

## EINLEITUNG ZUM SCHWERPUNKTHEFT

Politische Kommunikation im Kleinen – eine Einleitung

*Jens Tenscher*

## **Kontakt**

PD Dr. Jens Tenscher

Österreichische Akademie der Wissenschaften / Alpen-Adria-Universität Klagenfurt

Institut für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung

Postgasse 7/4/1

1010 Wien

jens.tenscher(at)oeaw.ac.at

# EINLEITUNG ZUM SCHWERPUNKTTHEFT

## Politische Kommunikation im Kleinen – eine Einleitung

Jens Tenscher

„All politics is local.“ So umschrieb der frühere Sprecher des US-amerikanischen Repräsentantenhauses Tip O’Neill (1995) vor bald zwanzig Jahren die herausragende Bedeutung der lokalen Politik für die gesellschaftliche Integration, die politische Sozialisation und Partizipation. Mit seinen, auf die politische Kampagnenarbeit bezogenen Gedanken knüpfte er an theoretische Überlegungen an, wie sie sich in der politikwissenschaftlichen Literatur von Aristoteles bis de Tocqueville und in der soziologischen Literatur von Benjamin Barber bis Amitai Etzioni finden lassen. Demnach sind es die nicht die großen, nationalen, sondern die *kleinen politischen Einheiten*, d. h. die lokalen und regionalen Räume, in denen sich hauptsächlich das soziale und politische Alltagsleben abspielt, die gleichsam als Initiationsort für Demokratiefähigkeit gelten. Hier wird gearbeitet, Sport getrieben, gewohnt, gelebt und diskutiert. Hier findet – ungeachtet der Virtualisierung und Vernetzung durch Onlinemedien – vor allem die alltägliche „communication au trottoir“ (Luhmann) statt, die einfachste und flüchtigste Form öffentlicher Kommunikation, die gleichwohl zentral für die öffentliche Meinungsbildung ist. Ungeachtet dieser herausgehobenen Bedeutung lokaler und regionaler Kontexte für die politische Kommunikation ist diesen – gerade von kommunikationswissenschaftlicher Seite – bislang wenig Beachtung geschenkt worden (z. B. Lang, 2003). Hier dominiert immer noch der Blick auf die *nationalstaatliche Ebene* (u. a. Vowe & Dohle, 2007; Sarcinelli, 2011).

In Zeiten voranschreitender Globalisierung, Europäisierung und Transnationalisierung scheint es aber zu einer „Renaissance der Nahwelt“ (Schuster, 1984, S. 24) zu kommen. Globalisierung und „Glokalisierung“ (Robertson, 1992) gehen Hand in Hand. Dabei entpuppt sich der lokale und regionale Raum als verständlicher und weniger bedrohlich als die Globalwelt. Vor Ort lassen sich soziale Kontakte einfacher realisieren und gemeinsame Interessen meistens direkter wahrnehmen als in nationalen, inter- und supranationalen Kontexten. Dennoch hat sich die politische Kommunikationsforschung, wenn sie sich nicht mit nationalen Kontexten beschäftigt hat, gerade in jüngster Zeit eher den internationalen (z. B. Tenscher & Viehrig, 2009) und vor allem den europäischen (z. B. Langenbucher & Latzer, 2006) Räumen zugewandt. Diese Fokuserweiterung mag darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin „im Kleinen“ die grundlegenden Erfahrungen mit der Politik gemacht werden. Hier wird sich hauptsächlich gesellschaftlich wie politisch engagiert (z. B. van Deth & Tausendpfund, 2013). Für viele Menschen

bleiben Gemeindeverwaltung, lokale Politiker<sup>1</sup> und Bürgermeister bisweilen sogar die einzigen politischen Institutionen, mit denen sie in ihrem Leben jemals unmittelbar in Berührung kommen. Zugleich bilden diese Vor-Ort-Erfahrungen aber eine wesentliche Grundlage für die Haltungen gegenüber nationalen und supranationalen Institutionen (Putnam, 2000).

Damit ist darauf hingewiesen, dass moderne Massendemokratien ohne einen steten Fluss an Kommunikation sowohl auf horizontaler Ebene – zwischen den Bürgern – als auch in vertikaler Richtung – von der politischen Führung zum Publikum und umgekehrt nicht denkbar sind (bereits Ellwein & Zimpel, 1969, S. 9). Auf beiden Ebenen kommt den Massen- und Onlinemedien eine Schlüsselfunktion zu, gewährleisten sie doch jenen „Brückenschlag zwischen Individuum und Politik“ (Klingemann & Voltmer, 1989, S. 221), der vormals den „klassischen“ Instanzen politischer Meinungsbildung und Interessenvermittlung (z. B. Parteien, Gewerkschaften) vorbehalten war.

