

LMU München – Institut für Kommunikationswissenschaft

Proseminar II: Öffentlichkeitsarbeit  
Dozent: Jeffrey Wimmer

Verfasser: Dominik Leiner  
2. Fachsemester

## Hausarbeit

---

# Politische Public Relations

Gefahr für die Demokratie?

---

# Inhalt

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>2</b>
Kann Kommunikation gefährlich sein? .....	3
<b>2. Definitionen und Analyse zentraler Begriffe .....</b>	<b>4</b>
2.1. Politische PR .....	4
PR – politische Kommunikation – politische PR .....	4
Politikvermittlung und Lobbying .....	4
Begriffe .....	6
2.2. Demokratie und deren Gefährdung .....	6
Normative Demokratietheorien .....	6
Eingrenzung der Kriterien von Demokratie .....	7
Demokratiegefährdung – Kritische Aspekte .....	8
Demokratie in der Systemtheorie .....	10
2.3. Konkretisierung der Fragestellung .....	13
<b>3. Demokratiegefährdung durch politische PR .....</b>	<b>14</b>
3.1. Medienwirkung .....	14
Verhältnis von politischem System und Medien .....	15
3.2. Instrumente politischer PR .....	15
Lobbying .....	16
Politikvermittlung .....	18
Werkzeugpalette .....	19
3.3. Gefährdung durch Lobbying .....	20
Gleichheit .....	20
3.4. Gefährdung durch Politikvermittlung .....	21
Pluralität .....	21
Verantwortlichkeit .....	22
Vertrauen .....	25
<b>4. Zusammenfassung .....</b>	<b>26</b>
4.1. Unabdingbarkeit politischer PR .....	26
4.2. Funktionstüchtig – nicht gerecht .....	27
4.3. Fazit .....	28
<b>5. Literatur .....</b>	<b>29</b>

---

# 1. Einleitung

Public Relations haben jenseits der Wissenschaft einen zweifelhaften Ruf. Vielleicht liegt es in einer Angst vor der „Amerikanisierung“ Europas begründet, denn die PR, wie wir sie kennen, stammt aus den USA. Die dortige Mediatisierung gilt als weit fortgeschritten und ihre politischen Auswüchse sind nicht immer in Einklang mit unserem Verständnis von Staat und Demokratie. Man muss nicht einmal auf neueste Trends zurückgreifen, welche stets viel Angriffsfläche bereithalten – das klassische Beispiel Ronald Reagans genügt. Er schaffte es als Schauspieler mit breiter Medien-Unterstützung und bis heute zweifelhafter Kompetenz – Stichwort „Reaganomics“ (Bachfeld, 2002, Abs. 3. Zehnder, 2001, Kap. 3) – zum mächtigsten Amt im amerikanischen Staat.

Ein Einfluss von PR auf den Staat ist anzunehmen – schon weil dieser die Intention hinter politischer PR ist. „Die Wurzeln der amerikanischen Kommunikationswissenschaft liegen in der Lösung praktischer Probleme, so z.B. in der wirtschaftlichen, militärischen und politischen Nutzung der Medien für Werbung und Propaganda“ (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 61). Kunczik & Zipfel (2001, S. 67) sprechen in Anlehnung an Parsons schlicht davon, dass Massenmedien „Herrschaftsstabilisierung durch Manipulation“ erwirken können. Manch anderer würde im Zusammenhang politischer PR wohl eher davon sprechen, dass Großkonzerne die eigentliche Kontrolle über den Staat erhalten und Politiker machen, was sie wollen. Dies widerspricht in gewissem Maße den Grundsätzen einer Volkssouveränität – und als solche bezeichnet sich die Bundesrepublik Deutschland bereits in der Präambel ihrer Verfassung (GG).

Negativ-Beispiele sind leicht zu finden: Werden nicht erstaunlich viele Entscheidungen in Amerika zu Gunsten der Ölkonzerne gefällt? Ist es nicht seltsam, welche Steuervergünstigungen manch ein großes Unternehmen in Deutschland genießt, während der Mittelstand an der Steuerlast zu Grunde geht? Es gibt reichlich Klärungsbedarf. Aber das bringt uns der Antwort auf die zentrale Frage dieser Arbeit nicht näher: Stellen politische Public Relations – oder etwas weniger glamourös formuliert „politische Öffentlichkeitsarbeit“ – eine Gefahr für unsere Gesellschaft im Allgemeinen und für die Demokratie im Speziellen dar?

Im Folgenden wird zunächst geklärt, warum sich diese Frage eigentlich stellt. Anschließend werde ich versuchen, die zentralen Begriffe „politische Public Relations“ und „Demokratie“ einzugrenzen und die Fragestellung zu konkretisieren. Es werden verschiedene Aspekte des Themas beleuchtet und schließlich werde ich, unabhängig von allen Gefahren für die Demokratie, noch darauf eingehen, dass PR aus unserer Gesellschaft nicht (mehr) wegzudenken ist. Doch zunächst zum Kern des Problems.

---

## **Kann Kommunikation gefährlich sein?**

Mein Leben in der Bundesrepublik Deutschland ist so sicher, wie nirgendwo sonst auf der Welt – zumindest rechtlich. Die Deutschen scheinen ein schier unendliches Bedürfnis nach Rechtssicherheit zu besitzen. Wie sonst wäre es zu erklären, dass dieser Staat eine derartige Vielzahl an Regelungen und Gesetzen erschaffen hat (vgl. van Ooyen, 2001, S. 151)? Und zur Klärung neuer Konfliktsituationen werden ständig neue Gesetze notwendig. Stellvertretend für uns alle ist es Aufgabe unserer Politiker, diese zu diskutieren und in gültiges Recht zu überführen. Das Problem daran ist, dass auch Politiker fehlbare Menschen sind.

Dadurch eröffnen sich Möglichkeiten, die Gesetzgebung im eigenen Interesse zu beeinflussen. Eine dieser Möglichkeiten ist politische Öffentlichkeitsarbeit. Erhielten einzelne Personen oder Gruppierungen dadurch einen überproportional hohen Einfluss auf die Gesetzgebung, so wäre dies eine Gefahr für die die »Volksherrschaft«, die »Demokratie«. Die Frage nach Demokratiegefährdung durch politische PR ist also durchaus gerechtfertigt.

---

## 2. Definitionen und Analyse zentraler Begriffe

### 2.1. Politische PR

#### **PR – politische Kommunikation – politische PR**

Eine gängige, Definition für Public Relations, bzw. synonym verwendet „Öffentlichkeitsarbeit“, stammt von Günther Bentele in Anlehnung an Grunig und Hunt (Bentele, 1997, S. 71. Bentele, 1998, S. 129. Röttger, 2001, S.287. Jarren & Weßler, 2002, S. 56) und lautet wie folgt: „Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations sind das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Organisationen einerseits und ihren internen oder externen Umwelten (Teilöffentlichkeiten) andererseits.“ Um Public Relations funktional korrekt einordnen zu können, sollte zudem ein wichtiges Element nicht unterschlagen werden: die Motivation der Akteure bzw. – aus strukturwissenschaftlicher Sicht betrachtet – die Semantik der Handlung. Öffentlichkeitsarbeit geschieht mit dem „Ziel, die öffentliche Meinung zu beeinflussen“ (Bentele, 1998, S. 128). Oder etwas allgemeiner formuliert: PR wird mit der Intention betrieben, Wissen, Meinungen oder Einstellungen bei einer Teilöffentlichkeit zu beeinflussen. Geht man, ökonomischen Ansätzen folgend, davon aus, dass Management als Tätigkeit mit Aufwand verbunden ist, so wird diese von einem rational handelnden Menschen nur betrieben werden, wenn damit ein entsprechender Vorteil verbunden ist. Als (einzige) Wirkungen von Kommunikation sieht die Kommunikationsforschung Veränderungen von kognitiven, konativen und emotionalen Komponenten des menschlichen Bewusstseins (Burkart, 2002, S. 189. Kunczik & Zipfel, 2001, S. 295). Diese sind potenziell mit Vorteilen für den Kommunikator verbunden. Somit scheint die Annahme, dass politische PR stets der Beeinflussung dient, durchaus plausibel.

#### **Politikvermittlung und Lobbying**

„Politische Kommunikation wird als derjenige Teil menschlicher Kommunikation definiert, der sich entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen läßt.“  
(Bentele, 1998, S. 130).

Entsprechend stellt »politische PR« ein Spezialgebiet der Öffentlichkeitsarbeit dar. Dieser Begriff politischer PR ist aber noch recht unspezifisch. Er umfasst verschiedene, weitgehend getrennte Arbeitsgebiete, die jeweils eigene Instrumente verwenden, und die völlig unterschiedliche Funktionen für ihre Akteure und den Staat erfüllen.

---

Jarren und Weßler schlagen (2002, S. 46-47) folgende Kategorien für die Akteure politischer PR vor: Akteure im Zentrum des Regierungssystems, Akteure im intermediären System und Wirtschaftsunternehmen. Unter den Akteuren des intermediären Systems subsumiert er dabei alle Interessengruppen, die in ihrer Funktion weder der aktiven Regierung noch der Wirtschaft zuzuordnen sind.

„Sowohl Einzelpersonen wie auch Organisationen kommen als Akteure politischer PR in Frage. Es wäre sicher falsch zu verkennen, daß heute systematische politische Öffentlichkeitsarbeit im Regelfall in organisierter Form, d. h. in Form von Organisationen oder Organisationsteilen (z. B. Presseabteilungen) betrieben wird. Gleichzeitig wäre es jedoch auch eine unzulässige Reduktion, vom PR-Handeln der Einzelakteure völlig abzusehen.“ (Bentele, 1998, S. 135)

Die erste Form politischer PR betreiben nur die Akteure im Zentrum des Regierungssystems. Mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit wollen sie Akzeptanz für Entscheidungen erreichen und um Unterstützung für politische Konzepte werben. Das Ziel ist der Erhalt oder die Schaffung von Macht. Als Begriff für diese Art politischer PR hat sich „Politikvermittlung“ etabliert. Nach Sarcinelli (Jarren, Sarcinelli & Saxer, 1998, S. 702) umfasst er „alle Prozesse der i.d.R. medienvermittelten Darstellung und Wahrnehmung von Politik“ mit informatorischer, appellativer und partizipativer Funktion.

