

- Park, Robert E., und E.W. Burgess, 1969 (1921): An Introduction to the Science of Society. Chicago: University of Chicago Press.
- Parsons, Talcott, 1967: On the Concept of Influence. S. 355-383 in: *Talcott Parsons: Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press.
- Peters, John Durham, 1989: Democracy and American Mass Communication Theory: Dewey, Lippmann, Lazarsfeld, *Communication* 11: 199-220.
- Popitz, Heinrich, 1969: Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Tübingen: Mohr.
- Ricci, David M., 1992: The Transformation of American Politics. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rieff, Philip, 1973: The Triumph of the Therapeutic. Harmondsworth: Penguin Books.
- Rödel, Ulrich, Günter Frankenberg und Helmut Dubiel, 1989: Die demokratische Frage. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rogers, Everett M., und James W. Dearing, 1988: Agenda-Setting Research. Where Has It Been, Where Is It Going? S. 555-594 in: *James A. Anderson* (Hg.): *Communication Yearbook* 11.
- Rorty, Richard, 1992: Cosmopolitanism Without Emancipation: A Response to Lyotard. S. 59-72 in: *Scott Lash und Jonathan Friedman* (Hg.): *Modernity and Identity*. Oxford: Blackwell.
- Schneider, Louis, 1962: The Role of the Category of Ignorance in Sociological Theory. An Exploratory Statement, *American Sociological Review* 27: 492-508.
- Schütz, Alfred, 1964: The Well-Informed Citizen: An Essay on the Social Distribution of Knowledge. S. 120-134 in: *Alfred Schütz: Collected Papers II: Studies in Social Theory*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Schulz, Winfried, 1976: Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Freiburg/München: Alber.
- Sennett, Richard, 1977: The Fall of Public Man. New York: Knopf.
- Shapiro, Susan P., 1987: The Social Control of Impersonal Trust, *American Journal of Sociology* 93: 623-658.
- Shils, Edward, und Michael Young, 1953: The Meaning of the Coronation, *Sociological Review* 12: 63-82.
- Simmel, Georg, 1992 (1908): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe. Hg. von Otthein Rammstedt. Bd. 11. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Simon, Herbert A., 1977: Models of Discovery and Other Topics in the Methods of Science. Boston: Reidel.
- Smigel, Edward O. (Hg.), 1977: Handbook on the Study of Social Problems. Chicago: Rand McNally.
- Smith, James Allen, 1991: The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. New York: Free Press.
- Smolla, Rodney A., 1992: Free Speech in an Open Society. New York: Knopf.
- Spector, Malcolm, und John Kitsuse, 1987: Constructing Social Problems. Hawthorne, NY: de Gruyter.
- Staab, Joachim Friedrich, 1990: Nachrichtenwert-Theorie. 2. Aufl. Freiburg/München: Alber.
- Sunstein, Cass R., 1993: Democracy and the Problem of Free Speech. New York: Free Press.
- Tenbruck, Friedrich H., 1984: Die unbewältigten Sozialwissenschaften oder Die Abschaffung des Menschen. Graz u.a.: Styria.
- Thompson, John B., 1990: Ideology and Modern Culture: Critical Social Theory in the Era of Mass Communication. Stanford: Stanford University Press.
- Tönnies, Ferdinand, 1922: Kritik der öffentlichen Meinung. Berlin: Julius Springer.
- Tuchman, Gaye, 1978: Making News: A Study in the Construction of Reality. New York: Free Press.
- Wildavsky, Aaron, 1979: Speaking Truth to Power. Boston/Toronto: Little, Brown.
- Wingert, Lutz, 1993: Gemeinsinn und Moral. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

POLITISCHE ÖFFENTLICHKEIT

Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch*

Jürgen Gerhards

Zusammenfassung: Der Artikel versucht, Struktur und Funktion politischer massenmedialer Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften mit Hilfe der Luhmannschen Systemtheorie einerseits und der Theorie rationalen Handelns andererseits zu beschreiben: Ausdifferenzierte Teilsysteme werden als „constraints“ von Akteurshandlungen interpretiert, die abstrakte substantielle Ziele vorgeben und Mittel zur Erreichung dieser Ziele definieren. Akteure wählen innerhalb der durch Systeme aufgespannten „constraints“ diejenigen Handlungen, die ihre Ziele mit dem geringsten Aufwand erreichbar machen. Mit Hilfe dieses Theorems wird in einem ersten Schritt massenmediale Öffentlichkeit als ein ausdifferenziertes System beschrieben, dessen oberstes Ziel, an dem sich Akteure orientieren, das der Erhöhung von Aufmerksamkeit ist. Im zweiten Schritt wird Politik als ein System beschrieben, dessen Funktion die der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen und dessen oberstes Ziel, an dem sich Akteure orientieren, das der Besetzung von Regierungspositionen ist. Mit politischer Öffentlichkeit schließlich wird der Teil an politischen Handlungen beschrieben, der in der massenmedialen Öffentlichkeit für das politische System beobachtbar ist. Warum es für die Bürger und die kollektiven Akteure der Politik rational ist, die Gesellschaft über die politische Öffentlichkeit zu beobachten und ihre Handlungen an diesen Beobachtungen zu orientieren und selbst politische Öffentlichkeit zu beeinflussen, wird herausgearbeitet.

Es mag an den wissenschaftsinternen Differenzierungsprozessen liegen, daß eine makrosoziologische Bestimmung der Struktur und Funktion von Öffentlichkeit bis heute ein Forschungsdesiderat darstellt. Mit der Ausdifferenzierung der Massenkommunikationsforschung als eigenständige Disziplin ist die Soziologie als Gesellschaftswissenschaft in die Position der Indifferenz gegenüber einer gesellschaftstheoretischen Beschreibung von Öffentlichkeit im allgemeinen und der Massenmedien im speziellen gerückt. Die Massenkommunikationsforschung selbst liefert nur wenige Versuche, Struktur und Funktion von Öffentlichkeit und Massenmedien innerhalb einer breiter angelegten Gesellschaftstheorie zu analysieren (vgl. Wilke 1986; zum Überblick über den Stand der Forschungen Kaase und Schulz 1989). Erst in jüngster Zeit sind aus systemtheoretischer Perspektive größer angelegte Beschreibungen der Massenmedien als ein Teilsystem moderner Gesellschaften vorgelegt worden.¹ Niklas Luhmann hat sich in einigen kürzeren Beiträgen der Beschreibung von Massenmedien und öffent-

* Ich bedanke mich bei Dieter Fuchs und Friedhelm Neidhardt für eine ausführliche Kommentierung des Manuskripts.

1 Zwar gibt es auch hier Vorläufer, wie z.B. den Aufsatz von Talcott Parsons und Winston White (1969); das Thema stand aber nicht eigentlich im Zentrum systemtheoretischer Analyse.

licher Meinung gewidmet (vgl. Luhmann 1971, 1981, 1990, 1993). Mit der Dissertation von Frank Marcinkowski (1993) liegt eine erste längere Monographie vor, die mit Hilfe der Luhmannschen Terminologie Publizistik als autopoietisches System beschreibt; eine zweite Arbeit, ebenfalls mit dem Luhmannschen Beschreibungsinstrument operierend, mit einer eher historischen Perspektive auf den Prozeß der Ausdifferenzierung von Journalismus als System von Bernd Blöbaum (1994) ist angekündigt.

Die folgenden Ausführungen greifen diese jüngeren systemtheoretischen Bemühungen auf und versuchen sie weiterzuentwickeln. Zugleich wird der Versuch unternommen, die systemtheoretische Beschreibung einer politischen Öffentlichkeit mit einer akteurstheoretischen Perspektive zu verbinden. Die Begrifflichkeit der Systemtheorie, wie sie in der Beschreibung der Moderne als funktional differenzierte Gesellschaft entwickelt wurde, zu nutzen und für eine Beschreibung der Ausdifferenzierung und der Funktion von politischer Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften zu verwenden und zugleich diese Perspektive mit einer akteurstheoretischen, speziell der Theorie rationalen Handelns zu verbinden, ist das Ziel des Beitrags.²

Die Entfaltung der Argumentation gliedert sich in folgende Schritte. Im ersten Abschnitt soll die Notwendigkeit, Systemtheorie mit einer Akteurstheorie zu verbinden, plausibilisiert und ein Vorschlag der Verbindung entwickelt werden. Der gewonnene Verbindungsvorschlag zwischen Systemtheorie und der Theorie rationalen Handelns wird dann zur Analyse politischer Öffentlichkeit genutzt. Dies erfolgt in einem Dreischritt: einer Beschreibung von Öffentlichkeit (Abschnitt II), einer Beschreibung des politischen Systems (Abschnitt III) und schließlich einer Beschreibung der politischen Öffentlichkeit als Beobachtungssystem des politischen Systems (Abschnitt IV).

1. Die Verbindung von Systemtheorie und Akteurstheorie

Struktur- und Systemtheorien einerseits und Akteurs- bzw. Handlungstheorien andererseits bilden die beiden großen paradigmatischen Fundierungen der Soziologie (vgl. Vanberg 1975; Franz 1986). Innerhalb dieser beiden paradigmatischen Fundierungen

2 Was ist der Sinn und der Status eines solchen Unterfangens, und an welchen Kriterien kann man die Qualität seines Gelingens überprüfen? Theorie wird hier in einem doppelten Sinne verstanden. Theorie meint zum einen ein Modell der Ordnung der empirischen Welt; Jeffrey C. Alexander (1982) spricht in diesem Fall auch von Metatheorie statt von Theorie. Die Funktion eines theoretischen Rahmens – einer Metatheorie – besteht darin, daß man empirisch überprüfbare Aussagen überhaupt erst systematisch formulieren und empirische Ergebnisse angemessen interpretieren kann (vgl. Lehmann 1988: 808). Zwei Kriterien für die Güte von Theorien in dem hier gemeinten Sinne lassen sich im Anschluß an Alexander definieren. Theorien sind als gute Theorien zu bezeichnen, wenn sie auf einem Generalisierungsniveau formuliert sind, das erlaubt, möglichst viel an sozialer Wirklichkeit begrifflich zu erfassen, gleichzeitig aber eine Respezifikationsmöglichkeit auf Theorien mittlerer Reichweite und Hypothesen, die empirisch überprüft werden können, ermöglicht. Mit diesem doppelten Maßstab sollen zum einen von der Empirie abstrahierende Generalisierungen begrenzt, zum anderen die Sammlung theorieloser Einzeldaten verhindert werden. Theorie meint zum zweiten – und dies ist die klassische Definition des kritischen Rationalismus – einen Satz von empirisch überprüfbaren Aussagen über die soziale Wirklichkeit. Eine Theorie in diesem engeren Sinne ist dann als gut zu bezeichnen, wenn es ihr gelingt, Erklärungen von sozialen Sachverhalten zu erbringen. In diesem Sinne sind erklärende Aussagen wertvollere Aussagen als deskriptive Aussagen über die soziale Wirklichkeit.

gibt es jeweils eine Vielzahl an spezifischen Theorieangeboten. Die Systemtheorie Luhmannscher Prägung ist gegenwärtig innerhalb der verschiedenen Systemtheorien wohl einer der originellsten und produktivsten Versuche, Gesellschaft als Gesamtgesellschaft zu konzeptionalisieren. Innerhalb der Akteurstheorien stellt die Theorie rationalen Handelns gegenwärtig wohl das meistdiskutierteste und vielversprechendste Theorieangebot dar.³

Nun gibt es verschiedene Versuche, die Differenzierung von Strukturtheorien und Handlungstheorien im allgemeinen, von Systemtheorie und Theorien rationalen Handelns im besonderen aufzulösen und eine Verbindung beider paradigmatischer Ansätze zu versuchen. Am besten und weitestgehendsten gelungen scheint mir dies in den Arbeiten von Uwe Schimank (1985, 1988) zu sein, an denen ich mich im folgenden orientieren werde.

Das Defizit der Systemtheorien beschreibt Schimank als Erklärungsdefizit. Systemtheorien beschreiben Gesellschaft, sie erklären sie nicht. Die Frage, warum sich Gesellschaften und Strukturen wandeln, läßt sich systemtheoretisch nicht plausibel beantworten. Systemtheorien unterstellen einen Determinismus in der Prägung von Handlungen durch Systemstrukturen. Wie Systeme selbst zustande gekommen sind, wie und durch wen ihre Reproduktion und ihre Veränderung bewirkt wird, bleibt in den Systemtheorien unbeantwortet oder zumindest unterbelichtet. Will man transzendente Bezugnahmen oder ihre säkularisierten Varianten, die von Hegels Weltgeist, über Smiths „invisibel hand“ bis hin zu den verschiedenen Spielarten der systemischen Evolution reichen, vermeiden, dann bedarf es einer systematischen Einführung von handelnden Akteuren. Geht man davon aus, daß die soziale Welt eine von Akteuren mit ihren Handlungen gestaltete Welt ist, dann bedarf die Systemtheorie einer Ergänzung durch eine Akteursperspektive, damit sie ihr „genetisches Erklärungsdefizit“ – so Schimank (1985: 422) – kompensieren kann.⁴

Umgekehrt, so die Kritik Schimanks an den Akteurstheorien und speziell an den Theorien rationalen Handelns, fehlt diesen der Bezug zu den allgemeinen Strukturen einer Gesellschaft.⁵ Diagnostiziert man den Systemtheorien ein Erklärungsdefizit, so

3 Im Gegensatz zu dem Alternativangebot innerhalb der Klasse der Akteurstheorien, den verschiedenen Spielarten des symbolischen Interaktionismus, gilt für die Theorie rationalen Handelns, daß sie Handeln ursächlich erklären und nicht allein beschreiben will. Nach den oben explizierten Gütekriterien für Theorie ist die Theorie rationalen Handelns insofern als eine bessere Theorie einzustufen (vgl. dazu die überzeugende Arbeit von Hartmut Esser (1991), der die Arbeiten von Schütz im Paradigma der Theorie rationalen Handelns reinterpretiert).

