

Die Kommunikation des politischen Systems: Zur Differenz von Herstellung und Darstellung im politischen System

The Communication of the Political System: On the Distinction Between Production and Presentation Within the Political System

Klaus P. Japp und Isabel Kusche

Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Postfach 100131, D-33501 Bielefeld

Zusammenfassung: Der Artikel geht von der in der politischen Kommunikationsforschung gebräuchlichen Unterscheidung zwischen Herstellung und Darstellung von Politik aus. Diese wird auf ihren Status im Prozess der politischen Kommunikation hin befragt. Ausgehend von der Annahme ausdifferenzierter Spezialkommunikationen des politischen und des massenmedialen Systems wird die These aufgestellt, dass die asymmetrisch konstruierte Differenz von Herstellung und Darstellung eine Selbstbeschreibungsformel des politischen Systems darstellt, mit dem dieses seine Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung einerseits betont, andererseits aber gegenüber dem ‚eigentlichen‘ politischen Entscheiden abwertet. Gleichzeitig ist die Unterscheidung von Herstellung und Darstellung in jeder politischen Kommunikation operativ wirksam, insbesondere im Verhältnis von Zentrum und Peripherie des politischen Systems, ohne dass die eine Seite von vornherein Priorität gegenüber der anderen hätte. Die beiden Aspekte der Unterscheidung von Herstellung und Darstellung sollen am Beispiel der öffentlichen Diskussion über den Irak-Krieg 2003 verdeutlicht werden.

1. Politische Kommunikation als Vermittlung

Politische Kommunikation wird als Begriff üblicherweise gebraucht, um Aspekte des Verhältnisses von Politik und Massenmedien zu beschreiben. Dahinter steht die Idee, dass politische Entscheidungen nicht einfach durchgesetzt, sondern in einer modernen Massendemokratie vor den Wählern legitimiert werden müssen. Diese Wähler aber sind, in Anbetracht sinkender Mitgliedszahlen in Parteien und allgemein schwindender Bindungen an intermediäre Organisationen (vgl. Streeck 1987), primär über die Massenmedien zu erreichen. Damit ergibt sich aus Sicht der Politik die Aufgabe, über die Massenmedien informierend, aber auch persuasiv ihre Entscheidungen und Entscheidungsvorschläge dem Publikum darzustellen.

Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Massenmedien erscheint unter diesen Umständen als ein zentrales Problem für die Politik. In der Politik- und Kommunikationswissenschaft wurden mehrere Modelle diskutiert, die dieses Verhältnis idealtypisch beschreiben. Die dahinter stehende Frage ist stets auch die nach der möglichen Dominanz eines der beiden Bereiche. Aus Sicht der Politik besonders bedrohlich erscheint natürlich die Diagnose einer Übermacht der Massenmedien gegenüber dem politischen System. So spricht Kepplinger (1998) etwa von einer „Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft“. Er sieht die

Politikberichterstattung der Medien ins Zentrum der aktuellen Meinungsbildung gerückt und daher nicht mehr lediglich als Begleiterscheinung, sondern als Voraussetzung von Politik (Kepplinger 1998: 37). Diese Abhängigkeit der Politik von den Massenmedien führt nach Kepplingers Ansicht unter anderem dazu, dass die Politiker vorwiegend mit einem Wettbewerb um Publizität beschäftigt sind und sich dabei von den eigentlich zu lösenden Problemen entfernen (Kepplinger 1998: 202f.). Meyer (2001) spricht nur wenig zurückhaltender von einer „Kolonisierung der Politik durch das Mediensystem“.

Auch die entgegengesetzte Feststellung einer Dominanz der Politik gegenüber den Massenmedien findet sich in der Literatur. Argument ist hierbei insbesondere die Rolle politischer PR-Strategien, die direkten oder indirekten Einfluss auf das Mediensystem suchen und es für politische Zwecke instrumentalisieren. Viel zitiert ist beispielsweise eine Studie von Baerns (1985), die nach Analyse der landespolitischen Berichterstattung in Nordrhein-Westfalen zu dem Schluss kommt, dass sich die Medienberichterstattung zum überwiegenden Teil auf Produkte politischer PR wie Pressemitteilungen verlässt und daher bei Themenwahl und Timing stark von der Politik kontrolliert ist. Auch Habermas (1990) macht in seinen Überlegungen zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ darauf aufmerksam, dass die Medien unter den Bedingungen der Mas-

sendemokratie als Steuerungsinstrument der Regierung fungieren und Politiker über sie Publizität anstreben, die dafür sorgt, dass „sich in der manipulierten Öffentlichkeit eine akklamationsbereite Stimmung [...], ein Meinungsklima [einspielt]“ (Habermas 1990: 321).

Weitgehend durchgesetzt hat sich allerdings mittlerweile das Modell einer Interdependenz oder Symbiose von Politik und Medien. Danach ist das politische System auf die Massenmedien angewiesen, um das politische Publikum erreichen – also politische Kommunikation betreiben – zu können. Umgekehrt brauchen die Massenmedien aber auch Informationen aus der Politik, damit die einzelnen Redaktionen im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Publikums bestehen können. Von Alemann (1997: 491ff.) verwendet die Metapher vom Biotop, um die Beziehung von Politikern und Journalisten zu beschreiben. Gemeint ist damit ein Tauschverhältnis, das zu reziproken Abhängigkeiten und Verflechtungen der Akteure führt. Jarren und Röttger (1999) beschreiben diese symbiotische Beziehung genauer als Handlungssystem, das über regelmäßig wiederkehrende Interaktionen trotz gegensätzlicher Rollen und Interessen als spezifisches Beziehungsgeflecht mit eigenständigen Regeln und Normen stabilisiert wird. In diesem Kontext plädieren Jarren und Donges (2002: 133ff.) dafür, diese Interdependenz über Interpenetrationsmodelle im Anschluss an Münch (1991: 257ff., 284ff.) zu beschreiben, also als Überlappungen zwischen politischem System und Massenmedien aufzufassen.

Der Hintergrund, vor dem die Frage nach der Art des Verhältnisses von Politik und Medien erörtert wird, sind letztlich konkurrierende (normative) Ideen politischer Rationalität. So wird eine zu starke Ausrichtung der Politik an den Erfordernissen massenmedialer Präsentation als Bedrohung der eigentlichen politischen Entscheidungsmechanismen wahrgenommen. Bedauert wird etwa der Verlust an von der Beobachtung der Massenmedien abgeschirmten Gelegenheiten der Zusammenkunft politischer Akteure, weil diese einzigartige Möglichkeiten für rationale Diskussion und Kompromissfindung bieten (vgl. Eilfort 2003: 101).

Umgekehrt ist die Diagnose einer Instrumentalisierung der Massenmedien durch die Politik vor allem aus der Perspektive einer Politikauffassung bedrohlich, die in der Deliberation an der Peripherie des politischen Systems die Voraussetzung für rationales politisches Entscheiden sieht (vgl. Peters 1993: 344ff., Habermas 1992: 187ff., 435ff.). Entscheidungen sollten danach aus einem Diskussionsprozess der Bürger hervorgehen und dann nur noch

vom administrativen Zentrum des politischen Systems implementiert werden. Da unter massendemokratischen Bedingungen die Unterstützung durch die Massenmedien Voraussetzung für solch einen gesamtgesellschaftlich verstandenen Diskussionsprozess ist (vgl. Peters 1994), bedeutet deren Gebrauch als Steuerungsinstrument durch die Politik, dass Hoffnungen auf gesellschaftlich vernünftige politische Entscheidungen enttäuscht werden – man hat es mit einer „vermachten Öffentlichkeit“ zu tun (Habermas 1992: 458).¹

Unabhängig davon, welche Rationalitätsvorstellung an Politik herangetragen und welches Modell der Beziehung zwischen Politik und Medien vorgezogen wird, ergeben sich aus der Sicht vieler Autoren Veränderungen innerhalb des politischen Systems, die auf die gestiegene Bedeutung der Massenmedien für den politischen Prozess zurückzuführen sind. Zu deren Beschreibung wird bei leicht variiender Terminologie zwischen einer Ebene des Entscheidungshandelns und einer Ebene der Darstellung und Vermittlung von Politik unterschieden (vgl. Sarcinelli 1987: 61).² Entscheidungshandeln meint die Herstellung politischer Entscheidungen im Sinne von Informationsverarbeitungs- und Verhandlungsprozessen. Die Darstellung von politischen Entscheidungen betrifft dagegen die Notwendigkeit der Legitimation, verstanden als kommunikative Rechtfertigung politischer Akteure, unter den Bedingungen von Demokratie (vgl. Sarcinelli 1987: 10). Dabei wird der Darstellungsaspekt tendenziell mit der Rolle des Mediensystems gleichgesetzt, so dass Sarcinelli an anderer Stelle (1994) zwischen politischem Handeln und medialer Politikdarstellung unterscheidet. Daran schließt er die These an, dass „[z]wischen der *Herstellung* von Politik im Entscheidungsprozess und der *Politikdarstellung* im Vermittlungsprozess [...] eine immer größer werdende Kluft [...] [bestehe], die für das demokratische System eine Art Legitimationsfalle darstellt“ (Sarcinelli 1994: 36; Herv. i. O.). Diese Legitima-

¹ Habermas beschränkt seine Hoffnungen auf deliberative Diskurse daher auch auf Ausnahmesituationen, die den Routinemodus des politischen Systems, in dem Entscheidungen durch das Zentrum bestimmt sind, durchbrechen. Er vermutet Gelegenheiten dafür, sobald gesellschaftliche Problemlagen, die im politisch-administrativen System latent gehalten werden, an der Peripherie ein Krisenbewusstsein hervorrufen (Habermas 1992: 458f.).

² Einige Autoren sprechen von unterschiedlichen Arenen, so z. B. Kepplinger (1998) von der Arena der Problemlösung und der Arena der Zustimmung zu den handelnden Personen. Hintergrund ist aber stets die Differenz zwischen Herstellung und Darstellung von Politik.

tionsfalle ergibt sich nach Sarcinellis Ansicht daraus, dass mit der Vermittlung von Politik über die Massenmedien das Publikum die Darstellung von Politik für das hält, was Politik tatsächlich ausmacht, und nicht mehr wahrnimmt, dass der politische Prozess tatsächlich durch Vorgänge bestimmt ist, die in der Medienberichterstattung nicht vorkommen, etwa Verhandlungsprozesse oder Ausschussarbeit im Parlament.

Das Verhältnis von Politikherstellung und Politikdarstellung wird hier offensichtlich aus einer Akteursperspektive heraus bestimmt, die letztlich keine Trennung von politischer Kommunikation einerseits und Medienkommunikation andererseits mehr zulässt. Ein auf die Systeme Politik und Medien bezogener, je spezifisch codierter – akteursunabhängiger – Kommunikationsbegriff wird nicht sichtbar, dafür aber Abhängigkeits- und Diffusionsverhältnisse, die zunächst einmal aus der Perspektive handelnder Akteure plausibel erscheinen. Die Überlegungen zu Herstellung und Darstellung sowie die damit verbundenen Beschreibungen mehr oder minder verzerrter politischer Rationalität verwenden akteurs- und handlungsorientierte Kategorien und knüpfen an Themen an, die innerhalb der Politik diskutiert werden, z. B. die Frage nach Möglichkeiten einer Professionalisierung politischer PR, verstanden als politische Kommunikation (vgl. Jarren 1994). Wegen dieser Bezogenheit der politischen Kommunikationsforschung auf Begriffe und Probleme der Politik liegt es nahe zu vermuten, dass wir es hier mit systeminternen anschlussfähigen Beschreibungen, mit Selbstbeschreibungen des Systems, zu tun haben.

Selbstbeschreibungen werden im System angefertigt und dienen ihm dazu, sich seiner Einheit und Identität zu versichern. Sie schließen an gängige Beobachtungen im System an und arbeiten diese soweit aus, dass Texte für orale oder schriftliche Kommunikation entstehen, die im wiederholten Gebrauch generalisiert werden und sich mit Sinn anreichern (vgl. Luhmann 2000a: 320). Mit wissenschaftlichen Mitteln können sie zu sogenannten Reflexionstheorien von Funktionssystemen ausgebaut werden. Dabei kommen in einem System stets eine ganze Reihe, auch konkurrierender Selbstbeschreibungen vor. Gemeinsam ist ihnen unter anderem, dass sie trotz wissenschaftlichen Anspruchs auf Anwendbarkeit und Anschlussfähigkeit im beschriebenen System setzen und mit ihren Begriffen und impliziten normativen Orientierungen an die im System praktizierte Semantik anknüpfen (vgl. Göbel 2000: 281ff.).³ Insofern können auch die Arbeiten zu Fra-

gen politischer Kommunikation als Selbstbeschreibungen, und zwar des politischen Systems, verstanden werden.

Das zeigt sich auch in anderen Beiträgen (Jarren et al. 1996; Jarren/Arlt 1997), die ebenfalls mit der Unterscheidung von Herstellung und Darstellung arbeiten, allerdings eher betonen, dass sich beide Seiten im politischen Prozess nicht trennen lassen. Vielmehr sollten Politikprozess und Politikvermittlungsprozess im politischen System selbst als Einheit und Politik damit als Kommunikationsprozess begriffen werden (Jarren/Arlt 1997: 482). Die Devisse, dass politische Kommunikation nicht nur Mittel der Politik, sondern selbst Politik ist, scheint denn auch eine wesentliche Erkenntnis der Auseinandersetzung mit dem Thema ‚politische Kommunikation‘ zu sein (vgl. Jarren/Donges 2002: 20ff.). Impliziert ist aber auch hier gerade kein spezifisch politischer Kommunikationsbegriff, sondern eher, dass es zur Auflösung von Grenzen zwischen Politik und Medien kommt, was zu neuartigen Abhängigkeiten und Zwängen für die politischen Akteure führt.

