

Lars Rademacher (Hrsg.)

Distinktion und Deutungsmacht

Studien zu Theorie und
Pragmatik der Public Relations

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPOLITIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIEN UND MARKTFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSKOMMUNIKATION ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Lars Rademacher (Hrsg.)

Distinktion und Deutungsmacht

Lars Rademacher (Hrsg.)

Distinktion und Deutungsmacht

Studien zu Theorie und
Pragmatik der Public Relations



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

1. Auflage Dezember 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Monika Mülhausen / Marianne Schultheis

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
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

Satz: Katrin Schmitt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13: 978-3-531-14556-3

e-ISBN-13: 978-3-322-80712-0

DOI: 10.1007/978-3-322-80712-0

Inhalt

Einleitung

Distinktion und Deutungsmacht. Zur Transformation des Kommunikationsmanagements – und zu diesem Band	7
--	---

Kapitel I: Grundlegung

Christian Drepper

Legitimationsprobleme in der Verhandlungsgesellschaft – Das gesellschaftliche Wissen der Öffentlichkeitsarbeit	11
--	----

Kapitel II: Beständige Themen im Diskurs

Stefan Weber

Interpenetration von Journalismus, PR und Werbung. Überlegungen zur Theorie und Empirie der Entdifferenzierung medialer Subsysteme	33
--	----

Ralf Dulisch

PR und Werbung: A Question of Zurechenbarkeit	47
---	----

Steffen W. Hillebrecht / Antonia Schlaus

Betriebswirtschaftliche Inanspruchnahme von Public Relations. Der Einsatz eines journalistisch geprägten Instruments in der Managementlehre	63
---	----

Kapitel III: Perspektiven des Kommunikationsmanagements

Peter Szyszka

„Öffentlichkeitsarbeit“ oder „Kommunikationsmanagement“. Eine Kritik an gängiger Denkhaltung und eingeübter Begrifflichkeit	81
---	----

Marco Casanova

Public Relations als strategisches Führungsinstrument. Vom St. Galler Modell des ganzheitlichen Managements zum Modell des ganzheitlichen Kommunikationsmanagements	95
---	----

Gustav Bergmann

Gelungende Kommunikation ist „Information“. Ein systemischer Ansatz
des Kommunikationsmanagements 109

Lars Rademacher

„Wir sind uns alle einig!“ Systematisches zum Stand der Innovations-
kommunikation – als Beispiel einer Distinktionstheorie der PR 135

Kapitel IV: Pragmatik und Transfer

Wolfgang Orians

Image, Produkt und Marke. Brand Management am Beispiel der
Unternehmensgruppe Freudenberg 155

Olaf Hoffjann

Politik-PR. Ein Theorie-Entwurf und aktuelle Problemfelder 167

Ansgar Zerfuß

Rituale der Verifikation. Grundlagen und Grenzen des
Kommunikations-Controlling 183

Ulrike Buchholz

Kommunikation im Change Management: Die Rehabilitierung einer
verkannten Disziplin 223

Lars Rademacher

Wahrhaftigkeit, Legitimation und Loyalität. Thesen zur Ethik der
Öffentlichkeitsarbeit 239

Autorenverzeichnis 247

Einleitung

Distinktion und Deutungsmacht. Zur Transformation des Kommunikationsmanagements – und zu diesem Band

Der vorliegende Sammelband geht auf eine intensive Auseinandersetzung mit Fragen des Kommunikationsmanagements in den letzten fünf Jahren zurück. In dieser Zeit wurde Public Relations zunehmend als Managementfunktion wahrgenommen – und hat sich selbst so wahrnehmen wollen. Doch diesen Schwenk haben nicht alle mitgemacht. Noch immer gibt es Stimmen, die Public Relations stärker handwerklich wahrnehmen, die hinter Begriffen wie »Kommunikationsmanagement«, »Issues Monitoring« oder »Reputation Controlling« eine Anbieterung an den Managementjargon entdecken oder die Stärkung des Managementcharakters als Mode abtun, die schnell vergehen wird. Solche Stimmen übersehen den grundlegenden Wandel, der sich am Feld der Public Relations bereits vollzieht – egal ob darunter eine Profession, eine Handlungsrolle, eine Organisationsfunktion oder ein akademisches Fach verstanden wird.

Mein Verdacht war, dass die Kritik wie auch das überschwängliche Lob des »Kommunikationsmanagements« zurückzuführen sind auf eine ungenaue Bestimmung des Gesprächsgegenstandes. Daher ist das Ziel dieses Bandes, dem neuen Leitmotiv »Kommunikationsmanagement« dadurch auf die Spur zu kommen, dass renommierte Fachvertreter ihre Position aus der jeweiligen Profession entwickeln und uns – den Lesern – ihre Herleitungen und Bestimmungen des »Kommunikationsmanagements« vorschlagen. Den Anfang macht Peter Szyszka (Winterthur): Er diskutiert die konkurrierenden Begriffe Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikationsmanagement und formuliert eine klar begründete Kritik. Marco Casanova (Bern) ist als Branding-Experte seit vielen Jahren an unterschiedlichen Management-Schulen in St. Gallen tätig und hat einen Vorschlag zur Integration des Kommunikationsmanagements in das bekannte St. Galler Modell gemacht. Er stellt zugleich die Brücke zwischen akademischer Lehre und außeruniversitärer Weiterbildung her, wie sie mittlerweile ja auch an deutschen Hochschulen praktiziert wird. Der Betriebswirt Gustav Bergmann (Siegen) schlägt den Bogen zu einer systemischen Theorie der Kommunikation. Sein Denken hält sich bewusst nicht an akademisch zementierte Fachgrenzen und liefert in teilweise neuer Terminologie eine deutliche Ausweitung des bisherigen Diskurses.

Mit einem eigenen Beitrag versuche ich zwei Nebenziele zu verbinden: zum einen eine Ausweitung der im Jahr 2004 mit viel Schwung begonnenen Diskussion um Innovationskommunikation – einem neuen Segment des Kommunikationsmanagements – zu leisten, zum anderen einen Vorschlag zur Entwicklung einer „Dis-

tinktionstheorie der PR“ zu unterbreiten. Ich verstehe Public Relations als eine Theorie und Praxis zur Entwicklung und zum Einsatz von Differenzierungen. In einer Medienwelt, in der die Aufmerksamkeitssschranken kaum noch zu überwinden sind und in der viele Mitspieler über erhebliche Ressourcen verfügen, um ihren Themen und Thesen Gehör zu verschaffen, erhält das *System der PR* die Aufgabe, Unterscheidungs- und damit Entscheidungsangebote zu entwickeln.

Der Diskurs des »Kommunikationsmanagements« ist allerdings nicht zu verstehen, wenn man nicht zuvor die Dauerbrenner der PR-Forschung der letzten Jahre gestreift hat. Das waren vor allem die Abgrenzungsdebatten um PR und Journalismus bzw. um PR und Werbung sowie die Frage, ob Public Relations eher ein Thema der Kommunikationswissenschaften oder der Wirtschaftswissenschaften darstellen. Diese Themenkreise werden in den Beiträgen von Stefan Weber (Salzburg), Ralf Dulisch (Frankfurt/M.) und Steffen W. Hillebrecht / Antonia Schlaus (Leipzig/München) auf aktuellem Diskussionsstand aufgearbeitet und in einem Kapitel unter dem Titel „Beständige Themen“ der Diskussion des »Kommunikationsmanagements« vorangestellt.

Um dem gesamten Band einen äußeren Halt zu geben (und um den Einstieg aus benachbarten Forschungsfeldern zu erleichtern), wird die Diskussion von Christian Drepper (Düsseldorf) mit der Frage der gesellschaftlichen Legitimation von Public Relations eingeleitet. Der Kommunikationswissenschaftler und Organisationssoziologe Drepper leistet in seinem Grundlagenbeitrag die Anbindung an den demokratiethoretischen Rahmen, in den sich jede Diskussion zu Struktur und Funktion der Public Relations unbedingt stellen muss, um nicht den Vorwurf zu kassieren, sie betreibe *l'art pour l'art*.

Das abschließende Kapitel versammelt Beiträge, die das gewandelte Verständnis des »Kommunikationsmanagements« in die verschiedenen Teilgebiete der Public Relations hinein diversifizieren. Wolfgang Orians (Weinheim) zeigt am Beispiel der Unternehmensgruppe Freudenberg auf, wie Image, Produkt und Marke in einander greifen. Die theoretischen Ableitungen für die Politik-PR unternimmt Olaf Hoffjann (Berlin) auf konstruktivistischer Basis. Ansgar Zerfaß (Stuttgart) stellt den aktuellen Diskussionsstand zum PR-Controlling, einem derzeit besonders stark betrachteten Feld des Kommunikationsmanagements, dar. Und Ulrike Buchholz (Hannover) rehabilitiert die Kommunikation im Change Management-Prozess. Zur Abrundung greifen einige meiner Thesen zur Ethik der PR Punkte aus der Grundlegung wieder auf, präzisieren diese auf der Ebene der Organisation und benennen die noch zu bearbeitenden Felder der PR-Ethik.

