

Veröffentlichungsreihe der Arbeitsgruppe „Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung“
des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

P 01-701

**Die Rolle der Öffentlichkeit im
politischen Entscheidungsprozess**

**Ein konzeptueller Rahmen für ein international
vergleichendes Forschungsprojekt**

Hanspeter Kriesi

März 2001

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Zitierweise:

Kriesi, Hanspeter, 2001:

Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess

Discussion Paper P 01-701.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Zusammenfassung

Angesichts der zunehmenden Bedeutung, welche der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeinung für die politischen Entscheidungsträger in liberalen Demokratien zukommt, überrascht es, dass die Frage, wie die öffentliche Meinung/Bevölkerungsmeinung die politischen Entscheidungsprozesse beeinflussen und wie sie ihrerseits durch politische Kommunikation und Mobilisierung beeinflusst werden, bisher nicht systematischer untersucht worden ist. In diesem Papier wird ein konzeptueller Rahmen für ein international vergleichendes Forschungsprojekt entwickelt, der die Strategien von etablierten politischen Akteuren, Medien und Außenseitern zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung ins Zentrum der Analyse stellt. Aus der hier skizzierten Perspektive stellt die Mobilisierung der öffentlichen Meinung/der Bevölkerungsmeinung das zentrale Scharnier zwischen den Bürgerinnen und Bürger einerseits und ihren Repräsentanten im politischen Entscheidungsprozess andererseits dar. Das Papier präsentiert die Grundbausteine eines akteurzentrierten Ansatzes zur Analyse dieser Zusammenhänge und benennt die themenspezifischen und nationalen Kontextbedingungen, welche die Strategien der beteiligten Akteure und ihre Wirkungen maßgeblich beeinflussen. Ohne auf Details einzugehen, werden abschließend einige Elemente eines möglichen Forschungsdesigns zur Analyse dieser Zusammenhänge skizziert.

Abstract

Given the increasingly central importance of the two faces of public opinion – the effective public opinion and the opinion of the population – for political decision-making in liberal democracies, it is surprising that the question of how public opinion influences the political decision-making process and how it is, in turn, influenced by political communication and mobilization has not received more systematic attention. This paper proposes a conceptual framework for an internationally comparative research project, which focusses on the strategies of established political actors, outsiders and the media to mobilize public opinion. From the perspective adopted here, the mobilization of public opinion constitutes the key link between the citizen public, on the one hand, and its representatives in the political decision process, on the other. The paper presents the basic elements of an actor-oriented approach for the analysis of these relationships and it specifies the issue-specific and national context conditions, which are supposed to have a determining influence on the strategies of the actors involved and on the impact they are able to achieve. Without going into the details, the paper finally sketches some elements of a possible research design for the analysis of these strategies and their impact.

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	1
<i>Die Bedeutung der öffentlichen Arena</i>	4
<i>Akteure, Ereignisse: Bausteine eines einfachen Modells</i>	8
<i>Strategien zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeinung</i>	13
Politikzentrierte „top down“ Strategien.....	15
Medienzentrierte Strategien.....	19
Außenseiter („bottom up“) Strategien	22
Gegenstrategien der etablierten politischen Akteure.....	25
<i>Kontextbedingungen: der themenspezifische Kontext</i>	27
Drei Dimensionen zur Klassifikation von Themen	28
Themenspezifische Bedingungen für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung..	32
Zusammenfassung zum themenspezifischen Kontext.....	34
<i>Kontextbedingungen: der nationale Kontext</i>	36
Der institutionelle politische Kontext.....	36
Parteiensystem	39
Die Entwicklung des Mediensystems.....	41
Zusammenfassung zum nationalen Kontext.....	45
<i>Schluss</i>	46
<i>Literatur</i>	49

Einleitung¹

Gemäß der Theorie demokratischer Repräsentation garantiert der Mechanismus allgemeiner, freier Wahlen den Einfluss der Bürger auf den politischen Prozess. In einer Demokratie sind die politischen Entscheidungsträger in Regierung und Parlament auf die Zustimmung der Bürger angewiesen, die sie periodisch durch Wahlen neu gewinnen müssen. Wahlen übertragen politischen Parteien und ihren Repräsentanten einen allgemeinen Einflusskredit, den diese dann themenspezifisch im politischen Entscheidungsprozess einsetzen. Im themenspezifischen Einsatz unterliegt dieser allgemeine Einflusskredit jedoch Abnutzungserscheinungen: Die gewählten Repräsentanten sehen sich mit widersprüchlichen und sich wandelnden Forderungen konfrontiert, sie müssen Zugeständnisse machen, Kompromisse schließen, themenspezifische Koalitionen bilden, welche sie Zustimmung kosten können. Nicht zuletzt, um ihre Wiederwahl sicherzustellen, müssen sie versuchen, auch zwischen den Wahlen die öffentliche Meinung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Aber auch für Akteure, welche keine durch allgemeine Wahlen garantierte Legitimation besitzen, bildet themenspezifische Zustimmung durch einen mehr oder weniger großen Teil der Bürger eine entscheidende Ressource zur Durchsetzung ihrer Forderungen im politischen Entscheidungsprozess. Gerade weil die gewählten Repräsentanten von der Zustimmung des Publikums abhängig sind, können selbst nicht gewählte Beteiligte am politischen Entscheidungsprozess indirekt, über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung auf die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger, Einfluss nehmen.

Natürlich bildet der allgemeine, auf Zustimmung des Publikums basierende Einflusskredit nicht die einzige Grundlage für Einfluss im politischen Entscheidungsprozess demokratischer politischer Systeme: Expertise (Informationen), Beziehungen (Patronage), Geld und persönliches Charisma sind einige weitere Ressourcen, welche einem politischen Akteur direkt oder indirekt Einfluss zu verschaffen vermögen. Mein Ausgangspunkt ist jedoch, dass die öffentliche Meinung, vor allem bei Sachfragen, die dem Publikum wichtig sind, einen zentralen Bestimmungsfaktor politischer Entscheidungsprozesse darstellt. Hinzu kommen zwei weitere Ausgangshypothesen, die ich von Bur-

¹ An dieser Stelle möchte ich mich für die anregende Kritik an zwei früheren Versionen dieses Papers bedanken, welche ich von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung“ am WZB – Christiane Eilders, Ruud Koopmans, Friedhelm Neidhardt, Barbara Pfetsch, Jochen Roose und Dieter Rucht sowie von Dieter Fuchs erhalten habe. Sie hat wesentlich zur Klärung meiner Überlegungen, und, so hoffe ich, des hier vorgelegten Textes beigetragen. Besonderer Dank gebührt Barbara Pfetsch, die mir bei der Einarbeitung in die Literatur zur politischen Kommunikation mit ihren strategischen Hinweisen geholfen hat. Schließlich möchte ich auch Herrn Matthias Bucksteeg vom Bundeskanzleramt ganz herzlich danken, der meine Sinne für öffentlichkeitsorientierte Strategien im deutschen Kontext geschärft hat.

stein (1998b: xix-xx) übernehme: Je größer die Mehrheit des Publikums, die hinter einer themenspezifischen Politik steht, und je mehr die politischen Akteure davon überzeugt sind, dass das Publikum diese Politik auch für wichtig hält, umso geringer ist der direkte Einfluss spezifischer Interessengruppen auf den entsprechenden Entscheidungsprozess. Interessenverbände und Außenseiter, die beide nicht durch allgemeine, freie Wahlen legitimiert sind, können den politischen Entscheidungsprozess jedoch indirekt beeinflussen, indem sie die Aufmerksamkeit des Publikums und der gewählten Entscheidungsträger auf ein spezifisches Sachthema lenken, das für sie wichtig ist, und indem sie die entsprechenden Präferenzen des Publikums in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen. Aus diesen forschungsleitenden Annahmen folgt, dass politische Kommunikation und politische Mobilisierung in der öffentlichen Arena zur Erlangung von Zustimmung des Publikums für alle Beteiligten eine entscheidende Voraussetzung zur Durchsetzung ihrer politischer Anliegen darstellt.

Angesichts der zentralen Bedeutung, die der Zustimmung der Bürger für die politischen Entscheidungsträger zukommt, ist es erstaunlich, dass die doppelte Frage, in welchem Maße die öffentliche Meinung („public opinion“) den politischen Entscheidungsprozess beeinflusst und wie die öffentliche Meinung ihrerseits durch Prozesse politischer Kommunikation und Mobilisierung bestimmt wird, nicht systematischer untersucht worden ist. So tragen politikwissenschaftliche Analysen politischer Entscheidungs- und Implementationsprozesse normalerweise den Debatten in der öffentlichen Arena kaum Rechnung und beschränken sich auf das Studium der Verhandlungen und Debatten in den politischen Verhandlungsarenen im engeren Sinne. Ausnahmen sind etwa die Studien von Baumgartner und Jones (1993), Page et al. (1987) und Stimson et al. (1995). Soziologische Analysen der Mobilisierung sozialer Bewegungen beschäftigen sich andererseits zwar mit der Mobilisierung der Öffentlichkeit, aber beziehen kaum je die Auswirkungen dieser Mobilisierung auf die Verhandlungen innerhalb des politischen Systems mit ein. Im Rahmen des politischen Prozessansatzes werden politische Aspekte allenfalls als Determinanten der Mobilisierung systematisch berücksichtigt. Ausnahmen bilden etwa die Studie von Burstein (1985), welche auf systematische Weise Bewegungsmobilisierung, öffentliche Meinung und Gesetzgebungsaktivitäten miteinander verknüpft, sowie die Studien von Koopmans und Statham (1999, 2000) und Gerhards et al. (1998). Die Studie von Burstein ist dabei allerdings auf die Gesetzgebungsaktivität und nicht auf die öffentliche Arena fokussiert. Bei den beiden anderen Ansätzen steht die öffentliche Arena im Mittelpunkt des Interesses. Kommunikationswissenschaftliche Analysen konzentrieren sich typischerweise auf die Beeinflussung der Meinungen und Wahlentscheidungen der Bürger durch Medieninhalte. Soweit sie sich mit der Rolle der Medien im politischen Entscheidungsprozess beschäftigen, interessieren sie sich vor allem für die konkreten Interaktionen zwischen Journalisten und Politikern bzw. ihren

Sprechern, die gegenseitige Wahrnehmung von politischen Akteuren, Öffentlichkeitsarbeitern und Journalisten oder für das Rezeptionsverhalten politischer Entscheidungsträger. Eine Ausnahme bilden die Studie von Linsky (1986) und vor allem die Studie von Pfetsch (1993), welche die Rolle aller Beteiligten im politischen Entscheidungsprozess untersucht. Insgesamt bildete die Einflussnahme der Medien auf politische Entscheidungsträger für Jarren et al. (1993: 27f.) ein „gravierendes Forschungsdefizit“².

Die mit diesem konzeptuellen Rahmen anvisierte Forschungsstrategie stellt sich in die Tradition der Studien von Gerhards et al., Koopmans und Statham sowie Pfetsch und versucht, sie weiterzuentwickeln. Der Fokus richtet sich auf die Mobilisierung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung durch etablierte politische Akteure, Medien und Außenseiter zur Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses. Aus der hier skizzierten Sicht stellt die Mobilisierung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung das zentrale Scharnier zwischen dem Publikum der Bürgerinnen und Bürger einerseits und ihren Repräsentanten im politischen System andererseits dar. Ich werde zunächst die öffentliche Arena und ihre Besonderheiten umreißen und plausibel zu machen versuchen, dass die heutige, medienzentrierte Öffentlichkeit für die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses wichtiger ist denn je. In einem zweiten Schritt präsentiere ich anschließend die konzeptuellen Grundbausteine meines akteurzentrierten Ansatzes – der beteiligten Akteure und der von ihnen in der öffentlichen Arena produzierten Ereignisse. Drittens diskutiere ich die von den beteiligten Akteuren verwendeten Strategien zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung – d.h. die entscheidenden Mechanismen, welche die Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Repräsentanten herstellen. In einem vierten Schritt bespreche ich die Kontextbedingungen, welche diese Strategien und ihre Wirkungen mit aller Wahrscheinlichkeit maßgeblich beeinflussen – themenspezifische („issue-spezifische“) Entscheidungsprozesse einerseits und nationale Kontexte andererseits. Ohne auf Details einzugehen, skizziere ich abschließend einige Elemente eines Forschungsdesigns, welches es erlauben sollte, die Rolle der Öffentlichkeit im Vergleich von themenspezifischen Entscheidungsprozessen innerhalb und zwischen ausgewählten nationalen Kontexten im politischen Entscheidungsprozess systematisch zu analysieren.

² Ähnlich auch Kaase (1998: 36), der als einen von drei Forschungsschwerpunkten im Themenbereich Medien und Politik „die Untersuchung der Folgen der Darstellungsdominanz symbolischer Politik in den Massenmedien auf die Binnenstruktur des demokratischen Entscheidungsprozesses“ vorschlägt und hinzufügt, dass hierzu kaum systematische Forschungen vorliegen (S. 49).

Die Bedeutung der öffentlichen Arena

Politik findet in unterschiedlichen Arenen statt, die ihrerseits in unterschiedliche Kanäle („venues“) gegliedert sind, welche den politischen Akteuren Interventionsmöglichkeiten bieten. Ich unterscheide drei Arenen: die parlamentarische Arena, die administrative Arena und die öffentliche Arena³. Die parlamentarische und die administrative Arena bilden die Orte, wo sich die politischen Verhandlungsprozesse abspielen und wo die allgemein verbindlichen politischen Entscheidungen gefällt werden. In der parlamentarischen Arena treten vor allem die Parteien, ihre Repräsentanten im Parlament und die Regierungsmitglieder als zentrale Akteure auf, während in der administrativen Arena die Interessengruppen und die Vertreter der öffentlichen Verwaltung zusätzlich zu den Parteien eine zentrale Rolle spielen. Die öffentliche Arena oder „die Öffentlichkeit“ bildet ein loses Kommunikationssystem. Sie ist der Ort, wo die politische Kommunikation zwischen den politischen Akteuren und den Bürgern stattfindet (Neidhardt 1994). Während es in der parlamentarischen und der administrativen Arena um die Lösung von Problemen geht, dreht sich die Auseinandersetzung in der öffentlichen Arena um die Zustimmung zu den politischen Akteuren und den von ihnen vertretenen themenspezifischen Standpunkten⁴.

Politische Kommunikation in der öffentlichen Arena erhält ihre Eigenart, wie Neidhardt (2000: 6) betont, durch Existenz und Rolle des *Publikums*: „Die Sprecher werben um Aufmerksamkeit und Zustimmung einer Allgemeinheit, aus der sich von Fall zu Fall eine mehr oder weniger große Zahl von Bürgern herauslöst und sich den Themen und Meinungen zuwendet, die ihnen vermittelt werden, eben das Publikum.“ Als soziales Kollektiv ist dieses Publikum kaum strukturiert und prinzipiell unabgeschlossen (Habermas 1962: 53): Immer könnten noch mehr Bürger am öffentlichen Kommunikationsprozess zu einem bestimmten Thema teilnehmen; der Zugang ist prinzipiell offen und an keine Bedingungen geknüpft.

Zweitens zeichnet sich öffentliche Kommunikation dadurch aus, dass die Sprecher im allgemeinen nicht in direktem Kontakt mit ihrem Publikum stehen. Der Informationsfluss zwischen politischen Akteuren und dem Publikum der Bürger ist in der Regel vermittelt durch *Massenmedien*, welche unter heutigen Bedingungen ein hohes Maß an Autonomie besitzen und in aller Regel durch die politischen Akteure nicht direkt kon-

³ Zum Konzept der Arena vgl. Rucht (1988: 322). McCarthy u.a. (1996) schlagen die Unterscheidung von vier Arten von Arenen vor: öffentliche Arena („public arena“), Medienarena, Wahlarena und Regierungsarena. Die ersten beiden dieser Arenen fasse ich zusammen zur „öffentlichen Arena“. Da die juristische Arena in unserem Zusammenhang nur von marginaler Bedeutung ist, wird sie hier nicht weiter berücksichtigt.

⁴ Auf ähnliche Weise unterscheidet Kepplinger (1998: 157) zwischen zwei Arenen – der Arena der Problemlösung und der Arena der Zustimmung zu den handelnden Personen.

trolliert werden können. Die Kontrolle über diesen Prozess ist den politischen Akteuren mit der Transformation der politischen Kommunikation in den letzten Jahrzehnten zunehmend entglitten. Wir können davon ausgehen, dass die Rolle der politischen Parteien im politischen Kommunikationsprozess in diesem Zeitraum zunehmend geschwächt und jene der Medien zunehmend gestärkt wurde. Die *Parteienzentrierung* der politischen Kommunikation machte einer *Medienzentrierung* Platz. Swanson und Mancini (1996) sehen in dieser Transformation die Ursache für das, was sie die „Modernisierung“ (bzw. „Amerikanisierung“) politischer Kampagnen nennen⁵.

In dem Maße, wie die politischen Parteien und die mit ihnen verbündeten Organisationen die direkte Kontrolle über die Kommunikation mit dem Publikum verlieren bzw. bereits verloren haben, und in dem Maße, wie sie diese auch nicht mehr indirekt über die Massenmedien zu kontrollieren vermögen, wird das Publikum zu einer unberechenbaren, unabhängigen Größe im politischen Prozess. Die politische Kommunikation in der öffentlichen Arena zeichnet sich also drittens dadurch aus, dass ihre Wirkung *mit großer Unsicherheit behaftet* ist. Die politischen Akteure haben mit anderen Worten nur unvollkommene Informationen über den Grad an Aufmerksamkeit und Zustimmung, den sie mit ihren Kommunikationsleistungen erzielen und über den Grad der Zustimmung, den ihre Positionen bei den Bürgern insgesamt genießen.

Angesichts der prinzipiellen Unsicherheit, mit der die Wirkung der politischen Kommunikation behaftet ist, dienen den politischen Akteuren öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung als Indikatoren für die Zustimmung der Bürger, an der sie dann ihre eigenen Handlungen im politischen Entscheidungsprozess in der parlamentarischen und administrativen Arena orientieren. Die *öffentliche Meinung* ist das wahrgenommene kollektive Produkt des Kommunikationssystems der öffentlichen Arena (Neidhardt 1994: 25-27). Öffentliche Meinung als „Konsonanz öffentlicher Meinungsäußerungen“ ist dabei nicht einfach die Summe aller öffentlich geäußerten Meinungen, sondern stellt sich den Beteiligten an der öffentlichen Diskussion und dem Publikum als „herrschende Meinung“ dar. Öffentliche Meinung ist weitgehend geprägt durch die *veröffentlichte Meinung*, da die öffentlich relevanten Meinungsäußerungen vor allem in den Medien stattfinden. Von der öffentlichen Meinung zu unterscheiden ist aber die „*Bevölkerungsmeinung*“ bzw. die Meinung der Bürger (vgl. Neidhardt 1994). Diese entspricht der durch Meinungsumfragen gemessenen Meinung repräsentativer Stichproben der Stimmbürger. Öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung – d.h. die politisch direkt wirksame „elitäre“ und die „populistische“ Form der „public opinion“ (Converse 1987:

⁵ Es würde zu weit führen, auf die Ursachen dieser Transformation einzugehen. Sie haben mit der Auflösung der strukturellen Verankerung der Parteien in sozialen Milieus und mit der Ausbreitung des Fernsehens zu tun.

19ff.) – zu einem bestimmten Thema stimmen nicht unbedingt überein, da sich nicht alle themenspezifischen Standpunkte in gleichem Maße politisch mobilisieren lassen⁶.

Die Unabhängigkeit des Publikums wird durch den *allgemeinen kulturellen Wandel* verstärkt. Das zunehmende Bildungsniveau ermöglicht es einer größeren Zahl von Bürgern als in der Vergangenheit, politische Informationen zu empfangen und zu interpretieren und sich ein selbständiges Urteil zu bilden⁷. Der Wandel im Lebensstil der Bürger hält sie aber gleichzeitig immer mehr davon ab, sich in stark strukturierten, bürokratischen Organisationen zu engagieren. Der individualistische, mobile Lebensstil der Bürger schließt politische Identitäten und politische Mobilisierung nicht aus, aber er lässt sich kaum vereinbaren mit den strukturellen Erfordernissen traditioneller politischer Organisationen (Wuthnow 1998). Die Bürger und vor allem die in zunehmendem Maße berufstätigen Bürgerinnen stehen nicht mehr loyal auf Abruf für politische Aktivitäten in Organisationen zur Verfügung. Dementsprechend lässt sich in westeuropäischen Demokratien insgesamt eine *Abnahme der Parteiidentifikationen* feststellen (Pennings und Lane 1998: 15). Auch hat die *Volatilität der Wahlergebnisse* in westeuropäischen Staaten allgemein zugenommen (Ersson und Lane 1998). Die größere Unabhängigkeit der Bürger Westeuropas gegenüber politischen Organisationen spiegelt sich schließlich auch in ihrem *großen Misstrauen* gegenüber politischen Parteien. Mit der allfälligen Ausnahme von Holland wird den Parteien überall in Westeuropa gegenwärtig sehr wenig Vertrauen entgegengebracht⁸. Der „organisatorischen Unzufriedenheit“ (Nedelmann 1987: 196) – einer Unzufriedenheit mit den großen bürokratischen Apparaten und zeitraubenden Verfahren und komplizierten Entscheidungsstrukturen der etablierten Parteien und Gewerkschaften – steht aber allgemein die Bereitschaft zu unkonventioneller politischer Partizipation in spezifischen Kampagnen gegenüber. So gehen zwar die organisationsgebundenen Gruppenaktivitäten etwa in den USA massiv zurück, aber auf die Freiwilligenarbeit trifft dies nicht zu (Bennett 1998). Das politische Handlungsrepertoire der Bürger umfasst heute allgemein ein breites Spektrum von Aktionen, das weit über die bloße Wahlbeteiligung hinausgeht (Topf 1995; Kriesi 1993). Die neuen Aktionsformen finden sich in allen gesellschaftlichen Gruppen. Die Bürger sind durchaus bereit, sich mit politischen Anliegen zu identifizieren und sich dafür auch punktuell – im Rahmen

⁶ Ein illustratives Beispiel für die unterschiedliche Mobilisierungsfähigkeit themenspezifischer Standpunkte bildet die von Schumann und Presser (1981) untersuchte Frage der Waffenkontrolle in den USA: Die Gegner dieser Kontrolle erweisen sich als politisch viel aktiver, was ihnen in der politisch wirksamen öffentlichen Meinung einen Vorsprung verschafft.

⁷ Allerdings nimmt damit das politische Interesse der Bürger nicht ohne weiteres zu, und es ist auch nicht sicher, ob die zunehmende Kompetenz mit der Steigerung der Komplexität politischer Themen Schritt hält (Martin 2000: 105).