Für die anderen Akteure ist die Funktion politischer PR, politische Entscheidungen im Hinblick auf ihre Ziele zu beeinflussen. Das Ziel von Akteuren des intermediären Systems ist die Durchsetzung ihrer jeweiligen Teilinteressen; Wirtschaftsunternehmen suchen ökonomischen Gewinn (Jarren & Weßler, 2002, S. 48). Diese Art politischer PR bezeichnet nach Schmidt (1995, S. 567) der Begriff „Lobbyismus“ oder Lobbying, welcher die „Bestrebungen von Interessengruppen meint, ... im Sinne ihrer Ziele und Interessen Einfluß auf öffentliche Institutionen und Amtsinhaber vor allem der Legislative und Exekutive zu nehmen“.

Daneben existieren in der Praxis weitere Formen politischer PR. Als Beispiel sei innerparteiliche Öffentlichkeitsarbeit genannt oder PR von Unternehmen für die Bevölkerung, soweit es um politische Inhalte geht. Allerdings gehe ich davon aus, dass das größte Gefahrenpotenzial gegenüber der Demokratie an den Schnittstellen zwischen (1) dem beherrschten und zugleich herrschenden Volk, (2) dem Regierungssystem und (3) opportunistisch handelnden Wirtschaftsunternehmen entsteht. Politische PR von der Wirtschaft an die Bevölkerung folgt i.d.R. inhaltlich und formal der Parteien-PR. Deshalb werde ich diese Form

---

nicht speziell behandeln. Als relevante Teilgebiete politischer PR sind folglich Lobbying und Politikvermittlung zu untersuchen.

### **Begriffe**

Entsprechend dem oben Genannten verwende ich folgende Definitionen: **Public Relations** oder **Öffentlichkeitsarbeit** sind das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Organisationen und ihren internen oder externen Umwelten mit dem Ziel, Wissen, Meinungen oder Einstellungen bei diesen zu beeinflussen. **Lobbyismus** oder **Lobbying** als Sonderfall von Public Relations ist das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Interessengruppen und aktiven oder potenziellen Entscheidungsträgern des Staates mit der Funktion, aktuelle und künftige politische Entscheidungen zu beeinflussen. **Politikvermittlung**, ebenfalls ein Sonderfall von Public Relations, ist das Management von Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Akteuren der Regierung und potenziellen Wählern mit der Funktion, Akzeptanz für politische Entscheidungen oder Positionen zu wecken. »Regierung« ist dabei im weiteren Sinne zu verstehen, was neben der Exekutive auch Legislative und Verwaltung einschließt (vgl. Jarren et al., 1998, S. 716, vgl. Kapitel 2.2). **Politische PR** subsumiert Lobbying und Politikvermittlung und umfasst alle weiteren Formen von Öffentlichkeitsarbeit, die sich entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen lässt. (vgl. Definition politischer Kommunikation: Bentele, 1998, S. 130).

## **2.2. Demokratie und deren Gefährdung**

### **Normative Demokratietheorien**

Zunächst sei vorangestellt, dass es in der Politikwissenschaft keine allseits akzeptierte Lehrmeinung darüber gibt, was Demokratie (zu deutsch „Volksherrschaft“) ist (Nohlen, 1996, S. 81).

„Es existiert eine Fülle gleichermaßen unbefriedigender Definitionsversuche, die meist jeweils ein Element als in besonderer Weise kennzeichnend herausstellen: Volkssouveränität, Gleichheit, Partizipation, Mehrheitsherrschaft, Toleranz, Herrschaftslimitierung und -kontrolle, Grundrechte, Gewaltenteilung, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Mehrheitsparteiensystem, allgemeine Wahlen, Öffentlichkeit, Meinungswettbewerb, Pluralismus u.a.m.“  
(Nohlen, 1996, S. 80-81).

---

Deshalb hängt die Beantwortung der Frage, ob eine Demokratie gefährdet ist, wesentlich von der verwendeten Definition ab.

„Im modernen Sprachgebrauch gelten als Minimalbedingungen einer D[emokratie] 1) folgenreiche Partizipation der erwachsenen männlichen und weiblichen Bevölkerung bei der Wahl und Abwahl der politischen Führung, die 2) im Rahmen allgemeiner, freier, gleicher Wahlen erfolgt ..., 3) ein hohes Maß unbehinderter Interessen- und Meinungsäußerungen, Interessenbündelung und Opposition und 4) in der Regel auch das Vorhandensein und Wirken von Verfassungsinstitutionen.“ (Schmidt, 1995, S. 205)

Sarcinelli (Jarren et al., 1998, S. 645) sieht als Voraussetzungen für Demokratie „... eine funktionierende Öffentlichkeit ..., in der der Wille des Volkes oder maßgeblicher Teile des Volkes durch Kommunikation frei zum Ausdruck gebracht werden kann.“ Detjen schreibt im selben Buch (Jarren et al., 1998, S. 275), „dass die freie politische Kommunikation ein konstituierendes Element der pluralistischen Demokratie darstellt“. Insofern dürfte Sarcinellis Aussage in Anlehnung an demokratietheoretische Ansätze nach dem Pluralismuskonzept zu verstehen sein, welche davon ausgehen, dass „erst im Austragen der vorhandenen Gegensätze, in einem Prozeß des Mit- und Gegeneinander, ... eine Art »Gemeinwohl a posteriori« ... [entsteht]“ (Nohlen, 1996, S. 85).

Jarren et al. schließlich erstellen für eine systematische Betrachtung der „Probleme politischer Kommunikation auf verschiedenen Handlungsebenen und in Politikfeldern“ (1998, S. 506) einen Katalog „Demokratietheoretischer Bezugsgrößen“ (S. 253). Diese sind Legitimität (S. 253), Pluralismus (S. 275), Partizipation (S. 284), Repräsentation (S. 292), Responsivität (S. 298) und Vertrauen/Glaubwürdigkeit (S. 305).

### **Eingrenzung der Kriterien von Demokratie**

Die Untersuchung aller potenzieller Kriterien von Demokratie würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, deshalb greife ich die Punkte heraus, welche politische PR in besonderem Maße gefährdet, weil sie nicht explizit durch Verfassung und Gesetze geschützt werden. So werden allgemeine, freie und gleiche Wahlen (GG Art. 20.2, Art. 28.1, Art. 38.1) sowie die grundsätzliche Meinungsfreiheit (GG Art. 5.1) in der Bundesrepublik Deutschland vom Grundgesetz garantiert, ebenso Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit („Interessenbündelung“ und „Opposition“) (GG Art. 8 und 9), Herrschaftslimitierung und -kontrolle

---

(GG Art. 20), Gewaltenteilung (GG Art. 20.3), Rechts- und Sozialstaatlichkeit (GG Art. 1.3, Art. 20.1), sowie Repräsentation (GG Art. 38.1).

Im Rahmen der Theorie der Schweigespirale wurde vermutet, dass eine individuelle Wahlentscheidung trotz gleicher, freier Wahlen durch soziale Zwänge manipuliert werden könnte. Tatsächlich muss man Noelle-Neumann zustimmen, dass solch eine starke Fremdbestimmung das „politische Ideal der Demokratietheorie“ schwer beschädigen würde (Noelle-Neumann, 1996, S. 295). Jedoch wird ausschließlich eine „Redebereitschaft“ bzw. „Schweigetendenz“ von Menschen untersucht (Noelle-Neumann, 1996, S. 196) und damit ausschließlich sozial sanktionierbares Verhalten. Sanktionierbarkeit bei geheimen Wahlen ist aber nicht anzunehmen. Zentrale Elemente der Theorie benötigen zudem noch einer eingehenden wissenschaftlichen Beschäftigung (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 380-384). Deshalb will ich die Gefahr, welche Noelle-Neumann für die Demokratie skizziert, hier nicht weiter verfolgen.

„Selbstverwirklichungs- und Mitwirkungschancen“ – entsprechend Partizipation – sind „in den modernen Demokratien meist zu knapp bemessen“ (Schmidt, 1995, S. 206). Dennoch sind sie gesetzlich festgeschrieben und im Rahmen politischer Parteien auch faktisch ein elementarer Bestandteil der deutschen Demokratie. Somit sind sie für die Analyse ebenfalls uninteressant. Was bleibt ist ein recht überschaubarer Katalog:

### **Demokratiegefährdung – Kritische Aspekte**

1. Nach Sarcinelli (Jarren et al., 1998, S. 645) muss eine „funktionierende Öffentlichkeit“ vorliegen, in der der Willen des Volkes frei geäußert werden kann. Dieser Wille kann nach dem Pluralismuskonzept jedoch erst entstehen, wenn die verschiedenen Interessen der Gesellschaft in einen öffentlichen Diskurs einfließen (Nohlen, 1996, S. 85. Jarren et. al., S. 646-647, S. 694). „Die Massenmedien stellen heute das wichtigste Ö[ffentlichkeits]sforum dar“ (Jarren et. al., S. 694). Deshalb stellt es eine Gefahr für die funktionierende Öffentlichkeit dar, wenn die Darstellung von (partikulären) Interessen in den Massenmedien (oder anderen relevanten Foren) behindert wird.

