

Jahrbuch 19

WZB

Wolfgang van den Daele
Friedhelm Neidhardt (Hg.)

Kommunikation und Entscheidung

Politische Funktionen
öffentlicher Meinungsbildung
und diskursiver Verfahren

edition
sigma



- Neidhardt, F. (1994b): »Öffentlichkeit und die Öffentlichkeitsprobleme der Wissenschaft.« In: W. Zapf/M. Dierkes (Hg.): *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*. WZB-Jahrbuch 1994. Berlin, S. 39–56.
- Parsons, T. (1967): »On the Concept of Influence.« In: T. Parsons: *Sociological Theory and Modern Society*. New York, S. 355–382.
- Peters, B. (1994): »Der Sinn von Öffentlichkeit.« In: F. Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 42–76.
- Rucht, D. (1994): *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*. Frankfurt a. M., New York.
- Sharp, E. B. (1995): »Paradoxes of National Antidrug Policymaking.« In: D. A. Rochefort/R. W. Cobb (Hg.): *The Politics of Problem Definition. Shaping the Political Agenda*. University of Kansas, S. 98–116.
- Schulz, W. (1976): *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*. Freiburg, München.
- Staab, J. F. (1990): *Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt*. Freiburg, München.
- Walz, D. (1996): »Vertrauen in Institutionen in Deutschland zwischen 1991 und 1995.« In: *ZUMA-Nachrichten*, Nr. 38, S. 70–89.
- Weiß, H.-J. (1989): »Öffentliche Streitfragen und massenmediale Argumentationsstrukturen.« In: M. Kaase/W. Schultz (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 473–489.

Soziale Positionierung und politische Kommunikation am Beispiel der öffentlichen Debatte über Abtreibung

Jürgen Gerhards

1. Theoretischer Rahmen

Politische Akteure, die sich an öffentlichen Diskussionen beteiligen, nehmen unterschiedliche Sozialpositionen ein. Sozialpositionen – so die klassische Definition von Ralf Dahrendorf (1964) – sind nicht substantiell aus sich selbst heraus bestimmt, sondern werden gleichsam extern durch das Beziehungsnetz festgelegt, das an soziale Positionen geknüpft ist und durch das die jeweilige Position erst definiert wird. In diesem Sinne erklärt Dahrendorf soziale Positionen als Orte im Koordinatensystem sozialer Beziehungen (Dahrendorf 1964, S. 30). Mit jeder sozialen Position sind Rollenerwartungen verbunden, die sich aus der Verflechtung der jeweiligen Position mit den anderen Positionen eines sozialen Feldes ergeben. Rollen sind Bündel von Verhaltenserwartungen, die an soziale Positionen geknüpft sind und deren Einhaltung meist durch Sanktionen sichergestellt wird. Soziale Positionen, Rollen und die mit diesen Rollen verbundenen Sanktionen können in einem unterschiedlichen Ausmaß expliziert und definiert sein. Dahrendorf betont, daß die durch das Recht bestimmten Positionen, Rollen und Sanktionen sich durch einen hohen Grad an Explikation auszeichnen. Die durch das Recht definierten Positionen und Rollen bezeichnen in relativ klarer Weise das Beziehungsfeld einzelner Positionen sowie die mit den Rollen verbundenen Handlungserwartungen und Sanktionen, die zu rollenkonformen Handlungen motivieren. Aus der Perspektive der Positionsinhaber und Rollenspieler kann gesagt werden, daß die »Constraints« – und damit die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten rechtlich definierter Sozialpositionen und Rollen – klar umrissen sind.

Für die Sozialpositionen, Rollen und Sanktionen der *Akteure des politischen Systems* (im engeren Sinne) der Bundesrepublik gilt nun, daß sie in hohem Maße rechtlich kodifiziert sind. Das Grundgesetz und die hieraus abgeleiteten Verfahrensvorschriften bestimmen die meisten der einzelnen Sozialpositionen sowie das Geflecht der Beziehungen untereinander, die Regeln des Verfahrens der Positionseinnahme, die Rollener-

- Neidhardt, F. (1994b): »Öffentlichkeit und die Öffentlichkeitsprobleme der Wissenschaft.« In: W. Zapf/M. Dierkes (Hg.): *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*. WZB-Jahrbuch 1994. Berlin, S. 39–56.
- Parsons, T. (1967): »On the Concept of Influence.« In: T. Parsons: *Sociological Theory and Modern Society*. New York, S. 355–382.
- Peters, B. (1994): »Der Sinn von Öffentlichkeit.« In: F. Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 42–76.
- Rucht, D. (1994): *Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich*. Frankfurt a. M., New York.
- Sharp, E. B. (1995): »Paradoxes of National Antidrug Policymaking.« In: D. A. Rochefort/R. W. Cobb (Hg.): *The Politics of Problem Definition. Shaping the Political Agenda*. University of Kansas, S. 98–116.
- Schulz, W. (1976): *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*. Freiburg, München.
- Staab, J. F. (1990): *Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt*. Freiburg, München.
- Walz, D. (1996): »Vertrauen in Institutionen in Deutschland zwischen 1991 und 1995.« In: *ZUMA-Nachrichten*, Nr. 38, S. 70–89.
- Weiß, H.-J. (1989): »Öffentliche Streitfragen und massenmediale Argumentationsstrukturen.« In: M. Kaase/W. Schultz (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*. Sonderheft 30 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 473–489.

Soziale Positionierung und politische Kommunikation am Beispiel der öffentlichen Debatte über Abtreibung

Jürgen Gerhards

1. Theoretischer Rahmen

Politische Akteure, die sich an öffentlichen Diskussionen beteiligen, nehmen unterschiedliche Sozialpositionen ein. Sozialpositionen – so die klassische Definition von Ralf Dahrendorf (1964) – sind nicht substantiell aus sich selbst heraus bestimmt, sondern werden gleichsam extern durch das Beziehungsnetz festgelegt, das an soziale Positionen geknüpft ist und durch das die jeweilige Position erst definiert wird. In diesem Sinne erklärt Dahrendorf soziale Positionen als Orte im Koordinatensystem sozialer Beziehungen (Dahrendorf 1964, S. 30). Mit jeder sozialen Position sind Rollenerwartungen verbunden, die sich aus der Verflechtung der jeweiligen Position mit den anderen Positionen eines sozialen Feldes ergeben. Rollen sind Bündel von Verhaltenserwartungen, die an soziale Positionen geknüpft sind und deren Einhaltung meist durch Sanktionen sichergestellt wird. Soziale Positionen, Rollen und die mit diesen Rollen verbundenen Sanktionen können in einem unterschiedlichen Ausmaß expliziert und definiert sein. Dahrendorf betont, daß die durch das Recht bestimmten Positionen, Rollen und Sanktionen sich durch einen hohen Grad an Explikation auszeichnen. Die durch das Recht definierten Positionen und Rollen bezeichnen in relativ klarer Weise das Beziehungsfeld einzelner Positionen sowie die mit den Rollen verbundenen Handlungserwartungen und Sanktionen, die zu rollenkongruenten Handlungen motivieren. Aus der Perspektive der Positionsinhaber und Rollenspieler kann gesagt werden, daß die »Constraints« – und damit die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten rechtlich definierter Sozialpositionen und Rollen – klar umrissen sind.

Für die Sozialpositionen, Rollen und Sanktionen der *Akteure des politischen Systems* (im engeren Sinne) der Bundesrepublik gilt nun, daß sie in hohem Maße rechtlich kodifiziert sind. Das Grundgesetz und die hieraus abgeleiteten Verfahrensvorschriften bestimmen die meisten der einzelnen Sozialpositionen sowie das Geflecht der Beziehungen untereinander, die Regeln des Verfahrens der Positionseinnahme, die Rollener-

wartungen, die mit den einzelnen Positionen verbunden sind, und die Sanktionen.¹

Das Gesamtgefüge aller Positionen und Rollen im Bereich der Politik wird seit Talcott Parsons auch als das politische System bezeichnet. Man hat den Eindruck, daß die Theoretiker des politischen Systems heute ganz vergessen haben, in welchem starkem Maße die Systemtheorie ursprünglich mit der Rollentheorie verknüpft war und damit der abstrakten Systemtheorie ein konkretes und empirisch besser operationalisierbares Unterfutter hinzugefügt.² Das Gesamtgefüge der Sozialpositionen des politischen Systems kann selbst wiederum zu einer Struktur geordnet werden, indem man verschiedene Positionen aggregiert, zu Teilbereichen zusammenfaßt und diese dann als Teilsysteme des Teilsystems des politischen Systems bezeichnet. In der politikwissenschaftlichen Literatur ist eine Vielfalt solcher Ordnungsversuche zu finden, die zwar mit unterschiedlichen Begriffen operieren, in der Sache aber häufig ähnliches beschreiben. Die meisten dieser Klassifikationsversuche sind inspiriert durch die Adaption und Ausarbeitung der Parsonianischen Systemvorstellung von Politik durch David Easton (1965; 1990). Easton aggregiert die verschiedenen Sozialpositionen des politischen Systems entlang einer Einteilung des Prozesses der Politikherstellung. Ausgehend von der Sozialposition der Bürger des politischen Systems, werden deren Interessen über die Akteure der Interessenartikulation (Bewegungen, Interessengruppen) transportiert, von den Parteien aggregiert, von der Legislative in Policies übersetzt, von der Exekutive entschieden und von der Administration als kollektiv verbindlich für die Bürger durchgesetzt. Eine solche – entlang des Prozesses von »Input«, »Throughput« und »Output« festgelegte – Einteilung ist von Dieter Fuchs in einer Metatheorie des demokratischen Prozesses weiter verfeinert worden (vgl. Fuchs 1993, S. 32 ff.).³

