

Gerhards, Jürgen; Neidhardt, Friedhelm

**Working Paper — Digitized Version**

## Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze

WZB Discussion Paper, No. FS III 90-101

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Gerhards, Jürgen; Neidhardt, Friedhelm (1990) : Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze, WZB Discussion Paper, No. FS III 90-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49817>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Öffentlichkeit und soziale Bewegung** des  
Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des  
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

FS III 90-101

**Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit**  
**Fragestellungen und Ansätze**

Jürgen Gerhards und Friedhelm Neidhardt

Berlin, August 1990

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, D-1000 Berlin 30,  
Telefon: (030) 25 49 1-0



## Zusammenfassung

Die Ausführungen haben zum Ziel, einen konzeptionellen Rahmen und theoretisch fruchtbare Perspektiven für eine soziologische Analyse von Öffentlichkeit zu entwickeln. Unter Öffentlichkeit wird ein ausdifferenziertes Kommunikationssystem verstanden, dessen Funktion darin besteht, zwischen den Meinungen und Interessen der Bürger und der kollektiven Akteure einer Gesellschaft einerseits und dem politischen System andererseits zu vermitteln. Die spezifische Art und die resultierenden Selektivitäten der Vermittlung lassen sich mit Rekurs sowohl auf die Binnenstruktur und die Sinnrationalität des Systems Öffentlichkeit als auch in Bezug auf unterschiedliche Akteursstrategien beschreiben. Funktionen und Dysfunktionen von Öffentlichkeit werden herauszuarbeiten versucht.

## Abstract

The article attempts to develop a conceptual frame and some theoretical perspectives for sociological analysis of the public sphere. The Public is considered to be a differentiated communication system, which has the function of mediating between the citizens and interest groups of a society on the one hand and the political system on the other. The specific way and selectivity of mediation can be described by referring as well to the specific rationality of the public sphere as to the different strategies of actors. Functions and dysfunctions of the public sphere will be reviewed.



## Gliederung

I. Einleitung: Gesellschaftliche und sozialwissenschaftliche Begriffe von Öffentlichkeit . . . . .	3
II. Entstehungsbedingungen und Funktionen von Öffentlichkeit . . . . .	6
1. Modernisierung als Prozeß funktionaler Differenzierung . . . . .	7
2. Funktionale Differenzierung und politisches System . . . . .	8
3. Demokratisierung und die Ausbildung von Öffentlichkeit . . . . .	10
4. Öffentlichkeit als intermediäres System: Annahmen und Fragestellungen . . . . .	12
III. Öffentlichkeit als Sozialsystem . . . . .	15
1. Grundmerkmale von Öffentlichkeit . . . . .	15
2. Sinnrationalität des Systems . . . . .	17
3. Öffentlichkeitsebenen . . . . .	19
3.1 "Encounters" - einfache Interaktionssysteme . . . . .	20
3.2 Öffentliche Veranstaltungen . . . . .	22
3.3 Massenmedienkommunikation . . . . .	23
4. Akteure im Öffentlichkeitssystem . . . . .	26
IV. Strukturbildungen und Rollendifferenzierungen . . . . .	29
1. Grenzsetzungen für Öffentlichkeit . . . . .	30
2. Partizipationsmuster . . . . .	33
3. Prominenz und Meinungsführerschaft . . . . .	35
V. Öffentliche Meinungsbildung: Strategien und Prozesse . . . . .	37
1. Deutungsdimensionen und Deutungsstrategien . . . . .	38
1.1 Fokussierung und Problematisierung . . . . .	39
1.2 Kausalattribution und die Zuweisung von Verantwortlichkeit . . . . .	42
1.3 Selbstlegitimation . . . . .	43
2. Eigendynamik öffentlicher Meinungsbildung . . . . .	44
3. Effekte öffentlicher Meinungsbildung . . . . .	46
VI. Schlußbemerkung . . . . .	48
Literatur . . . . .	50



## **I. Einleitung: Gesellschaftliche und sozialwissenschaftliche Begriffe von Öffentlichkeit**

Der Begriff Öffentlichkeit bildet in unterschiedlichen Zusammenhängen gesellschaftlicher Kommunikation eine dauerhafte und bedeutsame Bezugsgröße. Gesetzesvorhaben werden neben allem anderen auch daraufhin geprüft, ob sie von der Öffentlichkeit akzeptiert werden. Politiker sind darauf bedacht, sich in der Öffentlichkeit ein günstiges Image zu verschaffen. Parteien, Verbände und Unternehmen haben Öffentlichkeitsabteilungen ausgebildet, um sich der "öffentlichen Meinung" und diese den eigenen Interessen anzupassen. Soziale Bewegungen versuchen, Öffentlichkeit zu mobilisieren und damit auf ihre Belange aufmerksam zu machen. Meinungsforschungsinstitute schließlich bemühen sich um die Messung von öffentlicher Meinung und geben ihr Wissen an die Auftraggeber zurück, damit diese sich entsprechend orientieren können. Die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, ist offensichtlich ein wichtiges Ziel gesellschaftlichen und vor allem politischen Handelns.

Dabei ist deutlich, daß dem Begriff Öffentlichkeit eine positive Ladung beigegeben ist. Vor allem in der politischen Rhetorik besitzt er den Status einer besonderen Dignität. Er verkörpert eine Art "volonté general" und assoziiert eine elementar-demokratische Qualität. "Die nichtorganisierte letzte Instanz in der Demokratie lebt von der Öffentlichkeit, ist die Öffentlichkeit" (Smend 1954, 16). Im Einklang mit der Öffentlichkeit zu stehen, verleiht deshalb das Prestige allgemeiner Legitimität.

Tatsächlich gibt es nun jenseits aller Rhetorik Indizien dafür, daß es so etwas wie Öffentlichkeit gibt und daß sie als eine handelnde Größe öffentliche Meinungen erzeugt, die für den Status von Personen, Gruppen und Institutionen folgenreich sind. Das wird besonders offenkundig in Fällen öffentlicher Skandale. Öffentlichkeit kann sich empören - z.B. über Korruption von Politikern, über Demonstranten, die Randalen machen, über Kunstdenkmäler, die - mit Steuermitteln finanziert - dem Geschmack des Publikums widersprechen. Von solchen Reaktionen geht ein vor allem politisch wirkender Druck aus, gegen das Anstößige und dessen Urheber etwas zu tun. Ist öffentliche Empörung allgemein und laut genug, kann sie Staatspräsidenten stürzen und politische Systeme in den Konkurs treiben; für letzteres geben die jüngsten Entwicklungen in den sozialistischen Ländern eindeutige Beispiele.

Auch in solchen Fällen bleibt allerdings unklar, was eigentlich mit Öffentlichkeit gemeint ist. Die Bedeutungen, die dem Begriff im Alltagsverständnis zukommen, sind vieldeutig und schwanken zwischen verschiedenen Bedeutungskernen. Mal bezieht sich



das Wort auf die öffentlichen Angelegenheiten und meint damit all die Dinge, die sich auf das politische System beziehen und vom Staat als Aufgaben wahrgenommen werden; mal steht Öffentlichkeit im Zusammenhang mit den Meinungen der Mehrheit der Bürger und geht dann über in den Begriff öffentliche Meinung; teils wird Öffentlichkeit mit massenmedialer Öffentlichkeit gleichgesetzt; teils bezeichnet man mit Öffentlichkeit all die Bereiche gesellschaftlichen Lebens, die nicht privat und eben öffentlich, d.h. auch Fremden zugänglich, sind. Auch die Etymologie belegt die unterschiedlichen Bezüge im Wortgebrauch. Dabei ist der Begriff Öffentlichkeit erst im 18. Jahrhundert aus dem Adjektiv öffentlich gebildet worden (vgl. zur Wortgeschichte Hölscher 1975). Der ursprüngliche Bedeutungskern von Öffentlichkeit bezeichnet den Bereich, der nicht geheim und entsprechend der Allgemeinheit zugänglich, also offen ist, und er bezieht sich auf den Bereich staatlicher Angelegenheiten. Erst "im Laufe des 19. Jahrhunderts nahm das Wort 'Öffentlichkeit' neben seiner bisherigen geläufigen abstrakten Bedeutung die Bedeutung eines Personenverbandes an", dies als Verdeutschung des Begriffs "Publikum" (Hölscher 1979: 137). Die moderne Semantik ist ein Produkt der Aufklärung und umfaßt von Anfang an neben einer deskriptiven Bedeutung ein normatives Element: Die aufklärerische Rede von Öffentlichkeit meint immer auch, die Dinge des Staates sollen offen, d.h. einer Allgemeinheit zugänglich sein, sie sollen an das Raisonement der Bürger, an deren Meinungen gebunden werden.

Angesichts der gesellschaftlichen Nutzung und der politischen Wertigkeit des Öffentlichkeitsbegriffes ist es erstaunlich, daß die Sozialwissenschaften zu seiner Klärung ebensowenig wie zur Erhellung des Gegenstandes, den er bezeichnet, beigetragen haben. Für die Klassiker der Soziologie (Marx, Durkheim, Weber, auch Simmel) spielt Öffentlichkeit als eine zentrale Kategorie keine Rolle. Von Ferdinand Tönnies' "Kritik der öffentlichen Meinung" (1988, zuerst 1922) kann man einige Beobachtungen, aber keine theoretisch ergiebige Perspektive festhalten. Am anregendsten von den frühen Autoren kann der Amerikaner Robert E. Park (1967, zuerst 1924) gelten, aber seine trefflichen Anmerkungen über "public" und "public opinion" blieben im Rahmen seiner Theorien sozialer Kontrolle doch randständig und unausgeführt. Daran hat sich bis heute wenig geändert. In den Sachregistern der weitaus meisten soziologischen Lehrbücher, die gegenwärtig im Umlauf sind, kommen die Wörter "Öffentlichkeit" und "öffentliche Meinung" nicht vor; und wo sie vorkommen, verweisen sie auf kleine Passagen, in denen zur Sache nicht viel steht.

Für Erklärungen über das Ausbleiben einer Soziologie der Öffentlichkeit kann es lehrreich sein, den Stellenwert des Öffentlichkeitskonzeptes im Rahmen der in Deutschland gegenwärtig meist diskutierten Gesellschaftstheorien, nämlich in den Arbeiten von Jür-

gen Habermas und Niklas Luhmann, etwas genauer zu betrachten (vgl. Neidhardt 1989: 25 - 27). Für den einen, Habermas, ist Öffentlichkeit zwar eine anhaltend zentrale Kategorie, und er hat das Verdienst, die Sache, um die es dabei geht, mit großangelegten historischen und analytischen Arbeiten für die Diskussion der Sozialwissenschaften ständig angemahnt zu haben (Habermas 1962; 1981; 1989). Schwierigkeiten für die Forschung ergeben sich allerdings aus der bei Habermas nie völlig aufgegebenen Konfundierung empirischer und normativer Elemente seines Konzeptes, so daß immer wieder ungewiß ist, ob das angesprochene Phänomen eine soziale Bestandsgröße oder aber doch nur eine Art regulativer Idee darstellt. Daß sein "emphatischer Begriff" (Dubiel 1988: 120) schon ex definitione darauf festgelegt ist, "verständigungsorientierte" Kommunikation zwischen "mündigen Privatleuten" abzubilden, die "jede andere Gewalt als die des besseren Argumentes" ausschalten, verknüpft nicht nur die Chancen, daß der Begriff überhaupt einen Gegenstand findet; es dürfte im Einzelfall nun auch schwerlich entscheidbar sein, ob er wirklich anwendbar ist oder nicht. Man findet deshalb bei Habermas jenseits von historischen Beispielen, die er auf die "bürgerliche Öffentlichkeit" früherer Jahrhunderte bezieht, nur spärliche und unverbindliche empirische Referenzen zu den Feststellungen, die er trifft. Sein Begriff von Öffentlichkeit ist so bedeutungsvoll, daß man mit ihm kaum noch etwas wiedererkennen kann.

Ganz anders Luhmann, dessen auffällig seltenen Anmerkungen zum Thema man anmerkt, daß Öffentlichkeit und öffentliche Meinung ihm nicht ins systemtheoretische Konzept passen. Zwar sieht er ihre politische Funktion, konzidiert ihnen gelegentlich sogar, "der eigentliche Souverän" (Luhmann 1986: 175) zu sein, argumentiert dann aber doch systematisch in Richtung ihrer Verharmlosung. Die richtungsweisende Bemerkung, Öffentlichkeit bestände aus "breit angelegter Kommunikation mit Unbekannten" (1971: 24), sichert der Kategorie eine große Reichweite, wird bei Luhmann aber immer wieder ins Triviale gedeutet und mit "small talk" assoziiert (1971: 309), mit "Kommunikation au trottoir" sozusagen (1986: 75; ähnlich 225). Kein Wunder, daß eine derart reduzierte Öffentlichkeitsvorstellung in der Systemtheorie Luhmanns ganz an den Rand gerät.

Insgesamt entsteht also ein mißlicher Befund: Öffentlichkeit ist ganz offensichtlich eine relevante Bezugsgröße gesellschaftlichen Handelns, gleichzeitig ist der Wissensstand über Strukturen und Funktionen dieses Gebildes dürftig. Was hat es mit der Bezugsgröße Öffentlichkeit auf sich? Man muß hier neu ansetzen und prüfen, ob sich mit einem neugefaßten Begriff von Öffentlichkeit auch etwas in der Wirklichkeit beobachten und beschreiben läßt, was für das Verständnis moderner Gesellschaften bedeutsam ist. In diesem Sinne haben die folgenden Ausführungen zuerst einmal das Ziel, den Gegen-

standsbereich Öffentlichkeit begrifflich zu erschließen und fruchtbare Forschungsfragen zu entwickeln.

Zur Bestimmung dessen, was Öffentlichkeit ist, welche Funktionen ihr in modernen Gesellschaften zukommen, welche Strukturen sie aufweist und welche Forschungsfragen sich daraus ergeben, greifen wir im Ansatz auf das systemtheoretische Instrumentarium der Beschreibung der Gesellschaft zurück. Die Überlegungen starten mit einer makrosoziologischen Perspektive (Kap. II). Mag es bestimmte Formen von Öffentlichkeit immer schon gegeben haben, so sind die Ausdifferenzierung eines spezifischen Systems Öffentlichkeit und seine zentrale Bedeutung für die Gesamtstruktur der Gesellschaft erst im Kontext der Entstehung moderner, funktional differenzierter Gesellschaften zu verstehen. Öffentlichkeit bildet ein intermediäres System, dessen politische Funktion in der Aufnahme (Input) und Verarbeitung (Throughput) bestimmter Themen und Meinungen sowie in der Vermittlung der aus dieser Verarbeitung entstehenden öffentlichen Meinungen (Output) einerseits an die Bürger, andererseits an das politische System besteht. Von einer solchen Funktionsbestimmung von Öffentlichkeit her sind die anderen Kapitel konzeptioniert. Das dritte Kapitel richtet den Blick nach innen und beschreibt die Grundmerkmale, die Sinnrationalität und die Binnendifferenzierungen von Öffentlichkeit. Das vierte Kapitel versucht eine Bestimmung zentraler Strukturmerkmale von Öffentlichkeit. Die statische Perspektive wird dann durch eine dynamische Perspektive ergänzt (Kapitel V): Wie gerät das System Öffentlichkeit in Schwingung, welche Faktoren und Variablen sind für die Erzeugung von öffentlicher Meinung relevant und unter welchen Bedingungen werden Themen und Meinungen der Öffentlichkeit im politischen System aufgegriffen und verarbeitet. In allen Kapiteln sollen Fragen nach Funktionen und Dysfunktionen von Öffentlichkeit aufgenommen und einige Antworten versucht werden.

## **II. Entstehungsbedingungen und Funktionen von Öffentlichkeit**

Entstehung und gesellschaftliche Funktionen eines Systems Öffentlichkeit sind eng mit der Entwicklung moderner Gesellschaften verbunden. Will man die Struktur und Funktion von Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften angemessen verstehen, muß man

einen Blick auf die Grundstruktur moderner Gesellschaften werfen und die Sonderstellung des politischen Systems innerhalb dieser Struktur beachten.

### **1. Modernisierung als Prozeß der funktionalen Differenzierung**

Moderne Gesellschaften sind in ihrer Grundstruktur als funktional differenzierte Gesellschaften zu beschreiben. Ihre Entstehung ist durch eine Umstellung des Strukturmusters von stratifikatorischer Differenzierung auf funktionale Differenzierung gekennzeichnet<sup>1</sup>. Die Auflösung einer nach Ständen gegliederten, vertikal differenzierten Struktur, stabilisiert durch eine Kultur, die in Form von Religion die Rechtmäßigkeit einer hierarchisch gegliederten Ordnung fundiert, und die Ersetzung dieses Strukturmusters durch das Prinzip funktionaler Differenzierung, kennzeichnet Modernisierung.

Funktionale Differenzierung meint die Differenzierung einer Gesellschaft in verschiedenartige Teilsysteme, die jeweils eine andere Sinnorientierung und Struktur aufweisen und auf verschiedene Bezugsprobleme der Gesellschaft spezialisiert sind. Wirtschaft, Wissenschaft, Familie, Erziehungssystem, Recht, Politik, Kunst und Gesundheit werden zu autonomen Teilsystemen der Gesellschaft, sie erfüllen jeweils spezifische Funktionen (Produktion von Gütern, von Erkenntnissen, Sozialisation der Mitglieder der Gesellschaft etc.), und sie sind autonom in dem Sinne, daß sich die Handlungen im System in erster Linie an den systemeigenen Kriterien orientieren und nicht an der Rationalität anderer Systeme: Das, was Wissenschaft ist, entscheidet die Wissenschaft selbst und nicht z.B. die Religion; Gesundheit wird in erster Linie nach medizinischen Kriterien "hergestellt" und nicht nach künstlerischen; intime Kommunikation orientiert sich an Liebe und nicht an Zahlungen etc.

Die Ausdifferenzierung der spezifischen Sinnzusammenhänge kann auf unterschiedliche Weise stabilisiert werden. Ein Teil der Systeme hat einen eigenen Code entwickelt, der als Rahmen der Handlungsorientierung dient, andere haben als innere Struktur Organisationen herausgebildet, mit spezifischen Rollen - Leistungsrollen, die gleichsam die Sinnrationalität des jeweiligen Teilsystems vertreten: Künstler, Mediziner, Juristen, Wissenschaftler, Produzenten, Erzieher, Politiker sind solche teilsystemspezifischen Leistungsrollen (vgl. Stichweh 1988). Die Ausdifferenzierung spezifischer Sinnsysteme und die Institutionalisierung von Expertenrollen in den Teilsystemen hat

---

<sup>1</sup> Moderne Gesellschaften als arbeitsteilige Gesellschaften zu beschreiben, ist ein klassischer Topos soziologischer Literatur, und die Referenzen, die man ins Feld führen kann, reichen von Saint Simon, Herbert Spencer, Emile Durkheim, Georg Simmel, Max Weber bis zu Talcott Parsons. Wir nehmen im folgenden Bezug auf die neueren systemtheoretischen Konzeptionalisierungen von funktionaler Differenzierung (vgl. Luhmann 1977; ders. 1986 und die verschiedenen Beiträge in Mayntz et al. 1988).

zu der in der soziologischen Literatur seit den Arbeiten der Klassiker hinlänglich beschriebenen Leistungssteigerung moderner Gesellschaften geführt. Zugleich, und auch dies ist eine bei den Klassikern immer schon mitbedachte Perspektive, stellt sich für moderne, arbeitsteilig differenzierte Gesellschaften immer auch die Frage nach den Grenzen der Differenzierung und dem Sinn der Spezialisierung und Leistungssteigerung. Wer und vor allem welche Strukturen verhindern eine dysfunktionale Verselbständigung der Teilsysteme und der Leistungsrollen, wo liegen die Grenzen der Spezialisierung? Man kann vermuten, daß die sich in Komplementarität zu den Leistungsrollen ausdifferenzierten Klientelrollen im Hinblick darauf eine Antwort darstellen. Patient, Konsument, Zögling, Wähler sind z.B. Klientelrollen in den verschiedenen Teilsystemen, die in Komplementarität zu den genannten Expertenrollen stehen (vgl. Stichweh 1988). Ihre Teilhabe sichert eine Klientelorientierung der Teilsysteme und verkoppelt die Eigendynamik der Leistungsrollen mit der gesellschaftlichen Nachfrage des jeweiligen Publikums<sup>2</sup>.

