

Nayla Fawzi

# Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher?

## Der Einfluss der Medien im politischen Prozess

### 1. Einleitung

Nehmen Massenmedien Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess? Viele Bürger werden über diese Frage in einer Gesprächsrunde – sei es am Stammtisch, in der Familie oder bei der Arbeit – bereits diskutiert und dabei Beispiele für Entscheidungen mit mutmaßlichem Medieneinfluss eingebracht haben. Die Politik- und Kommunikationswissenschaften haben sich mit dieser Frage dagegen scheinbar nur vereinzelt beschäftigt. Obwohl das Verhältnis von Medien und Politik seit vielen Jahrzehnten Gegenstand beider Disziplinen ist, »[ist] bislang kaum systematisch und empirisch fundiert nach den Rückwirkungen der Medien auf die Politikentscheidung gefragt worden,«<sup>1</sup> so eine häufig vorzufindende Diagnose. Der vorliegende Beitrag wird allerdings zeigen, dass der Umfang empirischer Forschung zum Thema mittlerweile gar nicht mehr so klein ist, wie dies zuweilen behauptet wird.

Trotz der Beobachtung eines defizitären Forschungsstandes konstatieren einige Autoren eine Übermacht der Medien im politischen Prozess,<sup>2</sup> während andere einen geringen Einfluss der Medien auf der Hinterbühne der Politik feststellen.<sup>3</sup> Insbesondere in der politikwissenschaftlichen Literatur wird den Medien eine marginale Bedeutung im

- 1 Sigrid Koch-Baumgarten / Katrin Voltmer, »Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern« in: Frank Marcinkowski / Barbara Pfetsch (Hg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 42, Wiesbaden 2009, S. 299-319.
- 2 Hans Mathias Kepplinger, *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg im Breisgau und München 1998; Christoph O. Meyer, »Does European Union Politics Become Mediatized? The Case of the European Commission« in: *Journal of European Public Policy* 16, Nr. 7 (2009), S. 1047-1064; Ulrich Saxer, »PR-Kampagnen, Medienöffentlichkeit und politischer Entscheidungsprozess. Eine Fallstudie zur schweizerischen Abstimmung über den EWR« in: Ulrike Röttger (Hg.), *PR-Kampagnen: über die Inszenierung von Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2009, S. 27-46.
- 3 Ulrich Sarcinelli, *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System*, Wiesbaden 2011; Klaus von Beyme, »Die Massenmedien und die politische Agenda des Systems« in: Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, Opladen 1994, S. 320-336; Christian Schicha, »Politische Inszenierungen in der Fernsehberichterstattung. Zur Diskrepanz zwischen der Herstellung und Darstellung politischer Prozesse am Beispiel der Wahlkampfkommunikation« in: Dieter Wiedemann / Jürgen Lauffer (Hg.), *Die medialisierte Gesellschaft. Beiträge zur Rolle der Medien in der Demokratie*, Bielefeld 2009, S. 186-214.

Politikprozess zugeschrieben. So definieren Korte und Fröhlich Entscheidungspolitik als Bereich, der »weitgehend unbeeinflusst von den Aufmerksamkeitsregeln der Medien [...] zumeist im Rahmen der Routine-Gesetzgebung« erfolgt.<sup>4</sup> Aber auch in der Kommunikationswissenschaft finden sich diese Annahmen, beispielsweise in einem prominenten Modell von Jarren und Donges, die in der Agenda-Setting-Phase von einem hohen Medieneinfluss ausgehen, der in den folgenden Politikphasen der Politikformulierung, Implementation und Evaluation kaum noch bzw. nicht mehr vorhanden sei.<sup>5</sup> Allerdings beruht das Modell eher auf theoretischen Annahmen als auf einer Analyse der vorliegenden empirischen Literatur.

Diese konkurrierenden Perspektiven finden sich auch in der seit vielen Jahren geführten Debatte über das Machtverhältnis zwischen Medien und Politik im Allgemeinen wieder, in der »von Autonomie über Verschmelzung und Instrumentalisierung bis hin zu Symbiose jede denkbare System- und Akteurskonstellation«<sup>6</sup> diskutiert wurde. Allerdings konzentrierte sich die empirische Analyse des Machtverhältnisses beider Systeme zunächst auf den Bürger und untersuchte beispielsweise, inwiefern Medien politische Einstellungen und (Wahl-)Verhalten der Bürger beeinflussen.<sup>7</sup> Im Rahmen der Debatte um eine Medialisierung von Politik wurde der Fokus zunehmend auch auf politische Akteure gelegt, wobei die Rolle der Medien vorwiegend während Wahlkampfphasen und Skandalen in den Blick genommen wurde. In diesem Beitrag soll es nun um den möglichen Einfluss der Medien auf die Herstellung von Politik im engeren Sinne gehen, also auf den alltäglichen Politikbetrieb in Regierungen, Parlamenten, Parteien und Ministerialverwaltungen. Das Ziel ist es, einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu Medieneinflüssen während des gesamten Politikprozesses zu geben und zu überprüfen, ob die Forschungslage tatsächlich so dünn ist, wie es häufig behauptet wird. Berücksichtigt werden dabei empirische Studien aus Deutschland sowie aus dem anglo-amerikanischen Raum ohne zeitliche Eingrenzung. Der Beitrag betrachtet aus dem umfangreichen Beziehungsgeflecht zwischen Medien und Politik ausschließlich die Wirkungsrichtung von den Medien aus; inwiefern politische Akteure beispielsweise wiederum die Berichterstattung beeinflussen, bleibt unberücksichtigt.

Es erfolgt zunächst eine kurze Darstellung der Bedeutung der Medien für politische Akteure, daran schließt sich der Forschungsüberblick zum Einfluss der Medien im Politikprozess an. Der Beitrag fokussiert dabei vor allem auf das politisch-administrative System, d.h. Forschung zur Medialisierung von Parteien, Bundestag und Verwaltung. Am Rande werden auch weitere nicht-staatliche politische Akteure wie Verbände be-

4 Karl-Rudolf Korte / Manuel Fröhlich, *Politik und Regieren in Deutschland: Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, Paderborn u.a. 2009, S. 13.

5 Otfried Jarren / Patrick Donges, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: eine Einführung* 2011, S. 212.

6 Philip Baugut / Maria-Theresa Grundler, *Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie. Eine Analyse der Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten in Berlin*, Baden-Baden 2009, S. 141.

7 Im Überblick bei z.B. Florian Ahrend / Jörg Matthes, »Cognitive effects of political mass media« in: Carsten Reinemann (Hg.), *Political Communication. Volume 18 of the Handbooks of Communication Sciences*, Berlin, Boston 2014, S. 547-568.

rücksichtigt. Wenn im Folgenden von Medien gesprochen wird, so ist darunter die massenmedial vermittelte, öffentliche Kommunikation subsumiert, d.h. sowohl die klassischen Massenmedien Print und Rundfunk als auch Online-Medien.

## 2. Die Bedeutung von Medien für politische Akteure

Die Bedeutung der Medien für politische Akteure wird vornehmlich im Rahmen des Medialisierungs- bzw. Mediatisierungskonzepts untersucht. Die beiden Begriffe werden in der Literatur teilweise synonym, teilweise für ganz unterschiedliche Entwicklungen verwendet. Dabei können insbesondere zwei verschiedene Zugänge unterschieden werden, die Couldry und Hepp als institutionelle und sozial-konstruktivistische Tradition bezeichnen.<sup>8</sup> Erstere untersucht die Folgen *öffentlicher, massenmedial vermittelter Kommunikation* und begreift Medien als Institution, die ihrer eigenen Logik folgen. Die zweite Perspektive versteht Medien als Teil des Prozesses der Konstruktion von sozialer und kultureller Identität und verwendet dabei einen breiten Basisbegriff von Kommunikation. In Anlehnung an die institutionelle Tradition wird Medialisierung von Politik hier als *Bedeutungsgewinn* der Medienberichterstattung und der Medienlogik für die Wahrnehmungen und das Handeln politischer Akteure verstanden.<sup>9</sup> Damit grenzt sich die vorliegende Definition von Autoren ab, die Medialisierung als rein statische, medienvermittelte Wahrnehmung politischer Prozesse betrachten, wofür der Begriff *mediation* bevorzugt wird.<sup>10</sup> Der Prozesscharakter von Medialisierung lässt sich in den von Strömbäck vorgeschlagenen Dimensionen verdeutlichen: Demnach beschreibt Medialisierung die Entwicklung von der ersten Dimension, in der Medien die wichtigste Informationsquelle über Politik darstellen bis zur vierten Dimension, in der sich politische Akteure vollständig an die Medienlogik angepasst haben.<sup>11</sup>

Die Logik der Massenmedien stellt demzufolge einen zentralen Bestandteil des Medialisierungskonzepts dar und wird sogar als »Motor« der Medialisierung von Politik betrachtet.<sup>12</sup>

8 Nick Couldry / Andreas Hepp, »Editorial. Conceptualizing Mediatization: Contexts, Traditions, Arguments« in: *Communication Theory* 23, Nr. 3 (2013), S. 191-202, 196.

9 Nayla Fawzi, *Machen Medien Politik? Medialisierung der Energiepolitik aus Sicht von politischen Akteuren und Journalisten*, Baden-Baden 2014, S. 33; Carsten Reinemann, »Medialisierung ohne Ende? Zum Stand der Debatte um Medieneinflüsse auf die Politik« in: *Zeitschrift für Politik* 57, Nr. 3 (2010), S. 278-293, 282.

10 Jesper Strömbäck, »Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics« in: *The Harvard International Journal of Press/Politics* 13, Nr. 3 (2008), S. 228-246, 229-231.

11 Jesper Strömbäck, »Mediatization of Politics: Towards a Conceptual Framework for Comparative Research« in: Erik P. Bucy / R. Lance Holbert (Hg.), *The Sourcebook for Political Communication Research: Methods, Measures, and Analytical Techniques*, New York 2011, S. 367-382.

12 Gianpietro Mazzoleni, »Media Logic« in: Wolfgang Donsbach (Hg.), *International Encyclopedia of Communication*, Maiden 2008, S. 2930-2932.

Dies liegt darin begründet, dass die Analyse von Medieneinflüssen auf die Politik neben direkten, kausalen Wirkungen der Medien, wie sie die klassische Medienwirkungsforschung untersucht, auch indirekte Effekte beispielsweise durch eine Orientierung an der Medienlogik umfasst.<sup>13</sup> Die Notwendigkeit dieser Erweiterung lässt sich mit einem Vergleich der Bedeutung der Medien für politische Akteure und Bürger verdeutlichen.