2. Gleichheit taucht in zahlreichen Quellen als Kriterium für Demokratie auf (Nohlen, 1996, S. 81) und ist sogar im Grundgesetz (GG Art. 3, Art. 33) festgelegt. So sollte jeder Bürger eines Staates – in der Regel die wahlberechtigte Bevölkerung – zumindest theoretisch den gleichen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können. In einer repräsentativen Demokratie, wie sie in Deutschland besteht, geschieht diese Einflussnahme allerdings nur mittelbar durch gewählte Abgeordnete. Zentrales Ziel von Lobbying ist die Einflussnahme auf diese Entscheidungsträger. Somit hat jemand bzw. eine Organisation, welche/r Lobbying

---

betreibt, potenziell einen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen als andere. Die Gleichheit in einer repräsentativen Demokratie wäre entsprechend gefährdet, wenn nicht jeder Bürger in gleichem Maße die Möglichkeit zu Lobbying hat.

3. Für den Extremfall, dass Lobbying die Gesetzgebung deutlich stärker beeinflusst, als das Wahlergebnis, kann dadurch sogar die „folgenreiche Partizipation“ der wählenden Bevölkerung, eine „Minimalbedingung“ von Demokratie (Schmidt, 1995, S. 205), als gefährdet gelten. Somit ist auch der Umfang der Einflussnahme von Lobbying zu überprüfen.

4. Zentrales Kriterium der traditionell-liberalen Demokratietheorie ist die Verantwortung, Responsivität oder Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung („responsible government“) (Nohlen, 1996, S. 83). Als Regierung im engeren Sinne ist die staatliche Exekutive (Bundeskanzler und Bundesminister, vgl. GG Art. 62) zu nennen, im weiteren Sinne „bezeichnet [der Begriff] ein Entscheidungssystem, zu dem neben den institutionell definierten R[egierung]sorganen auch das Parlament und die Verwaltung gehören.“ (Jarren et al. 1998, S. 716-717). Wie auch in Kapitel 2.1. gehe ich im Folgenden von Regierung im weiteren Sinne aus. In einem komplexen Regierungssystem ist Verantwortung nur schwer einzelnen Personen zuzuordnen. Nicht zuletzt deshalb wird Verantwortung i. d. R. nur dadurch getragen, dass die Mehrheit der Bevölkerung bei der folgenden Wahl einer anderen Partei ihre Stimme gibt. Nur in besonders schweren Fällen kommt es zur Amtsenthebung oder weiteren (z.B. strafrechtlichen) Folgen.

Damit wird Politikvermittlung zu einem zentralen Aspekt für politische Verantwortung. Es hängt nämlich entscheidend von der vermittelten Politik ab, ob die Verantwortung für Politik (auch im positiven Sinne einer Wiederwahl) von den Verantwortlichen getragen werden muss (darf). Dieses zentrale Defizit von Demokratie (Schmidt, 1995, S. 206) ist bekannt als „Stimmungsdemokratie“ (Sarcinelli in Jarren et al., 1998, S. 644) bzw. „Prämierung kurzfristig orientierter Politik“ (Schmidt, 1995, S. 206). Eine Gefährdung der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung ist anzunehmen, wenn Unwahrheiten zum erfolgreichen Machterhalt/-gewinn benutzt werden, oder wenn das Urteilsvermögen der Bürger durch anderweitige Manipulation in der Vermittlung von Politik (Definition: Jarren et al., 1998, S.677-678) vermindert wird.

5. Aber selbst die Tatsache, dass Politik für die meisten Bürger nur über Massenmedien vermittelt erfahrbar ist (Jarren et. al, 1998, S. 314, S. 682), führt zu dem Problem, dass zwischen politischer Realität und deren Abbildung in den Medien ein großer Unterschied bestehen kann (Jarren et al., 1998, S. 314). Sarcinelli (1987, S. 66) und Kaase (1998, S. 35-36) be-

---

zeichnen diese beiden Seiten von Politik als „Herstellungs-“ oder „Entscheidungspolitik“ und „Darstellungspolitik“ bzw. „symbolische Politik“. Durch solch eine Trennung zwischen Politikerzeugung und Politikvermittlung ist anzunehmen, dass politische Verantwortung nicht für reale Handlungen übernommen werden muss, sondern für die Abbildung dieser Handlungen in der Medienrealität (Definition vgl. Jarren et. al, 1998, S. 682). Dies stellt eine konkrete Gefährdung der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung dar. Allerdings basiert diese Annahme auf einem naiv-realistischen Realitätsverständnis, welches davon ausgeht, dass der Medienwirklichkeit (=Medienrealität) eine tatsächliche Realität gegenübersteht (Jarren et. al, 1998, S. 682).

6. „Politische Herrschaft in der Demokratie ist zustimmungsabhängig und begründungspflichtig.“ (Jarren et al., 1998, S. 253), deshalb sieht Sarcinelli (in Jarren et al., 1998, S. 254) politische Kommunikation als „conditio sine qua non von Legitimität“. Legitimation geschieht durch „Information und Kommunikation“ (S. 254) – oder, um bei den eingeführten Begriffen zu bleiben – durch Politikvermittlung. Aber kann „[politische] Öffentlichkeitsarbeit als Instrument der Legitimationsbeschaffung“ (S. 255) Legitimität auch gefährden? Mir sind keine Thesen bekannt, die diese Frage aufgreifen. Deshalb sehe ich die Legitimität einer demokratischen Regierung nur dadurch gefährdet, dass Politikvermittlung ausbleibt.

### **Demokratie in der Systemtheorie**

Bisher wurde Demokratie ausschließlich anhand normativer Kriterien erfasst. Dies ist zum einen deshalb zulässig, weil viele dieser Kriterien bereits im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert sind. Und als rechtliche Verfassung der deutschen Demokratie stellt dieses eine wichtige Diskussionsgrundlage dar. Zum zweiten ist sowohl das Alltagsverständnis von Gesellschaft und Staat, als auch ein Großteil der wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Themengebiet, geprägt von einer normativen Auslegung. Und nicht zuletzt besitzt die normative Beschäftigung mit Staatssystemen die wohl älteste Tradition innerhalb der Sozialwissenschaften.

Dennoch beschert die normative Begründung von Demokratie als „humanste“ Regierungsform (Nohlen, 1996, S. 89) der Wissenschaft langfristig ein Problem. Das zeigt sich beispielsweise in der Definitionsproblematik: Normen und Werte sind nicht nur kulturspezifisch, sie entwickeln sich auch fort. Außerdem besitzt ein Wert per se Gültigkeit. Seine Begründung erfolgt in der Regel ex post und fällt nicht immer leicht. Doch die Suche nach der Begründung kann äußerst produktiv sein, wie der funktional-strukturelle Ansatz der System-

---

theorie zeigt. Mit einem strukturwissenschaftlichen Herangehen konnte er einen Teil der genannten Probleme umgehen.

In der strukturwissenschaftlichen Herangehensweise wird die Forschungslogik umgekehrt: Die zentrale Frage lautet nicht, wie sich aus bekannten Elementen (z.B. Wirtschaft, Politik, Wähler, etc.) und deren Zusammenspiel ein System entwerfen lässt. Vielmehr wird vom Ergebnis ausgehend untersucht, warum ein System funktioniert und wie es seine zentralen Funktionen erfüllen kann. Subsysteme erfüllen einzelne Funktionen und lösen damit Teilprobleme des Gesamtsystems. Sie sind oftmals auch in der Realität als eigenständige Systeme zu beobachten: Beispielsweise ist es eine Aufgabe des Staates, seine Bürger zu ernähren. Diese Funktion übernimmt das Subsystem Landwirtschaft.

Die zentrale Funktion eines Staates ist sein Fortbestehen. Das ist insofern nicht besonders weit her geholt, als es in der prototypischen Strukturwissenschaft Biologie, genauer gesagt in der Evolutionstheorie, im Grunde immer um das Fortbestehen von (biologischen) Systemen geht. Entsprechend leuchtet ein, dass unter verschiedenen Staatsformen jene überleben werden, die besonders gut mit den Problemen ihrer Zeit zurecht kommen:

„Luhmann ... will in seiner systemtheoretischen Version der Demokratietheorie die normativen Voraussetzungen der D[emokratie] neu bestimmen. ...

Demokratie wird ... als die Staatsform [gerechtfertigt], welche unter modernen Bedingungen den Systemerhalt am ehesten verbürgt.“ (Nohlen, 1996, S. 88-89)

Ein signifikantes Merkmal der modernen Massengesellschaft ist die (politische) Komplexität. Das Problem liegt darin, die gesamte Fülle entscheidungsrelevanter Informationen in den Entscheidungsprozess einzubeziehen (Erhaltung von Komplexität), ohne Entscheidungen durch diese Komplexität unmöglich zu machen.

Vor anderen Staatsformen zeichnet sich die D[emokratie] dadurch aus, daß sie »trotz laufender Entscheidungsarbeit« die Bandbreite der Komplexität bewahrt ... D[emokratie] kombiniert also die Fähigkeit, verbindliche Entscheidungen zu produzieren, mit der Erhaltung von Komplexität, d.h. der strukturellen Offenheit für künftige Handlungsalternativen“

(Nohlen über Luhmann, 1996, S. 88. vgl. Luhmann, 1969, S. 151, S. 154)

Aber zeigt das funktionale Herangehen andere Grundwerte einer Demokratie auf, als normative Theorien? Im Prinzip nicht, dann das Normensystem einer Gesellschaft ist integraler Bestandteil ihres Funktionierens. Deshalb müssen Verhaltensweisen, die das Fortbestehen des

---

Systems sichern, in Form von Werten in einer Gesellschaft vorhanden sein. Somit können vorhandene Normen mithilfe der Systemtheorie zwar begründet werden, doch dürften sich keine neuen Kriterien ergeben. Eine demokratietheoretische Bezugsgröße nach Jarren et al. (1998, S. 253) habe ich dennoch aus obiger Aufzählung ausgegliedert:

7. Vertrauen/Glaubwürdigkeit (Jarren et al., 1998, S. 305) (entsprechend dem Wert »Ehrlichkeit von Politikern«) ist ein konstituierendes Element von Demokratie. Es ist die Basis dafür, Macht freiwillig an den Staat abzutreten. Die eigentliche Bedeutung von Vertrauen für eine Demokratie zeigt jedoch erst die Systemtheorie auf: „Vertrauen kann in Anlehnung an Luhmann ... als Mechanismus zur Reduktion von Komplexität ... bestimmt werden.“ (Jarren et al., 1998, S. 305). Besonderen Augenmerk verdient der Aspekt, weil der „generelle Rückgang von Vertrauen innerhalb der letzten 20 Jahre in der Politik“ ein zentrales Problem westlicher Demokratien darstellt (S. 306).