Der Herausgeber eines Sammelbandes hat zuerst den Autoren zu danken, die ihre qualifizierten Beiträge zur Verfügung gestellt und einiges an Geduld bewiesen haben. Über die Autoren hinaus danke ich einer Reihe Freunde und/oder Kollegen (in ungeordneter Reihenfolge) für die engagierte Diskussion in den letzten Jahren: Marc Fabian Erdl (Siegen/Köln), Ralf Dulisch (Frankfurt/M.), Bernd Schmidt (Göttingen), Ansgar Zerfaß (Stuttgart), Peter Szyszka (Winterthur), Stefan Wehmeier (Leipzig), Bernhard Pörksen (Hamburg), Ulrike Röttger (Münster), Petra Werner (Köln), Ulrike Buchholz (Hannover), Michael Krzeminski (St. Augustin),

Elmar Kos (Vechta/Osnabrück), Lothar Rolke (Mainz), Wolfgang Kothen (Siegen), Martin Lober (Ditzingen), Andreas und Regina Maxbauer (Ronnenberg), Adrian Schaffranietz (Essen), Thorsten Lützler (Düsseldorf), Ralph Kray (Berlin), Jeffrey Wimmer (München), Björn Thies (Zürich), Sebastian Vesper (Hamburg), Ronald Uden (Burgdorf), Ludger Meyer (Stuttgart), Marco Althaus (Potsdam), Markus Karp (Wolfsburg), Stefan Weber (Salzburg) sowie den Kolleginnen und Kollegen im Landesvorstand der DPRG Niedersachsen/Bremen.

Den größten und wichtigsten Dank für das Zustandekommen dieses Bandes schulde ich allerdings dem Geschäftsführer der Giesel Medien Gruppe (Berlin – Hannover – Stuttgart), Torsten Biallas. Er ist über manche Jahre mein Lehrer und Mentor auf der beruflichen Seite der Public Relations gewesen und hat meine wissenschaftlichen Ambitionen – wie auch diesen Sammelband – immer mit Neugier, aber sicher auch mit Verwunderung mitgetragen. Mein früheres Team im Hause Giesel Dialog hat zudem die Arbeit des Korrektorats auf sich genommen. Dafür bedanke ich mich bei Udo Kasten, Cornelia Wojahn, Jeanette Opitz, Bettina McDowell, Thomas Gaul und Martina Sturm. Vermeidbare Fehler im Manuskript gehen aber auch diesmal voll und ganz zu meinen Lasten.

Hannover, im Juli 2005
Lars Rademacher

Kapitel I

Christian Drepper

Legitimationsprobleme in der Verhandlungsgesellschaft – Das gesellschaftliche Wissen der Öffentlichkeitsarbeit

*„Erst die Theorie entscheidet darüber, was man beobachten kann.“
Werner Heisenberg¹*

Was weiß die Öffentlichkeitsarbeit von der Gesellschaft? Was von ihrer eigenen gesellschaftlichen Eingebundenheit? Wie steht es um das „gesellschaftliche Wissen der Öffentlichkeitsarbeit“?² Wenn man sie selbst fragt, fördert man zumeist ungenaues (Nicht-)Wissen zu Tage. Ein Teil vorliegender Selbstbeschreibungen der Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations³ beschäftigt sich zwar am Rande immer auch mit deren Verortung in der Gesellschaft – gegenüber Medien, der Wirtschaft und ihren Organisation, der Politik und ihren Institutionen und Parteien, aber erst seit vergleichsweise kurzer Zeit ist ein wachsendes Interesse an der seriösen, wissenschaftlichen Auseinandersetzung insbesondere mit dem Thema „politische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit“ auszumachen.⁴ Im Zentrum steht dabei aber vor allem die Beschäftigung mit Wahlkampfkommunikation und die viele Beobachter umtreibenden Frage nach der kommunikativen Professionalisierung der Politik, die vor allem unter dem verkürzenden Titel „Amerikanisierung oder Professionalisierung der Kommunikation“ beschrieben wird.⁵ Dabei hat sich das Feld offenkundig auch für andere Disziplinen als die Medien- oder Kommunikationswissenschaften zu öffnen. Es scheint erkannt zu sein, dass es gerade für die Soziologie und die Politologie sinnvoll sein kann, sich mit dem Gegenstand „Öf-

-
- 1 Werner Heisenberg, *Der Teil und das Ganze. Gespräche im Umkreis der Atomtheorie*, München 1969, S. 96f.
 - 2 Zur Differenzierung von gesellschaftlichem und operativem Wissen in Organisationen vgl. Christian Drepper, *Differenzierung, Entscheidung und Integration: Dilemmata der Steuerung und Intervention in Unternehmen*, Berlin 2001, S. 197ff.
 - 3 Die Begriffe Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations werden im Folgenden synonym gebraucht.
 - 4 Vgl. stellvertretend die aktuellen Publikationen: Andreas Dörner / Ludgera Vogt (Hrsg.), *Wahlkämpfe: Beobachtungen über ein demokratisches Ritual*, Frankfurt am Main 2002; Andreas Dörner, *Politainment: Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft*, Frankfurt am Main 2001.
 - 5 Vgl. stellv. zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen Konzepten Klaus Kamps (Hrsg.), *Trans-Atlantik – Trans-Portabel? Die Amerikanisierungsthese in der Politischen Kommunikation*, Wiesbaden 2000.

fentlichkeitsarbeit“ auseinander zu setzen, lassen sich doch Anzeichen erkennen, dass hier eine für Wirtschaft und Politik gleichermaßen folgenreiche Praxis entstanden ist, deren Zusammenhang mit gesellschaftsstruktureller Evolution, vor allem mit Blick auf die Entwicklung der Demokratie, auszuloten wäre.

Die hier die Untersuchung leitende These – auch aus demokratietheoretischer Sicht – lautet, dass die beobachtbare Entwicklung hin zu einer verstärkten Öffentlichkeitsorientierung in Zusammenhang mit den Funktionsmechanismen der repräsentativen Demokratie stehen könnte, insofern, als Medien eine Art „Scharnier“ zwischen Repräsentanten und Repräsentierten darstellen könnten. Bei aller Unsicherheit hinsichtlich der Wirkungen geplanter Kommunikation: Offensichtlich ist, dass insbesondere Organisationen im politischen Raum zunehmend auf professionelle Öffentlichkeitsarbeit zurückgreifen. Die Empfehlung, sich des Phänomens Public Relations in der politischen Kommunikation – der Kommunikation von Politik – anzunehmen, gilt zugleich auch für eine Soziologie, zu deren theoretischen Grundentscheidungen es gehört, den Begriff der Kommunikation in das Zentrum der Beobachtung der Gesellschaft zu stellen.⁶ Die Empfehlung, sich ihres Wissens von der Gesellschaft zu versichern, gilt aber vor allem der Öffentlichkeitsarbeit und den theoretischen Diskursen, die sich mit ihr beschäftigen.

1. Nicht nur zur Wahlkampfzeit...

Demokratische Politik ist zustimmungspflichtig und begründungsbedürftig, mithin abhängig von Öffentlichkeit. „Democracies make decisions by means of discussion and deliberation, and a key democratic objective is to form a community of reasoned debate for such collective decision-making“, so March und Olsen.⁷ Der Diskurs zwischen citizens und officials, von dem die beiden einflussreichsten zeitgenössischen Theoretiker der Demokratie als Diskusteilnehmer ausgehen, wird aber unterdessen beobachtbar asymmetrischer.⁸ Während Fragestellungen, die zu lösen sind, komplexer werden und sich oft der Durchschaubarkeit durch den Souverän entziehen, investieren die Organisationen im politischen System in die professionelle Vermittlung ihrer Vorstellungen dessen, was Inhalt der „kollektiv bindenden Entscheidungen“ sein soll. Das nämlich ist nach moderner soziologischer Überzeugung⁹ die Essenz von Politik. Und auf professionelle Vermittlung setzt Politik jederzeit, nicht nur bei Wahlen, wo es lediglich überdeutlich und damit der Beobachtung

6 Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1997, S. 190ff.

7 James G. March / Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, New York 1995, S. 84.

8 Was auch durchaus messbar ist und zu „communication imbalance“ führen kann: Aeron Davies hat jetzt aktuell eine Studie vorgelegt, in der die ökonomischen Ressourcen von Regierungs-Öffentlichkeitsarbeit und der anderer gesellschaftlicher Gruppen in Großbritannien verglichen wird. Sein Fazit: „Thus [...] Government Sources employ PR operations that are literally a hundred times larger than alternative sources in civil society“; Aeron Davies, *Public Relations Democracy: Public Relations, Politics and the Mass Media in Britain*, Manchester / New York 2002, S. 174; statistische Nachweise S. 115ff.