1 Daß die Sozialposition »Bundeskanzler« von den Abgeordneten des Bundestages gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt wird, daß es zur Rollendefinition des Bundeskanzlers gehört, ein Kabinett zusammenstellen zu dürfen, gegenüber den Ministern Richtlinienkompetenz zu besitzen sowie über entsprechende Sanktionen zu verfügen und diese auch durchzusetzen, daß er und die Regierung Gesetzesinitiativrechte genießen und vieles mehr, ist durch die Artikel 62 ff. der Verfassung definiert, die damit auch die Handlungsmöglichkeiten und die Handlungsbeschränkungen desjenigen festlegt, der die Position des Bundeskanzlers einnimmt. Ähnlich explizite Definitionen gelten für die anderen Sozialpositionen des politischen Systems (Parlamentarier, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Parteifunktionäre etc.).

2 Dies gilt auch für die frühen Arbeiten zum politischen System von Niklas Luhmann. Nach der autopoietischen Wende seiner Systemtheorie ist das Konzept der Rolle als Baustein der Ausdifferenzierung von Teilsystemen immer mehr in den Hintergrund gerückt.

3 Fuchs faßt folgende Sozialpositionen und Rollen zu Teilsystemen des politischen Systems zusammen:

- a) Das *Publikumssystem*, an der Inputseite des politischen Systems lokalisiert, umfaßt die Sozialpositionen der Staatsbürger, der Interessengruppen und der Massenmedien. Die Formulierung von Ansprüchen gehört zu den zentralen Aufgaben dieser Positionen.
- b) Politische Parteien bilden das *intermediäre System* der Vermittlung der formulierten Ansprüche in Lösungsvorschläge und Politikalternativen.

Aber auch in der aus einer ganz anderen Theorietradition entwickelten Vorstellung der Struktur eines demokratischen politischen Systems von Jürgen Habermas (1992, S. 399 ff.) ist eine Einteilung der zu Teilsystemen aggregierten Sozialpositionen entlang des Policy-Prozesses auszumachen. Habermas nimmt Modellvorstellungen von Bernhard Peters (1993) auf, unterscheidet zwischen dem Zentrum und der Peripherie des politischen Systems und differenziert die Peripherie nochmals in eine Input- und eine Outputperipherie. Das *Zentrum* selbst besteht aus der politischen Verwaltung, der Regierung, dem Gerichtswesen und dem parlamentarischen Komplex inklusive Parteien. Die vier Sozialpositionen des Zentrums sind selbst wiederum entlang der Entfernung zur Input- bzw. Outputperipherie geordnet. Auf der Outputseite der *Peripherie* befinden sich die organisierten Spitzenverbände, mit denen das Zentrum in korporatistischer Manier die Entscheidungen umsetzt, die die Implementierung von Entscheidungen aber auch blockieren können. Auf der Inputseite der Peripherie, von der aus Interessen und Themen definiert werden, lokalisiert Habermas den Bereich der Öffentlichkeit. Dieser wird idealiter von Sozialpositionen der Interessengruppen und vor allem von den freien Assoziationen der Bürger beherrscht, die zusammen den Bereich der Zivilgesellschaft ausmachen. Wird die Inputseite der Peripherie jedoch von den Akteuren des Zentrums des politischen Systems dominiert, spricht Habermas nicht mehr von einer autochthonen, sondern von einer vermachteten Öffentlichkeit. Die Sozialpositionen des vorpolitischen Raums, der Peripherie also, unterscheiden sich von den Sozialpositionen des Zentrums durch einen geringeren Grad an rechtlicher Definition der Positionen und der damit verbundenen Rollen, durch einen geringeren Grad an Organisationsförmigkeit und – so Habermas' Hoffnung – durch eine andere Art der Kommunikation. Das Zentrum ist spezialisiert auf die Herstellung von Entscheidungen, die Peripherie hingegen auf die kommunikative Vorbereitung und die Abnahme von Entscheidungen.

Von der sozialstrukturellen Lagerung involvierter Akteure – bestimmbar durch Position und Rolle – und ihrer Aggregation in Teilsysteme, wie man sie sowohl bei Easton als auch Habermas findet, kann die *Kommunikation* von Akteuren, die die jeweiligen Positionen einnehmen, unterschieden werden. Politische Akteure beteiligen sich an der öffentlichen Diskussion über politisch entscheidbare Streitfragen, um Einfluß auf den Entscheidungsprozeß über Themen zu nehmen. Sie fokussieren bestimmte Themen unter Vernachlässigung anderer Problemstellungen, beziehen Positionen zu den Themen, machen Vorschläge für die Behandlung von Themen und versehen manchmal all dies mit Argumenten zur Stützung ihrer Themen, Positionen und Vorschläge. Da die Massenmedien die Öffentlichkeitsarena darstellen, die sowohl von den anderen politischen Akteuren als auch von den Bürgern am häufigsten als Beobachtungs- und Informationssystem benutzt wird,

- c) Diese werden dann von den Positionen der Legislative und der Exekutive entschieden und von der Administration implementiert (*Regierungssystem*) sowie
- d) durch das *Publikumssystem* akzeptiert oder zurückgewiesen.

versuchen politische Akteure, ihre kommunikativen Beiträge vor allem hierüber zu lancieren.

Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen öffentlichen Kommunikationen einerseits und der sozialstrukturellen Verortung der Sprecher durch ihre Zuordnung zu Teilsystemen der Politik andererseits soll im Zentrum der folgenden Überlegungen stehen. Typologien von Teilsystemen des politischen Systems machen letztendlich nur dann Sinn, wenn sie helfen, das Handeln von Akteuren zu erklären. Die Beschreibung von bestimmten Sozialpositionen, Rollen und daraus gebildeten Teilsystemen ist mit der Vorstellung verbunden, daß die Positions- und Rolleninhaber auch so handeln, wie es auf der Basis der Positions- und Rollendefinition erwartbar ist. In diesem Sinne kann von der Vermutung ausgegangen werden, daß sich die Art der politischen Kommunikation aus der sozialstrukturellen Positionierung des Sprechers in der Kommunikation ergibt: Die möglichen Themen, die er anspricht, die Positionen, die er vertritt, die Lösungen, die er vorschlägt, und die Argumente, die er benutzt, sind eingegrenzt durch die strukturellen »Constraints« seiner Position und seiner Rolle.

Diese allgemeine Annahme soll im folgenden für die zu Teilsystemen des politischen Systems aggregierten politischen Akteure spezifiziert und dann anhand der Auswertung einer Inhaltsanalyse der öffentlichen Diskussion über Abtreibung in der Bundesrepublik exemplarisch überprüft werden. Dabei steht das Thema Abtreibung selbst nicht im Fokus der Analyse; vielmehr werden die Debatten über Abtreibung als Beispiel für eine Überprüfung von formalen Hypothesen benutzt.

2. Fragestellungen, empirische Operationalisierung und Ergebnisse

Empirische Grundlage der folgenden Ausführungen bildet eine Inhaltsanalyse der öffentlichen Debatte über Abtreibung in der Bundesrepublik in der Zeit von 1970 bis 1994.⁴ Inhaltsanalytisch erhoben wurde die Berichterstattung über Abtreibung in den beiden überregionalen Tageszeitungen Frankfurter Allgemeine (FAZ) und Süddeutsche Zeitung (SZ).

