SCM
Studies in Communication and Media

FULL PAPER

Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation
Erkundungen zwischen Medienöffentlichkeit und Policy-Netzwerken

Specialized publics in political communication
Explorations between the general public and policy networks

Fabian Grenz & Patrick Donges

 Studies in Communication and Media, 7. Jg., 3/2018, S. 392–422, DOI: 10.5771/2192-4007-2018-3-392

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Fabian Grenz (M.A.), Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft, Universität Leipzig, Burgstr. 21, 04109 Leipzig; Contact: fabian.grenz(at)uni-leipzig.de

Patrick Donges (Prof. Dr.), Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft, Universität Leipzig, Burgstr. 21, 04109 Leipzig; Contact: patrick.donges(at)uni-leipzig.de

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

FULL PAPER

Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation
Erkundungen zwischen Medienöffentlichkeit und Policy-Netzwerken

Specialized publics in political communication
Explorations between the general public and policy networks

Fabian Grenz & Patrick Donges

Zusammenfassung: Der Beitrag plädiert dafür, mit Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikationsforschung eine spezifische Form thematisch zentrierter Interaktionssysteme stärker in den Blick zu nehmen. Fachöffentlichkeiten lassen sich auf der Ebene der Themenöffentlichkeiten nach Gerhards und Neidhardt (1990) zuordnen. Sie richten sich im Unterschied zur Medienöffentlichkeit nicht an alle Mitglieder einer Gesellschaft (und damit zwangsläufig an Laien), sondern an Experten. Ihre Infrastruktur sind Fachmedien und Fachformate. Bezogen auf die politische Kommunikation lassen sich Fachöffentlichkeiten ferner von Policy-Netzwerken abgrenzen. Der Beitrag schlägt ein dreigliedriges Modell zur Differenzierung von Fachöffentlichkeiten vor, aus dem sich Hypothesen und Fragen für weiterführende Forschung ableiten lassen.

Schlagwörter: Politische Kommunikation, Politikfelder, Öffentlichkeit, Fachmedien, Fachöffentlichkeiten

Abstract: This paper argues for a stronger focus on a specific form of thematically centered interaction systems like specialized publics within the political communications research. Specialized publics are located on the level of thematic public spheres per Gerhards and Neidhardt (1990). In contrast to the media public they address not all members of a society (and therefore inevitable also nonprofessionals), but only experts. Spezialized media and forums are their infrastructure. Concerning political communication, specialized publics must also be differentiated from policy networks. This article proposes a three-level-model for the differentiation of professional publics, from which hypotheses and questions for further research can be derived.

Keywords: Political Communication, Policy Fields, Public Sphere, Specialized Media, Specialized Publics

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

1. Zur Relevanz themenzentrierter Öffentlichkeiten in der politischen Kommunikation[1]

Politische Kommunikation geht mit unterschiedlichen Graden an Öffentlichkeit einher bzw. findet „in unterschiedlich öffentlich zugänglichen Kontexten" statt (Henn, Dohle, & Vowe, 2013, S. 383). Zur Bezeichnung dieser unterschiedlichen Grade an Öffentlichkeit wird in der Kommunikationswissenschaft häufig auf das heuristische Modell von Gerhards und Neidhardt (1990) zurückgegriffen. Ihr nur als discussion paper veröffentlichter Text „Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit" feiert demnächst seinen dreißigsten Geburtstag, regt die Kommunikationswissenschaft aber immer noch zu Debatte und Widerspruch an (vgl. aktuell die Beiträge in Klaus & Drüeke, 2017). Öffentlichkeit bildet demzufolge „ein intermediäres System, dessen politische Funktion in der Aufnahme (Input) und Verarbeitung (Throughput) bestimmter Themen und Meinungen sowie in der Vermittlung der aus dieser Verarbeitung entstehenden Öffentlichen Meinungen (Output) einerseits an die Bürger, andererseits an das politische System besteht" (Gerhards & Neidhardt, 1990, S. 6). Sie besteht aus drei Ebenen: den „Encounters" oder einfachen Interaktionssystemen („au trottoir"), der Versammlungsöffentlichkeit oder thematisch zentrierten Interaktionssystemen sowie der massenmedialen Öffentlichkeit (ebd., S. 19–26). Wichtig an der Unterscheidung dieser drei Ebenen ist zunächst, dass Öffentlichkeit eben nicht nur aus der Berichterstattung der Massenmedien besteht, mit der sie häufig gleichgesetzt wird. Auch in den häufig bemühten „Kneipen, Kaffeehäuser[n] und Salons" (ebd., S. 20) sowie in Versammlungen bildet sich Öffentlichkeit in Form von einfachen oder thematisch zentrierten Interaktionssystemen. Während wir uns aber unter der massenmedialen Öffentlichkeit ebenso etwas vorstellen können wie unter einer Öffentlichkeit „au trottoir", bleibt die mittlere Ebene der themenzentrierten Öffentlichkeiten in der Literatur auffallend blass und undifferenziert. Daher setzt der vorliegende Beitrag an dieser mittleren Ebene themenzentrierter politischer Öffentlichkeit an und differenziert diese für das Forschungsfeld Politische Kommunikation.

Die Probleme der mittleren Ebene von Öffentlichkeit beginnen mit ihrem Namen. Gerhards und Neidhardt nannten sie „Versammlungsöffentlichkeit", obgleich sich themenzentrierte Interaktionen in der politischen Kommunikation nicht nur dort vollziehen, sondern auch medial. Donges und Jarren (2017, S. 85–86) sprechen daher von einer „Themenöffentlichkeit". Klaus (2001) setzte dem stärker für Fragen der politischen Kommunikation entwickelten Modell von Gerhards und Neidhardt ein anderes Drei-Ebenen-Modell entgegen, das zwischen einer einfachen, mittleren und komplexeren Ebene von Öffentlichkeit unterscheidet und sich als stärker prozessorientiert versteht (Klaus, 2001; vgl. zur Anwendung auf Fragen der politischen Kommunikation auch Wimmer, 2017). Die mittleren Öffentlichkeiten unterscheiden sich nach ihrem Verständnis von den einfachen durch Organisationsstrukturen und feste Regeln, die unter anderem die Rechte und Pflichten von Mitgliedern festlegen. Die Kommunikationsrollen (Sprechende

1 Der Beitrag entstand im Rahmen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Fachmedien und Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation"

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

und Publikum) sind differenziert, ein Wechsel aber möglich, wenngleich dieser „durch die Anforderungen an die Sachkompetenz der KommunikatorInnen erschwert wird“ (Klaus, 2001, S. 22). Dadurch nehmen gerade die mittleren Öffentlichkeiten nach Klaus eine vermittelnde Rolle in Austauschprozessen zwischen einfachen, voraussetzungslosen und den komplexen Öffentlichkeiten ein, in denen sich Kommunikation einseitig und indirekt vollzieht. An dem Modell von Gerhards und Neidhardt kritisiert Klaus (2017, S. 19–20) u.a. die Konzeption von Öffentlichkeit als intermediärem System, die damit einhergehende feste Bindung der Öffentlichkeit an das politische System sowie den aus ihrer Sicht zu engen Politikbegriff.

Eine weitere Herausforderung an die Drei-Ebenen-Heuristik von Gerhards und Neidhardt ist der digitale Medienwandel. Bereits seit längerem wird die Frage diskutiert, ob und wie sich das Internet und die Online-Medien in dem Modell lokalisieren lassen (vgl. u. a. Beck, 2003, 2010). Katzenbach (2017) formuliert die Herausforderung wie folgt: „Ein Drei-Ebenen-Modell wie in der Fassung von Gerhards und Neidhardt (1990), das den Öffentlichkeits-Begriff stark mittels räumlicher und medialer Begriffe strukturiert (Ebenen als Encounter, Veranstaltungen, Medien; vgl. auch Arena, Galerie, Hinterbühne), wird somit offenkundig problematisch“ (Katzenbach, 2017, S. 168). Zwar mache die Digitalisierung eine Ebenen-Differenzierung nicht obsolet, Öffentlichkeit müsse aber, wie im Konzept von Klaus (2001) angelegt, konsequenter als bisher prozessorientiert gedacht werden (Katzenbach, 2017, S. 169; ähnlich auch Beck, 2010, S. 32).

Wenig Unterstützung in der Analyse thematisch zentrierter Öffentlichkeiten in der politischen Kommunikation kommt von der anderen Seite des gemeinsam bearbeiteten Forschungsfeldes, der Politikwissenschaft. Dort müsste die Politikfeldforschung solche thematischen Zentrierungen eigentlich im Blick haben. Interessanterweise kommen Loer, Reiter, und Töller (2015) in einem aktuellen Literaturüberblick bei der Definition von Politikfeldern ohne jegliche Verweise auf Interaktionen oder Öffentlichkeit aus. Sie definieren ein Politikfeld „als eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente“ (Loer, et al., 2015, S. 9) und vermeiden damit sogar den in der Politikwissenschaft eingeführten Arenabegriff (vgl. u. a. Kriesi, 2001). Dagegen ließe sich argumentieren, dass sowohl bei der Entstehung als auch ‚im Normalbetrieb‘ von Politikfeldern thematisch zentrierte Formen öffentlicher Kommunikation eine wichtige Rolle spielen und als analytische Kategorie nicht vernachlässigt werden dürfen. In ähnlicher Weise weisen Koch-Baumgarten und Voltmer (2009, S. 299) darauf hin, dass Politikfelder „je eigene komplexe Politikarenen mit spezifischen Strukturen und Dynamiken [bilden], so dass generalisierende Annahmen zum Einfluss der Medien im Policyprozess der Komplexität der zugrunde liegenden Prozesse kaum gerecht werden“.

Unser Beitrag plädiert dafür, in der politischen Kommunikationsforschung thematisch zentrierte Interaktionssysteme unter dem Begriff Fachöffentlichkeiten stärker in den Blick zu nehmen. Er greift dabei die genannten Forderungen auf, solche Ebenen stärker prozessorientiert, als vernetzte Arenen und technikneutral zu denken (vgl. Katzenbach, 2017; Klaus, 2017; Wimmer, 2017). Mit dem Präfix „Fach-“ greifen wir auf das von Gerhards und Neidhardt (1990, S. 17) betonte

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Merkmal zurück, dass öffentliche Kommunikation Laienkommunikation sei und Öffentlichkeit als Kommunikationssystem daher auf eine Laienorientierung festgelegt sei. Gerade für die mittlere Ebene thematischer Öffentlichkeiten gilt dies jedoch nicht, da sie nach Klaus (2001, S. 22) durch Sachkompetenz geprägt ist. Gleichwohl erscheint uns „Fachöffentlichkeit" als Begriff angemessener als „Sachöffentlichkeit", zumal der Begriff auch auf die Kontexte („Fächer") verweist, aus denen heraus die Akteure ihre Sachkompetenz beziehen.