Ebenso wie Bürger nutzen politische Akteure die Berichterstattung als Informationsquelle, allerdings stehen sie bzw. ihre Organisation (z.B. ihre Partei) selbst im Fokus der Berichterstattung. Das Konzept *reziproker Effekte* untersucht diese Medienwirkungen auf Personen, über die berichtet wird und zeigt, dass hierbei weitere Effekte auftreten, beispielsweise, da Personen solche Medienberichte mit weitaus höherer Aufmerksamkeit verfolgen.<sup>14</sup> Die Mediennutzung der politischen Akteure unterscheidet sich darüber hinaus darin, dass sie professioneller erfolgt, beispielsweise aufbauend auf einem persönlich zugeschnittenen Pressespiegel. Zudem initiieren politische Akteure selbst Berichterstattung über die eigene Person oder Organisation.<sup>15</sup> Sie stehen in engem persönlichem Kontakt zu Journalisten, führen Hintergrundgespräche, geben Pressekonferenzen und veröffentlichen Pressemitteilungen.<sup>16</sup> Die hohe Bedeutung der Medien zeigt sich auch im Zeitbudget: Politische Akteure verbringen einen beachtlichen Teil ihrer Arbeitszeit mit Medienarbeit<sup>17</sup> (täglich etwa zwischen einer und zwei Stunden)<sup>18</sup> und der Zeitaufwand für Darstellungspolitik nahm in den letzten Jahrzehnten dem Eindruck der MdBs zufolge deutlich zu<sup>19</sup> – was wiederum einen Rückgang der für die Beschäftigung mit Sachpolitik

13 Jesper Strömbäck / Frank Esser, »Mediatization of Politics: Towards a Theoretical Framework« in: Frank Esser / Jesper Strömbäck (Hg.), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*, Basingstoke 2014, S. 3–28.

14 Hans Mathias Kepplinger, »Reciprocal Effects: Toward a Theory of Mass Media Effects on Decision Makers« in: *The Harvard International Journal of Press/Politics* 12, Nr. 2 (2007), S. 3–23; Dorothea Marx, *Landtagsabgeordnete im Fokus der Medien. Ihre Sicht auf Entstehung, Wirkung und Qualität landespolitischer Berichterstattung*, Baden-Baden 2009.

15 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 191.

16 Friederike Harmgarth, *Wirtschaft und Soziales in der politischen Kommunikation: Eine Studie zur Interaktion von Abgeordneten und Journalisten*, Opladen 1997; Barbara Pfetsch, *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*, Wiesbaden 2003; Christiane Lesmeister, *Informelle politische Kommunikationskultur: Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation*, Wiesbaden 2008; Michel Wenzler, *Journalisten und Eliten. Das Entstehen journalistischer Nachrichten über Energie- und Kulturpolitik*, Konstanz 2009.

17 Ralph Negrine / Paolo Mancini / Christina Holtz-Bacha / Stylianos Papathanassopoulos (Hg.), *The Professionalisation of Political Communication*, Chicago 2007; Patrick Donges, *Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden 2008; Esa Reunanen / Risto Kunelius / Elina Noppa, »Mediatization in Context: Consensus Culture, Media and Decision Making in the 21st Century, the Case of Finland« in: *Communications* 35, Nr. 3 (2010), S. 287–307; Christian Elmelund-Præstekær / David Nicolas Hopmann / Asbjørn Sonne Nørgaard, »Does Mediatization Change MP-Media Interaction and MP Attitudes toward the Media? Evidence from a Longitudinal Study of Danish MPs« in: *The International Journal of Press/Politics* 16, Nr. 3 (2011), S. 382–403.

18 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 193.

19 Daniel Pontzen, *Nur Bild, BamS und Glotze? Medialisierung der Politik aus Sicht der Akteure*, Berlin, Hamburg, Münster 2006, S. 87.

verfügbaren Zeit verursachte.<sup>20</sup> Dabei wurde die Kommunikation insbesondere von Parteien zunehmend professionalisiert, was sich z.B. in einem Wachstum der PR-Abteilungen und PR-Budgets oder dem steigenden Einsatz externer Berater und Agenturen manifestiert,<sup>21</sup> so dass von »professionalisierten Medienkommunikationsparteien«<sup>22</sup> gesprochen werden kann. Diese zeichnen sich u.a. durch eine Orientierung an der vorherrschenden Medienlogik im Hinblick auf die Auswahl der eigenen Themen sowie des Personals aus. Ein weiterer Unterschied zu »normalen« Bürgern äußert sich in der daraus resultierenden Antizipation von Berichterstattung im Vorfeld von (eventueller) Berichterstattung, ein weiterer indirekter Medieneinfluss. Solche *indirekten Medienwirkungen* entstehen auch aus den Vorstellungen, die politische Akteure über die Wirkung von Medien haben, beispielsweise indem politische Akteure von einer starken Medienwirkung auf andere ausgehen. Medialisierung wird daher auch als langfristige Medienwirkung zweiter Ordnung betrachtet.<sup>23</sup>

Im Gegensatz zur Medienwirkungsforschung liegt der Medialisierungsforschung somit kein linearer Wirkungsprozess zugrunde, da die zeitliche Reihenfolge von Ursache und Wirkung bei politischen Akteuren nicht gegeben ist. Diese stehen sowohl am Anfang als auch am Ende der Wirkungskette.<sup>24</sup> Damit können neben den individuellen Medieneffekten auf politische Akteure auch makroskopische Medienfolgen auf Systemebene auftreten, die hier ebenso als Medienwirkungen aufgefasst werden.<sup>25</sup>

Schließlich unterscheiden sich politische Akteure dadurch, dass die Medien für sie zusätzliche Funktionen neben den bekannten Funktionen der demokratischen Willensbildung erfüllen. Wie oben bereits erwähnt, nutzen auch politische Akteure Medien als Informationsquelle, um sich über das aktuelle politische Geschehen, über den Verlauf von Verhandlungen und über die Strategien anderer politischer Akteure zu informieren,

20 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 261.

21 Jens Tenscher, *Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien*, Wiesbaden 2003; Patrick Donges, »Medialisierung der Politik – Vorschlag einer Differenzierung« in: Patrick Rössler / Friedrich Krotz (Hg.), *Mythen der Mediengesellschaft – The Media Society and its Myths*, Konstanz 2005, S. 321–339; Uwe Jun, »Parteien, Politik und Medien. Wandel der Politikvermittlung unter den Bedingungen der Mediendemokratie« in: Frank Marcinkowski / Barbara Pfetsch (Hg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 42, Wiesbaden 2009, S. 270–295.

22 Uwe Jun, *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie*, Frankfurt am Main 2004.

23 Michael Meyen, »Medialisierung« in: *Medien und Kommunikationswissenschaft* 57, Nr. 1 (2009), S. 23–38.

24 Hans Mathias Kepplinger, »Was unterscheidet die Mediatisierungsforschung von der Medienwirkungsforschung?« in: *Publizistik* 53, Nr. 3 (2008), S. 326–338.

25 Barbara Pfetsch / Frank Marcinkowski, »Problemlagen der Mediendemokratie. Theorien und Befunde zur Medialisierung von Politik« in: Frank Marcinkowski / Barbara Pfetsch (Hg.), *Politik in der Mediendemokratie*. Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 42, Wiesbaden 2009, S. 11–33.

aber auch über Ereignisse innerhalb ihrer Organisation, beispielsweise ihrer Partei.<sup>26</sup> Zudem versuchen sie, die Berichterstattung in die gewünschte Richtung zu beeinflussen und für ihre politischen Ziele zu instrumentalisieren, z.B. um Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen.<sup>27</sup> Aus diesem Grund wird häufig von einer *Orientierung an der Medienlogik* und nicht etwa von einer Anpassung gesprochen, was deutlich machen soll, dass offen bleibt, ob die Massenmedien der Politik ihre Logik aufzwingt oder ob diese sich freiwillig an der Medienlogik orientiert im Sinne einer *Selbstmedialisierung* von Politik.<sup>28</sup> Dabei setzen Politiker die Medien strategisch ein, um ihre politischen Ziele optimal zu verfolgen. Eine Orientierung an der Medienlogik wird dabei als »durchdachte Stimmenmaximierungsstrategie« betrachtet.<sup>29</sup>

Doch was ist eigentlich unter der Logik der Massenmedien zu verstehen? Auch wenn sich bisher keine einheitliche Definition durchgesetzt hat, lässt sich der sehr breite Begriff übergreifend anhand der Organisationsbedingungen, Produktionsroutinen, Nachrichtenwerte und Formatzwänge der Medien charakterisieren.<sup>30</sup> Unterschiedliche Mediengattungen (z.B. öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk) und Formate (Informations- und Unterhaltungssendungen) folgen jedoch eigenen Gesetzmäßigkeiten. Dabei gilt: Spricht man Medien eigene Gesetzmäßigkeiten und Handlungslogik zu, so fasst man sie als eigenständige Akteure auf. Dementsprechend sind Medien in dieser Vorstellung nicht ausschließlich reine Chronisten oder Forum des politischen Prozesses, sondern stellen eine eigenständige Einflussgröße dar.<sup>31</sup>

26 W. Phillips Davison, »News Media and International Negotiation« in: *Public Opinion Quarterly* 38, Nr. 2 (1974), S. 174-191; Roger W. Cobb / Charles D. Elder, »Communication and Public Policy« in: Dan Nimmo / Keith R. Sanders (Hg.), *Handbook of Political Communication*, Beverly Hills 1981, London, S. 391-416; Patrick O’Heffernan, »A Mutual Exploitation Model of Media Influence in US Foreign Policy« in: W. Lance Bennett / David L. Paletz (Hg.), *Taken by Storm. The Media, Public Opinion, and U.S. foreign Policy in the Gulf War*, Chicago 1994, S. 231-249; Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8).

27 John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, London 1984; Yoel Cohen, *Media Diplomacy. The Foreign Office in the Mass Communications Age*, London 1986; Aeron Davis, »Whither Mass Media and Power? Evidence for a Critical Elite Theory Alternative« in: *Media, Culture & Society* 25, Nr. 5 (2003), S. 669; Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, New York 1986; Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8).

28 Daria W. Dylla, »Der Einfluss politischer Akteure auf die Politikberichterstattung. Selbstmedialisierung der Politik?« in: Thomas Jäger / Henrike Viehrig (Hg.), *Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit? Theoretische und empirische Analysen der Public Diplomacy zum Irakkrieg*, Wiesbaden 2008, S. 53-76.

29 Dylla, Der Einfluss politischer Akteure auf die Politikberichterstattung, aaO. (FN 28), S. 59.

30 Frank Marcinkowski, »Die ‚Medialisierbarkeit‘ politischer Institutionen« in: Patrick Rössler / Friedrich Krotz (Hg.), *Mythen der Mediengesellschaft – The Media Society and its Myths*, Konstanz 2005, S. 341-369; Strömbäck, Mediatization of Politics, aaO. (FN 10); David L. Altheide, »Media Logic, Social Control, and Fear« in: *Communication Theory* 23, Nr. 3 (2013), S. 223-238.

31 Barbara Pfetsch / Silke Adam, »Die Akteursperspektive in der politischen Kommunikationsforschung – Fragestellungen, Forschungsparadigmen und Problemlagen« in: Barbara Pfetsch / Silke Adam (Hg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden 2008, S. 9-26.