Neben einer Codierung von Informationen auf der Basis von Artikeln haben wir zusätzlich eine Codierung der in einem Artikel vorkommenden Aussagen von Akteuren durchgeführt. Das Definitionskriterium für die Existenz einer Aussage war dabei formaler Art: die Identifikation eines Ak-

⁴ Die Inhaltsanalyse der deutschen Mediendebatte über Abtreibung ist selbst Teil eines größeren deutsch-US-amerikanischen Vergleichsprojekts über Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der Debatten über Abtreibung. Primärforscher sind auf amerikanischer Seite William Gamson und Myra Marx Ferree, auf deutscher Seite Jürgen Gerhards, Monika Lindgens, Friedhelm Neidhardt und Dieter Rucht. Das Projekt wurde dankenswerterweise von der Fritz-Thyssen-Stiftung und der National Science Foundation gefördert. Die Codierleitung lag bei Barbara S. Franz; die Texte wurden codiert von Bettina Becker, Uwe Breitenborn, Sabine Hödt und Inken Schröder.

teurs, der entweder in direkter Rede (in Anführungszeichen) oder indirekt zu Wort kommt. Innerhalb der Klasse aller so erhobenen Aussagen haben wir drei inhaltlich spezifizierte Arten unterschieden, wovon zwei für unsere Fragestellung von Relevanz sind.

Zum einen haben wir die Thematisierung *politischer Regelungsmodelle* sowie die Positionen, die Akteure dazu einnehmen können, erhoben. Öffentliche Diskussionen in Demokratien sind, so die im ersten Abschnitt erläuterten Modelle des Policy-Prozesses, kein Selbstzweck, sondern werden geführt, um Einfluß auf die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen zu nehmen. Entschieden werden sollen letztendlich konkrete gesetzliche Regelungsmodelle von Problemen, die zur Abstimmung anstehen, von der Verwaltung durchgesetzt und manchmal von der Judikative überprüft werden. Dabei haben wir zwischen der Thematisierung unterschiedlicher Regelungsmodelle und der Position, die ein Akteur zu den Regelungsmodellen einnimmt, differenziert. Die Anzahl der in der Diskussion befindlichen gesetzlichen Regelungsmodelle des § 218 kann entlang von vier Grundpositionen klassifiziert werden, die von restriktiv bis liberal reichen: 1. generelles Verbot/ Strafbarkeit der Abtreibung; 2. Indikationenregelung; 3. Fristenregelung; 4. ersatzlose Streichung des § 218/generelle Straffreiheit bei Abtreibung. Die verschiedenen konkreten gesetzlichen Regelungsmodelle, die von Akteuren thematisiert werden, haben wir innerhalb dieser Grundpositionen plaziert. Sie bilden die Variablenausprägungen. Neben der Thematisierung von gesetzlichen Regelungsmodellen, die durch die vier Grundpositionen abgebildet werden, äußern sich die Akteure darüber hinaus zu verschiedenen, vor allem sozialpolitischen Maßnahmevorschlägen, die wir ebenfalls unter der Variable »Politische Regelungsmodelle« erhoben haben.

Neben der Erhebung von politischen Regelungsmodellen, die Akteure thematisieren und bewerten, bilden sogenannte *Idee-Elemente* eine weitere Klasse von Aussageobjekten, die wir untersucht haben. Würde man den Begriff »Argument« nicht zu rationalistisch verstehen, dann könnte man den Terminus Idee-Element in den des Arguments übersetzen. Akteure begründen ihre Position zu Policies sehr häufig mit Argumenten und rahmen sie durch Bezugnahme auf unterschiedliche Bedeutungskontexte.⁵ Die Pla-

⁵ In der Debatte über Pro und Kontra von Abtreibung wird das Thema von verschiedenen Akteuren z. B. in unterscheidbare Rahmen, die die Bedeutung des Themas verändern, eingeordnet. Ein möglicher Rahmen, in dem das Abtreibungsthema behandelt wird, bezieht sich beispielsweise auf die Frage, ob der Staat den Bereich der privaten Entscheidungen der Bürger regeln sollte oder nicht. Hier wird das Thema in das Bedeutungsfeld »Staatsaufgaben/Schutz der Privatsphäre« eingebettet. Ein anderer Rahmen, in den das Thema plaziert werden kann, befaßt sich mit dem Abtreibungsthema im Hinblick auf die Frage, ob es mit dem Verbot von Abtreibungen nicht insofern zu einer sozialen Ungerechtigkeit kommt, als vermögende Frauen sich eine illegale Abtreibung eher leisten können als sozial schwächer gestellte Frauen. Hier wird das Thema in das Bedeutungsfeld »Soziale Gerechtigkeit« eingeordnet. Ein dritter Rahmen lokalisiert das Abtreibungsthema in bezug auf die Frage, ob sich Frauen von primär männlichen Entscheidungsträgern (Verfassungsrichter, Abgeordnete im Bundestag) überhaupt etwas vorschreiben lassen sollen. Hier wird das Thema in das Feld »Selbstbestimmungsrechte der Frau« gesetzt. Die Beispiele mögen illustrieren, was mit unterschiedlichen Rahmungen des Themas Abtreibung gemeint ist.

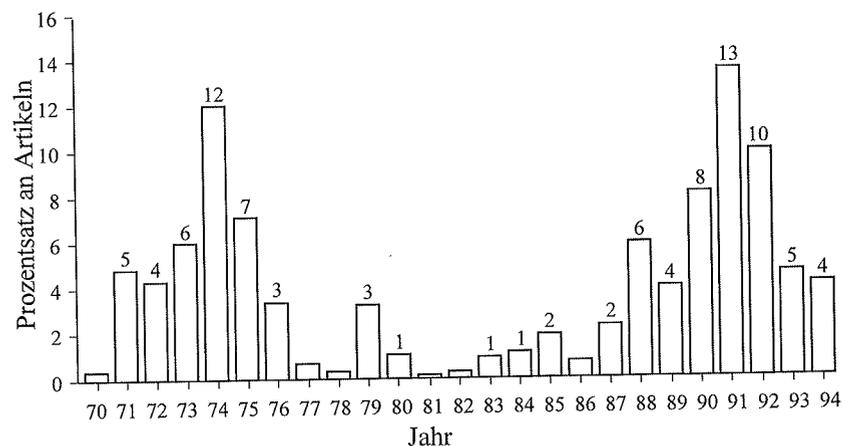
zierung eines Themas in unterschiedliche Bedeutungsrahmen hat zur Folge, daß das Thema selbst durch das Kräftefeld von Sinngehalten des jeweiligen Rahmens in seinem Wesen geprägt und entsprechend in unterschiedlichen »Frames« zu einem bedeutungsmäßig unterschiedlichen Thema wird.

Unsere Auswertungen beziehen sich also auf zwei verschiedene Klassen von Aussagen: auf solche, in denen politische Regelungsmodelle diskutiert werden, und auf jene, die sich auf die Interpretation des Themas Abtreibung mit Hilfe der Benutzung von Idee-Elementen beziehen.

Das Thema Abtreibung eignet sich aus einem zweifachen Grund zur Überprüfung von Hypothesen über den Zusammenhang zwischen aggregierten Sozialpositionen, Rollen und Kommunikationen. Zum einen gab es zur Abtreibungsproblematik lang andauernde und dichte öffentliche Debatten, so daß es um ein Thema geht, das nicht wie die meisten politischen Entscheidungen jenseits der Öffentlichkeit behandelt wurde (vgl. von Beyme 1994). Zum anderen waren diese Debatten nicht folgenlos, sondern mündeten in politische Entscheidungsprozesse in Form einer gesetzlichen Regelung des § 218.

Um das Abtreibungsthema ranken sich sowohl öffentliche Kommunikationen als auch politische Entscheidungen. Es ist somit ein Thema, zu dem Kommunikationen sowohl des Zentrums als auch der Peripherie des politischen Systems erwartet werden können. Abbildung 1 vermittelt einen Eindruck über den Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und öffentlichen Kommunikationen.

Abbildung 1: Anteil der Artikel zum Thema Abtreibung in der Frankfurter Allgemeinen (FAZ) und der Süddeutschen Zeitung (SZ)



Die Verteilung der Artikel ist zweigipfelig; die Hochphasen des Diskurses liegen in den Jahren 1974 und 1991 mit einem jeweiligen Vor- und Nachlauf in der Zeit unmittelbar vor und nach diesen Höhepunkten. Die öffentli-

chen Debatten gruppieren sich dabei in erster Linie um die politischen Entscheidungsprozesse der Gesetzgebung und der Gesetzesprüfung durch das Bundesverfassungsgericht: Zu Beginn der siebziger Jahre wurden verschiedene politische Reformierungsvorschläge diskutiert, die in den Beschluß des Bundestages für ein Fristenmodell im Jahr 1974 (April) mündeten. 1975 (Februar) wurde die beschlossene Fristenregelung vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt; die dann folgende Debatte über verschiedene gesetzliche Regelungen führte zur Verabschiedung der Indikationenregelung durch den Bundestag im Februar 1976. Der zweite Gipfel in der öffentlichen Diskussion wurde induziert durch die im Einigungsvertrag definierte Notwendigkeit einer gesetzlichen Neuregelung nach der Wiedervereinigung⁶; die ersten Debatten über verschiedene Regelungsmodelle im Bundestag 1991; die Verabschiedung des sogenannten Gruppenantrags 1992; die Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Urteilsprechung im Mai 1993 und dem erneuten Versuch einer gesetzlichen Regelung, die erst 1995, also außerhalb unseres Untersuchungszeitraums zum Abschluß kommt. Öffentliche Debatten über das Abtreibungsthema sind also mit den politischen Entscheidungsprozessen eng verzahnt.