Der Beitrag verfolgt damit drei Ziele. Erstens geht es um eine theoretische Differenzierung themenzentrierter Öffentlichkeiten im spezifischen Kontext der politischen Kommunikation. Dazu definieren wir zunächst Fachöffentlichkeiten, Fachmedien und Fachformate (Abschnitt 2) und grenzen Fachöffentlichkeiten einerseits von der (für die Kommunikationswissenschaft relevanten) Ebene der massenmedialen Öffentlichkeit als auch von dem (für die Politikwissenschaft relevanten) Konzept der Policy-Netzwerke ab (Abschnitt 3). Zweitens zielt der Beitrag auf die Entwicklung eines heuristischen Modells verschiedener Formen von Fachöffentlichkeiten ab, mit dem Brücken zwischen kommunikations- und politikwissenschaftlichen Zugängen im Forschungsfeld politische Kommunikation geschlagen werden können (Abschnitt 4). Dieses Modell soll es drittens erlauben, weiterführende Forschungsfragen zu formulieren und Befunde aufeinander zu beziehen (Abschnitt 5). Hierzu werden Hypothesen und Fragen formuliert, die nachfolgende Forschung zum Thema anregen sollen.

2. Fachöffentlichkeiten, Fachmedien und Fachformate

Fachöffentlichkeiten sind thematisch zentrierte Interaktionssysteme, die im Drei-Ebenen-Modell der Öffentlichkeit von Gerhards und Neidhardt (1990) auf der mittleren Ebene der Versammlungs- oder Themenöffentlichkeit verortet werden können. Sie unterscheiden sich von der Encounter-Öffentlichkeit durch einen höheren Grad an formalisierten Regeln und Organisiertheit. Der wichtigste Unterschied zur allgemeinen Medienöffentlichkeit besteht darin, dass Fachöffentlichkeiten nicht durch eine Orientierung auf ein Laienpublikum geprägt sind. Die Teilnahme an Fachöffentlichkeiten setzt ein wechselseitig unterstellbares Fachwissen voraus, was den Adressatenkreis einschränkt und zu einer Homogenität der Teilnehmenden führt. Diese Fachlichkeit kann sich auch in der Verwendung einer spezifischen Fachsprache ausdrücken (Kirchhoff, 2017). In kleineren Fachöffentlichkeiten besteht zudem die Möglichkeit, dass die Akteure sich auch persönlich kennen und Kontakte pflegen. Solche Fachöffentlichkeiten sind dann auch von Formen interpersonaler und von Gruppenkommunikation geprägt.

Fachöffentlichkeiten kann grundsätzlich die gleiche Funktion wie der Öffentlichkeit insgesamt zugesprochen werden: Die Ermöglichung von Beobachtung und Kommunikation durch die Bereitstellung und Vermittlung von Themen und Beiträgen. Sie sammeln relevante Informationen (Transparenzfunktion), prüfen und verarbeiten diese nach institutionalisierten Regeln (Validierungsfunktion) und stellen sie wieder zur Verfügung (Orientierungsfunktion) (vgl. u. a. Gerhards & Neidhardt, 1990; Marcinkowski, 2002).

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Einen sichtbaren Ausdruck finden Fachöffentlichkeiten in Fachmedien und Fachformaten. In einer Arbeitsdefinition können Fachmedien dabei als alle Formen von Verschriftlichungen (Print- oder Online-Medien) definiert werden, die zur Mitteilung sowie Rezeption von themen- oder fachspezifischer Informationen oder Botschaften genutzt werden. Dies kann unterschiedliche Kontexte betreffen, so zum Beispiel die berufsspezifische Nutzung. Im vorliegenden Beitrag geht es um den Kontext der politischen Kommunikation. Beispiele für Fachmedien und -formate wären hier Fachzeitschriften für bestimmte Politikbereiche, Newsletter politisch agierender Organisationen oder politikfeldspezifische Veranstaltungen. In der Netzpolitik wären dies z.B. *netzpolitik*.org, *heise online* (Sell, 2017, S. 251) oder die *re:publica* (vgl. Abschnitt 4). In der Gesundheitspolitik die *Deutsche Ärztezeitung,* das *Deutsche Ärzteblatt* bzw. der *Hauptstadtkongress Medizin und Gesundheit* (Penter & Augurzky, 2014, S. 68). Beispiele aus der Agrarpolitik finden sich wiederum bei *Agra-Europe* (Müller-Lohmann, 2010, S. 31), *top agrar* bzw. der *Internationalen Grünen Woche*.

Hilfreich zur theoretischen Einordnung von Fachmedien ist der Medienbegriff von Saxer, der Medien als „komplexe institutionalisierte Systeme um organisierte Kommunikationskanäle von spezifischem Leistungsvermögen" definiert (Saxer, 1980; 1999: 6). Medien sind damit zugleich technische Kommunikationskanäle, Organisationen mit eigenen Zielen und Interessen, soziale Institutionen wie auch Sozialsysteme mit funktionalen und dysfunktionalen Auswirkungen auf andere Teilbereiche der Gesellschaft (ebd.). Auch bei Fachmedien kann daher unterstellt werden, dass sie sowohl Probleme der politischen Kommunikation lösen als auch andere aufwerfen.

In der Kommunikationswissenschaft ist der Begriff des Fachmediums wenig gebräuchlich. Eingeführt ist jedoch der Begriff der Fachzeitschrift. Wichtige deutschsprachige Arbeiten zur Zeitschriftenforschung stammen unter anderem von Pürer und Raabe (2007, S. 22–24), Vogel (Vogel & Holtz-Bacha, 2002b; Wissenschaftliches Institut für Presseforschung und Medienberatung, 2009) und Szyszka (2004, S. 181). Jedoch gilt die Zeitschriftenforschung in der Kommunikationswissenschaft insgesamt als wenig erschlossenes Feld (Vogel & Holtz-Bacha, 2002a, S. 7). Zudem bilden Zeitschriften nur einen Teilbereich von Fachmedien ab. Studien zu der Relevanz von Online-Fachmedien liegen nur in Ansätzen vor, so beispielhaft für die Agrarpolitik (Herrmann, Berg, Dabbert, Pöchtrager, & Salhofer, 2011) oder die Netzpolitik Sell (2017).

In der englischsprachigen Literatur werden Fachmedien als „specialized media" thematisiert, aber sehr unterschiedlich verwendet. Mutz sieht „specialized media" im Zusammenhang mit fragmentierten Öffentlichkeiten als negativ an, da sie die Kommunikation über politische Grenzen („partisan lines") hinweg verhinderten (Mutz, 2001; Mutz & Martin, 2001, S. 111). Anders hingegen Katz (1996), der Öffentlichkeit in „central" und „dispersed" spaces unterscheidet und den verschiedenen Medien unterschiedliche Funktionen in Bezug auf diese Räume zuweist: „In the era of mass society and mass communication, these spaces would be served, even cloned, by generalized media dedicated to the polity as a whole, and specialized media dedicated to the citizens' need to know what like- or right-minded others are thinking" (Katz, 1996, S. 23; vgl. auch Webster, 2011).

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Wolfe, Jones und Baumgartner (2013) verwenden den Begriff der „specialized media" eher im Sinne dieses Beitrages als Medien innerhalb der politischen Sphäre mit dem Ziel „in marshaling analyses and communicating them among members of a specialized policy community" (Wolfe, et al., 2013, S. 182). Dabei sei diese Rolle sehr wichtig: „Sometimes specialized media can mobilize policy communities, resulting in access to the relevant policy subsystem either directly or as a link to mass media." (ebd.).

Fachformate werden, ebenfalls in einer Arbeitsdefinition, verstanden als alle Formen von nicht-medialen Kommunikationsanlässen, die zur Mitteilung sowie Rezeption themen- oder fachspezifischer Informationen oder Botschaften genutzt werden. Auch hier fokussieren wir auf den Kontext der politischen Kommunikation. Beispiele für Fachformate wären Veranstaltungen, Tagungen oder Konferenzen. Der Begriff des Fachformats wurde von Fesidis (2012, S. 50) übernommen – hier jedoch umdefiniert. Fesidis fasst darunter auch mediale Kommunikationsmuster; für die in der vorliegenden Studie jedoch der Begriff des Fachmediums reserviert ist.

Potentiale zur weiteren Auseinandersetzung mit Fachformaten im Kontext politischer Kommunikation ergeben sich wiederum aus Arbeiten zu Strukturen, Akteuren und Prozessen politischer Expertengremien (vgl. u. a. Krick, 2010; Lamping, 2006; Siefken, 2007) oder zu Policy Foren (vgl. Fischer & Leifeld, 2015).

Im nächsten Schritt geht es darum, Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation von der massenmedialen Öffentlichkeit und Policy-Netzwerken zu unterscheiden.

3. Zur Differenzierung von Medienöffentlichkeit, Fachöffentlichkeiten und Policy-Netzwerken

Das Konzept der Policy-Netzwerke ist in der deutschsprachigen Politikwissenschaft vor allem seit Anfang der 1990er Jahre adaptiert (vgl. u. a. Héritier, 1993; Mayntz, 1993) und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt worden (vgl. u. a. Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011; Gerlach, 2010). Innerhalb der Policy-Netzwerkforschung existieren verschiedene Theorieschulen. Neben dem hier präferierten Advocacy Coalition Framework (ACF, beispielhaft: Weible & Sabatier, 2007) wären der Multiple Streams Ansatz (vgl. beispielhaft Kingdon, 2010) oder die Punctuated Equilibrium Theory (vgl. beispielhaft Baumgartner & Jones, 2009) zu nennen.

Der ACF stellt den am häufigsten genutzten Ansatz in der Policy-Forschung dar (vgl. Bandelow, 2015, S. 321; Herweg, 2013, S. 323). Seit seiner Begründung Ende der 1980er Jahre durch Sabatier (1987) wurde der Ansatz mehrfach überarbeitet und revidiert. Über alle Fassungen hinweg finden sich drei zentrale Grundannahmen: Politische Entscheidungen werden a) in politischen Subsystemen („policy subsystems") von Akteuren getroffen, die sich b) auf Grundlage gemeinsamer Überzeugungssysteme („belief systems") in c) Advocacy-Koalition („advocacy coalitions")[2] zusammenschließen, um so ihre gemeinsamen Interessen im politi-

2 Mit dem Ziel einer Begriffsvereinheitlichung werden die Begriffe Advocacy-Koalitionen und Policy-Netzwerk-Koalitionen im Folgenden synonym verwandt, da Advocacy-Koalitionen im Begriff der Policy-Netzwerke bereits enthalten sind.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schen Prozess gegenüber anderen Koalitionen effektiv durchzusetzen (Sabatier, 1987, 1993a, 1993b, 1998; Sabatier & Weible, 2007). Neuere Studien betonen zusätzlich den bei Sabatier ursprünglich nur rudimentär dargestellten Begriff der Policy-Broker (vgl. Bing-Yan Lu, 2015; Diaz-Kope, Lombard, & Miller-Stevens, 2013; Ingold & Varone, 2011). Demzufolge können individuelle und korporative Akteure vermittelnd zwischen konkurrierenden Koalitionsinteressen in Policy-Netzwerken stehen. Ingold und Varone (2011, S. 319) konstatieren: „The role of brokers is to […] search for stability in the specific political subsystem and to mediate between the opponents in order to make compromise solutions feasible". Beispiele für Policy-Broker sind Mandatsträger, politische Beamte, Gerichte (Weible & Sabatier, 2007, S. 128) oder Regierungen (Bandelow, 2015, S. 311).