In diesem Zusammenhang wird in der Literatur die Unvereinbarkeit von Medienlogik und politischer Logik betont, was insbesondere im Hinblick auf die Herstellungs- bzw. Verhandlungspolitik beobachtet wird. Medien wollen Öffentlichkeit herstellen und fokussieren dabei einzelne Themen mit hohem Nachrichtenwert, prominente Personen oder Konflikte. Sie bevorzugen es, zwischen Gewinnern und Verlierern zu unterscheiden und ihre Berichterstattung zeichnet sich durch eine hohe Volatilität aus. Die Funktionsprinzipien der Herstellungspolitik sind dagegen Ausschluss der Öffentlichkeit, Kompromissfindung und lange Prozesszeiten; Gegenstand sind hoch komplexe und spezialisierte Themen.<sup>32</sup> Im Bereich der Darstellungspolitik kann man indes von einer hohen Kompatibilität mit der medialen Logik ausgehen, da es hier ja per se um die Vermittlung von Politik über die Massenmedien geht und eine gezielte und bewusste Anpassung an die Medienlogik erfolgt. Diese Tatsache bedeutet aber nicht unbedingt eine Übermacht der Medien gegenüber der Politik, sondern zeigt allein die strukturellen Gemeinsamkeiten beider Logiken auf.

### 3. Medienwirkungen im politischen Prozess

Warum sind Massenmedien überhaupt in der Lage, einen Einfluss im politischen Prozess auszuüben? Ein prominenter Erklärungsansatz stützt sich auf die Bedeutung der öffentlichen Meinung.<sup>33</sup> Demnach beeinflussen Medien den politischen Prozess vor allem dadurch, dass sie einen großen Einfluss auf die Bürger haben und diese wiederum Einfluss auf politische Akteure nehmen bzw. diese sich gegenüber den Bürgern responsiv verhalten. Ein britischer Abgeordneter beschreibt den daraus folgenden Einfluss der Medien: »[...] if the media can affect public opinion, and politicians have to be sensitive to public opinion, then indirectly they are affected by the media.«<sup>34</sup> Umfangreiche Forschungsstränge in der Kommunikationswissenschaft haben belegt, dass Medien die Einschätzung der Wichtigkeit von Themen (Agenda-Setting),<sup>35</sup> die Rahmung der Themen (Framing)<sup>36</sup> sowie die Kriterien beeinflussen, die die Bürger für die Bewertung von The-

32 Edgar Grande, *Transformationen der Demokratie – Politik in der globalisierten Mediengesellschaft*. Unveröffentlichtes Manuskript, München 2005; Katrin Voltmer / Sigrid Koch-Baumgarten, »Introduction. Mass Media and Public Policy – Is there a Link?« in: Sigrid Koch-Baumgarten / Katrin Voltmer (Hg.), *Public Policy and Mass Media. The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*, London 2010, S. 1-13; Marcinkowski, Die ‚Medialisierbarkeit‘ politischer Institutionen, aaO. (FN 30); Hans Mathias Kepplinger, »Die Rationalität von Politik und Medien« in: *Politikvermittlung*, Wiesbaden 2009, S. 27-50.

33 Katrin Voltmer, »Massenmedien und politische Entscheidungen – mediale Einflussfaktoren im Policyprozess« in: Sigrid Koch-Baumgarten / Lutz Mez (Hg.), *Medien und Policy. Neue Machtkonstellationen in ausgewählten Politikfeldern*, Frankfurt am Main 2007, S. 19-38.

34 Aeron Davis, »Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster« in: *Political Communication* 24, Nr. 2 (2007), S. 181-199, 188.

35 Im Überblick bei Marcus Maurer, *Agenda-Setting*, Baden-Baden 2010.

36 Jörg Matthes, *Framing-Effekte. Zum Einfluss der Politikberichterstattung auf die Einstellungen der Rezipienten*, München 2007.

men oder von Politikern heranziehen (Priming).<sup>37</sup> Zudem zeigen Studien, dass Politiker eine solche Wirkung der Medien auf die Bürger bzw. die öffentliche Meinung tatsächlich auch vermuten.<sup>38</sup> Eine zentrale Rolle spielt dabei der sogenannte *Third-Person-Effekt*, der besagt, dass Individuen dazu neigen, den Einfluss der Medien auf andere Personen höher einzuschätzen als auf sich selbst.<sup>39</sup> Diesem Wahrnehmungsphänomen unterliegt der Großteil von Bürgern und Politikern.<sup>40</sup> Studien konnten belegen, dass der vermutete Medieneinfluss auf die Bürger das Handeln von Politikern beeinflusst, beispielsweise ihre parlamentarischen Aktivitäten.<sup>41</sup>

Der zweite Teil dieses Mechanismus, der Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Politik wurde weitaus weniger untersucht. Entsprechende Einflüsse werden dabei wahlweise als Ausdruck von Responsivität gegenüber den Wählern oder als Anbiederung bzw. Populismus interpretiert. In einer Responsivitätsanalyse zeigte Brettschneider eine hohe Kongruenz zwischen parlamentarischem Handeln und den Einstellungen der Bürger auf.<sup>42</sup> Eine quantitative Befragung von Wittkämper und Kollegen kam ebenso zu dem Ergebnis, dass Politiker dem Stimmungsbild der öffentlichen Meinung eine hohe Bedeutung für ihre Arbeit beimessen.<sup>43</sup> Brooks fand dagegen eine deutlich geringere Übereinstimmung zwischen politischen Aktivitäten und öffentlicher Meinung (Abbildung 1).<sup>44</sup> Ein deutlicher Hinweis auf die Bedeutung, die auch die Bundesregierung der öf-

37 Shanto Iyengar / Adam Simon, »News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion. A Study of Agenda-Setting, Priming and Framing« in: W. Lance Bennett / David L. Paletz (Hg.), *Taken by Storm. The Media, Public Opinion, and U.S. foreign Policy in the Gulf War*, Chicago 1994, S. 167-185.

38 O'Heffernan, A Mutual Exploitation Model of Media Influence in US Foreign Policy, aaO. (FN 26); Dieter Fuchs / Barbara Pfetsch, »Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem« in: Wolfgang van den Daele / Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin 1996, S. 103-135; Susan Herbst, *Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*, Chicago 1998; Marx, Landtagsabgeordnete im Fokus der Medien, aaO. (FN 14).

39 W. Phillips Davison, »The Third-Person Effect in Communication« in: *Public Opinion Quarterly* 47, Nr. 1 (1983), S. 1-15.

40 Richard M. Perloff, »The Third Person Effect: A Critical Review and Synthesis« in: *Media Psychology* 1, Nr. 4 (1999), S. 353-378; Bengt Johansson, »Mass Media, Interpersonal Communication or Personal Experience? Perceptions of Media Effects among Swedish Politicians« in: *Nordicom review* 25, 1-2 (2004), S. 259-276; Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8); Marco Dohle / Gerhard Vowe, »Wahrnehmung der politischen Einflüsse von Medienangeboten. Third-Person-Effekte bei Bürgern, Journalisten und Politikern im Vergleich.« in: Christian Schemer / Werner Wirth / Carsten Wunsch (Hg.), *Politische Kommunikation. Wahrnehmung, Verarbeitung, Wirkung*, Baden-Baden 2010, S. 11-29.

41 Jonathan Cohen / Yariv Tsfati / Tamir Shefer, »The Influence of Presumed Media Influence in Politics. Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter?« in: *Public Opinion Quarterly* 1, Nr. 72 (2008), S. 1-14.

42 Frank Brettschneider, *Öffentliche Meinung und Politik: Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen 1995.

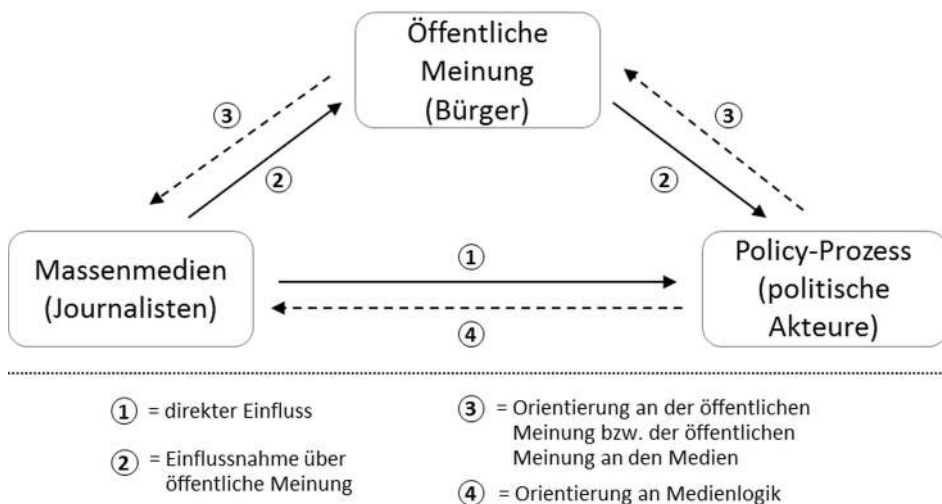
43 Gerhard W. Wittkämper (Hg.), *Medienwirkungen in der internationalen Politik. Teil II. Das Beziehungsgeflecht von Aussenpolitik und Presse*, Münster 1986, S. 371.

44 Joel E. Brooks, »The Opinion-Policy Nexus in Germany« in: *Public Opinion Quarterly* 54, Nr. 4 (1990), S. 508-529.



fentlichen Meinung beimitst, ist die Zahl von rund 600 Umfragen, die etwa die Regierung Merkel zwischen 2009 und 2013 in Auftrag gab – sowie die Tatsache, dass deren Veröffentlichung erst auf dem Gerichtsweg durchgesetzt werden musste.<sup>45</sup>

Abbildung 1: Direkte und indirekte Wirkungen der Medien auf die Politik



Eigene Darstellung<sup>46</sup>

Häufig untersuchen Studien den Einfluss der Medien auf die Politik im Allgemeinen. Methodische Grundlage stellen dabei sowohl qualitative als auch quantitative Befragungen mit Politikern dar. Die Befunde zeigen durchgängig, dass den Medien ein hoher Einfluss auf die Politik beigemessen wird und dieser deutlich über dem »Soll-Wert« liegt.<sup>47</sup> So lag beispielsweise in der Befragung von Weßels der wahrgenommene Medieneinfluss auf einer Skala von 0 bis 10 bei 8,2, der erwünschte Medieneinfluss bei 4,6. Bei keinem der anderen Akteure wie Bundesregierung, Gerichte oder Finanzmärkte differierten Soll- und Ist-Zustand so sehr wie bei den Medien.<sup>48</sup> Darüber hinaus wird deutlich,

45 Becker, S., »Regieren nach Zahlen« in: Der Spiegel, 37 (2014).

46 Zuerst Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 101.

47 Jochen Hoffmann, *Inszenierung und Interpenetration. Das Zusammenspiel von Eliten aus Politik und Journalismus*, Wiesbaden 2003; Bernhard Weßels, *Abgeordnetenbefragung 2003. Kurzfassung und Dokumentation der Ergebnisse*, <http://www2000.wzb.eu/~wessels/Downloads/Ber-fin1-all1.pdf>, 20.5.2012; Pontzen, Nur Bild, BamS und Glotze?, aaO. (FN 19); Hans Mathias Kepplinger, »Rivalen um Macht und Moral: Bundestagsabgeordnete und Hauptstadtjournalisten« in: Hanna Kaspar / Harald Schoen / Siegfried Schumann / Jürgen R. Winkler (Hg.), *Politik, Wissenschaft, Medien: Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden 2009, S. 307-321.

