

**DUISBURGER MATERIALIEN
ZUR POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFT**

Nr. 19/1998

Frank Marcinkowski

Massenmedien und Politikinhalt.
Empirische Fallstudie auf einem unterbelichteten Forschungsfeld.

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg GH
FB 1: Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg
Massenmedien und Politikinhalt von Frank Marcinkowski, Duisburger
Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, 19/1998,

© Gerhard-Mercator-Universität Duisburg GH, Duisburg im Mai 1998

Massenmedien und Politikinhalte

Empirische Fallstudie auf einem unterbelichteten Forschungsfeld¹

von Frank Marcinkowski

Vorbemerkung

Die Fragestellungen und Forschungsbefunde der politikwissenschaftlich relevanten Kommunikations- und Medienforschung lassen sich recht übersichtlich entlang der bekannten dimensional Differenzierung des Politikbegriffs gliedern, die wir mangels deutscher Begrifflichkeit mit den englischen Begriffen *Polity*, *Politics* und *Policy* zu bezeichnen gewohnt sind.

In der institutionellen oder *Polity-Dimension* wäre dann vor allem nach der Einbettung der Massenmedien in das Gesamtgefüge der demokratischen Institutionen zu fragen, nach ihrer institutionellen Absicherung und insbesondere nach den Rückwirkungen von Veränderungen im System der Massenmedien auf die Institutionen des politischen Systems.² Diese Frage ist bisher, soweit man sehen kann, vor allem im Hinblick auf die Ausdifferenzierung und Expansion von spezifischen Institutionen des Polit-Marketing und der politischen Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des politischen Institutionengefüges bearbeitet worden.

In der prozessualen oder *Politics-Dimension* von Politik sind alle diejenigen Forschungen von Interesse, die die Rolle der Massenmedien für das Macht- und Kräfteverhältnis der politischen Akteure untereinander thematisieren, etwa die Bildung von Parteien- und Kandidatenimages, die Mobilisierung von Protest, die Erzeugung von Unterstützungsbereitschaft oder politischer Apathie, die Wirkung auf das Wahlverhalten usw., zusammengefaßt alle Studien, die die Herausbildung politisch

¹ Schriftliche Fassung eines Probevortrags an der Universität GH Essen im April 1998.

² Diese Fragestellung wird m.E. im Zusammenhang mit den neuen, interaktiven Online-Medien einen zusätzlichen Bedeutungsschub erlangen müssen.

relevanter Einstellung bzw. von politisch folgenreichem Verhalten der Bevölkerung durch die Formen und Inhalte massenmedialer Politikdarstellung untersuchen. In diesen Kontext gehört ganz zweifellos der größte Teil der bundesdeutschen Forschungsliteratur zum Thema Politik und Medien.

In der inhaltlichen oder *Policy-Dimension* wäre schließlich zu fragen, welche Bedeutung die Medien für die Initiation, Formulierung und Durchführung politischer Programme in einzelnen Politikfeldern haben. Das empirische Wissen über die Einflußnahme der Massenmedien auf solche Politikinhalte ist im Vergleich zu den anderen genannten Forschungsfelder zweifellos am geringsten ausgeprägt. Viel mehr als die Vermutung, daß die Medien bei der politischen Problemwahrnehmung und Problemdefinition mitwirken, im Bereich der Politikformulierung und -durchführung aber vergleichsweise unbedeutend sind, findet sich in der Literatur nicht. Fallstudien, die dies auch empirisch zeigen könnten, fehlen weitgehend.

Aufgrund dieser „Schiefelage“ der Forschung zugunsten von Arbeiten, die auf die Politics-Dimension von Politik rekurrieren, neigt man in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder dazu, „den Medien“ einen recht starken Einfluß auf „die Politik“ (wie es dann meist undifferenziert heißt) zuzubilligen, nicht nur in der wissenschaftlichen Debatte, sondern vor allem auch im politischen System selbst. Demgegenüber ist gerade von politikwissenschaftlicher Seite darauf hinzuweisen, daß eine realistische und vor allem umfassendere Einschätzung der politischen „Macht“ der Massenmedien erst dann abgegeben werden kann, wenn ihre Rolle im Zusammenhang mit der Polity einer Gesellschaft und ihren Policies mindestens ebenso intensiv beleuchtet worden ist. In der Beziehung stehen wir zweifellos erst am Anfang, übrigens nicht nur Deutschland (vgl. als neuere Forschungsüberblicke Jarren u.a. 1993; Jarren/Donges 1996, Schulz 1997a und 1997b).

Der vorliegende Beitrag möchte diesem Hinweis einige analytische, methodische und empirische Überlegungen zu dem policy-orientierten Aspekt dieser Aufgabenstellung hinzufügen. Er nimmt seinen Ausgang konsequenterweise bei der empirischen Policy-Output-Forschung.

1. Die Policy-Output-Forschung als konzeptioneller Bezugspunkt

Die Frage nach dem Zusammenhang von Massenmedien und Politikgehalten läßt sich in etwa folgendermaßen formulieren: Macht die aktuelle politische Berichterstattung der Massenmedien einen Unterschied für Kurs, Inhalt und Programmatik der Tätigkeit politischer Akteure in Parteien, Parlamenten und Regierungen? Gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen einzelnen Politikfeldern oder zwischen einzelnen Issues innerhalb von Politikfeldern? Mit einem Wort: „Do Media matter“?

Dem Politologen kommt diese Frage unmittelbar bekannt vor, ist sie doch bewußt in Anlehnung an die Leitfrage der „Do Parties matter“-Diskussion formuliert, die die deutsche Politikwissenschaft zu Beginn der 80'er Jahre erreicht hatte. Nicht nur wegen der Ähnlichkeit der Fragestellungen spricht tatsächlich vieles dafür, daß man von der Art und Weise, wie diese Frage von der empirischen Politikforschung angegangen worden ist, nämlich durch die Korrelation von Aggregatdaten zu den thematisch-programmatischen Inputs auf der einen Seite und den policy-spezifischen Outputs auf der anderen, zumal in methodisch-konzeptioneller Hinsicht auch für die medienwissenschaftliche Variante der Aufgabenstellung einiges lernen kann.

Um das zu erläutern werden im folgenden einige ausgewählte Beiträge zur Debatte kurz referiert. Dabei kann der theoretische Hintergrund weitgehend unberücksichtigt bleiben. Namentlich die auslösende „Parteienkonvergenzthese“, wonach die politischen Parteien in westlichen Demokratien aufgrund struktureller Gegebenheiten keine wirklich differente Regierungspolitik praktizieren können oder wollen, wird als bekannt vorausgesetzt (vgl. zusammenfassend Schmidt 1997, 540-542).

Die konkurrierende Parteiendifferenzthese besagt demgegenüber in operationaler Formulierung: „Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen (die z.B. durch die Mandats- oder Kabinettsitzanteile von Links-, Mitte- oder sonstigen Parteien meßbar sind) stehen in überzufälliger Wechselbeziehung mit der Wahl der Politikinstrumente sowie mit dem Inhalt der Regierungspraxis (Policy Output) und deren Auswirkungen (Policy Outcome), die z.B. durch Indikatoren von

Staatsausgaben, Gesetzgebungsaktivität und Verteilungswirkungen staatlichen Handelns gemessen werden können“ (Schmidt 1997, 541).

Eine solche Hypothese läßt sich offensichtlich mit Hilfe von Aggregatdaten zu den genannten Indikatoren empirisch prüfen. Wesentlichen Beiträge dazu legten in der Bundesrepublik Deutschland Manfred G. Schmidt (1980 und 1982a) und Klaus von Beyme (1981) vor, die auch zu einem kurzen Schlagabtausch zwischen beiden in der „Politischen Vierteljahresschrift“ führten, den man als explizites Zeugnis der deutschen „Do Parties matter“-Diskussion lesen kann. Im Endeffekt kommen beide, wenn auch mit unterschiedlichen Daten und Auswertungsmethoden zu einem ähnlichem Ergebnis: Parteien machen einen Unterschied für Regierungshandeln, jedenfalls ein „bißer!“, wie Manfred Schmidt seinerzeit etwas unscharf zusammenfaßte (Schmidt 1982b, 203), aber eben nicht in jedem Fall und unter allen Umständen.

Der zwischenzeitlich erreichte Forschungsstand stärkt der Parteiendifferenzthese über die damalige Einschätzung hinaus weiter den Rücken. Jedenfalls ist sie zum jetzigen Zeitpunkt besser belegbar, als die konkurrierende Parteienkonvergenzvermutung (vgl. den Forschungsüberblick bei Schmidt 1997, 542-549). Weniger volkstümlich als 1982 faßt erneut Manfred G. Schmidt das Ergebnis seiner und anderer Forschungen im Jahr 1995 zusammen: „Der parteipolitische Effekt auf die Staatstätigkeit in westlichen Ländern ist gemäßigt stark“ (1995, 348). Gemäßigt oder verstärkt wird er dabei von einer Reihe weiterer Faktoren, insbesondere durch politisch-institutionelle Bedingungen des jeweiligen Systems, durch die gesellschaftliche Machtverteilung, durch die Stärke und Dauer der Regierungsbeteiligung einer Partei sowie durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Die Parteiendifferenz-These läßt sich mit den genannten Zusatzbedingungen (und vor allem im Hinblick auf Differenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die zu den bevorzugten Studienobjekten zählen) insoweit für die westlichen Demokratien weiterhin aufrechterhalten.