Auseinandersetzungen mit dem Thema finden sich unter dem Stichwort Politikverdrossenheit bzw. Videomalaise. Allerdings, so stellen Kunczik und Zipfel (2001) fest, konnte die Videomalaise-Hypothese bislang nicht bestätigt werden (S. 94). „Insgesamt besteht bezüglich des Zusammenhangs zwischen Medien und Politikverdrossenheit noch erheblicher Forschungsbedarf.“ (S. 95) Die mir bekannten Theorien sehen jeweils das Fernsehen und den Journalismus bzw. die Nachrichtenauswahl im Mittelpunkt der Entwicklung. Politikvermittlung durch Akteure des politischen Systems dagegen kann Vertrauen direkt beschädigen. Denn „Akteure werden dann als glaubwürdig wahrgenommen, wenn die ... Erfahrung vorhanden ist, dass deren Aussagen bzw. ihr gesamtes kommunikatives Handeln richtig/wahr und konsistent sind...“ (Jarren et al., 1998, S. 305). Da Politik stets kommuniziert werden muss (vgl. Legitimität), bedeutet dies, dass auch inkonsistentes Handeln zu einem Glaubwürdigkeits- und damit Vertrauensverlust führt. So wird der Wähler sein Vertrauen enttäuscht sehen, wenn Zusagen des Wahlkampfes in der späteren Regierungszeit nicht eingehalten werden. Eine Lüge, welche als solche bekannt wird, bzw. eine Aussage, welche die Mediendarstellung als Lüge brandmarkt, wird (als unwahre Aussage) ebenfalls das Vertrauen in den Akteur reduzieren. Es ist davon auszugehen, dass die menschliche Wahrnehmung einen politischen Akteur jeweils als Teil einer Partei und des politischen Systems sieht. Insofern kann Vertrauensverlust gegenüber einem einzelnen Akteur zum Vertrauensverlust gegenüber dem gesamten politischen Systems führen. Das Vertrauen in die Politik ist folglich gefährdet, wenn der Rezipient – in diesem Fall der Bürger – Politik und deren Vermittlung als inkonsistent wahrnimmt.

---

## 2.3. Konkretisierung der Fragestellung

Es soll noch immer untersucht werden, ob einerseits das Vorhandensein politischer PR und andererseits die Handlungen von politischen PR-Akteuren eine Gefahr für die Demokratie darstellen. Aus der Analyse des Demokratiebegriffs in Kapitel 2.2 lassen sich folgende Kriterien bestimmen: Politische PR kann Demokratie gefährden,

1. wenn durch sie die Darstellung von Interessen in den Massenmedien behindert wird.  
(Gefährdung der Pluralität)
2. wenn nicht jeder Bürger in gleichem Maße die Möglichkeit zu Lobbying hat.  
(Gefährdung der Gleichheit)
3. wenn Lobbying die Gesetzgebung deutlich stärker beeinflusst, als das Wahlergebnis.  
(Gefährdung der Gleichheit)
4. wenn das Urteilsvermögen der Bürger durch Manipulation bei der Politikvermittlung vermindert wird. (Gefährdung der Verantwortlichkeit)
5. wenn die von Massenmedien vermittelte Politik stark von der realen Politik abweicht.  
(Gefährdung der Verantwortlichkeit)
6. wenn Politikvermittlung ausbleibt.  
(Gefährdung der Legitimität)
7. wenn Politikvermittlung als inkonsistent wahrgenommen wird.  
(Gefährdung des Vertrauens)

Welche der genannten Gefahren sind tatsächlich zu beobachten, welches Gefahrenpotenzial enthält politische PR?

---

## 3. Demokratiegefährdung durch politische PR

### 3.1. Medienwirkung

Klassisches Lobbying versucht, „auf informellen Wegen ... Einfluß auf öffentliche Institutionen und Amtsinhaber ... zu gewinnen“ (Schmidt, 1995, S. 567) – dies kann zwar vermittelt erfolgen, persönlicher Kontakt ist jedoch die Regel. Politikvermittlung dagegen kann „insbesondere seit die politische Partizipationsbereitschaft und die Identifikation der Bürger mit den Parteien abgenommen hat, ... kaum anders als vermittelt über die Medien“ (Jarren et al., 1998, S. 314) geschehen. Deshalb ist es für die Betrachtung der Politikvermittlung relevant, wie Wähler von den Medien beeinflusst werden können.

Die Medienwirkungsforschung machte seit dem ersten Stimulus-Response-Modell große Fortschritte. Insbesondere die politische Kommunikation wurde mit großem Interesse verfolgt. Relevant für die Wirkung von PR sind Theorien zur Videomalaise (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 91-97), zu Massenmedien und sozialem Wandel (S. 104-106), zur Knowledge Gap (S. 384-397) und zur Nachrichtenauswahl (Kepplinger, 1989, S. 3-16).

Als wichtigste politische Funktionen von Medien wurde aber „Die Artikulation von Problemen und die Definition dieser Probleme als entscheidungsbedürftige Streitfragen ... herausgearbeitet“ (Jarren et al., 1998, S. 315). Befunde hierzu liefert die Agenda-Setting-Forschung (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 355-373), wobei besonders die Ansätze „Framing“ (S. 271-273) und „Priming“ relevant sind. Eng damit verbunden sind das Elaboration Likelihood-Modell (ELM) und das Modell vom Heuristisch-Systematischen Denken (HSM) (Schenk, 2002, S. 253).

Die Wirkung von Lobbying will ich dagegen aus einer weiterentwickelten S-R-Perspektive betrachten. Grundsätzlich „gilt das ... ‚Thomas-Theorem‘ ...: ‚If men define situations as real, they are real in their consequences.‘“ (Kunczik, 2002, S. 48). Über die Bedingung, wann man eine Aussage für wahr hält und ihre Information deshalb in zukünftiges Handeln einbezieht, kann in gewissem Maße die klassische Persuasionsforschung („Yale Studies“: Kunczik & Zipfel, 2001, S. 294-308) Auskunft geben. Relevant sind aber auch Aspekte der Agenda-Setting-Forschung, das HSM-Modell und konsistenztheoretische Ansätze („kognitive Dissonanz“: Burkart, 2002, S. 204-209).

Weiterhin ist noch die Möglichkeit zu betrachten, dass politische PR durch ihre bloße Existenz die Demokratie beeinflussen könnte. Relevante Ansätze hierzu bieten der dynamisch-transaktionale Ansatz („Imaginäre Interaktionsprozesse“) (Früh, 1991, S. 42), das integrierte Modell der Nachrichtenauswahl von Kepplinger („Pseudo-Ereignisse“)

---

(Kepplinger, 1989, S. 13) und die Betrachtung „reziproker Effekte“, wie sie Ute Köbke beobachtet (Kunczik, 2002, S. 362).

### **Verhältnis von politischem System und Medien**

Über den absoluten Einfluss von Medien gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen, wie unter anderen Kunczik (2002, S. 55) in dem Kapitel „Falsche Vorstellungen von der Macht der Public Relations“ beschreibt. Entsprechend inhomogen wird auch das Verhältnis zwischen den Subsystemen eines Staates „politisches System“ und „Medien“ betrachtet:

„Das Spektrum reicht ... von der Vorstellung zweier voneinander unabhängiger Systeme („Gewaltenteilungsparadigma“) über die Annahme einer Grenzverschiebung des einen Systems auf Kosten des anderen („Instrumentalisierungs-“ bzw. „Dependenzenparadigma“) bis hin zu der Ansicht, es existiere eine Interdependenz („Symbioseparadigma“) beider Systeme, bzw. es komme sogar zu deren Verschmelzung („Supersystem“).“ (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 85)

Unabhängig von der Art der Wechselwirkung kann man jedoch davon ausgehen, dass das Mediensystem eine große Bedeutung für das politische System hat:

„Die fortschreitende ‚Kommunifizierung‘ ... bzw. ‚Mediatisierung‘ von Politik ..., die wachsende Bedeutung ‚symbolischer‘ Politik ..., von ‚Darstellungspolitik‘ ... und ihre Professionalisierung durch Berufspolitiker, Consulting-Firmen und die politische Meinungsforschung ... – diese Entwicklungen führen zu einer immer wichtigeren Rolle der Massenmedien im politischen Prozess ...“ (Jarren et al., 1998, S. 114).

Aus Sicht der Politik stellt sich das Phänomen entsprechend dar. So formuliert „Peter Radunski ..., der langjährigen Wahlkampfleiter der CDU“ (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 86): „Politische Strategien ohne Kommunikationsstrategien sind in der modernen Demokratie undenkbar.“ (S. 87)

### **3.2. Instrumente politischer PR**

Das Spektrum an Kommunikationsarten zur Persuasion oder Überredung ist groß. Es reicht von reiner Information, über die Interpretation von Fakten, emotionale Beeinflussung und Indoktrination bis zur Drohung mit Sanktionen. Während Grunig und Hunt (Röttger, 2001, S. 292) vier Modelle bzw. Phasen der Public Relations unterscheiden, zeigt die Praxis,

---

dass die verschiedenen Kommunikationsarten wohl eher komplementär als ausschließlich verwendet werden (S. 293).