48 Bernhard Weßels, *Abgeordnetenbefragung 2003. Kurzfassung und Dokumentation der Ergebnisse*, <http://www2000.wzb.eu/~wessels/Downloads/Ber-fin1-all1.pdf>, 20.5.2012.

dass die Medien aus Sicht der Politik in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen haben.<sup>49</sup>

Doch dieser allgemeine Fokus wird der Komplexität von Politik nicht gerecht. Zahlreiche Studien konzentrieren sich daher auf einzelne Ausschnitte des politischen Prozesses, der als logische Abfolge von einzelnen Schritten beschrieben werden kann: von *Problemdefinition* und *Agenda-Setting*, über die *Politikformulierung* und *Implementation* bis zur *Evaluierung* politischer Entscheidung und schließlich der *Terminierung* des Prozesses.<sup>50</sup> Trotz der Kritik am Modell des *Policy Cycles*<sup>51</sup> ist er als Heuristik für die Analyse von Medieneinflüssen auf den Politikprozess gut geeignet. Gerade die häufig kritisierte Einfachheit des Modells ist von Vorteil, da sie eine systematische Betrachtung der Rolle der Medien in den einzelnen Phasen ermöglicht. Weitere Kritikpunkte wie die fehlende Berücksichtigung der Tatsache, dass die Phasen sich gegenseitig beeinflussen oder nicht in dieser idealtypischen Reihenfolge ablaufen, spielen an dieser Stelle keine Rolle. Von Bedeutung ist ausschließlich, dass die jeweiligen Phasen zu irgendeinem Zeitpunkt stattfinden.

Der Autorin sind nur zwei Studien bekannt, die den Einfluss der Medien in allen Politikphasen gleichzeitig untersuchen.<sup>52</sup> Deren Befunde werden im Folgenden gemeinsam mit den Studien präsentiert, die sich auf eine Phase konzentrieren. Wenig beachtete Phasen werden dabei zusammengefasst dargestellt.

### 3.1 Problemdefinition und Agenda-Setting

Zu den ersten beiden Politikphasen, insbesondere zum Agenda-Setting, liegt die umfangreichste Forschung vor. Untersucht wird hier die Thematisierungsfunktion der Medien für das politische System. Methodische Basis bilden Zeitreihen- und Befragungsstudien, die allerdings zu sehr widersprüchlichen Befunden führten. So kommt eine Metaanalyse von 19 Policy-Agenda-Setting-Studien zu dem Ergebnis, dass zwölf Studien einen starken, drei Studien einen schwachen und vier Studien keinen Medieneinfluss aufzeigen.<sup>53</sup>

Zeitreihenanalysen, die in der Regel aus einer Verknüpfung von Inhalts- und Dokumentenanalysen bestehen, begreifen die Medienberichterstattung als unabhängige Variable und untersuchen, inwiefern diese politisches Handeln beeinflusst. Dazu wurde

49 Pontzen, Nur Bild, BamS und Glotze?, aaO. (FN 19); Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 194.

50 Z.B. Volker Schneider / Frank Janning, *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden 2006, S. 50.

51 Werner Jann / Kai Wegrich, »Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle« in: Klaus Schubert / Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München 2009, S. 75-113.

52 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27); Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8).

53 Stefaan Walgrave / Peter van Aelst, »The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power. Toward a Preliminary Theory« in: *Journal of Communication* 56, Nr. 1 (2006), S. 88-109, 91.

eine Reihe von unterschiedlichen Dokumenten herangezogen. Im Hinblick auf potentielle Medieneinflüsse wurden bereits die politischen Agenden von Regierungen,<sup>54</sup> Parlamenten,<sup>55</sup> Präsidenten,<sup>56</sup> der Parteien<sup>57</sup> und auch der Podcast von Angela Merkel untersucht.<sup>58</sup> Während einige Studien zeigten, dass eine erhöhte Medienberichterstattung über ein Thema zur einer erhöhten Beachtung durch die Politik führte,<sup>59</sup> zeigten andere einen

- 54 Stefaan Walgrave / Stuart Soroka / Michiel Nuytemans, »The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000)« in: *Comparative Political Studies* 41, Nr. 6 (2008), S. 814-836.
- 55 Frank R. Baumgartner / Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, London 1993; Craig Trumbo, »Longitudinal Modeling of Public Issues. An Application of the Agenda-Setting Process to the Issue of Global Warming« in: *Journalism and Mass Communication Monographs*, Nr. 152 (1995), S. 1-57; Stuart Soroka, »Issue Attributes and Agenda Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada« in: *International Journal of Public Opinion Research* 14, Nr. 3 (2002), S. 264-285; Rens Vliegenthart / Conny M. Roggeband, »Framing Immigration and Integration. Relationships between Press and Parliaments in the Netherlands« in: *International Communication Gazette* 69, Nr. 3 (2007), S. 295-319; Lonneke van Noije / Jan Kleinnijenhuis / Dirk Oegema, »Loss of Parliamentary Control due to Mediatization and Europeanization: A Longitudinal and Cross-Sectional Analysis of Agenda Building in the United Kingdom and the Netherlands« in: *British Journal of Political Science* 38, Nr. 3 (2008), S. 455-478; Walgrave / Soroka / Nuytemans, The Mass Media's Political Agenda-Setting Power; aaO. (FN 53).
- 56 Sheldon Gilberg / Chaim Eyal / Maxwell McCombs / David Nicholas, »The State of the Union Address and the Press Agenda« in: *Journalism Quarterly* 57, Nr. 4 (1980), S. 584-588; William J. Gonzenbach, »A Time-Series-Analysis of the Drug Issue 1985-1990: The Press, the President and Public Opinion« in: *International Journal of Public Opinion Research* 4, Nr. 2 (1992), S. 126-147; Wayne Wanta / Joe Foote, »The President-News Media Relationship. A Time Series Analysis of Agenda-Setting« in: *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 38, Nr. 4 (1994), S. 437-451; B. Dan Wood / Jeffrey S. Peake, »The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting« in: *American Political Science Review* 92, Nr. 1 (1998), S. 173-184; George C. Edwards / B. Dan Wood, »Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media« in: *The American Political Science Review* 93, Nr. 2 (1999), S. 327-344.
- 57 Jan Kleinnijenhuis / Ewald M. Rietberg, »Parties, Media, the Public and the Economy: Patterns of Societal Agenda Setting« in: *European Journal of Political Research* 28, Nr. 1 (1995), S. 95-118; Frank Marcinkowski, *Massenmedien und Politikinhalt. Empirische Fallstudie auf einem unterbelichteten Forschungsfeld*. Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft 1998.
- 58 Stefan Geiss, »Agenda Builder oder Agenda Surfer?« in: Josef Ferdinand Haschke / André Michael Moser (Hg.), *Politik-Deutsch, Deutsch-Politik: Aktuelle Trends und Forschungsergebnisse. Beiträge zur 6. Fachtagung des DFPK*, Berlin 2011, S. 133-156.
- 59 Itzhak Yanovitzky, »Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions. A Closer Look Into the Media-Policy Connection« in: *Communication Research* 29, Nr. 4 (2002), S. 422-451; Gilberg / Eyal / McCombs / Nicholas, The State of the Union Address and the Press Agenda, aaO. (FN 55); Donna R. Leff / David L. Protest / Stephen C. Brooks, »Crusading Journalism: Changing Public Attitudes and Policy-Making Agendas« in: *Public Opinion Quarterly* 50, Nr. 3 (1986), S. 300-315; Wood / Peake, The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting, aaO. (FN 55); Fay L. Cook / Wesley G. Skogan, »Convergent and Divergent Voice Models of the Rise and Fall of Policy Issues« in: David L. Protest / Maxwell McCombs (Hg.), *Agenda setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, Hillsdale, NJ 1991, S. 89-106; Trumbo, Longitudinal Modeling of Public Issues, aaO. (FN 54); Stuart Soroka, »Media, Public Opinion, and Foreign Policy« in: *Harvard Journal of Press and Politics* 8, Nr. 1 (2003), S. 27-48; Geiss, Agenda Builder oder Agenda Surfer?, aaO. (FN 57); Rens Vliegenthart /

wechselseitigen Einfluss<sup>60</sup>, andere nur einen sehr geringen oder gar keinen Einfluss der Medien auf.<sup>61</sup>

Für Deutschland fand Marcinkowski in einer Analyse der Medienagenda und politischer Dokumente (Wahlprogramme, Bundesdrucksachen, Regierungsantrittserklärung sowie Budgetdaten des staatlichen Haushalts) mehrheitlich einen hohen Zusammenhang zwischen beiden Agenden.<sup>62</sup> Eine weitere deutsche Studie konnte für den Bereich internationale Politik eine hohe Übereinstimmung zwischen den Themen der Presseberichterstattung und von Bundestagsdebatten nachweisen.<sup>63</sup>

Ein Erklärungsansatz für die divergierenden Befunde könnte die Unterscheidung zwischen symbolischer und substantieller Agenda liefern, denn häufig wird nur ein Medieneinfluss auf die symbolische Agenda nachgewiesen (z.B. Reden).<sup>64</sup> Die oben bereits genannte Meta-Analyse zeigte zudem, dass Medien die politische Agenda während Wahlkampfzeiten weniger beeinflussen als in Routinezeiten. Ein weiteres Problem der Inhalts- und Dokumentenanalysen liegt darin, dass sie das exakte Zustandekommen der beiden Agenden nicht erklären können. Zusammenhänge können auch durch andere Faktoren entstehen, z.B. Indiskretionen oder eine Orientierung der Politiker an der Medienlogik, die Dokumentenanalysen nicht in der Lage sind abzubilden.

In den meisten qualitativen Studien vertreten Politiker die Ansicht eines geringen Einflusses der Medien auf die politische Agenda.<sup>65</sup> Sie messen ihnen keine eigenständige Thematisierungsfunktion bei, sondern betrachten die Medien als reine Plattform über die Akteure Einfluss nehmen, d.h. die Medien für ihre Zwecke instrumentalisieren. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob eine solche Instrumentalisierung der Medien nicht zu (unintendierten) Rückwirkungen der Berichterstattung auf die Politik führt.

Ein Beispiel für eine Mehr-Methoden-Studie mit quantitativer Ausrichtung ist die schon ältere Untersuchung von Gormley. In Anlehnung an die klassische Public-Agen-

Stefaan Walgrave, »When the Media Matter for Politics: Partisan Moderators of the Mass Media's Agenda-Setting Influence on Parliament in Belgium« in: *Party Politics* 17, Nr. 3 (2011), S. 321-342.

60 Trumbo, Longitudinal Modeling of Public Issues, aaO. (FN 54); Wanta / Foote, The President-News Media Relationship, aaO. (FN 55).

