

# Phänomenologie der politischen Kommunikation

Autor(en): **Kamber, Esther / Imhof, Kurt**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2004)**

Heft 1

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790638>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Esther Kamber, Kurt Imhof

# Phänomenologie der politischen Kommunikation

## Resonanz von staatlichen und intermediären politischen Akteuren in der Öffentlichkeit

*Die Staatskommunikation, also die innere und äussere Kommunikation von Regierung, Verwaltung und Legislative, werden in diesem Beitrag hinsichtlich ihrer öffentlichen Resonanz beschrieben. Empirische Grundlage bildet eine Zeitreihenanalyse, die auf der Basis der umfassend erhobenen Berichterstattung zur schweizerischen Ausländerpolitik von den 60er bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in Leitmedien der deutschen Schweiz erfolgt.<sup>1</sup> Diese Beschreibung von Akteursresonanzen über rund 40 Jahre innerhalb derselben politischen Auseinandersetzung, die das schweizerische politische System in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und noch bis in die Gegenwart mit Abstand am nachhaltigsten beschäftigt hat, bietet eine ausgezeichnete Möglichkeit, den Wandel der relativen Bedeutung der Staatskommunikation in der öffentlichen Kommunikation im Vergleich zur Resonanz der intermediären politischen Akteure über die Zeit zu erfassen.*

### 1 Staatskommunikation im Strukturwandel der Öffentlichkeit

Diese empirische Deskription der öffentlichen Resonanz der wichtigsten Akteure im politischen Entscheidungs- und Vollzugsprozess dient dazu, den Einfluss von zwei fundamentalen Dimensionen gesellschaftlichen Wandels auf die politische Kommunikation validieren zu können: Einerseits interessiert der Wandel von Form, Bedeutung und Funktion der medienvermittelten politischen Kommunikation hervorgerufen durch den «neuen» Strukturwandel der Öffentlichkeit und andererseits durch den diskontinuierlichen sozialen Wandel moderner Gesellschaften.

*Erstens:* Staatskommunikation verändert sich wie die politische Kommunikation generell im «neuen» Strukturwandel der Öffentlichkeit (Imhof 2003). Darunter verstehen wir die Ausdifferenzierung eines selbstreferentiellen Mediensystems. Dieser Prozess lässt sich als Ablösung der Medien von ihrer hergebrachten Verankerung innerhalb der intermediären politischen Akteure beschreiben. Diese Ausdifferenzierung eines eigenlogischen Mediensystems in der Schweiz insbesondere in den 80er Jahren – in Gestalt unabhängiger Printmedien und des dualen Rundfunks – zeitigt massive Rückwirkungen auf die politische Kommunikation.

Diese Untersuchung geht diesbezüglich von der Hypothese aus, dass sich im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit die Resonanzchancen aller politischen Akteure verändern. Neben dem neuen Publikumsbegriff des «Medienkonsumenten», der denjenigen der «Staatsbürger» ablöst, bilden sich bei den Medien neue Selektions- und Interpretationslogiken aus, die sich am ökonomischen Kriterium der Aufmerksamkeitsmaximierung orientieren. An diese Logik müssen sich die politischen Akteure ihrerseits anpassen, um ihre Resonanzchancen zu wahren (Imhof 2003). Dabei haben nicht etablierte politische Akteure (soziale Bewegungen, Protestparteien, NGO's) durch ihre medi-

enwirksamen Aktionsformen zunächst die besseren Voraussetzungen öffentliche Resonanz zu erzeugen. Durch Lerneffekte auf Seiten der etablierten Akteure in Gestalt der systematischen Bewirtschaftung ihrer Resonanzchancen verändert sich dann die politische Kommunikation erneut. Zentrale Effekte dieses Veränderungsprozesses der Medien und der korrelativen Anpassung der politischen Akteure an die neuen Bedingungen (Medialisierungseffekte) werden in der Literatur als verstärkte Personalisierung, Privatisierung, Prominenzierung, Konfliktstilisierung und Skandalisierung der medienvermittelten Kommunikation diskutiert (Kamber 2004).

*Zweitens:* Staatskommunikation wird – wie die politische Kommunikation generell – durch den diskontinuierlichen sozialen Wandel moderner Gesellschaften beeinflusst (Imhof et al. 1993, 1996, 1999). Darunter verstehen wir die Abfolge von Gesellschaftsmodellen, die in ihrer wirklichkeitsetzenden Kraft die Beziehung von kollektiven Erwartungs- und Gesellschaftsstrukturen – über Akzeptanz und Legitimität – auf Zeit in einer Balance halten können. Im Untersuchungszeitraum lassen sich die Erosion des einst stabilen, «etatistischen», sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodells und der Aufstieg eines fragilen, «antietatistischen», neoliberalen Gesellschaftsmodells beobachten. Im Zuge dieser zähen Ablösung ab Ende der 70er Jahre verändern sich die Konnotationen staatlicher Institutionen in der medienvermittelten Kommunikation grundsätzlich (Imhof 2002).

Im Beitrag wird nun zunächst das Ensemble der politischen Kommunikation, die staatlichen Akteure und die intermediären Akteure skizziert (2). Dann gilt es die gewählte Thematik dieser Zeitreihenanalyse der medienvermittelten politischen Kommunikation, die Problematisierung des Fremden in Gestalt der Arbeitsmigration in den 60er und 70er Jahren und in Gestalt der Asylummigration in den 80er und 90er Jahren, zu diskutieren (3). Anschliessend wird

dann die Bedeutung der verschiedenen staatlichen und intermediären Akteure als Aussageträger in der Berichterstattung von Leitmedien (Print) der deutschen Schweiz in und über die Zeit erläutert (4-8). Schliesslich werden in einem Fazit die wichtigsten Ergebnisse dieser Phänomenologie der politischen Kommunikation zusammengefasst (9).

## 2 Der Staat als Akteur politischer Kommunikation

Im engeren Sinn wird mit dem Begriff des Staates die *Regierung und Verwaltung* eines Nationalstaates bezeichnet, welche die regelgeleiteten Funktionen der Entscheidungsanregung und -vorbereitung, der Repräsentation wie der Umsetzung und Kontrolle (Exekutivhandeln) wahrnehmen. Bezüglich des halbdirekten und deshalb auf Regierungskonkordanz verwiesenen politischen Systems der Schweiz ist im Unterschied zu rein repräsentativen Wettbewerbssystemen anzumerken, dass die Funktionen von Regierung und Verwaltung bezüglich der «legislativen» Rechtssetzung weitergehen. Die Legislative ist im politischen System der Schweiz verhältnismässig schwach. Regierung und Verwaltung erhalten deshalb insbesondere auch intensive Resonanz im Rahmen von Rechtssetzungsprozessen (Klöti 2002: 159–185).

