

Otfried Jarren · Ulrich Sarcinelli  
Ulrich Saxer (Hrsg.)

# Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft

*Ein Handbuch mit Lexikonteil*

Westdeutscher Verlag

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Vorwort .....   | 9   |
| <b>Teil 1</b>   |     |
| <b>Zur Einführung</b>   |     |
| „Politische Kommunikation“ als Forschungs- und als politisches Handlungsfeld: Einleitende Anmerkungen zum Versuch der systematischen Erschließung ( <i>Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli</i> ) ..... | 13  |
| System, Systemwandel und politische Kommunikation ( <i>Ulrich Saxer</i> ) .....   | 21  |
| Ideengeschichte (Politische Philosophie) ( <i>Herfried Münkler/Markus Llanque</i> ) ..  | 65  |
| Öffentliche Meinung ( <i>Elisabeth Noelle-Neumann</i> ) .....   | 81  |
| <b>Teil 2</b>   |     |
| <b>Theoretische Grundlagen und Zugangsweisen:<br/>Der Beitrag der Disziplinen</b>   |     |
| Politische Kommunikation – Politikwissenschaftliche Perspektiven ( <i>Max Kaase</i> ) .....   | 97  |
| Politische Kommunikation – Publizistik- und kommunikationswissenschaftliche Perspektiven ( <i>Klaus Schönbach</i> ) .....   | 114 |
| Politische Kommunikation – Soziologische Perspektiven ( <i>Michael Schenk/Thomas Döbler</i> ) .....   | 138 |
| Politische Kommunikation – Rechtswissenschaftliche Perspektiven ( <i>Wolfgang Hoffmann-Riem/Wolfgang Schulz</i> ) .....   | 154 |
| Politische Kommunikation – Wirtschaftswissenschaftliche Perspektiven ( <i>Manfred Rühl</i> ) .....  | 173 |
| Politische Kommunikation – Sprachwissenschaftliche Perspektiven ( <i>Josef Klein</i> ) .....  | 186 |
| Politische Kommunikation – Kommunikationspsychologische Perspektiven ( <i>Heinz Bonfadelli</i> ) .....  | 211 |
| Politische Kommunikation – Pädagogische Perspektiven ( <i>Dieter Baacke</i> ) .....   | 236 |
| <b>Teil 3</b>   |     |
| <b>Politik und Kommunikationssystem</b>   |     |
| <b>Demokratiethoretische Bezugsgrößen</b>   |     |
| Legitimität ( <i>Ulrich Sarcinelli</i> ) .....  | 253 |
| > Öffentlichkeit ( <i>Jürgen Gerhards</i> ) .....   | 268 |
| Pluralismus ( <i>Joachim Detjen</i> ) .....   | 275 |

|   |     |
|---|-----|
| Politische Partizipation ( <i>Oscar W. Gabriell/Frank Bretschneider</i> ) ..... | 285 |
| Repräsentation ( <i>Paul Kevenhörster</i> ) .....                               | 292 |
| Responsivität ( <i>Dietrich Herzog</i> ) .....                                  | 298 |
| Vertrauen/Glaubwürdigkeit ( <i>Günter Bentele</i> ) .....                       | 305 |

## Prozesse, Dimensionen, Strategien politischer Kommunikation

|  |     |
|--|-----|
| Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation ( <i>Klaus von Beymel/Hartmut Weßler</i> ) .....   | 312 |
| Politische Kommunikation als formeller und als informeller Prozess ( <i>Göttrik Wever</i> ) .....          | 324 |
| Politische Kommunikation als Marketing ( <i>Michael Kunczik</i> ) .....                                    | 330 |
| Politische Kommunikation als Sozialisation ( <i>Heinz Bonfadelli</i> ) .....                               | 342 |
| Politische Kommunikation als Partizipation ( <i>Ortwin Renn/Bettina Oppermann</i> ) .....                  | 352 |
| Politische Kommunikation als Persuasion ( <i>Hans Mathias Kepplinger</i> ) .....                           | 362 |
| Politische Kommunikation als Risikokommunikation ( <i>Georg Ruhrmann</i> ) .....                           | 369 |
| Politische Kommunikation als Sprachstrategie ( <i>Josef Klein</i> ) .....                                  | 376 |
| Politische Kommunikation als Wahlkampfkommunikation ( <i>Hans-Dieter Klingemann/Katrin Voltmer</i> ) ..... | 396 |