Im nachfolgenden Vergleich von Medienöffentlichkeit, Fachöffentlichkeit und Policy-Netzwerken (aus Sicht des ACF) werden sechs Dimensionen näher beleuchtet (vgl. Tab. 1). Die drei ersten Dimensionen (Referenzsystem und Anliegen, Teilnahmevoraussetzungen sowie Adressaten und Teilnehmer) orientieren sich an dem Drei-Ebenen-Modell von Gerhards und Neidhardt (1990, S. 9, 16–18, 35–36, 46). Die Dimensionen Teilnehmerbeziehungen und Medienaffinität wurden von Koch-Baumgarten und Voltmer (2009, S. 309) abgeleitet. Das Kriterium (6.) Relevanz und Leistungsvermögen wurde dem Medienbegriff Saxers (1980) entlehnt, wonach Medien sowohl Probleme lösen als auch „schaffen".

Tabelle 1. Vergleich zwischen Medienöffentlichkeit, Fachöffentlichkeit und Policy-Netzwerken

	Medienöffentlichkeit	Fachöffentlichkeiten	Policy-Netzwerke (ACF)
Referenzsystem und Anliegen	Gesellschaft insgesamt: Austausch laienverständlicher Informationen und Durchsetzung von Interessen	Fachcommunity: Austausch zu fachspezifischen Themen	Eigene (und konkurrierende) Policy-Netzwerk-Koalition(en): Durchsetzung eigener Interessen im Policy-Zyklus
Teilnahmevoraussetzungen	Keine (inklusiv)	Wechselseitig unterstellbares Fachwissen	Zugehörigkeit zu politischem Subsystem
Adressaten und Teilnehmer	(Laien-)Publikum	Experten mit spezifischen Fachkenntnissen	Experten, die an politischen Prozessen beteiligt sind und Überzeugungen teilen
Teilnehmerbeziehungen	Hohe Inklusion und Stabilität	Geringe Inklusion und hohe Stabilität	Geringe Inklusion und mittlere Stabilität
Relevanz und Leistungsvermögen	Sozial- und Systemintegration durch Bereitstellung von Themen und Ermöglichung von Beobachtung zweiter Ordnung	Ermöglichung fachöffentlicher Beobachtung und Kommunikation	Wissens- und Informationsaustausch zwischen Mitgliedern von Koalitionen
Medienaffinität	hoch	kontextabhängig	niedrig

Anmerkung. Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

(**1.**) **Referenzsystem und Anliegen.** Die Medienöffentlichkeit richtet sich an die gesamte Gesellschaft und ist allgemein auf den Austausch laienverständlicher Informationen ausgerichtet (Gerhards & Neidhardt, 1990, S. 17). Sie wird von politischen Akteuren genutzt, um ihre eigenen Interessen strategisch durchzusetzen. Die Fachöffentlichkeiten richten sich hingegen an einen engeren Kreis von Experten, die auch als Fachcommunity bezeichnet werden. Idealtypisch wird angenommen, dass es hier verstärkt um den Austausch fachspezifischer Informationen geht. Policy-Netzwerke fokussieren auf eigene (und konkurrierende) Koalition(en) – mit dem Ziel, eigene Interessen im Policy-Zyklus erfolgreich durchzusetzen. Fachöffentlichkeiten und Policy-Netzwerke weisen bezogen auf ihr Referenzsystem dann Überschneidungen auf, wenn in Fachöffentlichkeiten der Informationsaustausch auch strategisch erfolgt, so um eigene Interessen durchzusetzen. Der wichtigste Unterschied zwischen Fachöffentlichkeiten und Policy-Netzwerken besteht jedoch darin, dass die Teilnehmer von Fachöffentlichkeiten nicht notwendigerweise ständig, sondern auch nur situativ mit politikfeldspezifischen Entscheidungsfindungsprozessen betraut sein können bzw. nicht notwendigerweise danach streben, politischen Einfluss auszuüben. Ein Beispiel wären Wissenschaftler, die gelegentlich mit ihrer Expertise an politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen – dies aber nicht ständig tun.

(**2.**) **Teilnahmevoraussetzungen.** Der Ebene der Medienöffentlichkeit kann nach Gerhards und Neidhardt (1990, S. 15–17) unterstellt werden, sie sei von vornherein inklusiv, das heißt es existieren keine Teilnahmevoraussetzungen und das Publikum ist grundsätzlich „unabgeschlossen". Die Teilnahme an Fachöffentlichkeiten setzt hingegen ein wechselseitig unterstellbares Fachwissen voraus, was den Adressatenkreis einerseits einschränkt und zweitens homogener macht. Teilnehmer an einem Policy-Netzwerk kann sein, wer einem politischen Subsystem angehört – und dadurch mit spezifischen Policy-Problemen befasst ist bzw. Umgang damit hat: „Let us define a policy subsystem as the set of actors who are involved in dealing with a policy problem" (Sabatier, 1993b, S. 24). Auch hier kann spezielles Fachwissen notwendig sein; wichtiger ist aber die (hierarchische) Position im politischen Prozess oder einer politischen Organisation.

(**3.**) **Adressaten und Teilnehmer.** Der wichtigste Unterschied zwischen Medien- und Fachöffentlichkeiten besteht darin, dass letztere nicht durch die Orientierung auf ein Laienpublikum geprägt sind. Fachöffentlichkeiten zielen auf Experten ab, die sich auf Grundlage spezieller Ausbildungen bzw. von Berufs- und Themenerfahrungen professionell mit spezifischen Wissensgebieten befassen. Ihr „Sonderwissen" (Sprondel, 1979) umfasst komplex integrierte Wissensstände, die konstitutiv auf ihre Tätigkeit bezogen sind. Spezialisierte Laien können ebenfalls über Sonderwissen verfügen, sind aufgrund ihres eingeschränkten Funktionskontextes jedoch nicht in der Lage, entsprechend „strukturell bedeutsame soziale Beziehungen" (Sprondel, 1979, S. 149) aufzubauen. Demzufolge sind spezialisierte Laien als ‚Grenzfälle' zu erachten, da sie innerhalb der Fachöffentlichkeit nur bedingt mit Experten interagieren und aufeinander bezogen handeln.

Für Experten in Fachöffentlichkeiten ist es nicht zwingend notwendig, berufsständisch erteilte Zertifikate zu besitzen oder formalen Ausbildungsanforderungen zu entsprechen. Als Äquivalent formaler Qualifikationen kann spezifische

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Themenerfahrung angesehen werden. Dieses inklusive Begriffsverständnis folgt neueren Erkenntnissen der Professionssoziologie, die von einer „Verlagerung weg von einem statischen Professionsverständnis hin zu einem dynamischen Verständnis von Professionalisierung und Professionalismus" (Pfadenhauer & Sander, 2010, S. 373) ausgeht. Experten können weiterhin aktiv und passiv sein. Aktive Experten charakterisieren sich dadurch, dass sie fachöffentlich wahrnehmbar zur Problemlösung beitragen. Passive hingegen treten ausschließlich inaktiv-rezipierend und somit fachöffentlich nicht wahrnehmbar in Erscheinung. Sie setzen ihre fachspezifischen Kenntnisse nicht notwendigerweise dazu ein, um neues Wissen zu produzieren, Wissen weiterzugeben oder für Entscheidungsfindungsprozesse nutzbar zu machen (Gläser & Laudel, 2010, S. 12; Nowotny, 1982, S. 612). Jedoch können sie als Adressaten fachöffentlicher Kommunikation angesehen werden und gelten somit – anders als spezialisierte Laien – uneingeschränkt als Bestandteil der Fachöffentlichkeit.

Im Unterschied zu den Experten mit spezifischen Fachkenntnissen der Fachöffentlichkeit nehmen Policy-Netzwerke jene Individuen und korporative Akteure in den Blick, die an politikfeldrelevanten Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt sind und gleiche politikfeldspezifische Überzeugungen teilen. Teilnehmer von Fachöffentlichkeiten und Policy-Netzwerken können sich überschneiden, wenn Experten gleichzeitig Teilnehmer einer spezifischen Fachöffentlichkeit wie auch Repräsentanten einer Interessenskoalition im Rahmen eines Policy-Netzwerks sind.

(**4.**) **Teilnehmerbeziehungen.** Die Teilnehmerbeziehungen auf Ebene der Medienöffentlichkeit weisen eine hohe Inklusion und Stabilität auf, letzteres verstanden als interne und externe Beständigkeit über Zeit und Raum. Auf Grund der niedrigschwelligen Teilnahmevoraussetzungen wird potentiell niemand ausgeschlossen (Inklusivität). Fachöffentlichkeiten weisen auf Grund des wechselseitig unterstellbaren Fachwissens eine geringe Inklusion auf, charakterisieren sich jedoch auch durch eine hohe Stabilität. In kleineren Fachöffentlichkeiten besteht die Möglichkeit, dass die Akteure sich auch persönlich kennen und Kontakte pflegen, etwa im Rahmen von Fachformaten. Policy-Netzwerke zeichnen sich grundsätzlich durch eine geringe Inklusion und mittlere Stabilität aus. Teilnehmen kann nur, wer mit einem Policy-Problem vertraut ist. Die Stabilität wiederum verschiebt sich vor dem Hintergrund sich ändernder politikfeldspezifischer Kontextbedingungen und damit verbundenen Allianz- und Koalitionswechseln der Teilnehmer (zum Koalitionsbegriff vgl. Fußnote 2). Nach innen herrscht in solchen Koalitionen eine hohe interne Homogenität in Bezug auf politikfeldspezifische Überzeugungen. Sie können als „kleine, kohärente und informelle Entscheidungszentren" charakterisiert werden (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 309). Nach außen wiederum herrscht zwischen solchen Koalitionen bzw. deren Teilnehmern eine große externe Heterogenität (vgl. Bandelow, 2015, S. 314).