⁸ Vgl. Eurobarometer 51.1, vom März-April 1999. Für eine Anzahl von Institutionen wurden die Respondenten gefragt, ob sie der Institution eher vertrauen oder eher nicht vertrauen („tend to trust it or tend not to trust it“): Die Anteile, die den Parteien eher vertrauen, variieren zwischen 11% in Frankreich und 27% in Dänemark, mit Holland als Ausreißer bei 40%.

von sozialen Bewegungen etwa – einzusetzen. So kann man nicht von einem allgemeinen Rückgang der politischen Identitäten sprechen und auch nicht von einem allgemeinen Rückgang politischer Aktivität.

Das gegenwärtig anbrechende *dritte Zeitalter der politischen Kommunikation* (Blumler und Kavanagh 1999) verstärkt die Unabhängigkeit des Publikums jetzt auch in Bezug auf die einzelnen Medien. Dieses neue Zeitalter ist gekennzeichnet durch eine Vervielfältigung der Kommunikationsmittel, einen Überfluss an Kanälen, zunehmende Kommerzialisierung, Allgegenwart der Medien, eine nochmalige Beschleunigung des Tempos der Kommunikation und eine nochmalige Erhöhung der Zugänglichkeit der politischen Informationen für einen bedeutsamen Teil des Publikums. Während das Publikum ursprünglich in Bezug auf das Fernsehen kaum eine Auswahl hatte und gezwungen war, zu konsumieren, was die kleine Zahl von Kanälen anbot, kann es sich heute erneut selektiv verhalten (wie im Vor-TV-Zeitalter). Dies trifft insbesondere auf die politischen Informationen zu. Die Bürger werden souveräner im Umgang mit den Medien und stellen sich ihre Informationsmenüs selbst zusammen (Klingemann und Voltmer 1998). Gleichzeitig eröffnen sich neue Möglichkeiten für bisher ausgeschlossene Stimmen, für eine Diversifikation des Angebots je nach Zielpublikum und eine Vervielfältigung der politischen Agenden (Blumler und Kavanagh 1999). Damit verliert die politische Elite ein Privileg, das es ihr bisher erleichterte, ihre Herrschaft auszuüben: Die Einebnung ihres Informationsvorsprungs gibt ihr immer weniger Zeit für eine gründliche Beurteilung politischer Sachfragen (Manheim 1997). Zudem ist jetzt ein weitaus größerer Teil ihres Handelns als bisher öffentliches Handeln. Die politischen Akteure suchen einerseits häufiger die Öffentlichkeit, aber sie werden durch die Öffentlichkeit auch in viel stärkerem Maße als bisher herausgefordert. So konstatiert Kitschelt (2000: 164), dass Parteien heute stärker exogen bestimmten politischen Präferenzen ausgesetzt sind, die entweder spontan in der Wählerschaft entstehen oder durch unabhängige Medien oder politische Unternehmer außerhalb der parlamentarischen Arena produziert werden.

Die skizzierten Zusammenhänge haben, so lässt sich ganz allgemein vermuten, zur Folge, dass die Rolle der öffentlichen Arena in der Politik insgesamt zunimmt. In dem Maße, wie öffentliche Zustimmung volatil und unberechenbar wird, bildet die Kontrolle der öffentlichen Meinung eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg im politischen Entscheidungsprozess. Oder in den Worten von Pfetsch (1998: 249): Die Kommunikations- und Darstellungspolitik im Sinne der Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung wird zu einer unerlässlichen Komponente des Regierens, „weil die sachlichen Handlungsspielräume der Politik abnehmen und die Legitimationsanforderungen bei hoher politischer Konkurrenz steigen“. Es ist deshalb plausibel anzunehmen, dass im Zuge der skizzierten Entwicklung die politischen Akteure immer mehr Ressourcen in die Kontrolle der öffentlichen Arena investieren werden. Dabei geht es nicht

nur um symbolische Politik (Darstellung von Politik), sondern um politische Kommunikation (Politikvermittlung) und um die aktive Mobilisierung von Aufmerksamkeit und Zustimmung im öffentlichen Raum.

Akteure, Ereignisse: Bausteine eines einfachen Modells

Was zum Thema der öffentlichen Agenda und damit der öffentlichen Meinung wird und welche Positionen sich in der öffentlichen Meinung durchsetzen, ist das Resultat eines kollektiven Prozesses der Agendabildung („agenda building“), bei welchem die politischen Akteure, die Medien und das Publikum der Bürger sich gegenseitig beeinflussen (Lang und Lang 1983: 58-61). Öffentlichkeit ist in liberalen Demokratien „ein Konkurrenzsystem in dem Sinne, dass Akteure, die spezifische Themen und Meinungen als öffentliche Themen definieren wollen, meist nicht lange allein und nicht unangefochten bleiben“ (Gerhards und Neidhardt 1991: 76). In der öffentlichen Arena besteht eine traditionelle Arbeitsteilung: Die politischen Akteure produzieren *Ereignisse* bzw. Ereignisketten oder Kampagnen, mit denen sie die Aufmerksamkeit und Zustimmung der Medien bzw. des Publikums zu gewinnen versuchen. Die Medien berichten und kommentieren diese Ereignisse. „Events matter“, wie Wolfsfeld (1997: 34) betont: Journalisten sind auf Ereignisse fokussiert. Sie bilden den Ausgangspunkt für den „story building“-Prozess der Medien. Die Berichte und Kommentare in den Medien thematisieren im Wesentlichen Sachthemen („issues“) und Akteure aufgrund von Ereignissen. Die Medien haben aber eine *begrenzte Kapazität*, was grundsätzlich die Möglichkeiten jedes einzelnen Akteurs und jedes spezifischen Themas, Aufmerksamkeit für sich zu gewinnen, einschränkt (Hilgartner und Bosk 1988): Die Diskrepanz zwischen der Zahl der politischen Akteure und Themen einerseits und der verfügbaren Kapazität der Medien andererseits führt zu einem intensiven *Wettbewerb um Medienaufmerksamkeit*. Dieser Wettbewerb ist seinerseits Teil eines allgemeineren Ringens um die Kontrolle der öffentlichen Arena (Wolfsfeld 1997: 197)⁹.

Entscheidend für politische Akteure in diesem Wettbewerb ist, dass die Medien einer eigenen *Selektionslogik* folgen, welche sich in erster Linie am Kriterium der *Aufmerksamkeit* des Publikums orientiert. Die Medien versuchen, im Wettbewerb untereinander möglichst viel Aufmerksamkeit für sich zu erzielen. Sie berichten über Ereignisse, welche einen Nachrichtenwert für ihr Publikum haben (zu Nachrichtenfaktoren vgl. Schulz 1997: 68ff.). Die Bedeutung dieser Selektionslogik kann nicht überschätzt werden: Dank seiner zentralen Rolle in der politischen Kommunikation wird insbesondere das

⁹ Linsky (1986: 36) schreibt: „Overall, we found that the press and policymakers in Washington are engaged in a continuing struggle to control the view of reality that is presented to the American people.“

Fernsehen zum „Schiedsrichter des Zugangs zur sozialen und politischen Existenz“¹⁰. Zudem folgt das Fernsehen im besonderen einer eigenen *Präsentationslogik*, deren Regeln in erster Linie ästhetischer Art und nur begrenzt mit den Regeln der Politik verträglich sind (Meyer 1997). Die politischen Akteure, im politischen Wettbewerb mit ihren politischen Gegnern, sind dagegen in erster Linie an *Zustimmung* interessiert. In dem Maße, wie sie an die Öffentlichkeit treten, ist die Aufmerksamkeit des Publikums für sie nur ein Mittel zum Zweck. Damit sie aber die Aufmerksamkeit des Publikums erlangen, um Zustimmung für ihre Anliegen zu gewinnen, müssen sich die politischen Akteure an die Selektions- und Präsentationskriterien der Medien anpassen, d.h. sie müssen versuchen, Ereignisse zu produzieren, welche das Publikum und damit die Medien interessieren und welche sich in den entsprechenden Medien (v.a. dem Fernsehen) auch ansprechend präsentieren lassen.

Betrachten wir nun zunächst die in der öffentlichen Arena auftretenden *Akteure*. Dabei handelt es sich zunächst um individuelle Personen – die Mitglieder der politischen Elite in Parteien und Verbänden, Experten, Journalisten, Bewegungsaktivisten. Diese Personen treten jedoch in aller Regel nicht als Personen, sondern als Vertreter von Organisationen auf, die sich für unsere Zwecke in drei Kategorien gliedern lassen:

- *etablierte politische Akteure* (Regierung, Opposition, Parteien, Interessenverbände, Verwaltungseinheiten)
- *Medien* (Presse – einzelne Zeitungen, Rundfunk – Radio und Fernsehen, einzelne Sender)
- *Außenseiter* (Organisationen von sozialen Bewegungen).

Im Unterschied zu den etablierten politischen Akteuren haben die Außenseiter bzw. die peripheren politischen Akteure keinen institutionalisierten Zugang zu den Verhandlungsarenen und müssen sich über die Erlangung der öffentlichen Aufmerksamkeit und Zustimmung erst politisches Gehör verschaffen. Die Unterscheidung zwischen etablierten politischen Akteuren und Außenseitern ist dabei von gradueller Art und lässt sich nicht einfach festlegen¹¹. Was die Medien betrifft, so werden sie mit der zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Arena für die Politik und der zunehmenden Medienzentriertheit der politischen Kommunikation – im Gegensatz zur eben skizzierten

¹⁰ Bourdieu (1996): „La télévision devient l'arbitre de l'accès à l'existence social et politique.“

¹¹ Dieser Umstand veranlasst Burstein (1998: 8; 1998b), auf die Unterscheidung zwischen Interessengruppen (einem spezifischen Typ etablierter politischer Akteure) und sozialen Bewegungen (dem wichtigsten Typ von Außenseitern) überhaupt zu verzichten. Dieser Schluss drängt sich meiner Ansicht nach aber nicht auf. Auch wenn idealtypische Außenseiter bzw. etablierte Akteure in der Realität nicht existieren, ist die analytische Unterscheidung zwischen diesen beiden Kategorien von Akteuren nach wie vor theoretisch fruchtbar.

klassischen Arbeitsteilung zwischen ihnen und den politischen Akteuren – vermehrt selbst zu Produzenten von Ereignissen.

Kategorienübergreifend bildet sich je eine begrenzte Zahl sachthemenspezifischer Koalitionen – sogenannte „*Advokativkoalitionen*“ („advocacy coalitions“, Sabatier 1993, 1998). Solche Koalitionen basieren auf einem geteilten Satz von normativen und theoretischen Vorstellungen und einem nicht trivialen Maß an dauerhaft koordinierten Aktivitäten (Sabatier 1998: 103). Akteure mit unterschiedlicher institutioneller Verankerung arbeiten in solchen Koalitionen zusammen. In der Policy-Forschung hat das Konzept der Advokativkoalitionen verbreitet Eingang gefunden. Es wurde aber jeweils auf die direkt am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten – etablierte Akteure und Außen-seiter – beschränkt und bezog Medien und ihre individuellen Vertreter nicht mit ein. Zur Charakterisierung von themenspezifischen Koalitionen, welche sich in der öffentlichen Arena bilden, ist es nicht unbedingt geeignet, da nicht alle Mitglieder solcher Koalitionen direkten Kontakt miteinander unterhalten bzw. gemeinsame politische Strategien verfolgen. Ihre Zugehörigkeit zur selben Koalition ergibt sich vielmehr allein aufgrund der Tatsache, dass sie dieselben themenspezifischen Positionen vertreten und die öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung in derselben Richtung zu beeinflussen versuchen. Zur Charakterisierung dieser Art von Koalitionen kann Hajers (1995) Konzept der „*Diskurskoalitionen*“ („discourse coalitions“) verwendet werden. Dieses Konzept ist verwandt, aber nicht identisch mit dem Konzept Sabatiers¹². Mitglieder von Diskurskoalitionen unterhalten nicht unbedingt direkte Kontakte miteinander und verfolgen auch keine gemeinsame politische Strategie. Was sie eint und was ihnen politischen Einfluss verleiht, ist die Tatsache, dass sie alle dieselbe „story line“ vertreten (S. 13), d.h. dieselbe narrative Idee bzw. dasselbe Deutungsmuster, was es ihnen erlaubt, spezifische Ereignisse auf analoge Weise zu interpretieren (S. 56). „Story lines“ sind Metaphern, welche es den Akteuren, die sie benützen, ermöglichen, die diskursive Komplexität zu spezifischen politischen Themen auf den Punkt zu bringen. „Story lines“ entsprechen den „media packages“ von Gamson und Modigliani (1989) oder den „media frames“ von Gitlin (1980: 7). Das Konzept der Diskurskoalition gestattet es, Allianzen zu identifizieren, welche über die politischen Akteure hinausgehend auch Experten und Journalisten umfassen. Auch wenn Experten und Journalisten nicht an den koordinierten Strategien der zu einer „Advokativkoalition“ zusammengeschlossenen politischen Akteure teilnehmen, so teilen sie u.U. deren „story line“ in ihrer Berichterstattung und in ihren Kommentaren, und auch wenn die Medien heute nicht mehr durch politische Organisationen direkt kontrolliert werden, so artikulieren sie u.U. dennoch eine politische Linie, die bestimmten sachthemenspezifischen „Advokativkoalitionen“ mehr oder weniger nahe steht.

¹² Verwandt ist auch das Konzept der „epistemic community“ von Haas (1992, 1993).

Was die Ereignisse betrifft, so lassen sie sich vor allem danach unterscheiden, ob sie *institutionalisiert* sind oder nicht. Institutionalisierte Ereignisse sind solche, die regelmäßig, aufgrund von formell festgelegten Regeln und Satzungen stattfinden. Das wichtigste Beispiel institutionalisierter Ereignisse bilden die Wahlen und die ihnen vorausgehenden Wahlkampagnen. Andere mehr oder weniger institutionalisierte Ereignisse sind: Amtsantritte und Demissionen von Regierungen, Regierungserklärungen, Staatsbesuche, europäische Ministertreffen, parlamentarische Debatten, jährlich wiederkehrende Versammlungen, Konvente und Konferenzen von Parteien und Verbänden. Über institutionalisierte Ereignisse berichten die Medien routinemäßig. Institutionalisierte Ereignisse sind *genuine* Ereignisse in dem Sinne, dass sie auch stattgefunden hätten, wenn nicht über sie in den Medien berichtet worden wäre. Nicht institutionalisierte Ereignisse sind oft ebenfalls genuiner Art. Zu denken ist dabei etwa an Ereignisse, die sich aus Politikversagen in bestimmten Politikbereichen ergeben.

Nicht institutionalisierte Ereignisse können aber auch inszeniert sein. Von *inszenierten Ereignissen* spricht man dann, wenn sie eigens zum Zwecke der Berichterstattung herbeigeführt werden und folglich ohne die Erwartung der Berichterstattung nicht geschehen würden. Für diese Art von Ereignissen hat Boorstin (1961) den Begriff „*Pseudoereignisse*“ geprägt. Inszenierte Ereignisse bzw. Pseudoereignisse stellen ein variabel einsetzbares kommunikationstrategisches Instrument dar. Zu diesen Ereignissen rechnen Schmitt-Beck und Pfetsch (1994: 113) einerseits Routineereignisse wie Pressekonferenzen und Pressestellungen, andererseits spektakuläre, dabei jedoch nicht weniger durchgeplante Inszenierungen wie Demonstrationen, Kundgebungen, „die besonders wegen ihrer Neuigkeit und Außergewöhnlichkeit, ihres Konfliktgehaltes oder ihres visuellen Schaulustwertes Nachrichtenwert besitzen“. Wenn sie ihren Zweck der Politikvermittlung optimal erfüllen sollen, müssen inszenierte Pseudoereignisse zwei Bedingungen erfüllen: Sie müssen erstens so beschaffen sein, dass sie mit erhöhter Wahrscheinlichkeit die Selektionsfilter des Mediensystems passieren und zu Nachrichten werden. Zweitens müssen sie die gewünschten Bedeutungsgehalte image- oder themenpolitischer Art transportieren, welche die politischen Akteure durch die Medienberichterstattung an das Publikum weitergeleitet haben wollen. Hierin besteht der eigentliche Zweck der Inszenierung von Pseudoereignissen. Nicht nur inszenierte, sondern auch genuine Ereignisse können in diesem Sinne *mediatisiert*, d.h. durch die handelnden Akteure spezifisch mediengerecht gestaltet, sein¹³. Mit der wachsenden Bedeutung der öffentlichen Arena wird in zunehmendem Maße versucht, die Massenmedien für politi-

¹³ Für die Unterscheidung zwischen genuinen, mediatisierten und inszenierten Ereignissen: Kepplinger (1998: 170).

sche Zwecke zu instrumentalisieren¹⁴. Damit verstärkt sich die Bedeutung für die Agendabildung

- von nicht-institutionalisierten politischen Ereignissen ganz allgemein,
- von inszenierten politischen Pseudoereignissen im besonderen,
- und von der Mediatisierung aller Arten von politischen Ereignissen.

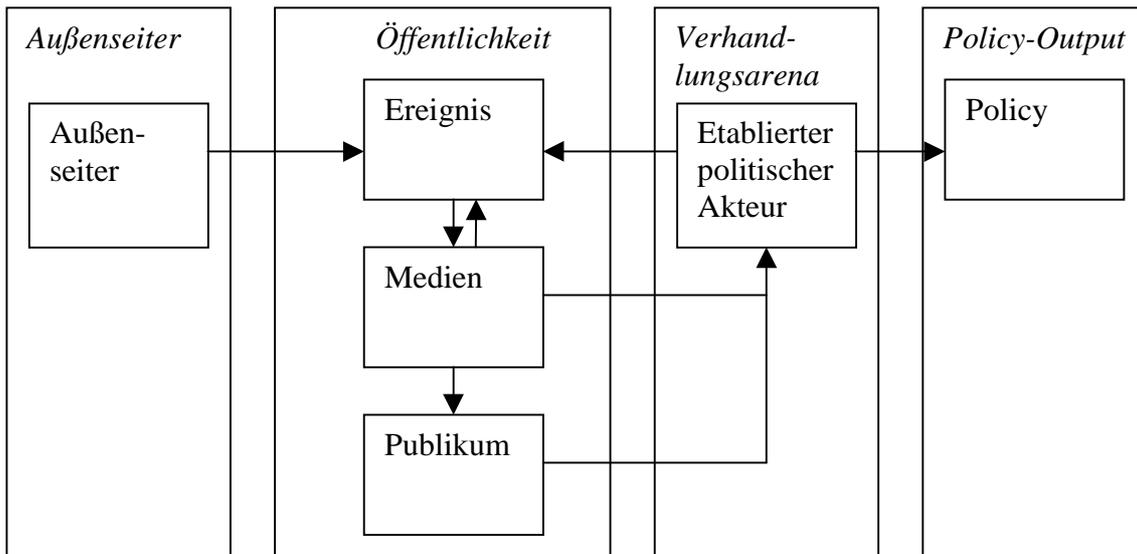
Die Analyse der innenpolitischen Berichterstattung in den deutschen Medien während der acht Monate, die der Bundestagswahl 1990 vorausgingen, gibt eine Idee von der Bedeutung der inszenierten Ereignisse in der heutigen politischen Berichterstattung: Fast die Hälfte dieser Berichterstattung stützte sich auf Informationsanlässe (hauptsächlich Stellungnahmen von politischen Akteuren), welche als Pseudoereignisse klassifiziert werden können (Schmitt-Beck und Pfetsch 1994: 121ff.).

Arenen, die drei Typen von Akteuren und Ereignisse bilden die zentralen Bausteine für den konzeptuellen Rahmen zur hier vorgeschlagenen Analyse der Rolle der öffentlichen Arena im politischen Entscheidungsprozess. In *Figur 1* werden sie zu einem vorerst noch sehr schematischen Ablaufmodell zusammengesetzt. Einfachheitshalber unterscheidet dieses Modell nur zwei Arenen – die Öffentlichkeit und die Verhandlungsarena (welche die parlamentarische und administrative Arena zusammenfasst). In der Verhandlungsarena finden wir die etablierten politischen Akteure, die letztlich die politischen Entscheidungen treffen und damit den Inhalt der Politik („public policy“) bestimmen. Vereinfachend ist wiederum nur ein etablierter Akteur eingetragen; tatsächlich handelt es sich natürlich um Konfigurationen von Akteuren. Um diese Entscheidungen zu beeinflussen, produzieren sie u.a. Ereignisse in der Öffentlichkeit, über welche die Medien für das Publikum berichten. Das Modell geht von der Medienzentrierung der politischen Kommunikation aus und sieht keine direkte Verknüpfung (etwa via Parteiorganisationen oder Versammlungsöffentlichkeiten) des Publikums mit den etablierten politischen Akteuren vor. Das Maß an Zustimmung, das diese Akteure in der veröffentlichten Meinung und der Bevölkerungsmeinung (d.h. der Meinung des Publikums) erzielen, beeinflusst gemäß dem Modell ihre Position im politischen Entscheidungsprozess und damit letztlich auch den Inhalt der öffentlichen Politik. Das Modell berücksichtigt auch die Tatsache, dass nicht nur etablierte politische Akteure Ereignisse in der Öffentlichkeit produzieren, sondern dass auch Außenseiter den politischen Entscheidungsprozess in der Verhandlungsarena indirekt, über die Produktion öffentlicher Ereignisse, zu beeinflussen versuchen. Schließlich soll mit den reziproken Pfeilen, welche die Ereignisse mit den Medien verknüpfen, auch angedeutet werden, dass die Medi-

¹⁴ Mazzoleni und Schulz (1999) sprechen von Mediatisierung der Politik ganz allgemein dann, wenn die Massenmedien für politische Zwecke instrumentalisiert werden.

en nicht nur über Ereignisse berichten, sondern ganz wesentlich auch zu ihrer Produktion beitragen. Im folgenden Abschnitt soll dieses schematische Modell anhand der Diskussion der Strategien der verschiedenen Akteure zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung näher spezifiziert werden.

Figur 1: Modell zur Analyse der Rolle der öffentlichen Arena im politischen Entscheidungsprozess



Strategien zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeinung

Unter den Bedingungen der zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Arena für den politischen Prozess setzen sich neue Formen der Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeinung („means for cultivating and shaping public opinion“) durch, die allesamt Varianten einer gezielten Inszenierung von öffentlichen Ereignissen darstellen. Nach der Art der handelnden Akteure lassen sich *drei Typen von Strategien* zur strategischen Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Bevölkerungsmeinung, d.h. zur Kontrolle des Informationsflusses in der öffentlichen Arena, unterscheiden:

- politikzentrierte („top down“) Strategien,
- medienzentrierte Strategien,
- außenseiterzentrierte („bottom up“) Strategien.