## Akteure und Institutionen

|   |     |
|---|-----|
| Bürger – Publikum ( <i>Barbara Pfetsch</i> ) .....                              | 406 |
| Journalismus ( <i>Klaus-Dieter Altmeyden/Martin Löffelholz</i> ) .....          | 414 |
| Mediensystem ( <i>Beate Schneider</i> ) .....                                   | 422 |
| Parlamentskommunikation ( <i>Werner J. Patzelt</i> ) .....                      | 431 |
| Parteienkommunikation ( <i>Elmar Wiesendahl</i> ) .....                         | 442 |
| Politische Eliten ( <i>Ursula Hoffmann-Langel/Thomas König</i> ) .....          | 450 |
| Oppositionskommunikation ( <i>Winfried Steffani</i> ) .....                     | 456 |
| Regierungskommunikation ( <i>Klaus-Eckart Gebauer</i> ) .....                   | 464 |
| Kommunikation (Neuer) Sozialer Bewegungen ( <i>Rüdiger Schmitt-Beck</i> ) ..... | 473 |
| Verbandekommunikation ( <i>Rolf Hackenbroch</i> ) .....                         | 482 |
| Verwaltungskommunikation ( <i>Edwin Czerwick</i> ) .....                        | 489 |
| Staaten im internationalen System ( <i>Benno Signitzer</i> ) .....              | 496 |

## Probleme politischer Kommunikation auf verschiedenen Handlungsebenen und in Politikfeldern

|  |     |
|--|-----|
| Politische Kommunikation in Mehrebenenstrukturen: Zwischen Internationalem System und nationalstaatlichen Handlungsfeldern ( <i>Volker Schneider</i> ) ..... | 506 |
| Außenpolitische Kommunikation ( <i>Thomas Jäger</i> ) .....  | 516 |
| Sicherheitspolitische Kommunikation ( <i>Horst Prayon</i> ) .....  | 525 |
| Innenpolitische Kommunikation ( <i>Wolfgang Bergsdorf</i> ) .....  | 531 |
| Rechtspolitische Kommunikation ( <i>Rüdiger Voigt</i> ) .....  | 541 |
| Wirtschaftspolitische Kommunikation ( <i>Jürgen Heinrich</i> ) .....   | 548 |

## 1 Begriffs- und Theoriegeschichte von Öffentlichkeit

Der Begriff Öffentlichkeit ist erst im 18. Jahrhundert aus dem Adjektiv öffentlich gebildet worden (zur Begriffsgeschichte vgl. Hölscher 1979). Die dann erfolgte schnelle *Karriere des Begriffs*, sowohl in der politischen Kommunikation als auch in der politischen Philosophie, hängt eng mit gesellschaftlichen Strukturveränderungen und Demokratisierungsprozessen zusammen: Die Vorstellungen, dass jeder einzelne Bürger als freier Bürger sich eine Meinung über die staatlichen Angelegenheiten bilden kann und soll, und dass politische Herrschaft von den Willensbekundungen der Bürger abhängig und durch sie legitimierbar ist, bilden die Voraussetzungen für die Entfaltung des Begriffs Öffentlichkeit. Dabei bleibt der Begriff selbst relativ unbestimmt. Zum einen werden mit Öffentlichkeit die aggregierten Meinungen der Bürger einer Gesellschaft bezeichnet, zum anderen meint Öffentlichkeit ein wie immer auch genau zu bestimmendes Kollektiv, das gleichsam der Souverän politischer Entscheidungen sein soll. Immer aber hat der Begriff nicht nur eine deskriptive, sondern auch eine normative Bedeutung. Ihm haftet von Beginn an der aufklärerische Impetus einer Vorstellung einer normativ richtigen Öffentlichkeit an: Politische Entscheidungsfindungen *sollen* für die Allgemeinheit transparent sein, sie *sollen* durch Diskussion und Argumentation der Bürger hergestellt und nicht durch absolutistische Beschlussfassung festgelegt werden.

*Trotz der zentralen Bedeutung des Öffentlichkeitsbegriffs* in der politischen Kommunikation erfährt der Begriff in den Sozialwissenschaften lange keine Ausarbeitung. Bei den Klassikern der Soziologie (Karl Marx, Émile Durkheim, Max Weber, Georg Simmel) spielte er keine oder eine nur marginale Rolle; Ferdinand Tönnies (1988, zuerst 1922) rückt das Thema Öffentlichkeit zwar in das Zentrum einer umfangreichen Monographie; die Ausführungen bleiben aber letztendlich begrifflich und theoretisch unergiebig. Erst mit der historisch-systematischen Arbeit von Jürgen Habermas von 1962 über den Strukturwandel der Öffentlichkeit findet der Begriff Eingang in das sozialwissenschaftliche Begriffsinventar (vor allem in das der Kritischen Theorie) und mobilisiert zugleich theoretische Gegenpositionen. Habermas entwickelt am Beispiel der Entstehung bürgerlicher Öffentlichkeit ein *normatives, basisdemokratisch orientiertes Idealmodell von Öffentlichkeit*: Öffentlichkeit bezeichnet einen kommunikativen Bereich, in dem alle Bürger mit Argumenten öffentliche Belange diskutieren, an deren Ende eine vernünftige öffentliche Meinung steht, die die Grundlage politischer Entscheidungen bildet. Ralf Dahrendorf (1969) betont in Abgrenzung zu Habermas und mit Bezug auf ein Modell repräsentativer Demokratie, dass eine dauerhafte Beteiligung aller Bürger nicht nur utopisch, sondern auch nicht wünschenswert sei, dass es