Dies ist auch ursächlich dafür, dass *intermediäre politische Akteure* wie Parteien und Verbände wichtige Bezugsgruppen von Regierung und Verwaltung sind. Darüber hinaus sorgt das ausgeprägt föderalistische System der Schweiz für eine intensive Interaktion von Regierung und Verwaltung mit kantonalen Akteuren. Selbstverständlich ist aber hinsichtlich einer Phänomenologie der politischen Kommunikation auch die Rolle der Legislativen von zentralem Interesse. Vor dem Hintergrund einer zeitreihenanalytischen Analyse, die einen massiven relativen Schwund der Bedeutung der Legislative in der öffentlichen politischen Kommunikation zum Ergebnis hatte (Imhof/Kamber 2001), müssen sich diesbezüglich auch demokratietheoretische Fragen stellen, wenn das Resultat bestätigt wird. Denn beim Parlament handelt es sich um den deliberativen Kern politischer Entscheidungsfindung und seine relative Abkoppelung von der öffentlichen politischen Kommunikation schwächt die demokratische Selbstherrschaft.

Diese Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz manifestieren sich in einem vielgestaltigen, formellen und informellen Kommunikationsnetz, das sich in seiner Totalität einer empirischen Untersuchung entzieht. Für einen analytischen Zugriff ist deshalb eine Komplexitätsreduktion unabdinglich. Diese wird hier so angelegt, dass in der medienvermittelten Kommunikation die Resonanz des Staates im engeren Sinn – also der *Exekutive* (Regierung und Verwaltung) – mit der Resonanz des Staates im weiteren Sinn – also unter Einbezug der *Legislative* – und der intermediären Organisationen – also der *etablierten, politischen Akteure* (Bundesratsparteien, Verbän-

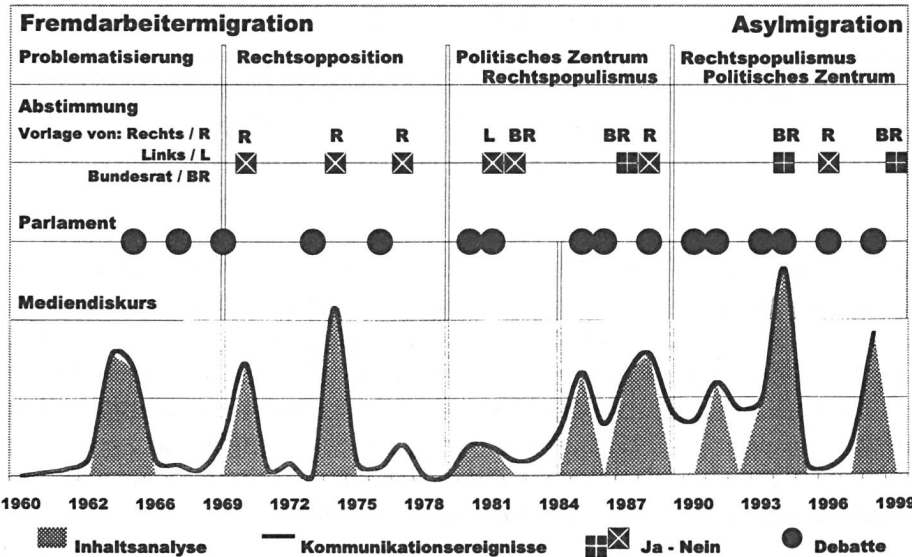
de/Gewerkschaften) und der nicht etablierten politischen Akteure (Nicht-Bundesratsparteien, soziale Bewegungen, NGO's) – verglichen wird. Weil sich die *Medienorganisationen* im Strukturwandel der Öffentlichkeit wesentlich neu positionieren, gilt es auch diese Akteurgruppe in die Analyse mit einzubeziehen.

Mit dieser differenzierten Akteursorientierung (als zentrale Aussageträger in der Berichterstattung) und durch die diachrone Analyse der nachhaltigsten politischen Auseinandersetzung der letzten 40 Jahre wird der demokratischen Entscheidungsfindungs- und Durchsetzungsprozesses im Policy Cycle (Input, Troughput, Output) «ganzheitlich» in die Untersuchung einbezogen.<sup>2</sup> Die Resonanz dieser Akteurgruppen wird unter der theoretischen Bezugnahme auf die beiden erwähnten Dimensionen gesellschaftlichen Wandels miteinander verglichen.

Um einen umfassenden Zugriff auf den Wandel der Repräsentation der wesentlichen politischen Akteure in der öffentlichen Kommunikation zu erhalten, stehen also im Mittelpunkt dieser Analyse nicht die Resonanz dieser Akteure hinsichtlich ihrer Kommunikationsleistungen zuhanden der Medien, sondern ihre *Rolle als zentrale Aussageträger in der politischen Berichterstattung*, welche die Problematisierung des Fremden in Gestalt der Arbeits- und Asylmigration seit den 60er Jahren bis 1999 zum Thema haben. Erfasst wird also die Resonanz der Akteure und Akteurgruppen als Amalgam aktiver wie passiver Kommunikation in der Medienarena. Nicht von Interesse ist daher, inwieweit die untersuchten Akteure mit ihren Positionen «durchkommen»; im Mittelpunkt der Analyse steht vielmehr, die durch eigene Kommunikationsleistungen wie auch durch die Kommunikationsleistungen anderer Akteure hervorgerufene Zentralität eines bestimmten Akteurs als Aussageträger auf der Artikelebene der Berichterstattung zur schweizerischen Ausländer- und Asylpolitik. Die Berichterstattung zu diesem Thema wurde in ihren wesentlichsten Kommunikationsereignissen (Imhof 1993: 11–60)<sup>3</sup> – also als Kommunikationsereigniskette – systematisch aus Deutschschweizer Printmedien erhoben. Dadurch lässt sich der Wandel der Zentralität der genannten Akteure des politischen Entscheidungsfindungs- und Durchsetzungsprozesses als zentrale Aussageträger in der Berichterstattung über die Ausländer- und Asylpolitik in ihrer wechselseitigen Interdependenz nachvollziehen.

## 3 Grundlage der Untersuchung: Die Problematisierung des Fremden von 1960 bis 1999

Diese Phänomenologie der politischen Kommunikation hat zu berücksichtigen, dass die Untersuchung anhand einer spezifischen Thematik vorgenommen wird. Der Ausländer- und Asyldiskurs ist im Untersuchungszeitraum von 1960 bis 1999 durch eine hohe Konfliktintensität und durch starke Medialisierungseffekte gekennzeichnet. Es



Darstellung 1: Diskurs über das Fremde von 1960 bis 1999

muss daher die Frage gestellt werden, inwieweit die Analyse der Ausländer- und Asylberichterstattung verallgemeinerungsfähig ist. Diese Frage harret der vergleichenden Forschung mit anderen Kommunikationsereignisketten. Die Berichterstattung zur Problematisierung des Fremden in deutschschweizerischen Leitmedien wurde ausgewählt, weil diese die massenmediale, politische Agenda anhaltend wie intensiv prägte und prägt und von allen wesentlichen, politischen Akteuren wie den Medien bewirtschaftet wurde und wird. An der Problematisierung des Fremden, so wird hier unterstellt, zeigen sich die Effekte des diskontinuierlichen sozialen Wandels und des neuen Strukturwandels der Öffentlichkeit repräsentativ, weil gerade die intensiven politischen Konflikte die Reputation, die Funktion und die Interdependenzdynamiken im Ensemble aller relevanten Akteure zu prägen vermögen.