Dieser Befund wird auch von einem speziellen Strang der Parteienforschung bestätigt, der sich mit einer methodisch verfeinerten Erfassung programmatischer Inputs

und ihren Effekten auf die zentralstaatliche Regierungspolitik beschäftigt. Im Prinzip handelt es sich insoweit um eine Fortführung der „Do Parties matter“ mit veränderten Mitteln, gewissermaßen eine „Do Programmes matter“-Forschung. Die Rede ist von den Arbeiten der 1979 gegründeten „Manifesto Research Group“ des „European Consortium for Political Research“ (ECPR), die in mittlerweile vier umfangreichen Sammelbänden vorliegen (vgl. Budge/Farlie 1983, Budge/Robertson/ Hearl 1987, Laver/Budge 1993, Klingemann/Hofferbert/Budge 1994). In diesen Untersuchungen werden die beobachtbaren Policy-Outputs von Regierungen nicht auf eine relativ grobe Typologisierung des ideologischen Profils der sie tragenden Parteien zurückgeführt, sondern auf eine möglichst exakte Abbildung ihrer gültigen programmatischen Positionen zum Untersuchungszeitpunkt, wie sie insbesondere in den regelmäßig verabschiedeten Wahlplattformen abzulesen sind. Damit soll auf die Vermutung reagiert werden, daß politische Parteien, obwohl sie eine historisch bedingte, allgemeine ideologische Identität besitzen mögen, dennoch in ihren aktuellen Themenprioritäten und Politikpositionen im Zeitverlauf ein gewisses Maß an Flexibilität aufweisen. Insoweit müssen die Policy-Outputs von Regierungen mit den (etwa für eine Wahlperiode) aktuell gültigen Programmatik der Parteien in Beziehungen gesetzt werden, nicht (nur) mit ihren allgemeingültigen Grundorientierungen („permanent issues“), die sich etwa im Zielkonflikt von Egalität und Effizienz manifestieren. In methodischer Hinsicht wird diese Forderung durch ein inhaltsanalytisches Datenerhebungsverfahren umgesetzt. Auf der Basis einschlägiger Vorarbeiten von Robertson (1976) entwarf die Gruppe ein inhaltsanalytisches Schema von 54 generellen „Issue-Categories“ (vgl. Budge/Robertson/Hearl 1987, 456-467), einen sog. „Standard Coding Frame“, der hinreichend abstrakt angelegt ist, um den gesamten Inhalt programmatischer Dokumente unterschiedlicher Parteien sowohl im interkulturellen wie auch im intertemporalen Vergleich meßbar zu machen. Das heißt, die Themenkategorien erfassen offenbar alle politisch relevanten und historisch relativ dauerhaften gesellschaftlichen Problemlagen der einbezogenen Gesellschaften. Nur fallweise werden länderspezifische Kategorien hinzugefügt, die dann freilich in die international vergleichenden Analysen nicht eingehen. In der Erhebung wird jede Aussageneinheit eines Programms einer

(und nur einer) dieser Kategorien zugewiesen. Der Anteil von Einheiten, die auf eine der 54 Kategorien entfällt, wird in Prozent der Summe aller genannten Aussageeinheiten eines Programms ausgewiesen und inhaltlich als Indikator für die Bedeutung des entsprechenden Policy-Issues für die betreffende Partei im jeweiligen Zeitraum (bis zur Verabschiedung eines neuen Programms) interpretiert. Dieses im folgenden weiter präziserte und standardisierte Verfahren bildet bis heute den Kern der einschlägigen Forschungsbemühungen.³ Diese Bemühungen haben inzwischen einen Datenpool hervorgebracht, der Angaben zu deutlich mehr als 1000 Parteiprogrammen von rund 160 Parteien, aus 40 Jahren Nachkriegsgeschichte in mehr als zwanzig westlichen Demokratien umfaßt.⁴

Diese Zeitverlaufsdaten zu den Policy-Prioritäten politischer Parteien werden zum Policy-Output von Regierungen in Beziehungen gesetzt und zwar sowohl zu deren beabsichtigtem Regierungshandeln, wie es sich in Regierungsprogrammen und -erklärungen ablesen läßt, als auch zu deren tatsächlichem Ergebnis, wie es in den Ausgabenstrukturen der Staatshaushalte gemessen werden kann. Wenn man das Ergebnis von mehr als 50 Länderstudien und einem halben Dutzend international vergleichender Untersuchungen - unzulässigerweise - in wenigen Sätzen zusammenfassen will, so lautet die möglicherweise etwas überraschende Botschaft: Parteiprogramme machen einen Unterschied, sie sind mehr als „leere“ Versprechungen, nämlich „genuine statements of preference“ (Bugde 1987, 15), die nicht nur dem Wähler einen Einblick in die Politik erlauben, die er wählen soll, sondern auch als Ausgangspunkt der Politikgestaltung von Parteien in Regierungsverantwortung dienen. Jedenfalls lassen

³ Das Vorhaben wird mittlerweile als „Comparative Manifestos Project“ (CMP) unter Leitung von Hans-Dieter Klingemann am Wissenschaftszentrum Berlin weitergeführt.

⁴ Wie immer so kann man auch an dieser sozialwissenschaftlichen Methode Kritik üben und insoweit Zweifel daran äußern, daß die inhaltliche Analyse von Parteiprogrammen nach der Methode der ‘Research Group on Party Manifestos’ ein valider Indikator der politischen Position von Parteien ist. Soweit man sehen kann, ist er aber wohl im Hinblick auf Forschungsfragen dieses Typs der beste Indikator, über den die Parteienforschung derzeit verfügt (vgl. die Diskussion von Alternativen bei Bugde 1993). Dafür spricht auch die Tatsache, daß praktisch keine der oben referierten Forschungen durchweg kontraintuitive oder nicht interpretierbare Befunde liefert.

sich in allen untersuchten Demokratien je nach Politikfeld mittelstarke bis starke statistische Zusammenhänge zwischen Wahlaussagen der Parteien und nachfolgender Regierungspraxis nachweisen (neben den genannten Sammelbänden speziell für die Bundesrepublik Deutschland: Hofferbert/Klingemann 1990, Hofferbert/Klingemann/Volkens 1992).

Die Autoren werten ihre Befunde unter anderem als Beleg für die sogenannte „Salience-Theory“ des Parteienwettbewerbs, die besagt, daß politische Parteien vornehmlich über die Lenkung der Aufmerksamkeit auf „ihre“ Themen konkurrieren, nicht etwa über die direkte Auseinandersetzung mit den „Themen“ der konkurrierenden Parteien (Confrontation Theory). Der Parteienwettbewerb führt danach über die selektive Betonung der Wichtigkeit von Policy-Issues, nicht über die Konkurrenz differierender Konzepte zu Problemen, denen alle Parteien die gleiche Priorität einräumen. Dieser Befund hat auch für die Parteistrategien in der Geschichte der Bundesrepublik (West-)Deutschland Bestand (Klingemann 1987, 322).

3. Parteien, Policy-Output und Massenmedien: Anschlußmöglichkeiten für eine policy-orientierte Medienforschung

Für eine komplementär zur Policy-Output-Forschung formulierte „Mediendifferenzhypothese“ lassen sich - wie gesagt - in der deutschsprachigen Literatur zum Verhältnis von Politik und Medien vielfältige Belegstellen anführen (u.a. Oberreuther 1982, Ronneberger 1983, Kepplinger 1983 und 1985a, Böckelmann 1989). Danach muß man den Eindruck gewinnen, als könnten die Massenmedien unter bestimmten Bedingungen aus ihrer „dienenden“ Rolle für Demokratie und Öffentlichkeit heraustreten und eine Art „Übermacht“ über die demokratisch legitimierte Institutionen des politischen Systems erreichen, wobei zumeist offen bleibt, ob diese Übermacht tatsächlich bis hin zur Prägung von Politikinhalt reichen kann.

Diese generelle Vermutung wird im folgenden in drei prüfbare Hypothesen ausdifferenziert, die sich im einzelnen auf das Verhältnis der Massenmedien zu den politischen Parteien, dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung konzentrieren und hinsichtlich der Art der Beziehung nach dem Zusammenhang von Medienauf-

merksamkeit für spezifische Problembereiche und der Intensität politischen Beschäftigung von Parteien, Parlament und Regierung mit eben diesen Politikfeldern (Policies) fragen. Dabei kann auf die theoretischen Bezüge und empirischen Befunde, die zur Begründung der entsprechenden Hypothesen im einzelnen herangezogen werden können, aus Platzgründen nur cursorisch verwiesen werden.

An erster Stelle ist in dem Zusammenhang auf das Konstrukt des Agenda-Setting zu verweisen, wenn man so will, die „Salience-Theorie“ der Medienforschung.⁵ Diese These ist zweifellos das etablierteste Modell, das die Medienwirkungsforschung bisher hervorgebracht hat. Es proklamiert einen direkten Zusammenhang zwischen der Themenstruktur der Massenmedien und der Themenwahrnehmung der Bevölkerung. Die Wirkung der Massenmedien liegt danach nicht in der Veränderung von Meinungen und Einstellungen der Rezipienten, sondern in ihrem Potential, die Politikpräferenzen der breiten Öffentlichkeit zu formen, in dem sie durch Häufigkeit und Umfang der Berichterstattung das Publikum dazu veranlassen, bestimmte politische Probleme für wichtiger zu halten als andere (McCombs/Shaw 1972). Nach rund dreißig Jahren empirischer Forschung zum Thema und rund 220 Publikationen zur Agenda-Setting Hypothese allein bis 1992, gibt es keinen ernsthaften Zweifel daran, daß den modernen Massenmedien genau diese Fähigkeit zugesprochen werden kann (vgl. Rogers/Dearing 1988, Rogers/Dearing/Bregman 1993). Allerdings sind zwischenzeitlich ganz erhebliche Differenzierungen der ursprünglich recht simplen Hypothese nötig geworden, genauso, wie erhebliche Modifikationen der verwendeten Forschungsdesigns. Das betrifft einerseits die Notwendigkeit, individuelle und situationalen Faktoren auf Rezipientenseite einzubeziehen und hinsichtlich der Berichterstattung neben rein quantitativen, auch qualitative Merkmale der Themenbehandlung zu berücksichtigen. Andererseits sind viele Studien hinsichtlich der verwendeten

⁵ Das gilt nicht nur im übertragenen Sinne. Tatsächlich wird im Rahmen der Typologisierung unterschiedlicher Meßmodelle der Agenda-Setting-Forschung auch von einem „Salience-Modell“ gesprochen (vgl. Rössler 1997, S. 94 ff.).

Meßinstrumente und Auswertungsverfahren kritisiert worden (deutschsprachige Forschungsüberblicke bei Brosius 1994 und Rössler 1997).

Ihre politikwissenschaftliche Relevanz bezieht diese Forschungsrichtung offensichtlich daraus, daß man den Politikpräferenzen der Bevölkerung in demokratischen Gesellschaften einen Einfluß auf das Handeln der politischen Eliten zutrauen muß, nicht zuletzt auf die politischen Parteien. Bekanntlich geht das Modell der Parteidemokratie davon aus, daß die politischen Parteien, um mehrheitsfähig zu werden oder Wiederwahl zu sichern, die Interessen und Präferenzen der Bürger aufgreifen, aggregieren und in Entscheidungshandeln von Parlament und Regierung transformieren (vgl. Dahl 1989, Sartori 1992). Folgt man der ökonomischen Theorie der Politik, so sind die politischen Inhalte, die Parteien aktuell verfolgen, bestenfalls als „Nebenziel“ und Mittel zum Zweck anzusehen, um ihre eigentliches Ziel, die Beteiligung an der Regierungsmacht zu erreichen (Downs 1957, 27). Im Sinne des ökonomischen Rationalitätskalküls ist insoweit zu erwarten, daß sie im wohlverstandenen „Eigeninteresse“ die wahrgenommenen Präferenzen und Positionen von Mitglieder- und Wählerschaft nicht dauerhaft und systematisch ignorieren werden. Zwar werden diese hochgesteckten Erwartungen an die „Responsivität“ politischer Parteien durch die empirische Parteienforschung relativiert, zugleich zeigt sich aber, daß die Parteien auch nicht die „autistischen“ und von der Gesellschaft abgeschotteten Institutionen sind, als die sie oft dargestellt werden (Schmitt 1988, von Alemann 1990, 112-125). Zusammen mit der Agenda-Setting-These der Medienwirkungsforschung führen diese Befunde der Parteienforschung zu der Annahme eines indirekten, gleichsam über die Bevölkerung vermittelten Zusammenhangs zwischen Medienberichterstattung und politischem Handeln von Parteien. Das heißt, man nimmt an, daß die Massenmedien die Vorstellungen der Bevölkerung von den wichtigsten politischen Sachfragen zumindest mitprägen, und daß die Parteien sich in ihrem Handeln an den von ihnen wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen orientieren. Jedenfalls werden sie nicht explizit gegen die wahrgenommenen Interessen einer Wählermehrheit handeln.