stattdessen auf die institutionelle *Möglichkeit* der Teilnahme und damit auf die *Möglichkeit* der Verwandlung einer an sich passiven in eine aktive Öffentlichkeit ankommt. Eine eigentliche *theoretische Gegenposition* zu dem der Kritischen Theorie verpflichteten Konzept von Öffentlichkeit von Jürgen Habermas ist allerdings erst in neuester Zeit aus systemtheoretischer Perspektive entwickelt worden (vgl. Luhmann 1993, 1995; Marcinkowski 1993). Systemtheoretische Bestimmungsversuche bewegen sich jenseits der normativen Fragen einer guten Öffentlichkeit und begreifen *Öffentlichkeit als ein Beobachtungssystem der Gesellschaft*.

## 2 Bestimmung und gesellschaftliche Bedeutung von Öffentlichkeit

Unter Öffentlichkeit in modernen, demokratischen Gesellschaften soll ein Kommunikationssystem verstanden werden, in dem Akteure über politische Themen im Horizont eines Publikums, das durch „prinzipielle Unabgeschlossenheit“ (vgl. Habermas 1962: 52f.) gekennzeichnet ist, kommunizieren. Das Produkt der öffentlichen Kommunikationen der Akteure kann man als öffentliche Meinung, besser: als öffentliche Meinungen bezeichnen. *Öffentliche Meinungen* sind die im Öffentlichkeitssystem *kommunizierten* Themen und Meinungen, die zu unterscheiden sind von den aggregierten Individualmeinungen der Bürger. Entsprechend können die Meinungen der Bürger zu politischen Themen und die öffentlich kommunizierten Meinungen voneinander abweichen, wie Elisabeth Noelle-Neumann in ihrer Theorie der Schweigespirale (1989) gezeigt hat. Die *Bedeutsamkeit von Öffentlichkeit und öffentlichen Meinungen in Demokratien* ergibt sich aus der Verortung von Öffentlichkeit zwischen den Bürgern einerseits und dem politischen Entscheidungssystem andererseits. Regierungspositionen, Positionen also, von denen aus kollektiv verbindliche Entscheidungen hergestellt werden können, sind in Demokratien Positionen, die auf Zeit vergeben werden und von der Wahlentscheidung der Bürger abhängig sind. Darüber hinaus sind in demokratischen Systemen mit direkt-demokratischen Elementen ein Teil der kollektiv verbindlichen Entscheidungen unmittelbar mit den Willensäußerungen der Bürger verbunden. Die Rückbindung von politischen Herrschaftspositionen und von politischen Entscheidungen an die Präferenzen der Bürger begründet den strategisch *wichtigen Stellenwert von Öffentlichkeit als intermediäres System*: Über das Kommunikationssystem Öffentlichkeit können sich Bürger und Akteure des politischen Systems wechselseitig beobachten, indem sie die öffentlichen Meinungen beobachten, via Öffentlichkeit können sie miteinander kommunizieren, indem sie öffentliche Meinungen produzieren (vgl. Luhmann 1995; Marcinkowski 1993). Sie beobachten wechselseitig das Produkt des Öffentlichkeitssystems in Form der kommunizierten öffentlichen Meinungen und versuchen gleichzeitig, Einfluss auf die Generierung öffentlicher Meinungen zu nehmen. Dabei ist davon auszugehen, dass die Präferenzen der Bürger keine feststehende, sondern eine formbare Größe darstellen. Akteure des politischen Systems versuchen mit ihren Kommunikationen via Öffentlichkeit zu ihren Gunsten Einfluss auf die Präferenzbildung der Bürger zu nehmen; sie beobachten gleichzeitig die Themen und Präferenzäußerungen der Bürger und ihrer Interessengruppen, um darauf reagieren zu können. Die Bürger beobachten umgekehrt die kommunikativen

Angebote der Akteure des politischen Systems via Öffentlichkeit, um sich über die politischen Alternativen zu informieren; sie formulieren gleichzeitig via Öffentlichkeit Themen und Präferenzen, die bei den politischen Akteuren Resonanz erzeugen sollen. Diese intermediäre Stellung von Öffentlichkeit lässt vermuten, dass moderne Demokratien ohne Öffentlichkeit nicht denkbar sind.

