

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Otfried Jarren

Politik und politische Kommunikation  
in der modernen Gesellschaft

Barbara Pfetsch

Themenkarrieren und politische Kommunikation

Zum Verhältnis von Politik und Medien  
bei der Entstehung der politischen Agenda

Jörg Becker

Die Einfalt in der Vielfalt  
Standardisierte Massenkommunikation  
als Problem der politischen Kultur

B 39/94

30. September 1994

Otfried Jarren, Dr. phil., geb. 1953; seit 1989 Universitätsprofessor für Journalistik mit dem Schwerpunkt Kommunikations- und Medienwissenschaft am Institut für Journalistik sowie Hochschullehrer im Bereich „Regierungslehre“ des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Wolfgang Donsbach/Hans Mathias Kepplinger/Barbara Pfetsch) Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993; (zus. mit Rüdiger Bendlin/Thorsten Grothe/Dieter Storll) Die Einführung des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen. Elektronische Medien und lokalpolitische Kultur, Opladen 1993; (Mithrsg.) Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung?, Münster–Hamburg 1993; (Hrsg.) Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994; (Mithrsg.) Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Münster–Hamburg 1994; (Hrsg.) Medien und Journalismus. Eine Einführung, Opladen 1994 (2 Bde.).

Barbara Pfetsch, Dr. phil., geb. 1958; Hochschulassistentin an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim; Research Fellow am Center for German and European Studies der Georgetown University in Washington, D.C.; seit 1994 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Veröffentlichungen u. a.: Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1991; (zus. mit Wolfgang Donsbach/Otfried Jarren/Hans Mathias Kepplinger) Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993; Aufsätze zu den Bereichen Mediennutzung und Politik, politische Medienformate, politische Kommunikation.

Jörg Becker, Prof. Dr. phil., geb. 1946; Studium der Germanistik, Pädagogik und Politikwissenschaft an den Universitäten Marburg, Bern und Tübingen; Geschäftsführer der KomTech Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH in Solingen.

Veröffentlichungen u. a.: Informationstechnologie und Dritte Welt, Frankfurt 1984; Massenmedien im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt 1985; (Mithrsg.) Europe speaks to Europe. International Information Flows between Eastern and Western Europe, Oxford 1989; (Ko-Autor) Datenbanken und Macht, Opladen 1992; (Mithrsg.) Europe speaks to Europe. Telecommunications in a Common European House, Moskau–Frankfurt 1993; (Hrsg.) Fern-Sprechen, Berlin 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft

---

## I. Problemstellung

---

Zwischen Medien- und Politikvertretern hat sich, nicht nur weil wir uns in einem „Superwahljahr“ befinden, das Klima verschlechtert. Die großen politischen Volksparteien denken nicht mehr nur über neue Mediengesetze nach, sondern es wurden bereits erste Gesetzesnovellierungen, zum Beispiel zur Veränderung des Gegendarstellungsanspruchs, auf den Weg gebracht. Sicher wird ein wenig Beruhigung am Ende des Superwahljahres eintreten, doch das Thema wird damit nicht „vom Tisch“ sein. Denn wir haben es keineswegs nur mit einer punktuellen Kontroverse zwischen der – um es mit den Worten anderer auszudrücken – „politischen Klasse“ und dem „Schweinejournalismus“ zu tun; wir haben es also nicht nur mit fehlerhaftem oder kritikwürdigem Individualverhalten in Einzelfällen zu tun, sondern die Einzelfälle markieren einen Umbruch.

Die Debatte der letzten drei Jahre zwischen diesen beiden gesellschaftlichen Gruppen markiert – so die hier vertretene These – keine punktuelle oder gar zufällige Angelegenheit, sondern sie ist Ausdruck einer strukturellen Umbruchphase zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen Politik und Medien. Wir erleben einen Medien- und Öffentlichkeitsstrukturwandel von erheblichem Ausmaß, der das etablierte Institutionensystem, insbesondere aber die politischen Parteien, zentral betrifft. Öffentlichkeit, weitgehend über Medien hergestellt, differenziert sich immer weiter aus, neue Teilöffentlichkeiten mit eigenen Normen und Regeln sowie mit speziellen Anforderungen an die Politik entstehen. Die Politik verliert zugleich im Rundfunk aufgrund der faktischen „Entpflichtung“ dieses Medienbereichs von der Wahrnehmung öffentlich-politischer Aufgaben im traditionellen Verständnis an Bedeutung, und sie beginnt damit ihre privilegierten Mediengänge einzubüßen.

Insbesondere private Rundfunkveranstalter, die keine gesellschaftliche Gruppenbeteiligung in Aufsichtsgremien mehr kennen, orientieren sich in der sich verschärfenden Konkurrenzsituation verstärkt am Publikum und weniger an politisch-kulturellen Vorgaben oder an Vermittlungswünschen politischer oder gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen. Die Politik insgesamt muß in der Tat um gute Sendeplätze und eine „angemessene“ Berichterstattungspraxis besorgt sein.

Die Koalition der großen Volksparteien in Sachen Medienkritik sollte aber nicht nur als illegitimes oder gar machtpolitisches Verlangen abgetan werden. Sie wirft vielmehr die Frage auf, was wir in der modernen Gesellschaft eigentlich unter Politik verstehen und welche Stellung wir den politischen Institutionen in der sich herausbildenden Informationsgesellschaft zuerkennen wollen. Andererseits ist festzustellen, daß die politischen Organisationen sich bislang nur unzureichend mit dem Medien- und Öffentlichkeitswandel auseinandergesetzt haben. Es fehlt an einem hinreichenden Problemverständnis für die sich entwickelnde „kommunikative Demokratie“<sup>1</sup> in der Informationsgesellschaft, die neue Informations- und Kommunikationsanforderungen mit sich bringt.

---

## II. Medienwandel: Expansion und Ausdifferenzierung

---

Das Massenkommunikationssystem in der modernen Gesellschaft differenziert sich in beachtlicher Geschwindigkeit immer weiter aus. Es stellt damit eine wesentliche Voraussetzung für den rasch verlaufenden sozialstrukturellen Wandel in unserer

---

1 Gerhard W. Wittkämper, Kommunikative Demokratie. Ein neues Leitbild?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Die alltägliche Pressefreiheit. Von der Verantwortung der Zeitungsmacher, Bonn 1990, S. 165–173.



Gesellschaft dar. Dieser wirkt seinerseits wieder auf das Massenkommunikationssystem zurück und beeinflusst die Wandlungsgeschwindigkeit dort. Richard Münch spricht in diesem Zusammenhang von einer „Dialektik der Kommunikationsgesellschaft“<sup>2</sup>, und er benennt die positiven wie die gefährlichen Seiten der sich herausbildenden Kommunikationsgesellschaft, die sich durch eine „ungeheure Vermehrung, Beschleunigung, Verdichtung und Globalisierung von Kommunikation“ auszeichnet<sup>3</sup>.

Betrachtet man allein die Entwicklung der Massenmedien (Produkt- und Programmanzahl, Kosten- und Aufwandsstrukturen, Nutzungszeiten) über den Zeitraum nur eines Jahrzehnts, so werden die Veränderungen offenkundig. Gab es z. B. bei den Printmedien 1980 272 IVW-geprüfte<sup>4</sup> Publikumszeitschriften, so wurden 1990 bereits 546 Titel registriert. 1980 gab es 745 Fachzeitschriften, aber 1990 führt die IVW-Liste bereits 866 Titel auf. Während es 1980 rund 350 Anzeigenblätter gab, wurden 1990 bereits weit über 1000 Titel gezählt.

Noch wesentlich rasanter verlief die Entwicklung bei den elektronischen Medien, die ihren eigentlichen Durchbruch als Massenmedien erst in den fünfziger Jahren dieses Jahrhunderts hatten. Bis 1980 gab es im Kern nur die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehprogramme. Hörfunkwerbung gab es nur bei RTL und in wenigen öffentlich-rechtlichen Programmen. 1990 hat sich diese Situation deutlich verändert: Neben den – jetzt vielfach auch Werbung ausstrahlenden – öffentlich-rechtlichen Hörfunksendern gibt es weit über 150 privat-kommerzielle Hörfunkanbieter in der Bundesrepublik, die ihre Programme national, landesweit, regional, lokal oder an bestimmte Zielgruppen (z. B. Jugend- und Klassiksender) verbreiten.

Aus einzelnen „Publikationsstraßen“ entwickelte sich seit den sechziger Jahren rasch – ja: explosionsartig – ein verästeltes „Wege-Netz“ für die Verbreitung von Information und Werbung. Aus „Kreis-, Landes- und Bundesstraßen“ entwickeln sich „Highways“ der Information und Kommunikation. Zudem wandelte sich das Angebot: Es werden nicht nur verstärkt zielgruppenorientierte Produkte, sondern Leistungen rund um die Uhr

angeboten – wie die aktuelle Fernsehentwicklung zeigt. Es gibt also nicht nur mehr Medien und damit einen quantitativen Informationszuwachs, sondern auch andere Medienangebotsformen sowie neue inhaltliche Angebote, also eine qualitative Differenzierung. Zudem erlauben technische Neuerungen Formen der Verknüpfung unterschiedlicher publizistischer Produkte, so daß sich deren Variationsbreite abermals erhöht.

Vor allem das elektronische Mediensystem hat ökonomisch und soziokulturell erheblich an Bedeutung gewonnen. Das im Vergleich zu den Printmedien noch junge Medium Fernsehen hat sich innerhalb weniger Jahrzehnte in eine starke Stellung gebracht: Es gewinnt als Werbemedium zunehmend an Bedeutung, für die Rezipienten ist das Fernsehen sowohl von der Nutzungsdauer als auch von der ihm zugeschriebenen hohen Glaubwürdigkeit besonders wichtig, und in der politischen Kommunikation fungiert das Fernsehen eindeutig als Leitmedium. Aufgrund der bevorstehenden abermaligen technischen Veränderungen (Digitalisierung, Datenkompression) befindet sich der Rundfunk in einer quantitativen und qualitativen Expansions- und Umbruchphase, an deren Ende zweifellos auch ein neues Rundfunkverständnis, ja wahrscheinlich ein neues Medien- und Massenkommunikationsverständnis stehen wird.

Die intra- und intermediären Beziehungen im gesamten Massenkommunikationssystem sind bereits seit der Etablierung der „dualen Rundfunkordnung“ 1984 in der Bundesrepublik Deutschland komplexer geworden, und sie haben tendenziell zu einer weiteren Aufwertung elektronischer Medien gegenüber den Printmedien geführt. Über die mittel- und langfristigen Folgen für die politische Kommunikation liegen bislang nur vereinzelt Studien vor, die in ihrer Tendenz insbesondere die Gefährdungspotentiale betonen (z. B. die „Videomalaise“-Hypothese)<sup>5</sup>.

5 Vgl. dazu Max Kaase, Fernsehen, gesellschaftlicher Wandel und politischer Prozeß, in: ders./Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde, Opladen 1989, S. 97–117; Barbara Pfetsch, Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland: Konzepte und Analysen zum Fernsehprogrammangebot und zum Publikumsverhalten, Baden-Baden 1991. Vgl. ferner Heinrich Oberreuter, Wirklichkeitskonstruktion und Wertewandel: Zum Einfluß der Medien auf die politische Kultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/87, S. 17–29; Christina Holtz-Bacha, Entfremdung von der Politik durch „Fernseh-Politik“? Zur Hypothese von der Videomalaise, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 123–134.

2 Richard Münch, Dialektik der Kommunikationsgesellschaft, Frankfurt am Main 1991.

3 Ebd. S. 17.

4 Daten der „Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e. V.“ (IVW).



---

### III. Zum Funktionswandel der Massenmedien als Teil des intermediären Systems

---

Der Ausdifferenzierungsprozeß im Mediensystem und seine organisatorische und programmlich-inhaltliche Wandlungsgeschwindigkeit wird durch die in Veränderung befindlichen politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für Medien beschleunigt: Aus den vormals „quasi-hoheitlichen Institutionen“ (Ulrich Sarcinelli) der Massenmedien mit vorrangig politischem und kulturellem (Integrations-)Auftrag und einem entsprechenden Selbstverständnis werden mehr und mehr global agierende Unternehmen einer neu entstehenden Wirtschaftsbranche: der Informations- und Kommunikationsindustrie. Die Veränderung ist an neuen Besitz- und Kapitalverhältnissen sowie an Managementstrukturen abzulesen. Entstaatlichungspolitik und Deregulierungsbemühungen innerhalb der Europäischen Union verändern zudem die normativen Grundlagen für die Medien. Im Ergebnis können sie weniger in die unmittelbare gesellschaftliche Pflicht genommen werden. Dieser Prozeß ist nicht umkehrbar, und von ihm sind alle Medien – wengleich in unterschiedlichem Umfang – berührt.

Dieser vielschichtige Wandlungsprozeß im Massenkommunikationssystem ist für die gesellschaftlichen Kommunikationsstrukturen, für das Herstellen und die Formen von Öffentlichkeit sowie für den Verlauf von gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen höchst folgenreich<sup>6</sup>. „Ein großes Problem ist die wachsende Diskrepanz zwischen dem immens gestiegenen Informationsaufkommen einerseits und der begrenzten Verarbeitungskapazität der Medien und der Mediennutzer andererseits. Scheinbar nimmt auch die Verarbeitungskapazität der Medien zu, zumindest gibt es immer mehr und immer spezialisiertere Kommunikationsangebote. Aber die vielen Spezialmedien ... erweitern nicht eigentlich die Sphäre der Öffentlichkeit, das Forum des gesellschaftlichen Diskurses, auf dem über politische Prioritäten gestritten wird. Sie haben vielmehr zu einer enormen Segmentierung des Publikums geführt, zu einer Aufspaltung in eine Vielzahl gegeneinander abgeschotteter Teil- und Unterforen. Die Spezialmedien sorgen ihrerseits dafür, daß sich die Teilpublika weiter

spezialisieren und differenzieren, indem sie den Fachjargon, den esoterischen Diskurs pflegen und zur Ausbildung spezieller Normensysteme und eigentümlicher Weltansichten beitragen.“<sup>7</sup>

Nun wirkt sich die Zunahme an Medienanbietern und Vermittlungskanälen nicht allein auf Nutzungsoptionen und auf das Nutzungsverhalten der Rezipienten aus (Mikro-Ebene), sondern es werden zudem die gesellschaftspolitischen Organisationen (Meso-Ebene) beeinflusst. Parteien, Arbeitgebervereinigungen oder Kirchen machen aufgrund des Wertewandels einen Strukturwandel durch, und sie müssen in der sozial differenzierten und höchst wertpluralen Gesellschaft ihre Informations- und Kommunikationsleistungen den neuen Bedingungen anpassen. Sie müssen sich insbesondere stets aufs neue ihrer Mitglieder, ihrer Sympathisanten oder ihrer Wähler versichern, denn sie verlieren mehr und mehr ihren Traditionsbonus:

- „Die Stammkunden sterben aus“: Die Bereitschaft, sich dauerhaft in Parteien oder Gewerkschaften zu engagieren oder an Kirchen zu binden, ist rückläufig.
- Ideologische Festlegungen auf Dauer („mit Haut und Haaren“) unterbleiben zunehmend: Die Zahl der Wechselwähler nimmt ebenso zu wie die Fluktuation des Publikums zwischen unterschiedlichen Organisationen.
- Die Erwartungshaltung des Publikums gegenüber den gesellschaftlichen Großorganisationen ist immer weniger normativ geprägt: Nicht Orientierungs-, sondern Dienstleistungen werden von den Organisationen erwartet. Wird dieser „Service“ nicht erbracht, wechseln schnell die Präferenzen<sup>8</sup>.

Organisationen wie Parteien, Kirchen oder Gewerkschaften müssen sich also auf die neuen Bedingungen der Mediengesellschaft einstellen, um ihr – sehr „störrisch“ oder „wählerisch“ gewordenes – Publikum kommunikativ zu erreichen. Unter dem zunehmenden Medieneinfluß verändern sich die Handlungsbedingungen von Organisationen, denn sie haben beim Publikum an Thematisierungskompetenz und Bedeutung verloren. So nehmen die Medien stärker als einzelne gesellschaftliche Organisationen Einfluß auf die Festlegung der

---

7 Winfried Schulz, Medienwirklichkeit und Medienwirkung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40/93, S. 24.

8 Vgl. Wolfgang Streeck, Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39 (1987), S. 471–495.

6 Vgl. dazu die Analysen in Otfried Jarren (Hrsg.), *Medienwandel – Gesellschaftswandel? Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz*, Berlin 1994.



gesellschaftlichen Tagesordnung, die Definition von politischen Problemen und den Verlauf von gesellschaftspolitischen Diskussionsprozessen. Die gesellschaftlichen Organisationen haben ihre zentrale Stellung im intermediären System eingeübt.