(**5.**) **Relevanz und Leistungsvermögen.** Medien- und Fachöffentlichkeiten eint die mit ihrem Leistungsvermögen einhergehende Relevanz: Beide Öffentlichkeitsformen ermöglichen Beobachtung und Kommunikation durch die Bereitstellung und Vermittlung von Themen sowie Beiträgen – je mit Blick auf unterschiedliche Referenzsysteme (Laien- vs. Fachöffentlichkeit) und Integrationsziele (Sozial- und Systemfokussierung vs. Fokussierung auf thematisch zentrierte Interaktions-

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

systeme und umliegende Umwelten). Hingegen sind Policy-Netzwerke explizit nach innen gerichtet; das heißt sie sind vornehmlich auf die eigene Koalition sowie nachfolgend auf andere Koalitionen im Policy-Netzwerk fokussiert. Der Wissens- und Informationsaustausch zwischen Koalitionsmitgliedern dient vor allem der Synchronisierung gemeinsamer Aktivitäten zur Durchsetzung von Zielen im Policy-Zyklus (vgl. Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 310)

(**6.**) **Medienaffinität.** Der Medienöffentlichkeit kann qua Definition eine hohe Medienaffinität konstatiert werden, da sich Massenmedien gerade dadurch auszeichnen, dass sie sich allgemein an potentiell alle Mitglieder einer Gesellschaft wenden (Gerhards & Neidhardt, 1990, S. 17). Hingegen ist die Medienaffinität von Fachöffentlichkeiten kontextabhängig. Eher medienaffin agieren Fachöffentlichkeiten, die wirtschaftliche Gewinnabsichten verfolgen und vom medien- und fachöffentlich wahrnehmbaren Austausch von Informationen und Botschaften profitieren; etwa um Produkte und Dienstleistungen bekannt zu machen. Weniger medienaffin agieren Fachöffentlichkeiten, in welchen die „Weitergabe von Informationen zu Machtverlust oder Wettbewerbsnachteilen führen" kann (Wilkesmann & Rascher, 2004, S. 114). Bandelow, Eckert und Rüsenberg (2009) konstatieren am Beispiel gesundheitspolitischer Verhandlungsprozesse: „Akteure verwenden Drohungen und Versprechungen, um letztlich einen politischen Tausch zu erreichen, der ihre Interessen bestmöglich verwirklicht. Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge stellen Informationen dabei wichtige Machtressourcen dar. Kommunikation erfolgt somit selektiv und schließt die [massen und -fachmediale] Öffentlichkeit in der Regel aus." (Bandelow, Eckert, & Rüsenberg, 2009, S. 287) Eine solche gemeinsame Orientierung der Akteure gegenüber möglichen Gefahren, die mit einer Weitergabe von Informationen und Botschaften einhergehen können, ist auch bei Policy-Netzwerken zu finden. Policy-Netzwerken kann unterstellt werden, dass die „zentralen Netzwerkakteure eher medienfern" handeln (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 310). Jedoch können durch ihre Interaktionen trotzdem spezifische Formen von Fachöffentlichkeiten entstehen, welche von anderen Akteuren beobachtbar sind, die nicht an Entscheidungs- oder Implementationsprozessen teilhaben. Koch-Baumgarten und Voltmer (2009, S. 311) unterstreichen, dass die eher medienferne Logik von Policy-Netzwerken stark von Routinen abhängig sei; so zum Beispiel der internen Stabilität von Policy-Netzwerken und externen Umwelten. Demzufolge sind Policy-Netzwerke vor allem in Transitionsphasen offen für Medieneinflüsse. Dies gilt etwa dann „wenn sich kohärente Entscheidungszentren in fragmentierte oder zumindest instabile Akteurskonstellationen verwandeln" bzw. „ein policybezogener Grundkonsens im etablierten Politiknetzwerk erodiert und Politikunsicherheit entsteht, bis ein neuer Konsens […] hergestellt worden ist" (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 311).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Medienöffentlichkeit Laienkommunikation konstituiert, Fachöffentlichkeiten Kommunikation zwischen Experten initiieren und Policy-Netzwerke Kommunikation zwischen Entscheidern und Experten begründen, die mit einem Policy-Problem vertraut sind. In einem ersten Schritt können Fachöffentlichkeiten damit – wie in Tabelle 1 geschehen – zwischen Medienöffentlichkeit und Policy-Netzwerken verortet werden, wobei jeweils Schnittmengen bestehen. Fachöffentlichkeiten sind somit enger als die Me-

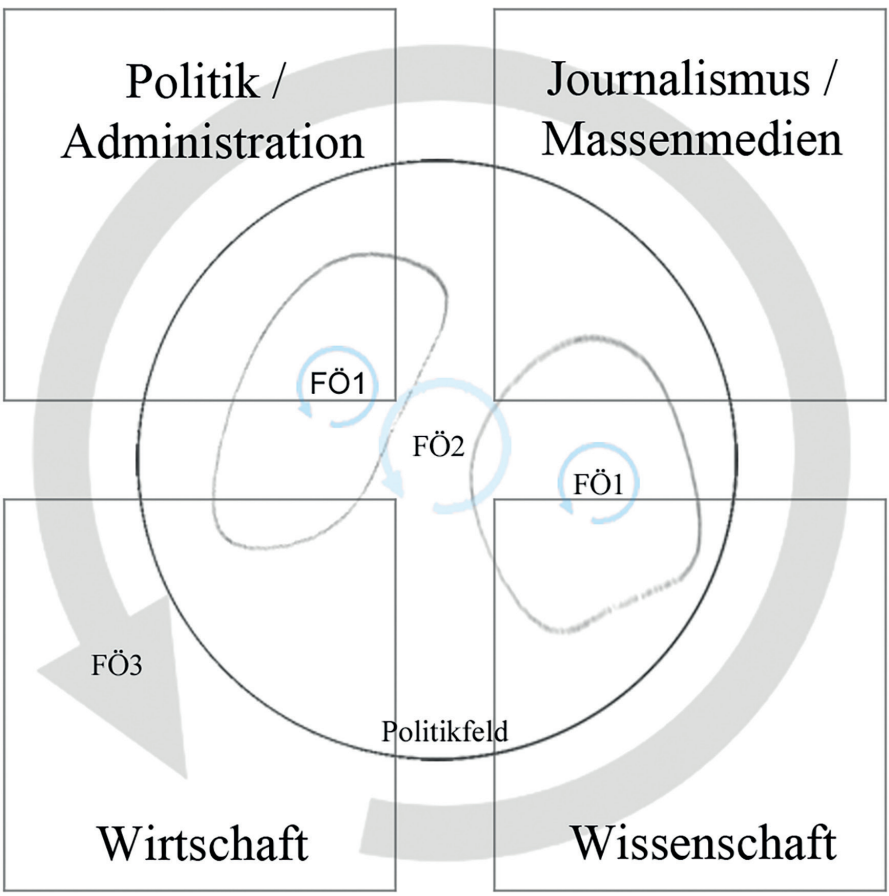
https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

dienöffentlichkeit und andererseits potentiell weiter als Policy-Netzwerke zu verstehen. Damit ist jedoch noch nichts über die konkreten Formen ausgesagt, die Fachöffentlichkeiten einnehmen können. Zu diesen möglichen Formen wird im nächsten Abschnitt ein heuristisches Modell entwickelt.

4. Formen von Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation

Um näher zu spezifizieren, wie Fachöffentlichkeiten konzeptionell gefasst werden können, wird nachfolgend ein heuristisches Modell präsentiert. Idealtypisch lassen sich drei Formen von Fachöffentlichkeiten unterscheiden. Erstens existieren Fachöffentlichkeiten innerhalb einzelner Policy-Netzwerke (im Modell *FÖ1*). Zum zweiten verbinden Fachöffentlichkeiten einzelne Policy-Netzwerke untereinander (*FÖ2*). Drittens stellen Fachöffentlichkeiten die Verbindungen zwischen politischen Fachdiskursen und anderen Teilsystemen her (*FÖ3*) (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1. Modell von Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation.



Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Nachfolgend wird skizziert, wie sich die drei Fachöffentlichkeitsformen charakterisieren und voneinander unterscheiden lassen. Die Beschreibungen werden dabei durch Beispiele ergänzt und illustriert.

4.1 Fachöffentlichkeiten innerhalb einzelner Policy-Netzwerke *(FÖ1)*

In Abbildung 1 stehen sich innerhalb eines Politikfeldes idealtypisch zwei Koalitionen gegenüber. Beide Koalitionen eint das Anliegen, jeweilige Interessen im Policy-Zyklus durchzusetzen. Durch medienvermittelte Beobachtung und Kommunikation von Experten mit spezifischen Fachkenntnissen entstehen innerhalb dieser Koalitionen spezifische Fachöffentlichkeiten (FÖ1). Diese Fachöffentlichkeiten unterscheiden sich untereinander hinsichtlich ihrer personellen Zusammensetzung, inhaltlichen Ausrichtung oder der zur Anwendung kommenden (Fach-)Medien und -Formate.

Um dies an einem Beispiel zu illustrieren: Das Politikfeld Gesundheit steht in der Literatur exemplarisch für ein neokorporatistisches Verhandlungssystem mit starken Akteuren auf Seiten der Leistungsfinanzierer (Krankenkassen, Tarifpartner) sowie der Leistungsempfänger (Ärzte, Krankenhäuser, Pharmaindustrie) bei einer vergleichsweise schwachen Position der Patienten (vgl. u. a. Bandelow, 2004a, 2004b). Nach dem Modell kann daraus die Hypothese abgeleitet werden, dass diese beiden Koalitionen auch eigene Fachöffentlichkeiten ausbilden. Idealtypisch stehen sich dann zwei Fachöffentlichkeiten gegenüber. Die Fachöffentlichkeit der Leistungserbringer umfasst all jene Akteure, die Produkte und Dienstleitungen anbieten und verkaufen, so zum Beispiel Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken, Industrie (u. a. Pharma-, IT-Medizinprodukteindustrie). Demgegenüber findet sich eine Fachöffentlichkeit der Kostenträger jener Akteure, welche Produkte und Dienstleitungen finanzieren. Hierzu zählen gesetzliche und private Krankenkassen, deren Verbände und darüber hinaus die Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. Solche Koalitionen in Policy-Netzwerken eint ihre interne Struktur. Hinsichtlich dieser wird angenommen, dass die zu beiden Koalitionen gehörigen Akteure jeweils in Netzwerken miteinander interagieren, wobei sie über „ties“ (Granovetter, 1973) unterschiedlich stark oder schwach miteinander verbunden sind (vgl. Bellinger & Krieger, 2015, S. 204). Hieraus leiten sich die personelle Zusammensetzung einerseits und die Außengrenzen der Policy-Netzwerk-Koalitionen andererseits ab. Aufbauend auf dem Netzwerkbegriff von Bellinger und Krieger (2015, S. 204) charakterisieren sich fachöffentliche Netzwerke nach unserem Verständnis weiterhin durch eine relative Mitgliederautonomie, Selbstorganisation, informelle und dezentrale Entscheidungsprozesse, Vertrauen als Basis der Kooperation anstelle von Eigeninteressen, lose Kopplungen anstelle fixer Akteurskonstellationen sowie horizontale anstelle hierarchischer Strukturen.

Im Beispiel würden sich die Koalitionen der Leistungsfinanzierer und Leistungserbringer und die sich in ihnen befindlichen gesundheitspolitischen Fachöffentlichkeiten anhand ihrer „materielle[n] Partikularinteressen“ unterscheiden; namentlich den „finanziellen Interessen der Kostenträger“ und den „wirtschaftlichen Interessen der Leistungserbringer“ (Bandelow, et al., 2009, S. 287).

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4.2 Fachöffentlichkeiten als Verbindungen einzelner Policy-Netzwerke (*FÖ2*)

Die zweite Form von Fachöffentlichkeiten entsteht, wenn Teilbereiche verschiedener Policy-Netzwerke – beispielsweise in Form von Koalitionen – ähnlich gelagerte Anliegen in Bezug auf spezifische Themen und Probleme (Policy-Issues) verfolgen. Ergebnis der medienvermittelten Beobachtung und Kommunikation zwischen Experten der verschiedenen Policy-Netzwerke sind Fachöffentlichkeiten (*FÖ2*).