### 3 Entstehung und Entwicklung von Öffentlichkeit

Die Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit geht einher mit dem Prozess der Ausdifferenzierung eines demokratischen politischen Systems. Glaubt man Jürgen Habermas' großer Erzählung über den Strukturwandel von Öffentlichkeit (1962), dann bildeten Versammlungen, Kaffeehäuser und Assoziationen die ersten Formen einer ausdifferenzierten Öffentlichkeit, für die das *Kriterium der prinzipiell freien Zugangsmöglichkeit* Geltung besaß. Unabhängig von Stand und Herkunft der Personen bildeten diese auf „face-to-face“-Kommunikation beruhenden Interaktionssysteme öffentliche Foren, in denen politische Themen in einer kleinen Öffentlichkeit diskutiert werden konnten. Die *Durchsetzung von Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit* bildete die Voraussetzung einer weiteren Autonomiegewinnung von Öffentlichkeit vor politischer und religiöser Bevormundung. Die Entstehung der Massenmedien eröffnete die Möglichkeit einer Institutionalisierung von Öffentlichkeit, die über eine Anwesenheit der Kommunikationspartner hinausging; die technische Weiterentwicklung der Massenmedien ermöglichte dann eine weitere Ausdehnung des Publikums und eine immer schnellere Kommunikationsübermittlung, sodass gegenwärtig weltweit fast alle Bürger simultan an Ereignissen partizipieren können. Für westliche Gesellschaften gilt heute, dass fast alle Bürger tagtäglich über die mediale Öffentlichkeit an der politischen Kommunikation partizipieren. Gleichzeitig wird mit der Entstehung und Entwicklung der Massenmedien die *öffentliche Kommunikation grundlegend verändert*: Öffentliche Kommunikation ist dann keine unmittelbare, sondern eine *medial vermittelte Kommunikation*. Die Vermittlung erfolgt durch professionelle Medienberufe, die in Medienorganisationen eingelagert sind und nach eigenen Interessen die Kommunikationen selektieren und beeinflussen sowie selber als Akteure im Öffentlichkeitssystem auftreten. Das Publikum, im Prozess der Entwicklung von Öffentlichkeit immer weiter ausgedehnt, wird in erster Linie zum passiven Publikum der Rezipienten (vgl. Dahrendorf 1969). Öffentlichkeit in gegenwärtigen Gesellschaften bedeutet in erster Linie *massenmediale Öffentlichkeit*. Welche Bedeutung in der Generierung öffentlicher Meinung noch den kleinen Interaktionsöffentlichkeiten zukommt, ist eine empirisch offene Frage.

### 4 Kommunikative Struktur von Öffentlichkeit

Akteure, die sich an der öffentlichen Kommunikation beteiligen, sind darum bemüht, beim Adressaten ihrer öffentlichen Kommunikationen zum einen Aufmerksamkeit für ihre Belange zu erwecken, zum zweiten ihre Meinungen als allgemein verbindliche

Meinungen durchzusetzen. Dies gelingt nur dann, wenn sie die kommunikativen Rahmenbedingungen von Öffentlichkeit berücksichtigen. Die Offenheit des Systems im Sinne der prinzipiell freien Zugangsmöglichkeit aller Bürger, die Tatsache, dass es sich bei dem Publikum nicht um Experten, sondern um Laien handelt und dass mehrere Akteure um die Aufmerksamkeit des Publikums werben, prägt die Kommunikation in der Öffentlichkeit. Unter diesen Voraussetzungen müssen Akteure zwei Bedingungen beachten, wenn sie öffentlich kommunizieren.

1. Sie müssen zuerst die *Aufmerksamkeit des Publikums* für ihre Themen gewinnen. Die Verwendung von „Nachrichtwerten“ (vgl. Staab 1990) – Personalisierung von Sachfragen, Anbindung von Themen an zentrale Werte und Alltagserfahrungen der Bürger, Präferenzierung von konflikthaften Themen, Inszenierung von Neuigkeiten etc. – sind kommunikative Techniken, die Aufmerksamkeit des Publikums zu zentrieren, die von den Massenmedien als Selektionskriterien auch verwendet werden.