9 Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 2000, S. 84 ff.

bachtung und Kritik leichter zugänglich wird.¹⁰ Die Beschäftigung mit professioneller politischer Kommunikation hat ihr Paradigma aber entsprechend derzeit in der Öffentlichkeitsarbeit von Parteien, besonders in Wahlkämpfen. Das ist eine riskante Verengung, denn es ist zu vermuten, dass die Professionalisierung alltäglicher politischer Kommunikation – außerhalb von Wahlkampfzeiten – eine für Demokratie und Partizipation weit folgenschwerere Praxis ist.¹¹

Seit dem Ende der neunziger Jahre wird auch in Deutschland intensiv über das neue Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit und politischer Kommunikation diskutiert. Zwar wird politische Kommunikation nicht erst seit gestern auch in der Bundesrepublik professionell betrieben – schon zu Beginn der „Bonner Republik“ waren Public Relations kein Fremdwort –, die Perfektion der Vermittlung allerdings scheint in der „Berliner Republik“ gesteigert und wird damit thematisierungsbedürftig.¹² Für die Frage nach dem gesellschaftlichen Wissen der Public Relations kommt es zumindest aus wissenschaftlicher Perspektive darauf an, zwischen solchen Veränderungen der Kommunikation der Organisationen im politischen und wirtschaftlichen Raum und strukturellen Entwicklung der Gesellschaft und ihres politischen Systems Linien zu ziehen, die explikativen Charakter haben könnten. Zwar ist es selbstverständlich, dass die Politik in der Darstellung von Inhalten und Entscheidungen auf kommunikatives Handeln angewiesen ist, das heißt, nicht ohne systemspezifische öffentliche Kommunikationsarbeit zu denken ist.¹³ Erklärungsbedürftig ist hingegen die in den letzten Jahren zu beobachtende Dynamisierung und Intensivierung der Kommunikation von Politik.

Eine mögliche These: Man könnte mit Richard Münch sagen, dass sich in diesen Phänomenen politischer Kommunikation zeigt, dass in der Informations- oder Kommunikationsgesellschaft nicht nur wirtschaftliche Aktivitäten und ökonomischer Erfolg, sondern auch soziales, gesellschaftliches und politisches Handeln in zunehmendem Maße auf der Fähigkeit, Informationen aufzuarbeiten, zu transportieren und letztlich zu vermitteln, beruht.¹⁴ Und das es daran liegt, dass die Politik sich bei der Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern in einer solchen Informati-

-
- 10 Dies kann dann in Demokratien wiederum zum Thema der parlamentarischen Auseinandersetzung gemacht werden. Vgl. hierzu die Antworten der Bundesregierung auf vier kleine parlamentarische Anfragen (BT-Drucksachen 14/9603, 14/9477, 14/9209, 14/9152) zum Themenkomplex „Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung“.
- 11 Vgl. Günter Bentele, Politische Öffentlichkeitsarbeit, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn 1998: S. 124 - 145.
- 12 Vgl. zur Historie der Medien-Wahlkämpfe in Deutschland die detaillierte Analyse bei Christina Holtz-Bacha, Wahlkämpfe in Deutschland, in: Andreas Dörner / Ludgera Vogt (Hrsg.), Wahlkämpfe, S. 211 - 232.
- 13 In diesem Sinne auch Geisler/Sarcinelli: „Die Vorstellung, es gäbe Politik pur, ohne Vermittlung, Darstellung und eben auch ohne Wahlkampf, ist eine politische Lebenslüge, ein Relikt obrigkeitstaatlichen Denkens. Politik, zumal eine demokratischen Ansprüchen genügende, also auf Zustimmung angewiesene Politik, bedarf der öffentlichen Begründung. Medienorientierung und medienöffentliche Politikpräsentation sind deshalb konstitutiv für den demokratischen Prozess“; Alexander Geisler / Ulrich Sarcinelli, Modernisierung von Wahlkämpfen und Modernisierung der Demokratie? in: Andreas Dörner / Ludgera Vogt (Hrsg.), Wahl-Kämpfe, S. 43 - 68, 62.
- 14 Vgl. Richard Münch, Dynamik der Kommunikationsgesellschaft, Frankfurt am Main 1995; ders., Globale Dynamik, lokale Lebenswelten: Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft, Frankfurt am Main 1998.

ons- oder Kommunikationsgesellschaft eben an einer „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ orientiert.¹⁵ Eine ebenfalls verbreitete These ist, dass Kommunikation in der Politik und Kommunikation von Politik einerseits voraussetzungsvoller, andererseits risikoanfälliger wird. Es ist zumindest zu beobachten, dass sich die politische Kommunikation offenkundig einem gesteigerten Legitimations- und Kritikdruck ausgesetzt sieht. Die medientheoretische und politikwissenschaftliche Diskussion rekurriert hier überwiegend auf den Wandel der Sozialstruktur, den Rückgang der ideologischen Bindung und den gesellschaftlichen Wandel im Allgemeinen. Daneben wird die Veränderung des Systems der Massenmedien selbst mit zu den Gründen für die zunehmende Mediatisierung der politischen Kommunikation gezählt. Davon zu sprechen, dass nun einmal in der Informations- und Kommunikationsgesellschaft mehr informiert und kommuniziert werden muss, ist ein offensichtlicher Zirkelschluss – und wird gleichwohl, wie hier zu zeigen sein wird, nicht selten als Erklärungsansatz herangezogen.

2. Meinungspflege – Engineering of Consent

Es kann, nach diesem ersten Blick auf den Stand der Literatur nicht als gesichert gelten, dass die theoriegeleitete Beobachtung der Öffentlichkeitsarbeit seit 1961 wesentliche Fortschritte gemacht hat. Vor mehr als vierzig Jahren hatte Jürgen Habermas mit seiner Habilitationsschrift „Strukturwandel der Öffentlichkeit“¹⁶ eine sozial- und ideengeschichtliche Analyse der Genese der Kategorie Öffentlichkeit vorgelegt, die an zentraler Stelle ganz selbstverständlich auch den Mechanismus und die Techniken der Arbeit an der Meinung der Öffentlichkeit zum Thema macht. Bei Habermas geht es – noch ganz vor der Folie der Kritischen Theorie und, wie deren gesellschaftliche Analyse, immer den Bezugspunkt des „aufgeklärten falschen Bewusstseins“ heranziehend – um Ideologiekritik. Habermas zeichnet eine Verfallsgeschichte, die vernünftige Verständigungsverhältnisse zunehmend unmöglich macht. Der „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ führt abwärts, vom kulturräsonierenden zum kulturkonsumierenden Publikum: Eine massenmedial „manipulative“ gewänne die Oberhand über die horizontal vernetzte „kritische“ Öffentlichkeit. Dreißig Jahre später, im Vorwort zur Neuauflage, korrigiert Habermas zwar die pessimistische Zeitdiagnose, die einschlägigen Passagen, in denen eine Kritik der Mechanismen der Öffentlichkeitsarbeit vorgenommen wird, aber bleiben lesenswert. Die Schrift richtet sich gegen die „Meinungspflege“ als einen aus einer Reihe von Mechanismen, die das für die Stabilität des Konsensus der spätkapitalistischen Gesellschaft notwendige gemütlige Einverständnis herstellen.¹⁷ Habermas führt den Nachweis, dass Öffentlichkeitsarbeit hierbei eine Funkti-

15 Zum Begriff der Ökonomie der Aufmerksamkeit vgl. Georg Franck, *Ökonomie der Aufmerksamkeit*. Ein Entwurf, München, Wien 1998.

16 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 5. Aufl. Neuwied, Berlin 1971.

17 Als einen anderen dieser Mechanismen hatten Adorno / Horkheimer bekanntlich vor allem die Produktion der Kulturindustrie erkannt. Adorno hatte hierbei in scharfer Abgrenzung zu Brecht und Benjamin diesen jede emanzipatorische Wirkung abgesprochen; vgl. zu dieser immer noch erstaunlich aktuellen Analyse das sog. „Kulturindustrie-Kapitel“ bei Max Horkheimer / Theodor

on besitzt, die mit dem prägnanten Begriff des „Engineering of Consent“ charakterisiert werden kann. Zu Beginn dienten die „publicity techniques on a policy-making level“ lediglich zur Rechtfertigung des Geschäfts. Zu den Zeiten ihrer Erfindung ging es gegen die Kritik des Profitierens aus sozialreformerischer Perspektive. Schon bei Edward L. Bernays „Crystallizing Public Opinion“¹⁸, dem soweit ersichtlich ältesten Werk¹⁹ über Öffentlichkeitsarbeit, wird klar, dass diese eine über Reklame hinausgehende eine gesellschaftliche Dimension hat. Der Öffentlichkeitsarbeit geht es immer schon um Meinungspflege, anders als der Reklame, die den Verbraucher meint, ist der Adressat die „öffentliche Meinung“.²⁰ Öffentlichkeitsarbeit ist anders als Reklame nicht mit „Verkaufsförderung“ zufrieden: „weil Publizität für spezifische Produkte auf dem Umweg über ein fingiertes Allgemeininteresse entfaltet wird, schafft und sichert sie nicht nur das Profil der Marke und eine Klientel von Verbrauchern – sie mobilisiert vielmehr gleichzeitig für die Firma, die Branche, für das ganze System quasi-politischen Kredit, einen Respekt von der Art, wie man ihn öffentlichen Autoritäten entgegenbringt.“²¹ Dabei hat sich der Mechanismus dieser „publizistischen Selbstdarstellungen privilegierter Privatinteressen“²² seit 1961 wohl nur unwesentlich verändert. Public Relations will in den Prozess öffentlicher Meinung eingreifen, „indem sie planmäßig Neuigkeiten schafft oder Aufmerksamkeit erregende Anlässe ausnützt“.²³ Die „PR-Manager“ haben dabei die Aufgabe, „entsprechendes Material direkt in die Kanäle der Kommunikation einzuschleusen, oder sie arrangieren in der Öffentlichkeit spezifische Anlässe, die in vorhersehbarer Weise die Kommunikationsapparate in Bewegung setzen.“²⁴