4 Wann kann man auf sinnvolle Weise von einem Akteur sprechen? Wenn er die Fähigkeit besitzt, so Schimank (1985: 27) in Anlehnung an Parsons, als Akteur zu handeln. Dazu sind drei Bedingungen erforderlich: a) Ein Akteur muß Ziele und Interessen haben, die er erreichen will. b) Er muß über Mittel verfügen, diese Ziele auch erreichen zu können (Macht, Geld etc.). c) Er muß über eine Strategie verfügen, die die Mittel mit den Zielen kombiniert (vgl. Schimank (1988: 620) im Anschluß an Coleman). Von individuellen Akteuren lassen sich kollektive Akteure unterscheiden. Von kollektiven Akteuren kann man dann sprechen, wenn einzelne Mitglieder dazu berechtigt sind, im Auftrag aller Mitglieder zu handeln (vgl. Luhmann 1964: 221). Dies setzt voraus, daß es im Inneren des kollektiven Akteurs Gefolgschaft für das Handeln der Grenzrollen, der Vertreter, gibt und nach außen eine Vertretungsgewalt.

5 Fuchs spricht in Aufnahme der Begrifflichkeit Schimanks entsprechend von einem mangelnden Systembezug der Akteurstheorien (vgl. Fuchs 1993: 20).

kann man den Theorien rationalen Handelns ein Makro-Beschreibungsdefizit diagnostizieren. Damit sind zwei Defizite bezeichnet:

a) Theorien rationalen Handelns versuchen, Gesellschaft aus den Mikrointeraktionen von Akteuren zu rekonstruieren, eine hinlängliche Beschreibung von Makrostrukturen einer Gesellschaft und der Einbau dieser Beschreibung in die Theorie gelingt ihnen nicht. Die soziale Welt wird zwar erst durch die Handlungen der Akteure konstruiert, sie greifen dabei aber auf die in Strukturen geronnene Wirklichkeit, die die Handlungen von Akteuren zwar nicht determinieren, aber doch weitgehend prägen, zurück.

b) Theorien rationalen Handelns gehen davon aus, daß Akteure in Situationen ihren Nutzen maximieren bzw. optimieren wollen. Worin aber der substantielle Nutzen besteht und welche Mittel zur Erreichung der Ziele in bestimmten Situationen erlaubt bzw. verboten sind, dies wird von den Theorien rationalen Handelns nicht beantwortet. Daß es in der Sexualität um Lustmaximierung, in der Ökonomie um Einkommensmaximierung und im Leistungssport um Rekorde geht, dies sind unterschiedliche substantielle Bestimmungen von Nutzen. Die generellen Formeln von Theorien rationalen Handelns, wie die der Maximierung des absoluten Nutzens bzw. der Minimierung der Verluste „können zur Erklärung konkreten gesellschaftlichen Handelns natürlich noch gar nichts beitragen, weil immer erst substantiell spezifiziert werden muß, worin denn in einer bestimmten gesellschaftlichen Situation der Nutzen bzw. die Verluste eines Akteurs bestehen“ (Schimank 1988: 622).

Innerhalb der Theorie rationalen Handelns ist allerdings mit dem Begriff der „constraints“ zumindest ein begrifflicher Anschluß geschaffen, das diagnostizierte Makrobeschreibungsdefizit zu kompensieren und eine Verbindung mit der Systemtheorie einzugehen. „Constraints“ bezeichnen die strukturellen Restriktionen, unter denen Akteure ihre Wahlen, ihre „choices“, treffen und entsprechend handeln. Schimanks Vorschlag der Integration von Systemtheorie und der Theorie rationalen Handelns lautet nun, eine spezifische Klasse an „constraints“ mit Hilfe der Systemtheorie als systemische „constraints“ zu beschreiben. Systeme sind, so Schimank, situationsübergreifende, generalisierte Handlungsorientierungen, die die Auswahlmöglichkeiten von Akteuren konditionieren; sie gelten für alle Akteure, die innerhalb eines Systems handeln.

Man kann diesen Integrationsvorschlag von Schimank noch weiter spezifizieren und weiter in die Sprache der Theorie rationalen Handelns übersetzen: Teilsysteme sind generalisierte Handlungsorientierungen von Akteuren, durch die, wenn auch abstrakt, die substantiellen Ziele der Akteure und die Mittel, die zur Erreichung der substantiellen Ziele als legitime Mittel eingesetzt werden können, extern definiert werden. Es handelt sich um gleichsam objektive Ziel- und Mitteldefinitionen, die Akteure bei der Verfolgung ihrer subjektiven Ziele beachten müssen.⁶

Daß es im Wissenschaftssystem z.B. das Ziel ist, möglichst viel in renommierten Zeitschriften zu publizieren; daß es in der Politik hingegen das Ziel ist, Regierungspositionen zu besetzen, daß es in der Medizin um die Produktion von Gesundheit geht – das sind durch die Teilsysteme definierte Ziele. Diese substantiellen, aber

abstrakten Zieldefinitionen werden durch die Teilsysteme einer Gesellschaft vorgegeben. Akteure, die innerhalb von Teilsystemen handeln, müssen diese Ziele, wollen sie erfolgreich innerhalb von Teilsystemen handeln, aufgreifen und mit ihren subjektiven Zielen in Einklang bringen. Die systemtheoretische Beschreibung von Teilsystemen einer Gesellschaft läßt sich interpretieren als Beschreibung von historisch gewachsenen „constraints“, die die „choices“ von allen Akteuren, die innerhalb eines Teilsystems handeln, konditionieren. Wer im Wissenschaftssystem erfolgreich handeln will, muß publizieren und dies in den Zeitschriften der jeweiligen Fachdisziplin; wer politische Programme durchsetzen will, muß zuvörderst Regierungspositionen erreichen, damit er die gewünschten Inhalte umsetzen kann.

Ähnliches gilt für die Mittel zur Erreichung der Ziele. Daß im Wissenschaftssystem die Daten nicht manipuliert werden dürfen, um das Ziel, eine Publikation in einer guten Zeitschrift zu plazieren, zu erreichen; daß in der Politik die Opposition nicht hingerichtet werden darf, um selber die Regierung zu behalten; daß im Sport nicht gedopt werden darf, um Rekorde zu erreichen: All dies sind Definitionen von Mitteln, die zur Erreichung von Zielen nicht eingesetzt werden dürfen, die durch gegebene Systeme vorgegeben und mit Sanktionsdrohungen verbunden sind und als „constraints“ die Handlungsoptionen von Akteuren einschränken.

Das Verbindungstheorem von System- und Akteurstheorie läßt sich dann folgendermaßen formulieren: Akteure wählen innerhalb der durch Systeme aufgespannten „constraints“, durch die abstrakte Ziele substantiell vorgegeben und Mittel zur Erreichung der Ziele definiert sind, diejenigen Handlungen, die ihre spezifischen Ziele mit dem geringsten Aufwand erreichbar machen. Die Syntheseleistung eines solchen Theorems besteht darin, daß die beiden diagnostizierten Defizite der Systemtheorie einerseits und der Theorie rationalen Handelns andererseits kompensiert werden. Das Makrobeschreibungsdefizit der Theorie rationalen Handelns wird insofern kompensiert, als die Beschreibung von Teilsystemen als „constraints“ von Akteuren, die innerhalb eines Systems handeln, interpretiert werden; das Erklärungsdefizit der Systemtheorie wird insofern aufgehoben, als Hypothesen formulierbar werden, die erklären, warum Akteure innerhalb systemischer „constraints“ so handeln, wie sie handeln.

Wenn dies ein plausibles Integrationsangebot von Systemtheorie einerseits und der Theorie rationalen Handelns andererseits darstellt, dann fragt sich, ob man dieses Theorieangebot auch auf den Bereich der politischen Öffentlichkeit beziehen und gewinnbringend nutzen kann. Dies soll im folgenden versucht werden. Ich werde zur Beschreibung von Systemen das Begriffsangebot der Systemtheorie aufgreifen und mit Hilfe der Theorie rationalen Handelns Systeme als „constraints“ von Akteurshandeln interpretieren. Ich beschränke mich auf die Analyse des Verbindungsstücks zwischen System- und Handlungstheorie, auf die Analyse von „constraints“. Die Analyse von Akteurshandeln und Akteurskonstellationen innerhalb dieser „constraints“ bleibt unbehandelt.

⁶ Systemische Ziele sind also nicht freiwillige Präferenzen der Akteure, sondern extern definierte Ziele, die die Handlungspräferenzen der Akteure strukturieren.

II. Massenmediale Öffentlichkeit als Teilsystem moderner Gesellschaften

Die Systemtheorie (insb. jene Luhmanns) beschreibt bekanntlich die moderne Gesellschaft als funktional differenzierte Gesellschaft. Ihre Entstehung ist durch eine Umstellung des Strukturmusters von stratifikatorischer Differenzierung auf funktionale Differenzierung gekennzeichnet. Die Auflösung einer nach Ständen gegliederten vertikalen Differenzierung, die durch eine Kultur, die in Form von Religion die Rechtmäßigkeit einer hierarchisch gegliederten Ordnung legitimierte, gestützt war, wird ersetzt durch eine horizontale, in mehr oder weniger autonome Teilsysteme (Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Kunst etc.) differenzierte Gesellschaft. Diese Teilsysteme der Gesellschaft sind relativ autonom in dem Sinne, daß sich die Handlungen im System in erster Linie an den systemeigenen Kriterien orientieren und nicht an der Rationalität anderer Systeme. Drei miteinander verknüpfte Merkmale sind für die Ausdifferenzierung von Teilsystemen konstitutiv und erlauben es auch, von Öffentlichkeit als einem spezifischen Teilsystem zu sprechen.

1. Teilsysteme übernehmen eine Funktion für die Gesamtgesellschaft, sie sind auf historisch entstandene Bezugsprobleme bezogen und spezialisierte Lösungssysteme für diese Bezugsprobleme (vgl. Luhmann 1977). Die Funktion der Politik ist die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, die der Wirtschaft die Produktion von Gütern zur Befriedigung von Bedürfnissen, die des Erziehungssystems die Sozialisation der Mitglieder einer Gesellschaft, die der Wissenschaft die Herstellung von Erkenntnissen. Insofern erfüllen die Teilsysteme eine spezialisierte Funktion für die Gesellschaft als Gesamtsystem.

2. Über eine Funktionsbestimmung hinaus sind Teilsysteme zum zweiten nach innen durch eine je spezifische Struktur gekennzeichnet. Da soziale Systeme Sinnsysteme sind, ist mit Struktur ein spezifischer Sinnzusammenhang gemeint, der sich gerade von anderen Systemen abgrenzt und als solcher als generalisierte Handlungsorientierung für Einzelhandlungen innerhalb dieses Sinnzusammenhangs dient. Ob z.B. etwas als Kunst fungiert und interpretiert wird, hängt in erster Linie von kunstspezifischen Kriterien ab, nicht von wissenschaftlichen, religiösen, politischen oder wirtschaftlichen; wissenschaftliches Handeln orientiert sich in der Auswahl und Bearbeitung von Gegenstandsbereichen an der wissenschaftsimmanenten Handlungslogik und reproduziert diese, indem sie dies tut; Einkäufe in einem Geschäft kann ich mir nur durch Zahlungen ermöglichen und in aller Regel nicht durch die Androhung von Gewalt, durch Liebesbekundungen oder ein Gebet. Generalisierte Sinnorientierungen eines Systems werden, so die systemtheoretische Vorstellung, in vielen Systemen durch einen binären Code des Systems festgelegt: recht/unrecht im Rechtssystem; wahr/falsch im Wissenschaftssystem; Haben/Nicht-Haben in der Ökonomie. Codes sind durch drei Merkmale gekennzeichnet: All das (symbolische Generalisierung), was innerhalb eines Teilsystems relevant ist (Limitierung), wird auf zwei Interpretationspole hin gedeutet (binäre Schematisierung), wobei einer der Pole als Positivwert bestimmt ist (vgl. Luhmann 1981a: 267f.; 1986: 75-88).⁷

3. Teilsysteme sind drittens keine situativen Ausdifferenzierungen von funktional spezialisierten Sinnzusammenhängen, sondern auf Dauer gestellte Sinnsysteme. Die Kontinuität wird durch Ausdifferenzierung spezifischer Rollen – von Luhmann als Leistungsrollen des Systems bezeichnet – erreicht (vgl. Luhmann und Schorr 1979: 29-34): Mediziner, Pädagogen, Politiker, Produzenten, Juristen, Künstler, Sportler sind Berufsrollenträger innerhalb der jeweiligen Teilsysteme, die die Handlungsrationalität zum Ausdruck bringen und damit strukturell

⁷ Dadurch, daß z.B. das Rechtssystem alle Kommunikationen innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs nach recht/unrecht unterscheidet, macht es sich frei von außerrechtlichen Kriterien (Geld, Macht, Religionszugehörigkeit oder Bildung der Konfliktparteien) und sichert seine Autonomie.

absichern. Die für manche Teilsysteme spezifischen Leistungsrollen sind meist in Organisationen eingelassen. Insofern erhalten die Teilsysteme selbst eine weitere strukturelle Verfestigung.⁸ Die Systeme Gesundheit, Wissenschaft, Politik, Recht, Wirtschaft, Erziehung und auch Öffentlichkeit haben heute alle Organisationen und weit verzweigte Organisationsnetze ausgebildet, die die jeweilige Handlungsrationalität strukturell absichern (vgl. Mayntz 1988).

Zusätzlich zu den Leistungsrollen der Teilsysteme und deren Einbindung in Organisationen lassen sich für fast alle Teilsysteme spezifische Publikumsrollen beschreiben, die die Inklusion der Gesamtbevölkerung in das jeweilige Sozialsystem über Partizipationsregeln definieren.⁹ Als Patient, Zögling, Wähler, Konsument, Kläger und Zuschauer kann man über spezifische Rollen an den Teilsystemen partizipieren (vgl. Stichweh 1988 für eine ausführliche Entwicklung dieses Gedankens).

Die durch diese Merkmale beschreibbare Ausdifferenzierung spezifischer Teilsysteme bedeutet zugleich eine zunehmende Verflechtung zwischen den einzelnen Systemen. Insofern steigert Ausdifferenzierung die Unabhängigkeit der Systeme via Autonomiegewinn und die Abhängigkeit der Systeme voneinander zugleich (vgl. Tyrell 1978: 29ff.). So wie die Ökonomie mit ihrer Spezialisierung auf die Produktion von Gütern auf die im Erziehungssystem „hergestellten“ Qualifikationen der Berufsrollenträger angewiesen ist, das politische System der in der Ökonomie produzierten Einkommen bedarf, um sie steuerlich abschöpfen zu können und damit Ressourcen zur Steuerung zu erhalten, die Ökonomie die vom Rechtssystem hergestellte Rechtssicherheit für ihr ökonomisches Handeln benötigt, so ist jedes Teilsystem auf die Leistungen des anderen Teilsystems angewiesen.¹⁰

Spezialisierung auf eine Funktion, Entwicklung einer spezifischen Sinnstruktur, strukturelle Absicherung des Systems durch spezifische Leistungsrollen und deren Einbindung in Organisationen einerseits und die Ausdifferenzierung von Publikumsrollen andererseits sowie die Verknüpfung der verschiedenen Teilsysteme durch Leistungsbezüge zwischen ihnen, dies sind die Grundmerkmale, mit denen Luhmann moderne Gesellschaften als funktional differenzierte Gesellschaften beschreibt. Kann man in diesem Sinn auch von Öffentlichkeit als von einem Teilsystem der Gesellschaft sprechen?