61 Jack L. Walker, »Setting the Agenda in the US Senate: A Theory of Problem Selection« in: *British Journal of Political Science* 7, Nr. 4 (1977), S. 423-445; David Pritchard / Dan Berkowitz, »The Limits of Agenda-Setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950-1980« in: *International Journal of Public Opinion Research* 5, Nr. 1 (1993), S. 86-91; Kleinnijenhuis / Rietberg, Parties, Media, the Public and the Economy, aaO. (FN 56).

62 Marcinkowski, Massenmedien und Politikinhalt, aaO. (FN 56).

63 Wittkämper, Medienwirkungen in der internationalen Politik, aaO. (FN 43).

64 Ausführlicher bei Walgrave / van Aelst, The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power, aaO. (FN 52); Peter van Aelst / Stefaan Walgrave, »Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods« in: *The International Journal of Press/Politics* 16, Nr. 3 (2011), S. 295-313.

65 Z. B. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, aaO. (FN 27); Hoffmann, Inszenierung und Interpenetration, aaO. (FN 46); Davis, Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster, aaO. (FN 34); Wenzler, Journalisten und Eliten, aaO. (FN 16); Ausnahme z. B. bei O'Heffernan, A Mutual Exploitation Model of Media Influence in US Foreign Policy, aaO. (FN 26).

da-Setting-Forschung konnte er mittels einer Befragung und Inhaltsanalyse einen hohen Zusammenhang zwischen Medien- und Politikagenda feststellen.<sup>66</sup> Weitere quantitative Befragungen untersuchen den wahrgenommenen Einfluss der Medien auf die politische Agenda, in der Regel werden dazu Parlamentsabgeordnete befragt. Ein international vergleichendes Forschungsprojekt zeigte für mehrere Länder in Europa, dass die Medien nach Ansicht der Parlamentarier einen hohen Einfluss auf die Politikagenda ausüben,<sup>67</sup> wobei die deutschen Abgeordneten im europäischen Vergleich den Medieneinfluss am geringsten einschätzten.<sup>68</sup> In den anderen Ländern wurden die Medien dagegen auch im Vergleich zu politischen Instanzen (Premierminister, Parteien, Interessensgruppen) als bedeutsame Agenda-Setter bewertet.<sup>69</sup> In einer Befragung von deutschen Bundestagsabgeordneten wurde die Macht über die politische Agenda sehr unterschiedlich wahrgenommen. Etwas mehr als jeder Dritte der Befragten sah die Deutungshoheit über politische Themen bei der Politik, ein Drittel nahm beide Systeme als ähnlich einflussreich wahr, etwas weniger als einem Drittel zufolge lag die Macht bei den Medien. Allerdings üben die Medien den Befragten zufolge einen hohen Einfluss auf die Themenstruktur aus als auch auf die Dauer, mit der ein Thema die öffentliche Diskussion bestimmt.<sup>70</sup> Die Befragungen von Linsky und Fawzi zeigten darüber hinaus, dass die Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings mit am stärksten durch die Medien beeinflusst werden. In der Studie von Linsky nahmen 39 Prozent einen großen Einfluss der Medien auf die Problemidentifizierung wahr.<sup>71</sup> 85 Prozent der von Fawzi befragten politischen Akteure (Bundestagsausschüsse, Verwaltung, Verbände und NGOs sowie Forschungsinstitute aus dem Bereich Energiepolitik) und Journalisten beobachteten einen großen Einfluss der Medien auf die Themen, mit denen sich die Politik beschäftigt.<sup>72</sup>

Befragungen haben den Nachteil, nur den wahrgenommenen und nicht den tatsächlichen Einfluss der Medien untersuchen zu können. So könnte es sein, dass Politiker aufgrund steigender Inter-Media-Agenda-Setting-Effekte den Einfluss der Medien über-

66 William Thomas Gormley Jr, »Newspaper Agendas and Political Elites« in: *Journalism Quarterly* 52, Nr. 2 (1975), S. 304-308.

67 Peter van Aelst / Kees Brants / Philip van Praag / Claes de Vreese / Michiel Nuytemans / Arjen van Dalen, »The Fourth Estate as Superpower? An Empirical Study of Perceptions of Media Power in Belgium and the Netherlands« in: *Journalism Studies* 9, Nr. 4 (2008), S. 494-511; Stefaan Walgrave, »Again, the Almighty Mass Media? The Media's Political Agenda-Setting Power According to Politicians and Journalists in Belgium« in: *Political Communication* 25, Nr. 4 (2008), S. 445-459; Jesper Strömbäck, »Mediatization and Perception of the Media's Political Influence.« in: *Journalism Studies* 12, Nr. 4 (2011), S. 423-439.

68 Barbara Pfetsch / Eva Mayerhöffer, »Vordergründige Nähe. Zur Kommunikationskultur von Politik- und Medieneliten in Deutschland« in: *Medien und Kommunikationswissenschaft* 59, Nr. 1 (2011), S. 40-59.

69 Walgrave, Again, the Almighty Mass Media?, aaO. (FN 66); van Aelst / Walgrave, Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods, aaO. (FN 63).

70 Pontzen, Nur Bild, BamS und Glotze?, aaO. (FN 19), S. 82f., 99.

71 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27).

72 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 268.

schätzen.<sup>73</sup> Allerdings hat die Analyse der subjektiven Wahrnehmung auch Vorteile: die Befragten können in dieses Urteil ihre gesamten Eindrücke einfließen lassen, die Dokumentenanalysen nicht erfassen können.

Für eine Orientierung an der Medienlogik in der Phase der Problemdefinition und des Agenda-Setting finden sich ebenfalls empirische Belege. In einer Befragung von schwedischen Politikern und Journalisten gaben zwei Drittel der Journalisten und etwas weniger als die Hälfte der Politiker an, dass Politiker fast alles machen würden, um Mediaaufmerksamkeit zu erhalten. Etwa die Hälfte war zudem der Ansicht, dass es für Politiker wichtiger ist, Medienberichterstattung zu erhalten als hart zu arbeiten.<sup>74</sup> Auch die von Pontzen befragten deutschen Abgeordneten beobachteten mehrheitlich eine sinkende Anzahl an MdBs, die sich völlig unabhängig von den Regeln der Medien verhalten.

Im Hinblick auf die Auswahl von Themen zeigt sich bei Pontzen außerdem, dass knapp der Hälfte der Befragten zufolge die Chance eines komplizierten und wenig medientauglichen Themas, in den Gesetzgebungsprozess zu gelangen, in den letzten Jahren gesunken ist.<sup>75</sup> Auch die Studie von Fawzi zeigte auf, dass sich politische Akteure beim Agenda-Building an Nachrichtenfaktoren orientieren, beispielsweise durch eine möglichst prominente Besetzung von Pressekonferenzen oder eine bevorzugte Auswahl von medientauglichen Themen. Journalisten nehmen eine solche Medienorientierung in noch stärkerem Ausmaß wahr als Politiker selbst.<sup>76</sup> Noch intensiver orientieren sich allerdings nicht-staatliche Akteure wie Verbände und NGOs an der Medienlogik, da sie häufig über keinen direkten Zugang zum politisch-administrativen System verfügen und daher versuchen, über den Weg der Massenmedien die eigenen Themen auf der politischen Agenda zu platzieren.<sup>77</sup> Bekannte Beispiele dafür sind die inszenierten Protestaktionen und Kampagnen von NGOs wie Greenpeace oder Lobbygruppen wie der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.<sup>78</sup> Insbesondere zur Einführung von neuen Themen gilt einer

73 Inter-Media-Agenda-Setting beschreibt die wechselseitige Beeinflussung der Medien in ihrer Berichterstattung, beispielsweise durch Koorientierung; van Aelst / Walgrave, *Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods*, aaO. (FN 63), S. 302.

74 Strömbäck, *Mediatization and Perception of the Media's Political Influence*, aaO. (FN 66), S. 433f.

75 Pontzen, *Nur Bild, BamS und Glotze?*, aaO. (FN 19), S. 93.

76 Fawzi, *Machen Medien Politik?*, aaO. (FN 8), S. 268.

77 Gerhard Vowe, »Das Spannungsfeld von Verbänden und Medien: Mehr als öffentlicher Druck und politischer Einfluss« in: Thomas von Winter / Ulrich Willems (Hg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007, S. 465-488.

78 Bernhard Weißels, »Gewerkschaften in der Mediengesellschaft« in: Wolfgang Schroeder / Bernhard Weißels (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Wiesbaden 2003, S. 323-242; Hanspeter Kriesi, »Die politische Kommunikation sozialer Bewegungen« in: Otfried Jarren / Dominik Lachenmeier / Adrian Steiner (Hg.), *Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung*, Baden-Baden 2007, S. 145-161; Christian Nuernbergk, »Die PR-Kampagne der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und ihr Erfolg in den Medien. Erste Ergebnisse einer empirischen Studie« in: Ulrike Röttger (Hg.), *PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2009, S. 159-178.

quantitativen Befragung von politischen Sprechern zufolge das Ausrichten an Nachrichtenfaktoren wie Vereinfachung als erfolgreichste Strategie.<sup>79</sup>

### 3.2 Politikformulierung

Studien zum Einfluss der Medien auf Verhandlungen und die politische Entscheidungsfindung lassen sich ebenfalls in Befragungs- und Zeitreihenanalysen unterscheiden.

Zeitreihenanalysen liegen bisher nur wenige vor. Marcinkowskis oben bereits erwähnte Analyse zeigte, dass Budgetausgaben von der Medienberichterstattung unbeeinflusst blieben.<sup>80</sup> Zu dem gleichen Ergebnis kam eine Langzeitstudie in fast 200 dänischen Kommunen, die keinen Einfluss der Berichterstattung auf kommunale Ausgaben fand<sup>81</sup> sowie eine Langzeitstudie in den USA, in der die Kriminalitätsberichterstattung nur in zwei der sieben untersuchten Städten einen Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben (Anzahl der Polizeibeamten) ausübte. Eine größere Bedeutung hatte hier die tatsächliche Kriminalitätsrate.<sup>82</sup> Im Gegensatz dazu führte eine über ein Jahr angelegte Kampagne einer regionalen Tageszeitung in Texas zu einem Anstieg der öffentlichen Ausgaben in den Bereichen, die am häufigsten erwähnt wurden.<sup>83</sup> Kepplinger und Roth konnten für Deutschland ebenso einen Einfluss der Berichterstattung während der Ölkrise im Winter 1973/74 aufzeigen.<sup>84</sup>

Besondere Aufmerksamkeit haben mögliche Medieneinflüsse auf die Politikformulierung im Bereich der Außenpolitik erhalten. Die Forschung zum so genannten *CNN-Effekt* beruht auf einer Kombination von Inhaltsanalysen und qualitativen Befragungen. Der Effekt beschreibt einen Einfluss der Echtzeitberichterstattung im Fernsehen auf die Außenpolitik westlicher Staaten, konkret auf militärische oder humanitäre Interventionen. Dabei wird angenommen, dass TV-Berichterstattung über humanitäre Konflikte westliche Staaten zu einer Intervention zwingen kann. Allerdings gilt der in Fallstudien beobachtete Effekt heute, insbesondere aufgrund methodischer Probleme, als überschätzt.<sup>85</sup>

79 Peter Maurer / Eva Mayerhöffer, »Themenmanagement von politischen Sprechern und Kommunikationsberatern unter den Bedingungen der Bonner und der Berliner Republik« in: *Zeitschrift für Politikberater* 2, Nr. 3 (2009), S. 447-466.

