

Ulrich Sarcinelli

Politische Kommunikation in Deutschland

Ulrich Sarcinelli

# Politische Kommunikation in Deutschland

Zur Politikvermittlung  
im demokratischen System

2., überarbeitete und  
erweiterte Auflage



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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

1. Auflage Oktober 2005
- 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Barbara Emig-Roller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe  
Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15386-5

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>11</b>
----------------	-----------

<b>TEIL 1: POLITISCHE KOMMUNIKATION ALS FORSCHUNGS- GEGENSTAND UND ALS POLITISCHES HANDLUNGSFELD</b>	<b>15</b>
--	-----------

## *Politische Kommunikation und Kommunikationspolitik*

<b>1 Politische Kommunikation in der deutschen Politikwissenschaft – akademischer Appendix oder mehr?</b>	<b>17</b>
1.1 Politische Kommunikation als Begriff und als Forschungsgegenstand	17
1.2 Zur politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung in Deutschland	21
1.3 Sozialtechnologische Kurzschlüsse politischer Kommunikationsforschung	25
1.4 Politische Kommunikation im institutionellen Kontext: Für eine „Kontextualisierung“ der politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung	28
1.5 Forschungspraktische Konsequenzen	30
<b>2 Medienpolitik – Meinungsvielfalt, Demokratie und Markt</b>	<b>33</b>
2.1 Einleitung und Problemstellung	33
2.2 Begriffliche Grundlegung: Medienpolitik oder Kommunikationspolitik?	34
2.3 Mediengesellschaft im Wandel: Der politische, gesellschaftliche und ökonomische Bezugsrahmen medienpolitischen Handelns	37
2.4 Akteure, Akteurskonstellationen und Kompetenzen der Medienpolitik	41
2.5 Steuerung und Selbststeuerung: Theoretische und praktische Elemente kooperativer Medienpolitik	44
2.6 Institutionalisierung von Medienkritik als medienpolitisches Regulativ	52

**TEIL 2:  
LEGITIMATION DURCH KOMMUNIKATION: DEMOKRATIE-  
UND KOMMUNIKATIONSTHEORETISCHE GRUNDLEGUNG 55**

*Öffentlichkeit und Vertraulichkeit*

**3 Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und Demokratie 57**

- 3.1 Einleitung 57
- 3.2 Historische, demokratietheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte 57
- 3.3 Theoretische Erklärungsansätze 59
- 3.4 Öffentliche Meinung, veröffentlichte Meinung und politisches System in Deutschland 65

**4 Publizität und Vertraulichkeit im kooperativen Staat 69**

- 4.1 Politik im kooperativen Staat: Einleitung und Problemstellung 69
- 4.2 Vertraulichkeit in der Politik: Demokratieprobleme und Effizienzchancen 70
- 4.3 Diskrete Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung in der „Verhandlungsdemokratie“ 73
- 4.4 Publizitäts- und Diskretionsspiele: Politiker, Öffentlichkeitsarbeiter und Journalisten 76
- 4.5 Fazit: Publizität, Diskretion und Indiskretion als Kommunikationsmodi 81

*Legitimation und Präsentation*

**5 Legitimität durch politische Kommunikation 85**

- 5.1 Definition und analytische Differenzierungen 85
- 5.2 Problemstellungen, Gegenstände und systematische Zugänge 87
- 5.3 Legitimitätserschaffung im Medium der Öffentlichkeit: Demokratietheoretische Grundmodelle 89
- 5.4 Zur Anschlussfähigkeit von Legitimität an Arbeits- und Handlungsfelder politischer Kommunikation 95
- 5.5 Legitimitätsempfindlichkeit und politische Kommunikation: Tendenzen und Ambivalenzen 99

<b>6</b>	<b>Politischer Stil in der Mediengesellschaft</b>	<b>101</b>
6.1	Stilwandel als Demokratiewandel: These	101
6.2	Stilbewusstsein und Stilbrüche: Drei Beispiele	103
6.3	Stile: Zur Dimensionierung einer wissenschaftlich peripheren Kategorie	105
6.4	Elemente mediendemokratischer Stilbildung	107
6.5	Stildefizite der Mediendemokratie: das Verblassen des Amtsethos	112

### *Darstellungspolitik und Entscheidungspolitik*

<b>7</b>	<b>Die Medien und das politische System: Zum Spannungsverhältnis zwischen „Darstellungspolitik“ und „Entscheidungspolitik“</b>	<b>115</b>
7.1	Demokratie als „Herrschaft der öffentlichen Meinung“?	115
7.2	Politik und Medien: Drei Sichtweisen und ihre Konsequenzen	117
7.3	Zur Unterscheidung zwischen „Entscheidungspolitik“ und „Darstellungspolitik“	121
7.4	„Darstellungspolitik“ und „Entscheidungspolitik“ in konstruktiver und destruktiver Beziehung	130
<b>8</b>	<b>Symbolische Politik: Einschätzungen und Fehleinschätzungen einer politischen Allerweltsformel</b>	<b>132</b>
8.1	Das Symbolische als Konstitutivum sozialer Realität	133
8.2	Exkurs: Murray Edelmans „Politik als Ritual“	136
8.3	Funktionen „symbolischer Politik“	138
8.4	„Symbolische Politik“ im massenmedialen Kontext	142
8.5	Das neue Interesse für das Symbolische in der Politik	143
8.6	Fazit: Zur Ambivalenz symbolischer Politik	146

### **TEIL 3:**

<b>POLITISCHE KOMMUNIKATION UND DEMOKRATIEENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND</b>	<b>147</b>
--	------------

### *Bürger und politische Eliten*

<b>9</b>	<b>Bürger in der Mediendemokratie: Medienkompetenz und politische Bildung</b>	<b>149</b>
9.1	Medienkompetenz für die politische Bildung – was sonst?	149

9.2	Der lange Weg der Kommunikationsgesellschaft	151
9.3	Medien als gesellschaftliche und politische Wirklichkeitsgeneratoren	154
9.4	Wandel der Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Systems	156
9.5	Medienkompetenz in der politischen Bildung	159
9.6	Einige praktische Hinweise	165
<b>10</b>	<b>Von der politischen Elite zur Prominenz? Politisches Führungspersonal zwischen Medien- und Verhandlungsdemokratie</b>	<b>167</b>
10.1	Eliten und Demokratie	167
10.2	Mediencharisma und Amtsverantwortung	169
10.3	Max Weber revised: Die Mediendemokratie als Variante einer plebiszitären Führerdemokratie	171
10.4	Medienprominenz und politische Kompetenz	174
10.5	Politiker als Stars	178
10.6	Politikvermittlungsexperten: eine neue Elite in der demokratischen Grauzone?	179
10.7	Mediale Präsenz und institutionelle Bindungen	182
 <i>Parteien und Wahlen</i>		
<b>11</b>	<b>Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie?</b>	<b>185</b>
11.1	„Parteienstaat - oder was sonst?“, Einführung und Problemstellung	185
11.2	Vom Aufmerksamkeitsprivileg zum Flexibilitätsmanagement: Funktionen und Funktionswandel	188
11.3	Grundlagen der Politikvermittlung „nach innen“ und „nach außen“: Parteien als Kommunikatoren und als Kommunikationsraum	193
11.4	Politikvermittlung im Rahmen neuer institutioneller Arrangements	198
11.5	Auf der Suche nach einem neuen Parteitypus	206
11.6	Von der Mitgliederpartei zur Medienpartei? Befunde und Forschungsdefizite	208
11.7	Ausblick: Die Parteien in der Mediengesellschaft	212
<b>12</b>	<b>Wahlkampfkommunikation: Modernisierung von Wahlkämpfen und Modernisierung von Demokratie</b>	<b>217</b>
12.1	Wahlkampf für den homo oeconomicus oder für den homo politicus?	217
12.2	Parteiendemokratie in der Mediengesellschaft	220

12.3	„Amerikanisierung“ oder „Modernisierung“ der Wahlkämpfe?	223
12.4	Die individualisierte Mediendemokratie als Wahlkampfumfeld	227
12.5	Modernisierungstrends: Wahlkampfkommunikation und Öffentlichkeit im Wandel	229
12.6	Politik als Dauerwahlkampf? – Begrenzung und Entgrenzung	235

### *Parlament und Öffentlichkeit*

<b>13</b>	<b>Parlamentarische Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsarbeit: Zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik</b>	<b>239</b>
13.1	Parlament und Öffentlichkeit	239
13.2	Parlamentsimage und Parlamentsverdrossenheit	242
13.3	Die Entzauberung des Parlaments	245
13.4	Dimensionen parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit in der Gegenwart	247
13.5	Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit: Thesen zur Einlösung einer kommunikativen Bringschuld	251
<b>14</b>	<b>Arenen parlamentarischer Kommunikation: Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus?</b>	<b>256</b>
14.1	Einleitung und Problemstellung	256
14.2	Medienattraktive Versammlungsöffentlichkeit und das Ideal des klassisch-liberalen Parlamentarismus	257
14.3	Das Parlament als Politikvermittler in der (post)parlamentarischen Demokratie	260
14.4	Arenen parlamentarischen Handelns in der Mediengesellschaft	262
14.5	Schlussfolgerungen	273