Ein besonderer Bedarf an Klientelorientierung gilt für das politische System. Dies hängt mit der übergeordneten Sonderstellung zusammen, die dem politischen System innerhalb einer funktional differenzierten Gesellschaft zukommt. Ausdifferenzierung und Funktion von politischer Öffentlichkeit sind nur im Kontext der Sonderstellung von Politik und dem spezifischen Bürgerbezug von Politik zu verstehen.

## 2. Funktionale Differenzierung und politisches System

Funktionale Differenzierung bedeutet auch die Ausdifferenzierung eines politischen Systems und dessen Spezialisierung auf eine Funktion, die dem politischen System und allein dem politischen System im Rahmen der Gesamtgesellschaft zukommt: die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen<sup>3</sup>. Das politische System stellt aber nicht nur ein Teilsystem neben anderen dar; wir gehen in Abweichung zu anderen gegenwärtig formulierten systemtheoretischen Konzeptionalisierungen von Gesellschaft<sup>4</sup> von einer doppelten Sonderstellung des politischen Systems innerhalb einer funktional differenzierten Gesellschaft aus: Politik kommt sowohl eine besondere, übergeordnete Stel-

<sup>2</sup> Ob dies in hinreichendem Maße der Fall ist, hängt von zusätzlichen Bedingungen ab. So ist Konkurrenz zwischen Leistungsrollen sicherlich eine Strukturbedingung für eine Publikumsorientierung: erst wenn man als Konsument die Wahl zwischen verschiedenen Produkten und damit Produzenten hat, "erzwingt" man eine Orientierung der Produktion an den Bedürfnissen der Klientel. Der Grad der organisierten Interessenvertretung des Publikums ist ein weiterer Strukturparameter, der über das Ausmaß der Klientelorientierung eines Teilsystems entscheidet.

<sup>3</sup> Eine solche Bestimmung von Politik ist common sense in den Systemtheorien von Easton und Parsons bis hin zu Luhmann.

<sup>4</sup> Vgl. Luhmann, 1986; Willke 1983.

lung als Problemadressat zu (Input), als auch eine Sonderstellung als Problemlösungssystem, als Steuerungsakteur der Gesamtgesellschaft (Output).

1. Die Aufgabenbestimmung von Politik ergibt sich aus den Externalitäten der anderen Systeme. Politik ist für alle die Probleme zuständig, die von den anderen Teilsystemen nicht gelöst werden und dem politischen System als Problemadressat attribuiert werden (vgl. Schimank/Glagow 1984: 5; Offe 1975: 159 f.): Die Ökonomie produziert Arbeitslosigkeit und will und kann das Problem selbst nicht lösen, das Erziehungssystem entläßt aus den Schulen unzureichend qualifizierte Arbeitskräfte und sieht sich dafür nicht verantwortlich. Ob Politik dann tatsächlich auf die Probleme reagiert und als Lösungsakteur auftritt, hängt entscheidend von Definitionsprozessen ab, die die Sachverhalte als Probleme definieren und das politische System als zuständiges System fixieren. Diese Bestimmung von Politik weist das System als potentiellen zentralen Problemadressat der übrigen Teilsysteme aus. Die Sonderstellung von Politik gilt aber nicht nur für die Frage des Probleminputs, sondern auch für die des Lösungsausputs.

2. Um der Sonderstellung als zentraler Problemadressat gerecht werden zu können, bedarf es der Allokation besonderer Kompetenzen und Ressourcen. Politik hat ein besonderes Zugriffsrecht auf alle anderen Teilsysteme, ein Steuerungsrecht, über das die anderen Systeme gerade nicht verfügen. Die Monopolisierung legitimer Gewalt in der Hand des Staates ermöglicht den verbindlichen Zugriff auf alle anderen Systeme innerhalb bestimmter territorialer Grenzen. Über diese Kompetenz verfügen die anderen Systeme gerade nicht. Politik setzt die Rahmenbedingungen der anderen Systeme primär durch Entscheidungen, die im Konfliktfall verbindlich durchsetzbar sind.

Die doppelte Sonderstellung des politischen Systems verschärft das Problem, wie das politische System selbst kontrolliert werden soll. Die in der politischen Theorie und in der Praxis historisch entwickelte Antwort lautet: durch Demokratie, durch Bindung der Entscheidungsträger an die Meinungen und Wünsche der Bürger<sup>5</sup>. Das politische System soll von "unten", vom Bürger, kontrolliert werden. Die Interessen der Allgemeinheit sollen von der Politik wahrgenommen, operationalisiert und durchgesetzt werden. Der Sicherung dieser gesamtgesellschaftlich zentralen Rückkopplungsschleife dient eine Reihe institutioneller Vorkehrungen. In diesem Zusammenhang erhält ein

---

<sup>5</sup> Wie fundamental dieses Gebot war und ist und auch dann wirkt, wenn es allein kultureller Wert bleibt, aber keine institutionalisierte Verankerung besitzt, zeigt sich besonders in den Gesellschaften, die keine demokratische Struktur entwickelt und keine Öffentlichkeit ausdifferenziert haben, gleichwohl aber unter dem kulturellen Druck stehen, dies zu suggerieren. Sie kommen ohne Öffentlichkeiten nicht aus, müssen diese im großen Maßstab inszenieren und dauerhaft öffentlich simulieren, daß sie die Meinungen und Bedürfnisse der Mitglieder der Gesellschaft repräsentieren. Die demokratischen Rituale in den sozialistischen Ländern stehen dafür als Beispiel.

ausdifferenziertes Kommunikationssystem Öffentlichkeit seine intermediäre Funktion der Aufnahme, Verarbeitung und Artikulation von Informationen, Meinungen und Interessen.

### 3. Demokratisierung und die Ausbildung von Öffentlichkeit

Die entscheidende Bindung des politischen Systems an die Interessen seiner Klientel, also die der Bürger, ergibt sich aus der Verteilung von befristeten Herrschaftschancen über allgemeine gleiche und freie Wahlen. Die Artikulation der Interessen der Bürger findet im Wahlakt einen Ausdruck, und dieser Akt entscheidet die Parteienkonkurrenz um die Besetzung von Regierungs- und Oppositionspositionen auf Zeit.

Der für unsere Fragestellung entscheidende Gesichtspunkt ergibt sich nun daraus, daß ohne Öffentlichkeit das Funktionieren von Wahlen und von Parteienkonkurrenz um Regierungspositionen nicht vorstellbar ist und die Spezika des Wahlakts nur begrenzt eine Vermittlung von Themen, Interessen und Meinungen an das politische System ermöglichen. Der Wahlakt selbst ist ein individueller und nicht öffentlicher Akt. Die Wahlpräferenzen hingegen bilden sich im Bereich der Öffentlichkeit<sup>6</sup>: Der Wähler muß sich über die von der Parteienkonkurrenz erzeugten Alternativen informieren. Bürger beobachten die um Positionen im politischen System konkurrierenden Parteien in ihrer öffentlichen Präsentation. Vom politischen System aus gesehen stellt Öffentlichkeit den Bereich dar, in dem sich die Parteien und Interessengruppen präsentieren, für sich werben und den Bürger von sich überzeugen müssen. Umgekehrt brauchen sie zur wahlwirksamen Ausrichtung ihrer Entscheidungen und Programme Informationen über Themen und Meinungen, die sich in der Öffentlichkeit konstituieren und als öffentliche Meinungen ihren Ausdruck finden.

Vergleicht man die Wählerrolle mit anderen Klientelrollen von Teilsystemen - z.B. der Konsumentenrolle - fällt die begrenzte Interessenvermittlungschance des Wahlprozesses auf; dies in mehrerlei Hinsicht. Zeitlich wird durch den Wahlakt für einen längeren Zeitraum (Legislaturperiode) nach einem Nullensummenmuster Regierung und Opposition festgelegt, dazwischen lassen sich über den Wahlmodus keine Interessen mehr vermitteln. In sachlicher Hinsicht leistet der Wahlakt nur eine Vermittlung von komplexen Interessenbündeln. Die zur Wahl stehenden Parteien verkörpern eine diffuse Produktpalette. In sozialer Hinsicht ist die Wahl nur als Summe vieler Stimmen wirksam, sie stellt eine kollektivistische Form der Interessensartikulation dar, deren Ergeb-

---

<sup>6</sup> Talcott Parsons (1969) hat dies theoretisch einleuchtend herausgearbeitet. Er vergleicht das Verhältnis von Politik und Öffentlichkeit mit dem von Ökonomie und Haushalt.

nis sich der einzelne nicht entziehen kann. In allen drei Dimensionen ist die Konsumentenrolle im Wirtschaftssystem anders ausgerichtet. Der Konsument kann kurzfristig seine Präferenzen ändern, er kann spezifische Produkte und Güter auswählen und kann durch seine individuelle Entscheidung für sich selber Änderungen bewirken.

Öffentlichkeit ist als Ergänzung sowohl zu als auch zwischen den Wahlen der Artikulationsort von Meinungen und Themen der Bürgerschaft und diverser Interessenorganisationen. Öffentlichkeit ist ein System, in dem die Agenda des politischen Systems mitdefiniert wird. Hier werden Themen gesetzt und Meinungen zu den Themen gebildet, die Rückschlüsse darauf zulassen, in welche Richtung die politische Bearbeitung dieser Themen zu gehen habe. Ähnlich wie dem politischen System selbst kommt auch der Öffentlichkeit eine besondere Funktion zu. Die substantielle Offenheit des politischen Systems bezüglich der Themen und Probleme, die bearbeitet werden sollen, wird durch Öffentlichkeit zugunsten bestimmter Präferenzen genutzt<sup>7</sup>.

Weil Öffentlichkeit in der Topographie der Gesellschaft an zentraler Stelle im Vorhof zur Macht plaziert ist, ist sie immer auch ein umkämpftes Gebiet. Akteure der Gesellschaft versuchen ihre Themen durchzusetzen und ihre Meinungen als verallgemeinerbare Meinungen zu plausibilisieren. Gegenmeinungen kommen auf und werden von anderen Akteuren profiliert, die ihrerseits versuchen, ihre Sicht der Dinge durchzusetzen. Insgesamt entsteht ein vielfältig differenziertes Feld von Themen und Meinungen zu diesen Themen, die von verschiedenen Akteuren in den öffentlichen Diskurs eingebracht werden und um deren Unterstützung geworben wird. Insofern übernimmt Öffentlichkeit ähnliche Funktionen wie der Markt für die Wirtschaft. Interessierte Akteure konkurrieren um die Gunst der Nachfrager bzw. des Publikums. Der Druck auf die Herrschaftspositionen des politischen Systems ergibt sich in dem Maße, als die öffentlichen Themen- und Meinungsbildungsprozesse auf die individuellen Voten der Wähler zurückwirken, die über die Besetzung von Herrschaftspositionen des politischen Systems entscheiden. Funktioniert diese Rückkopplung, so trägt dies - so der Anspruch aufklärerischer Theorie - zur Demokratisierung der Herrschaftsverhältnisse bei.

Vom Beginn der Demokratisierungsbewegungen an (vgl. Hölscher 1979) sind die Funktionen von Öffentlichkeit in diesem Kontext gesehen und gefordert worden. Öff-

---

<sup>7</sup> In ihrer Funktion, Themen zu definieren und Meinungen zu bilden und damit Einfluß auf die Herstellung politischer Entscheidungen zu nehmen, steht Öffentlichkeit nicht allein dar. Neben einer öffentlichen Einflußnahme und dem Wahlakt stellt z.B. Lobbying eine wesentliche Einflußnahmeform auf die Entscheidungsprozesse des politischen Systems dar. Im Gegensatz zu einer öffentlichen Diskussion handelt es sich hier um nicht öffentliche und unmittelbare Formen der Einflußnahme. Eine Systematik verschiedener Formen der Interessenartikulation und Interessenvermittlung sowie eine Diskussion ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen müssen an anderer Stelle erfolgen.



fentlichkeit wurde als ein zwischen Gesellschaft und Politik vermittelndes Medium postuliert. Sie sollte nach beiden Seiten Orientierung und Kontrolle leisten. Sie sollte als Arena mit grenzenlosem Publikum diversen Meinungen und Interessen die Chance der Selbstdarstellung und Begründung bieten und gleichzeitig als Prüfstand für die Verallgemeinerbarkeit dieser Meinungen und Interessen dienen. Für die Legitimität von Politik erhoffte man sich aus dem Wirken von Öffentlichkeit jene Maßstäbe, die zur Steuerung demokratischer Praxis erforderlich sind.

#### **4. Öffentlichkeit als intermediäres System: Annahmen und Fragestellungen**

Die Frage ist, ob und in welchem Maße Öffentlichkeit die Demokratiefunktionen tatsächlich erfüllt, die zu ihrer Begründung angenommen und behauptet wurden. Um diese Frage für die soziologische Analyse entscheidbar zu machen, bedarf es der empirischen Prüfung einer Reihe von Bedingungen, die für die Leistungsfähigkeit von Öffentlichkeit wichtig sind. Wir leiten diese Bedingungen aus einem Öffentlichkeitsmodell ab, das durch zwei Grundannahmen bestimmt ist. 1. Wir gehen davon aus, daß Öffentlichkeit ein intermediäres System darstellt, das zwischen dem politischen System einerseits und den Bürgern und den Ansprüchen anderer Teilsysteme der Gesellschaft vermitteln soll<sup>8</sup>. 2. Wir begreifen Öffentlichkeit als ein Kommunikationssystem, in dem die Erzeugung einer bestimmten Art von Wissen stattfindet: Es entstehen öffentliche Meinungen mit mehr oder weniger allgemeinen Einstellungen zu bestimmten Themen. Dabei verstehen wir unter "öffentlicher" Meinung eine Meinung, die in öffentlichen Kommunikationen mit breiter Zustimmung rechnen kann, eine Meinung, die sich in den Arenen öffentlicher Meinungsbildung durchgesetzt hat und insofern "herrschende" Meinung darstellt. Weicht man von ihr ab, muß man mit besonderen Widerständen rechnen. Öffentliche Meinung ist in diesem Sinne eine kollektive Größe und als solche etwas anderes als Meinungsforschungsinstitute über ihre Personenbefragungen als statistisches Aggregat individueller Meinungen ermitteln. Konstitutiv für öffentliche Meinung ist, daß sie einerseits in öffentlichen Kontexten kommunizierbar ist und andererseits in diesen Kontexten mit öffentlicher Zustimmung rechnen kann - dies auch unabhängig davon, was sich die einzelnen Beteiligten dabei denken und was sie privat darüber äußern (vgl. Noelle-Neumann 1989: 84 ff.).

---

<sup>8</sup> Man kann dies auch anders formulieren: Politik kann über Öffentlichkeit die Themen und Meinungen der Gesellschaft beobachten und muß darauf reagieren. Die Gesellschaft kann umgekehrt über Öffentlichkeit die Politik beobachten und kontrollieren, ob deren Output mit ihren Interessen übereinstimmt. Insofern übernimmt Öffentlichkeit eine ähnliche Funktion wie der Markt für das Wirtschaftssystem (vgl. Luhmann 1988: 107).

Unter soziologischer Perspektive interessieren uns nun im Hinblick auf das intermediäre, öffentliche Meinungen produzierende Kommunikationssystem Öffentlichkeit vor allem drei Prozesse: Informationen werden gesammelt, verarbeitet und angewendet. Informationssammlung bezieht sich auf den Input des Öffentlichkeitssystems, Informationsverarbeitung bezeichnet den Modus des Throughputs und Informationsanwendung schließlich ergibt den Output des Systems (4.3) (vgl. zu dem allgemeineren Ansatz Etzioni 1969: 157). Wir erhalten auf diese Weise ein kybernetisches Funktionsmodell von Öffentlichkeit, das es im folgenden ermöglicht, eine Reihe von Kriterien zu explizieren, die die Leistungsfähigkeit von Öffentlichkeit überprüfbar machen. Wir verbinden deren Vorstellung mit einer Reihe von Fragen, für die wir in den Analysen der folgenden Kapitel nach Antworten suchen.

Im Hinblick auf den Informationsinput ist die Bestimmung von Ausmaß und Art der Selektivität relevant, mit der ein Informationssystem arbeitet. Im Falle der Öffentlichkeit ist einerseits von Bedeutung, in welchem Maße sie tatsächlich gegenüber ihren relevanten Umwelten offen ist - also Interessen der Bürger und Themen der Teilsysteme einerseits und Aktivitäten des politischen Systems andererseits überhaupt wahrnimmt. Die Umweltsensibilität kann u.a. beeinträchtigt sein durch die Tendenz von Öffentlichkeit, sich vor allem mit sich selber zu beschäftigen. Es gibt einen "Autismus" von Öffentlichkeiten, der ihren Zwecksetzungen als intermediäres System natürlich widerspricht. Als Folge kann sich zum Beispiel ergeben, daß der Politisierungsgrad öffentlicher Kommunikationen so niedrig ist, daß ihre politischen Funktionen völlig verschwinden. Ist im Falle "autistischer" Öffentlichkeit die Umweltsensibilität zu gering, so ergeben sich andererseits Probleme auch dann, wenn sie zu hoch gerät. Es kann nicht darum gehen, gegenüber allen Geräuschen in der Umwelt empfindsam zu sein. Jedes System ist darauf angewiesen, nach außen Grenzen zu setzen und gegenüber vielerlei indifferent zu bleiben. Im Hinblick darauf ist die Art ihrer Selektivität eine wichtige Variable. Sind bestimmte Gruppen von Bürgern, bestimmte Interessen von Teilsystemen, bestimmte Themen und Probleme systematisch aus dem System ausgeschlossen? Gibt es "schweigende Mehrheiten", und wie sind diese zusammengesetzt? Welche Interessen, welche Themen und Meinungen bleiben mit ihnen stumm und damit auch politisch folgenlos?

Prozesse der Informationssammlung ergeben für die Bildung von öffentlicher Meinung erst einen Rohstoff, der weiterer Bearbeitung bedarf. Die Frage ist, ob ein Öffentlichkeitssystem diese Informationsverarbeitung (Throughput) zu leisten vermag. Dabei ist wichtig, daß es Mechanismen der Synthetisierung (Etzioni 1968: 143 ff.) gibt, die die Informationsmengen verdichten, Zusammenhänge herstellen, Einzelheiten zu

umfassenderen Sinnzusammenhängen "schließen", so daß Ordnung entsteht. Wieder gibt es Störungen nach zwei Seiten: Zu wenig Synthetisierung konserviert Überkomplexität, gibt den Beteiligten zu wenig Orientierung, macht keinen Sinn und strukturiert in zu geringem Maße den Forderungscharakter von Öffentlichkeit gegenüber dem politischen System. "Over-synthesis" (Etzioni 1968: 145 f.) tendiert zu Scholastizismus und Ideologisierung - und zwar auf Kosten von Umweltoffenheit. Es wird schwierig sein festzustellen, aufgrund welcher Bedingungen Öffentlichkeit imstande ist, angemessene Balancen zu finden.

Ein Mindestmaß an Synthetisierung erscheint als Voraussetzung für Möglichkeiten der Anwendung von Information (Output). Unter Anwendung verstehen wir die Übersetzung von Informationen in Entscheidungen. Das setzt zusätzliches Wissen über Handlungsvoraussetzungen und Handlungsfolgen voraus, bedarf auch spezifischer Verfahren und Instanzen, um Konsensus sei es zu erzielen, sei es zu ersetzen. Letzteres setzt Hierarchisierung voraus. Fraglich ist, ob diese Entscheidungsvoraussetzungen vom Kommunikationssystem Öffentlichkeit erbracht werden können. Dies bleibt im Fortgang unserer Analyse zu prüfen.