Aus dem Zusammenspiel der Strategien der verschiedenen Akteure ergibt sich in der öffentlichen Arena ein komplexes Interaktionssystem, von dem wir weder annehmen können, dass es einseitig von den politischen Akteuren instrumentalisiert ist, noch dass es einseitig den von den Medien auferlegten Bedingungen für die politische Kommunikation folgt (vgl. Schmitt-Beck und Pfetsch 1994: 115). Es ergibt sich eine „symbiotische Konstellation wechselseitiger Abhängigkeit“, in der jedoch alle Beteiligten ihre Kontrolle über das Geschehen zu optimieren suchen. Das konkrete Ausmaß der durch die einzelnen Akteure erzielten Kontrolle hängt vom jeweiligen Kontext ab, wobei der thematische Kontext einerseits und die strukturellen Merkmale des politischen Systems und des Mediensystems andererseits je eine zentrale Rolle spielen. Ich werde zunächst die drei Typen von Strategien skizzieren und dann auf die Kontextmerkmale zu sprechen kommen.

Alle drei Strategietypen richten das Augenmerk auf die Anstrengungen von Akteuren, ihre Anliegen öffentlich zu thematisieren und Zustimmung in der Öffentlichkeit zu gewinnen. Jeder Typ kann sowohl für institutionalisierte Kampagnen (insbesondere für Wahlkämpfe) als auch für nicht institutionalisierte Ereignisketten verwendet werden. In allen drei Strategietypen nehmen die Medien eine zentrale Stellung ein. Das heißt einerseits, dass die öffentliche Meinungsbildung unter den Bedingungen einer transformierten Öffentlichkeit weitgehend von professionellen Kommunikatoren geführt wird, die zueinander und zum Publikum in den Medien sprechen. Andererseits heißt dies aber auch, dass die politische Elite keinen direkten Feedback von den von ihr vertretenen Bürgern mehr erhält, sondern dass sie zur Rezeption dessen, was die Bürger bewegt, ebenfalls auf professionelle Kommunikatoren – die Medien und die Meinungsforscher – angewiesen ist. Während die Bürger die Politik nur noch über Medien wahrnehmen, nehmen die Politiker die Anliegen der Bürger ebenfalls nur noch medial vermittelt wahr. Das Fehlen eines direkten Rezeptionsmechanismus ist dabei zurückzuführen

- auf den Wandel der *Parteiorganisationen* von der Massenpartei zur „professionellen Wählerpartei“ (Panbianco 1988),
- auf die *Professionalisierung der Politik*, welche die lebensweltlichen Kontakte der politischen Akteure stark einengt,
- auf die *Rekrutierungsmechanismen in der Politik*, welche das Spektrum der repräsentierten Lebenswelten ebenfalls stark begrenzen,
- und auf die *Heterogenisierung der sozialen Lebenswelten*, welche nicht mehr durch die traditionellen Partei- und Verbandsstrukturen abgebildet werden.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass politische Akteure nicht unter allen Umständen an Öffentlichkeit interessiert sind: Von Thematisierungsanstrengungen seitens der politischen Gegner, Medien und Außenseiter direkt betroffene politische Akteure werden in

der Regel versuchen, diese durch Gegenstrategien zu unterbinden. Solche Gegenstrategien werden im Anschluss an die drei Typen von Strategien kurz zur Sprache kommen.

Politikzentrierte „top down“ Strategien

Im Zentrum dieses Modells stehen die etablierten politischen Akteure: politische Organisationen und ihre Vertreter – die politische Elite. Die etablierten Akteure gelangen laufend an die Öffentlichkeit. Einerseits produzieren sie die institutionalisierten Ereignisse, über welche die Medien routinemäßig berichten. Andererseits produzieren sie auch laufend inszenierte Pseudoereignisse, die von den Medien ebenso routinemäßig aufgenommen werden. Auch in diesem Bereich gilt Wolfsfelds (1997: 24) „Prinzip der kumulativen Ungleichheit“: Wer hat, dem wird gegeben. Die Journalisten sind einer bestimmten Institution oder einem bestimmten Politikbereich zugewiesen, um routinemäßig Informationen von den am politischen Prozess Beteiligten und offiziellen Quellen zu sammeln („beat system“). Gleichzeitig verfügen die etablierten politischen Akteure über maßgebliche Ressourcen für professionelle Politikvermittlung – Öffentlichkeitsarbeit und politisches Marketing – in der öffentlichen Arena. Das gibt ihnen bedeutende Vorteile im Umgang mit den Medien, wie die Studien der deutschen Debatten über Abtreibung (Gerhards et al. 1998: 113) und über politische Flüchtlinge (Koopmans 1996: 176) illustrieren. Diese Studien zeigen, dass die öffentlichen Debatten über diese Sachthemen von den politischen Eliten dominiert wurden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Arena für den politischen Prozess versuchen die politischen Akteure nun ganz generell, so die forschungsleitende Hypothese, ihre Positionen in den Verhandlungsarenen durch die Mobilisierung von Aufmerksamkeit und Zustimmung des Publikums zu verstärken. Besonders interessant von unserem Standpunkt aus ist eine spezifische Form der öffentlichkeitsorientierten Strategie etablierter politischer Akteure, die als „going public“ bekannt geworden ist. Kernell (1988) führte dieses Konzept zur Charakterisierung einer Strategie US-amerikanischer Präsidenten ein. Gemäß dieser Strategie versuchen die Präsidenten, ihre Politik damit durchzusetzen, dass sie direkt an die amerikanische Öffentlichkeit gelangen. Generalisierend kann man „going public“ als den Versuch eines Mitglieds der politischen Elite definieren, mit dem Schritt an die Öffentlichkeit, über die Köpfe der Gegner und auch der eigenen politischen Organisation (der Partei, des Interessenverbandes oder der Regierung) hinweg, den eigenen Einfluss im politischen Verhandlungsprozess zu vergrößern. In den klassischen Beispielen amerikanischer Präsidenten sollte diese Strategie vor allem dazu dienen, den Widerstand der politischen Elite innerhalb der Verhandlungsarenen gegen ihre eigenen Zielvorstellungen zu brechen. Die „heroischen“ Beispiele Wilsons und Trumans der amerikanischen Vergangenheit

heit dokumentieren den Einsatz dieser Strategie als letzten Versuch, die eigene Politik gegen einen widerspenstigen Kongress durchzusetzen.

Unter modernen Bedingungen kann diese Strategie aber gezielter und bereits in frühen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses eingesetzt werden. Ausgangspunkt dieser Strategie ist die systematische Beobachtung der öffentlichen Meinung bzw. der Bevölkerungsmeinung durch die politischen Akteure. Wie Kepplinger (1998: 145) feststellt, verfolgen die meisten politischen Akteure die Medienberichte geradezu zwanghaft im Hinblick darauf, wie sie selbst durch die Medien dargestellt und bewertet werden, wie die Medien das aktuelle Geschehen darstellen und bewerten und wie ihre direkte soziale Umgebung und die Bevölkerung insgesamt auf das aktuelle Geschehen reagieren wird. Letztlich ist aber für die politischen Akteure nicht die veröffentlichte, sondern die Bevölkerungsmeinung entscheidend. Deshalb benötigen sie für eine gezielte Strategie des „going public“ einen verlässlichen Indikator der Bevölkerungsmeinung zu ihren Zielvorstellungen und zu den alternativen Instrumenten, die für die Erreichung dieser Ziele zur Diskussion stehen. Dazu dienen Bevölkerungsumfragen und Fokusgruppen. Die Antworten, welche die politischen Akteure auf ihre Fragen erhalten, erlauben es ihnen, ein politisches Angebot zu formulieren, das mit der Zustimmung der Bevölkerung rechnen kann. Wesentlich ist in dieser Strategie, dass die Antworten nicht öffentlich gemacht werden, sondern ausschließlich zur Formulierung des Angebots der jeweiligen politischen Akteure dienen. Diese gehen mit ihrem sorgfältig austarierten Angebot dann an die Öffentlichkeit, d.h. in die Medien, welche es dann an die Bürger kommunizieren. Die Präsentation des Angebots in den Medien wird professionell vorbereitet mit Hilfe von „spin doctors“ bzw. PR-Spezialisten, die dafür sorgen, dass es zur richtigen Zeit im richtigen Medium plaziert wird (Esser 2000: 22). Aufgrund der Reaktionen der Bürger, welche von den Medien beobachtet und kommentiert werden, erwarten die politischen Akteure dann eine Verstärkung ihres Einflusses im politischen Prozess.

Diese Strategie hat wiederum zwei Varianten: eine proaktive und eine reaktive. Die *proaktive* Variante wird von Morris (1999) beschrieben und für die amerikanischen Regierenden propagiert. Die Kunst des Regierens besteht seiner Ansicht nach darin, die Ereignisse zu kontrollieren und die öffentliche Politik („public policy“) zu steuern, ohne die öffentliche Zustimmung zu verlieren. Dazu dienen die Umfragen. Diese ersetzen das Regieren nicht. Ein politischer Akteur, der nur „mittels Umfragen“ regierte („governing by polls“), würde die Kontrolle über die Ereignisse verlieren. Umfragen sind aber, so Morris, notwendig zum Regieren: Ein politischer Akteur, welcher Umfragen ignorierte, würde sein Mandat verlieren. Die zunehmende Zahl der Bürger, die heute eine aktivere Rolle in der Politik zu spielen wünscht, erwartet, dass man ihre Meinungen ernst nimmt. Umfragen erlauben die Umsetzung ihrer Meinungen in eine Sprache, welche die Politi-

ker verstehen. Ein politischer Akteur kann eigenständige Zielvorstellungen entwickeln, er muss nicht einfach der Bevölkerungsmeinung folgen. Ein guter Umfragetechniker testet verschiedene Alternativen zur Erreichung dieser Zielvorstellungen mithilfe von Umfragen und Fokusgruppen. Auf dieser Basis kann ein intelligenter Politiker eine Strategie entwickeln, welche es ihm erlaubt, die Wählerschaft von seinem Ideal zu überzeugen. So benutzte Clinton Umfragen, um herauszufinden, wie er Zustimmung zu seinen a priori oft unpopulären Positionen finden könnte. Die *reaktive* Variante besteht darin, dass sich die politischen Akteure aus Angst vor Fehlritten pragmatisch an der Bevölkerungsmeinung orientieren und den Weg des geringsten Widerstands gehen, was innovative Programme verhindert und den Trend zum Inkrementalismus verstärkt (Neveu 1998).

Die Durchsetzung dieser Strategie ist allerdings sehr voraussetzungsvoll. Der Appell an die Öffentlichkeit kann nur dann erfolgreich sein,

- wenn die Öffentlichkeit die Position des politischen Akteurs, der die Öffentlichkeit sucht, wahrnimmt und unterstützt und nur dann,
- wenn diese Zustimmung auch öffentlich gemacht wird (u.a. via Umfrageresultate, über die wiederum in den Medien berichtet wird).

Diese Bedingungen sind nicht notwendigerweise erfüllt. Um überhaupt von der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden, müssen sich die politischen Akteure auf die Medienlogik einlassen. D.h. sie müssen ihre Botschaft der Selektions- und Präsentationslogik der Medien anpassen. Dazu gehört die Produktion von sichtbaren Ereignissen. Diese Ereignisse müssen *zeitlich* mit den Produktionsterminen der Medien abgestimmt sein, in *sozialer* Hinsicht den Personalisierungstendenzen der Medien entsprechen und sich *inhaltlich* an deren Anforderungen halten. Die politischen Akteure bzw. ihre Sprecher und ihre Botschaft sollten telegen sein. In inhaltlicher Hinsicht empfiehlt Morris (1999: 121) die Reduktion der Botschaft auf den „sound bite“ – den wichtigsten Teil beim Verkauf einer Botschaft. Mit anderen Worten, es geht darum, die „story line“ auf den kürzest möglichen „slogan“ zu reduzieren (z.B. „the end of welfare as we know it“). „Story lines“ sind wesentliche politische Instrumente zur Überwindung der Fragmentierung des Diskurses und zur Erzielung einer diskursiven Schließung („discursive closure“)“ (Hajer 1995: 62). Der „sound bite“ stellt die Extremform einer derartigen Schließung des Diskurses dar. Diese Anpassung geht auf Kosten der Möglichkeiten zur Vermittlung der inhaltlichen Vorstellungen der politischen Akteure.

Die politischen Akteure müssen generell damit rechnen, dass sich die Medien nicht einfach instrumentalisieren lassen. Anstatt sich auf die inhaltliche Botschaft der politischen Akteure zu konzentrieren, versuchen Journalisten, ihre Unabhängigkeit zu bekräftigen,

indem sie sich auf soziale und persönliche Aspekte der politischen Auseinandersetzung („horse race journalism“ im Falle von Wahlkampagnen) und auf die strategischen Absichten der Kampagnen der politischen Akteure konzentrieren. Blumler und Kavanagh (1999) konstatieren ein zunehmend kritisches Verhältnis zwischen Journalisten und politischen Akteuren. Der drohenden Instrumentalisierung der Medien durch die politischen Akteure antworten die Journalisten mit einer Kampfansage. Die politische Kommunikation gibt, wie Neveu (1998: 450) festgestellt hat, ein ideales Beispiel für die Reflexivität sozialer Akteure ab: Die zunehmende Rationalisierung politischer Kommunikation durch politische Akteure, „wissenschaftlich“ gedreht durch „Spin doctors“ zur Antizipation der Medienlogik, produziert ihren reflexiven Widerstand: Die Journalisten erwerben neue Kompetenzen, die es ihnen ihrerseits erlauben, die Kommunikationsstrategien der politischen Akteure zu antizipieren und zu entziffern¹⁵.

Aber selbst wenn das Publikum die Botschaft der politischen Akteure aufnimmt, ihr zustimmt und diese Zustimmung die öffentliche Meinung beeinflusst, dann besteht noch keine Garantie, dass sich die politischen Gegner in den Verhandlungsarenen dadurch beeinflussen lassen. So kann der Gang an die Öffentlichkeit von der politischen Elite als Verletzung der traditionellen politischen Spielregeln interpretiert werden, und für den politischen Akteur, der ihn unternimmt, kontraproduktive Folgen haben. Wie Kernell (1988: 3f.) hervorgehoben hat, verletzt das „going public“ die traditionellen Verhandlungsregeln in zweierlei Hinsicht: Akteure, welche den Schritt an die Öffentlichkeit machen, legen ihre Position öffentlich fest und erschweren dadurch die zukünftige Kompromissfindung. Gleichzeitig untergraben sie die Legitimität der anderen politischen Akteure, indem sie ihr Mandat als Repräsentanten der Bürger in Frage stellen. Die Frage stellt sich somit auch allgemeiner, inwiefern bewährte Verfahren der Entscheidungsfindung in den Verhandlungsarenen durch Strategien dieser Art entwertet bzw. außer Kraft gesetzt werden (vgl. Kaase 1998: 49).

Angesichts der Tatsache, dass es sich um eine sehr voraussetzungsvolle Strategie handelt, können wir davon ausgehen, dass sie faktisch nur einem kleinen Kreis von politischen Akteuren zur Verfügung steht. Vermutlich steht sie nur Akteuren offen,

- die so *prominent* sind, dass es ihnen auch gelingt, die Aufmerksamkeit der Medien und des Publikums für ihre Anliegen zu gewinnen, und

¹⁵ Blumler und Kavanagh (1999) legen nahe, dass die vermehrte Skandalisierung politischer Verhaltensweisen ein Ausdruck der Widerstandshaltung der Journalisten gegenüber politischen Akteuren ist. Die Aufbausung der Verfehlungen von Peter Mandelson, dem Meister-„spin doctor“ der britischen Labour-Regierung, durch die Presse dient ihnen als Beispiel für dieses journalistische Verhalten.

- die gleichzeitig im Publikum und in der Elite über hinreichend *Prestige*, d.h. soziale Wertschätzung und Vertrauen verfügen, als Basis dafür, dass die von ihnen abgegebenen Informationen auch akzeptiert werden¹⁶.

So weist etwa Page (1996: 66f.) anhand des misslungenen Versuchs von Präsident Bush, das Publikum von seiner Interpretation der Revolte von Los Angeles zu überzeugen, darauf hin, dass es unpopulären Präsidenten weniger gut gelingt, das Publikum von ihrem Standpunkt zu überzeugen und dass ein positives Echo auf ein präsidentielles „going public“ zudem eines unterstützenden Elitenkonsenses bzw. mindestens des Fehlens einer starken Opposition von anderen Eliten bedarf.

In dem Maße aber, wie einzelne Akteure mit dieser Strategie Erfolg haben, wird sie von anderen Akteuren kopiert werden. So hat etwa der Erfolg der „medienzentrierten Persönlichkeitspartei“ Berlusconi bei den Wahlen von 1994 in Italien dazu geführt, dass die Herausforderer des Ulivo 1996 seine Strategien kopierten (Seisselberg 1996)¹⁷. Die hohe Aufmerksamkeit, welche die Politiker insgesamt der öffentlichen Arena widmen, führt schließlich dazu, dass die Strategie des „going public“ auch von etablierten Interessenorganisationen eingesetzt wird, die sich bislang in erster Linie auf Verhandlungen in der administrativen Arena konzentriert haben. Das Resultat der Verbreitung dieser Strategie ist ganz allgemein eine *Politik mit populistischen Zügen*. Der direkte Appell an das Publikum hat immer populistischen Charakter, auch wenn er nicht von Oppositionellen lanciert wird¹⁸. Der Umstand, dass diese Strategie sowohl Prominenz als auch Prestige voraussetzt, führt zudem zu einer zunehmenden Fokussierung der Politik auf *Führungspersönlichkeiten* und zu einer zunehmenden Bedeutung von *Charisma* als Ressource zur Durchsetzung von Politik.

Medienzentrierte Strategien

Die Medien sind selbstverständlich zunehmend zentral als Kanal zur Politikvermittlung. Sie betreiben aber nicht nur reine Informationsvermittlung, sondern sie werden, wie bereits erwähnt, selbst in mehr oder minder ausgeprägtem Maße zu Akteuren im politischen Prozess und können bei der Produktion von Ereignissen die Führungsrolle über-

¹⁶ Zur Diskussion von Prominenz und Prestige siehe Peters (1994) und Neidhardt (1995).

¹⁷ Das Programm des Ulivo wurde durch Prodi und die Parteilite durchgesetzt; die Kandidaten wurden zentral nominiert und individuellen Wahlkreisen zugeordnet; es gab keine nationalen Delegiertenversammlungen und die Parteikonvente wurden orchestriert, um ein optimales Medienecho zu erzielen. Wie im Falle der „catch all“ Partei zwingt eine erfolgreiche „medienzentrierte Persönlichkeitspartei“ ihre Gegner, sich ihrem Format anzupassen.

¹⁸ Trotz aller Unbestimmtheit enthält der Begriff des Populismus einen einfachen Kern. Zwei Ideen sind all seinen verschiedenen Verwendungsweisen gemeinsam: Stets verweist er auf Widerstand gegen die Eliten und stets enthält er einen Appell an das Volk. In modernen demokratischen Gesellschaften kann man „Populismus“ am besten verstehen als einen Appell ans Volk gegen die etablierten Machtstrukturen und gegen die herrschenden Werte und Ideen in einer Gesellschaft.

nehmen. Dies ist schon allein aufgrund ihrer Selektionsfunktion möglich: Mit der primären Selektion durch *Thematisierung* entscheidet sich, ob über einen bestimmten Gegenstand überhaupt berichtet wird. Gezielte, aktive Thematisierung der Medien spielt vor allem in Bereichen eine Rolle, welche die politischen Akteure nicht an die Öffentlichkeit bringen möchten. Wenn die Medien versuchen, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für spezifische Themen gegen den Widerstand zumindest eines Teils der politischen Akteure zu wecken, dann wird die Berichterstattung selbst zum Ereignis. Die Mobilisierung der öffentlichen Aufmerksamkeit dient in solchen Fällen dazu, Druck auf die politischen Akteure auszuüben. Die Medien üben dann eine Kontrollfunktion aus, welche der Rolle der Opposition entspricht.

Darüber hinaus haben die Medien aber auch eine zentrale Strukturierungs- und Orientierungsfunktion. *Medienkommentare* sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Kommentare dienen der Definition und Interpretation politischer Probleme, der Ursachendiagnose („diagnostic framing“) und der Formulierung von Lösungen zur Beseitigung des jeweiligen Problems („prognostic framing“). Im Rahmen ihrer Strukturierungsleistung mobilisieren die Medien Konsensus für ihre sachthemen- oder akteur-spezifischen Interpretationen. Wie Neidhardt et al. (1998: 2) hervorheben, werden nur wenige Themen zum Gegenstand von Kommentaren, und wir können davon ausgehen, dass diese anzeigen, welche Sachfragen und Probleme die Redaktionen für wichtig halten und wofür sie politischen Handlungsbedarf sehen. Neidhardt et al. nehmen an, dass nicht so sehr Aufmerksamkeitskriterien des Nachrichtenjournalismus, sondern die redaktionelle Meinung über die Dringlichkeit und Lösungsbedürftigkeit von Problemen die Themenauswahl der Kommentare bestimmen. Aufgrund des Mechanismus des Intermedia Agenda Setting kommt dabei den Kommentatoren von einigen wenigen Qualitätszeitungen mit aller Wahrscheinlichkeit eine besonders ausgeprägte Rolle zu. Mindestens für die USA konnte gezeigt werden, dass die Nachrichtenkommentare (und Experten) am Fernsehen (Page et al. 1987) und in der Presse (Dalton et al. 1998) einen starken Agenda-Setting-Effekt haben¹⁹.

Die Wirkung der Medienkommentare ist, so Neidhardt et al. (1998), besonders stark, wenn die Medien sich alle auf dieselben Themen *fokussieren* – Übereinstimmung der Themenagenda – und sich dabei übereinstimmend dieselbe Meinung vertreten – d.h. *Konsonanz bzw. Konsens* erzielen. Page et al. (1987) vermuten, dass Kommentare dann einen starken Effekt haben, wenn Präsidenten unpopulär sind, und dass sie u.U. als Substitute für angesehene Führungspersönlichkeiten dienen. Allgemeiner könnte man formulieren, dass Medienkommentare dann besonders relevant werden, wenn das Publi-

¹⁹ Für Deutschland steht ein Projekt von Neidhardt et al. (1998) zur Rolle von Pressekommentaren vor dem Abschluss.

kum wenig Vertrauen in die politischen Eliten hat. Gleichzeitig, so lässt sich vermuten, sind sie umso einflussreicher, je mehr Vertrauen das Publikum in die entsprechenden Medien hat. Ihre Wirkung hängt auch davon ab, in welchem Ausmaß sie für ihr Anliegen Unterstützung („sponsoring“) durch etablierte politische Akteure finden, welche es in die Verhandlungsarena einbringen (Gamson und Modigliani 1989: 5-9).