Im Verlauf der Ausländer- und Asyldebatte (vgl. Darstellung 1) verschiebt sich der Problemerkern. Anfänglich konzentriert sich dieser auf die *Fremdarbeitermigration* und in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums ist er auf *Asylmigration* fokussiert. Diese intensive, immer neue Herkunftsgruppen und soziale Probleme einbeziehende Auseinandersetzung (Kamber/Schranz 2000) wird in beiden Phasen, d.h. sowohl in der Problematisierung der Arbeitsmigration in den 60er Jahren, wie der Asylmigration in den ausgehenden 70er und 80er Jahren von *rechtsbürgerlichen Protestparteien* bewirtschaftet (Darstellung 1: Abstimmung/Vorlage von «Rechts» bzw. «Links»), um dann auch die *etablierten politischen Akteure* und – durch den plebisziären Druck – auch die *staatlichen Akteure* (Darstellung 1: Abstimmung/Vorlage von «Bundesrat» bzw. «Parlament») einzubeziehen. Allerdings führt der Policy Cycle mit den Phasen der Problemdefinition, der Bestimmung der politischen Agenda in Parlament, der Politikformulierung und der Implementation beim Ausländer- und Asylproblem nicht zu einer zeitfesten politischen Lösung. Vielmehr wird

der Policy Cycle zerhackt (Imhof/Kamber 2001), es kommt zu einer *Verstetigung des plebisziären Drucks* (Darstellung 1: Abstimmung/«Ja – Nein») und die *Kadenz der parlamentarischen Debatten* erhöht sich über die vier Jahrzehnte (Darstellung 1: Parlament/«Debatten»). Die Asylrechtsgesetzgebung und der Vollzug wird dadurch – zusätzlich gefördert durch den innereuropäischen Verschärfungswettbewerb – zu einer Dauerbaustelle.

Der Beobachtungszeitraum von 1960 bis 1999 kann anhand des

dargestellten *Mediendiskurses*, der *Parlamentsdebatten* und der *Abstimmungen* in vier Phasen unterteilt werden:

1. In der ersten Phase der *Problematisierung* der Arbeitsmigration in den 50er und frühen 60er Jahre sind zunächst im Rahmen des Debatte über die «konjunkturelle Überhitzung» Kräfte des politischen Zentrums, wie der Linken und der Gewerkschaften beteiligt. Diese Problematisierung des Fremden im Rahmen einer Konjunkturdebatte besetzen ab 1964 aufstrebende, nicht etablierte rechtsbürgerliche Akteure und treiben den politischen Prozess unter dem zentralen Schlagwort «Überfremdung der Schweiz» mit medienwirksamen Manifestationsformen und durch Volksinitiativen an (Eisenegger/Karl 1995).
2. Die rechtsbürgerlichen Protestparteien unterliegen mit ihren Initiativen v.a. in der ersten Hälfte der 70er Jahre teilweise sehr knapp (1970). Das «Gastarbeiterproblem» wird in dieser zweiten Phase letztlich nicht einer politischen Lösung zugeführt, sondern im Rahmen der Wirtschaftskrise und der damit verbundenen Rückwanderung von ausländischen Arbeitskräften massiv entschärft.
3. Die dritte Phase der 80er Jahre ist zweigeteilt: In der ersten Hälfte werden die Lösungsvorschläge zur Regelung des Fremdarbeiterpolitik von Links und vom *politischen Zentrum* abgelehnt. Gleichzeitig bewirtschaften die wiederaufstrebenden rechtsbürgerlichen Protestparteien immer mehr und immer ausschliesslicher die Asylpolitik. In der zweiten Hälfte, d.h. 1987, verbindet die Vorlage des Bundesrates die Ausländerpolitik mit der Asylpolitik und diese setzt sich in der Abstimmung durch.
4. Insbesondere die vierte Phase (90er Jahre) ist dann einerseits dadurch gekennzeichnet, dass die Schweizerische Volkspartei (SVP), also eine Partei des politischen Zentrums, die Problematisierung des Fremden (neben der

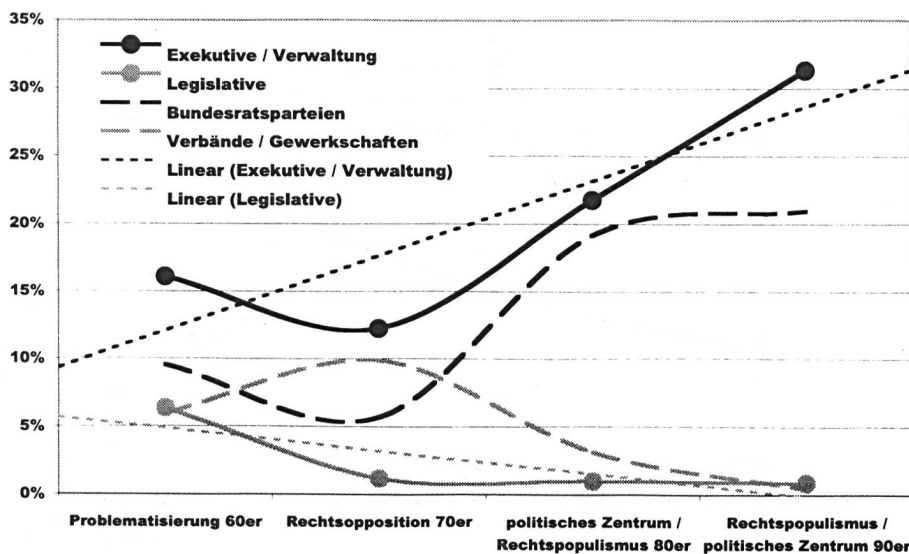
Europafrage) zu ihrem zentralen Gegenstand macht, die rechtsbürgerlichen Protestparteien verdrängt, deren Wählersegmente inkorporiert und im Verbund mit dem Boulevardmedium Blick (bis 1997) einen ausserordentlichen *plebiszitären Druck* durch die stetige Skandalisierung der Asylpolitik der Behörden aufbaut. Dies führt zu einer Fülle von Asylgesetzrevisionen und damit zur wiederholten Verschärfung des Gesetzes und des Vollzugs.

In der folgenden Präsentation der Forschungsergebnisse aus der Untersuchung der Berichterstattung (Darstellung 1: Inhaltsanalyse - punktierte Fläche) wird die relative Resonanzintensität der verschiedenen politischen Akteure im Ausländer- und Asyldiskurs in den vier skizzierten Phasen dargestellt.

#### 4 Veränderungen der Resonanzen von staatlichen und etablierten intermediären Akteuren

Die Strukturwandelsthese, wonach sich unter der Bedingung neuer Medienlogiken die Resonanzchancen der staatlichen wie intermediären Akteure verändern und insbesondere macht- und prestigeträchtige Akteure erhöhte Resonanzchancen gewinnen, bestätigt sich beim ersten Vergleich der Resonanzintensitäten (vgl. Darstellung 2). Hinsichtlich der staatlichen Akteure gewinnen *Exekutive und Verwaltung* im Ausländer- und Asyldiskurs massiv an Bedeutung, während die *Legislative* trotz der Zunahme an Parlamentsdebatten an Resonanz einbüsst. Ebenfalls eine Scherenbewegung zeigt sich bei den etablierten, intermediären Akteuren, wobei die *Bundesratsparteien* an Resonanz gewinnen und die *Verbände* verlieren. Ingesamt verweisen diese Resonanzintensitäten von staatlichen und intermediären Akteuren auf eine *Schwächung der Resonanz der Legislative und der korporativ agierenden Verbandsakteure*.