Wiederum etwas anders wird die Unterscheidung im Kontext der Forschung zum Regierungshandeln benutzt (vgl. Korte/Hirscher 2000). Hier unterscheidet man in Anknüpfung an Sarcinelli zwischen Darstellungspolitik und Entscheidungspolitik und zieht diese Differenz zur Charakterisierung verschiedener Regierungsstile heran. Ein stärkeres Gewicht des Regierens auf Darstellungspolitik wird dabei offenbar mit dem bevorzugten Austragen von Konflikten in den Massenmedien und dem Zurücktreten von Sachdebatten in Verbindung gebracht, während Entscheidungspolitik eher auf einen moderierenden Regierungsstil angewiesen ist, der politische Konfliktpartner in Verhandlungssysteme einbindet, um Sachprobleme zu lösen (vgl. Glaab 2000). Auch hier findet sich wieder die für Selbstbeschreibungen typische Anknüpfung an systemeigene Themen und Probleme, denn letztlich leitet die Frage nach der richtigen Mischung von Darstellungspolitik und Entscheidungspolitik die betreffenden Beiträge. Tenor der Überlegungen ist allerdings, dass langfristig nur Entscheidungspolitik eine Basis für erfolgreiches Regieren schaffen kann.

_____ bungen dürfte die Auseinandersetzung um den Staat als Selbstbeschreibung des politischen Systems sein (Luhmann 2000a: 189ff., von Beyme 2002). Abgesehen von dem Streit darum, was die dominierende Selbstbeschreibung der Politik ist, geht es immer auch um Annahme oder Ablehnung der Idee, dass ein System sich selbst beschreiben könne. Denn diese Idee hat weitreichende Konsequenzen für den Status der Theorie; vgl. Kieserling 2004: 46ff.

³ Die bekannteste Diskussion zu politischen Selbstbeschrei-

Damit zeigt sich durchgängig beim Gebrauch der Unterscheidung zwischen Herstellung und Darstellung eine Asymmetrie dieser Relation. Als das eigentlich Politische wird die Herstellung von Politik im Sinne des Herbeiführens kollektiv verbindlicher Entscheidungen aufgefasst. Die Darstellung dieser Politik für und in den Massenmedien erscheint dagegen lediglich als eine zusätzliche Notwendigkeit unter den Bedingungen individualisierter Massendemokratie. Allerdings wird die Gefahr ihrer Ver selbständigung, ihrer Ablösung von der Realität des politischen Entscheidens beschworen: Da Politikdarstellung auf theatrale Inszenierung (vgl. Meyer 2003), auf symbolische Politik (vgl. Sarcinelli 1987) setzt, kann sie sich dabei so weit von der eigentlichen politischen Realität entfernen, dass politisches Handeln zu einem großen Teil nur noch vorge täuscht wird.⁴

Wie schon erläutert, haben derartige Thesen der politischen Kommunikationsforschung den Charakter von Selbstbeschreibungen des politischen Systems. Sie schließen an die systeminternen Semantiken an und beschreiben Probleme und mögliche Lösungen aus der Perspektive der Akteure des Systems. Dagegen kann aber, wie der Begriff der Selbstbeschreibung impliziert, auch eine Fremdbeschreibung des politischen Systems gestellt wer-

den, also eine Beschreibung, die sich von den im System benutzten Begriffen und Unterscheidungen distanziert und anders beobachtet. Die Verwendung systemtheoretischer Konzepte ermöglicht es, gesellschaftliche Teilsysteme mit Hilfe von Unterscheidungen wie Operation/Beobachtung oder eben Selbstbeschreibung/Fremdbeschreibung auf einem Abstraktionsniveau zu beschreiben, das an der vergleichenden Beobachtung verschiedener Systeme geschult ist und deshalb im System selbst etablierte Begriffe anders relationiert als dort üblich. Der Effekt einer solchen Fremdbeschreibung ist eine Distanzierung vom beobachteten System, die für dieses überraschende, irritierende und für sein Operieren gerade nicht anschlussfähige Aussagen erlaubt, weil sie von bekannten Selbstbeschreibungen des Systems fundamental abweichen. So werden etwa die Begriffe der ‚politischen Handlung‘ oder des ‚politischen Akteurs‘ aus der Sicht einer systemtheoretischen Fremdbeschreibung in einer systeminternen nicht anschlussfähigen Weise (als bloße Zurechnungen) bestimmt. Für die wissenschaftliche Beobachtung sozialer Systeme ist jedoch gerade das ein instruktives Vorgehen, da es Aussagen erlaubt, die im beschriebenen System gar nicht möglich wären, und somit genuin neues und anderes Wissen verfügbar macht, wie es der Funktion von Wissenschaft entspricht.

Das soll im Folgenden für die im politischen System und seinen Selbstbeschreibungen gängige Unterscheidung zwischen Herstellung und Darstellung von Politik geleistet werden. Der Anspruch ist dabei nicht, eine konsensfähige Beschreibung von Realität zu geben, die es unter den Bedingungen funktional differenzierter Gesellschaft und durchgängig etablierter Beobachtung zweiter Ordnung gar nicht geben kann. Aber es geht darum zu fragen, was man anderes in den Blick bekommt, wenn man die Unterscheidung zwischen Entscheidungskommunikation und Darstellungskommunikation nicht als Prämisse für die eigene Beobachtung nimmt, sondern vielmehr beobachtet, wie diese Differenz im politischen System selbst verwendet wird. Eine Konsequenz einer solchen Fremdbeschreibung ist es, den aus der Akteursperspektive gewonnenen diffusen Kommunikationsbegriff, der Überschneidungen zwischen dem Funktionssystem der Politik und dem Funktionssystem der Massenmedien suggeriert, durch einen Kommunikationsbegriff zu ersetzen, der auf Systembildung fokussiert (2). Daran anschließend kann der Zusammenhang zwischen der Differenzierung des politischen Systems in Zentrum und Peripherie und der öffentlichen Meinung in Bezug auf die Rolle herausgearbeitet werden, die

⁴ Die Gefahr des Realitätsverlustes von Politik scheint umso schwerwiegender zu sein, als das politische System für sich selbst noch immer eine gesellschaftsweite Führungsrolle in Anspruch nimmt. Politik ist nicht nur potentiell für jedes Problem zuständig (vgl. Jarren 1994: 653ff.), sondern ihr wird auch weiterhin die Funktion gesellschaftlicher Integration zugebilligt und zugemutet. Demokratie, normativ verstanden als Volksherrschaft, suggeriert, dass Politik der Ort sein sollte, an dem vom Volk gewählte Repräsentanten zusammentreten, um gesellschaftliche Probleme mit letztlich integrationsgefährdendem Potential – sei es Arbeitslosigkeit oder neu aufkommende kulturelle und religiöse Konfliktlinien – zu bearbeiten und Lösungen für sie zu finden. Vor diesem Hintergrund muss die konstatierte zunehmende Aufmerksamkeit von Politikern für Fragen der medialen Präsentation und Präsenz nicht nur als Bedrohung des eigentlich Politischen, sondern auch der gesamtgesellschaftlichen Problemlösungsfähigkeit erscheinen. Der gesellschaftliche Primat des Politischen ist in jeder Selbstbeschreibung des politischen Systems impliziert, in der Politik als Staat, als Demokratie und als Wohlfahrtsstaat gefasst wird. Insofern ist der Politikprimat nichts für die hier thematisierte Selbstbeschreibungsformel von Herstellung und Darstellung Spezifisches, und wir werden dieses Charakteristikum politischer Selbstbeschreibung deshalb nicht weiter verfolgen. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Darstellungskapazitäten der Massenmedien der gesellschaftlichen Hypostasierung von Politik ein besonderes Gewicht verleihen.

die Unterscheidung von Herstellung und Darstellung dabei für die Selbstbeobachtung politischer Kommunikation spielt (3). Die Selbstbeschreibung des politischen Systems fasst diesen Kontext dagegen typischerweise über die Selbstbeschreibungsformel Herstellung/Darstellung anders. Als Selbstbeschreibung wird die Unterscheidung asymmetrisch gebraucht und verweist so auf die Abhängigkeit der Politik von der öffentlichen Meinung, um gleichzeitig diese gegenüber dem ‚eigentlichen‘ politischen Entscheiden abzuwerten. Diese Hypostasierung der eigenen Systemfunktion und weitere Charakteristika lassen sich als typische Elemente von Selbstbeschreibungen identifizieren (4). Auf einige Folgen der Differenz zwischen Operativität der politischen Kommunikation und ihrer Selbstbeschreibung über eine Unterscheidung von Herstellung und Darstellung soll schließlich am Beispiel der öffentlichen Diskussion über die politischen Motive für den Irak-Krieg 2003 hingewiesen werden (5).

2. Politische Kommunikation und massenmediale Kommunikation

Die politische Kommunikationsforschung verwendet einen Kommunikationsbegriff, der auf ‚Vermittlung‘ dessen setzt, was zuvor in der Politik entschieden worden ist.⁵ Die damit gesetzte Unterscheidung zwischen Herstellung und Darstellung/Inszenierung/Vermittlung von Politik bezieht sich auf (institutionelle) Akteure, die Entscheidungen generieren und über diese andererseits – mit Hilfe anderer Akteure – öffentlich informieren. Diese begriffliche Anordnung lässt sich mit Hilfe eines systemtheoretischen Kommunikationsbegriffs unterlaufen (Luhmann 2002: 288f.), dem zufolge jede Kommunikation eine selbstbeobachtende Operation ist. Kommunikation heißt, dass etwas – eine Information – mitgeteilt und genau dieser Unterschied zwischen Information und Mitteilung verstanden wird.⁶ Dieses Verstehen macht Kommunikation im

Gegensatz zu bloßem Verhalten aus. Kommunikation ist darauf angewiesen, zwischen Information und Mitteilung zu unterscheiden, indem entweder an den Aspekt der Information oder den der Mitteilung angeknüpft und somit eine Anschlusskommunikation ermöglicht wird. Dieses Unterscheiden von zwei Seiten – Information und Mitteilung –, das mit dem Anknüpfen und daher in einem abstrakten Sinne Bezeichnen einer der beiden Seiten der Unterscheidung einhergeht, kann man mit dem Begriff der Beobachtung belegen (Luhmann 1990a: 68ff.). Beobachtung wird also ganz ohne Zurechnung auf eine beobachtende Entität – etwa einen Akteur – verstanden eben als Vollzug einer Unterscheidung und Bezeichnung einer ihrer beiden Seiten. Ein solcher Beobachtungsbegriff vorausgesetzt ist Kommunikation immer eine selbstbeobachtende Operation und damit die Einheit der Differenz von Operation und Beobachtung: Kommunikation ist eine Operation, weil sie vollzogen werden, d. h. stattfinden muss. Aber sie ist immer auch schon Beobachtung, weil sie *als Kommunikation* nur vorkommen kann, wenn die Unterscheidung zwischen Information und Mitteilung getroffen und an eine der beiden Seiten angeknüpft, insgesamt also beobachtet wird.⁷

Kommunikation als selbstbeobachtende Operation wird nicht durch Akteure konstituiert und fortgesetzt, sondern durch die fortlaufende Verknüpfung mit weiteren Kommunikationen. Erst durch eine anschließende Operation kann die vorhergehende als Differenz von Information und Mitteilung beobachtet werden, und da dies für jede Kommunikation gilt, kann Kommunikation nur vorkommen, wenn sie mit Systembildung einhergeht, also dem rekursiven Anschluss von Kommunikation an Kommunikation, dabei eine Grenze zwi-

begründet (vgl. Sarcinelli 1989: 298). Dies ist keineswegs zufällig, denn Luhmann beschreibt in diesen Arbeiten die Unterscheidung von Herstellung und Darstellung noch primär aus der Perspektive der *Rollenentlastung* zwischen Verwaltung und Politik (Luhmann 1969: 91f., Luhmann 1971) oder aus der Perspektive der *Einheit* der Differenz im politischen *Verfahren* (Luhmann 1969: 223ff.). Dies kommt den Prämissen der politischen Kommunikationsforschung entgegen, nicht aber der in den späteren Arbeiten Luhmanns durchgesetzten Konzentration auf Kommunikation einerseits und auf Rollen und Verfahren übergreifende Systemdifferenzierung andererseits. Daraus ergibt sich allerdings die Notwendigkeit einer komplexeren Deutung der hier thematischen Unterscheidung, zu der der Artikel einen Beitrag leisten will.

⁷ „Ohne diese eingebaute Selbstbeobachtung würde Kommunikation überhaupt nicht laufen“ (Luhmann 2002: 300).

⁵ „Das ausdifferenzierte Institutionensystem der repräsentativen Demokratie trennt die Kontexte offener gesellschaftlicher Kommunikation von den Kontexten verbindlicher kollektiver Entscheidung“ (van den Daele/Neidhardt 1996: 30). Das darin implizierte Differenzierungsargument wird von uns nicht bestritten (s. weiter unten), wohl aber die Unterstellung, bei Kommunikation gehe es um die Beobachtung und öffentliche Verarbeitung von Entscheidungen, so als wären diese keine Kommunikation.

⁶ Die politische Kommunikationsforschung hat ihre Unterscheidung von Herstellung und Darstellung u. a. im Anschluss an frühere Arbeiten Luhmanns (Luhmann 1969)

schen diesem Kommunikationszusammenhang und einer darauf bezogenen Umwelt erzeugend. Mit der Beobachtung der Differenz von Information und Mitteilung knüpft eine kommunikative Operation dabei entweder an den Informations- oder den Mitteilungsaspekt an. Ein Anknüpfen an den Aspekt der Information bedeutet, dass eine Kommunikation auf Erleben zurechnet, d. h. irgendein Ereignis in der Umwelt des Kommunikationssystems als Grund für die Kommunikation betrachtet wird. Dagegen impliziert das Anknüpfen an den Aspekt der Mitteilung, dass die Kommunikation auf Handeln zugerechnet, also der Auslöser im System selbst gesehen wird (vgl. Schneider 1994).