Daß zusätzlich ein direkter, gewissermaßen ohne „Umweg“ über die Bevölkerung hergestellter Zusammenhang zwischen politischen Medieninhalten und politischem System angenommen werden muß, behauptet eine weitere These, zu deren Bezeichnung der Terminus „Policy-Agenda-Setting“ vorgeschlagen worden ist (vgl. Berkowitz 1992, 85).⁶ Danach beobachten die politischen Eliten in Parteien und Parlamenten die Bevölkerungspräferenzen nicht nur anhand ihres unmittelbaren Votums in politischen Wahlen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen, das sich als Indikator für die inhaltlichen Präferenzen der Bevölkerung sowieso nur bedingt eignet, sondern (neben demoskopischen Instrumenten) vor allem anhand der veröffentlichten Meinung der Medien, die sie für einen ernstzunehmenden Indikator gesellschaftlicher Interessen, Forderungen und Problemlagen halten (Pritchard 1992, 105). Außerdem sind sich die politischen Entscheidungsträger durchaus der Medieneffekte beim Zustandekommen der Bevölkerungsmeinung bewußt und lassen den Medieninhalten schon deshalb besondere Aufmerksamkeit zuteil werden. Neben dem gesellschaftlichen wird insoweit ein politisch-institutioneller Themenstrukturierungseffekt der Medien unterstellt, der allerdings in der empirischen Forschungsliteratur erst lückenhaft belegt ist (im amerikanischen Kontext Nelson 1984, Linsky 1986, in Deutschland Lutz u.a. 1991). Gleichwohl werden die Massenmedien neben den politischen Parteien von manchen Autoren bereits als zunehmend wichtiger Bestandteil des intermediären Systems der Vermittlung von Staat und Gesellschaft angesehen (von Alemann 1990 und 1997, Jarren 1994a, Marcinkowski 1996a).

Zieht man diese Überlegungen zusammen, so kommt man zu einer ersten hypothetischen Teilantwort auf die eingangs formulierte Frage.

Hypothese 1: Politische Schwerpunkte des Parteihandelns, so wie sie vor allem in den Parteiprogrammen niedergelegt werden, sind nicht nur durch gesellschaftliche Cleavage-Strukturen und mithin grundlegende ideologi-

⁶ Der Begriff „Policy-Agenda-Building“ wird gebraucht, wenn es um den Zusammenhang von Bevölkerungsagenda und/oder Medienagenda auf der einen Seite und der institutionellen Agenda des politischen Systems auf der anderen Seite geht; vgl. Rogers/Dearing 1988, 556 oder Schulz 1997a, 156.

sche Orientierungen der Parteien determiniert. Gerade Wahlprogramme sind offen für aktuelle Umwelteinflüsse, da sie zu Wiederwahl oder Machtgewinn unter den aktuell gegebenen Bedingungen beitragen sollen. Die relevanten Orientierungen der politischen Parteien reflektieren daher sowohl die wahrgenommenen Politikpräferenzen der potentiellen Wählerschaft, als auch die massenmedial hergestellte öffentliche Meinung. Insoweit ist eine überzufällige Korrespondenz der Policy-Präferenzen medialer Politikberichterstattung und der politischen Programmatik von Parteien zu erwarten.

Ein ähnlicher Zusammenhang läßt sich im Hinblick auf das Tätigkeitsprofil der Legislative begründen. Dafür sprechen zunächst die Befunde von Studien zur „Responsivität“ parlamentarischer Institutionen (zuerst Miller/Stokes 1963). Für das parlamentarische System der Bundesrepublik Deutschland hat jüngst Frank Brettschneider (1995) eine an den amerikanischen Vorbildern geschulte, breit angelegte empirische Untersuchung zur Responsivität des Deutschen Bundestags gegenüber der „öffentlichen Meinung“ zwischen 1949 und 1990 vorgelegt. Die Studie widmet sich der Frage, ob und inwieweit die parlamentarischen Institutionen auf Bundesebene bei der Behandlung politischer Sachfragen (Policies) in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Bürger handeln. Zur Prüfung dieser Frage verwendet der Verfasser einerseits die Antworten auf wiederholt gestellte Einstellungsfragen innerhalb von repräsentativen Bevölkerungsumfragen und andererseits Aggregatdaten zum parlamentarischen Handeln des Deutschen Bundestags bezüglich derselben Sachfragen. Dabei wird nicht nur der Zusammenhang von gegebenen Einstellungsverteilungen und parlamentarischem Handeln zum Entscheidungszeitpunkt, sondern den Zusammenhang von Meinungswandel in der Bevölkerung (unabhängige Variable) und parlamentarischer Aktivität (abhängige Variable) analysiert.

Die empirisch-statistische Responsivitätsanalyse erbringt dabei im Kern vier Ergebnisse:

- der Anteil kongruenter Handlungen liegt insgesamt bei 58,3%, gegenüber 41,7% inkongruenter, dem Meinungswandel zuwiderlaufenden Handlungen des Bundestags;
- in 54 der 91 Fälle (59,3%) von Meinungswandel gab es mehr kongruente als inkongruente Aktivitäten des Parlaments, in 24 Fällen (26,4%) befinden sich gar alle darauf bezogenen parlamentarischen Handlungen in Übereinstimmung mit der Richtung des Meinungswandels;
- im Durchschnitt aller Fälle stimmen 55,4% der parlamentarischen Aktivitäten mit dem Meinungswandel der Bevölkerung überein;
- mit der Mehrheitsmeinung zum Entscheidungszeitpunkt (statisches Design) stimmen knapp 69% der parlamentarischen Handlungen im Deutschen Bundestag überein.

Obwohl jede einzelne Maßzahl ihre spezifischen Probleme hat, interpretiert der Verfasser die einheitliche Tendenz aller vier Maßzahlen als Bestätigung der demokratiethoretisch geforderten Responsivitätsvermutung. Der Bundestag reagiert also nachweislich auf die „öffentliche Meinung“, wobei das Generalergebnis von Brettschneider in vielfacher Weise differenziert wird, etwa in zeitlicher Hinsicht, wobei der Autor feststellt, daß die Responsivität mit der Nähe zum Wahltag zunimmt (Brettschneider 1995, 203f).

Nun läßt sich aber zeigen, daß auch parlamentarische Gremien nicht nur demoskopische Daten als Indikatoren öffentlicher Meinung betrachten, sondern genauso die politische Berichterstattung der Massenmedien. Dieser Nachweis wird durch eine neuere Studie von Dieter Fuchs und Barbara Pfetsch (1996) erbracht. Die Autoren befragten entsprechend dem Positionsansatz der Elitenforschung 38 der ranghöchsten Positionsinhaber der Öffentlichkeitsabteilungen im Regierungsapparat und in den Parlamentsfraktionen nach ihrem Vorstellungsbild der „öffentlichen Meinung“. Dabei gaben 76% der Befragten explizit an, daß sie unter „öffentlicher Meinung“ die Berichterstattung der Massenmedien verstehen, ganze 100% bestätigten, daß die öffentliche Meinung im Regierungssystem tatsächlich durch Beobachtung der Massenmedien ermittelt wird. 68% der Befragten interpretieren öffentliche Meinung im Hinblick auf die Massenmedien nicht etwa als Meinungskonsonanz oder Mehrheitsmeinung, sondern verstehen darunter die Verteilung von Aussagen zu Medienthemen. 82% der

Befragten geben an, daß sich das politische Entscheidungshandeln responsiv gegenüber der öffentlichen Meinung verhält, 50% erwähnen in dem Zusammenhang explizit die Medien. Schließlich antworten alle Interviewten (100%) auf die Frage nach dem Verwendungszweck der Beobachtungsergebnisse von öffentlicher Meinung, mit dem Hinweis auf die „Politikgestaltung“ (Fuchs/Pfetsch 1996, 122-129). Diese Befunde erscheinen zumindest in der generellen Tendenz recht eindeutig und stimmen zudem mit den Erträgen der oben erwähnten Studien zum „Policy-Agenda-Setting“ überein. Danach müßte die Responsivität von Parlament und Regierung annahmegemäß bei den Politikgehalten am größten sein, die die stärkste Medienaufmerksamkeit erfahren.

Zusätzlich erhärtet wird dieses Vermutung durch die wenigen, neueren Befragungen von Abgeordneten zu ihrem Informationsverhalten (Puhe/Würzberg 1989, Herzog u.a. 1990, 74-76 und 1993, Gellner 1995). Diese Studien bestätigen regelmäßig, daß die Massenmedien und insbesondere die überregionale „Qualitätspresse“ zu den wichtigsten Informationsquellen und Orientierungshilfen der deutschen Volksvertreter zählen. Darüber hinaus benutzen die Abgeordneten Regional- und Lokalzeitungen um die Problemlage „vor Ort“ im eigenen Wahlkreis im Blick zu behalten. Das Fernsehen spielt als Informationsmedium eine untergeordnete Rolle. In Gellners Umfrage unter 248 Abgeordneten des Deutschen Bundestags nennen knapp 47% die Presse als eines der bedeutsamsten Informationsmittel für ihr wichtigstes (!) Themengebiet (Gellner 1995, 228). Das ist der dritthöchste Wert unter 14 abgefragten Kategorien. Selbst wissenschaftliche Informationen beziehen die Abgeordneten am liebsten aus der Presse (ebd. 232). Nach Puhe/Würzberg (1989, 41) werden die großen überregionalen Tageszeitungen von 80% bis 90% der Bundestagsabgeordneten täglich gelesen, wobei sich die Nutzung sich auf ideologisch ähnlich ausgerichtete Zeitungen konzentriert.

Zusammengenommen führen diese Befunde zu einer zweiten Vermutung über die Inputfunktion von Massenmedien im politischen Prozeß:

Hypothese 2: Zwischen der politischen Themenstruktur medialer Politikberichterstattung und den Inhalten parlamentarischer Handlungen des Deut-

schen Bundestags besteht ein überzufälliger Zusammenhang. Dieser Zusammenhang dürfte unmittelbar nach der Wahl am schwächsten und im letzten Jahr vor der Wahl am stärksten ausgeprägt sein. Die Chance der Medien, mit ihren Themen Resonanz auszulösen, ist bei den Oppositionsfraktionen größer, als bei den Mehrheitsfraktionen, weil insbesondere die Opposition den Bundestag als Plattform für kurzfristige Thematisierungsstrategien benutzt.

