte seien die fortschreitende *Dualisierung* und Kommerzialisierung des Rundfunkwesens seit

blätter, Wahlrundbriefe und Großkundgebungen. Bis heute ist dann ein kontinuierlicher Prozess der Expansion und Steigerung des Wahlkampfs zu immer aufwändigeren Medien- und Materialschlachten zu dokumentieren, bei denen neben das konkrete politische Argument verstärkt die Sympathiewerbung tritt. Spätestens mit der Bundestagswahl 1994 gewinnt die Frage der personalisierten Politikvermittlung eine deutlich selbständige inszenatorische Qualität und die Instrumentalisierung der Medien („Pseudo-Events“) strategische Bedeutung. Zwar werden traditionelle Werbemittel nach wie vor eingesetzt, insgesamt aber dominieren andere Werbeträger, allen voran die elektronischen Medien. Zugleich steigen die Kosten: Fast 150 Millionen DM gaben die bundesdeutschen Parteien im Wahlkampf 1998 für ihre Kampagnenaktivitäten aus – Aktivitäten eben, die auch Optik wie Leistungsparameter des Journalismus in ihr Kalkül einbeziehen. Und so verstehen die Politik- und Kommunikationswissenschaft gegenwärtig moderne Wahlkämpfe als personell wie programmatisch strategisch organisierte, über weite Strecken durch die Handlungslogik der Medien geprägte Kommunikationsvorgänge von ansprechender Komplexität, die durch zum politischen Meinungsbildungsprozess beitragen vermögen“ (Hüfken/Kamps 2001: 281-282).

Mitte der 1980er Jahre (in Deutschland, erst später in Österreich) und das Aufkommen interaktiver Medien seit Anfang der 1990er Jahre genannt, die die Rahmenbedingungen politischer Kommunikation nicht nur innerhalb von Wahlkämpfen verändert haben. „Insbesondere die rasante Expansion und *Diversifizierung* des Programmangebotes hat den Kampf der Verlage und Sendeanstalten um die Aufmerksamkeit der Zuschauer verstärkt. Dies umso mehr, als sich die Rezeptionsgewohnheiten der Mediennutzer selbst verändert haben: Zunehmend heterogene Rezipientenkreise (*Fragmentierung*) nehmen die Angebotsvielfalt des Medienmarktes selektiv, entsprechend ihrer spezifisch-individuellen Interessen wahr“ (Geisler/Tenscher 2002: 57). Für die politische Kommunikation politischer Parteien bedeutet dies die Kommunikation effektiver und zielgruppen-orientierter zu strukturieren.

<i>Medien-Wandel</i>	<i>Folgen für den Wahlkampf der Parteien und Kandidaten</i>	<i>Folgen für das Wählerverhalten</i>
Expansion	mehr Kanäle und Darstellungsmöglichkeiten für die Kampagnenkommunikation; mehr mediale als personale Kommunikation; genauere Zielgruppenansprache; höhere Kosten für den Medieneinsatz; höhere Anforderungen an das Kampagnen- und Kommunikationsmanagement; Outsourcing von Teilen des Kampagnenmanagements <i>Professionalisierung</i>	Kontakt mit vielen verschiedenen Formen der Wahlkommunikation; mehr Kontakt mit medialer als mit personaler Kommunikation; die Kampagne spricht auch früher nur schwer erreichbare Wählergruppen an; höhere Selektivität und Spezialisierung der Mediennutzung verschiedener Zielgruppen <i>Fragmentierung</i>
Dominanz des Fernsehens; Dominanz der Unterhaltungsformate	Politikdarstellung orientiert sich am Fernsehen; Inszenierung/-Medialisierung von Ereignissen; Fernsehkampagne im Zentrum des Wahlkampfes <i>Personalisierung</i>	Wahlkampf wird v. a. durch das Fernsehen vermittelt („television dependency“); starke Mobilisierung auch der Unpolitischen durch die Fernsehkampagne; Wahlkampf erscheint als Kandidatenwettstreit („game schema“); Wahlkampfstil ist wichtiger für die Wahlentscheidung als Parteiorientierung bzw. Parteiprogramme; Fernsehen prägt das Kandidaten-Image
Stilwandel des politischen Journalismus; negatives Meinungsbild der Politik	Instrumentalisierung der Medien Angriffswahlkampf („negative campaigning“); Diskreditierung des politischen Gegners	Verdüstern des Politikbildes; Vertrauensverlust politischer Institutionen; Abnehmende Wahlbeteiligung <i>Politikverdrossenheit</i>

Abbildung 5: Medienwandel und die Folgen für Wahlkampf und Wählerverhalten (Schulz 2003: 436)

Zur Modernisierung von Wahlkämpfen erheben Geisler und Tenscher folgende Thesen:

„(1) Je moderner ein Wahlkampf ist, desto kapitalintensiver und desto weniger personalintensiv wird er geführt. Hierunter sind auch Tendenzen zu einer verstärkten Auslagerung spezialisierter Teilaufgaben aus den Parteiorganisationen (Externalisierung bzw. Outsourcing) zu fassen. (2) Je moderner ein Wahlkampf ist, desto langfristiger angelegt ist die Vorbereitung der Kampagnen bis hin zum ‚permanenten‘ Wahlkampf, also der Ausdehnung von zuvor wahlkampfspezifischen Aktivitäten auf die gesamte Legislaturperiode. (3) Je moderner ein Wahlkampf geführt wird, desto stärker orientieren sich die Parteien in ihrer Außendarstellung an den Bedürfnissen der Massenmedien und desto weiter rückt die Medienkampagne ins Zentrum ihrer Wahlkampfaktivitäten. So sind insbesondere die Rückgriffe auf strategische Personalisierung als Mittel zur Platzierung und Wiederholung von Wahlkampfbotschaften als Kennzeichen moderner Wahlkämpfe zu verstehen. (4) Je moderner ein Wahlkampf ist, desto mehr muss er sich um die Aktivierung der Wähler bemühen, um deren veränderten Einstellungen und Verhaltensweisen Rechnung zu tragen. So gewinnt die Fähigkeit einer Partei, erfolgreich Wähler zu mobilisieren, umso mehr an Bedeutung, je stärker die Verankerung der Parteien in der Bevölkerung schwindet“ (Geisler/Tenscher 2002: 61).

Politische Einstellungen und individuelles Wahlverhalten

Traditionell geht die Wahlforschung davon aus, dass individuelles Wahlverhalten „nicht auf eine einzige Ursache, sondern auf ein Zusammenspiel von Parteiidentifikation, Themen- und Kandidatenorientierung“ (Gabriel/Brettschneider 1998: 20) zurückzuführen ist. In den ersten soziologischen Erklärungsansätzen zum Wahlverhalten ging z. B. Lazarsfeld (et al. 1944) von der hohen Bedeutung von Prädispositionen aus, die vor allem in den Instanzen der Sozialisation, etwa Familie, Peer-group, Schule, Kirche, Parteien erworben und internalisiert werden. Wähler – nach diesen ersten Ansätzen – mit unterschiedlichen Konfessionen, sozialer und geografischer Herkunft, Einkommen und Bildung haben „ein je spezifisches Politikbild und differierende Parteidentitäten“ (Hüning/Otto 2002: 155). Dies galt bereits damals unter der Voraussetzung, dass sich ausgehend von der Cleavage-Theorie, die „programmatischen Unterschiede zwischen den Parteien aus der jeweiligen sozialen Situation und ‚Klassenlage‘ größerer Bevölkerungsgruppen ableiten lassen“ (155). Diese „herkömmlichen Ansätze der Wahlforschung gelten heute in wesentlichen Teilen als überholt“ (155), Berufs- und Schichtstrukturen haben sich im Prozess fortschreitender Differenzierung grundlegend verändert, die „sozialstrukturelle Verortung lässt sich nicht mehr an traditionellen Klassen- und Schichtkategorien festmachen. Sie liegt vielmehr quer zu diesen, ist fragmentiert und pluralisiert“ (156).¹²⁸

128 „As society diversifies, the political system has become less predictable. Party identification, along with voter turnout, is down, and split-ticketing voting in a given election and party instability across elections are more common, leading to divided government at almost every level“ (McLeod et al. 1993: 132).

Der Ansatz des Zusammenspiels zwischen Parteiidentifikation, Themen- und Kandidatenorientierung entspricht dem sozial-psychologischen Erklärungsversuch des Wählerverhaltens, dem *Campbell*-Modell, das die individuelle Wahlentscheidung auf drei Faktoren zurückführt: langfristige Parteibindung sowie die kurz- und mittelfristigen (sich während des Wahlkampfes entwickelnden) Orientierungen an Themen und Kandidaten. Über diesen Befund hinaus, können wir eine „weitgehende Einigkeit“ (Hüfken/Kamps 2001: 280) in der politikwissenschaftlichen und soziologischen Literatur erkennen, dass in den vergangenen 30 Jahren in den westlichen Industrienationen im Zuge eines allgemeinen und sozialen Wandels auch die Wählerschaft signifikanten Wandlungsprozessen unterliegt. Doch welche sind das? Schönbach (1996) konstatiert als zentralen Ausdruck dieser Entwicklung, wie bereits oben beschrieben, die abnehmende Bedeutung von sozialstrukturellen Merkmalen der Wähler für ihren Wahlentscheid, besonders die traditionelle Gruppenidentifikation verliere dabei an Erklärungskraft. Die Folgen aus dieser Entwicklung sind, dass sich die Parteien aus ihrem traditionellen Kontext lösen, „Loyalität nicht mehr aufgrund sozialer Gruppenzugehörigkeit erwartet werden kann“ (Hüning/Otto 2002: 156), Konsequenzen daraus sind die Lockerung von Parteibindungen, die erhöhte Wechselwähler-Bereitschaft und in Folge davon, die Destabilisierung des Wahlverhaltens, die „Volatilität“, so Beyme (1997: 373), „wird mit abnehmender Parteiidentifikation in westlichen Demokratien größer“. In der Forschung sind diese Entwicklungen „inzwischen mehrfach belegt“, wurde „Anfang der 80er Jahre das Wechselwählerpotential auf 15 Prozent geschätzt, so sind es inzwischen 40 bis 50 Prozent: der Anteil der parteitreuen Stammwähler soll entsprechend nur noch 40 Prozent betragen“ (Hüning/Otto 2002: 156-157).

Nun können wir daraus folgenden Schluss ziehen: Wenn traditionelle Gruppen- bzw. Parteibindungen Auflösungserscheinungen zeigen, wird auf der anderen Seite die Orientierung an Kandidaten und Themen¹²⁹ gestärkt und gewinnt an Relevanz bei der Wahlentscheidung; „candidate images and campaign issues conveyed by the news media become important determinants of voting decisions“, schließt King (1997: 27) auch gleich den Kreis zu den Massenmedien: „The media have emerged to fill the power vacuum created by the declining influence of political parties and have become a pivotal corner of the candidate-media-voter triangle, the so-called ‚golden electoral triangle‘.“¹³⁰ Dazu gleich mehr. Zudem gilt die Kandidaten- und Themenorientierung der Wähler als „kurzfristig beeinflussbar“ (Hüning/Otto 2002: 157). Hüfken und Kamps (2001: 282) gehen davon aus, dass „Fragen der Personalisierung, Thematisierung und Besetzung von Problemlösungskompetenz an Bedeutung gewinnen, weil größere Teile der Wählerschaft ihren Wahlentscheid immer weniger von einer kaum hinterfragten Parteiidentifikation abhängig machen, sondern auch sensibel auf die in ihrer Umwelt und besonders in den Medien diskutierten Themen bzw. dort präsentierten Poli-

129 Weiteres zum themenorientierten Wählen bei Nie et al. (1976).

130 Zitiert nach Buchanan (1991).

tiker reagieren“. Auch Geisler und Tenscher (2002: 58) schließen sich diesem Befund an: „Die abnehmende Bindekraft soziokultureller Milieus und traditioneller gesellschaftlicher Konfliktlinien (Dealignment) legt die Vermutung nahe, dass situative Faktoren bzw. kurzfristige Veränderungen für die Wahlentscheidung an Relevanz gewinnen“; darum so ihr Schluss, gewinnen Partei- und Kandidatenimages sowie Wahlkampfthemen zunehmend an Bedeutung. Wählen wird zu einem „immer neuen, individualisierten *rationalen* Akt“ (Hüning/Otto 2002: 157), „bei dem sich viele für die nach ihrer Ansicht ‚beste‘ Alternative entscheiden. Um dies herauszufinden, werden die Politik- und Kandidatenangebote der Parteien von Wahl zu Wahl neu miteinander verglichen“ (157). Auf der anderen Seite erhöhen sich aber auch die Chancen von Parteien über Wahlkämpfe – Themen und Kandidaten – auf sich aufmerksam zu machen und so die Stimmen unentschlossener Wechselwähler zu gewinnen. Primäres Ziel der Wahlkampfstrategen der Parteien muss es deshalb sein, so Geisler und Tenscher (2002: 58), diejenigen Themen und Images in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu stellen, in denen den einzelnen Parteien und ihren Kandidaten „ein Kompetenzvorsprung von Seiten der Wähler zugeschrieben wird“. Das Ziel lautet dabei, eine „möglichst umfassende Übereinstimmung zwischen den Erwartungen der Wähler und dem medial erzeugten Wahlkampf bild zu erreichen“ (58). „Außerdem müssen die Parteien versuchen die jeweiligen Deutungsrahmen für diese Themen in möglichst positiver Weise mitzubestimmen (*framing*)“ (Hüning/Otto 2002: 158).

In dieser Ausführlichkeit haben wir das geschildert, weil der Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien in dieser Konstellation natürlich eine große Rolle zufallen kann, denn wenn die Themenorientierung kurzfristig beeinflussbar ist, ist durchaus anzunehmen, dass hier ein Potential der Massenmedien besteht, eine große Rolle beim Wahlausgang zu spielen. Wir befinden uns dabei immer noch auf der ersten Stufe des Agenda-Setting-Ansatzes, der annimmt, dass die massenmediale Berichterstattung über Issues ihre Relevanz für die Wahlentscheidung vergrößert. Beim themenorientierten Wählen geht es ja zunächst darum, dass die Wähler eine bestimmte Streitfrage überhaupt erst als solche wahrnehmen und in der Folge durch die Aufmerksamkeitslenkung der Massenmedien als bedeutend einschätzen. Je nach den Parteien zugeschriebenen Kompetenzen über die als wichtig erachteten Themen fällt daran anschließend die Wahlentscheidung der Bürger aus. Ob diese Thesen Bestand haben können, wollen wir anhand von ausgewählten Agenda-Setting-Studien zu diesem Thema unter den Aspekten der Professionalisierung, der Dethematisierung, des Negativismus und der Personalisierung untersuchen.¹³¹

131 Insbesondere wird noch zu oft verkannt, dass es sich bei der Wahlkampfkommunikation um einen vielstufigen, auf mehreren Ebenen und unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure ablaufenden Prozess handelt. [...] Dabei geht es zum einen um Interaktions- und Kommunikationsprozesse der beteiligten Politiker, der Wahlkampfpexperten (Wahlkampfmanager, Pressesprecher und sonstige Wahlkampfberater) sowie der Journalisten, und zum anderen um Themen, Problemdefinitionen und Politik-Images, die im Wechselspiel von Medienberichterstattung,

Die Rolle der Medien in Wahlkämpfen

Auf der Makroebene erkennen wir insbesondere mit dem Aufstieg des Fernsehens zum Leitmedium eine neue Qualität der Relevanz der Massenmedien bei der Wahlentscheidung. Moderne Wahlkämpfe zeichnen sich durch die Bedeutung des Leitmediums Fernsehens aus.¹³² Durch dieses wird (fast) jeder Wähler direkt von den Medien erreicht. „In modern democratic societies, election campaigns have been portrayed as a three-player-game involving the candidates, the media, and the voters“, stellt King (1997: 29) fest. In Europa wird diese neue Qualität von Wahlkämpfen zunehmend mit Merkmalen wie zunehmender Personalisierung (Kandidatenzentrierung), schwindender Diskussion um Issues, steigendem Negativismus in der Wahlauseinandersetzung und der Professionalisierung von Wahlkämpfen zum Ausdruck gebracht. Moderne Wahlkämpfe sind durch eine „wachsende Komplexität der Interaktions- und Kommunikationsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren gekennzeichnet“ (Sarcinelli/Schatz 2002a: 21). Dennoch, bemängelt auch Wimmer (2000: 600), dass sich die Wahlforschung bis in die 1980er Jahre primär auf die Interaktion zwischen Parteien und Wählern konzentriert hatte. Auch in der empirischen Wahlforschung finden wir eindeutige Belege, dass die direkten Kontakte zwischen den Parteien und den Wählern immer mehr zugunsten von durch die Massenmedien vermittelten Kommunikationen an Gewicht verloren haben.¹³³

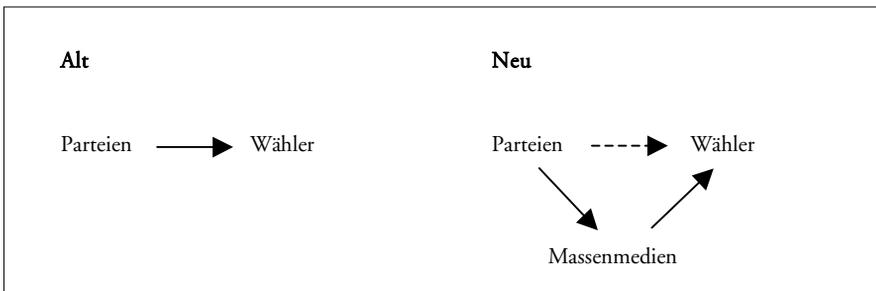


Abbildung 6: Kommunikationsstrukturen zwischen Parteien und Wählern.