2. Sie müssen zudem *das Publikum* von ihren Positionen überzeugen. Dazu verwenden Akteure der Öffentlichkeit verschiedene Techniken der *Überzeugungskommunikation* (vgl. Gerhards 1993); eine der wichtigsten dieser Techniken ist die ideologische Einbettung von Themen und Meinungen in übergreifende Deutungssysteme. Nicht bei jedem neuen Thema werden neue Interpretationen und Meinungen definiert und kommuniziert. Sowohl das Publikum als auch die kollektiven Akteure haben Deutungsmuster ausgebildet, mit deren Hilfe sie politische Themen interpretieren. Diese wiederum werden geprägt durch die Struktur der sozialen Konfliktlinien einer Gesellschaft. Eine Konfliktlinie ist eine auf Dauer gestellte Gegnerschaft zwischen Akteuren bezüglich politischer Fragestellungen, wobei jede Seite der Gegnerschaft sich durch eine Koalition zwischen einem sozialstrukturell und ideologisch relativ homogenen Bevölkerungssegment, Interessengruppen und Parteien auszeichnet. Empirische Studien haben gezeigt, dass in der Bundesrepublik die drei Wertegemeinschaften der Materialistischen Linken, der Materialistischen Rechten und der Postmaterialistischen Linken die Pole der Konfliktlinien bilden. Mit jedem Pol dieser Konfliktlinien sind nun spezifische Themenpräferenzen, Positionen zu den Themen und Deutungsmuster verbunden. Diese prägen auch die öffentliche Kommunikation. Interessengruppen und Parteien bevorzugen in der öffentlichen Kommunikation die Themen, Positionen und Deutungsmuster, die bei „ihrem“ Publikum resonanzfähig sind und dieses zu überzeugen vermögen.

### 5 Gütekriterien und Problemdiagnosen von Öffentlichkeit

Die für das Funktionieren von Demokratien unverzichtbare intermediäre Stellung von Öffentlichkeit wirft die Frage auf, an welchen demokratischen Kriterien gemessen man die Struktur von Öffentlichkeit bewerten kann. In der Literatur werden unterschiedliche Kriterien genannt, an denen gemessen entsprechend unterschiedliche *Probleme der Struktur von Öffentlichkeit* diagnostiziert werden und ihre Güte beurteilt wird. Begreift man Öffentlichkeit als ein vermittelndes System zwischen den Bürgern und dem politischen Entscheidungssystem, dann lassen sich die Kriterien, die man an die

Struktur von Öffentlichkeit anlegt, unterscheiden im Hinblick auf die Frage, ob sie sich auf den „Input“ (1), die kommunikative Struktur (2) oder den „Output“ (3) beziehen (vgl. Gerhards/Neidhardt 1991; Neidhardt 1994).

(1) *Offenheit von Öffentlichkeit für alle Bürger* im Sinne des gleichen Zugangs ist eines der bedeutsamsten Kriterien zur Beurteilung der Struktur von Öffentlichkeit. Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sichern in der Bundesrepublik den formell gleichen Zugang zur Öffentlichkeit. Jürgen Habermas kritisiert an der Struktur von Öffentlichkeit allerdings, dass sie trotz formeller Offenheit vermachtet sei (vgl. Habermas 1992). Öffentlichkeit werde beherrscht von gut organisierten kollektiven Akteuren (Interessengruppen und Parteien), nicht von dem Publikum der potenziell betroffenen Bürger selbst. Die Vermittlungsfunktion von Öffentlichkeit zwischen Bürgern und politischem Entscheidungssystem weise eine einseitige Richtung auf, indem Öffentlichkeit eine vom politischen System selbst hergestellte Öffentlichkeit sei. Empirisch ist diese Diagnose von Habermas weitgehend richtig. Allerdings ist fraglich, wie man sich eine unmittelbare Beteiligung der Bürger an einer massenmedial vermittelten Öffentlichkeit vorstellen kann. Im Bezugsrahmen einer liberalen Vorstellung von Öffentlichkeit kann man das Kriterium der unmittelbaren Offenheit übersetzen in das einer repräsentativen Offenheit. Zu fragen ist dann, inwieweit bestimmte Bevölkerungsgruppen keine Repräsentanten in Form von kollektiven Akteuren in der öffentlichen Kommunikation besitzen und insofern ihre Themen und Meinungen geringere Chancen haben, an die politischen Entscheidungsträger vermittelt zu werden. Eine strukturelle Bedingung dafür, dass dies nicht der Fall ist, scheint zu sein, dass es nicht zur Ausbildung von monopolistischen oder oligopolistischen Strukturen sowohl bei den vermittelnden Medien als auch bei den öffentlich kommunizierenden Interessengruppen und Parteien kommt. Die Güte von Öffentlichkeit im demokratischen Prozess kann aber auch durch ein „Zuviel“ an Öffentlichkeit beeinträchtigt sein. Öffentlich artikulierte Themen und Meinungen müssen letztendlich in kollektiv verbindliche Entscheidungen transformiert werden. Eine *Überladung des Entscheidungssystems* mit dauerhaft wechselnden Themen und Meinungen kann zu einer Lähmung des Entscheidungssystems führen.