Habermas konzipiert Öffentlichkeitsarbeit bereits konsequent aus der Perspektive der Organisation. Die „Staatsbürokratie“ entlehne ihre „Formen der Meinungslenkung“ einer „Praxis, die die großen Privatunternehmen und die Verbandsorganisationen bereits in Gang gebracht hatten.“²⁵ Mit dieser konsequenten Verortung von Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe von Organisationen und für Organisationen stellt er die zutreffende Referenz her. Damit ist er der überwiegenden Mehrheit der Literatur über Öffentlichkeitsarbeit voraus, die allein deshalb nicht einer ernsthaften Berücksichtigung in soziologischen oder politikwissenschaftlichen Diskursen zu Verfügung steht, weil sie an dieser zentralen Stelle eine gravierende Referenzverwechslung vornimmt und so zwangsläufig nicht zu einer soliden Beschreibung des gesellschaftlichen Wissens der Öffentlichkeitsarbeit kommen kann.²⁶

W. Adorno, Dialektik der Aufklärung, in: Theodor W. Adorno, Gesammelte Schriften 3, Frankfurt am Main 1997, S. 141ff.

18 Edward L. Bernays, Crystallizing Public Opinion, New York 1923.

19 So auch Horst Avenarius, Public Relations, Darmstadt 1995, S. 35.

20 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 230.

21 Ibid., S. 232.

22 Ibid.

23 Ibid., S. 231.

24 Ibid.

25 Ibid., S. 234.

26 So hatten Franz Ronneberger / Manfred Rühl, Theorie der Public Relations. Ein Entwurf, Opladen 1992, Öffentlichkeitsarbeit auf der von ihnen so genannten „Makroebene“ mit der „Stabilisierung des Gemeinwohls“ beauftragt. Avenarius will sogar, dass „sie die Einzelorganisation in die

3. Dünne Beschreibungen

Der Habermas'sche Ansatz beinhaltet zudem bereits die zwei grundlegenden Elemente, die zumindest ansatzweise in jeder theoretischen Beschäftigung mit Öffentlichkeitsarbeit vorkommen: Die Beschreibung der handwerklich geprägten Praxis und die Analyse des Zusammenhangs dieser Praxis mit anderen gesellschaftlichen Praxen und Strukturen. Beides fällt bei Habermas kritisch und wertend aus. Die aktuelle theoretisierende Beschäftigung mit Öffentlichkeitsarbeit ist dem gegenüber in der Regel bezüglich der Praxis wesentlich feiner geworden, bezüglich der Kritik in der Regel enthaltsam bis affirmativ. Ein Blick in die theoretische Literatur zu Öffentlichkeitsarbeit zeigt zum Teil, um einen Begriff aus der Kulturanthropologie von Clifford Geertz frei zu nutzen, ausgesprochen „dünne Beschreibungen“. Die Beschäftigung mit Public Relations im politischen System lebt insbesondere von eindrucksvoller Beschreibungsbreite. Kennzeichen der Beobachtungen ist die teilweise verblüffende Kenntnis der Techniken der politischen Public Relations, von Fernsehformaten und die detaillierte Datensammlung, die klare Aussagen zulässt, welcher Politiker wann in welcher Fernsehsendung was gesagt hat.²⁷ Vor allem der SPD-Wahlkampf 1998 scheint bis ins Detail transparent zu sein²⁸, sicherlich auch, weil eines der Kennzeichen der politischen Öffentlichkeitsarbeit der letzten Jahre ist, sich – aus professioneller Eitelkeit oder um ihre Wirkung durch Legendenbildung zu verbessern? – selbstbezüglich selbst zum Thema zu machen

Gesamtgesellschaft integrieren“ und weiter: „Public Relations sind der entscheidende Integrationsfaktor in unserem Gesellschaftssystem. Sie stellen [...] die fundamentale Voraussetzung für die Konsensfähigkeit einer modernen Industriegesellschaft dar“; Horst Avenarius, *Public Relations*, a.a.O., S. 32); Ebenso abwegig ist die zum Teil vorfindbare Annahme, Public Relations seien „ein System“. Die Übersetzung ins Deutsche hilft beim Vermeiden solcher Missverständnisse: „Öffentlichkeitsarbeit“ ist ein Set von Aufgaben, das in der Regel in organisierter Form durchgeführt wird. Aus der Tatsache, dass es z.B. in nahezu jeder Organisation die Funktion Buchhaltung gibt, würde man sicher auch nicht folgern wollen, dass es sinnvoll ist, nach der gesellschaftlichen Funktion der Buchhaltung zu fragen oder zu folgern, dass die Wirtschaft der Gesellschaft ein Subsystem Buchhaltung besäße. Auch ist es wenig hilfreich, Öffentlichkeitsarbeit für ein Subsystem eines ebenso theoretisch fragwürdigen gesellschaftlichen Funktionssystems „Massenmedien“ zu halten. Es ist viel unspektakulärer, zugleich aber auch theoretisch anspruchsvoller, Öffentlichkeitsarbeit aus der Perspektive der Organisation zu verstehen und durch die Brille der Organisationskommunikation gleichsam den Blick auf die Gesellschaft herzustellen. Zu entdecken ist dabei das Wissen der Public Relations von der Gesellschaft und zugleich ein Blick auf die Gesellschaft, die Organisationen, den Gebrauch von geplanter, intentionaler Kommunikation nahe legt. Mit dieser Grundentscheidung ergeben sich dann weiterreichende wissenschaftliche und praktische Perspektiven. Eine eingehende Thematisierung dieser organisationstheoretischen Rückbindung von Öffentlichkeitsarbeit an die Perspektive der Organisationstheorie findet sich bei Ulrike Röttger, *Public Relations. Organisation und Profession*, Opladen 2000.

27 Sehr ausführlich beispielsweise: Jens Tenscher / Jörg-Uwe Nieland, *Wahlkämpfe im Showformat*, in: Andreas Dörner / Ludgera Vogt (Hrsg.), *Wahl-Kämpfe*, S. 149ff.; Andreas Dörner, *Politainment: Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft*, Frankfurt am Main 2001, S. 112ff., 123ff.

28 Vgl. hierzu Christina Holtz-Bacha, *Bundestagswahlkampf 1998 – Modernisierung und Professionalisierung*, in: dies. (Hrsg.), *Wahlkampf mit den Medien. Ein Reader zum Wahljahr 1998*, Opladen, Wiesbaden 1999, S. 8 - 29.

oder durch Publizisten, Hilfswissenschaften oder Journalisten thematisieren zu lassen.²⁹

In der Literatur wird als eines der äußerlichen Zeichen für die zunehmende Professionalisierung politischer Kommunikation gewertet, dass Parteien und andere Organisationen des Politischen zunehmend auf Kommunikationsspezialisten, Öffentlichkeitsarbeitsspezialisten, Agenturen und Medienberater zurückgreifen. Die Tatsache, dass die SPD in den Wahlkämpfen 1998 und 2002 ihre Wahlkampforganisation in die sogenannte Kampa auslagerte³⁰, wird in der Literatur, beispielsweise bei Albrecht Müller, überwiegend in genau diesem Sinne interpretiert: Als Professionalisierung einerseits, und Zeichen für Entideologisierung andererseits.³¹ Müller fasst die Professionalisierung in folgenden Merkmalen zusammen: Die Inszenierung und Personalisierung von Politik, der Primat der Darstellung und des Auftritts der Politiker vor den Inhalten, die Emotionalisierung der politischen Auseinandersetzung, der Einsatz von Ereignismanagement, Themenmanagement sowie Negativ Campaigning, die reflexive Selbstthematisierung des Wahlkampfstils sowie die Auseinandersetzung über die Wahlkampfführung, die eindeutige Dominanz des Fernsehens als Medium der Wahlkampfkommunikation mit der Folge einer größeren Bedeutung der Visualisierung und schließlich der Rückgriff auf erprobte Muster und Strategien aus Werbung und kommerziellem Marketing.³²

Mit der öffentlichen, publizistischen Debatte wurden diese Punkte, die den wesentlichen Fragen der Organisation und Planung der Kommunikation, der Form und des Inhalts der Kommunikation sowie medialen Fragen entsprechen, zumindest für den Bereich der Parteienkommunikation überwiegend unter dem Stichwort „Amerikanisierung“ beobachtet. Gegen diese Etikettierung aber gibt es triftige Einwände.

4. Modernisierung und Medienevolution

Zutreffender als der Ausdruck Amerikanisierung“, der immer die Vorstellung impliziert, „dass die Elemente, die den modernen Wahlkampf bestimmen, als 'Importartikel' übernommen wurden und [...] Anzeichen einer weltweiten 'Kolonialisierung'“

29 Vgl. einzelne Beiträge von „Praktikern“ in Patrick Rössler / Heribert Schatz / Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.), Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?, Opladen 2002; Marco Althaus, Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster 2001.