Aus vormalig auf den Staat und die gesellschaftlichen Organisationen festgelegten „Klassenmedien“ wurden auf die Gesellschaft verpflichtete „Massenmedien“ und werden jetzt zunehmend publikumsorientierte „Zielgruppenmedien“, die sich als höchst wandlungsfähig erweisen, indem sie von Fall zu Fall ihr Publikum suchen oder die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen verfolgen<sup>9</sup>. Winfried Schulz unterscheidet zwischen den primären und den sekundären Folgen dieser Medienentwicklung: Expansion und Diversifikation wirken sich seiner Auffassung nach nicht günstig auf die Struktur der öffentlichen Kommunikation aus (Stichwort: Gefährdung der gesellschaftlichen Integration), und die Entwicklung führt zu einer Ausweitung der Sphäre von Öffentlichkeit und zu weiteren binnengesellschaftlichen Differenzierungen mit höchst unterschiedlichen Wertvorstellungen (Stichwort: Gefährdung der gesellschaftlichen Verständigung). Schulz formuliert zugespitzt: „Der moderne Öffentlichkeitsprozeß erhöht das Risiko des kollektiven Irrtums.“<sup>10</sup>

---

#### IV. Öffentlichkeitswandel: Politische Öffentlichkeit als Prozeßergebnis

---

Während die traditionellen Massenmedien zumindest im Ansatz auf ein allgemeines Publikum bezogen agierten und im Kern normativ auf spezifische Leistungen festgelegt werden konnten, ist dies bei den höchst wandlungsfähigen „Zielgruppenmedien“ nur noch sehr eingeschränkt möglich und bei „Gruppen-“ und „Individualmedien“ im Kern sogar unmöglich. Doch lassen wir diese Sonderformen einmal beiseite, denn sie waren schon immer für Politik und Recht ein schwieriger Regelungsbereich zwischen Individual- und Massenkommunikation (z. B. Bildschirm- oder Videotext). Allein im Bereich der traditionellen Massen- und Zielgruppenmedien ergeben sich heute aufgrund von

9 Vgl. dazu Ulrich Saxer, *Public Relations als Innovation*, in: Horst Avenarius/Wolfgang Armbrrecht (Hrsg.), *Ist Public Relations eine Wissenschaft?*, Opladen 1992, S. 58.

10 W. Schulz (Anm. 7), S. 22; vgl. dazu auch: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh, *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt am Main 1988.

Expansion, Differenzierung und den damit verbundenen Tendenzen zur Verselbständigung erhebliche ordnungspolitische Probleme, und zwar schon im Hinblick auf das Kriterium Öffentlichkeitsbezug. Aus dem Bezug bzw. Nicht-Bezug zur Öffentlichkeit leiten aber Politik und Recht ihre Legitimation für ordnungspolitische Maßnahmen gegenüber den Medien und dem Massenkommunikationssystem ab.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich im Zusammenhang mit Entscheidungen zu Meinungsfreiheit und Persönlichkeitsschutz mit dem Problem des Öffentlichkeitswandels auseinandersetzen müssen und beispielsweise „Vorzugsregeln für bestimmte ausdifferenzierte Öffentlichkeitsbereiche“<sup>11</sup> entwickelt. Dabei wurde auf die Bedeutung einer Streitfrage für die Öffentlichkeit oder die Ernsthaftigkeit eines Interesses abgehoben. Doch welche Öffentlichkeit kann in Zukunft – wenn das Mediensystem sich noch weiter ausdifferenziert – zum Bezugspunkt gewählt werden? Was ist in der sozial hoch differenzierten, wertpluralen Gesellschaft bedeutend oder unbedeutend für wen? Und: Nehmen die sich neu herausbildenden Medien strukturell und insgesamt noch eine Funktion als „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan“ wahr, wie es im „Spiegel“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur politischen Öffentlichkeit heißt? Sind sie noch und werden sie auch zukünftig eine „orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung“ sein<sup>12</sup>.

Öffentlichkeit in der modernen Gesellschaft wird in einem Prozeß hergestellt. An diesem „Produktionsprozeß“ haben die gesellschaftlichen Organisationen einen maßgeblichen Anteil. Die Medien sollen als Medium und Faktor in der gesellschaftlichen Kommunikation eine dienende Funktion ausüben. Hinsichtlich ihrer politischen Funktionen wird ihnen vom Bundesverfassungsgericht vor allem eine Verbindungs- bzw. Vermittlungsaufgabe zwischen Staat und Gesellschaft zugewiesen. Die neuere Staats- und Politiktheorie kann zeigen, daß die klare Trennung von Staat und Gesellschaft sowie die Vorstellung vom Staat als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollorgan keine hilfreiche Konstruktion mehr ist. Der Strukturwandel in den modernen Gesellschaften führt zur Herausbildung immer neuer funktioneller Teilsysteme, die weitgehend autonom agieren und die auf höchst unterschiedliche Formen von Öffentlichkeit angewiesen

11 Karl-Heinz Ladeur, *Meinungsfreiheit, Ehrenschaft und die Veränderung der Öffentlichkeit in der Massendemokratie*, in: *Archiv für Presserecht*, 2 (1993), S. 531.

12 BVerfGE 20, S. 162f.



sind. Auch aus dem vormalig eher als teilautonom definierten Mediensystem entwickelt sich – ohne hier über den Grad dieser Entwicklung Aussagen machen zu wollen – mehr und mehr ein funktionelles gesellschaftliches Teilsystem mit einem hohen Maß an Autonomie und Eigensinn<sup>13</sup>. Es läßt sich immer weniger auf politisch-gesellschaftliche Ziele verpflichten.

Dies ist um so weniger möglich, als auch das politische System einem Strukturwandel unterliegt: Das politische System verfügt zwar nach wie vor über einen großen Kompetenzbereich, und es bleibt eine wichtige gesellschaftliche Problemlösungsinstanz, aber es ist eben nur eine – und keineswegs mehr die zentrale – Problemlösungsinstitution. Über politische Entscheidungsmacht, hier verstanden als die Potenz zur Herstellung von allgemeinverbindlichen Entscheidungen, verfügt nicht mehr allein nur der „Staat“. Es wirken vielmehr zahlreiche öffentliche und private Organisationen (korporative Akteure) am politischen Prozeß und der Erzeugung allgemeinverbindlicher Entscheidungen mit<sup>14</sup>.

Politische Prozesse in der modernen Gesellschaft werden also von einer Vielzahl von korporativen Akteuren organisiert, die in einem hoch wandlungsfähigen Netzwerk Lösungen miteinander aushandeln. In der „Verhandlungsdemokratie“ interagieren unterschiedliche Akteure, staatliche und nichtstaatliche, miteinander, und sie sind dabei auf höchst unterschiedliche Öffentlichkeitsformen und Medienzugänge angewiesen<sup>15</sup>. Die in Verhandlungsnetzwerken (inter-)agierenden Akteure müssen zahlreiche interne und externe Informations- und Kommunikationsprozesse organisieren – im Hinblick auf die Formulierung, Begründung und Durchsetzung von Interessen in Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sowie im Hinblick auf die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen. In der differenzierten und wertpluralen Gesellschaft, in der eine Vielzahl von Problemen mit höchst unterschiedlicher Relevanz für betroffene Organisationen und Bevölkerungsgruppen bearbeitet werden, muß verstärkt und zugleich differenziert kommunikativ gehandelt werden. Medien werden in den Verhandlungsnetzwerken

benötigt und genutzt, und zwar zur eigenen (organisationsinternen) Information über Problemlagen, zur Information der Mitglieder oder der Klientel und zum Öffentlichmachen von Verhandlungspositionen gegenüber den Wählern.

Politisches Handeln muß damit mehr und mehr die *kommunikative* Dimension berücksichtigen. In der politischen Kommunikation geht es somit um das Management sowohl von organisationsinternen als auch von externen Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Organisationen und wechselnden Publika. Politische Öffentlichkeit kann nämlich immer weniger aufgrund einer spezifischen Medien- und Medienangebotssituation vorausgesetzt, sondern sie muß von Fall zu Fall, mit wechselnden Akteuren, in unterschiedlichen Arenen und mit unterschiedlichen Medien hergestellt werden.

Die *politische Öffentlichkeit* ist dabei eine Öffentlichkeit neben zahllosen anderen, ohne daß sie jedoch trennscharf von anderen Öffentlichkeiten abgegrenzt werden kann<sup>16</sup>. Sie ist ein Teilbereich auf einem großen „Marktplatz“, auf dem auch immer wieder neu definiert wird, was denn politisch sein, was unter Politik verstanden werden soll. Politische Öffentlichkeit muß von Fall zu Fall und von Thema zu Thema neu hergestellt werden, auch weil sich das allgemeine Verständnis von Politik, politischer Öffentlichkeit und von politischen Themen in der modernen Gesellschaft laufend wandelt. In unserer „Fundamental-“ oder „Berechtigungsdemokratie“ läßt sich das, was die öffentlichen Angelegenheiten betrifft und damit traditionell unter Politik verstanden wird, immer weniger institutionell und verstärkt nur noch prozessual festlegen. Daß ein neues Verständnis von Politik entstanden ist, daß sich ständig neue Anforderungen an das politische Institutionensystem ergeben, das ist zweifellos Ergebnis des Wertewandels, der von den Medien wesentlich beeinflusst wurde und wird.

So nimmt, wie Daten aus der Meinungsforschung eindrucksvoll belegen, der Anteil der sich als politisch interessiert einstufenden Bevölkerung im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Fernsehens und des Fernsehkonsums zu – und das bei einer abnehmenden Bindung an die bestehenden politischen Institutionen und Akteure. Die Schere zwischen politischem Interesse und politischer Bindungsbereitschaft gegenüber den traditionellen politischen Organisationen wird größer, auch weil das Politikverständnis immer breiter und vielfälti-

13 Vgl. Frank Marcinkowski, Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse, Opladen 1993.

14 Vgl. dazu aktuell Renate Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993, S. 39–56.

15 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, 32 (1991) 4, S. 621–634.

16 Vgl. dazu R. Münch (Anm. 2).



ger wird. Die Politik insgesamt hat auf die hier skizzierten sozio-kulturellen und medialen Veränderungen jedoch bislang nur unzureichend reagiert.

---

## V. Politik und politische PR: Defizite im Management von Kommunikationsbeziehungen

---

Politische Organisationen sind heute sowohl zur internen als auch zur externen Information und Kommunikation auf Medien angewiesen. Die Akteure des politischen Systems handeln damit unter den Bedingungen einer „Viel-Kanal-Öffentlichkeit“, die sich zugleich durch ein hohes Maß an Differenziertheit auch auf seiten des Publikums auszeichnet. Die damit verbundenen Problemlagen werden allerdings nur partiell berücksichtigt: Politische Akteure erkennen zwar mehrheitlich die Bedeutung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PR) für die Politik an, aber den Bedingungen, Erfordernissen und Möglichkeiten von Politik als „Öffentlichkeitspolitik“ wird – zum einen aufgrund kurzfristiger politisch-egoistischer Motive und zum anderen aufgrund normativer Verpflichtungen – wenig Aufmerksamkeit zuteil<sup>17</sup>.

Hervorzuheben sind hier insbesondere die Leistungsdefizite bei den politischen Parteien, die ihren informatorischen und kommunikativen Aufgaben sowohl in der Binnen- als auch in der Außenkommunikation nur unzureichend nachkommen. Da sich die großen Volksparteien in ihren ideologischen Grundsätzen nur noch sehr wenig voneinander unterscheiden, nehmen im Konkurrenzkampf werbliche Aktivitäten (Personen- und Image-Kampagnen) zugunsten informatorisch-kommunikativer Bemühungen immer mehr zu. Eine Folge dieser Entwicklung ist, daß aufgrund der Leistungsdefizite der politischen Par-

teien in der Auseinandersetzung mit Ansprüchen von seiten der Bürger sowie bei der Entwicklung, Begründung und Durchsetzung von politischen Zielen das Regierungssystem nicht hinreichend „entlastet“ werden kann. Die politischen Parteien haben u. a. die Aufgabe, Ansprüche zu sammeln, in Streitfragen zuzuspitzen und Programme zu formulieren. Auf diese Weise wird der öffentliche Problemhaushalt definiert und politische Öffentlichkeit so strukturiert, daß die Probleme dem politisch-administrativen Entscheidungshandeln zugeführt werden können. Da die Parteien aber auch ihren kommunikativen Aufgaben nur eingeschränkt nachkommen, entsteht auf seiten der Bürger der Eindruck einer mangelnden Handlungsbereitschaft oder Problemlösungsfähigkeit des gesamten politischen Systems. Dieser Tatbestand kann als eine der Ursachen für die vielfach beobachtete Parteien- und Politikverdrossenheit angenommen werden.

Die politische PR wird von den unter Streß geratenen großen Volksparteien (geringes aktives Mitgliederpotential, Mobilisierungsprobleme, Vertrauensverluste) zumeist als einseitig ausgerichtete, persuasive Aktivität (Werbung, Marketing) aufgefaßt. Dementsprechend werden vor allem in Wahlzeiten externe Berater angeheuert und Agenturen für alle Öffentlichkeitsaktivitäten eingesetzt. Politische PR steht allein ob dieser punktuellen und massiven Aktivitäten bei den Bürgern nicht unbegründet im Verdacht, im Kern nur auf Werbung und Überredung angelegt oder sogar nur schlicht Propaganda zu sein. Auch im politischen Alltagsgeschäft jenseits der Wahlkampfphasen wird politische PR von den um Macht und Einfluß kämpfenden politischen Eliten allenfalls – und reduktionistisch – als ihren Selbstdarstellungsansprüchen dienende Hintergrundtätigkeit definiert.

Faktisch wird eine auf Medienresonanz angelegte allgemeine Presse- und Medienarbeit betrieben. Durch Thematisierung und De-Thematisierung wird versucht, die durch Medienberichterstattung geprägte gesellschaftliche Tagesordnung an politischen Themen und an Problemlösungsansätzen zu beeinflussen. Die Strategie der Thematisierung zielt darauf ab, Themen zu „besetzen“ und damit eine positive Verknüpfung mit einer Person oder Organisation zu ermöglichen (Gewinn an Zustimmung, Image). Mit der Strategie der De-Thematisierung wird vorrangig das Ziel verfolgt, ein Problem „herunterzuspielen“ und ihm die öffentliche Aufmerksamkeit zu entziehen. Es sollen sich Vorstellungen und Meinungen zu dem Problem nach Möglichkeit gar nicht erst bilden können.

---

17 Unter politischer PR kann, mit Jürg W. Leipziger, „die Planung, Koordination und Kontrolle aller auf aktuelle und potentielle gesellschaftliche Situationen ausgerichteter Aktivitäten mit dem Zweck einer dauerhaften Befriedigung von Gesellschafts- und Wählerbedürfnissen“ verstanden werden. Jürg W. Leipziger, Brauchen Parlamente Politik-Marketing?, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik, Baden-Baden 1994, S. 137. Hinsichtlich weiterer Definitionen von politischer PR vgl. Otfried Jarren, Politik und politische Öffentlichkeitsarbeit in der modernen Gesellschaft, in: PR Magazin, (1994) 4, S. 31–34 sowie S. 43–46.



Politische PR, insbesondere die der Volksparteien, ist weitgehend Bestandteil einer angebotsorientierten und am politischen Führungspersonal ausgerichteten Informations- und Kommunikationspolitik und weniger ein Ansatz zum Management von Kommunikationsbeziehungen zwischen einer Organisation und ihren zahlreichen Umwelten<sup>18</sup>.

Die Systematisierung erster empirischer Befunde zur politischen PR ergibt die folgenden Problem-bereiche<sup>19</sup>:

### 1. Organisationsdefizite

Die politische Öffentlichkeitsarbeit kann lediglich als ein Handlungsfeld innerhalb des politischen Systems aufgefaßt, aber nicht als eigenständige Organisation angesehen werden: Spezifische Berufs- und Funktionsrollen, verbunden mit entsprechenden Professionalisierungsmerkmalen, lassen sich empirisch nicht ausmachen. Der Grad an Organisations- und Rollendifferenzierung in der politischen PR ist also sehr gering. Politische PR-Stellen sind zumeist kleine Stabsstellen, die direkt Partei- oder Fraktionsvorsitzenden, Generalsekretären oder anderen Amts- und Mandatsinhabern zuarbeiten und in deren Auftrag tätig werden. Aufgrund dieser Zuordnung sind die Handlungsmöglichkeiten der politischen PR-Akteure nur im geringen Umfang von den Zwecken des politischen Führungspersonals entkoppelt. Vielfach sind die Vertragszeiten der PR-Akteure an die Amts- oder Mandatszeiten des politischen Führungspersonals gebunden. Die Handlungsautonomie der PR-Mitarbeiter ist – bezogen auf die Gesamtorganisation – sowohl in sozialer als auch in zeitlicher Hinsicht gering. Vom Öffentlichkeitsarbeiter wird vorrangig eine persönlich-individuelle oder gruppenbezogene Loyalität neben der Sach- und Fachkompetenz erwartet. Aus diesem Rekrutierungsmechanismus für das PR-Personal resultieren Mängel in der Professionalität (Sach- und Fachdefizite), und es kann sich keine stabile PR-Organisationsidentität entwickeln.

<sup>18</sup> Vgl. dazu die definitorischen Überlegungen bei Ulrich Sarcinelli, Politikvermittlung durch Parlamente: ein Problemaufriß, in: U. Sarcinelli (Anm. 17), S. 19–33.

<sup>19</sup> Zum Thema wird z. Z. unter Leitung des Verfassers ein Forschungsprojekt durchgeführt, das von der „Bertelsmann Stiftung“ gefördert wird. Vgl. dazu Otfried Jarren/Thorsten Grothe/Christoph Rybarczyk, Medien und Politik – eine Problemskizze, in: Wolfgang Donsbach/Otfried Jarren/Hans Mathias Kepplinger/Barbara Pfetsch, Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993, S. 30ff.; vgl. ferner Rüdiger Bendlin, Ergebnis der Recherchen zur Öffentlichkeitsarbeit und PR im politischen System, Hamburg 1994 (Manuskript).