Welche Hypothesen lassen sich nun aus den sozialstrukturellen Beschreibungen der Sozialpositionen und Rollen des politischen Systems für die Wahrscheinlichkeit des Auftretens bestimmter Aussagen formulieren? Ich benutze im folgenden die von Habermas favorisierte dichotome Einteilung der Akteure des politischen Systems in Akteure des Zentrums und in Akteure der Peripherie; diese Begriffe sind synonym mit der Luhmannschen Unterscheidung zwischen Politik im engeren bzw. weiteren Sinne oder mit der Fuchsschen Einteilung in Publikumssystem und Polity. Mit Bezugnahme auf den Titel dieses Bandes könnte auch von einem Entscheidungssystem und einem diesem Entscheidungssystem vorgelagerten Öffentlichkeitssystem gesprochen werden. Die Sozialpositionen und Rollen des Zentrums sind in einem weit stärkeren Maße rechtlich kodifizierte Positionen und Rollen als diejenigen der Peripherie. Es sind die Positionen und Rollen des Zentrums des politischen Systems, die Entscheidungen treffen bzw. implementieren können. Die Akteure der Peripherie des politischen Systems sind auf vorgelagerte Kommunikation spezialisiert.

Unsere ersten beiden Hypothesen lauten folgendermaßen:

1. Je näher ein Akteur am Entscheidungszentrum positioniert ist, desto höher ist sein Anteil an Policy-orientierten Aussagen.
2. Je näher ein Akteur am Entscheidungszentrum positioniert ist, desto geringer ist der Bezug auf Werte und Grundsatzfragen.

⁶ Die relativ starke Medienresonanz im Jahr 1988 steht nicht im Zusammenhang mit den parlamentarischen Bemühungen um eine gesetzliche Regelung. 1988 findet in Memmingen der Prozeß gegen den Arzt Horst Theissen statt, der bezichtigt wird, illegal Abtreibungen durchgeführt zu haben.

Diese Hypothesen lassen sich folgendermaßen operationalisieren: Policy-orientierte Kommunikationen sind im Abtreibungsdiskurs Vorschläge im Hinblick auf die gesetzliche Regelung des Problems. Insgesamt finden wir 2.734 Aussagen, die sich auf die sogenannte Policy-Ebene beziehen. Idee-Element-Aussagen sind solche Aussagen, die sich auf Werte und Grundsatzfragen beziehen. Insgesamt können wir 8.984 dieser Idee-Element-Aussagen feststellen. Bildet man aus den Policy-orientierten Aussagen und aus den Idee-Element-Aussagen eine Gesamtmenge an Aussagen und berechnet den relativen Anteil der beiden Aussagetypen an der Gesamtmenge in bezug auf die einzelnen Akteure, können die Hypothesen überprüft werden. Zusätzlich sind in Tabelle 1 noch die Spaltenprozentage, die uns Auskunft über die Stärke der öffentlichen Präsenz der einzelnen Akteure geben, ausgewiesen.

Tabelle 1: Anteil an Policy-orientierten Aussagen und Idee-Element-Aussagen verschiedener Akteure in Prozent der Gesamtzahl ihrer Aussagen

	Policy-Aussagen	Idee-Element-Aussagen	Randverteilung der Aussagen
<i>Akteure des Zentrums des politischen Systems</i>			
Legislative	30,6 (1.775)	69,4 (4.022)	49,4
Exekutive	33,7 (436)	66,3 (1.482)	19,1
Parteien	32,7 (436)	67,3 (898)	11,4
Administration	37,1 (445)	62,9 (753)	10,2
Judikative	15,4 (8)	84,6 (44)	0,4
	13,5 (132)	86,5 (845)	8,3
<i>Akteure der Peripherie des politischen Systems</i>			
Kirchen	16,2 (959)	83,8 (4.962)	50,6
Andere Akteure der Interessensartikulation	18,8 (297)	81,2 (1.286)	13,5
Journalisten der FAZ und SZ	21,6 (321)	78,4 (1.168)	12,7
	12,0 (341)	88,0 (2.508)	24,3
	23,3 (2.734)	76,7 (8.984)	100,0 (11.718)

Phi = .17; P = .000.

Tabelle 1 enthält Informationen, die über die Testung der formulierten Hypothesen hinausgehen und denen wir uns zuerst zuwenden wollen.

Der Anteil der Idee-Element-Aussagen beträgt insgesamt über drei Viertel der Aussagen, so daß bezüglich aller Akteure gilt, daß sie in erster Linie

Idee-Element-Aussagen und nicht Policy-Aussagen zum Ausdruck gebracht haben. Die Dominanz dieses Aussagetypus hat zwei Ursachen. Zum einen handelt es sich um ein Methodenartefakt insofern, als die Codierregeln für Policy-Aussagen restriktiver definiert waren als für Idee-Element-Aussagen. Policy-Aussagen wurden nur dann codiert, wenn die thematisierte Regelungsvorstellung auch mit einer Position der Bewertung verbunden war. Zudem war das Kategoriensystem der Idee-Elemente weitaus feiner differenziert als das der Policy-Aussagen, die auf einem aggregierteren Niveau codiert wurden, was wiederum den Anteil an Idee-Element-Aussagen am Gesamtvolumen in die Höhe getrieben hat. Neben dieser methodischen Ursache mag es aber auch noch ein inhaltliches Motiv für die Dominanz von Idee-Element-Aussagen geben, was mit dem spezifischen Fall Abtreibung zusammenhängt. Der Abtreibungskonflikt wird von vielen Akteuren als Wert- und nicht als Interessenkonflikt gedeutet. Wertkonflikte sind im Gegensatz zu Interessenkonflikten in einem weit geringeren Maße kompromißfähig (Aubert 1973). Wenn man einen Fötus als menschliches Lebewesen definiert und darüber hinaus noch als gottgegebenes Leben, verbieten sich fast automatisch alle Möglichkeiten der Gesetzgebung, die mit dem Tod des so definierten Fötus verbunden sind. Wird umgekehrt davon ausgegangen, daß der Fötus ein Teil der Mutter ist und damit ihrem Selbstbestimmungsrecht unterliegt, dann verbieten sich alle gesetzlichen Regelungen, die dieses Selbstbestimmungsrecht einschränken. Die Tatsache, daß die Abtreibungsfrage als ein Konflikt um Werte konstruiert wird, hat zur Folge, daß die öffentlichen Debatten über die Deutung des Themas selbst, weniger über die politische Regelung des Themas geführt werden.

Bei der Betrachtung der prozentualen Anteile der Akteure an der Gesamtmenge der Aussagen fällt auf, daß das Feld beherrscht wird von den gut organisierten professionellen Akteuren, sei es des Zentrums, sei es der Peripherie des politischen Systems. Die Kategorie »Andere politische Akteure« gliedert sich auf in eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure, wobei keiner von ihnen mehr als 5 Prozent der Nennungen erhält. Die dem Habermasschen Konzept der Assoziationen der Zivilgesellschaft am nächsten kommenden verschiedenen Gruppierungen der Frauenbewegung haben nur 0,5 Prozent der Aussagen, die Lebensschützer nur 0,3 Prozent der Aussagen getätigt. Im Kontext der Habermasschen Theorie würde man dieses Ergebnis als Anzeichen einer vermachteten Öffentlichkeit interpretieren und als Verlust einer autochthonen Öffentlichkeit beklagen können.

Journalisten kommt eine besondere Funktion in der öffentlichen Kommunikation zu. Sie sind zum einen der wichtigste Akteur medial bestimmter Kommunikation und übernehmen zum zweiten eine wichtige Funktion bei der interpretatorischen Rahmung des Themas. Versteht man sie als Stellvertreter der Bürger, die sie in der Debatte repräsentieren, manifestiert sich die Zivilgesellschaft in der Öffentlichkeit nicht selbst, sondern in Form einer Stellvertretung. Nicht die Bürger bzw. die bürgernahen Organisationen und Bewegungen, sondern Professionals der Meinungsbildung sind die dominanten Akteure.