In den folgenden Kapiteln sollen Grundmerkmale von Öffentlichkeit (Kap.III), Strukturen (Kap. IV) und einige Prozeßabläufe öffentlicher Meinungsbildung (Kap.V) beschrieben werden. Dabei werden wir unsere Darstellung immer wieder an den Fragen orientieren, die sich aus dem skizzierten Funktionsmodell von Öffentlichkeit ableiten lassen. Welche Bedingungen fördern oder beeinträchtigen das Kriterium der Offenheit bei Prozessen der Informationssammlung? Welche Bedingungen fördern oder beeinträchtigen Synthetisierungsprozesse bei der Informationsverarbeitung? Welche Bedingungen fördern oder beeinträchtigen die Entscheidungskapazität von Öffentlichkeit im Hinblick auf Informationsanwendungen? Angesichts der vorhandenen Materiallage werden wir uns in fast allen Fällen damit begnügen müssen, Hypothesen zu entwickeln, die empirisch unsicher bleiben. Sie sollen zukünftige Forschungen orientieren. Es ist noch nicht an der Zeit, Forschungsstände zu bilanzieren.

### III. Öffentlichkeit als Sozialsystem

Wir haben uns über einen Umweg dem Gegenstandsbereich Öffentlichkeit angenähert, indem wir in einem ersten Schritt nach der Einbettung und Funktion von Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften gefragt haben, ohne den Gegenstandsbereich selbst begrifflich präzisiert zu haben. Unterstellen wir, daß es nicht nur eine Rhetorik über Öffentlichkeit sondern Öffentlichkeit als empirischen Gegenstand gibt, dann müssen sozialwissenschaftliche Ansätze schon mit der Begriffsbildung zu sichern versuchen, daß dieser Gegenstand theoretisch sinnvoll und empirisch verbindlich bearbeitet werden kann. Öffentlichkeit ist für eine Erfahrungswissenschaft als soziale Tatsache interessant, nicht als Spekulationsobjekt für gesellschaftspolitische Absichten. Dazu ist es notwendig, zu allererst einen Begriff von Öffentlichkeit zu entwickeln und ein Mindestmaß an Sprachregelungen zu treffen.

#### 1. Grundmerkmale von Öffentlichkeit

Wir fassen Öffentlichkeit (1) als ein spezifisches Kommunikationssystem, das sich gegenüber anderen Sozialsystemen abgrenzt. Das System konstituiert sich auf der Basis des Austauschs von Informationen und Meinungen. Personen, Gruppen und Institutionen bringen bestimmte Themen auf und äußern Meinungen zu den Themen. Denkt man bei dem Begriff Diskussion nicht unbedingt an akademische Veranstaltungen - denn öffentliche Kommunikation schließt demagogische Überzeugungskommunikation ebenso ein wie ein rationales Abwägen von Argumenten - kann man Öffentlichkeit als ein Diskussionsystems bezeichnen. Damit grenzt sich Öffentlichkeit gegenüber anderen Kommunikationssystemen ab. Öffentlichkeit fußt vor allem auf sprachlicher Kommunikation, Zusatzeinrichtungen zur Sprache in Form symbolisch generalisierter Medien fehlen. Entsprechend geht es hier nicht um geldvermittelte Zahlungskommunikation, nicht um gewaltgedeckte Machtkommunikation, nicht um in Sondersprachen codierte wissenschaftliche Kommunikation, sondern in erster Linie um allgemeinverständliche sprachliche Kommunikation<sup>9</sup>.

Die Besonderheit des Kommunikationssystems Öffentlichkeit ergibt sich (2) daraus, daß alle Mitglieder einer Gesellschaft teilnehmen dürfen, das Publikum ist grundsätzlich "unabgeschlossen", die Grenze des Systems ist offen, weil nicht an externe

<sup>9</sup> Dies aber nicht unbedingt und in jedem Fall. Bilder können als Informationsträger eingesetzt werden. Kommen und Gehen, Zuwenden und Abwenden, Klatschen und Pfeifen sind elementare Formen der Mitteilung, auch das Blockieren von Wegen, das Werfen eines Steins oder der Anschlag auf Strommasten.

Zugangsbedingungen sozialer Teilnahme geknüpft<sup>10</sup>. Insofern ist Offenheit des Systems eine Konstitutionsbedingung von Öffentlichkeit. Damit ist nicht gemeint, daß das System keine Grenze hätte (vgl. Kap. IV): Nicht alle Themen werden akzeptiert, nicht alle Meinungen sind kommunikabel. Entscheidend ist die "prinzipielle Unabgeschlossenheit des Publikums" (Habermas 1962: 52 f.). Was immer in der Öffentlichkeit gesagt und getan wird, diffundiert in eine unübersehbare Umwelt. Öffentlichkeit ist in diesem Sinne ein System, das keine klare Mitgliedschaft besitzt. Prinzipiell jeder kann zumindest Publikum sein.

Weil das der Fall ist, ist impliziert, daß Öffentlichkeit sowohl Kommunikation unter Anwesenden als auch Kommunikation mit Abwesenden, also z.B. massenmedial vermittelte Kommunikation, einschließt. Es ist im Hinblick darauf eine empirische und keine Definitionsfrage, wie sich Öffentlichkeit konstituiert, ob als mittelbarer oder unmittelbarer Sozialzusammenhang. Auch dort aber, wo sie sich als Kommunikation unter Anwesenden, z.B. im Teilnehmerkreis einer "talk-show", vollzieht, ist sie als öffentliche Kommunikation - z.B. weil sie vom Fernsehen übertragen wird - an einer mehr oder weniger großen Zahl von Anwesenden orientiert, die, weil sie zuhören (und irgendwie reagieren können), auch dazugehören. Ihre Erwartungen sind mitzukalkulieren und zu berücksichtigen.

Es hängt mit diesem Umstand zusammen, daß sich öffentliche Kommunikation als "Austausch zwischen Fremden" (Sennett 1983: 33) vollzieht. Viele Andere sind dem einzelnen unbekannt. Dieser Umstand sichert der Öffentlichkeit ihre Reichweite und Allgemeinheit, begrenzt aber auch ihr Informations- und Argumentationspotential und stellt das Gelingen öffentlicher Kommunikation unter bestimmte Voraussetzungen (s. Kap. III/2).

Diese Folgen werden noch deutlicher, wenn man die Auswirkungen bedenkt, die sich aus einem weiteren Merkmal für die Innenverhältnisse von Öffentlichkeit ergeben. Öffentlichkeit ist (3) dadurch gekennzeichnet, daß nicht nur der Zugang frei sondern die Art der Teilnahme weder an Stand und Status noch an spezielle Expertenrollen gebun-

---

<sup>10</sup> *Erinnert sei an Webers Definition sozialer Offenheit (1961: 81): "Eine soziale Beziehung soll nach außen 'offen' heißen, wenn und insoweit die Teilnahme an dem an ihrem Sinngehalt orientierten gegenseitigen sozialen Handeln, welches sie konstituiert, nach ihren geltenden Ordnungen niemand verwehrt wird, der dazu in der Lage und geneigt ist."*

den ist<sup>11</sup>. Es gibt eine "Neutralisierung von Rollenanforderungen, die aus engeren Teilsystemen der Gesellschaft stammen" (Luhmann 1971: 21) - z.B. aus den speziellen Funktionsbereichen von Wirtschaft, Recht, Militär, Politik etc. Dies schließt nicht aus, daß sich im Öffentlichkeitssystem eigene Rollen entwickeln (s. Kap. IV). Es heißt aber, daß externe Rollen zurücktreten - bis auf jene allgemeinste Rolle, die jeder Bürger einer bestimmten Gesellschaft als Bürger besitzt. Wissenschaftler, Politiker, Ärzte, Ingenieure etc. können in der Öffentlichkeit nicht reden, als seien sie unter ihresgleichen. Öffentliche Kommunikation ist Laienkommunikation. Journalisten, Pressesprecher, Public-Relations-Profis sind in den Expertenrollen des Öffentlichkeitssystems auf diese Art Kommunikation spezialisiert. Wer die Laienorientierung des Öffentlichkeitssystems nicht beachtet, kommt nicht an.

Fassen wir die Merkmalsbestimmungen von Öffentlichkeit zusammen: Unter Öffentlichkeit wird ein Kommunikationssystem verstanden, das prinzipiell für alle Mitglieder einer Gesellschaft offen und auf Laienorientierung festgelegt ist. Diese Merkmale von Öffentlichkeit haben Effekte auf die Informationsbearbeitungsprozesse des Systems. Daß es sich um ein offenes Laiensystem handelt, daß also das Material von Öffentlichkeit allgemein verständliche Kommunikation ist, sichert die Publikumsnähe des Systems. Jeder kann potentiell teilnehmen und möglicherweise alles verstehen. Die Offenheit des Systems stellt besondere Ansprüche an die Informationsverarbeitung innerhalb des Systems und die Informationsverwendung. Wie sie vonstatten gehen, werden wir weiter unten diskutieren.

## 2. Sinnrationalität des Systems

Die Frage ist, wie sich bei relativer Offenheit des Systems ein stabiles Sinnmuster öffentlicher Kommunikationen entwickeln kann, wie die entstehende Komplexität reduziert werden kann, welche Sinnorientierung entsteht, die die Selektivität des Systems steuert. Die Sinnorientierung innerhalb des Systems ist wohl anders gelagert als Habermas idealtypisch voraussetzt: Es muß nicht Vernunft und es wird das nicht bessere Argument sein, die strukturbestimmend werden - mehr noch: das Kriterium "Vernunft" - wie immer gefaßt - verstellt in der Analyse wohl eher die eigentliche Leistung des Kommunikationssystems Öffentlichkeit.

---

<sup>11</sup> Glaubt man den historischen Arbeiten von Habermas (1962), Eder (1985), Kosselek (1973), und auch Tenbruck (1986), dann erfährt Öffentlichkeit ihre strukturellen Vorläufer in einem Vergesellschaftungstypus, den man als Assoziation beschreiben kann. Lesegesellschaften, gelehrte Gesellschaften, Geheimgesellschaften, Salons, Kaffeehäuser stellen Formen der Vergesellschaftung dar, die von der Herkunft der Personen absehen und Kommunikation zwischen Adel und Bürgerlichen ermöglichten. Sie dienten insofern als Vorbereitungs- und Übungsfeld der Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit.

Die Sinnorientierung des Systems Öffentlichkeit wird im starken Maße durch die konstitutiven Merkmale des Systems bestimmt. Öffentliche Kommunikation, die im Horizont aller Bürger stattfindet, ist weder Expertenkommunikation noch private Kommunikation. Als laienorientierte Kommunikation muß sie allgemein verständlich sein, als Kommunikation mit potentiell Unbekannten muß sie sich auf Themen beziehen, die von allgemeinem Interesse sind. Öffentlichkeit gewinnt ihre Sinnstruktur weder durch hochspezialisierte Expertenkommunikation, noch durch Rekurs auf private, wechselseitig personenorientierte Erwartungsstrukturen. Unter den gegebenen Strukturbedingungen wird sich die Sinnstruktur von Öffentlichkeit als eine einfach strukturierte Rationalität ergeben, die Selektivität wird sich entlang einfacher, d.h. evolutionär relativ voraussetzungsloser Mechanismen vollziehen. Dabei impliziert das Attribut "einfach" nicht, daß diese Selektivität unbedingt leicht herzustellen sei. In hochdifferenzierten Gesellschaften, deren Komplexität auch die Ausbildung komplexer Persönlichkeitsstrukturen mit sich bringt, wird der Rekurs auf allgemeine personenübergreifende Interessen, der öffentliche Kommunikationen erst ingang setzt, ein für viele Beteiligte regressiver Vorgang sein, der mit entsprechenden Widerständen zu rechnen hat und ständig in Gefahr steht zu scheitern. Differenzierter gewordenen Menschen wird es nicht unbedingt leichtfallen, einfach zu sein. Einfach ist öffentliche Kommunikation insofern, als sie ebenso wie ihr Produkt, die öffentliche Meinung, der Komplexität der vorhandenen Interessenkonstellationen und den unter diesen Voraussetzungen schwierigen Bedingungen politischen, d.h. allgemein verbindlich gesetzten Handelns in der Regel schwerlich gerecht werden kann.

Dies läßt sich verdeutlichen, wenn man die Inputbedingungen des Öffentlichkeitssystems in Rechnung stellt und sich vergegenwärtigt, welche Kommunikationsleistungen dem Entstehen öffentlicher Meinung vorausgehen müssen. Bedenkt man, daß die Teilnahmemotivation an Öffentlichkeit, auch die rezeptive Teilnahme, nicht per se gegeben ist und daß unter Konkurrenzbedingungen die Teilnahmekapazitäten begrenzt sind, dann gilt es zuerst einmal, Aufmerksamkeit für ein Thema und eine Meinung zu erzeugen. Dies geschieht im Öffentlichkeitssystem durch Anreize, die allgemeine - d.h. in einem großen Laienpublikum wirksame - Auffälligkeiten sichern, nämlich durch Erzeugung hoher Diskrepanzen. Überraschungen, Neuigkeiten, Krisen und Skandale sind Stimuli, die dies zu leisten vermögen. In der Massenmedienforschung sind diese Faktoren unter dem Stichwort "Nachrichtenwerttheorie" hinlänglich kategorisiert worden; wir wollen hier nicht im einzelnen darauf eingehen (Schulz 1976; neuerdings Staab 1990). Alle Faktoren erzeugen eine Vermutung der Besonderheit für sich, wecken allgemeine Neugier und ziehen Aufmerksamkeit an. Insofern wirken sie strukturierend.

Bedenkt man weiter, daß es bei öffentlicher Kommunikation nicht nur um Informationsvermittlung sondern auch um Meinungsbildung geht, muß die geweckte Aufmerksamkeit zusätzlich in eine Meinungsrichtung gebracht werden. Auch dies geht in einem Laiensystem wieder nur mit relativ einfachen Mechanismen. Anbindungen geäußelter Meinungen 1. an Werte und 2. an Personen erscheinen als die beiden dominanten Mechanismen der Selektivitätsstrukturierung<sup>12</sup>. Auch hier kann man auf empirische Ergebnisse der Nachrichtenwerttheorie zurückgreifen. Gelingt es, Themen und Meinungen an allgemein geteilte Werte anzubinden, kann man Zustimmung zu der geäußerten Meinung erwarten. Gelingt über Personalisierung der Nachricht der Rekurs auf Menschlich-Allzumenschliches, kann man nicht nur Betroffenheit, sondern auch Empathie und Zustimmung erwarten.

Wir werden auf diese Faktoren der Strukturierung der Kommunikation an späterer Stelle zurückkommen (Kap. V). Hier ging es allein darum, Grundbedingungen des Gelingens öffentlicher Kommunikation in die Diskussion zu bringen und die Möglichkeiten von Öffentlichkeit anzusprechen. Ihre Leistung läßt sich primär nicht daran messen, ob sie Wahrheit und Vernunft erzeugt. Ihre Sinnorientierung bezieht sich auf die Herstellung von Allgemeinheit. Diese aber ist in komplexen Gesellschaften an Regressionen gebunden, deren gesamtgesellschaftliche Leistung von vornherein begrenzt ist. Worin diese Grenzen bestehen und was sie bedeuten, bleibt im folgenden zu untersuchen. Der Versuch, Antworten zu finden, setzt weitere Differenzierungen der Analyse voraus.

### 3. Öffentlichkeitsebenen

Als offenes Kommunikationssystem stellt Öffentlichkeit eine weitgespannte und diffuse Größe dar. Sie umfaßt eine Vielzahl kleiner und großer Foren, die nur teilweise miteinander vernetzt sind. Darüberhinaus scheint es nützlich, sich Öffentlichkeit als ein in mehreren Ebenen differenziertes System vorzustellen, die sich in zweierlei Hinsicht unterscheiden: zum einen nach der Menge der Kommunikationsteilnehmer, zum zweiten nach dem Grad der strukturellen Verankerung der Ebenen. Die Beschreibung der Ebenen ist kein Selbstzweck. Zum einen repräsentieren sie verschiedene Schritte der Ausdifferenzierung eines autonomen Systems Öffentlichkeit, zum zweiten unterscheiden sie sich in ihrer spezifischen Art der Informationssammlung, -verarbeitung und -

---

<sup>12</sup> Luhmann (1972: 85 ff.) unterscheidet grundsätzlich zwischen Werten, Programmen, Rollen und Personen, die eine Generalisierung von Verhaltenserwartungen sicherstellen können. Programme und Rollen sind evolutionär spät entstandene Formen, die in der Komplexitätsbearbeitung leistungsfähiger sind, aber einen relativ hohen Organisationsgrad voraussetzen.



verwendung und ergeben entsprechend Aufschlüsse über die intermediäre Funktion von Öffentlichkeit.

### 3.1 "Encounters" - einfache Interaktionssysteme

Den geringsten Grad der strukturellen Verfestigung von Öffentlichkeit weisen einfache Interaktionssysteme auf. Diese bilden sich immer dann, wenn Menschen heterogener Herkunft mehr oder weniger zufällig aufeinander treffen und miteinander kommunizieren - Niklas Luhmann (1986: 75) spricht in diesem Zusammenhang von Kommunikation au trottoir, Erving Goffman (1961) von Encounters. Gespräche im Bus oder in der Eisenbahn, am Arbeitsplatz, an der Pommes-Bude oder in der Schlange an der Kasse des Lebensmittelgeschäfts bilden die elementarsten Formen einer "kleinen" Öffentlichkeit. Solche Formen von Öffentlichkeit entstehen fast zwangsläufig - Unbekannte treffen sich bei unterschiedlichen Gelegenheiten und kommunizieren miteinander (vgl. Luhmann 1975). Die Wahrscheinlichkeit, mit der dies geschieht, hängt von makrostrukturellen Kontextbedingungen ab, vor allem der "Dichte" einer Gesellschaft, d.h. dem Ausmaß ihrer gruppenübergreifenden Austauschbeziehungen. Wahrscheinlich waren Märkte die frühesten Kristallisationsorte von Encounters, und die Bildung von Städten (vgl. Bahrdt 1969) vergrößerte die Öffentlichkeit, die die Märkte erzeugten. Einen spezifischeren örtlich zentrierten Kommunikationsrahmen für die Entstehung kleiner Öffentlichkeiten bildeten später z.B. Kneipen, Kaffeehäuser und Salons; ihre öffentlichkeitsstiftende Rolle und deren politische Bedeutung ist mehrfach beschrieben worden (z.B. von Habermas 1962: 46 ff.; Schivelbusch 1978; Back/Polisar 1983).

Kann sich in den zuletzt genannten Ausprägungen über öffentliche Zentrierungen eine gewisse Regelmäßigkeit von Begegnungen und damit ein Mindestmaß an kommunikativer Kontinuität und vielleicht auch thematischer Zentrierung herstellen, so ist für den Öffentlichkeitstypus der Encounters doch deren Zerbrechlichkeit und relative Strukturlosigkeit typisch. Die Themen fluktuieren, und mit dem Wechsel der Teilnehmer verändert sich der Meinungsstand. Gleichwohl ist diese kleine Öffentlichkeit nicht unbedingt folgenlos.

Wählt man das in Abschnitt II/4 skizzierte Funktionsmodell von Öffentlichkeit - Sammlung, Verarbeitung und Verwendung von Informationen zur Definition von Themen und Meinungen für das politische System - als Bezugspunkt, dann lassen sich Vor- und Nachteile von Öffentlichkeiten auf der Basis einfacher Interaktionssysteme bilanzieren. Ihre Voraussetzungslosigkeit sichert eine hohe Offenheit und Umweltsensibilität des Systems, der Informationssammlung sind kaum Grenzen gesetzt. Die relative Struk-

turlosigkeit des Systems verhindert aber zugleich eine gebündelte Informationsverarbeitung und -anwendung. Kontinuität der Themenführung läßt sich schwer herstellen, Synthetisierungen von Themen und Meinungen und damit Akkumulationseffekte der Meinungsgenerierung sind unwahrscheinlich. Interaktionssysteme haben in der Regel nur Episodencharakter. Zudem sind die verschiedenen gleichzeitig stattfindenden Episoden untereinander nicht vernetzt, so daß zwischen ihnen kein Kommunikationsfluß stattfindet, der synergetische Effekte der Meinungsbildung auslösen könnte. Hinzu kommt, daß Interaktionssysteme Systeme von Anwesenden sind. Die Anzahl derer, die an der Kommunikation partizipieren, ist beschränkt, die Chance der Beeinflussung von öffentlicher Meinung ist deshalb schon quantitativ erheblich eingegrenzt.