Schließlich und vor allem ist die Wirkung der Konsensmobilisierung durch die Medien umso größer, je mehr es ihnen gelingt, *Resonanz* beim Publikum zu erzielen (Gamson und Modigliani 1989: 5-9). Dazu verwenden sie die durch den „Framing-Ansatz“ beschriebenen Strategien²⁰: Sie versuchen, die bestehenden Vorstellungen und Meinungen des Publikums zu verstärken („frame amplification“) und mit ihrem eigenen Anliegen zu verknüpfen, indem sie die Ähnlichkeit zwischen den Publikumsvorstellungen und ihrer Interpretation hervorheben („frame bridging“) bzw. eine Verbindung mit verwandten bestehenden Vorstellungen des Publikums herstellen („frame extension“). Das Ausmaß, in welchem sie die Publikumsmeinung zu beeinflussen verstehen, dokumentieren die Medien ihrerseits mit Hilfe von Umfragen. Im Unterschied zu den Strategien der etablierten politischen Akteure werden hier die Antworten der Bürger aber öffentlich gemacht.

Mit der Durchführung von *Umfragen* und der Veröffentlichung ihrer Resultate übernehmen die Medien eine Kontroll- und Bewertungsfunktion bezüglich der Politik, welche über die Aufgabe ihrer Kommentierung und Interpretation hinausgeht. Dies geschieht heute routinemäßig. Mit den von ihnen in Auftrag gegebenen Umfragen, deren Ergebnisse als öffentliche Ereignisse inszeniert werden, setzen die Medien die etablierten politischen Akteure regelmäßig dem Druck des Publikums aus. Morris (1999) zieht dementsprechend den Schluss, dass ein gewählter politischer Akteur in den USA heute eine tägliche Mehrheit benötigt. Politische Akteure und die Medien ignorieren formelle Macht und orientieren sich ausschließlich an der Fähigkeit eines gewählten politischen Akteurs, aktuell über die Zustimmung der Bürger zu verfügen. Diese wird von den regelmäßig stattfindenden Umfragen der Medien gemessen. Jeder Tag, so Morris, ist Wahltag im modernen Amerika, und um regieren zu können, braucht ein gewählter politischer Akteur in den USA eine tägliche Mehrheit.

Mit Hilfe von Umfragen, die sie als Medienereignisse aufmachen, können die Medien aber auch gezielt *politische Tatsachen schaffen*. Ein Beispiel dafür bildet die Wahlkampagne zu den französischen Präsidentschaftswahlen 1995. In diesem Fall hatten die von den Medien publizierten Umfrageergebnisse wesentliche Auswirkungen auf das Wahlangebot (Maarek 1997): Erstens wurde Jacques Delors aufgrund seiner Popularität

²⁰ Vgl. dazu Snow und Benford (1988) und Snow et al. (1986) sowie Kliment (1998).

in frühen Umfragen zu einem Kandidaten der Linken, obwohl er dazu gar nicht bereit war. Er musste sich explizit von einem derartigen Ansinnen distanzieren (analoger Fall: Colin Powell in den USA). Zweitens verlor der offizielle Anwärter der Linken, Henry Emmanuelli, damaliger Generalsekretär der Sozialisten, die Unterstützung der Parteiaktivisten, weil die Umfragen ergaben, dass Lionel Jospin größere Wahlchancen haben würde als er. Schließlich zog sich der Kandidat der Radikalen, Jean-François Hory, frühzeitig zurück, nachdem ihm die Umfragen nur wenig Zustimmung eingeräumt hatten.

Schließlich können die Medien in bestimmten Fällen sogar soweit gehen, dass sie auch für konkrete Aktionen mobilisieren („motivational framing“)²¹. *Aktionsmobilisierung*, so lässt sich vermuten, ist zunächst vor allem eine Sache der Alternativ- oder Avantgardemedien, welche die Funktion von Kommunikationsforen der sozialen Bewegungen erfüllen, gleichzeitig aber auch als Bindeglied zwischen diesen Bewegungen und den etablierten Medien fungieren (Pfetsch 1986; Schmitt-Beck 1990). Unter bestimmten Bedingungen können aber auch die etablierten Medien zu Aktionen aufrufen, wie dies etwa beim weißen Marsch im Oktober 1996 in Belgien der Fall war: Ausgehend von diesem Fall generalisieren Walgrave und Manssens (2000: 235-7) die dazu notwendigen Bedingungen: Damit es zur Aktionsmobilisierung durch etablierte Medien kommt, bedarf es einer Krisensituation zu einem relativ einfachen, politisch neutralen, hoch emotionalen Sachthema, bei dem ein Konsens in der Bevölkerung besteht, verbunden gleichzeitig mit tiefem allgemeinem Misstrauen gegenüber der politischen Elite und großem Vertrauen in die Medien.

Außenseiter („bottom up“) Strategien

Diese Strategien sind den medienzentrierten Strategien sehr ähnlich. Sie unterscheiden sich von den eben skizzierten Strategien im Wesentlichen dadurch, dass die Initiative zur Mobilisierung der Öffentlichkeit nicht von den Medien, sondern von Außenseitern ausgeht, d.h. von Akteuren, die normalerweise keinen direkten Zugang zu den Verhandlungsarenen oder zu den etablierten Medien haben. Um sich Zugang zu verschaffen, stehen den Außenseitern grundsätzlich zwei Strategien zur Verfügung: „Protestpolitik“ und „Informationspolitik“: Bei „*Protestpolitik*“ geht es um die Mobilisierung für Protestereignisse. „*Informationspolitik*“ beinhaltet das Sammeln von glaubwürdigen Informationen und deren Einspeisung an strategisch sorgfältig ausgewählten Orten (Keck und Sikkink 1998: 228). In der Anfangsphase stellt für einen Außenseiter Protestpolitik, d.h. die Aufführung von „Protestereignissen“, insofern die zentrale Strategie

²¹ Zur Unterscheidung zwischen Konsensus- und Akteurmobilisierung siehe Klandermans (1984: 586-587).

dar, als er überhaupt einmal Aufmerksamkeit für sein Anliegen schaffen muss. In der Praxis gilt es zu beachten, dass der Übergang von Außenseitern zu etablierten „Insidern“ oft fließend ist. Wie McCarthy et al. (1996: 305) und Gais und Walker (1991) betont haben, spielen organisationelle Ressourcen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle: Je mehr Ressourcen dieser Art eine Bewegungsorganisation hat, umso häufiger wird sie Taktiken von „Insidern“ (wie Lobbying, Prozessieren oder Beteiligung an Wahlen) verwenden. Umgekehrt kann es auch vorkommen, dass etablierte politische Akteure die Initiative zur Organisation von „Protestereignissen“ ergreifen.

Manchmal richtet sich die Aktion von Außenseitern direkt an ihre Gegner – etwa bei einem Streik – und sie suchen nicht den Umweg über die Öffentlichkeit. Sehr häufig geht es ihnen aber darum, Öffentlichkeit herzustellen, d.h. die Aufmerksamkeit der Medien für ein spezifisches Thema zu mobilisieren. Die Medienberichterstattung über die Protestereignisse soll eine öffentliche Debatte auslösen und die Stellung von Minderheitsakteuren in dem betroffenen Politikbereich stärken (Gamson 1988: 228; Gamson et al. 1992: 383; Hamdan 2000: 72). Indem Protest *kontroverse Debatten* schafft, wo bisher keine waren, öffnet er Sprechern der Bewegung und verbündeten Sponsoren Zugang und Legitimation bei den Journalisten (Gamson und Meyer 1996: 288). Indirekt schafft Protest immer auch politische Gelegenheiten für etablierte politische Akteure, sowohl im negativen Sinne, wenn sie ihn zum Anlass von Repression nehmen, als auch im positiven Sinne, wenn sich Elitenakteure an seine Spitze stellen (Tarrow 1994: 98). Ziel der Herstellung von Öffentlichkeit ist es letztlich, die politische Elite zu spalten und Opposition innerhalb der Elite zu verstärken (Wolfsfeld 1997: 27). Protest, so Tarrow, hat am ehesten Erfolg, wenn es den Herausforderern gelingt, Anreize zur Förderung der Ziele und Karrieren etablierter politischer Akteure zu schaffen.

Protestpolitik und Informationspolitik stützen sich gegenseitig. Einerseits verschafft Protest der Informationspolitik der Bewegung erst eine Chance: Wenn eine Bewegung eine gewisse öffentliche Sichtbarkeit erworben hat, kann sie die „Informationsstrategie“ erfolgreich einsetzen. Meyer und Tarrow (1998: 18) heben hervor, dass heutzutage die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für die „Informationsstrategie“ weniger restriktiv sind und dass es schon relativ wenig entwickelten Organisationen möglich ist, eine effiziente Informationsstrategie zu verfolgen. Angesichts der Faszination, die für die Medien von Kontroversen und Konflikten ausgeht, bildet die Bereitstellung von kontroversen Informationen zu einem gegebenen Thema zusätzlich zur Mobilisierung eine vielversprechende Strategie²². Umgekehrt setzt effizienter Protest auch eine glaubwürdige Informationspolitik voraus. So führt etwa Greenpeace vor jeder Protest-

²² Baumgartner and Jones (1993: 118): „(b)esides spectacular events that obviously attract media attention, conflict among specialists also does“.

kampagne sorgfältige Recherchen durch, trägt das nötige Fachwissen zusammen und sucht Alternativlösungen. Die Hintergrundinformationen werden dann im Laufe der Kampagne auch Journalisten angeboten (Hamdan 2000: 71).

Um die Aufmerksamkeit der Medien zu gewinnen, müssen die Herausforderer in der Lage sein, Ereignisse mit einem gewissen *Nachrichtenwert* zu produzieren. Der Nachrichtenwert eines Protestereignisses hängt dabei in erster Linie von der Neuigkeit des Ereignisses (seinem Überraschungseffekt), von der Zahl der Beteiligten und vom Grad ihrer Militanz ab (Rochon 1990: 108; Koopmans 1995: 149ff.)²³. Darüber hinaus spielt auch die Einbettung des Protests in den allgemeineren politischen *Aufmerksamkeitszyklus* eine zentrale Rolle. So haben McCarthy et al. (1996: 494) anhand ihrer Analyse von Demonstrationen in Washington D.C. gezeigt, dass zusätzlich zur Größe der Demonstrationen auch das „timing“ („being in the right place at the right time in a media attention cycle“) für die Berichterstattung über das Ereignis entscheidend ist²⁴. Dies bedeutet, dass Höhepunkte in Medienaufmerksamkeits-Zyklen „Opportunitätsfenster“ für Außenseiter darstellen, die es ihnen erlauben, in die Medien zu kommen. Die Eskalation der Berichterstattung zum Golfkrieg 1991 hatte etwa zur Folge, dass schon kleinere Demonstrationen die Aufmerksamkeit der Medien gewannen. Der Aufmerksamkeitszyklus der Medien kann Proteste überhaupt erst auslösen, wie Koopmans (1996) in seiner Studie zur Frage der politischen Flüchtlinge in Deutschland zeigen konnte.

Medienaufmerksamkeit genügt aber nicht. Herausforderer müssen auch zustimmende *Resonanz* in den Medien finden. Wolfsfelds (1997: 45ff.) „Resonanzprinzip“ formuliert es allgemein: Herausforderer, die es schaffen, Ereignisse zu produzieren, welche in der professionellen und politischen Kultur von wichtigen Nachrichtenmedien Resonanz erzielen, können mit mächtigeren Gegnern konkurrieren. Die Schwierigkeit für soziale Bewegungen ergibt sich in diesem Zusammenhang daraus, dass die Faktoren, welche ihnen Zugang zu den Medien verschaffen, nicht unbedingt zu ihrer Glaubwürdigkeit und damit zu öffentlicher Zustimmung beitragen. Um Aufmerksamkeit der Medien für Protestereignisse zu gewinnen, sind sie in der Regel gezwungen, ihre Botschaft auf kräftige Bilder und bündige Symbole zu reduzieren. Die Dramatisierung ihres Anliegen in den Protestereignissen führt zwangsläufig zu einer Verkürzung der Botschaft, analog zu den „sound bites“ der politikzentrierten Strategien. Im Gegensatz zu den Erwartungen von Habermas (1992) ergibt sich somit, dass die Argumentation der Außen-

²³ Koopmans weist im übrigen daraufhin, dass diese drei Faktoren genau den drei hauptsächlichen Proteststrategien sozialer Bewegungen entsprechen: Demonstrativer Protest zielt vor allem auf die Mobilisierung einer großen Zahl von Beteiligten; konfrontative, direkte Aktionen (ziviler Ungehorsam) bauen auf Überraschungseffekte und gewalttätige Aktionen auf Militanz.

²⁴ Vgl. auch Hocke (2001).

seiter nicht durch ein besonders hohes Niveau an Rationalität gekennzeichnet ist. So haben Gerhards u.a. (1998: 149ff.) anhand ihrer Analyse der deutschen Abtreibungsdebatte gezeigt, dass die Außenseiter „spezialisiert in Einseitigkeit“ sind.

Gegenstrategien der etablierten politischen Akteure

Auf die Herausforderung durch medien- und außenseiterzentrierte Strategien antworten die etablierten politischen Akteure mit Gegenstrategien, die in erster Linie darauf zielen, Akteure und Themen von der öffentlichen Agenda zu verdrängen. Bei den entsprechenden Techniken symbolischer Politik (Sarcinelli 1989) lassen sich themenzentrierte von akteurzentrierten Strategien unterscheiden. Zu den *themenzentrierten Strategien* zählen die Problemverschiebung durch Dethematisierung von Sachfragen, die Verlagerung der Debatte auf Nebenschauplätze und die Hochstilisierung von Sachkonflikten zu Prinzipienkonflikten. Etablierte Akteure reagieren auf die skizzierten Strategien der Medien und Außenseiter dadurch, dass sie in der öffentlichen Arena heiße Sachthemen zu vermeiden suchen und „Kampagnenthemen“ fabrizieren, die von den eigentlich umstrittenen Themen ablenken, relevante Differenzen zwischen den Akteuren minimieren bzw. die Tatsache verschleiern, dass es zwischen ihnen keine wirklichen Differenzen gibt. Die Frage des Gefangenenerlaubs im Präsidentschaftswahlkampf zwischen Bush und Dukakis 1988 illustriert diese Strategie. Die Studie zu den amerikanischen Senatswahlkämpfen von Fridkin Kahn und Kenney (1999) bestätigt dieses Beispiel auf systematische Weise: Es zeigt sich, dass die Kandidaten für den amerikanischen Senat ganz allgemein Debatten über politische Sachthemen vermeiden. Nur ein Drittel ihrer Werbung dreht sich überhaupt um Sachthemen, und selbst in diesem Drittel erwähnen sie ihre Position nur in der Hälfte der Fälle und zudem behandeln sie nur in seltenen Fällen wirklich kontroverse Themen²⁵.

Solche Strategien sind aber nicht auf Wahlkämpfe beschränkt. Für die Dethematisierung von Sachfragen werden neben dem Grundrepertoire („stone walling“, „half-answering“, „not-remembering“ sowie tropfenweise bzw. lawinenartige Offenlegung) gezieltere Strategien verwendet, welche ungeliebten Blättern die Exklusivgeschichte vermiesen und den Effekt ihrer Recherchen verwässern sollen. Neben Einschüchterungen und Beschwerden bei Vorgesetzten kann es auch zu gezielten Diskreditierungen einzelner Investigativjournalisten kommen (Esser 2000: 22).

²⁵ Morris (1999: 193) verweist auf eine überraschende Variante der Dethematisierungsstrategie: Er geht davon aus, dass die Schlacht um die Kontrolle eines Wahlkampfs die Schlacht um ein Thema gegen ein anderes um Aufmerksamkeit ist. Zur Dethematisierung des gegnerischen Themas schlägt er vor, den Gegner dadurch zu entwaffnen, dass man ihm zustimmt: „Agreement and praise are two of the most devastating weapons in any politician’s arsenal. Only when an issue is joined by an opposing point of view does it become fodder for a campaign. When both sides agree, the issue becomes a sideshow, no matter how seminal it may be to the belief structure of one of the two opposing camps.”

Zu den Techniken symbolischer Politik zählen auch *akteurzentrierte Strategien*, vor allem die Personalisierung und die negative Thematisierung („negative campaigning“) der politischen Gegner. Hier ist von Interesse, dass mit einer *Personalisierung* von politischen Fragen die Aufmerksamkeit von der materiellen Politik, bzw. umgekehrt mit der Fokussierung auf ein Sachthema von personellen Fragen (etwa Personalproblemen in der Regierungskoalition) abgelenkt werden kann. Pfetsch (1993: 100) legt nahe, dass die Personalisierung die Kommunikationsziele der politischen Akteure u.U. auch gefährdet, weil sie nämlich den medienspezifischen Auswahlkriterien entgegenkommt. Eine offensive Strategie der etablierten politischen Akteure über ein Sachthema muss so ausgerichtet sein, dass sie eine Eigendynamik, d.h. eine medienzentrierte Steuerung, verhindert. Was die *negative Thematisierung* betrifft, so hat Kepplinger (1998: 186ff.) für die Bundesrepublik Deutschland einen Trend zu negativen Aussagen über Politiker in den Medien festgestellt, der alle Eigenschaftskomplexe der politischen Akteure umfasst, besonders aber ihre persönliche Integrität und Kompetenz. Die Politiker erscheinen immer eindeutiger als Personen, die aus den verschiedensten Gründen kein Vertrauen verdienen. Die Urheber von negativen Aussagen über Politiker waren mehrheitlich Politiker selbst. Das immer negativere Erscheinungsbild der deutschen Politiker resultierte demnach aus dem Umgangston unter Politikern sowie aus den schwierigen Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten. Kepplinger führt die Bevorzugung negativer Aussagen neben einer themenbedingten Verschärfung der Auseinandersetzungen vor allem auf zwei Aspekte zurück, die direkt mit der Rolle der Medien und den von den politischen Akteuren verwendeten Gegenstrategien zu tun haben: Zum einen finden negative Informationen eine stärkere Beachtung unter den Journalisten. Zum anderen aber erzielen negative Aussagen auch beim Publikum aus verschiedenen Gründen höhere Aufmerksamkeit: Sie wecken mehr Interesse aufgrund ihrer Warnfunktion; sie sind in Konflikten glaubhafter als positive Informationen über den eigenen Standpunkt, weil sie nicht im Verdacht stehen, die Sachverhalte zu beschönigen; sie wirken sich stärker auf Entscheidungen aus als positive Informationen, weil fast alle Menschen tiefsitzende Schadensaversionen haben; sie werden besser erinnert als positive Informationen und setzen sich langfristig in Konkurrenz zu ihnen durch.

Die zunehmende Berichterstattung über *Skandale* hat aber mit aller Wahrscheinlichkeit einen inflationären Effekt: Sie wertet die mögliche Wirkung dieser Art von Berichterstattung zunehmend ab. Zwar zeigen die Untersuchungen von Page und Shapiro (1992), dass Berichte über Korruption und Fehlverhalten von Politikern zu den wenigen Ereignissen gehören, welche die öffentliche Meinung abrupt und nachhaltig verändern. Auch die Ergebnisse von Pharr (2000: 195ff.) deuten für Japan einen engen Zusammenhang zwischen Berichterstattung über Fehlverhalten von Politikern und Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik an. Interessant ist in diesem Zusammenhang aber,

dass Morris (1999) von negativen Kommunikationsstrategien abrät. Der Schlüssel zum Gewinn einer Wahlkampagne ist seiner Ansicht nach eine positive Botschaft, welche es erlaubt, die Botschaft des Gegners zu überflügeln. Seiner Ansicht nach sind die Amerikaner der Skandale überdrüssig (S. 43). Wenn Skandale auch die Auflagen von Zeitungen und die Einschaltquoten von Fernsehsendungen erhöhen, so ist ihre Wirkung auf die Wähler heute relativ gering. In ähnlichem Sinne zieht Zaller (1998) als Lehre aus dem Lewinsky-Skandal, dass die Wähler im Wesentlichen auf den positiven Inhalt der Politik und weniger auf deren Skandalisierung reagieren.

Politische Akteure reagieren darauf, indem sie noch sophistizierter mit den Medien umzugehen lernen, indem sie Wege finden, um das Publikum unter Umgehung der Journalisten via die Medien direkt zu erreichen (Swanson und Mancini 1996: 252): eine Möglichkeit dazu ist „the news news“ – populäre Interviewprogramme und die Benutzung unorthodoxer Kanäle wie das Auftreten in Musik-Kabelfernsehkanälen. Eine andere Möglichkeit besteht im politischen Marketing – der bezahlten politischen Werbung. Morris (1999: 206f.) ist der Ansicht, dass die Information dieser Art von Werbung von den Bürgern geschätzt wird: Die Bürger misstrauen sowohl den Journalisten als auch der Werbung, aber sie benutzen beide Quellen, um den Bias der jeweiligen anderen zu kontrollieren. Seiner Ansicht nach ist die Verwendung von Werbung, d.h. von bezahlten Medien, der beste Weg, um sich positive Berichterstattung zu sichern: Sie erlaubt es, das Publikum zu beeinflussen, welches dann seinerseits die Medienberichterstattung beeinflussen wird, da sich die Medien daran zu orientieren haben, was das Publikum hören und sehen will²⁶. Eine letzte Möglichkeit zur Umgehung der Medien: politische Kommunikation via Internet.

Kontextbedingungen: der themenspezifische Kontext

Alle Studien, welche bislang versuchten, die Rolle der öffentlichen Arena im politischen Entscheidungsprozess auf systematische Weise zu analysieren, gingen von bestimmten politischen Entscheidungsprozessen bzw. Problembereichen aus: So ging es etwa bei Burstein (1985) um die Frage der Chancengleichheit für Schwarze in den USA (Equal Employment Opportunity), bei Pfetsch (1993) um ein Umweltthema (Sondermüllverbrennung) und ein Kulturthema (Theaterfinanzen), bei Gerhards et al. (1998) um die Frage der Abtreibung und bei Koopmans und Statham (1999) um Immigrations-

²⁶ Newton (2000) ist wesentlich weniger optimistisch in Bezug auf den Erfolg dieser Art des politischen Marketings: Obwohl Margaret Thatcher in Großbritannien den riesigen Vorteil hatte, dass sie es mit einer nationalen Presse zu tun hatte, die sie und ihre Politik mit großem Nachdruck unterstützte, und obwohl sie einen äußerst effektiven Pressesprecher an ihrer Seite hatte, der über enorme Macht und Ressourcen (1989/90 war die Regierung nach Unilever der zweitgrößte Werbekunde des Landes) verfügte, erreichte sie mit ihren PR-Kampagnen erstaunlich wenig.

fragen. Burstein (1998) gibt einen Überblick über 20 seit 1980 publizierte Studien zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Politik in bestimmten Themenbereichen. Ich gehe mit diesen Autoren davon aus, dass die themenspezifische Dynamik eines politischen Entscheidungsprozesses für die öffentliche Debatte zentral ist und dass man diese nur anhand konkreter Einzelfälle analysieren kann. Damit kommt allerdings der Auswahl der Fälle eine große Bedeutung zu, und die Frage stellt sich, wie man sie systematisch gestalten kann. Die folgenden Überlegungen sollen dazu dienen, den Auswahlprozess zu systematisieren. Diese Überlegungen gehen davon aus, dass die intrinsischen Eigenschaften der verschiedenen politischen Themen und Problembereiche kaum erklären können, wieso ein bestimmtes Thema zum Gegenstand der öffentlichen Agenda wird und ein anderes nicht (Garraud 1990: 23). Wir können die Themen aber aufgrund der zu einem gegebenen Zeitpunkt existierenden *themenspezifischen politischen Konfigurationen* systematisch voneinander unterscheiden und damit die Bedingungen, welche die themenspezifische Agendabildung erleichtern bzw. wahrscheinlicher machen, näher bestimmen.