Von diesem Begriff von Kommunikation ausgehend, geht es bei der Frage nach dem Verhältnis von Politik und Massenmedien dann um die Ausdifferenzierung von Kommunikationssystemen, die je verschieden handeln und erleben, und nicht um die Differenzierung von Akteuren, von denen die einen (handelnd) entscheiden und die anderen (erlebend) darüber informieren. Letzteres kann überhaupt erst so gesehen oder beschrieben werden, nachdem kommunikative Systemdifferenzierung mit je spezifischen Operationen und darauf bezogenen Beobachtungen stattgefunden hat.⁸ Erst dann greifen Beschreibungen, die Akteure in den Vordergrund schieben (vgl. etwa Jarren/Donges 2002), von denen die einen Entscheidungen herstellen und die anderen diese Entscheidungen darstellen.⁹

Geht man von Kommunikation als dem Grundbegriff für eine Beschreibung des Feldes der politischen Kommunikationsforschung aus, ist also zunächst festzuhalten, dass es keine sozialen Operationen gibt, die nicht Kommunikation sind, und das gilt auch für politisches Entscheiden. Es gibt nur unterschiedliche Formen der Kommunikation – etwa die von und über Entscheidungen, aber immer als (politische oder massenmediale) Einheit von Mitteilung und Information. Mit dieser Theorieentscheidung geht zunächst die Trennung und Asym-

metrisierung (nicht die Unterscheidung!) zwischen der Herstellung einer Entscheidung und deren Darstellung, zwischen Handeln und Erleben verloren. Jede Kommunikation als Einheit von Mitteilung, Information und Verstehen ist immer auch Einheit von Handeln und Erleben. Jede Kommunikation ist Herstellung in dem Sinne, dass sie handelnd mitgeteilt werden muss. Gleichzeitig ist sie Darstellung, weil sie durch ihre Information auf etwas außerhalb ihrer selbst verweist, eben etwas darstellt.¹⁰ Kommunikation allgemein – keineswegs nur politische Kommunikation – muss aus dieser Sicht zunächst als Einheit von Herstellung und Darstellung verstanden werden. Im Gegensatz dazu reserviert die politische Kommunikationsforschung den Begriff der Kommunikation von vornherein für den Darstellungsaspekt und kommt auf diese Weise dazu, Herstellung im Sinne von Handeln für die eigentliche Politik zu halten und ihre Darstellung für etwas davon Verschiedenes. Optiert man dagegen für einen systemtheoretischen Kommunikationsbegriff, ist politisches Handeln ebenso Kommunikation wie ein Bericht darüber, und die Differenz von Herstellung und Darstellung wird daher in jeder Kommunikation prozessiert.

Was folgt aus alledem für das hier verfolgte Argumentationsziel? Zunächst ist offensichtlich, dass der Zentralunterscheidung der politischen Kommunikationsforschung (Herstellen/Darstellen) nicht der Status einer die Realität abbildenden Begrifflichkeit zukommt. Zuallererst handelt es sich um eine Unterscheidung, die als faktisch wirksame Differenz immer schon in das faktisch wirksame Operieren jeder Kommunikation eingebaut ist. Es handelt sich demzufolge nicht um eine ontologisch ‚korrekte‘, sondern um eine operativ *wirksame* Differenz (so schon Kieserling 1995). Im Zuge sich durchsetzender funktionaler Differenzierung hat die Evolution von Kommunikation allerdings zu einer komplementären Ausdifferenzierung von einerseits politischer Kommunikation, die auf die Besetzung politischer Ämter und kollektiv bindendes Entscheiden spezialisiert ist, und andererseits von massenmedialer Kommunikation, die auf die Beobachtung u. a. dieser spezifisch politischen Kommunikation spezialisiert ist, geführt. Obwohl jede

⁸ Es geht nicht lediglich um Rollendifferenzierung, sondern – soweit Kommunikation involviert ist – um Systemdifferenzierung.

⁹ Die hier zu Grunde gelegte Unterscheidung vom Horizont der Operationen des Systems einerseits und dessen handlungsorientiertem Akteurshorizont andererseits, wird bei Nassehi (2004: 106ff.) in ähnlicher Weise mittels der Unterscheidung von kommunikativer Operation einerseits und handlungsorientierter Selbstbeobachtung des Systems andererseits verwendet. In beiden Fällen geht es auch um die operative Schließung des Systems trotz (oder wegen!) sich überschneidender Akteurs- bzw. Handlungskontexte.

¹⁰ Wegen der Ähnlichkeit der Begriffe ‚Mitteilung‘ einerseits und ‚Vermittlung‘ andererseits sei hier betont, dass der Vermittlungs-, also der Darstellungsaspekt von Kommunikation auf deren Informationsseite und gerade nicht auf der Mitteilungsseite zu verorten ist. Vermittlung meint das Informieren über etwas, das erlebt wird, und eben nicht Handeln, also nicht Mitteilung im systemtheoretischen Sinn.

Kommunikation die Einheit von Mitteilung und Information bzw. von Handeln und Erleben ist, können sich spezialisierte Kommunikationssysteme herausbilden, in denen bevorzugt auf den einen oder den anderen Aspekt zugerechnet wird.

Aus dieser Sicht wird unter Bedingungen funktionaler Differenzierung gewöhnlich die Evolution von Politik und Wissenschaft (und weiterer Funktionssysteme) als Evolution von Kommunikation unter Bezug auf die Unterscheidung von Erleben und Handeln abgeleitet (Luhmann 1997: 332f.). Während also die Evolution von Politik auf die Mitteilungskomponente (qua Handeln) bezogen wird, erscheinen die Massenmedien, wie die Wissenschaft, als evolutionäre Ausdifferenzierung des Informationsaspektes von Kommunikation. Im Fall der Massenmedien handelt es sich dabei aber um Evolution der Informationskomponente nicht im Bezug auf Wahrheit (Wissenschaft), sondern im Bezug auf (öffentliche) Aufmerksamkeit, also selektiv, etwa eingeschränkt durch Rücksicht auf Nachrichtenwerte (Ruhrmann 1994). Die Massenmedien interessieren sich primär für die Aktualität von (überraschenden) Ereignissen und bringen dies in der Orientierung ihrer Operationen am Code Information/Nicht-Information zum Ausdruck (Luhmann 1996). Politische Ereignisse sind dabei ein wichtiger, wenn nicht der dominante Bestandteil massenmedialer Berichterstattung.¹¹

¹¹ Es sei an dieser Stelle vorbeugend angemerkt, dass die Ausdifferenzierung des Systems der Massenmedien natürlich nicht nur an der Ausdifferenzierung politischer Kommunikation festgemacht werden kann, eher ist es so, dass eine zunächst unspezifische („gesellige“) Öffentlichkeit sich allmählich in funktionsspezifische (neben politische also wissenschaftliche, erzieherische, kunstbezogene usw.) Teilöffentlichkeiten differenziert – aber unter dem Primat einer wesentlich *politisch* verstandenen „öffentlichen Meinung“ (vgl. bereits klassisch: Habermas 1990: 69ff.). Das in diesem Kontext versteckte Problem des *politischen* Verständnisses funktional differenzierter Kommunikation der *Gesellschaft* diskutiert Nassehi (2002). Dem Ordnungsprinzip funktionaler Differenzierung zufolge müsste man sagen, dass die Massenmedien die Selbstbeobachtungskomponente der Funktionssysteme gleichsam externalisieren. Sie werden zur Zentrale für die Außenbeobachtung dieser Systeme. Aus der Sicht dieser Systeme selbst handelt es sich um die Ausdifferenzierung ihrer (eigenen) Beobachtungs-, ihrer Inszenierungskapazität, was dann besonders für das politische System der Gesellschaft gravierende Konsequenzen hat. Dies alles heißt jedoch nicht, dass die Politik ihre eigene Darstellungskapazität einfach an die Medien abgibt: Das politische System erreicht operative Schließung durch *eigenen* Zugriff auf öffentliche Meinung (s. Abschnitt 3).

Politische Kommunikation ist demgegenüber die Elementareinheit eines Systems, das sich auf Macht stützt, sich mit Hilfe eines binären Codes selbst steuert und auf die Funktion spezialisiert ist, Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden bereit zu halten (Luhmann 2000a: 69ff.). Anders gesagt: Politische Kommunikation ist die selbstbeobachtende Operation, mit Hilfe derer ein politisches System sich aus einer Umwelt ausdifferenziert. Auf der Ebene gesellschaftlicher Differenzierung ist Selbstbeobachtung dabei an der Unterscheidung von Regierung und Opposition orientiert und führt dadurch zur operativen Schließung gegen die innergesellschaftliche Umwelt, in der die Selbstbeobachtung der Kommunikation anhand einer anderen Leitunterscheidung als Regierung/Opposition erfolgt. Wie jede Kommunikation ist politische Kommunikation *für sich selbst* durch die eigentümliche Einheit der Differenz von Herstellen und Darstellen im laufenden Operieren und (Selbst-)Beobachten der politischen Kommunikation geprägt. Darstellung, Inszenierung, Vermittlung ist damit nichts, was von Außen hinzu käme, nichts der politischen Kommunikation Äußerliches.¹²

Dementsprechend ist es also keineswegs so, dass die Kommunikation im politischen System *nur* noch mit der Herstellung von Kommunikation als politischer Entscheidung und die massenmediale Kommunikation *nur* noch mit Darstellung beschäftigt wäre (vgl. etwa Wimmer 1996: 482ff., 2000: 459ff.). Beide Systeme folgen selbstverständlich dem Zwang, über das Prozessieren der Differenz von Mitteilung und Information bzw. Handeln und Erleben die eigenen Operationen zu verknüpfen und gegenüber ihrer je eigenen Umwelt zu schließen. Die Ausdifferenzierung der Massenmedien nimmt also nicht etwa den Darstellungsanteil der politischen Kommunikation aus dieser heraus, sondern realisiert einen Typus von Fremdbeobachtung des politischen Systems, an dessen öffentliche Form die Selbstbeobachtung des politischen Systems anknüpfen kann. Über diese Verknüpfung kann das System sich gegen seine Umwelt schließen unter Einschluss von *politisch* relevanten Themen, die sich auf eben diese Umwelt beziehen (Fremdreferenz). So mögen sich die Massenmedien durch den Neuigkeitswert eines politischen Ereignisses für dessen Publikation motivieren lassen. Politische Kommunikation knüpft daran an unter dem ganz anders gearteten Bezugspunkt etwa der Unterstützung von politischen Optionen, die sie an massenmedialen Publikationen ablesen kann.

¹² In der Politik heißt es neuerdings: ‚Rüberbringen‘.

Eine solche Betrachtung bestimmt dann die Differenz von Herstellung und Darstellung von Politik als evolutionäres Resultat ausdifferenzierter Spezialekommunikationen – ohne dass deshalb die Einheit von Information und Mitteilung der (politischen) Kommunikation aufgegeben werden müsste. Die politische Kommunikationsforschung verkürzt diese Zusammenhänge, wenn sie, an der über Akteursdifferenzen eingeführten Unterscheidung von Politik und Massenmedien orientiert, den Aspekt der Darstellung den Massenmedien zuordnet und die Zwänge zur professionalisierten Darstellung, denen sich die Politik ausgesetzt sieht, allein auf den zunehmenden Druck der Massenmedien zurückführt. Sie führt damit in ihrem auf Politik bezogenen Gebrauch der Unterscheidung Herstellung/Darstellung stets eine Asymmetrie im Hinblick auf den Realitätsindex der betreffenden Operationen mit und charakterisiert die Seite der Herstellung als eine (Entscheidungen herstellende) Realität *sui generis* und die Seite der Darstellung als eine bloße informierende Beobachtung davon. Damit aber knüpft sie an die Binnensicht der Politik, an deren Selbstbeschreibung an, die solche Asymmetrien nach systeminternen Plausibilitätskriterien platziert. Was diese Selbstbeschreibung übersieht, ist der Umstand, dass jede einzelne politische Kommunikation (mehr oder weniger) an der Selbstbeobachtung von Politik teilhat, nur dass genau diese Selbstbeobachtung der Politik seit dem 18. Jahrhundert durch ein ausdifferenziertes System der Massenkommunikation gestützt und – durch distanzüberbrückende Kommunikation – überhaupt erst ermöglicht wird. Keineswegs jedoch wird diese *Selbstbeobachtung* der Politik durch die Massenmedien *produziert*.