Ausdifferenzierungsprozesse von Teilsystemen beginnen häufig als situative Ausdifferenzierung von spezifischen Kommunikationen (vgl. Stichweh 1988a). Öffentliche Kommunikationen sind Kommunikationen vor einer Öffentlichkeit, im Grenzfall Kom-

⁸ Organisationen sind systemische Akteure, die die Mitgliedschaft an die Anerkennung des in Organisationen geltenden Regelsystems knüpfen und als Gegenleistung i.d.R. die Zahlung von Einkommen bieten (vgl. Luhmann 1964). Zwischen der Ausdifferenzierung von Teilsystemen und der Entstehung von Organisationen besteht eine Wahlverwandtschaft: Die Spezifizierung der Kommunikation und die Indifferenz gegenüber der Umwelt im Falle der Teilsysteme entspricht auf der Ebene der Organisationen deren Indifferenz gegenüber ihrer inneren Umwelt, ihren Mitgliedern. Marx' Analyse der Entstehung des Kapitalismus und der Zwangsanstalt des kapitalistischen Betriebes beschreibt in klassischer Weise das Zusammenspiel der Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems und spezifischer Organisationen, Webers Analyse der Rationalisierung der politischen Sphäre und der Entstehung einer rationalen Bürokratie beschreibt den ähnlichen Vorgang für das politische System.

⁹ Funktionale Differenzierung meint damit auch, daß die Menschen einer Gesellschaft nicht auf Teilsysteme aufgeteilt werden, sondern grundsätzlich alle an allen Teilsystemen, wenn sie die jeweilige Rationalität zur Grundlage ihrer Sinnorientierung machen, partizipieren können (vgl. Luhmann und Schorr 1979: 29-34).

¹⁰ Das Beziehungsgeflecht zwischen den Teilsystemen als ein komplexes Gefüge von wechselseitigem Ressourcenaustausch ist ein konstitutiver Bestandteil des Strukturprinzips funktionaler Differenzierung. Die Systemtheorie hat für die Beziehungen zwischen den Teilsystemen den Begriff der Leistung reserviert (vgl. Luhmann und Schorr 1979: 34-38).

munikationen der Mitglieder einer Gesellschaft vor allen Mitgliedern einer Gesellschaft. Die Unabgeschlossenheit des Publikums schließt Fremde und Unbekannte mit ein, ja meint Kommunikation im Horizont aller möglicher Gesellschaftsmitglieder (vgl. Gerhards und Neidhardt 1990).

Bedingung der Entstehung der Möglichkeit solcher potentieller Kommunikationssituationen ist die Auflösung einer vertikal differenzierten, ständisch organisierten Gesellschaft, die gerade durch fest definierte Kommunikationsschranken beschreibbar ist, und die Ermöglichung der Teilhabe aller Mitglieder der Gesellschaft an öffentlicher Kommunikation. Der potentiell freie Zugang zur Kommunikation ist eine Voraussetzung der Entstehung von Öffentlichkeit. Insofern ist die Entstehung einer allgemeinen Öffentlichkeit unmittelbar verbunden mit der Entstehung der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft.¹¹

An anderer Stelle haben wir versucht, eine historisch-systematische Typologisierung von drei verschiedenen Ebenen von Öffentlichkeit und von Stufen der Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit zu entwickeln (vgl. Gerhards und Neidhardt 1990). Die Ebenen reichen von einfachen Interaktionen zwischen Anwesenden über öffentliche Veranstaltungen bis hin zu den indirekten Kommunikationen der Massenmedien. In historischer Perspektive hat sich die Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit von der strukturell wenig verfaßten Interaktionsöffentlichkeit über örtlich zentrierte Öffentlichkeiten wie Salons, Kaffeehäuser und Lesegesellschaften und politische Veranstaltungen hin zur medial vermittelten Öffentlichkeit entwickelt. Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Pressefreiheit waren und sind die semantischen Korrelate der drei verschiedenen Öffentlichkeitsebenen, die mit ihrer rechtlichen Kodifizierung wiederum zur Institutionalisierung der Ebenen von Öffentlichkeit beigetragen haben.

In systemtheoretischer Perspektive gewinnt Öffentlichkeit aber erst mit der Bildung von Massenmedien den Charakter eines ausdifferenzierten Teilsystems der Gesellschaft. Erst damit wird öffentliche Kommunikation auf Dauer gestellt; sie bleibt nicht allein situativ verhaftet, sondern erfährt eine strukturelle Absicherung in spezifischen Rollen. Die Ausdifferenzierung von Journalisten und Herausgebern und die Professionalisierung dieser Berufe, die Bildung von Organisationen in Form von Medienbetrieben, in denen die Berufe eingebunden sind, bilden die strukturelle Grundlage des Auf-Dauer-Stellens öffentlicher Kommunikation.

Komplementär zu diesem Prozeß der Ausdifferenzierung von Leistungsrollen und Organisationen des Systems erfolgt die Bildung spezifischer Publikumsrollen. Rudolf Stichweh (1988: 262) unterscheidet drei Merkmale der Entstehung teilsystemischer Publikumsrollen, die sich auf die Publikumsrolle des Öffentlichkeitssystems übertragen lassen: Generalisierung meint, daß der Zugang zum System unabhängig von den Eigenschaften der einzelnen Individuen (z.B. Mitglied eines Standes) möglich ist; Universalisierung bedeutet, daß jeder qua Mitglied der Gesellschaft an Öffentlichkeit teilnehmen kann; Respezifizierung bedeutet, daß die Art der Teilnahme auf spezifische Formen reduziert wird. Mit zunehmender Interaktionsferne der Ebenen von Öffentlichkeit – und dies gilt besonders für die massenmedial vermittelte Öffentlichkeit – reduziert sich die Handlungsmöglichkeit der Publikumsrolle auf eine Exit-Option, die

11 Der Begriff der Öffentlichkeit selbst wird genau zu dieser Zeit in seiner heutigen Bedeutung geprägt (vgl. Hölscher 1979).

aber zugleich eine sehr machtvolle Option darstellt, wenn die Leistungsrollen von dem Zuspruch an Aufmerksamkeit durch das Publikum abhängig sind. Die Zuwendung oder Abwendung von Aufmerksamkeit für die massenmediale Kommunikation sind die beiden Wahlmöglichkeiten. Im System sind keine individuellen Äußerungen des Publikums zu vernehmen – sieht man von Leserbriefen einmal ab –, sondern nur Veränderungen im Aggregat, die von den Leistungsrollen auf ihre Motive hin gedeutet werden können und müssen, wenn die Leistungsrollen von der Zuteilung von Aufmerksamkeit durch das Publikum abhängig sind.

Die Differenzierung von Leistungsrollen und Publikumsrollen ermöglicht zugleich die besondere Leistungsfähigkeit der massenmedialen Öffentlichkeit im Vergleich zu den anderen Öffentlichkeitsebenen. Dies bezieht sich auf die Zeit, Sach- und Sozialdimension: Massenmedien verbreiten Informationen a) dauerhaft b) über eine Vielzahl an Themen c) an ein breites disperses Publikum. Bevor ich versuche, die Funktion von Öffentlichkeit und die Sinnstruktur des Systems zu bestimmen, soll in einem Exkurs der Prozeß der Ausdifferenzierung und strukturellen Absicherung des Systems erläutert werden.

Exkurs: Der Prozeß der Ausdifferenzierung des Mediensystems

Die Entstehung und Entwicklung eines ausdifferenzierten Mediensystems ist von komplexen Bedingungskonstellationen abhängig gewesen. Die in der Literatur diskutierten relevanten Faktoren lassen sich folgendermaßen systematisieren (vgl. zum folgenden Baumert 1928; Lindemann 1969; Koszyk 1966, 1972; Wilke 1984, 1989):

1. Zum einen bildet die Entwicklung der Technik, die die Herstellung der Produkte des Mediensystems erst ermöglichte, eine Voraussetzung der Ausdifferenzierung eines Mediensystems. Die Entstehung der Presse war gebunden an die Entwicklung der Druckerpresse mit beweglichen Lettern durch Johann Gutenberg; die Entwicklung der modernen Presse an die Erfindung der Schnellpresse und des Rotationsdrucks; die gegenwärtige Presse an die Computertechnologie. Die Entstehung des Rundfunks war gebunden an die Entdeckung elektromagnetischer Wellen zum Ende des letzten Jahrhunderts; die Entdeckung des Fernsehens an die Erfindung der Bildröhre.

2. Die Entwicklung einer Infrastruktur zum Transport von Informationen bildet die zweite Voraussetzung der Ausdifferenzierung eines Mediensystems. Die Entwicklung des Boten- und Postdienstes war insofern eine Voraussetzung der Entstehung der Presse, als sie die Verbreitung der Erzeugnisse ermöglichte. Die Entwicklung der Eisenbahn und des Telegraphen beschleunigte die Möglichkeit der Informationsübermittlung und -verbreitung. Für die Entstehung und Entwicklung des Rundfunks ist die Entwicklung einer Infrastruktur zur Verbreitung von elektronischen Schwingungen ohne direkte Verbindungsleitungen eine technische *conditio sine qua non*. Die Entwicklung der Satellitenübertragungstechnik schließlich ermöglicht eine weltweite, simultane Informationsübermittlung.

3. Die Entstehung eines autonomen Mediensystems hängt drittens von der erfolgreichen Zurückdrängung systemexterner Einflußfaktoren ab, der Befreiung der Medien aus kirchlicher und politischer Bevormundung und der Loslösung von Parteibindungen und ideologischen Orientierungen und damit der schrittweisen Gewinnung von Autonomie des Systems.¹² Die Presse war in Deutschland seit ihrem ersten Erscheinen im Gegensatz zum Rundfunk dominant privatwirtschaftlich organisiert und damit strukturell unabhängig von Kirche und Staat. Sie

12 Eine systemtheoretische Beschreibung dieses historischen Prozesses findet sich in Alexander (1990).

war aber seit ihrer Entstehung zugleich zuerst kirchlichen, dann politischen Kontrollen unterworfen. Die Kontrollmöglichkeiten reichten von der Erteilung von Konzessionen zur Herausgabe und Gründung von Zeitungen, über Prüfmaßnahmen (Zensur, Identifizierung des Urhebers) bis hin zu den unterschiedlichen Verbotsmaßnahmen (Beförderungsverbot, Importverbot, Verkaufs- und Erwerbsverbot, Berufsverbot, Verbot von bestimmten Themen und Aussagen; vgl. Wilke 1989: 293). Die Phasen der Autonomie der Presse vor politischer Zensur in der Geschichte Deutschlands sind recht begrenzt: Nach verschiedenen Zwischenphasen wurde mit dem Reichspressegesetz von 1874 die Pressefreiheit einheitlich gewährleistet, wenn auch nicht immer eingehalten. Weitere Autonomie vor staatlicher Kontrolle erreichte die Presse in der Weimarer Republik und dann erst mit der Gründung der Bundesrepublik 1949.

Von einer staatlichen Autonomieeinschränkung der Presse kann man eine Selbstbindung der Presse an politische Parteien und ideologische Orientierungen unterscheiden. Auch hier läßt sich, beobachtet man die letzten hundert Jahre der Pressegeschichte Deutschlands (mit Ausnahme der Zeit zwischen 1933 und 1945), ein Entwicklungstrend erkennen: ein Rückgang an Parteienpresse und an ideologischer Orientierung der Presse. Katrin Voltmer (1993: 12) hat diesen Trend für die Presse der OECD-Länder im Zeitraum von 1940 bis 1980 empirisch belegt.

Im Unterschied zur Presse war bzw. ist der Rundfunk seit Beginn seiner Entstehung in den meisten Ländern unmittelbar abhängig vom politischen System. Diese Abhängigkeit bezieht sich zum einen auf den Finanzierungsmodus. Während die Presse privatwirtschaftlich strukturiert war und ist und sich über Anzeigen und Verkauf ihres Produktes finanziert, war der Rundfunk in der Regel staatlich oder über meist staatlich festgelegten Gebühreneinzug finanziert. Die staatliche Reglementierung bezieht sich zum zweiten auf die rechtlich definierten Aufgabenbestimmungen, wie sie zum Beispiel durch das Bundesverfassungsgericht geregelt wurden und die institutionalisierten Kontrollen durch Parteien und Interessengruppen, wie sie in der Bundesrepublik z.B. über die Rundfunkräte erfolgen. Später als die Presse, aber auch hier als Trend erkennbar, hat auch der Rundfunk eine zunehmende Unabhängigkeit von staatlicher Reglementierung erhalten (für die OECD Länder vgl. Voltmer 1993: 16). In der Bundesrepublik hat sich ausgehend von dem Bundesverfassungsurteil von 1981 ab 1984 ein duales Rundfunksystem entwickelt. Mit der Zulassung privater Sendeanstalten wurde ein Teil des Rundfunksystems von seiner politischen Anbindung entkoppelt. Darüber hinaus wurden mit der Zulassung privater Konkurrenz Marktverhältnisse insgesamt hergestellt, die auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten zunehmend unter Druck setzten, die Interessen des Publikums stärker zu berücksichtigen, um Marktanteile zu sichern.

4. Der Ausdifferenzierungsprozeß der Massenmedien hängt schließlich von der wechselseitigen Dynamik zwischen Leistungs- und Publikumsrollen des Öffentlichkeitssystems, von Angebot und Nachfrage ab. Das Sammeln und Publizieren von Informationen wurde Wirklichkeit, weil es Gewinne für diejenigen einbrachte, die das Geschäft betrieben. Es konnte Gewinne einbringen, weil es eine kaufkräftige Nachfrage nach Informationen gab, zuerst die Handelsunternehmen, die auf Marktinformationen angewiesen waren, dann ein politisch interessiertes und gebildetes Bürgertum und zunehmend immer weitere Bevölkerungskreise (vgl. Kiesel und Münch 1977: 154ff.). Voraussetzung für eine zunehmende Inklusion des Publikums in das Öffentlichkeitssystem und für eine Erhöhung der Nachfrage war die zunehmende Alphabetisierung der Bevölkerung durch Einführung der allgemeinen Schulpflicht. Die Ausdehnung des inkludierten Publikums erfolgte schrittweise entlang der beiden Linien Stadt/Land und Oberschicht/Unterschicht.

