

Hans Mathias Kepplinger

Politikvermittlung

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIEN
SYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKA
TION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE
KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG
MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRO
NISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGE
SCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPOLI
TIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIEN
UND WIRTSCHAFTSFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSKOMMU
NIKATION ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFOR
SCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT
ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANA
GEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN
MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKO

**THEORIE UND PRAXIS
ÖFFENTLICHER KOMMUNIKATION**



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Hans Mathias Keplinger

Politikvermittlung

Theorie und Praxis öffentlicher Kommunikation

Band 1

Herausgegeben von
Hans Mathias Kepplinger

in Zusammenarbeit mit Simone Christine Ehmig

Hans Mathias Kepplinger

Politikvermittlung



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 2009

Alle Rechte vorbehalten

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

Lektorat: Katrin Emmerich / Marianne Schultheis

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
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
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16421-2

Inhalt

Vorwort	7
Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation	9
Die Rationalität von Politik und Medien	27
Politiker als Protagonisten der Medien	51
Erfahrungen von Bundestagsabgeordneten mit Journalisten	67
Politische Rationalität und publizistischer Erfolg	83
Politische und publizistische Funktionen von Kleinen Anfragen	99
Was unterscheidet die Mediatisierungsforschung von der Medienwirkungsforschung?	117
Der Nutzen erfolgreicher Inszenierungen	129
Der Transfereffekt des Starstatus	143
Das öffentliche Erscheinungsbild der Politiker	155
Wie das Fernsehen Wahlen beeinflusst	173
Beobachtung der Beobachtung von Politik	193
Quellenverzeichnis	209

Vorwort

Eine grundlegende Annahme der klassischen Theorie der Politik lautet: Politik ist nur in der Polis möglich – einer Stadt, in der alle mit allen diskutieren und über alles mitentscheiden können. Eine zentrale Frage der modernen Theorie der Politik lautet: Wie ist Politik außerhalb der Polis möglich – in einem Flächenstaat, in dem nicht alle mit allen kommunizieren und nicht alle über alles mitentscheiden können? Bis in die siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts lautete die optimistische Antwort: Die Medien informieren sachlich angemessen über das politische Geschehen und die Bevölkerung entwickelt anhand ihrer Berichterstattung realistische Vorstellungen und begründete Meinungen, die zur Grundlage ihrer Wahlentscheidung werden. Diese Annahmen wurden durch theoretische Überlegungen und empirische Forschungsergebnisse grundlegend in Frage gestellt.

Mit Blick auf die Medien gehören dazu vor allem zwei Erkenntnisse. Bei der Politik handelt es sich erstens nicht um eine Gegebenheit, über die die Medien berichten; vielmehr geschieht in der Politik vieles nur deshalb, weil die Medien berichten. Zwischen Politik und Medien bestehen komplizierte Wechselbeziehungen, so dass man die Berichterstattung nicht einfach als Darstellung einer vorgegeben Realität betrachten kann. Die Politikberichterstattung der Medien orientiert sich zweitens nicht nur am politischen Geschehen, sondern auch an den Sichtweisen der Journalisten und redaktionellen Linien ihrer Publikationsorgane. Die Medien sind keine neutralen Vermittler, die allen Politikern und Aktivitäten gleiche Chancen bieten, sondern eigenständige Akteure, die die Vermittlung von Politik an die Bevölkerung nicht nur fördern, sondern gelegentlich auch behindern.

Mit Blick auf die Bevölkerung sind ebenfalls zwei Erkenntnisse zu nennen. Erstens hat sich die Erwartung als falsch erwiesen, dass mit steigender Bildung und wachsender Entlastung von schwerer Arbeit das Interesse an Politik, die politisch relevanten Kenntnisse und das politische Engagement zunehmen. So geht die Wahlbeteiligung gerade bei jenen zurück, bei denen sie theoretisch steigen müsste, und die Politikverdrossenheit nimmt bei jenen zu, bei denen sie sinken sollte – bei den höher Gebildeten in gehobenen Berufspositionen. Zweitens hat sich die Erwartung als falsch erwiesen, dass die politischen Meinungen und Entscheidungen der Bevölkerung rationaler werden. Tatsächlich ist die Be-