Die Schwächen des Systems können aber auch zu seinen Stärken werden, stellt man unterschiedliche Rahmenbedingungen in Rechnung. In totalitären Herrschaftssystemen - seien es nun feudale oder sozialistische, die keine ausdifferenzierten, autonomen Öffentlichkeiten zulassen, konstituiert sich neben der politisch inszenierten Öffentlichkeit allenfalls Encounter-Öffentlichkeit. Gerade der Episodencharakter des Systems, die Unbestimmtheit seiner Entstehung und die Schnelligkeit seiner Vergängnis machen eine politische Kontrolle dieser Ebene so schwierig und aufwendig. Unter repressiven Herrschaftsbedingungen wird sich Öffentlichkeit allein auf der Ebene von Interaktionsepisoden konstituieren und selbst hier auf Immunisierungstaktiken angewiesen sein<sup>13</sup>. Letzte Bastionen öffentlicher Kommunikation sind unter Bedingungen staatlicher Repression z.B. die Kneipen (vgl. Dröge/Krämer - Badoni 1987); das weiß auch der Geheimdienst des Regimes (vgl. Evans 1989).

Als Flucht-, aber auch als Startpunkt für Autonomisierungsprozesse von Öffentlichkeit sind Encounter-Systeme also nicht unwichtig. Im Verfallsprozeß sowohl von feudalen als auch von sozialistischen Gesellschaften ist das Rumoren auf dieser Ebene ein erstes Anzeichen eines dann auf höhere Ebenen übergreifenden Umgestaltungsprozesses. Begleitet wird ein solcher Ausdifferenzierungsprozeß i.d.R. durch die Forderung nach Meinungs- und Redefreiheit; deren Durchsetzung bildet das institutionelle Korrelat der Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit auf unterster Ebene. Aber auch in Gesellschaften mit autonomer Öffentlichkeit kommt den Interaktionsepisoden eine Funktion zu. Ihre Unverbindlichkeit macht sie für Akteure geeignet, Themen und Meinungen auf ihre Re-

<sup>13</sup> Sind die politischen Kontrollen von Öffentlichkeit stark, wird Öffentlichkeit in den Zwischenbereich von Halbüffentlichkeit gedrängt - man wird vorsichtig und paßt auf, mit wem man was bespricht. Zwei Strategien sind hier wichtig: 1. Selektion der Kommunikationspartner entlang des Merkmals "gleichgesinnt/nicht gleichgesinnt", operationalisiert durch Merkmale wie Kleidung, Sprachführung etc. 2. Entwicklung einer spezifischen Kommunikationskultur: der Gebrauch indirekter Sprechakte; Witz und Ironie werden wichtig, da hier Gesagtes und Gemeintes auseinanderfallen und man sich im Notfall auf das Gesagte zurückziehen kann.

sonanz hinzutesten, Encounters also als Probestühne zu verwenden. Für Meinungsführer der Öffentlichkeit kann dies wichtig sein, bevor sie sich auf größeren Bühnen versuchen.

### 3.2 Öffentliche Veranstaltungen

Veranstaltungen sind nicht nur öffentlich, sondern auch thematisch zentrierte Interaktionssysteme. Ort, Thema, eventuell Referent und die Einladung eines Publikums müssen organisiert werden, dazu bedarf es eines Veranstalters - Personen, Gruppen oder Organisationen -, der all dies auf den Weg bringt. Veranstaltungen als Öffentlichkeitsform sind sozial voraussetzungsvoller als bloße Encounters. Das drückt sich auch darin aus, daß sich hier in Gestalt von Referenten und Diskussionsleitern Leitungsrollen innerhalb des Öffentlichkeitssystems ausdifferenzieren<sup>14</sup>. Diese geben Beschreibungen des Themas und Meinungen zum Thema vor und strukturieren damit den Lauf der Kommunikation in erheblichem Maße. In Komplementarität dazu entwickeln sich Publikumsrollen. Deren Äußerungsmöglichkeiten sind beschränkter. Ein großer Teil verharrt im Schweigen; Beifall, Pfeifen, Raunen und der frühzeitige Weggang bilden aber durchaus wirksame Äußerungsformen des Publikums. Melden sich Teilnehmer in Form von Diskussionsbeiträgen zu Wort, dann müssen sie sich allerdings an den Vorgaben des Referenten abarbeiten und darauf Bezug nehmen; sie sind insofern in der Rückhand.

Strukturbildend für öffentliche Veranstaltungen ist das Thema. Es steuert die Auswahl der Referenten und die Rekrutierung der Teilnehmer, meist Teilnehmer, die die gleiche Meinung vertreten<sup>15</sup>, so daß sich im Veranstaltungsrahmen eine homogene öffentliche Meinung bilden kann. Das Thema strukturiert darüberhinaus den Ablauf der Veranstaltung selbst. Es schließt andere Themen zuerst einmal aus, konditioniert die Beiträge zum Thema, erzeugt eine Geschichte des Systems, die dann wieder strukturbildend wirkt (vgl. Luhmann 1975).

Die Selektivität von Veranstaltungen auf der Inputseite (Informationssammlung) ergibt sich aus der Selbstselektion der Teilnehmer in Abhängigkeit vor allem vom Thema: Teilnahme setzt Themeninteresse voraus. Die durch die Festlegung des Themas bedingte Fokussierung des Öffentlichkeitssystems Veranstaltungen und die differenzierte

---

14 Damit ist nicht gemeint, daß es in Interaktionsepisoden i.S. von Abschnitt 3.1 keine "opinion-leaders" gäbe; nur ist diese Rolle nicht strukturell vorgegeben, sondern ergibt sich im Laufe der Interaktionen. Daß dies fast zwangsläufig geschieht, kann man aus der Gruppensoziologie lernen (vgl. Rauch 1983).

15. In einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage von 1989, an der wir uns mit Fragen zur Öffentlichkeitsbereitschaft beteiligt hatten (ZUMA-BUS 1989), antworteten von Befragten, die im letzten Jahr eine öffentliche Veranstaltung besucht hatten, 82 %, daß dort dieselbe Meinung vertreten worden wäre, die sie selber zu dem Thema hatten.

strukturelle Basis des Systems (Veranstalter, Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen) steigern die Chancen der Synthetisierung von Meinungen und der Herstellung einer öffentlichen Meinung, wenn auch die Quantität des erreichbaren Publikums häufig gering bleiben wird<sup>16</sup>. Meinungsführer werden Veranstaltungen als Testbühne für ein breiteres Publikum benutzen.

In der Geschichte der Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit ist die Durchsetzung der Eigenständigkeit von Veranstaltungen ein entscheidender Schritt gewesen. Versammlungsfreiheit als Bürgerrecht war die Forderung, die gegen staatliche Bevormundung durchgesetzt werden mußte. Mit welchen Kämpfen sowie Kontroll- und Repressionsversuchen des politischen Systems ein solcher Prozeß verbunden sein kann, zeigen die Entwicklungen in den sozialistischen Ländern der letzten Jahre.

Eine Sonderform von öffentlichen Veranstaltungen stellen kollektive Proteste dar. Dabei sind Protestaktionen in mehrerer Hinsicht eine Zuspitzung öffentlicher Kommunikation: Die spezifische Handlungsform von Protesten ist nicht mehr Diskussion sondern kollektive Aktion. Thema und Meinungen zum Thema sind hier in der Weise zusammengefaßt, daß Proteste eindeutige Meinungsäußerungen zu einem Thema darstellen. Schließlich und damit zusammenhängend sind die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Erzeugung von Protesten aufwendiger als die von Encounters und Diskussionsveranstaltungen; es bedarf zusätzlicher Organisation, um Proteste planen und die Mobilisierung betreiben zu können. Ihre institutionelle Verankerung finden Proteste in dem Recht auf Demonstrationsfreiheit.

### 3.3. Massenmedienkommunikation

In modernen Gesellschaften läßt sich Öffentlichkeit weder nach dem Episodenmodell von Niklas Luhmann (3.1), noch nach dem Seminarmodell von Jürgen Habermas (3.2) hinreichend beschreiben. Hier vollzieht sich öffentliche Kommunikation am folgenreichsten als Massenkommunikation. Massenkommunikation unterscheidet sich von den anderen Ebenen von Öffentlichkeit in mehrerer Hinsicht. Zum einen setzt sie eine entwickelte technische Infrastruktur voraus; diese bietet die Möglichkeit einer breitflächigen

---

<sup>16</sup> Das muß nicht immer so sein: Großveranstaltungen wie Wahlveranstaltungen können ein großes Publikum erreichen, wie zuletzt der Wahlkampf von Helmut Kohl zu den Volkskammerwahlen in der DDR gezeigt hat. In den Wahlanalysen wird vermutet, daß dies keinen unbedeutenden Einfluß auf das Wahlverhalten hatte.

gen und kontinuierlichen Beeinflussung der öffentlichen Meinung<sup>17</sup>. Die Herstellung von medialer Öffentlichkeit obliegt in Organisationen eingebetteten spezialisierten Berufen, vor allem den Journalisten. Die Ausdifferenzierung und Professionalisierung von Leistungsrollen in Form von Kommunikatoren erhöht die Chance einer breiten und kontinuierlichen Beeinflussung von öffentlicher Meinung in sozialer Hinsicht. Damit ist drittens schließlich eine Veränderung der Publikumsrolle verbunden. Das Publikum wird abstrakter (keine Präsenzöffentlichkeit), zudem viel größer in seinen Handlungsmöglichkeiten aber reduzierter: Die Gestaltungsformen des Publikums beschränken sich - sieht man von Leserbriefen und Anrufen ab - auf das Ausschalten bzw. die Abbestellung der "veröffentlichten Meinung".

Massenmediale Öffentlichkeit weist mit der Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen also Merkmale von Modernität auf, die uns aus anderen Teilsystemen bekannt sind. In Gegenwartsgesellschaften konstituiert sich öffentliche Meinung, die vom politischen System wahrgenommen werden kann, in erster Linie durch massenmediale Öffentlichkeit. Auch die auf den anderen Ebenen der Öffentlichkeit artikulierten Themen und Meinungen erreichen erst eine allgemeine Wahrnehmung, wenn sie von den Massenmedien aufgegriffen, berichtet und verstärkt werden: Veranstaltungen und das Rumoren an Stammtischen werden erst allgemein bedeutsam, wenn es die Massenmedien aufgreifen und zum Thema machen. Umgekehrt wird sich aber die Wirkung der Massenmedien nicht zuletzt darin beweisen müssen, ob sie in den "Präsenzöffentlichkeiten" ankommt. Öffentliche Meinungen entstehen im Kreislauf über alle Ebenen hinweg. In komplexen Gesellschaften ließe sich Öffentlichkeit aber ohne eine massenmediale Öffentlichkeit nicht herstellen. Nur unter Verzicht auf Anwesenheitskriterien läßt sich die Chance der Teilnahme aller gewährleisten.

Fordert man von der Offenheit des Systems Öffentlichkeit, daß möglichst viele der Bürger selbst zu Wort kommen, dann handelt es sich bei den Massenmedien um ein relativ geschlossenes und damit unsensibles System. Geht man davon aus, daß für die

---

<sup>17</sup> Der Verbreitungsgrad der Medien (räumliche und zeitliche Ausdehnung) und die Differenzierung des Angebots hängen ab von:

a. technischen Variablen, die den Verbreitungsgrad der Massenmedien festlegen: Druckkunst, Rundfunk- und Fernsehentwicklung, Fernschreiber, Datenverarbeitung,

b. der rechtlich und finanziellen Stellung der Medien:

- private Medien, die vom Publikum und Anzeigen unmittelbar abhängen,
- staatliche Medien, die direkt vom politischen System kontrolliert werden,
- öffentlich rechtliche Anstalten, die das gesellschaftliche Spektrum an Interessenvertretungen repräsentieren,

c. kognitiver und wertmäßiger Orientierung und Professionalität der Kommunikatoren.

Offenheit weniger die faktische Präsenz und die aktive Präsentation, sondern die Repräsentanz der eigenen Meinung wichtig sind, stellt sich die Frage neu. Dann hängt es von der Pluralität der Massenmedien sowie von dem Spektrum der von ihnen vermittelten Themen und Meinungen ab, ob man sie als offen in Bezug auf ihre Informationssammlungsfunktion bezeichnen kann.

Auch der Ebene der Massenmedien entspricht im Prozeß der Ausdifferenzierung ein institutionelles Korrelat in Form der Pressefreiheit. In Deutschland begann sie sich erst im 19. Jahrhundert gegen die jahrhundertlang als selbstverständlich angesehenen Zensurbestimmungen zuerst der Kirche, dann der staatlichen Obrigkeiten zumindest als Grundsatz durchzusetzen (vgl. Hölscher 1979: 154 ff.). Sie komplettiert auf massenmedialer Ebene die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit auf den tieferliegenden Ebenen.

Bilanzieren wir an dieser Stelle den analytischen Ertrag der in diesem Kapitel vorgestellten Ebenendifferenzierung, so wird deutlich, daß sich die drei unterschiedenen Ebenen als qualitativ besondere Stufen im Ausdifferenzierungsprozeß eines autonomen Öffentlichkeitssystems interpretieren lassen. Einfache Interaktionssysteme im Sinne von "Encounters" sind die frühesten und elementarsten Formen von Öffentlichkeit. "Veranstaltungen" erscheinen als höher organisierte und voraussetzungsvollere Zwischenformen öffentlicher Kommunikation. Mit der Etablierung von Massenkommunikation erreicht die Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit ein gesamtgesellschaftlich dauerhaft wirksames Format. Mit zunehmender Ebene steigt, so nehmen wir an, die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Prozesse von Informationssammlung, -verarbeitung und -anwendung. Dem geht eine zunehmende Professionalisierung von Leistungsrollen, allerdings auch eine zunehmende Distanzierung und Absonderung von Publikumsrollen einher. Der Publikumseinfluß wird indirekter und wohl auch problematischer. Hinzukommt, daß mit zunehmender Öffentlichkeitsebene die Chancen für externe (z.B. politische) Kontrollen und für Überfremdungen des Öffentlichkeitssystems wachsen. Mit der Steigerung der Möglichkeiten von Autonomie wachsen auch die Möglichkeiten ihrer Gefährdung.

Deutet man diese Problematik im Hinblick auf die intermediären Funktionen des Öffentlichkeitssystems, dann liegt es nahe, eine prinzipielle Gleichrangigkeit aller Öffentlichkeitsebenen anzunehmen. Die höhere Ebene kann die Leistung der unteren steigern, ihre Bedeutung aber nicht ersetzen. Um "authentisch" zu bleiben, braucht die Massenkommunikation den Informationsinput und die Kontrolle aus der sozialen Infrastruktur kleiner und mittlerer Öffentlichkeiten. Um selber öffentliche Meinung nachhal-

tig beeinflussen zu können, muß sie "unten" in einfachen Interaktionen und Veranstaltungen ankommen. Umgekehrt brauchen diese Ebenen den Zugang zur "großen" Öffentlichkeit, um sowohl informiert als auch selber wirksam zu werden. Insofern kommt nicht nur der Untersuchung einzelner Ebenen des Öffentlichkeitssystems sondern auch der Analyse ihres empirischen Zusammenhangs eine besondere Bedeutung für eine Soziologie der Öffentlichkeit zu.

#### 4. Akteure im Öffentlichkeitssystem

Betrachtet man Öffentlichkeit als ein Kommunikationssystem besonderer Art, so kann man die Analyse und das liegt in der Linie systemtheoretischer Perspektiven - auf die Sinnzusammenhänge konzentrieren, die sich aus den Grundmerkmalen von Öffentlichkeit und aus den Besonderheiten ihrer ebenenspezifischen Formen ableiten lassen. Wer sich an öffentlichen Kommunikationen beteiligt, muß bestimmten Gesetzmäßigkeiten folgen, die z.B. aus der Laienorientierung des Öffentlichkeitssystems, aus der Unabgeschlossenheit seines Publikums und auch aus den Produktionsbedingungen der Massenkommunikation resultieren. Aus der spezifischen Sinnrationalität des Öffentlichen (s. Kap. III/2) ergeben sich spezifische Erwartungen an die Akteure. Offen bleibt freilich, ob und in welchem Maße sich die Akteure an diese Erwartungen halten. Das wird nicht nur durch die Eigenlogik öffentlicher Kommunikation sondern auch durch die Art der Akteure und die Formen und Bedingungen ihres Zusammenhangs bestimmt. Die sozialwissenschaftliche Analyse muß also, um vollständig zu werden, Handlungsanalysen einbeziehen. So wichtig es für Analysen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene erscheint, eine systemtheoretische Perspektive durch eine akteurspezifische Perspektive zu ergänzen (vgl. Schimank 1988), so wichtig ist dies auch für den Bereich der Öffentlichkeit.

Auf den verschiedenen Ebenen von Öffentlichkeit, aber auch ebenenübergreifend, bilden sich themenspezifische Diskurse in Arenen, in denen interessierte Akteure mit ihren Darstellungen agieren: Parteien, Regierungen, Interessengruppen, soziale Bewegun-

gen<sup>18</sup>, Bürgerinitiativen, auch andere Gruppen und Personen<sup>19</sup>. Sie alle versuchen, zu den von ihnen als wichtig bewerteten Themen die von ihnen als richtig gehaltenen Meinungen durchzusetzen und auf diese Weise politisch wirksam zu werden. Dies gelingt in dem Maße, in dem sie für ihre "message" ein Publikum engagieren und überzeugen können. Die Foren öffentlicher Kommunikation, die sich zu bestimmten Themen bilden und je nach Konjunkturverlauf der Themen mehr oder weniger lange existieren<sup>20</sup>, bestehen aus Arena und Galerie, und der Erfolg der Arenenakteure wird letztlich auf der Galerie entschieden.

Da die Publikumsgunst knapp und auch die "carrying capacity" der verschiedenen Medien des Öffentlichkeitssystems begrenzt sind, ist bei Auftreten einer Mehrzahl von Akteuren deren Zusammenhang in der Regel durch (mehr oder weniger) Konkurrenz bestimmt. Sie versuchen ihre Themen und ihre Meinungen gegen andere Meinungen durchzusetzen. Dabei dürfte ihr Erfolg beim Publikum u.a. auch von den Ressourcen und Sponsoren abhängen, die ihnen zur Verfügung stehen. Solche Sponsoren bilden mit den Ressourcen, die sie einbringen (Prestige, Geld, Macht, Wissen), die Hintergrundstruktur, eine Art "back-stage" jener "Argumentationsturniere" (Roellecke 1981: 80 ff.), die sich in den öffentlichen Arena sichtbar und hörbar vollziehen.

Unser empirisches Wissen über den Zusammenhang zwischen Akteuren und ihrer "back-stage" auf der einen Seite und der Chance der Steuerung öffentlicher Meinung auf der anderen Seite ist gering. Allein die kategoriale Erfassung dessen, was man als Produktionsstruktur von öffentlicher Meinung bezeichnen könnte, steht erst in den Anfängen. William A. Gamson und Andre Modigliani (1989) sprechen in ihrer Unter-

---

18 Eine begriffliche Differenzierung ist an dieser Stelle - und in dem Forschungskontext ("Öffentlichkeit und soziale Bewegungen"), in dem diese Ausführungen geschrieben sind - angebracht. Sie betrifft das Verhältnis von sozialen Bewegungen und Öffentlichkeit, von sozialen Bewegungen und Protest. Soziale Bewegungen stellen einen kollektiven Akteur besonderer Art dar, der sich von anderen Akteuren wie Parteien und Verbänden vor allem durch seine geringere organisatorische Verfaßtheit abgrenzt (vgl. Joachim Raschke: 1987: 27). Wie diese versuchen auch soziale Bewegungen im System Öffentlichkeit zu agieren und durch Mobilisierung von öffentlicher Meinung Einfluß auf das politische System zu nehmen. Dabei gestaltet sich das Verhältnis zwischen Bewegungen und Öffentlichkeit in zweierlei Hinsicht als ein besonderes Verhältnis. Die Mobilisierung von öffentlicher Meinung stellt für Bewegungen den dominanten, oft einzigen Weg der Einflußnahme auf das politische Systeme dar; über andere Medien der Einflußnahme (Geld, Kontakte, Macht) verfügen Bewegungen in der Regel nicht - oder nicht hinreichend. Daher konzentriert sich die für Bewegungen typische Einflußnahme auf eine Ebene von Öffentlichkeit - auf kollektive Proteste. Bewegungen ragen mit der Öffentlichkeitsform Protest in das Öffentlichkeitssystem hinein. Charles Tilly (1978: 7 f.) macht diesen Tatbestand zu einem Definitionsmerkmal von Bewegungen, wenn er soziale Bewegungen u.a. durch das Merkmal kollektive Protestaktion definiert.