Parteien versuchen die für sie relevanten Themen und Deutungen über die Medien in der politischen Öffentlichkeit zu platzieren. Wie wir im vorigen Kapitel bereits besprochen haben, orientiert sich die Politik dabei an den Filtersystemen der Medien, um möglichst ungefilterten Zugang auf die Medien-Agenda zu erhalten. Eine der zentralen Fragen in dieser Arbeit ist ja eben die nach dem Setzen der

Wahlkampfgestaltung und Wählerreaktion entstehen und sich verändern“ (Sarcinelli/Schatz 2002a: 21).

132 „Insbesondere das Fernsehen erweist sich als ein ubiquitäres Medium: Es spielt aufgrund seiner Visualität, Reichweite, Glaubwürdigkeit und seines Nutzerprofils im Wahlkampf eine besondere Rolle“ (Hüning/Otto 2002: 161).

133 Siehe dazu auch die Ausführungen von Pfetsch/Schmitt-Beck (1994).

Medien-Agenda. „Gerade in Wahlkampfssituationen, in welchen bei allen Parteien für die Kommunikation Meinungsforschungs-, Organisations- und Kampagnenspezialisten zuständig sind, ist zu erwarten, dass die Parteien die Themagenda der Berichterstattung zu beherrschen versuchen“ (Hüning/Otto 2002: 162).

Medien können, so die Vorstellung, als reine Transporteure von politischen Informationen dienen, sie können aber auch, so die Gegenposition, als eigenständiger Akteur Themen setzen, Issuekarrieren auslösen und die Agenda der politischen Öffentlichkeit bestimmen, also entgegen den Kommunikationsstrategien der verschiedenen politischen Parteien handeln.¹³⁴ Und natürlich müssen die Medien zudem anhand der Fülle von Thematisierungs-Angeboten der jeweiligen Parteien aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen selektieren. Weiters *erschwerend* für die Parteien wirkt, so die Vermutung, auch die primäre Orientierung der Medien an ökonomischen Kalkülen¹³⁵, also an Auflagen, Reichweiten etc., was ja wiederum den Interessen des Publikums entspricht. Die *Problematik* der Politikverdrossenheit bzw. schwindendes politisches Interesse wurden und werden an einigen Stellen dieser Arbeit ausführlich behandelt.

Wahlen und Agenda-Setting

Das Gros der Agenda-Setting-Studien ist auf dem Hintergrund von Wahlkämpfen angesiedelt, Agenda-Setting ist der Ansatz der Medienwirkungswirkungsforschung, welcher im Rahmen von Untersuchungen zu Wahlkämpfen am meisten angewandt wurde. Bereits die erste veröffentlichte Agenda-Setting-Untersuchung beschäftigte sich mit der Wahlbevölkerung von Chapel Hill im US-Präsidentenwahlkampf 1968. Die Forscher befragten rund 100 unentschlossene Wähler, die für die Berichterstattung über den Wahlkampf als besonders zugänglich eingeschätzt wurden. Aus den Angaben dieser Unentschlossenen zu den – nach ihrer Einschätzung wichtigsten – Themen erstellten McCombs und Shaw die Publikums-Agenda (Public Agenda). Parallel dazu dokumentierten sie in einer

134 „Insbesondere so genannte investigative Medien, die sich durch selbständige Recherchen abheben versuchen, reagieren nicht nur auf die ‚Agenda-Bildungs‘-Versuche der Parteien, indem sie Produkte der Öffentlichkeitsarbeit weitergeben, sondern machen die Prozesse, wie die Wahlkampfagenda hergestellt wird, selber zum Thema der Berichterstattung. Die so entstehende ‚Meta-Diskussion‘ über Wahlkampfthemen nimmt denn auch der professionellen Gestaltung der Medieninhalte von Seiten der Parteien einen Teil der ursprünglich geplanten Wirkung und kann sogar kontraproduktiv sein – so geschehen im Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen beispielsweise mit der CDU-Kampagne ‚Kinder statt Inder‘“ (Hüning/Otto 2002: 163).

135 „Auch im Rundfunkbereich hat sich durch die ‚Dualisierung‘ der Rundfunklandschaft, sprich die Zulassung privater Veranstalter, eine ganz neue Konkurrenzsituation ergeben, welche das Verhalten des etablierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks entschieden veränderte. Durch diese Entwicklung kam es im Rundfunkbereich zu dynamischen Wettbewerbsverhältnissen, welche die öffentlich-rechtlichen Anstalten zunehmend unter Druck setzten, die Interessen des Publikums stärker zu berücksichtigen, um die eigenen Marktanteile zu sichern. Insofern ist zu erwarten, dass die elektronischen Massenmedien zunehmend die angenommenen Themenprioritäten in der Bevölkerung aufgreifen und ihnen Publizität verleihen, was die Parteien wiederum nur unter Gefahr von Stimmeneinbußen bei der Wahl ignorieren können“ (164).

Inhaltsanalyse die Tageszeitungen, die in Chapel Hill verfügbar waren und die TV-Abendnachrichten, was sie zur Medien-Agenda führte. Ein Vergleich dieser beiden Agenden erbrachte in der Chapel-Hill-Studie eine „*beeindruckende Korrelation*“ (Rössler 1997: 59).¹³⁶

In ihren Untersuchungen zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2000 können Hüning und Otto (2002) keine signifikanten Agenda-Setting-Effekte nachweisen, insbesondere beim Leitmedium Fernsehen, fanden sie keine Anhaltspunkte für einen Agenda-Setting-Effekt. Plausibler erscheint den Autoren ein Agenda-Setting-Effekt bei den Print-Medien in Bezug auf die Themen Arbeitslosigkeit, Wirtschaft und Verkehr. Die in diesem Wahlkampf medial hochgespielte Debatte um eine Green-Card, auch diverse Affären der Spitzenkandidaten, die die Spitze der allgemeinen Medien-Agenda bilden, finden keine Korrelation auf der Bevölkerungsgenda, auf der dem Issue Arbeitslosigkeit die höchste Bedeutung zukommt.

In Zusammenhang mit der zweiten Stufe des Agenda-Setting, dem Attribute-Agenda-Setting bzw. Framing kommt dem Begriff des Image-Agenda-Setting bei Kandidaten in Wahlkämpfen eine immer größere Bedeutung zu, „*conceptualizing the candidate image in terms of a second dimension of agenda-setting has offered communication scholars many research opportunities and challenges*“ (King 1997: 30). Kandidaten-Attribute bzw. Image-Attribute können in drei Kategorien eingeordnet werden: (1) Ideologie und Position zu bestimmten Issues, (2) Qualifikation und Erfahrung und (3) persönliche Charakteristika und Persönlichkeit¹³⁷. Attribute bzw. Images, so King weiter, sind nicht statisch, sie entwickeln sich in ständigen Transaktionen zwischen den politischen Kandidaten und den Wählern weiter, „*various social and political restraints impact the transaction between the candidate and the electorate*“ (32). In diesen Austauschbeziehungen kommt den Medien eine zentrale Rolle zu, „*political stories in the mass media are significant in furnishing raw material for the formation of political images. Most people do not invent political images out of thin air. Rather they combine current political data supplied by the mass media with existing knowledge and attitudes and then weave these strands into a plausible and pleasing gestalt*“ (Graber 1997: 51-52). In seinen Untersuchungen zu den Bürgermeister-Wahlen (eine Direktwahl) 1994 in Taipeh findet King (1997: 40) dann auch eine hohe Korrelation der Salienz von Attributen der Kandidaten zwischen der Medien-Agenda und der Public-Agenda, „*that the press significantly contributed to the construction of candidate images in the heads of the voters. Candidate attributes that were salient in the press become salient elements in the images per-*

136 Siehe dazu auch das Original McCombs/Shaw (1991).

137 „*McCombs (1995) argued that media image agenda-setting effects work along two dimensions – the affective and the substantive. In the former dimension, the hypothesis is that candidate attributes described in positive, negative, or neutral terms in media coverage will influence voters’ evaluation of those attributes. In the latter dimension, the attributes emphasized in news coverage are predicted to affect the kinds of characteristics the voters think about when they evaluate candidates*“ (King 1997: 30).

ceived by the voters“. Aussagen darüber, inwieweit die festgestellten Kandidaten-Images dann auch die Wahlentscheidung determinieren, macht King aber nicht. Eine Studie von Weaver, Graber, McCombs und Eyal (1981) verweist darauf, dass Medien im Vergleich eine größere Rolle beim Agenda-Setting von Kandidaten-Images spielen, als beim Agenda-Setting von Issues. Die Autoren dieser Studie gehen davon aus, dass Wähler die Kandidaten um das Amt des US-Präsidenten nicht durch direkten Kontakt kennen, sondern dass ihr Bild von den Kandidaten von der massenmedialen Berichterstattung über die Personen bzw. über deren Attribute gekennzeichnet ist, „that is, which attributes are emphasized and which attributes are not referred in media content“ (Takeshita 1997: 22). In ihrer Studie kommen sie dann auch zu dem Ergebnis, dass die Betonung gewisser Attribute durch die Massenmedien auch so von der Bevölkerung aufgenommen worden ist (Vgl. Weaver et al. 1981).¹³⁸

TRENDS ZUR DEN MODERNISIERUNGSTENDENZEN. Wir wollen uns nun mit den Ergebnissen aus verschiedensten Agenda-Setting-Studien in Hinblick auf die von uns weiter oben herausgearbeiteten Tendenzen beschäftigen, die die Modernisierung von Wahlkämpfen beschreiben sollen, nämlich (1) Professionalisierung, (2) Dethematisierung, (3) Negativismus und (4) Personalisierung bzw. Kandidatenzentrierung.

Ad (1). Für den Landtagswahlkampf 2000 in Nordrhein-Westfalen erkennen Geisler und Tenscher (2002) eine erhöhte Professionalität des Kampagnenmanagement ganz im Sinne der Modernisierungsthese. Alle wahlwerbenden Parteien bauten auf die zentrale Koordination ihrer Kampagnen. Die Organisation des Wahlkampfes übernahmen bei allen Parteien temporär angestellte Wahlkampfmanager, „der Wahlkampf liegt darüber hinaus bei allen Parteien in den Händen kleiner Teams, in die die Spitzenkandidaten mehr oder weniger integriert sind“ (107). Diese Teams waren räumlich ausgelagert und inszenierten sich teilweise selbst als „symbolträchtiger Indikator für die Modernität ihrer Kampagnen“ (107). Die drei Parteien mit den höchsten Wahlkampfbudgets – SPD, CDU und FDP – nutzten am stärksten die Möglichkeit des *Outsourcing*, d. h. sie übertrugen eine Vielzahl kosten- und zeitintensiver Dienstleistungen der Werbe- und Medienkampagnen an professionelle Unternehmen, z. B. an Medien-, Werbe- und Internetagenturen. Ebenso gaben diese Parteien eigene Bevölkerungsumfragen bei demoskopischen Instituten in Auftrag, „durch diese Art der Rückkoppelung und Überprüfung der eigenen Kampagnenstrategie zeigen insbesondere die Kampagnen von SPD und CDU die größte Flexibilität und Modernität“ (107-108). Die anderen Parteien mussten sich zur Rückkoppelung auf veröffentlichte Umfragen, die veröffentlichte Meinung sowie die direkte Kommunikation

138 Für die weitere Beschäftigung erscheinen noch folgende empirische Studien interessant: Lopez-Escobar (1997) und McCombs et al. (1997), als zwei Studien zur gleichen Wahl in Spanien, aber auch Miller et al. (1998), Nimmno/Savage (1976), Rosenberg et al. (1986), Schleuder et al. (1991), Takeshita/Mikami (1995) oder Weaver et al. (1981).

beschränken, „dies erschwert zweifelsohne eine – nach politischen Marketinggesichtspunkten – moderne Wahlkampagne“ (108).

Ebenfalls ein zentraler Faktor der Professionalisierung ist die Ansprache klar definierter Zielgruppen. Die finanzstarken Parteien setzen dabei verstärkt auf die direkte Kommunikation mit *Direct Mailings* und *Direct Callings*. Die finanzschwächeren Parteien setzen in Anbetracht dessen auf direkte Zielgruppenansprachen v. a. über die Massenmedien. Die FDP versuchte dies über die „verstärkte Präsenz des Spitzenkandidaten [mr: Jürgen Möllemann] in entsprechenden Talk- und Unterhaltungssendungen“ (108).¹³⁹ Für die direkte Zielgruppenansprache immer mehr an Bedeutung gewinnen die neuen Medien. Auf der einen Seite können Wähler via Internet eben direkt und zielgruppengerecht angesprochen werden, auf der anderen Seite lässt sich per E-Mail die Binnenkommunikation der Parteien beschleunigen. *Neue Medien* sollen aber auch einen *modernen Wahlkampf* symbolisieren oder zumindest inszenieren. „Aus Sicht der Parteien scheint das Motto zu lauten: ‚Wer nicht *online* ist, ist auch nicht *en vogue*‘. Dies führt letztlich zu einer Art *Pseudomodernität* der Wahlkampfführung“ (109).

Weiteres Kennzeichen der Professionalisierung ist der dauerhafte Versuch, medien- und vor allem fernsehgerechte Ereignisse für die Berichterstattung zu schaffen, von täglichen Pressekonferenzen über Großveranstaltungen bis hin zur Einweihung von Wahlkampfzentralen.

Keine Rede könne hingegen von einem permanenten Wahlkampf sein, so der Schluss von Geisler und Tenscher. Im Schnitt begannen die ersten konkreten Wahlkampfplanungen der Parteien sechs Monate vor der Landtagswahl, lediglich die SPD startete bereits zehn Monate vor dem Wahltermin. „Einzig in der auf Kontinuität angewiesenen Interaktion mit Journalisten, also im redaktionellen Wahlkampf“ (107) zeigen sich Züge eines *permanent campaigning*.

Ad (2). Laut Wimmer (2000: 596) ist unter *Dethematisierung* die Tendenz zu verstehen, dass sich die Medien während des Wahlkampfes nicht so sehr für Issues, sondern für die *Metathemen* des Wahlkampfverlaufes interessieren. Solche Metathemen sind u. a. Horse-races¹⁴⁰, Koalitionsspekulationen oder das Erscheinungsbild und Sympathiewerte der Kandidaten. Auch er hegt Zweifel, ob die These der *Dethematisierung* im europäischen Kontext überhaupt zutrifft. Bereits weiter oben im Zuge des individuellen Wahlverhaltens haben wir uns damit beschäftigt, dass im Zuge abnehmender langfristiger Parteibindungen, immer

139 Sarcinelli und Schatz erwarten im Sinne der Boulevardisierungs-These, dass „Fernsehunterhaltungsformate in künftigen Wahlkämpfen an Bedeutung gewinnen werden – zur Erreichung spezifischer Wählergruppen und begrenzt auf Politiker, die über die notwendige Medienkompetenz“ (Sarcinelli/Schatz 2002b: 437) verfügen.

140 Horse-race meint die ständige mediale Berichterstattung, die die Ergebnisse der diversen Meinungsumfragen zum Thema haben. Dabei geht es nicht nur um die „Sonntagsfrage“ („Welcher Partei würden sie ihre Stimme geben, wenn am kommenden Sonntag Wahlen wären?“), sondern auch Fragen nach beliebten Koalitionen, Issue-Kompetenzen, Zufriedenheiten etc. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wer ist Erster und mit wie vielen Prozentpunkten? Wer hat gewonnen, wer verloren?

mehr die Issue- und die Kandidatenorientierung in den Fokus der Wahlentscheidung geraten. Unter Issue-Orientierung beim Wählen verstehen wir auf der einen Seite die Wahrnehmung der Wähler über die gegenwärtig wichtigsten gesellschaftlichen Problemlagen und die Kompetenzzuschreibung der Wähler, welcher Kandidat oder welche Partei am ehesten in der Lage ist, diese Probleme zu lösen. In der Parteienforschung beschäftigt sich die *Do-programs-matter-Forschung* unter anderem auch mit der für uns interessanten Fragestellung, nach den Issues, die die Parteien in ihren Wahlprogrammen und im Wahlkampf aufgreifen. Ein Befund dieser Forschungen ist, dass „Parteien nicht etwa im Wahlkampf die Politikpositionen der konkurrierenden Parteien aufgreifen und darüber debattieren (Confrontation Theory), sondern versuchen, ihre Themen auf die öffentliche Agenda zu befördern (Salience Theory), um sich damit zu profilieren“ (Hüning/Otto 2002: 158). Einzelnen Parteien wird von den Wählern in bestimmten Politikfeldern Kompetenz zugeschrieben, zentral für eine Partei muss es also sein, diejenigen Issues in den Mittelpunkt des Wahlkampfes zu stellen (auf die Medien-Agenda), in denen eben dieser Partei die größte Kompetenz vom Wahlvolk zugebilligt wird. Im Wahlkampf wird also „nicht etwa über divergierende Positionen und Meinungen gestritten“ (159), sondern *versucht* unterschiedliche Issues selektiv zu betonen. Wir betonen hier das Issues-Management der Parteien, also die Prägung und Umdeutung von Begriffen im Sinne einer bestimmten Wertladung, das Besetzen von Themen, das Lancieren neuer Themen und die Veränderung der Themenrangfolge öffentlicher Kommunikation.¹⁴¹ Das Setzen von Themen bedeutet aber nicht, dass diese von den Parteien beliebig konstruiert werden können, Parteien müssen „Sachprobleme in den Vordergrund stellen“ (159), die bereits auf Interesse in der Öffentlichkeit gestoßen sind, bzw. zu den drängenden aktuellen politischen Fragen gehören. Im Wahlkampf bedeutet Issues-Management also einerseits die „mittelfristig strategische Besetzung von Themen“, aber andererseits auch die „kurzfristig operative Reaktion auf Themen und Themenakzente“ (Hüfken/Kamps 2001: 282).