Für die politischen Akteure – korporative, kollektive wie individuelle – heißt dies bekanntermaßen, dass zusätzlich zu politischen *constraints* die Medien in immer stärkerem Maße als relevante Institution die Umwelt ihres Handelns mitprägen. Nur der Erfolg in den Medien, so eine – zumeist auf nationale Kontexte bezogene – Annahme, garantiere heutzutage noch politischen Erfolg. In diesem Sinne orientieren sich politische Akteure nicht nur zusehends an den System- und Handlungslogiken der Medien, sondern – so die der Mediatisierungsthese inhärente Annahme – sie passen sich auch sukzessive an deren Erwartungen und Routinen an (vgl. Mazzoleni & Schulz, 1999; Strömbäck, 2008; Reinemann, 2010). Doch inwieweit gilt dies auch für subnationale Kontexte?

Entsprechende Orientierungs- und Adoptionsleistungen politischer Akteure gegenüber den Medien sind in den vergangenen Jahren zwar vielfach untersucht worden – allerdings nahezu ausschließlich mit Blick auf die nationalstaatliche Ebene. Diese Ebene, d. h. das systemisch-kulturell definierte Gebilde, ist fraglos die zentrale Untersuchungseinheit in der politischen Kommunikationsforschung. Sie steht auch im Mittelpunkt der in jüngster Zeit vermehrt vorangetriebenen komparativen Untersuchungen (zusammenfassend Pfetsch & Esser, 2012). Deren gemeinsamer Ausgangspunkt ist, dass sich aus den strukturellen Bedingungen des national aufgespannten politischen Systems, des Mediensystems und der sozistrukturellen wie politisch-kulturellen Konfiguration der Bevölkerung je spezifische Konstellationen für die politische Kommunikation in einem Land ergeben. Dieser Ansatz verdeckt jedoch *systeminterne Variationen*, also solche, die sich *innerhalb* nationalstaatlich definierter Grenzen auftun und die letztlich auch auf die nationale Ebene rückwirken. Diese erscheinen gerade für die Beschäftigung mit föderal organisierten Systemen wie dem deutschen von zentraler Bedeutung zu sein. Wie sehen solche Variationen aus?

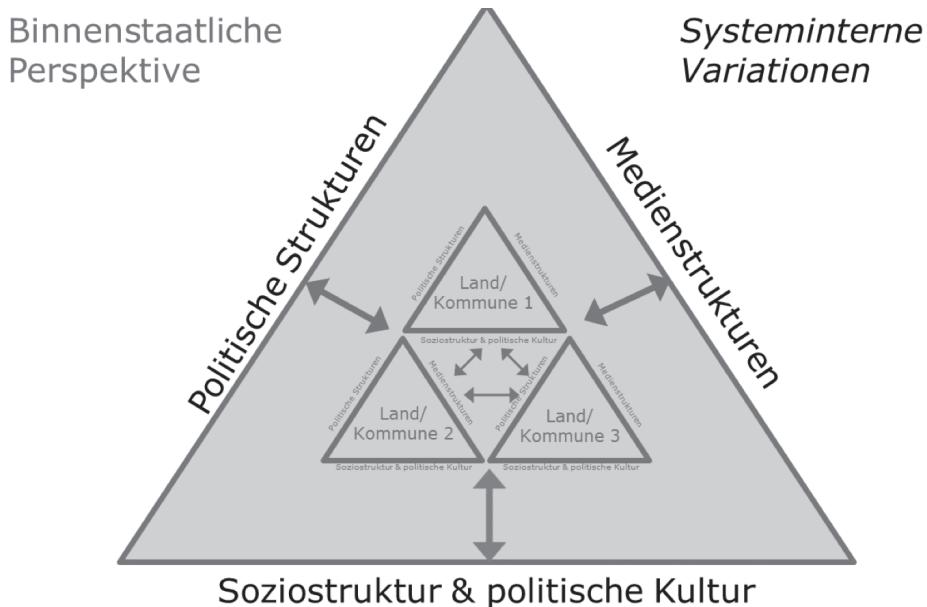
Wenn sich politische Kommunikation innerhalb bestimmter – durch Politik, Medien und Gesellschaft – aufgespannter *constraints* entfaltet, so heißt dies für die politische Kommunikationsforschung in kommunalen und regionalen Kon-