19 Je höher der Organisationsgrad der Ebenen, desto voraussetzungsvoller ist der Zugang. Kollektive Akteure - Regierungen, Parteien, Verbände etc. - sind in dieser Hinsicht im Vorteil; sie schaffen z.B. den Zugang zu Massenmedien eher als nur wenig verfaßte Gruppierungen oder Einzelpersonen.

20 Die Themenkonjunktur wird von Anthony Downs (1972) mit einigen interessanten Hypothesen als "issue-attention cycle" beschrieben.



suchung des öffentlichen Diskurses über Atomkraft von Sponsoren, die unterschiedliche "packages" der Interpretation von Atomkraft gefördert haben. Stephen Hilgartner und Charles L. Bosk (1988) führen den Terminus "Operatives" ein, um damit professionalisierte Experten zu bezeichnen, die sich auf bestimmte Themen und deren Lancierung in die Öffentlichkeit spezialisiert haben<sup>21</sup>. Die Ausstattung mit Ressourcen (Geld, Personen, Organisationen) und Kontaktnetzen zu den Akteuren der Öffentlichkeitsebenen werden die Chancen, Zugang zur Öffentlichkeit zu gelangen, bestimmen. Man kann vermuten, daß es sich hier ähnlich verhält wie in anderen Bereichen der Gesellschaft. Kollektive Akteure, die eine eigene Organisation aufgebaut und innerhalb dieser eine Öffentlichkeitsabteilung ausdifferenziert und professionalisiert haben, werden Öffentlichkeit im stärkeren Maße beeinflussen können als Gruppen, Initiativen oder einzelne Personen, die über diese Ressourcen nicht verfügen<sup>22</sup>. Ob und unter welchen Bedingungen es zu Kartellbildungen kommt, die die öffentliche Vertretung bestimmter Teile des in der Bevölkerung vorhandenen Interessenspektrums systematisch ausschließen, bliebe zu prüfen<sup>23</sup>.

Insgesamt bedarf die soziale Infrastruktur öffentlicher Meinungsbildungsprozesse in der Forschung einer stärkeren Beachtung, als sie in den vergangenen Jahren gegeben war. Eine Soziologie der Öffentlichkeit kann sich auf Meinungsforschung nicht beschränken lassen. Soziologie kommt erst zu ihrem eigentlichen Handwerk, wenn sie den sozialen Bedingungen der öffentlichen Themenkarrieren und Meinungskonjunkturen nachgeht, diese also als gesellschaftlich produziert begreift. Wir können dazu in diesem Beitrag nur einige Ansätze skizzieren.

---

21 Joseph R. Gusfield (1989: 42) spricht für den Bereich sozialer Probleme von "troubled persons professions", die allein aus Eigeninteresse dauerhaft soziale Probleme definieren müssen, um sich selber zu legitimieren.

22 Peter Nissen und Walter Menningen (1977) fanden heraus, daß Regierungsparteien mit ihren Meldungen stärker in den Lokalmedien vertreten sind als Oppositionsparteien, weil sie ein breiteres und für die Presse relevanteres Informationsangebot machen können - nicht, weil die Presse sie aus Prinzip bevorzugt.

23 Es gibt demgegenüber Beispiele, die zeigen, daß Öffentlichkeit, zumindest in der Bundesrepublik, offen genug sein kann, auch weniger organisierten Akteuren die Zugänge zu sichern. Wie soziale Bewegungen dies in der Vergangenheit geschafft haben, dazu liegen einige empirische Ergebnisse vor (Pfetsch 1986; Mathes/Pfetsch 1989).

#### IV. Strukturbildungen und Rollendifferenzierungen

Von Strukturen und Rollen war schon in den vorangegangenen Kapiteln die Rede - von der (ebenenabhängigen) Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen, von Akteuren und möglichen Sponsoren, von öffentlichkeitsspezifischen Sinnstrukturen, Arenen, Konkurrenzen etc. Wir wollen in den folgenden beiden Kapiteln diese Bezüge noch einmal aufnehmen, ergänzen und in bestimmter Weise vertiefen. Dabei versuchen wir über Beschreibungen hinaus die Spezifizierung einiger Fragen sowie die Entwicklung von Hypothesen, die sich im Bezugsrahmen des in Kap. II/4 entwickelten kybernetischen Funktionsmodelle auf mögliche Funktionen und Dysfunktionen bestimmter Sachverhalte beziehen. Wenn Öffentlichkeit in demokratischen Gesellschaften bei der Vermittlung von Bürgern und politischen Entscheidungsinstanzen eine intermediäre Rolle spielen soll, dann können ihre Leistungen im Hinblick auf drei vermittlungsrelevante Prozesse festgestellt und bewertet werden, nämlich im Hinblick auf Informationssammlung, Informationsverarbeitung und Informationsanwendung. Im Teil V prüfen wir bestimmte Handlungsstrategien und Kommunikationsabläufe in diesem Bezugsrahmen. Vorher aber untersuchen wir einige sozialstrukturelle Dimensionen des Öffentlichkeitssystems und deren Bedeutung.

Wir gehen davon aus, daß öffentliche Kommunikationen sich im Rahmen öffentlichkeitsspezifischer Sinnorientierungen und auf allen Ebenen des Öffentlichkeitssystems nicht wahllos und zufällig vollziehen sondern bestimmten mehr oder weniger stabilen sozialen Mustern folgen und insofern eine gewisse soziale Ordnung besitzen. Das gilt in mehrerlei Hinsicht. Jedes soziale System konstituiert sich mit Ordnungsversuchen auf mindestens drei Ebenen. Es müssen ständig Entscheidungen getroffen werden (1) darüber, wer und was dem System zugehören soll und was nicht, (2) darüber, wer (von denen, die dazugehören) was zu tun hat, und (3) darüber, wer wie viel gilt und was zu sagen hat. Auf diese Weise werden Grenzen zwischen System und Umwelt eingerichtet, Arbeitsteilung geregelt sowie Schichtung und Herrschaft etabliert. Die Ausprägung entsprechender Strukturen ist aber hochvariabel - und zwar im Hinblick auf Ausmaß und Art, abhängig von spezifischen Bedingungen und Zwecksetzungen sozialer Systeme. Dies hat Folgen für ihre Leistungsfähigkeit.

## 1. Grenzsetzungen für Öffentlichkeit

Bei der Grenzziehung des Öffentlichkeitssystems geht es um die Frage, welche Kommunikationen und Kommunikatoren in der Öffentlichkeit zugelassen werden und welche nicht. Es gibt mehr oder weniger ausgeprägte Zugangskontrollen im Hinblick darauf, wer mit welchen Themen und Meinungen sich zu Gehör bringen kann. Im Falle des Kommunikationssystems Öffentlichkeit ergibt sich allerdings schon aus ihren Grundeigenschaften, daß solche Kontrollen prekär und schwierig durchführbar sind. Die Unabgeschlossenheit des Publikums, eine nur lose Verknüpfung kleiner, mittlerer und großer Foren auf verschiedenen Öffentlichkeitsebenen (Begegnungen, Veranstaltungen, Massenkommunikation), deren Segmentierung und Fraktionierung nach Themen und Meinungen - alle diese Eigenschaften machen, wie wir in den vergangenen Kapiteln gezeigt haben, Grenzsetzungen für Öffentlichkeit problematisch und schwer kontrollierbar. Öffentlichkeit hat von ihren Grundzügen her die Tendenz, überkomplex zu sein. Eine Überfülle von Themen und Meinungen fällt täglich in den öffentlichen Raum. Bei der Informationssammlung leistet Öffentlichkeit im Prinzip eher zu viel als zu wenig.

Gleichwohl gilt auch in diesem Fall, daß nicht jeder alles tun kann. Öffentlichkeit wird nicht völlig unbegrenzt gehalten. Abgrenzungen gelten zum einen gegenüber dem Bereich des Privaten. Das Recht hat mit der Garantierung einer Vielzahl von Persönlichkeits- und Ehrenschtutzvorkehrungen diese Grenze mitdefiniert (vgl. Schoeller 1968), auch wenn die Akteure der Öffentlichkeit zum Zwecke der Aufmerksamkeitsgenerierung die Grenze häufig überschreiten.

Öffentlichkeit muß zum zweiten sich selbst als ein ausdifferenziertes Sozialsystem erhalten, will sie nicht ihre Identität verlieren; dies bedeutet, daß das System Vorkehrungen treffen muß, seine Identität als Diskussionssystem zu stabilisieren, so daß der Kommunikationsfluß nicht abbricht, Akteure ausscheren oder das System in ein Aktionssystem transformiert wird. Dies mag ein Grund sein, warum in der Öffentlichkeit Themen und Meinungen, die auf kollektive Traumata verweisen und tiefgreifende Konflikte auslösen, eher latent gehalten werden. Ihnen gegenüber wirken Ausschlußaffekte, mit denen Themen und Meinungen verdrängt und bestimmte Personen und Gruppen "mundtot" gemacht werden. Deutsche Beispiele dafür bieten Antikommunismus und Antifaschismus in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik, ge-

genwärtig die Animositäten gegen die SED und PDS<sup>24</sup>, aber auch gegen die Republikaner. Was sich ihnen zurechnen läßt, weckt moralische Empörung, führt zum Ausschluß, muß sich von oberen auf mittlere, von mittleren auf niedrigste Ebenen von Öffentlichkeit zurückziehen, im Extremfall ganz ins Private. Daraus ergibt sich - das ist am Beispiel des Antisemitismus gezeigt worden - ein "Auseinanderfallen von öffentlicher Meinung und dem Denken eines größeren Teils der Bevölkerung" (Bergmann/Erb 1986: 229). Judenwitze kann man nach Holocaust - wenn man nicht selber Jude ist - allenfalls am Stammtisch, nicht aber in einer Talkshow des Fernsehens erzählen<sup>25</sup>.

Grenzsetzungen öffentlicher Kommunikation sind nun allerdings in der Regel umstritten und deshalb auch höchst variabel. Ein Beispiel für Grenzgefechte und Grenzverschiebungen bietet die bundesrepublikanische Gewaltdiskussion (Neidhardt 1986: 109 - 147). Darf man sich in der Öffentlichkeit für den Einsatz von Gewalt als Mittel öffentlicher Auseinandersetzungen aussprechen (ohne selber gewalttätig zu sein)? Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre ist diese Frage in der Öffentlichkeit hitzig diskutiert worden, und in der Reaktion auf terroristische Ereignisse ist nicht nur die Rechtsprechung sondern auch die öffentliche Meinung selber in dieser Frage eher restriktiver geworden: Das Tabu gegen Gewaltbefürwortung blieb intakt, wurde sogar verschärft (Kaase/Neidhardt 1990: 9 ff.)<sup>26</sup>.

Wir nehmen nun an, daß es mehr oder weniger ausdifferenzierte Gatekeeper-Rollen gibt, über die der Zugang von Themen, Meinungen und Kommunikatoren in den öffentlichen Raum kontrolliert werden kann. Zu denken ist dabei nicht nur an Gesetzgeber und Richter, die mit staatlichen Sanktionsmitteln und von außen in die Konstituierung öffentlicher Kommunikationssysteme eingreifen. Zu fragen ist vor allem auch, ob und in welchem Maße eine relativ autonom gedachte Öffentlichkeit von innen her die Sicherung ihrer eigenen Grenzen betreiben kann und welche Sanktionsmittel dabei verfügbar sind. Möglich sind dabei diffuse Reaktionen des Publikums, das sich im Hinblick auf

24 Wie deren Ausgrenzung versucht (und wohl auch vollzogen) wird, demonstrierte jüngst der stellvertretende Bundestagsfraktionsvorsitzende der FDP, Solms, als er die Volkskammerabgeordneten der PDS, als "Lumpen" und "Verbrecher" etikettierte, als "Schweine, die früher die Leute ins Gefängnis gebracht haben" (Zit. in "Der Tagesspiegel", Nr. 13629 vom 26.07.90: 6).

25 Dergleichen verweist noch einmal darauf, daß sich auch das offene Kommunikationssystem der Öffentlichkeit mit bestimmten Selektionen konstituiert, also Grenzen besitzt. Es zeigt auch, daß öffentliche Meinung nicht "repräsentativ" ist. Man kann sie mit einfachen Bevölkerungsumfragen, also durch bloße Aggregation individueller Meinungen nicht feststellen. Öffentliche Meinung ist eine kollektive Größe, die gegenüber dem gesellschaftlichen Rohstoff individueller Bevölkerungsmeinungen mehr oder weniger verzerrt erscheint.

26 Eine gewisse Labilität vorhandener Grenzsetzungen ergibt sich auch daraus, daß Grenzverletzungen gezielt als Strategien eingesetzt werden können, um allgemeine Aufmerksamkeit zu erreichen. Beispiele bieten mit Provokationstaktiken der Regelverletzung nicht nur bestimmte Protestgruppen sondern täglich auch die Boulevardpresse, für die Tabuverstöße (vor allem gegenüber dem Intimbereich) Mittel der Auflagenerhöhung darstellen.

bestimmte Themen und Meinungen sei es abwendet, sei es empört. Möglich sind spezifische Interventionen bestimmter Publikumsgruppen, die den Öffentlichkeitszugang anderer Gruppen behindern. Beispiele dafür bieten etwa antifaschistische Gruppierungen, die öffentliche Veranstaltungen von Republikanern blockieren oder stürmen, sowie feministische Gruppierungen, die zur Eindämmung von Pornographie gegen Sexläden vorgehen. Möglich sind auch ausdifferenzierte Einrichtungen der Selbstkontrolle und Selbstzensur, die z.B. im Medienbereich beobachtbar sind. Der Erfolg solcher "Gatekeeper" wird aber letztlich davon abhängen, ob ihre Ausgrenzungsversuche von weiten Teilen des Publikums gebilligt und nachvollzogen werden. In einer zunehmend pluralistisch werdenden Gesellschaft ist darauf offenbar immer weniger Verlaß.

Darauf läßt auch die Beobachtung schließen, daß in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik der Öffentlichkeitsbereich expandiert ist und sich die Grenzen nach außen verschoben haben. Am auffälligsten ist dies wohl gegenüber dem Sektor des Privaten (vgl. Sennett 1983) und gegenüber dem Intimbereich des Sexuellen. Pornographie findet inzwischen sogar im Fernsehen statt, und Homosexualität ist demonstrationsfähig geworden. Ob sich auch in jeder anderen Hinsicht, z.B. im Hinblick auf radikale Positionen des politischen Spektrums, die Spielräume öffentlicher Kommunikation vergrößert haben, wäre zu prüfen. Generell scheint die Hypothese plausibel, daß diese Expansion zusammen mit der Etablierung eines Sektors "alternativer Öffentlichkeit" (Stamm 1988) und aufgrund der Wirksamkeit der sogenannten Neuen Sozialen Bewegungen teilweise stattgefunden hat (s. Frankenberg 1987).

Sind diese Annahmen richtig, dann würden sie bedeuten, daß sich eine Eigenschaft von Öffentlichkeit noch weiter ausgeprägt hat, zu der sie aufgrund ihrer besonderen Konstitutionsbedingungen sowieso neigt: ihre Überkomplexität. Immer mehr wird öffentlich kommunizierbar und dann auch politisierbar. Öffentlichkeit produziert einen Überschuß an Möglichkeiten. Bei der Bewertung dieses Umstands ist einerseits freilich zu veranschlagen, daß genau darin ihre Funktion gegenüber dem Reduktionismus und den Versteinerungen institutionalisierter Strukturen und Programme liegen kann. Öffentlichkeit erinnert auch an das, was die Institutionen ausschließen, und ist insofern Impulsgeber für gesellschaftliches Lernen. Die Frage ist allerdings, ob Öffentlichkeit mit dem wachsenden Ausmaß ihrer Informationsmengen und der zunehmenden Pluralität ihrer Themen und Meinungen nicht an Gestaltungskraft verliert. Mit einem ungehemmten Zuwachs an Eigenkomplexität könnte sie sich selber paralysieren. Ob das der Fall ist, sehen wir vor allem in Abhängigkeit von der Informationsverarbeitungskapazität des Öffentlichkeitssystems.

## 2. Partizipationsmuster

Markieren Systemgrenzen gegenüber der Umwelt, wer mit was für die Kommunikationen innerhalb des Systems zugelassen wird, so bleibt offen, in welcher Weise und in welchem Maße die Teilnehmer mit ihren Themen und Meinungen im System zum Zuge kommen. Die Beantwortung dieser Frage setzt die Analyse von Rollendifferenzierungen in der Öffentlichkeit voraus, mit denen auch eine Differenzierung von Ausdruckschancen, also von "opportunities", verbunden ist.

Allgemein läßt sich - wir haben schon weiter oben darauf verwiesen - von der Regel ausgehen, daß in allen öffentlichen Foren die Tendenz zu einer Differenzierung von Sprechern und Zuschauern bzw. Zuhörern vorhanden ist. Es erscheint deshalb nicht sinnvoll, dem Begriff "public" im Sinne von C. Wright Mills schon ex definitione die Eigenschaft zuzuweisen, daß "virtually as many people express opinions as receive them" (Mills in Habermas 1962: 293). Das ist schon in kleinen Gruppen nicht gewährleistet (Bales 1953: 111-161), und je größer sie sind, umso weniger (Rauch 1983: 260 ff.). Je umfänglicher die öffentlichen Foren sind, umso eher und deutlicher differenzieren sie sich in Arena und Galerie und umso geringer wird der Anteil der Arenenakteure, also der Sprecher.

Bezieht man diesen Sachverhalt auf die in unserem Funktionsmodell entwickelten Gesichtspunkte von Repräsentativität, so ist nicht nur zu fragen, wer an öffentlichen Kommunikationen teilnimmt, sondern spezifischer: welche Rollen er dabei besetzt. Mit zunehmenden Rollendifferenzierungen dürfte noch unwahrscheinlicher werden, daß sich in der Öffentlichkeit Allgemeinheit auch nur annähernd repräsentativ unmittelbar zu Sprache bringen kann. Ist dies auf den unteren Ebenen des Öffentlichkeitssystems, also für die Interaktionsepisoden vom Typ "Encounter", noch möglich, so erscheint dies auf der Ebene von Massenkommunikation als völlig illusorisch. Dies gilt umso mehr, als sich auf dieser Ebene die Tendenz zu einer wachsenden Professionalisierung von Sprecherrollen entwickelt hat. Das Berufsfeld von "Publizisten", also von Journalisten, Public-Relations-Spezialisten, Veranstaltungsrednern etc. dehnt sich aus und verknüpft den Laienzugang zu öffentlich wirksamen Sprecherrollen. Mit Rundfunkanstalten, Zeitungsbetrieben, Veranstaltungsbetrieben, Presse und Informationsämtern etc. bilden sich Organisationen aus, die die öffentliche Kommunikation verwalten. Impresarios in diesen Organisationen kontrollieren den Zugang zu den Arenen. Die Frage ist dann, unter welchen Bedingungen Öffentlichkeit ihre Repräsentationsfunktionen erfüllen kann. Folgendes gilt es dabei zu berücksichtigen.