Zwei Studien – Nieland (2002) und Hoffmann (2002) – finden im nordrhein-westfälischen Landtagswahl-Wahlkampf 2000 keine aktivere oder gar dominante Rolle der Journalisten beim Setzen der Themenstruktur – also keine nachhaltige Machtverschiebung von den Parteien hin zu den Medien bei der Kapazität der Themensetzung – als dies Untersuchungen bei traditionellen Wahlkämpfen zeigen. Alle befragten Wahlkampfmanager – ausgenommen der PDS – betonten zudem explizit, dass sich die Medien im Laufe des Wahlkampfes „wenig kritisch

141 „Einerseits suchen die Parteien die Profilierung ihrer Spitzenkandidaten abzustimmen mit der Parteiprogrammatik; andererseits wissen sie auch, Stichwort ‚Aufmerksamkeitsökonomie‘, um die relative Begrenztheit der Ressourcen ‚Zuwendung‘ und ‚Interesse‘ beim politischen Publikum: Schwerpunkte zu definieren, sich auf Themen zu konzentrieren, sie zu ‚besetzen‘, Akzente zu setzen oder zu verschieben, die Wahrnehmung politischer Problemlagen zu kanalisieren und zugleich die Kandidaten zu promovieren – all dies und mehr kann die Komplexität nur andeuten, die den Kommunikationsvorgang Wahlkampf ausmacht“ (Hüfken/Kamps 2001: 280).

und eher zurückhaltend zeigten“ (Sarcinelli/Schatz 2002b: 434). Wir interpretieren dies als eine symbiotische Beziehung zwischen Parteiliten und Medien.

Ad (3). Die Tendenz der Medien zu Negativismus, zu Skandalen, Affären etc. lässt sich durch die Theorie der Nachrichtenwerte sehr gut erklären. Überraschung, Prominenz, Dramatik und Eindeutigkeit sind dabei die Nachrichtenfaktoren, auf die solche Ereignisse meist abstellen. Ein anderer Aspekt, der nicht von den Medien ausgeht, sondern von den Parteizentralen bzw. Kandidaten gesteuert wird, ist die Strategie des *negative campaigning*. „Nicht zuletzt wegen der schrillen Töne und der ausgesprochen ‚feindseligen‘ *attack ads* [...] ist die amerikanische Öffentlichkeit ideologisch so polarisiert wie kaum jemals zuvor“ (Wimmer 2000: 598). Die Medien sind dabei, so Wimmers Befund, eher Mitspieler denn treibende Kraft; „richtig ist dennoch, dass der fast vollständig privatwirtschaftlich organisierte Mediensektor in den USA im wahrsten Sinne des Wortes von den steigenden Wahlkampfbudgets der Kandidaten *profitiert*“ (598-599). In Europa hingegen zeigen die Untersuchungen „mit aller Deutlichkeit, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk ebenso wie das gesetzliche Verbot ‚kommerzieller‘ Werbung der Parteien in denselben eine restriktive Wirkung ausübt“ (599).

Ad (4). In ihrer Studie zu den individuellen Gründen, eine Wahlentscheidung zu treffen kann Schatz-Bergfeld (2002: 287) im Zuge der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 die Annahme, dass Kandidatenorientierungen (Personalisierung) einen „vorrangigen Einfluss auf die Wahlentscheidung habe“ wie das die Modernisierungsthese vertritt, nicht erkennen. Zur Erinnerung: Diese These verweist auf immer schwächere Parteibindungen der Wähler und damit auf eine Aufwertung von Kandidatenimages und Issues. Tendenzen zur Personalisierung wären, so Geisler und Tenscher, in diesem Wahlkampf aber sehr wohl erkennbar gewesen, besonders bei den Wahlkampagnen von SPD, CDU und FDP (Vgl. Geisler/Tenscher 2002: 109). In einer Studie zum Issues-Management im Zuge der deutschen Bundestagswahl 1998, bei der Hüfken und Kamps (2001: 279) der Frage nachgingen, ob der Wahlausgang eine parteipolitisch motivierte, „an den Partei- und Wahlprogrammen orientierte und auch so zu interpretierende Entscheidung der Wählerschaft“ war, finden die beiden Autoren eine sehr deutliche Tendenz zur Personalisierung: Sie erkennen im Wahlkampf zwischen dem damals amtierenden Bundeskanzler Helmut Kohl und seinem Herausforderer Gerhard Schröder die Inszenierung eines Duells mit dem Ergebnis, dass „der Faktor Spitzenkandidat in der Bundestagswahl 1998 von zentraler Bedeutung war“ (292). Dies nicht nur bei der individuellen Wahlentscheidung, sondern auch bei den Strategien der beiden Parteien, denn Personalisierungsstrategien waren in den Kampagnen von SPD und CDU/CSU zentral.

In ihren Ergebnissen zu den Gründen für die individuelle Wahlentscheidung verweist Schatz-Bergfeld auf das Wirkpotenzial langfristiger Parteibindungen, die in Verbindung mit der Einschätzung der Problemlösungskompetenz der Parteien stehen; die Wahlentscheidung, so ihr Schluss, wird stark von Parteibindungen determiniert, die Kandidatenorientierung stand – zumindest bei der NRW-Wahl – nicht im Vordergrund. Dazu müssen aber die Besonderheiten dieses Wahlkampfes

berücksichtigt werden. Schatz-Bergfeld sieht dabei die niedrige Wahlbeteiligung (56,7 Prozent) im Vordergrund; diese erklärt sie damit, dass es den Parteien nicht gelungen ist, die Aufmerksamkeit auf das Wahlgeschehen zu lenken und eben Wähler zu mobilisieren. Das wiederum lässt uns den Schluss ziehen, dass bei dieser Wahl kontroverse Issues und auch die Persönlichkeit von Kandidaten nicht die von den Parteien gewünschte Aufmerksamkeit erreichen konnten, und darum existente traditionelle Parteibindungen entscheidend waren. Auch Geisler und Tenschler (2002: 108) beobachten in ihrer Untersuchung zur Wahlkampforganisation eine „frühzeitige und kontinuierliche direkte Kommunikation der eigenen Partebasis“ als wesentliches Kampagnenelement. Sie erklären das damit, dass es „gerade vor dem Hintergrund nachlassender Bindekräfte der Parteien umso wichtiger ist, die eigenen Mitglieder als Wahlhelfer, Multiplikatoren und nicht zuletzt als Wähler zu mobilisieren. *Moderne Wahlkämpfe sind also nicht nur Medienwahlkämpfe*“ (108). Und anscheinend, so die Nachanalyse von Schatz-Bergfeld, war die Mobilisierung der Stammwähler eben ein zentraler Faktor.

Bis in die 1980er Jahre hatte sich die Wahlforschung hauptsächlich auf die Interaktion von Parteien und Wählern konzentriert, „was seit geraumer Zeit unangemessen ist, weil die Medien eine eigenständige Rolle spielen und – wie manche Autoren meinen – vielleicht sogar zum wahlentscheidenden Faktor geworden sind. Wenn dem so wäre, dann sollte sich die Demokratietheorie rasch auf diesen Sachverhalt einstellen“ (Wimmer 2000: 600).

Responsivität

„In a democracy [...] policy is supposed to flow from the preferences of the public“ (Erikson et al. 2002: 33); das ist die normative Herangehensweise an das Prinzip der Responsivität. Responsivität ist bei uns verknüpft mit der Vorstellung einer politischen Öffentlichkeit, die die anderen Subsysteme des politischen Systems beobachtet und selbst über die zur Entscheidung anstehenden Issues diskutiert.

In den Beziehungen zwischen Repräsentanten und Anspruchsgruppen spielen immer mehr die vermittelten Kommunikationen über die Massenmedien eine große Rolle. Dabei erkennen wir über die die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien den Selektionsmodus. Marcinkowski (1998) hat sich mit der Responsivität des Deutschen Bundestags, der Regierung und der Partei- bzw. Fraktionsarbeit gegenüber der öffentlichen Meinung beschäftigt. Die Grundfrage, die er sich in seiner Studie stellte, war die nach dem Zusammenhang zwischen Themen der massenmedialen Berichterstattung und Politikinhalten auf den Ebenen von Parteiprogrammen (Parteienhandeln), parlamentarischen Handlungen und dem Regierungshandeln.¹⁴² Die Schwerpunkte des Parteihandelns sieht Marcinkowski

¹⁴² Die exakte Forschungsfrage lautet: „Macht die aktuelle politische Berichterstattung der Massenmedien einen Unterschied für Kurs, Inhalt und Programmatik der Tätigkeit politischer Akteure in Parteien, Parlamenten und Regierungen? Gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen

in den Parteiprogrammen (und den Wahlprogrammen) festgelegt. Er geht davon aus und belegt dies auch durch seine Studie, dass diese nicht nur durch ideologische Orientierungen determiniert sind, sondern dass auch erheblicher Spielraum für aktuelle Umwelteinflüsse besteht, die zur Wiederwahl oder zum Machtgewinn führen sollen, „die relevanten Orientierungen der politischen Parteien reflektieren daher sowohl die wahrgenommenen Politikpräferenzen der potentiellen Wählerschaft, als auch die massenmedial hergestellte öffentliche Meinung“ (20). Bei seiner Analyse des parlamentarischen Handelns findet Marcinkowski ebenso eine Korrespondenz von inhaltlicher Struktur parlamentarischen Handelns und der Themenstruktur der Massenmedien. Die Chance, dass massenmedial präsentierte Themen, politische Resonanz auslösen, ist bei den Oppositionsfraktionen größer als bei der Mehrheit. Mit der besonderen Verbindung zwischen der Opposition und den Massenmedien beschäftigt sich ja auch Wimmer (siehe dazu die Ausführungen zur Opposition). Insgesamt weisen seine Zahlen darauf hin, dass „die Korrespondenz der inhaltlichen Schwerpunkte parlamentarischer Handlungen mit der politischen Themenstruktur der Presseberichterstattung stärker ist als die zwischen Parlamentsarbeit und den Wahlaussagen der Parteien“ (23). Im Regierungshandeln beobachtet Marcinkowski vor allem einen Zusammenhang mit den Massenmedien im Bereich der Politikankündigung, der symbolischen Politik. Bei der wirklichen Staatstätigkeit kann er das nicht feststellen. Und so zieht er den Schluss, dass die politische Beschäftigung von Parteien, Parlament und Regierung mit bestimmten Issues an den Grad der Medienaufmerksamkeit für diese Issues gekoppelt ist. Marcinkowski beobachtet ein System wechselseitiger Einflussbeziehungen zwischen Medienberichterstattung und Politikinhalten. So ist die Rolle der Medien sicherlich eine andere, je nachdem, ob die Regelungsinitiative aus dem Entscheidungssystem selbst oder von außen ins politische System kommt. *Outside initiatives* brauchen Massenmedien, wenn die Themen im Parteinssystem vernachlässigt wurden und darum von sozialen Bewegungen aufgegriffen werden, die mangels etablierter Zugänge in der Regel den Weg über die mediale Öffentlichkeit wählen. Bei stark moralisierenden Themen, die zudem große Teile der Bevölkerung unmittelbar betreffen, ist der (Verstärker-)Effekt der Medienberichterstattung weniger notwendig, als bei den so genannten *unobtrusive* Issues, die ohne Medienaufmerksamkeit gewissermaßen kaum wahrnehmbar sind. Themen der Routinopolitik platzieren sich weitgehend von selbst auf der politischen Agenda. Zur Beobachtung des Publikums im Spiegel der öffentlichen Meinung haben sich eigene Presseämter, Öffentlichkeitsarbeits-Abteilungen im Regierungsapparat und in den Parlamentsfraktionen ausdifferenziert. Diese Beobachtung kann über die Massenmedien erfolgen; „massenmediale Öffentlichkeit als eine wirksame Instanz der Meinungsbildung“ (Daele/Neidhardt 1996: 10).

Manza und Cook (2002: 22) verweisen auf den steigenden Einfluss der Demoskopie als Instrument zur Evaluierung der öffentlichen Meinung, „the vast increa-

einzelnen Politikfeldern oder zwischen einzelnen Issues innerhalb von Politikfeldern? Mit einem Wort: „Do Media matter?“ (Marcinkowski 1998: 3).

se in the information available to political actors about public opinion, largely through the rapid growth of polling¹⁴³. Jacobs und Shapiro erkennen aber auch die Möglichkeit zur Instrumentalisierung von Meinungsumfragen, um *Politik zu machen*:¹⁴³ Responsivität existiere nur noch zum Schein, Demoskopie werde dabei zur Manipulation *instrumentalisiert* um bestimmte Positionen zu stützen, „to simulate responsiveness“, „to change the public’s perceptions, understandings, and evaluations of specific policy proposals and create the appearance of responsiveness“ (Jacobs/Shapiro 2002: 54-55), „some [mr: analysts] dismiss the possibility of coherent public views or argue that public opinion is so easily led or manipulated by elites that it cannot constitute an independent causal factor“(23)¹⁴⁴, „each major governmental agency has its own sophisticated public relations operation to promote its activities, and many undertake efforts to understand and shape public views in their domain“ (25). Taylor (2002: 316) verweist in seinen Überlegungen auf die Relevanz von Meinungsumfragen zur Etablierung und Stabilisierung von Demokratien aus zwei Gründen. „The first important contribution of polls is to let the voice of the people be heard. [...] The second major contribution of polls in new and emerging democracies is that they make it much harder for governments to steal elections“.

Für die USA gehen Jacobs und Shapiro (2002: 56) seit den 1970er Jahren von einem schwindenden Einfluss der öffentlichen Meinung auf das Regierungshandeln aus, „the incidence of changes in policy paralleling changes in public opinion declined from 67% in the 1933 to 1945 period [...] to 54% during the 1960s, and then increased to 75% during the 1970s“; seither jedoch ist dieser in den 1970ern erzielte hohe Wert im Schwinden begriffen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch die Studien von Ansolabehere et al. (2001) und auch von Monroe (1979). Jacobs und Shapiro (2002: 58) fassen die Ergebnisse dieser Studien so zusammen: „In short, the evidence suggests that government responsiveness to public opinion varies over time and has declined over the past several decades. The

143 „A second form of responsiveness involves the use of polls and focus groups to attempt to manipulate public opinion: this instrumental responsiveness is amply present today. Politicians and other political activists spend a fortune on focus groups and public opinion polls to pinpoint the most alluring words, symbols, and arguments for their desired policies. [...] Although the public’s values and fundamental preferences (such as strong and sustained support for Social Security and environmental protection) are unlikely to change, politicians do work to alter the public’s perceptions, of specific proposals, such as President George W. Bush’s initiative to privatize Social Security or his proposal for greater exploration for oil and gas. Politicians, then, use polls and focus groups, not to move their positions closer and to the public’s (as commonly assumed) but just the opposite – to find the most effective means to move public opinion closer to their own desired policies. Elected officials follow a simple motivation in opting for crafted talk: lower the potential electoral costs to themselves and their supporters of not following the preferences of average voters while increasing the electoral costs to rival politicians. They want the best of both worlds: to enact their preferred policies and to maximize the probability that they and their allies will be reelected and their opponents defeated“ (Jacobs/Shapiro 2002: 55).

144 „Public opinion surveys present only a rough idea of what people generally think because the results are highly sensitive to a number of factors. [...] Polls may even create the impression of public opinion on questions in which none actually exists“ (Domhoff 1998: 172).

findings indicate that politicians' policy decisions *do* respond to public opinion but that responsiveness has *fallen off* since the 1970s. The change in responsiveness underscores the most significant feature of government responsiveness: it is not static but rather has changed over time“.

Dennoch unterstützen sowohl Page und Shapiro (1983) als auch Monroe (1979) die so genannte *Zwei-Drittel-Regel*; Regierungshandeln korrespondiere mit der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung ungefähr bei zwei Drittel der behandelten Issues. 19 Jahre später Page kommt in seinen Untersuchungen zu einem anderen Schluss, das Regierungssystem sei besonders bei Issues von hoher Salienz hoch-responsiv, „but the evidence also indicates that there is a considerable room for interest groups, party activists, policymakers, and others to prevail against the public on many issues“ (Page 2002: 235). Die Salienz von Issues, so Page, ist einer der bestimmenden Faktoren, der die Responsivität des politischen Handelns gegenüber der öffentlichen Meinung bestimmt. Für demokratietheoretisch beachtenswert hält er aber ebenso die Tatsache des steigenden Einflusses von Interessengruppen auf die öffentliche Meinung und die zunehmende Instrumentalisierung von Meinungsumfragen.

Auch Fuchs und Pfetsch haben in ihrer Studie (1996) nicht nur die Beobachtung der Medien durch das Regierungssystem, sondern auch die Demoskopie im Auge. Indikatoren für die öffentliche Meinung sind demnach die Massenmedien sowie demoskopische Daten. Die Untersuchung¹⁴⁵ widmete sich zunächst den Vorstellungsbildern von öffentlicher Meinung und deren Ermittlung. Darunter verstanden die interviewten PR-Arbeiter sowohl die aggregierten Meinungen der Bürger (also demoskopische Daten) als auch die in den Massenmedien kommunizierten Meinungen. Beide haben dabei für das politische System die gleiche Priorität. Wenn wir uns an die vorher geführte Diskussion um die Struktur der öffentlichen Meinung zurückerinnern, ist das Verständnis von öffentlicher Meinung, das die befragten PR-Vertreter offenbaren, interessant: die Ergebnisse zeigen, dass das politische System unter öffentlicher Meinung nicht eine Konsonanz bzw. einen Konsens der Meinungen versteht, sondern die Verteilung von Aussagen zu Medienthemen. Beobachtet wird die öffentliche Meinung – so zeigen die Ergebnisse dieser Studie – durch die Beobachtung von Bürgermeinungen und die Beobachtung der Medienmeinungen. Dabei beobachten die Akteure in gleichem Maße die elektronischen und die Print-Medien; bei den Print-Medien vermuten sie eine größere Informationstiefe.