(2) *Diskursivität* als Kriterium öffentlicher Kommunikation bezieht sich auf die kommunikative Struktur von Öffentlichkeit und fragt danach, inwieweit Akteure in der öffentlichen Kommunikation Argumente zur Überzeugung anderer Akteure benutzen und inwieweit diese darauf mit Argumenten antworten, sodass am Ende öffentliche Meinungen stehen, die mit guten Argumenten abgesichert sind (vgl. Peters 1994). Wiederum scheint empirisch zu gelten, dass vor allem unter Bedingungen einer massenmedialen Öffentlichkeit Diskurs eher die Ausnahme als die Regel ist. Die oben beschriebenen Strategien der Aufmerksamkeitsgenerierung und der Überzeugungskommunikation beherrschen empirisch die öffentlich mediale Kommunikation. Das Kriterium der Diskursivität öffentlicher Kommunikation ist ein vor allem von Jürgen Habermas (1962; 1992) eingeführtes Kriterium, das im Bezugsrahmen liberaler Auffassungen von Öffentlichkeit nicht geteilt wird. In liberaler Perspektive ist Öffentlichkeit eine Arena, in der Akteure versuchen, die öffentliche Meinung zu beherrschen;

Diskursivität ist eine neben anderen, ebenso legitimen Strategien, die Akteure verwenden, wenn sie öffentlich kommunizieren.

(3) *Wirksamkeit* im Hinblick auf die Beeinflussung des politischen Entscheidungssystems ist schließlich das Kriterium zur Beurteilung an der „Output“-Seite von Öffentlichkeit. *Einfluss auf politische Entscheidungen* gewinnt die in der Öffentlichkeit generierte öffentliche Meinung erst dann, wenn sie a) unmittelbar von den Entscheidungsträgern gehört und in Entscheidungen umgesetzt wird oder b) Einfluss auf die Meinungen der Bürger gewinnt und deren Wahlverhalten beeinflusst. In einer pluralistischen Öffentlichkeit, wie derjenigen der Bundesrepublik mit einer Vielzahl an Medien und öffentlichen Sprechern mit recht unterschiedlichen Interessen, ist die Generierung *einer* öffentlichen Meinung sehr unwahrscheinlich. Die Offenheit von Öffentlichkeit führt zu einer *Fragmentierung der öffentlichen Meinung* mit der Folge, daß sich die verschiedenen öffentlichen Meinungen häufig wechselseitig neutralisieren. Ob und inwieweit der Einfluss von öffentlicher Meinung auf politische Entscheidungen legitim ist, lässt sich unterschiedlich beurteilen. In der von Habermas favorisierten diskurstheoretischen Vorstellung von Öffentlichkeit wird vorausgesetzt, dass gerade durch eine diskursive Öffentlichkeit Legitimität erzeugt wird. Im Bezugsrahmen einer liberalen Vorstellung von Öffentlichkeit und Demokratie kann man zu einem anderen Ergebnis kommen. Geht man davon aus, dass öffentlich kommunizierte Meinungen und die Meinungen der Bürger nicht übereinstimmen, gleichzeitig in Demokratien aber die Bürger den Souverän darstellen, an dem sich das politische Entscheidungssystem zu orientieren hat, dann kann die öffentliche Meinung nur ein geringes Maß an Legitimität für sich beanspruchen.

## Literatur

- Dahrendorf, Ralf (1969): Aktive und passive Öffentlichkeit. Über Teilnahme und Initiative im politischen Prozeß moderner Gesellschaften. In: Löffler, Martin (Hrsg.): Das Publikum. München, S. 1–12.
- Gerhards, Jürgen (1993): Neue Konfliktdinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Eine Fallanalyse. Opladen.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1991): Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Müller-Doohm, Stefan/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Oldenburg, S. 31–90.
- Habermas, Jürgen (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied, Berlin.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt/Main (darin Kapitel VIII).
- Hölscher, Lucian (1979): Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit. Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (1993): Die Beobachtung der Beobachter im politischen System. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Öffentliche Meinung. Theorien, Methoden, Befunde. Freiburg/Breisgau, München.
- Luhmann, Niklas (1995): Die Realität der Massenmedien. Opladen.
- Marckinkowski, Frank (1993): Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse. Opladen.

- Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen  
In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen (= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34). Opladen, S. 7-41.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1989): Öffentlichkeit. Die Entdeckung der Schweigespirale. Frankfurt/Main.
- Peters, Bernhard (1994): Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.) Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen (= Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34). Opladen, S. 42-76.
- Staab, Joachim Friedrich (1990): Nachrichtenwerttheorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt. München, Freiburg/Breisgau.
- Tönnies, Ferdinand (1988): Kritik der öffentlichen Meinung. Aalen (zuerst 1922).

dien hergestellt, denen somit in Prozessen ö.r M. eine hohe Bedeutung zukommt. Die verschiedenen Definitionsversuche zur ö.n M. lassen sich anhand verschiedener Dimensionen systematisieren: So werden ganz unterschiedliche Prozesse als Prozesse ö.r M.sbildung angesehen und unterschiedliche Akteure als Träger der ö.n M. bezeichnet.

