

Esther Kamber, Kurt Imhof

# Phänomenologie der politischen Kommunikation

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

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

### 1 Staatskommunikation im Strukturwandel der Öffentlichkeit

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

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

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

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

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

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

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

## 2 Der Staat als Akteur politischer Kommunikation

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

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

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

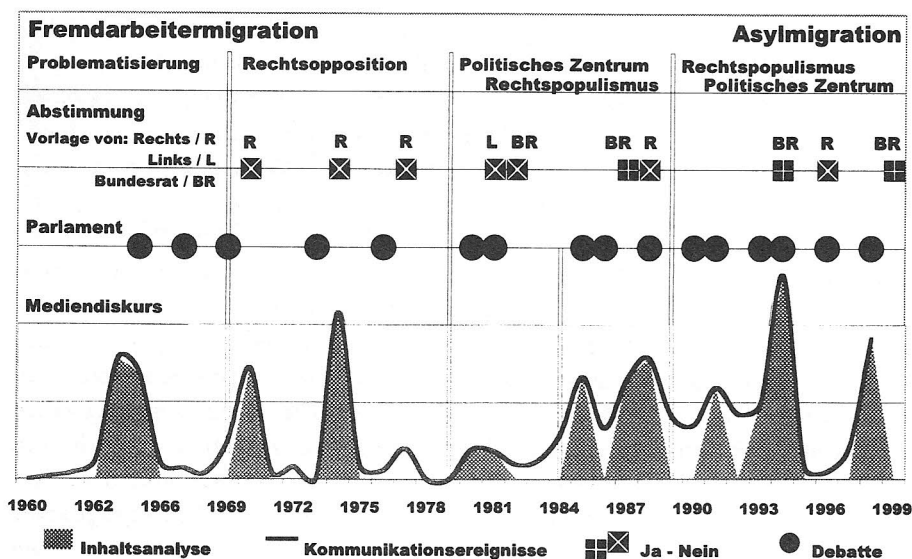
de/Gewerkschaften) und der nicht etablierten politischen Akteure (Nicht-Bundesratsparteien, soziale Bewegungen, NGO's) – verglichen wird. Weil sich die *Medienorganisationen* im Strukturwandel der Öffentlichkeit wesentlich neu positionieren, gilt es auch diese Akteurgruppe in die Analyse mit einzubeziehen.

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

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

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

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



Darstellung 1: Diskurs über das Fremde von 1960 bis 1999

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

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

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

Der Beobachtungszeitraum von 1960 bis 1999 kann anhand des

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

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

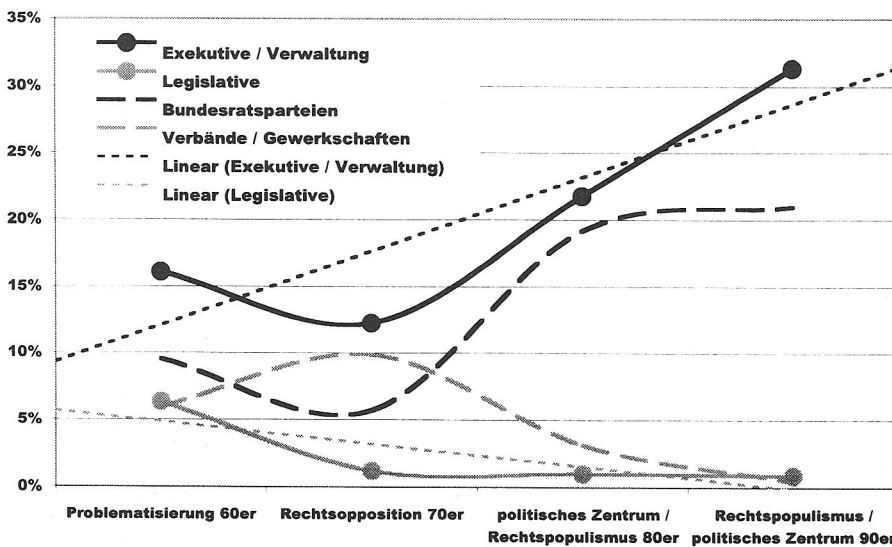
Europafrage) zu ihrem zentralen Gegenstand macht, die rechtsbürgerlichen Protestparteien verdrängt, deren Wählersegmente inkorporiert und im Verbund mit dem Boulevardmedium Blick (bis 1997) einen ausserordentlichen *plebiszitären Druck* durch die stetige Skandalisierung der Asylpolitik der Behörden aufbaut.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