deutung peripherer Eigenschaften von Politikern und politischen Aktionen für die politische Meinungs- und Willensbildung eher gewachsen als gesunken. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist der zunehmende Einfluss der Persönlichkeitseigenschaften von Politikern auf Wahlentscheidungen, der dazu geführt hat, dass die Mehrheit der ungebundenen Wähler den persönlich sympathischeren dem aus ihrer Sicht sachlich kompetenteren Kandidaten vorzieht. Die skizzierten Erkenntnisse stellen Enttäuschungen im genauen Wortsinn dar, die man bedauern kann. Wichtiger sind Antworten auf zwei Fragen: Wie kann man die erwähnten Sachverhalte erklären? Und was folgt daraus?

Die Ziele des vorliegenden Bandes bestehen in der Vermittlung von theoretischen Sichtweisen und breit fundierten empirischen Forschungsergebnissen. Die Grundlage liefert eine systemtheoretische Analyse des Verhältnisses von Politik und Medien. Ihren Schwerpunkt bildet im Unterschied zu den meisten systemtheoretischen Studien nicht die Binnenstruktur der Politik bzw. der Medien sondern ihr Verhältnis zueinander. Es folgt eine Befragung von Bundestagsabgeordneten und Hauptstadtjournalisten zur Rationalität des politischen und journalistischen Handelns. Daran schließt sich eine Reihe von empirischen Untersuchungen zum Umgang von Politikern mit den Medien an, auf die empirische Untersuchungen zum Einfluss der Medienberichterstattung auf die Bevölkerung folgen. Getrennt werden diese beiden Teile durch eine Diskussion der Unterschiede zwischen einer funktionalen Erklärung des Verhaltens von Politikern gegenüber den Medien und einer kausalen Erklärung des Einflusses der Medien auf die Bevölkerung. Den Abschluss des Bandes bildet eine systemtheoretische Analyse der Wahrnehmung von Politik aus der Perspektive der Wähler.

Für die erneute Publikation von Beiträgen, die zuerst in Fachzeitschriften und Fachbüchern erschienen sind, habe ich im Interesse an einer einfachen und allgemeinverständlichen Darstellung methodischer Details, umfangreiche Literaturbelege und fachspezifische Exkursionen gestrichen. Deshalb werden für den fachlich interessierten Leser die Quellen der Erstveröffentlichungen im Anhang dokumentiert. Die Publikation des vorliegenden Bandes wäre nicht möglich gewesen ohne die Hilfe von mehreren Mitarbeitern. Simone Christine Ehmig hat die Rechte bei den Erstverlagen eingeholt, Andrea Ohters hat die Texte neu geschrieben und den Band formatiert, Nicole Podschuweit hat die neuen Fassungen der Texte Korrektur gelesen und Thomas Zerback hat zahlreiche Grafiken neu gestaltet. Bei allen bedanke ich mich für ihre Sorgfalt und Geduld. Für alle Fehler, die dennoch existieren mögen, bin ich selbst verantwortlich.

Hans Mathias Kepplinger
Mainz im Dezember 2008

Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation

Die Publizistikwissenschaft hat in den vergangenen Jahren mehrfach die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit gefunden. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei die Wirkungsforschung, besonders die Frage nach dem Einfluss der Massenmedien auf den Wahlausgang, aufgeworfen vor allem durch die theoretischen und empirischen Arbeiten von Elisabeth Noelle-Neumann.¹ Die Beantwortung dieser Frage besitzt aus zwei Gründen fundamentale Bedeutung: Zum einen gibt sie über den Einfluss der Parteien und der Massenmedien auf die politische Willensbildung Auskunft; hierbei handelt es sich um ein Problem der politischen Macht und ihrer Legitimation. Zum anderen gibt sie über die Manipulierbarkeit oder Willensfreiheit der Wähler Auskunft; hierbei handelt es sich um ein Problem des politischen Systems und seiner theoretischen Grundlagen. Die Wirkungsforschung berührt damit zentrale Elemente der Demokratietheorie, schränkt jedoch die Betrachtungsweise auf die Einflusskette Journalist – Rezipient – Politiker ein.