### 2. Personen- statt Organisationsorientierung

Öffentlichkeitsarbeiter im politischen System sind in besonderer Weise auf Personen und deren Individualziele – und damit weniger auf Organisationen und deren allgemeine Ziele – verpflichtet. Die Personenverpflichtung ist im politischen Bereich deshalb besonders ausgeprägt, weil im Politiksystem die Konkurrenz um Ämter und Mandate auf Zeit groß ist. Aus dieser Orientierung resultieren Mängel hinsichtlich der Vertretung der Gesamtorganisation sowohl gegenüber der Mitgliedschaft als auch gegenüber den Bürgern sowie gesellschaftlichen Organisationen.

### 3. Mangel an strategischer Orientierung

Aufgrund der geringen personellen Ausstattung sowie der Verpflichtung auf Wahl- und Mandatszeiträume überwiegt in den PR-Stellen das tagesaktuelle „Ereignis-Management“ im Sinne von klassischer Medienarbeit (Pressearbeit) und aktueller Organisationsbeobachtung (Binnenorientierung). Die Maßnahmen sind in hohem Maße reaktiv ausgerichtet; es werden vor allem kurzfristige und taktische Ziele verfolgt. Politische PR-Stellen, z. B. in einer Parteiorganisation oder innerhalb einer Parlamentsfraktion, verfügen zudem immer nur über Teilzuständigkeiten im Zusammenhang mit politischen Prozessen, so daß von keiner Stelle eine PR-Konzeption „aus einem Guß“ entwickelt und umgesetzt werden kann. Der Zeitraum für eine systematisch konzipierte und längerfristig angelegte Öffentlichkeitsstrategie ist zudem vielfach zu kurz. Je stärker politische Öffentlichkeitsarbeiter auf einzelne Personen verpflichtet sind, desto mehr dominieren kurzfristig-taktische Überlegungen beim PR-Handeln zu Lasten einer strategischen Orientierung zugunsten der Gesamtorganisation. Schließlich begreifen sich Politiker selbst als Öffentlichkeitsarbeiter „in eigener Sache“ und nutzen Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeiten nur selektiv.

---

## VI. Schlußbemerkungen

---

Die Ausgangsthese, daß im politischen System der Medien- und Öffentlichkeitswandel in seiner ganzen Breite noch nicht hinreichend erkannt wurde, konnte mit den empirischen Hinweisen auf die Schwächen im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit illustriert werden. Die Analyse hat vor allem die Organisations- und Handlungsdefizite im



Bereich politische PR deutlich werden lassen: Politische PR ist stark personen- und weniger organisationsorientiert ausgerichtet; die PR-Akteure dienen auf Zeit gewählten Personen, die zudem in der Regel persönlich-politische Verantwortung tragen. Politische PR ist auf politische Eliten und deren Vermittlung über die Massenmedien orientiert. Sie dient damit vorrangig kurzfristig-taktischen Personenzielen und weniger langfristig-strategischen Organisationszielen. Politische PR als Organisation verbleibt im Status eines höchst fragilen Handlungszusammenhangs.

Aus den empirischen Befunden ist erkennbar, an welchen Stellen Optimierungsbemühungen geboten sind. Doch jeder Verbesserung im Sinne organisatorisch-technischer Optimierungsbemühungen sind normative Grenzen gesetzt: In einem demokratischen System ist aus gutem Grund der Aufbau und Betrieb großer PR-Abteilungen begründungspflichtig. Der Ansatz zur Verbesserung der politischen PR muß somit auf allgemeineren Über-

legungen zur Neukonzeption von politischer Kommunikation unter den Aspekten Akteure, Arenen, Inhalte und Formen basieren. Das politische System muß sich also generell mit den veränderten kommunikativen Anforderungen in der modernen Gesellschaft auseinandersetzen, und die politischen Akteure müssen sich ihrer informativischen und kommunikativen Verpflichtungen bewußt werden, wenn Handlungskompetenz zurückgewonnen werden soll.

Es reicht nicht aus, die Funktion von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit allein aus der Perspektive des politischen Systems instrumentell zu betrachten und allein nach Optimierungsstrategien zu suchen, sondern es müssen zugleich die Bedingungen, Erfordernisse und Möglichkeiten von Politik als „Öffentlichkeitspolitik“ reflektiert werden. Ein erster Handlungsbeitrag dazu könnte das Bemühen um eine Neudefinition von politischer Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der Entwicklung des Leitbildes einer „kommunikativen Demokratie“ sein.



# Themenkarrieren und politische Kommunikation

## Zum Verhältnis von Politik und Medien bei der Entstehung der politischen Agenda<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Als der Bundestag in der Schlußhektik vor den Parlamentsferien am 29. Juni 1994 die Aussetzung der repräsentativen Wahlstatistik beschloß, nahm dies mit Ausnahme einiger Wahlforscher in der sozialwissenschaftlichen Profession niemand zur Kenntnis. Wen sollte ein marginales Ereignis des parlamentarischen Alltags, eine Routineangelegenheit wie viele der etwa 600 Beschlußvorlagen pro Legislaturperiode, interessieren? Jedenfalls war die aufgrund „laut gewordener Bedenken“<sup>2</sup> eilig beschlossene Gesetzesänderung den Medien keine Nachricht wert. Selbst als der Abgeordnete Nils Diederich<sup>3</sup> in einer Pressemitteilung von einer „parlamentarischen Lümmelei“ und einem „Handstreichverfahren“ sprach und gegen die hektische Beschlußfassung protestierte, wurde die Abschaffung der Wahlstatistik im Bundestag kein Thema – warum sollte sie auch?

Ein ähnlicher Vorgang machte dagegen vor mehr als zehn Jahren dramatische Schlagzeilen: Als die Volkszählung 1983 verabschiedet wurde, war dies eine auf den ersten Blick genauso harmlose Sache wie die Wahlstatistik. Und trotzdem entstand während der Vorbereitungen für den Zensus eine bis dahin einmalige Protestbewegung. Die Volkszählung 1983 gilt inzwischen als Standardbeispiel für eine steile politische Themenkarriere<sup>4</sup>, während der Wahlstatistik die öffentliche Aufmerksamkeit wahrscheinlich auch in Zukunft versagt bleiben

wird. Beide Fälle werfen die Frage auf, wie politische Thematisierungsprozesse verlaufen, welche Merkmale ein politisches Thema haben muß, damit es Karriere macht, und welche Akteure an diesem Prozeß beteiligt sind. Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des Beitrages.

Wenn man sich mit Thematisierungsprozessen beschäftigt, so steht man zunächst vor dem Problem, was unter einem (politischen) Thema zu verstehen ist. In seiner inzwischen klassischen strukturfunktionalistischen Konzeptualisierung von öffentlicher Meinung definiert Niklas Luhmann Themen als „mehr oder weniger unbestimmte entwicklungs-fähige Sinnkomplexe“<sup>5</sup>. In dieser Sichtweise sind Themen Strukturierungselemente von Kommunikation, die die Funktion haben, Aufmerksamkeit einzufangen. Themen strukturieren die öffentliche Meinung und signalisieren den gesellschaftlichen Problemlösungsbedarf. Mit dieser inhaltlich offenen Konzeptualisierung von Themen verbinden sich zunächst keine objektivierbaren Merkmale, so daß theoretisch jeder Sachverhalt ein Thema werden könnte, sofern er das Potential hat, öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Die Frage, die daraus resultiert, ist dann freilich, wie man öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt und welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit die Öffentlichkeit einen Sachverhalt registriert.

Die anglo-amerikanische Forschung verweist uns bei dem, was wir Themen nennen, auf den Begriff des *issue*. Die Semantik von *issue* beinhaltet ein kontroverses Element, eine Streitfrage, ein Problem oder einen Konflikt<sup>6</sup>. Themen repräsentieren also Probleme und signalisieren, daß es sich in der „öffentlichen Diskussion um etwas dreht, was strittig, fragwürdig und lösungsbedürftig ist“<sup>7</sup>. Probleme spiegeln häufig Diskrepanzen zwischen Soll- und Ist-Zuständen in der Gesellschaft wider: Man will Frieden und sieht Rüstungsexporte in Kriegs-

1 Für ihre Kritik an der ersten Fassung des Beitrages danke ich Max Kaase, Edeltraud Roller und Katrin Voltmer.

2 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Aussetzung der Vorschriften über die repräsentative Wahlstatistik für die Wahl zum 13. Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8152 vom 28. 6. 1994; Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8193.

3 Vgl. Pressemitteilung von Prof. Dr. Nils Diederich, MdB, Bonn, 29. Juni 1994, S. 1.

4 Vgl. Barbara Pfetsch, Volkszählung '83. Ein Beispiel für die Thematisierung eines politischen Issues in den Massenmedien, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase, Wahlen und politischer Prozeß, Opladen 1986, S. 201–231.

5 Niklas Luhmann, Öffentliche Meinung, in: ders., Politische Planung, Opladen 1975<sup>2</sup>, S. 13.

6 Vgl. Roger W. Cobb/Charles D. Elder, Participation in American Politics, Baltimore–London, 1983<sup>2</sup>, S. 82.

7 Winfried Schulz, „Agenda-Setting“ und andere Erklärungen, in: Rundfunk und Fernsehen, 32 (1984) 2, S. 207f.



gebiete, man will eine intakte Umwelt und muß das Ozonloch registrieren, man will Gleichberechtigung und muß die Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz zur Kenntnis nehmen. Entscheidend ist aber, daß nicht jedes Problem in der Gesellschaft auch zu einem Thema wird<sup>8</sup>: Erst wenn es die Ebene des einzelnen überspringt, wenn es sich verallgemeinern läßt oder zumindest von wichtigen Teilöffentlichkeiten als relevant angesehen wird, hat das Problem eine Chance, zum Thema zu werden.

Nun ist offensichtlich, daß nicht jedes verallgemeinerungsfähige Problem auch ein politisches Thema wird: Wer würde bestreiten, daß sieben Millionen Arme in Deutschland ein Problem sind? Und doch kann man nicht behaupten, daß die Armut ein anhaltender Spitzenreiter der politischen Tagesordnung ist. Offenbar ist nicht nur öffentliche, sondern auch politische Aufmerksamkeit knapp. So war die Pflege alter Menschen über Jahre hinweg ein gesellschaftliches Problem, aber erst durch die Diskussion um die gesetzliche Verankerung einer Pflegeversicherung avancierte es zum politischen Thema und damit zum Streitpunkt zwischen den Parteien. Themen ist ein „Zug zur Meinungsbildung und Entscheidung eigen“<sup>9</sup>, deshalb schafft ein Problem den Sprung auf die politische Agenda erst dann, wenn es vom politischen System aufgegriffen wird und in dessen Entscheidungsprogrammen integrierbar ist<sup>10</sup>.

Dies mag damit zusammenhängen, daß die politischen Institutionen nicht unendlich viele Themen nebeneinander behandeln können. Auch Regierungen, Parlamente und Parteien verfügen über knappe Ressourcen und können nur über eine begrenzte Zahl von Themen diskutieren und entscheiden. Ein Problem politischer Thematisierung ist also die Definition und Auswahl politisch relevanter Sachverhalte, die im Rahmen des Entscheidungsprogrammes politischer Institutionen „abgearbeitet“ werden. An diesem Prozeß sind eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, Zielen und Ressourcen beteiligt, wobei die Thematisierungschance nicht nur vom Thema selbst, sondern auch von der politischen Rolle der Akteure abhängt. Den Bezugsrahmen dieses Auswahlverfahrens stellt der politische Prozeß in west-

lichen Massendemokratien dar, d.h. der Prozeß, in dem politische Herrschaft gewonnen, verloren und legitimiert wird<sup>11</sup>.

Die kritische Variable bei Thematisierungsprozessen sind die Massenmedien. Sie ermöglichen Zugang zur Öffentlichkeit und sind daher die Bedingung für und gleichzeitig das Forum von Themenkarrieren. Die Rolle der Massenmedien bei Thematisierungsprozessen wird insbesondere in der Perspektive der sogenannten „Agenda-Setting“-Forschung<sup>12</sup> diskutiert. Diese Forschungsrichtung geht von der Annahme aus, daß die Massenmedien nicht bestimmen, *was* wir denken, sondern *worüber* wir denken<sup>13</sup>. Nach 30jähriger empirischer Forschung gilt es inzwischen als gesichert, daß die Medienberichterstattung einen starken Einfluß auf die Rangordnung der Wichtigkeit politischer Themen hat<sup>14</sup>. Die Thematisierungsfunktion der Medien ist gerade im politischen Bereich entscheidend. Zum einen bestimmen die Massenmedien mit, welche Probleme in einer Gesellschaft als besonders wichtig und daher als lösungsbedürftig angesehen und welche Probleme vernachlässigt werden. Dabei sind sie um so erfolgreicher in ihrer Thematisierungsfunktion, je weniger die Bevölkerung die Realität direkt wahrnehmen kann<sup>15</sup>. Und gerade die Politik gehört zu den Lebensbereichen, zu denen nur ein geringer Teil der Bürger direkt Kontakt hat. Die Mehrzahl der Menschen erfährt Politik als medienvermittelte Angelegenheit, die sie kaum an eigenen Erfahrungen überprüfen kann.

Zum anderen legen neuere Studien nahe, daß sich die „Agenda-Setting“-Funktion nicht auf die Themensetzung und die Rangordnung der politischen Agenda beschränken läßt. Die massenmediale Stereotypisierung politischer Probleme ist viel-

11 Vgl. Max Kaase, Massenkommunikation und politischer Prozeß, in: Max Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung, Opladen 1986, S. 362.

12 Vgl. den Überblick bei David L. Protess/Maxwell E. McCombs (Hrsg.), Agenda Setting, Hillsdale, N.J. 1991; Alex Edelstein, Was ist zuerst? Menschen oder Medien, in: Media Perspektiven, 7 (1983), S. 469–474; Agenda-Setting bedeutet, daß (1) das Publikum als wichtig einordnet, was die Medien als wichtig eingeordnet haben, (2) die Medien eine Rangfolge als erste aufgestellt haben und das Publikum ihnen dabei folgt und daß (3), wenn die Medien ihre Rangfolge ändern, das Publikum diesem Wechsel folgt.

13 Vgl. Bernard C. Cohen, The Press and Foreign Policy, Princeton, N.J. 1963, S. 63.

14 Vgl. Frank Brettschneider, Agenda-Setting. Forschungsstand und politische Konsequenzen, in: Michael Jäckel/Peter Winterhoff-Spurk (Hrsg.), Politik und Medien, Berlin 1994, S. 225.

15 Vgl. Harald Gene Zucker, The Variable Nature of News Media Influence, in: Brent D. Ruben (Hrsg.), Communication Yearbook 2, New Brunswick, N.J., 1978, S. 225–240.

8 Vgl. Edwin Czerwick, Zur Nicht-Thematisierung streitwürdiger Themen: Eine Bestandsaufnahme, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Demokratische Streitkultur, Bonn 1990, S. 179–180.

9 N. Luhmann (Anm. 5), S. 19.

10 Vgl. John W. Kingdon, Agendas, Alternatives and Public Policies, Boston–Toronto 1984, S. 3; R. W. Cobb/Ch. D. Elder (Anm. 6); E. Czerwick (Anm. 8) S. 180.



mehr mit einem Geflecht von Stellungnahmen, Bewertungen, Kritik etc. verknüpft und appelliert damit auch an Einstellungen und Affekte des Medienpublikums<sup>16</sup>. Die Thematisierung prägt daher inhaltliche Vorstellungen über das Problem, dessen Bedeutung für den einzelnen und die Gesellschaft, und insbesondere die Maßstäbe, nach denen Politiker beurteilt werden<sup>17</sup>. Der thematische Fokus der Medien bildet also die Grundlage dafür, wie wir Politiker, deren Amtsführung und auch deren Charakter bewerten. Angesichts ihrer Funktion als WahrnehmungsfILTER von Öffentlichkeit für die Rangordnung von Themen und die Einschätzung von Politikern gewinnen die Massenmedien entscheidende Bedeutung für die politischen Akteure. Mit dem Ziel, politische Unterstützung beim Bürger zu finden, verbindet sich dann das Interesse, für politisch relevante Themen Resonanz in den Massenmedien zu finden.

Thematisierungsprozesse, so zeigt dieser Problemaufriß, beziehen sich auf den Umgang von politischen Akteuren und Massenmedien mit Sachverhalten, die als politisch zu lösende Probleme definiert werden; der gemeinsame Bezugspunkt ist die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema. Um dieses Ineinandergreifen verschiedener Einflüsse näher zu beleuchten, sollen im folgenden die Merkmale von Themen und deren Karriereverlauf, die Ziele und Strategien politischer Akteure bei Thematisierungen sowie die Handlungs- und Auswahlbedingungen der Massenmedien angesprochen werden. Die Erfolgchancen und das Ergebnis der Interaktion von Politik und Massenmedien diskutieren wir schließlich mit Blick auf die politische Öffentlichkeitsarbeit und politische Skandale.