Es lassen sich Konzepte unterscheiden, bei denen jeweils andere Subjekte Träger der ö.n M. sind. Im Medienkonzept sind die Medien die Träger der ö.n M., die veröffentlichte Meinung wird also mit ö.r M. gleichgesetzt und die in den Massenmedien vorherrschende Meinung als ö. M. bezeichnet. Im Elitekonzept sind die Einflussreichen und Wohlinformierten Träger der ö.n Meinung. Im demoskopischen Konzept ist es die Bevölkerung. Diese verschiedenen Ansätze schließen sich nicht grundsätzlich aus. Es werden jeweils andere Typen von Akteuren bezeichnet, die an diesem kollektiven Prozess in unterschiedlicher Weise Anteil nehmen. Der Unterschied in den Vorstellungen beruht letztlich nur darauf, dass die Einflussmöglichkeiten unterschiedlich verteilt sind. Jeder kann sich im Kern an der Herausbildung der ö.n M. beteiligen (demoskopisches Konzept), aber nicht jeder kann die ö. M. im gleichen Umfang beeinflussen. Eliten nehmen einen größeren Einfluss (Elitekonzept), da sie über andere Macht ausüben können oder anderen als Vorbild dienen. Der Eliteeinfluss wird durch die Massenmedien (Medienkonzept) verstärkt, die den Zugang zur Öffentlichkeit im Wesentlichen kontrollieren, und dabei Eliten verbesserten Zugang einräumen (→ Nachrichtenfaktoren).

Die Prozesse ö.r M.sbildung werden als Prozesse sozialer Kontrolle (Theorie der → Schweigespirale) oder als Prozesse rationalen Diskurses angesehen. Diese beiden Konzepte sind ebenfalls nicht notwendigerweise Antagonismen. Auch hier ist es sinnvoll, ö. M. als ein integratives Konzept zu betrachten, welches beide Ansätze produktiv verbindet. Im öffentlichen Diskurs wird Rationalität gewissermaßen durch Intersubjektivität gewährleistet. Da die Teilnahme an diesem Diskurs prinzipiell jedem offensteht, kann sich jedermann einschalten und seinen Standpunkt zur Geltung bringen. Ö. M. bekommt somit eine

moralische Legitimierung, da sie gewissermaßen durch alle getragen wird, und eine bestimmte rationale Qualität, da alle möglichen Argumente prinzipiell eingebracht werden können. So kann ein Konsens entstehen, der über Mittel sozialer Kontrolle durchgesetzt wird. Da aber faktische Sanktionsmittel fehlen, ist die ö. M. eher eine moralische Urteilsinstanz.  
H. Sch.

### Öffentlichkeit

Der Begriff Ö. wird meist synonym mit dem engeren Begriff der politischen Ö. gebraucht, auch wenn man nach Teilbereichen der Gesellschaft gegliedert unterschiedliche Ö.en (Kunst-, Wissenschafts-, Wirtschafts-Ö. etc.) unterscheiden kann. (Politische) Ö. besteht aus einer Vielzahl von Kommunikationsforen, deren Zugang prinzipiell offen und nicht an Mitgliedschaftsbedingungen gebunden ist und in denen sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu *politischen Themen* äußern. Das Produkt der Kommunikationen in der Ö. bezeichnet man als → öffentliche Meinung, die man von den aggregierten Individualmeinungen der Bürger unterscheiden kann.

Je nach Grad der Strukturiertheit des Forums und der Größe des erreichten → Publikums kann man verschiedene *Ebenen von Ö.* unterscheiden. Diese reichen von einfachen Kommunikationssituationen (z.B. Gespräche in Kneipen), über politische Veranstaltungen bis hin zu einer massenmedial hergestellten Öffentlichkeit. Die → Massenmedien stellen heute das wichtigste Ö.sforum dar, weil sie die Möglichkeit eröffnen, dauerhaft potenziell alle Bürger einer Gesellschaft zu erreichen. Zugleich verändert sich mit den Massenmedien die öffentliche Kommunikation: Sie ist nicht mehr unmittelbare, sondern medial vermittelte Kommunikation. Professionelle Medienberufe, die nach eigenen Interessen und Kriterien die Kommunikationen selektieren (→ Nachrichtenfaktoren) sowie beeinflussen und selber als Akteure im Ö.ssystem auftreten, übernehmen die Vermittlung. Das → Publikum wird weitestgehend zum passiven Publikum der Rezipienten.