Die Systemtheorie bietet die Möglichkeit, die politischen Funktionen der Massenmedien umfassender, wenn auch allgemeiner, zu bestimmen. Unter einem sozialen System soll hierbei – in Anlehnung an Niklas Luhmann – „ein Sinnzusammenhang von sozialen Handlungen verstanden werden, die aufeinander verweisen und sich von einer Umwelt nicht dazugehöriger Handlungen abgrenzen lassen“.² Ein soziales System in diesem Sinne besteht nicht aus Personen, sondern aus Handlungen, die unter einem bestimmten Aspekt zusammengefasst werden.³ Die Grenzen sozialer Systeme lassen sich „nicht als invariante Zustände des physischen Substrats definieren – etwa nach Art von Mauern, die eingrenzen, oder nach Art abzählbarer physischer Objekte, etwa Menschen, die dazugehören bzw. nicht dazugehören; sie lassen sich nur als Sinn Grenzen begreifen, als Elemente eines Bestandes von Informationen, deren Aktualisierung auslöst, dass Informationen nach bestimmten systemimmanenten Regeln behandelt werden“.⁴ Dies bedeutet: Die Regeln, die in einem System gelten, legen die Grenzen des Systems fest. Folglich werden die Grenzen des Systems der Massenkommunikation von den Regeln für die journalistische Berichterstattung bestimmt und sie ändern sich mit diesen Regeln.

Soziale Systeme bauen sich aus Subsystemen auf, die ihrerseits wiederum Subsysteme ausbilden können. Folgende Subsysteme sollen unterschieden werden: das System der politischen Herrschaft und das System der politischen Willensbildung.⁵ Die einzelnen Subsysteme stehen in funktionalen Beziehungen zueinander und zum Gesamtsystem. Als Funktion werden dauerhafte Leistungen eines (Sub-)Systems für ein anderes (Sub-)System bezeichnet. Dabei bleibt offen, ob diese Leistung für den Bestand oder Zustand des jeweils anderen Systems erforderlich ist oder nicht.⁶ Funktionen, die für den Bestand oder Zustand eines (Sub-)Systems erforderlich sind, werden als funktionale Voraussetzung bezeichnet. Das System der politischen Willensbildung ist in diesem Sinne eine funktionale Voraussetzung für das System der politischen Herrschaft, weil es keine herrschaftliche Entscheidung ohne politische Willensbildung geben kann, wobei wiederum offenbleibt, wie diese Willensbildung geschieht. Bestimmte Typen politischer Herrschaft setzen jedoch bestimmte Arten politischer Willensbildung voraus, was z. B. das Bundesverfassungsgericht in seiner institutionellen Garantie der Pressefreiheit zum Ausdruck brachte.

Zum System der *politischen Willensbildung* werden alle Werturteile und Tatsachenbehauptungen gerechnet, die die Beliebigkeit politischer Entscheidungen strukturieren und somit auf faktisch mögliche Alternativen eingrenzen. Das System der politischen Willensbildung wird somit weder durch Organisationen, Personen oder Themen bestimmt, sondern durch die Funktion der Kommunikation definiert. An der politischen Willensbildung können beliebige Organisationen und Personen teilnehmen; Gegenstand der politischen Willensbildung können theoretisch alle Themen sein. Welche Organisationen, Personen und Themen jeweils an der politischen Willensbildung teilnehmen und welchen Beitrag sie dabei zur politischen Willensbildung leisten, ist demnach keine theoretische, sondern eine empirische Frage, die ich im Folgenden mehr aufwerfen als beantworten werde, wobei ich von der Annahme ausgehe, dass den Parteien, den Massenmedien und dem Parlament bei der politischen Willensbildung eine besondere Bedeutung zukommt.