---

## II. Merkmale von Themen

---

„Stell dir vor, es ist Krieg, und keiner geht hin.“ Die Logik, die sich hinter diesem Sponti-Slogan der frühen achtziger Jahre verbirgt, verweist auf ein wesentliches Element von Thematisierungsprozessen. Thematisierungen brauchen die Aufmerksamkeit des Publikums, die nicht zuletzt durch die Wahrnehmung von Betroffenheit gesteuert wird:

---

16 Vgl. Hans Jürgen Weiß, Öffentliche Streitfragen und massenmediale Argumentationsstrukturen, in: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.), Massenkommunikation, Opladen 1989, S. 477.

17 Vgl. Shanto Iyengar/Donald R. Kinder, News that Matters, Chicago 1987.

„Wer sich durch die Erhöhung der Kapitalsteuer geschädigt, durch Abbau von Sozialleistungen ruiniert, durch Umweltschäden gefährdet und durch Asylanten bedroht fühlt, der paßt eher auf als andere, wenn diese ‚issues‘ öffentlich verhandelt werden.“<sup>18</sup> Mit Blick auf die Thematisierung nach Betroffenheitsmerkmalen unterscheiden die amerikanischen Forscher Gladys Engel Lang<sup>19</sup> und Kurt Lang drei Typen von Problemen: Wenig Aufmerksamkeit können Probleme erwarten, mit denen wir nicht direkt konfrontiert sind, die wir nicht am Maßstab eigener Erfahrung messen können. Damit solche Themen offenkundig werden, bedarf es in der Regel der Massenmedien, die uns darauf aufmerksam machen. Der Bürgerkrieg in Ruanda wäre kein Thema, das die bundesdeutsche Öffentlichkeit interessierte, würden wir nicht täglich mit Meldungen über den Bürgerkrieg und das Elend der Flüchtlinge konfrontiert. Themen mit mittlerer Reichweite beziehen sich auf Probleme, von denen nur bestimmte Bevölkerungsgruppen unmittelbar betroffen sind, während die Mehrheit der Bürger weitgehend unbehelligt bleibt. Auch bei solchen Themen bedarf es der Publizität durch die Massenmedien, wie das Beispiel von Aids zeigen mag. Anhaltend hohe Aufmerksamkeit erfahren schließlich Themen, die dem Bürger unmittelbar begegnen: Hohe Steuern, Inflation oder Benzinpreise sind notorische Beispiele für solche Fälle, weil sie so gut wie jeden Bürger direkt betreffen. Bei diesen Themen ist der Einfluß der Medien am geringsten, aufgrund ihrer hohen Reichweite werden sie aber schneller und leichter ein Thema der öffentlichen Agenda als die sogenannten „unaufdringlichen“ Themen. Die Beispiele Ruanda und Aids zeigen, daß der Erfolg von Themen, die jenseits des unmittelbaren Erfahrungsbereiches der meisten liegen, davon abhängt, daß uns die Medien unsere Betroffenheit vorführen. Sie erzeugen öffentliche Aufmerksamkeit, indem sie bei der Auswahl und Konstruktion von Themen auf starke „Betroffenheitssuggestionen und Differenzbehauptungen“<sup>20</sup> zurückgreifen.

Um öffentliche Aufmerksamkeit beanspruchen zu können, muß ein Thema einen Filter von Auf-

---

18 Friedhelm Neidhardt, Die Rolle des Publikums, in: Hans-Ulrich Derlien/Ute Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden 1994, S. 318f.

19 Vgl. Gladys Engel Lang/Kurt Lang, Watergate: An Exploration of the Agenda-Building Process, in: Cleveland G. Wilhoit/Harald DeBock (Hrsg.), Mass Communication Review Yearbook 2, Beverly-Hills 1981, S. 452.

20 Friedhelm Neidhardt, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: ders. (Hrsg.), Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, Opladen 1994 (i. E.), S. 18.



merksamkeitsregeln durchlaufen. Dazu gehören „die Bevorzugung des Neuen und Überraschenden, die Überbetonung von Konflikten und spektakulär abweichendes Verhalten (z.B. Kriminalität), die Dramatisierung von Folgen vor allem dann, wenn sie für das Publikum Schaden bedeuten könnten und deshalb Angst machen“<sup>21</sup>. Zum letzteren zählt, wenn ein Problem die Bedrohung grundlegender Werte und Normen signalisiert, wenn Krisen oder Krisensymptome die materiellen Grundlagen gefährden oder wenn Themen drohende Schmerzen und Belastungen der menschlichen Beziehungen in sich bergen. Umgekehrt können aber auch Symptome des politischen Erfolges oder Prominenz und Prestige des Sprechers öffentliche Aufmerksamkeit generieren. Empirische Ergebnisse aus den USA<sup>22</sup> zeigen, daß manifeste Krisen (Vietnam, Rassenkonflikte), symbolische Krisen (Watergate, Drogen, Umweltverschmutzung und Armut), stark auf Betroffenheit abzielende Probleme (Inflation, Arbeitslosigkeit) und anhaltend abweichendes Verhalten (Kriminalität) das stärkste öffentliche Interesse erregen und daher zu den anhaltenden Spitzenreitern der öffentlichen Agenda zählen.

Themen durchlaufen im Prozeß öffentlicher Aufmerksamkeitszuwendung eine Karriere, die in der amerikanischen Literatur als „issue attention cycle“<sup>23</sup> bezeichnet wird. Nach diesem Modell erlebt das Thema (1) eine Vorphase der Thematisierung, (2) eine Entdeckungsphase, (3) einen Höhepunkt, (4) eine Abschwungphase, (5) eine Nachproblemphase. In ähnlicher Weise charakterisiert Niklas Luhmann<sup>24</sup> die „Lebensgeschichte“ von Themen: In der latenten Phase erscheint das Thema einigen „Insidern“ schon sichtbar, doch ist noch kein Schlagwort dafür gefunden. In dieser Vorform kann ein Thema oft lange dahinvegetieren, bis es für eine Karriere reif ist. Den Durchbruch schafft das Thema, wenn „mutige Leute“ darauf setzen und es verbreiten. Gleichwohl kann es von den politischen Eliten, die es ablehnen, auf „Seitengleise unpolitischer Angelegenheiten“ geschoben werden. Gelingt es dem Thema dennoch, Aspekte der Dringlichkeit und Aufmerksamkeit auf sich zu vereinen, wird es Bestandteil der

öffentlichen Auseinandersetzung. Antriebskraft ist hier starker öffentlicher Druck, der auf dem Glauben beruht, das Problem sei mit einfachen politischen Mitteln lösbar. Nach dieser Phase stehen Meinungen und Entscheidungen, nicht mehr das Thema selbst, zur Disposition. Förderer und Gegner nehmen sich des Themas an, wobei die Gegner mit Verzögerungstaktiken, Zeitgewinn, bedingter Anerkennung und Vorbehalten arbeiten können. Die Förderer mögen versuchen, das Thema im Entscheidungsprogramm der politischen Institutionen unterzubringen.

Nach der Entscheidung oder bei unvermuteten Schwierigkeiten – etwa wenn die Öffentlichkeit registriert, daß mit der Problemlösung erhebliche Kosten verbunden sind – verliert das Thema seine werbende Kraft. In der Regel verschwindet es von der öffentlichen Agenda, die Befürworter des Themas sind enttäuscht, und das Publikum ist gelangweilt. Als neues Thema kann das Problem zu einem anderen Zeitpunkt noch einmal Karriere machen. Empirische Studien<sup>25</sup> können inzwischen für eine Reihe von Themen zeigen, daß Thematisierung nach dem Muster des *issue attention cycle* abläuft. Gleichwohl bedeutet dies nicht, daß jedes Thema, wenn es nur genügend Aufmerksamkeitswerte beinhaltet, Karriere macht und daß diese Karriere nach dem idealtypischen Muster verläuft. Themenkarrieren haften ein hoher Grad an Unsicherheit an, da sowohl gesellschaftliche als auch politische Aufmerksamkeit knapp und schwer kalkulierbar sind. Themenkarrieren können in jeder Phase ihres „Lebensschicksals“ abbrechen, sei es, weil sich die Öffentlichkeit und/oder die politischen Akteure von dem Problem abwenden oder weil andere Themen – etwa durch nicht vorhersehbare Ereignisse, Umbruchsituationen, Katastrophen u. ä. – an Dringlichkeit gewinnen.

Damit ist freilich auch ein generelles Problem angesprochen: Themenkarrieren sind stets situations- und kontextabhängig. Der Kontext eines Themas und die Situation einer Themenkarriere bestimmen sich durch eine Reihe schwer einschätzbarer Faktoren, nicht zuletzt auch durch die Konkurrenz mit anderen Themen. Ein naheliegendes Beispiel ist sicherlich die deutsche Vereinigung, die den Themenhaushalt der Bundesrepublik gravierend verändert hat. Die Vereinigung hat „alte“ Themen, wie etwa die Frage der nationalen Identität oder die Vergangenheitsbewältigung, wieder ins

21 F. Neidhardt (Anm. 20), S. 17; vgl. auch ders. (Anm. 18), S. 322; N. Luhmann (Anm. 5), S. 16f.

22 Vgl. W. Russell Neumann, *The Threshold of Public Attention*, in: *Public Opinion Quarterly*, 54 (1990), S. 159–176.

23 Anthony Downs, *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*, in: *The Public Interest*, 28 (1972), S. 38–50, hier zitiert in: D. L. Protesch/M. E. McCombs (Anm. 12), S. 28.

24 Vgl. N. Luhmann (Anm. 5), S. 18.

25 Vgl. W. Russell Neuman (Anm. 22); Rainer Mathes/Barbara Pfetsch, *The Role of the Alternative Press in the Agenda-building Process: Spill-over Effects and Media Opinion Leadership*, in: *European Journal of Communication*, 6 (1991) 1, S. 33–62.



öffentliche Bewußtsein gerückt; sie hat aber auch langjährige Spitzenreiter der politischen Agenda, wie etwa den Umweltschutz oder die Arbeitslosigkeit, in einem anderen Licht erscheinen lassen.

---

### III. Politische Akteure und ihre Kommunikationsstrategien

---

„Wer die Themen beherrscht, über die politisch gesprochen wird, der ist den politischen Konkurrenten einen Schritt voraus; der hat eine größere Chance, seine Bewertung des debattierten Themas zur Meinung der Mehrheit zu machen.“<sup>26</sup> Diese Regel von Wolfgang Bergsdorf begründet, warum die Beherrschung der Themenagenda zu den wichtigsten Kommunikationszielen politischer Akteure gehört. Bei hoher Parteienkonkurrenz hängt die Chance, öffentliche Aufmerksamkeit für ein Thema zu finden, nicht zuletzt von der Rolle der politischen Akteure ab. Regierung, Oppositionsparteien und soziale Bewegungen haben daher unterschiedliche Ausgangspositionen und Zielsetzungen in ihrer themenbezogenen Kommunikationspolitik.

Mit der Regierungsrolle ist der Anspruch verbunden, allgemeines Vertrauen und Zustimmungsbereitschaft zu schaffen. Das Interesse von Regierungen besteht darin, Themen von allgemeinverbindlicher Relevanz in ihr Entscheidungsprogramm aufzunehmen und möglichst umfassende Akzeptanz für ihre Problemlösungen zu finden. Die Beobachtung des Themenhaushaltes der Gesellschaft, der allgemeine Problemwahrnehmungen signalisiert, ist daher zentral. Regierungen setzen mehr oder weniger umfangreiche Instrumentarien der Gesellschaftsbeobachtung ein<sup>27</sup>, um Umfang, Qualität und Veränderung öffentlicher Problemlagen zu identifizieren. Die Informationsabteilung des Bundespresseamtes<sup>28</sup>, die Stäbe regierungsmittlicher Pressebeobachter und Demoskopisten sind bemüht, potentiell strittige und möglicherweise politisch relevante Themen der öffentlichen Diskussion rechtzeitig zu registrieren und deren Folgen abzuschätzen.

Gleichwohl ist die Rolle der Regierung bei Thematisierungsprozessen mitnichten eine passive. In ih-

ren Bemühungen, die Agenda zu bestimmen, haben Regierungen in der Regel sogar strategische Vorteile. Im Vergleich zu konkurrierenden Parteien verfügen sie einerseits über die größeren materiellen Ressourcen. Andererseits begründet ihre Entscheidungsposition eine Überlegenheit bei der Themenwahl<sup>29</sup>. Dies läßt sich am Beispiel der deutschen Vereinigung illustrieren, bei der die Regierung in einer aktiven Handlungsrolle war und damit die Prioritäten der politischen Themenagenda setzen konnte. Regierungen versuchen vor allem solche Probleme zu thematisieren, für die sie eine Lösung aufzeigen können<sup>30</sup>. Bei solchermaßen selbsterzeugten Themen existiert häufig die politische Position schon vor dem Problem. Thematisierungen verlaufen dann als Problemdefinitionen mit Lösungsalternative. Das Programm „Aufschwung Ost“ der Bundesregierung mag als Beispiel für ein in dieser Weise selbsterzeugtes Thema gelten. Häufig bedarf es aber zusätzlicher Anstrengungen oder Ereignisse, um solchen Themen öffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen; Krisen oder Desaster, starke Symbole oder persönlicher Einsatz politischer Prominenz sind oft Anlässe, die die Formierung von Aufmerksamkeit für ein Thema beschleunigen.

Oppositionsparteien haben offensichtlich strategische Nachteile bei der Thematisierung, weil ihre *iusses* keine verbindlichen Entscheidungen, sondern allenfalls Politikalternativen repräsentieren. Zudem stehen Oppositionsparteien in der Regel keine regierungsamtlichen Stäbe politischer Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung, so daß sie stärker als die Regierung auf die Kapazitäten der Massenmedien zurückgreifen müssen. Um in den Medien präsent zu sein und sich von der Regierung abzugrenzen, können bzw. müssen Oppositionsparteien ihre weltanschaulich-ideologischen Positionen<sup>31</sup> in den Vordergrund rücken. Eine Polarisierung bei der Auswahl und Konstruktion von Themen kann vor allem für kleinere Parteien wie die Grünen von Vorteil sein. Große Parteien wie die Sozialdemokraten, die einerseits gezwungen sind, sich als Mehrheitspartei zu profilieren und Regierungskompetenz zu demonstrieren, andererseits aber eine Oppositionsrolle ausfüllen sollen, bringt dies in eine prekäre Situation.

Sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsparteien stehen ständig unter dem Druck der näch-

---

26 Wolfgang Bergsdorf, Probleme der Regierungskommunikation, in: Communications, 12 (1986) 3, S. 30.

27 Vgl. J. W. Kingdon (Anm. 10), S. 96.

28 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Portrait einer nicht alltäglichen Behörde, Bonn 1993.

29 Vgl. Franz Ronneberger, Die Rolle von Public Relations im politischen Entscheidungsprozeß, in: Frank E. Böckelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik, Berlin 1989, S. 151.

30 Vgl. J. W. Kingdon (Anm. 10), S. 98.

31 Vgl. F. Ronneberger (Anm. 29), S. 151.



sten Wahl bzw. Wiederwahl. Wahlkämpfe sind gleichsam prototypische Situationen für den instrumentellen Zugriff auf Thematisierungsstrategien. In diesen Mobilisierungsphasen verdichtet sich die Konkurrenz um öffentliche Aufmerksamkeit für die „Wunschthemen“ der Parteien<sup>32</sup>. Da mit der Thematisierung bestimmter *issues* auch Kompetenzzuschreibungen<sup>33</sup> verbunden werden, ist die Beherrschung der Themenagenda der Medien ein dominantes Wahlkampfziel. Kommunikationsstrategien konzentrieren sich dann darauf, mit den in den Massenmedien hervorgehobenen Themen und Themenaspekten die eigene Seite zu stärken und die gegnerische Seite zu schwächen<sup>34</sup>. So hat die Bonner Regierungskoalition im Wahlkampf 1987 versucht, positive Wirtschaftsdaten als Ergebnis ihrer Regierungsarbeit zu thematisieren und Themen wie Arbeitslosigkeit in den Hintergrund zu rücken. Die Opposition war – angesichts des Aufschwungs – in einer vergleichsweise defensiven Lage mit ihrem Versuch, das Thema der Arbeitslosigkeit sowie soziale Probleme in den Vordergrund zu stellen<sup>35</sup>.

Wichtig scheint sowohl im Wahlkampf als auch im politischen Alltag zu sein, für selbsterzeugte Themen die richtigen Schlagworte zu finden. Die aussichtsreichsten Themen mögen scheitern, wenn sie sich nicht mit einem zugkräftigen Etikett versehen lassen. Zu den verheißungsvollen Kommunikationsstrategien politischer Parteien – gerade im Wahlkampf – gehört es darüber hinaus, mit Hilfe von Symbolen oder symbolischen Handlungen Themen zu bestimmen und Begriffe zu besetzen<sup>36</sup>. Vor allem in Wahlkämpfen verdichtet sich diese Form der „symbolischen Politik“. Vielfältige Formen des Ereignismanagements, Auslandsreisen und Kongresse<sup>37</sup> sind dabei Inszenierungen, um die häufig symbolisch überhöhten Themen ins öffentliche Rampenlicht zu rücken.

32 Vgl. Rainer Mathes/Uwe Freisens, Kommunikationsstrategien der Parteien und ihr Erfolg, in: Max Kaase/Hans Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler, Opladen 1990, S. 531–568.

33 Wahlkampfstrategien werden heute noch vielfach unter der Annahme geplant, die Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP hätten einen Kompetenzvorsprung bei Wirtschaftsthemen, die SPD könne besser mit der Sozialpolitik umgehen und Umweltfragen seien am besten bei den Grünen aufgehoben; vgl. R. Mathes/U. Freisens (Anm. 32).