Das politische Entscheidungshandeln verhält sich für 82 Prozent der Befragten responsiv gegenüber der öffentlichen Meinung, 74 Prozent erklärten, dass die öffentliche Meinung dabei aber auch durch das Regierungssystem beeinflusst werden könne.¹⁴⁶ Wir erkennen in diesen Beschreibungen also Formen einer aktiven

145 Entsprechend dem Positionenansatz in der Elitenforschung befragten die Autoren 38 der ranghöchsten Positionsinhaber der Öffentlichkeitsarbeits-Abteilungen im Regierungsapparat und in den Parlamentsfraktionen in Leitfadenterviews (Vgl. Fuchs/Pfetsch 1996: 120).

146 „47 Prozent haben sich dabei ausdrücklich auf die Bürgermeinungen und 55 Prozent auf die Medienmeinungen bezogen. Zunächst fällt die relativ geringe Prozentdifferenz zwischen Bür-

und einer passiven Responsivität: Verschiedene Studien im Bereich der politischen Kommunikation, der Öffentlichkeitsarbeit und der Wahlkampfkommunikation beschäftigten sich mit der aktiven Responsivität und legen nahe, dass die Medien in ihrer Themensetzung und Meinung auf die thematischen Vorgaben und vorherrschenden Meinungen im politischen System reagieren. Dies scheint auch nachvollziehbar, denn die finanziellen und personellen Ressourcen, die das politische System für Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations aufwendet (siehe Kapitel „Politische Kommunikation“) sind enorm.¹⁴⁷ Das politische System steht aber zunehmend in einer Konkurrenzsituation um die Aufmerksamkeit des Publikums.¹⁴⁸

Fuchs und Pfetsch (1996) ermittelten ebenso bei den befragten Personen in Schlüsselpositionen der jeweiligen Fraktions-PR-Abteilung, dass die aktive Responsivität in erster Linie der Machterhaltung diene und erst in zweiter der Einhaltung der demokratischen Norm, eine demokratiepolitisch höchst interessante Aussage.¹⁴⁹ Der Verwertungszweck der Beobachtungsergebnisse liegt bei

germeinungen und Medienmeinungen auf. Gleichzeitig ist die stärkere Betonung der Medienmeinungen plausibel, wenn man bedenkt, dass das Handlungsrepertoire der Öffentlichkeitsabteilungen des Regierungssystems zur direkten Beeinflussung der Bürger, d. h. unter Umgehung einer massenmedial vermittelten Kommunikation, sehr begrenzt ist“ (Fuchs/Pfetsch 1996: 128).

- 147 „Die spezifische Leistung der Massenmedien besteht ja gerade darin, das Handeln der politischen Akteure und dessen Ergebnisse zu beobachten und auf dieser Basis eine - wenn auch hochselektive - Beschreibung der politischen Realität herzustellen. Dazu kommen die mittlerweile vielfach nachgewiesenen Bemühungen des politischen Systems, auf die politische Berichterstattung der Massenmedien Einfluss zu gewinnen. Insbesondere die vielfältigen Instrumente der gezielten Informationspolitik, der politischen Öffentlichkeitsarbeit und des strategischen Ereignismanagements können dabei bewirken, dass die Themenstruktur der Massenmedien den Selbstbeschreibungen der Politik aufsitzt, nicht nur im Wahlkampf. Medienberichterstattung ist also stets ein Gemenge aus dem, was ihrer Beobachtung und Vermittlung durch die politische ‚Realität‘ vorgegeben wird und ihrer spezifischen Eigenleistung in Form von Selektion, Investigation und Kommentierung“ (Marcinkowski 1998: 29).
- 148 „Konzepte strategischer politischer Kommunikation, überhaupt verstärkte Expressivität, mit freilich unterschiedlichem demokratiethoretischem Anspruch, stoßen denn auch auf wachsendes Interesse in Politik und Wissenschaft. Dies betrifft die expandierende politische Öffentlichkeitsarbeit, deren Status – zumindest in demokratiethoretischer Hinsicht – noch ziemlich unklar ist. Denn ist Public Relations/Öffentlichkeitsarbeit inzwischen mehr als eine Art publizistischer Arm legitimer Interessenvertretung in der pluralistischen Gesellschaft. So stellt sich die Frage, ob im Zuge organisatorischer Ausdifferenzierung und Professionalisierung generell davon gesprochen werden kann, dass politische Öffentlichkeitsarbeit eine ‚demokratiekonstitutive Größe‘ sei oder ein mehr oder weniger persuasives marktpublizistisches Instrument politischer Vorteilssuche“ (Sarcinelli 1998: 261-262).
- 149 „Auf einer ersten Ebene könnte man argumentieren, dass ein strategisches Handeln der Akteure des Regierungssystems, das sich an den eigenen Machterhaltungsinteressen orientiert, nicht viel mit der demokratischen Norm zu tun hat, der zufolge die Entscheidungsprozesse des Regierungssystems von den Interessen des Publikums bzw. der Wähler gesteuert sein müssen. Bei dieser Argumentation wird aber der institutionelle Aspekt der kompetitiven Wahlen nicht berücksichtigt. Dieser institutionelle Mechanismus zwingt die Akteure des Regierungssystems, bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen auf das Interesse des Publikums zu achten. Durch diese zentrale Institution der liberalen Demokratie werden also die unterschiedlichen Handlungsrationaltäten des Regierungssystems und des Publikums miteinander verschränkt, so dass die in-

100 Prozent der Befragten im Feld der Politikgestaltung. Politiker, so Jacobs und Shapiro (2002), stehen vor zwei Aufgaben um wiedergewählt zu werden. Erstens wollen sie so viele potentielle Wähler wie möglich ansprechen um ihre Wahl bzw. Wiederwahl zu sichern. Auf der anderen Seite müssen sie aber auch ihre eigene Anhängerschaft (Parteiflügel etc.) befriedigen. Dies geschieht meist über die Initiierung bestimmter *Policies*. Politiker haben also Wahlziele und *Policy*-Ziele zu erfüllen und dabei die verschiedenen Zielgruppen der politischen Öffentlichkeit und der Parteien anzusprechen.

Bereits vor Marcinkowski beschäftigte sich Brettschneider (1995) mit der Responsivität des Deutschen Bundestags auf die öffentliche Meinung zwischen 1949 und 1980. Handelt der Deutsche Bundestag bei der Behandlung von politischen Sachfragen in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger? Brettschneider beobachtet in seiner Studie eine hohe Signifikanz für die Reaktion der Abgeordneten auf die öffentliche Meinung. Insgesamt erkennen wir in Rückgriff auf das Kapitel Agenda-Setting in den Ergebnissen dieser Studien eine Bestätigung des Konzeptes des „Policy-Agenda-Setting“.

Noch tiefer in die Materie der Resonanz des politischen Systems auf die massenmediale Berichterstattung dringen Neidhardt, Eilders et al. (1998) in ihren empirischen Forschungen zur Stimme der Medien im politischen Prozess. Den Medien stellen sie von vornherein den Status eines politischen Akteurs aus. Ihren Fokus richten sie auf die Prozesse, die sich im Mediensystem abspielen, und die dann Resonanz im politischen System erzeugen (sollen). Die Möglichkeit, große Bedeutung für das politische Handeln zu initiieren, stellen die Autoren insbesondere Thematisierungen in den Medien in Aussicht, die als Prozesse des Inter-Media-Agenda-Setting ablaufen, da diese Fokussierungen und Konsonanz im Mediensystem erzeugen, und somit größere Resonanz des politischen Systems erwarten dürfen.¹⁵⁰ Medien können – so die Autoren – in solchen Situationen eine besonders starke Rolle im politischen Diskurs spielen und Resonanz erzeugen, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllen: (1) hohe Übereinstimmung von Themen und Meinungen als einheitliche Medienstimme, also Fokussierung und Konsonanz: „Wenn es um politische Medienwirkungen geht, so ist die Homogenität der Medienstimme eine wichtige Größe“ (Neidhardt et al. 1998: 13). Konsonanz ist die Voraussetzung zur Wirkung von öffentlicher Meinung im politischen System. (2) Die behandelten Themen müssen eine gewisse Persistenz in der Berichterstattung aufweisen, also zeitliche Stabilität und *Hartnäckigkeit*.

strumentelle Handlungsrationalität des Regierungssystems mit der zentralen demokratischen Norm kein Gegenverhältnis sondern ein Entsprechungsverhältnis bildet. Darin liegt die ‚List‘ des institutionellen Arrangements liberaler Demokratien“ (Fuchs/Pfetsch 1996: 133).

150 „Aus makrotheoretischer Politikperspektive ist die Agenda der Massenmedien insgesamt als kollektive politische Stimme das Ergebnis vieler Einzelagenden. Ihr Zustandekommen, d. h. die Entstehung von Relevanzzuweisungen im Mediensystem, ist als Prozess zu betrachten, der durch die wechselseitige Orientierung der Medien aneinander (Inter-Media-Agenda-Setting) beeinflusst wird“ (Neidhardt et al. 1998: 3).

Als Möglichkeiten des politischen Systems beobachten die Autoren auf der einen Seite kurzfristige Aktionen im Sinne symbolischer Politik mit kurzfristigen Problemthematierungen in aktuellen Stunden, folgenlosen Anfragen oder der Einrichtung von (Untersuchungs-)Ausschüssen. Auf der anderen Seite kann das politische System aber auch *echten* Handlungsbedarf erkennen, das Issue wird dann zum Anlass von Policy-Initiativen oder konkreten Entscheidungen gemacht oder geht in Programme und Zieldefinitionen von politischen Parteien ein.

Die Resonanz von Medienmeinungen erfolgt also auf der einen Seite bei den Bürgermeinungen (Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien), die dann die über die Responsivität das politische System indirekt erreichen, aber auch direkt über das Konzept des Policy-Agenda-Setting.¹⁵¹ Der Einfluss bzw. die Wirkung der Medien auf das Publikum (Public Agenda) hat also Rückwirkungen auf der Verhalten der politischen Akteure und Entscheidungsträger.

Nochmals zusammengefasst und fokussiert: Die Berichterstattung der Medien ist für das politische System ein Ersatzindikator für die öffentliche Meinung: Massenmediale Kommunikation dient dem politischen System als eine Art *Rückkopplungs-Instrument*: Welcher Probleme und Lösungen soll sich die Politik bedienen und was ist bei der Bevölkerung durchsetzbar? Medien sind ein sensibles und schnell reaktionsfähiges System und „im Vergleich zu demoskopischen Umfragen ein informationshaltigeres Instrument der Stimmungs- und Erfolgskontrolle“ (10). Nicht ganz auf dieser Linie sind Fuchs und Pfetsch, die demoskopische Daten als die besser erhebbaren identifizieren, dennoch können die Autoren die Beobachtungsfunktion bestärken und dazu eine *Entscheidungshilfe durch die Massenmedien erkennen*: „Neben der kontinuierlichen Beobachtung der Medienberichterstattung durch die politischen Entscheidungsträger deuten auch Umfragen zum Informations- und Entscheidungsverhalten unter Abgeordneten darauf hin, dass Politiker die Medienberichterstattung als Orientierung und Entscheidungshilfe in ihrer politischen Arbeit verwenden“ (10).¹⁵²

4.5 Zwischenbetrachtung

Auch in diesem Zusammenhang wollen wir nochmals auf die methodische Grundproblematik hinweisen, die in der seriösen Vergleichbarkeit der verschiedenen empirischen Studien der Agenda-Setting-Forschung liegen. Dennoch

151 Rogers und Dearing beschreiben dies als Prozess, „through which the policy agendas of political elites are influenced by a variety of factors, including media agendas and public agendas“ (Dearing/Everett 1996: 566).

152 Einen etwas anderen Ansatzpunkt wählen dabei Erikson, Mackuen und Stimson (2002), die sich mittels einer Zeitreihen-Analyse die Frage stellen, ob sich durch die Ermittlung der öffentlichen Meinung (im amerikanischen Kontext verstanden als das Ergebnis von demoskopischen Umfragen) folgendes Politikhandeln bzw. Entscheidungen vorhersagen lassen. Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass „not only the liberalism-conservatism of public opinion shift the public's demand in the reverse direction: liberal electorates cause liberal policies that lower the demand for further liberalism“ (Erikson et al. 2002: 51).

konnten wir in diesem Kapitel doch Licht in die Grundfragen dieser Arbeit bringen.

Das erste Anliegen in diesem Kapitel war es, die Auswirkungen der massenmedialen Berichterstattung über Politik auf die (politische) Öffentlichkeit zu beschreiben. Ansatzpunkt dabei waren die Rezeptionsgewohnheiten des Publikums – als Bürger, Wähler, Rezipient, Mitglied einer sozialen Bewegung. Die Grundaussage dabei ist, dass je mehr Bürger eine kohärente politische Identität besitzen, desto geringer ist die Möglichkeit der Medien, Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Wir erkennen in modernen Demokratien eine Abnahme der Partei-Identifikationen, zunehmende Volatilität der Wahlergebnisse und der Wähler sowie steigendes Misstrauen gegenüber etablierten Parteien. Dennoch ist es, so unsere Diskussion verschiedener Studien, nicht so, dass Bürger ohne großes politisches Involvement und ohne fixe Meinungen zu bestimmten Issues den Medien *ausgeliefert* wären. „Contemporary research claims that although the American electorate may often be uninformed, voters do make intelligent use of the information that they possess“ (Erikson et al. 2002: 45).

In allen gesellschaftlichen Gruppen der politischen Öffentlichkeit finden wir heute ein breites Spektrum von Möglichkeiten, sich politisch zu engagieren, über die bloße Wahlbeteiligung hinausgehend. So kann man nicht von einem allgemeinen Rückgang der politischen Identitäten sprechen und auch nicht von einem allgemeinen Rückgang politischer Aktivitäten.

Eingangs formulieren wir die These von der demokratietheoretischen Notwendigkeit einer kollektiven Agenda mit den relevanten Issues, über die sich eine Gesellschaft einigen sollte. Demgegenüber beobachten wir einen immer weiter voranschreitenden Prozess der Segmentierung in Publika im Zuge dieser Entwicklungen auf dem Kommunikationssektor, die Zahl der *issue publics* wird weiter zunehmen. Auch Shaw und Hamm und ebenso Wimmer argumentieren in diese Richtung. Uns stellt sich daran anschließend die Frage, in welchem Ausmaß die Medien ihre Agenda-Setting-Funktion im Zuge dieser Segmentierungsprozesse weiter wahrnehmen können. Welche Issues werden dann noch auf einer *nationalen* Agenda bestehen können bzw. wird diese kollektive Agenda in Zukunft überhaupt noch bestehen können? Die Konsequenz daraus wäre der Verlust des sozialen Zusammenhalts. Wir stellen die Frage, wie demokratische Systeme ohne die Verständigung über die großen gesellschaftlichen Probleme funktionieren können.

Wenn wir diese Ergebnisse mit den vorigen Erfahrungen vom schwindenden politischen Involvement der Bürger zusammenbringen, steht besonders die normative Demokratietheorie vor großem Erklärungsbedarf. Der allseits informierte und politisch kompetente Bürger wird von ihr ja vorausgesetzt und ebenso eine (politische) Öffentlichkeit, in der die Bürger miteinander über die *großen* Probleme einer Gesellschaft diskutieren. Fallen beide Grundvoraussetzungen weg, in welche Richtung ja auch die empirischen Befunde weisen, sollte sich die normative Demokratietheorie mit diesen Befunden der Medienwirkungsforschung auseinandersetzen. Bei McLeod finden wir den Versuch, eine Verbindung zwischen

den normativen Ansprüchen an das Konstrukt der Demokratie mit den Ergebnissen empirischer Studien zu verbinden. „The connection between normative democratic standard for the media and empirical political research, which was severed for several decades, should be restored. In democratic societies, normative expectations can serve as useful criteria for evaluating the performance of media institutions and the workings of political communication more generally. [...] Understanding of political communication necessitates examination of outcomes for the political system resulting from collective reactions of individuals and cumulative consequences of institutional performance“ (McLeod et al. 1993: 124).

Die Variable *Mediennutzung* ist für das Auftreten von Agenda-Setting-Effekten von elementarer Bedeutung, denn dadurch wird ja die vom Einzelnen wahrgenommene Medien-Agenda bestimmt. Aktive Mediennutzung und die Information über politische Themen aus den Medien bilden die Brücke zwischen politischen Organisationen und politischer Partizipation der Bürger. Die Entscheidung, die massenmediale Berichterstattung über politische Themen *zu rezipieren*, beruht, so die empirischen Befunde, stärker auf dem Informationsbedürfnis als auf der Suche nach Zerstreung, das ja bei Unterhaltungsformaten das überwiegende Motiv ist. Orientierung ist eines der grundlegenden Motive für die Mediennutzung, für das *Kontakt halten mit der Welt* gibt es für den Zuschauer wenig Alternativen als die Nutzung der medialen Berichterstattung (*Need-for-Orientation*). Je größer das Orientierungsbedürfnis, desto stärker der Medienkonsum und desto größere Agenda-Setting-Effekte. Die Themenstrukturierungsfunktion der Massenmedien erfüllt so das Orientierungsbedürfnis der Rezipienten. Fernsehen präsentiert Nachrichten in schneller Abfolge und knapper Darstellung, TV-Nachrichten stehen unter hohem Aktualitätsdruck, die kontinuierliche Aufbereitung eines Issues ist meist nicht möglich. Bei der Zeitung erkennen wir vielfältige Möglichkeiten der Aufbereitung, Zeitungen bieten durch ihre allgemeine Relevanz einen Überblick über die Welt. Je näher der Wahltermin rückt, orientiert sich die Politikvermittlung zunehmend an den Mediennutzungsformen der anzusprechenden Zielgruppen.