30 Im Bundestagswahlkampf 2002 wurde die Idee „Wahlkampfzentrale“ zudem von der CDU/CSU kopiert. Das Konzept ist damit in der Normalität ankommen und hat von seinem ursprünglichen Nimbus verloren. So überrascht auch nicht, dass jetzt in einer Art Pendelbewegung ein „Zurück zu den Wurzeln“ der Wahlkampfkommunikation verkündet wird, da die Professionalisierung an ihre Grenzen gestoßen ist. Vgl. die harsche und zutreffende Kritik bei Tobias Dürr, Das Debakel der Imagepolitik, in: Berliner Republik 5/2002, S. 12 - 16.

31 Vgl. hierzu Albrecht Müller, Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Beobachtungen zum Bundestagswahlkampf 1998 im Spiegel früherer Erfahrungen, Opladen 1999.

32 Ibid.; S. 40

rung' durch die USA sind³³ sei es, den Terminus Modernisierung heranzuziehen, so die Meinung der Medienwissenschaften. Zwar dürfe es außer Frage stehen, dass sich die politische Kommunikation der letzten Jahre an amerikanischen Vorbildern orientiert. Dieser Vorbildcharakter solle aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier nicht einfach Importe aus den USA erfolgen, sondern Konzepte auf die deutsche politische Wirklichkeit zugeschnitten würden. Die politische Wissenschaft optiert daher überwiegend für den Begriff der Modernisierung: „Die Modernisierungsthese geht davon aus, dass die meisten Gesellschaften weltweit einen ähnlichen Prozess des Wandels durchmachen. Infolge dieses Wandels werden neue soziale Praktiken erforderlich, um bestimmte Ziele zu erreichen, so auch neue Wahlkampfpraktiken.“³⁴ Als zentrales Merkmal der Modernisierung von Gesellschaft soll Schulz zufolge ein „Vorgang ständig zunehmender gesellschaftlicher Komplexität“ verstanden werden.³⁵ Winfried Schulz sieht zugleich eine Pluralisierung von Werten, eine Säkularisierung und Individualisierung der Gesellschaft, die mit einer soziostrukturellen Fragmentierung einhergehen. Beobachtbar sei vor allem der Rückgang traditioneller Bindungen an soziale Milieus und Organisationen – Kirchen und Gewerkschaftszugehörigkeit, Parteibindung und ideologische Präferenzen verlieren an Bindungswirkung sowie die Haltbarkeit von Themen. Zugleich postulieren Schulz sowie Tenscher und Nieland, dass diese vorgenannten Faktoren im Verbund respektive in Wechselwirkung mit einem zu beschreibenden Medienwandel – Ökonomisierung der Medien, technischer Wandel, Entwicklung neuer Medientypen – die Form politischer Kommunikation verändern. Soziokultureller Wandel und Wandel im System der Massenmedien scheinen so aufeinander bezogen in Wechselwirkung zu stehen: Hier liege sogar ein Steigerungsverhältnis vor: „Im Verlauf des 20. Jahrhunderts scheint sich der soziokulturelle Wandel – nicht zuletzt aufgrund des Bedeutungszuwachses massenmedialer Kommunikation – beschleunigt zu haben. Individualisierung, Säkularisierung, kognitive Mobilisierung, Wertpluralisierung – dies sind nur einige der Schlagworte, mit denen eine Fülle von Veränderungen moderner Gesellschaften und ihrer Folgen von sozialwissenschaftlicher Seite beschrieben werden.“³⁶ Dieser Argumentation zufolge führt also eine gesellschaftliche Modernisierung, mit den Elementen soziale Differenzierung, Wandel der Sozialstruktur, Individualisierung sowie Zunahme gesellschaftlicher Komplexität vereint mit Veränderungen innerhalb des Mediensystems zu einer gesteigerten Professionalisierung in der Politikvermittlung, also zu einer zunehmenden Bedeutung von Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations für die Politik. In demselben Sinne resümiert auch Klaus Kamps: „Themen- und Ereignismanagement sind Ausdruck einer Modifizierung politischen Handelns vor dem Hintergrund einer Mediatisierung der Politik: Der Interpretation des politischen Geschehens durch die Medien begegnet die Politik aktiv. Man begnügt sich nicht mit einer passiven Rolle des politisch Tätigen, die es dem Journalisten überlässt Vorhaben, Positionen und Alternativen einem (großen, dispersen, fragmentierten)

33 Winfried Schulz, *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 194.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*, S. 195.

36 Jens Tenscher / Jörg-Uwe Nieland, *Wahlkämpfe im Showformat*, S. 142.

Publikum näher zu bringen“.³⁷ Kamps öffnet zugleich die ansonsten auf Partein-kommunikation verengte Perspektive, indem er darauf hinweist, dass das Phäno-men der professionalisierten politischen Kommunikation auf alle Typen von Orga-nisationen im politischen, normsetzenden und normumsetzenden Raum zutrifft: „In dieser Situation eine ‚Politik in den Medien‘ ist es im Grunde genommen nur folge-richtig, wenn sich die Parteien den Herausforderungen einer ‚Informations-, oder ‚Kommunikationsgesellschaft‘ stellen, in dem sie sich zur Optimierung ihrer kommunikativen Aktivitäten auf Spezialisten wie Meinungsforscher, PR-Berater, Werbe-, Marketing- und Medienagenturen stützen. Kommunikationsstrategische Überlegungen bestimmen darüber hinaus zunehmend den Alltag in den Regie-rungskanzleien und Ministerien, in den Fraktionen und anderen politischen Institu-tionen.“³⁸

Phänomene wie das, dass Organisationen im politischen Raum institutionell-strukturelle Vorkehrungen dafür treffen, politische Ideen und Entscheidungen effizient über Medien einem politisch relevanten Publikum vermitteln zu können, wiesen darauf hin, dass die Professionalisierung der politischen Kommunikation sich längst von konkreten Wahlkampfsituationen losgelöst hat, obgleich diese Art politischer Kommunikation in der Auseinandersetzung „um die Stimme des Wäh-lers“ ihren Ursprung hat. In den westlichen Industriestaaten sei diese Professionalisierung politischer Kommunikation insofern nicht mehr an Wahlkampfsituationen gebunden, so Kamps.³⁹ Organisationen des Politischen, die in der Kommunikati-ons- oder Mediengesellschaft Aussicht auf politisches Gehör haben wollten, näh-men zunehmend Rücksicht auf die Anforderungen des Journalismus und der Medi-en. Dies zeige sich auch in der Einrichtung spezifischer Stellen in entsprechen-den Organisationen sowie der Beschäftigung von Spezialisten für Informations- und Kommunikationsmanagement. Verantwortlich für politische Kommunikation, die über den konkreten Wahlkampf hinausgeht, sei damit auch in der Politik die Profession „Public Relations“. So beeinflusse „Öffentlichkeitsarbeit mehr und mehr die Planung und Handlungslogik der politischen Akteure auch in der Bundes-republik“.⁴⁰ Zwar „verschwinde“ die Sachpolitik nicht durch die „permanente Kampagne“, politische Idee und Vorhaben bestimmten immer noch die politische Auseinandersetzung, politische Legitimation stütze sich aber auch „auf die kom-munikative Performance der Akteure. Das ist wenn man so will eine Konsequenz der „Mediendemokratie“, folgert Kamps.⁴¹

Diese Argumentation eines medientheoretischen Diskurses ist in ihrer großen Linie nachvollziehbar, wenngleich an einigen Stellen mit deutlichen Schwächen behaftet. Zu beobachten ist auf einer allgemein wissenschaftstheoretischen Ebene, dass die

37 Klaus Kamps, Politische Parteien und Kampagnenmanagement, in: Andreas Dörmer / Ludgera Vogt (Hrsg.), Wahl-Kämpfe, S. 69 - 91, 86.

38 Ibid.

39 Hierzu auch: Elmar Wiesendahl, Parteienkommunikation, in: Otfried Jaren / Ulrich Sarcinelli / Ulrich Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen 1998, S. 442 - 449; Lutz Meyer-Bruns, Die Theorie des Pragmatismus: Wie Meinungsforschung Politik und Wahlkampf verbessern könnte, in: Berliner Republik 4/2000, S. 75 - 77.