In Bezug auf die zu einem gegebenen Zeitpunkt bestehende themenspezifische Konfiguration sind insbesondere drei Aspekte in unserem Zusammenhang von Bedeutung:

- der Konfliktgrad unter den etablierten politischen Akteuren,
- die Präsenz mobilisierender Außenseiter/Medien,
- die Bedeutung („salience“, „priority“), welche das Publikum dem Thema beimisst.

Drei Dimensionen zur Klassifikation von Themen

Aufgrund des themenspezifischen Konfliktgrads unter den etablierten Akteuren der politischen Elite können wir zunächst zwischen „*konsensuellen Themen*“ („mainstream issues“) und „*polarisierten Themen*“ („polarized issues“) unterscheiden. Bei konsensuellen Themen besteht in der themenspezifischen Elite weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der zu verfolgenden Ziele und der dazu einzusetzenden Mittel, während die Elite bei polarisierten Themen gespalten ist. Diese Unterscheidung wurde von Zaller (1992: 97-117) zur Untersuchung der Beeinflussung der Publikumsmeinung durch die politische Kommunikation der Eliten fruchtbar gemacht. Im politischen Prozessansatz zu den sozialen Bewegungen bildet der Aspekt der Einigkeit bzw. Gespaltenheit der politischen Elite ein zentrales Element der „politischen Möglichkeitsstruktur“ (vgl. McAdam 1982; Tarrow 1994; Kriesi et al. 1995). Die Unterscheidung zwischen kon-

sensuellen und polarisierenden Themen erinnert im Übrigen auch an die traditionelle Unterscheidung zwischen „valence issues“ und „position issues“ (Stokes 1963)²⁷.

Es gilt zu beachten, dass der Grad des Elitenkonsensus in einem gegebenen Politik- bzw. Themenbereich nicht konstant ist, sondern je nach Stand des bereichsspezifischen politischen Prozesses innerhalb eines bestimmten Landes und von Land zu Land variiert. Mit Baumgartner und Jones (1993) können wir den politischen Prozess als ein „interpunktirtes Gleichgewicht“ („*punctuated equilibrium*“) konzeptualisieren: Lange Perioden von stabiler und inkrementeller („normaler“) Politik unter der Führung einer dominanten Koalition – einer Koalition mit einem Politikmonopol im entsprechenden Politikbereich – werden unterbrochen durch kürzere Perioden schnellen („revolutionären“ oder auch „reformerischen“) Wandels. Während in Zeiten „normaler Politik“ ein weitgehender Konsens in einem Politikbereich besteht, wird dieser Konsens in den Umbruchs- bzw. Krisenperioden schnellen Wandels in Bezug auf grundsätzliche Parameter der bereichsspezifischen Politik in Frage gestellt. Die dominante Koalition verliert ihr Politikmonopol, sie wird herausgefordert durch die bisherige Minderheit bzw. sich neu formierende politische Akteure. Die etablierten politischen Akteure spalten sich, die Debatte wird kontrovers, das Thema polarisiert. Angesichts der allgemein zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Arena werden politische Akteure auch in Zeiten „normaler“ Politik an die Öffentlichkeit gelangen, um ihre Position im Verhandlungsprozess zu verstärken. Selbst in Zeiten „normaler“ Politik, so können wir annehmen, verstärken sich die öffentlichkeitsorientierten Aktivitäten der etablierten politischen Akteure²⁸. In Umbruchs- und Krisensituationen ergeben sich jedoch für alle Lager der gespaltenen Elite zusätzliche Anreize, um zur Verstärkung der eigenen Position an die Öffentlichkeit zu gelangen²⁹. In solchen Situationen definieren die verschiedenen Lager der politischen Elite die Alternativen einer Politikreform für das Publikum und liefern ihm die Argumente zur Unterstützung der jeweiligen Positionen.

²⁷ Charakteristisch für „position issues“ ist, dass es einen Satz von themenspezifischen Alternativen gibt, die von unterschiedlichen Akteuren vertreten und von unterschiedlichen Gruppen der Bevölkerung unterstützt werden. Valence issues kennzeichnet dagegen ein konsensuelles Ziel, bei dem sich nur noch die Frage stellt, welche politischen Akteure dieses am ehesten gewährleisten können.

²⁸ So hat etwa Keppinger (1998: 154) nachgewiesen, dass seit Beginn der sechziger Jahre die Zahl der mündlichen und schriftlichen Anfragen, mit Beginn der achtziger Jahre auch die Zahl der öffentlichen Anhörungen und der aktuellen Stunden im deutschen Bundestag erheblich angestiegen ist, während die Zahl der Plenarsitzungen und die Zahl der eingebrachten und verabschiedeten Gesetze nahezu gleich oder leicht rückläufig war. Zugenommen hat mit anderen Worten nicht die Parlamentstätigkeit insgesamt, sondern ausschließlich die Aktivität, die auf die Medien bzw. das von ihnen erreichte Publikum zielt.

²⁹ McQuail (1994: 332f.) vermutet, dass die Medien generell in Krisenzeiten an Bedeutung gewinnen. Neumann (1990) führt eine Issue-Typologie ein, die auf der Art der Krisensituation basiert. Diese Typologie wird hier jedoch nicht weiterverfolgt, weil die unterschiedenen Typen sich hinsichtlich der uns interessierenden Zusammenhänge nicht systematisch voneinander unterscheiden.

Wenn sie auch von einem etwas anderen Modell des politischen Prozesses ausgehen, so vermuten auch Jarren et al. (1993 : 25), dass die Medien (und damit die öffentliche Arena, so möchte ich hinzufügen) im politischen Entscheidungsprozess („policy cycle“) vor allem in der Phase der Problemartikulation bzw. Thematisierung eine Rolle spielen, während in den darauf folgenden Phasen der Politikformulierung (Gesetzgebung), Politikdurchführung (Implementation) und Politikauswertung (Evaluation) andere Formen der Kommunikation (Politikberatung bzw. organisationsinterne Kommunikationsprozesse) verstärkt zum Zuge kämen³⁰.

Politische Themenbereiche unterscheiden sich zweitens auch hinsichtlich der Präsenz von mobilisierungsfähigen Außenseitern bzw. von mobilisierungsbereiten Medien. Wie wir gesehen haben, sind die medienzentrierten Strategien den Außenseiterstrategien sehr ähnlich. Es gibt Themenbereiche, wie etwa der Bereich des Umweltschutzes, wo aufgrund vergangener Mobilisierungsanstrengungen starke Außenseiter existieren, welche über die zur Protestpolitik nötige Infrastruktur verfügen, während es in anderen Bereichen keine derartigen Außenseiter gibt. Analog gibt es Themenbereiche, in denen die Medien ein starkes Eigeninteresse an der Mobilisierung der Öffentlichkeit haben – zu denken ist insbesondere an politische Skandale, während dies in anderen Themenbereichen nicht der Fall ist. Die entsprechenden Bereiche lassen sich allerdings nicht generell über alle Länder hinweg bezeichnen, da die Situation je nach Kontextbedingungen von Land zu Land variiert. So ist selbst ein im allgemeinen starker Außenseiter wie die Umweltschutzbewegung in einem Land wie Frankreich relativ schwach (Kriesi et al. 1995). Ob es zu einem gegebenen Zeitpunkt in einem bestimmten Themenbereich tatsächlich zu einer Mobilisierung durch Außenseiter bzw. durch die Medien kommt, hängt im weiteren nicht nur von ihrer infrastrukturellen Stärke bzw. von ihrem Eigeninteresse ab, sondern auch von der konkreten Opportunitäts- und Bedrohungslage („opportunity/threat“) im entsprechenden Themenbereich. Diese ist ihrerseits wieder eine Funktion der verschiedenen Aspekte der politischen Möglichkeitsstrukturen (vgl. Kitschelt 1986; Kriesi et al. 1995; McAdam 1982; McAdam et al. 1996; Tarrow 1994) sowie exogener, themenspezifischer Faktoren. Zu letzteren gehören insbesondere „suddenly imposed grievances“ (Walsh und Warland 1983) oder, allgemeiner, *katalytische Ereignisse*, welche ein bestimmtes Thema dramatisieren und ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit rücken. Beispiele dafür sind etwa Unfälle in Atomkraftwerken wie in Three Mile Island oder in Tschernobyl, drastische Ölpreiserhöhungen durch Produzentenländer wie in den frühen siebziger Jahren oder im Sommer 2000, Kriegausbrüche wie jener des Golfkriegs im Januar 1991 oder politische Morde wie die an Joaquin Chamorro in Nicaragua oder an Benigno Aquino 1983 auf den Philippinen.

³⁰ Zum Policy-Zyklus vgl. Windhoff-Héritier (1987: 64-114), zur zyklusspezifischen Wirkung der Medien vgl. Linsky (1986: 137-40).

Wenn ein mobilisierungsfähiger Außenseiter in einem Themenbereich existiert, in welchem ein derartiges katalytisches Ereignis stattfindet, dann wird er dieses mit aller Wahrscheinlichkeit zur Mobilisierung ausnützen. Existiert aber kein solcher Akteur in dem entsprechenden Themenbereich, so wird es nicht zu öffentlichkeitswirksamen Mobilisierungen kommen (vgl. Duyvendak und Koopmans 1995). Für die Medien bilden derartige katalytische Ereignisse in jedem Fall Anlass zu einer intensivierten Berichterstattung.

Politische Themenbereiche unterscheiden sich drittens nach der Bedeutung, welche ihnen das Publikum zumisst. In dieser Hinsicht können wir zwischen *prioritären und nicht prioritären Themen* unterscheiden. Die Priorität eines Themas im Publikum ist dabei sowohl eine Funktion realer Entwicklungen als auch vergangener Mobilisierungsanstrengungen. Was die realen Entwicklungen betrifft, so gibt es Themen, die unmittelbaren Erfahrungscharakter haben, d.h. von denen das Publikum direkt betroffen ist. Ein Beispiel dafür sind Preissteigerungen. Je zentraler die sich verteuernenden Produkte (z.B. Mieten, Benzin, Nahrungsmittel), desto größer ist dabei die Reichweite der Betroffenheit im Publikum. Themen mit großer Reichweite im Sinne der Betroffenheit werden als „obtrusive issues“ bezeichnet – d.h. als *Themen mit breiter Publikumsbetroffenheit*, welche zu unterscheiden sind von „unobtrusive issues“ – *Themen mit geringer Publikumsbetroffenheit* (vgl. Pfetsch 1993: 54; Zucker 1978; Erbring et al. 1980; Lang und Lang 1983). Für unseren Zusammenhang ist besonders wichtig, dass das Publikum umso stärker von themenspezifischen Medieninformationen abhängig ist, je weniger es direkte Erfahrungen mit dem entsprechenden Thema hat. So fand Zucker (1978), dass die Medien bei Themenbereichen mit geringem unmittelbarem Erfahrungsgehalt einen starken Agenda-Setting-Effekt hatten – eine intensive Medienberichterstattung ging dem Anstieg der Bedeutung des Themas im Publikum voraus, während dies bei Themenbereichen mit hohem Erfahrungsgehalt nicht der Fall war – hier nahmen beide Größen im Gleichschritt zu. Dies erklärt sich damit, dass für die letzteren beim Publikum kein Orientierungsbedarf besteht (McComb 1994: 8).

Als Folge der Medienberichterstattung über genuine Ereignisse und entsprechende Mobilisierungsanstrengungen interessierter politischer Akteure sind nun aber die themenspezifische Betroffenheit des Publikums und damit die Priorität, welche das Publikum einem Thema zumisst, nicht mehr ausschließlich auf die ursprünglichen Themeneigenschaften zurückzuführen. So werden aufgrund des beschriebenen Agenda-Setting-Effekts der Medien und aufgrund von Mobilisierungsanstrengungen politischer Akteure Themen prioritär, die keinen unmittelbaren Erfahrungsgehalt aufweisen. Dabei lassen sich mindestens zwei Themenkategorien unterscheiden, bei denen die Mobilisierungsanstrengungen von Außenseitern und Medien einen besonders großen Agenda-Setting-Effekt erzielen können. Zum einen handelt es sich dabei um die bereits im Abschnitt

über Gegenstrategien beschriebenen politischen Skandale, d.h. um das Thema politischen Fehlverhaltens, das vor allem Mobilisierungsanstrengungen der Medien auf den Plan ruft. Zum anderen handelt es sich um Themen, die sich auf Phänomene mit einem hohen Bedrohungspotential beziehen. Wenn bei derartigen Themenbereichen ein katalytisches Ereignis eintritt, welches das entsprechende Bedrohungspotential dramatisiert, kann die Medienberichterstattung einen starken Agenda-Setting-Effekt erzielen. Beispiele für solche Themen sind die Atomenergie, Gentechnologie, AIDS oder BSE. Bei diesen Themen, so können wir vermuten, wirken dieselben Mechanismen, wie bei politischen Skandalen: Hier wie dort wecken die Medien und gezielte Mobilisierungen besonders große Aufmerksamkeit, wegen ihrer Warnfunktion und weil fast alle Menschen tiefsitzende Schadensaversionen haben. Die öffentliche Aufmerksamkeit bei solchen Themen ist aber sehr konjunkturell bedingt: Sie erlahmt mit zunehmender zeitlicher Distanz zum dramatisierenden Ereignis, es sei denn, dieses Ereignis löse eine Umbruchs- und Reformphase im betroffenen Politikbereich aus bzw. es verstärke eine bereits im Gang befindliche themenspezifische Reformphase und die dadurch bedingte Aufmerksamkeit.

Themenspezifische Bedingungen für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung

Diese drei Dimensionen zur Kennzeichnung der Themen lassen sich nun kombinieren, um ihre Auswirkungen auf die Strategien zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung (und der Bevölkerungsmeinung) zu diskutieren³¹. Betrachten wir zunächst einmal nur die Kombination der beiden ersten Dimensionen (vgl. *Figur 2*). Bei einem *konsensuellen* Thema haben die etablierten Akteure kaum Veranlassung, spezielle Anstrengungen zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung zu unternehmen. Bei einem solchen Thema kommt es vor allem dann zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung, wenn ein Außenseiter bzw. Medien existieren, welche Möglichkeiten zur Mobilisierung haben – sei es aufgrund der speziellen Lage im entsprechenden Themenbereich (z.B. aufgrund exogener katalytischer Ereignisse), sei es aufgrund der allgemeinen strukturellen Offenheit des politischen Systems (z.B. aufgrund des Bestehens direkt-demokratischer Institutionen). Es lässt sich an dieser Stelle die Hypothese formulieren, dass katalytische Ereignisse *ceteris paribus* (d.h. u.a. bei gegebener Präsenz mobilisierungsfähiger Akteure) in relativ geschlossenen politischen Systemen (wie Frankreich) von größerer Bedeutung für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung sein werden als in relativ offenen politischen Systemen (wie der Schweiz). In geschlossenen Systemen bilden katalytische Ereignisse einmalige Möglichkeiten zur Überwindung des systembedingten Widerstands.

³¹ Der Einfachheit halber spreche ich im Folgenden nur von „öffentlicher Meinung“.

Figur 2: Themenspezifische Bedingungen zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung

	Mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien + Möglichkeit	Mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien, ohne Möglichkeit	Keine mobilisierungsfähigen Außenseiter/Medien
Konsensuelles Thema	A mobilisiert	Keine Mobilisierung	Keine Mobilisierung
Polarisiertes Thema	EA + A mobilisieren	-	EA mobilisieren

EA=etablierte Akteure, A=Außenseiter

Bei einem *polarisierten* politischen Thema mobilisieren dagegen insbesondere die etablierten politischen Akteure selbst, ob nun mobilisierungsfähige Außenseiter bzw. Medien existieren oder nicht. Gibt es solche Außenseiter oder Medien, so bildet die Spaltung der Elite für diese auf jeden Fall eine günstige Voraussetzung zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung, denn sie bietet ihnen die Möglichkeit, das Lager in der politischen Elite zu verstärken, das ihrer eigenen Position am nächsten steht. Die öffentlichkeitswirksame Mobilisierung eines starken Außenseiters bzw. der Medien bildet umgekehrt für das durch sie verstärkte Lager in der politischen Elite eine günstige Möglichkeit, indem sie ein Fenster für die Durchsetzung von Reformen öffnet³².

Jede der bereits unterschiedenen Kombinationen kann nun zusätzlich aufgrund der Unterscheidung zwischen prioritären und nicht prioritären Themen weiter differenziert werden. Diese Unterscheidung ist vor allem hinsichtlich des Ziels der beteiligten Akteure relevant. Bei *nicht prioritären Themen* geht es in erster Linie darum, die *Aufmerksamkeit* des Publikums für die betreffenden Themen zu wecken, während sich die Mobilisierung der öffentlichen Meinung bei *prioritären Themen* in erster Linie um die *Zustimmung* des Publikums dreht. Bei nicht prioritären Themen können etablierte politische Akteure, Außenseiter und Medien den politischen Prozess indirekt dadurch beeinflussen, dass sie die Aufmerksamkeit des Publikums auf diese Themen lenken. Wie Burstein (1999: 15f.) argumentiert, handelt es sich dabei aber um eine problematische Strategie. Sie funktioniert gemäß seiner „*saliency*“ *Hypothese* nur dann, wenn das Publikum Präferenzen hat, welche nicht der aktuellen Politik entsprechen. Das Ziel der Mobilisierung der öffentlichen Meinung besteht dann darin, diese Diskrepanz aufzuzeigen und damit entweder den unter den etablierten Akteuren bestehenden Konsens zu brechen oder das reformorientierte Lager zu verstärken. Bursteins (1985) Studie zur Chancengleichheit im Beruf (Equal employment opportunity) hat gezeigt, dass die amerikanische Bürgerrechtsbewegung zwar weder auf die Gesetzgebung noch auf die öf-

³² So insistiert etwa Tarrow (1998: 49f.), dass grosse Protestwellen wie der französische Mai 68 nicht nur die Vorteile einer bestehenden politischen Möglichkeitsstruktur ausnützen, sondern selbst zu wichtigen Komponenten dieser Struktur werden und damit ein Fenster für Reformen öffnen.

fentliche Meinung direkt Einfluss hatte, dass sie aber, vor allem dank der durch sie provozierten repressiven Reaktion im Süden, die Aufmerksamkeit der (ihrem Anliegen allgemein positiv gesinnten) Öffentlichkeit auf ihr Anliegen zu ziehen vermochte. Damit hat sie indirekt den amerikanischen Kongress zur raschen Durchsetzung des Civil Rights Acts von 1964 veranlasst.

Ist ein Thema bereits prioritär, so kann die Mobilisierung der öffentlichen Meinung dadurch Einfluss nehmen, dass sie den Druck auf die am politischen Prozess direkt beteiligten Akteure erhöht. Dies kann auf zweierlei Weise geschehen: entweder, indem die Aufmerksamkeit der etablierten Akteure auf die öffentliche Meinung zur entsprechenden Thematik gelenkt wird, oder, indem die öffentliche Meinung selbst beeinflusst wird. Auch in diesem Fall kann eine Diskrepanz zwischen der aktuellen Politik und der öffentlichen Meinung bestehen. Ist eine solche Diskrepanz gegeben, können Außenseiter/Medien die am politischen Prozess beteiligten Akteure dadurch beeinflussen, dass sie auf die Diskrepanz aufmerksam machen, d.h. dass sie die etablierten Akteure mit neuen Informationen über die Präferenzen des Publikums versorgen. Gemäß Bursteins (1999: 12) *Informationshypothese* ist ihr Einfluss umso größer, je mehr neue Informationen sie einbringen und je glaubwürdiger sie selbst sind. Im Zeitalter gezielter Meinungsumfragen können wir davon ausgehen, dass die etablierten politischen Akteure über die Bevölkerungsmeinung gut informiert sind. Dennoch kann es sein, dass sie die Meinungen bestimmter Bevölkerungssegmente, insbesondere intensiver Minderheiten³³, die für die themenspezifische Politik besonders wichtig sind, nicht hinreichend kennen bzw. nicht hinreichend ernst nehmen. Ein Beispiel dieser Art wäre etwa die Landwirtschaftspolitik, in der die Bauern selbst vermehrt zu Außenseitern werden und in zunehmendem Maße via direkte Aktionen in der Öffentlichkeit lautstark und glaubhaft auf ihre Anliegen aufmerksam machen. Außenseiter, etablierte Akteure und Medien können schließlich auch versuchen, die Präferenzen des Publikums selbst in der Weise zu beeinflussen, dass es ihrer eigenen Position vermehrt zustimmt. Gemäß Burnsteins (1999: 14) „*public preference*“ *Hypothese* ist der Einfluss eines Akteurs auf den Gesetzgebungsprozess umso größer, je mehr es ihm gelingt, die Präferenzen des Publikums zu formen.