### *Regieren und Repräsentieren*

<b>15</b>	<b>Stilbildung und Machtsicherung: Bundespräsident und Bundeskanzler in der politischen Kommunikation</b>	<b>277</b>
15.1	Staatsamt und politische Kommunikation	278
15.2	Der Bundespräsident: Stilbildung durch Staatsrepräsentation	278
15.3	Der Bundeskanzler: Machtsicherung durch Politikpräsentation	286
15.4	Zur Medialisierung der „Kanzlerdemokratie“: Von Kohl über Schröder zu Merkel - Ein Exkurs	289
15.5	Demokratiegewinne oder Demokratieverluste?	297

---

<b>16 Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft</b>	<b>300</b>
16.1 Politische Legitimation in der Mediengesellschaft	300
16.2 Die Parteiendemokratie in der Mediengesellschaft	306
16.3 Das Parlament: medienattraktives Staatsnotariat oder mehr?	310
16.4 Medialisierung des Regierungsstils	314
16.5 Die liberale Demokratie im Medienzeitalter: Mehr als die Legitimation des Augenblicks	320
<b>Literatur</b>	<b>323</b>
<b>Nachweise</b>	<b>373</b>

## Vorwort zur 2. Auflage

Politische Kommunikation ist ein Allerweltsphänomen und keine Erfindung der Mediengesellschaft. Zu allen Zeiten wurde Politik nicht nur ‚gemacht‘, sondern auch vermittelt, wurden Macht und Herrschaft mit Hilfe der jeweils zur Verfügung stehenden Medien ausgeübt. Dabei reicht die Palette der Instrumentarien von der klassischen Rhetorik, die noch mit Politik gleichgesetzt wurde, bis hin zu den modernen Massenmedien und dem Internet.

Zwischen der öffentlich sichtbaren Außenseite von Politik und ihrer Innenseite gab und gibt es keine klare Trennung, schon gar nicht in der Demokratie. Deshalb gehört die Vorstellung, Politik sei „pur“, also ohne Kommunikation zu haben, zu den politischen Lebenslügen. Lange Zeit waren es Reste obrigkeitsstaatlichen und technokratischen Denkens, die in der politischen Kultur Deutschlands diese Fehleinschätzung stützten. In einigen wissenschaftlichen Publikationen ebenso wie in der aufgeregten medienöffentlichen Kritik kann man einen ähnlichen Tenor herauslesen. Danach erschöpfe sich Politik in unzulässiger Inszenierung und Politainment. Sie verkomme zu einem mediokratischen Geschehen. Das könnte dem alten Missverständnis neue Nahrung geben, Politik sei auch ohne Kommunikation als Vollzug sachlogischer Gegebenheiten und Zwänge denkbar. Kommunikation aber ist nicht Appendix, sondern integraler Bestandteil von Politik selbst. Damit soll politische Kritik ebenso wenig wie Medienkritik in Frage gestellt werden. Und schon gar nicht kann es darum gehen, jedes inszenierte Politikspektakel zu rechtfertigen.

In der Demokratie ist Politik zustimmungsabhängig und somit öffentlich begründungspflichtig. Politischer Kommunikation kommt dabei die Aufgabe zu, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und zu überzeugen, damit das, was als politisch notwendig erkannt wird, möglich gemacht werden kann. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das politische System in Deutschland über die institutionellen und medialen Voraussetzungen verfügt, um dieses Ziel zu erreichen. Dass Politik unter Dauerbeobachtung der Medien steht, ist zwar nicht neu. Doch spätestens seit dem Wechsel vom „Treibhaus“ (Koeppen) der beschaulichen ‚Bonner Republik‘ zum hektischeren Treiben der ‚Berliner Republik‘ fordert der moderne Medienbetrieb in Deutschland seinen Tribut. So wächst im schärfer gewordenen Kampf um Aufmerksamkeit die Bereitschaft, notfalls auch professionsspezifische Spielregeln des politischen Journalismus zu verletzen. Zugleich begünstigen das Aufweichen des politisch-weltanschaulichen Koordinatensystems und ein damit einhergehender Verlust von Bindungen den Zwang zur permanenten Organisation von Zustimmung. Damit stehen politische Akteure in der Versuchung, einer stimmungsdemokratischen Legitimation des Augenblicks zu erliegen: durch Populismus und Opportunismus sowie durch Umgehung demo-

kratischer Institutionen zu Gunsten direkter Ansprache des Medienpublikums. Die institutionell vermittelte Legitimation scheint an Gewicht zu verlieren, während die Medien und das Mediale in den Vordergrund treten. Diesen Eindruck vermittelt zumindest das medienöffentliche Erscheinungsbild von Politik. Kein Zweifel also, dass die Legitimationsempfindlichkeit von Politik zunimmt.

Nun hat sich die politische Kommunikationsforschung in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland unter anderem auch mit diesen Fragen beschäftigt. Sie wurde zu einem hoch produktiven Forschungszweig innerhalb der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, der politischen Soziologie und auch der Politikwissenschaft. Dabei sind im Zuge einer überwiegend sozialwissenschaftlichen Orientierung die Grenzen zwischen diesen Disziplinen fließend geworden. Die notwendige interdisziplinäre Ausrichtung hat einerseits zu Erkenntnisfortschritten geführt. Sie hat andererseits aber auch begünstigt, dass spezifisch politikwissenschaftliche Fragen nicht immer mit Nachdruck gestellt wurden. Mag dies bis zu einem gewissen Grade die Folge einer Konzentration auf das medienöffentliche Politikbild sein, so erscheint es gerechtfertigt, in diesem Buch umso mehr auf die politischen und demokratietheoretischen Problemstellungen in Verbindung mit den institutionellen Kontexten des politischen Systems in Deutschland zu achten. Denn der vielfach vermittelte Eindruck, politische Kommunikation folge kontextunabhängig einer einheitlichen Logik, täuscht über die unterschiedlichen Spielräume, institutionellen Bedingungen und Handlungskorridore hinweg, über die politische Akteure in der politischen Kommunikation und unter konkreten politischen Bedingungen verfügen.

Bei aller verdienstvollen Suche nach intersubjektiv überprüfbaren, möglicherweise system-, gesellschafts- und politikunabhängigen Gesetzmäßigkeiten in der Präsentation und Rezeption von Politik stellt das hier in überarbeiteter Form vorgelegte Buch deshalb immer wieder einen engen Bezug zu den politisch-institutionellen und politisch-kulturellen Kontextbedingungen in Deutschland her. Insofern kann man den Band über weite Strecken (insb. Teil 3) auch als eine Auseinandersetzung mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland unter politisch-kommunikativer Perspektive lesen.

Das Buch konzentriert sich nach den Kapiteln zur begrifflichen (Teil 1) sowie zur demokratie- und kommunikationstheoretischen Grundlegung (Teil 2) auf zentrale Akteure im politischen System Deutschlands (Teil 3). Damit für den selektiv interessierten Leser die isolierte Lektüre der Kapitel möglich ist, wurden vereinzelte Überschneidungen ausdrücklich beibehalten. Zugleich versteht sich der Band aber auch als systematische Auseinandersetzung mit der politischen Kommunikation im demokratischen System. Dabei kommt, wie in zahlreichen früheren Arbeiten des Verfassers zur Politikvermittlung und politischen Kommunikation auch, mehr die Akteurs- als die Publikumperspektive in den Blick.

Soweit dieser Band frühere, in Fachzeitschriften und Sammelwerken verstreute Studien des Verfassers aufgreift, erfolgte eine Aktualisierung. Für die 2. Auflage wurde das Buch vollständig überarbeitet. Bis auf ergänzende Unterkapitel ist die Gliederung allerdings beibehalten worden. Besonderer Überarbeitungs- und Ergänzungsbedarf ergab sich vor allem in den Kapiteln in Teil 3, die sich mit der Entwicklung des Parteiensystems, mit Wahlkampfkommunikation und dann vor allem mit den kommunikativen Aspekten des Regierens beschäftigen.