Die dritte und letzte Vermutung über den Zusammenhang von Medienberichterstattung und Regierungspolitik ergibt sich unmittelbar aus dem bisher Gesagten. Zunächst: Folgt man den oben referierten Befunden der Parteienforschung, dann erbringen die politischen Parteien, zumal die „Parteien an der Macht“ mediatisiert über die Koalitionsfraktionen („Parteien im Parlament“) im bundesdeutschen Regierungssystem weitgehende Steuerungsleistungen gegenüber der Regierungstätigkeit. Auf der programmatischen Ebene dürfte der Einfluß dabei entlang der Kette allgemeine Parteiprogramme, Wahlprogramme, Koalitionsvereinbarung, Regierungserklärung verlaufen (zusammenfassend von Beyme 1997, 92-138). Wenn aber, wie These 1 behauptet, die politischen Parteien zumal in ihren Wahlprogrammen auf die Themenstruktur der massenmedial hergestellten Öffentlichkeit reagieren, dann läßt sich hierüber auch ein indirekter, vermittelter Zusammenhang von Medienberichterstattung und Regierungsprogrammatisierung herstellen.

Einen zweiten Begründungsstrang liefern die ebenfalls schon erwähnten Befunde zur Beobachtung der öffentlichen Meinung im Regierungssystem von Fuchs und Pfetsch. Unter den dort erwähnte Beobachtern ist bekanntlich das „Presse- und Informationsamt der Bundesregierung“ aufgrund seiner personellen Stärke und organisatorischen Differenzierung die stärkste Organisationseinheit. Von dort aus gehen permanent detaillierte Beschreibungen des „Medientenors“ unmittelbar in das Zentrum des politischen Entscheidungssystems, die Regierung, und können dort annahmegoß politische Resonanz auslösen. Policy-Agenda-Setting-Effekte der Medien setzen insoweit nicht nur Parteien unter Druck, sie üben auch Zwänge auf die Regierung aus,

in dem sie das Entscheidungssystem immer wieder und in immer kürzeren Abständen dazu zwingen, auf kurzfristig hochgespielte Themen und Probleme zu reagieren. Unter den Bedingungen geschrumpfter Spielräume für politisches Handeln, die primär mit der Beschränkung ökonomischen Wachstums und der hohen Verschuldung öffentlicher Haushalte in Verbindung gebracht werden, lassen sich solche Reaktion - wenn überhaupt - vor allem im Bereich der Ankündigung oder Verlautbarung von zukünftig beabsichtigter Politik erwarten. Dieser Hang zum Ersatz von ressourcen-trächtigen Problemlösungen durch Politikankündigung, Inszenierung von Scheinlösungen und politische Rituale, ist unter dem Stichwort „symbolische Politik“ vielfach beschrieben worden (zuerst Edelman 1976, Elder/Cobb 1983; in Deutschland v.a. Sarcinelli 1987, 1989).

Daraus folgt die dritte Hypothese:

Hypothese 3: Zwischen der politischen Themenstruktur medialer Politikberichterstattung und den inhaltlichen Schwerpunkten des Regierungshandelns besteht ein überzufälliger Zusammenhang. Dieser Zusammenhang ist annahmegemäß vor allem im Bereich der Politikankündigung (wenn man so will auf der „symbolischen Agenda“) nachweisbar, während die eigentliche Entscheidungspolitik stärker von den durchsetzungsfähigen Interessen im politischen System geprägt ist.

4. Der Zusammenhang von Presseberichterstattung, Parteiprogrammen und politischem Handeln in der 10. Wahlperiode des Deutschen Bundestags - Ergebnisse einer empirischen Studien

4.1 Erhebungsverfahren und Datengrundlage

Im folgenden werden die Befunde einer empirischen Fallstudie vorgestellt, mit denen diese Hypothesen einem ersten - zum Teil leider nur selektiven - Test unterzogen werden können. Den Ausgangspunkt bilden die Daten des oben erwähnten „Comparative Manifestos Project“ (CMP) zu den Inhalten der Wahlprogramme politischer Parteien. Diese Daten können zu Forschungszwecken über das ESRC (Economic and

Social Research Council) Data Archive an der University of Essex bezogen werden. Der für Sekundäranalysen derzeit verfügbare Datensatz enthält die Rohdaten zu insgesamt 1018 Wahlprogrammen aus 20 Ländern.⁷ Für die vorliegende Analyse wurden Daten der Wahlprogramme von CDU/CSU, SPD, FDP und GRÜNEN jeweils für die Bundestagswahlen von 1983 und 1987 (also die „jüngsten“ verfügbaren Programm-daten) herangezogen.

Zur Erinnerung: Der Datensatz für jedes einzelne Wahlprogramm enthält den Prozentsatz an Erhebungseinheiten, die auf jede der 54 Policy-Kategorien entfallen sind. Die entsprechende Verteilung gilt als Indikator der thematisch-inhaltlichen Schwerpunktsetzung (wenn man so will, die „Policy-Agenda“) der entsprechenden Partei für die folgende Wahlperiode. Dieser Datenfundus ist durch eigene Primärerhebungen nicht unerheblich ergänzt worden, um zwar um Daten, die es erlauben, das gleiche Konstrukt („Policy-Präferenzen“) für den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung und vor allem die Massenmedien empirisch abzubilden.⁸ Um die Daten vergleichbar zu machen wurde dabei dasselbe Datenerhebungsverfahren, nämlich die Inhaltsanalyse und selbstverständlich auch dasselbe Meßinstrument und dieselben Kodierregeln benutzt, die vom „Comparative Manifestos Project“ eingesetzt werden. Glücklicherweise ist dessen Vorgehen sehr sorgfältig dokumentiert (Volkens 1992). Im einzelnen wurden folgende Materialien verkodet:

- Die Themenstruktur der Medienberichterstattung wurde auf der Basis aller Artikel auf den Titelseiten der vier großen überregionalen „Qualitätszeitungen“ *Die Welt*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Frankfurter Rundschau* und *Süddeutsche Zeitung*,

⁷ Budge, Ian et al., ECPR Party Manifestos Project (Computer File). - 3rd ed., Colchester: ESRC Data Archive. Ich danke dem ESRC Data Archive an der University of Essex für die Überlassung der Daten.

⁸ Die Datenerhebung und -analyse wurde im Winter 1994 und Frühjahr 1995 als Eigenprojekt des Verfassers mit Thomas Bruns im Fachbereich 1 der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg durchgeführt. Nachträglich danke ich allen studentischen Mitarbeitern für ihren Einsatz und dem Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. (RISP) für seine finanzielle Unterstützung.

während der gesamten vierjährigen Legislaturperiode erhoben.⁹ Jeder Artikel über innere Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland oder äußere Angelegenheiten mit Beteiligung der Bundesrepublik wurde einer der 54 Policy-Kategorien zugeordnet. Die Codierung beruhte in der Regel auf der Artikelüberschrift. Nur in unklaren Fällen wurden die Informationen des Vorspanns mitbenutzt. Insgesamt wurden rund 11500 Zeitungsartikel gesichtet. Der Anteil nicht kodierter Fälle lag bei rund 30 Prozent. Damit gehen rund 8400 Artikel in die jahresweise Berechnung der Themenrangfolgen ein.

- Die inhaltliche Ausrichtung des parlamentarischen Handelns während der Legislaturperiode wurde auf der Basis von Bundestagsdrucksachen gemessen. Aus forschungsökonomischen Gründen mußten wir uns dabei auf eine Stichprobe beschränken, die die Hälfte des vierjährigen Untersuchungszeitraums umfaßt. Ausgewählt wurden die Jahre in der „Mitte“ der Wahlperiode, nämlich 1985 und 1986. Insgesamt verzeichnet das Register für diesen Zeitraum 2608 verwertbare Drucksachen. Der Anteil nicht kodierbarer Ausfälle betrug rund 10% und beschränkte sich auf stenographische Protokolle, Fragelisten für aktuelle Stunden etc. Die zweifelsfreie Zuordnung der großen und kleinen Anfragen, Antworten, Unterrichtungen, Entschließungsanträge, Gesetzentwürfe usw. zu den 54 Policy-Kategorien konnte in den allermeisten Fällen anhand des jeweiligen „Betreffs“ vorgenommen werden, das jede Bundestagsdrucksache gewissermaßen als Titel trägt. Nur ausnahmsweise mußten die Dokumente intensiver studiert werden.
- Die inhaltlichen Schwerpunkte im Regierungsprogramm der ersten gewählten „Wendekoalition“ Kohl/Genscher wurde anhand der Regierungsantrittserklärung, die Bundeskanzler Helmut Kohl am 4. Mai 1983 vor dem Deutschen Bundestag abgegeben hatte, erhoben. Sie enthielt insgesamt 1007 Erhebungseinheiten, davon war rund die Hälfte kodierbar.

⁹ Aufgrund von „Inter-Media-Agenda-Setting“-Effekten wird diesen „Leitmedien“ die Meinungsführerschaft im bundesdeutschen Mediensystem zugesprochen (Kepplinger

Ein solcher Satz metrisch gemessener Aggregatdaten erlaubt grundsätzlich die Anwendung einer ganzen Reihe komplexer statistischer Verfahren. Die folgende Auswertung beschränkt sich gleichwohl auf die Analyse der Rangkorrelationen nach Spearman¹⁰, nicht nur weil das ein in der kommunikationswissenschaftlichen Agenda-Forschung sehr häufig anzutreffendes Verfahren ist (Darstellung und Kritik bei Rössler 1997, 103-112), sondern vor allem, weil es sich in besonderer Weise für den Nachweis von Zusammenhängen zwischen Präferenzstrukturen (eben Rangordnungen) eignet, wie sie in den obigen Thesen vermutet werden.

1985b, Schönbach 1983). Sie bilden daher einen häufig genutzten Indikator der Medienagenda.

¹⁰ Zur Interpretation : Ein perfekter positiver Zusammenhang, also ein Wert für Spearmans rho von + 1.0 würde bedeuten: immer wenn ein politisches Thema in der Präferenzordnung eines Akteurs A um einen Platz steigt, dann steigt es auch um genau einen Platz in den Präferenzen von Akteur B. Ein rho von .50 bedeutet dementsprechend, ein Thema müßte zum Beispiel in der Liste der Themen, über die die Zeitungen am häufigsten berichten, um zwei Plätze nach oben steigen, um in den Präferenzen etwa einer politischen Partei um einen Platz zu steigen, ist der Wert rho = .33 ist eine noch deutlichere Zunahme der entsprechenden Zeitungsberichterstattung notwendig, die das Thema um drei Plätze nach oben bringen müßte, damit sich in der korrespondierenden Präferenzordnung etwas verändert usw.

4.2 Empirische Befunde und Hypothesentest

Der Zusammenhang von Wahlprogrammen und Medienberichterstattung

Hypothese 1 behauptet einen empirisch signifikanten, positiven Zusammenhang zwischen den Themenstrukturen der Wahlprogramme politischer Parteien und der Medienberichterstattung. Diese These kann mit den uns vorliegenden Daten zweifach getestet werden, nämlich für die Bundestagswahl von 1983 und die Bundestagswahl von 1987.