## **Lobbying**

Information ist eines der wichtigsten Instrumente von Lobbying. Sie soll, so das oft zitierte Ideal, „wechselseitiges Verständnis auf Basis eines gleichberechtigten argumentativen Austausches zwischen den Beteiligten aufzubauen“ (S. 293). Dabei wird aber unterschlagen, dass Information zum einen dem Objektivitätsproblem (vgl. Kunczik & Zipfel, 2001, S. 276-277) in Gewichtung und Interpretation (Voltmer, 1998/99, S. 30) unterliegt, und dass ein Kommunikator zum anderen bewusst falsche Informationen vermitteln kann – auch in der PR (Kunczik, 2002, S. 304). Information kann also dem Kommunikationsziel entsprechend angepasst werden. Der größte Vorteil für einen Lobbyisten ist dabei, dass Politikern oftmals die fachliche Kompetenz zur Interpretation von Fakten fehlt. Der größte Nachteil, dass auch Andere – möglicherweise konkurrierende Quellen, Ausschüsse oder Sachverständige – Informationen liefern können. Eine praktische Einschränkung bei der Interpretation und Fälschung von Informationen ergibt sich daher, wenn andere glaubhafte Quellen vorhanden sind. Denn nach dem genannten „Thomas-Theorem“ beeinflussen Informationen nur dann die Handlungen eines Rezipient, wenn sie dieser glaubt.

Emotionale Beeinflussung ist eher ein Instrument der Werbung und stellt insofern einen Grenzbereich der Öffentlichkeitsarbeit dar. Dennoch scheint sie, wie z.B. mit klassischer Konditionierung, auch im Rahmen von PR zu funktionieren. Vor allem jedoch in der nicht-politischen PR, wo eine Informationsveranstaltung gerne mit Annehmlichkeiten für die Journalisten verknüpft wird. In der Politik würden solche Annehmlichkeiten von Gegnern schnell als Korruption interpretiert. Dem Lobbyisten bleibt zur emotionalen Einflussnahme daher i.d.R. nur der persönliche Kontakt zu Politikern. Klassische Werbeinstrumente der Emotionalisierung werden bei Politikern insofern nur eingeschränkt funktionieren, als sie sich bei Entscheidungen meist in einer hoch-involvierten Situation befinden, die mit hohem persönlichem Risiko verbunden sein kann.

Indoktrination als Mittel der Überredung dürfte von Politikern wenig gewünscht sein und steht deshalb außerhalb der Möglichkeiten eines Lobbyisten. Eine stark abgeschwächte Variante stellt dagegen Framing dar. Hierbei wird ein Rahmen zur Interpretation von Informationen vorgegeben (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 271). Dazu kann der Lobbyist beispielsweise seine „Problemsicht“ und ein „Lösungsangebot“ (Voltmer, 1998/99, S. 29) schildern. Nach konsistenztheoretischen Ansätzen (z.B. nach Festinger. Burkart, 2002, S. 204-207) hat der

---

Kommunikator dabei gute Chancen, dass der Rezipient seine Ansichten übernimmt, wenn diesem noch sehr wenige Informationen zum Thema vorliegen. Dies kann der Fall sein, wenn ein Lobbyist sehr früh an einen Politiker herantritt, bevor ein Problem große Resonanz erfährt.

„Nach dem Modell der heuristischen Informationsverarbeitung hängt die Urteilsbildung von der Verfügbarkeit bzw. Erreichbarkeit von bestimmten Informationen im Gedächtnis ab. ... Die Verfügbarkeit solcher Erinnerungen wird durch eine Reihe von Merkmalen beeinflusst, wie z.B. durch ihre Häufigkeit, mit der von einer Person innerhalb einer bestimmten Periode bestimmte Gedanken und Assoziationen aktiviert wurden; auch der zeitliche Abstand ist wichtig, schlagen doch erst kürzlich erfolgte Aktivierungen (‘Recency’) eher durch als solche, die schon länger her sind. ... Anschaulichkeit und Lebendigkeit (‘Vividness’) ... wirken sich ebenso auf die Erinnerung und die Aktivierung von Assoziationen aus.“ (Schenk, 2002, S. 263)

Folglich kann ein Lobbyist durch häufige Thematisierung seiner Ansichten Einfluss auf die Problemsicht eines Politikers nehmen. Weitere Vorteile kann er durch persönlichen Kontakt und Showtalent erzielen, sofern dies die Lebendigkeit seiner Darstellung steigert.

Die Drohung mit Sanktionen ist eine kritische Angelegenheit. Besonders in der Politik, denn ob Repräsentanten im Angesicht drohender Sanktionierung noch im Sinne der repräsentierten Wähler handeln, steht zu bezweifeln. Kriminelle Erpressung ausgenommen, können Interessengruppen vor allem dann Druck auf Parteien oder Politiker ausüben, wenn sie diese finanziell unterstützen. Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht interessanter ist jedoch die nicht-finanzielle Unterstützung. So kann es eine Partei viele Wählerstimmen kosten, wenn sich ein Interessenverband gegen sie ausspricht. Diese Aussicht auf Sanktionierung (im weitesten Sinne) kann für Lobbying verwendet werden. Die größte Einschränkung dürfte sein, dass eine Interessengruppe hierfür auf die Unterstützung ihrer Anhänger und ggf. der Öffentlichkeit angewiesen ist (Jarren & Weßler, 2002, S. 53).

Das Instrumentarium der Lobbyarbeit lässt sich also wie folgt umreißen: Auf der einen Seite steht Information und deren Interpretation, unterstützt von fachlicher Kompetenz, zur Verfügung. Auf der anderen Seite kann emotional, durch Framing oder durch Druck Einfluss auf politische Akteure genommen werden.

---

## Politikvermittlung

Die Zielgruppe der Politikvermittlung sind nicht einzelne Politiker, sondern die Gesamtheit der (potenziellen) Wähler. Daher ist Politikvermittlung auf Massenmedien angewiesen, Individualkontakte sind eher die Ausnahme.

„Betrachtet man die PR-Instrumente, so gilt bis heute, dass die konventionelle Presse- und Medienarbeit in Deutschland als der Königsweg gilt, wenn es darum geht, die Verlautbarungen von Regierungen und politischen Institutionen publik zu machen und breit zu streuen. ... Die aktuelle Medienarbeit beinhaltet die kontinuierliche Produktion von ... Pressematerialien, die ständige Auskunft- und Ansprachebereitschaft von Mitarbeitern in Pressestellen, die Aufrechterhaltung laufender Kontakte zu Journalisten sowie die Veranstaltung von regelmäßigen Pressegesprächen und Pressekonferenzen.“

(Jarren & Weßler, 2002, S. 59-60)

Politisch Interessierte haben somit, z.B. über Tageszeitungen, Zugriff auf umfangreiche Informationen. Diese Informationen folgen im Großen und Ganzen den selben Regeln und unterliegen den selben Manipulationsmöglichkeiten, wie im Lobbying. Als Instrument ist hier noch das „Hintergrundgespräch“ zwischen Politikern und Journalisten zu ergänzen (Jarren et al., 1998, S. 327. Jarren & Weßler, 2002, S. 62-63).

Doch Information genießt, bei einer Gesamtbetrachtung, in der Politikvermittlung nicht den selben hohen Stellenwert, wie beim Lobbying. Gründe hierfür werden in dem geringen Interesse eines großen Teils der Bevölkerung (Jarren et al., 1998, S. 123), der wachsenden Mediatisierung (Jarren et al., 1998, S. 114) und „Defizite[n] in der Politikberichterstattung“ (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 92) gesehen. In Anbetracht der geringen Bedeutung von Information für den Prozess der Politikvermittlung und der „wachsenden Bedeutung ‚symbolischer‘ Politik“ (Jarren et al., 1998, S. 114) scheint die Aussage Keppingers (Jarren et al., 1998, S. 363) unglücklich formuliert: „Persuasive Kommunikation beabsichtigt oder bewirkt die Überzeugung [!] des Adressaten der Information“. Doch er geht auch auf die Bedeutung der Interpretation ein:

---

„Überzeugungen in diesem Sinn bestehen zum einen in der Gewissheit oder Vermutung, dass bestimmte Sachverhalte gegeben sind. Hierbei geht es um die Wahrnehmung der politische relevanten Tatbestände, z.B. der Arbeitslosenzahl. ... Überzeugungen bestehen zum anderen in dem Glauben, dass die Sachverhalte auf eine bestimmte Art bewertet und, falls es sich um Probleme handelt, gelöst werden sollten. Hierbei geht es um die wertende Interpretation der Tatbestände sowie die daraus abzuleitenden Folgerungen. Persuasive Kommunikation besteht folglich nicht nur in der Beeinflussung von Meinungen, Einstellungen und Verhaltensweisen. Sie erstreckt sich auch auf die Vermittlung von Realitätsvorstellungen.“ (Jarren et al., 1998, S. 363)

„Marxistische Autoren“ nennen diese „Vermittlung von Realitätsvorstellungen“ sogar ein „politisch-ideologisches Programm der Massenbeeinflussung“ (Kunczik, 2002, S. 181-182). Als entsprechendes Konzept der Kommunikationswissenschaft sei hier „Framing“ genannt.