Ersteres bedeutet, dass die Deliberation im Parlament kommunikativ «eingeschlossen» wird. Vor dem Hintergrund



Darstellung 2: Resonanzintensität von staatlichen und etablierten, intermediären Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs<sup>4</sup>

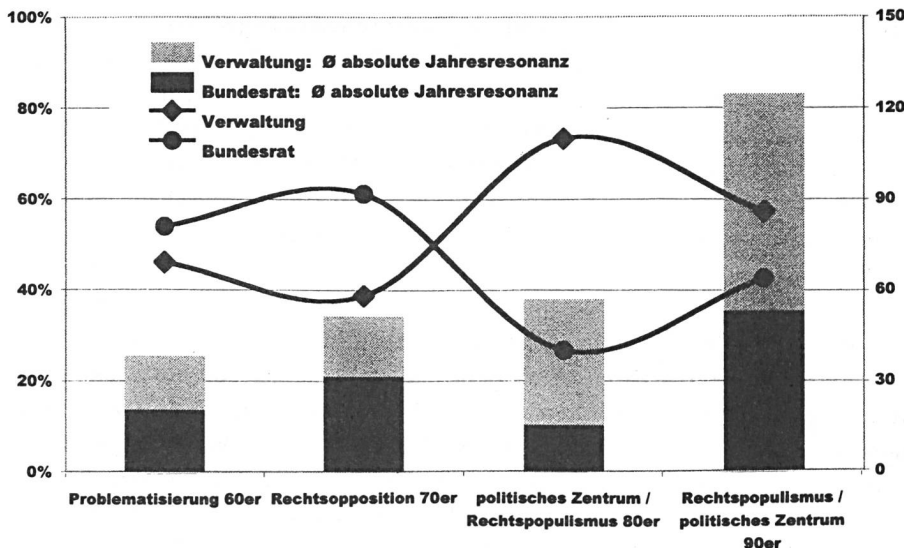
des Schwunds der Bedeutung der Legislative im Vergleich zur Exekutive stellen sich demokratietheoretische Fragen (Imhof/Kamber 2001). Es muss daher geprüft werden, inwieweit der öffentliche Diskurs in anderen Politikfeldern ähnliche Resultate ergibt. Denn es ist anzunehmen, dass die Konkordanz als Konfliktlösungsmechanismus geschwächt wird, wenn die politische Kommunikation stärker durch die kampagnenförmigen Skandalisierungen und Konfliktstilisierung medienorientierter Kommunikation geprägt wird (siehe dazu Darstellung 3/4) als durch eine Parlamentsberichterstattung, die sich auf die Gesamtargumentation bezieht. Die *Konsens bildende und pragmatischere Diskursivität* des Parlaments wird überlagert durch die *polaren Positionen*, vermittels denen die politischen Akteure sowie zunehmend die Medien selbst die Auseinandersetzung konturieren. Die Aushandlung eines Kompromisses, insbesondere auch im Bundesrat und unter den Bundesratsparteien, wird durch solche Kommunikationsdynamiken erschwert und die Chancen auf mehrheitsfähige Lösungen verschlechtern sich.

Die etablierten intermediären Verbandsakteure haben nur im Rahmen der Debatte über die Arbeitsmigration Resonanz. Der Konfliktlösungsmechanismus des Korporatismus spielt demnach im Konflikt über das Fremde in seiner asylpolitischen Form eine kleinere Rolle. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der massive *Resonanzverlust von Verbänden und Gewerkschaften* auch darauf zurück geführt werden kann ist, dass korporative Konfliktlösungsmechanismen, die massgeblich im sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell institutionalisiert worden sind, an Bedeutung verlieren. Dies würde bedeuten, dass auch die Verbände ihre Geltungskraft stärker über medienorientierte Kommunikation herstellen müssen. Damit verliert aber auch der korporative Entscheidungsfindungsprozess im vor- und ausserparlamentarischen Verfahren an Bedeutung, weil eine polare öffentliche Auseinandersetzung

auch noch der Verbandsakteure Konsensbildungen erschweren würde (Imhof/Eisenegger 1999: 195–218).

#### 5 Veränderungen der Resonanzen von Bundesrat und Verwaltung

Betrachtet man im detaillierten Vergleich *nur* die Resonanz von Exekutive und Verwaltung im Diskurs des Fremden, so zeigen die *absoluten* Zahlen der durchschnittlichen Jahresresonanz in den vier Phasen (vgl. Säulen in der Darstellung 3), eine gesteigerte Resonanzintensität des *Bundesrates*. Dies bestätigt die



Darstellung 3: Details der Resonanzintensität von staatlichen Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs

Annahme, dass machthaltige, personalisierbare Akteure zunehmend Resonanz erhalten. Aber auch die *Verwaltung* steigert ihre Resonanzintensität über die vier Jahrzehnte massiv. Im relativen Vergleich (vgl. Linien) verkehrt sich die anfänglich höhere Resonanzintensität des Bundesrates gegenüber der Verwaltung in den letzten zwei Jahrzehnten ins Gegenteil.

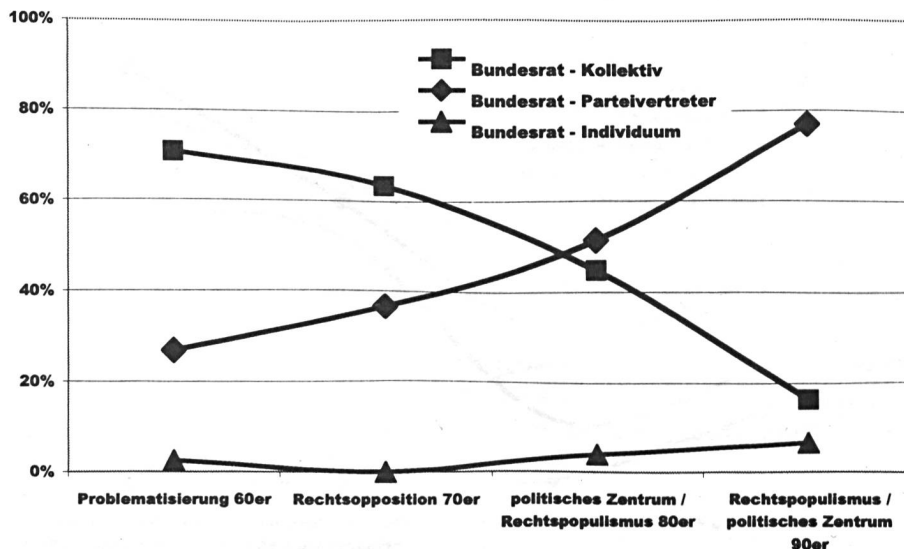
Der Grund für die hohe Resonanz der Verwaltung in den 80er und 90er Jahren ist die *Skandalisierung und Problema-tisierung* von Ämtern und Behörden bzw. des Vollzugs im Asyl- und Ausländerrecht insbesondere seitens der SVP, die bis 1997 zusammen mit dem Boulevardmedium Blick einen so intensiven plebiszitären Druck aufbauen konnte, dass die entsprechenden Framings dieser Problema-tisierung des Fremden (Verbindung des Asyl- und des Drogendiskurses) neben der ganzen Medienarena auch die politischen Debatten im Parlament prägten (Schranz 1999).<sup>5</sup>