Tabelle 1: Korrelation von Wahlprogrammen und Medienberichterstattung (Spearman's rho; N=54)

	Presse '83		Presse '86	Presse '85
CDU '83	.4716***	CDU '87	.5124***	.5160***
FDP '83	.4005**	FDP '87	.3270*	.2827*
SPD '83	.3431*	SPD '87	.4284***	.4165**
GRÜNE '83	+	GRÜNE '87	.3461**	.3286*

* $p \leq .05$ ** $p \leq .01$ *** $p \leq .001$ + nicht signifikant

Die erste Spalte von Tabelle 1 zeigt den Zusammenhang der Parteiprogramme mit der Medienberichterstattung im Wahljahr. Dabei fällt unmittelbar auf, daß die Programme der Koalitionsparteien deutlich stärker mit den Medien korreliert sind, als die der beiden Oppositionsparteien. Namentlich das Wahlprogramm der GRÜNEN weist keinen überzufälligen Zusammenhang mit der Medienberichterstattung des Wahljahres auf. Das gilt im einzelnen für drei der vier Zeitungen, die in den hier zusammengefaßt dargestellten Presseindex eingegangen sind. Lediglich mit der „Süddeutschen Zeitung“ hängt das GRÜNE-Wahlprogramm bei einem Wert für Spearman's rho von .30 (und einer Irrtumswahrscheinlichkeit unter 5%) schwach positiv zusammen. Hier schlägt offenbar zu Buche, daß die GRÜNE in ihren Anfangsjahren inhaltlich und programmatisch noch stark auf ihre vier leitmotivisch vorangestellten Themen- und Politikfelder konzentriert waren: ökologisch, sozial, basisdemokratisch und gewaltfrei. Über die gesamte Breite politisch relevanter Problemfelder, wie sie durch die 54 Policy-Kategorien des CMP-Standardkodrahmens abgebildet werden, war der Zusammen-

hang mit der Politikberichterstattung der Massenmedien (und übrigens auch der Programmatik der anderen Parteien) zu dem Zeitpunkt folgerichtig gering.

Die letzten beiden Spalten der Tabelle 1 zeigen die Zusammenhänge der Wahlprogramme von 1987 mit der Themenstruktur der Presseberichterstattung in den letzten beiden Jahren vor der Wahl. Erneut zeigt sich ein starker bis mittelstarker und hochsignifikanter Zusammenhang zwischen den Wahlaussagen der größten Regierungspartei CDU und der Medienberichterstattung der Jahre 1985 und 1986. Die andere große Volkspartei ist ebenfalls mittelstark mit den Medien korreliert. Insgesamt läßt sich ein recht deutlicher Unterschied in der Stärke des Zusammenhangs zwischen den beiden großen und den beiden „kleinen“ Parteien ausmachen. Namentlich die Struktur des FDP-Programms paßt weniger gut zum Medientenor, als dies im Wahljahr 1983 der Fall war. Dafür ist der Zusammenhang der GRÜNEN mit den Medienthematen von 1985 und 1986 zwar nicht besonders stark, aber in beiden Fällen deutlich überzufällig, was darauf hindeutet, daß sie ihr programmatisches Spektrum zu dem Zeitpunkt bereits auf weitere Politikbereiche ausgedehnt hatte (so auch Müller-Rommel/Poguntke 1990, 286).

Zusammenfassend läßt sich für beide Bundestagswahlen in den '80 Jahren quer durch die Parteienlandschaft ein Zusammenhang zwischen der politischen Schwerpunktsetzung der Parteien in ihren Wahlprogrammen und der Politikberichterstattung der Massenmedien nachweisen, was als Bestätigung der Hypothese 1 interpretiert werden kann.

Der Zusammenhang von parlamentarischen Handlungen im Deutschen Bundestag und Medienberichterstattung

Die zweite Analyse gilt der Korrespondenz der inhaltlichen Struktur parlamentarischen Handelns und der Themenstruktur von Massenmedien. Wie erwähnt beruht die Messung der Parlamentstätigkeit auf einer zweijährigen Stichprobe in der Mitte der vierjährigen Legislaturperiode. Um die Signifikanz der Aussagen zu erhöhen, sind die entsprechenden Zusammenhangsmaße einmal für beide Erhebungsjahre getrennt und zusätzlich - in der Tabelle ohne Jahresangabe - für die Stichprobe insgesamt angegeben.

Tabelle 2: Korrelation von parlamentarischen Handlungen, Medienberichterstattung und Wahlprogrammen, (Spearman's rho; N=54)

	BT '85	BT '86	BT
Presse '85	.6415***	.6513***	.6622***
Presse '86	.5924***	.6180***	.6329***
CDU '83	.4861***	.3482**	.4331**
FDP '83	.4984***	.4373***	.5043***
SPD '83	.5701***	.4753***	.5615***
GRÜNE '83	.3052*	+	.2803*

* $p \leq .05$ ** $p \leq .01$ *** $p \leq .001$ + nicht signifikant

Wie die ersten beiden Zeilen der Tabellen belegen ist der Zusammenhang zwischen den Konstrukten erwartungsgemäß positiv, stark und hochsignifikant. Interpretiert man den Befund im Sinne der Responsivitätsthese, dann verhält sich der Deutsche Bundestag nicht nur gegenüber der Bevölkerungsmeinung und ihrem Wandel hochgradig responsiv, sondern auch gegenüber der Themenstruktur der massenmedial hergestellten öffentlichen Meinung. Der zweite Teil der Hypothese, wonach die Responsivität des Parlaments mit der Nähe zum Wahltag zunimmt, kann mit den hier vorgelegten Daten nicht bestätigt werden. Wenn überhaupt, dann weisen die Zahlen eher auf den gegenteiligen Effekt hin. Jedenfalls ist der Zusammenhang zwischen Presseberichterstattung und Parlamentstätigkeit im zweiten Jahr nach der Bundestagswahl 1983 leicht stärker als im Jahr vor der Bundestagswahl von 1987. Angesichts der ge-

ringen Differenz der Beträge und vor allem wegen der groben Zeitstruktur der beiden Messungen empfiehlt es sich aber, diese Werte nicht als eindeutige Antwort auf Frage nach dem Einfluß des Wahltermins auf die Responsivität des Parlaments zu werten. Hierzu wäre ein differenzierteres Längsschnittdesign mit näher beieinander liegenden Meßzeitpunkten notwendig.

Nicht eindeutig beantwortbar ist auch die Frage nach der Differenz zwischen Oppositions- und Koalitionsfraktionen. Dazu müßten die parlamentarischen Handlungen auf einzelne Fraktionen zugerechnet werden, was aber aufgrund der beschränkten Stichprobe keine gültigen Berechnungen zugelassen hätte. Einen indirekten Hinweis auf die Richtigkeit der Vermutung liefern allerdings die Korrelationskoeffizienten für den Zusammenhang zwischen Parteiprogrammen und Parlamentstätigkeit. Danach ist zumindest die größere Oppositionspartei mit ihren programmatischen Präferenzen im Bundestag deutlich besser repräsentiert, als beide Regierungsparteien. Hier bestätigt sich der aus der Parlamentsforschung bekannte Befund, wonach namentlich die formellen Kontrollinstrumente im Deutschen Bundestag (Große und Kleine Anfragen, Aktuelle Stunden, selbständige Sachanträge, Entschließungsanträge u.a.), die den größten Teil parlamentarischer Handlungen ausmachen, in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle von den Oppositionsfraktionen genutzt werden, nicht zuletzt um (öffentliche) Resonanz für alternative Themen und Positionen zu erzeugen (vgl. Ismayer 1992, Kap. V und VI, Sebaldt 1992).

Erneut fallen hier DIE GRÜNEN aus dem Rahmen des Interpretationsschemas. Deren parteipolitische Präferenzen spiegeln sich in den parlamentarischen Handlungen des Jahres 1985 nur schwach und in denen des Jahres 1986 gar nicht wieder. Neben der oben schon erwähnten Ausrichtung des Wahlprogramms dürfte dafür vor allem der Umstand verantwortlich sein, daß die Partei zum Untersuchungszeitpunkt noch in den „Kinderschuhen“ ihrer parlamentarischen Arbeit im Bundestag steckte. Eine nachhaltige Prägung der Parlamentsarbeit durch „grüne“ Politikinhalte war darüber hinaus schon deshalb nicht zu erwarten, weil die Umsetzung der vorher beschlossenen

Zwei-Jahresrotation im Jahre 1985 zu „einer mehrmonatigen Lähmung der politischen Arbeit der Fraktion“ führte (Müller-Rommel/Poguntke 1990, 298).

Insgesamt weisen die Zahlen in Tabelle 2 aber aus - und das ist als Beleg der zweiten These zu interpretieren - daß die Korrespondenz der inhaltlichen Schwerpunkte parlamentarischer Handlungen mit der politischen Themenstruktur der Presseberichterstattung stärker ist, als die zwischen Parlamentsarbeit und den Wahlaussagen der Parteien.

Der Zusammenhang von Regierungstätigkeit und Medienberichterstattung

In ihrem ersten Teil behauptet These 3 einen überzufälligen Zusammenhang zwischen der beabsichtigten Regierungsprogrammatisik und der Themenstruktur in den Medien. Diese programmatischen Grundlinien (und manchmal gar Details) der Regierungsarbeit werden vor allem in den schriftlich niedergelegten Koalitionsvereinbarungen und öffentlich abgegebenen Regierungsantrittserklärungen festgeschrieben. Beide Typen von Dokumenten haben sich in der Geschichte der bundesdeutschen Regierungspraxis zu wichtige Leitlinien der nachfolgenden Regierungstätigkeit entwickelt (zusammenfassend von Beyme 1997, 99-108).¹¹ In ihnen werden die Langfristziele der Parteiprogramme und die mittelfristigen Aussagen der Wahlplattformen in konkrete Handlungsanweisungen umgesetzt. Vergleicht man Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärung miteinander, so fällt die inhaltliche Divergenz geringer aus, als vielleicht erwartet (von Beyme 1997, 107). Auch wenn es üblich geworden ist, während der Legislaturperiode zu bestimmten Anlässen immer wieder sektoral begrenzte Regierungserklärungen abzugeben und auch wenn die regierungsamtliche Agenda am Beginn der Legislaturperiode keineswegs abschließend definiert ist, so kann man doch davon ausgehen, daß sich die Koalition in der Regierungsantrittserklärung öffentlich

¹¹ Klaus von Beyme geht davon aus, daß einige Eigenschaften des Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland dazu beigetragen haben, daß der Regierungserklärung eine vergleichsweise höhere Bedeutung für die Gesetzgebungsarbeit der Regierung beizumessen ist, als in anderen westlichen Demokratien: Die herausgehobene Stellung des Bundeskanzlers und seine Richtlinienkompetenz, die beschränkte Möglichkeit der Parlamentsauflösung und das erschwerte Mißtrauensvotum, vor allem unmittelbar im Anschluß an die Verkündung des Regierungsprogramms (von Beyme 1997, 102-106).

für vier Jahre auf wesentliche Inhalte ihrer Gesetzgebungsarbeit verpflichtet. Vergleicht man nun diese Erklärung mit den thematischen Schwerpunkten der Medienberichterstattung über die Legislaturperiode, so zeigt sich erwartungsgemäß ein mittelstarker und hochsignifikanter Zusammenhang. Das gilt nicht nur für das Jahr des Regierungsantritts 1983, sondern auch in der Folgezeit, wobei der Zusammenhang zum Ende der Legislaturperiode schwächer wird.