34 Vgl. Hans Mathias Kepplinger, Instrumentelle Aktualisierung, in: M. Kaase/W. Schulz (Anm. 16), S. 205.

35 Vgl. R. Mathes/U. Freisens (Anm. 32).

36 Vgl. R. W. Cobb/Ch. D. Elder (Anm. 6); Ulrich Sarcinelli, Symbolische Politik, Opladen 1987.

37 Vgl. Peter Radunski, Strategische Überlegungen zum Fernsehwahlkampf, in: Winfried Schulz/Klaus Schönbach (Hrsg.), Massenmedien und Wahlen, München 1983, S. 131–146.

Betrachtet man das Verhalten der politischen Akteure auf der Bonner Bühne, so mag die These Plausibilität gewinnen, daß vor allem solche Themen die politische Agenda besetzen, die im Rahmen etablierter Mechanismen der Konsensfindung artikulierbar und entscheidbar sind und von denen die Eliten keine Gefahr für ihre politische Macht zu befürchten haben<sup>38</sup>. Obwohl man Regierungen, Parteien und starken Interessengruppen sicherlich nicht absprechen kann, daß sie lieber mit selbsterzeugten Themen und Problemdefinitionen leben, so ist doch zu bezweifeln, daß Thematisierungsprozesse von Elitenkartellen monopolisiert werden können. Gerade auch nichtetablierte Gruppen und Einzelpersonen haben gute Chancen, für ihre Themen öffentliche Aufmerksamkeit zu finden. Zahlreiche Beispiele öffentlicher Mobilisierung zeigen, daß Protestgruppen und Außenseiter zu ernsthaften Konkurrenten der Parteien in der Auseinandersetzung um die politische Agenda geworden sind. Dies liegt einerseits daran, daß Öffentlichkeit ein prinzipiell offenes System ist, an dem jeder teilnehmen kann<sup>39</sup>. Andererseits können Themen unter strategischer Zuhilfenahme von Aufmerksamkeitswerten mobilisiert und den etablierten politischen Institutionen sozusagen „aufgezwungen“ werden.

Entscheidend bei Themen alternativer Akteure oder politischer Außenseiter ist deren Mobilisierungspotential in der Öffentlichkeit oder bei bestimmten Teilöffentlichkeiten. Freilich genügt es auch hier nicht, ein Problem zu benennen. Es muß vielmehr in einen überzeugenden Interpretationsrahmen („frame“) passen, damit es Sprengkraft erlangen kann. Solche „frames“ umfassen Interpretationen von Ursachen, Verursachern und Adressaten oder Folgen des Problems<sup>40</sup>. Diese Interpretationen müssen für eine Mehrheit oder eine entscheidende Teilöffentlichkeit überzeugend sein. Die Volkszählung 1983 hätte kaum zu einer so breiten Mobilisierung geführt, wäre hier nicht eine Zwangsstatistik mit dem Problem des Datenschutzes und mit Mißtrauen gegen staatliche Überwachung zusammengebracht worden<sup>41</sup>. Der NATO-Doppelbeschluß wäre kaum mobilisierbar gewesen, wenn sich nicht entgegen der offiziellen

38 Vgl. E. Czerwick (Anm. 8), S. 187; R. W. Cobb/Ch. D. Elder (Anm. 6), S. 9–13.

39 Vgl. Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, in: Stefan Müller-Doohm/Klaus Neumann-Braun (Hrsg.), Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation, Oldenburg 1991, S. 31–89.

40 Vgl. Jürgen Gerhards, Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse, in: Journal für Sozialforschung, 32 (1992), S. 308.

41 Vgl. B. Pfetsch (Anm. 4).



Deutung die Ansicht durchgesetzt hätte, die Stationierung von Atomwaffen in der Bundesrepublik könne möglicherweise als militärische Bedrohung und Gefährdung des Friedens in Europa aufgefaßt werden<sup>42</sup>.

Damit ein Thema nichtetablierter Gruppen auf die politische Agenda avanciert, bedarf es häufig Persönlichkeiten, die die Thematisierung mehr oder weniger professionell vorantreiben. Solche Figuren „politischer Unternehmer“<sup>43</sup> investieren Zeit, Arbeitskraft, Reputation und womöglich Geld in die Thematisierung. Sie versprechen sich von der Durchsetzung des Themas auf der öffentlichen und politischen Agenda zukünftige Gewinne in Form von materiellen Chancen oder solidarischen Gütern. Ein wichtiges Element der Themenpromotion ist der Aufbau von Netzwerken und Kommunikationsinfrastrukturen, die für das Thema mobilisierbar und organisierbar sind. Daß politische Unternehmer und Netzwerke wesentliche Antriebskräfte von Thematisierungsprozessen sein können, zeigen die genannten Beispiele der Volkszählungskampagne und der Friedensbewegung. In beiden Fällen läßt sich nachvollziehen, daß in der Anfangsphase einige wenige engagierte Personen für die Organisation und Planung der Kommunikationsinfrastruktur arbeiteten. Während in der Bundesrepublik die Figur des politischen Unternehmers hauptsächlich mit Thematisierungen im Bereich der sogenannten neuen sozialen Bewegungen in Verbindung gebracht wird, gilt für die USA, daß je nach Thema Senatoren und Abgeordnete, Lobbyisten, Wissenschaftler, Anwälte oder sogar Karrierebeamte die Funktion von politischen Unternehmern übernehmen können<sup>44</sup>. Solche Personen zeichnen sich gerade durch ihre kommunikativen Fähigkeiten und Kontakte aus. Zu ihren Fertigkeiten gehört sicherlich auch, den kritischen Zeitpunkt abzuschätzen, zu dem ein Thema öffentliche Aufmerksamkeit erlangen kann.

---

#### IV. Medien und politische Öffentlichkeitsarbeit

---

Betrachtet man die Rolle der Medien, so zeigt die Forschung: Unter Journalisten besteht weitgehend

42 Vgl. Rüdiger Schmitt, Die Friedensbewegung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1990, S. 86–87.

43 J. W. Kingdon (Anm. 10), S. 12; vgl. auch die Figur des Bewegungsunternehmers im Bereich der neuen sozialen Bewegungen: R. Schmitt (Anm. 42).

44 Vgl. J. W. Kingdon (Anm. 10), S. 188.

Konsens darüber, welche Merkmale ein Problem besitzen muß, um berichtenswert zu erscheinen<sup>45</sup>. Solche Nachrichtenfaktoren – die wichtigsten sind Personalisierung, Negativismus und Prominenz – strukturieren das Auswahlverhalten der Journalisten und damit die dargestellte Medienrealität. Die Auswahl und Platzierung eines Themas in den Medien hängt darüber hinaus von einer Reihe von Faktoren der Nachrichtenproduktion und -logistik ab. Jedes Medium, sei es das Fernsehen, die Tageszeitung oder der Rundfunk, hat seine spezifischen Regeln und Präsentationsformen, an die sich die Themen anpassen müssen. Die Wirkung dieser Formate<sup>46</sup> besteht darin, daß sie die ausgewählten Themen nach zeitlichen und räumlichen Kriterien strukturieren. Formatkriterien der Fernsehberichterstattung sind beispielsweise die Schnelligkeit und Einfachheit der Informationsbeschaffung, die Visualisierbarkeit von Informationen, eine gewisse Dramatik und Aktionshaltigkeit des Themas sowie die Anforderung, daß komplexe Themen in verkürzter und vereinfachter Form dargestellt werden können.

Technische Innovationen und die Zulassung kommerzieller Fernsehstationen haben in den vergangenen Jahren zu einer radikalen Veränderung der Medienlandschaft geführt, die sich insbesondere durch eine verschärfte Konkurrenzsituation auszeichnet. Angesichts der Logik kommerzieller Medien ist anzunehmen, daß Medienformate für die Darstellung von Politik, aber auch für Thematisierungsprozesse selbst an Bedeutung gewinnen<sup>47</sup>. Politische Inhalte bleiben immer weniger auf Nachrichten- und Magazinsendungen beschränkt, sondern passen sich den Unterhaltungsformaten an. Der scheinbar nicht aufzuhaltende Trend von Politikerauftritten in Talkshows mag Ursache oder Folge dieser Veränderung sein. Mit neuen Medien und Formaten bieten sich jedenfalls zusätzliche Möglichkeiten für die Thematisierung politischer *issues*. Ob dies

45 Vgl. Winfried Schulz, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien, Freiburg–München 1976; Joachim-Friedrich Staab, Nachrichtenwert-Theorie, Freiburg–München 1989.

46 Vgl. David Altheide/Robert Snow, Toward a Theory of Mediation, in: J. A. Anderson (Hrsg.), Communication Yearbook 11, Newbury Park–Beverly Hills 1988, S. 194–223; zu einer kritischen Diskussion vgl. Frank Marcinkowski, Politisierung und Entpolitisierung der „Realität“ in unterschiedlichen Medienformaten, in: M. Jäckel/P. Winterhoff-Spurk (Anm. 14), S. 35–54.

47 Vgl. Barbara Pfetsch, Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1991, S. 37–46.



der Politik selbst förderlich ist, bleibt freilich dahingestellt<sup>48</sup>.

Journalistisches Auswahlverhalten ist darüber hinaus durch eine Reihe medieninterner Faktoren geprägt, die mit den Berufsnormen der journalistischen Profession<sup>49</sup> und der redaktionellen Linie des Mediums<sup>50</sup> zusammenhängen. Für Thematisierungsprozesse relevant scheint der Befund, daß die Arbeitsteilung in bundesdeutschen Redaktionen immer noch vergleichsweise gering ist<sup>51</sup>: Die im angelsächsischen Journalismus übliche Trennung journalistischer Rollen nach Reportern, Redakteuren und Kommentatoren, die eine mehrstufige Kontrolle der Themenauswahl beinhaltet, ist in Deutschland kaum anzutreffen. Dies verschafft dem einzelnen Journalisten eine vergleichsweise hohe Autonomie bei der Entscheidung über die Veröffentlichung oder Nichtveröffentlichung eines Themas. Eine mögliche Folge dieser Autonomie könnte ein Verhalten sein, das Kepplinger „instrumentelle Aktualisierung“ nennt<sup>52</sup>. Dieses Verhalten bezeichnet die Neigung von Journalisten, bei Konfliktthemen solche Meldungen zu bevorzugen, die ihre eigene Sichtweise stützen.

Gerade wenn es um die Thematisierung politischer Probleme geht, ist das Verhältnis von Politikern und Journalisten prekär, weil beide Gruppen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Bezugspunkte des journalistischen Handelns bei Thematisierungsprozessen ist häufig die Konkurrenz zwischen den Kollegen und zu anderen Medien: „Journalisten spielen zunächst im ‚Konzert‘, wenn es um die alltägliche, routinemäßige Publizierung von Themen geht. Sie verstehen sich aber als Solisten in den Augenblicken, wo die Exklusivität von Informationen als Konkurrenzfaktor hinzutritt.“<sup>53</sup>

48 Vgl. Max Kaase, Fernsehen, gesellschaftlicher Wandel und politischer Prozeß, in: M. Kaase/W. Schulz (Anm. 16), S. 97–117; Heinrich Oberreuter, Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, in: F. E. Böckelmann (Anm. 29), S. 31–43.

49 Vgl. Beate Schneider/Klaus Schönbach/Dieter Stürzebecher, Journalisten im vereinigten Deutschland, in: Publizistik, 38 (1993) 3, S. 353–382.

50 Vgl. Klaus Schönbach, Umfassende Information kontra „politische Grundhaltung“, in: Publizistik, 21 (1976), S. 68–87.

51 Vgl. Wolfgang Donsbach, Journalismus versus journalism – ein Vergleich zum Verhältnis von Medien und Politik in Deutschland und den USA, in: ders./Otfried Jarren/Hans Mathias Kepplinger/Barbara Pfetsch, Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993, S. 302.

52 H. M. Kepplinger (Anm. 34), S. 205.

53 Otfried Jarren/Klaus-Dieter Altmeyen/Wolfgang Schulz, Parteiintern – Medien und innerparteiliche Entscheidungsprozesse, in: W. Donsbach/O. Jarren/H. M. Kepplinger/B. Pfetsch (Anm. 51), S. 150.

Die Interaktion von Journalisten und Politikern bei Thematisierungsprozessen ist davon geprägt, daß letztere auf den journalistischen Produktionsprozeß nur bedingt Einfluß haben<sup>54</sup>. Dies führt zu einem hohen Grad an Unsicherheit, den die politischen Akteure mit ihren Kommunikationsstrategien, insbesondere mit Instrumenten politischer Öffentlichkeitsarbeit, zu reduzieren suchen.

Die Abhängigkeit der politischen Akteure vom Ergebnis journalistischen Handelns bedeutet nicht, daß Politiker den Medien ausgeliefert sind<sup>55</sup>: Journalisten glauben vielmehr, daß ihnen der Konkurrenzkampf der Medien nicht erlaubt, einzelne Politiker und Ereignisse zu ignorieren, während politische Akteure Journalisten den Zugang zu Informationen verweigern können. Studien der politischen Öffentlichkeitsarbeit weisen nach, daß Regierungen und Parteien die Medienagenda in hohem Maße beeinflussen, indem sie sowohl die Themen als auch den Zeitpunkt der Veröffentlichung bestimmen<sup>56</sup>. Umgekehrt können sie aber auch als „Informationsverhinderungsinstanzen“<sup>57</sup> fungieren, wenn es aus sachlichen oder politischen Gründen opportun erscheint. Thematisierungen können dann schlicht daran scheitern, daß sich die politischen Akteure nicht zum Thema äußern.

Zu den gängigsten Praktiken politischer Öffentlichkeitsarbeit in bezug auf Thematisierungsprozesse gehört das, was in den USA „news management“ genannt wird. Darunter wird auch die – bereits angesprochene – Inszenierung von sogenannten Pseudoereignissen<sup>58</sup> gezählt, d. h. von Aktionen und Anlässe, die nicht stattfinden würden, wenn es keine Massenmedien gäbe. Timing, Lokalisierung, Präsentationsformen und logistische Vorkehrungen, die den Journalisten die Arbeit erleichtern, können dabei flexibel festgelegt werden. Die meisten Politiker – so zeigt eine Fallstudie aus der Landespolitik – setzen auf gut vorbereitete Pressekonferenzen, Streitgespräche, öffentliche

54 Die Berichterstattung ist für Politiker gleichwohl relevant, weil ihnen die Ursache und die Verantwortung für die publizierten Themen attribuiert wird, vgl. O. Jarren/K. D. Altmeyen/W. Schulz (Anm. 53).

55 Vgl. ebd., S. 150.

56 Vgl. Barbara Baerns, Macht der Öffentlichkeitsarbeit und Macht der Medien, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung, Bonn 1987, S. 147–160; Romy Fröhlich, Qualitativer Einfluß der Pressearbeit auf die Berichterstattung: Die „geheime Verführung“ der Presse? in: Publizistik, 37 (1992), S. 37–49.

57 Vgl. Barbara Pfetsch, Strategien und Gegenstrategien – Politische Kommunikation bei Sachfragen, in: W. Donsbach/O. Jarren/H. M. Kepplinger/B. Pfetsch (Anm. 51), S. 82, 92.

58 Vgl. Daniel Boorstin, The Image. A Guide to Pseudo-Events in America, New York 1961, hier zit. Das Image, Reinbek bei Hamburg 1987, S. 31–76.



Auftritte oder Demonstrationen, wenn sie ein Thema plazieren wollen<sup>59</sup>. Soll ein Thema rasch verbreitet werden, so bevorzugen Politiker und Pressesprecher die Verlautbarung über die Nachrichtenagenturen, die als besonders effektive Kanäle gelten.

Einen zweiten Typ von Pseudoereignissen bilden spektakuläre, dabei jedoch weniger durchgeplante Inszenierungen, wie z.B. Massenkundgebungen, die besonders aufgrund ihrer Neuigkeit und Außergewöhnlichkeit, ihres Konfliktgehaltes oder ihres visuellen Schaulustwertes Nachrichtenwert besitzen<sup>60</sup>. Die Inszenierung von Pseudoereignissen verleiht Themen eine hohe Erfolgschance: Im Herbst 1990 ging etwa die Hälfte der innenpolitischen Berichterstattung in den wichtigsten Nachrichtenmedien auf Informationsangebote zurück, die man als Pseudoereignisse bezeichnen kann<sup>61</sup>. Zum Instrumentarium des *News-managements* gehören schließlich die vor allem von Politikern geschätzten Hintergrundgespräche, bei denen Journalisten über den „internen“ Stand der politischen Auseinandersetzung informiert und über die Interpretationen der jeweiligen politischen Akteure ins Bild gesetzt werden. Solche Hintergrundgespräche werden vor allem dann bevorzugt, wenn komplexe und langwierige Themen lanciert werden sollen. Unter dem Siegel der Vertraulichkeit können die Reaktionen auf Wunschthemen getestet und Thematisierungen vorbereitet werden<sup>62</sup>.