Dieser massive Anstieg der *Skandalisierung der Verwaltung* kann als Strukturwandelseffekt interpretiert werden. Denn Öffentlichkeitsakteure, seien es politische Akteure oder vermehrt auch die Medien selber, haben durch den Strukturwandel der Öffentlichkeit erhöhte Chancen mit Skandalisierungen mediale Resonanz wie Diskursdynamiken zu generieren. Konfliktstilisierungen und Skandalisierungen entsprechen den aufmerksamkeitsmaximierenden Selektions- und Interpretationslogiken der Medienorganisationen.

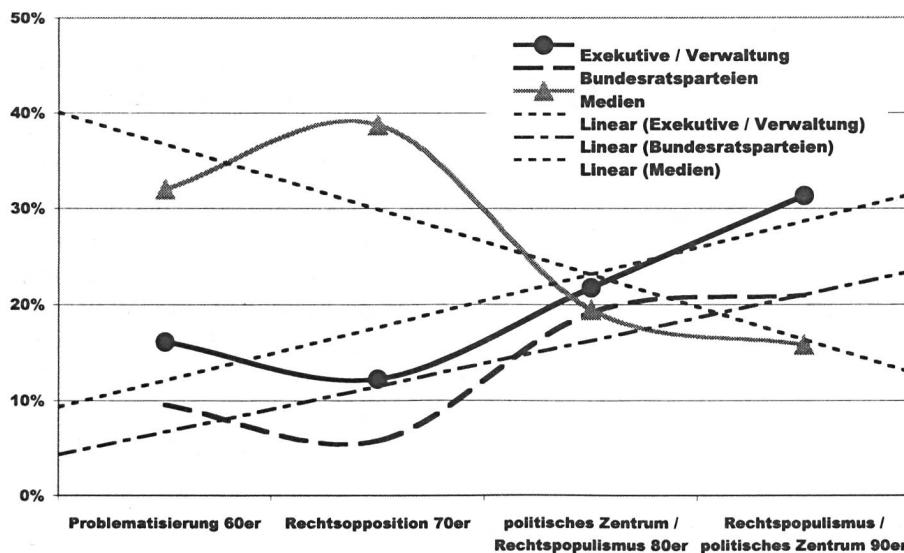
## 6 Veränderungen der Resonanz des Bundesrates als Kollektivgremium

Frappant ist in der Detailbetrachtung der Bundesratsresonanz die Veränderung der Resonanzintensität des Bundesrates in seiner Rolle als *Kollektivgremium* gegenüber seiner parteipolitischen Etikettierung (vgl. Darstellung 4). Im Ausländer- und Asyldiskurs ist von den 60er bis in die 90er Jahre entsprechend eine *«Partei-politisierung» des Bundesrates* festzustellen.

Über den ganzen Untersuchungszeitraum ist ein sukzessiver Anstieg der Zuordnung der mit ihren Positionen hervorgehobenen Bundesratsvertreter mit ihren Parteien festzustellen. Gleichzeitig sinkt die Zuordnung der Positionen eines Bundesrates an die Institution an sich, obwohl die spezifische Semantik bundesrätlicher Kommunikation von den Mitgliedern mehr oder weniger (noch) aufrecht-erhalten wird. Öffentliche Stellungnahmen eines Bundesrates werden sprachlich «dem Bundesrat» zugeordnet. Die Analyse zeigt nun, dass diese funktionsadäquate Verknüpfung von Individuum und Institution von den Medien wie von anderen Akteuren unterlaufen wird und massiv erodiert. In diesem Wandel der politischen Kommunikation manifestiert sich die mediale Konfliktstilisierung, die – oft verbunden mit der Forderung nach Transparenz des bundesrätlichen Entscheidungsvorgangs – das Kollegialitätsprinzip und die Konsensfindung tangiert. Damit werden die *integrative Funktion des Bundesrates* und seine *Funktion als überparteiliche Kerninstitution* des politischen Systems der Schweiz entkräftet. Entsprechend geraten Bundesräte



Darstellung 4: Details der Resonanzintensität des Bundesrates als Kollegium, als Parteivertreter oder als Individuum



Darstellung 5: Resonanzintensität von staatlichen, von etablierten, intermediären und medialen Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs

entweder vermehrt in *Loyalitätskonflikte* zwischen der Institution und ihren Parteien oder sie bringen ihre politischen Positionen vermehrt als Individuen zur Geltung. Letzteres würde unabdingbar zu medialen Sieg-Niederlage Narrationen und damit zu einer ernsthaften Einschränkung der Entscheidungsbefähigung und der Reputation der Gesamteinstitution führen.

### 7 Veränderung der Resonanzfunktion der Medien

Die sich im Strukturwandel der Öffentlichkeit vollziehende Ablösung der Medien von ihren politischen Trägergruppen führt dazu, dass die Medien als eigenständige, machtvolle Akteure in allen Teilbereichen der Gesellschaft wahrgenommen werden. Kontraintuitiv dazu sind daher die Resultate zur Resonanzintensität der Medien (vgl. Darstellung 5) im Vergleich zu den staatlichen und den intermediären Akteuren.

Noch vor der Akkzelerationsphase im «neuen» Strukturwandel der Öffentlichkeit in den 60er und 70er Jahren sind die *Medien* im Diskurs über das Fremde die definitionsmächtigsten Akteure – gemessen als zentrale Aussageträger. Dies erklärt sich dadurch, dass im Meinungskampf die noch parteiverbundenen oder -nahen Medien selbst die Positionen des etablierten politischen Zentrums verkörpern und Agenda wie Inhalt der Berichterstattung auf der Basis ihrer *politischen* Selektions- und Interpretationslogiken kreieren.