Zur Prüfung der zweiten Teilhypothese wird in Tabelle 3 ein weiterer, in der Policy-Output-Forschung häufig verwendeter Indikator für die Regierungstätigkeit ausgewiesen, nämlich Budgetdaten aus dem zentralstaatlichen Haushalt. Die entsprechenden Rangreihen sind allerdings nicht auf der Basis von Anteilswerten am Gesamthaushalt gebildet worden. Wegen der extrem hohen Stabilität der internen Proportionen des Staatsbudgets weisen solche Variablen für die einzelnen Haushaltsjahre eine entsprechend geringe Varianz auf, was sie für eine Zeitverlaufsanalyse praktisch unbrauchbar macht. Die hier gewählten Indikatoren basieren deshalb auf der Prozentwertdifferenz von elf Haushaltsansätzen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr. Tatsächlich sind die so operationalisierten Budgetvariablen bis auf einen Fall (HH85 und HH86) im statistischen Sinne voneinander unabhängig, das heißt, sie sind nicht signifikant korreliert. Inhaltlich sind die elf Kategorien der sogenannten „Funktionenübersicht“ des Bundeshaushalts entnommen, die die wesentlichen Auf- und Ausgabenbereiche gesamtstaatlichen Handelns abbildet.¹² Die 54 Kategorien der ursprünglichen Medienanalyse wurden entsprechend rekodiert. Die ausgewiesenen Korrelationskoeffizienten beschreiben also den Zusammenhang zwischen der Medienaufmerksamkeit für 11 breite Felder der Regierungstätigkeit und der tatsächlichen Umschichtung von Haushaltsmitteln in diesen Feldern.

¹² Im einzelnen handelt es sich um: Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung/Rechtsschutz, Bildungswesen/Wissenschaft/Forschung/kulturelle Angelegenheiten, Soziale Sicherung, Gesundheit/Sport/Erholung, Wohnungswesen/Raumordnung/kommunale Gemeinschaftsdienste/ Ernährung/Landwirtschaft und Forsten, Verkehrs- und Nachrichtenwesen/ Allgemeine Finanzwirtschaft. Vgl. auch Hofferbert/Klingemann 1990, 287, die dieselben elf Kategorien für ihr Regressionsmodell verwenden.

Tabelle 3: Korrelation von Regierungserklärung, Ausgabenentwicklung im Bundeshaushalt und Medienberichterstattung (Spearman's rho)

	Regierungserklärung	HH '84	HH '85	HH '86	HH '87
Presse '83	.5826*** (N = 54)	-.1000+ (N = 11)	.5467* (N = 11)	.4703+ (N = 11)	-.0233+ (N = 11)
Presse '84	.5793*** (N = 54)	-.2779+ (N = 11)	.4247+ (N = 11)	.3135+ (N = 11)	-.0561+ (N = 11)
Presse '85	.6275*** (N = 54)	-.2000+ (N = 11)	.4465+ (N = 11)	.5023+ (N = 11)	-.1492+ (N = 11)
Presse '86	.5132*** (N = 54)	-.4273+ (N = 11)	.2916+ (N = 11)	.2100+ (N = 11)	-.3031+ (N = 11)

*** $p \leq .001$ * $p \leq .10$ + nicht signifikant

Die Ergebnisse dieser Analyse sind insgesamt eindeutig und entsprechen den theoretisch geäußerten Erwartungen. Zwischen der Medienberichterstattung und den resourcenträchtigen Ergebnissen der Regierungspolitik gibt es im untersuchten Zeitraum praktisch keinen nachweisbaren Zusammenhang. In vielen Fällen sind die errechneten (allerdings nicht signifikanten) Maßzahlen sogar negativ, was bedeuten würde, daß diejenigen Tätigkeitsfelder, denen die Medien besonders viel Aufmerksamkeit schenken, eine besonders geringe Bewegung in den Budgetansätzen aufweisen. Würde man eine 10-prozentige Irrtumswahrscheinlichkeit akzeptieren, so gibt es einen einzigen positiven und signifikanten Zusammenhang, nämlich den zwischen dem Medientenor von 1983 und den Haushaltsveränderungen von 1984 auf 1985. Was den beobachteten „Timelag“ angeht, so würde er zwar den Erwartungen entsprechen, denn angesichts des Umstands, das bis zu 80% des Finanzvolumens durch gesetzliche und finanzielle Verpflichtungen schon bei der Haushaltsaufstellung gebunden sind, könnte sich ein beabsichtigter Politikwechsel immer erst mittelfristig im Budget widerspiegeln.¹³ Wegen der ansonsten eindeutigen Ergebnisse empfiehlt es sich aber, diesen Zusammenhang nicht als unmittelbaren Medieneffekt zu interpretieren.

¹³ Auch den Wahlprogrammen der Parteien muß offenbar eine mindestens zweijährige Vorlaufphase eingeräumt werden, bevor sie ihre Budgetwirksamkeit entfalten können; vgl. ausführlich Klingemann, Hofferbert, Budge 1994, v.a. 43-44).

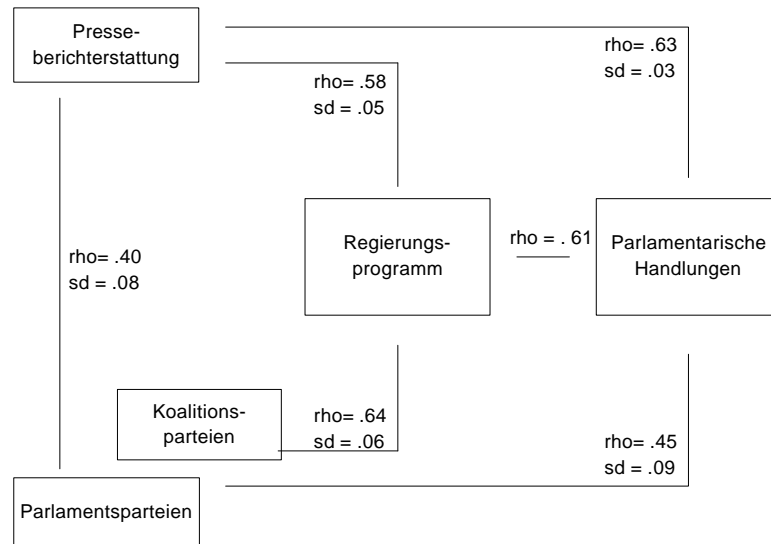
Das heißt wiederum zusammengefaßt: Wenn es einen Zusammenhang zwischen der Themenstruktur von Medien und den Politikgehalten der Staatstätigkeit gibt, dann läßt er sich - jedenfalls mit den hier zur Verfügung stehenden Mitteln - nicht im unmittelbaren Ausgabenverhalten der Regierung nachweisen, sondern in den öffentlich erklärten Grundlinien ihrer Gesetzgebungsarbeit. Das entspricht in vollem Umfang der Aussage von Hypothese 3.

Zusammenfassung

Abschließend werden die vielfältigen Einzelbefunde der drei Tabellen in einem einzigen Schaubild zusammengefaßt, das eine erste Annäherung an den Gesamtzusammenhang von Medienberichterstattung und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung des politischen Handelns von Parteien, Parlament und Regierung erlauben soll. Dabei tragen die Verbindungslinien zwischen den einzelnen Konstrukten bewußt keine Pfeilspitzen, es handelt sich also nicht um ein Pfadmodell, das Kausalbeziehungen visualisiert. Mit den hier zur Verfügung stehenden Mittel ließen sich lediglich Korrespondenzen zwischen den Variablen¹⁴ nachweisen. Die Koeffizienten weisen also auf Ähnlichkeiten zwischen den Policy-Präferenzen gemessen in Rangkorrelationen hin, nicht mehr und nicht weniger. Sie sind vornehmlich dazu geeignet, die Stärke der verschiedenen Beziehungen innerhalb des Modells miteinander zu vergleichen.

¹⁴ In den Fällen, wo die Konstrukte durch mehrere Indikatoren operationalisiert wurden (etwa verschiedenen Parteiprogramme oder Zeitungsjahrgänge), weisen die Koeffizienten die mittlere Korrelation und die Standardabweichung vom Mittelwert aus.

Abb. 1: Zusammenhang zwischen den Policy-Präferenzen von Presse, Parteien, Parlament und Regierung in der 10. Wahlperiode (1983 bis 1987)



Nach diesen Befunden weisen Medienberichterstattung und Parteiprogramme einen mittelstarken Zusammenhang auf, wobei die Korrespondenz zu den großen „Volksparteien“, die sich der Mühe unterziehen, zu allen maßgeblichen Politikfeldern programmatische Aussagen zu machen, naturgemäß stärker ausgeprägt ist, als zu den inhaltlich stärker konzentrierten kleinen Parteien. Noch deutlicher ausgeprägt ist die Nähe der Medienberichterstattung zu der beabsichtigten Regierungspolitik. Zwar ist der Zusammenhang zwischen Regierungsprogramm und den Wahlaussagen der Koalitionsparteien erwartungsgemäß stärker, aber offensichtlich ist auch der Medientenor ein wichtiger Orientierungspunkt für die Selbstverpflichtung der Regierung auf politische Schwerpunkte. Der stärkste Zusammenhang besteht zwischen Medienberichterstattung und parlamentarischer Arbeit. Die Korrespondenz der inhaltlichen Ausrichtung der Parlamentsarbeit und Themenstruktur der Presse ist dabei stärker, als die Orientierung der Fraktionen an den Wahlaussagen der Parteien. Die vielfältigen und flexibel einsetzbaren Instrumente öffentlicher Artikulation, die den Fraktionen des Deutschen Bundestags zur Verfügung stehen, begünstigen offensichtlich die Responsivität des Parlaments gegenüber den Medien.

Zusammenfassend kann man die vorgelegten Befunde als einen Beleg für die Koordination von Parlament und Regierung an Parteiprogrammatik und massenmedial hergestellter Öffentlichkeit im Prozeß der Agenda-Gestaltung interpretieren. Die Intensität politischer Beschäftigung mit bestimmten Problemfeldern in Parteien, Parlament und Regierung ist jedenfalls an den Grad der Medienaufmerksamkeit für eben diese Politikfelder gekoppelt. Zumindest soviel läßt sich auf der Basis der hier verwendeten Empirie sagen, auch wenn damit noch viele Fragen und differente Interpretationsmöglichkeiten offen bleiben.

4. Diskussion der Befunde und Perspektiven für die weitere Forschung

Aufgrund ihres begrenzten Gegenstand und Untersuchungszeitraums kann die vorgestellte Fallstudie lediglich eine sehr vorläufige Antwort auf die Frage anbieten, ob und wie die Erforschung des Zusammenhangs von Medienberichterstattung und Politikhalten zu einem lohnenden Forschungsfeld entwickelt werden kann. Auch wenn die Antwort dabei insgesamt positiv ausfallen kann, sind eine ganze Reihe von Erweiterungen des hier vorgestellten Untersuchungsdesigns notwendig, um die Aussagekraft solcher Studien zu erhöhen.