3. Zentrum/Peripherie-Differenzierung und öffentliche Meinung

Die strukturellen Konsequenzen der hier nur angedeuteten Ausdifferenzierungsprozesse liegen wesentlich in der politikinternen Differenzierung von Zentrum und Peripherie und einem politikbezogenen Medium der öffentlichen Meinung. Als ausdifferenziertes, operativ geschlossenes System ist Politik darauf angewiesen, einerseits genügend interne Komplexität aufzubauen, um sich gegenüber einer komplexen Umwelt behaupten zu können, andererseits diese Komplexität soweit zu reduzieren, dass die Funktion, kollektiv bindendes Entscheiden zu ermöglichen, erfüllt wird. Die Differenzierung von Zentrum und Peripherie ermöglicht das, indem an der Peripherie, zu der insbesondere Kommunikatio-

nen der Parteien, Interessengruppen, Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen gehören, eine sehr hohe Komplexität im Sinne einer Vielfalt widersprüchlicher und unvereinbarer Vorschläge für Themen und Problemlösungen herrscht. Diese werden im Zentrum (Parlament, Ministerialbürokratie, Regierung) zu wenigen Entscheidungsalternativen verdichtet, in ihrer Komplexität also soweit reduziert, dass schließlich kollektiv bindendes Entscheiden möglich ist. Das heißt, während die eigentliche Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen im Zentrum des politischen Systems konzentriert ist, finden an der Peripherie Prozesse des Austestens von Unterstützung für noch unverbindliche Themen und Beiträge statt, indem politische Beobachtungen beobachtet und im Hinblick darauf inszeniert, also dargestellt werden.¹³ Das Medium, in dem dieses Zusammenspiel von Herstellung und Darstellung sich vollzieht, ist die von den Massenmedien repräsentierte öffentliche Meinung (Marcinkowski 2002).¹⁴

Die Sonderrolle der Massenmedien bzw. der durch sie repräsentierten öffentlichen Meinung ergibt sich aus den Erfordernissen einer operativen Schließung des Funktionssystems der Politik. Die Politik ist ein System, das sich als Folge der eigenen Evolution auf Handeln im Gegensatz zu Erleben spezialisiert hat, also im System beobachtete Effekte oder Probleme dem System selbst und seinen Entscheidungen, statt auf unbeeinflussbare Vorgänge in der Umwelt zu rechnen. Wegen des damit implizierten Fokus auf

¹³ Vergleiche die empirische Studie von Gerhards (1997) sowie die theoretische Interpretation der Zentrum/Peripherie-Differenz bei Hellmann (2003). Eine Differenzierung in Zentrum und Peripherie mit ganz ähnlichen Effekten findet man im Rechtssystem (vgl. Luhmann 1993: 321ff.), wo ebenfalls nur im Zentrum – den Gerichten – entschieden wird, während an der Peripherie (private Vertragsabschlüsse und Gesetzgebung) eine Vielfalt widersprüchlicher Interessen vorkommt, ohne dass sie nach rechtmäßigen und unrechtmäßigen unterschieden würden. Im Gegensatz zum politischen System besteht allerdings im Zentrum des Rechtssystems der Zwang, alle zur Entscheidung vorgelegten Fragen auch tatsächlich zu entscheiden.

¹⁴ Diese verstehen wir grundsätzlich als Ko-Produkt von Politik und Medien – auf das aber jedes System in je spezifischer Weise zugreift (,strukturelle Kopplung‘). Mit ,Repräsentation‘ meinen wir in diesem Zusammenhang, dass die Massenmedien die öffentliche Meinung nicht herstellen können, denn diese muss ja ein Publikum unterstellen, das liest, fernsieht oder Radio hört. Die Meinungen dieses Publikums sind im Einzelnen (Bewusstsein) unbekannt und werden deshalb durch massenmediale Kommunikation (inklusive Meinungsforschung) ,nur‘ repräsentiert.

die (machtbasierte, auf Durchsetzungshandeln orientierte) Selbstreferenz des Systems ist die Konstruktion von Fremdreferenz im System, also das Referieren auf Umwelt, das die Tautologie des reinen Selbstbezuges unterbricht, ein besonderes Problem. Dieses Referieren auf Umwelt wird im politischen System über die öffentliche Meinung ermöglicht (vgl. Luhmann 1990b: 182). Auf der Ebene der Beobachtung erster Ordnung bleibt der Unterschied zwischen Umweltkontakt und nur intern konstruierter und anschlussfähiger Fremdreferenz allerdings latent; das System beobachtet einfach und rechnet dabei identifizierte Objekte oder Ereignisse auf die Umwelt des Systems zu (vgl. Luhmann 1997: 93, Luhmann 1991: 241). So würde auch die öffentliche Meinung als Faktum der Umwelt des politischen Systems erscheinen, das die politikinterne Kommunikation beachten oder ignorieren kann.

Doch die Beobachtungsverhältnisse der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft sind längst auf routinemäßige Beobachtung zweiter Ordnung umgestellt.¹⁵ Ist Beobachtung zweiter Ordnung aber einmal im System etabliert, kann beobachtet werden, mit Hilfe welcher Unterscheidungen das System beobachtet, etwa mit der Unterscheidung von Selbst- und Fremdreferenz. Beobachtbar wird folglich auch, dass die öffentliche Meinung keineswegs das Faktum der Systemumwelt verkörpert, sondern im System nur insoweit relevant ist und als öffentliche Meinung beobachtet wird, wie systeminterne Beobachtungen daran anschließen. Diese Relevanz ist aufgrund des Codes des politischen Systems für Regierung und Opposition typischerweise verschieden. Über die Beobachtung der öffentlichen Meinung werden im System dann zwar Beschränkungen der eigenen Handlungsmöglichkeiten konstruiert.¹⁶ Aber die öffentliche Meinung repräsentiert nicht einfach die Umwelt des Systems, sondern die fremdreferentiell zugerechneten Reaktionen auf politische Entscheidungen und Entscheidungsvorschläge. Damit aber ist die öffentliche Meinung für das politische System ein Spiegel (vgl. Luhmann 1990b: 180f.), in dem es sich gerade wegen dessen fremdreferentieller Konstruktion vor allem auch selbst beobachten – und das heißt: unterscheiden – kann. Was immer die Massenmedien an

aufregend neuen Umweltinformationen in die öffentliche Meinung hineinpublizieren, für die Politik spiegelt sich darin maßgeblich die eigene Durchsetzungsfähigkeit, die eigene Thematisierungschance und die eigene Unterstützung. Politische Beobachtungen werden in diesem Spiegel der öffentlichen Meinung politisch beobachtet und zwar im Hinblick darauf, mit welchen Unterscheidungen sie beobachten, welche Schemata der öffentlichen Meinung sie heranziehen und welche Beobachtungen daraufhin anschließen. Gleichzeitig muss jede Beobachtung damit rechnen, wiederum über die öffentliche Meinung der Beobachtung ausgesetzt zu sein, und kann sich darauf einstellen.

Eben diesen Aspekt der Selbstbeobachtung von Politik über öffentliche Meinung fokussieren Aktivitäten, die in der Selbstbeschreibung des Systems als Darstellung von Politik, als Politikvermittlung firmieren. Die Vorstellung, die öffentliche Meinung sei über *Public Relations* u.Ä. beeinflussbar oder manipulierbar, kann sich überhaupt erst ergeben, wenn sie von der Politik als ein Medium betrachtet wird, in dem die (potentiellen) Folgen beabsichtigter oder tatsächlich getroffener Entscheidungen sichtbar werden und in dem es sich deshalb lohnt, Kommunikationen im Hinblick auf genau diesen Effekt auszuwählen. Würde die öffentliche Meinung einfach als Faktum in der Umwelt des politischen Systems gesehen, also über Beobachtungen erster Ordnung, könnte nicht einmal die Idee ihrer Beeinflussung aufkommen – sei es durch *Public Relations* oder in früheren Jahrhunderten noch weniger professionell etwa durch Pamphlete. Der Versuch des Einwirkens auf die öffentliche Meinung impliziert, dass Politik auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung operiert, also die Effekte der eigenen Kommunikation (z. B. über die Notwendigkeit tiefgreifender Sozialreformen) in der öffentlichen Meinung beobachtet, um wiederum darauf zu reagieren und Vorschläge etwa abzuschwächen oder klarer zu erläutern, sofern das die öffentliche Meinung nahe zu legen scheint – sie ist eben der Spiegel, in dem sich die Politik selbst beobachten und daraus Konsequenzen für weitere Operationen ziehen kann. Darüber hinaus führt die Etablierung von Beobachtung zweiter Ordnung dazu, dass jede Beobachtung auf ihre Kontingenz hin beobachtbar wird und unter Motivverdacht gestellt werden kann. So kommt es zur Dauerkritik z. B. an Reformprojekten, wobei jede Position von einer anderen Position als Vertretung des Partikularinteresses bestimmter Gruppen zugerechnet werden kann, von den Gewerkschaften bis zu den Ärztenverbänden. Das macht das Einkalkulieren eben solcher Be-

¹⁵ Entscheidend dafür ist insbesondere die Etablierung funktionssystemspezifischer binärer Codes, die eine Beobachtung zweiter Ordnung der Systemoperationen voraussetzen und dirigieren; vgl. Luhmann 1990a: 195.

¹⁶ So bietet die öffentliche Meinung in Form von Schemata Anhaltspunkte dafür, welche politischen Kommunikationen im System anschlussfähig sind; vgl. Luhmann 2000a: 298ff.

obachtungsmöglichkeiten in die Selektion einer Beobachtung umso dringender und *Public Relations* so schwierig. Da über die öffentliche Meinung die Fremdreferenz des politischen Systems prozessiert wird, muss die Inszenierung politischer Kommunikation für die öffentliche Meinung auch die Referenz auf Umwelt vollziehen: Inszenierung funktioniert nur als Fremdreferenz, also wenn auf Erleben zugerechnet wird. Und zwar von beiden Seiten: Politik und Publikum. Abweichungen davon, die allerdings kaum noch als Ausnahmen geführt werden, fallen in die Rubriken ‚Motivverdacht‘ oder ‚Manipulation‘. Im Gegensatz zum politischen Entscheiden selbst darf dessen Darstellung oder Beobachtung gerade nicht hergestellt erscheinen, sondern als ‚authentische‘ Vermittlung von Fakten, die durch die Darstellung nicht verändert werden. Nur über dieses Anschließen an die Fremdreferenz der öffentlichen Meinung kann die Darstellung von Politik dort Effekte entfalten, auch wenn der fremdreferentielle Charakter der Darstellung von einer Beobachtung zweiter Ordnung immer wieder in Frage gestellt werden kann.

Die Behauptung, dass das politische System seine Fremdreferenz über die öffentliche Meinung konstruiert und daraus Beschränkungen für das interne Operieren ableitet, scheint auf den ersten Blick nur eine Reformulierung der zu Beginn dargestellten Resultate der politischen Kommunikationsforschung zu sein. Diese identifizieren ja ebenfalls – zumindest unter den Bedingungen eines ausdifferenzierten Systems der Massenmedien – die Öffentlichkeit bzw. öffentliche Meinung als relevante Beschränkung für politisches Handeln und bringen die gesteigerte Bedeutung von Bemühungen der Politikvermittlung damit in Zusammenhang. Tatsächlich ist die hier vertretene These jedoch ganz anders gelagert: Öffentliche Meinung ist nicht einfach der Anlass für politische Akteure, in wachsendem Maße auf *Public Relations* und Inszenierung zu setzen. Unter Verwendung von ‚Kommunikation‘ statt ‚Akteur‘ als Grundbegriff kommt man vielmehr zu dem Schluss, dass die Beobachtung der öffentlichen Meinung notwendige Bedingung der Ausdifferenzierung eines politischen Systems überhaupt ist – wie sonst sollte es auf seine Umwelt zugreifen? – und dass dieses System routinemäßig auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung operiert – wie sonst sollte es beobachten können, wie andere Beobachter beobachten?

Aus diesen Überlegungen ergibt sich wiederum, dass man zwischen den Beobachtungen im Medium der öffentlichen Meinung und der Kommunikation politischer Entscheidungen kein Realitätsgefälle

ausmachen kann. Alle Kommunikationen und Beobachtungen haben ihren Realitätsbezug in ihrem faktischen Operieren, aber nicht in dem, worauf sie referieren, da es sich dabei ohnehin immer um eine Konstruktion des Systems handelt. Insofern ist die Inszenierung politischer Kommunikation eine ebenso politische Operation wie ein Parlamentsbeschluss zur Bundeswehrreform. Erstere reagiert dabei zwar insbesondere auf die strukturelle Kopplung mit den Massenmedien, also die öffentliche Meinung, aber das Konzept der strukturellen Kopplung impliziert eben auch, dass das nicht etwa mit einer Vermischung der Systemreferenzen von Politik und Medien einher geht, sondern politische Kommunikation immer nur im rekursiven Netzwerk der anderen Operationen des politischen Systems anschließt.¹⁷

Gegen die mit dem Ansatz der politischen Kommunikationsforschung verbundene Annahme eines asymmetrischen Verhältnisses von Herstellung und Darstellung politischer Entscheidungen stellen wir demnach eine Symmetriethese: Der Herstellungs- und der Darstellungsaspekt von Politik sind als operative Differenz in der politischen Kommunikation wirksam. Durch die Beobachtung der öffentlichen Meinung gewinnt die Politik Anhaltspunkte über zu erwartende Folgen geplanter oder auch nur angedachter politischer Entscheidungen und kann darauf reagieren; vereinfacht gesagt, entweder mit der Wiederholung von Entscheidungsvorschlägen oder ihrer Änderung oder ihrer Aufgabe und Ersetzung durch andere. Es gibt aber kein plausibles Kriterium, um die jeweilige politische Reaktion entweder als reine Darstellung für die öffentliche Meinung oder als rein auf die Herstellung guter politischer Entscheidungen orientiert zu klassifizieren; sie wird immer Effekte im Hinblick auf beide Aspekte haben, ist Einheit von Fremdreferenz und Selbstreferenz, von Erleben und Handeln. Wenn man sich für deren respektive Anteile an politischer Kommunikation interessiert, muss man sich an die Strukturdifferenz von Zentrum und Peripherie halten, aber einen niedrigeren gegenüber einem höheren Realitätsindikator der Kommunikation verbürgt dieser Bezug nicht.

Man kann natürlich fragen, wie die Strukturen des politischen Systems die Kommunikationsüberlast, die mit Beobachtung zweiter Ordnung einhergeht,

¹⁷ Dasselbe gilt dann auch für das System der Massenmedien. Auch dieses greift auf öffentliche Meinung ausschließlich im Kontext eigener, rekursiver Operationen zu und nicht etwa als Bestandteil eines riesigen Kommunikationsapparates, in dem sich Politik und Medien vermischen.

auf unterschiedliche Weise bewältigen. So wird die mit diesem Beobachtungsmodus verbundene Komplexität an der Peripherie des politischen Systems relativ problemlos ausgehalten. Beobachtungen insbesondere der Parteien, aber auch von Interessenverbänden oder Bürgerinitiativen beobachten sich gegenseitig im Medium der öffentlichen Meinung und kritisieren die Prämissen der jeweils konkurrierenden Beobachtungen, ohne dass die Verdichtung dieser Kommunikationen im Hinblick auf kollektiv verbindliche Entscheidungen zum Problem würde. Im Zentrum des politischen Systems, wo in der Form von auf Ämter verteilter politischer Macht die Kapazität für kollektives Entscheiden angesiedelt ist, muss ein fortwährendes Beobachten von Beobachtungen, deren Kontingenz sich genau dadurch zeigt, dagegen immer wieder auf entscheidungsfähige Sachverhalte reduziert werden.