Politische Akteure stellen sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit gezielt auf die Strukturen des Mediensystems und das jeweilige Publikum ein. Gerade bei Thematisierungsprozessen spielt die Meinungsführerschaft innerhalb des Mediensystems eine nicht unerhebliche Rolle. Dieses „Inter-media-*Agenda-setting*“<sup>63</sup> setzt darauf, daß die Medien sich bei ihrer Themenauswahl an den anderen Medien orientieren. In solchen Fällen laufen Thematisierungen als eine Art Kettenreaktion ab. Zu den Trendsetter-Medien in der Bundesrepublik gehören sowohl die politischen Nachrichtenmagazine als auch die überregionalen Tageszeitungen. Für

Themen aus dem Bereich der nichtetablierten Gruppen und der Alternativszene spielt die überregionale „taz“ als Themenlieferant für andere Medien eine herausragende und effektive Rolle<sup>64</sup>.

---

## V. Politische Skandale

---

Man würde der Rolle der Medien nicht gerecht, würde man sie lediglich als Foren für politisch inszenierte Thematisierungen sehen. Medien können – wie eine Reihe von Themenkarrieren zeigt – selbst als Akteure von Thematisierungen fungieren. Diese Rolle spielen sie beispielsweise bei politischen Skandalen, deren Dynamik nur schwer einschätzbar ist. Bei politischen Skandalen geht es um eine moralische Verfehlung, die einer angesehenen oder prominenten Person oder Institution zugeschrieben werden kann<sup>65</sup>. Die Enthüllung löst eine allgemeine Empörung aus, der Nerv kollektiver Gefühle wird getroffen.

Aufgrund der moralischen Aufladung, der Personalisierung und der Emotionalisierung bündeln sich im Skandal entscheidende Aufmerksamkeitsregeln. Die Antriebskräfte bei politischen Skandalen sind, so Kepplinger<sup>66</sup>, die Massenmedien, die die Skandalisierten an den Pranger stellen: Die Enthüllungsphase politischer Skandale beginnt, wenn sich Journalisten („aus tiefsitzenden politisch-moralischen Überzeugungen“<sup>67</sup>) um die Aufdeckung eines Mißstandes bemühen und ihn als Skandal bezeichnen. Ist die Verfehlung nicht mehr geheimzuhalten, so spielen die politischen Motive von Parteien und Medien gleichermaßen eine Rolle. Ist die öffentliche Empörung so stark, daß sie keine kontroversen Bewertungen mehr über die moralische Verfehlung zuläßt, verweigern selbst die politischen Freunde einem Skandalisierten die Unterstützung<sup>68</sup>. Auf dem Höhepunkt der Skandalkarriere dominieren schließlich die publizistischen Interessen und die Logik der Medien. Politische Skandale enden in der Regel, wenn die moralische Verfehlung zu personellen oder organi-

59 Vgl. B. Pfetsch (Anm. 57), S. 97.

60 Die Palette reicht hier von Ereignissen wie dem Besuch von Präsident Clinton vor dem Brandenburger Tor in Berlin bis zu den Lichterketten gegen die Ausländerfeindlichkeit.

61 Vgl. Rüdiger Schmitt-Beck/Barbara Pfetsch, Politische Akteure und die Medien der Massenkommunikation, in: F. Neidhardt (Anm. 20), S. 106–138.

62 Vgl. B. Pfetsch (Anm. 57).

63 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann/Rainer Mathes, The „Event as Event“ and the „Event as News“: The Significance of „Consonance“ for Media Effects Research, in: *European Journal of Communication*, 2 (1987), S. 391–414; R. Mathes/B. Pfetsch (Anm. 25).

64 Vgl. B. Pfetsch (Anm. 4); Jürgen Gerhards, Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung, Opladen 1993.

65 Vgl. Jürgen Beule/Karl Otto Hondrich, Skandale als Kristallisationspunkte politischen Streits, in: U. Sarcinelli (Anm. 8), S. 144–145.

66 Vgl. Hans Mathias Kepplinger, Am Pranger: Der Fall Späth und der Fall Stolpe, in: W. Donsbach/O. Jarren/H. M. Kepplinger/B. Pfetsch (Anm. 51), S. 188.

67 Vgl. H. M. Kepplinger (Anm. 66), S. 212.

68 Vgl. ebd., S. 216.



satorischen Konsequenzen führt – wenn ein Politiker zurücktreten muß, wie im Fall des ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth, oder wenn eine Behörde aufgelöst wird, wie im Fall des Bundesgesundheitsamtes, das Informationen über HIV-positive Blutkonserven vermutlich nicht rechtzeitig weitergab.

---

## VI. Nachwort

---

Was macht also ein Problem zum Thema der öffentlichen und politischen Diskussion? Offensichtlich ist zunächst, daß es Probleme gibt, die weder auf die politische noch auf die öffentliche Agenda kommen. Dazu gehören solche Themen, die nicht streitwürdig sind, an denen sich kein Konflikt entzündet, die keine Themenunternehmer finden, die keine Nachrichtenwerte haben oder nicht zu den Medienformaten passen. Umgekehrt tragen alle diese Faktoren zur Erklärung der Bedingungen des Verlaufs von Thematisierungsprozessen bei. Für Thematisierungen gilt auch, daß das Ganze mehr als die Summe seiner Teile ist, so daß es für jede Themenkarriere immer noch eine andere Erklärung geben mag: die jeweilige politische Situation oder Konstellation, die jeweiligen anderen Themen auf der Agenda, die politische Stimmung oder das Wetter. Schließlich mag die Hitze des Sommers 1994 verhindert haben, daß professionell und aufwendig inszenierte Wahlkampfthemen die Schlagzeilen beherrschten; statt dessen vegetierten sie als Marginalien dahin.

Als Beispiel einer erfolgreichen Thematisierung hatten wir eingangs die Volkszählung 1983 angeführt, als Beispiel eines „nichtthematisierten“ Themas fungierte die Aussetzung der Wahlstatistik im Juni dieses Jahres. Gerade am Beispiel der Wahlstatistik kann man eine Reihe von Gründen anführen, die erklären, warum das Thema keine Karriere machte. Vielleicht lag es gar nicht daran, daß es sich um eine lediglich marginale Beschluß-

fassung im Rahmen des parlamentarischen Alltags handelte. Womöglich gehört die Wahlstatistik zunächst zu jenen Themen, die die politischen Institutionen rasch abarbeiten, weil kein Interesse an einer öffentlichen Resonanz besteht<sup>69</sup>. Diese Interpretation liegt angesichts der „geräuschlosen“ Erörterung und der Schnelligkeit und Dringlichkeit der parlamentarischen Behandlung nahe. Hinter der Wahlstatistik verbarg sich vielleicht doch eine Streitfrage, deren öffentliche Erörterung – gerade in Zeiten des Wahlkampfes – wenig erwünscht war: So ist seit der erfolgreichen Thematisierung der Volkszählung das Problem staatlicher Überwachung und des Datenschutzes ein sensibler Bereich öffentlicher und damit politischer Problemwahrnehmung geworden. Und in einer Situation, in der Teile der Bevölkerung der neuen Bundesländer noch eine lebhaftere Erinnerung an staatliche Bespitzelung und undemokratische Wahlpraktiken haben, mag eine Zwangsstatistik im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren – selbst wenn die Garantie der Verfassungsmäßigkeit und Anonymität gegeben ist – in der öffentlichen Wahrnehmung nicht unproblematisch erscheinen. Vereinzelt Bürgerproteste nach Landtags- und Europawahlen haben bereits signalisiert, daß Mobilisierungsverdacht besteht, daß hier ein kontroverses Thema lauern könnte, das seine Förderer gefunden hätte.

Inzwischen hat der Bundesrat die Aussetzung der Wahlstatistik<sup>70</sup> abgelehnt, und die Experten prüfen deren verfassungsrechtliche Grundlagen. Mit dem neuen Etikett als Problem zwischen den Institutionen und nicht als Problem des Datenschutzes wird das Thema zwar öffentlich wahrgenommen, hat aber seinen potentiellen Sprengstoff verloren. Es gehört nun auch zu den Beispielen, die zeigen, daß Themenkarrieren stark situations- und kontextabhängig und öffentliche wie politische Aufmerksamkeit knapp und schwer kalkulierbar sind.

69 Vgl. E. Czerwick (Anm. 8), S. 190.

70 Vgl. Bundesrat, Stenographischer Bericht 672. Sitzung, 8.7. 1994, Plenarprotokoll 671, und Beschlußantrag des Landes Niedersachsen, Bundesrat-Drucksache 687/2/94, 7.7. 1994.



## Die Einfalt in der Vielfalt Standardisierte Massenkommunikation als Problem der politischen Kultur

Ingeborg Bachmann

*Reklame* (1956)

*Wohin aber gehen wir  
ohne sorge sei ohne sorge  
wenn es dunkel und wenn es kalt wird  
sei ohne sorge  
aber  
mit musik  
was sollen wir tun  
heiter und mit musik  
und denken  
heiter  
angesichts eines Endes  
mit musik  
und wohin tragen wir  
am besten  
unsere Fragen und den Schauer aller Jahre  
in die Traumwäscherei ohne sorge sei ohne sorge  
was aber geschieht  
am besten  
wenn Totenstille  
eintritt*

und Freunde (im übrigen vor einer Unmenge von Alkohol). Nachdem die Kellnerin ein Stück der bei Kindern beliebten Gruppe „Die Toten Hosen“ angesagt hat, ertönt deren Song über Lautsprecher und ein siebenjähriger Junge betritt schüchtern die Bühne. Verhalten und linkisch bewegt er sich nach dem Takt der Musik, ahmt unbeholfen das Spiel einer elektrischen Gitarre nach und bewegt ein wenig seine Lippen – er tut, als ob er singen würde. Nach dem Ende von „Kauf MICH!“, „Alles aus Liebe“, „Wünsch DIR was“ oder einem anderen Song der „Toten Hosen“ gibt es Beifall, und ein anderes Kind beginnt mit seiner Vorstellung. Nachdem alle Kinder „ihren“ Song von „ihrer“ Gruppe vorgetragen haben, bittet die Showmasterin noch einmal jedes Kind auf die Bühne, und für jedes Kind muß die Zuschauergruppe nochmals klatschen. Wer von den Kindern am meisten Applaus bekommen hat, wird zum Sieger erklärt. Dieser erhält sodann vom Hotelbesitzer eine Flasche Coca Cola als Preis, verbunden mit dem Wunsch, das Kind und seine Eltern mögen doch im nächsten Sommer wieder in diesem familienfreundlichen Hotel ihren Urlaub verbringen.

---

### I. Vorbemerkungen

---

Was in einem bekannten Hotel im österreichischen Kärnten im Juli 1994 im Zweiwochenrhythmus abends den Urlaubsgästen als „Mini-Playback-Show“ der Kleinen angeboten wurde, mag als konkreter und spontaner Einstieg in einen Essay über politische Kultur, Kommunikation und Information dienen. Was passiert an einem solchen Abend? Neben einer Kassettenanlage und großen Lautsprechern kündigt eine als TV-Showmasterin fungierende Kellnerin des Hotels etwa zehn sechs- bis vierzehnjährige Kinder als abendliche Stars an. Die Kinder sitzen auf einer Bank nebeneinander und warten auf ihren Auftritt auf einer kleinen Bühne. Vor der Bühne sitzen ihre Eltern

Diese alltägliche Urlaubsgeschichte könnte Ausgangspunkt für viele theoretische Fragestellungen sein: Man könnte darüber nachdenken, warum Kinder und Jugendliche Fernsehen und Tonträger (Schallplatte/Kassette/CD) heute wichtiger finden als das Medium Buch. Bei einem erweiterten Drogenbegriff ließen sich Verbindungen zwischen Alkoholkonsum der Eltern und Musikkonsum ihrer Kinder herstellen. Man könnte ferner mit Hartmut von Hentig darüber nachdenken, warum heutzutage die Welt der Kinder eine Fernsehwelt ist. Das stumme Spiel der Kinderlippen bei der Playback-Show würde ganz sicher auch zu Betrachtungen darüber führen, daß unsere Kinder inzwischen das Singen verlernt haben und die dagegen erhobene Forderung nach einem Mehr an „deutschem Liedgut“ im schulischen Musikunterricht eine leere Geste bleiben muß. Sehr ernsthaft müßte vor allem auch darüber nachgedacht werden, warum sich in



einer Periode von nur dreißig Jahren der Pubertätseintritt vieler Kinder um ein bis zwei Jahre gesenkt hat. (Auf diese Frage haben Medizin und Biologie keine Antwort, und erst recht nicht die Sozialwissenschaften.) Schließlich läßt diese Urlaubsgeschichte auch die eher spöttisch gemeinte Frage aufkommen, warum ein großer Teil der akademischen Medienwirkungsforschung nach wie vor behauptet, daß TV-Wirkungen auf Kinder nicht nachweisbar seien.

---

## II. Standardisierung und Vielfältigkeit

---

Der Name der abendlichen Veranstaltung „Mini-Playback-Show“ soll jedoch Ausgangspunkt für andere und gleichermaßen wichtige Überlegungen sein. Mit diesem Namen und dem gesamten abendlichen Arrangement ahmte die Urlaubsveranstaltung eine der erfolgreichsten und bei Kindern beliebtesten Shows des privatwirtschaftlichen TV-Senders RTL nach. Auch hier imitieren Kinder berühmte Pop-Stars und deren Shows. Wer wiederum als Pop-Gruppe heute im auf hohe Einschaltquoten angewiesenen Werbeumfeld von Fernsehen Erfolg haben will, kann sich nur in einem musikalischen Umfeld von *Middle-of-the-road*-Geschmacksmustern bewegen. Hier ist alles schon einmal dagewesen; unwesentlich Neues dient dieser Musik nur zur Bestätigung dessen, daß sie „eigentlich“ und „irgendwie“ bereits bekannt ist. (Und so ist es daher auch nicht zufällig, wenn die „Toten Hosen“ ihren Song „Hier kommt Alex“ mit einer klanggewaltigen Anleihe an die Beethovensche Symphonik oder die Gruppe „U 96“ ihren Song „Das Boot“ mit spätromantischer Orchestermusik beginnt.)

Daß Standardisierung und ständige Wiederholung der musikalisch stets gleichen Formeln zum Wesen der populären Musik gehören – daß sie das Gegenteil von autonomem, individuellem und stets verschiedenartigem Geschmack sind –, all dies beschäftigte den Sozialphilosophen und Musiker Theodor W. Adorno schon in den dreißiger und vierziger Jahren. Die Kärntener Urlaubsgeschichte verweist Adornos Befund der Standardisierung und Homogenisierung gegenwärtig allerdings in seine x-te Dimension: 1. Standardisierung: bekannte „Pop“-Gruppen; 2. Standardisierung: Playback-Aufnahmetechnik in den Musikstudios; 3. Standardisierung: massenhafte Verbreitung über

kommerzielle Radio- und Fernsehsender, Schallplatten, Kassetten und CDs; 4. Standardisierung: spezielle TV-Shows bei RTL und anderen Sendern; 5. Standardisierung: Nachahmung der RTL-Show im sozialen Alltag der Kinder; 6. Standardisierung: Bericht der Boulevardpresse über die Kinder-Stars in der letzten TV-Show von RTL usw. Fazit: Hier handelt es sich um ein selbstreferentielles und nahezu in sich geschlossenes Geschmackssystem im permanenten Wechsel zwischen Medien und Wirklichkeit. Wer aus diesem System des durchschnittlichen musikalischen Konformismus ausbrechen will, kann dies nur unter Inkaufnahme von ganz erheblicher sozialer Isolierung und materiellen Einbußen tun.

Unter dem stets größer werdenden ökonomischen Diktat von immer dichteren, größeren und globaleren Märkten ist gegenwärtig eine drastische Verringerung einst gelebter oder möglicher Normen, Geschmacksmuster, Lebensstile, Verschiedenartigkeiten und Unterschiede eingetreten, die in dieser Dynamik historisch neuartig zu nennen ist. Lag der Anteil anglo-amerikanischer Spielfilme im deutschen Fernsehen 1957 bei nur 3,5 Prozent, so betrug er 1985 bereits rund 45 Prozent. Man fragt sich, wo in einem zusammenwachsenden Europa denn die europäischen Spielfilme, Serien und Magazine bleiben. Gab es vor mehr als einhundert Jahren unterschiedliche Kleidungsstile je nach Region, Alter, Konfessionalität, Geschlecht, Jahreszeit, Alltag oder Festtag usw., so entspricht die heute überall verbreitete Blue-Jeans-Kleidung von Jedermann und Jederfrau dem projektiven Vorurteil vom zwangsweisen Blaue-Ameisen-Drill „aller“ Chinesen.