Vergleicht man nun den Anteil, den die Akteure des Zentrums und der Peripherie des politischen Systems jeweils an den Policy-orientierten Aussagen und den Idee-Element-Aussagen haben, bestätigen die Ergebnisse die formulierten Hypothesen. Der Anteil an Policy-Aussagen ist bei den Akteuren des Zentrums höher als bei denen der Peripherie; umgekehrt gilt, daß der Anteil an Idee-Element-Aussagen bei den Akteuren der Peripherie des politischen Systems höher ist als bei den Akteuren des Zentrums. Der formulierte Zusammenhang zwischen der Sozialposition von Akteuren einerseits und ihrem Kommunikationsverhalten andererseits wird durch den Wert des Assoziationsmaßes ($\Phi = .17$) bestätigt. Dieses Ergebnis gilt jedoch nicht für die Verwaltung und die Judikative. Bei der Verwaltung kann die Abweichung auf die geringe Fallzahl zurückzuführen sein; für die Judikative gilt dies sicherlich nicht. Habermas ordnet in seiner Typologie die Judikative dem Zentrum des politischen Systems zu. Im Hinblick auf das Kommunikationsverhalten der Akteure macht diese Zuordnung aber keinen Sinn. Das Bundesverfassungsgericht ist für die letztendlich verbindliche Interpretation des Grundgesetzes zuständig. Prüfverfahren auf Kompatibilität gesetzlicher Regelungen des § 218 mit dem Grundgesetz werden vom Bundesverfassungsgericht in Abwägung aller möglichen Argumente vorgenommen (vgl. Döbert in diesem Band). Insofern kann es nicht verwundern, daß das Bundesverfassungsgericht einen hohen Anteil an Idee-Element-Aussagen aufweist.

Die zweite der beiden formulierten Hypothesen kann nochmals genauer spezifiziert werden, wenn man sich die inhaltliche Verteilung der Idee-Elemente vor Augen führt. Die Menge aller Idee-Elemente ist unterteilt in acht verschiedene Rahmen und diese dann wiederum in Unterdimensionen.⁷ Einer dieser Rahmen umfaßt all jene Idee-Elemente, die behaupten, daß in der Abtreibungsdebatte eher pragmatische Aspekte beachtet werden sollten, weniger allgemeine Grundsatzgesichtspunkte. Von den Rahmen, die das Thema grundsätzlich deuten, sind die beiden Rahmen »Fötus als Leben« und »Selbstbestimmung der Frau« die bedeutsamsten Interpretationsmuster. Werden die Rahmen auf die Ausprägungen »Idee-Elemente mit Bezug auf Grundsatzfragen (Fötus als Leben und Selbstbestimmung der Frau)« einerseits und »Pragmatismus vor Grundsatzfragen« andererseits selektiert und dichotomisiert, kann man folgende Erwartung formulieren: Akteure des vopolitischen Raums werden im Vergleich zu den Akteuren des Zentrums bei den Idee-Elementen mit Bezug auf Grundsatzfragen überrepräsentiert sein; die Akteure, die Entscheidungen herstellen müssen, werden wiederum für eine Logik der Realpolitik plädieren und im Feld »Pragmatik vor Grundsatzfragen« entsprechend überproportional vertreten sein.

⁷ Die Variable Idee-Elemente umfaßt insgesamt acht Rahmen, die jeweils durch die erste Stelle eines dreistelligen Codes gekennzeichnet sind. Innerhalb dieser acht unterscheidbaren Rahmen gibt es Teilrahmen, die jeweils durch die zweite Stelle des dreistelligen Codes bezeichnet sind. Innerhalb dieser Teilrahmen finden sich dann als eigentliche Variablenausprägungen die Idee-Elemente, die durch die dritte Stelle des dreistelligen Codes angegeben werden. Idee-Elemente bilden folglich eine strukturierende Idee innerhalb eines Teilrahmens, der wiederum Bestandteil eines umfassenderen Rahmens ist.

Tabelle 2: Bezug auf Grundsatzfragen versus Pragmatik verschiedener Akteure (in Prozent)

	Idee-Elemente	
	Bezug auf Grundsatzfragen	Pragmatik vor Grundsatzfragen
Akteure des Zentrums des politischen Systems	76,7 (1.515)	23,3 (459)
Akteure der Peripherie des politischen Systems	81,5 (1.828)	18,5 (413)
	79,3 (3.343)	20,7 (872)

Die Ergebnisse bestärken in ihrer Grundstruktur die aufgestellte Hypothese; die Unterschiede, mit denen Akteure des engeren politischen Systems für eine pragmatische Interpretation des Abtreibungsthemas plädieren bzw. mit denen die Akteure des vopolitischen Raums das Thema in Form von Grundsatzfragen rahmen, sind aber sehr gering. Habermas formuliert in seinem Konzept der Öffentlichkeit die Hoffnung, daß Akteure der Zivilgesellschaft jene sind, die den Normprozeß der Willensbildung »stören« und mit Grundsatzargumenten einen Gegenkreislauf der Macht in Gang setzen. Im Fall der öffentlichen Debatte über Abtreibung traf dies nicht zu. Die Akteure der Zivilgesellschaft – als »Andere Akteure der Interessenartikulation« zusammengefaßt – sind öffentlich kaum präsent, und wenn sie in Erscheinung treten, favorisieren sie nicht überdurchschnittlich oft eine Grundsatzargumentation.

Akteure des Zentrums des politischen Systems und der Peripherie unterscheiden sich hypothetisch außerdem in Hinblick auf ein anderes Merkmal kommunikativen Verhaltens. Während Parteien verschiedene Interessen der Bürger aggregieren, Legislative und Exekutive die verschiedenen Interessen integrieren müssen, damit sie mehrheitsfähig sind, und die Judikative um alle Interessen ausgleichende Regelungen bemüht sein muß, vertritt jener Teil der Akteure der Peripherie, den man als Interessengruppen bezeichnet, Einzelinteressen einer bestimmten Klientel von Bürgern. Dadurch, daß Interessengruppen jeweils über eine homogene Klientel im Hinblick auf das zu verfolgende Ziel verfügen, wird es ihnen – so die Erwartung – möglich, radikalere Positionen zu vertreten. Umgekehrt kann erwartet werden, daß mit zunehmender Heterogenität des Publikums die Vorschläge und Positionen eines Akteurs dieser Klientel gemäßiger und kompromißbereiter sind.

Wir haben die Positionen, die die Akteure zu einem politischen Regelungsmodell beziehen, mit Hilfe einer 5er-Skala codiert. Die beiden Endpunkte der Skala »sehr starke Ablehnung« und »sehr starke Zustimmung« können als das Einnehmen einer Extremposition bezeichnet werden, während man die Positionen »Ablehnung« und »Zustimmung« als »gemäßigt«

und die Mittelposition als »ambivalent« benennen kann. Gruppiert man die Messung der Position zu den Regelungsmodellen in dieser Weise um, dann läßt sich überprüfen, ob Akteure der Interessenartikulation tatsächlich in einem stärkeren Maße Extrempositionen einnehmen als die anderen Akteure.⁸

Tabelle 3: Extreme, gemäßigte und ambivalente Positionen zu politischen Regelungsmodellen von verschiedenen Akteuren (in Prozent)

	Extrem		Gemäßigt		Ambivalent	
<i>Akteure des Zentrums des politischen Systems</i>						
Exekutive	3,4	(15)	92,4	(402)	4,4	(19)
Legislative	3,5	(26)	92,0	(692)	4,5	(34)
Judikative	–		96,2	(127)	3,8	(5)
Parteien	2,5	(11)	93,9	(418)	3,6	(16)
<i>Akteure der Peripherie des politischen Systems (nur Interessengruppen)</i>						
Katholische Kirche	13,8	(30)	84,4	(184)	1,8	(4)
Evangelische Kirche	5,1	(4)	91,1	(72)	3,8	(3)
Gewerkschaften	10,0	(2)	90,0	(18)	–	
Frauenbewegung	31,6	(6)	57,9	(11)	10,5	(2)
Lebensschützer	–		100,0	(10)	–	
	3,7	(100)	91,2	(2.492)	5,1	(140)