Mit dem Niedergang der Parteiorgane bzw. ihrer Ausdifferenzierung aus der Politik werden die Medien *zum Forum* für die politischen Akteure. Dadurch wird die Selektionsfunktion der Medien gegenüber ihrer Interpretationsfunktion aufgewertet. Allerdings zeigt die Darstellung, dass sich der bemerkenswerte Funktionsverlust der Medien als Aussageträger – nach dem sehr deutlichen Abschwung in den 80er Jahren – wieder konsolidiert. Die

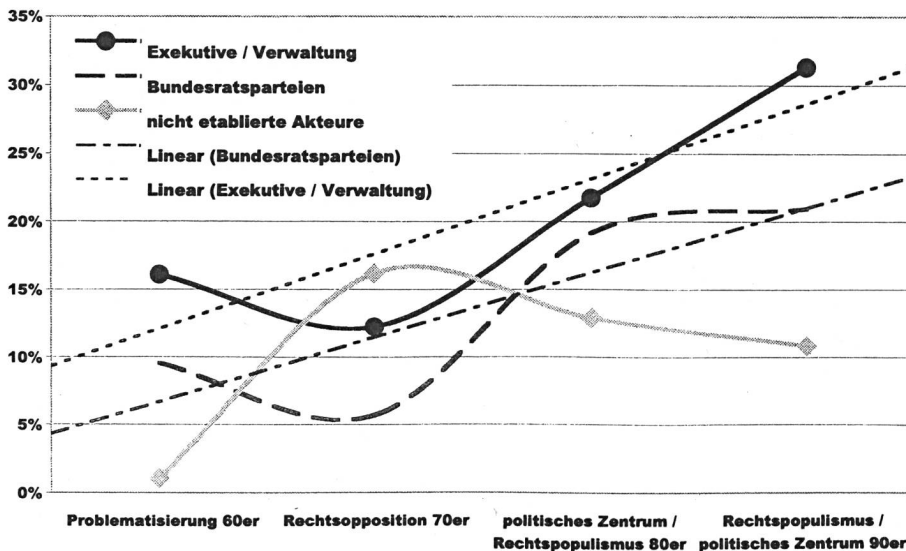
seit einiger Zeit beobachtbare Repolitisierung der Medien in Gestalt politischer Stellungnahmen lässt sogar erwarten, dass die Medien auch als direkte Aussageträger, also nicht nur durch «Sprechen lassen» und durch ihre Forumsfunktion, wieder mehr Bedeutung gewinnen. Ein solches «Comeback» der Medien als direkte Aussageträger ändert jedoch nichts daran, dass sie ihre Organfunktion für die etablierten politischen Akteure verloren haben. Es würde einfach bedeuten, dass sie auch in Gestalt direkter politischer Stellungnahmen mit den staatlichen

und intermediären Akteuren in Konkurrenz treten.

Auf jeden Fall haben die Bundesratsparteien als intermediäre politische Akteure im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit – bis sich ein neues und fragiles Gleichgewicht herstellt – gegenläufig zu den Medien einen deutlichen *Resonanzgewinn als Aussageträger* erzielt. In diesem Prozess verschob sich die *Meinungsrepräsentanz unter den etablierten Akteuren* von den «parteilich» gebundenen Redakteuren bzw. von den Parteiorganen zu den etablierten Akteuren (freilich im Masse ihrer Medienwirksamkeit). Insbesondere die Bundesratsparteien in der Schweiz werden dadurch auf eine eigene und aktive Bearbeitung der öffentlichen Kommunikation verwiesen. Die wichtigsten «Resonanzgewinner» dieses Prozesses sind jedoch die Exekutive und die Verwaltung. Als zentrale Aussageträger traten sie nichts weniger als die Nachfolge der parteinahen oder parteiverbundenen Medien an. Als *machthaltige*, staatliche Akteure haben sie in einem «parteilich entschlackten» Mediensystem wesentlich erhöhte Resonanzchancen.

### 8 Veränderung der Definitionsmacht von Zentrum und Peripherie

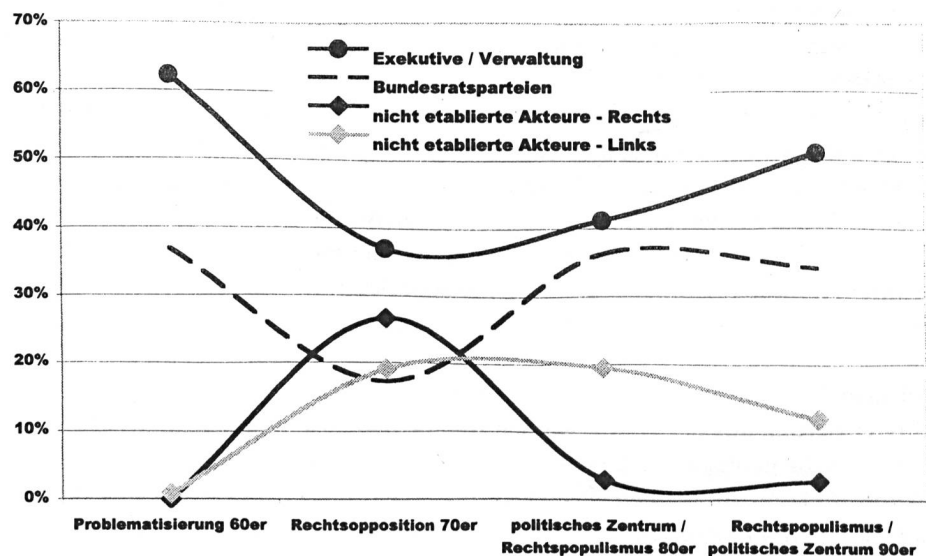
Effekte des sozialen Wandels zeigen sich deutlich in der *Krise der 70er Jahre* (vgl. Darstellung 6). Die Resonanz der nicht etablierten Akteure im Ausländerdiskurs überflügelt diejenige der Exekutive und der Verwaltung wie diejenige der etablierten intermediären Akteure. Weil sich der neue Strukturwandel der Öffentlichkeit bereits beschleunigt und durch die krisentypische Umkehrung der Definitionsmacht zwischen Zentrum und Peripherie erhalten die *nicht etablierten Akteure* (rechtsbürgerliche Protestparteien insbes. die «Nationale Aktion für Volk und Heimat» und die [Schwarzenbach-] «Republikaner») als zentrale Aussageträger durch ihre medienwirksamen Aktionen sehr hohe Resonanz und überflügeln die staatlichen Akteure wie die etablierten Akteure deutlich.



Darstellung 6: Resonanzintensität von staatlichen sowie von etablierten und nicht etablierten Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs

Dem gegenüber ist im Asyldiskurs der 80er und 90er Jahre ein *Resonanzverlust der nicht etablierten politischen Akteure* rechtsbürgerlicher Provenienz festzustellen. Dies ist auf den Wechsel des primären Trägers der Problematisierung des Fremden zurückzuführen. Die kleinste der etablierten Akteure, die Schweizerische Volkspartei (SVP) beginnt in den 80er Jahren systematisch die Asylpolitik zu bewirtschaften und entzieht dadurch den nicht etablierten rechtsbürgerlichen Protestparteien bereits bis zum Ende der 80er Jahre Thema wie Resonanz. Die Fundamentalopposition gegen die Überfremdung der Schweiz verschiebt sich dadurch bis in die Gegenwart folgenreich von der politischen Peripherie in das Zentrum und über die Konzentration auf die Identitätspolitik generell im Rahmen der Abstimmung über den Beitritt zur UNO 1986 und der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR 1992) sowie der Opposition gegen die EU-Beitrittsdeklaration des Bundesrates wird diese kleinste zur grössten Bundesratspartei (1999). Dadurch gewinnen die etablierten Akteure im Asyldiskurs gegenläufig zu den nicht etablierten Akteuren gewaltig an Resonanz.