Agenda-Setting-Effekte bei der medialen Berichterstattung ergeben sich dann umso stärker, je überraschender und *neuer* ein Thema ist, je stärker das Thema einen neuen Sachverhalt konstruiert und je eindeutiger das Thema ist („rapid-onset-news“). Wir erkennen hierbei wieder die Selektionsmechanismen der Massenmedien, die Nachrichtenfaktoren. Für die Politik bedeutet das aber auch, dass kurzfristige (symbolische) Politik sich oft besser in Wählerstimmen umsetzen lässt, als langwierige Politikprozesse (siehe dazu auch die Überlegungen zum Issue-Attention-Cycle). Für neue soziale Bewegungen oder Bürgerinitiativen bedeutet dies wiederum, mit ihren Issues die Hürde der Medien zu überspringen, um sich auf die Agenda der politischen Entscheidungsträger zu platzieren.

In der Fragestellung *Wer bestimmt die Agenda der Medien?* manifestiert sich das vermeintliche demokratiethoretische Grundproblem bei der Rolle der Medien in politischen Systemen. Wir haben dabei auf der einen Seite die Anforderungen der normativen Demokratiethorien wie sie in den diversen Verfassungstexten oder

auch Gerichtsurteilen beschrieben werden, angeführt. Eine dieser Forderungen war die nach der Information der Bürger, damit sich diese ein Bild von der Gesellschaft bzw. den gesellschaftlichen (politischen) Zuständen machen könnten. Die andere Perspektive bildet aber die Frage nach der Realität, die die Massenmedien abbilden und aus welchen Quellen die Medien ihre Informationen schöpfen. Gehen wir wieder davon aus, dass die Bürger hauptsächlich über die Medien mit politisch relevanten Informationen versorgt werden, müssen wir uns fragen, ob Wähler ihre Wahl-Entscheidung überhaupt auf der Basis der medialen Berichterstattung treffen können.

Wir müssen also unterscheiden zwischen den Quellen, aus denen die Medien schöpfen und den Selektions- und Darstellungsregeln, die die Medien selbst anlegen, um ein Thema zu präsentieren. Die Quellen des Journalismus sind besonders Public Relations-Abteilungen der politischen Organisationen (Parteien, Verbände, Regierung, Parlamentsfraktionen); Aktionen von sozialen Bewegungen, Bürgerinitiativen etc.; Nachrichtenagenturen und Leitmedien; die persönlichen Netzwerke des Journalisten. „The outline of an answer to *who sets the media's agenda* considers three key elements: major sources who provide the information for news stories, other news organizations, and journalism's norms and traditions“ (McCombs 2004: 17).

Für die Selektionsmechanismen der Massenmedien erkennen wir unter dem Schlagwort der Medialisierung eine immer größere Anpassung der Politik an die medialen Regeln. Medien werden dabei immer mehr zur Voraussetzung für die Informations- und Kommunikationspraxis von gesellschaftlichen (politischen) Akteuren.

Massenmedien stellen also durch ihre Berichterstattung und mit ihrer Themensetzungsfunktion die Themen bereit über die im politischen System (politische Öffentlichkeit, Parteien und Staat) diskutiert wird. Die zentrale Funktion der Medien in Demokratien liegt also in der Erzeugung von Bekanntheit und Aufmerksamkeit für bestimmte Themen, denn, so die Annahme, je höher der Aufmerksamkeitsgrad, desto wahrscheinlicher diskutieren Bürger und Politik darüber. Dabei sind zwei verschiedene Annahmen zu berücksichtigen. Erstens die Frage nach der demokratischen Legitimation, die die Medien besitzen, um diese Agenda zu konstituieren. Und zweitens nach der *integrativen Komponente*, die die Medien bei der Konstitution dieser Agenda leisten. Der Befund von Shaw und Martin ist dabei, dass sich die Diskussionslinien nicht mehr zwischen den verschiedenen sozio-demographischen Schichten der Gesellschaft erkennen lassen, sondern zwischen den Personen, die diese Agenda kennen und den Personen, die diese Agenda nicht kennen; also eine Teilung zwischen den (politischen) Mediennutzern, den (nicht-politischen) Mediennutzern und den Nicht-Mediennutzern.

DISKUSSION

Communication is central to democracy. Wir erkennen in unseren Beschreibungen die massenmediale Kommunikation als Grundpfeiler moderner Demokratien. Ohne effiziente Methoden und Mechanismen um herauszufinden über welche Themen diskutiert und welche Probleme bearbeitet werden sollen, können Gesellschaften nicht existieren. Das war bereits in der Antike so, und ist auch in modernen Gesellschaften noch immer aktuell.

In modernen Demokratien haben die Massenmedien diese Rolle übernommen; Massenmedien sind integraler Bestandteil modernen Demokratien. Dies geht nicht nur aus den normativen Forderungen in den diversen Verfassungstexten etc. hervor, sondern auch aus der historischen Rolle der Medien bei den Entwicklungen zu Demokratien bzw. in demokratischen Entwicklungsprozessen; die moderne Demokratie wäre ohne Massenmedien nicht möglich. Das ergibt sich ebenso aus unseren Beschreibungen zur politischen Öffentlichkeit. Die massenmediale Kommunikation ist dabei von hervorgehobener Bedeutung, nicht nur als wichtige Quelle unserer *Realitäts*-Erfahrung (Orientierungs- und Informationsfunktion), sondern ebenso als Themengeber für die interpersonale Anschlusskommunikation in sozialen Netzwerken und Kontexten. Orientierung ist eines der grundlegenden Motive für die Mediennutzung, für das Kontakthalten mit der Welt gibt es für die Bürger wenig Alternativen als die mediale Berichterstattung (*Need-for-Orientation*).

Politik und politische Informationen werden in modernen Demokratien fast ausschließlich über die Medien vermittelt. Auch für die politischen Akteure sind die Medien heute ein nicht zu unterschätzender Faktor bei der Beobachtung und Bewertung gesellschaftlicher Problemlagen.

Massenmedien strukturieren dabei im Sinne des Agenda-Setting-Ansatzes der Medienwirkungsforschung die Themen, die in der politischen Öffentlichkeit behandelt werden, Medien verschaffen Themen Publizität. Doch nach welchen Mechanismen geschieht das? Wer bestimmt die Agenda der Medien? Aus welchen Quellen schöpfen die Medien?

Lange Zeit hatten die Parteien diese Funktionen der Aggregation von gesellschaftlichen Problemlagen übernommen, sie galten als Repräsentanten grundlegender gesellschaftlicher und sozialer Milieus, waren darin fest verankert. Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse führten aber zur Auflösung dieser traditionellen Bindungen und lösten die starken Umweltbeobachtungsfunktionen der Parteien auf. Die Parteizentrierung der politischen Kommunikation ist in den vergangenen Jahren von einer Mediennutzung abgelöst worden.

In unseren Ausführungen und den empirischen Ergebnissen der hier verarbeiteten Studien können wir dennoch *noch* nicht das von uns beschriebene Modell

der Mediendemokratie erkennen. Vielmehr halten wir uns an Sarcinellis und Schatz' Modell der mediatisierten Parteiendemokratie, denn, so ihre Ergebnisse, während sich das Wechselverhältnis zwischen Parteieliten und Medien intensiviert habe, sei die Wählerseite zu einem großen Teil immer noch *traditionell* orientiert.

Diese Medienorientierung der Politiker zeigt sich ebenso bei unseren Ausführungen zum Prinzip der Responsivität, also der Bindung des politischen Handelns an die öffentliche Meinung.

Das demokratiethoretische *Grundproblem* manifestiert sich in der Frage, wer die Medien-Agenda bestimmt. Wer selegiert die Themen der massenmedialen Berichterstattung und aus welchen Themen-Quellen schöpfen die Verantwortlichen dabei?

Diesen Fragen haben wir uns auf zwei Ebenen genähert. Zuerst haben wir uns mit den verschiedenen empirischen Studien und deren Ergebnissen zu den Selektionsmechanismen beschäftigt. Mit dem Gatekeeper-Ansatz und der Nachrichtentwerttheorie kristallisierten sich dabei zwei alternative Herangehensweisen heraus. Wir gehen – in Einklang mit diversen Forschungsansätzen (siehe Luhmann und Peters) – von einer Verbindung aus, die sowohl auf die Person des Journalisten, seine Sozialisation und sein berufliches Umfeld, als auch auf die Beschaffenheit eines Themas rekurriert. Unter dem Aspekt der Medialisierung erkennen wir eine zunehmende Anpassung der Politik an die medialen Regeln. Dies führt uns zu den Quellen, aus denen der Journalismus schöpft. Mit der Bereitstellung von Themen zur Berichterstattung machen Public Relations der verschiedenen politischen Organisationen, Verbände, aber auch soziale Bewegungen oder Bürgerinitiativen von diesen Regeln Gebrauch, und versuchen so *ihre* Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Für soziale Bewegungen bspw. ist die Medien-Agenda der zentrale Umschlagplatz für Themen auf dem Weg auf Tagesordnung der politischen Entscheidungsträger.

Dies steht auch in Einklang mit den Überlegungen von Shaw und Hamm zur demokratiethoretischen Relevanz einer *kollektiven Agenda*, zur Feststellung der Issues, über die eine Gesellschaft diskutieren sollte.

Die zukünftige (Agenda-Setting-)Rolle der Medien dabei hängt aber von mehreren *problematischen* Faktoren ab, die wir zum Abschluss dieser Arbeit nochmals kritisch diskutieren wollen.

Bereits an mehreren Stellen haben wir die Fiktion *einer* Öffentlichkeit anklingen lassen. Durch die fortschreitende Expansion des Kommunikationssektors begegnen wir einer immer weiteren Segmentierung von thematisch konstituierten Öffentlichkeiten bzw. Publika. Die von uns beschriebene demokratiethoretische Rolle der Medien liegt aber in der Funktion der gesellschaftlichen Integration. Wie sollen die Medien diese Rolle unter diesen Bedingungen der ständig voranschreitenden Fragmentierung weiter wahrnehmen können. Welche Issues können dann noch auf einer *nationalen* kollektiven Agenda bestehen, sofern es diese überhaupt noch geben wird. Die Konsequenz, die Shaw und Hamm (1997: 229) daraus ziehen, ist der Verlust des sozialen Zusammenhalts. „In the post 1930 to

1980 mass media era, it will be more challenging to govern large mass states, whether by dictatorships or democracy. Leaders can no longer be assured of the attention of large, accepting audiences. Never has so many ordinary citizens had access to so many communication opportunities for other points of view. [...] The spread of communication technology provides leaders with new opportunities to listen, just as it provides new opportunities for citizens to speak. [...] The 'old' mass media [...] no longer have the power alone to bind the structures as social glue“.

Wir stellen die Frage, wie demokratische Systeme ohne die Verständigung über die *großen* gesellschaftlichen Probleme funktionieren können? „As long as the news media meet societal needs for surveillance and orientation, they will continue to play indispensable roles in the process of democracy, as will their agenda-setting functions“ (Takeshita 1997: 27). Doch wie lange wird das sein, und wer wird diese Orientierungs- und Integrationsfunktion dann übernehmen (können)?

In diesem Zuge anzuschließen wären dann auch die Überlegungen oder *Hoffnungen* auf *eine* europäische Öffentlichkeit. Unter diesen Prämissen erscheint uns das aber utopisch aus mehreren Gründen. Erstens können sich Öffentlichkeiten nur mittels Massenmedien auf Dauer stellen. Wirkliche europäische, grenzüberschreitende, Medien kommen uns derzeit keine in den Sinn. Ebenso stellt sich die Frage, wenn nationale Agenden schon betroffen sind von starken Fragmentierungsprozessen, wie soll das dann in einer noch größeren Dimension zu gestalten sein? „Das politisch interessierte Segment wird sich aufgrund der Medienentwicklung in eine Vielzahl kleiner Publika auflösen. Wenn man künftig aus Programmen von 200 bis 500 Kanälen wird auswählen können, ist es unwahrscheinlich, dass es noch ein Massenpublikum herkömmlicher Art geben wird. Die interaktiven Kommunikationsmöglichkeiten werden diesen Trend noch verschärfen. Die für die Agenda-Setting-Forschung so wichtige Unterscheidung von ‚obstrusive/unobstrusive Issues‘ verliert an Bedeutung, wenn in Zukunft nur noch die Frage entscheidet, ob jemand in die zahlreichen *issue publics* ‚eingeklinkt‘ ist oder nicht“ (Wimmer 2000: 581-582).

Was wir aus diesen Befunden herauslesen können, ist die Tendenz zur Auflösung von wirklichen *Massenmedien*. Ruß-Mohls (1993: 361) These dazu ist, dass die Medien, „gerade weil sie aufhören Massenmedien zu sein, auch ihre Mobilisierungs- und Demokratisierungspotentiale und damit ihre bisherigen gesellschaftlichen Integrationsfunktionen beim Agenda-Setting und Agenda-Clearing teilweise einbüßen, einfach weil die Menschen aufhören, bestimmte Medien kollektiv und regelmäßig zu nutzen“.

ABBILDUNGEN

Abbildung 1	Erweiterung des ursprünglichen Agenda-Setting-Modells	139
Abbildung 2	Agenda-Setting-Prozesse nach Davis/Robinson 1989.....	155
Abbildung 3	Demokratische Nachrichtenstandards, Grenzen, Sitten und Vorwürfe an die mediale Berichterstattung	157
Abbildung 4	Stufen der Modernisierung von Wahlkämpfen	167
Abbildung 5	Medienwandel und die Folgen für Wahlkampf und Wählerverhalten	168
Abbildung 6	Kommunikationsstrukturen zwischen Parteien und Wählern	172

LITERATUR

- Altmeppen, Klaus-Dieter/Löffelholz, Martin, „Zwischen Verlautbarungsorgan und „vierter Gewalt“. Strukturen, Abhängigkeiten und Perspektiven des politischen Journalismus“, in: *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, hg. v. Ulrich Sarcinelli, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 97-123.
- Ansolabehere, Stephen D./Snyder, James M./Stewart, Charles III., „Candidate Positioning in U.S. House Elections“, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 45, 2001, S. 136-159.
- Atwood, Erwin L./Sohn, Ardyth D./Sohn, Harold, „Daily Newspaper Contributions to Community Discussion“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protesch und Maxwell McCombs, Hillsdale: 1991, S. 119-126.
- Baecker, Dirk, „Oszillierende Öffentlichkeit“, in: *Medien und Öffentlichkeit, Positionierungen, Symbole, Simulationsbrüche*, hg. v. Rudolf Maresch, Regensburg: 1996.
- Baerns, Barbara, *Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus?* Köln: 1991.
- Baerns, Barbara, *PR-Erfolgskontrolle. Messen und Bewerten in der Öffentlichkeitsarbeit. Verfahren, Strategien, Beispiele*, Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut, 1997.
- Baumgartner, Frank R., *Social Movements and the Rise of New Issues*, Dpt. of Political Science, Penn State University, 2002.
- Baumgartner, Frank R./Mahoney, Christine, *Social Movements, the Rise of New Issues, and the Public Agenda*, Dpt. of Political Science, Penn State University, 2002.
- Betz, Michael, „Organisation und Öffentlichkeit als Mechanismen politischer Koordination“, in: *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann, Karsten Fischer und Harald Bluhm, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 108-120.
- Bentele, Günter, „Vertrauen/Glaubwürdigkeit“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Ottfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 305-310.
- Berghaus, Margot, „Wie Massenmedien wirken. Ein Modell zur Systematisierung“, in: *Rundfunk und Fernsehen*, Jg. 2, 1999, S. 181-199.
- Bernhard, Thomas, *Frost*, Frankfurt/Main: suhrkamp, 1963.
- Beyme, Klaus von, *Parteien in westlichen Demokratien*, München/Zürich: Piper, 1984.
- Beyme, Klaus von, *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
- Blumler, Jay G./Kavanagh, Dennis, „The Third Age of Political Communication: Influences and Features“, in: *Political Communication*, Jg. 16, 1999, S. 209-230.
- Bonfadelli, Heinz, *Medienwirkungsforschung II. Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur*, Konstanz: UVK, 2000.
- Bonfadelli, Heinz, „Neue Perspektiven: Kognitive Medieneffekte“, in: *Medienwirkungsforschung I. Grundlagen*, hg. v. Heinz Bonfadelli, Konstanz: UVK, publiziert auf www.mediaculture-online.de, 2004, S. 1-57.
- Bowers, Thomas A., „Newspaper Political Advertising and the Agenda-Setting-Function“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 50, 1973, S. 552-556.
- Breed, Warren, „Social Control in the Newsroom: A Functional Analysis“, in: *Social Forces*, Jg. 33, 1955, S. 326-335.