Zur Illustration dieser Annahmen kann auf Folgen der Digitalisierung für einzelne Politikfelder verwiesen werden. Mit der Gesundheits- und Rechtspolitik existieren zwei beispielhaft gewählte Felder, welche in Bezug auf die Themen E-Health und Telematik starke inhaltliche Synergien zueinander aufweisen (Grimm, Wolf, & Lampert, 2016). So zum Beispiel in der Frage, wie Akteure des Gesundheitswesens mittels digitaler Technologien Informationen und Botschaften sektoren- und systemübergreifend austauschen (können, sollen und wollen) und welche rechtlichen Herausforderungen damit einhergehen (Buchner, 2016). Fachöffentlichkeiten vom Typ *FÖ2* verbinden die hier beispielhaft gewählten Policy-Netzwerke. Der zentrale Unterschied zwischen FÖ2 und *FÖ1* besteht darin, dass Policy-Netzwerke nicht mehr (nur) innerhalb ihrer Binnenstruktur miteinander kommunizieren, sondern durch den problembezogenen wechselseitigen Austausch zwischen verschiedenen Policy-Netzwerken eine ‚neue' Öffentlichkeitsform entsteht.

4.3 Fachöffentlichkeiten als Verbindungen zwischen politischen Fachdiskursen und anderen Teilsystemen (*FÖ3*)

In der Abbildung 1 werden zunächst idealtypisch das politisch-administrative System, der Journalismus bzw. die Massenmedien, die Wirtschaft sowie die Wissenschaft als relevante Umwelten der Fachöffentlichkeiten im Bereich der politischen Kommunikation angenommen. Andere Umwelten wären möglich, werden in der Abbildung aber aus Gründen der Anschaulichkeit ausgeklammert. Es ist davon auszugehen, dass sich politische Fachdiskurse und umliegende Umwelten wechselseitig beeinflussen. Dies geschieht einerseits inhaltlich – etwa durch gegenseitige Beobachtung und den Austausch von Informationen und Botschaften – wie auch personell. Letztgenanntes bezieht sich auf handelnde Akteure, die gleichzeitig Teil politischer Fachdiskurse wie auch umliegender Umwelten sein können.

Ein Bespiel für eine solche Form der Fachöffentlichkeit stellt das Fachformat *re:publica* dar; einer jährlich stattfinden Konferenz zu Themen der digitalen Gesellschaft. Das Format charakterisiert sich durch seine breite thematische Ausrichtung, wobei gleichermaßen klassische Themen der Netzpolitik (Datenschutz, Überwachung, Nutzerrechte) wie auch „alle [...] anderen Themen rund um die digitale Gesellschaft" diskutiert werden, so zum Beispiel „Kultur und Medien, Musik, Gesundheit, Bildung" (republica GmbH, 2016). Hinzu kommt die durchmischte Herkunft der Vortragenden; sie entspringen gleichermaßen der netzpolitischen Fachöffentlichkeit wie auch den Umwelten, welche das Politikfeld umgeben (republica GmbH, 2015). Daraus folgt, dass das Fachformat als offene und integrative Plattform angesehen werden kann, da es potentiell anschlussfähig an ein unabgeschlossenes Set von Politikfeldern ist. Das Fachformat dient dem Aus-

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tausch und der gegenseitigen Beobachtung von Fachöffentlichkeiten und umliegenden Umwelten und stellt somit Verbindungen zwischen politischen Fachdiskursen und anderen Teilsystemen her.

5. Diskussion

Mit Blick auf das Drei-Ebenen-Modell von Öffentlichkeit und die bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass Fachöffentlichkeiten zwei unterscheidbare kommunikative Vernetzungsfunktionen erbringen, die mit Putnam (1999) als „bonding" und „bridging" bezeichnet werden können. Zum einen sorgen Fachöffentlichkeiten für Verbindungen innerhalb einzelner Koalitionen in Policy-Netzwerken, zum anderen bilden sie Brücken zwischen den Koalitionen verschiedener Policy-Netzwerke sowie zwischen Politikfeldern und ihren relevanten externen Umwelten.

Über die konkrete Ausgestaltung dieser Verbindungen und Brücken kann an dieser Stelle der Modellbildung zunächst nur spekuliert werden. Wir vermuten, dass es einen Zusammenhang zwischen der kommunikativen Offenheit bzw. Schließung in einzelnen Politikfeldern und ihren jeweiligen Fachöffentlichkeiten gibt. Offenheit meint hier, dass sich die „Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente", die ein Politikfeld nach Loer, et al. (2015, S. 9) ausmachen, in einem ständigen Wandel befindet. Beispielsweise trifft dies bei Querschnittsthemen wie der Netz- oder Familienpolitik zu – zwei eher ‚neuen' Politikfeldern, in welchen verschiedene politische und ministerielle Zuständigkeiten betroffen sind und in denen fortwährend Fragen der Regelsetzung thematisiert werden (Ahrens, 2012, S. 87; Deutscher Bundestag, 2017, S. 50-120). In solchen Fällen dürfte die Brückenfunktion von Fachöffentlichkeiten gegenüber den Umwelten relevanter werden:

H1.1: Je offener ein Politikfeld ist, desto stärker nehmen Fachöffentlichkeiten eine bridging-Funktion wahr.

H1.2: Je offener ein Politikfeld ist, desto bedeutsamer sind die höherliegenden Öffentlichkeitsformen für dessen politische Kommunikation (im Modell FÖ2 und FÖ3).

Eine Schließung von Politikfeldern meint hingegen eine Verfestigung dieser Konstellationen, d. h über einen längeren Zeitraum hinweg verfolgen die gleichen Akteure in konstanten institutionellen Ordnungen mit denselben Instrumenten die immer gleichen Probleme. Beispiele wären hier die Agrar- oder Gesundheitspolitik; zwei eher ‚alte' korporatistische Vermittlungsstrukturen, in denen redistributive Politik im Vordergrund steht (Bandelow, 2004a, 2004b; Feindt, 2009). Wir vermuten, dass Fachöffentlichkeiten hier vor allem eine „Bonding"-Funktion übernehmen, um für ‚geschlossene Reihen' innerhalb der Policy-Netzwerk-Koalition zu sorgen:

H2.1: Je geschlossener ein Politikfeld ist, desto stärker nehmen Fachöffentlichkeiten eine Bonding-Funktion wahr.

H2.2: Je geschlossener ein Politikfeld ist, desto bedeutsamer sind die niedrigliegenden Öffentlichkeitsformen für dessen politische Kommunikation (im Modell FÖ1).

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, das in Abschnitt 3 kursorisch dargestellte Konzept der Policy-Broker noch einmal aufzugreifen und kritisch zu hinterfragen. Bandelow (2015) beanstandet, dass stets nur individuelle und korporative Akteure als mögliche Policy-Broker wahrgenommen werden. Er widerspricht solch einer dichotomen Untergliederung und plädiert dafür, „bei ACF-Anwendungen systematisch zu analysieren, ob Vermittler in einem Politikfeld existieren, die ihre Rolle darin sehen, das Konfliktniveau zwischen den Advocacy-Koalitionen zu reduzieren und Entscheidungen dauerhaft zu vermitteln" (Bandelow, 2015, S. 311). Fischer und Leifeld (2015) verwenden hierzu den Begriff des „Policy Forums". Wir wollen hier ansetzen und argumentieren, dass Fachöffentlichkeiten sowie Fachmedien und -formate – als deren Infrastrukturen – als solche Vermittler betrachtet werden können. Indem Fachöffentlichkeiten einzelne Policy-Netzwerke untereinander verbinden bzw. Verbindungen zwischen politischen Fachdiskursen und anderen Teilsystemen herstellen, reduzieren sie das Konfliktniveau zwischen konkurrierenden Koalitionen in Policy-Netzwerken. Hierbei ist es unerheblich, ob derartige Vermittlungsleistungen bewusst und zielgerichtet erbracht werden. Fachöffentlichkeiten und ihre Fachformate und Fachmedien können nicht erst durch eine konkrete Form des Austauschs bzw. der Berichterstattung vermittelnd wirken, sondern bereits durch ihre Existenz, da sie die gegenseitige Beobachtung und Kommunikation zwischen Policy-Netzwerk-Koalitionen ermöglichen.

Im Anschluss an Ingold und Varone (2011, S. 320) schließen sich hieran drei zentrale Fragen bezüglich Fachmedien und -formate als Policy-Broker an: Welche Überzeugungssysteme liegen ihrem Handeln zu Grunde („What are their belief systems?")? Wie verhalten sie sich während politischer Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse bzw. nach welchen Standards und Logiken erfolgt die Beobachtung, Kommunikation und wird Orientierung geboten („Do they have a strategic interest-based behavior to increase their power or are they oriented toward the search of stability within a policy subsystem?")? Welchen Einfluss haben sie auf den Policy-Output in unterschiedlichen Politikfeldern („Under which institutional rules do policy brokers have an influence?")? Ergänzend kann auch nach den jeweiligen Unterschieden in den Vermittlungsleistungen gefragt werden, die Fachöffentlichkeiten und Fachmedien sowie -formate als Policy-Broker voneinander differenzieren. An dieser Stelle ließe sich eruieren, innerhalb welcher Policy-Zyklus-Phase(n) Fachöffentlichkeiten sowie Fachmedien und -formate eher publizistisch-inhaltlichen Prämissen folgen oder – im Sinne von „entrepreneurs" (Diaz-Kope, et al., 2013, S. 567) – stärker ökonomisch-gewinnorientierten Logiken unterworfen sind (vgl. u. a. Beck, 2012, S. 11).

Weitere Annahmen beziehen sich auf den Prozesscharakter von Fachöffentlichkeiten. Gerhards und Neidhardt (1990) setzen in ihrem Modell eine relative Stabilität bestehender Herrschafts- und Öffentlichkeitsverhältnisse voraus. Es kann kritisch hinterfragt werden, ob diese Grundannahme die gegenwärtige Realität und Komplexität öffentlicher Kommunikation zu fassen vermag. Andere Modelle der Öffentlichkeit und die aus ihnen abgeleiteten empirischen Studien beleuchten hingegen die Folgen institutioneller und politischer Fragilität. Ein Beispiel findet sich in Imhofs (2003) Ansatz eines zweiten Strukturwandels der Öffentlichkeit, welcher die sich verstärkenden Krisen und Ungleichgewichte von Öffentlichkeit

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

aufzeigt. Auch in der politikwissenschaftlicher Literatur wird die Relevanz von Krisen für den dynamischen Wandel von Politikfeldern diskutiert (vgl. u. a. Rüb, 2014). Demzufolge können Krisen ad-hoc auftreten – etwa in Form endogener oder exogener Schocks – oder sich inkrementell vollziehen, als „schleichender, langfristig wirkender Wandel" (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 312). Aus beiden Formen kann ein Mangel sozialer Ordnung entstehen.