Dieser Resonanzverlauf ist jedoch auch typisch für den sozialen Wandel, d.h. für die Abfolge von Gesellschaftsmodellen in Umbruchperioden. Vorbereitet durch den vehementen Antietatismus der ausserparlamentarischen «Neuen Linken» Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre, setzte sich mit dem Eintritt der Wirtschaftskrise ab Mitte der 70er Jahre mehr und mehr ein politisches Programm durch, das sich durch einen ebenso ve-



Darstellung 7: Details der Resonanzintensität von staatlichen und nicht etablierten, intermediären Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs

hementen Antietatismus von Rechts auszeichnet. Die Entlegitimierung des sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodells, mithin des starken demokratischen Rechtsstaates mit seinen «keynesianischen» Eingriffspotentialen, begann auf der linken Seite des politischen Spektrums und führte dann unter Umkehrung der politischen Vorzeichen zum neoliberalen Antietatismus der 80er und 90er Jahre (Imhof 1999 a: 35–54).

Mit diesem Paradigmenwechsel, den die damals noch grösste bürgerliche Partei des poli-

tischen Zentrums, die Freisinnig-demokratische Partei (FDP), unter Rückgriff auf ideologische Ressourcen radikal-liberaler Denkschulen zuerst lancierte («Weniger Staat – mehr Freiheit») verschieben sich nun aber die Resonanzchancen wieder deutlich in das politische Zentrum. Besonders deutlich werden diese Effekte des sozialen Wandels, wenn *nur* etablierte, staatliche wie intermediäre Akteure mit den nicht etablierten Akteuren verglichen werden (vgl. Darstellung 7).

Massive *Deutungskonkurrenz* erwächst den staatlichen und den etablierten intermediären Akteuren in den 70er Jahren seitens *nicht etablierter Akteure* rechter wie linker Provenienz. Allerdings bricht die Resonanz der rechten, nicht etablierten Akteure in den 80er und 90er Jahren massiv ein und ihr inverser Resonanzverlauf zu jenem der Bundesratsparteien verweist noch einmal auf die Resonanzmutation von der Peripherie ins politische Zentrum.



## 9 Fazit

Die medienvermittelte politische Kommunikation, d.h. in diesem Beitrag die leitmediale Resonanz von Regierung, Verwaltung und Legislative wie der etablierten und nicht etablierten politischen Akteure unterliegt im Rahmen der intensiven Auseinandersetzungen zur Ausländerpolitik in den letzten vier Jahrzehnten massiven Veränderungen. Diese können sowohl auf den Strukturwandel der Öffentlichkeit wie auf den diskontinuierlichen sozialen Wandel zurückgeführt werden.

In aller Kürze ergeben sich die folgenden Befunde, die dringlich weiterer Forschung sowie einer demokratiethoretisch sensiblen Diskussion bedürfen:

1. Die staatlichen Akteure im engeren Sinne – Exekutive und Verwaltung – gewinnen massiv an Resonanz und treten quantitativ als Aussageträger in der politischen Kommunikation die Nachfolge der einstigen Parteiorgane oder parteinahen Medien an. In diesem Prozess vollzieht sich eine eigentliche Neukonstitution des Bundesrates und der Verwaltungsspitzen in der öffentlichen Kommunikation.
2. Die Legislative verliert an Bedeutung als Aussageträger in der politischen Kommunikation. Damit verliert auch das deliberative Moment des Parlaments im politischen Entscheidungsfindungsprozess. An diese Stelle tritt die Forumsfunktion der Medien.
3. Auch die Verbandsakteure verlieren als Aussageträger an Bedeutung in der politischen Kommunikation. Es muss geprüft werden, inwieweit das ein Artefakt der ausgewählten Thematik darstellt. Durch den internen Kohäsionsverlust und die massiv gesunkene Bedeutung der Verbandsmedien für die Mitglieder ist jedoch beobachtbar, dass sich auch die Verbände viel stärker als früher aktiv um Positionsresonanz bemühen müssen. Damit wird der Kampf um Aufmerksamkeit um gewichtige Akteure erweitert.
4. Die etablierten politischen Parteien verloren im Beobachtungszeitraum ihre privilegierte Funktion als zentrale Aussageträger in der öffentlichen politischen Kommunikation. Sie müssen sich aktiv um Resonanz bei den Medien bemühen, während sie umgekehrt im Masse ihrer Medienattraktivität von den Medien bewirtschaftet werden. In der Schweiz führte dieser Prozess zu einer Neuallokation der etablierten Parteien hinsichtlich ihrer Resonanz wie ihrer Machtpartizipation.
5. Die Medien treten als eigenständige Akteure in die politische Auseinandersetzung ein. Im Rahmen ihrer Forumsfunktion werden sie zu Gatekeepern, d.h. ihre Selektionsfunktion wird deutlich aufgewertet, ihre In-

terpretationsfunktion nahm ab. Allerdings lässt sich u.a. anhand der Skandalisierungsrate zeigen, dass die Medien in Gestalt der Herrschaftskontrolle als eigenständige Akteure massiv an Bedeutung gewonnen haben. Ausserdem zeichnet sich eine Repolitisierung der Medien als zentrale Aussageträger politischer Inhalte ab. In diesem Prozess werden sich vermehrt vorübergehende Affinitäten zwischen Medien und Parteien ergeben. Dadurch erweitert sich der Kontingenzspielraum des Politischen.

6. Bestätigt hat sich die ausgeprägt diskontinuierliche Bedeutungssteigerung nicht etablierter Akteure in Umbruchperioden sowie ihre Selektionsrelevanz für die entscheidenden Themen politischen Konflikts. Soziale Bewegungen und Protestparteien sind die Katalysatoren sozialen Wandels über ihre Definitionsmacht kreieren sie die sozialen Probleme einer Gesellschaft und schaffen eine neue Pfadabhängigkeit politischer Entwicklung, die sich als Abfolge von Gesellschaftsmodellen beschreiben lässt. Allerdings werden sie auch regelmässig Opfer ihren eigenen Problemkreationen: Die etablierten Akteure bedienen sich aus diesem Fundus und wie das Beispiel der SVP zeigt, ist die Kombination der erfolgreichsten Problematisierungen in Umbruchperioden auch das erfolgreichste politische Programm zur Beerbung der nicht etablierten Akteure sowie generell für die Akkumulation politischer Bedeutung.

**Esther Kamber**, seit 1997 Mitarbeiterin am Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) des Instituts für Publizistik und Medienforschung und des soziologischen Instituts der Universität Zürich. Forschungsschwerpunkte: Öffentlichkeitssoziologie und -geschichte, Sozialer Wandel moderner Gesellschaften; Strukturwandel der Öffentlichkeit; Minderheitensoziologie.

*Esther.Kamber@foeg.unizh.ch*

**Kurt Imhof**, seit 1997: Leiter des fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft, seit 1999: Co-Direktor des Swiss Center for Studies on the Global Information Society (SwissGIS) an der Universität Zürich, seit Dezember 2000: Ordentlicher Professor für Publizistikwissenschaft und Soziologie an der Universität Zürich. Arbeitsschwerpunkte: Öffentlichkeits- und Mediensoziologie, Soziologie sozialen Wandels, Minderheitensoziologie.