80 Marcinkowski, Massenmedien und Politikinhalte, aaO. (FN 56).

81 Peter B. Mortensen / Søren Serritzlew, »Newspapers and Budgeting: The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions« in: *Scandinavian Political Studies* 29, Nr. 3 (2006), S. 236-260.

82 Pritchard / Berkowitz, The Limits of Agenda-Setting, aaO. (FN 60), S. 88f.

83 Marcus Brewer / Maxwell McCombs, »Setting the Community Agenda« in: *Journalism and Mass Communication Quarterly* 73, Nr. 1 (1996), S. 7-16.

84 Hans Mathias Kepplinger / Herbert Roth, »Kommunikation in der Ölkrise des Winters 1973/74. Ein Paradigma für Wirkungsstudien« in: *Publizistik* 23, Nr. 4 (1978), S. 337-356.

85 Peter V. Jakobsen, »Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management is Invisible and Indirect« in: *Journal of Peace Research* 37, Nr. 2 (2000), S. 131-143; Piers Robinson, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, New York 2002; Eytan Gilboa, »The CNN effect: The Search for a Communication Theory of International Relations« in: *Political Communication* 22, Nr. 1 (2005), S. 27-44.

Befragungen liefern ebenso widersprüchliche Befunde. Qualitative Interviews mit ehemaligen Mitgliedern der Rürup- und der Hartz-Kommission sowie des Koalitionsausschusses zufolge blieben die jeweiligen Verhandlungen von den Medien unbeeinflusst. Zwar kritisierten die Teilnehmer die Berichterstattung, die sie als zu negativ und verzerrt empfunden, nahmen aber keine Rückwirkungen auf die Verhandlungen wahr.<sup>86</sup> Auch auf EU-Ebene zeigten qualitative Interviews mit politischen Sprechern aus Deutschland, Finnland und Österreich, dass im Rahmen von Routinepolitik keine Folgen der Berichterstattung beobachtet wurden, was auf das Desinteresse der Medien und Nichtvorhandensein von Berichterstattung zurückgeführt wurde. Denn bei kurzzeitigem hohen Medieninteresse (z.B. zur Zeit der Ratspräsidentschaft eines Landes) nahmen die Befragten durchaus Einflüsse der Medien wahr.<sup>87</sup> Auch englische Abgeordnete konnten zwar mehrheitlich Beispiele nennen, in denen Medienkampagnen legislative oder Budget-Entscheidungen veränderten, allerdings hielten sie die alltägliche Medienberichterstattung für nicht einflussreich. Auch zuvor befragte englische politische Parlamentarier, Ministerialbeamte, Journalisten und Diplomaten beobachteten keinen Einfluss der Medien auf diplomatische Entscheidungen, sie nannten jedoch Fälle in denen die Medien die politischen Alternativen eingeschränkt hätten.<sup>88</sup>

Zur Gesundheitsreform in Deutschland befragte Politiker und Journalisten beobachteten dagegen mehrheitlich einen Einfluss der Medien, der ihrem Eindruck nach vor allem negativ ausfiel, beispielsweise indem sich die Teilnehmer aufgrund der Medienberichte gedrängt fühlten, Veränderungen der Reform vorzunehmen. Beide Akteursgruppen vertraten die Ansicht, dass die Reform ohne den öffentlich ausgetragenen Streit und den durch die Medien erzeugten Ergebnisdruck sowie im Rahmen von weniger öffentlichen Verhandlungen besser ausgefallen wäre.<sup>89</sup> Weitere qualitative Befragungen bestätigten, dass die Medien den Entscheidungsprozess beschleunigen können, was sich negativ auf die politischen Inhalte auswirkt.<sup>90</sup> Berichterstattung kann den politischen Prozess aber ebenso verlangsamen, beispielsweise indem die Politik sich unter Druck fühlt, neue In-

86 Doreen Spörer-Wagner / Frank Marcinkowski, »Politiker in der Öffentlichkeitsfalle? Zur Medialisierung politischer Verhandlungen in nationalen Kontexten.« in: Michael Edinger / Werner J. Patzelt (Hg.), *Politik als Beruf*, Wiesbaden 2011, S. 416–438.

87 Claudia Kristine Huber, *Zwischen Routine, Ratspräsidentschaft und Gipfel. Interaktionen von Medien und Politik in der Europäischen Union*, Wiesbaden 2012.

88 Cohen, *Media Diplomacy*, aaO. (FN 27), S. 61f.

89 Baugut / Grundler, *Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie*, aaO. (FN 6), S. 269, 275.

90 Barbara Pfetsch, »Strategien und Gegenstrategien – Politische Kommunikation bei Sachfragen. Eine Fallstudie aus Baden-Württemberg« in: Wolfgang Donsbach / Otfried Jarren / Hans Mathias Kepplinger / Barbara Pfetsch (Hg.), *Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen*, Gütersloh 1993, S. 45–111; Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, aaO. (FN 27); O’Heffernan, *A Mutual Exploitation Model of Media Influence in US Foreign Policy*, aaO. (FN 26); Daniel P. Carpenter, »Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval« in: *American Journal of Political Science* 46, Nr. 3 (2002), S. 490–505.



formationen aus den Medien zu berücksichtigen.<sup>91</sup> Negative Auswirkungen auf das Verhandlungsklima sowie auf die rationale Entscheidungsfindung wurden ebenfalls beobachtet.<sup>92</sup> Unterstützende Berichterstattung kann den Verlauf eines Gesetzes aber auch positiv beeinflussen, wie Hirschl in einer Analyse der Novellierung des Erneuerbare Energien-Gesetzes aufzeigte.<sup>93</sup>

Quantitative Befragungen zeichnen ebenfalls ein uneinheitliches Bild. In einer Befragung von Politikern, Beamten und Journalisten zu den deutsch-polnischen Verhandlungen in den 1970er Jahren verneinten die Befragten einen Einfluss auf die Verhandlungen; die Medien hatten die Entscheidungsfindung weder behindert noch verzögert. Allerdings nahmen die politischen Akteure eine hohe Bedeutung der unterstützenden Berichterstattung für das Ergebnis der Verhandlungen wahr.<sup>94</sup> Finnische politische Akteure waren der Ansicht, dass Berichterstattung während laufender Verhandlungen die eigene Autorität bzw. die der eigenen Organisation erhöht. Allerdings führe Berichterstattung auch dazu, dass Themen schneller behandelt werden müssen. Etwa die Hälfte der Befragten war zudem der Ansicht, dass für das Voranbringen von Projekten die Aufmerksamkeit der Medien notwendig ist. Positive Berichterstattung erlaube es in der Regel, Entscheidungen wie geplant durchzusetzen, negative Berichterstattung führt jedem Vierten der Befragten zufolge zu Verzögerungen. Dadurch werden aber nur in seltenen Fällen Entscheidungen gefällt, die ansonsten nicht befürwortet wären.<sup>95</sup>

In der Studie von Fawzi beobachtete knapp die Hälfte der Befragten einen großen Einfluss der Medien auf politische Verhandlungen, mehr als jeder Dritte hielt die Medien für zumindest teilweise einflussreich. Intensive Berichterstattung während Verhandlungen kann den Befragten zufolge das Verhandlungsklima, die Dauer des Entscheidungsprozesses, die Bereitschaft zur Kompromissfindung, das Ergebnis und die Qualität der Entscheidung beeinflussen. Die politischen Akteure nahmen diesen Einfluss mehrheitlich negativ wahr, während die Journalisten die Auswirkungen ihrer Berichterstattung vornehmlich positiv bewerteten.<sup>96</sup> Auch in Linskys Befragung beobachteten 39 Prozent einen großen oder dominanten Einfluss der Medienberichterstattung auf die Policy.<sup>97</sup> Weitere Befragungen demonstrieren, dass Politiker den Journalisten einen solchen Einfluss als Motiv ihrer Berichterstattung unterstellen. In der Studie von Pfetsch und Mayerhöffer waren Politiker wesentlich stärker als die Journalisten selbst der Ansicht, dass Journalisten in der Berichterstattung ihre eigenen politischen Ansichten unterbringen wollen.<sup>98</sup> Auch eine deutliche Mehrheit der von Marx befragten Landtagsabgeordneten

91 Michelle Wolfe, »Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking« in: *Policy studies journal* 40, Nr. 1 (2012), S. 109-126.

92 Davison, News Media and International Negotiation, aaO. (FN 26), S. 187; Reunanen / Kunelius / Noppari, Mediatization in Context, aaO. (FN 17), S. 302.

93 Bernd Hirschl, *Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt*, Wiesbaden 2008.

94 Wittkämper, Medienwirkungen in der internationalen Politik, aaO. (FN 43), S. 392.

95 Reunanen / Kunelius / Noppari, Mediatization in Context, aaO. (FN 17), S. 301f.

96 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 244-249.

97 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27), S. 236.

98 Pfetsch / Mayerhöffer, Vordergründige Nähe, aaO. (FN 67), S. 52.

hatte den Eindruck, dass Journalisten durch ihre Berichterstattung Politik machen wollen.<sup>99</sup> Die ehemaligen Mitglieder der Rürup- und Hartz-Kommission sowie des Koalitionsausschusses waren ebenfalls der Ansicht, dass Journalisten mit ihrer Berichterstattung politische Entscheidungen beeinflussen möchten.<sup>100</sup> Dies steht in deutlicher Diskrepanz zur Selbstwahrnehmung von Journalisten, die, wie repräsentative Journalistenbefragungen aufzeigen, sich als objektive und neutrale Informationsvermittler wahrnehmen, die mehrheitlich keinen Einfluss auf die Politik nehmen möchten.<sup>101</sup>

Schließlich zeigt sich, dass Rückwirkungen der Berichterstattung vor allem dann auftreten, wenn Verhandlungsteilnehmer Journalisten nichtöffentliche Informationen zu spielen und diese veröffentlicht werden. Politiker beobachten eine deutliche Zunahme solcher Indiskretionen.<sup>102</sup> Immerhin jeder fünfte der von Fawzi befragten politischen Akteure ist der Ansicht, dass zur Durchsetzung politischer Ziele der Weg über die Massenmedien in der Regel erfolgsversprechender ist als der direkte, persönliche Weg.<sup>103</sup> Solche Indiskretionen führen zum einen dazu, dass nichtöffentliche Sitzungen als quasi-öffentlich wahrgenommen werden, da zukünftige Indiskretionen bereits von anderen Verhandlungsteilnehmern antizipiert werden.<sup>104</sup> Zum anderen wirken sich die veröffentlichten Informationen negativ auf den weiteren Gang der Verhandlungen aus, da das Vertrauen zwischen den Teilnehmern gestört oder der Diskurs oberflächlicher wird.<sup>105</sup> Diese Problematik macht Kernell mit der These »going public violates bargaining« deutlich.<sup>106</sup> Mit dem Schritt an die Öffentlichkeit geben Teilnehmer die Deutungshoheit aus der eigenen Hand, der Schritt zurück in die Nichtöffentlichkeit ist kaum möglich.<sup>107</sup> Die in Finnland befragten Akteure gaben aus diesem Grund an, in konfliktualen Verhandlungen Berichterstattung zu verhindern, da sie sich über den hohen Nachrichtenwert für die Medien und die negativen Folgen bewusst sind. Dies weist erneut auf die

99 Marx, Landtagsabgeordnete im Fokus der Medien, aaO. (FN 14), S. 126.

100 Spörer-Wagner / Marcinkowski, Politiker in der Öffentlichkeitsfalle?, aaO. (FN 85), S. 15.

101 Magreth Lünenborg / Simon Berghofer, *Politikjournalistinnen und -journalisten. Aktuelle Befunde zu Merkmalen und Einstellungen vor dem Hintergrund ökonomischer und technologischer Wandlungsprozesse im deutschen Journalismus*, [https://www.dfjv.de/documents/10180/178294/DFJV\\_Studie\\_Politikjournalistinnen\\_und\\_Journalisten.pdf](https://www.dfjv.de/documents/10180/178294/DFJV_Studie_Politikjournalistinnen_und_Journalisten.pdf), 20.10.2012; Siegfried Weischenberg / Maja Malik / Armin Scholl, *Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über die Journalisten in Deutschland*, Konstanz 2006.