40 Klaus Kamps, Politische Parteien und Kampagnenmanagement, S. 87.

41 Ibid.

analytische Verdichtung des Datenmaterials, also der Schritt vom „Rohen“ zum „Gekochten“, nicht immer gelingt, um einen Terminus von Peter Burke aufzugreifen.⁴² Dieser Vorgang der Generierung von Wissen erhebt diese Erkenntnis – so hatte schon die Wissenschaftstheorie Hugo Dinglers und mit ihm der erkenntnistheoretische Pragmatismus in der Tradition Edmund Husserls formuliert – aus dem Bereich des „Vorsystematischen.“⁴³ Hier aber wird zum Teil mehr illustriert als analysiert. Die Beobachtung der „zunehmenden Mediatisierung“ wird dadurch plausibilisiert, dass sich der medienwissenschaftliche Diskurs seiner gemeinsamen, geteilten Medienerfahrungen versichert. In Abwandlung des Diktums von Robert K. Merton könnte man von „Beschreibungen kurzer Reichweite“⁴⁴ sprechen. Unbefriedigend ist aber vor allem, dass eine der Kernfragen unklar bleibt: Warum jetzt eigentlich die Politik immer mehr auf professionelle Öffentlichkeitsarbeit setzt – oder setzen muss, denn das ist eine der quintessentiellen Folgerungen der überwiegenden Meinung des kommunikationstheoretischen Diskurses. Liegt es an „der Politik“, „der Gesellschaft“ oder gar an „den Medien“ selbst? In diesem Zusammenhang ist die vorherrschende Argumentation tautologieverdächtig. Teilweise wird formuliert, die Mediendemokratie und Kommunikationsgesellschaft erfordere verstärkt Kommunikation.⁴⁵ Was ist hier Agens? Die Medienentwicklung – technisch und ökonomisch – als Weltgeist? Käme Hegels Napoleon heute zur Primetime? Problematisch erscheint darüber hinaus die aus soziologischer Sicht nur sehr oberflächliche und selektive Rückversicherung bei der soziologischen Theorie, die hier doch sicherlich den Erklärungsprimat hätte – diese bleibt erstaunlich pauschal und ist nicht immer auf der Höhe der Zeit.⁴⁶ Über diese theoriertechnische Kritik hinaus, die von einem soziologischen Standpunkt vorgetragen werden muss, scheint die Analyse aber auch soziologisch zu kurz zu greifen, erscheinen die auf-

42 „Information ist das Rohe, Wissen das Gekochte, das gedanklich verarbeitete und systematisierte“, schreibt Burke und meint damit einem Prozess, der aus Empirisch-deskriptivem schrittweise Explikatives, aus Beobachtung und Beschreibung also Wissen generiert. Peter Burke, *Papier und Marktgeschichte*. Die Geburt der Wissensgesellschaft, Berlin 2001, S. 20.

43 Vgl. Hugo Dingler, *Methodik statt Erkenntnistheorie und Wissenschaftslehre*, in: *Kant-Studien* 41 (1936), S. 346 - 379, wieder abgedruckt in: ders., *Aufsätze zur Methodik*, Hamburg 1987, S. 1 - 59, 21; zur Bedeutung von epistemologischer Methodik für die Generierung wissenschaftlichen Wissens: Peter Janich, *Voluntarismus, Operationalismus, Konstruktivismus*, in: Herbert Stachowiak (Hrsg.) *Pragmatik: Handbuch pragmatischen Denkens*, Bd. II, Hamburg 1987, S. 235 - 256.

44 „To concentrate entirely on special theories is to risk emerging with special hypotheses that account for limited aspects of social behaviour, organization, and change but that remain mutually inconsistent“, Robert K. Merton, *On Sociological Theories of the Middle Range*, in: ders., *On Social Structure and Science*, ed. by Piotr Sztompka, Chicago 1996, S. 41 - 50, 49.

45 Klaus Kamps, *Amerika ante Portas? Grundzüge der Amerikanisierungsthese*, in: ders. (Hrsg.), *Trans-Atlantik – Trans-Portabel?*, S. 9 - 26, 20.

46 Sehrursorisch beispielsweise der Rückbezug auf Weber, Bourdieu, Beck und Klages bei Andreas Dörner, *Politainment*, S. 37f. Bei aller Benevolenz ist zudem der zum Teil unkorrekte oder unklare Umgang mit soziologischen Termini zu kritisieren, der insofern nur als illustrativ, nicht aber als analytisch zu akzeptieren ist. So ist z.B. die Rede vom „Journalismussystem“, sowie den synonymen Gebrauch der in der soziologischen Systemtheorie präzise und distinkt verwendeten Termini „Interpenetration“, „Interdependenz“ und „strukturell gekoppelt“ als Bezeichnung für die sicher zutreffende Beobachtung, dass „Politik und Journalismus in einem wechselseitigen Beziehungsverhältnis“ stehen, bei Miriam Meckel / Armin Scholl, *„Amerika, du hast es besser.“ Politik und Journalismus in den USA und in Deutschland*, in: Klaus Kamps (Hrsg.), *Trans-Atlantik – Trans-Portabel?*, S. 111 - 128, 112f.

gezeigten Kausalitäten zu „lose gekoppelt“. Wertewandel – kein sehr präziser Begriff – muss für Vieles herhalten, was in der Gesellschaft erklärungsbedürftig ist, auch für diese Phänomene. Gesellschaftliche Differenzierung wiederum ist grundlegendes Kennzeichen der Moderne, nicht etwa der letzten Jahrzehnte, Individualisierung desgleichen, und daher als Erklärungsmoment völlig unspezifisch. Und Globalisierung – wenn man diesen von einer pathologischen Unbestimmtheit gekennzeichneten Begriff überhaupt nutzen sollte – scheint auch eine Generalzuständigkeit zu besitzen, die aber nicht einleuchten will.⁴⁷ Es ist weiterhin nicht ersichtlich, dass die sicherlich zutreffend, aber verkürzt skizzierte gesellschaftsstrukturelle Evolution sowie die schlichte Veränderung von technischen Kommunikationsmedien in eine beobachtbar gravierende Veränderung politischer Kommunikation einmünden muss. Der im Übrigen als gesellschaftliche Modernisierung zu beschreibende Umbau der modernen Gesellschaft von einer stratifikatorisch zu einer funktional differenzierten Gesellschaft ist eine Selbstverständlichkeit und als solche nicht spezifisch genug, um als Erklärung hinzureichen. Zu vermuten ist hingegen, dass eine zutreffende Analyse Veränderungen der Prozesse des politischen Systems und seiner Organisationen zu reflektieren hätte.

5. Privatisierung der Öffentlichkeit

Auch hier, im Bereich der Beschreibung der gesellschaftlichen Vermitteltheit der Praxis Öffentlichkeitsarbeit, zeigt Habermas' Beobachtung der Öffentlichkeitsarbeit eine erstaunliche Aktualität. Zwar orientiert am normativen Begriff und Modell eines verlustig gegangenen öffentlichen Vernunftgebrauchs in aufklärerischer, kantianischer Tradition, setzt sich Habermas mit dem historischen Prozess auseinander, der die ursprünglich einst etablierte Sphäre bürgerlicher Öffentlichkeit – die auch Kritik verbürgte – unter den ökonomischen Zwängen des Wirtschaftssystems aufgezehrt wurde. Instruktiv sind dabei Habermas Analysen zur Grundlage des Bedeutungszuwachses der Öffentlichkeitsarbeit. Sie hat ihren wesentlichen Grund darin, dass sich im Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und den entsprechenden Organisationen in der modernen Gesellschaft Veränderungen ergeben.

Habermas skizziert eine Bewegung sich ergänzender Momente. Das erste Moment ist die „Stärkung von Transformatoren vom Staat zur Gesellschaft.“⁴⁸ Gemeint ist die Verwaltung, die sich tendenziell über ihre angestammte und legitimierte Funktion des Gesetzesvollzugs hinaus verselbständigt. Das zweite Moment ist die Stärkung derjenigen Organisationen und sozialen Gebilde, die Gesellschaft in Richtung Staat transportieren, Parteien und Verbände insbesondere. Beide Momente wirken nebeneinander, aber in dieselbe Richtung: In dem Maße, in dem Verwaltung Spielräume erhält oder sich verschafft und pragmatisch legitime normengestützte Autorität ergänzt durch Arrangement mit „Öffentlichkeiten“, führt dies zwangsläufig zu

47 Vgl. hierzu Miriam Meckel, *Globalisierung und Kommunikation. Kommunikation, Medien und Journalismus in der Weltgesellschaft*, Opladen / Wiesbaden 2000.

48 Jürgen Habermas, *Strukturwandel*, S. 235.

einer offiziell-inoffiziellen Beteiligung dieser Öffentlichkeiten und ihrer Verbände, teils sogar zu einer Übertragung staatlicher, administrativer Aufgaben auf diese. Auch dort aber, so Habermas, wo der Staat seine Hoheit behauptete, müsse er sich im Spannungsfeld organisierter Interessen arrangieren. Aus der historischen Distanz von vier Jahrzehnten ist zwar nur noch zu ahnen, welche Beispiele „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ im Sinn gehabt haben mag. An aktuellen Illustrationen für den Rückzug der Verwaltung, des Staates oder auch, moderner formuliert, für dessen neues Selbstverständnis (aktivierender Staat) von der Notwendigkeit, Reichweite und Regulierungstiefe staatlichen Handelns ist unterdessen kein Mangel. Gerade die neunziger Jahre waren zumindest in der Bundesrepublik gekennzeichnet von dem Versuch, staatliche Normierung in einer Art erweitertem Subsidiaritätsbegriff zu ersetzen oder zumindest entsprechenden Regelungsbedarf möglichst im Konsens mit der Wirtschaft umzusetzen, Freiwillige Selbstverpflichtungen sind insbesondere im traditionell regelungsintensiven Bereich Umweltpolitik eine wichtige Möglichkeit von nationaler Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union geworden.