Das vordringliche Ziel dieser Bemühungen müßte es sein, anstelle von ungerichteten Zusammenhangshypothesen gerichtete Kausalhypothesen zu formulieren und empirisch zu testen. Das konnte mit den hier präsentierten Befunden nicht geleistet werden, allein schon deshalb nicht, weil Korrelationsmaße bekanntlich keinen Aufschluß darüber geben, welche Variable die andere bedingt. Auch die Einbeziehung des Zeitverlaufs, die hier durch wiederholte Messungen in aufeinanderfolgenden Jahren umgesetzt worden ist, führt alleine zu keinen eindeutigen Ergebnissen, denn die zeitliche Abfolge von Ursache und Wirkung ist lediglich eine notwendige, aber eben keine hinreichende Bedingung von Kausalität.

Auch theoretisch kann ein Umkehreffekt der Politikhalte auf die Medieninhalte keineswegs ausgeschlossen werden. Tatsächlich lassen sich die oben formulierten Zusammenhangshypothesen durchweg auch aus der Umkehrrichtung begründen. So ist ein positiver Zusammenhang zwischen den Wahlaussagen der Parteien und der Medi-

enagenda schon deshalb zu erwarten, weil die Medien, um ihrer Informationspflicht nachzukommen, die Parteiprogramme zumindest im Wahljahr intensiv diskutieren werden. Das läßt sich im laufenden Wahljahr 1998 besonders gut nachvollziehen. Das gleiche gilt natürlich auch für das Parlaments- und Regierungshandeln, denn die spezifische Leistung der Massenmedien besteht ja gerade darin, das Handeln der politischen Akteure und dessen Ergebnisse zu beobachten und auf dieser Basis eine - wenn auch hochselektive - Beschreibung der politischen Realität herzustellen. Dazu kommen die mittlerweile vielfach nachgewiesenen Bemühungen des politischen Systems, auf die politische Berichterstattung der Massenmedien Einfluß zu gewinnen. Insbesondere die vielfältigen Instrumente der gezielten Informationspolitik, der politischen Öffentlichkeitsarbeit und des strategischen Ereignismanagements können dabei bewirken, daß die Themenstruktur der Massenmedien den Selbstbeschreibungen der Politik aufsitzt, nicht nur im Wahlkampf (vgl. u.a. Nissen/Menningen 1977, Baerns 1985, Patzelt 1991, Barth/Donsbach 1992, Jarren 1994). Medienberichterstattung ist also stets ein Gemenge aus dem, was ihrer Beobachtung und Vermittlung durch die politische „Realität“ vorgegeben wird und ihrer spezifischen Eigenleistung in Form von Selektion, Investigation und Kommentierung (so auch Eilders/Neidhardt/Pfetsch 1997, 179).¹⁵

In theoretischer Hinsicht ist insoweit generell von einem System wechselseitiger Einflußbeziehungen zwischen Medienberichterstattung und Politikinhalten auszugehen. Jedenfalls deutet die (makroskopische) Theorieentwicklung zum Zusammenhang von Massenmedien und Politik insgesamt recht eindeutig in Richtung systemischer Interdependenz (Saxer 1981, Sarcinelli 1987, 213-222, Jarren 1988), wenn nicht gar in Richtung selbstreferentieller Schließung bei gleichwohl enger struktureller Kopplung beider Systeme (Marcinkowski 1993 und 1996b, Luhmann 1996).

¹⁵ Daß man von echten politischen Medieneffekte nur dann sprechen sollte, wenn sie auf eigene Kommentierungen rückbezogen werden können, scheint mir allerdings nicht plausibel (ebd.). Warum sollte es ausgeschlossen sein, daß die Politik zum „Opfer“ der ungeplanten medialen Folgen ihrer eigenen Inszenierung wird.

Gerade wenn aber wechselseitige Beeinflussungsprozesse von Politikhalten und Medienberichterstattung möglich und erwartbar sind, wird es im Einzelfall um so interessanter, genauer zu analysieren, ob und unter welchen spezifischen Bedingungen gerichtete Medieneinflüsse wirksam werden können, etwa in Abhängigkeit von spezifischen Themen, oder in Abhängigkeit von bestimmten zeitlichen Abschnitten einer Themenkarriere, in Abhängigkeit von speziellen Akteurskonstellationen auf einem Politikfeld usw. Das ist zunächst eine Aufgabenstellung für differenziertere Theorie der Politikinitiation, an denen freilich in der internationalen wie bundesdeutschen Policy-Forschung ein akuter Mangel herrscht. Immerhin stellt die einschlägige Literatur einige Vermutungen zur Verfügung, die als Anknüpfungspunkt solcher Forschungen dienen könnten. So ist die Rolle der Medien sicherlich eine andere, je nachdem, ob die Regelungsinitiative im Entscheidungssystem selbst geboren wird, oder gewissermaßen von außen an das politische System herangetragen werden muß (Cobb u.a. 1976). Solche „Outside Initiatives“ sind erwartungsgemäß immer dann auf die Massenmedien angewiesen, wenn die entsprechenden Themen im etablierten Parteiensystem vernachlässigt wurden und insoweit zunächst von sozialen Bewegungen aufgegriffen werden, die mangels etablierter Zugänge zum Entscheidungssystem in der Regel den Weg über die mediale Öffentlichkeit wählen (Schmitt-Beck 1990, Rucht 1994). Bei stark moralisierten Themen, die zudem große Teile der Bevölkerung unmittelbar angehen, ist der (Verstärker-)Effekt der Medienberichterstattung weniger notwendig, als bei den sogenannten „unobstrusive“ Issues, die ohne Medienaufmerksamkeit gewissermaßen kaum wahrnehmbar sind (Zucker 1978, Engel-Lang/Lang 1981). Themen der „Routinepolitik“ plazieren sich weitgehend von selbst auf der politischen Tagesordnung, insoweit sind „echte“ Medieneffekte vornehmlich im Bereich „wahlfreier“ Themen der Innovationspolitik zu erwarten (Walker 1977, von Beyme 1994). Wenn es der Berichterstattung gelingt, politische Issues plausibel mit machbaren Lösungsvorschlägen zu verknüpfen, verbessert das ihre Chance, Resonanz im Entscheidungssystem auszulösen (Polsby 1984, Kingdon 1984), die Chancen für Medieneinflüsse sind in der Mode- und Konjunkturphase einer Themenkarriere wahrscheinlich größer, als in der Latenz- oder Ermüdungsphase von Themen (Downs 1972, Luhmann 1970)

und schließlich dürften die Chancen medialer Themenstruktur auf der politischen Agenda von der aktuell gegebenen Themenkonkurrenz in der zuständigen institutionellen Arena abhängig sein (Hilgartner/Bosk 1984).

Zusammengenommen argumentieren diese und andere Vermutungen über die Rolle der Medien bei der Generierung von Policies entweder mit sozialen und politischen Kontextvariablen oder mit spezifischen Themeneigenschaften. Daraus wären für die Forschung eine Reihe von Konsequenzen zu ziehen, von denen abschließend drei kurz angesprochen werden sollen:

1. Themeneigenschaften sind keine objektiven Merkmale des Sachverhalts, den sie beschreiben, sondern in der Kommunikation attributierte Eigenschaften. Insoweit wäre es wichtig, nicht nur reine Themenanalysen zu betreiben, sondern ganze Deutungsmuster von Themen, sogenannte Themen-Frames zu untersuchen. Nach dem bisherigen Stand der Forschung sind für den Thematisierungserfolg dabei insbesondere die Deutungsdimensionen „Problemursache“ bzw. „Problemverursacher“, Forderungsadressat und Lösungsvorschlag von Bedeutung (vgl. u.a. Rochefort/Cobb 1993). Von der Analyse solcher umfassender verstandenen Problemdefinitionen wären nicht nur differenziertere Erkenntnisse hinsichtlich möglicher Medieneffekte auf die Beschäftigung des Regierungssystems mit bestimmten Politikfeldern zu erwarten, sondern auch im Hinblick auf die Möglichkeit, durch Medienberichterstattung konkrete Problemlösungsvorschläge (also Policy im engeren Sinne) zu protegieren.¹⁶
2. Bei keinem der oben erwähnten Autoren werden die Massenmedien als „Allein-Initiatoren“ von Themen vermutet. Bei den Medieneffekten auf Politikinhalte handelt es sich annahmegemäß vornehmlich um Verstärkereffekte, die die Massenmedien im komplexen Wechselspiel mit anderen politischen und gesellschaftlichen Akteuren produzieren. Insoweit wäre das zu untersuchende Akteurspektrum ge-

¹⁶ Auf die Möglichkeit, die Auswahl konkreter Politikinstrumente nicht „interessentheoretisch“, sondern durch das Theorem der Agenda-Bildung zu erklären, hat in Deutschland m.W. Thomas Zittel (1996) als erster hingewiesen.

genüber der hier präsentierte Fallstudie zu erweitern, etwa um einschlägige Bewegungsorganisationen, oder die wissenschaftliche Fachöffentlichkeit.

3. Solche differenzierteren Analysen sind schon aufgrund forschungsökonomischer Beschränkungen nicht - wie in der groben Analyse des Fallbeispiels - als Gesamtbeobachtung aller zentralen Issue-Dimensionen des politischen Prozesses vorstellbar. Sie wären vielmehr auf einzelne Politikfelder zu beziehen, vielleicht sogar auf einzelne Problemfelder innerhalb von Politikfeldern. Eine solche Beschränkung der Breite zugunsten von mehr Tiefe müßte dazu genutzt werden, tatsächlich mit Einzelthemen zu arbeiten, anstatt mit mehr oder weniger breit gefaßten Themenfeldern, differenziertere Längsschnittdesigns mit näher beieinander liegenden Meßzeitpunkten durchzuführen und die Operationalisierung der Politikergebnisse durch weitere Indikatoren anzureichern.