Luhmann (1991: 245) geht davon aus, dass dafür die Rückführung von Beobachtungen zweiter Ordnung auf eine Ebene der Beobachtung erster Ordnung Voraussetzung ist. Gemeint ist wohl, dass die Möglichkeit von Entscheidungen voraussetzt, ihre eigene Kontingenz im Moment des Entscheidens latent zu halten.¹⁸ Luhmann schlägt die Bezeichnung ‚Verständigung‘ dafür vor, verweist aber auch auf Assoziationen mit dem Begriff der Verhandlung. In Anknüpfung daran lassen sich Feststellungen zum Regierungshandeln, die an die Unterscheidung von Darstellungspolitik und Entscheidungspolitik anschließen (vgl. Korte/Hirscher 2000), wieder aufnehmen: Die Regierung kann eben nicht *nur* auf Darstellungspolitik setzen, also sich auf die fortwährende Beobachtung eigener Kommunikationen durch die öffentliche Meinung – repräsentiert durch die Massenmedien – einstellen und ihre Kommuni-

kation dementsprechend gestalten. Im Zentrum des politischen Systems, das heißt mit Amtsmacht ausgestattet, muss sie sich auch darum bemühen, den Beobachtungsmodus zweiter Ordnung aus Anlass von Entscheidungen auf eine Ebene der Beobachtung erster Ordnung zurück zu führen. Das bedeutet, unterschiedliche Positionen, i.e. Beobachtungen, müssen dann als Sachverhalte behandelt werden, über die man verhandeln kann, was voraussetzt, dass die ständige Beobachtung und Gegenbeobachtung im Hinblick auf latente Motive und Interessen stillgestellt ist. Die nahe liegende Annahme, dass dies leichter zu bewerkstelligen ist, wenn die Massenmedien keinen Zugang zu solchen Verhandlungen haben, ist dann auch der Grund dafür, dass immer wieder die Bedeutung von vertraulichen Gesprächsrunden betont wird (vgl. Glaab 2000: 121, Eilfort 2003: 101). Die vorangegangenen Überlegungen haben aber auch gezeigt, dass es ein grobes Missverständnis wäre, wegen der Abwesenheit von Massenmedien nur diese vertraulichen Zusammenkünfte für die eigentliche Politik zu halten, weil eine Beobachtung durch die öffentliche Meinung Politik verwässern und ihres Realitätsindex berauben würde. Auch und gerade Beobachtungen zweiter Ordnung im Medium der öffentlichen Meinung sind Beobachtungen des politischen Systems, sind *politische* Kommunikation.

4. Die Differenz von Herstellung und Darstellung als Selbstbeschreibung des politischen Systems

Die von der politischen Kommunikationsforschung bevorzugte Unterscheidung von Herstellung und Darstellung verweist selbst auf eine operativ genutzte Differenz, die insbesondere bei der allmählichen Verdichtung von Entscheidungsvorschlägen von der Peripherie zum Zentrum des politischen Systems bedeutsam ist. Mit Hilfe der Differenz von Entscheidungs- und Darstellungskommunikation steuert sich politische Kommunikation selbst, sie informiert sich gleichsam darüber, inwieweit Entscheidung und Unterstützung konvergieren, und sie steuert die darauf reagierenden Differenzminderungen rekursiv, d.h. ohne Primat einer der beiden Seiten der Differenz.¹⁹ Unter dem Gesichtswinkel der

¹⁸ Die Kontingenz von Entscheidungen ist vor der Entscheidung sichtbar als offene Kontingenz im Sinne von Alternativen, die nach der Entscheidung als fixierte Kontingenz erinnert werden; vgl. Luhmann 1988: 170. Latent bleiben muss dagegen die Kontingenz der in die Entscheidung einbezogenen Alternativen vor einem Horizont unzähliger anderer möglicher Entscheidungen; vgl. Luhmann 2000b: 132ff. Anders ausgedrückt, Voraussetzung für eine Entscheidung ist, dass man sich zumindest vorübergehend darüber einigt, was entschieden werden soll, also z.B. die Abschaffung oder die Beibehaltung der Wehrpflicht, obwohl man im Sinne der Beobachtung zweiter Ordnung auch fordern könnte, diese Entscheidung solle gar nicht auf der Tagesordnung stehen, sondern vielmehr die Frage der Abschaffung der Bundeswehr überhaupt (eine Beobachtung, die man an der äußeren Peripherie des politischen Systems in pazifistischen Aktionsgruppen tatsächlich finden kann, im Zentrum dagegen nicht). Vergleiche zu diesem Problemkreis auch Nils Brunsson 1985.

¹⁹ Von der Peripherie zum Zentrum verringert sich die Differenz, die Verbindlichkeit der Kommunikation nimmt zu und umgekehrt. Zum Zentrum hin nimmt der ‚Inszenierungsanteil‘ (das Austesten) ab, wenn das Thema an Entscheidungsreife gewinnt. Aber ohne inszenierendes Testen würde es dazu gar nicht kommen.

immer gleich ‚realen‘ Rekursivität politischer Kommunikation und nicht: verschiedener Realitätsebenen (Herstellung und Darstellung) sind Operationen des Zentrums nicht wichtiger als die der Peripherie, und Beobachtungen der öffentlichen Meinung sind nicht weniger ‚real‘, als es Prozesse der politischen Entscheidungsfindung sind. Um dies anders zu sehen, bedarf es eines Beobachters, der mit eigenen Unterscheidungen und Symmetriebrüchen arbeitet. Welcher Beobachter könnte auf die Idee verfallen, dass das Zentrum wichtiger als die Peripherie ist und dass Inszenierungen der öffentlichen Meinung weniger ‚real‘ sind als politisches Entscheiden im Zentrum (vgl. etwa von Beyme/Weßler 1998)? Wie schon mehrfach angedeutet, gehen wir davon aus, dass dieser Beobachter das politische System selbst ist. Dieses hypostasiert in Prozessen der Selbstbeobachtung und Selbstbeschreibung die eigene Funktion und den eigenen Code und gelangt auf diese Weise zu systemintern erfolgreichen Selbstüberschätzungen (Göbel 2000: 274f., Kieserling 2004). Daraus resultiert eine systemintern überaus plausible Tendenz zu Asymmetrien, die Prozesse der symbolischen Inszenierung, der Darstellung gegenüber solchen des ‚harten‘ Entscheidens abwerten. Eine Fremdbeschreibung des politischen Systems kann dies sehen, ohne sich in derselben Unterscheidungstechnik zu verfangen und ihrerseits diese Form der Selbstbeschreibung für illusionär zu erklären. Selbstbeschreibungen orientieren die Operationen eines Systems und haben daher strukturelle Konsequenzen.

Die klassischen Formeln für die Selbstbeschreibung der Politik finden sich in der (frühneuzeitlichen) Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und in der (neuzeitlichen) Zuspitzung der Ausdifferenzierung von Politik als Demokratie. Diese Selbstbeschreibungsförmel stützt sich bereits früh (im 18. Jahrhundert) auf das Medium der öffentlichen Meinung, ohne die Demokratie offenbar nicht gedacht und beschrieben werden kann.²⁰ Die Ausdifferenzierung des politischen Systems führt zur Verabschiedung eines Korsetts von Rationalitätskriterien (Staatsräson) und stellt es um auf die Beobachtung schwer berechenbarer Turbulenzen in der Umwelt des Systems – mit Hilfe einer sich (gegen alle Widerstände) entwickelnden öffentlichen Meinung (Wilke 2000). Es liegt auf der Hand, dass dies ohne Ausdifferenzierung eines Kommunikationssystems für (distanzüberbrückende) Massenkommunikation

nicht möglich war. Dadurch gewinnt die Politik höhere Freiheitsgrade der eigenen Bestimmung und wird (umgekehrt) in ihrer Selbstbeobachtung und Selbstbeschreibung immer abhängiger von den Öffentlichkeit gewährleistenden (nicht herstellenden, sondern ‚repräsentierenden‘) Massenmedien. Diese verstärken die Umstellung von bloßer (mehr oder minder reflektierter) Interessendurchsetzung auf deren Abhängigkeit von politikspezifischen Beobachtungen einer prinzipiell intransparenten Umwelt. Diese Entwicklung erreicht ihren Höhepunkt mit der Umformung von Demokratie zum Wohlfahrtsstaat, der sich selbst mit Maximalverantwortlichkeit für alle politisch formulierbaren Ungleichheiten von Lebenschancen belastet. In dem Maße, wie diese Umformungen politischer Kommunikation sich durchsetzen, nimmt die Abhängigkeit der Politik von der massenmedial repräsentierten öffentlichen Meinung zu. Kein Funktionssystem ist ihr derart alternativlos ausgeliefert wie die Politik.²¹ Diese systemspezifischen Abhängigkeiten der Politik reflektieren sich in ihrer Selbstbeschreibung. Diese nimmt Bezug auf ein voll ausdifferenziertes System der Massenkommunikation und entparadoxiert sich (die Gleichzeitigkeit von Herstellen und

²¹ „Far more than other function systems, the political system depends on public opinion. For politics, public opinion is one of the most important sensors whose observation takes the place of direct observation of the environment“ (Luhmann 1990c: 215). Andere Funktionssysteme sind nicht etwa unabhängig von systemspezifischen Öffentlichkeiten. Die Wissenschaft beobachtet ja Publikationen(!) und die Wirtschaft Preise, die ebenso wie wissenschaftliche Erkenntnisse öffentlich zugänglich sein müssen, um dem funktionspezifischen Universalismus des Systems gerecht zu werden. Aber im Bezug auf die Schließung des Systems ist der Zugriff auf die Beobachtung von Märkten (Preisen) oder wissenschaftlichen Erkenntnissen doch an Kompetenzschwellen gebunden, die die virtuelle Zugänglichkeit auf ein systemkompatibles faktisches Maß reduzieren. Diese Systeme sind nur an Sonderpublika gebunden, nicht an eine generalisierte öffentliche Meinung. Demgegenüber ist die Politik der öffentlichen Meinung eher hilflos ausgeliefert. Wo andere Systeme sich durch Professionalisierung und/oder spezifisches Rollenwissen schützen, bleibt der Politik nur der (mehr oder minder durchsichtige) aktive Zugriff auf die öffentliche Meinung (durch *Public Relations* in einem weiten Sinn) selbst. Die Gründe vermuten wir in der Funktion der Politik und der damit wieder zusammenhängenden gesellschaftlichen Primärrelevanz ihrer Selbstbeschreibung als Sicherung gesellschaftsweiten Gemeinwohls (vgl. Nassehi 2002). Eine andere (einfachere) Begründung liegt darin, dass das politische System das einzige System ist, das Inklusion über die nationalstaatlich zugerechnete Geburt regelt, in Bezug auf den Einschluss der Bevölkerung also keinen Unterschied macht.

²⁰ „Es gab natürlich auch konkrete politische Anlässe, die öffentliche Meinung als den eigentlichen Souverän des Staates zu proklamieren“ (Luhmann 2000a: 354).

Darstellen²²) durch Asymmetrisierung der Selbstbeschreibungsformel, die politisches Entscheiden und dessen Inszenierung – als Kommunikation – unterscheidet. Dass die politische Kommunikationsforschung in diesem Kontext meint, Politik sei „untrennbar“ mit deren Darstellung durch politische Kommunikation verbunden, so dass die (begriffliche) Trennung sich „nicht aufrecht erhalten lasse“ (Jarren/Donges 2002: 20f.), entspricht einerseits dieser Form der Selbstbeschreibung, insofern sie die Unterscheidung im systeminternen Verständnis von Akteurshandeln verschwinden lässt, sie als operative Differenz (als Trennung!) der politischen Kommunikation also löscht.²³ Andererseits dokumentiert sie den normativen Gehalt der Selbstbeschreibung in der Form (latenter) Kritik an der Nicht-Sichtbarkeit des Primats politischen Entscheidens über dessen (bloßer) Inszenierung durch politische Kommunikation.²⁴ Darin äußert sich im Übrigen die Unterstützung eines gesellschaftlichen Primats der Politik gerade durch die Massenmedien, was in gewisser Weise für einen kongenialen Status der hier diskutierten Selbstbeschreibung des politischen Systems in Politik *und* Massenmedien

spricht.²⁵ Weiter oben haben wir bereits notiert, dass die Herausstellung des gesellschaftlichen Primats der Politik nichts für die Selbstbeschreibungsformel Herstellung/Darstellung Spezifisches ist, dass diese Herausstellung vielmehr allen historischen Selbstbeschreibungen der Politik eignet. Gleichwohl ist interessant, dass die Primatunterstellung durch die Massenmedien gleichsam gesellschaftsweite Schützenhilfe erhält. Und dieser Effekt hängt zweifellos mit der spezifischen Selbstbeschreibungsformel Herstellung/Darstellung zusammen. Diese knüpft an die Selbstbeschreibung des politischen Systems als Demokratie an und betont die Rolle der öffentlichen Meinung, ohne die das System keine Möglichkeit zur Selbststeuerung hätte, wertet eben diese Rolle aber gleichzeitig ab, indem sie der ‚echten‘ Politik im Sinne von Politikherstellung gegenüber gestellt wird.