War die politische Kommunikationsforschung noch zu Zeiten, als sich der Verfasser damit wissenschaftlich auseinandersetzen begann, zumindest in der deutschen Politikwissenschaft ein eher exotisches Forschungsfeld, so hat sich dies inzwischen geändert. Freilich besteht zwischen dem hohen studentischen Interesse an Fragen der politischen Kommunikation und dem tatsächlichen Institutionalierungsgrad der politischen Kommunikationsforschung eine deutliche Diskrepanz. Der wissenschaftliche Fortschritt und die zunehmende Spezialisierung der Forschungsperspektiven haben allerdings ihren Preis. So verstärkt sich der Eindruck, dass sich weite Teile der kommunikationswissenschaftlichen Forschung von politikwissenschaftlichen, insbesondere demokratietheoretischen und politisch-institutionellen, Kernfragen mehr und mehr entfernen. Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass sich die politische Kommunikationsforschung, inzwischen stark kommunikationswissenschaftlich beeinflusst, nahezu ausschließlich auf medienadressierte Kommunikationsprozesse konzentriert. Formelle und informelle Kommunikation im Kontext politischer Institutionen kommt vielfach gar nicht in den Blick. Die nicht aufzulösende Verbindung von „Darstellungspolitik“ und „Entscheidungspolitik“ einmal mehr deutlich zu machen, ist deshalb ein mit diesem Buch verbundenes Anliegen.

Im Rückblick hat das Buch eine lange wissenschaftliche Inkubationszeit. Danken möchte ich deshalb den Studentinnen und Studenten, die ich zunächst an der Universität und an der Pädagogischen Hochschule in Kiel, später dann an der Universität Koblenz-Landau und im Verlaufe eines Gastsemesters am IPMZ der Universität Zürich mit den hier entfalteten Themenschwerpunkten konfrontiert habe. Viele Ideen sind im Rahmen von Gastvorträgen und Tagungen, wie insbesondere dem Luzerner Mediensymposium, erstmals diskutiert worden. – Gute Ratschläge und kritische Nachfragen weit über ein Lektorat hinausgehend verdanke ich Manfred Müller bei gelegentlichen Aufenthalten in Alaró/Mallorca. Gewidmet sei das Buch aber meiner Frau Hanne, die mein Interesse an Fragen der Politikvermittlung und politischen Kommunikation immer wieder durch kritischen Rat und geschicktes Familienmanagement zu erden wusste.

**Teil 1:**  
**Politische Kommunikation als Forschungsgegenstand  
und als politisches Handlungsfeld**

# **Politische Kommunikation und Kommunikationspolitik**

## **1 Politische Kommunikation in der deutschen Politikwissenschaft – akademischer Appendix oder mehr?**

### **1.1 Politische Kommunikation als Begriff und als Forschungsgegenstand**

Das Interesse an politischer Kommunikation beschränkt sich nicht auf den akademischen Bereich. Auch im außerwissenschaftlichen Diskurs ist politische Kommunikation ein immer wieder lebhaft diskutiertes Thema. Das gilt etwa für die alltagssprachliche Rede von der „Mediendemokratie“ oder auch für die Versuche, spezifische Bedingungen politischen Handelns in der „Mediengesellschaft“ zu beschreiben. Mit dem nicht selten eher metaphorischen Gebrauch dieser populären Begriffe verbindet sich nicht nur die Einschätzung, dass öffentliche Kommunikation für die Produktion und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen von großer Bedeutung sind. Popularisiert wird damit auch „die Vorstellung einer von den Medien getriebenen Demokratie. Danach scheint für die Beteiligten längst entschieden, was in der Wissenschaft noch zurückhaltend und durchaus kontrovers diskutiert wird“ (Marcinkowski 2007: 97), nämlich das Wechselverhältnis von Medien und Politik.

Kommunikation im Kontext von Politik ist nicht und war nie lediglich ein Ausdrucks- und Verständigungsmittel. Weil politische Kommunikation mit der Durchsetzung einer bestimmten Sicht von Welt, mit Macht und Herrschaft also zu tun hat, sind Fragen politischer Kommunikation immer auch von öffentlichem Interesse. Das gilt seit über politische Angelegenheiten in wissenschaftlicher Absicht reflektiert und über das Wesen des Politischen gestritten wird. Schon auf die weltgeschichtlich erste bürgerliche Gesellschaft, die griechische Polis, trifft diese enge Verbindung von Politik und Kommunikation zu. Hier entstand mit der Bildung einer politischen (Präsenz-)Öffentlichkeit erstmals die Notwendigkeit, „in offener Rede und Auseinandersetzung zu überzeugen. Es kam also entscheidend auf persönliche Autorität und Rhetorik an“ (Meier 1983: 263). „Öffentliches Redenkönnen wurde in dieser ersten Demokratie als zivilisatorische Macht geschätzt, die Rhetorik als politische Führungskunst entwickelt und die

rhetorikaffine Philosophie der Sophisten als Bildungsinstanz geachtet“ (Österreich 1994: 39). Unverkennbar sind die Anfänge der Demokratie als politischer Form mit der „excessive(n) Schätzung der Rede“ verbunden, die Nietzsche einmal als „das größte Machtmittel inter pares“ (Nietzsche, zit. nach Österreich 1994: 39) bezeichnet hat.

Ob es also um die Rhetorik der Antike geht, in der politisches Handeln als untrennbare Verbindung von Politik und Kommunikation, ja Reden unmittelbar als politisches Handeln begriffen wurde, um die Handlungsanweisungen in mittelalterlichen Fürstenspiegeln oder um neuzeitliche Konzepte der Staats- und Herrschaftslegitimation, um moderne demokratietheoretische Entwürfe oder um aktuelle Politikanalysen – vielfach vermischen sich politische und kommunikative Dimensionen in einer Weise, dass eine Trennung zwischen Politik und Kommunikation erschwert wird und oft auch gar nicht sinnvoll erscheint (vgl. Münkler/Llanque 1998). Folgt man Hannah Arendts neorepublikanischem Politikverständnis, dann ist die „prinzipielle Scheidung von Reden und Handeln nicht statthaft“, weil „Reden selbst als eine Art Handeln“ (Arendt 1993: 48) aufgefasst werden muss.

Hinzu kommt, dass im Zeitalter nahezu allgegenwärtiger Massenmedien Politik mehr denn je auf die Erzeugung publizistischer Resonanz angelegt ist. Dafür aber interessieren sich wiederum die an der politischen Kommunikation Beteiligten, seien es die im Mediensystem selbst Tätigen oder seien es politische Akteure. Politische Akteure beobachten das eigene Handeln und das anderer politischer Akteure im Spiegel der Medien. Ebenso nehmen Medien das politische Geschehen nicht nur unmittelbar, sondern in hohem Maße auch medienvermittelt wahr: Medien beobachten Medien! Insofern ist politische Kommunikation zunächst einmal ein politisch-publizistischer Resonanzraum mit wechselseitiger Beobachtung der am Kommunikationsprozess beteiligten politischen und medialen Akteure.

Für die Demokratie als die auf Zustimmung angewiesene politische Ordnungsform und für Politik als komplexes Regulationssystem für die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen stellt Kommunikation ein universales Strukturelement dar. Sie ist eine notwendige, keineswegs aber hinreichende Bedingung von Politik. Mit anderen Worten: Politik erschöpft sich nicht in Kommunikation. In weiten Teilen der Routinepolitik sowie in langen Phasen der politischen Problembearbeitung und internen Entscheidungsvorbereitung spielt das Kommunikative, jedenfalls die auf massenmediale Resonanz zielende Kommunikation, eine eher untergeordnete Rolle. Wo Politik aber öffentlich wird, vor allem in Phasen der Problemartikulation und dann auch der Politikentscheidung, wird Kommunikation dominant. In diesen Phasen entscheidet politische Kom-

munikation darüber, ob ein Thema auf die Tagesordnung kommt oder ob eine politische Entscheidung auf Akzeptanz stößt. In solchen Phasen verschmelzen Kommunikation und Politik zu einer ‚Legierung‘, deren ‚Grundstoffe‘ nicht immer ‚sauber‘ zu trennen sind.

Eine allgemein akzeptierte Definition von politischer Kommunikation sucht man nach wie vor vergeblich. Dies resultiert nicht allein aus der „Grenzenlosigkeit und Hyperkomplexität“ des Untersuchungsgegenstandes politische Kommunikation als soziales „Totalphänomen“ (Saxer 1998a: 22 und 28). Es hängt auch damit zusammen, dass sich unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen – neben der Politikwissenschaft vor allem die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, die Soziologie und Psychologie – auf der Basis je eigener theoretischer Ausgangspunkte und Erklärungsansätze, fachsystematischer Routinen, methodischer Präferenzen und Untersuchungsinteressen mit politischer Kommunikation beschäftigen. Entsprechend unterschiedlich sind die Akzente, die trotz aller gewünschten Interdisziplinarität und trotz eines unverkennbaren Trends zur ‚Versozialwissenschaftlichung‘ in den verschiedenen Disziplinen gesetzt werden.