Betrachten wir zunächst die Randverteilung der Variablen »Position«, wird deutlich, in welchem starkem Maße die Positionseinnahme »gemäßigt« den Abtreibungsdiskurs bestimmt: 91,2 Prozent der Positionseinnahmen lassen sich als »gemäßigt«, 5,1 Prozent als »ambivalent« und nur 3,7 Prozent als »extrem« klassifizieren. Man muß also den Prozentsatz von 3,7 Prozent als Bezugsgröße wählen, wenn danach gefragt werden soll, inwieweit Interessengruppen im Vergleich zu den anderen Akteuren häufiger Extrempositionen vertreten. Die Ergebnisse sind in manchen Fällen aufgrund der geringen Fallzahl nur schwerlich in ihrer prozentualen Verteilung zu interpretieren; sie bestätigen in ihrer Struktur, sieht man von der Ausnahme der Lebens-

⁸ Differenziert man wiederum die Parteien entlang des Kriteriums »Volkspartei versus kleine Partei« – verbunden mit der Hypothese, daß die großen Volksparteien sich keine Extrempositionen leisten können, kleinere Parteien aber schon – und überprüft dann, inwieweit sich diese Hypothese bestätigen läßt, kommt man zu einem die Hypothese falsifizierenden Ergebnis: PDS, Grüne und Bündnis 90 sind im Einnehmen von Extrempositionen nicht häufiger vertreten als CDU und SPD. Eine Ausnahme bildet die CSU.

schützer ab, die formulierte Hypothese. Interessengruppen nehmen häufiger als andere Akteure die Extrempositionen im Abtreibungsdiskurs ein. Die beiden Kontrahenten Frauenbewegung und katholische Kirche sind hierbei diejenigen Interessengruppen, die am häufigsten und in überdurchschnittlicher Weise Extrempositionen beziehen. Allerdings gelten diese Unterschiede allein in Referenz zu den anderen Akteuren. Im Hinblick auf die Gesamtverteilung gilt der Befund, daß Extrempositionen generell nur in Ausnahmefällen anzutreffen sind. Der Abtreibungsdiskurs in der Bundesrepublik ist ein gemäßigter Diskurs (vgl. Neidhardt in diesem Band). Wir erwarten für die USA ganz andere Ergebnisse, da wir davon ausgehen, daß hier das Einnehmen von Extrempositionen in einem weit stärkeren Ausmaß anzutreffen sein wird.

Neben der formalen Position, die Akteure im Abtreibungsdiskurs beziehen, kann man zusätzlich die Bezugnahme auf die inhaltlichen Regelungsmodelle betrachten, die in der Abtreibungsdebatte zur Diskussion stehen, um Aufschluß über die formulierte Hypothese zu gewinnen. Die verschiedenen Regelungsmodelle, die im Verlauf der Debatte diskutiert wurden, lassen sich zu vier Grundpositionen zusammenfassen, die wiederum entlang der Dimension »restriktive versus liberale Lösungsvorschläge« ordinal geordnet werden können: Verbot von Abtreibung, Fristenlösungsmodelle, Indikationenmodelle und Freigabe der Abtreibung. Das völlige Verbot von Abtreibungen und die völlige Freigabe der Abtreibung bilden unter den verschiedenen Lösungsmodellen die inhaltlichen Extremvorschläge; die anderen beiden Modellvorschläge lassen sich als Kompromißvorschläge bezeichnen. Kombiniert man nun allein die positiven Stellungnahmen zu den so gruppierten Lösungsmodellen und kreuztabelliert diese mit den verschiedenen Akteuren, erhält man Aufschluß darüber, welche Akteure sich für die beiden radikalen Lösungsmodelle stark machen und welche nicht (Tabelle 4).

Untersucht man auch hier zunächst die Randverteilung, fällt auf, in welchem starkem Maße alle Akteure in ihren Aussagen die beiden Kompromißmodelle bevorzugen. 89,1 Prozent der Aussagen beziehen sich positiv auf die Indikationen- oder die Fristenregelung; allein 10,9 Prozent der Aussagen favorisieren eines der beiden radikalen Lösungsmodelle. Man muß auch den Prozentsatz von 10,9 Prozent als Bezugsgröße heranziehen, wenn danach gefragt wird, inwieweit Interessengruppen im Vergleich zu den anderen Akteuren häufiger Extrempositionen vertreten. Die geringe Fallzahl macht es auch hier in einigen Fällen kaum möglich, eine Interpretation zu wagen. Riskiert man dies trotzdem, dann zeigt sich, daß die Interessengruppen, vor allem die katholische Kirche und die Frauenbewegung, überdurchschnittlich häufig die beiden Lösungsmodelle, die wir als die radikaleren Varianten klassifiziert haben, vertreten.

Wir haben bis jetzt versucht, Hypothesen über den Zusammenhang von Teilsystemen der Politik aggregierten Sozialpositionen und deren Kommunikationsverhalten zu überprüfen, und dabei den analysierten Zeitraum von 25 Jahren nicht weiter differenziert. Die Daten ermöglichen aber auch eine Überprüfung von Hypothesen zum Wandel des Kommunikationsver-

Tabelle 4: Prozentualer Anteil an positiven Stellungnahmen zu den beiden radikalen Lösungsmodellen (Verbot und Straffreiheit von Abtreibungen) und den gemäßigten Lösungsvorschlägen (Indikationenregelung und Fristenregelung) (in Prozent)

	Radikale Lösungsmodelle		Gemäßigte Lösungsmodelle	
<i>Akteure des Zentrums des politischen Systems</i>				
Exekutive	4,0	(4)	96,0	(97)
Legislative	10,4	(23)	89,6	(199)
Parteien	10,2	(10)	89,8	(22)
Judikative	-		100,0	(88)
<i>Akteure der Peripherie des politischen Systems (nur Interessengruppen)</i>				
Katholische Kirche	22,2	(2)	77,8	(7)
Evangelische Kirche	7,7	(1)	92,3	(12)
Frauenbewegung	75,0	(3)	25,0	(1)
	10,9	(60)	89,1	(488)

haltens unterschiedlicher Akteure. In der Politikwissenschaft wird die These vertreten, daß es im parlamentarischen System westlicher Gesellschaften – und entsprechend auch in der Bundesrepublik – seit den siebziger Jahren eine Strukturveränderung gegeben hat. Zum einen habe die Bedeutung der Akteure des vopolitischen Raums zugenommen, zum zweiten ließen sich Entdifferenzierungsprozesse von vormals klar definierten Aufgaben und Handlungserwartungen der einzelnen Sozialpositionen des politischen Systems beobachten. Die Differenzierung zwischen Bürgerrollen, Rollen der Akteure der Interessenartikulation, der Aggregation, der Entscheidungsfindung und des Entscheidungsbeschlusses, der Implementation und der juristischen Kontrolle wird brüchig und ersetzt durch ein »parlamentarisch-gesellschaftliches ›Verhandlungssystem‹ der sozialstaatlichen Demokratie« (Herzog 1993, S. 14). Damit soll gemeint sein, daß die auf bestimmte Aufgaben spezialisierten Akteure zunehmend mehr Aufgaben der anderen Bereiche übernehmen und entsprechend auch in den anderen Arenen zu finden sind. Dabei geht die Theorie von der Vorstellung aus, daß vor allem die Organisationen der Interessenartikulation, d. h. die Akteure des vopolitischen Raums, Rollen des engeren politischen Systems zwar nicht übernehmen, sich aber in die Regelung der politischen Entscheidungen einmischen. Ein solcher Wandlungsprozeß der Aufweichung von Rollendifferenzierungen geht mit dem zuerst beschriebenen Prozeß der Bedeutungszunahme der Akteure des vopolitischen Raumes einher.

Tabelle 5: Policy-orientierte Aussagen und Idee-Element-Aussagen verschiedener Akteure: 1970–1982 und 1983–1994 im Vergleich (in Prozent)

	Policy-Aussagen	Idee-Element-Aussagen	Randverteilung der Aussagen
1970–1982			
<i>Akteure des Zentrums des politischen Systems</i>			
Legislative	22,0 (452)	78,0 (1.598)	43,7
Exekutive	28,6 (207)	71,4 (516)	15,4
Parteien	22,8 (85)	77,2 (288)	7,9
Administration	30,6 (64)	69,4 (145)	4,5
Judikative	11,8 (4)	88,2 (30)	0,7
	12,9 (92)	87,1 (619)	15,1
<i>Akteure der Peripherie des politischen Systems</i>			
Kirchen	17,3 (457)	82,7 (2.188)	56,3
Andere Akteure der Interessensartikulation	19,9 (148)	80,1 (595)	15,8
Journalisten der FAZ und SZ	24,8 (149)	75,2 (453)	12,8
	12,3 (160)	87,7 (1.140)	27,7
	19,4 (909)	80,6 (3.786)	100,0 (4.695)
1983–1994			
<i>Akteure des Zentrums des politischen Systems</i>			
Legislative	35,3 (1.323)	64,7 (2.424)	53,4
Exekutive	36,2 (547)	63,8 (966)	21,5
Parteien	36,5 (351)	63,5 (610)	13,7
Administration	38,5 (381)	61,5 (608)	14,1
Judikative	22,2 (4)	77,8 (14)	0,3
	15,0 (40)	85,0 (226)	3,8
<i>Akteure der Peripherie des politischen Systems</i>			
Kirchen	15,3 (502)	84,7 (2.774)	46,6
Andere Akteure der Interessensartikulation	17,7 (149)	82,3 (691)	12,0
Journalisten der FAZ und SZ	19,4 (172)	80,6 (715)	12,6
	11,7 (181)	88,3 (1.368)	22,1
	26,0 (1.825)	74,0 (5.198)	100,0 (7.023)