Charakteristika der Asymmetrie von Herstellung und Darstellung lassen sich nun als typische Elemente politischer Selbstbeschreibungen identifizieren und relativieren. Die oben skizzierte Beschreibung der öffentlichen Meinung offenbart die prinzipielle Beobachterabhängigkeit allen Beobachters in Funktionssystemen, das zwar von Fall zu Fall auf eine Ebene der Beobachtung erster Ordnung zurückschalten, aber auf den anspruchsvolleren Beobachtungsmodus nicht verzichten kann, sofern die Systemzugehörigkeit von Kommunikationen weiterhin erkannt und darüber die Schließung des Systems aufrechterhalten werden soll. Beobachterabhängig sind unter diesen Umständen auch Rationalitätszumutungen an Politik, welche die Einhaltung bestimmter Bedingungen als Voraussetzung für vernünftiges politisches Entscheiden

²² Eine Paradoxie, die die Selbstbeschreibung im Übrigen autologisch reproduziert. Sie ist eben Beschreibung des Systems im System.

²³ Selbstbeschreibungen reproduzieren die Latenzen des Systems, in diesem Fall dadurch, dass die Unterscheidung letztlich nur als wissenschaftlich eingeführte, analytische Unterscheidung verstanden wird, die im empirischen Akteurshandeln dann kollabieren mag. Die Selbstbeschreibung beteiligt sich am Latenzschutz des operativen Status der Differenz von Herstellung und Darstellung. Deren Einheit kann dann nicht in der politischen Kommunikation selbst gesehen werden, die sich auf genau diese Differenz stützt, sondern nurmehr in der Perspektive des Akteurshandelns, das sich den ‚Zwängen der Mediengesellschaft‘ beugt.

²⁴ „Auch in dem hier zugrunde liegenden Verständnis von politischer Kommunikation lässt sich eine Trennung der Herstellung und Darstellung von Politik nicht aufrecht erhalten. Definiert man Politik als die sozialen Interaktionen, die auf Selektion, Durchführung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen ausgerichtet sind, so sind Politik und politische Kommunikation untrennbar miteinander verbunden“ (Jarren/Donges 2002, Bd. 1: 22). So lässt sich das nur aus der Selbstbeschreibungsperspektive des Systems sagen. Für alle operativen Vollzüge politischer Kommunikation (in einem streng funktionalen Sinne) ist diese ‚Untrennbarkeit‘ nur plausibel (und zwar in einem genauen Sinne *nur* plausibel) vor dem Hintergrund einer für das Operieren des Systems unentbehrlichen *Differenz* von Herstellung und Darstellung. Die Differenz macht ihre beiden Seiten ‚untrennbar‘, aber unterscheidbar.

²⁵ Dies zeigt sich auch darin, dass offenbar beide Systeme zur Formel Herstellen/Darstellen neigen, im einen Fall in Bezug auf Entscheidung, im anderen Fall in Bezug auf Information. Die Selbstbeschreibung der Massenmedien tendiert dann zur Selbstreflexion von Inszenierung (der Information) als ‚Manipulation‘ und hält so den eigenen (unvermeidlichen) Konstruktivismus latent. Analogien zum politischen System sind unübersehbar: „Eine Regierung aber muss mehr können, sie muss Politik nicht verkaufen, sondern produzieren, sie muss regieren, auch wenn sich das nun einmal lange nicht so gut in Bilder fassen lässt, zumal wenn die Regierungspolitik in unpopulären Reformen und schmerzhaften Einschnitten besteht. (...) Die Wut über den Unmut der Bürger an der Regierung lässt diese an den Journalisten aus. Als nächstes müsste man nur noch die Wähler beschimpfen. Der Kreis, er schließt sich“ (Hanfeld 2004). Hier wird die Politik als sich selbst inszenierende Veranstaltung vor dem Hintergrund authentischer Berichterstattung durch die Medien diffamiert.

fordern. Ob nun die Abschirmung von Politik gegenüber der Beobachtung durch die Öffentlichkeit als Basis für politische Kompromissbildung oder im Gegenteil die stärkere Beteiligung der Bürger am politischen Diskussionsprozess als besonders notwendig charakterisiert wird, immer kann anders beobachtet werden: So ließe sich als Antwort auf die eine Forderung argumentieren, dass Arkanpolitik zur Durchsetzung von Partikularinteressen in der Politik führt; als Antwort auf die andere könnten Ineffizienzen und Langwierigkeit deliberativer Laienkommunikation ins Feld geführt werden. Zu fragen aber wäre vor dem Hintergrund von Beobachtung zweiter Ordnung jeweils, welche Beobachter denn auf diese Weisen beobachten.

In ähnlicher Weise kann man für die im ersten Teil skizzierten Modelle zum Verhältnis von Politik und Medien fragen, wie im politischen System selbst beobachtet wird. So dürfte die Annahme einer Dominanz der Politik über die Medien insbesondere für Akteure im Zentrum des politischen Systems plausibel sein. Vor diesem Hintergrund ist etwa der Mythos der ‚Spin Doctors‘ zu sehen, denen intransparente, aber machtvolle Möglichkeiten der Beeinflussung der Medienberichterstattung im Interesse ihrer politischen Auftraggeber zugeschrieben werden (vgl. Tenscher 2003). Umgekehrt liegt für Akteure der politischen Peripherie die Vorstellung einer dominanten Abhängigkeit der Politik von den Medien besonders nahe, da aus ihrer Sicht nur über das Erzeugen von Aufmerksamkeit in den Medien Themen auf die politische Agenda gelangen können (vgl. Jarren et al. 1996: 11f.). Das mittlerweile weit verbreitete Modell einer Interdependenz oder Symbiose von Politik und Medien erweist sich dann auch deshalb als besonders anschlussfähige Selbstbeschreibung, weil es grundsätzlich Abhängigkeitsbeziehungen in beide Richtungen vorsieht und damit offen für je beobachtungsabhängige Schwerpunktsetzungen ist. Diese stimmen aber wegen ihrer akteurszentrierten Perspektive darin überein, dass sich Politik und Medien aufgrund ihrer Interdependenzen nicht voneinander trennen lassen.²⁶

Ein externer Beobachter der öffentlichen Meinung kann also sehen, dass Kommunikationen vom Typ der Beobachtung zweiter Ordnung selbstbeschreibungsinduzierte Asymmetrien im Hinblick auf Realitätsgehalt, Rationalität und Intersystembeziehung

(und auch den Funktionsprimat) politischer Kommunikation kontingent setzen. Er kann aber auch sehen, dass Selbstbeschreibungen ihre Funktion nachgerade darin zu haben scheinen, diese Kontingenz nicht freizugeben, sondern die Beobachtung im Medium der öffentlichen Meinung einzuschränken. Diese Funktion wirkt sich insbesondere im Kontext des Verdichtens von nahezu beliebigen Ansprüchen der Peripherie zu Entscheidungsvorlagen für das Zentrum aus (Hellmann 2003). Und sie wird ermöglicht durch die geschilderten Symmetriebrechungen durch die Form der Selbstbeschreibung.

5. „Hat Bush gelogen?“

Als operativ wirksame Differenz ist die Unterscheidung von Herstellung und Darstellung ein Einfallstor für die Möglichkeit der Beobachtung zweiter Ordnung.²⁷ Als Selbstbeschreibungsformel wird sie dagegen in der politischen Kommunikation herangezogen, um die durch Beobachtung zweiter Ordnung produzierte Kontingenz durch die Betonung der Herstellungsseite als quasi unbezweifelbare Realität zu begrenzen. Zwei Schemata der öffentlichen Meinung bieten sich als in der politischen Kommunikation oft gebrauchte besonders an, um die Konsequenzen dieser Verhältnisse zu verdeutlichen: das Schema der Wahrhaftigkeit und das der Rationalität.

Mit den Möglichkeiten der Beobachtung zweiter Ordnung stellt sich generell Aufmerksamkeit für Beobachterabhängigkeit ein. Jedes Beobachtungsschema kann von verschiedenen Beobachtern verschieden verwendet werden, ohne dass ein übergeordnetes Kriterium den unter solchen Bedingungen anlaufenden Streit beenden könnte. Selbstbeschreibungen bieten – auf der Grundlage von Selbstbeobachtungen des Systems – gegen die hier drohende Beliebigkeit Asymmetrien an, aber sie können nicht verhindern, dass diese beobachterrelativ vervielfältigt werden. Die Unterscheidung von Herstellung und Darstellung wird in der öffentlichen Kommunikation asymmetrisch verwendet, aber eben nicht durch einen einzelnen privilegierten Beobachter, sondern von verschiedener Seite mit jeweils verschiedenen Unterstellungen, bei welchen politischen Ereignissen die Darstellung gegenüber der

²⁶ Als ebenso unterscheidungsabhängig lässt sich schließlich die Unterstellung vom gesellschaftlichen Primat der Politik beobachten. Aber dies ist – wie bereits hervorgehoben – nichts für die hier diskutierte Selbstbeschreibungs-differenz Spezifisches.

²⁷ Jede politische Äußerung kann daraufhin beobachtet werden, wie sie mit der Differenz von Herstellung und Darstellung umgeht, und dies generalisiert dann den in der Politik üblichen Motivverdacht.

Herstellung überhand nimmt. Das in öffentlichen Meinungen inkorporierte ‚Wissen‘ rekurriert dabei nicht auf eine primäre Realität sei es der vielen Einzelbewusstseine, sei es der Sachverhalte selbst, sondern auf deren Beobachtung durch das System der Massenmedien.²⁸ Was sich also zunächst ändert ist, dass eine öffentliche Meinung, die sich auf Beobachtungen zweiter Ordnung im Kontext der ‚Leitdifferenz‘ von Herstellung und Darstellung stützt, das Schema rational/irrational heterogenisiert und das Schema wahrhaftig/nicht-wahrhaftig von der primären ‚Zweitrealität‘ dessen, was die Medien vorhalten, abhängig macht. Auch dies heißt aber nur, dass die massenmedial erzeugte Hintergrundrealität das einschränkt, was im Kontext der öffentlichen Meinung dann noch erfolgreich behauptet werden kann. Mit einer konsenspflichtigen Realität entfallen zugleich unhinterfragbare Vernunftgründe ebenso wie unbestreitbare Fakten.

Das Schema der Wahrhaftigkeit politischer Kommunikation ist in der öffentlichen Meinung weit verbreitet. Praktisch jede politische Äußerung kann mit seiner Hilfe einer Beobachtung zweiter Ordnung unterzogen werden. Ein instruktives Beispiel hierfür bieten die Auseinandersetzungen um die kriegsauslösenden Motive der Bush-Administration. Die Frage, ob im Vorfeld des Irak-Kriegs 2003 die Öffentlichkeit von der amerikanischen Regierung (jenseits bloßen Motivverdachts) getäuscht oder gar belogen wurde, lässt sich von einem Beobachter, der die öffentliche Meinung als Beobachtung zweiter Ordnung analysiert, nicht mit ja oder nein beantworten. Der Grund dafür liegt im mit der Beobachtung zweiter Ordnung nicht mehr gegebenen Durchgriff auf eine irgendwie unbezweifelbare Realität des politischen Entscheidens, denn diese ist immer schon darstellungsgebunden. Über bloßen Motivverdacht hinaus, ist die Behauptung, dass jemand lügt, abhängig von der Unterstellung, dass wahrheitsfähige, d.h. extern überprüfbare Aussagen im Prinzip möglich sind, sie aber nicht ‚wahrhaftig‘ dargestellt werden. In Bezug auf politische Entscheidungen würde das bedeuten, dass die Herstellung einer Entscheidung tatsächlich anders erfolgt ist, als es öffentlich dargestellt wird, und diese Darstellung insofern nicht wahrhaftig ist. Nun ist eine Differenz zwischen Herstellung und Darstellung aber der Normalfall in der (politischen) Kommunikation, wie auch die politische Kommunikationsforschung konstatiert (vgl. Sarcinelli 1994). Entscheidungsprozesse werden vereinfacht und mit

Überbetonung von Konsistenz dargestellt, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen.²⁹ Ab welchem Punkt die Abweichung zwischen Herstellung und Darstellung zu einer Lüge wird, ist daher nicht eindeutig auszumachen. Dafür müsste ja zumindest angenommen werden, dass die Darstellung einer Entscheidung völlig anders ausfällt als ihre Herstellung, also etwa im Vorfeld des Irak-Krieges der Bush-Administration völlig andere Informationen über die Existenz von Massenvernichtungswaffen vorlagen als jene, von denen sie öffentlich gesprochen hat. Ob das jedoch der Fall war oder verfügbare Informationen lediglich konsistenter und eindeutiger dargestellt wurden, als sie in die Herstellung der Entscheidung über einen Irak-Krieg Eingang gefunden haben, lässt sich nicht ausmachen, weil der Aspekt der Herstellung im Sinne dessen, was ‚tatsächlich‘ stattgefunden hat, nicht einholbar ist. Alle Berichte über die Entscheidungsabläufe in der Bush-Administration, die über die Massenmedien in die öffentliche Meinung finden, ob von Journalisten (Woodward 2004), von ehemaligen Angehörigen der Administration (Clarke 2004) oder von einer Untersuchungskommission, sind immer nur weitere Darstellungen, die selbst hergestellt sind und insofern ebenfalls an der Differenz zwischen Herstellung und Darstellung laborieren. Folglich können auch sie unter Motivverdacht gestellt und in Zweifel gezogen werden. Ist die eine Darstellung möglicherweise durch ein Bedürfnis nach Revanche verzerrt oder die andere vielleicht durch das Bestreben, eine Destabilisierung der Regierung zur Unzeit zu vermeiden? Die Beobachtung zweiter Ordnung in der öffentlichen Meinung lässt sich nicht stillstellen und führt daher dazu, dass verschiedene Positionen das Schema der Wahrhaftigkeit verschieden verwenden. Jeder Beobachter aber findet in der asymmetrisierten Unterscheidung von Herstellung und Darstellung als Selbstbeschreibungsförmel von Politik den Anhaltspunkt dafür, die eigene Perspektive dabei für die richtige zu halten: Den Darstellungen der anderen wird ein Wissen über die ‚tatsächliche‘ Realität der Herstellung der betreffenden politischen Entscheidung gegenübergestellt, dessen eigene Differenz zwischen Herstellung und Darstellung dabei latent bleibt. Es bedarf eben besonderer Anstrengungen, um gegen den Treibsand der Beobachtung zweiter Ordnung Tatsachenbehauptungen öffentlich zu kommunizieren.