Doris Graber hat einen die verschiedenen Sichtweisen und Disziplinen verbindenden Definitionsvorschlag gemacht. Danach beschäftigt sich politische Kommunikation mit der Produktion, Mitteilung und Verbreitung von Kommunikationsbotschaften, die das Potential haben, substantiell – direkt oder indirekt – Effekte auf den politischen Prozess auszuüben. Vor allem medienvermittelter Kommunikation wird eine solche Wirkungsmacht zugetraut. Dabei kommen als Sender entsprechender Botschaften insbesondere publizistische Organisationen in Betracht, aber auch Politiker, Interessenvertreter oder einfache Bürger, wenn sie über die Medien ein möglichst breites Publikum zu erreichen versuchen (vgl. Graber 2005: 479).

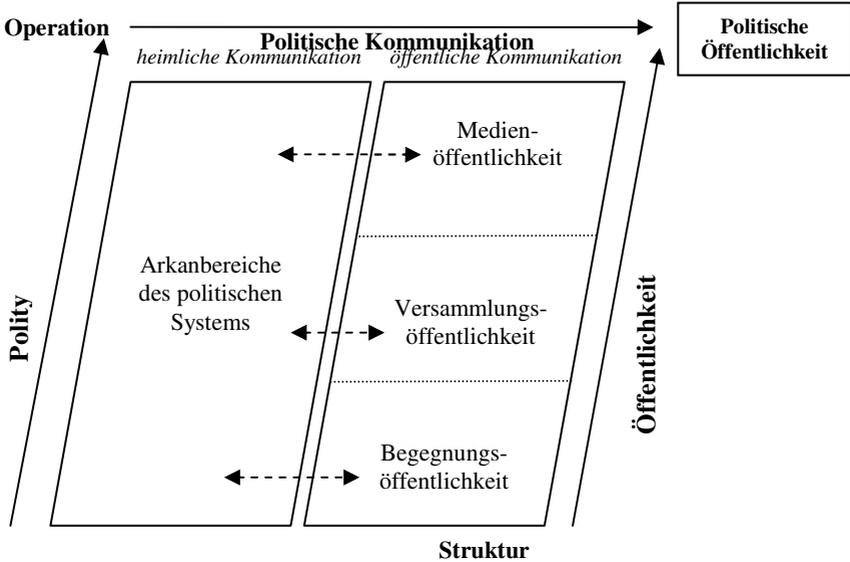
Es sollte nicht verwundern, wenn in den weiteren Kapiteln dieses Buches immer wieder spezifisch politikwissenschaftliche Sichtweisen, Begrifflichkeiten, Kategorien und Bezugsgrößen erkennbar und demokratietheoretische sowie politisch-institutionelle Interessen mit politik- und kommunikationssoziologischen Problemstellungen und Befunden verknüpft werden. Damit soll ausdrücklich ein Gegenakzent zum angloamerikanischen Mainstream der politischen Kommunikationsforschung gesetzt werden, der vor allem auf individualistische Wirkungaspekte setzt und strukturelle Effekte, d.h. spezifisch institutionelle Kontextbedingungen politischer Kommunikation vernachlässigt. Der Band thematisiert insofern auch nicht bzw. nur am Rande die mit der Veränderung von Wissen, Denken, Meinen und Handeln von Bürgern verbundenen Medieneffekte. Dass die politische Kommunikation auf der Makro- und Mesoebene und auch mehr das Handeln von Akteuren als die Wirkungen politischer Kommunikation auf der Ebene der Bürger, der Mikroebene also, in den Blick genommen wird,

hat nicht nur mit wissenschaftsbiographischen Merkmalen des Verfassers zu tun. Es entspricht durchaus auch einem genuin politikwissenschaftlichen Erkenntnisinteresse.

Natürlich ist inzwischen unstrittig, dass auch die politikorientierte kommunikationswissenschaftliche Forschung „am besten bei einer zu verschiedenen akademischen Disziplinen offenen Orientierung gedeiht“ (Kaase/Schulz 1989: 10) und dass die disziplinären Konturen angesichts der unverkennbaren „Versozialwissenschaftlichung“ (ebenda) verschwimmen. Vielleicht ist gerade dies aber ein Grund dafür, dass sich die politische Kommunikationsforschung in der Politikwissenschaft schwerer als in der Publizistik- oder Kommunikationswissenschaft innerdisziplinär etablieren lässt und in der deutschen Politikwissenschaft trotz einer bemerkenswerten Produktivität nach wie vor ein Schattendasein fristet. Die interdisziplinäre Ausrichtung der politischen Kommunikationsforschung sollte deshalb auch nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, dass zentrale politikwissenschaftliche Fragen im Zusammenhang mit politischer Kommunikation nicht bzw. nicht mehr gestellt werden. Denn zutreffend ist: „Eine klare Vorstellung von dem, was eine spezifisch politikwissenschaftliche Kommunikationsforschung zu den Kernfragen der Politikwissenschaft beizutragen hat und womit sie sich überhaupt beschäftigt, konnte im Fach bisher nicht etabliert werden“ (Marcinkowski 2002: 238). Marcinkowski verbindet seine Diagnose zum Forschungsdefizit dann mit dem Vorschlag, Kommunikation „nicht als Teilbereich von Politik und auch nicht als eine Dimension“, sondern als ihren „zentrale(n) Operationsmodus“ (ebenda) zu verstehen. Dabei eigne sich politische Öffentlichkeit als „Leitbegriff einer politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung“ (ebenda: 248), weil sich zwischen den Kategorien „Öffentlichkeit“ und „politische Kommunikation“ aus dem unüberschaubaren Universum ein gut erfassbarer und bearbeitbarer Bestand an Kommunikationen identifizieren lasse, der auf seine Bedeutung für den politischen Prozess abgeklopft werden müsse (vgl. Abb. 1).

Explizit werden die Schwierigkeiten einer präzisen Umschreibung des Forschungsgegenstandes politische Kommunikation auch in der Definition von Jarren und Donges: „Politische Kommunikation ist der zentrale Mechanismus bei der Formulierung, Aggregation, Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen – und somit kaum von Politik zu trennen“ (Jarren/Donges 2002a: 42). Das geht dann weit über Marcinkowskis Eingrenzung des Forschungsfeldes der politischen Kommunikationsforschung hinaus und fragt eben nicht nur „nach den Voraussetzungen, Inhalten und Folgen von prinzipiell frei zugänglicher Kommunikation über alle Angelegenheiten von öffentlichem Belang“ (Marcinkowski 2002: 244).

Abbildung 1: Zusammenhang der Begriffe „Öffentlichkeit“, „Politische Kommunikation“ und „Politische Öffentlichkeit“



Quelle: Marcinkowski 2002: 246 (Pfeile in der Mitte ergänzt durch den Verfasser)

### 1.2 Zur politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung in Deutschland

Was die Stellung der politischen Kommunikationsforschung in der deutschen Politikwissenschaft anbelangt, so wurden über die Jahre hinweg immer wieder Zwischenbilanzen mit Hinweisen zu Forschungsdefiziten veröffentlicht. Nach einem frühen Beitrag „Zum Stand der politikwissenschaftlich relevanten Massenkommunikationsforschung in der Bundesrepublik Deutschland“ von Heribert Schatz (1978) hat Max Kaase noch 1986 in seinem viel zitierten Aufsatz zum Thema „Massenkommunikation und politischer Prozeß“ die auch von Schatz schon festgestellte Ignoranz der Politikwissenschaft gegenüber dem Feld der Massenkommunikation als „erklärungsbedürftige(n) Befund“ (Kaase 1986: 359) bezeichnet und zugleich hellsichtige, auch heute zum Teil noch hilfreiche Diagnosen angeboten sowie Entwicklungslinien aufgezeigt. Im gleichen Jahr hat wiederum Max Kaase zusammen mit Wolfgang Langenbacher zu Forschungs-

stand und -defiziten der „Medienwirkungen auf Gesellschaft und Politik“ in der Enquete der Senatskommission für Wirkungsforschung Stellung genommen. Die Wirkungsforschung sei zu stark an Kurzfristwirkungen orientiert, „thematisch disparat, methodisch unbefriedigend und theoretisch unterdefiniert“ (Kaase/Langenbucher 1986: 22). Schließlich wurde ein weiterer State of the Art-Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Massenkommunikationsforschung wiederum von Max Kaase im Sonderheft „Massenkommunikation“ der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie im Jahr 1989 mit dem ausdrücklichen „Plädoyer für die Interdisziplinarität in der Forschung und für die Überwindung der Fachgrenzen“ (Kaase 1989: 25) publiziert.