Heute ist der Inklusionsprozeß der Bevölkerung in das Öffentlichkeitssystem in den westlichen Demokratien nahezu abgeschlossen: Fast alle Haushalte der Bundesrepublik verfügen über ein Radio- und Fernsehgerät, mehr als 70 Prozent der Haushalte verfügen über eine Tageszeitung; fast alle Bürger der Bundesrepublik machen tagtäglich Gebrauch von ihrer Medienausstattung und partizipieren auf diese Weise an der medialen Öffentlichkeit (für empirische Belege vgl. Gerhards 1991).

Auf der Seite der Anbieter, der Leistungsrollen des Öffentlichkeitssystems also, lassen sich Differenzierungs-, Organisationsbildungs- und Professionalisierungsprozesse beobachten. Verleger und Journalist differenzierten sich als getrennte Berufe des Pressewesens; der Journalistenberuf selbst entwickelte sich von einer sporadischen, dann nebenberuflichen zur haupt-

beruflichen Tätigkeit. Ausbildungsgänge wurden geschaffen, Berufsverbände gegründet.¹³ Die einzelnen Zeitungen und Rundfunkanstalten entwickelten sich zu formalen Organisationen mit festen Mitgliedschaftsdefinitionen, interner Hierarchie und Aufgabenteilungen.

Die beschriebenen Bedingungsfaktoren der Entwicklung des Mediensystems führen in ihrem Zusammenspiel zu folgenden Entwicklungstrends: Die technische Entwicklung der Herstellung der Medienprodukte und die Entwicklung der Infrastruktur der Informationsübermittlung ermöglichen in der Zeitdimension eine immer schnellere bis hin zur simultan zum faktischen Geschehen ablaufende Informationsübermittlung; sie ermöglichen in der Raumdimension eine fast alle Orte der Erde einbeziehende Informationsübermittlung und damit die Konstituierung der häufig zitierten medialen „Weltgesellschaft“ (vgl. Luhmann 1981: 313). In Realität transformiert werden diese Möglichkeiten durch einen Prozeß der zunehmenden Inklusionserweiterung des Publikums auf der einen Seite und die Ausdifferenzierung und Professionalisierung von Medienberufen und die Bürokratisierung via Organisationsbildung von Medienbetrieben auf der anderen Seite. Diese Entwicklung sichert die dauerhafte Informationsübermittlung über das Geschehen in der Gesellschaft durch professionelle Informationsanbieter an nahezu alle Mitglieder der Gesellschaft.

Die Selektivität der Informationsübermittlung wird dabei zunehmend weniger durch medienexterne Kriterien bestimmt. Unmittelbare staatliche Kontrolle und ideologische Selbstbindung der Medien lassen nach, das System gewinnt Autonomie gegenüber der Beeinflussung durch Umweltsysteme, vor allem gegenüber dem politischen System. Die systeminternen Relationen entwickeln sich in Richtung eines kompetitiven Mediensystems. Damit ist gemeint, daß es mehrere Anbieter an massenmedialer Kommunikation und einen Markt zwischen ihnen gibt; zudem, daß die Existenz und der Erfolg der Medien davon abhängt, daß sie für ihre Kommunikationen ihr Publikum finden und zwar in der Weise, daß der Erfolg proportional zu der Anzahl an Rezipienten ansteigt. Für die Bundesrepublik gelten diese Bedingungen für das Pressewesen und seit der Institutionalisierung des dualen Rundfunksystems, wenn auch begrenzt, ebenfalls für den Bereich des Hörfunks und des Fernsehens.

Öffentlichkeit wird mit der Ausdifferenzierung und Institutionalisierung der Massenmedien als Teilsystem der Gesellschaft institutionalisiert und auf Dauer gestellt. In der folgenden Funktionsbestimmung und der Bestimmung der Systemstruktur gehe ich von dem Endpunkt des beschriebenen historischen Prozesses der Ausdifferenzierung aus.

Folgt man den Luhmannschen Kriterien der Beschreibung funktional differenzierter Teilsysteme, dann ist die strukturelle Absicherung eines Teilsystems eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung seiner Existenz. Die Bestimmung einer Primärfunktion kommt als zweites Bestimmungselement hinzu. Kann man eine spezifische, allein dem Öffentlichkeitssystem zukommende Funktion plausibel bestimmen?

Die zentrale Funktion von Öffentlichkeit besteht in der Ermöglichung der Beobachtung der Gesamtgesellschaft durch die Gesellschaft, in der Ermöglichung von Selbstbeobachtung (vgl. zur Entwicklung des Gedankens Marcinkowski 1993: 113ff.).¹⁴ Massenmedien stellen das Beobachtungssystem der Gesellschaft insgesamt dar, indem sie ein nach ihrer Rationalität selektiertes Bild der Gesellschaft zeichnen und dieses der Gesellschaft zur Selbstbeobachtung zurückfunken. In der medialen Kommunikation spiegelt sich die Gesellschaft selbst. Die Medien berichten und informieren über

¹³ Einer vollständigen Professionalisierung des Berufs des Journalisten sind aber verfassungsrechtliche Grenzen gezogen. Die Berufsbezeichnung Journalist ist nicht geschützt, der freie Zugang zum Beruf ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ein Bestandteil der Pressefreiheit.

¹⁴ Luhmann selbst benutzt (zwar nicht zur Beschreibung der Massenmedien, aber zur Beschreibung der öffentlichen Meinung) die Metapher des Spiegels (vgl. Luhmann 1990: 181).

Politik, Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft, Gesundheit und sich selbst und stellen diese Beobachtungen der Gesellschaft zur Verfügung.¹⁵ Die Teilsysteme können sich selbst und die anderen Teilsysteme über Öffentlichkeit respektive die Massenmedien beobachten. Über öffentliche Kommunikation gelingt eine „Partizipation der Teile am Ganzen“ (vgl. Marcinkowski 1993: 126). Indem die Massenmedien die Gesellschaft beobachten und diese Beobachtung medial kommunizieren, leisten sie eine gesellschaftliche Inklusion der Bürger in die Gesellschaft insgesamt, die über die teilsystemspezifische Inklusion der anderen Teilsysteme – als Wähler, als Konsument, als Schüler etc. – hinausreicht. Sie sichern die Teilhabe der Bürger an der Gesellschaft insgesamt durch Beobachtung der medial dargestellten Gesellschaft. „Ihre (die der Massenmedien: J.G.) gesellschaftliche Primärfunktion liegt in der Beteiligung aller an einer gemeinsamen Realität oder, genauer gesagt, in der Erzeugung einer solchen Unterstellung, die dann als operative Fiktion sich aufzwingt und zur Realität wird“ (Luhmann 1981: 320).¹⁶

An die publizierten Beobachtungen von Gesellschaft kann die Gesellschaft bzw. können die verschiedenen Teilsysteme der Gesellschaft über ihre jeweiligen Leistungs- und Publikumsrollen und nach ihrer jeweiligen Rationalität Handlungen anschließen: Sie können neue oder andere politische Entscheidungen fällen bzw. andere Parteien wählen, wirtschaftliche Transaktionen unterlassen bzw. andere Produkte kaufen, Ausstellungen umdisponieren oder ihren Besuch verschieben, die Genforschung intensivieren bzw. dagegen öffentlich protestieren. Ich werde das Verhältnis der anderen Teilsysteme zur Öffentlichkeit am Beispiel des politischen Systems im vierten Abschnitt ausführlicher diskutieren.

Die Primärfunktion der Massenmedien, die Selbstbeobachtung der Gesellschaft zu ermöglichen, macht auch den besonderen Zuschnitt der Publikumsrolle des Systems plausibel. Weil sich die Massenmedien auf die Beobachtung der Gesellschaft insgesamt beziehen, also sowohl Politik, Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft etc. beobachten und die Beobachtungen kommunizieren, und weil sie diese Beobachtung der Gesellschaft für alle Bürger der Gesellschaft und nicht allein für ein Spezialpublikum ermöglichen, ist der Zuschnitt der Publikumsrolle im Gegensatz zu den Inklusionsrollen der anderen Systeme so allgemein und diffus definiert, daß die Verwendung des Rollenbegriffs in diesem Zusammenhang selbst an seine Grenzen stößt.¹⁷

15 Die Funktionsbestimmung von Öffentlichkeit wird empirisch gestützt durch die Angaben zum beruflichen Selbstverständnis der Leistungsrollen des Systems, der Journalisten: Die Vermittlungsfunktion von Informationen über das Geschehen in der Welt an die Bürger ist die primäre Aufgabe der Journalisten nach ihrem eigenen Selbstverständnis (vgl. Schönbach, Stürzebecher und Schneider 1994, in diesem Band, Tabelle 1).

16 Jean Baudrillard hat ähnliches im Sinn, wenn er von der Simulation der Gesellschaft durch die Medien spricht, allerdings mit kritischem Unterton und mit der Unterscheidung einer repräsentierenden und einer simulierenden Verdoppelung der Gesellschaft (vgl. Baudrillard 1978: 40).

17 An die Primärfunktion von Öffentlichkeit mögen sich unter bestimmten Bedingungen Sekundärfunktionen anschließen (vgl. Neidhardt 1994). So kann man vermuten, daß Öffentlichkeit auch eine Kontrollfunktion gegenüber Verselbständigungen der anderen Teilsysteme einnimmt. Die Rückbindung der einzelnen Sachrationalitäten an den Alltagsverstand der Bürger und nicht allein an den Fachverstand von Spezialisten mag die Verselbständigung von Systemen bremsen. Umgekehrt wissen wir aber auch, daß häufig Nichtigkeiten in der öffentlichen Diskussion dramatisiert werden mit dysfunktionalen Effekten für die Teilsysteme. Die Erfüllung einer Kontrollfunktion hängt also von Zusatzkriterien ab. Ähnliches gilt für eine mögliche zweite Sekundärfunktion, die Integrationsfunktion von Öffent-

Über eine Funktionsbestimmung hinaus sind Teilsysteme *nach innen* durch einen spezifischen *Sinnzusammenhang* gekennzeichnet, der sie von anderen Systemen abgrenzt und innerhalb des Systems als Leitorientierung für Einzelhandlungen dient. Binäre Codes sind, so die These Luhmanns, in den meisten Teilsystemen die Mechanismen der Steuerung von Selektionen. Läßt sich auch für Öffentlichkeit sinnvoll von einem binären Code sprechen und wie könnte dieser beschaffen sein?

Aufmerksamkeit/Nicht-Aufmerksamkeit scheint mir der zentrale Code des Mediensystems zu sein. Der Positivwert des Codes besteht in der Aufmerksamkeitsproduktion und Aufmerksamkeitszentrierung, es geht um die Vermeidung von Nicht-Aufmerksamkeit. Alle Informationen aus der Umwelt des Mediensystems – aus Politik, Wirtschaft, Kunst, Sport etc. – werden nach diesem Kriterium selektiert. Informationen, die die Vermutung für sich haben, daß sie die Aufmerksamkeit des Publikums gewinnen können, werden öffentlich kommuniziert, andere werden nicht selektiert.

Binäre Codes sind zu allgemein und generalisiert in ihrer Bestimmung, so daß sie der Spezifikation bedürfen, um konkrete Selektionen steuern zu können. Eine solche Spezifikation erfolgt durch das, was in der systemtheoretischen Sprache als Programme bezeichnet wird. Die Herstellung von Aufmerksamkeit und die Vermeidung von Nicht-Aufmerksamkeit muß gleichsam operationalisiert werden. Die Spezifikation des Codes des Öffentlichkeitssystems erfolgt über die Kriterien, die in der Massenkommunikationsforschung mit dem Terminus der Nachrichtenwerte beschrieben wurde. Verbindet man Luhmanns eigene Ausführungen zur Massenkommunikation mit den empirischen Erkenntnissen der Nachrichtenwertforschung (vgl. Galtung und Holmboe Ruge 1965; Schulz 1976; Wilke 1984; Staab 1990), kann man die Kriterien, nach denen der Code des Mediensystems spezifiziert wird und die Produktion von Aufmerksamkeit erfolgt, systematisieren.¹⁸

a) In der Zeitdimension ist es vor allem und in erster Linie der Neuigkeitswert von Informationen, der als Selektionskriterium dient (Luhmann 1990: 177). Die Information, die gesendet und über die berichtet wird, muß neu sein, und darf nicht schon einmal berichtet worden sein, damit sie berichtet wird. Das Zeitintervall, das Neuigkeit als Neuigkeit publizierbar macht, ist im Prozeß der Ausdifferenzierung der Massenmedien immer kleiner geworden. Jürgen Wilke (1984: 122) hat in seiner historischen Studie gezeigt, daß im Jahr 1622 mehr als dreiviertel der Nachrichten älter als zwei Wochen waren, im Jahr 1906 mehr als 90 Prozent der Nachrichten vom Vortag waren,

lichkeit. Leon Mayhew (1990) versucht im Anschluß an Parsons die Funktion von Öffentlichkeit als die der Integration durch Solidaritätsstiftung zu bestimmen. Allein über öffentliche Kommunikationen kann die Gesellschaft von sich selbst erfahren. Geht man davon aus, daß das Wissen von sich selbst eine Voraussetzung der Integration von Systemen ist, dann bildet Öffentlichkeit die Voraussetzung einer Integration der Gesellschaft. Umgekehrt gilt aber – und dies ist Thema der nachfolgenden Überlegungen –, daß Konflikte, Negativismus, Neuigkeitswert zentrale Selektionskriterien des Öffentlichkeitssystems sind, die nicht gerade solidaritätsstiftend und integrativ wirken. Insofern scheint auch die integrative Wirkung von Öffentlichkeit von Zusatzfaktoren abzuhängen.