Auszugehen ist davon, daß Öffentlichkeit als soziale Größe vor allem Publikum ist. Das trifft für die weitreichendste Ebene von Öffentlichkeit, also für Massenkommunikation, mehr zu als für die "kleine" und "mittleren" Öffentlichkeiten vom Typus "Begegnung" und "Veranstaltung". Bei letzteren sind Sprecherrollen diffuser und allgemeiner verteilt. Insofern ist es für die Repräsentativitätsfunktionen des intermediären Gesamtsystems von Öffentlichkeit wichtig zu untersuchen, in welchem Maße Kommunikationen auf den unteren Öffentlichkeitsebenen aktiv ausgeprägt und in die Ebenen von Massenkommunikation hinein vermittelt sind. Im Hinblick auf Ausmaß und Art dieser Vermittlung "von unten" ist davon auszugehen, daß auch auf Massenkommunikationsebene das Publikum eine aktive Rolle spielt. Dies ergibt sich nicht nur daraus, daß dem Publikum selektive Darstellungschancen formell eingeräumt werden (z.B. über Leserbriefe, Intervieweinblendungen, Diskussionsbeteiligungen etc.). Wichtiger ist, daß Publikum als Publikum bestimmender Bestandteil von Kommunikationsprozessen ist. Es gibt eine folgenreiche "Publikumssprache", die sich mit den Optionen von Kommen und Gehen, Hinhören und Abschalten, Applaudieren und Zischen, Lesen und Beiseitelegen, Kaufen und Nichtkaufen ausdrücken kann<sup>27</sup>.

Die Wirkung der Publikumssprache auf den Kommunikationsprozeß und seine Effekte sind allerdings gebunden an die Publikumsabhängigkeit der Kommunikatoren und ihre Apparate. Dies erscheint uns als die entscheidende Variable für die Vermittlung "von unten nach oben". Entsprechend wichtig wäre es, die strukturellen Bedingungen zu untersuchen, die auf diese Variable einwirken. Unter demokratietheoretischer Perspektive geht es für das Verhältnis von Darstellern und Publikum also nicht in erster Linie um die Rücknahme von Rollendifferenzierungen sondern um die Gestaltung von Rolleninterdependenzen. Daß dabei Marktmechanismen und Konkurrenzverhältnisse von zentraler Bedeutung sind, ist mit Sicherheit anzunehmen. Mit solchen Konkurrenzen ist in Demokratien nun in der Tat zu rechnen (vgl. III/4). Die Frage ist, ob die in den Arenen öffentlicher Kommunikation auftretenden Akteure im Hinblick auf die in der Bevölkerung vorhandenen Interessenspektren so hinreichend diversifiziert sind, daß auch Minderheitspositionen zur Geltung kommen können. Ob sie dann zur Geltung kommen, dürfte zusätzlich von der Verteilung von Sponsoren und der durch sie vermittelten Ressourcen abhängen.

Auch bei Vorhandensein wirksamer Vermittlungsmechanismen "bottom-up" bleibt allerdings zu berücksichtigen, daß "oben" nichts ankommen kann, was "unten" nicht

---

<sup>27</sup> Die alte, heute vor allem im Fernsehen wieder stark beschäftigte Figur des "Claqueurs", eine Simulation von Publikum, illustriert dessen Bedeutung.

hineingegeben worden ist. Insofern bleibt neben allem anderen die Frage, ob es eine hinreichende Öffentlichkeitsbereitschaft von Bürgern und Bürgergruppen tatsächlich gibt. Untersucht man diese Frage - was mit Mitteln der Umfrageforschung durchaus möglich ist (s. z.B. den sogenannten "Eisenbahntest" in den Umfragen des Allensbacher Instituts für Demoskopie (Noelle-Neumann 1989)) - dann zeigen sich Unterschiede in der Bevölkerung. Kommunikationsbereitschaft in der Öffentlichkeit setzt bestimmte Fertigkeiten (z.B. Ausdrucksfähigkeit) und Motive (z.B. politisches Interesse) voraus. Diese sind aber über die unterschiedlichen Kategorien der Bevölkerung nicht gleich verteilt. Deshalb gibt es soziostrukturell begründete und sozialstrukturell vermittelte Ungleichheiten hinsichtlich der allgemeinen Öffentlichkeitsbereitschaft der Bürger. Dies führt - *ceteris paribus* - zu einer selektiven Rekrutierung und zu weiteren Repräsentationsverzerrungen des Öffentlichkeitssystems - zum Beispiel im Hinblick auf Bildungsschichten, Geschlechtsgruppen etc. Am naheliegendsten ist ein allgemeiner Intellektuellenbias öffentlicher Kommunikationen - dies wieder umso mehr, je öffentlichkeitswirksamer die Kommunikationsforen plaziert sind.

Diese allgemeine Tendenz wird allerdings überlagert - und dabei sei es verstärkt, sei es geschwächt - von spezifischen Kommunikationsbereitschaften, die sich aus besonderen Anlässen ergeben. Überdurchschnittliche Kommunikationsbereitschaft nehmen wir an bei Bevölkerungsgruppen, deren Interessen durch besondere Ereignisse oder Konstellationen verletzt wurden und die deshalb Gründe sehen zu klagen, zu kritisieren, zu fordern. Dies gibt der Öffentlichkeit eine dezidiert kritizistische Tendenz. Öffentliche Kommunikation ist in politischer Hinsicht in einem starken Maße Problemkommunikation. Sie zieht in ihren Prozessen der Informationssammlung eher negative als positive Situationsdefinitionen an und engagiert eher opponierende als akklamierende Teile der Bevölkerung. Sie dient, sieht man sie von "unten", vor allem als Klagemauer der Frustierten. Das setzt die Adressaten von Kritik und Forderungen mehr oder weniger unter Druck und veranlaßt von "oben" her Versuche der Rechtfertigungen, Gegendarstellungen, Zurückweisungen, Versprechungen etc.

### **3. Prominenz und Meinungsführerschaft**

In den bisherigen Ausführungen wurde mehrfach - allerdings eher beiläufig - auf Machtdimensionen der Öffentlichkeit verwiesen. Sie erschienen umso stärker ausgeprägt, je höher organisiert und je stärker zentralisiert sich öffentliche Kommunikation vollzieht (vgl. Kap. III/2). Ist die unmittelbare Wirkung mächtiger Eingriffe auf einfa-



che Interaktionssysteme vom Typ "Encounter" eher als gering einzuschätzen, so erlauben die Organisationsbedingungen von Veranstaltungen und vor allem Massenmedienkommunikation eine erhebliche hierarchische Überforderungen der Kommunikationsprozesse. Besitzverhältnisse, Ressourcenzugang, Sponsorenunterstützung und Professionskontrollen beeinflussen, wer was und wie viel in die öffentliche Kommunikation eingeben kann.

Es gehört allerdings zur relativen Autonomie von Öffentlichkeit, daß unsicher bleibt, ob das, was gesendet wird, beim Publikum auch ankommt und angenommen wird. Ein mehr oder weniger großer Teil der Kommunikationsimpulse erreicht den Adressaten nicht, und ein mehr oder weniger großer Teil dessen, was ankommt, übt nicht den Einfluß aus, der intendiert war. Wieder kommt es für die Wirkung öffentlicher Darbietungen darauf an, ob sie beim Publikum (a) Aufmerksamkeit finden und (b) Einfluß ausüben.

Es bleibt zu untersuchen, welche Bedingungen Aufmerksamkeit und Einfluß beim Publikum hervorrufen. Dabei spielen natürlich nicht zuletzt Kommunikationsinhalte und Kommunikationsformen eine Rolle. Darauf bezogene Kommunikationsstrategien werden wir in Kapitel V/1 behandeln. An dieser Stelle wollen wir darauf eingehen, daß neben allem anderen auch der Status des Kommunikators für die Wirkungen einer Kommunikation von Bedeutung ist - und dies auch im Hinblick auf Statusmerkmale, die im Kommunikationssystem von Öffentlichkeit selber erzeugt werden und öffentlichkeitspezifische Prestige- und Autoritätsdifferenzierungen repräsentieren. Gemeint sind Prominenz und Meinungsführerschaft als Statusmerkmale von Kommunikatoren. Beide Merkmale dürften (in aufschlußreich variierenden Ausmaßen) empirisch miteinander zusammenhängen, sind aber analytisch zu unterscheiden.

Unter Prominenz verstehen wir die generalisierte Fähigkeit eines Akteurs, öffentliche Aufmerksamkeit zu finden. Diese Fähigkeit kann individuell, aber auch von Gruppen und Institutionen erworben werden. Es entspricht freilich den in der Massenkommunikation vorherrschenden Personalisierungstendenzen (s. Kap. III/2), daß Prominenz vor allem bei Personen wirksam wird. Da öffentliche Aufmerksamkeit knapp ist, stellt der Besitz von Prominenz ein Beziehungskapital dar, das unabhängig davon wirkt, was ihr Träger jeweils sagt und tut. Die Aufmerksamkeit gilt dem Prominenten selber. Er ist bekannt, und man interessiert sich für ihn. Der Prominente ist Teil der öffentlichen Agenda. Der Kommunikator wird im Maße seiner Prominenz selber zum Issue.

Ob über ihn - sein Exterieur, seine Privatgeschichten, sein Innenleben - hinaus noch andere Issues wirksam werden und ob er bei der öffentlichen Meinungsbildung zu diesen

Issues in irgendeiner Weise "tonangebend" ist, also auch Meinungsführerschaft ausübt, ist eine empirisch offene Frage. Man kann sich Prominenz durch alles mögliche erwerben - auch dann, wenn man nichts zu sagen hat. Prominenz schließt überdies negativ bewertete Bezugspersonen und Bezugsgruppen ein. Auch die "Skandalnudel" kann prominent werden, und die Mafia ist sicherlich prominent. Aufmerksamkeit impliziert insofern nicht Einfluß, Prominenz ist nicht per se gleichbedeutend mit "opinion-leadership".

Im Hinblick darauf wird es für den Zustand und die Leistungen von Öffentlichkeit aufschlußreich sein zu wissen, wer zu ihrer Prominenz gehört und was dies für die öffentlichen Meinungsbildungsprozesse bedeutet<sup>28</sup>. Interessiert man sich vor allem für die politischen Funktionen von Öffentlichkeit, wäre u.a. interessant zu wissen, in welchem Maße Politiker zur Prominenz zählen und ob sie, falls das zutrifft, in politischen Belangen dann auch meinungsbildend wirken. Das kann, muß aber nicht der Fall sein. Fallen Prominenz und Meinungsführerschaft stark auseinander, ist also die Statuskorrelation zwischen beiden Dimensionen der Öffentlichkeitsschichtung gering, so bleibt das, was in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit erregt, also Prominenz, offensichtlich für die Meinungsbildungsprozesse relativ folgenlos. Da Prominenz im Öffentlichkeitssystem erzeugt wird, beschäftigt sie sich in diesem Falle in starkem Maße mit sich selber. Das erscheint, bewertet man Öffentlichkeit wieder unter dem Gesichtspunkt ihrer intermediären Leistungen, als dysfunktional. Einflußlose Prominenz wäre ein Indiz für bloße Unterhaltung. Sie stände für einen Zustand von Öffentlichkeit, den wir weiter oben als "autistisch" bezeichnet haben.

## V. Öffentliche Meinungsbildung: Strategien und Prozesse

Die strukturelle Verkopplung des politischen Systems mit dem Öffentlichkeitssystem bietet grundsätzlich die Chance, über die Mobilisierung von Öffentlichkeit und die Generierung von öffentlicher Meinung Einfluß auf die Entscheidungen des politischen Systems zu nehmen, eigene Interessen zur Geltung zu bringen und Gesellschaft zu verändern. Gesellschaftliche Akteure wissen um diese Chance, haben als kollektive

---

<sup>28</sup> In der Abteilung "Öffentlichkeit und soziale Bewegung" wird zu diesem Komplex gegenwärtig eine Untersuchung mit Hilfe einer Repräsentativbefragung vorbereitet. Es geht dabei um die Einschaltung einer Reihe von Fragen in die dritte Welle des 1990er ZUMA-BUS, der im Spätherbst des Jahres erhoben werden und zum ersten Mal auch eine Stichprobe der DDR-Bevölkerung einschließen soll.

Akteure (Parteien, Interessengruppen, soziale Bewegungen) häufig selbst Spezialisten und Öffentlichkeitsabteilungen ausgebildet, die mit der Öffentlichkeit "arbeiten", auf den verschiedenen Ebenen des Öffentlichkeitssystems aktiv sind, Veranstaltungen durchführen, Proteste organisieren, selbst über Massenmedien verfügen oder versuchen, ihre "Produkte" in die Massenmedien zu lancieren. Die Frage ist, ob es ihnen auf diese Weise tatsächlich gelingt, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen.

Die Produktion öffentlicher Meinung ist ein überaus komplizierter und von vielen Faktoren abhängiger Prozeß. Nur selten kommt Öffentlichkeit über ein reichhaltiges Angebot von Informationen und öffentlichen Meinungen hinaus und wird von einem System der Informationssammlung zu einem System der synthetisierenden Informationsverarbeitung, das dann durch eine spezifische Art der Informationsanwendung Druck auf das politische System ausübt. Unter welchen Bedingungen dies der Fall sein wird, ist auch Thema des folgenden Kapitels. Dabei ergeben sich Anchlüsse, zum Teil auch Überschneidungen zu vorangegangenen Überlegungen. Hier stehen allerdings nicht Strukturen und Rollen sondern Prozesse und Strategien im Mittelpunkt der Analyse. Dabei ist bedeutsam zu untersuchen 1., ob es Akteure verstehen, mit der spezifischen Sinnrationalität von Öffentlichkeit zu arbeiten, Resonanzen zu erzeugen und damit öffentliche Meinung zu bilden; dann 2., ob die Eigendynamik des Systems aus der Vielzahl von Themen und Meinungen Meinungssynthesen produzieren kann, die am Ende Aufforderungscharakter besitzen und die politischen Akteure unter Druck setzen; und 3., ob die synthetisierte Meinungsbildung zum politischen System hin anschlussfähig ist und dort verarbeitet wird. Wir werden alle drei Faktoren nacheinander diskutieren.

### **1. Deutungsdimensionen und Deutungsstrategien**

Wir hatten Öffentlichkeit als ein System des Austauschs von Informationen und Meinungen definiert. Will man öffentliche Meinung erzeugen, muß man zu erst einmal die Aufmerksamkeit eines allgemeinen Publikums für seine Belange gewinnen, dann andere von seinen Informationen, Meinungen überzeugen. Wenn möglichst viele andere den eigenen Deutungen zustimmen, die eigene Überzeugung teilen und dann selbst öffentlich vertreten, entsteht öffentliche Meinung. Dazu braucht man gute "Argumente" und "passende Darstellungen" des Gegenstandes, über den man redet. Zu einer Mobilisierung von öffentlicher Aufmerksamkeit bedarf es spezifischer Deutungs- und Interpretationsmuster, die einem Laienpublikum plausibel machen, warum man meint, das thematisierte Problem sei ein Problem, auf das einzuwirken sei.

Wir nehmen im folgenden die Perspektive eines Akteurs von Öffentlichkeit ein, der öffentliche Meinung in seinem Sinne beeinflussen will, und fragen, was dieser beachten muß, will er öffentliche Meinung erzeugen. Dabei unterscheiden wir zwischen Deutungsdimensionen und Deutungsstrategien. Deutungsdimensionen bezeichnen die kommunikativeren Bezugsprobleme, thematischen Felder, auf die sich Deutungsprozesse beziehen. Mit Strategien werden die Techniken der Lösung dieser Probleme bezeichnet<sup>29</sup>. Die Strategien beziehen sich auf den Umgang mit der Sinnrationalität des Systems Öffentlichkeit (vgl. Kap. III/2) und nutzen die durch bestimmte Strukturen des Öffentlichkeitssystems (vgl. Teil IV) gegebenen Spielräume: Die Zentrierung von öffentlicher Aufmerksamkeit für das definierte Thema und die Überzeugung zu einer bestimmten Meinung zum Thema sind die Ziele. Erforderlich ist ein darauf bezogenes "Framing" bestimmter Sachverhalte und Prozesse<sup>30</sup>.

### 1.1 Fokussierung und Problematisierung

Wollen Akteure öffentliche Meinung beeinflussen, müssen sie (a) ein empirisches Phänomen, also einen Tatbestand oder ein Ereignis, als ein Thema definieren sowie (b) das Thema als Problem etikettieren, dessen sich das politische System annehmen soll. Damit ein Thema zum Issue - zu einem öffentlich diskutierten Thema also - werden kann, braucht man einen Begriff, der den Gegenstandsbereich bezeichnet, um den es geht. Nicht jeder Begriff zur Bezeichnung eines Themas ist gut geeignet. Läßt sich ein komplexer Sachverhalt begrifflich entdifferenzieren und zusammenziehen (vgl. Nedelmann 1986), dann läßt sich leichter darüber kommunizieren; "1-zu-1 Umtausch", "Natodoppelbeschluß", "AKW" sind synthetisierende Kürzel für weitreichende Zusammenhänge. Sie fokussieren einen komplexen Sachverhalt, bringen ihn auf einen begrifflich faßbaren Punkt bringen und konzentrieren damit die Aufmerksamkeit.

Dabei muß das Thema selbst möglichst "glaubwürdig" sein. Es müssen sich Indikatoren für einen "empirischen Test" finden lassen bzw. konstruiert werden, die die Deutungen eines Themas auch "verifizieren" können<sup>31</sup>. Daß das Thema tatsächlich einen realen Bezug hat, muß empirisch evident sein; ihm muß "empirical credibility" zukommen, ver-

29 Vgl. dazu und zum folgenden theoretisch Gerhards 1989; empirisch Gerhards 1990

30 Der Bedeutung von Deutungsprozessen ist bei der Analyse sozialer Bewegungen mit dem Konzept "Framing" (Goffman 1974) in jüngster Zeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden. Verschiedene konzeptionelle Vorschläge sind entwickelt worden, von denen die hier entwickelten Überlegungen vieles übernommen haben (vgl. im einzelnen Gamson und Modigliani 1989; Klandermans 1989; vor allem Snow et al. 1986 sowie Snow und Benford 1988).

31 Ein rein konstruktivistischer Ansatz (z.B. Edelman 1988) kommt hier an seine Grenzen. Alle Dimensionen des Diskurses bedürfen zumindest des Anscheins einer empirischen Absicherung, und diese lassen sich nicht beliebig erfinden. "Konstruktionen" bilden die "soft-ware", die auf einer "hard-ware" aufbauen.

standen als "fit between the framings and events in the world" (Snow/Benford 1988, S. 208).

Ein Thema zu fokussieren, reicht aber als Bedingung für eine Mobilisierung von öffentlicher Meinung nicht aus. Ein Thema wird zu einem öffentlichen Issue erst dann, wenn es als ein Problem erscheint<sup>32</sup>. Probleme sind als Diskrepanzen zwischen Ist-Zuständen und Soll-Zuständen gekennzeichnet: Man will Frieden, die Stationierung von Raketen führt aber zu Krieg; man ist gegen Ausbeutung, IWF und Weltbank fördern aber die Ausbeutung des Südens durch den Norden; man will keine Arbeitslosigkeit, der Umtausch von 1-zu-1 führt aber möglicherweise zu einem Anwachsen der Arbeitslosenrate<sup>33</sup>. Krieg, Ausbeutung, Arbeitslosigkeit diese "labels" haben bereits die Präferenz für ihre Abschaffung eingebaut; die richtige Meinung zu dem Thema ist gleichsam natürlich mitgegeben<sup>34</sup>. Durch zwei verschiedene Strategien kann man dies erreichen: mit der Konkretisierung des Themas durch Herstellung von Betroffenheit und mit dem gegenläufigen Prozeß der Abstraktion durch Einbindung des Themas in einen größeren Wertezusammenhang.