Daß sowohl die Einförmigkeit der verschiedenen Kulturen dieser Erde als auch die Einförmigkeit innerhalb einer Kultur infolge industrieller, technologischer und vor allem massenmedialer Dynamik zunimmt, wußte der Königsberger Historiker Johann K. F. Rosenkranz bereits 1872: „Noch hundert Jahre und der poetische Contrast der bunten Mannichfaltigkeit der Naturvölker wird von der Einförmigkeit der Civilisation auf unserem ganzen Planeten ebenso vernichtet sein, wie der Urwald durch die Pflugschaar, wie das Raubthier durch das Feuergewehr. Es wird nur noch Culturpflanzen, Culturthiere und Culturvölker geben. Wie die Naturvölker vor den Culturvölkern, so verschwinden die Nationaltrachten vor der allerdings wechselnden periodischen Einförmigkeit der Modetracht, in deren Form der Zeitgeist sich den Ausdruck seiner gerade herrschenden Stimmung gibt.“ Und in bezug auf die Rolle der Massenmedien fährt Rosenkranz fort: „Aus dem Munde



des Telegraphen trägt die Presse die Nachrichten mit Windeseile bis in die entlegensten Winkel. Das heißt also: es existiert in der Gegenwart eine bis dahin unerhörte Geschwindigkeit des Bewußtseins der Menschheit. Welche Folgen diese geistige Einförmigkeit, dies augenblickliche Wissen aller wichtigen Thatsachen der Gegenwart haben wird, kann erst die Erfahrung lehren.“<sup>1</sup>

Was also lehrt uns die Erfahrung seit Rosenkranz' Beobachtungen von 1872? So wie wir in den letzten Dekaden mühsam lernen mußten, daß die biologische Artenvielfalt nur in ihrer größtmöglichen Quantität und Qualität das Überleben der Menschheit als Gattung garantiert, so geht es heute im sozialen Bereich um die Frage, ob Vielfältigkeit eine für die demokratische Gesellschaft notwendige Bedingung ist. Wohlgemerkt: Nicht die Frage nach guter oder schlechter, nicht die nach politisch genehmer oder unangenehmer Andersartigkeit und Vielfalt steht zur Debatte, sondern die nach Vielfältigkeit an und für sich.

Wo die politische Kultur zu den Volksparteien mit ihrer oft zum Verwechseln ähnlichen Programmatik geführt hat, wo sich weder PR-Agenturen noch Werbespots daran unterscheiden lassen, ob sie für ein Waschmittel oder für eine politische Partei Reklame machen, wo die sozialen Tugenden von Ausgewogenheit, vorweggenommener Zensur- und Konformismus die der Zivilcourage, des zivilen Ungehorsams und eines eigenständigen Urteils (Art. 38 GG: „Die Abgeordneten ... sind nur ihrem Gewissen unterworfen“) überwiegen, wo die Andersartigkeit von Ausländern nicht als bereichernd, sondern als bedrohend empfunden wird, wo Außenseiter zu Außenseitern gemacht werden, da kommt dem romantisch-verklärenden Slogan der Hippies aus den sechziger Jahren „Laßt 100 Blumen blühen!“ eine vitale, belebende soziale Sprengkraft zu. Ein Begriff und Konzept von Vielfältigkeit ist in dem semantischen Spannungsfeld von Andersartigkeit und Fremdheit, von Innovation und Kreativität, von Neuartigkeit und Unbekanntem, von Widerspruch und Konflikt, von Neugierde und Wissensdurst, von Entwicklung und Fortschreiten, von Sehnsucht nach dem anderen (so würde Max Horkheimer formulieren) zu sehen. Vielfältigkeit in diesem Sinne ist nicht mit Pluralismus und dessen etablierter demokratietheoretischer Ableitung und Begründung zu verwechseln, da diese sich viel zu sehr auf die Reduzierung in Richtung einer formalen Verwirklichung eingelassen haben.

1 Johann Karl Friedrich Rosenkranz, Der Fortschritt in der Einförmigkeit unserer Civilisation, in: ders., Neue Studien, Band 1, Leipzig 1875, S. 542.

Als Binnen- oder Außenpluralismus, als Denkfigur der Meinungs-, Informations- und auch der Pressefreiheit, als Wettbewerbsrecht oder als Markt mit konkurrierenden, d. h. auch verschiedenartigen Medienprodukten sind auch für etablierte kommunikationswissenschaftliche, medienrechtliche und medienökonomische Denkschulen Konzepte von Pluralität konstitutiv. Freilich verkennen viele Theoretiker den sehr spezifischen Charakter des Gutes „Information“. Sein ökonomisch wesentliches Charakteristikum besteht darin, daß man beim Tausch von Information diese auch dann bei sich behält, wenn man sie weitergibt. Unterscheidet sich damit der Informationsaustausch wesentlich von jedem Tausch materialer Güter, so erklärt sich aus diesem Spezifikum des Gutes Information, warum sowohl der Markt als auch der Staat ordnungspolitisch versagen müssen, wollen sie Vielfältigkeit im Informations- und Kommunikationsbereich erhalten und ausbauen. Die schwierige Konsequenz aus diesen Überlegungen heißt, daß Öffentlichkeit die einzig funktionierende soziale Instanz für einen auf Vielfältigkeit angelegten Bereich von Information und Kommunikation ist.

Wie sehr gerade das Leitbild von Vielfältigkeit im Informations- und Kommunikationsbereich mittlerweile verblaßt ist, dies wird besonders deutlich in einem Vergleich der geradezu euphorischen Überschwenglichkeit bei Aufkommen der sogenannten Neuen Medien Anfang/Mitte der siebziger Jahre mit der gegenwärtigen Realität: Hatte die Bundesregierung 1974 ein Programm vorgelegt, nach dem das gesamte Fachwissen in Deutschland in 20 großen elektronischen Datenbanken gespeichert werden sollte, so konnten natürlich nur wenige dieser Datenbankzentren realisiert werden, und selbstverständlich blieben z. B. die Geisteswissenschaften in der Folgezeit auf der Strecke. Lautete die politische Begründung für die Einführung von Kabel-, Satelliten- und privatwirtschaftlichem Fernsehen wenig später, daß damit dem Zuschauer ein Mehr an unterschiedlichen TV-Programmen angeboten werden könne, so zeigt eine vergleichende Fernsehprogrammrealität heute lediglich ein Mehr an Immergleichem.

Versprach die Politik sodann in den achtziger Jahren bei der Einführung von lokalen Rundfunksendern die dringlich erforderliche größere Berücksichtigung des Nah- und Lokalbereiches im Interesse der Zuhörer, so rentieren sich heute viele Lokalsender nicht mehr. Zentrale Musiklieferanten konnten die die Lokalradioszene eigentlich eingrenzenden und damit ihre jeweilige Besonderheit schützenden Gesetze umgehen, indem sie ihre computergesteuerten Musikprogramme an viele Lokal-



sender verkauften. Der überall gleiche und gut verdauliche Dudelfunk verdeckte bald das, was eigentlich regionalspezifisch anders und besonders sein sollte. Ungeachtet solcher Erfahrungen gibt es gegenwärtig erneut die Vielfältigkeitshoffnungen bei den Protagonisten von Electronic Mail, intelligenten Telefonen, interaktivem Fernsehen oder Cyberspace. Ad libitum...

Im Vorwort zur 1990 erschienenen Neuauflage seines zuerst 1961 veröffentlichten Klassikers „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ distanziert sich Jürgen Habermas von seinen einstigen Befunden. Hatte er Anfang der sechziger Jahre nachweisen wollen, daß Öffentlichkeit als zentrale Kategorie einer demokratischen Gesellschaft notwendigerweise im Schwinden sei, so schreibt er nunmehr, daß er gegenwärtig „weniger pessimistisch“ sei. Aus welchen Gründen ist er heute so optimistisch? Ganz abgesehen davon, daß Habermas in seiner neuen Einleitung von keiner einzigen empirischen kommunikationswissenschaftlichen Untersuchung Kenntnis nimmt, gründet er seinen Optimismus hinsichtlich eines Mehr an Öffentlichkeit – d. h. also auch auf ein Mehr an widersprüchlicher Vielfältigkeit – auf zwei Argumente: Erstens hebt er die wichtige und positive Rolle der Massenmedien bei den Umbrüchen in Osteuropa seit 1989 hervor, zweitens verweist er auf die weitreichenden Einflüsse der alternativen und Nischenmedien bei zahlreichen sozialen Bewegungen.

Mag seine Einschätzung der positiven Rolle der Massenmedien in Osteuropa für eine sehr begrenzte Zeitspanne des Umwandlungsprozesses in Osteuropa auch zutreffen, so gilt das heute schon lange nicht mehr. (Eine empirisch gehaltvolle Analyse der Lateinamerikanisierung der osteuropäischen Medien zwischen etatistisch-autokratischer Lenkung und privatwirtschaftlicher Mafiaisierung überstiege den Rahmen dieses Essays.) Viel schwächer allerdings ist Habermas' zweites Argument, nämlich das von der alternativen, der Gegen-, der Nischenöffentlichkeit. Natürlich ist es richtig, daß es im Gegensatz zur dominanten, d. h. also standardisierten und vereinheitlichten Öffentlichkeit stets auch soziale Gegenbewegungen mit vielfältigeren Formen von Öffentlichkeit gibt. Die eigentlich recht banale Erkenntnis, daß es solche Gegenöffentlichkeiten gibt, darf einen freilich nicht hindern, die dominanten Trends eben als solche zu analysieren und zu benennen.

Gab es historisch solche marginalen Gegentrends schon immer, so stellt sich gegenwärtig die Problematik allerdings anders und schärfer: Wo kann in einer immer stärker standardisierten Gesellschaft

das jeweils pro Generation neue Innovationspotential für neue Alternativ-, Gegen- und Nischenöffentlichkeit noch herkommen, wenn in einem stets schneller werdenden „Pazifizierungs“-Prozeß die standardisierte Öffentlichkeit die Produkte der Alternativöffentlichkeit verschluckt und als „Dünnbier“ wiederum erfolgreich vermarktet? Ein Rückblick auf die Entwicklung der italienischen Rundfunklandschaft von 1972 bis heute veranschaulicht den „Pazifizierungs“-Erfolg einer etablierten Öffentlichkeit gegenüber ihren ausgefransten Alternativrändern.

Brach ein ausschließlich an Lokalnachrichten interessierter Kabelsender mit weniger als 100 Anschlüssen in der Nähe von Turin 1972 als erster Sender das bis dahin gesetzlich verbrieft Rundfunkmonopol der staatlichen Rundfunkgesellschaft RAI (Radiotelevisione Italiana) auf, so war in der Folge weiterer Lokalsender überall in Italien ab 1978 auch das Einfallstor für privatwirtschaftlich agierende Großunternehmer wie Silvio Berlusconi geöffnet. In einem Zeitraum von nur rund 20 Jahren war alles Sperrige, Lokale, Besondere und Spezifische in den *mainstream* integriert worden – bis hin zur gegenwärtigen Allianz zwischen einem der mächtigsten europäischen Medienempire, nämlich der FININVEST-Holding, und einer konservativ-populistisch-neofaschistischen Regierung – beide unter Führung von Silvio Berlusconi. Polemisch (und deswegen auch ein wenig falsch) formuliert und gegen Habermas' Optimismus gerichtet, zeigen solche Phänomene, wie „es lediglich gut meinende“ Alternativkräfte zu „nützlichen Idioten“ der Art von Öffentlichkeit werden, der sie einst durch ein Mehr an Buntheit und Vielfältigkeit entgegetreten wollten.

Der technologische Fortschritt frißt seine alternativen Kultur-Kinder – so könnte man alles bisher Gesagte auf einen Punkt bringen. Wem dieses Argument kulturpessimistisch verdächtig (und allein deswegen wenig glaubwürdig) ist, dem sei folgende Argumentation zum Nachdenken entgegengehalten: Bereits 1976 legte der neokonservative Soziologe Daniel Bell aus den USA ein Buch unter dem Titel „The Cultural Contradictions of Capitalism“ vor. (Die banal verallgemeinernde Übersetzung dieses Titels mit „Die Zukunft der westlichen Welt“ ist im übrigen ein weiteres Beispiel für ein Glattbügeln von Sperrigem und Differenziertem.) Bell zeigt hier, daß dem Kapitalismus notwendigerweise eine sich verschärfende Zuspitzung zwischen reglementierter Arbeitswelt und hedonistischer Konsumwelt eigen ist. Und bei dieser Zuspitzung spielen die Informations- und Kommunikationstechnologien eine entscheidende Ver-



stärkerrolle. Tragen sie im Bereich der Arbeitswelt als Rationalisierungs- und Kontrollinstrumente zu einer vollen und optimalen Herausbildung von instrumenteller Herrschaft und Sekundärtugenden bei (Effektivität, Schnelligkeit, Vollständigkeit, Quantifizierung, Mediatisierung, Finalisierung usw.), so produzieren sie als Infotainment-Instrumente im Freizeitbereich ein andauerndes Versprechen auf eine lustorientierte Lebensauffassung und die unendliche Erfüllung von Konsum.

Aus diesen beiden Tendenzen ergeben sich wenigstens zwei schwerwiegende soziale Konflikte: Zum einen taugt eine private „Ethik“ der unmittelbaren und ständigen Lusterfüllung immer weniger, um im gesellschaftlichen Bereich von Arbeit die Produktivität zu erhalten und auszubauen, die ihrerseits das Surplus erwirtschaften muß, das die Welt des Konsums vorfinanziert. Zum zweiten wird eine immer vereinheitlichtere Konsumwelt genau die individuellen und kreativen Momente von Innovation erdrücken, die notwendig sind, um bei steigendem internationalen Wettbewerbsdruck die eigene Volkswirtschaft konkurrenzfähig zu halten, und die außerdem immer notwendiger werden, um die miteinander vernetzten, konfliktträchtigen Probleme zu begreifen und zu lösen, deren Struktur wir gegenwärtig erst ansatzweise erkennen (Gentechnologie, neue Immunkrankheiten, zunehmende Auflösung der Staatenwelt, Überalterung der europäischen Gesellschaften).

Ein Plädoyer für ein buntes Mehr an sich widersprechender Vielfältigkeit in Kultur und Medien, in Musik und Kunst, im gesamten Informations- und Kommunikationsbereich ist also nicht nur moralisch dringend geboten; dieses Plädoyer gilt auch dann, wenn man ökonomisch argumentiert oder, parallel zur biologischen Ökologie, Vielfältigkeit sogar als Voraussetzung zum Überleben der Gattung Mensch begreift.

---

### III. Kommerzialisierung und Realitätsverlust

---

Standardisierung als systematische Verhinderung von Vielfältigkeit ist das eine Stichwort, das die Kärntener Urlaubsgeschichte zum Nachdenken liefert, der Verlust an direkter Erfahrung und die Kommerzialisierung der gesamten Informations- und Kommunikationslandschaft sind die anderen beiden Stichwörter, die zu weiterer Reflexion auf-

fordern. Um sich der Problematik der Kommerzialisierung anzunähern, ist ein Blick auf den Song „Kauf MICH!“ der Gruppe „Die Toten Hosen“ sinnvoll. Dort heißt es u. a.:

*„Mich kann man kaufen, und es gibt mich im Sonderangebot – Ja, ich bin käuflich, und zwar täglich rund um die Uhr. Also kauf MICH! Ich bin dein neues Auto, dein Sexy-Körperspray – Deine Alltags-Happy-Pille, wenn du mich hast, bis du o.k. Ich bin dein frischer Atem, bin 100% Geschmack – Ich bin die große Freiheit, im Spar-Fix-Power-Pack.“*

Selbst wenn der Text der „Toten Hosen“ übertreibend-ironische Anklänge haben mag, so widerspricht dem das lautstark-aggressive Auftreten dieser Gruppe. Auch als pubertärer Protest gegen eine durch und durch kommerzialisierte Gesellschaft taugt ein solcher Song wenig. Das Unwahre in einer Gesellschaft dadurch bloßzustellen, daß man noch mehr Unwahres produziert, erinnert an den vergeblichen Versuch, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben zu wollen – ein allemal nicht funktionierendes Mittel.

Ihrem eigenen politischen Anspruch nach bilden die Massenmedien in den westlichen Demokratien die sogenannte Vierte Gewalt. Über sie artikuliere sich pluralistische Öffentlichkeit, und diese wiederum sei ein demokratisches Korrektiv zur politischen Willensbildung in Parlament, Regierung, Bürokratie und Wirtschaft. Gerade weil solche Vorstellungen aufgrund ihrer mangelnden Wirklichkeitsnähe längst zur politischen Sonntagsrhetorik verkommen sind, kann man nicht länger an der Erkenntnis vorbeigehen, daß die etablierte Medien-Öffentlichkeit zu einem Herrschaftsinstrument außerhalb demokratischer Legitimation geworden ist. Gehört eine derartige Einschätzung dessen, was etablierte Medien-Öffentlichkeit ist, inzwischen freilich auch schon zum Allgemeinplatz kritischer Politiktheorie, so gilt es, diese Einschätzung um ein ökonomisches Moment zu erweitern.

Galt Werbung in den Massenmedien lange Zeit als ein ökonomisch zwar wichtiges, aber dennoch zweitrangiges Standbein bei der Realisierung von betriebswirtschaftlichem Gewinn und konnte dementsprechend den Rezipienten quasi als „free lunch“ von redaktionell verantworteten journalistischen Inhalten angeboten werden, so bestimmt sich das Verhältnis von redaktionellem Inhalt zu Werbung heutzutage durch sein genaues Gegenteil: Journalistisch zu verantwortende Programminhalte in Fernsehen und Presse sind zu einem



„free lunch“ von durch und durch kommerzialisierten Medienstrukturen geworden. In diesem durch Ökonomie veränderten Prozeß „wirken“ die Medieninhalte nicht mehr auf ihre Rezipienten, vielmehr geht es jetzt um den Einkauf jeweils spezifischer Rezipientengruppen für den jeweiligen redaktionellen „free lunch“ von Werbung. Nicht etwa Programme und Inhalte müssen „ein wenig“ Rücksicht auf ihr werbliches Umfeld nehmen, umgekehrt wird heute ein Schuh draus: Es ist die Werbung, die dem redaktionellen Umfeld ihren Stempel aufdrückt.