Wir vertreten die These, dass sich solche anomischen Momente auch bei Fachöffentlichkeiten finden. In Analogie zu Gerhards und Neidhardt (1990, S. 29) gehen wir hierbei grundlegend davon aus, dass „öffentliche Kommunikationen [...] sozialen Mustern folgen" und diese Muster im Falle von Krisen dynamischen Wandlungsprozessen unterworfen sind. Wir argumentieren weiter, dass alle drei hier dargestellten Fachöffentlichkeitsebenen (*FÖ1–3*) von Wandlungsprozessen betroffen sein können. Wie sich jedoch Krisen und Ungleichgewichte auf Fachöffentlichkeiten auswirken (können), kann an dieser Stelle nicht abschließend und vollumfassend eruiert werden.

Für inkrementelle Wandlungsprozesse möchten wir zwei Beispiele präsentieren, aus denen Restrukturierungen von (Fach-)Öffentlichkeiten resultieren. Beispiel 1 findet sich in der Gesundheitspolitik – einem Politikfeld, in dem sich nach Rehder (2009, S. 267) die „tendenzielle Erosion korporatistischer Verbandsstrukturen" besonders deutlich zeigt (vgl. ebenso Bandelow, et al., 2009; Bandelow & Hartmann, 2007). Die Interessenverbände im Gesundheitswesen reagieren auf diese Erosion mit einer „Diversifizierung ihrer Interessenvermittlungsstrategien. Neben der korporatistischen und der lobbyistischen Einflussnahme setzen sie zunehmend darauf, gleichsam an der Politik vorbei die Öffentlichkeit direkt anzusprechen und öffentliche Unterstützung für ihre Forderungen zu gewinnen" (Gerlinger, 2009, S. 49). Dieses Beispiel bezöge sich auf *FÖ1–3*.

Beispiel 2 betrifft die Familienpolitik. Blome (2014, S. 178) konstatiert hier eine inkrementelle Veränderung der Fachöffentlichkeiten innerhalb einzelner Policy-Netzwerke (*FÖ1*) sowie Fachöffentlichkeiten als Verbindung einzelner Policy-Netzwerke (*FÖ2*) im Zuge von Präferenzveränderungen in der Bevölkerung. Hierdurch vollzieht sich eine Art Rückwirken von Publikumsinteressen auf alle drei Fachöffentlichkeitsebenen (*FÖ1–3*). Das Beispiel illustriert in groben Zügen, dass die umliegenden Umwelten auf Fachöffentlichkeiten einwirken (können) – und die wechselseitigen Beeinflussungen der Ebenen und Umwelten ein zentrales Element möglicher Fachöffentlichkeitsdynamiken sein können. Wir argumentieren, dass in Folge von Krisen potentiell ‚neue' und ‚alte' Politikfelder und die ihnen zu Grunde liegenden verfestigten oder offenen Strukturen gleichermaßen von einem Mangel an sozialer Ordnung betroffen sein können.

Mit dem Ziel weitere empirische Forschung anzuregen, ließe sich in weiterführenden Untersuchungen fragen, welche Bedeutungen Fachmedien und -formate für die Struktur von Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation haben, und wie sich Fachmedien und Fachöffentlichkeiten in ausgewählten Politikfeldern unterscheiden? Mit Bezug auf das in diesem Abschnitt präsentierte Modell ließe sich differenzierter auch nach (möglichen unterschiedlichen) Bedeutungen von Fachmedien für einzelne Fachöffentlichkeitsformen fragen (*FÖ1–3*). Hierzu ist es notwendig, bisherige theoretische Konzepte der Medienöffentlichkeit auf die

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Ebene der Fachöffentlichkeiten zu übertragen – beispielsweise Meinungsführerschaft, Sprecherrollen (nach Gerhards & Neidhardt, 1990), Agenda-Setting oder das Konzept der Leitmedien.

Aufbauen auf dem Medienbegriff von Saxer (1980) kann ferner danach gefragt werden, welche (Dys-)Funktionen Fachmedien und -formate implizieren. Tragen die Fachmedien und -formate in einzelnen Politikfeldern eher zu einer Öffnung oder zu einer Schließung der jeweiligen Fachöffentlichkeiten bei? Welche Auswirkungen haben Fachmedienkonzentrationen auf Fachöffentlichkeiten? Inwiefern werden fachrelevante Themen, Personen und Gruppen fachmedial über- oder unterrepräsentiert? In diesem Zusammenhang kann dann auch nach möglichen (Dys-)Funktionen von Fachöffentlichkeiten gefragt werden. Schneider und Kusche (2011, S. 175) weisen darauf hin, dass Netzwerke in der politischen Kommunikation womöglich nicht ausschließlich

> darauf angelegt sind, Querverbindungen zwischen verschiedenen Systemkontexten zu etablieren, sondern sich stattdessen im Binnenkontext oder an der Peripherie einzelner [...] Funktionssysteme ansiedeln und dort [...] dysfunktionale Effekte erzeugen.

Ersetzt man den Begriff der Netzwerke hier durch Fachöffentlichkeiten, ließe sich eruieren, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Folgen diese Annahmen auf die hier präsentierten drei Fachöffentlichkeitsformen zutreffen (*FÖ1–3*).

6. Zusammenfassung und Konklusion

Der Beitrag befasste sich mit Fachöffentlichkeiten in der politischen Kommunikation. Fachöffentlichkeiten wurden als themenspezifische Teilöffentlichkeiten definiert, an denen im Unterschied zur allgemeinen Medienöffentlichkeit nicht alle Mitglieder einer Gesellschaft (und damit zwangsläufig Laien) teilnehmen, sondern Experten.

Mit dem Ziel einer theoretischen Schärfung wurden zunächst die Begriffe Fachöffentlichkeit, Medienöffentlichkeit sowie Policy-Netzwerk (ACF) voneinander abgegrenzt. Demzufolge konstituiert die Medienöffentlichkeit Laienkommunikation, Fachöffentlichkeiten initiieren Kommunikation zwischen Experten. Policy-Netzwerke begründen wiederum Kommunikation zwischen Experten, die mit einem Policy-Problem vertraut sind. Fachöffentlichkeiten werden somit als Ebene zwischen Medienöffentlichkeit und Policy-Netzwerken gefasst.

Das Konzept der Fachöffentlichkeit wurde in der Folge weiter spezifiziert. Hierzu wurde ein dreigliedriges Modell präsentiert, welches die Innen- und Außenseite von Fachöffentlichkeiten darzustellen versuchte. Es fußt auf drei Grundannahmen: Vermutet wurde erstens, dass sich die Form der Fachöffentlichkeit aus relevanten Umwelten wie Politik / Administration, Journalismus / Massenmedien, Wirtschaft und Wissenschaft konstituiert. Demzufolge können Fachöffentlichkeitsteilnehmer nicht losgelöst von ihrer (gleichzeitigen) Zugehörigkeit zu mindestens einer umliegenden Umwelt betrachtet werden. Die zweite Grundannahme postuliert, Experten und korporative Akteure würden sich innerhalb der Fachöf-

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

fentlichkeit auf Grundlage gemeinsamer Wertorientierungen zu Netzwerken zusammenschließen. Hierdurch wird fachöffentliche Beobachtung und Kommunikation ermöglicht. Die dritte Annahme bezieht sich auf die Relevanz von Fachmedien und -formaten als Infrastruktur von Fachöffentlichkeiten. Demzufolge implizieren Fachmedien und -formate technische, organisationale und institutionelle Perspektiven auf die Fachöffentlichkeiten.

Auf die in der Diskussion (Abschnitt 5) erhobenen Fragen liefert das hier präsentierte dreigliedrige Modell der Fachöffentlichkeiten noch keine Antworten; es erlaubt aber im Sinne einer Heuristik, entsprechende Forschung zu initiieren und zu ordnen. Damit begründet das Modell einen validen Brückenschlag zwischen dem politikwissenschaftlichen Konzept der Policy-Netzwerke und einem stärker kommunikationswissenschaftlich ausgerichteten Ansatz der Fachöffentlichkeiten. Durch ein solches „bridging" würde ein wichtiger Beitrag zur Grundlagenforschung über die kommunikative Dimension von Politikfeldern geleistet.

Literatur

Ahrens, R. (2012). *Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bandelow, N. C. (2004a). Akteure und Interessen in der Gesundheitspolitik: Vom Korporatismus zum Pluralismus? *Politische Bildung, 37*(2), 49–63.

Bandelow, N. C. (2004b). Governance im Gesundheitswesen: Systemintegration zwischen Verhandlung und hierarchischer Steuerung. In S. Lange & U. Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration*. (S. 89–107). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bandelow, N. C. (2015). Advocacy Coalition Framework. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 305–324). Wiesbaden: Springer VS.

Bandelow, N. C., Eckert, F., & Rüsenberg, R. (2009). Interessenvertretung bei 82 Millionen Gesundheitsministern. Kommunikationsstrategien zur Qualitätsorientierung. In N. C. Bandelow, F. Eckert & R. Rüsenberg (Hrsg.), *Gesundheit 2030* (S. 286–296). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bandelow, N. C., & Hartmann, A. (2007). Weder Rot noch grün. Machterosion und Interessenfragmentierung bei Staat und Verbänden in der Gesundheitspolitik. In C. Egle & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes* (S. 334–354): VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Beck, K. (2003). Neue Medien – neue Theorien? Klassische Kommunikations- und Medienkonzepte im Umbruch. In M. Löffelholz & T. Quandt (Hrsg.), *Die neue Kommunikationswissenschaft. Theorien, Themen und Berufsfelder im Internet-Zeitalter. Eine Einführung*. (S. 71–87). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Beck, K. (2010). Soziologie der Online-Kommunikation. In W. Schweiger & K. Beck (Hrsg.), *Handbuch Online-Kommunikation*. (S. 15–35). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Beck, K. (2012). *Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Bellinger, A., & Krieger, D. J. (2015). Netzwerke. In S. Farzin & S. Jordan (Hrsg.), *Lexkion Sozilogie und Sozialtheorie. Hundert Grundbegriffe* (S. 204–206). Stuttgarter: Reclam.

Bing-Yan Lu, W. (2015). Why do policy brokers matter? A lesson for competing advocacy coalitions. *Journal of Administrative Sciences and Policy Studies, 3*(2), 33–51. doi:10.15640/jasps.v3n2a3

Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review, 9*(3), 297–308. doi:10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x

Blome, A. (2014). Politischer Wettbewerb und rapide Wechsel in der Familienpolitik. In F. W. Rüb (Hrsg.), *Zeitschrift für Politik* (Vol. Sonderband 6, S. 153–180). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Buchner, B. (2016). Datenschutz und Datensicherheit in der digitalisierten Medizin. *Medizinrecht, 34*(9), 660–664. doi:10.1007/s00350-016-4379-x

Deutscher Bundestag. (2017). Legislaturbericht Digitale Agenda 2014 bis 2017. Drucksache 18/12130 *Unterrichtung durch die Bundesregierung* Retrieved from http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/121/1812130.pdf

Diaz-Kope, L. M., Lombard, J. R., & Miller-Stevens, K. (2013). A shift in federal policy regulation of the automobile industry: Policy brokers and the ACF. *Politics & Policy, 41*(4), 563–587. doi: 10.1111/polp.12023

Donges, P., & Jarren, O. (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung.* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.