Ein Problem läßt sich konkretisieren durch die Herstellung eines lebensweltlichen Bezugs zwischen dem Problem und den alltäglichen Erfahrungen der Bürger<sup>35</sup>. Die Massenmedienwirkungsforschung hat gezeigt, daß den sogenannten "obtrusive issues" eine höhere Rezeptionschance zukommt als den "non-obtrusive issues" (vgl. zusammenfassend Schenk 1987: 437 f.). Die Nähe eines Problems zu den eigenen lebensweltlichen Erfahrungen erhöht die Einsicht in die "Aufdringlichkeit" des Problems, die individuelle Betroffenheit steigt. Gelingt es Akteuren, dem Publikum plausibel zu machen, daß das thematisierte Problem ihre eigene Lebenspraxis negativ tangieren wird, wird sich die Bereitschaft erhöhen, der öffentlichen Definition des Problems zu folgen. Die Abholzung des tropischen Regenwaldes wird sich besser als Issue in den öffentlichen Diskurs der Bundesrepublik lancieren lassen, wenn man plausibel machen kann, daß die Abholzung zu Klimaveränderungen führen wird, unter deren Folgen am Ende jeder leiden wird.

---

32 Murray Edelman (1988) weist darauf hin, daß viele Probleme (Armut, Arbeitslosigkeit, Diskriminierung von Minderheiten), die in der Gegenwart zu Problemen geworden, weil also solche definiert worden sind, in der Vergangenheit Selbstverständlichkeiten waren, die kaum beunruhigten.

33 Gelungene Etikettierungen von Problemen vereinigen Thema und Problem gleichzeitig in einem Kürzel. Mit dem Begriff "Waldsterben" scheint dies z.B. gelungen zu sein.

34 Eine binäre Codierung von Themen muß bei gelungenen Problemkonstruktionen zugleich schon die Präferenz für einen Teil des Codes mitangeben (vgl. Garfinkel 1976: 35).

35 Snow und Benfords (1988: 208) etwas unhandlicher Begriff der "experiential commensurability" meint dasselbe. Personalisierung ist eine zweite Strategie der Konkretisierung von Problemen: Man diskutiert nicht abstrakt über Atomkraftwerke, sondern zeigt Bilder von radioaktiv verseuchten Kindern.

Das Komplement zur der Konkretisierung von Problemen bildet ihre interpretative Einbettung in einen abstrakteren Zusammenhang. Lassen sich Einzelphänomene im Kontext von allgemeinen Werten interpretieren, erfahren sie dadurch eine normative Aufladung. Läßt sich ein Problem in ein von den Bürgern geteiltes allgemeines Deutungsraster vom Wünschbaren, also in ein Wertemuster, einhaken, dann erhöht sich die Einsicht, daß es sich wirklich um ein Problem handelt, das gelöst werden muß. Je höher die Diskrepanz zwischen Thema und Wert, je höher ist die Skandalisierungschance. Bei diesen Wertemustern kann es sich zum einen um allgemeine Codes handeln, die entlang von strukturierenden Konfliktlinien konstruiert sind. Die Deutung neuer Phänomene entlang des links/rechts-Schemas ist eine von Parteien häufig benutzte Form der Aufladung eines Themas (vgl. Fuchs und Klingemann 1989); es kann sich auch um spezifischer zugeschnittene kulturelle "packages" (vgl. Gamson/Modigliani 1989) handeln<sup>36</sup>.

Wird ein Problem in einen größeren Werte-horizont eingehakt, dann steigt also seine Bedeutung, und die Unabweisbarkeit von Problemlösungen wird evident. Sieht man in der Rüstungspolitik der USA eine Bedrohung der ganzen Menschheit, dann muß man gegen diese Politik sein; betrachtet man einen ein Monat alten Fötus als kompletten Menschen, muß man Abtreibung als Mord definieren und verdammen; bedeutet die Wirtschaftspolitik der Länder der "ersten" Welt Hunger und Tod für Tausende von Menschen in der "dritten" Welt, dann kann man deren Politik nicht mehr gutheißen<sup>37</sup>.

Die Dringlichkeit eines Problems und seiner Lösung wird noch erhöht, wenn es gelingt, eine Verschärfung des Problems in der Zukunft zu unterstellen. Ein unterstelltes Crescendo dramatisiert ein Problem und unterstellt die Notwendigkeit schnellen Handelns.

Bei all dem ist es nicht unwichtig, in welcher Form das Problem thematisiert wird. Die Erzeugung von Nachrichtenwertfaktoren - ungewöhnliche Maßnahmen, außerordentliche Pressekonferenzen, Regelverletzungen (ziviler Ungehorsam) - sind Mittel, erst

---

36 Unter "packages" verstehen die Autoren Interpretationssmuster, in deren Kern eine zentrale organisierende Idee, ein Leitwert steht, um den sich ein ganzes Gefüge von Interpretationshilfen zur Deutung von Ereignissen rankt. Die Fortschrittsideologie ist ein solches package.

37 Nun ist die Verbindung von Problemen zu ideologischen Systemen nicht naturgegeben sondern selbst wiederum ein Deutungsprozeß. Kollektive Akteure, die Mobilisierung betreiben wollen, versuchen Problemdefinitionen mit Wertemustern in Verbindung zu bringen. Snow et al. (1986) haben verschiedene Strategien des "framing" beschrieben: "Frame-bridging" meint die Herstellung einer Verbindung zwischen zwei Wertemustern, "Frame-amplification" meint die Präzisierung eines allgemeinen Rahmens im Hinblick auf ein spezifisches Problem; beides sind zwei Varianten der ideologischen Aufladung eines spezifischen Issues. In der IWF-Kampagne wurde versucht, das Thema Weltwirtschaftsordnung mit den mittlerweile etablierten Wertemustern "Frieden", "Ökologie" und "Frauen" in Verbindung zu bringen, indem die Folgen einer als imperialistisch interpretierten Weltwirtschaftsordnung für den Frieden, die Ökologie und die Frauen in den Fokus der Problemdefinition gerückt wurden (Gerhards 1989).

einmal die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Thema zu konzentrieren, um dann im zweiten Schritt die Meinungen zum Thema zu plausibilisieren<sup>38</sup>.

## 1.2 Kausalattribution und die Zuweisung von Verantwortlichkeit

Gelingt es, ein Thema als Problem überzeugend zu definieren, ist der wichtigste Schritt zur Mobilisierung von öffentlicher Meinung getan. Im Sinne eines "value add"-Prozesses läßt sich die Generierung öffentlicher Meinung aber weiter zuspitzen, wenn es gelingt, bestimmte Ursachen und Verursacher für die definierten Probleme zu markieren. Auch zur Bezeichnung von Ursachen bedarf es wiederum eines fokussierenden Begriffs: Stalinismus, Neofaschismus, Kapitalismus sind z.B. solche wertgeladenen Begriffe. Die Chancen der Mobilisierung von Öffentlichkeit werden sich erhöhen, wenn man neben allgemeinen Ursachen auch konkrete, erreichbare Verursacher beschreiben kann. Damit erhält die Kausalattribution einen sozialen und gegebenenfalls politischen Angriffspunkt. Gelingt es über eine solche Personalisierung hinaus dem Verursacher eine schuldhafte Absicht zu unterstellen (Intentionalisierung), wird sich die Mobilisierungsbereitschaft nochmals erhöhen.

Von den unmittelbaren Verursachern sozialer Probleme lassen sich analytisch (nicht unbedingt empirisch) Adressaten unterscheiden, von denen man die Problemlösung einklagt (vgl. Tarrow 1989: 101 - 104). Hierbei geht es um die Fixierung von Verantwortlichkeit. Es muß ein Akteur verpflichtet werden, dessen Aufgabe es ist, das problematisierte Übel zu beseitigen. Mit zunehmender Sozialstaatsentwicklung gerät das politische System und speziell die Regierung in das Zentrum des öffentlichen Drucks, etwas zu tun<sup>39</sup>. Kommt freilich der Argwohn auf, daß die Regierung und allgemeiner noch das politische System selber nicht in der Lage bzw. bereit sind, gegen die Schuldigen tätig zu werden, weil sie selber die Schuldigen sind oder aber mit den Schuldigen alliiert erscheinen, dann sind radikalere Problemlösungsforderungen vorbereitet. Sie zielen in diesem Fall auf Regierungs- bzw. Systemwechsel. Das setzt allerdings die Legitimierung funktionaler Alternativen voraus, die den Mächtigen des status quo als überlegen erscheinen - eine andere Partei oder ein anderes System. Mit einer solchen Zielsetzung steigt der Rechtfertigungsaufwand für die intendierten Mobilisierungsprozesse beträchtlich.

---

38 Ungewöhnliche Maßnahmen gewinnen ihre Stärke durch ihren Neuigkeitswert und ihren Überraschungseffekt. Entsprechend nutzen sie sich schnell ab. Sie stellen zudem besondere Ansprüche an die Deutung des Themas und die Selbstlegitimation des handelnden Akteurs. Beide müssen gewichtig sein, soll ein Einsatz unkonventioneller Inszenierungsmittel als legitim gelten.

39 Wird das politische System als zuständig für ein öffentlich diskutiertes Thema attribuiert, wollen wir von einem politischen Issue sprechen.

### 1.3 Selbstlegitimation

Je dramatischer eine Problemdefinition ausfällt und je radikaler die Problemlösungsforderungen erscheinen, umso wichtiger wird es sein, daß es den Öffentlichkeitsakteuren, die eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung betreiben, gelingt, sich selbst als vertrauenswürdigen Akteure darzustellen. Können sie plausibel machen, daß sie recht haben und daß sie selbst nicht im partikularen Eigeninteresse handeln - z.B. um sich selbst zu bereichern, Reputation oder Macht zu erlangen - , sondern kollektive, die Allgemeinheit betreffende Ziele verfechten, wird sich die öffentliche Resonanz erhöhen (vgl. Turner 1972; Garfinkel 1976). Zur Selbstlegitimation von öffentlichen Akteuren gibt es verschiedene Strategien:

(a) Auch Akteure brauchen zuallererst einen Begriff von sich selbst. Gelingt es über die Bezeichnung als Akteur bereits, sich einen allgemein geteilten Wert anzueignen, steigt die eigene Glaubwürdigkeit. Sich selbst als Friedensbewegung zu kennzeichnen, macht es den Gegnern dieser Bewegung schwerer, Gegenpositionen zu beziehen, da sie leicht als Friedensfeinde etikettierbar werden.

(b) Man versucht, prominente und zugleich vertrauenswürdige Personen zu rekrutieren und erhofft von deren Ausstrahlung eine Illuminierung von sich selber (vgl. Klandermans 1988: 185). Prominente, die aus Teilbereichen der Gesellschaft kommen, in denen allgemeine Interessen vertreten und elementare Sinnfragen gestellt und beantwortet werden, haben eine besondere Chance, vertrauenswürdig zu sein. Kirchenvertreter und Wissenschaftler, z.T. auch Künstler, sind hier von besonderer Bedeutung, da Glaubwürdigkeit zum Code ihres Berufs gehört. Man verleiht den eigenen Aussagen mit ihrer Unterstützung eine moralische bzw. wissenschaftliche Dignität.

(c) Lassen sich die eigenen Problemdeutungen an bestimmten empirischen Indizien als richtig deklarieren, dann färbt dies auf die Glaubwürdigkeit des Protestakteurs ab. Man interpretiert ein dramatisches Ereignis als von dem Akteur prognostiziert und deutet dies als Verifizierung der eigenen Position, was nicht ohne Ausstrahlung auf die Glaubwürdigkeit des Akteurs selbst bleiben wird. Unfälle, die zu einer Mehrbelastung der Umwelt führten, haben zugleich die Glaubwürdigkeit der Ökologiebewegung erhöht, die diese Unfälle vorhergesagt hatte (vgl. Klandermans 1988: 185).

Fokussierungen und Problemkonstruktionen, Etikettierungen von Verursachern und Adressaten sowie die Selbstlegitimation als Öffentlichkeitsakteur erscheinen als die wichtigsten Dimensionen, die Akteure bei der Beeinflussung von öffentlicher Meinung überzeugend bearbeiten müssen. Die Strategien der Interpretation dieser Felder haben zum Ziel, die Informationsverarbeitung von Öffentlichkeit in der Weise zu beeinflussen,



daß bestimmte Themen- und Meinungssynthesen entstehen. Damit dies gelingt, muß man sich an der Sinnrationalität des Systems Öffentlichkeit ausrichten: Der Bedarf an Aufmerksamkeitsgewinnung und an Verallgemeinerung der Interessen und Meinungen für ein Laienpublikum strukturieren den Bereich der Möglichkeiten. Gelingt es, die Öffentlichkeit für die eigenen Definitionen und Meinungen zu gewinnen, kann Öffentlichkeit zur "Empörungsgemeinschaft" werden und gegebenenfalls zur Ausdifferenzierung eines Handlungssystems in Form von sozialen Bewegungen führen, die den Druck auf die Entscheidungsträger des politischen Systems durch ihre Aktionen verstärken.

## 2. Eigendynamik öffentlicher Meinungsbildung

Ob es Akteuren gelingt, Öffentlichkeit für ihre Interessen zu mobilisieren und öffentliche Meinung zu bilden, hängt nicht allein von ihren geschickten Deutungsstrategien ab. Das System Öffentlichkeit besitzt eine Eigendynamik, deren Verläufe über die Generierung von öffentlicher Meinung mitentscheiden. Dabei ist die Entstehung von in sich synthetisierten Meinungsaggregaten eher unwahrscheinlich. Mehrere Faktoren spielen hier eine Rolle.

Öffentlichkeit ist in liberaldemokratischen Gesellschaften (a) ein Konkurrenzsystem in dem Sinne, daß Akteure, die spezifische Themen und Meinungen als öffentliche Themen definieren wollen, meist nicht allein und nicht unangefochten bleiben (vgl. Kap. II/4). Meist gibt es Protagonisten, die einen anderen Standpunkt vertreten und mit möglicherweise eindrucksvollen Argumenten die Priorität anderer Themen oder zum gleichen Thema das Gegenteil behaupten<sup>40</sup>. Dies verhindert die Fokussierung auf ein Thema oder den Konsensus zum Thema. Eine Vielfalt von Themen und Meinungen ist eher die Regel.

Eine gewisse Ordnung kann allerdings dadurch entstehen, daß Meinungsantagonismus zu deutlich polarisierten Meinungssyndromen führt. Die Vielzahl von Meinungen ist dann auf ein pro und contra reduziert (vgl. Weiß 1989). Eine solche Reduktion der Informationsmengen mag mehrere Ursachen haben. Die "carrying capacity" (Hilgartner / Bosk 1989) der Öffentlichkeitsarenen ist begrenzt; die Differenziertheit von Zwischenpositionen überfordert das Publikum. Das Spektrum möglicher Meinungen ist deshalb auf handlich binäre Schemata zu bringen.

---

<sup>40</sup> McCarthy (1990) hat zu zeigen versucht, daß der "Drunk-Driver-Frame" zur Deutung von Autounfällen unter anderem deswegen so erfolgreich war, weil es keinen kollektiven Gegner provoziert hat, eine Gegenposition zu beziehen.

Die (b) Produktion von "Neuigkeiten" (Hilgartner/Bosk 1988: 62) ist eine dominante Strategie, bei einem Laienpublikum Aufmerksamkeit zu erwecken. Überraschungsbedarf verhindert aber ein "beim Thema bleiben". Der Fokus der Aufmerksamkeit wird dauernd geändert, die Halbwertszeit der Themen ist gering, der Wechsel der Themen wird selbst zur Struktur: Anthony Downs (1972) spricht in diesem Sinne vom "issue-attention-cycle". Dies macht das System sprunghaft. Informationsverarbeitung wird unterbrochen, wenn sich die Themen ständig verschieben.

Wir hatten Öffentlichkeit (c) als ein in mehrere Ebenen und Foren differenziertes System beschrieben, das in sich nur schwach vernetzt ist. Dies macht die Dynamik des Systems so schwer kalkulierbar. Hinzu kommt, daß die Regeln der Selektion von Themen und Meinungen im Vergleich zu anderen Systemen wenig restriktiv wirken. Die Folge ist, daß Öffentlichkeit immer wieder für Überraschungen sorgt. Wer hätte die Mobilisierungsprozesse von Öffentlichkeit in der DDR im Sommer 1989 voraussagen können? Für einen nach sozialen Regelmäßigkeiten suchenden Sozialwissenschaftler macht dieser Umstand die Aufgabe nicht leicht. Er kann die strukturellen Bedingungen für die relativ hohe Wahrscheinlichkeit von Zufällen und Überraschungen beschreiben, ohne deren Auftreten und deren Inhalte bestimmen zu können.

Trotzdem kann man Vermutungen über Regelmäßigkeiten anstellen, Vermutungen darüber, wann aus einem bloßen Informationssammlungssystem ein weiterführendes Informationsverarbeitungssystem wird. Die Frage ist, unter welchen Bedingungen Themenfokussierungen und Meinungssynthesierungen stattfinden: Folgende Hypothesen erscheinen plausibel:

Die Wahrscheinlichkeit von Fokussierungen und Synthesen hängt sicherlich (1) von den Themen selbst ab. Sind die Konstitutionsbedingungen einer Gesellschaft durch bestimmte Vorgänge berührt, so daß der von der Mehrheit der Bevölkerung getragene "taken for granted"-Bestand an Überzeugungen verletzt ist, ist auch die Entstehung einer einhelligen öffentlichen Meinung wahrscheinlich. Dies gilt in besonderem Maße, wenn die Konstitutionsbedingungen von Öffentlichkeit, z.B. die Pressefreiheit, selbst betroffen sind. Die Organisatoren aller Ebenen von Öffentlichkeit sind dann tangiert, ihre Interessen und Autonomieansprüche stehen auf dem Spiel. Sie werden sich unter solchen Bedingungen in eine Richtung bewegen, unter sich Konsonanz erzeugen und mit hoher Erfolgsaussicht eine öffentliche Meinung formieren.

Hat ein Thema die Aussichten eines Karrierethemas für sich, dann wird zumindest seine massenmediale Verbreitung (2) durch folgende Faktoren vorangetrieben: Publizisten beobachten dauerhaft, was andere Publizisten machen. Scheint bei Kollegen ein interes-

santes Thema auf, wird es aufgegriffen und dargestellt (Hilgartner/ Bosk 1988: 67; Noelle-Neumann/Mathes 1987). Dadurch entsteht die Chance der schnellen Diffundierung bestimmter Themen und Meinungen. Zumindest für die Bundesrepublik scheint darüber hinaus zu gelten, daß das Referenzsystem innerhalb der Massenmedien hierarchisiert ist. Bestimmte Massenmedien sind die "agenda setter"; die anderen nehmen die dort produzierten Themen auf und bearbeiten sie weiter (vgl. Kepplinger et al. 1988). Eine solche Struktur fördert zumindest die Fokussierung von Themen, vielleicht auch die Synthetisierung von Meinungen.

Elisabeth Noelle-Neumann unterstellt in der Herausbildung von öffentlicher Meinung (3) einen Spiralprozeß, der die öffentliche Mehrheitsmeinung immer stärker werden läßt, die Minderheitsmeinung dagegen in die Latenz drängt. Menschen fürchten - so ihre Prämisse - sich von anderen zu isolieren, wenn sie sich mit ihren Ansichten nicht im Einklang mit den Meinungen der Mitmenschen befinden. Merken sie, daß sie mit ihrer Meinung in der Minderheit sind, verfallen sie in Schweigen und ziehen sich aus der Öffentlichkeit zurück. Als Resultat dieser Entwicklung erscheint die vermeintliche Mehrheitsmeinung nun tatsächlich als öffentliche Meinung, die Minderheitsmeinung bleibt öffentlichkeitslatent.

Empirisch ist die Theorie der Schweigespirale allerdings nicht abgesichert (vgl. Fuchs/Gerhards/Neidhardt 1990); dies gilt auch für die anderen hier vorgetragenen Hypothesen. Sie können als plausibel, nicht aber als durchweg bestätigt gelten. Dies verweist auf Probleme der Forschung. Es gibt Schwierigkeiten, Strukturen der Meinungsbildung ausfindig zu machen. Wir haben versucht zu zeigen, daß diese Schwierigkeiten auch mit der Unterstrukturiertheit des Phänomens Öffentlichkeit, also mit dem Gegenstand selbst, zusammenhängt.