Zum System der *politischen Herrschaft* rechnet man alle Gestaltungs- und Vollzugsentscheidungen, die das individuelle Verhalten allgemeinverbindlich festlegen und Alternativen dadurch ausschließen. Das System der politischen Herrschaft wird damit – analog zum System der politischen Willensbildung – weder durch Organisationen, Personen oder Themen bestimmt, sondern durch die Funktion der Entscheidungen definiert. Im Folgenden sollen die Regierung und Verwaltung in ihrem Verhältnis zu den Massenmedien betrachtet werden, ohne dass damit ein Anspruch auf Vollständigkeit verbunden wäre.

System der politischen Willensbildung

Im System der politischen Willensbildung kann man zwei Subsysteme unterscheiden, das System der *Individualkommunikation* und das System der *Massenkommunikation*, die durch zweiseitige bzw. einseitige Kommunikationsbeziehungen gekennzeichnet sind. Im ersten Fall handelt es sich um die Kommunikation mit spezifischen Adressaten, deren Reaktionen sich in der Regel an die Kommunikatoren richten. Im zweiten Fall handelt es sich um die Kommunikation zu einem dispersen Publikum, dessen Reaktionen sich in der Regel an Dritte wenden. Im ersten Fall stellt die direkte Rückkoppelung den Normalfall, im zweiten Fall dagegen die Ausnahme dar. Zum System der Individualkommunikation gehören u. a. die Kommunikationsbeziehungen in Parlamenten und Parteien, zum System der Massenkommunikation die Kommunikationsbeziehungen von Presse, Hörfunk und Fernsehen zum Publikum. Im Folgenden will ich zunächst das System der Massenkommunikation näher betrachten und anschließend einige Veränderungen im Verhältnis zwischen den Massenmedien und den Parteien und Parlamenten nachzeichnen.

Das System der Massenkommunikation wird durch die Aktivität ganz unterschiedlicher Medien konstituiert, die man in zwei Kategorien einteilen kann, die *Prestige-Medien* – zu ihnen rechne ich u. a. überregionale Abonnementzeitungen – und die *populären Medien* – sie umfassen u. a. Boulevardzeitungen, das Fernsehen und den Hörfunk. Diese Unterscheidung beruht auf einer Funktionsdifferenzierung, die im Einzelfall präzisiert werden kann. Die Prestige-Medien besitzen im Unterschied zu den populären Medien drei statt einen Adressaten: die politischen Eliten, die Journalisten und die Masse der Rezipienten, die keiner der beiden Kategorien angehören. Trotz dieses gravierenden Unterschiedes bilden alle Massenmedien aus zwei Gründen ein System: Zum einen verfahren sie alle nach den gleichen oder ähnlichen Regeln, zum anderen ist eine Meldung, gleichgültig wer sie publiziert hat, für alle und damit für das Gesamtsystem zugänglich. Dies wird anhand der Prestige-Medien besonders deutlich.

Der Einfluss der Prestige-Medien auf die Masse der Rezipienten beruht vor allem auf ihrer Position innerhalb des Mediensystems. Indem sie die Themen und Gesichtspunkte der Berichterstattung wesentlich bestimmen, erreichen sie ein Publikum, das weit über den Kreis ihrer Rezipienten hinausreicht. Dadurch vergrößern sie die Reichweite ihrer Berichterstattung und überspringen zugleich die Selektionsmechanismen aufseiten der Rezipienten. Auch derjenige, der nie den *Spiegel* liest, erfährt am Sonntag aus Hörfunk oder Fernsehen, spätestens jedoch am Dienstag aus der Regionalpresse das journalistische Leitthema der Woche. Wer die Berichterstattung der überregionalen Tages- und Wochenzeitungen nicht verfolgt, kann die wichtigsten Themen in den Fernsehmagazinen

finden. Damit wird die allgemein verbreitete Vorstellung fragwürdig, dass der politische Einfluss der Massenmedien vor allem von der Zahl ihrer Leser, Hörer oder Zuschauer und damit ihrer Reichweite abhängt.