102 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27); Davis, Whither Mass Media and Power?, aaO. (FN 27).

103 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 228.

104 Baugut / Grundler, Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie, aaO. (FN 6), S. 279.

105 Baugut / Grundler, Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie, aaO. (FN 6); Davison, News Media and International Negotiation, aaO. (FN 26); Uwe Kranenpohl, »Die ewige Fahrt zwischen Skylla und Charybdis'. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zwischen parlamentarischer und medialer Effizienz« in: Heinrich Oberreuter / Martin Sebaldt / Uwe Kranenpohl (Hg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel*, Opladen 2001, S. 187-199.

106 Sam Kernell, »The Theory and Practice of Going Public« in: Shanto Iyengar / Richard Reeves (Hg.), *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*, Thousand Oaks, CA, London, New Delhi 1997, S. 323-333.

107 Spörer-Wagner / Marcinkowski, Politiker in der Öffentlichkeitsfalle?, aaO. (FN 85), S. 428.

Nicht-Kompatibilität von Medien- und Verhandlungslogik hin.<sup>108</sup> Indiskretionen können allerdings auch positive Effekte hervorbringen, da sie zu einer höheren Unterstützung der öffentlichen Meinung führen können, was sich wiederum positiv auf den Verhandlungsverlauf niederschlagen kann.<sup>109</sup> Damit wird öffentliche Kommunikation zu einem Verhandlungsinstrument<sup>110</sup> und die Medien erhalten eine Macht, die ihnen die politischen Akteure selbst ermöglichen. Die zentralen Motive von Indiskretionen sind das Ausräumen von Falschinformationen, Erregen von Aufmerksamkeit für das jeweilige Thema, das Erzwingen einer Bearbeitung eines Themas sowie persönliche Motive.<sup>111</sup>

Das Streben nach Öffentlichkeit kann für die politischen Akteure aber auch erhebliche positive Effekte mit sich bringen, denn Medien sind für die persönliche Karriere zunehmend wichtiger geworden.<sup>112</sup> Insbesondere die von Fawzi befragten nicht-staatlichen Akteure beobachteten, dass regelmäßige Medienpräsenz den Expertenstatus erhöht (man z.B. häufiger in Ausschüssen angehört wird) oder die Verhandlungsposition verbessert. Sogar für Ministerien kann die mediale Aufmerksamkeit in politischen Erfolg münden, indem sie häufiger mit der Implementierung beauftragt werden.<sup>113</sup>

Weitere Belege für eine Orientierung an der Medienlogik in dieser Politikphase finden sich in der Studie von Pontzen, in der die Mehrheit der befragten MdBs angab, dass die Anzahl der Abgeordneten, die ihre Position im Bundestag in der Hoffnung auf Resonanz der Medien in überspitzter Form präsentieren, gestiegen ist. Erfolgsfaktoren der Darstellungspolitik (z.B. Mediencharisma, Fähigkeit, O-Töne zu liefern) sind den Befragten zufolge wichtiger geworden, während Faktoren der Herstellungspolitik (z.B. politische Standfestigkeit, Treue zum Grundsatzprogramm der Partei) an Bedeutung verloren haben. Bemerkenswerterweise schätzten die Politiker die *dargestellte* politische Sachkompetenz wichtiger ein als die *tatsächliche* Kompetenz.<sup>114</sup> Dies führt zu einer Medienorientierung insbesondere bei Personalentscheidungen, so dass heutzutage – nach Ansicht der Befragten – telegene und medienkompetente Kandidaten bessere Karrierechancen haben als kompetente Kandidaten, denen das Talent zur Medienperformance fehlt.<sup>115</sup>

In qualitativen Interviews mit britischen Parlamentsabgeordneten gaben die Befragten zudem an, dass zukünftige Berichterstattung bei der politischen Entscheidungsfindung

108 Grande, Transformationen der Demokratie – Politik in der globalisierten Mediengesellschaft, aaO. (FN 32).

109 Davison, News Media and International Negotiation, aaO. (FN 26), S. 183; auch Cohen, Media Diplomacy, aaO. (FN 27).

110 Spörer-Wagner / Marcinkowski, Politiker in der Öffentlichkeitsfalle?, aaO. (FN 85), S. 420f.

111 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27), S. 239; Baugut / Grundler, Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie, aaO. (FN 6), S. 283f.; Davis, Whither Mass Media and Power?, aaO. (FN 27), S. 679; Doreen Spörer-Wagner / Frank Marcinkowski, »Is Talk Always Silver and Silence Golden? The Mediatization of Political Bargaining« in: *javnost – the public* 17, Nr. 2 (2010), S. 5-26, 19.

112 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 261.

113 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 258.

114 Pontzen, Nur Bild, BamS und Glotze?, aaO. (FN 19), S. 88f.

115 Pontzen, Nur Bild, BamS und Glotze?, aaO. (FN 19), S. 91.

berücksichtigt wird.<sup>116</sup> In einer quantitativen Befragung von finnischen Politikern stimmte jeder Fünfte der Aussage zu, dass Lösungen nicht berücksichtigt werden, wenn sie zu negativen Reaktionen in der Öffentlichkeit führen könnten.<sup>117</sup> Auch in Deutschland erlebte die Hälfte der MdBs bereits, dass im Vorfeld von Entscheidungen eine mögliche Reaktion der Medien antizipiert wurde. Davon war jeder Dritte der Ansicht, dass dies zumindest gelegentlich einen substantiellen Einfluss auf das Vorhaben hat.<sup>118</sup>

Eine weitere Medienorientierung während Verhandlungen äußert sich beispielsweise dadurch, dass das Verhandlungsergebnis medientauglich aufbereitet wird oder Redebeiträge während der Verhandlungen bereits medientauglich gestaltet werden, was darauf hinweist, dass eigentlich geheime Verhandlungen als quasi-öffentlich empfunden werden.<sup>119</sup> Indirekte Effekte können sich auch in einer Zunahme an Nichtöffentlichkeit äußern, beispielsweise verweigerten die Verhandlungsteilnehmer in der Studie von Spörer-Wagner und Marcinkowski den Medien Aussagen, um Berichterstattung über laufende Verhandlungen zu verhindern.<sup>120</sup>

Auf Basis dieser sehr differierenden Befunde liegt die Vermutung nahe, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen und Verläufe von Verhandlungen Medieneinflüsse verhindern oder begünstigen können. In der Literatur finden sich beispielsweise Aspekte wie Elitendissens, politische Unsicherheit, Krisensituationen oder der Grad der Mediaufmerksamkeit.<sup>121</sup> Doch dazu liegen kaum empirische Befunde vor.

### 3.3 Implementation, Evaluation und Terminierung

Die letzten Politikphasen wurden von der bisherigen Forschung kaum beachtet, in der Implementationsforschung blieben die Massenmedien bisher weitgehend unberücksichtigt. Hinweise geben das oben erwähnte Modell von Jarren und Donges, welches hier einen geringen Einfluss der Medien annimmt. In der Befragung von Linsky beobachtete dagegen immerhin jeder Dritte einen großen oder dominanten Effekt auf die Implementation.<sup>122</sup> Der häufig geringe angenommene Einfluss ist vermutlich mit dem Fehlen von Berichterstattung über die Implementation politischer Programme bzw. mit Verwal-

116 Davis, Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster, aaO. (FN 34).

117 Risto Kunelius / Esa Reunanen, »Media in Political Power. A Parsonian View on the Differentiated Mediatization of Finnish Decision Makers« in: *The International Journal of Press/Politics* 17, Nr. 1 (2012), S. 56-75, 66.

118 Hans Mathias Kepplinger, *Rationalität von Politik und Medien. Vergleichende Befragung der Bundestagsabgeordneten und Berliner Korrespondenten.*, <http://www.kepplinger.de/files/Rationalit%C3%A4t%20von%20Politik%20und%20Medien.pdf>, 20.8.2012.

119 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 271.

120 Spörer-Wagner / Marcinkowski, Politiker in der Öffentlichkeitsfalle?, aaO. (FN 85).

121 Z.B. Piers Robinson, »The Policy-Media Interaction Model: Measuring Media Power During Humanitarian Crisis« in: *Journal of Peace Research* 37, Nr. 5 (2000), S. 613-633; Koch-Baumgarten / Voltmer, Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern, aaO. (FN 1); Jarren / Donges, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, aaO. (FN 5).

122 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27).

tungsprozessen im Allgemeinen zu erklären. Die Befunde von Fawzi bestätigen, dass das Vorkommen von Berichterstattung zu einem höheren wahrgenommenen Einfluss führt. Allgemein nach dem Einfluss auf die Implementation gefragt, gaben 16 Prozent der politischen Akteure einen hohen Einfluss der Medien an, 42 Prozent hielten die Medien für teilweise einflussreich. Bei intensiver Berichterstattung vermutete etwas mehr als die Hälfte einen Einfluss der Medien auf die Implementation, wobei dieser eher positiv als negativ ausfällt.