Für einen Teilbereich dieses hypothetischen Prozesses erlauben unsere Daten eine Überprüfung. Ich habe den Zusammenhang zwischen der Sozialposition eines Akteurs und dem Typus an Aussagen (Aussagen insgesamt, Policy-orientierte Aussagen und Idee-Element-Aussagen) für zwei Zeitphasen getrennt berechnet. Die sich aus der Theorie ergebende Erwartung lautet: In der zweiten Zeitphase hat sich (a) der Anteil der Aussagen, der für die Akteure der Peripherie des politischen Systems festgestellt werden konnte, insgesamt und (b) der Anteil der Policy-orientierten Aussagen der Akteure aus dem vopolitischen Raum im Vergleich zu denen des politischen Systems im engeren Sinne erhöht; zugleich ist der Anteil der Aussagen der Akteure der Peripherie des politischen Systems, die Idee-Elemente enthalten, zumindest konstant geblieben.

Die beiden Hypothesen werden falsifiziert. Der Anteil der Aussagen, die von den Akteuren der Peripherie des politischen Systems gemacht wurden, hat im Zeitverlauf nicht zu-, sondern abgenommen und ist von 56,3 Prozent auf 46,6 Prozent gefallen. Umgekehrt gilt: Die Akteure des Zentrums des politischen Systems sind in zunehmendem Maße die hegemonialen Akteure des Diskurses geworden. Auch der Anteil an Policy-orientierten Aussagen der Akteure der Peripherie des politischen Systems hat im Zeitverlauf entgegen der theoretischen Erwartung – wenn auch nur gering – nachgelassen. Statt einer Bedeutungszunahme der Akteure der Peripherie stellen wir eine Bedeutungsabnahme fest, statt Entdifferenzierungsprozessen finden wir eine Verstärkung der Differenzierung. Die Akteure des vopolitischen Raums konnten im Zeitverlauf kein Terrain innerhalb des Diskurses erobern. Interpretiert man diese Entwicklung auf der Grundlage des von Habermas entwickelten normativen Konzepts von Öffentlichkeit, dann läßt sich dieser Befund als eine Zunahme der Vermachtung des vopolitischen Raums einer politischen Öffentlichkeit beschreiben. Allerdings muß beachtet werden, daß wir nicht kontrollieren können, ob es sich bei dieser Entwicklung allein um einen themenspezifischen oder um einen generellen Trend handelt.

3. Bilanz der Ergebnisse und die Formulierung einer alternativen Erklärung

Die Ergebnisse unserer empirischen Analyse zeigen, daß die Kommunikation politischer Akteure durch ihre Platzierung in einem der beiden Teilsysteme der Politik, die durch Aggregation von Positionen und Rollen gewonnen wurden, strukturiert wird. Die Akteure des Zentrums der Politik, also des Entscheidungssystems, sind bei den Policy-orientierten Aussagen überdurchschnittlich vertreten, während die Akteure der Peripherie des politischen Systems hier unterrepräsentiert sind; für die Klasse der Idee-Element-Aussagen gilt der umgekehrte Befund. Die Akteure der Peripherie vertreten zudem häufiger extreme Positionen und sprechen sich für radikalere Lösungsmodelle aus. Insofern werden die theoretisch formulierten Er-

wartungen in ihrer Richtung bestätigt. Zugleich aber zeigen die Befunde, daß die Differenzen zwischen den Akteuren des engeren politischen Systems und den Akteuren der vopolitischen Peripherie eher gering sind. Theorien, die sich nicht oder nur schwach empirisch bewähren, motivieren im Sinne der Approximationstheorie der Wahrheit von Karl Popper die Suche nach alternativen oder ergänzenden Erklärungen. Zu der Vorstellung einer durch die soziale Position und die Rolle bestimmten Kommunikation gibt es alternativ die Theorie gesellschaftlicher Konfliktlinien, auf die ich am Ende kurz eingehen möchte.

Das Konzept gesellschaftlicher Konfliktlinien geht davon aus, daß die Kommunikation der Akteure des politischen Systems nicht in erster Linie durch die jeweiligen Sozialpositionen strukturiert wird, sondern durch die Interessenlagen der Akteure, die gleichsam quer zu der Einteilung der Akteure nach Sozialpositionen liegen. Eine politische Konfliktlinie ist eine auf Dauer gestellte Gegnerschaft zwischen politischen Akteuren in bezug auf politische Fragestellungen, wobei jede der kontrahierenden Seiten sich durch eine Koalition zwischen verschiedenen Akteuren des Policy-Prozesses auszeichnet: sozialstrukturell oder ideologisch relativ homogene Bevölkerungssegmente, soziale Bewegungen und Verbände als Interessengruppen, Parteien, parlamentarische Fraktionen sowie die durch eine Partei bestellte oder unterstützte Regierung.⁹ Die Annahme eines Zusammenhangs zwischen sozialstrukturellen Spaltungen und Interessen in der Bevölkerung einerseits und der Repräsentanz dieser unterschiedlichen Interessen durch Interessengruppen, Parteien, Legislative und Regierung andererseits ist in diversen Studien dargelegt worden und bildet bis heute ein erklärungskräftiges Theorem in der Analyse der Interessenvermittlung.

Im Hinblick auf das Kommunikationsverhalten von Akteuren geht das Konzept der Konfliktlinien davon aus, daß es unabhängig von der sozialen Position und der Rolle des jeweiligen Akteurs im Policy-Prozess eine Gemeinsamkeit in der Kommunikation der Akteure gibt, die die Koalitionen der jeweiligen Pole einer Konfliktlinie bilden (vgl. Gerhards 1993, S. 43). Mit jedem Pol einer Konfliktlinie sind spezifische Themenpräferenzen, Positionen zu den Themen, Deutungsmuster und zum Teil auch Ideologien verbunden, die entsprechend auch die öffentliche Kommunikation prägen werden.

Teilt man die Akteure unabhängig von der Frage, welche sozialstrukturelle Position sie innehaben (ob Partei oder Interessengruppe), entlang einer Links/Rechts-Achse ein, ist im Sinne der Theorie gesellschaftlicher Konfliktlinien zu erwarten, daß genau diese Einteilung die Kommunikation über Abtreibung strukturiert. Wir haben die Akteure, die entlang einer ideologischen Orientierung klassifiziert werden können, ausgewählt und zu drei

⁹ Inwieweit die Administration und die Judikative ebenfalls in diese Koalitionsgefüge eingebunden sind, wird theoretisch in der Konfliktlinientheorie nicht reflektiert, aber in der politischen Kommunikation häufig in diesem Sinne interpretiert und kritisch kommentiert.

verschiedenen Deutungsrahmen, die aus Idee-Elementen gebildet werden, in Beziehung gesetzt¹⁰: 1. Definition des Fötus als menschliches Leben; 2. Konflikt zwischen dem Schutz des Lebens und den Rechten der Frau; 3. Rechte, Aufgaben und Selbstbestimmung der Frau (Tabelle 6).

Wir erwarten, daß – unabhängig von der Sozialposition des Akteurs im Policy-Prozeß – Akteure, die politisch links orientiert sind, das Thema Abtreibung in erster Linie mit dem Frame »Selbstbestimmung der Frau« rahmen und kommunikativ strukturieren und daß rechtsorientierte Akteure das Thema Abtreibung mit dem Frame »Fötus als Leben« interpretieren und kommunikativ bearbeiten.

Die Ergebnisse bestätigen die formulierte Hypothese, auch wenn bei manchen Akteuren fallzahlbedingt die Interpretationen riskant sind. Die öffentliche Interpretation und Rahmung des Themas Abtreibung ist abhängig von der Position eines Akteurs innerhalb eines nach Konfliktlinien strukturierten Spektrums, und dies unabhängig von der Frage, ob es sich um Parteien oder Interessengruppen handelt. Das rechte Lager deutet das Thema Abtreibung dominant im Rahmen »Fötus als Leben«, das geschützt werden soll; das linke Lager präferiert eine Interpretation des Konflikts im Deutungsrahmen »Selbstbestimmung der Frau«.