Der Einfluss der Prestige-Medien auf die politischen Eliten beruht vor allem auf zwei Faktoren: Der Struktur ihrer Leserschaft und der vermittelten Reichweite. Die *New York Times* besitzt wesentlich wegen ihrer Leser Einfluss: „Es ist ein sehr besonderes Publikum – Minister, Botschafter, der Kongress, Akademiker.“⁷ Dies trifft auch für die anderen Prestige-Medien zu, die auf diesem direkten Weg Stellungnahmen von grundsätzlicher Bedeutung und politische Entscheidungen beeinflussen.⁸ Man muss jedoch auch hier wieder davon ausgehen, dass der Einfluss der Prestige-Medien auf die politischen Eliten auf ihrer Position im Mediensystem beruht, die sicherstellt, dass die formulierten Themen und Gesichtspunkte aufgegriffen und weiterverbreitet werden. Um es mit einem Beispiel zu verdeutlichen: Ein Angriff des *Spiegel* auf die Regierung, der in den anderen Medien keine Beachtung findet, wäre harmlos, erst die Resonanz des Angriffs in den anderen Medien verleiht ihm Gewicht. Allerdings gibt es empirische Belege dafür, dass der Einfluss der Prestige-Medien auch auf den personalen Beziehungen zwischen den verschiedenen Eliten beruht.

Die *Medienelite* ist in den Vereinigten Staaten von Amerika in die Machtstruktur der Gesellschaft fest integriert.⁹ Die 290 leitenden Mitarbeiter der 25 größten Tageszeitungen (Herausgeber, Direktoren, Chefredakteure usw.) verfügen über insgesamt 447 persönliche Verbindungen zu den größten Wirtschaftsunternehmen des Landes, den Eliteuniversitäten, den politischen Führungskreisen und den wichtigsten Clubs; 25 Personen halten 204 dieser Verbindungen und nehmen somit Schlüsselstellungen ein. Sechshunddreißig Angehörige der Medienelite hatten in der Vergangenheit hochrangige Positionen im Regierungssystem, darunter waren Positionen im Kabinett, im Beraterstab des Präsidenten und in den Beraterstäben verschiedener Bundesbehörden. Der Kern der Medienelite besitzt damit drei Einflussmöglichkeiten: durch die Berichterstattung, durch informelle Kontakte und durch formelle Kompetenzen in öffentlichen Ämtern. Zwar wird man die amerikanischen Befunde nicht ohne weiteres auf deutsche Verhältnisse übertragen können, dennoch fällt es nicht schwer, in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zahlreiche Parallelen zu finden. Als Beispiele sei an Günter Gaus, Klaus Bölling, Conrad Ahlers und Klaus Harpprecht erinnert, die als Publizisten, politische Berater und Politiker die Ostpolitik besonders der Regierung Brandt wesentlich mitbestimmt haben. Aus den vorliegenden Daten kann man die Feststellung ableiten: Die Massenmedien, speziell die Prestige-Medien, die ursprünglich in einer fast prinzipiellen Distanz zu den politischen Machthabern standen, sind teilweise in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen worden.

Im System der politischen Willensbildung besitzen die Massenmedien, die Parteien und das Parlament drei gemeinsame *Funktionen*, an deren Erfüllung sie unterschiedlichen Anteil haben: Sie stellen Öffentlichkeit her, sie definieren Themen und sie strukturieren Entscheidungen. Der Begriff Öffentlichkeit ist dabei in einem formellen und in einem materiellen Sinn zu verstehen: Im formellen Sinn bedeutet er die rechtliche Möglichkeit des Zugangs zu Informationen, Diskussionen und Entscheidungen, im materiellen Sinn dagegen die soziale Verwirklichung dieser Möglichkeit durch die Unterrichtung über Informationen, Diskussionen und Entscheidungen. Die Funktion des Parlamentes bestand und besteht vor allem darin, formelle Öffentlichkeit herzustellen und dadurch Verantwortung sichtbar sowie Entscheidungen überprüfbar zu machen. Das Parlament hat sich hierfür mehrere neue Instrumente geschaffen, die die Funktionserfüllung sichern sollen – u. a. Hearings und Untersuchungsausschüsse.