Seit diesen forschungskritischen Zwischenbilanzen hat auch in Deutschland die Beschäftigung mit Fragen der Politikvermittlung und politischen Kommunikation in Wissenschaft, Bildung und politischer Öffentlichkeit einen starken Aufschwung erfahren. Dafür entscheidend waren nicht zuletzt die dynamische Veränderung im Mediensystem selbst und die daraus resultierenden Bedingungen für politische Kommunikation. Denn Politik hat sich zu allen Zeiten der Kommunikationsplattformen, -mittel und -strategien bedient, die in der jeweiligen historischen Situation zur Verfügung standen. Insofern haben die Fortschritte in der Medientechnologie, die Expansion des Medienmarktes und der damit verbundene Funktionswandel (vgl. Kapitel 2 in diesem Band) wesentlich dazu beigetragen, dass auch die Beschäftigung mit dem Zusammenhang von Politik und Kommunikation an Intensität zugenommen hat. Das gilt für das publizistische Interesse eines sich selbst kontinuierlich beobachtenden politisch-medialen Beziehungsgeflechts nicht weniger als für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit politischer Kommunikation. Und spätestens wenn der Versuch unternommen wird, ein Forschungsfeld in der Hand- oder Lehrbuchliteratur abzustecken, kann von einer gewissen Etablierung ausgegangen werden. Das betrifft etwa das Handbuch zur „Politische(n) Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft“ (Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998), aber auch systematisch bilanzierende und auflagenstark über die Bundeszentrale für politische Bildung verbreitete Reader, wie etwa der bereits 1987 publizierte Band „Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur (Sarcinelli 1987a), das Buch „Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft“ (Sarcinelli 1998a), oder das zweibändige Lehrbuch zur „Politische(n) Kommunikation in der Mediengesellschaft“ von Jarren und Donges (2002 und 2006).

Auch wenn auffällt, wie aktuell so manche früheren Ermahnungen, Kritiken und Hinweise auf Forschungsdefizite sind, so wird man heute sicherlich nicht mehr wie in der Wildenmann-Festschrift von 1986 von einem „dauerhafte(n) und nachhaltige(n) Desinteresse der Politikwissenschaft an Problemen der Massenkommunikation“ (Kaase 1986: 361) sprechen können. Die politische Kommuni-

kationsforschung hat sich in der deutschen Politikwissenschaft wenn nicht als ein Forschungszweig, so doch als eine produktive Forschungsnische etablieren können, der sich zudem einer überdurchschnittlichen publizistischen Aufmerksamkeit ebenso wie eines besonderen studentischen Interesses erfreut. Dies gilt jedoch für die universitäre Lehre und für die Verankerung in den politikwissenschaftlichen Teildisziplinen nicht in gleicher Weise. Gemeinhin wird politische Kommunikation der politischen Soziologie zugeordnet, als Teil eines innerdisziplinäres Teilgebietes wahrgenommen, aber nicht als eine Dimension bzw. als ein „Operationsmodus“ (Marcinkowski), von dem alle Teildisziplinen der Politikwissenschaft (Politische Theorie, Systemlehre und Vergleich politischer Systeme, Internationale Beziehungen, Didaktik der Politik und politisches Lernen) betroffen sein können. Unbeschadet des unbestreitbaren Bedeutungszuwachses von Kommunikation in der Politik ist es aufgrund des professionsinternen Beharrungsvermögens und einer verbreiteten Neigung, an tradierten curricularen Schwerpunkten festzuhalten, in Deutschland durchaus noch möglich, sich im politikwissenschaftlichen Studium mit Gegenstandsbereichen, Fragestellungen und Befunden politischer Kommunikationsforschung ausdrücklich nicht zu beschäftigen. Dass es aktuell immer noch auflagenstarke Lehrbücher zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland (vgl. z.B. von Beyme 2004, s. dagegen Marschall 2007: insb. 83ff.) gibt, die ohne ein Kapitel zum Verhältnis von Politik und Medien auskommen, mag symptomatisch sein für dieses Defizit. Wie man heute allerdings ein zeitgemäßes Verständnis von nationaler oder internationaler Politik erwerben, die Funktionslogik demokratischer oder auch nicht-demokratischer Systeme durchschauen, zentrale demokratiethoretische Prinzipien begreifen oder das Handeln und Verhalten politischer Akteure verstehen soll, ohne eine präzisere Vorstellung von den spezifischen politikskommunikativen Bedingungen zu haben, bleibt freilich schleierhaft.

Insofern ist die Frage nicht ganz abwegig, ob der politischen Kommunikation in der deutschen Politikwissenschaft nicht die Rolle eines akademischen Appendix zukommt? Von den Studierenden zwar sehr gefragt und interessiert aufgenommen, in den universitären Curricula wie auch innerdisziplinär aber immer noch „randständig“, (Kaase/Schulz 1989: 9) ein Begriff, den Kaase und Schulz schon 1989 mit Blick auf den Stellenwert der Massenkommunikation in Soziologie und Politikwissenschaft gebrauchten. Was die institutionelle Verankerung politischer Kommunikation in der deutschen Politikwissenschaft anbelangt, dürfte diese Einschätzung auch gegenwärtig noch weithin zutreffen. Statt als Unterfall der politischen Soziologie sollte politische Kommunikation als wesentliche Dimension bzw. als „zentraler Operationsmodus“ (Marcinkowski) in allen Teilgebieten der Politikwissenschaft begriffen werden.

Ganz im Gegensatz zur zögerlichen Etablierung der politischen Kommunikation im universitären Bereich hat der Arbeitsmarkt für Absolventen mit sozial- und insbesondere kommunikationswissenschaftlichen Kompetenzen in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen und politischen Tätigkeitsfeldern eine enorme Expansion erfahren. Für Politik- und Sozialwissenschaftler gelten inzwischen Zusatzqualifikationen gerade auch in Themenfeldern, mit denen sich politische Kommunikationsforschung beschäftigt, als berufs- und arbeitsmarktrelevant. Vielfach werden kommunikative Kompetenzen unter der Rubrik „Zusatzkompetenzen“ und „Praxiserfahrung“ neben Sprachen, Auslandserfahrung, IT- und Multimediakenntnis verbucht. Inzwischen gilt als Binsenweisheit, dass bei Studierenden der politikwissenschaftlicher Studiengänge neben fundierten Kenntnissen in den Kernbereichen der Teildisziplinen des Faches auch Politikvermittlungskompetenzen, also nähere Kenntnisse des Informations- und Medienmarktes, Erfahrungen mit Öffentlichkeitsarbeit und Medienpraxis einstellungsförderlich sind. Dies zeigen Arbeitsmarktanalysen ebenso wie vereinzelt Verbleibstudien von Absolventen politik- und sozialwissenschaftlicher Studiengänge. In Zeiten, in denen Komplexität und Vernetzung zunehmen, Politik national wie international zu einem schwer durchschaubaren Mehrebenengeschehen geworden ist, für dessen Durchdringung klassische Ordnungskonzepte und Modelle hierarchischer politischer Steuerung an Bedeutung verlieren, sind Kenntnisse über das Vermittlungssystem und kommunikative Fähigkeiten mehr denn je gefragt.

Wer, in welcher Funktion auch immer, in politischen oder politiknahen Berufen und Tätigkeitsfeldern erfolgreich sein will, muss über die Fähigkeit zur Politikvermittlung in öffentlichen wie diskreten Räumen verfügen. In der Sprache Max Webers: ‚Politische Kommunikation als Beruf‘ – auch und gerade jenseits der klassischen Medienberufe – wird überall dort, wo im engeren und weiteren Sinne Interessenvermittlung geleistet werden muss, zu einer expandierenden Branche werden. Damit ist nicht nur und auch nicht in erster Linie der politische Journalismus angesprochen. Vielmehr geht es um die vielen politischen und politiknahen Handlungsfelder, sei es im Rahmen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit innerhalb politischer und gesellschaftlicher Institutionen, in Consulting-, Marktforschungs- oder Marketingfirmen oder auch in wissenschaftlichen Instituten innerhalb und mehr noch außerhalb von Universitäten. Insofern gibt es auch aus arbeitsmarktspezifischen Gesichtspunkten genügend Gründe, sich für eine stärkere universitäre und innerdisziplinäre Etablierung von Elementen der Theorie und Praxis politischer Kommunikation zu engagieren.