²⁹ Ähnliches trifft etwa auch für die Wissenschaft zu, wo in der Darstellung von Forschungsergebnissen darauf verzichtet wird, sämtliche Ambivalenzen im Forschungsprozess wiederzugeben; vgl. Luhmann 1990: 433ff.

²⁸ Vergleiche am Beispiel des islamistischen Terrorismus Japp 2003.

Selbstbeschreibungen des politischen Systems liefern dafür die Abstützpunkte.

Die Frage nach der Wahrhaftigkeit kann auf diese Weise in der politischen Kommunikation immer wieder gestellt werden. Wahrhaftigkeit gilt innerhalb des politischen Systems als unabdingbare Voraussetzung für rationale Entscheidungen, denn wie sollten Entscheidungsalternativen angemessen bewertet werden können, wenn ihnen falsche Informationen zugrunde liegen.³⁰ Das Problem aber ist, dass die Frage nach der Wahrhaftigkeit keine definitive Antwort mehr findet. Wahrhaftigkeit ist in das Paradox verwickelt, durch Darstellung erzeugt werden zu müssen, die aber als solche nicht erkannt werden soll. ‚Glaubwürdig‘ ist dann der, der sich so darstellen kann, dass es am wenigsten dargestellt wirkt. Dabei helfen Einschränkungen wie ‚Kontinuität‘ (LaPorte/Metlay 1996), ‚fairness‘ (Wynne 1987) und ‚Verantwortungsbereitschaft‘ (Kaufmann 1993). Aber letzten Endes sind natürlich auch diese Kriterien darstellungsgebunden. Auch hier kein archimedischer Punkt, sondern ‚nur‘ temporäre Stabilitäten, also Umstellung von einer Politik oder einer Person, die Politik verkörpert, von sachlich-begründeter Glaubwürdigkeit auf wechselnde Zustimmungslagen – und Kommunikationsberatung. Daran ändern auch Einrichtungen wie Untersuchungsausschüsse, die den Anspruch an sich selbst haben, hinter die Darstellungsseite von Politik zu blicken, nichts. So hat die Unterstützung für Bush in der amerikanischen Öffentlichkeit auch nach der Bekanntmachung von Ergebnissen einer Untersuchungskommission des US-Kongresses, die für den Zeitpunkt des Kriegsbeginns zuverlässige Informationen weder über Massenvernichtungswaffen noch al-Qaida-Aktivitäten im Irak erkennen konnte, nur unwesentlich gelitten (Kornelius 2004).³¹ Offensichtlich orientiert sich politische Glaubwürdigkeit nicht primär an Wahrhaftigkeit (denn die ist ohnehin nicht zu haben), sondern daran, ob eine Perspektive geboten wird, die öffentlich, also für ein generalisiertes Publikum anschlussfähig dargestellt werden kann (Kull et al. 2003/04). An diesem Be-

darf für Reduktion von Komplexität durch ‚symbolische Politik‘ (vgl. schon Luhmann 1969) ändern auch Lügen- oder Manipulationsvorwürfe nicht viel. Untersuchungsausschüsse können vielleicht den darstellerischen Spielraum der Politik einschränken, auf die Stabilität politischer Glaubwürdigkeit scheinen sie keinen großen Einfluss zu haben.³² Auch die Funktion von Untersuchungsausschüssen läge demzufolge eher darin, die Politik als an Kriterien der Wahrhaftigkeit gebunden darzustellen, während die öffentliche Meinung anders optieren kann.

Der Beobachterrelativität des Schemas der Wahrhaftigkeit entspricht die Beobachterrelativität des Rationalitätsschemas. Aus der Perspektive eines deliberativ-prozeduralen (auf multilaterale Konsultationen gestützten) Rationalitätsbegriffs (Fisher 2003) ist die Irak-Politik der Bush-Administration irrational: Sie geht zu viele Risiken ein. In einem elementaren Sinn setzt diese Sicht auf die selbstbeschreibungsinduzierte Präferenz für die deliberative Rationalität politischen Entscheidens gegenüber der Flüchtigkeit der öffentlichen Meinung. Aus der Perspektive eines substantiellen (auf unilateralen Durchsetzungswillen gestützten) Rationalitätsbegriffs der Bush-Administration ist die deliberative Position irrational (Jervis 2003): Sie geht zu wenig Risiken ein. Diese Sicht setzt auf die – ebenso selbstbeschreibungsinduzierte – Präferenz für die Durchsetzungsrationalität des politischen Entscheidens gegenüber den Illusionen der öffentlichen Meinung.³³ Beide Perspektiven greifen also die Unter-

³² Anders liegt der Fall, wenn es unmittelbar um moralische, also um Fragen der Achtung oder Missachtung der ganzen Person geht. Dann ist Wahrhaftigkeit besonders gefragt, wie der Fall Clinton zeigt. Aber der Fall zeigt auch, dass es nicht um Wahrhaftigkeit an sich geht, sondern um deren Verbindung mit signifikanten, gut sichtbaren Normverstößen, wie z.B. der Ehebruch unter bedenklichen Umständen. Mit anderen Worten, Moralisierung verbindet mangelnde Wahrhaftigkeit mit der politischen Glaubwürdigkeit der Person, aber offenbar nur in Fällen von Verstößen gegen Normen, die öffentlich ausreichend sanktioniert sind (im Unterschied zu Habermas' normativer *Richtigkeit*). An dieser Stelle bleibt auch anzumerken, dass diese Form der Moralisierung politischer Akteure von erheblicher Bedeutung für deren Karrierechancen ist. Im Endeffekt wird die schwierige Frage der Wahrhaftigkeit durch Moralisierung oder gar Kriminalisierung ersetzt.

³³ Hier verschwindet der ‚letzte Grund‘ des Politischen in der Dunkelheit der Dezsision (Schmitt 1963: 37f.). Darin zeigt sich auch, dass der (dominierende) politische Liberalismus eigentlich gar nicht auf Deliberation setzt und – ganz im Sinne der hier thematisierten Selbstbeschreibungen – auf die durch allgemeine Wahlen legitimierte Politik-

³⁰ Habermas (1981: 412ff.) nimmt diese Sicht des *common sense* auf und baut sie in seine höchst anspruchsvolle Theorie der kommunikativen Rationalität ein, wenn er Wahrhaftigkeit, Wahrheit und normative Richtigkeit als fundamentale Geltungsansprüche kommunikativen Handelns annimmt.

³¹ Natürlich sieht das in der europäischen und erst recht in der arabischen Öffentlichkeit ganz anders aus, aber auch hier ohne ultimativen Rückhalt, für den es schon gar nicht eines amerikanischen Untersuchungsausschusses bedurfte.

scheidung von Herstellung und Darstellung als eine asymmetrische auf und verweisen auf die Art und Weise der Herstellung politischer Entscheidungen als Maßstab für ihre Rationalität. Beide Positionen können *je für sich plausibel* Rationalität ausweisen, aber die relative Rationalität des Gegners nicht sehen, weil sie jeweils unterscheidungsabhängig operieren und daran auch das Beobachten zweiter Ordnung nichts ändert.³⁴ Im Kontext politischer Kommunikation gibt es nur die Möglichkeit, öffentliche Unterstützung zu finden (als Resonanz auf Darstellungen von Herstellungen) und der eigenen Position darauf gestützt Rationalität zuzurechnen. Insofern sind Rationalität beanspruchende Positionen von öffentlicher Unterstützung abhängig, die gleichsam das ‚Substrat‘ von Glaubwürdigkeit ist, aber bleiben gerade deshalb kontingent, nicht unbestritten rational, denn die binäre (nicht: die vernünftige) Codierung des Systems garantiert immer schon (mindestens) die Verdopplung von Rationalitätsstandards. Die Differenz von Herstellung und Darstellung im Kontext von Beobachtungen zweiter Ordnung dissoziiert jedes monokontexturale Realitätsverständnis. Die aus diesen Beobachtungsverhältnissen resultierende Intransparenz der faktischen Situation lässt nichts anderes zu als die weitere Beobachtung von Beobachtungen und stützt diese kognitive Beschränkung durch die Abhängigkeit politischer Schemata von öffentlich kommunizierter Unterstützung.

Wenn die Bush-Administration Geheimdienstberichte ‚manipuliert‘, dann ist das ‚irrational‘ (wenn nicht gar doch eine ‚Lüge‘) nur aus der Perspektive derer, die anders optieren.³⁵ Die Bush-Administration versucht nicht mehr, als sich gegen den Beobachtungsdruck zweiter Ordnung zu behaupten und konstruiert eine Sicht auf die Dinge (Massenvernichtungswaffen, Terrorverbindungen), deren Konstruiertheit durch Rekurs auf substantielle (Handlungs-) Rationalität latent gehalten wird. Letztlich hält sie für ‚wahr‘, was zu den Zwängen der Selbstdarstellung der eigenen Konstruktionen passt, gerät entsprechend unter Motivverdacht und orientiert sich dann an dessen möglicher Ver-

meidung.³⁶ Eine komplementäre Verwicklung in die eigene Selektivität politischer Kommunikation – samt Motivverdacht und tentativer Vermeidung desselben – erzeugt die Bush-kritische Seite der amerikanischen Öffentlichkeit durch die Behauptung, es würden ‚übliche‘ Rationalitätsstandards (des Abwartens auf mehr Information, des multilateralen Konsultierens) verfehlt. Realitätshintergrund sind jeweils nicht Fakten, sondern mehrdeutige und unsichere (Medien-) Berichte, die einander widersprechende Realitätskonstruktionen erlauben, die dann um der eigenen Standfestigkeit willen zementiert werden im Schema Rationalität/Irrationalität – oder eben medienwirksam angezweifelt im Schema Wahrhaftigkeit/Lüge. Die Verwendung der Schemata suggeriert einen sicheren Zugriff auf nicht-konstruierte Realität, limitiert also die Kontingenz des Beobachtens zweiter Ordnung, ermöglicht sogar Beobachtung erster Ordnung, die im Netz von Beobachtungen zweiter Ordnung – wenn gleich immer temporäre – Sicherheiten verschafft. Der Rationalitätsstandard bleibt insofern formal intakt. Auch im Fall der Diskussion über fehlerhafte Informationen zu Massenvernichtungswaffen und al-Qaida-Verbindungen im Irak verwenden ihn beide Seiten, ohne dass der resultierende Konflikt anders als im Medium der öffentlichen Meinung behandelt und nicht: aufgelöst werden kann. Keine Seite kann die Beschränkungen durch politische Selbstbeschreibung abschütteln.³⁷ Auf der Ebene des politischen Streits um Rationalität und Irrationalität dokumentieren sich also die typischen (kontingenzaktivierenden) Effekte der Beobachtung zweiter Ordnung und die kontingenzeinschränkenden Effekte der politischen Selbstbeschreibung. Wie der Manipulationsverdacht in den Medien, erlaubt der Vorwurf der Irrationalität (oder gar der Lüge) in der (öffentlichen Meinung der) Politik, die Konstruiertheit jeglicher politischen Realität auf den politischen Gegner zuzurechnen.

Es kann in diesem Zusammenhang nicht wirklich darum gehen, ob die Position der Bush-Administration auf ‚Lügen‘ aufbaut. Wenn jede Entscheidungskommunikation von ihrer öffentlichen Darstellung abweicht, gibt es keinen archimedischen Punkt, von

herstellung vertraut (Gerhards 1997). Wenn Deliberation ins Spiel kommt, ist es immer die des Zentrums (Fisher 2003) und nicht (wie bei Habermas) die der Peripherie im Sinne der (kritischen Gegen-) Öffentlichkeit.

³⁴ Beobachtung zweiter Ordnung macht die Verhältnisse gerade nicht transparent, denn kein Beobachter stößt allein deshalb zu seinen eigenen Beobachtungsgrundlagen durch, weil er die des Gegners beobachten kann.

³⁵ Man könnte fragen, ob die Behauptung der Lüge selbst erlogen ist. Jedenfalls gerät sie unter Motivverdacht.

³⁶ „Sich im Medium der öffentlichen Meinung der Beobachtung zweiter Ordnung zu stellen, heißt also, dem überall lauenden Motivverdacht zu entkommen. *Das*, und nicht Vernunft/Unvernunft, ist die Unterscheidung, mit der die öffentliche Meinung sich selbst bestimmt – und zugleich ständig ruiniert“ (Luhmann 2000a: 291, Herv. i.O.).