Während, so Habermas, solche Vereinbarungen gewissermaßen „außer-parlamentarisch“ unter Ausschluss staatlich institutionalisierter Öffentlichkeit zustande kommen, ist gleichzeitig eine lautstarke, sichtbare Begleitung durch Öffentlichkeitsarbeit zu beobachten: „Im Maße einer wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft verliert die Öffentlichkeit, und mit ihr die als Staatsorgan etablierte Öffentlichkeit, das Parlament, gewisse Vermittlungsfunktionen. Ein kontinuierlicher Integrationsprozess wird auf andere Weise gesichert.“ Der Aufwand an Publizität steigt also in dem Maße, in dem andere, traditionelle Formen des Machtvollzugs, Hierarchie und Durchgriff, durch Verhandlung, heute würde man auch sagen: Moderation und „bargaining“ ersetzt werden. Die Delegation von Zuständigkeiten und Kompetenz – ob formal oder nur de facto – von staatliche an nichtstaatliche Stellen und Organisationen, die elastische Aufgabenteilung von Verwaltung und privater Wirtschaft und die Tatsache, dass klassische Formen parlamentarischer Einigung durch Aushandlungsprozesse ergänzt werden und damit der eo ipso demokratisch legitimierten Sphäre entzogen werden, belastet die Öffentlichkeit mit Aufgaben des Interessenausgleichs und der Legitimitätssicherung.

Habermas hatte dies unter dem Rubrum einer zunehmenden Integration von Staat und Gesellschaft – von zunehmender Verrechtlichung einerseits und fortschreitender Kolonisierung der Öffentlichkeit durch Wirtschaft andererseits – beobachtet. Seine Perspektive dürfte heute zu korrigieren sein. Die Stichworte heißen Steuerungsfähigkeit und Legitimation.

6. Legitimationsprobleme der Verhandlungsgesellschaft

Seit Tocqueville und Rousseau hat sich in der Einschätzung der Bedeutung von Partizipation, Repräsentation und Institution für die Stabilität von Demokratien eine deutliche Verschiebung ergeben. Hatte dieser noch skeptisch auf Parlament

und Wahl geblickt,⁴⁹ jener sogar jede Form von Repräsentation abgelehnt,⁵⁰ gelten diese Einrichtungen und Formen der repräsentativen Demokratie, die Partizipation organisieren und gewährleisten, heute als evolutionäre Errungenschaft der Moderne und als Kennzeichen der Stärke westlicher Demokratien, zu den wesentlichen Garanten von Freiheit. Dabei war lange Zeit vorausgesetzt, dass politisches Handeln mit dem Anspruch ausgestattet war, Prozesse zu steuern und kollektiv bindende Entscheidungen herbeizuführen. Die Leistung politischer Kommunikation für die Organisationen des politischen Systems war dann, solche Entscheidungen, die durch Institutionen legitimiert waren, darzustellen. Wohlgermerkt durch Institutionen, nicht fallweise, denn „kein politisches System kann [...] seine Stabilität vom Erreichen so hoch gespannter Ziele abhängig machen, und kein Mensch ist in der Lage, für alle aktuellen Entscheidungsthemen Überzeugungen zu bilden. Jene Auffassung erkennt die hohe Komplexität, Variabilität und Widersprüchlichkeit der Themen und Entscheidungsprämissen, die im politisch-administrativen System moderner Gesellschaften jeweils behandelt werden müssen. Dieser Komplexität moderner Gesellschaften kann nur durch Generalisierung des Anerkennens von Entscheidungen Rechnung getragen werden“⁵¹. Dazu unter anderem dienen rechtsstaatliche Verfahren. Die Basis der Beobachtung freilich hat sich geändert. Und mit ihr die Grundlagen politischer Kommunikation. Denn die gesellschaftliche Umwelt des politischen Systems, die bislang Steuerungsziel und Art und Weise der Steuerung vorgegeben hatte, kann heute nicht mehr als stabil, durchschaubar oder grundlegend kalkulierbar gelten.

Helge Rossen fasst die Veränderungen, die es anzuzeigen gilt, mit dem prägnanten Begriff der Verhandlungssysteme zusammen. Mit der soziologischen Systemtheorie geht Rossen davon aus, dass eine wesentliche Folge funktionaler Differenzierung der modernen Gesellschaft und der exklusiven operativen Orientierung von Funktionssystemen an ihren eigensinnigen Relevanzkriterien und Rationalitätsstandards⁵² ist, dass die Gelingensbedingungen der Steuerung höchst ungewiss sind.⁵³ In der funktional hochgradig differenzierten modernen Gesellschaft seien zwar die spezialisierten Funktionssysteme in zunehmenden Maße auf Informationen aus der Systemumwelt angewiesen – die Interdependenz zwischen Politik, Wirtschaft, Recht und Wissenschaft etc. steigt – zugleich aber sind sie als Folge und Voraussetzung ihrer Autopoiesis operational geschlossen. Der direkte regulative Durchgriff eines Systems in die Operationsweise oder auf die Ziele eines ande-

49 Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart 1985, 111ff.

50 „Die Souveränität kann nicht vertreten werden“, Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundlage des politischen Rechts*. Aus dem Französischen von Erich Wolfgang Skwora, Frankfurt am Main/Leipzig 1996, S. 127; vgl. hierzu ausführlich: Norberto Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in: ders., *Il futuro della Democrazia*, Torino 1995, S. 33 - 62, 41f.

51 So bereits Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983, S. 32.

52 Hierzu grundlegend: Niklas Luhmann, *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main 1984, S. 699ff., ders., *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1990, S. 28ff., 302ff.; ders., *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, S. 48ff., 58ff., 330ff.; Gunther Teubner, *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt am Main 1989, S. 81ff., 93ff.; Helmut Willke, *Ironie des Staates*, Frankfurt am Main 1992, S. 60ff., 128ff., 191ff.

53 Vgl. Helge Rossen, *Vollzug und Verhandlung*, Tübingen 1999, S. 21f.

ren Systems ist insofern in der Steuerungspraxis ein „außerordentlich heikles Unternehmen, das stets Gefahr läuft, unberechenbare dysfunktionale Folgeeffekte auszulösen oder am ‚Eigensinn‘ des Zielsystems zu scheitern. Das bedeutet nun nicht zwangsläufig, dass eine programmierte Steuerung solcher Systeme von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Indes sind die Gelingensbedingungen einer solchen Steuerung höchst ungewiss“.⁵⁴ Rossen verweist auf das von Gunther Teubner beschriebene „regulatorische Trilemma“: Jeder Versuch eines direkten steuernden Durchgriffs müsse damit rechnen, entweder irrelevant zu bleiben oder im Zielsystem desintegrierende Wirkungen auszulösen oder zu solchen desintegrierenden Rückwirkungen im steuernden System selbst zu führen.⁵⁵

Politik und Verwaltung reagieren auf ihre beschränkten Steuerungsmöglichkeiten.⁵⁶ Vor allem die Exekutive nimmt dabei Forderungen auf, der Staat müsse sich angesichts dieser Rahmenbedingungen der Steuerung von einer ihn in weiten Teilen überfordernden Regelungsverantwortlichkeit entlasten. Sie stellen um von den klassischen Verfahren auf Verhandlung, auf Moderation und Mediation. Der Staat verlegt sich auf Kooperation und Supervision⁵⁷, lässt sich beraten und sucht die Beeinflussung – und schafft damit Einflussbereiche für Berater. Rossen: „Unter die normativ festgelegten Strukturen der durch öffentliche Diskussion und Entscheidung geprägten demokratischen Willensbildung einerseits, der gesetzesbestimmten und verfahrensrechtlich eingerichteten Vollziehung andererseits, schiebt sich eine latent bleibende Substruktur. Sie unterläuft die Trennung zwischen den normativ voneinander angrenzten Funktionsbereichen [...]. Nicht die einzige, indes aber wohl wichtigste Folge hieraus ist, dass sich der gesamte politische Prozess auf allen Ebenen in weitem Umfang Partikularinteressen öffnet, die jedenfalls nicht mehr notwendig aufgedeckt und in offener Diskussion abgeklärt worden sind, sich also nicht dem genuin demokratischen Test der Verallgemeinerungsfähigkeit aussetzen mussten.“⁵⁸

Der Blick auf empirische Befunde zeigt, dass Rossen mit seiner Vermutung Recht hat, es spräche „viel dafür, dass sich in informalen, exklusiven, selbstregulativen und strategisch genutzten Verhandlungssystemen ‚zwischen Staat und Gesellschaft‘ bereits der Kern einer neuen Steuerungsstruktur herausgebildet hat.“⁵⁹ Zumindest liege eine „gespaltene Steuerungswirklichkeit“ vor, in der nebeneinander der herkömmliche Zusammenhang zwischen demokratisch legitimerter „Pro-

54 Ibid.

55 Ibid., m. w. N.

56 Zu einer kritischen Reflexion der Steuerungsdebatte in Soziologie, Verwaltungslehre und öffentlichem Recht vgl. auch Oliver Lepsius, *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*, Tübingen 1999, S. 13ff.; Lepsius wirft den o.g. Fachdisziplinen vor, die Steuerungsproblematik zu überschätzen, da sie von einem Begriff omnipotenten Staatshandels ausgingen, der so überhaupt nicht erhoben werde. Dabei durchzieht die ansonsten bedenkenswerte Analyse freilich leider der mitschwingenden Verdacht, die soziologische Systemtheorie stelle so etwas wie einen Herrschaftsdiskurs dar, der der rechtstheoretischen Diskussion übergestülpt werden solle (S. 71ff.). Das hieße der beobachtenden Theorie einen normative Gestaltungswillen unterstellen, der ihr schon aufgrund des wissenschaftstheoretischen Fundaments nicht inhärent ist.