Durch die zunehmende Verschränkung von Parlament, Parteien und Regierung sind jedoch Konfliktlagen entstanden, die dazu führen, dass das Parlament unter bestimmten Umständen kein Interesse an der Herstellung formeller Öffentlichkeit zeigt; Regierung, Parlament und Parteien tendieren dann gemeinsam zur Geheimhaltung, wo Öffentlichkeit angebracht wäre. Dadurch sind partielle Funktionsverluste eingetreten, die die Massenmedien kompensieren, indem sie durch publizistischen Druck die parlamentarische Behandlung durchsetzen. Parallel zu dieser Entwicklung musste das Parlament seine Funktion, ein Forum der politischen Diskussion zu bilden, weitgehend an die Massenmedien abtreten. Wenn heute das Parlament seine Debatten über Grundsatzfragen beginnt, wurden alle Argumente in den Massenmedien bereits erörtert. Die Debatten dienen infolgedessen weniger dazu, die Ansichten zu klären, als die Verfahrensmäßigkeit der Entscheidung zu sichern.

Die Funktion der Parteien bestand vor allem darin, materielle Öffentlichkeit für Personen und Themen herzustellen. Die Parteien konnten sich dabei bis weit ins 20. Jahrhundert durch ihre Parteizeitungen unabhängig von anderen Publikationen an die Wahlbevölkerung wenden. Sie besaßen darüber hinaus weitaus mehr Möglichkeiten, bei öffentlichen Veranstaltungen Gehör zu finden. Durch den Niedergang der Parteipresse und das schwindende Interesse an Großveranstaltungen sind die nicht parteigebundenen Massenmedien zunehmend zwischen die Parteien und das Wahlvolk getreten. Die Massenmedien entscheiden damit, welche Personen und Themen, die die Parteien anbieten, in welcher Weise den Wählern bekannt werden. Amerikanische, dänische, schwedische und deutsche Untersuchungen zeigen, dass die Massenmedien in ihrer Wahlkampfberichterstattung die einzelnen Themen anders gewichten als die Kandidaten.¹⁰ Wie die schwedische Studie darüber hinaus belegt, gelingt es mit Ausnahme der kommunistischen keiner Partei, ihre Themengewichtung in ihren Parteizeitungen durch-

zusetzen. Bei allgemein hoher Übereinstimmung der Themenstrukturen gleichen die Parteizeitungen den anderen Blättern mehr als den eigenen Parteiverlautbarungen. Die Parteien sind in ihrer Öffentlichkeitsarbeit damit von den Massenmedien zumindest teilweise abhängig geworden, wodurch die Massenmedien eine aktive Rolle im Wahlkampf übernommen haben.

Während die Fähigkeit der Parteien, sich eigenständig an das Wahlvolk zu wenden, geringer wurde, ist ihr Einfluss auf die Besetzung von Führungspositionen in allen Bereichen des Gesellschaftssystems gewachsen. Dadurch hat sich eine Funktionstrennung zwischen Massenmedien und Parteien herausgebildet: Die Parteien entscheiden in zunehmendem Maße über die Auswahl von Personen, die Massenmedien über die Auswahl von Themen. Beide Entwicklungen haben sich auf Kosten des Herrschaftssystems vollzogen, das seine Fähigkeit, über Themen und Personen weitgehend autonom zu entscheiden, verloren hat. Aufgrund der Funktionsdifferenzierungen von Parteien und Massenmedien wurden Themenwahl und Personalentscheidung zu funktionalen Äquivalenten, die Funktionsdefizite ausgleichen. Die Parteien versuchen über Personalentscheidungen Einfluss auf die Themen der Massenmedien zu gewinnen. Dies gelingt ihnen aufgrund der gesetzlichen Voraussetzungen vor allem im Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, wo alle leitenden Positionen nach dem Proporzprinzip vergeben werden. Die Massenmedien versuchen – soweit sie eine aktive politische Rolle spielen – durch die Themenwahl Einfluss auf die Personalentscheidungen von Parteien und Regierungen zu gewinnen. Dies geschieht vor allem durch publizistische Kampagnen gegen einzelne Politiker, die als Repräsentanten von Sachprogrammen oder Sachentscheidungen gelten. Charakteristisch für derartige Kampagnen ist, dass sie die angegriffenen Personen über einen längeren Zeitraum zum Gegenstand der Kritik machen, wobei der Zeitpunkt von Veröffentlichungen weniger vom Verlauf der Ereignisse als ihrer taktischen Verwendbarkeit abhängt.