---

1 Um den Lesefluss zu erleichtern, wird auf die Verwendung geschlechtsneutraler Begrifflichkeiten verzichtet. Gemeint sind immer sowohl weibliche als auch männliche Akteure.

texten, dass sie eine *doppelte Begrenzung* in den Blick nehmen muss: einerseits den äußersten nationalstaatlich aufgespannten Rahmen, andererseits die je spezifischen subnationalen Kontexte. Dabei bestehen nicht nur zwischen der nationalen und der subnationalen Ebene, sondern auch auf kommunaler und regionaler Ebene Interdependenzen – und es kommt zu „Kommunikationsbrüchen“ zwischen den Ebenen, die die Prozesse, Akteure, Inhalte und Wirkungen der politischen Kommunikation tangieren (vgl. Abb. 1). In der Parlamentarismusforschung werden diese, in Abbildung 1 mit Pfeilen symbolisierten Zusammenhänge unter dem Begriff der „Politikverflechtung“ (Scharpf, Reissert, & Schnabel, 1976) diskutiert und in der Wahlforschung als „Mehrebenenspiele“ (z. B. Detterbeck, 2006, S. 23). Diese Begrifflichkeiten stellen die in der politischen Kommunikationsforschung dominierende nationalstaatliche Perspektive in Frage. Gleichwohl hat diese den Zusammenhängen und Verflechtungen verschiedener politischer Ebenen (und Öffentlichkeiten) bislang wenig systematische Beachtung geschenkt.

**Abbildung 1: Politische Kommunikation auf subnationaler Ebene**



Wie sehen die kontextuellen Besonderheiten der politischen Kommunikation in subnationalen Räumen aus (z. B. Tenscher, 2010, S. 378)? Erstens ist, mit Blick auf die strukturellen Bedingungen des politischen Systems, auf – im Vergleich zur nationalen Ebene – auf wenige Politikfelder beschränkte Gestaltungsmöglichkeiten der Parlamente, einen schlechenden Kompetenz- und Bedeutungsverlust, den geringeren Professionalisierungsgrad der Abgeordneten sowie eine besondere „Exekutivzentrierung“ zu verweisen. Zweitens ist nicht nur die Anzahl der journalistischen Beobachter, sondern sind auch die massenmedialen Resonanzräume im Vergleich zur nationalen Ebene deutlich geringer. Sie beschränken sich i. d. R. auf die Regio-

nalfenster in der Rundfunkberichterstattung sowie auf die politischen Teile der – schrumpfenden – Anzahl an regionalen und lokalen Printmedien. Diese dienen, wie empirische Studien belegen, weiterhin als Leitmedien zur Orientierung im politischen Nahraum (z. B. Neller, 1999). Wobei die Berichterstattung primär auf die Landesherren bzw. Gemeindeoberhäupter ausgerichtet ist. Drittens ist mit Blick auf die Bürgerschaft nicht nur auf soziostrukturelle, sondern auch auf politisch-kulturelle Unterschiede zwischen den Bevölkerungen der Kommunen und Regionen zu verweisen. Gemein ist ihnen zunächst ein vergleichsweise hohes Interesse an kommunalpolitischen, aber ein geringes Interesse an landespolitischen Themen und Akteuren. Regionale Unterschiede zeigen sich jedoch in den Sozi- und Cleavage-Strukturen sowie den politischen Orientierungen. Belege hierfür finden sich sowohl in der regionalen politischen Kulturforschung (z. B. van Deth & Tausendpfund, 2013) als auch in der länderbezogenen Wahlforschung (z. B. Müller & Debus, 2012). Schon ein exemplarischer Vergleich des Wahlverhaltens und der politischen Kultur in Bayern und Berlin würde darauf hindeuten, dass die Art und Weise, wie sich politische Kommunikation in diesen Kontexten – auch über Wahlkämpfe hinaus – entfaltet, recht unterschiedlich sein muss.