- Brettschneider, Frank, *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestags zwischen 1949 und 1990*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995.
- Brodocz, André, „Das politische System und seine strukturellen Kopplungen“, in: *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann, Karsten Fischer und Harald Bluhm, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 80-94.
- Brosius, Hans-Bernd, *Alltagsrationalität in der Nachrichtenrezeption: Ein Modell zur Wahrnehmung und Verarbeitung von Nachrichteninhalten*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995.
- Brosius, Hans-Bernd, „Politikvermittlung durch Fernsehen. Inhalte und Rezeption von Fernsehnachrichten“, in: *Fernsehforschung in Deutschland. Themen – Akteure – Methoden. Teilband 1.*, hg. v. Walter Klingler, Gunnar Roters und Oliver Zöllner, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 283-301 (zitiert nach www.mediaculture-online.de).
- Brosius, Hans-Bernd, „Medienwirkung“, in: *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*, hg. v. Günter Bentele, Hans-Bernd Brosius und Ottfried Jarren, Wiesbaden: VS Verlag, 2003, S. 128-148.
- Brosius, Hans-Bernd/Kepplinger, Hans Mathias, „The agenda setting function of television news: Static and dynamic views“, in: *Communication Research*, Jg. 17, 1990, S. 183-211.
- Buchanan, Bruce, *Electing a President: The Markle Commission Research on Campaign '88*, Austin: University of Texas Press, 1991.
- Burd, Gene, „A Critique of Two Decades of Agenda-Setting Research“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protes and Maxwell McCombs, Hillsdale: 1991, S. 291-295.
- Burkart, Roland, „Medienwirkungsforschung – ein Einblick“, in: *Medien – Impulse*, Jg. 3, 2003, S. 5-8.
- Bürklin, Wilhelm/Klein, Markus, *Wahlen und Wählerverhalten. Eine Einführung.*, Opladen: 1998.
- Bussemer, Thymian (Rezension), „Chancen und Gefahren der Mediendemokratie. Berichtsband der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft vom 29. bis 31. Mai 2002 in Dresden, von Wolfgang Donsbach und Olaf Jandura“, in: *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung*, Jg. 3, 2004, S. 368-369.
- Campbell, Angus/Converse, Philipp E./Miller, Warren E./Stokes, Donald E., *The American Voter*, New York: John Wiley, 1960.
- Cook, Fay Lomax/Skogan, Wesley G., „Convergent and Divergent Voice Models of the Rise and Fall of Policy Issues“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protes und Maxwell McCombs, Hillsdale: 1991, S. 189-206.
- Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm, „Regierung durch Diskussion – Über Versuche mit Argumenten Politik zu machen“, in: *Kommunikation und Entscheidung: Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, hg. v. Wolfgang van den; Neidhardt Daele, Friedhelm, Berlin: Sigma, 1996, S. S. 9-52.
- Danielian, Lucig H./Reese, Stephen D., „A Closer Look at Intermedia Influences on Agenda-Setting: The Cocaine Issue of 1986“, in: *Communication Campaigns About Drugs: Government, Media and the Public*, hg. v. Pamela Shoemaker, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1989, S. 47-66.
- Dearing, James/Rogers, Everett M., *Bibliography of Agenda-Setting Research*, 1993.
- Dearing, James/Everett, Rogers M., *Agenda-Setting*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 1996.

- DeGeorge, William F., „Conceptualization and Measurement for Audience Agenda“, in: *Mass Communication Review Yearbook*, hg. v. G. Cleveland Wilhoit und Harold DeBock, Beverly Hills: SAGE Publications, 1981, S. 219-224.
- Dery, David, „Agenda Setting and Problem Definition“, in: *Policy Studies*, Jg. 21, 2000, S. 37-47.
- Detjen, Joachim, „Pluralismus“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 275-284.
- Deutsch, Karl, *Staat, Regierung, Politik*, Freiburg: Rombach, 1976.
- Domhoff, William G., *Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000*, Mountain View, CA: Mayfield Publishing Co., 1998.
- Donsbach, Wolfgang, *Medienwirkung trotz Selektion. Einflussfaktoren auf die Zuwendung zu Zeitungsinhalten*, Köln: 1991.
- Donsbach, Wolfgang, *Media Democracy. How the Media Transform the Political System*, Seoul: Political Communication Division of the International Communication Association (ICA) to be presented at the Annual Conference, 2002 of Conference.
- Downs, Anthony, „Up and Down With Ecology. The ‚Issue-Attention-Cycle‘“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Proress und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 27-33.
- Easton, David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: 1965.
- Eaton, Howard, „Agenda-Setting with Bi-Weekly Data on Content of Three National Media“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 66, 1989, S. 942-948.
- Ehlers, Renate, „Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung“, in: *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung*, Jg. 28, 1983, S. 167-186.
- Eichhorn, Wolfgang, *Agenda-Setting-Prozesse: eine theoretische Analyse individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung*, München: Reinhard Fischer Verlag, 1996.
- Entman, Robert M., „Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm“, in: *Journal of Communication*, Jg. 43, 1993, S. 51-58.
- Erbring, Lutz/Goldenberg, Edie N./Miller, Arthur H., „Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media“, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 24, 1980, S. 16-49.
- Erikson, Robert S./Mackuen, Michael B./Stimson, James A., „Public Opinion and Policy. Causal Flow in a Macro System Model“, in: *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, hg. v. Jeff Manza, Fay Lomax Cook und Benjamin Page, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 33-53.
- Fischer-Lichte, Erika, *Politik als Inszenierung*, Hannover: Schriftenreihe des Niedersächsischen Landtages, 2001.
- Früh, Werner, *Medienwirkungen: Das dynamisch-transaktionale Modell. Theorie und empirische Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991.
- Früh, Werner/Schönbach, Klaus, „Der dynamisch-transaktionale Ansatz. Ein neues Paradigma der Medienwirkungen“, in: *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung*, Jg. 27, 1982, S. 74-88.
- Fuchs, Dieter/Pfetsch, Barbara, „Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem“, in: *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, hg. v. Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt, Berlin: 1996, S. S. 103-135.
- Funkhouser, G. Ray, „The Issues of the Sixties: An Exploration Study in the Dynamics of Public Opinion“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*

- king, hg. v. David Protesse und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 35-41.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank, „Politische Partizipation“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 285-291.
- Galtung, Johan/Ruge, Mari Holmboe, „The Structure of Foreign News“, in: *Journal of International Peace Research*, Jg. 2, 1965, S. 64-90.
- Gamson, William A./Lasch, Kathryn E., „The Political Culture of Social Welfare Policy“, in: *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, hg. v. Shimon E. Spiro und Ephriam Yuchtman-Yaar, New York: Academic Press, 1983, S. 397-415.
- Gandy, Oscar, „Beyond Agenda-Setting“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protesse und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 263-276.
- Geisler, Alexander/Tenscher, Jens, „Amerikanisierung‘ der Wahlkampagne(n)? Zur Modernität von Kommunikationsstrukturen und -strategien im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2000“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Opladen: Leske und Budrich, 2002, S. 53-118.
- Gerbner, George, „Cultivation Analysis. An Overview“, in: *Mass Communication & Society*, Jg. 1, 1998, S. 175-194.
- Gerhards, Jürgen, „Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 77-105.
- Gerhards, Jürgen, „Öffentlichkeit“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 268-274.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm, „Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit“, in: *Politische Kommunikation*, hg. v. Wolfgang Langenbucher, Wien: 1993, S. 31-89.
- Ghanem, Salma, „Filling in the Tapestry: The Second Level of Agenda Setting“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 3-14.
- Gieber, Walter/Johnson, Walter, „The City Hall ‚Beat‘: A Study of Reporter and Source Roles“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 38, 1961, S. 289-297.
- Giegel, Hans-Joachim, „Die demokratische Form der Politik in Luhmanns Gesellschaftstheorie“, in: *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann und Rainer Schmalz-Bruns, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002, S. 194-222.
- Gläsen, Heinz, „Kirchliche Medienpräsenz“, in: *Medienpolitik*, hg. v. Hans-Georg Wehling, Stuttgart: Kohlhammer, 1987, S. 85-98.
- Glotz, Peter, „Die politische Krise als Kommunikationskrise“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 36-37, 1997, S. 3-7.
- Gonzenbach, William J., „A Time-Series Analysis of the Drug Issue, 1985-1990: The Press, the President and Public Opinion“, in: *International Journal of Public Opinion Research*, Jg. 4, 1992, S. 126-147.
- Gould, Philipp, *The Unfinished Revolution: How the Modernisers Saved the Labour Party*, London: Little Brown, 1998.
- Graber, Doris, *Processing the News. How People Tame the Information Tide*, New York: 1984.

- Graber, Doris, *Mass Media and American Politics*, Washington: Congressional Quarterly Inc., 1997.
- Gurevitch, Michael/Blumler, Jay G., „Political Communication Systems and Democratic Values“, in: *Democracy and the Mass Media*, hg. v. Judith Lichtenberg, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, S. 269-289.
- Habermas, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981a.
- Habermas, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981b.
- Habermas, Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1990.
- Habermas, Jürgen, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992a.
- Habermas, Jürgen, „Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff der Öffentlichkeit“, in: *Die Moderne – ein unvollendetes Projekt. Philosophisch-politische Aufsätze 1977-1992*, hg. v. Jürgen Habermas, Leipzig: Reclam, 1992b, S. 180-212.
- Habermas, Jürgen, „Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research“, in: *Communication Theory*, Jg. 16, 2006, S. 411-426.
- Heider, Fritz, *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York: John Wiley & Sons, 1958.
- Hellmann, Kai-Uwe, „Demokratie und Evolution“, in: *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann, Karsten Fischer und Harald Bluhm, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003a, S. 179-212.
- Hellmann, Kai-Uwe/Fischer, Karsten, „Niklas Luhmanns politische Theorie in der politikwissenschaftlichen Diskussion“, in: *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann, Karsten Fischer und Harald Bluhm, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003b, S. 9-18.
- Herzog, Dietrich, „Responsivität“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Ottfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 298-304.
- Hoffmann, Jochen, „„Kinder – Inder – Clementinen“. Ein Blick aus der Akteursperspektive auf Themenrahmungen und Imagebildung im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2000“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Wiesbaden: Leske und Budrich, 2002, S. 119-154.
- Hüfken, Volker/Kamps, Klaus, „Was bewegte die Wählerschaft? Über den Einfluss von Issue-Kompetenz und Parteiidentifikation auf die Wahlabsicht im Wahljahr 1998“, in: *Issues Management. Theoretische Konzepte und Praktische Umsetzung. Eine Bestandsaufnahme*, hg. v. Ulrike Röttger, Wiesbaden: 2001, S. 279-294.
- Hüning, Wolfgang/Otto, Kim, „Agenda-Setting im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2000? Massenmediale Themenstruktur und Wählerwahrnehmung“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Opladen: Leske und Budrich, 2002, S. 155-199.
- Iyengar, Shanto/Kinder, Roland D., *News That Matters: Television and American Opinion*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Iyengar, Shanto/Peters, Mark E./Kinder, Roland D., „Demonstration of the „Not-So-Minimal“ Consequences of Television News Programs“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protesch und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 89-95.
- Jacobs, Lawrence R./Shapiro, Robert, „Politics and Policymaking in the Real World. Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness“, in: *Navigating Public Opi-*

- nion. *Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, hg. v. Jeff Manza, Fay Lomax Cook und Benjamin Page, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 54-75.
- Jarren, Ottfried, „Mediengesellschaft – Risiken für die politische Kommunikation“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 41-42, 2001, ohne Seitenangabe.
- Kabalak, Alihan/Rhomberg, Markus, „Die politische Öffentlichkeit der Medien“, in: *Die Zukunft des Öffentlichen*, hg. v. Birger P. Priddat, Stephan A. Jansen und Nico Stehr, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2007, S. 130-151.
- Katz, Elihu/Foulkes, David, „On the Use of the Mass Media as „Escape“: Clarification of a Concept“, in: *Public Opinion Quarterly*, Jg. 26, 1962, S. 377-388.
- Kepplinger, Hans Mathias, *Die aktuelle Berichterstattung des Hörfunks. Eine Inhaltsanalyse der Abendnachrichten und politischen Magazine*, Freiburg/München: 1985.
- Kepplinger, Hans Mathias, *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg: Alber, 2000.
- Kepplinger, Hans Mathias/Brosius, Hans-Bernd/Staab, Joachim Friedrich/Linke, Günter, „Instrumentelle Aktualisierung. Grundlagen einer Theorie publizistischer Konflikte“, in: *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*, hg. v. Max Kaase und Winfried Schulz, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989, S. 199-220.
- Kevenhörster, Paul, „Repräsentation“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Ottfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 292-297.
- King, Putsung, „The Press, Candidate Images, and Voter Perceptions“, in: *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 29-40.
- Klapper, Joseph T., *The Effects of Mass Communication*, Glencoe: 1960.
- Kraus, Sidney/Davis, Dennis, *The Effects of Mass Communication on Political Behavior*, London: 1976.
- Kriesi, Hanspeter, „Akteure – Medien – Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 234-260.
- Kriesi, Hanspeter, *Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess. Ein konzeptueller Rahmen für ein international vergleichendes Forschungsprojekt*, P 01-701, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), 2001.
- Kunczik, Michael/Zipfel, Astrid, *Publizistik – Ein Studienbuch*, Wien: Böhlau, 2001.
- Lang, Gladys Engel/Lang, Kurt, „Watergate: An Exploration of the Agenda-Building-Process“, in: *Mass Communication Review Yearbook Vol 2*, hg. v. Cleveland G. Wilhoit und Harold DeBock, Beverly Hills: SAGE Publications, 1991, S. 447-468.
- Langenbacher, Wolfgang/Staudacher, Irmgard, „Journalismus als Komplementärinstitution politischer Kontrolle. Studien zu makrosozialen Wirkungen der medienvermittelten Kommunikation in Österreich“, in: *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Sonderheft 30 der „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie“*, hg. v. Max Kaase und Winfried Schulz, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1989, S. 185-198.
- Lasorsa, Dominic, „Media Agenda Setting and Press Performance: A Social System Approach for Building Theory“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 155-168.
- Lasorsa, Dominic/Wanta, Wayne, „Effects of Personal, Interpersonal and Media Experiences on Issue Salience“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 67, 1990, S. 804-813.

- Lazarsfeld, Paul F./Merton, Robert K., „Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action“, in: *The Communication of Ideas: A Series of Adresses*, hg. v. Lyman Bryson, New York: Harper, 1948, S. 95-118.
- Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Herbert, *The People's Choice*, New York: 1944.
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, New York: Free Press Paperbacks, 1922.
- Lopez-Escobar, Esteban/Llamas, Juan Pablo/McCombs, Maxwell, *The Spanish general election in 1996: A further inquiry into second level agenda setting effects*, Edinburgh: World Association for Public Opinion Research, 1997 of Conference.
- Luhmann, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: 1969.
- Luhmann, Niklas, „Öffentliche Meinung“, in: *Politische Planung*, hg. v. Niklas Luhmann, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971, S. 9-34.
- Luhmann, Niklas, *Macht*, Stuttgart: 1975.
- Luhmann, Niklas, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München: 1981.
- Luhmann, Niklas, „Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung“, in: *Soziologische Aufklärung. Band 5: Konstruktivistische Perspektiven*, hg. v. Niklas Luhmann, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990, S. 170-182.
- Luhmann, Niklas, *Die Realität der Massenmedien*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.
- Luhmann, Niklas, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.
- Manza, Jeff/Cook, Fay Lomax, „The Impact of Public Opinion on Public Policy. The State of the Debate“, in: *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, hg. v. Jeff Manza, Fay Lomax Cook und Benjamin Page, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 17-32.
- Marcinkowski, Frank, *Publizistik als autopoietisches System*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993.
- Marcinkowski, Frank, *Massenmedien und Politikinhalt. Empirische Fallstudie auf einem unterbelichteten Forschungsfeld*, Duisburg: Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 1998.
- Marcinkowski, Frank, „Politische Kommunikation und politische Öffentlichkeit“, in: *Die Politik der Massenmedien*, hg. v. Frank Marcinkowski, Köln: Herbert von Halem Verlag, 2001, S. 237-255.
- Marcinkowski, Frank, „Politische Öffentlichkeit. Systemtheoretische Grundlagen und politikwissenschaftliche Konsequenzen“, in: *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann und Rainer Schmalz-Bruns, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002, S. S. 85-108.
- Maurer, Marcus, *Politikverdrossenheit durch Medienberichte. Eine Paneluntersuchung*, Konstanz: UVK, 2003.
- McCombs, Maxwell, „News Influence on Our Pictures of the World“, in: *Media Effects. Advances in Theory and Research*, hg. v. Jennings Bryant und Dolf Zillmann, Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum, 1993, S. 1-16.
- McCombs, Maxwell, „The Future Agenda for Agenda-Setting Research“, in: *Journal of Mass Communication Studies*, Jg. 45, 1994, S. 181-117.
- McCombs, Maxwell, *New Frontiers in Agenda Setting: Agendas of Attributes and Frames*, Chicago: Senior Scholars Session, Association for Education in Journalism and Mass Communication, 2000a.
- McCombs, Maxwell, „Agenda-Setting: Zusammenhänge zwischen Massenmedien und Weltbildern“, in: *Publikums- und Wirkungsforschung. Ein Reader*, hg. v. Angela Schorr, Wiesbaden: 2000b, S. 123-136.
- McCombs, Maxwell, *Setting the Agenda: The News Media and Public Opinion*, Cambridge: Polity Press, 2004.