Feindt, P. H. (2009). Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel. In B. Rehder, T. Winter & U. Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung* (S. 68–89). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fesidis, B. (2012). *Erfolgsfaktoren von Fachmedien. Eine nutzerorientierte Untersuchung.* Aachen: Philosophische Fakultät der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (Dissertation). Abgerufen von http://publications.rwth-aachen.de/record/197509/files/4423.pdf

Fischer, M., & Leifeld, P. (2015). Policy forums: Why do they exist and what are they used for? *Policy Sciences, 48*(3), 363–382. doi:10.1007/s11077-015-9224-y

Gerhards, J., & Neidhardt, F. (1990). *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellung und Ansätze.* (= WZB-Paper FS III 90-101) Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Gerlach, I. (2010). Policy-Forschung. In I. Gerlach, E. Jesse, M. Kneuer & N. Werz (Hrsg.), *Politikwissenschaft in Deutschland* (S. 239-265). Baden-Baden: Nomos.

Gerlinger, T. (2009). Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik. In B. Rehder, T. v. Winter, & U. Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung* (S. 33–51). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology, 78*(6), 1360–1380.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Grimm, M., Wolf, S., & Lampert, C. (2016). Big, small, or many data? Eine systematische Literaturschau zu digitalen Daten in der Gesundheitskommunikation. In A.-L. Camerini, R. Ludolph, & F. Rothenfluh (Hrsg.), *Gesundheitskommunikation im Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis* (S. 323–339). Baden-Baden: Nomos.

Henn, P., Dohle, M., & Vowe, G. (2013). „Politische Kommunikation": Kern und Rand des Begriffsverständnisses in der Fachgemeinschaft. *Publizistik, 58*(4), 367–387. doi:10.1007/s11616-013-0186-9

Héritier, A. (1993). Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24 Aufl., S. 9–36). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Herrmann, R., Berg, E., Dabbert, S., Pöchtrager, S., & Salhofer, K. (2011). Going beyond impact factors. A survey-based journal ranking by agricultural economists. *Journal of Agricultural Economics, 62*(3), 710–732.

Herweg, N. (2013). Der Multiple-Streams-Ansatz: ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 321–345. doi:10.1007/s12286-013-0175-4

Imhof, K. (2003). Politik im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit. In A. Nassehi & M. Schroer (Hrsg.), *Der Begriff des Politischen. Grenzen der Politik oder Politik ohne Grenzen?* (Vol. 14, S. 313–329). Baden-Baden: Nomos.

Ingold, K., & Varone, F. (2011). Treating policy brokers seriously. Evidence from the climate change. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(2), 319–346.

Katz, E. (1996). And deliver us from segmentation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science, 546*, 22–33. doi:10.2307/1048167

Katzenbach, C. (2017). Von kleinen Gesprächen zu großen Öffentlichkeiten? Zur Dynamik und Theorie von Öffentlichkeiten in sozialen Medien. In E. Klaus & R. Drüeke (Hrsg.), Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (S. 151–174). Bielefeld: transcript.

Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, alternatives, and public policies*. White Plains Pearson Longman.

Kirchhoff, S. (2017). Öffentlichkeit und Diskurs. Zur Relevanz von Sprache für die Konstituierung von Öffentlichkeiten. In E. Klaus & R. Drüeke (Hrsg.), Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (S. 295–318). Bielefeld: transcript Verlag.

Klaus, E. (2001). Das Öffentliche im Privaten – Das Private im Öffentlichen. Ein kommunikationstheoretischer Ansatz. In F. Hermann & M. Lünenborg (Hrsg.), *Tabubruch als Programm. Privates und Intimes in den Medien* (S. 15–37). Opladen: Leske+Budrich.

Klaus, E. (2017). Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess und das Drei-Ebenen-Modell von Öffentlichkeit. Rückblick und Ausblick. In E. Klaus & R. Drüeke (Hrsg.), Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (S. 17–38). Bielefeld: transcript.

Klaus, E., & Drüeke, R. (Hrsg.). (2017). Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde. Bielefeld: transcript.

Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (2009). Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern. In F. Marcinkowski & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie.* (S. 299-319). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Krick, E. (2010). Regieren mit Gipfeln. Expertengremien der großen Koalition. *Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20*(2), 233–265.

Kriesi, H. (2001). *Die Rolle der Öffentlichkeit im politischen Entscheidungsprozess*. (= WZB Discussion Paper, No. P 01-701). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Lamping, W. (2006). Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und der Rürup-Kommission im Vergleich. *Zeitschrift für Sozialreform, 52*(2), 233–251.

Loer, K., Reiter, R., & Töller, A. E. (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? dms–*der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8*(1), 7–28.

Marcinkowski, F. (2002). Politische Öffentlichkeit. Systemtheoretische Grundlagen und politikwissenschaftliche Konsequenzen. In K.-U. Hellmann & R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*. (S. 85–108). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Mayntz, R. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (S. 39–56). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Müller-Lohmann, F. (2010). Agra-Europe. Informationen aus erster Hand. *Zeitschrift Deutsche Bauern-Korrespondenz (DBK). Monatsschrift des Deutschen Bauernverbandes,* (4), 31.

Mutz, D. C. (2001). The future of political communication research: Reflections on the occasion of Steve Chaffee's retirement from Stanford University. *Political Communication, 18*(2), 231–236. doi:10.1080/105846001750323005

Mutz, D. C., & Martin, P. S. (2001). Facilitating communication across lines of political difference: The role of mass media. *American Political Science Review, 95*(1), 97–114.

Nowotny, H. (1982). Experten und ihre Expertise: zum Verhältnis der Experten zur Öffentlichkeit. *Zeitschrift für Wissenschaftsforschung, 2*(3), 611–617.

Penter, V., & Augurzky, B. (2014). *Gesundheitswesen für Praktiker. System, Akteure, Perspektiven*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Pfadenhauer, M., & Sander, T. (2010). Professionssoziologie. In G. K. Kneer & M. Schroer (Hrsg.), *Handbuch spezielle Soziologien* (S. 361–378). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pürer, H., & Raabe, J. (2007). *Presse in Deutschland* (3. Aufl.). Konstanz: UVK.

Putnam, R. D. (1999). *Bowling alone. The collapse and revival of American community.* New York: Simon & Schuster.

Rehder, B. (2009). Interessenvermittlung in Politikfeldern – ein vergleichendes Fazit. In B. Rehder, T. Winter, & U. Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung.* (S. 267–273). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

republica GmbH. (2015). *re:publica Reader 2015 – Sammelband. #rp15 #rdr15 – Die Highlights der re:publica 2015*. Berlin: epubli GmbH.

republica GmbH. (2016). Über die re:publica. Abgerufen von http://16.re-publica.de/uber-republica

Rüb, F. W. (2014). *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*. Baden-Baden: Nomos.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Sabatier, P. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 8*(4), 649–692.

Sabatier, P. (1993a). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik. In A. Héritier (Hrsg.), *Politische Vierteljahresschrift. Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung* (Sonderheft 24, S. 116–148). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sabatier, P. (1993b). Policy change over a decade or more In P. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach* (S. 13–39). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework. Revisions and relevance for Europe. *Journal for European Public Policy, 5*(1), 98–130.

Sabatier, P., & Weible, C. M. (2007). The ACF. Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (2. Aufl., S. 189–222). Boulder, CO: Westview Press.

Saxer, U. (1980). Grenzen der Publizistikwissenschaft. Wissenschaftswissenschaftliche Reflexionen zur Zeitungs-/Publizistik-/Kommunikationswissenschaft seit 1945. *Publizistik, 25*(4), 525–543.

Saxer, U. (1999). Der Forschungsgegenstand der Medienwissenschaft. In J.-F. Leonhard, H.-W. Ludwig, D. Schwarze, & E. Straßner (Hrsg.), *Medienwissenschaft. Ein Handbuch zur Entwicklung der Medien und Kommunikationsformen. 1. Teilband* (S. 1–14). Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Schneider, W. L., & Kusche, I. (2011). Parasitäre Netzwerke in Wissenschaft und Politik *Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft.* (S. 173–210). Wiesbaden.

Sell, S. (2017). *Kommunikationsfreiheit. Emanzipatorische Diskurse im Kontext medientechnologischer Entwicklungsprozesse*. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Siefken, S. T. (2007). *Expertenkommissionen im politischen Prozess*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Sprondel, W. M. (1979). „Experte" und „Laie". Zur Entwicklung von Typenbegriffen in der Wissenssoziologie. In W. M. Sprondel & R. Grathoff (Hrsg.), *Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften* (S. 140–154). Stuttgart: Enke.

Szyszka, P. (2004). Fachjournalisten als Absatzhelfer des Marketing? Zum Umgang mit einer ‚gemischten' Interessenlage. In D. Fachjournalisten-Verband (Hrsg.), *Fachjournalismus – Expertenwissen professionell vermitteln.* (S. 181–195). Konstanz: UVK.

Vogel, A., & Holtz-Bacha, C. (2002a). Vorwort. In A. Vogel & C. Holtz-Bacha (Hrsg.), *Zeitschriften und Zeitschriftenforschung* (S. 7–8). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Vogel, A., & Holtz-Bacha, C. (Hrsg.). (2002b). *Zeitschriften und Zeitschriftenforschung* (Band 3). Wiesbaden: Westdt. Verl.

Webster, J. G. (2011). The duality of media: A structurational theory of public attention. *Communication Theory, 21*(1), 43–66. doi:10.1111/j.1468-2885.2010.01375.x

Weible, C. M., & Sabatier, P. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Hrsg.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (S. 123–136). Boca Raton et al.: CRC Press.

Wilkesmann, U., & Rascher, I. (2004). Lässt sich Wissen durch Datenbanken managen? Motivationale und organisationale Voraussetzungen beim Einsatz elektronischer Datenbanken. In T. Edeling, W. Jann, & D. Wagner (Hrsg.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung* (S. 113–129). Wiesbaden: VS.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wimmer, J. (2017). Ebenen der Partizipation in der Auflösung? Das Drei-Ebenen-Modell und Ansätze partizipatorischer Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter. In E. Klaus & R. Drüeke (Hrsg.), Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (S. 197–216). Bielefeld: transcript.

Wissenschaftliches Institut für Presseforschung und Medienberatung. (2009). *Grundbegriffe zur Presseforschung*. Köln: WIP. Abgerufen von http://www.presseforschung.de/struktur/begriffe.htm.