Setzt man diesen Befund in Beziehung zu den Ergebnissen unserer Hauptuntersuchung, müssen die dort gefundenen Ergebnisse ergänzt werden. Die Rationalität politischer Kommunikation hat offensichtlich eine doppelte,

10 1. Definition des Fötus als Leben – Kontinuität der Entwicklung des Lebens

Einer der zentralen Rahmen zur Deutung der Abtreibungsproblematik ordnet das Thema in die Frage ein, ob es sich bei dem Fötus um Leben handelt, ob es eine Kontinuität von pränataler Existenz und dem Leben nach der Geburt gibt bzw. ob und wie die Grenzen zwischen dem Fötus und dem Leben nach der Geburt zu ziehen sind. Alle Idee-Elemente in dieser Bedeutungsdimension rahmen das Thema Abtreibung im Hinblick auf die Definition von Leben. Innerhalb dieses Rahmens finden sich Idee-Elemente, die davon ausgehen, daß kein Unterschied zwischen einem Leben vor und nach der Geburt existiert, aber auch Idee-Elemente, die von der umgekehrten Voraussetzung ausgehen.

2. Konflikt zwischen dem Schutz des Lebens und den Rechten der Frau

Der zweite aus dem Material entwickelte Bedeutungsrahmen, in dem das Abtreibungsthema behandelt wird, nimmt eine Mittelstellung zwischen dem ersten und dem dritten Bedeutungsrahmen ein, d. h. der Definition des Fötus als Leben einerseits und der Thematisierung der Selbstbestimmung der Frau andererseits. Idee-Elemente, die in diesem Rahmen plaziert sind, gehen von einem Konflikt zwischen den beiden unterschiedlichen Prinzipien aus. Zum Teil werden Güterabwägungen zwischen den beiden Werten durchgeführt, zum Teil werden aber Güterabwägungen gerade abgelehnt, womit aber nichtsdestotrotz der Rahmen, innerhalb dessen davon ausgegangen wird, daß es einen Konflikt zwischen dem Schutz des Lebens einerseits und den Rechten der Frau andererseits gibt, benutzt wird.

3. Rechte, Aufgaben und Selbstbestimmung der Frau

Die Fokussierung auf die Frau als Entscheidungsträgerin, auf Rechte, Aufgaben und die Selbstbestimmung der Frau bildet einen weiteren Bedeutungsrahmen. Die Interpretation des Abtreibungsthemas als Konflikt zwischen Männern und Frauen, die feministische Ladung des Themas, gehört in diesen Rahmen. Aber auch die Gegner einer Abtreibungsreform benutzen diesen Frame, wenn sie den Frauen das Selbstbestimmungsrecht in der Abtreibungsfrage mit unterschiedlichen Gründen abstreiten.

Tabelle 6: Deutungsrahmen und nach Konfliktlinien sortierte Akteure (in Prozent)

	Fötus als menschliches Leben		Konflikt zwischen Fötus und Selbstbestimmung		Selbstbestimmung der Frau	
Lebensschützer	47,5	(9)	31,6	(6)	21,1	(4)
Katholische Kirche	69,9	(346)	24,4	(121)	5,7	(28)
Evangelische Kirche	56,1	(147)	30,2	(79)	13,7	(36)
CDU/CSU/DSU	47,5	(455)	36,4	(348)	16,1	(154)
FDP	22,3	(47)	23,2	(49)	54,5	(115)
SPD	28,8	(132)	29,6	(136)	41,6	(191)
Bündnis 90/Die Grünen	9,4	(6)	14,1	(9)	76,6	(49)
PDS	20,0	(1)	–		80,0	(4)
Frauengruppen	–		–		100,0	(21)
	45,9 (1.143)		30,1 (748)		24,1 (602)	

Lambda = .14.

sich wechselseitig durchdringende Struktur. Sie ergibt sich einerseits aus der sozialen Positionierung der Akteure innerhalb der Teilsysteme des politischen Systems. Diese soziale Positionierung wiederum beeinflusst den Typus an Aussagen, der präferiert wird, und den Grad der Radikalität der Aussagen. Die inhaltliche Deutung eines Issue aber wird bestimmt durch die Konfliktlinienstruktur der Auseinandersetzung. Ob und inwieweit diese Befunde der Untersuchung über das Thema »Abtreibung« hinaus generalisiert werden können, bleibt eine offene Frage.

Literatur

Aubert, V. (1973): »Interessenkonflikt und Wertkonflikt: Zwei Typen des Konflikts und der Konfliktregelung.« In: W. L. Bühl (Hg.): *Konflikt und Konfliktstrategie. Ansätze zu einer soziologischen Konflikttheorie*. München, S. 178–205.

von Beyme, K. (1994): »Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems.« In: F. Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 320–336.

Dahrendorf, R. (1964): *Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Opladen.

Easton, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York.

Easton, D. (1990): *The Analysis of Political Structure*. New York, London.

Fuchs, D. (1993): *Eine Metatheorie des demokratischen Prozesses*. Discussion paper FS III 93-202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Gerhards, J. (1993): *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung*. Opladen.

- Gerhards, J./Lindgens, M. (1995): *Diskursanalyse im Zeit- und Ländervergleich. Methodenbericht über eine systematische Inhaltsanalyse zur Erfassung des öffentlichen Diskurses über Abtreibung in den USA und der Bundesrepublik in der Zeit 1970 bis 1994*. Discussion paper FS III 95-105, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Habermas, J. (1962): *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied, Berlin.
- Habermas, J. (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a. M.
- Herzog, D. (1993): »Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie.« In: D. Herzog/H. Rebenstorf/B. Weßels (Hg.): *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen, S. 13–53.
- Luhmann, N. (1970): »Soziologie des politischen Systems.« In: N. Luhmann: *Soziologische Aufklärung*, Bd. 1. Opladen, S. 154–177.
- Luhmann, N. (1995): *Die Realität der Massenmedien*. Opladen.
- Neidhardt, F. (1994): »Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen.« In: F. Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 7–41.
- Peters, B. (1993): *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt a. M.
- Peters, B. (1994): »Der Sinn von Öffentlichkeit.« In: F. Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, S. 42–76.

Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem

Dieter Fuchs und Barbara Pfetsch

1. Einleitung

Eine Analyse der Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem ist aus zwei miteinander verschränkten Perspektiven interessant. Zum einen aus der *systemtheoretischen Perspektive* des Kommunikationsprozesses zwischen dem Regierungssystem und seiner relevanten Umwelt. In Demokratien besteht letztere vor allem aus der Wählerschaft sowie aus den Gruppen und Medien, die deren Wünsche und Ansprüche an das Regierungssystem artikulieren und transportieren. Als zusammenfassender Ausdruck für die verschiedenen Akteure dieser Umwelt des Regierungssystems kann der Begriff des Publikums (Luhmann 1970) verwendet werden und als zusammenfassender Ausdruck für die Wünsche und Ansprüche – zumindest vorläufig – der Begriff der öffentlichen Meinung. Aus einer *demokratiethoretischen Perspektive* stellt sich zum anderen die Frage, in welcher Weise und wie stark das Regierungssystem in seinen Handlungen auf diese öffentliche Meinung reagiert und sich an ihr orientiert. Deskriptive Befunde aus der systemtheoretischen Perspektive sind Voraussetzungen für normative Bewertungen aus der demokratiethoretischen Perspektive.

Unser methodischer Zugriff auf dieses Thema besteht *nicht* in der empirischen Rekonstruktion der tatsächlichen Beobachtungsprozesse der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem, sondern in der Ermittlung der *Vorstellungsbilder*¹ derjenigen Akteure des Regierungssystems, die speziell für diese Beobachtungsfunktion ausdifferenziert sind und die ihre institutionelle Zuordnung in den sogenannten Öffentlichkeitsabteilungen des Regierungsapparates haben.² Diese Vorgehensweise wurde aus

1 Alternative Begriffe, die den gleichen Sachverhalt kennzeichnen, sind »Konstruktionen« oder »Images«. Alle drei Begriffe werden im folgenden synonym verwendet.

2 Eine vergleichbare Analyse hat kürzlich Herbst (1993) durchgeführt. Ihre Fragestellung bezieht sich ebenfalls auf die Konstruktion eines Vorstellungsbildes öffentlicher Meinung durch politische Akteure, und ihre Methode sind ebenfalls Leitfadeninterviews. In zwei wesentlichen Aspekten unterscheidet sich ihre Analyse allerdings von der unsrigen: Während sie »normale« Bürger mit unterschiedlichen ideologischen Orientierungen befragt, konzentriert sich unsere Befragung ausschließlich auf die Rollenträger des Regierungs-