- McCombs, Maxwell/Masel-Walters, Lynn, „Agenda-Setting: A New Perspective on Mass Communication“, in: *Mass Communication Review*, Jg. 3, 1976, S. 3-7.
- McCombs, Maxwell/Shaw, Donald L., „The Agenda-Setting-Function of the Mass Media“, in: *Agenda-Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protesch und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 17-26.
- McCombs, Maxwell/Shaw, Donald L., „The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas“, in: *Journal of Communication*, Jg. 43, 1993, S. 58-67.
- McCombs, Maxwell/Evatt, David, „Issues and attributes: Exploring a New Dimension in Agenda-Setting“, in: *Communication y Sociedad*, Jg. 8, 1995, S. 7-32.
- McCombs, Maxwell/Bell, Tamara, „The Agenda-Setting Role of Mass Communication“, in: *An Integrated Approach to Communication Theory and Research*, hg. v. Michael B. Salwen und Don W. Stacks, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1996, S. 93-110.
- McCombs, Maxwell/Estrada, George, „The News Media and the Pictures in Our Heads“, in: *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*, hg. v. Shanto Iyengar und Richard Reeves, Thousand Oaks: Sage, 1997, S. 237-247.
- McCombs, Maxwell/Einsiedel, Edna/Weaver, David, *Contemporary Public Opinion. Issues and the News*, Hillsdale, New Jersey: 1991.
- McCombs, Maxwell/Llamas, Juan Pablo/Lopez-Escobar, Esteban/Rey, Federico, „Candidate Images in Spanish Elections: Second Level Agenda-Setting Effects“, in: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Jg. 74, 1997, S. 703-717.
- McCombs, Maxwell/Shaw, Donald L./Weaver, David, *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, Mahwah, New Jersey: 1997b.
- McLeod, Douglas/Kosicki, Gerald/McLeod, Jack, „Resurveying the Boundaries of Political Communication Effects“, in: *Media Effects. Advances in Theory and Research*, hg. v. Jennings Bryant und Dolf Zillmann, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 2002, S. 215-267.
- McLeod, Jack/Becker, Lee/Byrnes, James, „Another Look at the Agenda-Setting Function of the Press“, in: *Agenda-Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protesch und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 47-60.
- McLeod, Jack/Kosicki, Gerald/McLeod, Douglas, „The Expanding Boundaries of Political Communication Effects“, in: *Media Effects. Advances in Theory and Research*, hg. v. Jennings Bryant und Dolf Zillmann, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1993, S. 123-164.
- McNair, Brian, *An Introduction to Political Communication*, London: 1995.
- Meier, Werner A., „Gesellschaftliche Folgen der Medienkonzentration“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 12-13, 2004, ohne Seitenangabe.
- Merten, Klaus, *Einführung in die Kommunikationswissenschaft*, Münster, Hamburg: LIT-Verlag, 1999.
- Meyer, Thomas, „Natural Born Politiker. Themeninszenierung am Beispiel ‚Innere Sicherheit‘, Diskussion“, in: *Politik als Inszenierung. Zur Ästhetisierung des Politischen im Medienzeitalter*, hg. v. Peter Siller und Gerhard Pitz, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 133-140.
- Meyer, Thomas, *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001.
- Mill, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, Buffalo/New York: Prometheus Books, 1991.

- Miller, M. Mark/Andsager, Julie L./Riechert, Bonnie P., „Framing the Candidates in Presidential Primaries: Issues and Images in Press Releases and News Coverage“, in: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Jg. 75, 1998, S. 312-324.
- Monroe, Alan D., „Consistency Between Public Preferences and National Policy Decisions“, in: *American Politics Quarterly*, Jg. 7, 1979, S. 3-19.
- Neidhardt, Friedhelm, „Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 7-41.
- Neidhardt, Friedhelm/Eilders, Christiane/Pfetsch, Barbara, *Die Stimme der Medien im politischen Prozeß: Themen und Meinungen in Pressekommentaren*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.
- Nie, Norman/Petrocik, John R./Verba, Sidney, *The Changing American Voter*, Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- Niedermayer, Oskar, „Modernisierung von Wahlkämpfen als Funktionsentleerung der Parteibasis“, in: *Demokratie und Partizipation*, hg. v. Oskar Niedermayer und Bettina Westle, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2000, S. 192-210.
- Nieland, Jörg-Uwe, „Farbenlehre in NRW: Eine Fallstudie zur Debatte über Regierungskonstellationen“, in: *Mediendemokratie im Medienland?* hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Wiesbaden: Leske und Budrich, 2002, S. 395-428.
- Nimmno, Dan/Savage, R., *Candidates and their images*, Santa Monica: Goodyear, 1976.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, München: Langen Müller, 2001.
- Page, Benjamin, „The Semi-Sovereign Public“, in: *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, hg. v. Jeff Manza, Fay Lomax Cook und Benjamin Page, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 325-344.
- Page, Benjamin/Shapiro, Robert, „Effects of Public Opinion on Policy“, in: *American Political Science Review*, Jg. 77, 1983, S. 175-190.
- Paine, Thomas, „The Rights of Man“, in: *The Thomas Paine Reader*, hg. v. London: Penguin Books, 1791, S. 201-364.
- Peters, Bernhard, „Der Sinn von Öffentlichkeit“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 42-76.
- Peters, Carsten, *Vertrauen in der öffentlichen Kommunikation. Eine Untersuchung über strukturelle Kopplungen zwischen Politik und Massenmedien am Beispiel des BSE-Konflikts*, Uni Bielefeld, Fakultät für Soziologie, 1998.
- Plasser, Fritz, *Das österreichische Wahlverhalten*, Wien: Signum, 2000.
- Proress, David/McCombs, Maxwell, *Agenda-Setting. Readings on Media, Public Agenda, and Policymaking*, Hillsdale: 1991.
- Raschke, Joachim, *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß*, Frankfurt am Main: Campus, 1985.
- Reese, Stephen D./Danielian, Lucig H., „Intermedia Influence and the Drug Issue: Converging on Cocaine“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Proress und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 237-249.
- Reports, Nieman, „Do Members of the Press Try to Set the Policy Agenda?“ in: *Nieman Reports*, Jg. 54, 2000.
- Rhomberg, Markus, *Eine Bühne für die Politik. Politische Inszenierungen und Theatralität in der massenmedialen Vermittlung*, Wien: Institut für Politikwissenschaft, 2003.
- Rhomberg, Markus, „Wirklich die vierte Gewalt? Funktionsverständnisse für die Massenmedien in der Gesellschaft“, in: *Korruption: Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidis-*

- zipliniäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption, hg. v. Stephan A. Jansen und Birger P. Priddat, Wiesbaden: VS-Verlag, 2005, S. 123-140.
- Rivers, William L., „The Media as Shadow Government“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protess und Maxwell McCombs, Hillsdale: 1991, S. 153-160.
- Roberts, Marilyn, „Political Advertising’s Influence on News, the Public, and Their Behavior“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 85-96.
- Rogers, Everett M./Dearing, James W., „Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where is It Going?“, in: *Communication Yearbook 11*, hg. v. James H. Anderson, Beverly Hills: SAGE Publications, 1988, S. 555-594.
- Rogers, Everett M./Dearing, James W./Chang, Soonbum, „AIDS in the 1980s: The Agenda-Setting Process of a Public Issue“, in: *Journalism Monographs*, Jg. 126, 1991, S. 1-47.
- Rogers, Everett M./Dearing, James/Bregman, Dorine, „The Anatomy of Agenda-Setting-Research“, in: *Journal of Communication*, Jg. 43, 1993, S. 68-84.
- Rosenberg, Shawn W./Bohan, Lisa/McCafferty, Patrick/Harris, Kevin, „The Image and the Vote: The Effect of Candidate Presentation on Voter Preference“, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 30, 1986, S. 108-127.
- Rössler, Patrick, *Agenda-Setting. Theoretische Annahmen und empirische Evidenzen einer Medienwirkungshypothese*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1997.
- Roth, Dieter, „Kompetenzzuschreibungen und Inszenierungsmöglichkeiten“, in: *Politik als Inszenierung. Zur Ästhetisierung des Politischen im Medienzeitalter*, hg. v. Peter Siller und Gerhard Pitz, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 123-126.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart: Reclam, 1977.
- Rubin, Alan M., „Media Uses and Effects: A Uses-and-Gratifications Perspective“, in: *Media Effects. Advances in Theory and Research*, hg. v. Jennings Bryant und Dolf Zillmann, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1994, S. 417-436.
- Rucht, Dieter, „Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 337-358.
- Ruß-Mohl, Stephan, „Konjunkturen und Zyklizität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeits-Zyklen und ‚lange Wellen‘“, in: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hg. v. Adrienne Héritier, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1993, S. 356-368.
- Sarcinelli, Ulrich, „Legitimität“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Otrfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 253-267.
- Sarcinelli, Ulrich, „Öffentliche Meinung“, in: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik*, hg. v. Uwe Andersen und Wichard Woyke, Bonn: 2000, ohne Seitenangabe.
- Sarcinelli, Ulrich, „Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 43, 2003, ohne Seitenangabe.
- Sarcinelli, Ulrich/Schatz, Heribert, „Von der Parteien- zur Mediendemokratie. Eine These auf dem Prüfstand“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Opladen: Leske und Budrich, 2002a, S. 9-32.
- Sarcinelli, Ulrich/Schatz, Heribert, „Mediendemokratie im Medienland Nordrhein-Westfalen? Eine Bilanz aus Akteursicht sowie eine zusammenfassende Bewertung der

- Untersuchungsergebnisse“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Opladen: Leske und Budrich, 2002b, S. 429-442.
- Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens, *Machtdarstellung und Darstellungsmacht. Beiträge zu Theorie und Praxis moderner Politikvermittlung*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Demokratietheorie*, Darmstadt: 1997.
- Saxer, Ulrich, „System, Systemwandel und politische Kommunikation“, in: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, hg. v. Ottfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998, S. 21-64.
- Schatz-Bergfeld, Marianne, „Agenda-Setting: Mediennutzer sind kein unbeschriebenes Blatt“, in: *Mediendemokratie im Medienland*, hg. v. Ulrich Sarcinelli und Heribert Schatz, Opladen: Leske und Budrich, 2002, S. 253-288.
- Schenk, Michael, *Medienwirkungsforschung*, Tübingen: 2002.
- Schenk, Michael/Rössler, Patrick, „Das unterschätzte Publikum. Wie Themenbewußtsein und politische Meinungsbildung im Alltag von Massenmedien und interpersonaler Kommunikation beeinflusst werden“, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 261-295.
- Scheufele, Dietram A., *Frames – Framing – Framing-Effekte*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003.
- Schleuder, Joan/McCombs, Maxwell/Wanta, Wayne, „Inside the Agenda-Setting Process: How Political Advertising and TV News Prime Viewers to Think About Issues and Candidates“, in: *Television and Political Advertising. Volume 1: Psychological Processes*, hg. v. Frank Biocca, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 265-309.
- Schmidt, Manfred G., *Demokratietheorien*, Opladen: Leske und Budrich, 2000.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Pfetsch, Barbara, „Politische Akteure und die Medien der Massenkommunikation.“ in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hg. v. Friedhelm Neidhardt, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 106-138.
- Schönbach, Klaus, „Der ‚Agenda-Setting Approach‘: Theoretische Perspektiven und praktische Relevanz“, in: *Empirische Publikumsforschung. Fragen der Medienpraxis – Antworten der Medienwissenschaft*, hg. v. Karsten Renckstorf und Will Teichert, Hamburg: Hans-Bredow-Institut, 1984, S. 88-97.
- Schönbach, Klaus, „Agenda-Setting Effects of Print and Television in West Germany“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protesch und Maxwell McCombs, Hilldale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 127-129.
- Schönbach, Klaus, „The ‚Americanization‘ of German Election Campaigns“, in: *Politics, Media, and Modern Democracy*, hg. v. David L. Swanson und Paolo Mancini, Westport: CONN, 1996, S. 91-104.
- Schulz, Winfried, „Ausblick am Ende des Holzwegs. Eine Übersicht über die Ansätze zur neuen Medienwirkungsforschung“, in: *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung*, Jg. 27, 1982, S. 49-73.
- Schulz, Winfried, *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
- Schulz, Winfried, „Politische Kommunikation“, in: *Öffentliche Kommunikation*, hg. v. Günter Bentele, Bernd Brosius und Ottfried Jarren, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 458-480.
- Shaw, Donald L./Shannon, Martin E., „The Function of Mass Media Agenda Setting“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 69, 1992, S. 902-920.
- Shaw, Donald L./Hamm, Bradley J., „Agendas for Public Union or for Private Communities? How Individuals Are Using Media to Reshape American Society“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*,

- hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 209-230.
- Staab, Joachim Friedrich, *Nachrichtenwerttheorie: Formale Struktur und empirischer Gehalt*, Freiburg, München: 1990.
- Stephens, Mitchell, *A History of News*, New York: Penguin Books, 1989.
- Stöber, Rudolf, *Mediengeschichte. Band 1: Die Evolution „neuer“ Medien von Gutenberg bis Gates*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003.
- Swanson, David L., „Feeling the Elephant: Some Observations on Agenda-Setting Research“, in: *Communication Yearbook 11*, hg. v. James H. Anderson, Beverly Hills: SAGE Publications, 1988, S. 603-619.
- Takehita, Toshio, „Exploring the Media’s Role in Defining Reality: From Issue-Agenda-Setting to Attribute-Agenda-Setting“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 15-28.
- Takehita, Toshio/Mikami, Shunji, „How Did Mass Media Influence the Voter’s Choice in the 1993 General Election in Japan? A Study of Agenda-Setting“, in: *Keio Communication Review*, Jg. 17, 1995, S. 27-41.
- Tankard, James, „Maxwell McCombs, Donald Shaw, and Agenda-Setting“, in: *Makers of the Media Mind*, hg. v. William Sloan, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1990, S. 278-286.
- Taylor, Humphrey, „The Value of Polls in Promoting Good Government and Democracy“, in: *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, hg. v. Jeff Manza, Fay Lomax Cook und Benjamin Page, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 315-324.
- Tenscher, Jens, *Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003.
- Tiele, Annekaryn/Scherer, Helmut, „Die Agenda – ein Konstrukt der Rezipienten? Die Bedeutung kognitiver Informationsverarbeitung im Agenda-Setting-Prozess“, in: *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung*, Jg. 49, 2004, S. 439-453.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- VanSlyke-Turk, Judy, „Public Relations’ Influence on the News“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protes and Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 211-222.
- Wanta, Wayne/Hu, Y., „Time-Lag Differences in the Agenda-Setting Process: An Examination of Five News Media“, in: *International Journal of Public Opinion Research*, Jg. 6, 1994, S. 225-240.
- Weaver, David, „Political Issues and Voter Need for Orientation“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David Protes und Maxwell McCombs, Hillsdale: 1991, S. 131-139.
- Weaver, David/Graber, Doris/McCombs, Maxwell/Eyal, Chaim, *Media Agenda-Setting in Presidential Elections: Issues, Images and Interest*, New York: Praeger, 1981.
- Weber, Max, *Politik als Beruf*, Ditzingen: Reclam, 1992.
- Wenmouth, William Jr./Shapiro, Mitchell/Cutbirth, Craig, „The Impact of Campaign Agendas on Perceptions of Issues“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protes und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 251-258.
- White, David Manning, „The ‚Gate Keeper‘: A Case Study in the Selection of News“, in: *Journalism Quarterly*, Jg. 27/4, 1950, S. 383-390.

- Whitney, Charles D./Becker, Lee, „Keeping the Gates‘ for Gatekeepers: The Effects of Wire News“, in: *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, hg. v. David L. Protess und Maxwell McCombs, Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991, S. 229-236.
- Wimmer, Hannes, *Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie*, Wien: WUV-Universitätsverlag, 1996.
- Wimmer, Hannes, *Die Modernisierung politischer Systeme. Staat – Parteien – Öffentlichkeit*, Wien: Böhlau, 2000.
- Wimmer, Hannes, „Demokratie als Resultat politischer Evolution“, in: *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*, hg. v. Kai-Uwe Hellmann und Rainer Schmalz-Bruns, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 2002, S. 223-260.
- Zhu, Jian-Hua/Boroson, William, „Susceptibility to Agenda-Setting: A Cross-Sectional and Longitudinal Analysis of Individual Differences“, in: *Communication and Democracy. Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-Setting Theory*, hg. v. Maxwell McCombs, Donald L. Shaw und David Weaver, Mahwah: Lawrence Erlbaum, 1997, S. 69-84.
- Zoll, Ingrid, *Öffentliche Meinung und politisches Handeln. Eine ordnungsökonomische Analyse der öffentlichen Wahrnehmung von Wettbewerb und Globalisierung*, Freiburg: 2002.