57 Helmut Willke, *Supervision des Staates*, Frankfurt am Main 1997.

58 Ibid., S. 352.

59 Ibid.

grammierung“ – der Setzung von Zwecken – und dem rechtsstaatlichen disziplinierten Vollzug – die Ebene der Mittel – herrsche. Daneben aber gibt es in zunehmendem Masse Sach- und Problembereiche, in denen „Gestaltungsziele, Bewertungsmaßstäbe und Verteilungskriterien [...] schon längst und in weitem Umfang zum Gegenstand rechtlich weitgehend ungesteuerter Aushandlungsprozesse geworden sind“. ⁶⁰ Was Rossen aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft interessiert und unter normativen Gesichtspunkten alarmiert, ist im vorliegenden Kontext ebenso beachtlich.

Besonders gut zu illustrieren ist der Zusammenhang zwischen diesen Befunden und der großen Bedeutung von Öffentlichkeitsarbeit im Fall der Europäischen Union, deren Demokratiedefizit nicht erst in jüngster Zeit zu heftigen Diskussionen geführt hat. ⁶¹ Dieter Grimm weist im Zusammenhang mit der Frage, ob die Europäische Union eine Verfassung brauche, darauf hin, dass die Bürger der Mitgliedstaaten zwar in weitem Umfang von Entscheidungen der Gemeinschaft betroffen sind, dass das von ihnen gewählte Parlament aber nur geringen Einfluss auf diese Entscheidungen habe. Entscheidend aber ist: „Europäische Entscheidungen einschließlich solcher legislativer Art sind exekutivisch bestimmt. Das Parlament bleibt auch nach seiner Aufwertung durch den Vertrag von Maastricht auf Vetorechte beschränkt.“ ⁶² Die Sachverhalte aber, die hier zur Entscheidung gebracht werden, werden von der Europäischen Kommission ⁶³ aufgearbeitet und in Richtlinien gebracht, in der Regel nach eingehenden Beratungsprozessen zwischen der Administration, Verbänden, Consulting-Unternehmen und unterschiedlichsten Lobby-Organisationen, in Verhandlungssystemen, durch die demokratische Institutionen umgangen werden. Gesellschaftliche Veränderung wird dabei aus dem demokratisch legitimierten Bereich in parastaatliche Vorfelder verlagert. Zugleich ist wohl kein Bereich der europäischen Politik vorhanden, der nicht intensiv durch Öffentlichkeitsarbeit begleitet würde. Vor allem die EU-Kommission dokumentiert, vornehmlich im Internet, jeden ihrer Entscheidungsprozesse genauestens und macht selbst speziellste Beratungsdokumente dem Bürger und allen Interessengruppen zugänglich ⁶⁴ und verfügt zudem über eine umfassende Kommunikationsstrategie mit dem Ziel der „Verbesserung des Images der Europäischen Union und ihrer Organe sowie ihrer Legitimität in der Öffentlichkeit durch Vertiefung der Kennt-

60 Ibid.

61 Vgl. hierzu jüngst Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, London 2000, S. 102ff; sowie Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung*, in: ders., *Die Verfassung und die Politik: Einsprüche in Störfällen*, München 2001, S. 215 - 254, 218f.

62 Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung*, in: ders., *Die Verfassung und die Politik: Einsprüche in Störfällen*, München 2001, S. 215 - 254, 218f.

63 Die ihre Legitimation nur von der Legitimation der nationalen Regierungen herleiten kann, sich gleichwohl, so Darendorfs pointierte Kritik, als Regierung Europas missverstehen. Vgl. hierzu Ralf Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie*, München 2002, S. 40.

64 Ein erster Überblick über das umfassende und verschachtelte Informationsangebot der EU findet sich unter www.eukommission.de mit zahlreichen weiteren Verweisen. Allein Kommissionspräsident Romano Prodi und die weiteren 19 Kommissare der Kommission verfügen jeweils über eine eigene persönliche Homepage, die jeweils weiterführenden Links zu den einzelnen Generaldirektionen aufweisen. Hinzu kommen unzählige Print-Produkte, die unter anderem über die Informations- und Beratungszentren der EU (allein in Deutschland über 200!) vertrieben werden.

nisse und des Verständnisses für ihre Aufgaben, ihre Strukturen und ihre Leistungen und durch einen Dialog mit den Bürgern“.⁶⁵

Während im Fall der EU die Schwäche noch nicht ausgereifter Institutionen dazu führt, dass Verhandlungssysteme demokratische Verfahren ersetzen – was vom Demos als undurchsichtig beobachtet wird –, ist in erwachsenen Demokratien beobachtbar, dass auch hier Regierungsbürokratien zunehmend den Einfluss der Institutionen zurückdrängen und stattdessen bei besonders komplexen Themen und Problemlagen ex – ante-Konsens in Verhandlungssystemen suchen. Entscheidungen kommen oft nicht mehr zustande durch Druck von Seiten der Bürger und Teilhabe am demokratischen Prozess, sondern durch spezifische Interessengruppen quer zum politischen Spektrum, in dem auch Lager keine wesentliche Rolle mehr spielen, nur noch als Adressen von Kommunikation gebraucht werden wie Chiffren der Verkürzung, um Adressabilität⁶⁶ herzustellen. Ergebnis ist, dass die Anzahl von Entscheidungen im außer- oder vorparlamentarischen Bereich steigt.⁶⁷ Das ist prekär: Wenn politisches Handeln immer output-orientierter wird⁶⁸, führt das nicht nur zu einer Verschiebung des Verständnisses des zentralen Begriffs des Gemeinwohls, sondern damit zugleich vor allem zu gravierenden Legitimationsproblemen⁶⁹. Insofern wäre dann Habermas Analyse zu erweitern: Öffentlichkeitsarbeit wird dadurch zu einer wesentlichen Aufgabe von Organisationen, weil Legitimität und Zustimmung hergestellt werden müssen, die ansonsten bei parlamentarischer Entscheidung vorauszusetzen wären. Denn Zustimmung bleibt erforderlich in demokratischen Systemen, in denen Regierungen sich der Abstimmung über ihre Politik in Wahlen stellen müssen. Das Risiko dabei ist, dass sehen so unterschiedliche Beobachter wie Dahrendorf und Zolo mit großer Klarheit, dass das exekutive Umgehen der Institutionen und der zunehmende Zugriff in eine Resultante mün-

65 Vgl. Mitteilung der Kommission „Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die Europäische Union“ KOM(2002) 350 endgültig, S. 11. Dieses Strategiepapier beinhaltet auch einen detaillierten Überblick über den Budgetansatz für die Kommunikationspolitik der Europäischen Union (S. 35ff.).

66 Peter Fuchs Konzept der Adressabilität meint, dass Kommunikation in sozialen Systemen Zurechnungspunkte, Mitteilungsinstanzen benötigt, um zustande zu kommen, und daher „soziale „Adressen“ entwerfen muss; vgl. Peter Fuchs, Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie, in: Soziale Systeme 3 (1997), S. 57 – 79.

67 So beispielsweise Peter Lamprecht, Alarm für die NRW-Demokratie, in: „Welt am Sonntag“ vom 22.7.2001, der NRW-Landtagspräsident Ulrich Schmidt (SPD) zitiert: „Die Fälle häuften sich, in denen die Regierung ihre Politik in exklusiven Zirkeln vorbereite und die Ergebnisse dann in Schnellschuss-Verfahren präsentiere. ‚Die Exekutive‘, so beklagt Schmidt, ‚gründet Steuerungsgruppen, GmbHS, Kommissionen. Und ins Parlament gelangen nur noch Entwürfe, die bereits die Mitarbeit und Zustimmung aller wichtigen Akteure gefunden haben.‘ Nach solchen außerparlamentarischen Absprachen bleibt dem Parlament nur noch die Rolle eines Zustimmungsgorgans.“ Dieses Phänomen dürfte indes nicht auf einzelne Bundesländer beschränkt sein. Es ist freilich auch nicht neu, sondern diene Kritikern parlamentarischer Demokratie von jeher als Anlass zur Polemik, so schon mit Bezug auf den Parlamentarismus der Weimarer Republik bei Carl Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, München 1923.

68 Vgl. Herfried Münkler / Harald Blum, Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: dies. (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn: Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin 2001, S. 9 - 30, 11.

69 „Politische Entscheidungen sollen als legitim gelten, wenn und weil sie in wirksamer Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“, Fritz W. Scharpf, Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch, Frankfurt am Main 1999, S. 16.