18 Die Orientierung am Code des Systems und an dessen Operationalisierung in Form von Nachrichtenwerten findet sich empirisch darüber hinaus in den Handlungsanweisungen für die Leistungsrollen des Systems, in den journalistischen Handbüchern und deren Vorläufern. Wilke (1984) zitiert in seiner historischen Arbeit über die Kontinuität von Nachrichtenfaktoren als Selektionskriterien für die Informationsauswahl eine Reihe von Handbüchern des Journalismus, die die Kontinuität der Bezugnahme auf Nachrichtenfaktoren als Selektionskriterium belegen.

der Aktualitätsbezug sich also enorm erhöht hat. Neuigkeit als Selektionskriterium schließt nicht aus, daß die Neuigkeit eingebettet ist in einen Themenbereich, über den dauerhaft berichtet wird. „Es kann Themenbereiche (Sport, Börsennachrichten) geben, in denen routinemäßig Neues anfällt und die infolgedessen einen festen Platz in der Berichterstattung gewinnen“ (Luhmann 1990: 177). Gerade erst vor dem Hintergrund dieser Bereiche konstituiert sich das Neue als Neues, wird die Gestalt des Neuen im Horizont des Festen wahrnehmbar.

b) In der Sozialdimension sind es vor allem Konflikte zwischen Akteuren und der Status des Absenders, die die Auswahl von Informationen anleiten (vgl. Luhmann 1971: 17; 1990: 179). Zu Konflikten gehören verbale Konflikte, die die Struktur von Pro- und Contra-Aussagen haben, Handlungskonflikte in Form von Kriegen und Protesten und abweichendes Verhalten als Konflikte zwischen Norm und Normabweichung (z.B. Kriminalität). Konflikte produzieren Spannung und dienen deswegen der Generierung von Aufmerksamkeit.

Der Status von Akteuren als Auswahlkriterium bezieht sich sowohl auf Nationen (Bevorzugung von potenten Nationen), als auch auf kollektive Akteure (Bevorzugung der Exekutive und der großen Organisationen) und individuelle Akteure (Prominenz; vgl. dazu Birgit Peters 1994, in diesem Band). Der hohe Status des Absenders einer Information hat die Vermutung der Wichtigkeit der Information auf seiner Seite und die Wahrscheinlichkeit der Aufmerksamkeitsgewinnung.

c) In der Sachdimension sind es zum einen Veränderungen in Quantitäten, die besondere Aufmerksamkeit auf sich ziehen (vgl. Luhmann 1990: 178). Die Zunahme und Abnahme von Wählerstimmen, Aktienkursen, des Hochwasserpegels und von Scheidungsraten sichern die Aufmerksamkeit und sind Selektionskriterien für öffentliche Kommunikation. Zum anderen sind es Themen, die eine Identifikation des Publikums mit den Themen erlauben, die bevorzugt selektiert werden. Dazu gehören Themen mit lokalem Bezug und mit „Human Interest“ Charakter.

Nachrichtenwerte rekurren auf anthropologische Mechanismen der Diskrepanz-erzeugung; sie sind wegen dieses Allgemeinheitsgrades geeignet, die allgemeine Funktion der Medien, die Gesellschaft als Gesellschaft für die Bürger insgesamt, und nicht für spezifische Experten, beobachtbar zu machen, als sinnstrukturierende Mechanismen geeignet. Sie operationalisieren den Code des Öffentlichkeitssystems, indem sie Aufmerksamkeit erzeugen helfen.

Eine Reformulierung der entwickelten systemtheoretischen Beschreibung der massenmedialen Öffentlichkeit als Teilsystem der Gesellschaft innerhalb der Theorie rationalen Handelns geht davon aus, daß durch das System die „constraints“ von Akteuren, die innerhalb des Systems agieren, definiert werden. Diese „constraints“ lassen sich wiederum als extern definierte substantielle Ziele und Mittel interpretieren, die Akteure bei der Verfolgung ihrer subjektiven Ziele beachten müssen, wollen sie erfolgreich handeln. Indem sie dies tun, reproduzieren sie zugleich die Sinnstruktur des Systems. Die Akteure des Systems der Massenmedien sind die Produzenten (Leistungsrollen) in Form der in Medienorganisationen eingebundenen Journalisten auf der einen Seite und das Publikum der Leser, Zuhörer und Zuschauer auf der anderen Seite. Unter den Bedingungen eines ausdifferenzierten Mediensystems gilt, daß Akteure des Mediensystems in erster Linie darum bemüht sind, Aufmerksamkeit für ihre Informationen, die sie an ein Publikum vermitteln, zu gewinnen bzw. Nicht-Aufmerksam-

keit in Form des Abschaltens oder Umschaltens des Rundfunkgeräts oder des Nicht-Lesens der Zeitung zu vermeiden. Handlungen der Leistungsrollen innerhalb des Mediensystems gelten dann als rational, wenn sie mit dem Aufwand der geringsten Mittel versuchen, den Wertertrag des Ziels, die Aufmerksamkeit zu erhöhen, zu steigern.

Da die Rezeptionsmotivation des Publikums nicht per se gegeben ist, muß die Aufmerksamkeit für die von einem Medium verbreiteten Informationen vor allem unter Konkurrenzbedingungen erst erzeugt werden. Dies geschieht durch Anreize, die Auffälligkeiten sichern und beim Publikum Aufmerksamkeit auslösen. Die beschriebenen Nachrichtenwerte sind solche Elemente von Informationen, die die Aufmerksamkeit des Publikums sichern. Die Orientierung an Nachrichtenwerten bei der Auswahl von Informationen ist letztlich eine Orientierung am Publikum und dessen Nutzenorientierung.¹⁹ Lutz Erbring (1989: 304) macht dies deutlich, indem er Meldungen ohne Nachrichtenwerte formuliert: „Meldungen wie ‘Kohl seit sechs Jahren Kanzler’, ‘Diskontsatz unverändert’, ‘Gestern wieder kein Störfall in Biblis’, ‘PanAm-Flug aus Berlin sicher gelandet’, ‘Erbring feiert 50. Geburtstag’ verleiten wohl kaum jemanden zum Weiterlesen oder Hinhören“. Nachrichtenwerte sichern die Aufmerksamkeit des Publikums und operationalisieren damit den Code des Systems oder in handlungstheoretischer Sprache: sie sind Mittel zur Erreichung des übergeordneten Ziels der Aufmerksamkeitszentrierung und des Erhalts von Einschaltquoten und Aufgahenhöhen.

Aufmerksamkeitszentrierung als oberstes Ziel des Handelns von Akteuren kann aber nicht mit allen Mitteln durchgesetzt werden. Die zulässigen Mittel sind durch das System, wenn auch vage, festgelegt. Zum einen sind die Definitionen illegitimer Mittel strafrechtlich kodifiziert (Schutz der Privatsphäre, Jugendschutz etc.). Zum anderen gibt es Formen der Selbstkontrolle, die allerdings, wie beispielsweise der Deutsche Presserat, nicht sehr wirkungsvoll sind (vgl. Eisermann 1993).

Es gibt naheliegende, empirisch fundierte Einwände gegen die hier formulierte These, daß Aufmerksamkeitszentrierung und Nachrichtenwertorientierung die zentralen Sinnorientierungen des Öffentlichkeitssystems sind.

1. Viele Studien der Massenkommunikationsforschung zeigen (z.B. Kepplinger et al. 1989), daß die ideologische Ausrichtung der Medien, ihre redaktionelle Linie, ein Selektionskriterium für Informationen darstellt. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung z.B. begünstigt konservative Informationen, die tageszeitung linke Informationen. In der Frankfurter Rundschau ist die politische links-liberale Orientierung sogar Bestandteil des Arbeitsvertrags der Redakteure (vgl. Meyn 1990: 55). Widerspricht dieser Befund der Beschreibung der Systemstruktur von Öffentlichkeit?

Die unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen der Medien lassen sich als unterschiedliche Weisen der Aufmerksamkeitsgewinnung interpretieren. Die verschiedenen Zeitungen haben sich mit ihrer ideologischen Orientierung auf ein Marktsegment

¹⁹ Nachrichtenwerte kommen den beiden Grundbedürfnissen, die den Nutzen der Teilnahme an Öffentlichkeit erklären können, entgegen. In dem sogenannten „Use and gratification“-Ansatz der Erklärung des Verhaltens von Rezipienten der Massenmedien werden meist zwei fundamentale Bedürfnisse unterschieden: Ein Informationsbedürfnis und ein Unterhaltungsbedürfnis (vgl. Wenner 1985; Schenk 1987: 398).

von Publikum spezialisiert, das diesem gerade wegen der ideologischen Orientierung des Mediums Aufmerksamkeit schenkt (vgl. empirisch dazu Gerhards 1993: 194ff.). Insofern orientieren sich die Medien am generalisierten Code des Systems, Aufmerksamkeit bei einem Publikum zu gewinnen, wenn auch die jeweiligen Spezifikationen dieses Codes für die verschiedenen Segmente unterschiedlich ausfallen. Ein Störfall in einem Atomkraftwerk löst bei der Leserschaft der taz höhere Aufmerksamkeit aus als bei der Leserschaft der FAZ, und genau dies wird mit dazu beitragen, daß die Information unterschiedlich in den beiden Medien repräsentiert sein wird.

2. Die Medien unterscheiden sich in dem Grad, indem sie auf Nachrichtenwerte als Selektionskriterien zurückgreifen. Qualitätszeitungen tun dies in weit geringerem Maße als Boulevardzeitungen. Widerspricht dieser Befund der Systembeschreibung von Öffentlichkeit? Das Publikum des Öffentlichkeitssystems unterscheidet sich nicht nur in einer horizontalen Dimension im Hinblick auf die ideologischen Vorlieben, sondern auch in einer vertikalen Dimension im Hinblick auf Schichtzugehörigkeit, vor allem im Hinblick auf den Grad der Bildung der Rezipienten. Bevölkerungsgruppen aus den unteren Schichten präferieren in stärkerem Maße Boulevardzeitungen, die aus den höheren Schichten in stärkerem Maße Qualitätszeitungen. Die unterschiedlichen Grade der Verwendung von Nachrichtenwerten in den beiden Presstypen als Selektionskriterium für Informationen sind unterschiedliche Weisen der Erzeugung von Aufmerksamkeit bei unterschiedlichen Publika. Sie folgen aber beide dem generalisierten Ziel der Erhöhung von Aufmerksamkeit.

3. Ich habe die systemtheoretische Beschreibung von Öffentlichkeit interpretiert als „constraints“ des Handelns von Akteuren innerhalb der Systeme. Dies bedeutet aber, daß die jeweilige spezifische Ausgestaltung der Restriktionen sich nach den subjektiven Präferenzen der Akteure ergibt, die hier aber nicht im Zentrum der Analyse stehen. Im empirischen Resultat wird dies zu einer je nach Akteur unterschiedlichen Einfärbung der generalisierten Sinnrationalität des Systems führen. Die subjektiven Präferenzen eines Verlegers können zum Beispiel, wie dies bei Axel Springer der Fall war, bedeuten, keine antisemitische Berichterstattung zuzulassen, auch wenn dies vielleicht ein Verzicht von Aufmerksamkeitszuwachs bedeuten könnte. Die Verfolgung von mit dem Code des Systems konfligierenden Zielen ist aber nur begrenzt möglich. Sie führt, zu weit getrieben, zur Strafe der Nichtbeachtung und damit zur nicht-öffentlichen Kommunikation.²⁰

20 Die Beschreibung der Massenmedien als ausdifferenziertes System hat idealtypischen Charakter. Idealtypisch meint, daß die empirische Mannigfaltigkeit von der Beschreibung abweicht, der strukturelle Kern der Realtypen aber mit der idealtypischen Beschreibung richtig gefaßt ist. Die idealtypische Beschreibung der generalisierten Handlungsorientierung des massenmedialen Systems meint nicht, daß das Handeln der Akteure allein durch diese Zielvorstellung erklärt werden kann, sondern daß damit der wichtigste Faktor in der Erklärung der Varianz der Variable „Handeln von Akteuren im medialen System“ erfaßt ist. Damit ist zugleich auch gemeint, daß es andere Größen gibt, die das Handeln von Akteuren innerhalb von Systemen prägen.

In der empirischen Sozialforschung, die sich um die ursächliche Erklärung sozialer Sachverhalte bemüht, gilt es als ein legitimes und mitteilenswertes Ergebnis, wenn 10 Prozent der Varianz einer unabhängigen Variablen durch eine abhängige Variable erklärt werden. Daß dabei 90 Prozent der Varianz nicht erklärt werden kann, bleibt oft unbeachtet. Vergleicht man die Ansprüche, die an theoretische Aussagen über die soziale Wirklichkeit

Daß durch den Code des Mediensystems ein spezifisches Bild der Realität gezeichnet wird, bestimmte Sachverhalte überbelichtet, andere unterbelichtet werden, gehört zum gesicherten Bestand der Massenkommunikationsforschung²¹ und zum Dauerklagelied kultureller Eliten, die von Verzerrung und Manipulation reden.²² Geht man von der Wirkungsmächtigkeit von Strukturen einerseits und der Rationalität des Handelns von Akteuren andererseits aus, dann wird sich an der Selektionsweise des Mediensystems nicht viel ändern. Unter normativen Gesichtspunkten ist es sogar fraglich, ob sich in demokratischen Gesellschaften öffentliche Kommunikation anders als durch Bezugnahme auf das Publikum legitimieren läßt.

III. Politik als Teilsystem der Gesellschaft

Bei der Beschreibung des politischen Systems als ein funktionales Teilsystem der Gesellschaft kann man in stärkerem Maße auf systemtheoretische Vorarbeiten zurückgreifen (vgl. Luhmann 1970, 1981b, 1986; und die Weiterentwicklung bei Fuchs 1993). Was zeichnet das politische System nach den Kriterien der Systemtheorie als ein funktionales Teilsystem moderner demokratischer Gesellschaften aus?