Die Bedeutung emotionaler Beeinflussung in der Wahlkampfkommunikation, als Teil der Politikvermittlung, bringt Sarcinelli im Kontext eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf den Punkt:

„Das alles als ‚verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden‘ zu bezeichnen, solange sich die Parteien ‚im Rahmen der freiheitlichen Demokratie‘ bewegen, zeugt zwar von der Anerkennung eines weiten politischen Ermessensspielraums für die Politikvermittlung der Parteien. Es jedoch auch als ‚unschädlich [‘] zu bezeichnen, mutet aus heutiger Sicht – angesichts eines ungenierten Einsatzes subtiler Werbemethoden, die sich im kommerziellen Bereich ‚bewährt‘ haben – als politische naiv an.“ (Sarcinelli, 1987, S. 14)

### **Werkzeugpalette**

Entsprechend verschieben sich die Schwerpunkte der Kommunikation: Lobbyismus versucht, seine Rezipienten mit interpretierter Information auf einer komplexen Ebene zu überzeugen. Zentrale Instrumente sind das persönliche Gespräch oder Gesprächskreise sowie die Erstellung von Entwürfen, Gutachten oder Argumentationen. Politikvermittlung geschieht dagegen medienvermittelt und kennt, entsprechend der größeren Bandbreite ihrer Zielgruppen, ein breiteres Instrumentarium. Einen großen Teil der politisch weniger interessierten Bevölkerung erreicht sie nur mit einfachen Inhalte, bei denen die Information hinter einer Interpretation und ggf. Emotionalisierung zurück tritt.

---

### 3.3. Gefährdung durch Lobbying

#### Gleichheit

In Anbetracht der bisher genannten Instrumente und Einflussmöglichkeiten von Lobbying, sehe ich den Aspekt der Gleichheit als Kriterium einer funktionierenden Demokratie gefährdet. So trifft es nicht zu, dass jeder Bürger in gleichem Maße die Möglichkeit zu Lobbying hat (2). Dieses Kriterium ist natürlich nicht so auszulegen, dass jeder einzelne Staatsbürger für sich persönlich Lobbyarbeit betreiben können muss. Das würde die Grundfunktion der Demokratie, Komplexität zu reduzieren, ad absurdum führen. Vielmehr muss jeder Bürger die Möglichkeit haben, seine Interessen mit Gleichgesinnten zusammen in Interessengruppen zu bündeln. Diese Interessengruppen müssen Lobbying betreiben können. Und dies ist nur teilweise möglich.

Eine Bedingung ist die grundsätzliche Bereitschaft eines politischen Entscheidungsträgers, zu kommunizieren. Im Interesse, keine Wählerstimmen zu verlieren, wird ein Politiker die Kommunikation nicht verweigern, eine ausreichend große Interessengemeinschaft vorausgesetzt. Die Einschränkung besteht darin, dass sowohl die Organisation eines Interessenverbands als auch Tätigkeiten (professionellen) Lobbyings, finanzielle Mittel (zumindest Opportunitätskosten) und Know How erfordern. Man möchte denken, die finanziellen Möglichkeiten wachsen mit der Größe der Interessengemeinschaft, doch dies stimmt nicht immer: Entscheidend sind die finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Interessenten. Ist ihr sozioökonomischer Status niedrig, so sind die Chancen zum Lobbying sehr gering. Dies ist insbesondere so, weil Lobbyarbeit stets in Konkurrenz zu anderen Interessengruppen steht und die Kapazität eines Politikers zur Lobby-Kommunikation begrenzt ist. Deshalb ist zu erwarten, dass gut finanzierte Interessengemeinschaften, dank besserem Lobbying, andere aus der Lobby verdrängen.

Weiterhin kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass eine Wahl die politischen Entscheidungen stärker beeinflusst als Lobbying (3). Empirische Messungen hierzu sind mir nicht bekannt, aber auch politische Entscheidungsträger unterliegen psychologischen Gesetzmäßigkeiten. Ich unterstelle, dass Politiker Entscheidungen »nach bestem Wissen und Gewissen« treffen – so wie es idealerweise sein sollte (GG Art. 38.1). Das »Gewissen« beschreibt kulturspezifische und individuelle Einstellungen des Politikers. »Wissen« setzt sich zusammen aus individuell vorhandenem Wissen und Wissen, welches im Rahmen einer Entscheidung erarbeitet wird oder von außen zufließt. Mit der Wahl werden die allgemeinen Einstellungen und das vorhandene Wissen festgelegt. Für fach- oder themenspe-

---

zifisches Wissen werden im Vorfeld politischer Entscheidungen dagegen abhängige (Lobby) und unabhängige Quellen (Ausschüsse, Gutachter, etc.) konsultiert. Es ist nicht davon auszugehen, dass jeder Politiker zu jedem Thema fachliche Kompetenz besitzt. Außerdem besitzt Fachwissen bei politischen Entscheidungen hohe Relevanz. Deshalb haben die zufließenden Information vermutlich einen starken Einfluss auf die Entscheidung.

Das Einfluss-Verhältnis zwischen Lobbying und unabhängigen Quellen beim Erwerb von Wissen, bzw. besser: beim Erwerb von Überzeugungen, hängt von verschiedenen Größen ab: Stehen unabhängige Quellen zur Verfügung? Werden die einzelnen Quellen als glaubwürdig oder manipulativ eingeschätzt („Yale-Studies“: Kunczik & Zipfel, 2001, S. 296)? Stehen die Informationen im Einklang mit vorhandenen Überzeugungen („kognitive Dissonanz“: Burkart, 2002, S. 204)? Welche Informationen sind während der Entscheidungsphase präsent („HSM“: Schenk, 2002, S. 263)?

### **3.4. Gefährdung durch Politikvermittlung**

#### **Pluralität**

Nicht nur die Manipulation von Entscheidungsträgern kann eine Gefahr für die Demokratie darstellen. Auch Politikvermittlung ist nicht immer unbedenklich. Dies mag zunächst paradox erscheinen, stellt sie doch nach Sarcinelli (Jarren et al., 1998, S. 258) die Grundlage einer legitimen Demokratie dar (6).

In Kapitel 2.1 heißt es, dass die politische PR von Wirtschaftsunternehmen gegenüber der Bevölkerung im Großen und Ganzen so funktioniert, wie parteipolitische PR. Entsprechend wurde sie nicht extra behandelt. An dieser Stelle sei explizit auf diese Parallele zur Politikvermittlung hingewiesen, denn PR von privaten Unternehmen wird gerne als Garant von Pluralität gesehen. Ich dagegen möchte zeigen, wie Politikvermittlung die Pluralität in einem Staat gefährden kann. Als Kriterium hierfür wurde in Kapitel 2.3 genannt, dass die Darstellung von Interessen in den Massenmedien behindert wird (1). Ähnlich formuliert es Voltmer:

„Demokratische Kommunikation zeichnet sich ... dadurch aus, daß der Kommunikationsprozeß wechselseitig ist und kein Teilnehmer auf Dauer in der Lage ist, andere Teilnehmer oder eine bestimmte Klasse von Inhalten auszuschließen.“ (Voltmer, 1998/99, S. 28)

Die daran anschließende Argumentation sieht „Diese Voraussetzung ... durch Öffentlichkeit hergestellt. Demokratische Medienöffentlichkeit bietet ein Forum für den wechselseitigen Austausch aller Akteure des demokratischen Prozesses“ (Voltmer, 1998/99, S. 28). Ergebnisse

---

der Nachrichtenwert-Forschung zeichnen dagegen ein anderes Bild: Die Publikationswürdigkeit eines Ereignisses (bzw. Themas) ist abhängig von Inhalt und Darstellung („Zuschreibungen von Nachrichtenfaktoren“) (Staab, 1990, S. 41, S. 64). Dies beschränkt sich nicht nur auf die Publikation von Nachrichten über genuine Ereignisse (nach Kepplinger, 1989, S. 13). Auch die Publikationswürdigkeit politischer PR folgt den Regeln: „die Medien erwarten Themen und Meinungen, mit denen sie ... beim Publikum Aufmerksamkeit und Zustimmung gewinnen.“ (Zitat: Neidhardt. Kunczik, 2002, S. 359)

„Zahlreiche Beispiele öffentlicher Mobilisierung zeigen, dass gerade auch nichtetablierte Akteure, Protestgruppen oder Basisbewegungen in der Auseinandersetzung um mediale Aufmerksamkeit erfolgreich sind. Dies liegt daran, dass Öffentlichkeit ein prinzipiell offenes System ist, an dem jeder teilnehmen kann, der seine Rechnung mit der Währung von Aufmerksamkeitswerten, wie Überraschung, Dramatik oder Kuriosität begleichen kann.“  
(Jarren & Weßler, 2002, S. 52)

Aufgabe von PR-Agenturen und PR-Fachleuten ist es, den eigenen Themen mit Hilfe von Nachrichtenfaktoren Publizität zu verschaffen. Weil dies in ständiger Konkurrenz zu anderen Themen geschieht, ist der Aufwand dafür inzwischen recht hoch: „Je nach Ressourcen und Professionalität der PR steigen bzw. sinken die Chancen der Publizität“ (Kunczik, 2002, S. 259). Themen bzw. Interessen, die von sich aus nur einen geringen Nachrichtenwert und wenig finanzielle Unterstützung haben, können von professionell verwalteten Interessen deshalb effektiv an einer Darstellung in den Medien gehindert werden.

### **Verantwortlichkeit**

Das Kriterium der Pluralität geht von einer Vielzahl möglicher Kommunikatoren aus – anders verhält es sich mit der Verantwortlichkeit. Verantwortung für Entscheidungen tragen ausschließlich Entscheidungsträger – im konkreten Fall die Regierung. Im Interesse eines Machterhalts wird die Regierung deshalb versuchen, politische Entscheidungen so darzustellen, dass der potenzielle Wähler sie akzeptiert oder gar begrüßt. Auf kognitiver Ebene ist es dafür notwendig, dem Bürger glaubhaft zu vermitteln, welche Vorteile die Gesetzgebung für ihn bringt. Ist es der Regierung in diesem Sinne möglich, sich durch Manipulation in der Politikvermittlung (4) aus der Verantwortung zu stehlen?