*Kurt.Imhof@foeg.unizh.ch*

## Anmerkungen

- 1 Die vorliegende Inhaltsanalyse Deutschschweizer Leitmedien – Blick, Tages-Anzeiger, NZZ, Tagwacht bzw. Der Bund und Vaterland bzw. (Neue) Luzerner Zeitung – wurde in einem Nationalfondsprojekt im Rahmen des Schwerpunktprogramm «Zukunft Schweiz» (Modul Medien) unter dem Titel: «Effekte des

- Strukturwandels der Öffentlichkeit im Dreieck Medienarena - parlamentarische Arena - politische Akteure» vom fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft durchgeführt.
- 2 Diese Fokussierung auf den Policy Cycle enthebt davon, die Resonanz der Akteure der Judikative in die Untersuchung einzu-beziehen.
  - 3 Kommunikationsereignisse werden durch alle erfassten Bei-träge zu demselben Kommunikationsgegenstand gebildet. Sie sind somit rekonstruierte Sinneinheiten, die von den Redak-tionen durch ihre unmittelbare Zeitinterpretation hergestellt werden, und zeichnen sich demzufolge durch ihren Aktualitätsbezug zu Personen und Vorgängen und durch ihre thematische Geschlossenheit aus. Erfasst wurden die zehn grössten Kommunikationsereignisse - des Blicks, Tages-Anzeigers, der NZZ, der Tagwacht bzw. des Bund und des Vaterlandes bzw. der (Neuen) Luzerner Zeitung - von 1910 bis in die Gegenwart im gleichnamigen Projekt wie die Buchreihe. Vgl. Literaturliste Imhof et al. 1993, 1996, 1999.
  - 4 Dargestellt ist in dieser und allen folgenden Grafiken die relative Häufigkeit der Akteure als zentrale Aussageträger im Diskurs der jeweiligen Phase. Als zentrale Aussageträger im Diskurs über das Fremde wurden Akteure aufgenommen, wenn sie auf der Artikelebene im Ausländer- und Asyl-Diskurs prominent zu Wort kommen bzw. behandelt werden, Meinungsbildung be-treiben oder Positionen besetzen.
  - 5 Anschliessend vollzieht sich beim Blick ein fundamentaler Wechsel der redaktionellen Linie.

## Literatur

- Eisenegger, Mark/Karl, Hanspeter (1995): Die Differenzsemantiken der schweizerischen «Neuen Rechten» und des politischen Konservatismus. Zur ideologischen Konstruktion von «Eigen» und «Fremd» im massenmedialen Diskurs. Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich.
- Imhof, Kurt (1993): Vermessene Öffentlichkeit - vermessene Forschung? In: Imhof, Kurt/Kleger, Heinz/Romano, Gaetano (Hrsg.) (1993): Zwischen Konflikt und Konkordanz. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Vor- und Zwischenkriegszeit (= Reihe: Krise und sozialer Wandel, Bd. 1) Zürich, S. 11-60.
- Imhof, Kurt, Gaetano Romano (1996): Die Diskontinuität der Moderne. Zur Theorie des sozialen Wandels, Frankfurt/M:
- Imhof, Kurt (1996 a): Eine Symbiose: Soziale Bewegungen und Medien. In: Kurt Imhof/Schulz, Peter (Hrsg.): Politisches Raisonement in der Informationsgesellschaft (= Reihe Mediensymposium Luzern Bd. 2), Zürich, S. 165-186.
- Imhof, Kurt (1996 b): Das kurze Leben der geistigen Landesverteidigung: Von der «Volksgemeinschaft» vor dem Krieg zum Streit über die «Nachkriegsschweiz» im Krieg. In: Imhof, Kurt/Kleger, Heinz / Romano, Gaetano (Hrsg.) (1996): Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit (= Reihe: Krise und sozialer Wandel, Bd. 2) Zürich, S. 19-84.
- Imhof, Kurt (1996 c): Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz. In: Imhof, Kurt / Kleger, Heinz / Romano, Gaetano (Hrsg.) (1996): Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit (= Reihe: Krise und sozialer Wandel, Bd. 2) Zürich, S. 173-248.
- Imhof, Kurt (1996 d): Intersubjektivität und Moderne. S. 200-292. In: Imhof, Kurt / Romano, Gaetano (1996): Die Diskontinuität der Moderne. Zur Theorie des sozialen Wandels. Frankfurt/M., S. 200-292.
- Imhof, Kurt (1999): Entstabilisierungen. Zukunftsverlust und Komplexitätsreduktion in der öffentlichen politischen Kommunikation der 60er Jahre. In: Imhof, Kurt / Kleger, Heinz / Romano, Gaetano (Hrsg.): Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre (= Reihe Krise und sozialer Wandel, Bd. 3) Zürich, S. 35-54.
- Imhof, Kurt / Eisenegger, Mark (1999): Inszenierte Politik: Resonanz von «Events» in den Medien. In: Szyszka, Peter (Hrsg.): Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen, S. 195-218.
- Imhof, Kurt / Kamber, Esther (2001): Politik und Gesellschaft im Strukturwandel der Öffentlichkeit. Zur Veränderung der Konstitutionslogiken der öffentlichen Kommunikation im Licht der Integrations- und Ordnungsdebatten. S. 425-453, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.): Gute Gesellschaft? Plenumsband A zum 30. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Opladen, S. 425-453.
- Imhof, Kurt (2002): Moral: Das Geschäft mit der Wiederherstellung von Vertrauen. Funktionen der Moralisierung in der Mediengesellschaft. In: Zeitschrift «risikovoic», hrsg. von der Stiftung Risiko-Dialog der Universität St. Gallen, Nr. 4/2002.S. 1-12,
- Imhof, Kurt (2003): Politik im «neuen» Strukturwandel der Öffentlichkeit. S. 401-418. In: Nassehi, Armin / Schroer, Markus (Hrsg.): Der Begriff des Politischen. (= Sonderband 14 der Zeitschrift «Soziale Welt») München, S. 401-418.
- Kamber, Esther (erscheint 2004): Der Begriff der Mediengesellschaft im Spannungsfeld der Modernetheorie. In: Mediensymposium Luzern Bd. 8, Mediengesellschaft: Strukturen, Merkmale, Entwicklungsdynamik.
- Kamber, Esther / Schranz, Mario (2000): Die Wahrnehmung des Fremden in deutsch-schweizerischen Medien. In: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (Hrsg.): Das Fremde in der Schweiz. Zürich, S. 135-151.
- Klöti, Ulrich (2002): Regierung. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik (= 3., überarbeitete Auflage) Zürich, S. 159-185.
- Marxer, Wilfried (2004): Medien in Liechtenstein. Manuskript zum Forschungsprojekt am Liechtestein-Institut (im Druck).
- Schranz, Mario (1999): Die Debatte über die Asyl- und Flüchtlingspolitik in der öffentlichen politischen Kommunikation der Schweiz. Zur Thematisierung des Fremden im Fernsehen DRS und zentralen Printmedien der deutschen Schweiz von 1985-1996. Lizentiat an der Universität Zürich.