Die Massenmedien sind auf Informationen aus den Parteien angewiesen, während die Parteien auf die Berichterstattung der Massenmedien angewiesen sind. Zwischen den Massenmedien und den Parteien besteht insofern eine wechselseitige Abhängigkeit, die besonders in normativen Betrachtungen hervorgehoben wird. Wie eine genauere Analyse jedoch sehr schnell deutlich macht, ist die Abhängigkeit auf beiden Seiten keineswegs gleich groß. Die Massenmedien können sehr wohl auf die Berichterstattung über Parteien verzichten, ohne dass ihnen daraus ein wesentlicher Nachteil erwächst, und sie können sich durchaus Informationen aus den Parteien verschaffen, ohne dass dazu bei den Parteien eine aktive Bereitschaft besteht. Ein Beispiel für den ersten Sachverhalt: Die Massenmedien erwähnen selbst während der Wahlkämpfe kleine Parteien, die nicht in den Parlamenten vertreten sind, kaum. Ein Beispiel für den zweiten Sachver-

halt: Die Massenmedien berichten immer wieder über Interna der verschiedenen Parteien, die ihnen entgegen den Intentionen der Parteiführung zugespielt wurden.

Die bevorzugte Information einzelner Journalisten ist für die von ihnen vertretenen Medien zwar ein Vorteil, ihr Ausschluss von Exklusivinformationen jedoch kein existenzbedrohender Nachteil. Ganz anders ist die Situation der Parteien: Die Parteien besitzen ohne die Berichterstattung der Massenmedien kaum Wahlchancen. Die beiden einzigen neuen Parteien, die in den letzten 25 Jahren den Sprung in die Landtage geschafft haben, waren mit der NPD und den Grünen jene Gruppierungen, die aus verschiedenen Gründen in den Massenmedien Resonanz fanden. Dabei deutet die Analyse der Erfolgsgeschichte der NPD darauf hin, dass die Tatsache der Berichterstattung wichtiger war als ihre Tendenz: Allen fünf Perioden mit wachsender Zustimmung zur NPD ging eine Welle negativer Berichterstattung voraus, die die NPD Protestwählern vermutlich besonders attraktiv erscheinen ließ.

Aus der skizzierten Abhängigkeit der Parteien von den Massenmedien kann man zwei Folgerungen ableiten: Die Berichterstattung der Massenmedien ist erstens zu einer funktionalen Voraussetzung für den Erfolg der Parteien geworden. Dadurch hat sich innerhalb des Systems der politischen Willensbildung eine funktionale Differenzierung ergeben, die in der Weimarer Republik noch nicht in gleicher Weise vorhanden war. Die Parteien hatten seinerzeit vielmehr über ihre Presseorgane und über ihre Veranstaltungen noch weitaus bessere Chancen, die potentiellen Wähler direkt zu erreichen. Die Berichterstattung der Massenmedien hat zweitens die Funktion einer informellen 5-Prozent-Hürde übernommen, deren Errichtung auf journalistischem Konsens beruht. Ob einer Partei der Sprung über diese Hürde gelingt, hängt nicht nur von formalen Kriterien, sondern von den Regeln der journalistischen Nachrichtenauswahl ab.

Durch die wachsende Bedeutung der Massenmedien im Prozess der politischen Willensbildung sind zwei verschiedene Grundlagen politischer Macht entstanden, die Parteibasis und die Massenmedien. Der einzelne Parteipolitiker steht daher unter Umständen vor der Frage, ob er innerhalb der Partei politische Karriere machen oder an der politischen Partei vorbei öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen will, die er als politische Macht in die Partei einbringen kann. Die Parteiführung hingegen steht in bestimmten Situationen vor der Entscheidung, ob sie im Konfliktfall die Interessen der Parteibasis oder die Interessen der medienrelevanten Minderheiten innerhalb der Partei vertreten soll.