### 1.3 Sozialtechnologische Kurzschlüsse politischer Kommunikationsforschung

Über die Forderung nach einer besseren professionsinternen Verankerung der politischen Kommunikation hinaus, gilt es auch auf besondere wissenschaftliche Vorlieben und Defizite der politischen Kommunikationsforschung hinzuweisen; Defizite, die mit ursächlich dafür sein dürften, dass sich politische Kommunikation als Forschungsgegenstand innerhalb der deutschen Politikwissenschaft nach wie vor noch nicht befriedigend etablieren können. So ist die politische Kommunikationsforschung in hohem Maße aktualitätsorientiert. Die starke Fixierung auf die medienöffentlich dauerpräsenzte Politikprominenz und damit verbundene Personalisierungsvorstellungen verkürzen vielfach das insgesamt komplexere politische und gesellschaftliche Handlungsfeld. Im besonderen Interesse für das Bildmedium Fernsehen geht bisweilen die nach wie vor große Bedeutung der meinungsführenden, zunehmend aber auch der Boulevardpresse unter. Eine Sichtweise schließlich, die auf Amerika(nisierung) als Modernisierungsvorreiter politischer bzw. unpolitischer Kommunikation setzt, unterstützt nicht selten die Neigung zur vorschnellen Übertragung US-amerikanischer Entwicklungen auf die anders gelagerten politisch-kulturellen und politisch-institutionellen Verhältnisse europäischer Demokratien. Zwar verwundert nicht, dass Wahlkämpfe und Kampagnen seit jeher ein bevorzugtes wissenschaftliches Beobachtungsfeld politischer Kommunikationsforschung waren und sein müssen, zumal es dazu eine hohe Nachfrage von Seiten investitionsbereiter Interessenten gibt. Dennoch führt die besondere Vorliebe für die kommunikative Sondersituation von Medienwahlkämpfen und -kampagnen, die gleichsam nur den Medien-Event-Ausschnitt von Politik in den Blick nimmt, zu einer ‚amputierten‘ Wahrnehmung politisch-kommunikativer Wirklichkeit.

Natürlich kann die folgende tabellarische Übersicht (vgl. Tab. 1) eine systematische und methodisch abgesicherte Einzelwürdigung der zahlreichen wissenschaftlichen Anstrengungen in der politischen Kommunikationsforschung, ihrer theoretischen Ansätze, methodischen Designs, Ergebnisse und Prognosen nicht ersetzen. Und für jede kritisch angemerkte Forschungsperspektive ließe sich gewiss die eine oder andere gelungene Studie anführen, die als ‚Gegenbeweis‘ herhalten könnte. Dennoch kann die pointierende Zusammenstellung einen Überblick über Forschungsschwerpunkte geben. Sie macht die in der öffentlichen Wahrnehmung und Instrumentalisierung, bisweilen aber auch in der Wissenschaft selbst zu beobachtende Neigung zu sozialtechnologischen Kurzschlüssen deutlich. Zugleich soll sie zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der Frage anregen, welchen Weg die politische Kommunikationsforschung in der Politikwissenschaft einnehmen kann bzw. einnehmen sollte.

Insgesamt hat sich trotz aller Fortschritte wenig an einem schon früh beklagten Befund (vgl. Kaase/Langenbucher 1986: 14) geändert: Nach wie vor gibt es einen „starken Überhang kommunikationswissenschaftlicher Mikroansätze auf Kosten von Wissen über die strukturelle Wirkung der Massenmedien auf die Demokratie“ (Saxer 1998: 23; Marcinkowski 2007: 97f.). Vor allem bei der öffentlichen Verwertung wissenschaftlicher Befunde ist die verbreitete Tendenz erkennbar, mikroskopische Diagnosen zur politischen Kommunikation in zum Teil spekulativer Weise makroanalytisch (ggf. noch politisch-prognostisch) zu verwerten (Kaase 1998b: 103). Nicht selten drängt sich der Eindruck auf, die politische Kommunikationsforschung bewege sich auf schmalen Pfaden zu weiten Horizonten, neige zu großen Aussagen auf der Basis von kleinen Forschungsdesigns. Dabei gilt das auch in anderen Feldern der politischen Soziologie beklagte Defizit an Langzeitstudien, die bekanntermaßen teuer sind und damit weder zu den kurzfristigen Verwertungsinteressen externer Auftraggeber passen, noch in eine insgesamt immer noch kurzatmige Forschungsförderungspraxis. Das ist allerdings kein spezielles Problem der politischen Kommunikationsforschung, sondern gilt für weite Teile der empirischen Sozialforschung auch. Ziemlich zahlreich sind inzwischen die punktuellen Analysen und mikroskopischen Detailbeobachtungen und -befunde etwa zur Inszenierung von Politik, aus denen dann langfristige Prognosen zur Entwicklung des Systems oder der Demokratie, nicht selten verbunden mit Demokratieverfallsprognosen und Untergangsdiaagnosen, erstellt werden (vgl. Tabelle 1).

Leidet die politische Kommunikationsforschung nicht an einer Art kurz-sichtiger Weitsichtigkeit, wenn es um die Einschätzung der politischen Folgen der Mediatisierung oder besser Medialisierung von Politik geht? Vor allem aber stellt sich die Frage, ob die nahezu exklusive Konzentration politischer Kommunikationsforschung auf Massenkommunikation nicht zu einer Vernachlässigung verbreiteter alltagspraktischer Kommunikationstechniken und -gewohnheiten führt. Gemeint ist damit nicht nur das Problem, dass die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation mit wachsender Bedeutung der Internetnutzung und auch mit dem Handy als schnellem Abstimmungs- und Verständigungsmedium in der politischen Kommunikation zunehmend verschwimmen. Gemeint ist damit auch, dass die Konzentration von politischer Kommunikation allein auf den öffentlich sicht-, hör- und lesbaren Teil des politischen Geschehens nur einen Ausschnitt des politischen Geschehens beleuchtet, der unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation allerdings von besonderer Bedeutung ist (vgl. Kap. 5 in diesem Band). Deshalb ist einer politikwissenschaftlich akzentuierten politischen Kommunikationsforschung generell eine stärkere Beachtung politisch-institutioneller Kontexte zu empfehlen.

Tabelle 1: Forschungsperspektiven und Kurzschlüsse politischer Kommunikationsforschung

<b>Forschungsperspektiven</b>	<b>Schwerpunkte</b>	<b>Kurzschlüsse</b>
<b>Aktualitätszentrierte Perspektive</b>	Gegenwartsorientierung unter Vernachlässigung der Prozessdimension von Politik	Gegenwartsfixierte Kurzschlüsse und Zukunftsprojektionen
<b>Prominenzfixierte Perspektive</b>	Personalisierung medienvermittelter Politik auf die medienpräsenzte Politprominenz	Handlungstheoretische Kurzschlüsse
<b>Fernsehfixierte Perspektive</b>	Reduktion politisch-kommunikativer Wirklichkeit auf das Fernsehbild von Politik	Bildfixierte Kurzschlüsse und Vernachlässigung der meinungsführenden Printmedien
<b>Empirisch-reduktionistische Perspektive</b>	Konzentration auf die Beschreibung und Analyse von Akteursverhalten	Mikrospezifische Kurzschlüsse bei gleichzeitiger Vernachlässigung institutioneller und normativer Fragen
<b>Amerikazentrierte Perspektive</b>	Amerika(nisierung) als Modernisierungsvorreiter (un)politischer Kommunikation	Reduktion auf den Game-Charakter von Politik u. vorschnelle Übertragung amerikanischer Entwicklungen auf europäische Demokratien
<b>Wahlkampfzentrierte Perspektive</b>	Wahlkampf als Prototyp von politischer Kommunikation und von Politik überhaupt	Reduktion von Politik auf die kommunikative Sonder-situation moderner Medienwahlkämpfe
<b>Kampagnenzentrierte Perspektive</b>	Politik als medienöffentliche Kampagne	Reduktion von Politik auf kampagnenöffentliche „Darstellungspolitik“ und Vernachlässigung von kommunikationsrelevanten Fragen in der „Entscheidungspolitik“
<b>Instrumentelle Perspektive</b>	Interesse für medientechnologische Innovationen, Instrumente und Strategien	Technikfixierte Kurzschlüsse, Vernachlässigung herkömmlicher politisch-institutioneller Strukturen und politischer Verhaltensweisen

#### **1.4 Politische Kommunikation im institutionellen Kontext: Für eine „Kontextualisierung“ der politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung**

Politische Kommunikation findet nicht im Labor statt, sondern in konkreten historisch-politischen Situationen, in kaum wiederholbaren Akteurskonstellationen und unter spezifischen institutionellen Kontextbedingungen. Worauf zielt nun das Plädoyer für eine ‚Kontextualisierung‘ im Sinne eines ‚institutional turn‘ politikwissenschaftlich akzentuierter politischer Kommunikationsforschung? Es zielt auf die Überwindung einer systematischen Unterschätzung der Eigenlogik des Politischen, genauer des Politisch-Institutionellen und einer Überschätzung der medialen Logik. Damit wird ein deutlicher Gegenakzent gesetzt zu der verbreiteten These, dass die moderne Mediengesellschaft zwangsläufig Mediengewinne und Institutionenverluste produziere. Die ebenso populäre, wie viel zitierte Formel hat wichtige Anstöße gegeben und erscheint sicherlich aus einer vor allem kommunikationswissenschaftlichen Sicht auch hoch plausibel (vgl. Jarren 1994c). Insgesamt aber begünstigt sie eine Neigung, zentrale politikwissenschaftliche Problemstellungen aus den Augen zu verlieren und politisch-mediale Entwicklungen mehr oder weniger isoliert von politisch-institutionellen und politisch-kulturellen Kontexten zu betrachten.