1. Auch für das politische System läßt sich eine Funktion angeben, auf die allein das politische System spezialisiert ist. In Übereinstimmung mit vielen Definitionen des politischen Systems besteht diese in a) der Formulierung und Aggregation, b) der Herstellung und c) der Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen.²³ Interessengruppen und Parteien sind die Akteure, die kollektive Ziele formulieren bzw. aggregieren, Regierung und Parlament sind die Akteure, die in demokratischen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidungen herstellen, die politische Administration der Akteur, der die beschlossenen Entscheidungen durchsetzen soll. Die Monopolisierung der Gewalt ist eine strukturelle Voraussetzung zur Funktionserfüllung des Systems, weil nur so Entscheidungen durchgesetzt werden können.

gestellt werden, mit dem, was in der empirischen Sozialforschung bereits als Erklärung von Wirklichkeit gilt, so sind hier die Ansprüche weitaus rigider und, wie ich meine, zu rigide. Theorien im engeren Sinne von Hypothesen formulieren Aussagen über die Ursachen von sozialem Handeln. Sie versuchen nicht, soziales Handeln in toto, sondern Varianzen sozialen Handelns theoretisch zu erklären. Gelingt ihnen dies auf plausible Weise, dann kann man mit Theorien bereits zufrieden sein. Orientiert man sich bei der Festlegung dessen, was eine gute Theorie ist, an den Kriterien der empirischen Sozialforschung, so kann dies bedeuten, daß die Erklärung von 10 Prozent des Akteurshandelns bereits ausreichend ist, um von einer guten Theorie zu sprechen.

21 Für die Darstellung von Politik in den Medien vgl. Max Kaase (1986: 365) und die dort angegebene Literatur; Barbara Pfetsch (1991) vergleicht öffentlich-rechtliche Anstalten mit privaten Anbietern.

22 Die einschlägige Literatur reicht von dem Kapitel „Kulturindustrie“ in der Dialektik der Aufklärung von Max Horkheimer und Theodor W. Adorno (1971) bis zu dem Buch von Douglas Kellner (1990).

23 In der Literatur (z.B. Luhmann 1986: 171) findet man häufig nur den Oberbegriff „Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen“. Ich habe hier absichtlich verschiedene Stufen der Herstellung von Entscheidungen unterschieden, um die verschiedenen Leistungsrollen des Systems auf diese Subfunktionen beziehen zu können.

2. Über eine Funktionsbestimmung hinaus sind Teilsysteme zweitens intern durch einen spezifischen Sinnzusammenhang gekennzeichnet, der als Leitorientierung für Einzelhandlungen innerhalb dieses Sinnzusammenhangs dient. Die Formulierung, Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen läßt sich nur erreichen, wenn Akteure Positionen erreichen und besetzen, die ihnen die Chance der Machtausübung geben. Luhmann schlägt deswegen vor, Regierung/Opposition als den binären Code des politischen Systems funktional differenzierter Gesellschaften zu bezeichnen (vgl. Luhmann 1986: 170). Akteure, die innerhalb des Systems handeln, versuchen, Regierungspositionen zu erringen und Oppositionspositionen zu vermeiden. Nur die Regierung kann kollektiv verbindliche Entscheidungen herstellen und durchsetzen, nur mit der Besetzung von Regierungspositionen lassen sich kollektiv verbindliche Entscheidungen herstellen. Alle Handlungen innerhalb des politischen Systems werden durch diesen Zentralcode strukturiert.

Wie wird der Code des politischen Systems operationalisiert, durch welche Programme wird er spezifiziert? Es sind die thematischen Angebote der politischen Akteure, die Regierungspositionen erreichen wollen oder zumindest sie beeinflussen wollen, die den Code spezifizieren. Diese reichen von Äußerungen und Forderungen zu aktuellen Themen, über Beschlüsse und Lösungsvorschläge bis hin zu Grundsatzpapieren, Parteiprogrammen und Wahlprogrammen.²⁴ In diesen unterschiedlichen Verlautbarungen machen Akteure Aussagen darüber, was sie denn als kollektiv verbindlich entscheiden wollen, was politisch erstrebenswert ist und was verhindert werden soll.

3. Ein Funktionssystem bedarf einer strukturellen Absicherung auf der Ebene der Ausdifferenzierung spezifischer Rollen und Organisationen – das dritte Kriterium zur Bestimmung von Teilsystemen. Ähnlich wie im Mediensystem und anderen Teilsystemen differenziert sich auch das politische System in Leistungs- und Publikumsrollen. Die Publikumsrolle des politischen Systems weist in demokratischen Gesellschaften insofern die Merkmale der Generalisierung und Universalisierung auf, als alle Staatsbürger qua Staatsbürgerschaft die Möglichkeit der Teilhabe besitzen, ganz unabhängig von ihren Merkmalen als Personen. Eine Respezifizierung erfährt diese Rolle durch die verschiedenen Formen der zum Teil rechtlich kodifizierten Teilhabe wie das Engagement und die Mitgliedschaft in Interessengruppen und Parteien und die Möglichkeit zu wählen. Die wichtigste, weil machtvollste Publikumsrolle in kompetitiven Demokratien besteht in der Wählerrolle. Die Macht dieser Rolle ergibt sich aus der Tatsache, daß Regierungspositionen befristet besetzt werden. In regelmäßigen zeitlichen Abständen entscheiden die Wähler mit ihrer Stimme über die Akteure, die die Regierung stellen und damit befugt sind, kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen.

Leistungsrollen sind berufsförmig strukturiert, in Organisationen eingebunden und bilden die kollektiven Akteure des Systems. Entlang der Funktionsbestimmung des politischen Systems – a) der Formulierung und Aggregation, b) der Herstellung und c) der Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen – lassen sich drei Klassen

24 Vgl. Fuchs (1993: 34f), der den verschiedenen Akteuren des politischen Systems verschiedene Handlungsprodukte zuordnet.

von Leistungsrollen und kollektiven Akteuren unterscheiden. Interessengruppen und Parteien sind die Akteure, die kollektive Ziele artikulieren und aggregieren, Regierung und Parlament sind die Akteure, die in demokratischen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidungen herstellen, die politische Administration der Akteur, der die beschlossenen Entscheidungen durchsetzen soll.²⁵

Alle kollektiven Akteure des politischen Systems sind auf die Zustimmung des Publikums des Systems angewiesen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Interessengruppen konkurrieren zwar nicht um Regierungspositionen und sind insofern nicht von den Wahlen abhängig; ihr Einfluß auf Parteien, Parlament und Regierung wächst aber in dem Maße, wie sie plausibel machen können, daß sie über eine große Anhängerschaft von Bürgern verfügen, die sie u.a. auch für gerichtete Wahlentscheidungen mobilisieren können. Parteien, die um Regierungspositionen konkurrieren, sind unmittelbar vom Publikum und dessen Wahlentscheidungen abhängig; gleiches gilt für Parlament und Regierung. Die Entscheidungen darüber, ob es diesen Akteuren gelingt, die Regierungspositionen zu besetzen bzw. sie zu erhalten, hängt von der Menge an Stimmen ab, die sie durch das Publikum der Wähler erhalten. Die Maximierung bzw. Optimierung von Wählerstimmen ist damit das ableitbare Ziel ihrer Handlungen. Die Administration ist im Vergleich zu den anderen Akteuren des politischen Systems in weitem Maße indifferent gegenüber dem Publikum des politischen Systems.

Ich werde mich bei der Reformulierung dieser systemtheoretischen Beschreibung des politischen Systems als funktionales Teilsystem der Gesellschaft innerhalb der Theorie des rationalen Handelns allein auf die Parteien, die um Regierungspositionen konkurrieren, und die Regierung, die diese befristet inne hat, beschränken. Eine Reformulierung der systemtheoretischen Beschreibung innerhalb der Theorie rationalen Handelns geht ähnlich wie die Reformulierung des Massenmediensystems davon aus, daß durch das System die „constraints“ von Akteurshandlungen, d.h. die generalisierten substantiellen Ziele der Akteure, die innerhalb des Systems handeln, definiert werden. Ich werde bei der Beschreibung der Rationalität des Handelns politischer Akteure die Argumentation von Anthony Downs (1968) aufnehmen.

Das oberste Ziel der Akteure des politischen Systems ist die Besetzung von Regierungspositionen, um kollektiv verbindliche Entscheidungen durchzusetzen, so die durch den Code erfolgte Zieldefinition. Sie wollen die Regierung erringen, die Opposition vermeiden. Dazu bedürfen sie in einer Demokratie der Stimmen des Publikums, der Stimmen der Wähler. Die Maximierung bzw. Optimierung von Wählerstimmen ist also das abgeleitete Ziel der Akteure, wenn sie die Regierungspositionen erringen bzw. erhalten wollen. Eine Maximierung bzw. Optimierung von Wählerstimmen können Akteure wiederum nur erreichen, wenn sie mit ihren Entscheidungen (Regierung) und Programmen (Parteien) die Erwartungen und Interessen der Bürger befriedigen. Die Formulierung von Programmen und Entscheidungen ist also wiederum ein Mittel zur Erreichung des abgeleiteten Ziels der Maximierung/Optimierung von Wählerstimmen.

In diesem Sinne leistet der Code des politischen Systems eine substantielle Bestim-

25 Für eine komplexere Einteilung der Akteure des politischen Systems, an die sich die hier vorgenommene Klassifikation anlehnt, vgl. Fuchs (1993: 47ff.).

mung eines allgemeinen Ziels und von Subzielen, die sich aus dem allgemeinen Ziel ableiten lassen. Gemessen an dieser Zieldefinition läßt sich auch rationales Handeln von Akteuren innerhalb des politischen Systems genauer bestimmen: Jede Handlung eines Akteurs in Form von Programmen und Entscheidungen ist dann rational, wenn sie mit dem geringsten Einsatz an Mitteln den höchsten Zusatz an Unterstützung bei der Bevölkerung in Form von Wählerstimmen erreicht und damit die Zielerreichung, Besetzung von Regierungspositionen, wahrscheinlicher macht. Welche Handlungen müssen Regierung und Parteien dann vollziehen, wenn sie rational handeln?

Ihr Ziel erreichen sie nur, wenn sie mit ihren Handlungen die Nutzenerwartungen der Bürger befriedigen. Geht man davon aus, daß auch die Bürger rationale Akteure sind, die ihren Nutzen maximieren bzw. befriedigen wollen, und entsprechend die Partei wählen bzw. die Regierung im Amt bestätigen, die ihnen den höchsten Nutzen bringen wird, dann werden Regierung und Parteien antizipatorisch in ihren Programmen und in ihren faktischen Entscheidungen diejenigen Ziele der Bürger berücksichtigen, die Mehrheiten hinter sich haben. Dies bedeutet, daß Regierung und Parteien strukturell gezwungen sind, das Allgemeinwohl gegenüber Partikularinteressen zu vertreten bzw. dies öffentlich so darzustellen (vgl. Downs 1968: 51ff.).²⁶ Die Gemeinwohlorientierung der Politik ist also nicht das eigentliche Ziel der Politik, sondern ein Mittel zur Befriedigung von Individualinteressen, ein Mittel zum Machterwerb. Ähnlich wie die Leistungsrollen des Mediensystems mit Nachrichtenwerten die Aufmerksamkeit des Publikums gewinnen wollen, ähnlich wollen Regierung und Parteien mit ihren Programmen und ihren Entscheidungen die Unterstützung des Publikums gewinnen. Ähnlich wie die Nachrichtenwerte sich an den Rezeptionswünschen des Publikums orientieren, ähnlich müssen sich auch Regierung und Parteien in Programmen an den Zielen der Wähler orientieren, wenn sie rational handeln.²⁷

Nach einer systemtheoretischen Beschreibung des massenmedialen Systems, einer Beschreibung des politischen Systems und einer jeweiligen Reformulierung in Termini der Theorie rationalen Handelns, sind die Vorarbeiten zur Beschreibung von politischer Öffentlichkeit geleistet.²⁸

26 Überraschend ähnlich rationalistisch argumentiert Hitzler (1991) auf der Basis einer interpretativen Analyse politischen Handelns.

27 Freiheitsräume und Indifferenzen gegenüber dem Publikum entstehen dadurch, daß die Präferenzordnung der einzelnen Bürger weder eindeutig, noch stabil, noch transitiv ist (vgl. Fuchs 1993: 39). Hinzu kommt, daß die einzelnen Interessen generalisiert und in Interessenbündel aggregiert werden müssen, damit größere Teile des Publikums angesprochen werden.

28 Gegen die vorgelegte Beschreibung des politischen Systems lassen sich ähnliche Einwände formulieren wie gegen die Beschreibung von Öffentlichkeit (s.o.). Allerdings sind auch die Gegenargumente ähnlich gewichtig: 1. Die Unterschiede in der Programmatik und der ideologischen Ausrichtung der Parteien lassen sich interpretieren als Spezialisierung von Parteien auf bestimmte Marktsegmente, die durch ideologisch relativ homogene Bevölkerungsanteile gekennzeichnet sind. 2. Der Anspruch der entwickelten Theorie ist beschränkt. Er besteht in der Beschreibung von „constraints“ von Akteuren, die das Handeln prägen. Daß innerhalb dieser Restriktionen sich Varianzen von Akteurshandlungen ergeben, die durch die Präferenzen der Akteure bedingt sind, versteht sich von selbst.

IV. Politische Öffentlichkeit: die Beobachtung der Gesellschaft durch die Politik

Öffentlichkeit ermöglicht die Selbstbeobachtung der Gesellschaft, so unsere Funktionsbestimmung von Öffentlichkeit. Diese Funktion erfüllt Öffentlichkeit und speziell das Mediensystem für die Gesellschaft insgesamt, d.h. für alle gesellschaftlichen Teilsysteme. Allerdings benutzen die verschiedenen Teilsysteme die Öffentlichkeit respektive die Massenmedien in unterschiedlichem Maße zur Beobachtung der Gesellschaft, wie umgekehrt in recht unterschiedlichem Ausmaß in den Massenmedien über und aus den Teilsystemen berichtet wird.²⁹ Über Wissenschaft und Recht, aber auch über Wirtschaft wird beispielsweise wenig berichtet, Sport und Politik stehen hingegen im Zentrum der Berichterstattung. Die unterschiedliche wechselseitige Bedeutung von Öffentlichkeit und einzelnen Teilsystemen spiegelt sich auch in der Häufigkeit, mit der die Leistungsrollen der einzelnen Teilsysteme als Oberschicht im Öffentlichkeitsystem repräsentiert sind (vgl. Peters 1994, in diesem Band). Die Bedeutung von Öffentlichkeit für die einzelnen Teilsysteme variiert mit dem Grad der Abhängigkeit der Leistungsrollen von der Zustimmung durch ein breites Publikum. In den Bereichen, in denen dies der Fall ist, ist es für die Leistungsrollen und das Publikum der jeweiligen Teilsysteme rational, sich über Öffentlichkeit zu beobachten und die eigenen Handlungen an diesen Beobachtungen auszurichten.