---

„Unter M[anipulation] versteht man zum einen die sachlich unangemessene und folglich unzulässige Gestaltung von Medienberichten, zum anderen die gezielte, verdeckte und damit unbewusste Beeinflussung der Bürger. Einer M[anipulation] liegt immer eine eigennützige Absicht zugrunde. Sie geschieht durch die erfolgreiche Verminderung des Urteilsvermögens und verhindert eine angemessene Wahrnehmung der Eigeninteressen von Menschen.“  
(Jarren et al., 1998, S. 677-678)

Grundlage des Urteilsvermögens sind hier zum einen die gesamte medial vermittelte Informationen (Voltmer, 1998/99, S. 29. Jarren et al., 1998, S. 682). Zum anderen argumentiert „Pöttker ... hinsichtlich der unterhaltsamen Präsentation von Politik, daß Politik auf diese Weise als belanglos dargestellt und daher auch für belanglos gehalten werde.“ (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 92). Nach dem Elaboration Likelihood-Modell wäre der Wähler in diesem Fall nur „gering motiviert“ und „Simple Hinweise in der Botschaft ... können ausreichend [sein]“ (Schenk, 2002, S. 256) – z.B. positive Stimmung, attraktive und als überzeugend wahrgenommene Quellen oder der Eindruck, dass viele andere die dargestellte Meinung teilen (S. 256-257). Eine Herabsetzung des Urteilsvermögens kann im Rahmen der Politikvermittlung folglich durch eine verzerrte oder falsche Wiedergabe von Informationen geschehen. Auch deren (vorgegebene) Bewertung und die Darstellung spielen eine Rolle.

Eine starke Einschränkung stellen aber Opposition und Journalismus dar. Die Opposition wird versuchen, Mängel in der Regierungsarbeit zu beleuchten, um selbst Macht zu bekommen. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Information ausführlich oder nur peripher verarbeitet wird, da etwa die gleichen Möglichkeiten zur Gegen-PR zur Verfügung stehen.

„Die Aufgabe der Medien beschränkt sich ... nicht auf die eher passive Weitergabe von Informationen, sondern umfaßt auch das Auffinden schwer zugänglicher oder zurückgehaltener Information. Die Medien erfüllen auf diese Weise eine Kontrollfunktion. Die Aufdeckung von Machtmißbrauch und Fehlverhalten politischer Entscheidungsträger versetzt die Bürger in die Lage, durch den Entzug ihrer Unterstützung in den nächsten Wahlen einen Wechsel herbeizuführen.“ (Voltmer, 1998/99, S. 29)

Neben der tatsächlichen Möglichkeit zur Gegendarstellung wird Manipulation bereits durch das Vorhandensein alternativer Informationsquellen beschränkt. So wäre eine Lüge äußerst riskant, weil sie bei ihrer Aufdeckung einen schweren Image-Schaden für die Partei

---

bedeuten würde. Ähnlich verhält es sich mit verzerrten Bewertungen, welche – bei glaubwürdiger Gegendarstellung – die eigene Glaubwürdigkeit schädigen. Die Möglichkeit, sich durch Public Relations einer politischen Verantwortung zu entziehen sehe ich daher nur in Einzelfällen gegeben. Entscheidend dafür ist aber die Funktionstüchtigkeit der beiden Systeme Journalismus und Opposition. Ein Aspekt, welcher außerhalb von PR steht und nur am Rande erwähnt sei, ist die Möglichkeit, durch politische Entscheidungen Einfluss auf die öffentliche Aufmerksamkeit im Sinne der Agenda-Setting-These (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 355-373) zu nehmen. So wurde Regierungen häufig vorgeworfen, bewusst außenpolitische Konflikte zu verschärfen, um von innerpolitischen Problemen abzulenken.

Eine tiefgehende Gefährdung der Verantwortlichkeit von Politik stellt die Tatsache dar, dass Politik, wie sie in den Medien vermittelt wird, die tatsächlichen Entscheidungspolitik nicht wirklichkeitsgetreu abbilden kann. Daher ist es interessant, ob es tatsächlich eine medienvermittelte Darstellungspolitik gibt, die von der Herstellungspolitik so stark abweicht (5), dass eine Beurteilung der politischen Führung und deren Verantwortung für den Bürger unmöglich wird.

Grund der genannte Divergenz ist die Notwendigkeit, die Komplexität eines politischen Entscheidungsprozesses bei der Darstellung zu reduzieren. Zum einen, um den Rahmen bestimmter Medien nicht zu sprengen: Das Fernsehen als äußerst einflussreiches (weil glaubwürdiges und weit verbreitetes) Medium ist z.B. kaum in der Lage, große Mengen komplex verknüpfter Information zu präsentieren, hierfür eignet sich eine Tageszeitung deutlich besser. Zum anderen ist das gesamte politische Spektrum so dispers, dass eine eingehende Beschäftigung damit extrem aufwändig ist. Entsprechend gering ist das durchschnittliche Interesse an ausführlichen Informationen, wie wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Hintergründen etc. der Politik.

Doch eine vollständige Trennung der Darstellungs- von der Herstellungspolitik, wie man mit dem verwandten Begriff „Medienrealität“ assoziieren könnte, ist nicht zu beobachten. Ein PR-Praktiker beschreibt das Verhältnis wie folgt:

„Formulierung [bzw. Herstellung] und Kommunikation der Politik sind zwei Seiten einer Medaille, die der moderne Politiker nicht voneinander trennen darf. Politisch handeln heißt für ihn auch, politische Kommunikation planen und entwerfen...“ (Zitat Peter Radunski. Kunczik & Zipfel, 2001, S. 86-87)

Ähnlich argumentieren Jarren und Weßler, warum die „Versuche von Wahlkampfmanagern, die Nachrichtenmedien als Plattform zu instrumentalisieren“ begrenzt sind:

---

„Die Medienrealität ist nicht nur ein Reflex der Inszenierungsstrategien politischer Akteure, sondern stellt zugleich auch eine Verarbeitung der ‚genuinen‘ politischen Ereignisse ... dar. Dies sind Ereignisse der materiellen Politik, die ihre Relevanz aus ihrem Stellenwert im politischen Entscheidungsprozeß gewinnen.“ (Jarren & Weßler, 2002, S. 65-66)

## **Vertrauen**

Zuletzt stellt sich die Frage, ob die Politikvermittlung einzelner Akteure bzw. Parteien vom Bürger als inkonsistent wahrgenommen wird (7). Dann nämlich wäre zu befürchten, dass die Glaubwürdigkeit der Bürger in ihre Repräsentanten beschädigt wird. Ich sehe diese Gefahr gegeben: Mit Hilfe professioneller Politikvermittlung wird ein idealisiertes Bild der Wirklichkeit vermittelt (Kunczik, 2002, S. 295). Diesem Bild können die Akteure der Politik aus zwei Gründen nicht gerecht werden: Zum einen handelt es sich um Mensch, die fehlbar sind. Im Rahmen der Personalisierung von Politik und der hohen Mediatisierung werden private und politische „Verfehlungen“ (welche einen hohen Nachrichtenwert besitzen) sehr häufig bekannt gemacht, meist stark dramatisiert. Zum anderen ist Entscheidungspolitik an reale Konditionen geknüpft. Entsprechend können idealisierte Ergebnisse, welche z.B. im Wahlkampf versprochen werden, i.d.R. nicht eingehalten werden. In beiden Fällen ist eine Inkonsistenz wahrnehmbar zwischen den Aussagen bzw. dem Image von Politikern und ihren über Medien beobachtbaren Handlungen.

---

## 4. Zusammenfassung

### 4.1. Unabdingbarkeit politischer PR

Politische Kommunikation und deren Unterformen Politikvermittlung und Lobbying sind aus einem modernen Medienstaat nicht mehr wegzudenken. „Politische Kommunikation ist ... eine condition sine qua non von Legitimität“, denn nur durch sie kann sich eine Regierung dem Volk gegenüber ständig legitimieren (Jarren et al., 1998, S. 254). „... der politischen Kommunikation im allgemeinen und der Wahlkampfkommunikation im besonderen [muß] für die Legitimationsbeschaffung ein hoher Eigenwert zugesprochen werden ...“ (Sarcinelli, 1987, S. 19). Zudem erfüllt politische PR in einer Demokratie noch eine Reihe anderer Funktionen:

Jarren et al. (1998, S. 275) bezeichnen freie politische Kommunikation als „ein konstituierendes Element der pluralistischen Demokratie“. Über sie wirken „unterschiedliche ... Interessen“ (S. 276) im Wettbewerb: Durch Lobbying findet auch außerhalb der Wahlen Partizipation von Interessengruppen statt. Diese Interessen werden meist zugleich der Bevölkerung vermittelt, um dort Verständnis und Unterstützung zu erhalten. Dadurch wird eine öffentliche Diskussion ermöglicht:

„Sucht man – in makrosozialer Perspektive – nach der zentralen Funktion der politischen Öffentlichkeitsarbeit, so kann man diese wie folgt formulieren:  
Politische Öffentlichkeitsarbeit ist zusammen mit dem Journalismus entscheidend an der Herstellung von Öffentlichkeit beteiligt.“ (Bentele, 1998, S. 142)

Zugleich stellt Lobbying eine breite und äußerst wichtige Informationsgrundlage für die Politik dar. Schließlich kann kein noch so guter Ausschuss oder Gutachter eine Situation aus der Sicht eines betroffenen Unternehmens darstellen – die notwendigen Informationen sind i.d.R. nur Firmenkreisen zugänglich. Die Folge schlecht unterrichteter Politiker wären mit hoher Wahrscheinlichkeit Entscheidungen, die in Widerspruch mit der geschäftlichen (bzw. sozialen, ökologischen etc.) Realität stehen. Die Gefahr, dass dadurch partikuläre Interessen einen unangemessen hohen Einfluss erlangen, wurde weiter oben erläutert.