REGISTER

PERSONENREGISTER

- Altmeppen, Dieter 54, 57
Ansolabehere, Stephen D. 181
Aristoteles 81
Atwood, Erwin L. 154
- B**
Baecker, Dirk 35, 41, 43, 46f
Baerns, Barbara 94
Baumgartner, Frank R. 59
Becker, Lee 122
Beetz, Michael 47
Bell, Tamara 130
Bentele, Günter 148f
Berelson, Bernard 102
Berghaus, Margot 99
Bernhard, Thomas 11
Beyme, Klaus von 66, 97, 114, 128, 170
Blumler, Jay G. 91f, 95f, 125, 156
Bonfadelli, Heinz 101ff, 117
Borosan, William 129
Bowers, Thomas A. 151
Breed, Warren 122
Brettschneider, Frank 151, 169, 184
Brodocz, André 27
Brosius, Hans-Bernd 37, 100, 129, 149
Buchanan, Bruce 170
Burd, Gene 107
Burkart, Roland 99, 104
Bussemer, Thymian 90
- C**
Campbell, Angus 103, 170
Chang, Soonbum 129
Cook, Fay Lomax 86, 155, 180
Cromwell, Oliver 51
- D**
Daele, Wolfgang van den 60, 80, 124, 180
Danielian, Lucig H. 16, 123, 133
Davis, Dennis 108, 155
Dearing, James 127ff, 144, 162, 185
DeGeorge, William F. 114
Dery, David 128
Deutsch, Karl 80f
Domhoff, William G. 181
- D**
Donsbach, Wolfgang 14, 154
Downs, Anthony 112f
- E**
Easton, David 22f
Eaton, Howard 129
Ehlers, Renate 107, 116
Eichhorn, Wolfgang 19, 102, 105, 107, 110f, 115ff, 120ff, 129, 131, 142
Eilders, Christiane 184
Entman, Robert M. 131f
Erbring, Lutz 116, 127
Erikson, Robert S. 141, 179, 185f
Estrada, George 130
Evatt, David 130
Eyal, Chaim 175
- F**
Fischer, Karsten 24, 28
Fischer-Lichte, Erika 101
Foulkes, David 104
Fraenkel, Ernst 51, 76
Früh, Werner 101, 116
Fuchs, Dieter 80, 182ff
Funkhouser, G. Ray 160
- G**
Gabriel, Oscar W. 151, 169
Galtung, Johan 122
Gamson, William A. 131
Gandy, Oscar 107, 159
Gaudet, Herbert 103
Geisler, Alexander 56, 150, 166ff, 171, 175ff
Gerbner, George 105
Gerhards, Jürgen 23, 26, 37, 41ff, 50, 111f, 124f
Ghanem, Salma 130
Gieber, Walter 122
Giegel, Hans-Joachim 28
Glässgen, Heinz 43
Glotz, Peter 73
Goldenberg, Edie N. 116
Gonzenbach, William J. 108
Gould, Philipp 59
Graber, Doris 135, 174f

- Gurevitch, Michael 156
 Gutenberg, Johannes 48
- H**
 Habermas, Jürgen 37ff, 50, 73, 84, 118, 125
 Hamm, Bradley J. 56, 143f, 158, 186, 190
 Heider, Fritz 117
 Heinrich VIII 51
 Hellmann, Kai-Uwe 24, 28, 51, 55
 Herzog, Dieter 86f
 Hoffmann, Jochen 177
 Hüfken, Volker 167, 170, 177f
 Hume, David 35
 Hüning, Wolfgang 70f, 141, 147, 169ff, 177
- I**
 Iyengar, Shanto 115, 129, 147
- J**
 Jacobs, Lawrence R. 164, 181, 184
 Jarren, Ottfried 56, 159
 Johnson, Walter 122
- K**
 Kabalak, Alihan 70
 Katz, Elihu 104
 Kamps, Klaus 167, 170, 177f
 Kavanagh, Dennis 91f, 95f
 Kepplinger, Hans Mathias 62, 104, 123, 129, 133
 Kevenhörster, Paul 87
 King, Putsung 170ff, 174f
 Kinder, Roland D. 115
 Klapper, Joseph T. 103
 Kraus, Sidney 108
 Kriesi, Hanspeter 41, 60, 97, 125f, 140
 Kunczik, Michael 102, 115
- L**
 Lang, Gladys Engel 149, 155
 Lang, Kurt 149, 155
 Langenbucher, Wolfgang 57
 Lasch, Kathryn E. 131
 Lasorsa, Dominic 12, 129, 154, 156
 Lazarsfeld, Paul F. 99, 102ff, 169
 Lippmann, Walter 12, 69, 125
 Löffelholz, Martin 54, 57
 Lopez-Escobar, Esteban 175
 Luhmann, Niklas 15, 21ff, 34ff, 41ff, 52f, 55, 59, 65f, 74, 76, 84, 86, 111ff, 118, 125ff, 158, 190
- M**
 MacKuen, Michael B. 185
 Mahoney, Christine 59
 Manza, Jeff 86, 180
 Marcinkowski, Frank 13f, 37, 41ff, 47, 109, 114, 127ff, 131f, 179f, 183f
 Masel-Walters, Lynn 107
 Maurer, Marcus 23
 McCombs, Maxwell 12, 105ff, 115f, 118ff, 128ff, 133, 146, 159, 173ff, 188
 McLeod, Douglas 99f
 McLeod, Jack 15, 54, 62, 89, 91, 93, 107, 120, 136, 146, 148ff, 156f, 169, 186f
 McNair, Brian 89
 Meier, Werner 57
 Merten, Klaus 99, 101f, 104
 Merton, Robert K. 99
 Meyer, Thomas 62, 93, 160
 Mikami, Shunji 175
 Mill, John Stuart 61, 77ff, 143
 Miller, Arthur H. 116
 Miller, Mark M. 175
 Monroe, Alan D. 181f
 Mohl, Robert 77, 79
 Montesquieu, Charles de 54
- N**
 Neidhardt, Friedhelm 23, 41ff, 49f, 60, 80, 111f, 119, 123ff, 133, 162, 180, 184
 Nie, Norman 170
 Niedermayer, Oskar 92, 116
 Nieland, Jörg-Uwe 177
 Noelle-Neumann, Elisabeth 112
- O**
 Otto, Kim 70f, 141, 147, 169ff, 177
- P**
 Page, Benjamin 130, 182
 Paine, Thomas 76f
 Peters, Bernhard 38, 120, 190
 Peters, Carsten 114
 Plasser, Fritz 70
 Pfetsch, Barbara 15, 80, 172, 182ff
- R**
 Raschke, Joachim 59
 Reese, Stephen D. 16, 123, 133
 Rhomberg, Markus 54, 70, 93
 Rivers, William L. 161
 Roberts, Marilyn 17, 129, 150
 Rogers, Everett M. 107, 109, 118, 128f, 162, 185

- Rosenberg, Shawn W. 175
 Rössler, Patrick 19, 104, 108f, 117, 129,
 134, 137ff, 146ff, 151, 153ff, 161, 174
 Roth, Dieter 62
 Rousseau, Jean-Jacques 39, 65, 76, 81
 Rubin, Alan M. 115
 Rucht, Dieter 58ff
 Ruge, Mari Holmboe 122
 Ruß-Mohl, Stephan 191
- Sarcinelli, Ulrich 40, 68ff, 73f, 80f, 92,
 96f, 124, 128, 159, 162, 165, 172, 176,
 178, 183, 190
 Sartori, Giovanni 72, 74, 83
 Savage, Robert L. 175
 Saxer, Ulrich 14, 89f, 160
 Schatz, Heribert 68, 70f, 74, 96, 128, 162,
 165, 172, 176, 178, 190
 Schatz-Bergfeld, Marianne 151ff, 178f
 Schenk, Michael 102, 104, 117, 146
 Scherer, Helmut 130
 Scheufele, Dietram 131
 Schleuder, Joan 175
 Schmidt, Manfred 31f, 81, 84
 Schmitt-Beck, Rüdiger 15, 172
 Schönbach, Klaus 101, 108, 116, 147, 170
 Schulz, Winfried 14, 35, 89, 95, 116, 159f,
 168
 Shannon, Martin E. 129, 161
 Shapiro, Robert 130, 164, 181f, 184
 Shaw, Donald L. 12, 56, 105ff, 128ff,
 143f, 158, 161, 173f, 186, 188, 190
 Skogan, Wesley G. 155
- Staab, Joachim Friedrich 123
 Staudacher, Irmgard 57
 Stephens, Mitchell 48
 Stimson, James A. 185
 Ströber, Rudolf 54
 Swanson, David L. 107
- Takeshita, Toshio 55, 105, 156, 175, 191
 Tankard, James 107f
 Tenscher, Jens 13, 15, 56, 69, 93, 97, 150,
 166ff, 175f, 178f
 Tiele, Annekaryn 130
 Tocqueville, Alexis de 87
- VanSlyke-Turk, Judy 158f
- W**anta, Wayne 129, 148, 154
 Weaver, David 106, 115f, 146, 153f, 175
 Weber, Max 75, 83
 Wenmouth, William Jr. 155f
 White, David Manning 121
 Whitney, Charles D. 123
 Wimmer, Hannes 14f, 21, 23, 27, 29ff,
 35ff, 43, 47ff, 57, 60ff, 67f, 71, 73ff,
 91, 119, 135f, 138, 143, 145, 149, 161,
 163ff, 172, 176, 178, 191
- Z**hu, Jian-Hu 129
 Zipfel, Astrid 102, 115
 Zoll, Ingrid 125

SACHREGISTER

- Agenda, Medien-** 118ff, 146, 151ff, 156ff
Agenda, Policy- 126ff, 155, 161ff, 184
Agenda, Public- 124ff, 173f
Agenda-Building 71, 162
Agenda-Setting
 Attribute-Agenda-Setting 130ff, 174f ;
 Inter-Media-Agenda-Setting 123, 184;
 Need-for-Orienta-tion 115, 153; Sali-enz
 110, 174, 182; Policy-Agenda-Setting
 127f, 134, 161f, 184f
Akteure, intermediäre 32
Amerikanisierungsthese 166
Attribute-Agenda-Setting 130ff, 174f
Aristokratie 76
Arkanpolitik 50f, 77
Aufmerksamkeit 56ff, 70, 96f, 112ff, 148ff

Behaviorismus 102
Black Box 26
Boulevardisierung 94, 176
Buchdruck, Erfindung des 48

Bürger
 Bürgerpublikum 50, 60f; Bürgertum
 51, 65; Staatsbürger 28f, 78
Bürokratie 33, 75, 140

Campbell-Modell 170
civic culture 87

Cleavage-Theorie 169
Confidence Gap 62
Corpus-Lehre 81
Counterarguing 142

Dealignment 171

Demokratie
 antike Demokratie 50, 69; demokrati-
 sche Systeme 126, 146, 186, 191; De-
 mokratisierungsprozesse 13, 19, 27, 32f,
 49, 67, 69; Konkurrenzdemokratie 24;
 Massendemokratie 44, 57, 143; moder-
 nes Demokratieverständnis 48, 50, 55,
 61, 69, 72, 79; mediatisierte Parteien-
 demokratie 71, 98, 190; Mediendem-
 okratie 68ff, 93, 98, 190; Parteidemo-
 kratie 72, 128; pluralistische Demokra-
 tie 84, 154; repräsentative Demokratie
 77f, 136; Versammlungsdemokratie 50,
 69
Demoskopie 92, 166, 180ff
De-Thematisierung 166, 176ff
Diskurs, öffentlicher 38ff, 45, 49
**Dynamisch-transaktionales Modell der
 Medienwirkung** 116

Engagement, politisches 141, 151

Evolution
 Evolution der Gesamtgesellschaft 32f;
 Evolutionstheorie 33; Restabilisie-
 rung 33f, 52; Selektion 33f; Variation
 33f
Exklusion 127

- Fraktionen, politische 34, 64f, 79, 163
- Framing 131f, 147, 174
- Französische Revolution 34, 39
- Funktionssysteme*
 Ausdifferenzierung des politischen Systems 23, 30; funktionale Differenzierung 33; Sonderbereiche des politischen Systems 30ff; Subsysteme Politik 23, 26, 33ff, 67
- Gallup-Frage 110
- Gatekeeper-Ansatz 121f
- Gesellschaft*
 gesellschaftliche Steuerung 22, 41, 51, 80; Gesellschaftstheorie 15; Staat und Gesellschaft 21, 31f, 64, 81, 84
- Gewaltmonopol 33
- Gewaltenteilung 54, 82
- Glaubwürdigkeit 146, 148f
- Herrschaft, politische 39, 77
- Horse-race 176
- Identität, politische 61, 140
- Ideologien, politische 65
- Individualisierung 68, 95f
- Information 37ff
 Information vs. Unterhaltung 46, 54ff, 187
- Infotainment 93, 149, 160
- Inklusion 25, 64
- Inszenierung*
- Inszenierung von Politik 96; symbolische Politik 187
- Interesse, politisches 61f, 141
 Politikverdrossenheit 62, 173
- Interessen*
 Interessengruppen 66f, 95f, 124; Interessenverbände 63, 66f; organisierte Interessen 45
- Inter-Media-Agenda-Setting 123, 184
- Involvement, politisches 126, 141ff
 politisches Engagement 141, 151; politisches Interesse 61f, 141; politische Partizipation 36, 77f, 105, 140, 151, 165, 187
- Issue*
 Issue-Publics 143, 186; Issue-Sensibility 117; Issue vs. Thema 111ff
- Issues-Management 111ff
 Issue-Attention-Cycle 112; Luhmann'sche Themenkarrieren 113
- Journalismus, politischer 94f
- Kandidatenorientierung 169f, 177f
- Karlsbader Beschlüsse 49
- Klassenherrschaft 78
- Kognitive Landkarte 153
- Kommunikation*
 interpersonale Kommunikation 12, 124, 153; massenmediale Kommunikation 138, 185; öffentliche Kommunikation 38, 42, 45, 49; systemtheoretisches Verständnis 21f, 25ff
- Konkurrenzdemokratie 24
- Konvergenz, demokratische 161

- Korruption 50f, 57
- Kultivationsanalyse 105
- Kultur, politische 41, 87
civic culture 87
- Legitimität 73f, 80
Legitimation 39, 72ff
- Leitmedium 91, 172ff
- Liberalismus 65, 77
- Macht**
Macht als Code des politischen Systems 25, 30; Machtwechsel 28, 85; politische Macht 28, 30
- Massendemokratie 44, 57, 143
- Massenmedien*
Funktionen der Massenmedien 54ff; Leitmedium 91, 172ff; System der Massenmedien 27, 43, 118
- Mediengesellschaft 56, 91
Medialisierung 159f, 188, 190
- Mediendemokratie 68ff, 93, 98, 190
- Mediennutzung 103, 116, 147f, 151ff
- Mediensystem
Medienkonzentration 51, 137; Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk 56, 94, 144, 178
- Medienwirkungen
Counterarguing 142; Dynamisch-transaktionales Modell 116; Framing 131f, 147, 174; Kultivationsanalyse 105; Need-for-Orientation 115, 153; Opinion Leader 104, 122; Paradigmen der Medienwirkung 101ff; Rapid-Onset-News 154; Scheinwerfereffekt des Fernsehens 147; Stimulus-Response 102, 104; Theorie der Schweigespirale 112; Two-Step-Flow-of-Communication 104; Uses-and-Gratifications-Approach 104, 115ff, 153, Wissenskluft-Hypothese 73, 95, 149
- Mehrheitsprinzip 79, 83
- Milieus, sozial-moralische 67f, 91, 98, 171
- Minderheit 76, 78ff
- Modernisierung*
Gesellschaftliche Modernisierungsprozesse 13, 35, 67, 93, 95ff; Individualisierung 68, 95f; Ökonomisierung 95f; Modernisierungsthese bzw. Modernisierung von Wahlkämpfen 92, 166f, 169, 175, 178, 189
- Modernisierungsthese 92, 166f, 169, 175, 178, 189
- Monarchie 24, 76, 79
- Nachrichtenagenturen 123, 159, 188
- Nachrichtenwerttheorie 122ff, 158, 190
Nachrichtenfaktoren 121f
- Need-for-Orientation 115, 153
- Negativismus 178
Negative Campaigning 70, 149, 178
- Neue soziale Bewegungen 58f, 95f, 187
- Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk 56, 94, 144, 178
- Ökonomisierung 95f
- Opinion Leader 104, 122
- Parlament 163
Fraktionen 34, 64f, 79, 163; Parlamentsöffentlichkeit 51, 75, 85, 163; Plenum 75

Parteien

- Parteiensystem 30, 34, 36, 60, 63f, 67, 91, 163; Parteizeitungen 68, 91; Parteiendemokratie 72, 128; mediatisierte Parteiendemokratie 71, 98, 190; Parteidentifikation 91, 152, 169f; Volksparteien 68, 71
- Parteiendemokratie 72, 128
- Partizipation, politische 36, 77f, 105, 140, 151, 165, 187
- Petitionen 51
- Plenum 75
- Pluralismus 32, 63, 80, 154
 Meinungspluralismus 57; Neopluralismus 63; pluralistische Demokratie 84, 154; Pluralismustheorie 32
- Policy-Agenda-Setting 127f, 134, 161f, 184f
- Polis 81
- Politikverdrossenheit 62, 168
- Politikvermittlung 90ff, 166f
 Professionalisierung der Politikvermittlung 95f
- Protest, öffentlicher 58
- Public Relations 47, 53, 58, 93, 159f, 183, 190
- Publikum
 Bürgerpublikum 50, 60f
- Rapid-Onset-News 154
- Repräsentation 75ff, 86ff, 164f
 Repräsentanten 31, 67, 79ff, 86f, 98, 136, 179, 189; Repräsentationsproblematik 31; repräsentative Demokratie 77f, 136; Repräsentativverfassung 77, 87
- Republik 38, 76, 79
- Responsivität*
 responsive government 52, 82, 86
- Restabilisierung 33f, 52
- Salienz 110, 174, 182
- Scheinwerfereffekt des Fernsehens 147
- Schema*
 Schema-Theorie 130, 145; kognitive Landkarte 153
- Schweigespirale, Theorie der 112
- Selektion 33f
- Staat
 Corpus-Lehre 81; Flächenstaat 31, 76f; Staatslehre 32, 63f, 80; Staatsrechtslehre 21, 63f; Verwaltungsstaat 33, 63, 77f, 86; Staatsbürger 28f, 78; Staat und Gesellschaft 21, 31f, 64, 81, 84
- Stimulus-Response 102, 104
- strukturelle Kopplungen 24, 26, 70
- System der Massenmedien 27, 43, 118
 Information 37ff; Realität der Massenmedien 46, 136
- Systemtheorie 26ff
 Beobachtung 26ff, 46f, 52ff, 64ff; Code 23, 25, 27, 29f, 33, 46, 52, 65f, 76, 82, 84ff, 163; Exklusion 127; Inklusion 25, 64; Kommunikation 21f, 25ff; Kontingenz 28, 44; psychische Systeme 27; soziale Systeme 21, 27, 54
- Talkshow 164
- Two-Step-Flow-of-Communication 104

- Uses-and-Gratifications-Approach** 104, 115ff, 153
- Variation** 33f
- Versammlungsdemokratie** 50, 69
- Vertrauen*
Confidence Gap 62
- Verwaltung*
Bürokratie 33, 75, 140; Verwaltungsstaat 33, 52, 63, 75, 77f, 86
- Volk*
Staatsvolk 31; Volksherrschaft 28, 31; Volkssouveränität 23, 31, 38, 51, 76, 80, 87
- Wahlen**
Mehrheitswahlrecht 72, 79; Proportionalwahlrecht 64, 72; Wahlrecht 36, 50, 61, 64f, 78f, 143; Wahlprogramm 25, 66, 177f, 180
- Wahlentscheidung, individuelle 72, 152, 170, 178
Campbell-Modell 170; Cleavage-Theorie 169; Dealignment 171; Wechselwahl 68, 141f, 170
- Wahlkampf**
Amerikanisierungsthese 166; De-Thematisierung 166, 176ff; Horse-race 176; Kandidatenorientierung 169f, 177f; Modernisierungsthese 92, 166f, 169, 175, 178, 189; Negativismus 178; Negative campaigning 70, 149, 168, 178; Wahlkampfkommunikation 70, 166f, 171, 183;
- Watergate 149, 155
- Wissenskluft-Hypothese 73, 95, 149
- Zensur** 34, 49, 51