³⁷ Keine Seite kann auf Rationalitätsansprüche verzichten.

dem aus Wahrhaftigkeit und Lüge getrennt werden könnten. Denn auch ein solcher Versuch autoritativer Verbürgung unterliegt der Differenz von Herstellung und Darstellung mit eben denselben Folgen im Hinblick auf das Problem der Authentizität und den Verdacht der Manipulation. Unter diesen Bedingungen lässt sich die Frage danach, wie weit die Darstellung von der Entscheidung abweicht, nicht beantworten. Und umgekehrt kann es auch nicht darum gehen, wie weit sich die Entscheidung an die öffentliche Darstellung anpasst. Auch diese Frage lässt sich nicht beantworten, denn die Antwort wäre ihrerseits nicht frei von dem Verdacht, Darstellungsmotive über besseres Wissen zu stellen. Beide Fragen verfehlen die Rekursivität von Herstellung und Darstellung, die zu Beobachtung zweiter Ordnung zwingt und letzte (womöglich ‚wahre‘) Gründe dekonstruiert.³⁸ Die soziologische Beobachtung der politischen Kommunikation muss demzufolge darauf gerichtet werden, wie diese es fertig bringt, sich von der Herstellung nur soweit zu entfernen, wie die öffentlichen Darstellungszwänge es erfordern (ohne populistisch zu werden), und zugleich das Herstellen diesen Zwängen nur soweit anpasst, wie es die eigene Vergangenheit in Gestalt bindender Entscheidungsprämissen erlaubt³⁹ (ohne strukturkonservativ zu werden).⁴⁰ Mit anderen Worten geht es um die Frage, wie sich politische Kommunikation unter der kontingenzfördernden Selbstbeobachtung durch die Differenz von Herstellung und Darstellung mit eigenen Mitteln einschränkt. Darüber hinaus liegt die Aufgabe der soziologischen Beobachtung von politischer Kommunikation darin, die Bedingungen zu unterscheiden, mithilfe derer politische Kommunikation diesen Korridor aus internen Bindungen und externen Zwängen zu ihren eigenen Gunsten verschiebt (Etzioni 1968; Kingdon 1984; March/Olsen 1989). Dies führt sicherlich nicht zu mehr Authentizität, sondern lediglich zu mehr Einsicht in die Selbstorganisation politischer Kommunikation (zwischen Inkrementalismus und umfassenden Rationalitätsanforderungen) angesichts eigener, durch Selbstbeobachtung beförderter, Unbestimmtheit.⁴¹

Im Medium der öffentlichen Meinung schränkt die Selbstbeschreibung der Politik die Kontingenzeffekte von Beobachtungen zweiter Ordnung ein.⁴² Selbstbeschreibungen ermöglichen die Integration des politischen Systems durch Konflikt. In diese Selbstbeschreibungen schließt sich die politische Kommunikationsforschung ein, wenn sie dem eigenen Beobachten die von ihr aus gesehen unhinterfragbare Unterscheidung von Herstellung und Darstellung zugrunde legt. Es ist aber möglich, im Kontext einer soziologischen Fremdbeschreibung auch dies noch mit zu beobachten. Herstellung und Darstellung werden dann als operationsleitende *Differenz* politischer Kommunikation verstanden und deren Absicherung im Kontext funktionaler Differenzierung auf (theoretische) Beschreibungen des Systems im System bezogen. Diese Beschreibungen statten das System mit der Identität aus, die es zur Abwehr konkurrierender Beschreibungen benötigt.⁴³ Im Unterschied zur herkömmlichen Selbstbeschreibung der Politik als Staat folgt die hier thematisierte Selbstbeschreibungsformel der Selbstbeschreibung des politischen Systems als Demokratie und stellt die öffentliche Meinung in den Mittelpunkt, ohne die das System keine Möglichkeit zur Selbststeuerung hätte. Weder Herstellung noch Darstellung wären möglich.

lisierung (Luhmann 2000: 143), aber muss man deshalb von ‚Machtinflation‘ im Sinne abnehmender Handlungsfähigkeit sprechen (vgl. zum Begriff der Machtinflation Parsons 1963; zur abnehmenden Handlungsfähigkeit der Politik im Kontext der politischen Kommunikationsforschung v.a. Kepplinger 1998) oder eher von Umstellung politischen Entscheidens von der Dimension des sachlich Richtigen (etwa festliegende Interessen/Stammwählerschaften in der Umwelt des Systems) auf die der eigenen Schnelligkeit (changierende Interessen, turbulente Umwelt, stärkerer Selbstbezug)? Und ist der Schluss auf abnehmende Handlungsfähigkeit nicht selbst wieder Indiz für die selbstbeschreibungsinduzierte Optik, dass nur substantiell rational hergestellte Politik auch handlungsfähig sei und dass (aus dieser Perspektive) ein wachsender Anteil von mediengestützten Darstellungsleistungen notwendig mit der Abnahme politischer Handlungsfähigkeit verbunden sei?

⁴² Grob gesprochen: Auf das, was sich *darstellen* lässt, und das wiederum hängt nicht unwesentlich von den eigenen Herstellungen ab.

⁴³ So kann die amerikanische Irakpolitik gegen wirtschaftliche (Schulden) oder rechtliche (Völkerrechtsverletzungen) Einwände auf die spezifisch politische Rationalität der Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen (unter Bezug auf die amerikanische Nation!) verweisen. Jedenfalls kann sie es so darstellen.

³⁸ Dass unter diesen Bedingungen Glaubwürdigkeit zu einem knappen Darstellungsgut wird, um das sich Kommunikationsberater scharen, versteht sich von selbst.

³⁹ Darin liegt ja nicht zuletzt der Sinn des *Bindenden* am kollektiv bindenden Entscheiden (Luhmann 2000a: 84f.).

⁴⁰ Natürlich kann man nicht ausschließen, dass politische Kommunikation in Populismus oder Strukturkonservatismus mündet.

⁴¹ Aus diesem basalen Selbstbezug der modernen Politik resultiert womöglich ihre sog. ‚Volatilität‘ i. S.v. Tempora-

Literatur

- Alemann, U. von, 1997: Parteien und Medien. S. 478–494 in: O.W. Gabriel (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Baerns, B., 1985: *Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus? Zum Einfluß im Mediensystem*. Köln: Verl. Wiss. und Politik.
- Beyme, K. von, 2002: Der Staat des politischen Systems im Werk Niklas Luhmanns. S. 131–148 in: K.-U. Hellmann / R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beyme, K. von / Weßler, H., 1998: Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. S. 312–323 in: O. Jarren / U. Sarcinelli / U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Brunsson, N., 1985: *The Irrational Organization*. Chichester et al.: Wiley
- Clarke, R.A., 2004: *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. New York et al.: Free Press.
- Daele, W. van den / Neidhardt, F., (Hrsg.), 1996: *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. Berlin: Sigma.
- Eilfort, M., 2003: Politische Führung in der CDU/CSU Bundestagsfraktion. Beratung und Information für den Fraktionsvorsitzenden. S. 93–121 in: G. Hirscher / K.-R. Korte (Hrsg.), *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Etzioni, A., 1968: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: Free Press.
- Fisher, L., 2003: Deciding on War Against Iraq: Institutional Failures. *Political Science Quarterly* 118: 389–410.
- Gerhards, J., 1997: Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 49: 1–34.
- Glaab, M., 2000: Mediatisierung als Machtquelle des Regierungschefs. S. 106–121 in: K.-R. Korte / G. Hirscher (Hrsg.), *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Göbel, A., 2000: Theoriegenese als Problemgenese. Eine problemgeschichtliche Rekonstruktion der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns. Konstanz: UVK.
- Habermas, J., 1990: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, J., 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hanfeld, M., 2004: Die Medienfixierung der Macht. Kritische Journalisten müssen draußen bleiben: Die Kommunikation des Kanzlers kollabiert und niemand wahrnt mehr den schönen Schein. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 08.03.04: 37.
- Hellmann, K.-U., 2003: Demokratie und Evolution. S. 179–212 in: K.-U. Hellmann / K. Fischer / H. Bluhm (Hrsg.), *Das System der Politik. Niklas Luhmanns Politische Theorie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Japp, K.P., 2003: Zur Soziologie des fundamentalistischen Terrorismus. Soziale Systeme. *Zeitschrift für soziologische Theorie* 9: 54–87.
- Jarren, O., 1994: Kann man mit Öffentlichkeitsarbeit die Politik „retten“? Überlegungen zum Öffentlichkeits-, Medien- und Politikwandel in der modernen Gesellschaft. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25: 653–673.
- Jarren, O. / Arlt, H.-J., 1997: Kommunikation Macht Politik. Konsequenzen der Modernisierungsprozesse für die politische Öffentlichkeitsarbeit, in: *WSI-Mitteilungen* 50: 480–486.
- Jarren, O. / Donges, P., 2002: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*. Band 1: Verständnis, Rahmen und Strukturen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jarren, O. / Donges, P. / Weßler, H., 1996: Medien und politischer Prozeß. Eine Einleitung. S. 9–37 in: O. Jarren / H. Schatz / H. Weßler (Hrsg.), *Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jarren, O. / Röttger, U., 1999: Politiker, politische Öffentlichkeitsarbeiter und Journalisten als Handlungssystem. Ein Ansatz zum Verständnis politischer PR. S. 199–221 in: L. Rolke / V. Wolff (Hrsg.), *Wie die Medien die Wirklichkeit steuern und selber gesteuert werden*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Jervis, R., 2003: Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly* 118: 365–388.
- Kaufmann, F.-X., 1993: *Der Ruf nach Verantwortung*. Freiburg et al.: Herder.
- Kepplinger, H. M., 1998: *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*. Freiburg et al.: Alber.
- Kieserling, A., 1995: Herstellung und Darstellung politischer Entscheidungen. S. 125–143 in: O. Jarren / B. Knaup / H. Schatz (Hrsg.), *Rundfunk im politischen Kommunikationsprozeß*. Münster/Hamburg: Lit.
- Kieserling, A., 2004: *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kingdon, J. W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Glenview/London: Scott, Foresman and Company
- Kornelius, St., 2004: Blick zurück nach vorn. Warum die Kommissions-Berichte zu Terror und Irak Präsident Bush so wenig schaden. *Süddeutsche Zeitung*, 18.06.04: 4.
- Korte, K.-R. / Hirscher, G. (Hrsg.), 2000: *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Kull, S. / Ramsay, C. / Lewis, E., 2003/04: Misperceptions, the Media, and the Iraq War. *Political Science Quarterly* 118: 569–598.
- La Porte, T.R. / Metlay, D.S., 1996: Hazards and Institutional Trustworthiness. *Public Administration Review* 56: 341–347.

- Luhmann, N., 1969: Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, N., 1971: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung. S. 165–180 in: ders., Politische Planung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 1988: Organisation. S. 165–185 in: W. Küpper / G. Ortman (Hrsg.), Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 1990a: Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 1990b: Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung. S. 170–182 in: ders., Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 1990c: Political Theory in the Welfare State. Berlin/New York: de Gruyter.
- Luhmann, N., 1991: Soziologie des Risikos. Berlin/New York: de Gruyter.
- Luhmann, N., 1996: Die Realität der Massenmedien. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft. 2 Bde. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 2000a: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 2000b: Organisation und Entscheidung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N., 2002: Einführung in die Systemtheorie, hrsg. v. D. Baecker. Heidelberg: Carl-Auer.
- Marcinkowski, F., 2002: Politische Öffentlichkeit. Systemtheoretische Grundlagen und politikwissenschaftliche Konsequenzen. S. 85–108 in: K.-U. Hellmann / R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- March, J.G. / Olsen, J.P., 1989: Rediscovering Institutions – The Organizational Basis Of Politics. New York/London: Free Press.
- Meyer, Th., 2001: Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch das Mediensystem. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, Th., 2003: Politik und Medien. S. 263–279 in: A. Nassehi / M. Schroer (Hrsg.), Der Begriff des Politischen, Soziale Welt Sonderband 14. Baden-Baden: Nomos.
- Münch, R.: 1991: Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nassehi, A., 2002: Politik des Staates oder Politik der Gesellschaft? Kollektivität als Problemformel des Politischen. S. 38–59 in: K.-U. Hellmann / R. Schmalz-Bruns (Hrsg.), Niklas Luhmanns politische Soziologie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Nassehi, N., 2004: Die Theorie funktionaler Differenzierung im Horizont ihrer Kritik. Zeitschrift für Soziologie 33: 98–118.
- Parsons, T., 1963: On the Concept of Political Power. Proceedings of the American Philosophical Society 107: 232–262
- Peters, B., 1993: Integration moderner Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Peters, B., 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit. S. 42–76 in: F. Neidhardt (Hrsg.), Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ruhrmann, G., 1994: Ereignis, Nachricht und Rezipient. S. 237–256 in: K. Merten / S. J. Schmid / S. Weischenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, U., 1987: Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, U., 1989: Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit. Politische Vierteljahresschrift 30: 292–309.
- Sarcinelli, U., 1994: Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung. S. 35–50 in: O. Jarren (Hrsg), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Gegenwartskunde Sonderheft 8. Opladen: Leske+Budrich.
- Schmitt, C., 1963: Der Begriff des Politischen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schneider, W.L., 1994: Die Beobachtung von Kommunikation. Zur kommunikativen Konstruktion sozialen Handelns. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Streeck, W., 1987: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 39: 452–470.
- Tenscher, J., 2003: Mythos „Spin Doctors“. Analytische Bemerkungen und empirische Befunde zu Zentralakteuren moderner Politikvermittlung. S. 69–86 in: U. Sarcinelli / J. Tenscher (Hrsg.), Machtdarstellung und Darstellungsmacht. Beiträge zu Theorie und Praxis moderner Politikvermittlung. Baden-Baden: Nomos.
- Wilke, J., 2000: Grundzüge der Medien- und Kommunikationsgeschichte. Von den Anfängen bis ins 20. Jahrhundert. Köln et al.: Böhlau.
- Wimmer, H., 1996: Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie. Wien: Univ. Verlag.
- Wimmer, H., 2000: Die Modernisierung politischer Systeme. Köln et al.: Böhlau.
- Woodward, B., 2004: Plan of Attack. New York et al.: Simon&Schuster.
- Wynne, B., 1987: Risk Management and Hazardous Waste. Implementation and the Dialectics of Credibility. Berlin et al.: Springer.

Summary: This article deals with the distinction between the production and the presentation of political decisions, which is a basic distinction in the field of political communication. It reconstructs the role of this distinction in the process of political communication. Assuming differentiated specialized communication in the political system and in the media system, the asymmetrical distinction between production and presentation appears to be a useful formula for the self-description of the political system. On the one hand, it emphasizes the dependence of the political system on public opinion; on the other hand, it plays down this dependence compared to “real” political decision-making. At the same time, the distinction between production and presentation is operative in every political communication, without any prior precedence of the one side of the distinction over the other. This is especially relevant with regard to the relation between the center and the periphery of the political system. We have chosen the public discussion on the war against Iraq in 2003 to illustrate both aspects of the distinction.