Auch Politikvermittlung hat weitergehende Funktionen als nur Legitimität zu erzeugen. Sie eröffnet Bürgern und Unternehmen eine einfache Möglichkeit, sich mit den Standpunkten konkurrierender Interessen auseinanderzusetzen. Dadurch wird nicht nur eine bessere Basis für Konfliktvermeidung durch Verständnis geschaffen (Kunczik, 2002, S. 270-271). Viel wichtiger ist, dass der einzelne Wähler in die Lage versetzt wird, sich selbst ein Bild des

---

politischen Konflikts zu machen. Erst dadurch kann er politische Entscheidungen (und damit Politiker) aus seiner Perspektive adäquat beurteilen.

Schließlich senkt Politikvermittlung auch die Zugangsbarrieren zum politischen System. Symbole des Systems werden publik und ermöglichen es, politische Vorgänge zu verstehen. Dadurch findet, politisches Interesse vorausgesetzt, eine Entzauberung des Systems statt. Kepplinger sieht dies als Grundlage der wachsende Politikverdrossenheit (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 96). Ich beurteile diesen Prozess durchaus positiv, denn zum einen ermöglicht er systemfremden Akteuren eine Mitsprache und ggf. den Zutritt zum System. Zum anderen werden Möglichkeiten zur Manipulation durch Aufklärung eingeschränkt.

## **4.2. Funktionstüchtig – nicht gerecht**

Politische PR kann also nicht einfach abgeschafft werden. Deshalb ist es an der Zeit, sich mit ihren Gefahren auseinanderzusetzen. Zunächst – wen wundert es – leben wir nicht in absoluter Gerechtigkeit. Die Gleichheit ist gefährdet, wenn mangels neutraler Informationen die politische Entscheidungsfindung maßgeblich von Lobbying bestimmt wird. Diese Gefahr kann eingegrenzt werden. Doch dafür es notwendig, konsequent unterschiedliche Meinungen und (!) von wirtschaftlichen Interessen weitgehend unabhängige Quellen zu konsultieren.

Außerdem ist eine weitere Gefährdung der Gleichheit durch Lobbying zu beklagen: Interessen, die starke finanzielle Unterstützung bekommen, haben eine bessere Chance auf politische Durchsetzung. Entspringt das Interesse einer stabilen gesellschaftlichen Gruppierung, z.B. einem Industriezweig, und führt die Durchsetzung zu finanziellen Vorteilen, so kann möglicherweise ein Teufelskreis entstehen: Diese Gruppierung hat beim nächsten Interessenkonflikt schließlich Vorteile. Ökologische Interessen, die keinen direkten Geldfluss generieren, haben das Nachsehen.

Auf ähnliche Weise ist auch Pluralität gefährdet: Mit Hilfe finanzieller Ressourcen kann Akteuren oder Themen Medienaufmerksamkeit entzogen werden. Um dies zu verhindern, zwingen Gesetze Fernsehsender mit Vollprogramm zur ausgewogenen Berichterstattung. Daneben gibt es Spartenkanäle, kleine Sender und auflagenschwache Zeitungen, die sich gerade mit solchen »unterdrückten« Interessen auseinandersetzen. Ob diese Medien und die formale Auflage zur Ausgewogenheit tatsächlich Pluralität im Sinne einer Gleichheit garantieren bleibt zu bezweifeln.

An dieser Stelle muss man den Grundsätzen der Gleichheit und Pluralität entgegenhalten, dass eine Bevorzugung bestimmter Interessen funktional für die Existenz eines Staates sein kann. Geld wird in einer Marktwirtschaft mit Leistung gleichgesetzt. Die Ideen leistungsstar-

---

ker Akteure zu unterstützen bedeutet folglich, das Gesamtsystem leistungsfähiger zu machen. Im Rahmen der Diskussion um nachhaltige Wirtschaft wird dies näher zu beleuchten sein: Gehen Demokratietheorien beim Aspekt der Gleichheit an der Realität vorbei, oder besitzen neben Leistung noch andere Kriterien Relevanz für das Überleben eines Staates?

Eine Gefährdung der Verantwortlichkeit der Regierung konnte ich nicht feststellen. Dies beruht jedoch auf der Annahme einer funktionierenden Opposition und eines funktionierenden, vom Staat unabhängigen Mediensystems. Ist eines oder gar beide Systeme gestört, so hat die Regierung die Möglichkeit, sich durch Manipulation aus der Verantwortung zu stehlen.

Studien zur Politikverdrossenheit zeigen, dass das Vertrauen in die Politik nicht nur gefährdet, sondern tatsächlich beeinträchtigt ist. Eine Mitschuld der Politikvermittlung daran ist anzunehmen. Allerdings ist durch den Vertrauensverlust nicht automatisch die Demokratie oder das Fortbestehen des politischen Systems gefährdet. So nimmt das politische Interesse der Bevölkerung nicht ab, sondern zu (Kunczik & Zipfel, 2001, S. 92). Entsprechend kann man argumentieren, dass die beobachtete Politikverdrossenheit keine Abwendung von der Politik darstellt, sondern vielmehr eine Beschäftigung damit belegt. Der Vertrauensverlust ist somit nicht als Gefahr, sondern vielmehr als Korrektur eines idealisierten Image von Politik, als Entzauberung des politischen Systems zu verstehen.

### **4.3. Fazit**

Kann politische PR die Demokratie gefährden? Die Beantwortung dieser Frage hängt von verschiedenen Einflüssen ab. Vor allem ist die Funktionstüchtigkeit von Kontrollsystemen wie Opposition und Journalismus zu nennen. Auch die Gestaltung der politischen Entscheidungsfindung (Einbeziehen unabhängiger Quellen) und des Lobbying (Dialog mit verschiedenen Informationsquellen suchen) kann Risiken vermindern. Grundsätzlich muss man davon ausgehen, dass politische PR die Demokratie gefährdet. Wird das Problem jedoch akut, dann nennen wir die PR lieber Propaganda (Jarren et al., 1998, S. 712) und Korruption.

---

## 5. Literatur

(2002). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863).

URL: [http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg\\_07\\_02.pdf](http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_07_02.pdf). Zugriff: 29.07.2003.

**BACHMANN**, Sigrun. (2002). Reagan, Ronald Wilson (Studentenprojekt im Seminar "Lexikographie und XML" der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg im Sommersemester 2002).

URL: [http://munin.bui.haw-hamburg.de/80er/Reagan\\_Ronald.xml](http://munin.bui.haw-hamburg.de/80er/Reagan_Ronald.xml). Zugriff: 05.08.2003.

**BENTELE**, Günther. (1997). Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit: Akteure – Strukturen – Veränderungen. Konstanz: UVK Medien.

**BENTELE**, Günther. (1998). Politische Öffentlichkeitsarbeit. In Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, 124-145. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**BURKART**, Roland. (2002). Kommunikationswissenschaft. Köln: Böhlau.

**FRÜH**, Werner. (1991). Medienwirkung: Das dynamisch-transaktionale Modell. Theorie und empirische Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**JARREN**, Otfried & **WESSLER**, Hartmut. (2002). Journalismus – Medien – Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**JARREN**, Otfried, **SARCINELLI**, Ulrich, **SAXER**, Ulrich (Hrsg.). (1998). Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**KAASE**, Max. (1998). Demokratische Systeme und die Mediatisierung der Politik. In Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, 24-51. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

**KUNCZIK**, Michael. (2002). Public Relations: Konzepte und Theorien, 4. Auflage. Köln: Böhlau.

**KUNCZIK**, Michael & **ZIPFEL**, Astrid. (2001). Publizistik: ein Studienhandbuch. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.

**KEPPLINGER**, Hans Mathias. (1989). Theorien der Nachrichtenauswahl als Theorien der Realität. In Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu Wochenzeitung „Das Parlament“), B 15, S. 3-16.

**NOELLE-NEUMANN**, Elisabeth. (1996). Öffentliche Meinung: die Entdeckung der Schweigespirale. Frankfurt am Main, Berlin: Ullstein.

**NOHLEN**, Dieter. (1996). Wörterbuch Staat und Politik. 4. Auflage. München: Piper.

- 
- RÖTTGER**, Ulrike. (2001). Public Relation. In Jarren, Otfried & Bonfadelli, Heinz (Hrsg.). Einführung in die Publizistikwissenschaft. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- SARCINELLI**, Ulrich. (1987). Symbolische Politik: zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SCHENK**, Michael. (2002). Medienwirkungsforschung. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- SCHMIDT**, Manfred G. (1995). Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.
- STAAB**, Joachim F. (1990). Nachrichtenwerttheorie: Formale Struktur und empirischer Gehalt. Freiburg: Alber.
- VAN OOYE**, Robert Chr. (2001). In neuer Verfassung? Der Wandel des Grundgesetzes seit 1992. In Abromeit, Heidrun, Nieland, Jörg-Uwe & Schierl, Thomas (Hrsg.). Politik, Medien, Technik. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- VOLTMER**, Katrin. (1998/99). Medienqualität und Demokratie (zugleich Berlin, Freie Uni., Diss., 1996 u.d.T.: Voltmer, Katrin: Die Informations- und Orientierungsleistung der Medien aus demokratischer Perspektive). Baden-Baden: Nomos.
- ZEHNDER**, Tobi. (2001). Die Ära Reagan - Wachstum und Stärke für Amerika (Facharbeit am Realgymnasium Rämibühl Zürich im WS 1999). URL: <http://www.hausarbeiten.de/rd/faecher/hausarbeit/ged/19296.html>. Zugriff 05.08.2003.