Zusammenfassung zum themenspezifischen Kontext

Aufgrund der hier getroffenen Unterscheidungen ergeben sich insgesamt acht unterschiedliche Themenkategorien: Die in *Figur 2* dargestellten fünf Kategorien werden durch Zusammenfassung der beiden Fälle, bei denen es nicht zu Mobilisierungen kommt, reduziert auf vier, und für jede dieser vier Kategorien gibt es je prioritäre und

³³ Zum Konzept der „intensiven Minderheit“ vgl. Dahl (1970).

nicht prioritäre Themen. *Figur 3* präsentiert die Liste der acht Kategorien, jeweils illustriert anhand von einem oder mehreren Beispielen. Zu den Beispielen sind drei Vorbehalte anzubringen: Erstens sind die Beispiele nicht für alle Länder in gleicher Weise typisch. Zweitens sind auch in einem gegebenen Land die Beispiele stark vom betrachteten Zeitpunkt abhängig. So war etwa die Atomenergie noch in den sechziger Jahren allenthalben ein mehr oder weniger konsensuelles Thema, ohne Außenseitermobilisierungen und von geringer Priorität. Gegen Ende der sechziger/zu Beginn der siebziger Jahre kam es zu den ersten Mobilisierungen, welche den Elitekonsens durchbrachen. Auf dem Höhepunkt des Atomenergiekonflikts in den späten siebziger/frühen achtziger Jahren wurde das Thema auch prioritär für das Publikum, verschwand dann aber mit dem Erlahmen des Konflikts zunehmend von der Agenda. Heute ist das Thema nach wie vor polarisiert und es gibt noch stets mobilisierende Außenseiter, welche sich insbesondere gegen die Transporte von Atommüll wenden, aber prioritär ist das Thema nicht mehr. Drittens schließlich ist das Abstraktionsniveau der Themenformulierung entscheidend: Sprechen wir von Energiepolitik, Atomenergie oder von Atommüllagerung? Je spezifischer das Thema formuliert wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Polarisierung: Auch wenn man sich in der politischen Elite über die allgemeinen Ziele einig ist, so versucht man diese doch oft mit unterschiedlichen Mitteln zu erreichen. So gibt es denn im selben Politikbereich konkrete Themen, die unterschiedlich konfiguriert sind in Bezug auf die uns hier interessierende Fragestellung. Um beim Beispiel der Energiepolitik zu bleiben: Die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes ist wie die Atomenergie ein polarisiertes Thema aus diesem Politikbereich, bei dem aber im Gegensatz zur Atomenergie keine Außenseitermobilisierungen stattfinden.

In *Figur 3* sind die Themenkategorien entsprechend ihren Folgen für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung angeordnet: Die Spannweite reicht von Themen, bei denen die Mobilisierung der öffentlichen Meinung kaum eine Rolle spielen dürfte – konsensuelle Themen, ohne mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien, die für das Publikum keine Priorität besitzen, bis zu Themen, bei denen die Mobilisierung der öffentlichen Meinung mit aller Wahrscheinlichkeit eine große Rolle spielt – polarisierte Themen, mit mobilisierungsfähigen Außenseitern/Medien, die für das Publikum prioritär sind.

Figur 3: Themenkategorien mit illustrativen Beispielen

Konsensuelle Themen

- *ohne mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien bzw. ohne Mobilisierungsgemeinschaft*
 - (1) *nicht prioritär*: Kulturpolitik, Rechtspolitik (z.B. Datenschutz), Familienpolitik, Geld- und Währungspolitik, Umweltpolitik (z.B. Gewässerschutz)
 - (2) *prioritär*: Rechtspolitik (z.B. Kriminalitätsbekämpfung/-prävention)
- *mit mobilisierungsfähigen Außenseitern/Medien + Mobilisierungsgemeinschaft*
 - (3) *nicht prioritär*: Forschungspolitik (z.B. Gentechnologie-Umweltschutzbewegung)
 - (3) *prioritär*: Außen- und Sicherheitspolitik (z.B. Golfkrieg-Friedensbewegung)

Polarisierte Themen

- *ohne mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien bzw. ohne Mobilisierungsgemeinschaft*
 - (5) *nicht prioritär*: Finanz- und Steuerpolitik (z.B. Reform der Unternehmensbesteuerung), institutionelle Reformen, Energiepolitik (z.B. Liberalisierung des Energiemarktes), Verkehrspolitik (z.B. Privatisierung der Eisenbahnen)
 - (6) *prioritär*: Sozialpolitik (z.B. Rentenreform), Arbeitspolitik (z.B. Arbeitslosenversicherung, Arbeitszeitpolitik), Gesundheitspolitik (z.B. Krankenversicherungsreform)
 - *mit mobilisierungsfähigen Außenseitern/Medien + Mobilisierungsgemeinschaft*
 - (7) *nicht prioritär*: Energiepolitik (z.B. Atomenergie-Anti-AKW-Bewegung), Umweltpolitik (z.B. Klimaveränderungen-Umweltschutzbewegung), politische Skandale (Medien)
 - (8) *prioritär*: Ausländerpolitik (Rechtsradikale, Menschenrechtsbewegung), Verbraucherschutz/Ökologisierung der Landwirtschaft (z.B. BSE-Bauernlobby), Finanz- und Steuerpolitik/Verkehrspolitik (z.B. indirekte Steuern/Benzinpreis: Sommer 2000-Lastwagenlobby)
-

Kontextbedingungen: der nationale Kontext

In dieser Hinsicht sind ebenfalls mindestens drei Aspekte zu unterscheiden: der allgemeine institutionelle politische Kontext, das Parteiensystem und das Mediensystem. Auf jeden dieser Aspekte wird im folgenden kurz eingegangen.

*Der institutionelle politische Kontext*³⁴

Zur allgemeinen Charakterisierung des institutionellen politischen Kontextes können wir von Lijpharts (1999) Unterscheidung zwischen Mehrheitsdemokratien und Konsensdemokratien ausgehen. Mehrheitsdemokratien konzentrieren die Macht, während Konsensdemokratien sie sowohl zwischen Institutionen als auch innerhalb von Institu-

³⁴ In Bezug auf die relevanten institutionellen Rahmenbedingungen sind natürlich die staatlichen Regelungen der politischen Kommunikation direkt relevant. Diese beziehen sich aber vor allem auf die Wahlkampagnen, die hier nicht im Zentrum des Interesses stehen. Zudem verfüge ich auch hinsichtlich der Wahlkampagnen über keine systematische Übersicht über die Regelungen in den einzelnen Ländern.

tionen teilen. Konzentration der Regierungsmacht in den Händen eines Präsidenten, eines Premierministers bzw. einer Einparteienregierung, Vorherrschaft der Regierung über das Parlament, Mehrheitswahlrecht, Zweiparteiensysteme und Verbandspluralismus kennzeichnen Mehrheitsdemokratien. Teilung der Regierungsmacht unter Koalitionspartnern, Ebenbürtigkeit zwischen Regierung und Parlament, Proporzwahlrecht, Mehrparteiensystem und korporatistische Verbandssysteme sind dagegen typisch für Konsensdemokratien. Unterscheiden wir die westlichen Demokratien grob in zwei Gruppen aufgrund dieser Typologie³⁵, so ergeben sich folgende Zusammensetzungen:

- *mehrheitsdemokratische Gruppe*: US, Kanada (CAN), UK, Irland (IR), Frankreich (F), Spanien (E), Griechenland (GR) sowie alle ehemaligen britischen Kolonien,
- *konsensdemokratische Gruppe*: die skandinavischen Länder (DK, N, S, SF), die deutschsprachigen Länder (A, CH, D), die Benelux Länder (B, LUX, NL) sowie Italien (I) und (eher schwach ausgeprägt) Portugal (P).

Wir können davon ausgehen, dass die öffentliche Arena insgesamt und politikzentrierte Strategien vom Typ „going public“ in mehrheitsdemokratischen Ländern von größerer Bedeutung sind als in konsensdemokratischen Ländern. Die Konzentration der Macht in den Händen weniger individueller Akteure an der Spitze der jeweiligen Institutionen schafft dazu die nötigen Voraussetzungen (Prominenz und Prestige einzelner hervorgehobener Persönlichkeiten). Zwar ist aufgrund der Bipolarität des Parteienwettbewerbs und der einseitigen Konzentration der Macht in Ländern dieses Typs die Kontrolle durch die Opposition innerhalb des politischen Systems besser gewährleistet als in konsensdemokratischen Ländern. Trotzdem dürften medienzentrierte Mobilisierungsstrategien hier eher eine Rolle spielen als in konsensdemokratischen Ländern, weil die ausgeprägte Konkurrenzkultur (der Stil der „adversary democracy“ von Mansbridge (1980)), welche diesen politischen Systemen eigen ist, auch auf die Normen und Praktiken der Journalisten abfärbt. Umgekehrt sind vermutlich in konsensdemokratischen Systemen, wo Kooperation und Loyalität groß geschrieben werden, auch die medienzentrierten Strategien weniger offensiv als in Mehrheitsdemokratien.

Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass die öffentliche Arena in den USA eine besonders ausgeprägte Rolle spielt und dass die beschriebenen Strategien des „going public“ in den USA besonders weit entwickelt sind. Wie wir noch sehen werden, verstärken auch andere kontextuelle Faktoren diese Strategien. Dagegen gibt es in dem paradigmatischen konsensdemokratischen Land der Schweiz solche Strategien zwar auch, aber sie blieben bisher Einzelfälle. In diesem Land wirken auch die *direkt-*

³⁵ Ich sollte präzisieren, dass ich hier nur die erste Dimension des zweidimensionalen Modells von Lijphart, die sogenannte „executives-parties“ Dimension, für die Typologie verwende.

demokratischen Institutionen derartigen Strategien entgegen. Diese sind themenzentriert und verhindern demzufolge eine allzu ausgeprägte Personalisierung. Zudem erlauben sie ein quasi institutionalisiertes „going public“, was den Anreiz zum Einsatz von derartigen politischen Mobilisierungsstrategien außerhalb direkt-demokratischer Verfahren erheblich einschränkt. In einem konsensdemokratischen Land wie der Schweiz hat das „going public“ eines Regierungsmitglieds über die Köpfe der Koalitionspartner hinweg mit aller Wahrscheinlichkeit kontraproduktive Wirkung. Auf jeden Fall ist es mit den Spielregeln einer Konsensdemokratie nicht vereinbar.

In konsensdemokratischen Ländern kann es allerdings dann zu einer massiven Zunahme der Bedeutung der öffentlichen Arena und darauf gerichteter Mobilisierungsstrategien kommen, wenn die Wahlen ihren Charakter demokratischer Erneuerung verlieren und die Politik insgesamt einen Vertrauensverlust erleidet. So gehörten die Aufdeckung von Skandalen und die Bekämpfung von Missständen und Privilegien seit der Übernahme der Parteiführung durch Haider 1986 zur zentralen Strategie der FPÖ. Die Neuaufgaben der großen Koalition zwischen den beiden stärksten Parteien seit 1987 hat den Liberalen zusätzlichen Auftrieb verliehen. 1999 verbuchten sie mit ihrer Forderung nach frischem Wind bei den nationalen Wahlen ihren bisher größten Erfolg. Von allem Anfang an hatte die FPÖ in ihren Appellen an das Publikum ihre „jugendliche Dynamik“ der „Unbeweglichkeit der Altparteien“ gegenübergestellt (Plasser und Ulram 2000)³⁶.

Medienzentrierte Strategien schließlich sind dort am wahrscheinlichsten, wo die politische Opposition ihre Funktion nicht (mehr) erfüllt. So sind in einem Land wie Spanien die Medien ein strategischer Ort zum Aufbrechen von „Schweigekoalitionen“: Pujas und Rhodes (1999) meinen, dass in Spanien die Rolle der Opposition in zunehmendem Maße durch die Presse anstelle der Parteien gespielt wird. Selbst in einem mehrheitsdemokratischen Land wie Großbritannien führt die von führenden Politikern und hohen Beamten praktizierte Desinformation des Parlaments dazu, dass die Medien zunehmend die Rolle der Opposition übernehmen. Frau Thatcher beispielsweise hat aus ihrer Dethematisierungs- und Vertuschungspraxis nie einen Hehl gemacht: Sie pflegte in der parlamentarischen Fragestunde zur Erheiterung ihrer Hinterbänkler unbequeme Fragen mit Listen irrelevanter, in keinem Zusammenhang mit der Frage stehender Statistiken zu beantworten³⁷.

³⁶ Sehr ähnlich die Schweizerische Volkspartei, die Lega Nord und der Vlaamse Blok.

³⁷ NZZ, Internationale Ausgabe Nr. 14, vom 18. Januar 2001, S. 5: „Kontrollfunktion der britischen Medien“.

Parteiensystem

Wir können davon ausgehen, dass in Ländern mit Parteiensystemen, in denen die Parteien ihren Anhang organisatorisch noch weitgehend unter Kontrolle haben, die öffentliche Arena und damit öffentlichkeitsorientierte Strategien der verschiedenen Akteure keine so große Bedeutung gewinnen wie in Ländern, wo die Parteien ihre Kontrolle über das Publikum im Wesentlichen eingebüßt haben. In Anlehnung an Panebianco (1988) können wir annehmen, dass Parteien in ursprünglich stabilen Parteiensystemen sich generell stärker auf eine aktive Mitgliederbasis stützen können als Parteien in neu sich formierenden Parteiensystemen – seien es Systeme in neuen Demokratien (wie in Spanien oder Portugal) oder Systeme, die sich nach dem Zusammenbruch bisheriger Systeme in bereits etablierten Demokratien (wie in Italien) neu aufbauen³⁸. Was die Parteibindung der breiteren Wählerschaft angeht, so können wir mit Schmitt und Holmberg (1995) davon ausgehen, dass die eindeutige ideologische Unterscheidbarkeit der Parteien in einem Land am meisten zur Stabilität der individuellen Parteiidentifikationen beiträgt. In dieser Hinsicht gibt es zwar einen allgemeinen Trend zur „catch all“ Partei. Dieser kann aber durch sogenannte „Realignments“, d.h. stabile Veränderungen des Wahlverhaltens der Bürger, umgekehrt werden, was sich beispielsweise in Frankreich beobachten lässt, wo die Parteiidentifikationen nach dem Realignment von 1981-84 wieder zugenommen haben (vgl. Martin 2000: 295). Auch in den USA haben die Parteiidentifikationen nach dem Aufstieg von zwei stark polarisierenden Führern – Ronald Reagan und Newt Gingrich – sowie aufgrund des Realignments der Parteiloyalitäten im Süden nach der Mobilisierung der Bürgerrechtsbewegung der sechziger Jahre wieder zugenommen (Bartels 2000).

Zur Operationalisierung der Kontrolle des Publikums durch Parteiensysteme werden im folgenden zwei Indikatoren verwendet – der Anteil der Bürger, die *Parteimitglieder* sind (vgl. Widfeldt 1995: 139f.), und die sich aus den Parteiprogrammen ergebende *Polarisierung der Parteiensysteme auf der Links-Rechts-Dimension*. Dabei werden die Länder je in zwei Gruppen unterteilt, je nachdem ob sie auf dem entsprechenden Indikator einen über- bzw. unterdurchschnittlichen Wert aufweisen³⁹. *Figur 4* klassifiziert die westlichen Demokratien aufgrund einer Kombination dieser beiden Kriterien.

³⁸ Innerhalb stabiler Systeme gibt es zudem Variation nach Parteytypen. So waren die Parteien der Linken immer stärker von ihren Mitgliedern abhängig als die bürgerlichen Parteien. Am stärksten dürften aber allgemein kleine Außenseiterparteien, wie die Grünen Parteien oder national-populistische Rechtsparteien, in einer aktiven Mitgliederbasis verankert sein (vgl. Kitschelt 1989).

³⁹ Soweit verfügbar, verwende ich die Daten aus den Parteikarteien. Falls solche nicht verfügbar sind (Widfeldt 1995: 139, Tabelle 5.1), benutze ich die Umfragedaten (Widfeldt 1995: 140, Tabelle 5.2). Analoge Daten finden sich in Katz und Mair 1992. Für die Niederlande im speziellen habe ich ein weiteres Kriterium hinzugezogen: das Kriterium der Parteienfinanzierung. Aufgrund der relativ geringen Mitgliederzahl ihrer Parteien hätten die Niederlande ein Parteiensystem, das nur wenig von ih-

Figur 4: Die Entwicklung der politischen Parteien

Mitgliederabhängigkeit	Polarisierung	
	gering	hoch
gering (<7.5% Mitglieder)	UK(-), IR, E, I(+),P(-)	D(+), CH(+) F(+) DK, US
hoch (>7.5% Mitglieder)	B(-), LUX(-), NL S(-) GR(-)	A N, SF

Quelle: Widfeldt (1995: 139-49, Tabelle 5.1 und Tabelle 5.2). Zur Polarisierung wurden mir bisher unveröffentlichte Daten von Hans-Dieter Klingemann zur Verfügung gestellt. Zwischen Klammern: Polarisierungstendenz der jüngsten Vergangenheit: (+) zunehmende Polarisierung, (-) abnehmende Polarisierung; fehlt eine Angabe, so besteht keine erkennbare Tendenz.

Gemäß dieser Klassifikation gehören Großbritannien und Irland (angelsächsische Mehrheitsdemokratien) sowie Italien, Spanien und Portugal (Länder mit Systembrüchen im Parteiensystem) zu den Ländern mit besonders günstigen Voraussetzungen für Strategien zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung. So ist in *Italien* das alte Parteiensystem 1994 zusammengebrochen und neue Parteien – vorab Silvio Berlusconis Forza Italia – sind entstanden, die jeglicher sozialstruktureller Verankerung entbehren. Tatsächlich entspricht die Strategie der „medienzentrierten Persönlichkeitspartei“ Silvio Berlusconis mehr oder weniger genau der skizzierten Strategie des proaktiven „going public“ (Seisselberg 1996): Zur gleichen Zeit mit der Parteigründung wurde Diakron durch Anhänger von Forza Italia gegründet, ein Befragungsinstitut, das die kontinuierliche Beobachtung des Publikums erlaubt. Befragungen wurden für Forza Italia zum zentralen Instrument der Formulierung des politischen Angebots. Gleichzeitig konnte Berlusconi auf seine drei privaten Fernsehstationen zählen, die es ihm erlaubten, ungefähr 50% des italienischen Fernsehpublikums direkt zu erreichen. Bei seinem Eintritt in die italienische Arena hatte er mit diesem Kommunikationsmodell durchschlagenden Erfolg. Allerdings konnte er diesen Erfolg bei den zwei Jahre später folgenden Wahlen nicht im selben Maße wiederholen, was auf die Grenzen dieses Modells und die Abhängigkeit seiner Effektivität von den Strategien der politischen Gegner verweist. Auch in *Spanien* – einem Land, in dem das Parteiensystem erst nach dem Tode Francos ab 1976

ren Mitgliedern abhängig ist. Eine Analyse der Parteifinanzierung (vgl. Katz und Mair 1992a) ergibt aber, dass die niederländischen Parteien von allen verglichenen Parteiensystemen bei weitem am stärksten von Mitgliederbeiträgen abhängig sind. Deshalb klassifiziere ich die Niederlande mit der Gruppe der mitgliederabhängigen Parteiensysteme. Für Italien halte ich mich nicht an die Daten von Widfeldt, die noch aus der Zeit vor dem radikalen Bruch im italienischen Parteiensystem stammen. Während Widfeldts Daten für Italien noch verhältnismäßig starke Parteiorganisationen ausweisen, gehe ich davon aus, dass mit der Auflösung des alten Parteiensystems in den neunziger Jahren auch die Parteiorganisationen in sehr viel geringerem Maße auf Mitglieder angewiesen sind.

neu aufgebaut wurde – spielt dieses Modell in Wahlkampagnen eine große Rolle (Rospir 1996; Pujas und Rhodes 1999): Die Formulierung des Politikangebots der Parteien in den zentralisierten und für ganz Spanien standardisierten Wahlkampagnen basiert auf Umfragen; die Kampagnen sind stark personalisiert, auf die Parteiführer fokussiert und werden vor allem via Fernsehen geführt. Gemäß Rospir (1996) verleiht das geringe politische Interesse und das Fehlen von Parteiidentifikationen bzw. von ideologisch motivierten Wählern den Medien in Spanien eine besondere Bedeutung. Auch das Italien der 90er Jahre ist, wie Seisselberg (1996: 725) betont, eine Fernsehgesellschaft par excellence: Das Fernsehen spielt in diesem Lande als Informationsquelle eine größere Rolle als in anderen Ländern, und es wird auch als Mittel zur politischen Meinungsbildung sehr stark akzeptiert (Gabriel und Brettschneider 1994: 541-43). Ricolfi (1997) betont zudem, dass Italien mehr als jede andere westliche Nation durch das Fernsehen erst sprachlich geeint wurde. Schließlich stellt das Fernsehen für die Mehrheit der Bevölkerung das einzige Mittel zur Kommunikation dar. Man könnte in Bezug auf das Fernsehen, so meint Ricolfi, fast von einem Element kollektiver Identität sprechen.

Umgekehrt dürften die Bedeutung der öffentlichen Arena und öffentlichkeitszentrierter Mobilisierungsstrategien generell relativ gering sein in Ländern wie Österreich, Finnland und Norwegen, wo die Parteien noch relativ mitgliederabhängig und polarisiert sind. Bei diesen drei Ländern handelt es sich zudem in jedem Fall um Länder mit starken konsensdemokratischen Elementen, was noch einmal die Tendenz zu neuen Kommunikationsformen abschwächt.

Die Entwicklung des Mediensystems

In Bezug auf das Mediensystem ist der Grad der *Autonomie der Medien* im allgemeinen und der *Journalisten* im besonderen wichtig. Der Medienautonomie kommt vor allem im Hinblick auf das relative Gewicht der drei Strategietypen Bedeutung zu. Medien- und außenseiterzentrierte Strategien bedingen relativ unabhängige und nicht von etablierten politischen Akteuren kontrollierte Medien. Politikzentrierte Strategien sind dagegen auch und gerade dann relevant, wenn die politischen Akteure die Möglichkeit haben, die Medien zu kontrollieren. Dies wird am besten anhand des Beispiels von Silvio Berlusconi und seiner Kontrolle über rund 50% des italienischen Fernsehpublikums illustriert. Insgesamt dürfte das Beispiels Italiens allerdings eine Ausnahme darstellen. Mit dem Niedergang traditioneller Massenparteien und dem Trend zur professionellen Wählerpartei sowie mit dem allgemeinen Trend zur Kommerzialisierung der Medien können wir eher von einer allgemeinen Tendenz zu größerer Unabhängigkeit der Medien gegenüber der Politik ausgehen. Selbst in Italien erlaubte der Bruch mit der

ersten Republik eine Befreiung des Journalismus von der früher allgegenwärtigen Kontrolle durch die Parteien in der ehemaligen „partitocrazia“.

Im weiteren ist zwischen der Entwicklung der Presse einerseits und jener des Rundfunks andererseits zu unterscheiden. Im Hinblick auf die *Presse* können wir davon ausgehen, dass eine starke, diversifizierte Presse die Möglichkeiten medien- und außenseiterzentrierter Mobilisierungsstrategien erleichtert. Eine starke, diversifizierte Presse vervielfältigt die Zahl der Medienkanäle und erschwert damit die Kontrolle über die politische Kommunikation durch die politische Elite, während eine schwache, konzentrierte Presse durch etablierte politische Akteure eher kontrolliert werden kann. Eine schwache Presse bedeutet zudem, dass das Fernsehen für die politische Kommunikation mit dem größten Teil des Publikums zentral wird. *Figur 5* kombiniert einen Indikator für die *Stärke* der Presse – die Auflagenzahlen pro 1000 Einwohner – mit einem Indikator für ihren *Konzentrationsgrad* – der Anzahl Zeitungen pro 1 Million Einwohner⁴⁰.