Bezieht man die Beobachtungsfunktion von Öffentlichkeit allein auf das politische System, dann sind es die Akteure des politischen Systems, die sich selbst und die anderen Akteure des politischen Systems über das Mediensystem beobachten können, insofern in den Medien darüber berichtet wird: die Interessengruppen und die Parteien, die Exekutive und das Parlament sowie die Administration können sich selbst und die jeweils anderen in ihren Handlungen in den Medien beobachten. Sie wissen dabei, daß all dies von dem Publikum des Mediensystems beobachtet wird. Mit politischer Öffentlichkeit bezeichne ich ganz allgemein dann den Teil an politischen Handlungen, der in der massenmedialen Öffentlichkeit, nach den Regeln des Öffentlichkeitsystems selektiert, für das politische System beobachtbar ist.

Akteure des politischen Systems beobachten aber nicht nur sich und die anderen Akteure des politischen Systems durch Beobachtung der Massenmedien, sondern sie handeln in der Folge oder in der Antizipation dessen, daß sie wissen, daß sie beobachtet werden; sie kommunizieren im Hinblick auf die Tatsache, daß es ein Beobachtungssystem gibt und versuchen selbst mit ihren Handlungen, das Bild in den Medien zu gestalten. Beide Aspekte, a) daß das politische System die Medien zur Beobachtung benutzt und b) daß die Akteure des Systems in der Folge oder antizipatorisch auf diese Beobachtungen hin handeln, möchte ich separat diskutieren.

Warum ist es für die Akteure des politischen Systems rational, die Medien zu beobachten – genauer: Warum ist es für das Publikum, die Bürger und warum ist es für die Leistungsrollen des politischen Systems, hier die Parteien und die Regierung, rational, die Medien zu beobachten?

Das Ziel der Wähler – so unsere Bestimmung des substantiellen Ziels, das alle Akteure des politischen Systems verfolgen, wenn sie politisch handeln – ist es, Regierungspositionen mit ihrem jeweiligen Favoriten zu besetzen. Dazu wählen sie die

29 Zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Wissenschaft vgl. Neidhardt (1994a).

Partei, die ihnen den höchsten Nutzen verspricht. Die Wahlentscheidung ist eine Investition in die Zukunft, die mit hohen Unsicherheiten verbunden ist (vgl. Popkin 1991: 10). Voraussetzung für eine sichere Entscheidung aber wäre es, wenn die Wähler die Programme der Parteien, die vergangenen Handlungen der Regierung und die Effekte vergangener Handlungen und zukünftiger Handlungsversprechen auf die eigene Nutzenfunktion, die selbst ungewiß sein kann, kennen (vgl. Popkin 1991: 8). Die Bürger kennen aber nicht genau die Entscheidungen der Regierung, das Alternativangebot der Oppositionsparteien und die möglichen Effekte dieser Handlungen, um auf der Basis dieser Kenntnis die Partei zu wählen, die ihnen tatsächlich den meisten Nutzen bringen wird. Die selbständige Beschaffung von unmittelbaren Informationen über die Programme und Entscheidungen der Parteien kostet Geld und Zeit. Die Bereitschaft, diese Investitionen zu tätigen, ist vor allem angesichts des Stimmenwerts, das heißt des Effekts, den die eigene Stimme auf die Auswahl der Regierung hat, relativ gering.³⁰ Die Wähler versuchen entsprechend, die Informationskosten zu senken bzw. so gering wie möglich zu halten. Die Beobachtung der politischen Öffentlichkeit über die Massenmedien ist eine Strategie, die Informationskosten zu senken bzw. niedrig zu halten.

Die Beobachtung der Regierung, der Parteien und ihrer Angebote über die Massenmedien ist zum einen mit einem geringen finanziellen Aufwand verbunden. Hinzu kommt, daß die Beobachtung der politischen Öffentlichkeit mit sogenannten „soft-incentives“ in Form eines Unterhaltungswerts, der durch die Nachrichtenwerte sichergestellt ist, verbunden ist. Die Informationsbeschaffung wird so zu dem, was Samuel Popkin (1991: 22) mit „By-Product Theory of Information“ bezeichnet; Unterhaltungsinteressen stehen häufig im Vordergrund, Informationen fallen als Nebenprodukte ab. Die Kommunikationen in der politischen Öffentlichkeit werden von den Bürgern als Ersatzmessungen der Handlungen der um Regierungspositionen konkurrierenden Akteure interpretiert und dienen damit als Orientierungspunkt für die Ausbildung eigener Präferenzen und speziell von Wahlpräferenzen. Insofern ist es für die Bürger rational, die politischen Akteure über die Medien zu beobachten.

Eine ähnliche Rationalität kann man den Leistungsrollen des politischen Systems, den kollektiven Akteuren zuschreiben. Regierung und Parteien orientieren sich ebenfalls am Code des Systems: Sie wollen die Regierungspositionen erreichen bzw. sie erhalten. Dazu wählen sie die Entscheidungen und Programme, die ihnen die meisten Wählerstimmen einbringen. Die Berücksichtigung der Nutzenpräferenzen der Wähler einerseits und die Abgrenzung zu alternativen Anbietern, zu anderen Parteien also, andererseits bilden die Determinanten dessen, was Regierung und Parteien an Programmen anbieten. Voraussetzung dafür aber ist es, daß die Regierung und Parteien von den Nutzenpräferenzen der Bürger und über die Angebote der Konkurrenz der anderen Parteien erfahren. Die Beobachtung der politischen Öffentlichkeit bildet auch

30 Insgesamt gehen in die Bereitschaft, wählen zu gehen und eine bestimmte Partei zu wählen, folgende Faktoren ein (vgl. Downs 1968: 266ff.): a) das Parteidifferential, das sich aus dem Vergleich des erwarteten Nutzens einer Partei mit dem erwarteten Nutzen anderer Parteien ergibt, b) der Stimmenwert, der durch die Relevanz der eigenen Stimme für den Wahlausgang bestimmt ist, c) der Partizipationswert, der sich aus dem Wert der Wahlbeteiligung an und für sich ergibt, und d) die Informationskosten, die sich aus den Kosten ergeben, die zur hinreichenden Information über die verschiedenen Parteien entstehen.

für die Regierung und die Parteien eine der Möglichkeiten, das Ungewißheitsproblem zu lösen. Die in den Medien abgebildeten Interessenartikulationen der Bürger und vor allem ihrer Interessengruppen dienen der Regierung und den Parteien dazu, Themen und Präferenzen der Bürger zu erfahren.³¹ Die Beobachtung der in den Medien gespiegelten Äußerungen der anderen Parteien ermöglicht ihnen, die Angebotspalette ihrer Konkurrenten zu erfahren. Die politische Öffentlichkeit dient der Regierung und den Parteien als Ersatzindikator für die Erfassung der Bedürfnispräferenzen des Publikums und die Angebote der anderen Parteien. Insofern ist es für die Regierung und die Parteien rational, die politische Öffentlichkeit zu beobachten. Die Ausdifferenzierung spezialisierter Rollen innerhalb der Organisationen der Akteure, die dauerhaft die Öffentlichkeit beobachten, ist eine strukturelle Operationalisierung dieser Rationalität.

Von der Beobachtung der politischen Öffentlichkeit durch die Akteure des politischen Systems kann man die Handlungen der Akteure unterscheiden, die sie in der Folge oder in der Antizipation dessen, daß sie wissen, daß sie und ihre Handlungen beobachtet werden, tätigen; sie kommunizieren im Hinblick auf die Tatsache, daß es ein Beobachtungssystem gibt und versuchen selbst mit ihren Handlungen, das Bild von sich und den anderen Akteuren des politischen Systems in der politischen Öffentlichkeit zu gestalten. Ich hatte mich bei der Beschreibung des Öffentlichkeitssystems allein auf die interne Struktur des Systems konzentriert und den Input an Informationen, der von Akteuren anderer Systeme produziert und an das Öffentlichkeitssystem gerichtet wird, bisher außer Acht gelassen.

Warum und auf welche Weise versuchen Akteure des politischen Systems, die politische Öffentlichkeit mitzugestalten? Wollen Regierung und Parteien das durch den Code des Systems vorgegebene Ziel, Regierungspositionen zu besetzen, erreichen, dann müssen sie die Wähler mit ihren Angeboten an Programmen und Entscheidungen informativ erreichen und überzeugen, daß ihr Angebot ein besseres Angebot darstellt als jenes der Konkurrenten. Wissend, daß die politische Öffentlichkeit von den Bürgern beobachtet wird und wahrscheinlich das wichtigste Beobachtungssystem für die Bürger darstellt, ist es für die Regierung und die Parteien rational, weil im Vergleich zu anderen Kanälen der Kommunikation kostengünstig, die Bürger mit ihren Themen, Meinungen und Programmen via politische Öffentlichkeit zu erreichen. Die Ausdifferenzierung spezialisierter Rollen innerhalb der Organisationen der Akteure in Form von Öffentlichkeitsreferaten, Pressesprechern etc. dient dieser Aufgabe und sichert sie strukturell ab. Diese sind dauerhaft darum bemüht, ihre Themen, Meinungen, Programme und Entscheidungen in das Öffentlichkeitssystem zu lancieren.

Dabei müssen die kollektiven Akteure des politischen Systems zwei Handlungsrationaltäten zugleich berücksichtigen, die des politischen Systems und die des Öffentlichkeitssystems. Als Akteure des politischen Systems ist es ihr Ziel, Unterstützung für ihre Anliegen bei den Bürgern zu maximieren bzw. zu optimieren. Nur so kann es ihnen gelingen, Regierungspositionen zu besetzen. Wollen sie ihre Botschaften aber über das Öffentlichkeitssystem lancieren, müssen ihre Botschaften nach der Sinnstruk-

31 Alternative Möglichkeiten der Informationsgewinnung über die Präferenzen der Bürger besteht vor allem und in erster Linie in der Umfrageforschung, dann in den direkten Kontakten mit den Bürgern und den Interessengruppen.

tur von Öffentlichkeit resonanzfähig sein: sie müssen die Aufmerksamkeit des Publikums von Öffentlichkeit gewinnen. Die Benutzung von Nachrichtenwerten sind Operationalisierungen dieser Handlungsrationalität von Öffentlichkeit: Minister (bzw. ehemalige Minister) springen mit dem Fallschirm, Protestbewegungen führen Straßenblockaden durch, Kanzler organisieren kurz vor dem Wahltag ein Treffen mit internationaler Politprominenz. All dies sichert den Zugang zu den Medien; mit Aufmerksamkeit bei dem Publikum kann gerechnet werden. Es sichert aber noch nicht die Unterstützung. Bewegungen können mit ihren Blockaden als Kriminelle interpretiert werden, der fallschirmspringende Minister kann als sportlich leistungsfähig, aber politisch als Luftikus gedeutet werden, dem Kanzler wirft man vor, daß er sich anstatt um die heimatlichen Probleme zu kümmern in der Weltgeschichte herumtreibt. All dies kann den handelnden Politikern nicht recht sein, wenn sie rational handeln. Sie müssen, wollen sie ihr Ziel erreichen, Unterstützung und Zustimmung beim Publikum zu bewirken versuchen. Die kommunikativen Handlungen, die diesem Ziel gerecht werden, sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht expliziert werden. Sie folgen aber einer rationalen Logik, die man beschreiben kann.³²

V. Ausblick

Es war das Ziel der theoretischen Ausführungen, einen Begriff von politischer Öffentlichkeit zu entwickeln, der zum einen politische Öffentlichkeit innerhalb einer Gesamtvorstellung von Gesellschaft begrifflich verortet, zum zweiten in der Bestimmung von politischer Öffentlichkeit eine systemtheoretische Beschreibung mit einer akteurs-theoretischen Perspektive verknüpft. Solche begrifflichen Versuche bewähren sich letztendlich erst dann, wenn man den Begriffsapparat zur Beschreibung von empirischer Wirklichkeit in Anschlag bringt. In welche Richtung dies gehen könnte, soll am Ende zumindest hypothetisch angedeutet werden.

Von verschiedenen Autoren der politischen Soziologie ist die These formuliert worden, daß Politikvermittlung und symbolische Politik in westlichen Demokratien immer bedeutsamer wird (vgl. z.B. Edelman 1988; Sarcinelli 1987). Diesen Wandel kann man auch beschreiben als zunehmende Bedeutung politischer Öffentlichkeit in ihrer Funktion als Beobachtungssystem von Politik und in der Folge eine Zunahme von Handlungen des politischen Systems im Hinblick auf den Bedeutungszuwachs von politischer Öffentlichkeit. Dieser hypothetische Entwicklungstrend und seine Ursachen lassen sich mit Hilfe des hier entwickelten Begriffsapparats recht gut analysieren.

³² Akteure versuchen, einzelne Themen und Meinungen in von vielen Bürgern geteilte, konsistente Deutungsmuster (Anbindung an Werte, Ideologien etc.) zu integrieren und so zu interpretieren. Dies verringert zum einen auf der Seite des Publikums die Kosten der Informationsbeschaffung, weil nicht jede Entscheidung und jedes Thema in seiner Komplexität gedeutet werden muß, sondern als Informationspartikel eines generellen Sinnzusammenhangs interpretiert und somit schneller verarbeitet werden kann (vgl. Downs 1968: 93ff.; vgl. auch Gerhards 1992). Handelt es sich zudem um gemeinsam von vielen Bürgern geteilte Deutungsmuster, dann wird der Einzelne unterstellen, daß die Entscheidung bzw. das Thema mit einem Nutzen für ihn selbst verbunden ist.

Als Ursache für diesen Prozeß ist zum einen ein Wandel der Publikumsrolle des politischen Systems zu veranschlagen³³. Erhöhung des Bildungsgrades der Bevölkerung, ökonomisches Wachstum und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung führen im Modernisierungsprozeß zum einen zu einer Erhöhung kognitiver Fähigkeiten der Bürger, sich für Politik zu interessieren und an Politik zu beteiligen, und zum anderen zu einer Veränderung von Werteeinstellungen, wie sie von Inglehart als Wandel hin zu postmaterialistischen Werten beschrieben wurde (vgl. Inglehart 1989). Man kann vermuten, daß sich in der Folge die Beobachtungskompetenz für und die Beteiligungskompetenz an Politik sowie der faktische Beteiligungswunsch an Politik erhöht hat. Hinzu kommt, daß sich mit wachsender Staatstätigkeit die Menge an kollektiv verbindlichen Entscheidungen erhöht hat und damit politisches Handeln für die Bürger insofern immer wichtiger geworden ist, als immer häufiger ihre Interessen durch politisches Handeln tangiert werden. Diese Veränderungen der Publikumsrolle des politischen Systems setzen wiederum die Leistungsrollen des politischen Systems verstärkt unter Druck, die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger aufzunehmen und in ihren Kommunikationsangeboten zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit, politische Kommunikation zu betreiben, wächst.