In der Evaluationsphase ist ebenfalls ein Forschungsdefizit festzuhalten. Das Modell von Jarren und Donges postuliert in dieser Phase einen sehr geringen Medieneinfluss. Allerdings nahmen in der Befragung von Linsky erneut ein beachtlicher Teil der Befragten (42%) einen großen oder dominanten Einfluss der Medien wahr.<sup>123</sup> Wittkämper und Kollegen zeigten darüber hinaus in ihrer Befragung, dass Politiker in dieser Phase des Politikprozesses Journalisten aktiv einbinden, um unterstützende Berichterstattung zur Legitimation ihrer Entscheidungen zu erhalten.<sup>124</sup> Auch Fawzis Studie ergab, dass die Medien eine bedeutsame Rolle einnehmen. Die befragten politischen Akteure und Journalisten schätzten den Medieneinfluss auf die Evaluation von Entscheidungen durch die Politik einvernehmlich als sehr hoch ein. Dies könnte darin begründet liegen, dass die Medien den Befragten zufolge auch einen hohen Einfluss darauf haben, wie Bürger politische Entscheidungen bewerten. Schließlich nahm die Mehrheit der von Fawzi befragten Akteure ebenso einen Medieneinfluss auf die Terminierung des Politikprozesses wahr.<sup>125</sup>

#### 4. Fazit

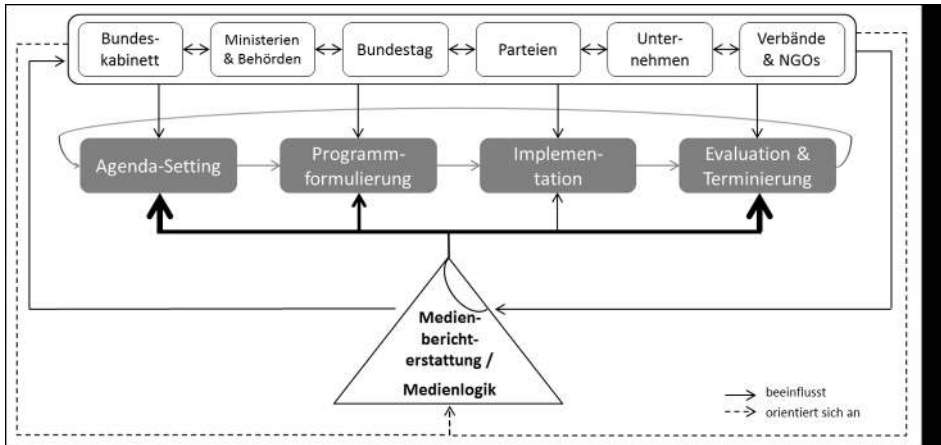
Der Forschungsüberblick konnte den Eindruck, es gäbe keine empirischen Studien zum Einfluss der Medien im politischen Entscheidungsprozess widerlegen. Es liegt durchaus eine Fülle an – teilweise bisher kaum rezipierten – Untersuchungen vor. Dieser Beitrag liefert erstmals einen Überblick über die relevanten Studien und konnte dabei zeigen, dass sich die Forschungslage im Hinblick auf die einzelnen Politikphasen sehr heterogen darstellt: Medien können als reine Chronisten, Agenda-Setter, aber auch als Politikmacher auftreten. In der Tendenz zeigt sich, dass die Medien auf das Agenda-Setting einen hohen Einfluss haben, der im weiteren Verlauf des Politikprozesses weiter sinkt, jedoch weiterhin vorhanden ist und schließlich bei der Evaluation wieder ansteigt. Zudem orientieren sich politische Akteure in ihrem Handeln an der Medienlogik, was als indirekte Medienwirkung beschrieben wurde (Abbildung 2).

123 Linsky, Impact: How the Press Affects Federal Policymaking, aaO. (FN 27).

124 Wittkämper, Medienwirkungen in der internationalen Politik, aaO. (FN 43), S. 162.

125 Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 254.

Abbildung 2: Medien und politischer Prozess



Eigene Darstellung.<sup>126</sup> Die Stärke der Pfeile symbolisiert die Stärke des Einflusses, wie er sich aus der Analyse der vorhandenen empirischen Studien ergibt.

Ein Ignorieren der Rolle der Medien im politischen Prozess wird demnach der Realität nicht gerecht. Vielmehr spielen die Medien sowohl im öffentlichen als auch im nichtöffentlichen Bereich von Politik eine bedeutsame Rolle und sollten daher bei der Erklärung des Zustandekommens politischer Entscheidungen stets miteinbezogen werden. Selbst ohne Vorhandensein von Berichterstattung sind Medien eine relevante Einflussgröße, da ihre Reaktionen und sich daraus unter Umständen ergebende Wirkungen auf Wähler und andere Akteure stets antizipiert und mitgedacht werden.

Somit lässt sich ein hoher Medialisierungsgrad von Politik konstatieren. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Medien und Politik sollte dies allerdings nicht automatisch als Machtgewinn der Medien interpretiert werden, da ebenso eine Instrumentalisierung der Medien durch die Politik aufgezeigt wurde. Zudem zeigen Studien auch, dass es weiterhin Bereiche gibt, in denen die Medien ohne Einfluss sind. Eine wechselseitige Abhängigkeit beschreibt das Verhältnis treffender. Demnach ist auch die häufig vorzufindende Darstellung von politischen Akteuren als »Opfer« der Medialisierung irreführend. In Teilen ermöglichen Politiker den Medien ihre Machtposition überhaupt erst durch ihr eigenes Handeln. Zur Erreichung ihrer politischen und persönlichen Ziele streben sie nach Medienöffentlichkeit, obwohl ihnen die möglichen (negativen) Rückwirkungen der Berichterstattung auf den politischen Prozess bewusst sind.

Darauf aufbauend stellt sich die Frage, ob Medien und Politik ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Hinsichtlich der Medien zeigen die Befunde eine deutliche Diskrepanz zwischen journalistischem Selbstverständnis und dem tatsächlichem Einfluss der Medien auf. Journalisten geben zwar an, die Politik nicht beeinflussen zu

126 Aufbauend auf Jarren & Donges 2011: 205; zuerst Fawzi, Machen Medien Politik?, aaO. (FN 8), S. 295.

wollen, allerdings wissen sie um die tatsächlichen Rückwirkungen ihrer Berichterstattung. Möglicherweise ist dies mit aktuellen Entwicklungen im Mediensystem zu erklären, so dass Aspekte wie die finanzielle Situation und der gestiegene Zeitdruck zu Berichterstattung führen, die nicht dem journalistischen Selbstbild entspricht. Doch können Medien die Politik weiterhin kontrollieren, wenn sie selbst zu deren Entstehung beitragen?

Für den Forschungsbereich Medien und Policy lässt sich abschließend festhalten, dass es sich noch um eine »wissenschaftliche Baustelle«<sup>127</sup> mit zahlreichen Mängeln und offenen Fragen handelt. Zunächst wurde bisher kaum diskutiert, wie »Medieneinfluss« eigentlich zu operationalisieren ist. Den hier angeführten Studien liegen (in der Regel nur implizit) mindestens drei verschiedene Verständnisse zugrunde. Die erste Perspektive, die in Dokumentenanalysen vorzufinden ist, postuliert einen Medieneinfluss, wenn ein kausaler Einfluss der Medien auf die Politik beobachtet werden kann, d.h. ein Thema zuerst in den Medien und anschließend in politischen Dokumenten erscheint. Eine zweite Perspektive vergleicht den Einfluss der Medien mit dem anderer Institutionen und nimmt dann einen Medieneinfluss an, wenn dieser höher als der Einfluss anderer Institutionen ausfällt. Die dritte Perspektive nimmt dann einen Medieneinfluss an, wenn die Mehrheit der Akteure einen solchen beobachtet. Dieses Verständnis liegt vor allem quantitativen Befragungen zugrunde.

Befragungen zeichnen sich durch einige Nachteile aus, beispielsweise der schwere Zugang zu politischen Eliten und die daraus häufig sehr niedrigen Rücklaufquoten oder Probleme der sozialen Erwünschtheit. Dementsprechend findet sich häufig Skepsis gegenüber der Aussagekraft von Befragungen. Allerdings zeigen die oben aufgeführten Studien durchaus, dass politische Akteure bereitwillig Stellung zu medialen und anderen Einflüssen nehmen und sehr wohl Antworten geben, die man als nicht eben sozial erwünscht bewerten kann. Dies spricht wiederum dafür, dass die Bedeutung der Medien für politische Akteure selbstverständlicher ist als es in der Literatur häufig angenommen wird. Darüber hinaus sind Befragungen im Gegensatz zu Inhalts- und Dokumentenanalysen in der Lage, indirekte Medieneinflüsse zu untersuchen.

Problematisch in diesem Forschungsbereich ist zudem der Fokus auf Einzelfallstudien, die häufig nur eine Phase des politischen Prozesses in den Blick nehmen (in der Regel das Agenda-Setting) und dabei die Phasen Implementation und Evaluation stark vernachlässigten. Es liegen bisher keine etablierten und übergreifend eingesetzten Skalen vor, was die Vergleichbarkeit der Studien erschwert. Ebenso mangelt es an Politikfeldvergleichen sowie international vergleichenden Studien, die dem Einfluss unterschiedlicher Politik- und Mediensysteme Rechnung tragen.

Kritisch ist auch die Reduktion fast aller Studien auf den Einfluss »der Medien« im Allgemeinen. Dies ist zwar in der Regel der notwendigen Fokussierung in den Untersuchungsinstrumenten bzw. -designs geschuldet, allerdings liegt es nahe, dass die unterschiedlichen Logiken der Mediengattungen auch unterschiedliche Einflüsse auf die Po-

127 Koch-Baumgarten / Voltmer, Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern, aaO. (FN 1), S. 314.

litik ausüben. Zahlreiche weitere relevante Forschungsfragen blieben bisher noch unbeantwortet. Insbesondere die Analyse der Randbedingungen, unter denen die Medien Einfluss auf den Politikprozess nehmen, steht noch aus.

### *Zusammenfassung*

Der Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zum Einfluss der Medien im politischen Prozess. Vor dem Hintergrund des Medialisierungskonzepts werden sowohl direkte als auch indirekte Medienwirkungen auf alle Phasen des Policy-Cycles analysiert: vom Agenda-Setting über Politikformulierung und Implementierung bis zur Evaluation politischer Entscheidungen. Im Hinblick auf die Phasen Agenda-Setting und Politikformulierung ist die Forschungslage widersprüchlich; es finden sich sowohl Studien mit starkem als auch schwachem Medieneinfluss auf Themensetzung und Politikentscheidung. Die Implementations- und Evaluationsphase wurden weitaus seltener untersucht, allerdings liegen auch in diesen Phasen Belege für Medieneinflüsse – insbesondere auf die Evaluation politischer Entscheidungen – vor. Somit zeigt der Beitrag, dass die Medien sowohl in öffentlichen als auch nichtöffentlichen Bereichen des Politikprozesses einflussreich sein können.

### *Abstract*

This paper gives an overview on the state of research on media's influence on the policy process. On the backdrop of the mediatization concept both direct and indirect media effects in all stages of the policy cycle are analyzed: from agenda-setting, policy formulation and implementation to evaluation of a policy. In terms of agenda-setting and policy formulation current research remains contradictory; there exist both studies that show a strong and a weak media influence. Analyses of media's influence on the stages of implementation and evaluation are scarce but they also show evidence for a media influence – especially on the evaluation of a policy. Thus, this paper shows that media can be influential both in the public and non-public areas of the policy cycle.

*Nayla Fawzi*, Chroniker, agenda-setter or policy maker? Media's influence on the policy process