Demgegenüber findet zu wenig Beachtung, dass es eine Eigenlogik des Politischen gibt, die nicht in der Medienlogik gänzlich aufgeht. Der vermittelte Eindruck, alles löse sich in einer Art universaler, medialer „Transformation des Politischen“ (Meyer 1994) auf, täuscht über faktische politisch-institutionelle und politisch-kulturelle Widerständigkeit gegen Medialisierungsprozesse hinweg und verkürzt Politik auf den ‚sichtbaren‘ Ausschnitt einer mehr oder weniger spektakulären „Darstellungspolitik“ (vgl. Kap. 7 in diesem Band). Dies könnte auch eine Folge der Tatsache sein, dass die politische Kommunikationsforschung allzu oft den schwankenden Aufmerksamkeitszyklen der Medienberichterstattung folgt. Gibt es in kommunikationsspezifischer Hinsicht nicht zahlreiche Non-Issues, ebenso wie medial ausgeblendete, gleichwohl relevante Akteure und Akteursgruppen? Und finden nicht spezifische Formen von Kommunikation im politischen Prozess auch außerhalb der medial beachteten Problemfindungs-, Problemdefinitions- und Entscheidungsphasen statt?

Nun ist die Konzentration des Interesses auf Ausschnitte medienvermittelter politischer Kommunikation gewiss auch eine mehr oder weniger zwangsläufige Folge funktionaler Differenzierung, in der Politik ebenso wie in der Wissenschaft. Politische Kommunikation und politische Kommunikationsforschung haben einen Professionalisierungsprozess durchlaufen. Und es ist kaum zu bestreiten, dass die beiden Kommunikationswelten „Darstellungspolitik“ und „Ent-

scheidungspolitik“ (vgl. Korte/Hirscher 2000; Sarcinelli 1987b: 66 sowie Kapitel 7 in diesem Band) auseinander driften.

Der Aufmerksamkeitswettbewerb verselbständigt sich mehr und mehr gegenüber dem politischen Entscheidungshandeln. Politische Kommunikation mutiert zu „einem zentralen strategischen Spiel“ (Münch 1995: 83), zu einer Sozialtechnik, die sich als Teilsystem innerhalb des politischen Systems ausdifferenziert hat – mit steigenden Investitionen in die zunehmend ingenieurhafte Planung von Sichtbarkeit und Darstellungskompetenz. Mit diesem Teilsystem der Politikvermittlung hat sich die politische Kommunikationsforschung besonders intensiv beschäftigt, allerdings vielfach ziemlich isoliert, kontextfern, losgelöst von politisch-strukturellen und politisch-kulturellen Rahmenbedingungen. Das hat dann zu so manchen Perspektivenverengungen in der politischen Kommunikationsforschung geführt, mit fragwürdigen Hypothesen, die es aufgrund empirischer Befunde nach und nach zu relativieren, wenn nicht sogar grundsätzlich in Frage zu stellen gilt. Dazu sind vom Verfasser verschiedentlich schon kritische und auch selbstkritische Anmerkungen gemacht und viel zitierte Thesen zum Wandel des politischen Systems relativiert worden (vgl. Sarcinelli 2002c; 2002d; 2002e; Sarcinelli/Schatz 2002). Umso mehr spricht deshalb für das Plädoyer zu einer ‚Kontextualisierung‘. Denn der Handlungsspielraum für politische Kommunikation ist zwar nicht politisch-institutionell oder politisch-kulturell determiniert. Er ist aber pfadabhängig und von der Eigenlogik der jeweiligen institutionellen Bedingungen mehr beeinflusst, als dies in vielen Arbeiten der politischen Kommunikationsforschung zum Ausdruck kommt. Das lässt sich für verschiedene Themenbereiche, die in diesem Band zum Teil auch angesprochen werden, näher verdeutlichen: etwa für die Kommunikationsverhältnisse im Kontext von Parteien, Parlament und Regierung, für das Kommunikationsverhalten eines Bundeskanzlers oder eines Bundespräsidenten. Für alle diese institutionellen Kontexte kann gezeigt werden, dass unterstellte Wandlungs- und Transformationsprozesse viel voraussetzungsvoller sind, keineswegs linear und auf allen Ebenen in gleicher Weise ablaufen und dass die institutionelle Eigenlogik und nationale – oft auch regionale – politisch-kulturelle Faktoren politische Kommunikation fördern oder behindern können, in jedem Falle aber stark beeinflussen.

Nicht dass es nicht lohnte, sich mit medialer Politikdarstellung kritisch auseinander zu setzen. Notwendig sind jedoch ein längerer Atem und komplexere Forschungsdesigns, in denen Binnen- und Außenbereiche des politischen Geschehens, Entscheidungs- und Darstellungspolitik stärker miteinander verknüpft und durch das Wechselspiel (vgl. die gestrichelten Pfeile in Abb. 1) zwischen vertraulichen, halböffentlichen und öffentlichen Formen politischer Kommunikation in den Blick genommen werden (vgl. Jarren/Sarcinelli 1998: 19).

## 1.5 Forschungspraktische Konsequenzen

*Vorschlag 1: Theoriearbeit leisten.* Die Unsicherheit über den Gegenstandsbe- reich und die spezifisch politikwissenschaftlichen Problemstellungen in der poli- tischen Kommunikationsforschung hängen auch mit grundsätzlichen Theorie- problemen zusammen. Sieht man einmal von einflussreichen Essays ab, sucht man in der Politikwissenschaft vergeblich nach größeren demokratie- und gesell- schaftstheoretischen Entwürfen, die der Bedeutung von Kommunikation Rech- nung tragen. Es gibt keine spezifisch politikwissenschaftliche Theorie von Öff- entlichkeit, ‚Mediengesellschaft‘ oder ‚Mediendemokratie‘, die etwa den Rang von Karl W. Deutschs Klassiker „Politische Kybernetik“ (1973) oder Ernst Fraenkels von neopluralistischem Denken inspiriertes Kapitel über Öffentlichkeit und parlamentarische Demokratie in seinem Klassiker über „Deutschland und die westlichen Demokratien“ (Fraenkel 1991) erreicht. Es bedarf theoretischer Klärungen, was die zentralen demokratietheoretischen Bezugsgrößen unseres Systems anbelangt. So müssen „Repräsentation“, „Pluralismus“, „Legitimität“, „Responsivität“ oder „Vertrauen“, um nur einige Beispiele zu nennen, heute anders definiert werden als zu Zeiten, als Nachrichten noch mit der Postkutsche befördert wurden, als es nur einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk und eine politische Richtungs- presse gab. Die meisten der theoretischen und konzeption- nellen Arbeiten stammen von Soziologen und sind überwiegend systemtheore- tisch ‚kontaminiert‘ (vgl. z.B. Münch: 1991 und 1995; Gerhards/Neidhardt 1990). Nur wenig ist auf eine politikwissenschaftliche Gesamtschau hin ange- legt (vgl. Beierwaltes 1999). Das alles ist nützlich, analytisch hilfreich. Was jedoch fehlt, ist eine politikwissenschaftliche Theorie der Interessenvermittlung, die anschlussfähig ist an klassische Ansätze des Pluralismus, Korporatismus und aktuell mehr und mehr auch der Lobbyismusforschung.

Eine solche Theorie muss den spezifischen Stellenwert von Kommunikation in der politischen Willensbildung und Interessenvermittlung unter den Bedin- gungen moderner Mediengesellschaften reflektieren. Sie sollte vor allem aber einen anspruchsvollen Rahmen bieten für die stärkere Verknüpfung von Binnen- und Außenkommunikation in den verschiedenen institutionellen Kontexten und Politikfeldern. Notwendig ist ein plausibler Theorierahmen für das Spannungs- verhältnis zwischen „drinnen“ und „draußen“, zwischen dem medienöffentlichen Bild einer Mehrheits- oder Wettbewerbsdemokratie einerseits und der politi- schen Alltagsrealität einer Verhandlungsdemokratie andererseits. Und in diesem Theorierahmen zur Politikvermittlung in der Mediengesellschaft muss der Stel- lenwert zentraler demokratietheoretischer Bezugsgrößen ausbuchstabiert und dann auch empirisch überprüft werden (vgl. dazu auch Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998: 253-311).