Literatur:

- Alemann, Ulrich von, 1990: Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Mintzel, Alf/Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 84-125.
- Alemann, Ulrich von, 1997: Parteien und Medien, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen, S. 478-494.
- Baerns, Barbara, 1985: Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus. Zum Einfluß im Mediensystem. Köln.
- Barth, Henrike/Donsbach, Wolfgang, 1992: Aktivität und Passivität von Journalisten gegenüber Public Relations, in: Publizistik, 37. Jg., S. 151-165.
- Berkowitz, Dan 1992: Who sets the Media Agenda? The Ability of policymakers to determine News Decisions, in: Kenamer, David J. (Ed.): Public Opinion, the Press and Public Policy, Westport/London (Praeger), S. 81-102;
- Beyme, Klaus von, 1981: Do Parties matter? Der Einfluß der Parteien auf politische Entscheidungen, in: Politische Vierteljahresschrift Jg.22, Heft 4, S. 343-358.
- Beyme, Klaus von, 1994: Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und soziale Bewegungen, Opladen, 1994, S. 320-336.
- Beyme, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- Böckelmann, Frank, (Hrsg.) 1989: Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin.
- Brettschneider, Frank, 1995: Politik und öffentliche Meinung. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestags. Opladen.
- Brosius, Hans-Bernd, 1994, Agenda-Setting nach einem Vierteljahrhundert Forschung: Methodischer und theoretischer Stillstand? in: Publizistik 39, S. 269-288.
- Budge, Ian, 1987: The internal Analysis of Election Programmes, in: Budge, Ian/Robertson, David/Hearl, Derek (Eds.) 1987: Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge u.a., S. 15-38.
- Budge, Ian, 1993: Issues, Dimensions, and Agenda Change in Postwar Democracies: Longterm Trends in Postwar Party Election Programs and Newspaper Reports in Twenty-Three Democracies, in: Riker, William H., (Ed.): Agenda Formation, Ann Arbor, S. 41-79.
- Budge, Ian/Farlie, Dennis J., 1983: Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies, London.
- Budge, Ian/Robertson, David/Hearl, Derek (Eds.) 1987: Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge u.a.
- Cobb, Roger W. u.a., 1976: Agenda-Building as a Comparative Political Process. In: American Political Science Review, S. 126-138.
- Dahl, Ronald, 1989: Democracy and its Critics, New Haven.
- Downs, Anthony, 1957: An Economic Theory of Democracy, New York.

- Downs, Anthony, 1972: Up and down with Ecology - The Issue Attention Cycle. In: Public Interest 28/ 1972, S. 38-50.
- Edelman, Murray, 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt a.M./New York.
- Eilders, Christiane/Neidhardt, Friedhelm/Pfetsch, Barbara, 1997: Pressekommentare und öffentliche Meinung. Fragestellungen zu einem vernachlässigten Genre, in: Schatz, Heribert u.a. (Hrsg.) Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft, Opladen, S. 176-187.
- Elder, Charles D./Cobb, Roger W., 1983: Political Use of Symbols, New York/London.
- Engel-Lang, Gladys/Lang, Kurt, 1981: Watergate. An Exploration of the Agenda-Building Process, in: Wilhoit, Cleveland G./de Bock, Harold (Eds.), Mass Communication Review Yearbook 2, Beverly Hills, S. 447-469.
- Fuchs, Dieter/Pfetsch, Barbara, 1996: Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem. In: van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.) 1996: Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin, S. 103-135.
- Gellner, Winand, 1995: Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit, Opladen.
- Herzog, Dietrich u.a. (Hrsg.) 1993: Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Opladen,
- Herzog, Dietrich u.a., 1990: Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestags und der Bevölkerung, Opladen.
- Hilgartner, Stephen/Bosk, Charles, L. 1988: The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model, in: American Journal of Sociology, Vol. 94, S. 53-78.
- Hofferbert, Richard/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea, 1992: Wahlprogramme, Regierungserklärungen und politisches Handeln, in: Andreß, Hans-Jürgen u.a. (Hrsg.), Theorie - Daten - Methoden. Neue Modelle und Verfahrensweisen in der Sozialwissenschaft, München, S. 383-392.
- Ismayer, Wolfgang, 1992: Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze. Opladen.
- Jarren, Otfried 1988: Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose?, in: Publizistik, 33. Jg., S. 619-632.
- Jarren, Otfried 1994b: Politik und politische Öffentlichkeitsarbeit in der modernen Gesellschaft, in: pr-magazin, Nr. 4, 31-46
- Jarren, Otfried u.a., 1993: Medien und Politik - Eine Problemskizze. In: Donsbach, Wolfgang u.a.: Beziehungsspiele - Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Gütersloh, S. 9-44.
- Jarren, Otfried, 1994a: Medien-Gewinne und Institutionen-Verluste? Zum Wandel des intermediären Systems in der Mediengesellschaft, in: Jarren, Otfried (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 23-34.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick, 1996: Medien und politischer Prozeß. Eine Einleitung, in: Jarren, Otfried u.a. (Hrsg.), Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, S. 9-37.

- Kepplinger, Hans-Mathias, 1983: Funktionswandel der massenmedien, in: Rühl, Manfred/Stuiber, Heinz-Werner (Hrsg.), Kommunikationspolitik in Forschung und Anwendung, Düsseldorf, S. 47-64.
- Kepplinger, Hans-Mathias, 1985a: Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation, in: Publizistik, 30. Jg., S. 247-264.
- Kepplinger, Hans-Mathias, 1985b: Die aktuelle Berichterstattung des Hörfunks. Eine Inhaltsanalyse der Abendnachrichten und politischen Magazine, Freiburg i.B./München.
- Kingdon, John W.. 1984: Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston/Toronto.
- Klingemann, Hans-Dieter, 1987: Electoral-Programmes in West Germany 1949-1980: Explorations in the Nature of Political Controversy, in: Budge, Ian/Robertson, David/Hearl, Derek (Eds.): Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge u.a., S. 294-323.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian (Eds.) 1994: Parties, Policies and Democracy, Boulder u.a. Hofferbert, Richard I./Klingemann, Hans-Dieter, 1990: The policy impact of party programs and government declarations in the federal republic of Germany, in: European Journal of Social Research 18 (1990), S. 277-304.
- Laver, Michael/Budge, Ian (Eds.) 1993: Party Policy and Coalition Government in Western Europe, London.
- Linsky, Martin 1986: Impact: How the Press Affects Federal Policy Making, New York.
- Luhmann, Niklas 1970: Öffentliche Meinung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11. Jg., S. 2-28.
- Luhmann, Niklas, 1996: Die Realität der Massenmedien, Opladen.
- Lutz, Brigitta/Scherer, Helmut/Schulz, Winfried, Kecke, Anita/Wagner, Helga, 1991: Politische Kommunikation im Umbruch. Zur Rolle der Zeitungen im ersten freien Kommunalwahlkampf in Leipzig. In: Publizistik 36. Jg./91, S. 428-445.
- Marcinkowski, Frank 1993: Publizistik als autopoietisches System. Opladen.
- Marcinkowski, Frank 1996a: Politikvermittlung durch das Fernsehen. Politiktheoretische und konzeptionelle Grundlagen der empirischen Forschung. In: Jarren, Otfried/Schatz, Herbert/Weßler, Hartmut (Hrsg.). Massenmedien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel, Opladen, S. 201-212.
- Marcinkowski, Frank, 1996b: Die Massenmedien der Gesellschaft als soziales System? In: Soziale Systeme - Zeitschrift für soziologische Theorie, 2 (1996), Heft 2, S. 429-440.
- Mc Combs, Maxwell E./Shaw, Donald F., 1972: The Agenda-Setting Function of mass Media, In: Public Opinion Quaterly 36, S. 176-187.
- Miller, Warren, E./Stokes, Donald E., 1963: Constituency Influence in Congress, in: American Political Science Review 57, S. 45-56.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Poguntke, Thomas, 1990: Die GRÜNEN, in: Mintzel, Alf/Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 276-310.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Poguntke, Thomas, 1990: Die Grünen, in: Mintzel, Alf/Oberreuther, Heinrich (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 276-310.
- Nelson, Barbara, 1984: Making an Issue of Child Abuse, Chicago.

- Nissen, Peter/Menningen, Walter, 1977: Der Einfluß der Gatekeeper auf die Themenstruktur der Öffentlichkeit, in: Publizistik, 22. Jg., S. 159-180.
- Oberreuther, Heinrich, 1982: Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?, Zürich/Osnabrück.
- Patzelt, Werner J., 1991: Abgeordnete und Journalisten, in: Publizistik, 36. Jg., S. 315-329.
- Polsby, Nelson W., 1984: Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation. New Haven/London.
- Puhe, Henry, G./Würzberg, Gerhard, 1989: Lust und Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Köln.
- Robertson, David, 1976: A Theory of Party Competition, London u.a.
- Rocheftort, David A./Cobb, Roger W. 1993: Problem Definition, Agenda Access and Policy Choice. In: Policy Studies Journal, Vol. 21, No. 1/93, S. 56-71.
- Rogers, Everett M./Dearing, James, W., 1988: Agenda-Setting Research: Where has it been, where is it going to? In: Anderson, J. (Hrsg.), Communication Yearbook, Vol. 11, London, S. 555-594.
- Rogers, Everett M./Dearing, James, W./Bregman, Dorine, 1993: The Anatomy of Agenda-Setting-Research, in: Journal of Communication, Vol. 43/93, No. 2, S. 68-84.
- Ronneberger, Franz, 1983: Das Syndrom der Unregierbarkeit und die Macht der Medien, in: Publizistik, 28. Jg., S. 487-511.
- Rucht, Dieter, 1994: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Opladen, S. 337-358.
- Sarcinelli, Ulrich, 1987: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Sarcinelli, Ulrich, 1989: Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., S. 292-309.
- Sartori, Giovanni: 1992: Demokratietheorie. Darmstadt.
- Saxer, Ulrich, 1981: Politik und Medien als interdependente Systeme, in: Media Perspektiven, 7/81, S. 501-514.
- Schönbach, Klaus, 1983: Das unterschätzte Medium. Politische Wirkungen von Presse und Fernsehen im Vergleich, München u.a.
- Schmidt, Manfred G, 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt/M. und New York.
- Schmidt, Manfred G, 1982a: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen - Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M. und New York.
- Schmidt, Manfred G, 1982b: Staatliche Politik, Parteien und der politische Unterbau, in: Politische Vierteljahresschrift, 23. Jg., S. 199-203.
- Schmidt, Manfred G. 1997: Parteien und Staatstätigkeit, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen, S. 537-558.

- Schmidt, Manfred G., 1995: Vergleichende Politikforschung mit Aggregatdaten: Inwieweit beeinflussen Parteien Regierungspolitik? In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen, S. 327-365.
- Schmitt, Hermann, 1987: *Neue Politik in alten Parteien*, Opladen.
- Schmitt-Beck, Rüdiger, 1990: Über die Bedeutung der Massenmedien für soziale Bewegungen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 42, S. 642-662.
- Schulz, Winfried, 1997a: Political Communication Scholarship in Germany. A bibliographical Essay, in: *Political Communication* 14, S. 113-146.
- Schulz, Winfried, 1997a: *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Opladen.
- Sebaldt, Martin, 1992: *Die Thematisierungsfunktion der Opposition*, Frankfurt/M. u.a.
- Volkens, Andrea, 1992: Content Analysis of Party Programmes in Comparative Perspective: Handbook and Coding Instructions. WZB, Abt. Institutionen und sozialer Wandel: Technische Berichte, FS III/2 T 92-1-1.
- Walker, Jack L. 1977: Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection, In: *British Journal of Political Science* 7, S. 423-445.
- Zittel, Thomas, 1996: *Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik. Zur Auswahl politischer Lösungsstrategien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Zucker, Harold, 1978: The Variable Nature of News Media Influence, in: Ruben, Brent D. (Ed.), *Communication Yearbook* 2, New Brunswick, S. 225-240.