So plausibel diese Annahme erscheint, so wurde doch den kommunalen und regionalen Besonderheiten der politischen Kommunikation, gerade vonseiten der deutschsprachigen politischen Kommunikationsforschung, bislang wenig systematische Beachtung geschenkt. Erst in jüngster Zeit ist der Blick auf regionale Wahlkämpfe gerichtet worden, sind die Wahlkampfberichterstattung regionaler Printmedien und das Wahlkampfmanagement der Parteien exemplarisch analysiert worden (insbesondere Sarcinelli & Schatz, 2002). Diese Studien deuten darauf hin, dass die Möglichkeiten und die Notwendigkeiten zu medialisierungsbedingten Orientierungen und Anpassungen politischer Akteure auf subnationaler Ebene deutlich eingeschränkter sind, als dies beim exklusiven Blick auf die nationale Ebene angenommen werden kann (auch Tenscher, 2010).

Vor diesem Hintergrund nahmen sich die Fachgruppe „Kommunikation und Politik“ der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft sowie der Arbeitskreis „Politik und Kommunikation“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft auf ihrer gemeinsamen Jahrestagung im Februar 2013 der *politischen Kommunikation in regionalen und kommunalen Kontexten* an (<http://www.polkom2013.oewa.ac.at>). Dabei ging es darum, sowohl die Besonderheiten, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der politischen Kommunikation in subnationalen Kontexten offen zu legen als auch die Nachhaltigkeit von „Metaprozessen“ (Krotz) wie Medialisierung und Makrotrends wie Professionalisierung oder Personalisierung zu überprüfen. Die größtenteils empirisch ausgerichteten Beiträge auf der Tagung beschäftigten sich mit den Strukturen und Kulturen, Akteuren und Prozessen, den Wahlkampf- und Routinephasen, den Mediennhalten, der Mediennutzung und den Wirkungen politischer Kommunikation „vor Ort“ und in der Region. Insgesamt untermauerten sie die Notwendigkeit zur Rekontextualisierung, aber auch zur Relativierung mancher Ansätze, die in den vergangenen Jahren mit Blick auf die nationalstaatliche Ebene formuliert worden sind. Vor allen Dingen scheint in subnationalen Räumen die politische Öffentlichkeit in geringerem Maße massenmedial und dafür in stärkerem Maße

interpersonal strukturiert zu sein. Dies hat Folgen für das Kommunikations- und Wahlkampfmanagement der politischen Akteure, aber auch für die Medienberichterstattung und die Einbettung der Bürger in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess. Es hat aber auch Folgen für die Erforschung von politischer Kommunikation, bei der ein auf mediale Öffentlichkeit ausgerichteter Fokus bisweilen mehr zu verstehen scheint.

Diesen Eindruck unterstreichen auch die Beiträge des vorliegenden Schwerpunktthefts, die aus der Tagung hervorgehen.<sup>2</sup> Sie geben einen exemplarischen und zugleich typischen Einblick in jene Forschungsbemühungen, die auf die *politische Kommunikation im Kleinen* gerichtet sind. Die Beiträge decken verschiedene Aspekte des Massenkommunikationsprozesses ab: Sie beschäftigen sich mit dem *Who*, also mit politischen Kommunikationsakteuren, deren Professionalität (vgl. den Beitrag von Koch, Baden, Klötzer und Müller) und politischen Kommunikationskultur (vgl. den Beitrag von Baugut und Reinemann), mit dem *says What*, also mit medial kommunizierten Inhalten (vgl. den Beitrag von Wilke und Leidecker), mit dem *Whom*, d. h. mit Rezipienten, deren Mediennutzung und interpersonalen politischen Kommunikation (vgl. den Beitrag von Metag), sowie mit dem *Effect*, also mit den Wirkungen des Medienkonsums auf politische Orientierungen (vgl. die Beiträge von Metag sowie von Bachl und Vögele).