Figur 5: Die Struktur der Presse: Typologie von 22 Ländern

Auflage pro 1000 Einwohner	Konzentrationsgrad	
	gering	hoch
stark (>300)	Starke extern diversifizierte Presse DK, N, S, SF LUX, CH	Starke, konzentrierte Presse UK A, D, BEL, NL JAP
schwach (<300)	Schwache, fragmentierte Presse TUR, GR	Schwache, konzentrierte Presse E, F, I, POR AUS, CAN, IRE, US

Quelle: Konzentrationsgrad (Voltmer 2000: 19; Tabelle 2); Auflage (Lane et al. 1997: 175; Tabelle 8.9).

Eine schwache, konzentrierte Presse finden wir in den USA, in verschiedenen angelsächsischen Ländern (Kanada, Australien und Irland) sowie in den romanischen Ländern Südeuropas (Frankreich, Italien, Spanien und Portugal). Umgekehrt besteht eine starke, diversifizierte Presse in allen skandinavischen Ländern sowie in der Schweiz und Luxemburg. Auch die übrigen nord- und mitteleuropäischen Länder haben eine starke, aber konzentrierte Presse.

Im Hinblick auf den *Rundfunk* bilden die Multiplikation der Kanäle und deren Kommerzialisierung die entscheidenden Parameter. Beide Phänomene erhöhen den Anpassungsdruck an die Medienimperative für etablierte politische Akteure. Blumler und Ka-

⁴⁰ Auf beiden Dimensionen werden erneut jeweils Länder mit einer über- und Länder mit einer unterdurchschnittlich starken bzw. konzentrierten Presse unterschieden.

vanagh (1999) heben hervor, dass die politischen Akteure und der politische Journalismus im Umfeld der zunehmenden Kommerzialisierung und Multiplizierung der Medien mit anderen Formen des Journalismus im verstärkten Wettbewerb um Aufmerksamkeit stehen. Die vermuteten Folgen für die journalistischen Praktiken und Normen sind tiefgreifend⁴¹:

- die politische Berichterstattung wird in zunehmendem Maße am Kriterium der Auflagezahlen und *Einschaltquoten* gemessen;
- es gibt immer weniger institutionelle Ereignisse, über die fraglos berichtet wird; es kommt zur *Depolitisierung* der Berichterstattung insgesamt;
- die Konkurrenz geht vor allem von der Unterhaltung aus und führt zur Neugestaltung der politischen Berichterstattung im Sinne von „*infotainment*“; damit kommt es zur Marginalisierung/Trivialisierung des politischen Inhalts zugunsten sekundärer Aspekte des politischen Prozesses in der Berichterstattung, zu personalisierter und episodischer Berichterstattung sowie zu Sensationalismus in der Präsentation der Politiker und des politischen Prozesses⁴²;
- die *professionellen Standards* politischer Journalisten kommen unter Druck: Die politischen Akteure werden nicht mehr nur als Rollenträger, sondern auch als Privatpersonen unter die Lupe genommen und die Skandalisierung der Politik nimmt zu.

Blumler und seine Mitarbeiter betonen die daraus resultierende Verarmung der politischen Kommunikation und letztlich des demokratischen Prozesses⁴³. Die Selektions- und Präsentationslogik werden damit noch restriktiver, und für die politischen Akteure erhöht sich damit ganz allgemein der Druck, sich an die Medienimperative anzupassen. Gleichzeitig eröffnen sich aber den prominentesten unter ihnen auch neue strategische Möglichkeiten zur persönlichen Profilierung, zur Umgehung der journalistischen Kon-

⁴¹ Vgl. auch Blumler 1992: 106ff.; Blumler und Gurevitch 1995: 213ff., Swanson 2000: 411. Für Frankreich: Neveu 1998.

⁴² Für eine scharfe Kritik an der Tendenz zum Infotainment vergleiche man Bourdieu (1996: 59): „Mais le plus important ... c'est une certaine vision de l'information, jusque là reléguée dans les journaux dits à sensation, voués aux sports et aux faits divers, qui tend à s'imposer à l'ensemble du champ journalistique. Et c'est, du même coup, une certaine catégorie de journalistes.... Qui tend à imposer ses 'valeurs', ses préférences, ses manières d'être et de parler son 'idéal humain', à l'ensemble des journalistes“.

⁴³ Die depolitisierenden Folgen episodischer Berichterstattung wurden von Iyengar (1991) anhand von Experimenten untersucht. Wie er zeigte, führt diese Art der Berichterstattung dazu, dass die Verantwortung für soziale Missstände wie Armut nicht mehr sozialen Faktoren (wie z.B. einem Mangel an Arbeitsplätzen) zugeschrieben wird, sondern individuellen Faktoren (wie z.B. einem Mangel an individueller Initiative oder individueller Faulheit). Eine thematische Präsentation der Nachrichten, welche die einzelnen Ereignisse in einen größeren – historischen, geographischen, politischen – Zusammenhang stellt, macht dagegen eher soziale Umstände und damit auch politische Akteure und Institutionen für Missstände verantwortlich. Diese Resultate bestätigen die Kritik Bourdieu's (1996: 59): „Les faits divers... ont pour effet de faire le vide politique, de dépolitiser et de réduire la vie du monde à l'anecdote et au ragot...“

trolle und zur Verführung des Publikums⁴⁴. Die Akteurzentrierung und Personalisierung, die mit diesem allgemeinen Trend verbunden sind, verstärken noch einmal die Fokussierung der Politik auf Führungspersonlichkeiten und damit den bereits erwähnten populistischen Trend.

Zur Charakterisierung der *Kommerzialisierung* des Fernsehens dient der Anteil des Fernsehens am nationalen Reklamevolumen und für dessen *Konzentrationsgrad* die Konzentration der Publikumsnutzung auf die zwei am meisten genutzten Kanäle⁴⁵. Ein indirekter Indikator der Multiplikation der Kanäle – der Prozentsatz der verkabelten Haushalte – ist in *Figur 6* jeweils in Klammern angegeben. Es zeigt sich, dass wir klassische, wenig kommerzialisierte und konzentrierte Fernsehsysteme in Skandinavien (mit Ausnahme von Schweden) und in Österreich finden, während Italien, Spanien und auch Belgien kommerzialisierte und diversifizierte Systeme kennen, d.h. Systeme, welche die Tendenzen zur Personalisierung und Fokussierung auf Stars unter den etablierten politischen Akteuren, die in Italien und Spanien aufgrund der Schwäche ihrer Parteiensysteme ohnehin groß ist, noch weiter verstärken. Mancini (2000: 321f.) berichtet ge-

Figur 6: Die Struktur des Fernsehens: Typologie von 15 Ländern:

TV-Anteil an Reklame	Konzentrationsgrad des Publikums: 2 Topkanäle	
	hoch (>60%)	gering (<60%)
gering (<30%)	wenig kommerzialisiert, konzentriert DK(23%), N(35%), SF(40%) A(37%)	wenig kommerzialisiert, diversifiziert S(47%) D(48%), NL(93%), CH(83%)
hoch (>30%)	kommerzialisiert, konzentriert UK(8%), IRE(47%) F(7%), POR(0%)	kommerzialisiert, diversifiziert BEL(93%) E(9%), I(7%)

Quelle: Kommerzialisierung (De Bens und Ostby 1997: 19, Tabelle 2.3); Konzentrationsgrad (Meier und Trappel 1997: 51, Tabelle 4.4).

⁴⁴ So hat sich etwa der niederländische Premier Kok in der Kampagne 1994 oft geweigert, Probleme, welche seine Herausforderer aufbrachten, in den nationalen Nachrichten zu kommentieren, während er bereitwillig an vielen Talkshows teilnahm oder auch lokale Fernsehstationen besuchte (Brants 1998).

⁴⁵ Die Unterscheidung zwischen privaten, öffentlichen und gemischten Systemen (zur Messung der Kommerzialisierung) ist nicht mehr sehr sinnvoll, da rein öffentliche (durch Gebühren) finanzierte Rundfunksysteme auch in Europa verschwunden sind. 1997 hatten alle westeuropäischen Länder mit Ausnahme von Österreich, Irland, Luxemburg und der Schweiz gemischte Systeme (Siune und Hulten 1997). Luxemburg ist das einzige Land mit einem rein kommerziellen System; die drei anderen Ausnahmen bereiten alle kommerzielle Kanäle vor oder haben sie seit 1997 bereits eingeführt. Die Zahl der nationalen privaten und öffentlichen Kanäle wiederum ist ein untauglicher Indikator des Konzentrationsgrades, da in verschiedenen Ländern eine große Zahl ausländischer Stationen empfangen werden kann.

mischte Erfahrungen aus Italien: Während die Kommerzialisierung der Medien dort nicht zu einem Rückgang der politischen Berichterstattung oder der politischen Parteilichkeit der Medien führte, nahmen doch – entsprechend unserer allgemeinen Vermutung – der politische Sensationalismus, die Dramatisierung und Personalisierung der Politik zu. Es fehlt jegliche neutrale Distanz der Journalisten zum Geschehen und zur Berichterstattung. Die Dramatisierung vor allem im Fernsehen, das die Agenda auch für den Pressejournalismus setzt, führt zu einer Vereinfachung und Übertreibung des politischen Konflikts. Die Folgen für das Publikum sind allerdings alles andere als eindeutig: Führt diese Art der Berichterstattung zu einer Politisierung oder vielmehr zu einem Rückzug der Bürger von Politik?

Die Rolle des Mediensystems für die Kontrolle der öffentlichen Arena hängt schließlich auch von den *journalistischen Normen und Praktiken* ab, welche in dem System dominieren. Pfetsch (2000) macht anhand einer vergleichenden Untersuchung der politischen Kommunikationskulturen der USA und Deutschlands deutlich, dass von einem allgemeinen Amerikanisierungstrend diesbezüglich nicht die Rede sein kann. So spielen in den USA professionelle journalistische Normen eine größere Rolle, während in Deutschland soziale Normen relevanter sind. In den USA konzentrieren sich die gegenseitigen Erwartungen von Journalisten und politischen Sprechern auf die professionellen journalistischen Normen (Objektivität, Unparteilichkeit der Information, ausgewogener Inhalt, Vielfalt und Transparenz der Information), während in Deutschland ethische Normen wie Offenheit, Ehrlichkeit und soziale Gleichheit („trust for trust“) zwischen Sprechern und Journalisten stärker betont werden. In den USA legen die Journalisten – entsprechend der herrschenden politischen Konkurrenzkultur – viel mehr Wert auf Distanz zu politischen Sprechern als in Deutschland. Journalisten, die sich in Deutschland an die Distanznorm halten, haben große Schwierigkeiten, wertvolle Quellen zu finden. Heindryckx (1993) findet in einer vergleichenden Analyse europäischer Nachrichtenprogramme im Fernsehen Hinweise auf den Unterschied zwischen einer „deutschen Kultur“, der Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und die holländischsprachigen Sender Belgiens angehören, und einer „romanischen Kultur“, der nicht nur Frankreich, Italien und Spanien, sondern auch die französischsprachigen Sender Belgiens und der Schweiz angehören. Nachrichtensendungen in der „romanischen Kultur“ dauern nicht nur viel länger, sondern sie tragen auch viel stärker den persönlichen Stempel des Nachrichtensprechers.

Zusammenfassung zum nationalen Kontext

Zur allgemeinen Kennzeichnung der Kontextbedingungen lässt sich ein grober Index bilden, welcher die Voraussetzungen für die Rolle der öffentlichen Arena und damit

öffentlichkeitsorientierter Mobilisierungsstrategien der verschiedenen Akteure zur Kontrolle des politischen Entscheidungsprozesses zusammenfasst. Dieser Index setzt sich wie folgt zusammen:

- Mehrheitsdemokratien = 1 Punkt,
- mitgliederunabhängige, wenig polarisierte Parteiensysteme = 1 Punkt,
- schwache, konzentrierte Pressesysteme = 1 Punkt,
- kommerzialisierte, diversifizierte Fernsehsysteme = 1 Punkt.

Die jeweils entgegengesetzten Kategorien erhalten keinen Punkt, gemischte Kategorien erhalten einen halben Punkt. Je höher der resultierende Indexwert, desto bessere Voraussetzungen bestehen für eine zentrale Rolle der öffentlichen Arena im politischen Prozess im allgemeinen und für politikzentrierte („top down“) Strategien, Akteurzentrierung, Personalisierung und Fokussierung auf Führerpersönlichkeiten im besonderen. Aufgrund dieses Indexes lassen sich die 15 Länder, für welche Werte auf allen Indikatoren zur Verfügung stehen, zu zwei Gruppen zusammenfassen: Zur Gruppe der Länder mit besonders günstigen Voraussetzungen für die Mobilisierung der Öffentlichkeit zählen alle angelsächsischen Länder (USA, Irland, UK) und alle romanischen Länder Südeuropas (Frankreich, Italien, Portugal, Spanien). Zur Gruppe der Länder mit eher ungünstigen Voraussetzungen für diese Art von Mobilisierung gehören dagegen alle skandinavischen (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden), deutschsprachigen (Deutschland, Österreich und die Schweiz) und Benelux-Länder (wobei Belgien ein Grenzfall ist).

Schluss

Bei dem hier vorgelegten konzeptuellen Rahmen handelt es sich um Vorüberlegungen für ein international vergleichendes Forschungsprojekt zur Rolle der Öffentlichkeit in politischen Entscheidungsprozessen. Das geplante Projekt soll klären, unter welchen Bedingungen und mit welchem Erfolg etablierte politische Akteure, Medien und Außenseiter die öffentliche Meinung bzw. die Bevölkerungmeinung zur Durchsetzung ihrer Positionen im politischen Entscheidungsprozess mobilisieren. Aufgrund dieser Vorüberlegungen gilt es in einem nächsten Schritt, das Forschungsdesign zu spezifizieren. Dazu müssen zunächst einmal die nationalen und thematischen Kontextbedingungen festgelegt werden. Dann müssen geeignete Methoden spezifiziert werden, die es erlauben, die hier skizzierten komplexen Zusammenhänge zu operationalisieren und empirisch zu erfassen. Dazu möchte ich abschließend einige vorläufige Überlegungen skiz-

zieren. Die detaillierte Ausarbeitung des Forschungsdesigns wird an anderer Stelle erfolgen.

Zur Auswahl der nationalen Kontexte: Es sollten Länder gewählt werden, welche die genannten Kontextbedingungen innerhalb eines ansonsten gemeinsamen institutionellen, kulturellen und sozio-ökonomischen Rahmens möglichst stark variieren. Dazu schlage ich die Auswahl von mindestens vier westeuropäischen Ländern vor, zwei aus der Gruppe der Länder mit besonders günstigen und zwei aus der Gruppe der Länder mit besonders ungünstigen Voraussetzungen für die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Die Konzentration auf Westeuropa soll den allgemeinen Kontext konstant halten. Für die erste Gruppe liegt die Auswahl eines angelsächsischen (Großbritannien) und eines romanischen (z.B. Italien) Landes nahe. Für die zweite Gruppe ist die Auswahl weniger eindeutig bestimmt: Ich schlage vorläufig einmal Deutschland und die Schweiz vor. Beides sind konsensdemokratische Länder. Während die Schweiz aber den paradigmatischen Fall eines konsensdemokratischen Landes darstellt, ist der Fall Deutschlands weniger eindeutig. In Deutschland kombinieren sich konsensdemokratische Elemente mit einer nach mehrheitsdemokratischen Regeln strukturierten Parteienkonkurrenz (Lehmbruch 2000). Zudem ist Deutschland ein großes Land, während alle anderen Konsensdemokratien zu den kleinen Ländern Westeuropas zählen. Es wäre wünschenswert, weitere Länder, insbesondere ein skandinavisches Land (z.B. Schweden), in die Untersuchung miteinzubeziehen.

Zur Auswahl des thematischen Kontextes: Der Einbezug von Beispielen aus sämtlichen acht analytisch unterschiedenen Kategorien in eine empirische Untersuchung würde zukünftige nationale Forschungsteams überfordern. Das Design eines empirischen Projektes muss eine Auswahl aus den acht Kategorien treffen. Denkbar ist dabei eine Strategie, welche sich auf die Extremfälle und einen oder zwei dazwischen gelagerte Fälle konzentriert. Dies bedeutet, dass mindestens ein Thema gewählt würde, bei dem die Mobilisierung der öffentlichen Meinung kaum eine Rolle spielen dürfte – ein konsensuelles Thema ohne mobilisierungsfähige Außenseiter/Medien, das für das Publikum keine Priorität besitzt, sowie ein Thema, bei dem die Mobilisierung der öffentlichen Meinung mit aller Wahrscheinlichkeit eine große Rolle spielen dürfte – ein polarisiertes Thema mit mobilisierungsfähigen Außenseitern/Medien, das für das Publikum prioritär ist. Das konsensuelle Thema hätte die Funktion der Kontrollgruppe in einem experimentellen Design. Ideal wäre, wenn weitere Themen dazu kommen könnten: zum Beispiel ein konsensuelles Thema, bei dem ein Außenseiter versucht, den Elitekonsens zu durchbrechen, sowie ein polarisiertes Thema ohne mobilisierungsfähige Außenseiter, bei dem ausschließlich etablierte Akteure an die Öffentlichkeit gelangen.

Ohne auf die Details des Forschungsdesigns einzugehen, sei an dieser Stelle noch auf drei bei der Themenauswahl zu beachtende Restriktionen hingewiesen: Erstens sollte sich die Auswahl der Themen auf nationale Fälle beschränken, da sich Themen auf regionaler und lokaler Ebene durch je spezifische Aspekte auszeichnen: So spielt zum Beispiel die regionale oder lokale Presse in solchen Fällen eine viel größere Rolle. Zweitens sollten alle Themen im selben mehr oder weniger aktuellen Zeitraum gewählt werden. Eine solche Beschränkung auf einen gemeinsamen Zeitraum erlaubt nicht nur die Analyse des Einflusses spezifischer katalytischer Ereignisse im Ländervergleich, sondern ermöglicht auch die Untersuchung allfälliger Querverbindungen zwischen den in einem gegebenen Land ausgewählten Themen. Zudem drängt sie sich auch deshalb auf, weil das Erinnerungsvermögen der im Rahmen des Forschungsprojektes zu interviewenden beteiligten Akteure nicht überfordert werden sollte. Drittens sollten in allen Ländern so weit wie möglich dieselben Themen untersucht werden. Dabei wird sich einerseits die Schwierigkeit ergeben, dass sich die in einem bestimmten Zeitraum relevanten Themen nicht unbedingt von Land zu Land entsprechen, und andererseits die Schwierigkeit, dass ein- und dasselbe Thema nicht unbedingt in jedem Land derselben analytischen Kategorie angehört. Angesichts dieser Schwierigkeiten müssen u.U. nicht identische, aber funktional äquivalente Themen ausgewählt werden.

Zur Methodenwahl: Die Komplexität der skizzierten Fragestellung kann nur mit einem flexiblen Methodenmix angegangen werden. Das Forschungsdesign sollte zu jedem Thema in jedem Land Daten generieren, welche es erlauben,

- die Dynamik der themenspezifischen Ereignisketten in der öffentlichen Arena (Kampagnen) und in der Verhandlungsarena (Entscheidungsprozesse) zu rekonstruieren,
- die Strukturen der beteiligten Akteure in den beiden Arenen (Advokativ- und Diskurskoalitionen) zu identifizieren,
- die Ereignisketten in der öffentlichen Arena mit den öffentlichkeitsorientierten Mobilisierungsstrategien der beteiligten Koalitionen zu verknüpfen,
- den direkten Einfluss dieser Strategien auf die öffentliche Meinung und die Bevölkerungsmeinung zu ermitteln, sowie
- ihren indirekten Einfluss auf die Ereignisketten in der Verhandlungsarena (d.h. den Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses) zu bestimmen.

Zu diesem Zwecke verspreche ich mir einiges von einer systematischen Verknüpfung der inhaltsanalytischen Techniken, welche zur Analyse von Protestereignissen und von „public acts of claims making“ entwickelt worden sind (vgl. Koopmans und Statham 1999; Gerhards et al. 1998), mit den Befragungstechniken, welche zur Strukturanalyse von Policy Netzwerken eingesetzt wurden (vgl. Laumann und Pappi 1976; Kriesi 1980;

Laumann und Knoke 1987; Kriesi und Jegen 2001). Während die inhaltsanalytischen Techniken in erster Linie der Rekonstruktion der Ereignisketten, der Identifikation der beteiligten Akteure und ihrer Mobilisierungsstrategien sowie der Bestimmung der öffentlichen Meinung dienen, erlauben die Befragungstechniken der Policy Netzwerkanalysen vor allem die Identifikation der Koalitionsstrukturen und die Bewertung des Einflusses der verschiedenen beteiligten Akteure sowie der von ihnen verwendeten Strategien. Diese Methodenkombination ist schließlich zu ergänzen durch sekundärstatistische Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen, welche es erlauben, die Entwicklung der Bevölkerungsmeinung zu den ausgewählten Themen zu erfassen.

Literatur

- Asp, Kent und Peter Esaiasson 1996. „The Modernization of Swedish Campaigns: Individualization, Professionalization, and Medialization“. S. 73-90 in: David L. Swanson und Paolo Mancini (Hrsg.), *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. London: Praeger.
- Bartolini, S. und Peter Mair 1990. *Identity, competition, and electoral availability: the stabilization of European electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bartels, Larry M. 1991. „Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Buildup“, *American Political Science Review* 85, 2: 457-74.
- Bartels, Larry M. 2000. „Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996“, *American Journal of Political Science* 44, 1: 35-50.
- Bennett, W. Lance 1998. „The Uncivic Culture: Communication, Identity, and the Rise of Lifestyle Politics“, *PS Political Science and Politics* 31, December: 741-61.
- Berg, Klaus und Marie-Luise Kiefer (Hrsg.) 1996. *Massenkommunikation V. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1995*. Baden-Baden: Nomos.
- Berinsky, Adam J. 1999. „The Two Faces of Public Opinion“, *American Journal of Political Science* 43, 4: 1209-1230.
- Beyme, Klaus von 1994. „Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems“. S. 320-36 in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öf-*

fentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift. Op-
laden: Westdeutscher Verlag.