Der strategisch wichtige Stellenwert von Ö. in → Demokratien ergibt sich aus der Tatsache, dass die Träger politischer Herr-

schaftspositionen von den Bürgern abhängig sind, weil sie von diesen gewählt werden. In der Ö. können sich Bürger und Akteure des politischen Systems wechselseitig beobachten. Akteure des politischen Systems versuchen mit ihren Kommunikationen in der Ö., Einfluss auf die Meinungen der Bürger zu nehmen; sie beobachten gleichzeitig die Themen und Meinungen der Bürger und ihrer Interessengruppen, um darauf reagieren zu können. Die Bürger beobachten umgekehrt die kommunikativen Angebote der Akteure des politischen Systems, um sich über die politischen Alternativen zu informieren; sie formulieren gleichzeitig via Ö. Themen und Präferenzen, die bei den politischen Akteuren Resonanz erzeugen sollen.

Die verschiedenen *Ö.theorien* unterscheiden sich im Hinblick auf die Erwartungen, die sie an eine funktionierende Ö. stellen. Systemtheoretische Theorien sehen die Aufgabe von Ö. als hinreichend erfüllt, wenn Ö. Transparenz erzeugt und zum Spiegel gesellschaftlicher Kommunikationen wird. Kritische Theorien formulieren anspruchsvollere Kriterien: Sie kritisieren vor allem die mediale Ö., weil sie dominiert wird von den staatlichen Akteuren, den Parteien und den gut organisierten Interessengruppen, nicht aber von dem Publikum bzw. von publikumsnahen Akteuren. Sie kritisieren die öffentliche Kommunikation, insofern sie im geringen Maße diskursiv und argumentativ ist und damit wenig zu einer rationalen Verständigung beiträgt. → auch europäische Öffentlichkeit. J. G.

### Öffentlichkeitsarbeit

Der deutsche Begriff „Ö.“, gleichbedeutend mit dem amerikanischen Begriff „Public Relations“, wurde schon vor 1920 einschlägig verwendet, aber erst nach 1950 populär. *Historisch* stellt Ö. bzw. Public Relations (PR) einen ausdifferenzierten *Typ öffentlicher Kommunikation (Stütigkeit)* dar, der verschiedene Wurzeln schon vor Beginn des Industriezeitalters hat. In den USA haben sich industrielle PR vor allem seit Anfang dieses Jahrhunderts entwickelt. In Deutschland liegen die Wurzeln für systematische Informations- und Kommunikationstätigkeit von politischen Institutionen und Unternehmen schon im 18. und 19. Jahrhundert. Entsprechende Aktivitäten auf kom-

munaler Ebene, im Bereich der Kirchen, Parteien, Gewerkschaften reichen ähnlich weit zurück.

Während sich Public Relations unter einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive nur als Instrument betrieblicher Kommunikationspolitik versteht, lässt sich PR *kommunikationswissenschaftlich* sowohl unter einem mikrosozialen wie einem makrosozialen Blickwinkel betrachten. *Mikrosozial*, d.h. von einer organisationsbezogenen Perspektive aus betrachtet, lässt sich PR wie folgt definieren: Ö. oder Public Relations sind das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Organisationen einerseits und ihren internen oder externen Umwelten (Teilöffentlichkeiten) andererseits.

Unter *makrosozialem* Blickwinkel lässt sich PR *als publizistisches Teilsystem* rekonstruieren und wissenschaftlich entfalten. Publizistik wird dabei – im Rahmen einer funktional gegliederten Gesellschaft – als soziales Teilsystem neben der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft etc. begriffen. Das journalistische System (nicht identisch mit dem Mediensystem) und das System der Public Relations (= PR-System) sind Konstituenten des *publizistischen Systems*, das insgesamt entscheidend wichtige Funktionen für die Gesamtgesellschaft ausübt: Es ermöglicht Gesellschaften nicht nur die Beobachtung von Ereignissen und Sachverhalten außerhalb der jeweiligen Gesellschaften, sondern auch die Selbstbeobachtung. Das publizistische Teilsystem *generiert, stellt bereit, verarbeitet und verbreitet* (häufig in Interaktion mit anderen sozialen Teilsystemen) Informationen, vor allem in der Form öffentlich relevanter *Themen*. Die individuellen Akteure innerhalb der Gesellschaft sind nur durch das publizistische System in der Lage wahrzunehmen, was überhaupt geschieht.

Das „PR-System“ ist wissenschaftlich rekonstruierbar durch *kommunikative Basisfunktionen* (wie Information, Kommunikation, Persuasion), *organisations- und gesellschaftsbezogene Funktionen* (wie Information, Vertrauenserwerb, Imagebildung, Themen- und Krisenmanagement), *Arbeitsorganisationen* (PR-Abteilungen, PR-Agenturen), *Berufsrollen* (wie Kommunikationstechniker und -manager), *berufliche Entscheidungsprogramme*