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

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

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

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



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

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

Die etablierten intermediären Verbandsakteure haben nur im Rahmen der Debatte über die Arbeitsmigration Resonanz. Der Konfliktlösungsmechanismus des Korporatismus spielt demnach im Konflikt über das Fremde in seiner asylpolitischen Form eine kleinere Rolle. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der massive *Resonanzverlust von Verbänden und Gewerkschaften* auch darauf zurück geführt werden kann ist, dass korporative Konfliktlösungsmechanismen, die massgeblich im sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell institutionalisiert worden sind, an Bedeutung verlieren. Dies würde bedeuten, dass auch die Verbände ihre Geltungskraft stärker über medienorientierte Kommunikation herstellen müssen. Damit verliert aber auch der korporative Entscheidungsfindungsprozess im vor- und ausserparlamentarischen Verfahren an Bedeutung, weil eine polare öffentliche Auseinandersetzung auch noch der Verbandsakteure Konsensbildungen erschweren würde (Imhof/Eisenegger 1999: 195–218).

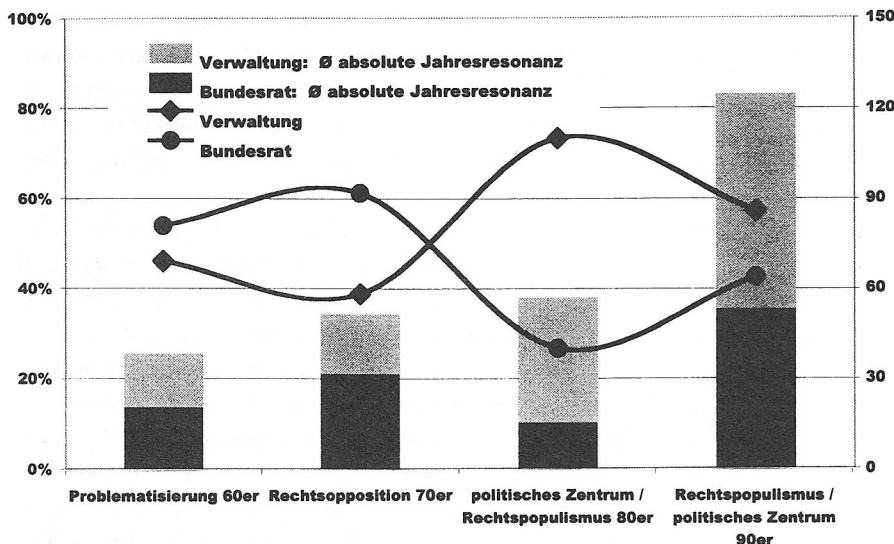
#### 5 Veränderungen der Resonanzen von Bundesrat und Verwaltung

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

## 6 Veränderungen der Resonanz des Bundesrates als Kollektivgremium

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

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

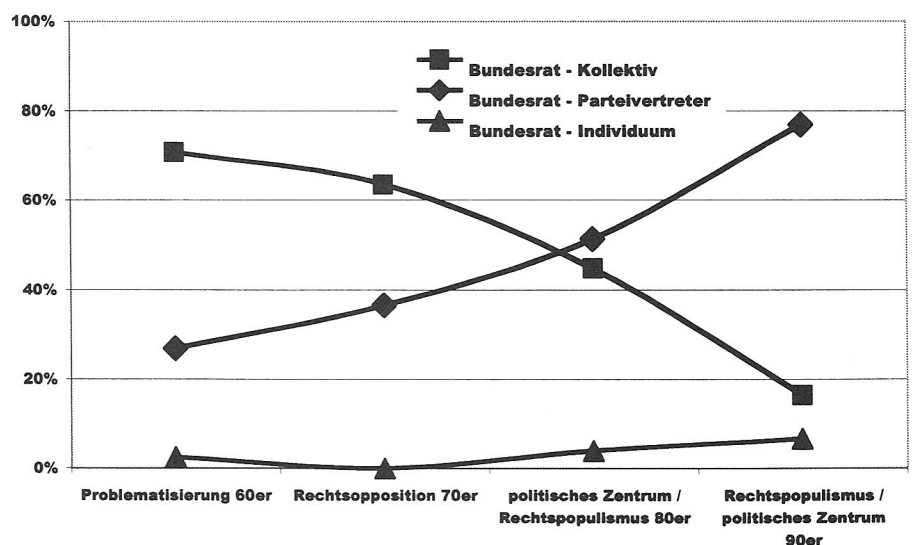


Darstellung 3: Details der Resonanzintensität von staatlichen Akteuren im Ausländer- und Asyldiskurs

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

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

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



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