### **3. Effekte öffentlicher Meinungsbildung**

Deutet man im Sinne unseres Funktionsmodells Öffentlichkeit als ein intermediäres Kommunikationssystem, dessen politische Aufgabe darin besteht, politikrelevante Informationen zu sammeln, zu verarbeiten und anzuwenden, dann weist unsere bisherige Analyse spezifische Leistungen vor allem im Bereich der Informationssammlung aus. In liberaldemokratischen Gesellschaften und unter Bedingungen strukturell gesicherter Ebenen-, Arenen- und Medienpluralität erweist sich Öffentlichkeit als ein relativ sensibler Resonanzboden für eine Vielzahl von Themen und Meinungen. Ob die gleichwohl vorhandenen Selektivitäten zu Verzerrungen ihrer Repräsentanz führen,

bleibt eine systematisch wichtige Frage. Ungeachtet dieser Möglichkeiten bleibt als Gesamteindruck bestehen, daß Probleme von Öffentlichkeit eher in Über- als in Unterkomplexität bestehen.

Überkomplexitäten machen sich darin bemerkbar, daß die Informationsmengen die Informationsverarbeitungskapazitäten des Öffentlichkeitssystems überfordern. Das trifft insonderheit dann zu, wenn - wie wir im voranstehenden Kapitel V/2 beschrieben haben - die Informationsverarbeitungskapazität der Öffentlichkeit durch deren konkurrenzbestimmte Eigendynamik begrenzt wird. Nur unter Sonderbedingungen sind Synthetisierungen und Konsensbildungen zu erwarten. Es dürfte einen Ausnahmefall darstellen, daß Öffentlichkeit eine eindeutige öffentliche Meinung erzeugt. Ist diese Annahme richtig, dann komplizieren sich die Probleme auf der letzten Stufe des kybernetischen Prozesses, auf den hin wir Öffentlichkeit untersuchen, nämlich bei der Informationsanwendung. Was könnte in Entscheidungsprozessen angewendet werden, wenn die Informationsverarbeitung zu unklaren und sogar widersprüchlichen Meinungen führt? Das Problem verschärft sich, wenn man bedenkt, daß öffentliche Meinung nicht wie der Output anderer Funktionssysteme (z.B. Bruttosozialprodukt, Gesetze, Forschungsergebnisse) zuverlässig zu operationalisieren und empirisch eindeutig zu messen ist. Als Folge ergibt sich die Möglichkeit, daß konkurrierende Akteure die öffentliche Meinung jeweils für sich reklamieren und damit konkurrierende Deutungen des öffentlichen Meinungsstandes nebeneinanderstehen.

Unter solchen Bedingungen ist es unwahrscheinlich, daß Entscheidungen, also die Anwendung der in der Öffentlichkeit gesammelten und (mehr oder weniger) verarbeiteten Informationen, in der Öffentlichkeit selber getroffen werden. Öffentlichkeit ist kein Entscheidungssystem. Dafür mangelt es ihr an konsensbildenden bzw. konsensersetzenden Strukturen. Ihr Einfluß ist daran zu messen, ob und in welchem Maße ihre Ergebnisse anschlussfähig sind an die Strukturen des politischen Systems, vor allem an die politischen Parteien. Parteien konkurrieren um die Besetzung von Regierungspositionen, in denen kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden können. Die Frage ist also: Finden öffentliche Meinungen und das, was man dafür halten kann, im Parteienspektrum Resonanz? Werden sie dort aufgegriffen, weiterverarbeitet und im politischen System vertreten? Die Antwort auf diese Frage hängt einerseits davon ab, ob das Parteienspektrum differenziert genug ist, um das Spektrum öffentlicher Meinungsbildungen einigermaßen abzudecken (vgl. Kitschelt 1986: 63) - andererseits davon, ob und in welchem Maße hinter bestimmten Meinungspositionen Wählerstimmen angenommen werden können.

Werden öffentliche Meinungen über das Parteienspektrum nicht in das politische System transportiert, bleiben sie also institutionell folgenlos, dann entstehen interessante Zusatzfragen. Unter bestimmten Bedingungen kann es sich ereignen, daß sich im Namen institutionell vernachlässigter Meinungen und Forderungen die mit ihnen identifizierten Teile der Öffentlichkeit mobilisieren - Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen. Öffentlichkeitsfraktionen wechseln dann vom bloßen Kommunikationssystem Öffentlichkeit in voraussetzungsvollere und anspruchsvollere Handlungssysteme. Unter welchen Bedingungen das tatsächlich erfolgt, ist ein Untersuchungsfeld eigener Art. Damit beschäftigt sich der zweite Schwerpunkt der Abteilung "Öffentlichkeit und soziale Bewegung". An anderer Stelle sollen Forschungsstände und Forschungsfragen dieses Untersuchungsfeldes ausführlicher behandelt werden (Neidhardt/Rucht 1990).

## VI. Schlußbemerkung

Moderne Gesellschaften sind durch die Ausdifferenzierung funktionaler Teilsysteme gekennzeichnet; gerade dies macht ihr enormes Leistungspotential aus. Weil die jeweiligen Teilsysteme ausdifferenziert und relativ autonom sind, besitzen sie immer auch eine Eigendynamik der Verselbständigung. Dadurch entstehen Folgeprobleme ihrer gesellschaftlichen Integration. Der allgemeine Sinn ihrer Operationen ist dann oft nicht mehr einzusehen: Was nützen sie noch dem Endabnehmer ihrer Leistungen, dem Bürger, stellt sich dann als Frage. Zugleich bedeutet eine teilsystemspezifische Konzentrierung auf bestimmte Funktionen auch eine Indifferenz gegenüber entstehenden Folgeproblemen; die Kosten ihrer Leistungen werden externalisiert. Zur Lösung beider Problemstellungen kommt dem politischen System eine besondere Funktion zu. Politik vertritt gegenüber dem Spezifischen das allgemeine Interesse an ihrem Zusammenhang. Als mit besonderen Ressourcen ausgestattetes System übernimmt Politik Steuerungsaufgaben gegenüber den Teilsystemen und deren Problemproduktionen. Begreift man das politische System nun aber auch als ein ausdifferenziertes System, dann fragt sich, wie Politik selber gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt sensibel gehalten wird und vor pathologischer Eigendynamik bewahrt bleibt.

Öffentlichkeit kommt in Bezug darauf eine wichtige Funktion der Vermittlung zu. An den Kommunikationsbedürfnissen eines nicht genau abgrenzbaren Laienpublikums

orientiert, sammelt sie Informationen, aggregiert diese (mehr oder weniger) und gibt "öffentliche Meinungen" an das politische System weiter. Umgekehrt vermittelt sie politische Entscheidungsprozesse an dieses Publikum und kann damit die Eigensteuerung und Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft erhöhen. Die Frage ist, unter welchen Bedingungen diese Funktionen erfüllt werden können.

Im Hinblick darauf haben wir drei Problembereiche unterschieden, bei denen es in jedem Fall auf die Stabilisierung optimaler Balancen ankommt. Bezüglich des Informationsinputs gilt es, eine Balance zwischen einer Übersensibilität und einer Untersensibilität des Systems zu wahren, in Bezug auf Prozesse der Informationsverarbeitung kann sich Öffentlichkeit als über- oder als untersynthetisierend erweisen, und im Hinblick auf Prozesse der Informationsanwendung gilt es, einen Weg zwischen einer Überfrachtung des politischen Systems und eines mangelhaften Anschlusses öffentlicher Meinung an die Politik zu finden.

Wir haben versucht, Leistungschancen und Leistungsgrenzen von Öffentlichkeit darauf hin auszuloten und einige Bedingungen für ein Funktionieren oder ein Nichtfunktionieren zu formulieren. Dabei war es das Ziel der relativ abstrakt gebliebenen Ausführungen, zentrale Fragen und weiterführende Hypothesen für eine soziologische Analyse von Öffentlichkeit herauszuarbeiten. Es wird nun in den nächsten Schritten darauf ankommen, den Theorierahmen auf konkrete Problemstellungen hin zu spezifizieren und Aussagen mittlerer Reichweite empirisch zu überprüfen. Dabei wird es wichtig sein, sowohl die strukturellen Muster der Eigendynamik öffentlicher Meinungsbildung als auch deren institutionelle Bedingungen noch vollständiger und systematischer zu bestimmen, als es bislang gelungen ist. Die empirische Fundierung dieses Vorhabens setzt aber vor allem im Hinblick auf die Inhaltsanalyse von Meinungsbildungsprozessen methodische Fortschritte voraus, die in der Forschung gegenwärtig noch nicht hinreichend vorbereitet sind. Gelingen sie, dann wird zum Gegenstandsbereich von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung eine Wissenssoziologie möglich sein, die im Rekurs auf institutionelle Bedingungen und soziale Konstellationen nicht nur Beschreibungen sondern auch Erklärungen liefert.

## Literatur

Back, Kurt W./Polisar, Donna, 1983: Salons und Kaffeehäuser. S. 276-286 in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Gruppensoziologie. Perspektiven und Materialien. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bales, Robert F., 1953: The Equilibrium Problem in Small Groups. S. 111-161 in: Talcott Parsons et al. (Hrsg.), Working Papers in the Theory of Action. New York: The Free Press.

Bahrdt, Hans Paul, 1969: Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau. Hamburg: Wegner.

Bergmann, Werner/Erb, Rainer, 1986: Kommunikationslatenz, Moral und öffentliche Meinung. Theoretische Überlegungen zum Antisemitismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 38: 223-246.

Downs, Anthony, 1972: Up and Down with the Ecology - The "Issue Attention Cycle". The Public Interest 28: 38-50.

Dröge, Franz/Krämer-Badoni, Thomas, 1987: Die Kneipe. Zur Soziologie einer Kulturform. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Dubiel, Helmut, 1988: Kritische Theorie der Gesellschaft. Weinheim/München: Juventa.

Durkheim, Emile, 1977: Über die Teilung der sozialen Arbeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Edelman, Murray, 1988: Die Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme. Journal für Sozialforschung 28: 175-192.

Eder, Klaus, 1985: Geschichte als Lernprozeß? Zu Pathogenese politischer Modernität in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Etzioni, Amitai, 1968: The Active Society. New York: The Free Press.

-, 1969: Elemente einer Makrosoziologie. S. 147-176 in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Theorien des sozialen Wandels. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Evans, Richard J., (Hrsg.), 1989: Kneipengespräche im Kaiserreich. Stimmungsberichte der Hamburger Polizei 1892-1914. Hamburg:

Frankenberg, Günter, 1987: Wandel des Demokratieverständnisses. Projektantrag. Frankfurt am Main (nicht im Buchhandel).

Fuchs, Dieter/Klingemann, Hans-Dieter, 1989: Das Links-Rechts-Schema als politischer Code. Ein interkultureller Vergleich auf inhaltsanalytischer Grundlage. S. 484-498 in: Max Haller/Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny/Wolfgang Zapf (Hrsg.), Kultur und Gesellschaft. Frankfurt am Main: Campus.

-,/Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm, 1990: Determinanten öffentlicher Kommunikationsbereitschaft. Ein Test eines zentralen Bestandteils der Schweigespirale und die Formulierung und Überprüfung eines alternativen sozial-psychologischen Theorierahmens. Berlin: Unveröffentlichtes Manuskript.

Gamson, William A./Modigliani, Andre, 1989: Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology* 95: 1-37.

Garfinkel, Harold, 1976: Bedingungen für den Erfolg von Degradierungszeremonien. S. 31-40 in: Klaus Lüdersen/Fritz Sack (Hrsg.), Seminar: Abweichendes Verhalten III. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Gerhards, Jürgen, 1989: Diskursdimensionen und Diskursstrategien mobilisierender Protestakteure. Berlin: Unveröffentlichtes Manuskript.

-, 1990: Die Mobilisierung gegen die IWF- und Weltbanktagung in Berlin: Gruppen, Veranstaltungen, Diskurse. In: Roland Roth/ Dieter Rucht (Hrsg.), Neue Soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland (2. erweiterte Auflage). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (im Erscheinen).

Goffman, Erving, 1961: Encounters: Two Studies in the Sociology of Interaction. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

-, 1974: Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience. New York/Evanston/San Francisco/London: Harper & Row.

Gusfield, Joseph R., 1989: Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State. *Social Problems* 36: 431-441.

Habermas, Jürgen, 1962: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied/Berlin: Luchterhand.

-, 1981: Theorie des kommunikativen Handelns, Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

-, 1989: Volkssouveränität als Verfahren. Ein normativer Begriff von Öffentlichkeit. *Merkur* 6: 165-177.

Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles L., 1988: The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology* 94: 53-78.



Hölscher, Lucian, 1975: Öffentlichkeit. S. 413-468 in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 4. Stuttgart: Klett-Cotta.

-, 1979: *Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Holzner, Burkart/Marx, John H., 1979: *Knowledge Application. The Knowledge System in Society*. Boston: Allyn and Bacon.

Kaase, Max/Neidhardt, Friedhelm, 1990: *Politische Gewalt und Repression. Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen*. Hans-Dieter Schwind/Jürgen Baumann (Hrsg.) Band IV der Reihe *Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt*. Berlin: Duncker & Humblot.

Keppinger, Hans Mathias, 1988: *Die Kernenergie in der Presse. Eine Analyse zum Einfluß subjektiver Faktoren auf die Konstruktion von Realität*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40: 640-658.

Klandermans, Bert, 1988: *The Formation and Mobilization of Consensus*. S. 173-198 in: Bert Klandermans/Hanspeter Kriesi/Sidney Tarrow (Hrsg.), *International Social Movement Research*, Band 1. Greenwich/Connecticut: JAI Press Inc.

-, 1989: *Grievance Interpretation and Success Expectations: The Social Construction of Protest*. *Social Behavior*, Band 4: 113-125.

Kitschelt, Herbert P., 1986: *Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies*. *British Journal of Political Science* 16: 57-85.

Koselleck, Reinhard, 1973: *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas, 1971: *Öffentliche Meinung*. S. 9-34 in: Niklas Luhmann, *Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

-, 1972: *Rechtssoziologie*. Band 1. Reinbek: Rowohlt.

-, 1975: *Einfache Sozialsysteme*. S. 21-38 in: Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung 2*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

-, 1975a: *Macht*. Stuttgart: Enke.

-, 1977: *Differentiation of Society*, in: *Canadian Journal of Sociology* 2: 29-53.

-, 1986: *Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.

-, 1986a: Gesellschaftstheorie, Kap. 4, Differenzierung. Bielefeld: Unveröffentlichtes Manuskript.

-, 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Mathes, Rainer/Pfetsch, Barbara, 1988: Spill-over-Effects and Media Opinion Leadership in the agenda-setting-Process: The Rise and Fall of Counter-Issues in West-Germany. Mannheim: Unveröffentlichtes Manuskript.

Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf, (Hrsg.) 1988: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt am Main: Campus.

McCarthy, John, 1990: A Media Framing Contest: Its Shape, Newspaper Coverage Outcomes and Impact upon the Citizens' Movement Against Drunken Driving. Washington: Paper presented at the Workshop on Social Movements, Counter-forces and Bystanders, WZB Berlin, 5-7 Juli.

Nedelmann, Birgitta, 1986: Das kulturelle Milieu politischer Konflikte. S. 397-414 in: Friedhelm Neidhardt et al. (Hrsg.), Kultur und Gesellschaft. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Neidhardt, Friedhelm, 1986: Gewalt - Soziale Bedeutungen und sozialwissenschaftliche Bestimmungen des Begriffs. S. 109-147 in: Volker Krey/Friedhelm Neidhardt, Was ist Gewalt? Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

-, 1989: Auf der Suche nach "Öffentlichkeit". S. 25-35 in: Walter Nutz (Hrsg.), Kunst, Kommunikation, Kultur. Festschrift zum 80. Geburtstag von Alphons Silbermann. Frankfurt am Main: Lang.

-, Rucht, Dieter, 1990: Soziale Bewegungen. Discussion Paper Nr. 2. Berlin: WZB - Abtlg. III/1.

Nissen, Peter/Menningen, Walter, 1977: Der Einfluß der Gatekeeper auf die Themenstruktur der Öffentlichkeit. Publizistik 22: 159-180.

Noelle-Neumann, Elisabeth, 1989: Öffentliche Meinung. Frankfurt am Main/Berlin: Ullstein.

-, /Mathes, Rainer, 1987: The "Event as Event" and the "Event as News". European Journal of Communication 2: 391-415.

Offe, Claus, 1975: Berufsbildungsreform. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Park, Robert E., 1967: On Social Control and Collective Behavior. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Parsons, Talcott, 1969: "Voting" and the Equilibrium of the American Political System. S. 204-240 in: Talcott Parsons, Politics and Social Structure. New York: The Free Press.

Pfetsch, Barbara, 1986: Volkszählung '83. Ein Beispiel für die Thematisierung eines politischen Issues in den Massenmedien. S. 201-232 in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Raschke, Joachim, 1987: Zum Begriff der sozialen Bewegung. S. 19-29 in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Rauch, Herbert, 1983: Partizipation und Leistung in Gruppensitzungen. Qualitative und quantitative Vergleichsanalyse von 20 Fallstudien zum Sitzungsprozeß entscheidungsfindender Großgruppen. S. 256-275 in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Gruppensoziologie. Perspektiven und Materialien. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Roellecke, Gerd, 1981: Zum Einfluß der Öffentlichen Meinung auf die Rechtsanwendung, S. 71-85 in: Horst Baier et al. (Hrsg.), Öffentliche Meinung und sozialer Wandel. Festschrift für Elisabeth Noelle-Neumann. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schenk, Michael, 1987: Medienwirkungsforschung. Tübingen: C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Schimank, Uwe/ Glasgow, Manfred, 1984: Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus. S. 4-48 in: Manfred Glasgow (Hrsg.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld.

Schimank, Uwe, 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteursfiktionen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40: 619-639.

Schivelbusch, Wolfgang, 1983: Das Paradies, der Geschmack und die Vernunft. Eine Geschichte der Genußmittel. Frankfurt am Main/Berlin/Wien: Hanser Verlag.

Schoeller, Heinrich, 1968: Person und Öffentlichkeit. Zum Spannungsverhältnis von Pressefreiheit und Persönlichkeitsschutz. München: Beck.

Schulz, Winfried, 1976: Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Freiburg/München: Verlag Karl Alber.

Sennett, Richard, 1983: Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität. Frankfurt am Main: Fischer.

Smend, Rudolf, 1954: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit. Festschrift für G. Jellinek: 11-20. München:

Snow, David A. et al., 1986: Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation. *American Sociological Review* 51: 464-481.

Snow, David A./Benford, Robert D., 1988: Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization. S. 197-218 in: Bert Klandermans/Hanspeter Kriesi/Sidney Tarrow (Hrsg.), *International Social Movement Research*, Band 1.

Staab, Joachim Friedrich, 1990: *Nachrichtenwert-Theorie*. Freiburg/München: Verlag Karl Alber.

Stamm, Karl-Heinz, 1988: *Alternative Öffentlichkeit. Die Erfahrungsproduktion neuer sozialer Bewegungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Stichweh, Rudolf, 1988: Inklusion in Funktionssysteme der modernen Gesellschaft. S. 261-294 in: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt am Main: Campus.

Tarrow, Sidney, 1989: *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy 1965-1975*. Oxford: Clarendon Press.

Tenbruck, Friedrich H, 1986: Bürgerliche Kultur. S. 263-285 in: Friedhelm Neidhardt/M. Rainer Lepsius/Johannes Weiss (Hrsg.) *Kultur und Gesellschaft. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 27*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Tilly, Charles, 1978: *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.

Tönnies, Ferdinand 1988: *Kritik der öffentlichen Meinung*. Neudruck der Ausgabe Berlin 1922. Aalen: Scientia Verlag.

Turner, Ralph, 1972: Die Wahrnehmung von Protest durch die Öffentlichkeit. S. 167-209 in: W. R. Heinz/P. Schöber (Hrsg.), *Theorien kollektiven Verhaltens. Beiträge zur Analyse sozialer Protestaktionen und Bewegungen*, Band 1. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.

Weiß, Hans-Jürgen, 1989: Öffentliche Streitfragen und Massenmediale Argumentationsstrukturen. S. 473-489 in: Max Kaase/Winfried Schulz (Hrsg.) *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 30*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Taunus: Athenäum.