*Vorschlag 2: Die institutionellen Kontexte ernst nehmen.* Dass das öffentliche Erscheinungsbild politischer Akteure so ist, wie es ist, dass und warum es sich in der Mediengesellschaft wandelt, vielleicht aber auch bei näherer Betrachtung gar nicht so sehr wandelt, ist nur zu würdigen, wenn die spezifischen institutionellen Kontexte und amtspezifischen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Das betrifft auch politikfeldspezifische Besonderheiten im Zusammenhang mit politischer Kommunikation. So geht der von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelte Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ von der Annahme aus, „daß soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2000: 17). Institutionen sind nicht starr, beeinflussen zwar das Handeln von Akteuren, determinieren es aber nicht. Sie lassen indessen dem jeweiligen Amtsinhaber, Mandatsträger etc. einen „Handlungskorridor“ (Mayntz/Scharpf 1995: 52). Institutionen reduzieren, so Fritz Scharpf, empirische Vielfalt. Sie bestimmen „die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“ (Scharpf 2000: 79).

Zu den maßgeblichen Institutionen gehören nicht nur Normen der Verfassung, die politischen Institutionen im engeren und weiteren Sinne, die politische Kultur u.a.m. Institutionelle, kontextrelevante Verfahrensregeln berücksichtigen heißt auch, stärker den Prozesscharakter politischer Kommunikation in den Blick nehmen und genauer zwischen den politischen Ebenen zu differenzieren. Stattdessen ist festzustellen: Politische Kommunikation ist nicht nur prominenzlastig, sondern auch bundeslastig. Bisweilen erscheint sie – trotz bundesstaatlicher Ordnung – als ein zentralistisches Phänomen. Die Kommunikationsbedingungen für politische Akteure und Institutionen sind aber auf den verschiedenen Ebenen durchaus different. Man vergleiche nur das Kommunikationsverhalten eines Bundeskanzlers mit dem so mancher Ministerpräsidenten in ihren jeweiligen Bundesländern (vgl. z.B. Mielke 2003 und 2005). Mit der Konzentration auf Bundespolitik ergeben sich deshalb viele blinde Flecken in der politischen Kommunikationsforschung.

*Vorschlag 3: Die vergleichende Perspektive beachten.* In der Wahlkampfforschung lässt sich sehr schön zeigen, wie stark die Konzentration auf das Instrumentelle, auf die gleichsam technische Seite der politischen Kommunikation, aber auch auf das Tagesaktuelle immer wieder zu problematischen Analogieschlüssen und zu Übertreibungen führt. Die Berücksichtigung und vergleichende Betrachtung der konstitutionellen, politisch-institutionellen und politisch-kulturellen Kontextbedingungen kann vor vorschnellen Übertragungen bestimmter Kommunikationsmuster, Wirkungsannahmen etc. bewahren (vgl. Pfetsch

2003; Esser/Pfetsch 2003; Donges 2005; Blum/Meier/Gysin 2006; Filzmaier/Plaikner/Duffek 2007).

Die Notwendigkeit zu einer verstärkt vergleichenden Betrachtung gilt nicht nur synchron über die Grenzen politischer und gesellschaftlicher Systeme hinweg, sondern auch diachron. Beispielhaft dafür ist etwa die verbreitete These zunehmender Personalisierung in Wahlkämpfen. Natürlich hat sich hier einiges verändert, was mit der Rolle des Fernsehens und einem verschärften Aufmerksamkeitswettbewerb zu tun hat. Aber personalisiert waren alle Bundestagswahlkämpfe. Kandidatenduelle hat es auch früher schon gegeben, auch wenn sich Plattformen, Formate und Wirkungsweisen geändert haben. Der Vergleich über eine Zeitreihe hinweg ist natürlich mühsam, forschungspraktisch schwierig, aber dennoch ratsam und aufschlussreich, weil er vor so mancher aufgeregten Einschätzung vermeintlich dynamischer Veränderung schützt.

*Vorschlag 4: Kommunikationsspezifische Politikfeldanalyse betreiben.* Im Fokus der Öffentlichkeit sind nur wenige Politikfelder und diese in sehr unterschiedlichen Aufmerksamkeitszyklen. Es gibt aber kaum politikwissenschaftliche Fallstudien, die Informationen über policy-spezifische Kontextbedingungen für politische Kommunikation enthalten. Auch hier gilt es auf die Pfadabhängigkeit von Problemlösungsansätzen sowie Interessenvermittlungs- und Entscheidungsstrukturen und -kulturen zu achten. Dass hierzulande beispielsweise gesundheitspolitische Fragen so kommuniziert werden, wie das in den vergangenen Jahren der Fall war, hat nicht nur mit aktuellen politischen Mehrheitsverhältnissen, sondern auch mit institutionellen Vetospielern, mit langjährig erfolgreichem Lobbyismus und nicht zuletzt mit den politisch-kulturellen Bedingungen einer spezifisch deutschen wohlfahrtsstaatlichen Tradition zu tun. In der Außenpolitik oder in der Innen- und Rechtspolitik gelten wiederum ganz andere Kontextbedingungen für politische Kommunikation.

Notwendig erscheint eine Selbstverständigung über den spezifisch politikwissenschaftlichen Beitrag zur politischen Kommunikationsforschung. Dabei kann es nicht darum gehen, neue Schranken zwischen den sozialwissenschaftlichen Disziplinen aufzurichten. Der Erfolg der politischen Kommunikationsforschung ist und bleibt in hohem Maße ein Erfolg der „Versozialwissenschaftlichung“ dieses Problemfeldes. So wie für die Soziologie, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft oder auch die Psychologie sollte allerdings auch für die Politikwissenschaft deutlich werden, welchen spezifisch politikwissenschaftlichen Beitrag sie zum Verständnis und zur Erklärung politischer Kommunikationsverhältnisse leisten kann bzw. müsste.

## **2 Medienpolitik – Meinungsvielfalt, Demokratie und Markt**

### **2.1 Einleitung und Problemstellung**

Ein zentrales Merkmal aller modernen Gesellschaften ist ihre Ausdifferenzierung in funktionale Teilsysteme. Nur dadurch können die gesellschaftlich geforderten Leistungen erbracht werden. Dabei gilt für Politik und Medien nicht weniger als für andere gesellschaftliche Bereiche, dass sie relativ autonom sind und über eine Eigendynamik der Verselbständigung verfügen. Beide erfüllen für das Gesamtsystem jeweils spezifische Funktionen: die Politik, indem sie – und nur sie – kollektiv verbindliche Entscheidungen herbeiführen kann; die Medien, indem sie – und nur sie – die Voraussetzungen für die Herstellung von Öffentlichkeit und damit angesichts zunehmender Komplexität erst die Möglichkeit für Wirklichkeitsvermittlung und -wahrnehmung schaffen.

„Politik vertritt gegenüber dem Spezifischen das allgemeine Interesse an ihrem Zusammenhang. Als mit besonderen Ressourcen ausgestattetes System übernimmt (sie) Steuerungsaufgaben gegenüber den Teilsystemen und deren Problemproduktion“ (Gerhards/Neidhardt 1993: 82). Im Verhältnis zum Mediensystem beschränkt sich das Interesse der Politik allerdings nicht allein auf die Gemeinwohlverpflichtung, durch Sicherstellung eines offenen Zugangs zu den Medien Meinungsvielfalt zu ermöglichen. Politik, zumal demokratische Politik, die zustimmungsabhängig und deshalb auch öffentlich begründungspflichtig ist, braucht selbst Publizität und muss deshalb mangels eigener Medien die allgemein zugänglichen Massenmedien als Resonanzboden und Bühne zur „Politikdarstellung“ nutzen (vgl. Kap. 3 und 5 in diesem Buch). Insofern steht Politik, vor allem wenn es um das Verhältnis zu den Medien und damit auch um medienpolitische Gestaltung geht, immer in einem latenten Spannungsverhältnis zwischen politischem Eigeninteresse und Gemeinwohlverpflichtung. In der Medienpolitik geht es nicht in erster Linie um die Beeinflussung kommunikativen Handelns politischer Akteure, sondern darum, den „Strukturrahmen für kluges öffentlich-kommunikatives Verhalten“ abzustecken, ohne Kommunikation im Einzelfall zu determinieren (Rühl 1973: 12). Dabei ist Normativität, also der Bezug auf Werte und Ziele für die wissenschaftliche ebenso wie für die praktische Medienpolitik konstitutiv. Medienpolitik ist jedoch kein Politikfeld wie andere Politikfelder. Sie ist eine Art Meta-Politik, denn durch Handeln oder Unterlassen wird medienpolitisch mitentschieden, wie über das Politische insgesamt gedacht und geredet wird.