- Blumler, Jay G. (Hrsg.) 1992. *Television and the Public Interest*. London: Sage.
- Blumler, Jay G. und Michael Gurevitch 1995. *The Crisis of Public Communication*.
London: Routledge.
- Blumler, Jay G. und Dennis Kavanagh 1999. „The Third Age of Political Communica-
tion: Influences and Features“, *Political Communication* 16: 209-230.
- Bourdieu, Pierre 1996. *Sur la télévision*. Paris : édition Raison d’agir.
- Brants, Kees 1998. „Who’s afraid of Infotainment?“ *European Journal of Communica-
tion*, 13, 3: 315-335.
- Burstein, Paul 1985. *Discrimination, Jobs, and Politics. The Struggle for Equal Em-
ployment Opportunity in the United States since the New Deal*. Chicago: The Uni-
versity of Chicago Press.
- Burstein, Paul 1998. „Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the
Impact of Public Opinion on Public Policy?“, *Social Forces* 77, 1: 27-62.
- Burstein, Paul 1998a. „Interest Organizations, Political Parties, and the Study of Demo-
cratic Politics“. S. 39-56 in: Anne N. Costain und Andrew S. McFarland (Hrsg.),
Social Movements and American Political Institutions. Lanham, Md: Rowman and
Littlefield Publ.
- Burstein, Paul 1998b. *Discrimination, Jobs, and Politics. The Struggle for Equal Em-
ployment Opportunity in the United States since the New Deal. With a New Intro-
duction*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burstein, Paul 1999. „Social Movements and Public Policy“. S. 3-21 in: Marco Giugni,
Doug McAdam und Charles Tilly (Hrsg.), *How Social Movements Matter*. Min-
neapolis: University of Minnesota Press.
- Converse, Philip E. 1987. „Changing Conceptions of Public Opinion in the Political
Process“, *Public Opinion Quarterly* 51: 12-24.
- Dahl, Robert 1970. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University
Press.
- Dalton, Russell J., Paul A. Beck und Robert Huckfeldt 1998. „Partisan Cues and the
Media: Information Flows in the 1992 Presidential Election“, *American Political
Science Review* 92, 1: 111-126.
- De Bens, Els und Helge Ostbye 1997. „The European Newspaper Market“. S. 7-22 in:
Denis McQuail und Karen Siune (Hrsg.), *Media Policy. Convergence, Concentra-
tion and Commerce*. London: Sage.

- Downs, Anthony 1972. „Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle“, *Public Interest* 28: 38-50.
- Duyvendak, Jan Willem und Ruud Koopmans 1995. „The Political Construction of the Nuclear Energy Issue“. S. 145-164 in: Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak und Marco G. Giugni (Hrsg.), *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Erbring, Lutz, Edie N. Goldenberg und Arthur H. Miller 1980. „Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media“, *American Journal of Political Science* 24, 1: 16-49.
- Ersson, Svante und Jan-Erik Lane 1998. „Electoral Instability and Party System Change in Western Europe“. S. 23-39 in: Paul Pennings und Jan-Erik Lane (Hrsg.), *Comparing Party System Change*. London: Routledge.
- Esser, Frank 2000. „Spin doctoring. Rüstungsspirale zwischen politischer PR und politischem Journalismus“, *Forschungsjournal NSB*, 13, 3: 17-24.
- Franzosi, Roberto 1999. „The Return of the Actor. Interaction Networks Among Social Actors During Periods of High Mobilization (Italy, 1919-1922)“, *Mobilization* 4, 2: 131-149.
- Fridkin Kahn, Kim und Patrick J. Kenney 1999. *The Spectacle of U.S. Senate Campaigns*. Princeton University Press.
- Gabriel, Oskar und Frank Brettschneider (Hrsg.) 1994. *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gais, Thomas L. und Jack L. Walker, Jr. 1991. „Pathways to Influence in American Politics“. S. 103-122 in *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gamson, William A. 1988. „Political Discourse and Collective Action“. S. 219-44 in: Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi und Sidney Tarrow (Hrsg.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*. Greenwich, Conn: JAI-Press.
- Gamson, William A. und André Modigliani 1989. „Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach“, *American Journal of Sociology* 95, 1: 1-37.
- Gamson, William A., David Croteau, William Hoynes und Theodore Sasson 1992. „Media Images and the Social Construction of Reality“. S. 373-93 in: Judith Blake und John Hagan (Hrsg.), *Annual Review of Sociology*, Vol. 18. Palo Alto: Annual Reviews Inc.
- Gamson, William A. und David S. Meyer 1996. „Framing political opportunity“. S. 275-290 in: Doug McAdam, John D. McCarthy und Mayer N. Zald, *Comparative*

Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings. Cambridge University Press.

- Garraud, Philippe 1990. „Politiques nationales: élaboration de l’agenda“, *L’Année sociologique*, 40 : 17-41.
- Gerhards, Jürgen 1991. Die Macht der Massenmedien und die Demokratie: Empirische Befunde, *Discussion Paper FS II 91-108*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Gerhards, Jürgen 1995. „Welchen Einfluss haben die Massenmedien auf die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland?“. S. 149-177 in: Gerhard Göhler (Hrsg.), *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos.
- Gerhards, Jürgen, Friedhelm Neidhardt, Dieter Rucht 1998. *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gitlin, Todd 1980. *The whole world is watching. Mass media in the making and un-making of the new left*. Berkeley: University of California Press
- Haas, Peter M. 1992. „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“, *International Organization* 46: 1-35.
- Habermas, Jürgen 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Political Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A. 1993. „Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain“, *Comparative Politics*, April: 275-96.
- Hallin, Daniel C. und Paolo Mancini 1982. „Political Structure and Representational Form in U.S. and Italian Television News“, *Alternatives*: 829-850.
- Hamdan, Fouad 2000. „Aufdecken und Konfrontieren. NGO-Kommunikation am Beispiel Greenpeace“, *Forschungsjournal NSB* 13, 3: 69-74.
- Heinderyckx, François 1993. „Television News Programmes in Western Europe: A Comparative Study“, *European Journal of Communication*, 8: 425-50.
- Hilgartner, Stephen und Charles L. Bosk 1988. „The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model“, *American Journal of Sociology*, 94, 1: 53-78.
- Iyengar, Shanto 1991. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jarren, Otfried, Thorsten Grothe und Christoph Rybarczyk 1993. „Medien und Politik – eine Problemskizze“. S. 9-44 in: Wolfgang Donsbach et al. (Hrsg.), *Beziehungs-*

spiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision-making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy.* Chicago: Chicago University Press.
- Kaase, Max 1998. „Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik“. S. 24-51 in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Medien-gesellschaft.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Katz, Richard S. und Peter Mair 1992. „The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-1990“, *European Journal of Political Research* 22: 329-345.
- Katz, Richard S. und Peter Mair (Hrsg.) 1992a. *Party Organizations. A Data Handbook.* London: Sage.
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink 1998. „Transnational Advocacy Networks in the Movement Society“. S. 217-238 in: David S. Meyer und Sidney Tarrow (Hrsg.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century,* Boulder: Rowman and Littlefield.
- Kepplinger, Hans Matthias 1998. *Die Demontage der Politik in der Informations-gesellschaft.* Freiburg/München: Alber Verlag.
- Kernell, Samuel 1988. *Going public. New Strategies of Presidential Leadership.* Washington: CQ Press.
- Kitschelt, Herbert 1986. „Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies“. *British Journal of Political Science* 16: 57-85.
- Kitschelt, Herbert 1989. „The internal politics of parties: the law of curvilinear disparity revisited“, *Political Studies* 37: 400-421.
- Kitschelt, Herbert 2000. „Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies“, *European Journal of Political Research*, 37, 2: 149-179.
- Kliment, Tibor 1998. „Durch Dramatisierung zum Protest? Theoretische Grundlegung und empirischer Ertrag des Framing-Konzepts“. S. 69-89 in: Kai-Uwe Hellmann und Ruud Koopmans (Hrsg.), *Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von Neuen sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Klingemann, Hans-Dieter und Katrin Voltmer 1998. Politische Kommunikation als Wahlkampf-kommunikation. S. 396-405 in: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Klingemann, Hans-Dieter und Martin P. Wattenberg 1992. „Decaying versus developing party systems: a comparison of party images in the United States and West Germany“, *British Journal of Political Science* 22: 131-149.
- Koopmans, Ruud 1995. *Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West Germany*. Boulder: Westview Press.
- Koopmans, Ruud 1996. „Asyl: Die Karriere eines politischen Konflikts“. S. 167-92 in: Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung, WZB-Jahrbuch*. Berlin: edition sigma.
- Koopmans, Ruud o.J. *Codebuch „Mobilization on Ethnic Relations, Citizenship, and Immigration“ (MERICI). Deutsche Teilstudie Frankfurter Rundschau 1990-1999*. Berlin: WZB.
- Koopmans, Ruud und Paul Statham 1999. „Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches“, *Mobilization* 4, 2: 203-222.
- Koopmans, Ruud und Paul Statham 2000. „Challenging the Liberal Nation-State? Post-nationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany“. S. 189-232 in: Ruud Koopmans und Paul Statham (Hrsg.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford University Press.
- Kriesi, Hanspeter 1980. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus.
- Kriesi, Hanspeter 1993. *Political mobilization and social change. Levels of mobilization and mobilization potentials in the Dutch general public*. Aldershot: Avebury.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak und Marco Giugni 1995. *New social movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, Hanspeter und Maya Jegen 2001. „The Swiss Energy Policy Elite“, *European Journal of Political Science* (im Erscheinen).
- Lane, Jan-Erik, David McKay und Kenneth Newton 1997. *Political Data Handbook. Second Edition. Oecd Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Lang, Gladys Engel und Kurt Lang 1983. *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Polls During Watergate*. New York: Columbia University Press.
- Laumann, Edward O. und Franz U. Pappi 1976. *Networks of Collective Action: a Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.
- Laumann, Edward O. und David Knoke 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.

- Lehmbruch, Gerhard 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lijphart, Arend 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Linsky, Martin 1986. *Impact. How the Press Affects Federal Policymaking*. New York: W.W. Norton.
- Maarek, Philippe J. 1997. „New trends in French political communication: the 1995 presidential elections“, *Media, Culture and Society*, 19: 357-368.
- Mair, Peter 1997. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, Peter 1998. „Representation and participation in the changing world of party politics“, *European Review* 6, 2: 161-74.
- Mancini, Paolo 2000. „How to Combine Media Commercialization and Party Affiliation: The Italian Experience“, *Political Communication* 17: 319-324.
- Manheim, Jarol B. 1997. „Strategische Kommunikation und eine Strategie für die Kommunikationsforschung“, *Publizistik* 42, 1: 62-72.
- Mansbridge, Jane 1980. *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.
- Martin, Pierre 2000. *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée*. Paris: Presses de sciences politiques.
- Mayhew, Leon H. 1997. *The New Public. Professional Communication and the Means of Social Influence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mazzoleni, Gianpiero und Winfried Schulz 1999. „'Mediatization' of politics: a challenge for democracy?“, *Political Communication* 16: 247-261.
- McAdam, Doug 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy und Mayer N. Zald 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press.
- McCarthy, John D., Jackie Smith und Mayer N. Zald 1996. „Accessing public, media, electoral, and governmental agendas“. S. 291-311 in: Doug McAdam, John D. McCarthy und Mayer N. Zald (Hrsg.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* Cambridge: Cambridge University Press.

- McCarthy, John D., Clark McPhail und Jackie Smith 1996. „Images of Protest: Dimensions of Selection Bias in Media Coverage of Washington Demonstrations, 1982 and 1991“, *American Sociological Review* 61, 3: 478-99.
- McCombs, Maxwell 1994. „News Influence on our Pictures of the World“. S. 1-16 in: Jennings Bryant und Dolf Zillmann (Hrsg.), *Media Effects. Advances in Theory and Research*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- McQuail, Denis 1994. *Mass Communication Theory. An Introduction*. 3. Aufl. London: Sage.
- Meier, Werner A. und Josef Trappel 1997. „Media Concentration and the Public Interest“. S. 38-59 in: Denis McQuail und Karen Siune (Hrsg.), *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*, London: Sage.
- Meyer, Thomas 1997. „Verfügbarmacht, Wettbewerb und Präsentationslogik. Einflussfaktoren auf den politischen Diskurs in den elektronischen Massenmedien“. S. 65-77 in Heribert Schatz, Otfried Jarren und Bettina Kaup (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediengesellschaft?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Meyer, David S. und Sidney Tarrow 1998. „A Movement Society: Contentious Politics for a New Century“. S. 1-28 in: David S. Meyer und Sidney Tarrow (Hrsg.), *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*. Boulder: Rowman and Littlefield.
- Morris, Dick 1999. *The New Prince. Machiavelli updated for the twenty-first century*. Los Angeles: Renaissance Books.
- Nedelmann, Brigitta 1987. "Individuals and Parties - Changes in Processes of Political Mobilization", *European Sociological Review* 3: 181-202.
- Neidhardt, Friedhelm 1994. Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. S. 7-41 in: ders. (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift Sonderheft 34*. Opladen: Westdeutscher Verlag:.
- Neidhardt, Friedhelm 1995. „Prominenz und Prestige. Steuerungsprobleme massenmedialer Öffentlichkeit“. S. 233-245 in: *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Jahrbuch 1994*. Berlin. Akademie Verlag.
- Neidhardt, Friedhelm, Christiane Eilders und Barbara Pfetsch 1998. Die Stimme der Medien im politischen Prozess: Themen und Meinungen in Pressekommentaren. *Discussion paper FS III 98-106*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Neuman, W. Russell 1990. „The Threshold of Public Attention“, *Public Opinion Quarterly* 54: 159-76.
- Neveu, Erik 1998. „Media and politics in French political science“, *European Journal of Political Research* 33: 439-458.

- Newton, Ken 2000. „Versagt politisches Marketing?“ S. 177-191 in: Oskar Niedermayer und Bettina Westle (Hrsg.). *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Page, Benjamin I. 1996. *Who deliberates ? Mass media in modern democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Page, Benjamin I., Robert Y. Shapiro und Glenn R. Dempsey 1987. „What Moves Public Opinion ?“, *American Political Science Review* 81, 1: 23-43.
- Page, Benjamin I., und Robert Y. Shapiro 1992. *The rational public. Fifty years of trends in American's policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Panebianco, Angelo 1988. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul und Jan-Erik Lane 1998. „Introduction“. S. 1-19 in: Paul Pennings und Jan-Erik Lane (Hrsg.), *Comparing party system change*. London: Routledge.
- Peters, Birgit 1994. „'Öffentlichkeitselite' – Bedingungen und Bedeutungen von Prominenz“. S. 191-213 in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift Sonderheft 34*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Pfetsch, Barbara 1986. „Volkszählung `83. Ein Beispiel für die Thematisierung eines politischen Issues in den Massenmedien“. S. 201-231 in: Hans-Dieter Klingemann und Max Kaase (Hrsg.), *Wahlen und politischer Prozess*. Opladen.
- Pfetsch, Barbara 1993. „Strategien und Gegenstrategien – Politische Kommunikation bei Sachfragen. Eine Fallstudie aus Baden-Württemberg“. S. 45-110 in: Wolfgang Donsbach et al. (Hrsg.), *Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Pfetsch, Barbara 1998. „Bürger – Publikum“. S. 406-14 in: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Pfetsch, Barbara 1998. „Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart“. S. 233-252 in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pfetsch, Barbara 2000. „Journalistische Professionalität versus persönliches Vertrauen: Normen der Interaktion in der politischen Kommunikation in den USA und Deutschland“. S. 141-164 in: Jürgen Gerhards (Hrsg.), *Die Vermessung kultureller Unterschiede. USA und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pharr, Susan J. 2000. „Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies“. S. 173-201 in: Susan J. Pharr und Robert D. Putnam (Hrsg.),

Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?, Princeton: Princeton University Press.

- Plasser, Fritz und Peter A. Ulram 2000. „Rechtspopulistische Resonanzen: Die Wählerschaft der FPÖ“. S. 225-241 in: Fritz Plasser et al. (Hrsg.), *Das österreichische Wahlverhalten*. Wien: Zentrum für angewandte Politikforschung.
- Pujas, Véronique und Martin Rhodes 1999. „Party finance and political scandal in Italy, Spain and France“, *West European Politics* 22, 3: 41-63.
- Ricolfi, Luca 1997. „Politics and the Mass Media in Italy“, *West European Politics* 20, 1: 135-156.
- Rochon, Thomas R. 1990. „The West European Peace Movement and the Theory of New Social Movements“. S. 105-121 in: Russell J. Dalton und Manfred Kuechler (Hrsg.), *Challenging the Political Order*. Cambridge: Polity Press.
- Rospir, Juan I. 1996. „Political Communication and Electoral Campaigns in the Young Spanish Democracy“. S. 155-69 in: David L. Swanson und Paolo Mancini (Hrsg.), *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. London: Praeger.
- Rucht, Dieter 1988. „Themes, Logics, and Arenas of Social Movements: A Structural Approach“. S. 305-28 in: Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi und Sidney Tarrow (Hrsg.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*. Greenwich, Conn: JAI-Press.
- Sabatier, Paul A. 1993. „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik“. S. 116-148 in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 241* 1993.
- Sabatier, Paul A. 1998. „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy* 5, 1: 98-130.
- Sarcinelli, Ulrich 1989. „Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit“, *Politische Vierteljahresschrift* 30, 2: 292-309.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The semisovereign people*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schmitt, Hermann und Sören Holmberg 1995. „Political Parties in Decline?“ S. 95-133 in: Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs (Hrsg.), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt-Beck, Rüdiger 1990. „Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 42, 4: 642-62.
- Schmitt-Beck, Rüdiger und Barbara Pfetsch 1994. „Politische Akteure und die Medien der Massenkommunikation. Zur Generierung von Öffentlichkeit in Wahlkämp-

fen“. S. 106-138 in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift Sonderheft 34*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schulz, Winfried 1997. *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schumann, Howard und Stanley Presser 1981. *Questions and Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording and Context*. New York: Academic Press.

Seisselberg, Jörg 1996. „Conditions of success and political problems of a ‚media-mediated personality party‘: the case of Forza Italia“, *West European Politics* 19, 4: 715-743.

Siune, Karen und Olof Hultén 1997. „Does Public Broadcasting Have a Future?“ S.23-37 in: Denis McQuail und Karen Siune (Hrsg.), *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*. London: Sage.

Smith, Gordon 1989. "Core Persistence: Change and the 'People's Party'", *West European Politics* 12, 157-68.

Snow, David, E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden und Robert D. Benford 1986. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Partidicipation“, *American Sociological Review* 51, 4: 464-81.

Snow, David A. und Robert D. Benford 1988. „Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization“. S. 197-218 in: Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi und Sidney Tarrow (Hrsg.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures*. Greenwich, Conn: JAI-Press.

Stimson, James A., Michael B. MacKuen und Robert S. Erikson 1995. „Dynamic Representation“, *American Political Science Review* 89, 3: 543-565.

Stokes, Donald E. 1963. „Spatial Models of Party Competition“, *American Political Science Review* 57: 368-377.

Sundquist, James L. 1983. *Dynamics of the party system. Alignment and realignment of political parties in the United States*. Washington: Brookings Institution.

Swanson, David L. 2000. „The Homologous Evolution of Political Communication and Civic Engagement: Good News, Bad News and No News“, *Political Communication* 17: 409-414.

Swanson, David L. und Paolo Mancini 1996. „Patterns of Modern Electoral Campaigning and Their Consequences“. S. 247-276 in: David L. Swanson und Paolo Mancini (Hrsg.), *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. London: Praeger.

- Tarrow, Sidney 1994. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney 1998. „Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the Loi d’Orientation in France“. S. 31-56 in: Marco Giugni, Doug McAdam und Charles Tilly (Hrsg.), *From Contention to Democracy*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield.
- Topf, Richard 1995. „Beyond Electoral Participation“. S. 52-92 in: Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs (Hrsg.), *Citizens and the State*, Oxford University Press.
- True, James L., Bryan D. Jones und Frank R. Baumgartner 1999. „Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking“. S. 97-116 in: Paul A. Sabatier (Hrsg.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col: Westview Press.
- Verba, Sidney 1996. „The Citizen As Respondent: Sample Surveys and American Democracy. Presidential Address, American Political Science Association 1995“, *American Political Science Review* 90, 1: 1-7.
- Voltmer, Katrin 2000. Structures of diversity of press and broadcasting systems: The institutional context of public communication in Western democracies. *Discussion paper FS III 00-201*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Walgrave, Stefaan und Jan Manssens 2000. „The Making of the White March: The Mass Media as a Mobilizing Alternative to Movement Organizations“, *Mobilization* 5, 2: 217-239.
- Walsh, Edward J. und Rex H. Warland 1983. „Social movement involvement in the wake of a nuclear accident: Activists and free riders in the Three Mile Island Area“, *American Sociological Review* 48: 764-781.
- Widfeldt, Anders 1995. „Party Membership and Party Representativeness“ S. 134-182 in: Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs (Hrsg.), *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987. *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt: Campus.
- Wolfsfeld, Gadi 1997. *Media and Political Conflict. News from the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wuthnow, Robert 1998. *Loose Connections. Joining Together in America’s Fragmented Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origin of Public Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zaller, John R. 1998. „Monica Lewinsky’s contribution to political science“, *PS : Political Science & Politics*, June : 182-89.

Zucker, Harold G. 1978. „The Variable Nature of News Media Influence“. S. 225-40 in: B.D. Ruben (Hrsg.), *Communication Yearbook*, Vol. 2. New Brunswick, N.J.: Transaction.

Veröffentlichungsreihe der Arbeitsgruppe „Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung“
des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

P 01-701 Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess
Hanspeter Kriesi

Das Arbeitspapier kann bestellt werden/The discussion paper can be ordered:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung (WZB)
Pressestelle
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Bestellungen von Arbeitspapieren: Briefmarken erbeten

Wir erbitten von allen Bestellern, die Arbeitspapiere vom WZB anfordern, eine **1 DM-Briefmarke pro Papier** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem **Ausland** werden gebeten, für jedes bestellte Arbeitspapier einen „Coupon-Réponse International“ (Internationaler Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.

Aus diesem Grund ist es auch nicht mehr möglich, Bestellungen von Arbeitspapieren per Telefon oder Fax an das WZB zu richten. Schicken Sie Ihre Bestellungen nur noch schriftlich an die WZB-Pressestelle, und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit Ihrer eigenen Adresse versehenen **Aufkleber** bei. Die in letzter Zeit erheblich gestiegene Anzahl von Bestellungen sowie die Mittelkürzungen, die öffentlich finanzierten Institutionen – wie auch dem WZB – auferlegt wurden, machen diese Maßnahme unumgänglich. Wir bitten um Verständnis und darum, unbedingt wie beschrieben zu verfahren.

Stamps for Papers

We ask for a 1 DM-postage stamp per paper from all those who wish to order WZB-papers and who live in Germany. These stamps contribute to the shipments costs incurred. All persons interested in WZB-papers from abroad are kindly requested to send one “Coupon-Réponse International” (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.

The reasons for these measures are the high increase in the number of ordered papers during the last months as well as the cut in funds imposed on publicly financed institutions like the WZB. We do ask for your understanding and hope that you will comply with the above mentioned procedure.