Eine zweite Veränderung der Publikumsrolle des politischen Systems, die u.a. von Wolfgang Streeck (1987) herausgearbeitet wurde, kommt hinzu. Zunehmende räumliche, kulturelle und soziale Mobilität führen zu einer sozialstrukturellen Auflösung vormals homogener sozialer Milieus. Diese Milieus bildeten die Basis für die Ausbildung fester Loyalitäten zwischen Bürgern und politischen kollektiven Akteuren, die gleichsam im Gegenzug die Interessen dieser Milieus im politischen System repräsentierten. Mit Erhöhung der Mobilität der Gesellschaft und zunehmender Individualisierung weichen diese Milieus auf, die Bindungen der Bürger an ihre kollektiven Akteure lassen nach, die Akteure selbst, so die Formulierung Streecks, verlieren ihre Stammkundschaft. Der sozialstrukturell induzierte Effekt der nachlassenden Bindung der Bürger an die Leistungsrollen des politischen Systems wird ergänzt durch eine kulturell bedingte Veränderung der Publikumsrolle. Die Eigendynamik der Kulturentwicklung in einer säkularisierten Moderne führt zu einer Dominanz von zweckrationalen, Nutzen und Kosten abwägenden Einstellung der Bürger. Im Zusammenspiel mit der nachlassenden Bindungskraft der kollektiven Akteure führt dies zu einem Publikum, das zunehmend ungebunden an kollektive Akteure den eigenen Nutzen von Entscheidungen und Programmen der Leistungsrollen des politischen Systems kalkuliert. Für die Leistungsrollen des politischen Systems bedeutet dies aber, daß es einen wachsenden Bedarf der Überzeugungskommunikation und der Erzeugung von Zustimmung zu Programmen und Entscheidungen gibt. Die Abnahmemotivation auf Seiten des Publikums muß immer wieder neu erzeugt werden, der Bedarf an symbolischer Politik steigt.

Dieser Entwicklungstrend wird verstärkt durch Entwicklungen des Öffentlichkeits-systems selbst. Auf der Seite des Publikums hat sich der Grad der Inklusion in das Öffentlichkeitssystem beständig erhöht. Fast alle Bürger der Bundesrepublik beobachten heute tagtäglich das Geschehen in der Gesellschaft und insbesondere das Geschehen

³³ Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf die Ausführungen von Fuchs und Klingemann (1994) und die dort in Hypothesenform gut systematisierte Literatur.

in der Politik durch Beobachtung der Medien. Gleichzeitig kann man vermuten, daß alternative Kanäle der Informationsbeschaffung wie der Austausch von Informationen in Vereinen und Interessengruppen an Bedeutung verloren haben. Die Beobachtung der Gesellschaft und der Politik durch Beobachtung der politischen Öffentlichkeit hat also zugenommen. Diese Veränderungen auf der Seite des Publikums gehen einher mit Veränderungen auf der Seite der Leistungsrollen von Öffentlichkeit. Neben einer kontinuierlichen Erweiterung des Programmangebots insgesamt, aber auch des Angebots an politischen Informationen, die durch die Neubildung und Vergrößerung bestehender Medienorganisationen ermöglicht wurde, besteht der zentrale Wandel in der gewachsenen Autonomie des Systems gegenüber Umwelteinflüssen. Für den Rundfunk und speziell das Fernsehen, das das wichtigste Medium für die Bürger darstellt, bestand der entscheidende Schritt in der Zulassung privater Sendeanstalten und der Etablierung von Marktverhältnissen zwischen den verschiedenen Anbietern. Dies hat in der Folge zu einer verstärkten Orientierung des Systems am Code des Systems und seiner Operationalisierung in Form von Nachrichtenwerten (vgl. Pfetsch 1991) und einem Bedeutungsverlust von systemexternen Kriterien geführt.

Die Zunahme der Nutzung der Medien als Beobachtungssystem durch das Publikum einerseits, die Zunahme der Orientierung der Leistungsrollen von Öffentlichkeit an Nachrichtenwerten andererseits, wird für die Politik bedeuten, die Medien einerseits wichtiger nehmen zu müssen und im Hinblick auf die Medien zu kommunizieren, zum anderen die eigenen Handlungen an den Selektionskriterien der Medien zu orientieren, kurz: mit einer Zunahme an symbolischer Politik zu antworten. Ausdifferenzierung und Professionalisierung von neuen Grenzrollen innerhalb des politischen Systems, die den Umgang mit den Medien organisieren, dürften strukturelle Antworten auf den gewachsenen Bedarf darstellen.

Literatur

- Alexander, Jeffrey C., 1982: Theoretical Logic in Sociology. Volume One: Positivism, Presuppositions, and Current Controversies. Berkeley: University of California Press.
- Alexander, Jeffrey C., 1990: The Mass News Media in Systemic, Historical, and, Comparative Perspective. S. 322-366 in: Jeffrey C. Alexander und Paul Colomy (Hg.), *Differentiation Theory and Social Change. Comparative and Historical Perspectives*. New York: Columbia University Press.
- Baudrillard, Jean, 1978: Politik und Simulation. S. 39-48 in: *Ders.: Kool Killer oder der Aufstand der Zeichen*. Berlin: Merve.
- Baumert, Dieter Paul, 1928: Die Entstehung des deutschen Journalismus. Eine sozialgeschichtliche Studie. München/Leipzig: Duncker & Humblot.
- Blöbaum, Bernd, 1994: Journalismus als System. Geschichte, Ausdifferenzierung und Verselbständigung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Downs, Anthony, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Siebeck).
- Edelmann, Murray, 1988: Die Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme, *Journal für Sozialforschung* 28, 2: 175-192.
- Eisermann, Jessica, 1993: Selbstkontrolle in den Medien: Der Deutsche Presserat und seine Möglichkeiten. Discussion Paper FS III 93-102. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Erbring, Lutz, 1989: Nachrichten zwischen Professionalität und Manipulation. Journalistische Berufsnormen und politische Kultur. S. 301-313 in: Max Kaase und Winfried Schulz (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde* (Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Esser, Hartmut, 1991: Alltagshandeln und Verstehen. Zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz und „Rational Choice“. Tübingen: J.C.B. Mohr (Siebeck).
- Franz, Peter, 1986: Der „Constrained Choice“-Ansatz als gemeinsamer Nenner individualistischer Ansätze in der Soziologie. Ein Vorschlag zur theoretischen Integration, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 38, 1: 32-54.
- Fuchs, Dieter, 1993: Eine Metatheorie des demokratischen Prozesses. Discussion Paper FS III 93-202. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Fuchs, Dieter, und Hans-Dieter Klingemann, 1994: *Citizens and the State: A Changing Relationship?* Erscheint in: Dieter Fuchs und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Galtung, Johann, und Mari Ruge, 1965: The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers, *Journal of Peace Research* 2: 64-91.
- Gerhards, Jürgen, 1991: Die Macht der Massenmedien und die Demokratie: Empirische Befunde, Discussion Paper FS III 91-108. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Gerhards, Jürgen, 1992: Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse, *Journal für Sozialforschung* 32, 3/4: 307-318.
- Gerhards, Jürgen, 1993: Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gerhards, Jürgen, und Friedhelm Neidhardt, 1990: Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. Discussion Paper FS III 90-101. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Habermas, Jürgen, 1962: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Hitzler, Ronald, 1991: Der Machtmensch. Zur Dramatologie des Politikers, *Merkur* 45: 201-210.
- Hölscher, Lucian, 1979: Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Horkheimer, Max, und Theodor W. Adorno, 1971 (zuerst 1947): *Dialektik der Aufklärung*. Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Inglehart, Ronald, 1989: Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Jarren, Otfried, 1988: Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose? Anmerkungen zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation, *Publizistik* 33, 4: 619-632.
- Kaase, Max, 1986: Massenkommunikation und politischer Prozeß. S. 357-374 in: *Ders.* (Hg.): *Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise, Festschrift zum 65. Geburtstag von Rudolf Wildenmann*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kaase, Max, und Winfried Schulz (Hg.), 1989: Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde, Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kellner, Douglas, 1990: *Television and the Crisis of Democracy*. Boulder: Westview.
- Kepplinger, Hans Matthias, et al., 1989: *Kommunikation im Konflikt*. Freiburg: Alber.
- Kiesel, Helmuth, und Paul Münch, 1977: Gesellschaft und Literatur im 18. Jahrhundert. Voraussetzungen und Entstehung des literarischen Markts in Deutschland. München: Beck.
- Koszyk, Kurt, 1966: *Deutsche Presse im 19. Jahrhundert*. Berlin: Colloquium Verlag.
- Koszyk, Kurt, 1972: *Deutsche Presse 1914-1945*. Berlin: Colloquium Verlag.
- Lehmann, Edward W., 1988: The Theory of the State versus the State of Theory, *American Sociological Review* 53: 807-823.
- Lindemann, Margot, 1969: *Deutsche Presse bis 1815*. Berlin: Colloquium Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1964: Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas, 1970: Soziologie des politischen Systems. S. 154-177 in: *Ders.: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1971: Öffentliche Meinung. S. 9-34 in: *Ders.: Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Luhmann, Niklas, 1977: Differentiation of Society, Canadian Journal of Sociology 2: 29-53.
- Luhmann, Niklas, 1981: Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien. S. 309-320 in: *Ders.: Soziologische Aufklärung 3. Soziale Systeme, Gesellschaft, Organisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1981a: Der politische Code: „Konservativ“ und „progressiv“ in systemtheoretischer Sicht. S. 267-286 in: *Ders.: Soziologische Aufklärung 3. Soziale Systeme, Gesellschaft, Organisation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1981b: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas, 1986: Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1990: Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung. S. 170-182 in: *Ders.: Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1993: Die Beobachtung der Beobachter im politischen System: Zur Theorie der Öffentlichen Meinung. S. 77-86 in: *Jürgen Wilke* (Hg.): Öffentliche Meinung. Theorien, Methoden, Befunde. Freiburg/München: Alber.
- Luhmann, Niklas, und Karl-Ernst Schorr, 1979: Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Marcinkowski, Frank, 1993: Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayhew, Leon, 1990: The Differentiation of the Solidary Public. S. 294-322 in: *Jeffrey C. Alexander und Paul Colomy* (Hg.): Differentiation Theory and Social Change. Comparative and Historical Perspectives. New York: Columbia University Press.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. S. 11-44 in: *Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank und Rudolf Stichweh* (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Meyn, Hermann, 1990: Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland (überarbeitete und aktualisierte Neuauflage). Berlin: Colloquium Verlag.
- Neidhardt, Friedhelm, 1994: Jenseits des Palavers. Funktionen politischer Öffentlichkeit. S. 19-30 in: *Wolfgang Wunden* (Hg.): Öffentlichkeit und Kommunikationskultur. Zu normativen Aspekten der Medien. Hamburg/Stuttgart: Steinkopf Verlag.
- Neidhardt, Friedhelm, 1994a: Öffentlichkeit und die Öffentlichkeitsprobleme der Wissenschaft. S. 39-56 in: *Wolfgang Zapf und Meinolf Dierkes* (Hg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik. (WZB-Jahrbuch 1994). Berlin: Sigma.
- Parsons, Talcott, und Winston White, 1969: The Mass Media and the Structure of American Society. S. 241-251 in: *Talcott Parsons: Politics and Social Structure*. New York/London: The Free Press.
- Peters, Birgit, 1994: „Öffentlichkeitseelite“ – Bedingungen und Bedeutungen von Prominenz. S. 191-213 in: *Friedhelm Neidhardt* (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Pfetsch, Barbara, 1991: Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland. Konzepte und Analysen zum Fernsehangebot und zum Publikumsverhalten. Baden-Baden: Nomos.
- Popkin, Samuel L., 1991: The Reasoning Voter. Communication and Persuasion in Presidential Campaigns. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: Politikvermittlung und demokratische Kommunikationskultur. S. 19-45 in: *Ulrich Sarcinelli* (Hg.): Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schenk, Michael, 1987: Medienwirkungsforschung. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Schimank, Uwe, 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung – Ein Diskussionsvorschlag, Zeitschrift für Soziologie 14: 421-434.
- Schimank, Uwe, 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteursfiktionen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40: 619-639.

- Schönbach, Klaus, Dieter Stürzebecher und Beate Schneider, 1994: Oberlehrer oder Missionare? Das Selbstverständnis deutscher Journalisten. S. 139-161 in: *Friedhelm Neidhardt* (Hg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schulz, Winfried, 1976: Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Freiburg/München: Alber.
- Staab, Joachim Friedrich, 1990: Nachrichtenwerttheorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt. München/Freiburg: Alber.
- Stichweh, Rudolf, 1988: Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. S. 261-294 in: *Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank und Rudolf Stichweh* (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Stichweh, Rudolf, 1988a: Differenzierung des Wissenschaftssystems. S. 45-116 in: *Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank und Rudolf Stichweh* (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Streeck, Wolfgang, 1987: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39: 471-495.
- Tyrell, Hartmann, 1978: Anfragungen an eine Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung, Zeitschrift für Soziologie 7: 175-193.
- Vanberg, Victor, 1975: Die zwei Soziologen. Individualismus und Kollektivismus in der Sozialtheorie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Voltmer, Katrin, 1993: Mass Media: Political Independence of Press and Broadcasting Systems, Discussion Paper FS III 93-205. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Wenner, Lawrence A., 1985: The Nature of News Gratifications. S. 171-193 in: *Karl Erik Rosengren, Lawrence A. Wenner und Philip Palmgreen* (Hg.): Media Gratifications Research. Current Perspectives. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage.
- Wilke, Jürgen, 1984: Nachrichtenauswahl und Medienrealität in vier Jahrhunderten. Eine Modellstudie zur Verbindung von historischer und empirischer Publizistikwissenschaft. Berlin/New York: de Gruyter.
- Wilke, Jürgen, 1986: Massenmedien und sozialer Wandel. Eichstätter Hochschulreden. München: Minerva.
- Wilke, Jürgen, 1989: Pressegeschichte. S. 287-313 in: *Elisabeth Noelle-Neumann, Winfried Schulz und Jürgen Wilke* (Hg.): Fischer Lexikon, Publizistik, Massenkommunikation. Frankfurt a.M.: Fischer.