Diese kompliziert klingenden Überlegungen sind jedem betriebswirtschaftlich denkenden Medienmanager längst in Fleisch und Blut übergegangen. Als Zeitungsunternehmer weiß er, daß in seiner Gesamtkalkulation die Einnahmen durch Werbung inzwischen weit die durch Abonnements oder den freien Verkauf übersteigen; als Fernsehmanager weiß er bei steil ansteigenden Produktionskosten für Programme um die ebenfalls ansteigende betriebswirtschaftliche Relevanz von Werbeeinnahmen.

Diese Art von Ökonomisierung der Massenmedien ist nicht „vom Himmel gefallen“, und historisch hat sie sich bereits seit langem angekündigt. Karl Bücher (1847–1930), Begründer der Zeitungskunde an der Universität Leipzig, Staatsrechtler, Nationalökonom und Historiker, wußte sehr wohl um die intimen Zusammenhänge zwischen Ökonomie, Medientechnologie und Öffentlichkeit. Seine Zeitungsdefinition von 1892 war und ist bemerkenswert: „Der Unternehmer bezweckt nicht, wie naive Leute glauben, in ihr (der Zeitung, J. B.) öffentliche Interessen zu vertreten und Kulturerrungenschaften zu verbreiten, sondern aus dem Verkauf von Anzeigenraum Gewinn zu ziehen. Der redaktionelle Inhalt der Zeitung ist für ihn bloß ein kostensteigerndes Mittel zu diesem Zweck, und es gehört zu den auffallendsten Erscheinungen dieser Kulturwelt, daß sie diesen Zustand noch immer erträgt.“<sup>2</sup> 1921 setzte Bücher dieser Definition kurz und prägnant noch eins drauf: „Der redaktionelle Teil einer Zeitung ist bloßes Mittel zum Zweck privater Gewinne.“<sup>3</sup>

Werbung ist also zum Herzstück der gesamten Informations- und Kommunikationslandschaft geworden. Sie steht konträr zu dem, was ein Begriff

wie „Public Relations“ suggeriert, also zum Konzept demokratischer Öffentlichkeit. Historisch entstand Werbung zu dem Zeitpunkt im 19. Jahrhundert (die amerikanische Werbeagentur Thompson, als Teil der WPP Group immer noch die weltweit größte Agentur, wurde bereits 1864 gegründet!), als bei Überproduktion und Marktsättigung zum ersten Mal eine Industrialisierung von Bedürfnissen notwendig wurde. Werbung – „Kauf MICH!“ – ist zur letzten noch funktionierenden (ökonomischen) Moralinstanz geworden.

Was die Politikwissenschaft vornehm und zurückhaltend „Korporatismus“ nennt, drückt der Volksmund sehr viel plastischer mit den Begriffen „Filz“, „Seilschaft“, „Vitamin B“ oder „Cliques- und Vetterleswirtschaft“ aus – gemeint ist das symbiotisch enge Beziehungsgeflecht zwischen Parteienvertretern und Vertretern von Wirtschaftsverbänden. Es ist dieser Korporatismus von politischen Parteien und Wirtschaft, der auch dem Staat die demokratische Unschuld im Umgang mit medialer Öffentlichkeit geraubt hat. Während die Polizei 1993 eine Zunahme der White-collar- und Wirtschaftskriminalität um 30 Prozent registrierte, die kriminellen Schäden zu Lasten allein der Treuhandanstalt auf 1,4 Mrd. DM geschätzt wurden und in nur vier Jahren drei Landesregierungen in Sachsen-Anhalt über Spitzel- und Gehälteraffären stolperten, während sich also die korporatistische Moral immer mehr von irgendeinem Kantschen Imperativ des moralischen Handelns entfernt, ist gleichzeitig der öffentliche Sektor nach wie vor der größte Produzent von Information, Kommunikation und Wissen (Schule, Universität, Forschung und Entwicklung, Patent- und Normenwesen, Statistik).

So schätzen Experten beispielsweise, daß die verlegerische Betätigung des Staates finanziell genauso bedeutend ist wie der gesamte privatwirtschaftliche Buchhandel. Oder: Ausgerechnet unter dem Thatcherismus in England überstieg das Werbevolumen staatlicher Institutionen und sogenannter Charities zum ersten Mal das der privaten Wirtschaft, und in Deutschland steht die Deutsche Bundespost mit einem Werbeetat von rd. 230 Mio. DM schon an fünfter Stelle aller Großkunden der Werbewirtschaft. Nach den großen Herstellern von Reinigungs- und Waschmitteln („Wäscht noch weißer...“) heißt es nun staatlicherseits: „Kommunikation verbindet. Deswegen brauchen Sie einen ISDN-Anschluß...!“ Längst ist nun auch die in Deutschland verfassungsrechtlich garantierte Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einer Fiktion geworden. Sein Anspruch, ein Forum für Öffentlichkeit zu sein, ist einem vom

2 Karl Bücher, Die Anfänge des Zeitungswesens, in: Heinz-Dietrich Fischer/Horst Minte (Hrsg.), Karl Bücher. Auswahl der publizistikwissenschaftlichen Schriften, Bochum 1981, S. 146.

3 Karl Bücher, Zur Frage der Pressereform, in: ebd., S. 219.



Parteienproporz diktierten gemeinsamen niedrigsten Nenner von sogenannter Ausgewogenheit gewichen.

Wo gesamtgesellschaftliche Öffentlichkeit nicht mehr funktionsfähig ist, gibt es sie nur als Residualkategorie innerhalb verschiedener sozialer Gruppen (Schwule, Alte, Manager, Yuppies, Grüne usw.), also als fragmentierte Gesellschaft eines „anything goes“. Wo technische Restriktionen von Frequenz- und Kanalknappheiten kaum noch eine Rolle spielen, nehmen Art und Zahl der elektronischen Medien, die sich ihre spezifischen Rezipientengruppen einer fragmentierten Gesellschaft einkaufen, sprunghaft zu. Im Bereich des Radios werden solche Tendenzen nirgendwo deutlicher als im Einzugsbereich der Bucht von San Francisco in Kalifornien, wo 22 Mittelwellen- und 46 UKW-Stationen ihr Programm für nur rund sieben Millionen Bewohner anbieten: KYA hat sich ausschließlich auf Oldies verlegt, KWSS auf Country, KJAZ auf Jazz, KKHI auf Klassik, KQED sendet nur Nachrichten, CHR wendet sich in Spanisch nur an die Chicanos usw.

Auch das Verhältnis der Massenmedien zur sozialen Wirklichkeit unterliegt gegenwärtig einem radikalen Bruch. Theoretisch gab es in der Presse stets zwei miteinander konkurrierende Modelle über das Verhältnis von Realität zu ihrem Medium. Mit dem Bild des Vergrößerungsglases läßt sich das sozialistische Presseverständnis beschreiben, nach dem die Presse reale Ereignisse selektiv, wie unter einer Lupe, herausgreift und sie dem Leser in pädagogischer Absicht präsentiert. Mit dem Bild des Spiegels läßt sich das Presseverständnis der westlichen Demokratien charakterisieren. Nach diesem Modell sollen die Medien die gesamte soziale Realität widerspiegeln. Max Horkheimer stellte allerdings schon 1943 sehr kritische Fragen an dieses Spiegelmodell. Medien, d.h. Instrumente, sind dann nicht länger Instanzen der Vermittlung zwischen Realität und Bild, wenn sie nur noch Ware sind. Sie imitieren nur noch das, was ist – eine schier endlose Verdoppelung oberflächlich wahrgenommener Realität.

Harmlos und beschönigend klingt das, was Horkheimer doppelte Realität nannte, läßt man die folgenden Beispiele gegenwärtiger Medienpraxis Revue passieren: Illustrierte wie „Weekly World News“ (USA), „The Plain Truth“ (Australien) oder „Die Neue Spezial“ (Niederlande und Bundesrepublik) verzichten inzwischen bewußt darauf, „wahre“ Geschichten publizieren zu wollen. Statt dessen drucken sie all das, was ihnen ihre

Leser an Artikeln und Fotos zusenden. In diesen Illustrierten lebt Elvis Presley, John F. Kennedy wird im Weißen Haus gesichtet, und das Monster von Loch Ness prangt mit einem Foto auf der Titelseite.

Müde von fiktionalen Krimis im Fernsehen, verlangt es den Fernsehzuschauer der nun zweiten oder dritten Fernsehgeneration nach dem sogenannten Reality-TV. Reale Verbrecherjagden und Live-Aufnahmen mit Videokameras in Polizeihubschraubern sind allemal spannender als fiktionale Polizisten. Wer meint, daß die Live-Übertragung der Autoflucht des unter Mordverdacht stehenden Football-Stars O. J. Simpson durch mehrere Polizeisperren in Kalifornien, die im Juni 1994 von acht TV-Stationen übertragen wurde und der rund 95 Millionen US-Bürger zusahen, ein lediglich dekadenter Höhepunkt amerikanischer Fernsehkultur gewesen sei, irrt wahrscheinlich. Bereits jetzt sind militärische Aufklärungssatelliten technisch in der Lage, einen beliebigen Punkt auf dem Globus in einer Größe von drei bis vier Metern optisch zu unterscheiden. Was also sollte einen privatwirtschaftlichen TV-Sender daran hindern, Nahkampfaufnahmen in einem nächsten Golfkrieg vom französischen Satellitenkonsortium SPOT, das seine Aufklärungsfotos (wie die von der Tschernobyl-Katastrophe) auf dem freien Markt anbietet, zu kaufen und zu senden?

Wo sich schließlich der „zappende“ TV-Zuschauer immer häufiger aus der Werbung ausblendet, da muß Werbung integraler Bestandteil des fiktionalen *plots* in Form von sogenanntem *product placement* werden. Wo Massenmedien und politische Parteien nur noch Werbung für sich selbst machen und weiterhin der Illusion nachjagen, die reale Welt sei mit der Scheinwelt der Waren identisch, da kann die Zunahme des Todesmotivs in amerikanischen Werbekampagnen, da kann die Benetton-Werbung des Fotografen Oliviero nicht völlig falsch liegen. Wenn sich die Realität der Bevölkerung nicht länger über redaktionell verantwortete Inhalte der Massenmedien vermittelt, dann tut sie es eben über die Benetton-Werbung, sei es mit dem Bild eines an Aids sterbenden Sohnes in den Armen seines verzweifelten Vaters, sei es mit einem Plakat, auf dem sich ein Priester und eine Nonne küssen.

Noch einmal: Die Kommerzialisierung von Kultur, Information und Kommunikation reicht historisch lange zurück. Bereits Martin Luther klagte über die Frankfurter Buchmesse mit folgenden Worten: „Frankfurt ist das Silber- und Goldloch, durch das



aus deutschen Landen fließt, was nur quillt und wächst.“ Rund 300 Jahre später prägte Alexis de Tocqueville 1835 in kritischer Absicht den Begriff „Literaturindustrie“. Horkheimer und Adorno entwickelten 1944 ihre Thesen von der „Kulturindustrie“, und 1950 führte Horence Powdermaker den Begriff der „Traumfabrik“ bei ihrer Analyse der Filmproduktion in Hollywood ein. Solche Begrifflichkeiten fortführend, prägte der amerikanisch-österreichische Ökonom Fritz Machlup in bezug auf die moderne Computer-, Telekommuni-

kations- und Dienstleistungsgesellschaft 1962 den Begriff der „Wissensindustrie“.

Der Weltmarkt für Telekommunikation weist gegenwärtig einen Umfang von 400 Mrd. US-Dollar auf. Der Weltmarkt für Datenverarbeitung (ohne Software) erreicht eine jährliche Größe von 230 Mrd. US-Dollar. Der Umsatz der 100 weltweit größten Medienunternehmen beläuft sich derzeit auf rund 200 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

The show must go on.



## **Otfried Jarren: Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/94, S. 3–10

In dem Beitrag wird der tiefgreifende Medien- und Öffentlichkeitswandel dargestellt und im Hinblick auf mögliche Rückwirkungen auf politische Organisationen und den politischen Prozeß insgesamt analysiert. Der Wandel markiert, so die zentrale These des Beitrages, eine strukturelle Umbruchphase zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen Politik und Medien. Die politischen Organisationen als Bestandteil des gesellschaftlichen Vermittlungssystems (intermediäres System) verlieren tendenziell zu Lasten des sich ausdifferenzierenden Mediensystems an Bedeutung.

Der Medienwandel wird als Expansions- und Ausdifferenzierungsprozeß theoretisch erklärt und empirisch analysiert. Dabei wird gezeigt, wie aus den vormals quasi-hoheitlichen Medieninstitutionen (z. B. das Fernsehen) mehr und mehr global agierende Unternehmen einer neu entstehenden Wirtschaftsbranche werden. Entstaatlichungspolitik und Deregulierungsbemühungen verändern zugleich die normativen Grundlagen der Medien. Die Medien können in der Folge immer weniger auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden. Politische Organisationen müssen sich daher auf neue Rahmenbedingungen bei der Politikvermittlung einstellen.

Politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft kann als das Management sowohl von organisationsinternen als auch von externen Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Organisationen und einem wechselnden Publikum aufgefaßt werden. Die empirische Analyse zum Bereich der politischen Öffentlichkeitsarbeit (PR) zeigt, daß die politischen Organisationen – insbesondere die politischen Parteien – sich der Herausforderungen noch nicht bewußt sind. Die Analyse der politischen PR ergibt Hinweise auf Organisationsdefizite, personelle Qualifikationsmängel sowie Hinweise auf Mängel in der strategischen Orientierung. Im Beitrag werden die Bedingungen, Erfordernisse und Möglichkeiten von Politik als „Öffentlichkeitspolitik“ unter dem Leitbild „kommunikative Demokratie“ diskutiert.

## **Barbara Pfetsch: Themenkarrieren und politische Kommunikation. Zum Verhältnis von Politik und Medien bei der Entstehung der politischen Agenda**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/94, 11–20

Was macht ein Problem zum Thema der öffentlichen und politischen Diskussion? Diese Frage steht im Mittelpunkt des Beitrages, der die Dynamik politischer Thematisierungsprozesse, die Rolle der beteiligten politischen Akteure sowie die Handlungs- und Auswahlbedingungen der Massenmedien beleuchtet.

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Aufmerksamkeit und politischer Ressourcen müssen politische Themen bestimmte Bedingungen erfüllen, damit sie auf die politische Agenda gelangen. Zudem läßt sich feststellen, daß Regierungen, Parteien und soziale Bewegungen die Thematisierung mit unterschiedlichen Kommunikationsstrategien und Instrumenten der politischen Öffentlichkeitsarbeit vorantreiben. Zielobjekte sind in erster Linie die Massenmedien, die einen entscheidenden Einfluß auf die Rangordnung politischer Themen in der Bevölkerung haben.

Gleichwohl sind die Massenmedien nicht nur als neutrale Vermittler für die von Politikern und Parteien bevorzugten Themen anzusehen. Die Medienagenda reflektiert vielmehr eine Reihe medieninterner Faktoren und Auswahlbedingungen. Medien können auch, wie insbesondere politische Skandale zeigen, eine sehr aktive Rolle bei der Themensetzung einnehmen. Insgesamt gilt, daß Thematisierungsprozessen aufgrund des Ineinandergreifens vieler Einflüsse ein hoher Grad an Unsicherheit anhaftet, was ihre etwaige Planung betrifft.

## **Jörg Becker: Die Einfalt in der Vielfalt. Standardisierte Massenkommunikation als Problem der politischen Kultur**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/94, S. 21–28

Unter dem ökonomischen Diktat von immer dichteren, größeren und globaleren Märkten ist gegenwärtig eine drastische Verringerung einst gelebter oder möglicher Normen, Geschmacksmuster, Lebensstile, Verschiedenartigkeiten und Unterschiede festzustellen. Solche Prozesse von Homogenisierung und Standardisierung betreffen auch die Produkte der Informations-, Kommunikations- und Medienindustrie. Parallel dazu wird die Kommerzialisierung der Informations- und Kommunikationswelt immer stärker. Immer größer ist auch der Realitätsverlust der Informations- und Kommunikationsprodukte.

Zwar stand die theoretische Aufarbeitung von Standardisierungsprozessen, von Kommerzialisierung und Realitätsverlust der Massenmedien im Mittelpunkt der Arbeiten zur Kulturindustrie von Max Horkheimer und Theodor W. Adorno, doch ist zu fragen, ob deren analytische Begrifflichkeit den gegenwärtigen Phänomenen noch gerecht wird. Auch Jürgen Habermas' Hoffnung auf alternative Öffentlichkeiten von sozialen Bewegungen erscheint angesichts der immensen Verstärkung der genannten Prozesse fragwürdig.

Vielfältigkeit im Gegensatz zu Standardisierung wird zu einer Herausforderung an die demokratische Gesellschaft. Dies gilt nicht nur aus moralischer Perspektive, sondern auch aus ökonomischer Sicht, will man die Innovationskraft im internationalen Wettbewerbsdruck erhalten. Parallel zur biologischen Ökologie wird Vielfältigkeit zur Voraussetzung für das Überleben der Gattung Mensch.



# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis, Sach-  
und Personenregister



**25,- DM**

zuzügl. Versandkosten

**neu**  
**Jahrgang 1993**

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgang: 1992**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament**, Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62 - 65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04-153

Aus Politik  
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis  
1953-1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre  
**Aus Politik  
und Zeitgeschichte**

**Gesamtverzeichnis  
1953-1992**

Chronologisches Register,  
Autorenregister,  
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

**Preis: 15,- DM**  
zuzügl. Versandkosten