Die Beiträge verweisen auf die Besonderheiten der politischen Kommunikation im Kleinen. Zugleich decken sie noch bestehende Forschungslücken auf. Diese anzugehen, wird eine zentrale Aufgabe der politischen Kommunikationsforschung bleiben. Dabei wird es auch darum gehen, den skizzierten kontextuellen Einflussfaktoren verstärkte Beachtung zu schenken. Darüber hinaus versprechen vergleichende Zugänge einen besonderen Erkenntnisgewinn: des Vergleichs der politischen Kommunikation in unterschiedlichen Kommunen und Regionen, zwischen nationaler und subnationaler Ebene, in öffentlichen und nicht-öffentlichen Sphären sowie in temporaler Hinsicht. Schließlich verlangt nicht nur die Überprüfung von politischer Medialisierung, sondern auch der Interdependenzen verschiedener Ebenen ein Design, dass dem Prozesscharakter und der Akteursvielfalt von politischer Kommunikation gerecht wird. Zu guter Letzt bedarf es weiterer systematischer Auseinandersetzungen mit den gängigen Annahmen und Theorien der politischen Kommunikationsforschung und deren Anwendbarkeit nicht nur für „kleine“ politische Einheiten, sondern insbesondere für kommunikative Verflechtungen über verschiedene politische Ebenen hinweg. Die politische Kommunikationsforschung steht diesbezüglich erst an den Anfängen. Das vorliegende Schwerpunktheft soll jedoch nicht zuletzt auch einen Impuls für eine entsprechende Fokuserweiterung der politischen Kommunikationsforschung und einen Anstoß für weitere Forschungsbemühungen geben.

2 Es handelt sich hierbei um eine Auswahl an Beiträgen, die auf der Tagung vorgestellt wurden und die vor der Publikation ein Double-Blind-Peer-Review-Verfahren durchliefen.

### Literatur

- Detterbeck, K. (2006). *Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Termierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Ellwein, T., & Zimpel, G. (1969). *Fragen an eine Stadt*. München: Juventa.
- Klingemann, H.-D., & Voltmer, K. (1989). Massenmedien als Brücke zur Welt der Politik. In M. Kaase, & H.-D. Klingemann (Hrsg.), *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde* (S. 221-238). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lang, S. (2003). Lokale politische Kommunikation. Öffentlichkeit im Spannungsfeld nationaler und globaler Entwicklungen. In F. Esser, & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven* (S. 197-207). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Langenbucher, W., & Latzer, M. (Hrsg.) (2006). *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel. Eine transdisziplinäre Perspektive*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mazzoleni, G., & Schulz, W. (1999). „Mediatization“ of Politics. A Challenge for Democracy? *Political Communication*, 16(3), 247-261.
- Müller, J., & Debus, M. (2012). ‘Second order’-Effekte und Determinanten der individuellen Wahlentscheidung bei Landtagswahlen. Eine Analyse des Wahlverhaltens im deutschen Mehrebenensystem. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6(1), 17-47.
- Neller, K. (1999). *Lokale Kommunikation. Politikberichterstattung in Tageszeitungen*. Wiesbaden: DUV.
- O’Neill, T. (1995). *All Politics is Local: And Other Rules of the Game*. Holbrook, MA: Adams.
- Pfetsch, B., & Esser, F. (2012). Comparing Political Communication. In F. Esser, & T. Hanitzsch (Hrsg.), *Handbook of Comparative Communication Research* (S. 25-47). London: Routledge.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reinemann, C. (2010). Mediatisierung ohne Ende? Zum Stand der Debatte um Medieneinflüsse auf die Politik. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 57(3), 278-292.
- Robertson, R. (1992). Globalisierung. Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In U. Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft* (S. 192-220). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Sarcinelli, U. (2011). *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Sarcinelli, U., & Schatz, H. (Hrsg.) (2002). *Mediendemokratie im Medienland? Inszenierungen und Themensetzungsstrategien im Spannungsfeld von Medien und Parteielite am Beispiel der nordrhein-westfälischen Landtagswahl im Jahr 2000*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schuster, W. (1984). Regionalisierung/Lokalisierung der historisch-politischen Kultur durch Neue Medien? In S. Quandt, Siegfried, & J. Caließ (Hrsg.), *Die Regionalisierung der historisch-politischen Kultur. Nahwelt und Geschichte im Rundfunk* (S. 23-34). Gießen: Wilhelm Schmitz.

- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization. An Analysis of the Mediatization of Politics, in: *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228-246.
- Tenscher, J. (2010). Salto mediale? Medialisierung aus der Perspektive deutscher Landtagsabgeordneter. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 44, 375-395.
- Tenscher, J., & Viehrig, H. (2009). Internationale Politische Kommunikation. Annäherungen an eine transdisziplinäre Forschungsperspektive. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 19(4), 551-578.
- van Deth, J. W., & Tausendpfund, M. (Hrsg.) (2013). *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS-Verlag.
- Vowe, G., & Dohle, M. (2007). Politische Kommunikation im Umbruch. Neue Forschung zu Akteuren, Medienhalten und Wirkungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 338-359.