Wolfe, M., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2013). A failure to communicate: Agenda setting in media and policy studies. *Political Communication, 30*(2), 175–192. doi:10.1080/10584609.2012.737419

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

EXTENDED ABSTRACT

Specialized publics in political communication
Explorations between the general public and policy networks

Fabian Grenz & Patrick Donges

The relevance of topic oriented publics in political communication

Political communication goes hand in hand with varying degrees of publicity and takes place in different publicly accessible contexts (Henn, Dohle, & Vowe, 2013, p. 383). In German communication studies, the heuristic model of Gerhards and Neidhardt (1990) is used to differentiate levels of publicity. The public constitutes an intermediary system that provides the political functions of receiving (input) and processing (throughput) certain issues and opinions, as well as conveying the public opinions (output) that result from this processing to the citizens and to the political system (Gerhards & Neidhardt, 1990, p. 6). Therefore, the public consists of three levels: "encounters" or simple interaction systems ("on the street"), the public of assemblies or topic oriented interaction systems, and the mediated public provided by the mass media (ibid., pp. 19–26). This article focuses on the second level, the level of topic oriented political interaction systems, and differentiates this level with regards to the field of political communication.

On this basis, the contribution pursues three goals. First, we will focus on the theoretical differentiation of topic oriented publics in the specific context of political communication. Therefore, the terms of specialized public, specialized media and formats will be defined. Furthermore, the specialized public will be distinguished from the mass media public (relevant to communication science) and from the concept of policy networks (relevant to political science). Second, the article develops a heuristic model of three forms of specialized publics to build bridges between communication and political science in the field of political communication. Third, this model allows for the development of further research questions and helps to relate and integrate different findings. In order to stimulate subsequent research on this topic, hypotheses and research questions are derived.

Specialized publics, specialized media, and formats

Specialized publics are topic oriented interaction systems that can be located at the middle level of the assembly or topic-related public in the model of the public by Gerhards and Neidhardt (1990). They deviate from encounter publics by having a higher level of formalized rules and structural organization. The most sig-

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

nificant difference to the general media public is that specialized publics are not defined by an orientation towards a lay public. Participation in specialized publics requires the reciprocal assumption of expert knowledge of participants. This restricts the circle of addressees and leads to more homogeneity among participants. This expertise can also be expressed in the use of a specific terminology (Kirchhoff, 2017). In smaller specialized publics involved actors might even know each other personally and keep personal contact. Such specialized publics are hence also characterized by forms of interpersonal and group communication. A visible manifestation of specialized publics is found in specialized media and their formats. In a working definition, specialized media can be defined as all forms of transcriptions (print or online media) that are employed for communication and reception of topic oriented or subject-specific information or messages.

In the English research literature, the term "specialized media" is applied in diverse contexts. Mutz sees "specialized media" in the setting of fragmented public spheres as negative because they prevent communication across political boundaries ("partisan lines") (Mutz, 2001, Mutz & Martin, 2001, p. 111). Katz (1996), on the other hand, differentiates the public in "central" and "dispersed" spaces and assigns separate functions to the various media in relation to these spaces:

> In the era of mass society and mass communication, these spaces would be served, even cloned, by generalized media dedicated to the polity as a whole, and specialized media dedicated to the citizens' need to know what like or right-minded others are thinking (Katz, 1996, p. 23; Webster, 2011).

In this paper, we follow the work of Wolfe, Jones, and Baumgartner (2013, p. 182) who define that "specialized media" have a purpose "in marshalling and communicating topics among members of a specialized policy community." This role is very important, because: "Sometimes specialized media can mobilize policy communities, resulting in access to the relevant policy subsystem either directly or as a link to mass media" (ibid.). In a working definition we understand "specialized formats" as all forms of non-media communication events that are used for the communication and reception of issue- or subject-specific information or messages. Again, we focus on the context of political communication. Examples of specialized formats are events, meetings or conferences.

Differentiation of the media public, specialized publics and policy networks

The concept of policy networks has been adapted in German research in the field of political science, especially since the early 1990s (i.a., Héritier, 1993) and since then has been continuously advanced (i.a., Blanco, Lowndes, & Pratchett, 2011). Based on the Advocacy Coalition Framework (Weible & Sabatier, 2007) as one preferred approach to policy networks, six dimensions can be derived and will be examined in more detail.

(1) Reference system and concerns. The specialized publics are aimed at a narrow group of experts, who are also referred to as professional communities. It is assumed that specialized publics are focused on the exchange of subject-specific information. Specialized publics and policy networks overlap regarding their refer-

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ence system if the exchange of information in specialized publics is placed strategically in order to enforce their own interests. However, the most significant difference between specialized publics and policy networks is that participants in specialized publics may not necessarily be permanently entrusted with policy-based decision-making processes. They may act solely situational and are not necessarily seeking to exert political influence.

(2) Requirements for participation. The participation in specialized publics requires the reciprocal assumption of expert knowledge of participants. This restricts the addressee group and makes it more homogeneous. Members of a political subsystem can participate in a policy network – and thus deal with specific policy issues and topics. We therefore follow Sabatier (1993b, p. 24) who defines "a policy subsystem as the set of actors who are involved in dealing with a policy problem".

(3) Addressees and participants. The most prominent difference between the media and the specialized public is that the latter is not characterized by an orientation to a lay public. Specialized publics target experts who are professionally involved in specific fields of knowledge based on particular education or professional and subject experience.

(4) Participant relations. Specialized publics have a moderate degree of inclusion due to their mutual expertise but are also defined by their high stability. In smaller specialized publics participants may know each other personally and maintain contacts, for example within specialized formats.

(5) Relevance and performance capability. Media and specialized publics are united by the relevance accompanying their performance capability: Both forms of public enable observation and communication because they provide topics and contributions – each with regards to different reference systems (lay vs. specialized publics) and integration intentions (focused on the social vs. focused on topic oriented interaction systems and surrounding environments).

(6) Media affinity. The media public has by definition a high level of media affinity since mass media are characterized by the fact that they generally address potentially all members of a society (Gerhards & Neidhardt, 1990, p. 17). By contrast, the media affinity of specialized publics is dependent on the context. Therefore, the media public constitutes lay communication, specialized publics initiate communication between experts, and policy networks establish communication between decision-makers and experts who are familiar with a policy problem.

In sum, the specialized publics can be located between the media public and policy networks, overlapping with both.

Forms of specialized publics in political communication

In order to specify in more detail how specialized publics can be conceptualized, a heuristic model is presented. We distinguish between three forms of specialized publics. First, there are specialist publics within individual policy networks (SP1). Second, specialized publics connect individual policy networks with one another (SP2). Third, specialized publics connect political discourses and other subsystems (SP3).

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

(SP1) Specialist publics within individual policy networks. Within a policy field, there are two coalitions that ideally coincide. Both coalitions are united by the concern to enforce their respective interests in the policy cycle. Through mediated observation and communication of experts with particular expertise, these professional coalitions create a specific specialized public.

(SP2) Specialist publics as links of individual policy networks. The second form of the specialized public emerges if sections of different policy networks, such as coalitions, pursue similar concerns about specific problems and policy issues. As such, they are the result of mediated observation and communication between experts from the various policy networks are specialized publics.

(SP3) Specialized publics as links between political discourses and other subsystems. The political-administrative system, journalism or the mass media, the economy as well as science are assumed to be the relevant environments in the field of political communication. Other environments are possible but are omitted for the sake of simplicity. It can be assumed that political discourses and surrounding environments influence each other reciprocally. This happens in terms of content (for example through mutual observation and the exchange of information and messages), but also personnel. The latter refers to actors who are both part of political discourses as well as surrounding environments.

Discussion of the model

With regard to the three-level model of the public and the previous remarks, it becomes explicit that specialized publics provide two distinct communicative networking functions. Those can be termed as "bonding" and "bridging" (Putnam, 1999). On the one hand, specialized publics provide connections within individual coalitions in policy networks, on the other hand, they form bridges between the coalitions of various policy networks and between policy fields and their relevant external environments.

At this point in the modelling process, the concrete configuration of these compounds and bridges is speculation. We suspect that communicative openness and closure of individual policy fields and their respective specialized publics are connected. Communicative openness refers to constant changes considering the constellation of interrelated problems, actors, institutions and instruments, which define a policy field according to Loer et al. (2015, p. 9). A closure of policy fields, however, implies a consolidation of constellations. Over a longer period of time, the same actors in constant institutional organizations continue to pursue the same problems with identical instruments.

With the aim of stimulating further empirical research, additional investigations could examine what applications specialized media and formats have for the structure of specialized publics in political communication, and how specialized media and specialized publics in selected policy fields dissent. Our model establishes a valid bridge between the political science concept of policy networks and the approach of specialized publics, that focuses more strongly on communication. Such "bridging" would make an important contribution to basic research on the communicative dimension of policy fields.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

References

Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review, 9*(3), 297–308. doi:10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x

Gerhards, J., & Neidhardt, F. (1990). *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellung und Ansätze* [Structures and functions of the modern public. Questions and approaches]. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Henn, P., Dohle, M., & Vowe, G. (2013). "Politische Kommunikation": Kern und Rand des Begriffsverständnisses in der Fachgemeinschaft ["Political Communication": Core and fringe of the interpretation of the term in the specialist community]. *Publizistik, 58*(4), 367–387. doi:10.1007/s11616-013-0186-9

Héritier, A. (1993). Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung [Policy-analysis. Elements of criticism and perspectives of realignment]. In A. Héritier (Ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (pp. 9–36). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Katz, E. (1996). And deliver us from segmentation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science, 546*, 22–33. doi:10.2307/1048167

Kirchhoff, S. (2017). Öffentlichkeit und Diskurs. Zur Relevanz von Sprache für die Konstituierung von Öffentlichkeiten [Publics and discourses. The relevance of language regarding the constituting of publics]. In E. Klaus & R. Drüeke (Eds.), Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (pp. 295–318). Bielefeld: transcript Verlag.

Loer, K., Reiter, R., & Töller, A. E. (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? [What is a policy field and why does it emerge?]. dms–*der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8*(1), 7–28.

Mutz, D. C. (2001). The future of political communication research: Reflections on the occasion of Steve Chaffee's retirement from Stanford University. *Political Communication, 18*(2), 231–236. doi:10.1080/105846001750323005

Mutz, D. C., & Martin, P. S. (2001). Facilitating communication across lines of political difference: The role of mass media. *American Political Science Review, 95*(1), 97–114.

Putnam, R. D. (1999). *Bowling alone. The collapse and revival of American community.* New York: Simon & Schuster.

Sabatier, P. (1993b). Policy change over a decade or more In P. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach* (pp. 13–39). Boulder, CO: Westview Press,.

Sabatier, P., & Weible, C. M. (2007). The ACF. Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2. ed., pp. 189–222). Boulder, CO: Westview Press.

Webster, J. G. (2011). The duality of media: A structurational theory of public attention. *Communication Theory, 21*(1), 43–66. doi:10.1111/j.1468-2885.2010.01375.x

Weible, C. M., & Sabatier, P. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 123–136). Boca Raton et al.: CRC Press.

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Wolfe, M., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2013). A failure to communicate: Agenda setting in media and policy studies. *Political Communication, 30*(2), 175–192. doi:10.1080/10584609.2012.737419

https://doi.org/10.5771/2192-4007-2018-3-392 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -