

## Autoren dieses Heftes

- Dr. Jürgen Bellers, Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, Königstr. 22/  
23, 4400 Münster
- Prof. Dr. Heinrich Bußhoff, Bayer. Julius-Maximilians-Universität, Institut für Politische Wissenschaft, Wirtelsbacherplatz 1, 8700 Würzburg
- Prof. Dr. Wilhelm Hennis, Universität Freiburg, Seminar für wissenschaftliche Politik, Werthmannplatz, 7800 Freiburg i. Br.
- Prof. Dr. John H. Herz, 193 Nelson Road, Scardale, N. Y. 10583
- Jutta Höffken, Dipl.-Soz., Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Fachbereich WOW, Holstenhofweg 85, 2000 Hamburg 70
- Dr. Peter Reichel, Universität Hamburg, Institut für Politische Wissenschaft, Von-Melle-Park 15, 2000 Hamburg 13
- Dr. Jakob Schissler, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Leimenrode 29, 6000 Frankfurt am Main 1
- Dr. Klaus Webmeier, Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, Königstr. 22/23, 4400 Münster
- Dr. Gerhard Wertig, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbergstr. 22, 5000 Köln 30

## Hinweise für Autoren und Leser

- Die PVS enthält die Rubriken *Abhandlungen*, *Forum* und *Berichte aus Forschung und Lehre*. Neben den vier Heften der PVS erscheinen jährlich zwei Hefte der *PVS-Literatur* mit Literaturberichten und Rezensionen sowie zusätzlich im Jahr ein *Sonderheft* mit thematischem Schwerpunkt.
- Die *Abhandlungen* sollen (einschließlich Anmerkungen) in der Regel höchstens 25 Manuskriptseiten (60 Anschläge/30 Zeilen) umfassen.
- Die Redaktion wird gegebenenfalls kritische *Repliken* auf Abhandlungen aufnehmen und lädt hiermit zur wissenschaftlichen Diskussion ein.
- Das *Forum* wird in Kooperation von Redaktion und Deutscher Vereinigung für Politische Wissenschaft angeboten, um wissenschaftlich-politische Kontroversen auszutragen, die an der Nahtstelle von Politikwissenschaft und politischer Praxis angesiedelt sind.
- Die *Berichte aus Forschung und Lehre* sollen der kurzen Information über neue Entwicklungen und Aktivitäten in der Wissenschaft dienen. Form und Umfang der Beiträge sind hier flexibler – vom Kongressbericht über die kurze Forschungsskizze (als Plan oder Fazit) bis zum Aufruf zur Mitarbeit oder Daten und Trends in der Lehre oder bei Berufschancen.
- Die *Zitierweise* ist die angelsächsische: Literaturverweise im Text durch Autorennamen, alphabetisches Literaturverzeichnis im Anhang. Ausnahmsweise kommentierende Anmerkungen fortlaufend nummerieren. Ein Merkblatt sendet die Redaktion auf Anfrage zu.
- Die Annahme von Manuskripten setzt voraus, daß diese nicht gleichzeitig bei anderen Zeitschriften eingereicht oder zur Buchpublikation vorgesehen sind.
- Alle *Beiträge* sind in 3 Exemplaren zu schicken an:

Prof. Dr. Ulrich von Alemann  
PVS-Redaktion  
Universität – Gesamthochschule – Duisburg  
Fachbereich 1  
Bürgerstraße 15  
D-4100 Duisburg  
Tel. 0203/3052512

- 15 Feb  
13-17  
- 15 Feb

## ABHANDLUNGEN

### Medienberichterstattung als Faktor im außenpolitischen Entscheidungsprozess!

Jürgen Bellers und Klaus Webmeier (1980) PVS, Heft 1, pp. 321-335

Daß die Ostpolitik der SPD/FDP-Koalition unter *Brandt/Scheel* durch einen zunächst eher untergründig und dann offen wirkenden Umschwung in der öffentlichen Meinung vorbereitet und weiter getragen wurde, ist fast zu einer nicht mehr hinterfragten Selbstverständlichkeit in der Diskussion und Argumentation von Journalisten und Politikern geworden. *H. P. Schwarz* (1979) bestätigt aus der Perspektive der Außenpolitikforschung dieses Urteil, wenn er sagt, daß es "... unmöglich ist, die Dynamik (der neuen Ostpolitik von 1969, d. Verf.) ohne Berücksichtigung des Klimas zu verstehen, das in diesen Jahren in der öffentlichen Meinung herrschte."

Aus der Sicht desjenigen, der die *Brandt/Scheelsche* Ostpolitik mit durchsetzen half, meinte *Klaus Schütz*, damals Regierender Bürgermeister von Berlin, in ihrer Anfangsphase: „Die Schwierigkeit, vor der wir stehen, ist, daß wir es mit einer öffentlichen Meinung in der Welt zu tun haben, (...) daß wir eine öffentliche Meinung in der Bundesrepublik haben, die deutlich macht, wie polarisiert es gerade um die polnische Frage steht (...) Eine solche Politik darf nicht hinter dem Rücken eines großen Teils unserer Landsleute durchgeführt werden.“

Diese eher illustrativen Beispiele mögen genügen, die Bedeutung aufzuzeigen, die von Publizisten, Wissenschaftlern und Politikern dem Faktor „öffentliche Meinung“ auch in der Außenpolitik zugeschrieben wird. Sie weisen jedoch zugleich auf die Problematik solcher Urteile hin, denn sie arbeiten mit dem verwachsenen, ideologisch besetzten, aber nichtsdestotrotz überstrapazierten Begriff der öffentlichen Meinung. Damit wird die anstehende Frage zum Verhältnis zwischen Medien und außenpolitischem Entscheidungssystem eher verdunkelt als erhellt. Verdunkelt wird dieses Verhältnis in manchen Untersuchungen zudem dadurch, daß man infolge eines vereinfachenden Manipulationsansatzes nur noch monokausal zu dem Ergebnis einer Dominanz entweder der „Außenpolitik“ über die „öffentliche Meinung“ oder der „öffentlichen Meinung“ über die „Außenpolitik“ kam.

Im Rahmen dieses Beitrages soll versucht werden, das Verhältnis von „Außenpolitik“ und „öffentlicher Meinung“ auf empirischer Basis zu erhellen. Unter Verzicht auf eine begriffsrealistische Vorwegnahme des Ergebnisses müssen dazu die relevanten Variablen operationalisiert, die Analyseebene verlagert sowie die Forschungsperspektive präzisiert werden.

Es wird nicht mehr von dem einseitigen Einfluß einer reifizierten sozialen Größe auf eine andere ausgegangen, sondern von der wechselseitigen sozialen Interaktion zwischen Akteuren, nämlich auf der einen Seite den Medienakteuren und deren Berichterstattung und auf der anderen Seite den am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren. Das sind soziale Einheiten, die durch Befragung, Inhaltsanalyse und Quellenstudium erfassbar sind. In seinen Grundsätzen wird dieser Interaktions- und akteursorientierte Ansatz im wissenschafts- und diplomatiegeschichtlichen Kapitel 1 in Abgrenzung zu und im Anschluß an ältere Ansätze herausgearbeitet, um im Kapitel 2 mit modernen kommunikations- und politikwissenschaftlichen Theorien und Modellen konkretisiert zu werden. Im Kapitel 3 sollen schließlich die möglichen funktionalen Beziehungen zwischen den beiden Akteursgruppen, den Journalisten und den Außenpolitikern, anhand von Fallanalysen entwickelt und erläutert werden.

### 1. „Öffentlichkeit“ als Bestimmungsfaktor von „Außenpolitik“ aus der Sicht von Diplomatie und Wissenschaft

1.1. Die beklagte Diffusität des Öffentlichkeitsbegriffes ist z. T. Erbe seiner geistesgeschichtlichen Herkunft aus der vor allem angelsächsischen Aufklärungsphilosophie des 19. Jahrhunderts. Nur eine kritisch-ablehnende Aufarbeitung dieser Tradition vermag den Weg frei zu machen für eine empirisch-systematische Analyse des Verhältnisses von „Außenpolitik“ und „Öffentlichkeit“. In der Tradition der Aufklärung glauben die Liberalisten – wie z. B. *J. Bentham* (1843)<sup>2</sup> – auch für den Bereich der internationalen Politik „an die befreiende Wirkung der öffentlichen Meinung“. Sie vertrauten ihr als einer „unsichtbaren Hand, die schon alles zum Guten lenken wird, wenn man sie nur ruhig gewähren läßt“.<sup>3</sup>

Ausgehend von solchen Prinzipien waren „idealistisch“ gesonnene Politiker wie der amerikanische Präsident *W. Wilson* weltmissionarisch davon überzeugt, daß eine in internationalen Organisationen (supranationaler Gerichtshof, Völkerbund usw.) zum Ausdruck kommende, freie, weltweite Öffentlichkeit und öffentliche Meinung als internationale *volonté générale* konstituiert werden könne, die die Außenpolitiken der Nationalstaaten im Sinne des friedlichen Miteinanders bestimmen solle – und dazu zum Nutzen der gesamten Menschheit auch in der Lage sei. *Wilson* meinte sogar, die öffentliche Weltmeinung als wirksames, internationales Sanktionsmittel, als „Welttribunal“ gegen völkerrechtswidrig handelnde Staaten einsetzen zu können.<sup>4</sup>

1.2. Diese liberale Auffassung vom Primat der Öffentlichkeit hatte sich im Kampf gegen die machiavellistische Tradition vom „Primat der Außenpolitik“ entwickelt, wie sie vor allem im kontinentalen Europa in Form der *„archisch-obrigkeit“* zeitstaatlichen

Kabinetts- und Geheimdiplomatie à la *Metternich* und *Bismarck* praktiziert wurde und – wenn man an den in der europäischen Geistesgeschichte verwurzelten ehemaligen amerikanischen Außenminister *Kissinger* denkt – auch noch heute praktiziert wird. Diese latent antidemokratische, aber immer noch virulente „alte Schule“ der Diplomatie sieht in der öffentlichen Meinung nur eine möglicherweise irrationale und unberechenbare Irritation des klaren Kurses des „Staatsschiffes“, dessen „Kapitän“ sich alleinig an dem angeblich apriorisch festliegenden Nationalinteressen, an der Staatsräson zu orientieren habe (vgl. *Grewe* 1970; 421 ff.). Außenpolitik – in diesem Sinne von „high politics“ – soll demnach der Stetigkeit und Kompetenz sichernden Exekutive als Prärogative reserviert werden. Öffentlichkeit kann nach diesem Staatsverständnis nur operativ, funktional und technokratisch gesehen werden, als Instrument zur Realisierung des außenpolitischen Willens einer Elite.

1.3. Diese unterschiedlichen Traditionslinien fanden auch ihren Niederschlag in der wissenschaftlichen Diskussion zum Verhältnis von „Außenpolitik“ und „Öffentlichkeit“, so z. B. in der Wissenschaft von der internationalen Politik mit ihrer landandauernden „Great-Debate“ zwischen „Realisten“ und „Idealisten“: Im machtpolitischen Ansatz des „Realismus“ wird der „öffentlichen Weltmeinung“ ein zweitrangiger Stellenwert im internationalen Kräftefeld eingeräumt (vgl. *Morgenthau* 1963: 230 ff.), während die „Idealisten“ – ausgehend vom Primat selbstregulativer, sozialer Beziehungen und konsensfördernder, funktionaler Verflechtungen auch im internationalen Bereich – der Öffentlichkeit und der öffentlichen Kommunikation große Bedeutung zu messen.

Sowohl die wissenschaftsinterne Auseinandersetzung zwischen „Realisten“ und „Idealisten“ als auch die Diskussion um eine „liberalistische“ oder „machiavellistische“ außenpolitische Praxis haben eine empirisch-systematische Analyse des Verhältnisses von „Außenpolitik“ und „Öffentlichkeit“ eher verhindert, als daß sie sie gefördert hätten: Zu diffus, zu umfassend sind sowohl der Öffentlichkeits- als auch der Außenpolitikbegriff. Zuweilen hat man bei den „Idealisten“ den Eindruck, als übernehme die Öffentlichkeit die Funktion eines *deus ex machina*. Darüberhinaus wird durch die normativen Prämissen der beiden Theorien das Ergebnis, das überhaupt erst noch empirisch eruiert werden muß, quasi apriorisch als bereits bewiesen vorausgesetzt.

1.4. Aber nicht nur normative, sondern auch empirisch-sozialwissenschaftlich intendierte Theorien und Untersuchungen geraten allzuleicht in die Gefahr, die Frage nach den Einwirkungsmöglichkeiten von „Öffentlichkeit“ auf „Außenpolitik“ und von „Außenpolitik“ auf „Öffentlichkeit“ mit unklaren, methodologisch obskuren und unausgewiesenen Annahmen zu beantworten – Annahmen, die oft nicht über das „Meinungsklima“-Argument hinausgehen. Zu Recht klagt *Cohen* (1973: 11f.), ein „Pionier“ der Forschung zum Verhältnis von Öffentlichkeit und Außenpolitik:

„In the absence of precise mechanisms or procedures, one is left with the impression that opinion is absorbed, by osmosis into the political bloodstream. Or, if the process of opinion-absorption is not osmotic, it is reduced as osmosis thus minimizing, in the first instance at least, the need for further study of it.“

Als Beispiel führt *Coben* die Studie „National Leadership and Foreign Policy“ von *Rosenau* (1963) an, in der dieser „is led to speculate, by way of conclusion, on possible mechanisms that link – or fail to link – external opinion with public officials.“ Die Problematik mancher empirischer Untersuchungen zum Thema „Öffentlichkeit“ und „Außenpolitik“ liegt schon in ihrem Ausgangspunkt begründet, nämlich einem Verständnis von Öffentlichkeit als der allgemeinen, durch repräsentative Umfragen erfassbaren Bevölkerung eines Nationalstaates. Deren Einstellungen zu außenpolitischen Fragen werden daraufhin analysiert, ob und inwieweit sie Einfluß auf die Außenpolitik haben. Solche Untersuchungen kommen im Ergebnis allerdings selten weiter als zu einer Gegenüberstellung von demoskopisch genau erfaßter Öffentlichkeit einerseits und der Außenpolitik eines Staates andererseits. Die Beziehungen zwischen diesen beiden Größen wird dabei jedoch weder angegeben noch so exakt formuliert, daß sie als Forschungshypothese verwendbar wird. Die Vernachlässigung dieser vermittelnden Beziehungen führt dazu, daß man kompensatorisch entweder begriffsrealistisch der demokratietheoretisch-normativen Annahme folgt: „the will of the people sets the course of foreign policy“ (*McClelland* 1971: 128), oder daß man zu dem Resultat kommt, eine derart begriffene Öffentlichkeit habe keinen Einfluß auf die Außenpolitik (vgl. *Verba* u. a. 1967: 318ff., auch *Markel*<sup>5</sup> 1949), was angesichts der in diesen Studien ungenügend beachteten möglichen Transmissionsmechanismen zwischen Öffentlichkeit und Außenpolitik nicht verwunderlich ist.

Auch die Hervorhebung von bestimmten, als relevant erachteten Teilen der Öffentlichkeit, wie z. B. den Eliten, dem „attentive public“ etc., löst das Problem nicht, das darin besteht, daß es die Beziehung von Öffentlichkeit und Außenpolitik zu erfassen gilt und nicht nur isoliert voneinander die beiden Pole dieser Beziehung, mögen sie noch so differenziert und empirisch fundiert untersucht sein. (vgl. *Almond* 1960, auch: *Noack* 1975: 195ff.). Ebenfalls hilft das Konzept von Öffentlichkeit als einem äußeren Restriktionsrahmen der Außenpolitik nicht weiter, einem Rahmen, der wie eine unsichtbare Linie vom Außenpolitiker nicht überschritten werden dürfe, will dieser nicht Gefahr laufen, an einer widerstrebenden Öffentlichkeit zu scheitern (vgl. z. B. *Rieselbach* 1965).

Aber: Wie läßt sich eine solche Linie identifizieren? Lassen sich genügend Einzelfälle aufzeigen, aus denen ja eine solche Linie gebildet werden müßte? Können Außenpolitiker nicht solche Linien ändern? Wird hier nicht ein mechanistisch-starrs Verhältnis von Öffentlichkeit und Außenpolitik unterstellt, als bestünde nicht eine soziale Interaktion zwischen Gruppen in der Öffentlichkeit einerseits und Außenpolitikern andererseits, mit den daraus folgenden, gegenseitigen Anpassungs-, Lern- und Instrumentalisierungsprozessen? Hier scheint man Opfer der eigenen Begrifflichkeit geworden zu sein: Abstrakta wie „die Öffentlichkeit“ und „die Außenpolitik“ können natürlich nicht interagieren.

Empirisch-sozialwissenschaftliche Studien dieser Art bekommen das Beziehungsgeflecht zwischen Öffentlichkeit und Außenpolitik nicht in den Griff, weil sie die Pole der Beziehung unspezifisch und dichotomisch und die Beziehung selbst ungenügend fassen, bzw. angesichts dieser Aufgabe resignieren (vgl. *Rosenau* 1961: 9 ff.)<sup>6</sup>

1.5. Eine Konzeptualisierung dieses Beziehungsgeflechtes leistet allerdings in gewissem Grade die soziologische Theorie der transnationalen Politik von *Bühl*. Er sieht die öffentliche Meinung als eine „Kontextvariable“, als eine psychologische Prädisposition von Handlungen der außenpolitischen Elite, eine Prädisposition, die u. a. die Kriterien abgibt, warum eine bestimmte Entscheidung z. B. zwischen verschiedenen außenpolitischen Bezugsgruppen getroffen wird. Durch die öffentliche Meinung findet dabei eine „typische Transformation der politischen Entscheidungen in Richtung einer größeren Dramatisierung, der Primitivierung der Alternativen und einer zyklischen Verlaufsform“ statt (*Bühl* 1978: 95f., vgl. auch: *Rosenberg* 1965: 277ff)<sup>7</sup>. Ähnlich integriert *Schelling* (1969: 21 ff.) den Faktor Öffentlichkeit in seine strategischen Überlegungen zur Fähigkeit von Regierungen, Verbänden und sonstigen sozialen Institutionen und Gruppen, sich gegenüber Verhandlungspartnern mit der eigenen Position so festzulegen, sich selbst so zu binden, daß man ohne Prestigeverlust von ihr nicht mehr „herunterkommt“, derart dem Partner signalisierend, daß man zu Konzessionen gar nicht mehr fähig ist. Das gelingt jedoch nur, wenn diese Selbstverpflichtung vor der Öffentlichkeit erfolgt und damit nur bei hohen Kosten revidierbar wird.

*Coben* (1970) gelingt es am präzisesten, die Beziehung von Öffentlichkeit und Außenpolitik dadurch zu fassen, daß er die Analyse auf die operationalisierbare Ebene der sozialen Beziehungen zwischen Akteuren verlagert: zwischen Journalisten und deren Berichterstattung einerseits und Außenpolitikern und deren Entscheidungshandeln andererseits<sup>8</sup>. Infolge dieser Verlagerung wird es möglich, durch Befragungen von Journalisten und Politikern das soziale Beziehungsgeflecht zwischen beiden zu eruieren<sup>9</sup>.

1.6. Auf der gleichen akteursbezogenen Ansatzhöhe wie *Coben* wird von Seiten der Geschichtswissenschaft akribisch-genaue versucht, den Themenkomplex „Außenpolitik und Öffentlichkeit“ in einer Reihe von Monographien anzugehen. Interessant ist die auffallende Häufung von Untersuchungen über die Rolle und die Bedeutung von Presse und Öffentlichkeit im Hinblick auf die politischen Entwicklungen, die während des ersten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges geführt haben – eine Häufung, die wohl mitbedingt ist durch die Debatte um die Kriegsschuldfrage (vgl. *Wernecke* 1970, *Zieburra* 1955, *Jüg* 1960, *Honnings* 1943, *Hale* 1940, *Fay* 1932, *Gruschinske* 1931). Das quellenbezogene Arbeiten zwingt die Historiker zu einer exakten Beschreibung ihres Untersuchungsgegenstandes: Es wird demnach nicht die Öffentlichkeit im allgemeinen, sondern konkret die Presseberichterstattung oder die Pressepolitik des Auswärtigen Amtes untersucht; es wird nicht allgemein von der „Außenpolitik“ gesprochen, es werden vielmehr spezifisch die relevanten außenpolitischen Akteure benannt. Der in diesen historischen Studien sowie in der Arbeit von *Coben* erreichte Stand an Präzision und das in ihnen komplizierte Datenmaterial wird – soweit es die Voraussetzungen erlauben – in die begrifflichen und theoretischen Klärungen, wie sie im Anschluß an diesen (wissenschafts-)geschichtlichen Rückblick versucht werden sollen, eingehen. Allerdings sind diese – entsprechend der Methodologie der Geschichtswissenschaften – historisch-ideographischen Untersuchungen nur begrenzt integrierbar in sozialwissenschaftliche, zumindest dem Ziel nach nomothetisch orientierte Studien. Die Methodik, die historisch gewonnenen Ergebnisse mit

anderen zu vergleichen, um evtl. generelle Aussagen zu erhalten, ist weitgehend ausgeschlossen: Es fehlt ein umfassendes Konzept.

1.7. An Generalisierungsmöglichkeiten mangelt es demgegenüber den Klassifikationen, die zur begrifflichen Ordnung des Verhältnisses von „Öffentlichkeit“ und „Außenpolitik“ entwickelt wurden, nicht: Sei es nun die Klassifikation von *Barry Buzan* (1974: 178)<sup>10</sup>, der sechs Intensitätsstufen möglichen Einflusses von Öffentlichkeit auf Außenpolitik unterscheidet: 1. Negligible public opinion 2. Passive public opinion 3. Active public opinion 4. Credible threats of public action 5. Moderate public action 6. Extreme public action. Oder sei es die auch auf das Verhältnis von internationaler Politik und Öffentlichkeit anwendbare Unterscheidung von *Rosemaw* (1971: 318ff.) zwischen einem penetrativen, reaktiven und einem emulativen Linkage. Oder sei es das *Kelmannsche* Konzept gesellschaftlicher, einstellungsmäßiger und struktureller Variablen, in dessen Rahmen u. a. auch der Grad der Zentralisierung der Massenmedien eines Nationalstaates ein Element zur Erklärung des Ablaufs internationaler Konflikte darstellt (*Kelman* 1966: 178ff.). Jedoch – bei allem Verdienst solcher Differenzierungen – sie bleiben abstrakt. Waren die historischen Untersuchungen für sozialwissenschaftliche Zwecke kaum in einen generellen Bezugsrahmen integrierbar, dazu aber beeindruckend in der Fülle des Datenmaterials, so sind die Klassifikationen zwar zur generalisierbaren Ordnung des Materials geeignet – und das soll bei dem im nächsten Kapitel erfolgenden Definitionsversuch Berücksichtigung finden – nur fehlt das entsprechend den Klassifikationen erhobene Material.

## 2. Ein aktors-interaktionsorientierter Ansatz: Medienberichterstattung als Faktor im außenpolitischen Entscheidungsprozeß

2.1. Im Gegensatz zu den im vorigen Kapitel dargelegten Untersuchungen und Theorienansätzen, die – sieht man von *Coben* ab – entweder im Normativ-Ontologischen, im Historisch-Ideographischen, im Klassifikatorischen, im Mechanistischem oder im Dichotomischen verbleiben, gelingt es *K. W. Deutsch* – jenseits von Monokausalität und Ontologie – mit seinem kybernetisch-kommunikationswissenschaftlichen Ansatz, ein hohes theoretisches Abstraktionsniveau mit der empirischen Ebene des politischen Entscheidungsprozesses zu verbinden. Dieser Ansatz soll daher im folgenden einige Anhaltspunkte dafür geben, die Frage nach dem Verhältnis von Außenpolitik und Öffentlichkeit sinnvoll und empirisch beantwortbar zu stellen.

Vor dem Hintergrund seiner generellen kybernetischen Kommunikationstheorie entwirft *Deutsch* (1968: 148ff.) ein Kaskadenmodell des (außen-)politischen Entscheidungsprozesses, in das er die Massenmedien als einen wesentlichen Entscheidungs-faktor eingliedert. Fünf operational definierte Ebenen (Akteursgruppen und soziale Schichten<sup>11</sup>) sind in der Regel am Zustandekommen einer außenpolitischen Entscheidung beteiligt: die sozioökonomische Elite; die Regierung und das politische System; die Massenmedien; die sog. Meinungsführer (opinion leaders)<sup>12</sup>; und die Bevölkerung. Alle Ebenen sind durch vielfältige, wechselseitige Kommunikationsströme

miteinander verflochten. Über sie „fließen“ wie in einer Kaskade die für eine Entscheidung wesentlichen Kommunikationsströme von der sozioökonomischen und politischen Elite zur Bevölkerung und von dort über die Zwischenebenen zur Elite zurück (Rückkoppelung). Die Medien haben hierbei durch ihre Berichterstattung u. a. die Funktion der informativischen Vermittlung zwischen den Ebenen. Durch ein solches Vernetzungsmodell wird jeglicher Ursache-Wirkungs-Ansatz zur Konzeptualisierung des Verhältnisses von Massenmedien und Regierung ausgeschlossen, das Verhältnis beider wird vielmehr als wechselseitige Kommunikation aufgefaßt, wobei *Deutsch* die Massenmedien und die Regierung als solche selbst wieder als Informationsverarbeitungs- und Kommunikationssysteme versteht, mit der Fähigkeit zur Aufnahme, Selektion, Speicherung und Abgabe von Informationen.

2.2. Kommunikation ist im Sinne von *Deutsch's* „Politischer Kybernetik“ überhaupt der „soziale Kitt“, der Organisationen aller Art zusammenhält (*Deutsch* 1970: 127). Politik (definiert als die Tätigkeit, das System zumindest (über-) lebensfähig zu erhalten, wenn nicht gar fortzuentwickeln) hat demnach u. a. zur Aufgabe, die Kommunikationsströme in einem System und zwischen diesem und anderen Systemen darauf zu selektieren, zu kombinieren, zu speichern, zu dosieren und zu steuern, daß zur Gewährleistung der bestandsnotwendigen Reaktionsfähigkeit genügend Informationen von außen aufgenommen und intern adäquat verarbeitet werden, ohne durch ein Zuviel an Informationen das Entscheidungssystem zu überlasten und ohne damit Gefahr zu laufen, die Selbstkontrolle zu verlieren. Durch funktionierende Rückkopplungsprozesse, d. h. durch die systeminterne Einspeicherung extern aufgenommenen Informationen derart, daß diese „auf das weitere Verhalten des Systems selbst“ zurückwirken (*Deutsch* 1970: 142), bleibt das System gegenüber den An- und Herausforderungen der (internationalen) Systemumwelt reagibel und damit in einem dynamischen Fließgleichgewicht stabil. Das setzt allerdings die Bereitschaft zur Offenheit nach außen, zur Aufnahme neuer Informationen, zum Lernen, zur Innovation voraus. Es setzt die Fähigkeit voraus, die internen Strukturen des jeweiligen Systems gegebenenfalls so umzuorganisieren, daß dessen grundlegende Ziele, nämlich Bestandssicherung, Fortentwicklung und Wachstum, realisiert werden können.

In diesem Rahmen wird die Bedeutung öffentlicher Kommunikation, vertreten durch die Ver- und Übermittlungsträger Presse, Hörfunk und Fernsehen, offensichtlich: Zumindest durch die Bereitstellung von Informationsressourcen kann die Berichterstattung der Massenmedien über Außenpolitik zur (reibungslosen) Kommunikation in und zwischen Systemen, damit zu deren Lernfähigkeit, Innovation und Stabilität sowie zur Effektivität eines (außen-)politischen Entscheidungsprozesses beitragen.

2.3. Eingedenk der im Kapitel 1 dargestellten, z. T. unbefriedigenden Ergebnisse von Untersuchungen zum Gegenstandsbereich der Beziehungen zwischen „Öffentlichkeit“ und „Außenpolitik“, die ihren Gegenstand ins Allgemein-Unspezifische haben verschwinden lassen, und eingedenk des erfolgreichen Ansatzes von *Coben* (1970<sup>V</sup>), der die Frage weg vom ideologisch belasteten, unpräzisen Begriff der Öffentlichkeit auf die operationale Analyseebene der außenpolitischen und Medienakteure und der von den

Medienakteuren geleisteten Berichterstattung verlagerte, soll hier vor allem darauf geachtet werden, daß die kommunikationstheoretischen Ansätze von *Deutsch* und insbesondere die hier interessierende wechselseitige, kommunikative Beziehung zwischen Regierung und Mediensystem nicht im abstrakt Systemhaften verbleiben, sondern stets – wie es ja auch *Deutsch* (1968: 73 ff.) selber macht – auf die operationale Ebene von Entscheidungen und Entscheidungsprozessen, von Akteuren und Akteursgruppen und deren Interaktionen bezogen werden.

Einer Refikation von Systemen oder sonstigen Abstrakta wie die „Öffentlichkeit“ und die „Außenpolitik“ zu substantialistischen Entitäten soll kein Vorschub geleistet werden. Aus diesen forschungsmethodologischen Gründen einer exakten Operationalisierung und damit Falsifizierbarkeit wird daher der Gegenstandsbereich dieses Beitrages wie folgt definiert: nämlich als das Interaktionsgefüge zwischen den die außenpolitische Berichterstattung tragenden Medienakteuren (Journalisten) einerseits und andererseits den am (außen-)politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren (Regierungspolitiker, hohe Beamte, prominente Parlamentarier = das Entscheidungszentrum).

2.4. Anhaltspunkte für die Relevanz von Medienberichterstattung als Faktor in außenpolitischen Entscheidungsprozessen liefern auch Forschungsergebnisse, die im Rahmen der innerhalb der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft betriebenen Wirkungsforschung erzielt wurden. Diese Ergebnisse beziehen sich dabei zunächst auf allgemeine Kommunikations- und Transmissionsprozesse zwischen Medienakteuren (Kommunikatoren) und den Medieninhalten einerseits und dem Publikum, dem Adressatenkreis publizistischer Aussagen, andererseits. Sie können jedoch für die außenpolitische Fragestellung dieser Studie nutzbar gemacht werden. Daher zunächst ein kurzer Abriss der vorliegenden Ansätze: Die traditionelle Wirkungsforschung, die den Medien „Allmacht“ und dem Publikum „Ohnmacht“ attestierte, die fragte, „Was machen die Medien mit den Menschen?“ (vgl. *Katz* 1959: 1 ff.), zielte darauf ab, direkte Wirkungen und Medieninhalten oder von den Medien selbst auf Meinungen und Einstellungen und damit das Verhalten des Publikums zu messen (stimulus-response-Modell). Die Medienakteure wurden dabei gesehen als aktiver Teil in einem einseitigen, auf den Rezipienten als passivem Gegenpol gerichteten Transmissionsprozeß, der Folgen (Wirkungen) nach sich ziehen mußte, und zwar Folgen auf Meinungs- und Einstellungsmuster und damit auf das Verhalten des Rezipienten. Diese einseitige Betrachtungsweise, die ihren Ursprung in der amerikanischen Kommunikations- und Propagandaforschung der 30er Jahre hat (vgl. *Hackforth* 1976), reichte trotz vielfacher Differenzierungen allerdings nicht aus, das Verhältnis von Medium-Publikum vollständig zu erschließen.

2.5. Diesem medienzentrierten Wirkungsansatz folgte daher als Alternative der publikumsorientierte Nutzenansatz (vgl. *Blumler* und *Katz* 1974). Er sieht das Publikum als aktiven Teilnehmer am Kommunikationsprozeß, ein Publikum, das daraus kognitiven Nutzen und affektive Gratifikation zu ziehen sucht, mithin Bedürfnisse befriedigen will. Es hat also (Nutzungs-)Gründe, Inhalte zu rezipieren, die medial verbreitet werden. Mögliche Gründe sind z. B.: Informationssuche, Wissenserweiterung und Ver-

stehen von Umweltereignissen sowie emotionale und ästhetische Befriedigungen. Diese auf individuelles Verhalten gegenüber Medien ausgerichtete Betrachtungsweise des „uses and gratifications-approach“ läßt unendlich viele und unterschiedliche Nutzungsgründe möglich oder wahrscheinlich werden. Ein Kritikpunkt an diesem Ansatz (vgl. *Swanson* 1977: 214 ff.) ist, daß es (noch) keine allgemein gültige Theorie menschlicher Bedürfnisse gibt, sodaß die Erhebung generalisierbarer Ergebnisse erschwert wird. Aber immerhin wird hier die Möglichkeit geboten, über das Verhalten von Menschen gegenüber Medien und Kommunikation überhaupt Erklärungsmuster zu erhalten.

Für die hier angesprochene Problemstellung soll die Perspektive des *uses and gratifications-Ansatzes* kombiniert werden mit der Grundlage des sogenannten *agenda-setting-Ansatzes*, der – modifiziert – an die Medienallmachtsthese der traditionellen Wirkungsforschung anknüpft, dabei aber mehr die Relevanz langfristiger kognitiver Effekte von Medienberichterstattung als die direkten Meinungs- und Einstellungsänderungen beim Rezipienten hervorhebt.

Eine solche Kombination verspricht eine problemadäquate Erfassung des Interaktionsgeflechtes von außenpolitischen und Medienakteuren.

2.6. Der *agenda-setting-Ansatz* (vgl. *Becker* u. a. 1975: 38 ff.) geht davon aus, daß Menschen insbesondere das erfahren, was von den Medien aufgegriffen und präsentiert wird, was also Journalisten, die für mediale Inhalte verantwortlich sind, für wichtig und berichtenswert halten. Die Journalisten richten ihre Aufmerksamkeit auf bestimmte Ereignisse, Personen und Sachverhalte, stellen bestimmte Ereignisse, Personen und Sachverhalte „groß 'raus“, während andere „unter den Tisch fallen“. Die Medien präsentieren damit ein Angebot an Themen für die öffentliche Kommunikation und sie präsentieren eine ständige Flut von Information über das, was wichtig ist – für wichtig gehalten wird. Kurz: Sie stellen ständig thematische Tagesordnungen (agendas) auf.

Forschungsergebnisse zeigen (vgl. *Funkhouser* 1973: 62 ff.), daß sich diese massenmedialen „agendas“ im Bewußtsein der Medienrezipienten wiederfinden lassen, daß auch die Rezipienten für wichtig und für wirklich halten, was sie durch die Medien erfahren. *Cohen* (1970) hat dazu unter Bezug auf *Lippmann* (1922)<sup>13</sup> bereits 1963 Überlegungen angestellt und diesen Effekt als „map-making“ bezeichnet. Dieses „map-making“ wird für die Rezipienten um so wichtiger, je weniger Möglichkeiten die Rezipienten haben, einen Wirklichkeitsausschnitt durch unvermittelte Erfahrung zu erschließen. Dies gilt besonders für den Bereich der Politik und speziell für die Außenpolitik. *Cohen* (1970: 12): „It is a truism, but an important one that none of us has direct experience with the whole range of international affairs, whatever that range may be.“ Insbesondere im Bereich der Außenpolitik also konstruieren die in den Medienorganisations tätigen Medienakteure durch Selektion und Präsentation die „Medienrealität“ (vgl. *Schulz* 1976: 27) und damit die „maps“, die die Rezipienten ihren Beurteilungen von Ereignissen, Personen und Sachverhalten zugrunde legen (müssen).

Dieser Ansatz verläßt die Suche nach unmittelbaren Auswirkungen und Konsequenzen von Massenkommunikation und richtet sein Interesse auf längerfristige, mittelbare, kognitive Effekte. Die Frage nach Meinungs- und Einstellungsänderungen durch Mas-

senkommunikation wird als zweitrangig behandelt. Mit Bezug auf die Presse schreibt *Cohen* (1970: 13): „The press may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about.“

2.7. Kombiniert man nun für die hier verfolgten Zwecke die zentralen Bestandteile des *agenda-setting-Ansatzes* mit dem *uses-and-gratifications-Ansatz* und bezieht man beide auf die hier interessierende Fragestellung, so können folgende Hypothesen formuliert werden:

1. Die Medien produzieren ihre außenpolitischen Aussagen, ihre „Themen“, für das Publikum im allgemeinen, dem es erst durch diese Berichterstattung ermöglicht wird, sich ein Bild des Realitätsausschnittes Außenpolitik/Internationale Beziehungen zu machen (vgl. *Schulz* 1976: 26ff.), da es, wie oben dargestellt, kaum eine Möglichkeit haben dürfte, durch direkte Erfahrungen Kenntnisse darüber zu gewinnen. Aber auch für außenpolitische Akteure im besonderen nehmen die Medien *map-making-Funktionen* wahr, obwohl bei diesen der Anteil von direkten Erfahrungen größer sein wird als beim allgemeinen Publikum.

2. Der die Medien rezipierende außenpolitische Akteur – und damit werden Elemente des *uses-and-gratifications-Ansatzes* aufgegriffen – nutzt die Medien, um zu wissen, was das Publikum, seine Wählerschaft weiß (da er von der „wirklichkeitskonstituierenden“ Funktion der Medien für das Publikum ausgehen kann). Denn den Wählern gegenüber steht der Akteur in der parlamentarischen Demokratie vor der Notwendigkeit, seine außenpolitischen Entscheidungen legitimatorisch abzusichern, zumindest in dem Maße, daß seine Wiederwahl nicht gefährdet wird. Darüber hinaus nutzt der außenpolitische Akteur die Medien, um über sie seine Themen, Meinungen, Stellungnahmen, Signale an das Publikum, an Verbände und sonstige Institutionen oder an auswärtige Regierungen zu lancieren. Die Suche der Außenpolitiker nach Kontakt zu den Medien, nach Aufmerksamkeit und Berücksichtigung in den Medien, vielleicht gar die Suche nach Inhalten, die ihr Entscheidungsverhalten mitbestimmen können, dürfte deshalb bedeutsam sein.

Aus Gründen des lediglich begrenzt zur Verfügung stehenden Raumes soll im Folgenden das Interaktionsgeflecht zwischen außenpolitischen und Medienakteuren nur aus der Perspektive der außenpolitischen Akteure dargestellt werden. Aus dem gleichen Grund sollen lediglich die Presseberichterstattung bzw. die Pressejournalisten Beachtung finden. Diese Beschränkung läßt sich zudem dadurch rechtfertigen, daß – obwohl zwar Nutzungsstudien zur Medienfrequentierung *außenpolitischer Entscheidungssträger* fehlen (vgl. z. B. *Wildemann* 1968, *Lange-Hoffmann* u. a. 1973)<sup>14</sup> – Trendergebnisse für den amerikanischen Bereich sowie erste Ergebnisse einer Nutzungsstudie (Politikerbefragung) des DFG-Projektes „Medienwirkungen“ in Münster vorliegen, die darauf hinweisen, daß vor allem die Druckmedien aufgrund ihrer im Vergleich zu den Funkmedien guten Zugänglichkeit und Verfügbarkeit genutzt werden. (vgl. *Davison* 1974: 175, *Weiss* 1974: 1 ff.).

Mit diesen Vorbehalten lassen sich – unter Verwendung der oben entwickelten Hypothesen und von Elementen der Kommunikationstheorie Deutschlands – drei Funktions-

typen für das Interaktionsverhältnis von am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren (=Entscheidungszentrum) zu Medienakteuren und deren Berichterstattung vorschlagen: 1. die innovative Funktion; 2. die Ressourcenfunktion; 3. die operative Funktion.

2. 8. Die *innovative Funktion*. Eine innovative Funktion erfüllt die Presse, wenn sie die von außenpolitischen Entscheidungsträgern vernachlässigten Themen auf die öffentliche Tagesordnung bringt, bzw. auf dieser herausstellt und damit ihre Einbeziehung in einen Entscheidungsprozeß ermöglicht; oder wenn sie gar die Entscheidungsfindung selbst qualitativ verändert, indem in den Entscheidungsprozeß Argumente und Aspekte miteinbezogen werden, die erst durch die originäre Leistung der Berichterstatter und Kommentatoren in die öffentliche Auseinandersetzung kommen. Durch eine solcherart verstandene Innovationsleistung der Presse, durch die Einspeisung neuer Informationen in den Entscheidungsprozeß, wird die Möglichkeit erhöht, daß ein politisches System – im Sinne von *Deutsch* – lern- und reaktionsfähig und damit langfristig stabil bleibt. Eine zweite Möglichkeit innovativer Einwirkung auf anstehende Entscheidungen ergibt sich aus der Vernachlässigung von Themen, indem vom Entscheidungszentrum bisher als relevant dargestellte Faktoren oder Verhandlungsgegenstände in der Presseberichterstattung verneint oder als unbedeutend qualifiziert und damit aus der öffentlichen Diskussion eliminiert werden. Diese Selektionsleistung kann ebenfalls funktional für die Stabilität des politischen Systems sein, denn angesichts von zuviel Information kann auch das läßt sich aus der Kommunikationstheorie von *Deutsch* ableiten – ein politisches System überlastet und damit langfristig entscheidungsunfähig werden.

Bedeutsam für das Zustandekommen innovativer Berichterstattung ist vor allem die Nähe der Berichterstattung zu anstehenden Entscheidungen, d. h. die Kongruenz mit der Entscheidungsphase, in der Entscheidungsträger mit für sie neuen oder alternativen Gesichtspunkten konfrontiert werden. Insbesondere in den Vorbereitungsphasen einer Entscheidung sind die Akteure potentiell in höherem Maße offen und empfänglich für neue Informationen, während die Entscheidung selbst geradezu dadurch definiert werden kann, daß keine neuen Informationen mehr aufgenommen werden (können). Eine „positive“ oder „negative“ innovative Berichterstattung ist erst dann gegeben, wenn die originär medial vorgetragenen Aspekte Eingang finden in den Entscheidungsprozeß, bzw. wenn ursprünglich favorisierte Aspekte zur Entscheidungsfindung nicht mehr herangezogen werden, nachdem die Presse diese negiert hat. Wenn allerdings Informationen nicht in den Entscheidungsprozeß selbst eingehen, so dem politischen Akteur vielmehr vor allem in ihrer Informationsqualität als solcher, in ihrem Neuigkeitswert, in ihrer Bedeutung zur allgemeinen Weltorientierung interessieren, wenn sie *map-making-Funktion* haben, so soll von der Ressourcenfunktion der Medien gesprochen werden.

2.9. Die *Ressourcenfunktion*. Allgemein läßt sich die Ressourcenfunktion folgendermaßen definieren: Die Presseberichterstattung stellt dem politischen Akteur Informationen über Akteuren, Positionen, Interaktionen und Perzeptionen von externen

und internen außenpolitischen Einheiten und Faktoren (Staaten, Gruppen, Personen, usw.) zur Verfügung, ebenso Informationen über und Bewertungen von strukturellen Rahmenbedingungen. Ein evidentes Beispiel hierfür ist die Berichterstattung von Auslandskorrespondenten. Bezogen auf spezifische Situationen und bezogen auf den jeweiligen Charakter der vermittelten Information, ist diese Definition begrifflich dreifach zu differenzieren:

1. Die Ressourcenfunktion kann allein durch die Tatsache des Öffendlichwerdens einer solchen Information erfüllt werden, die dem Politiker bereits vorher aus anderen Quellen, z. B. Botschaftsberichten und persönlichen Kontakten, bekannt war, die aber durch ihre Veröffentlichung und durch die erst daraufhin möglichen Reaktionen anderer Akteure eine andere Qualität erhält. Das Wissen des Politikers erweitert sich dadurch um ein Wissen über das Publikumswissen und über die Reaktionen anderer Akteure.
2. Außerdem können außenpolitische Akteure der Presse entnehmen, welche ihrer Handlungen öffentlich und welcher ihrer Standpunkte mit welcher Bewertung – etwa im Vergleich zu denen der Opposition – erwähnt werden, sowie welche Akteure insgesamt mit welchen Themen und Positionen wie oft zu Wort kommen, kurz: welchen Anteil sie an der öffentlichen Agenda haben. Politiker sehen in der Presseberichterstattung einen Indikator für die „öffentliche Meinung“. Dies ist auch ein Element der Erfolgskontrolle praktizierter Außenpolitik.
3. Die Ressourcenfunktion kann schließlich darin bestehen, daß die Presse Informationen bringt, die der außenpolitische Akteur ohne die Berichterstattung überhaupt nicht erfahren hätte, auch nicht über andere Informationskanäle. Bei jedem dieser drei Typen ist zu beachten, daß die Ressource für die Politiker je nach individuellem Informationsstand unterschiedliche Bedeutung hat. In ihrer Gesamtheit machen die drei Ressourcentypen das aus, was man das *map-making* der Presse für Außenpolitiker nennen könnte.

2.10. *Operative Funktion.* Schließlich läßt sich zur weiteren Qualifizierung des Außenpolitiker/Journalisten-Interaktionsgeflechtes aus dem kybernetischen Modell von Deutsch eine Steuerungsfunktion von Kommunikation ableiten. „Steuermann“ ist meist die jeweilige Regierung, die, will sie ein bestimmtes Ziel erreichen, für den Fall von Störungen, Zielabweichungen, Kommunikationsunterbrechungen oder mangelnder Angepaßtheit innerer Strukturen in Rückkoppelung darauf gegenüber anderen Subsystemen (z. B. Wählerschaft, Interessengruppen usw.), aber insbesondere gegenüber der kommunikativ schwerer zugänglichen Systemumwelt (d. h. dem internationalen System, den außenpolitischen Verhandlungspartnern u. a.) die Kommunikationsströme derart steuern muß, daß das System im Bestand gesichert bleibt (z. B. hinsichtlich der außenpolitischen Sicherheit oder der inneren Legitimität).

Bezogen auf die Begrifflichkeit und den Gegenstand dieses Aufsatzes heißt das: Politische Akteure können die von den Medienakteuren getragene Berichterstattung operativ für ihre (kommunikativen) Zwecke einsetzen. Die Medien können eine operative Funktion erfüllen. Gerbard Wetzig (1967) hat sich dieses operativen Aspektes besonders angenommen. Er will demonstrieren, in welcher Weise Informationen selbst außenpolitisches Handeln sein können, bzw. de facto sind. Innerhalb seiner zweifellos einseitig auf die operative Funktion gerichteten Betrachtungsweise unternimmt er einen systematischen Versuch, Typen von Instrumentalisierungsstrategien (vgl. Schatz 1978: 437ff.) außenpolitischer Akteure der Presse gegenüber zusammenzustellen. Ausgehend von der These, daß es ein elementares Bedürfnis jeder demokratischen

Regierung sei, ihre Politik und damit auch ihre Außenpolitik den einheimischen Wählern in einem günstigen (Medien-)Licht darzustellen und gegen Einwände zu rechtfertigen, sowie ausgehend von der Überlegung, daß innenpolitische Erwägungen in westlichen Demokratien eine wichtige, wenn nicht oft entscheidende Rolle bei der Formulierung von Außenpolitik spielen (vgl. Kaack 1974: 3ff.), ergibt sich die Vermutung, daß außenpolitische Nachrichten, die der Öffentlichkeit seitens der Regierung über die Medien zugehen, Bestandteile des außenpolitischen Geschehens selber sind. Für die politischen Funktionsträger folgert Wetzig daraus, daß heute vornehmlich nicht mehr amtliche Akten, sondern publizistische Äußerungen die Quellen sind, die dem Urteil über Zusammenhänge der internationalen Politik zugrunde gelegt werden.

Einen dementsprechend bedeutenden Stellenwert mißt Wetzig – im übrigen nicht nur er – der regierungsoffiziellen Informations- und Nachrichtenpolitik gegenüber den Medien bei, die dann zum großen Teil die regierungsoffiziellen Urteile, Stellungnahmen und Informationen wiedergeben. Ebenso gibt die Beobachtung der Medien anderer Staaten, wie sie z. B. das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung betreibt, wertvolle Hinweise (Hofstads und Pollmann 1979: 33ff.) auf die jeweiligen außenpolitischen Absichten, beispielsweise von außenpolitischen Verhandlungspartnern. Denn Regierungen verwenden publizistische Appelle, um z. B. zu Beginn von Verhandlungen oder in deren Verlauf außenpolitische Partner zu beeinflussen und im innenpolitischen Bereich die eigene Verhandlungsposition abzusichern und zu verteidigen. Hauptkennzeichen einer „publizistisch geführten Außenpolitik“ ist das Agieren vor einem partizipierenden Publikum, vor dem alle Handlungen zumindest auch im Hinblick auf den *Eindruck* vollzogen werden, den sie auf die Partizipanten machen. Jede Aktion hat nach Wetzig damit u. a. auch den Zweck, Zustimmung und, wenn möglich, Unterstützung der Partizipanten zu erlangen. Darüber hinaus dient die Publizität von Außenpolitik einer aus verhandlungstaktischen Gründen oft gewünschten, offiziellen und medienwirksamen Festlegung der außenpolitischen Position einer Regierung ihrem Verhandlungspartner gegenüber: Einmal öffentlich eingenommene Positionen können oft nur unter „Imageverlust“ preisgegeben werden. Das Appellkonzept Wetzigs vernachlässigt allerdings das Beziehungsgeflecht zwischen publizistisch geführter Außenpolitik und den im dafür notwendigen Medienapparat tätigen Journalisten, die in seiner Sicht bestenfalls Erfüllungsgehilfen zur Realisierung der publizistisch geführten Außenpolitik (vgl. Roloff und Tausch 1972) sind.

2. 11. Diese drei auf das Interaktionsgefüge Journalisten/Außenpolitiker bezogenen Funktionstypen sollen nun im Folgenden anhand mehrerer Fallanalysen auf ihre Praktikabilität überprüft werden. Als Leitfaden für diese Analyse und zur Zusammenfassung des bisher Gesagten soll das folgende graphische Schema dienen<sup>15</sup>, das die genannten Funktionen sowie die eine außenpolitische Entscheidung mitbedingenden, internen und externen außenpolitischen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen unter besonderer Hervorhebung des hier vor allem interessierenden Einflussfaktors Presseberichterstattung umfaßt. Die in dem Schema aufgeführten Faktoren beziehen sich inhaltlich auf die Verhandlungen der Bundesrepublik Deutschland mit der Volksrepublik Polen vom Februar bis zum Dezember 1970, da aus diesem Bereich ein Großteil der nun folgenden Fallanalysen und historischen Beispiele stammt.

3. Fallanalysen

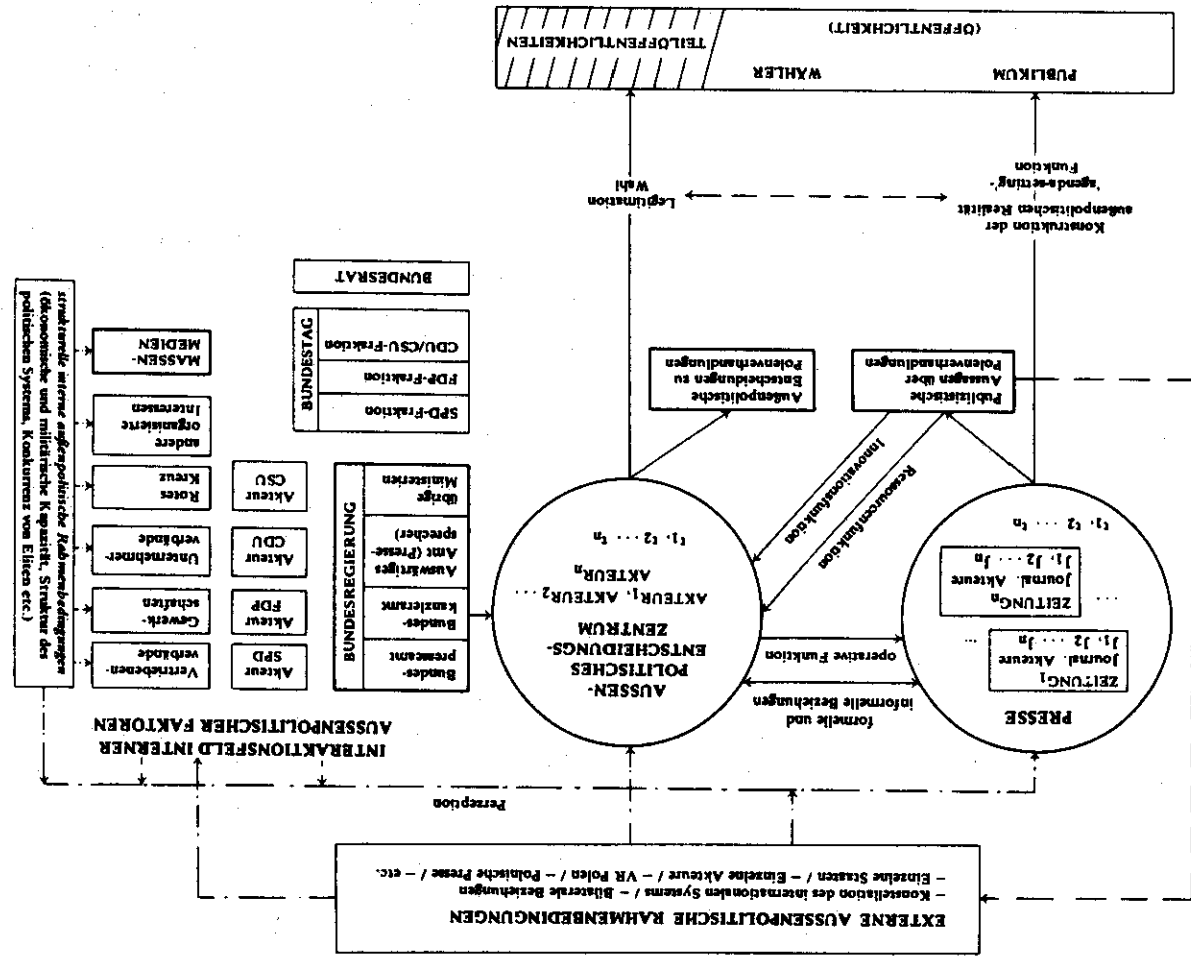
3.1. Die *innovative Funktion*. Es ist schwierig, die innovative Presseberichterstattung exemplarisch zu verifizieren. Die Hindernisse sind nicht vorrangig methodischen Ursprungs. Sie resultieren vielmehr aus der relativ geringen Zahl von Fällen, in denen die Presse – im vorgenannten Sinne – innovativ tätig wird.

Karl Moerscb (1978: 132 ff.) bestätigt – in seiner damaligen Eigenschaft als Parlamentarischer Staatssekretär im Auswärtigen Amt und Öffentlichkeitsberater für die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel – diesen Mangel durch seine Behauptung einer vordergründigen Behandlung der Moskauer und Warschauer Gespräche in Berichten und Kommentaren der Massenmedien. Dennoch gibt es Beispiele für eine innovative Leistung der Presse, wenigstens nicht abschließend beurteilt werden kann, ob sie Ursache oder Anlaß für den Prozeß sind, der zu einer Entscheidung führt. Ein Beispiel sei genannt: Die Vertragsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen waren im Frühjahr 1970 besonders wegen der unterschiedlichen Auffassungen über eine Grenzregelung festgefahren. Während der dritten Sondierungsphase im April 1970 übergab daher der deutsche Delegationsleiter, Staatssekretär Duckwitz, ein vom 21. April 1970 datiertes Schreiben Willy Brandts an Gomulka, mit dem der Bundeskanzler versuchte, die ins Stocken geratenen Verhandlungen durch die Versicherung zu beleben, daß die Bundesrepublik Deutschland die Unversehrtheit des polnischen Territoriums nicht in Frage stelle und Bonn die polnischen Nachkriegsgrenzen respektiere (vgl. Wieser 1970).

Da ein deutscher Journalist in Warschau zufällig die Übergabe des Briefes durch Duckwitz beobachtet hatte, konnte man anschließend Andeutungen über eine persönliche Botschaft Brandts an die polnische Führung in deutschen Druckmedien lesen (vgl. Rapp 1970). Der Brief wurde so zum „Thema“ auf der öffentlichen agenda. Außenminister Scheel, zu jener Zeit auf Auslandsreise, verneinte nach seiner Rückkehr die Existenz eines entsprechenden Briefes, von der er nachweisbar nichts wissen konnte. So erklärte er unmittelbar nach seiner Rückkehr vor dem Auswärtigen Ausschuß des Deutschen Bundestages, ein Brief oder eine persönliche Botschaft an Gomulka existiere nicht. Als sich der Sachverhalt geklärt hatte, mußte sich Scheel öffentlich korrigieren (vgl. auch Schmid 1979: 112ff.). Obwohl er sich zum Inhalt des Briefes bekannte, blieb in der Öffentlichkeit der Eindruck haften, daß Bundeskanzler Brandt gemeinsam mit dem Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Duckwitz, über den Kopf des Ministers hinweg gehandelt habe.

Die Presseberichterstattung spekulierte besonders über die mögliche Ausschaltung des Außenministers von wichtigen außenpolitischen Entscheidungen und darüber, daß die Ostpolitik unter weitgehendem Ausschluß des Auswärtigen Amtes im Bundeskanzleramt konzipiert, beraten und durchgeführt werde, Scheel also lediglich als außenpolitischer Erfüllungsgehilfe des Bundeskanzlers fungiere (vgl. Heye 1970).

Um diesem Eindruck entgegenzuwirken (vgl. Moerscb 1978: 132ff.), entschloß sich Scheel, durch organisatorische und personelle Änderungen im Auswärtigen Amt sowie zwischen Auswärtigem Amt und Bundeskanzleramt dafür zu sorgen, daß er und sein Amt zukünftig in wichtigen außenpolitischen Fragen nicht umgangen werden könne



mentis mit den jeweiligen Nachrichten oder Kommentaren, auf die sie sich beziehen, so kann man daraus – und sei es nur ex negativo – die Ressourcenfunktion der jeweiligen Nachrichten und Kommentare ableiten. Hier eröffnen sich auch gewisse Quantifizierungsmöglichkeiten.

ad 3) Existenz und Ausmaß einer auch dem Politiker vollkommen Neues vermittelnden Presse-Ressource kann dadurch eruiert werden, daß man sie in den Rahmen des jeweiligen historischen Konstellationsgefüges zwischen externen und internen außenpolitischen Akteuren sowie zwischen diesen und den Medienakteuren einzuordnen, darin zu gewichten und damit – soweit möglich – zu erschließen sucht. Das soll beispielhaft anhand der von Teilen der amerikanischen Administration vor allem über die Presse lancierten Kritik an der Ostpolitik der Regierung *Brandt/Scheel* dargestellt werden, einer Kritik, die von der Berichterstattung insbesondere des Jahres 1970 immer wieder gebracht und vom deutschen Entscheidungszentrum als Ressource rezipiert wurde. Was war 1970 die internationale, transatlantische Konstellation? Schon bei den ersten ostpolitischen Erklärungen und Aktivitäten der gerade erst gebildeten sozial-liberalen Koalition und insbesondere nach der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Brandt* am 28. 10. 1969 mit der Aufsehen erregenden Formel von den „zwei Staaten in Deutschland“ fühlte sich die amerikanische Regierung ungenügend informiert und überrungen (vgl. *Schmid* 1979: 251 ff.).

Die amerikanischen Klagen konnten jedoch, was das *US-State-Department* betraf, relativ schnell ausgeräumt werden. Demgegenüber hielten jedoch andere Teile der amerikanischen Administration und hier vor allem der einflussreiche Sicherheitsberater *Henry A. Kissinger* an der aus grundsätzlichen Überlegungen gespeisten Skepsis gegenüber der Ostpolitik fest. *Kissinger* befürchtete, der bilaterale Charakter der Verhandlungen der Bundesrepublik mit Staaten des Ostblocks könne – geschickt gefördert durch eine sowjetische Politik der selektiven, auf Westeuropa beschränkten Entspannung – den deutschen Nationalismus revitalisieren und zu einer schleichenden Entfremdung der Bundesrepublik von der NATO führen (vgl. *Kissinger* 1979: 441). Solche im Spekulativen angesiedelten, nicht konkretisierten Unterstellungen konnten natürlich nicht als offizielle Stellungnahme des Sicherheitsberaters oder gar des Präsidenten selbst veröffentlicht werden. Der wichtigste Bündnispartner durfte nicht allzu sehr brüskiert werden. Hinzu kam, daß *Kissinger* die normalen diplomatischen Kanäle aufgrund der positiveren Einstellung von Außenminister *Rogers* zur deutschen Ostpolitik (vgl. *Die Welt* 4. 12. 1969, *Frankfurter Rundschau* 11. 5. 1970) nur beschränkt zugänglich waren. Auch das von *Kissinger* unter Umgehung aller bürokratischen Instanzen aufgebaute „private“ Geheim-Informationssystem war nur begrenzt verwendbar, da es nur Teile des deutschen Entscheidungszentrums (wie *Egon Bahr*) einbezog. Angesichts dieser Konstellation (vgl. *Rotb* 1976: 121 ff.) erwies sich insbesondere die amerikanische Prestige-Presse (*New York Times*; *International Herald Tribune*; *Washington Post*) einerseits für *Kissinger* als geeignetes, weil deutliches, ihn aber nicht zu sehr involvierendes Instrument zur Thematisierung und Signalisierung seiner Kritik an der deutschen Ostpolitik und andererseits für die Politiker der sozialliberalen Koalition als Ressource, aus der sie erst Art und Umfang der Kritik aus dem Umkreis des Sicherheitsberaters erfahren konnten. Die USA hätten sich – so der verteidigungs-

(vgl. *FAZ* 27. 4. 1970). Bedeutende Konsequenz: *Ferdinand Duckwitz* sollte fortan nicht mehr, wie bisher üblich, an der täglichen ‚kleinen Lagebesprechung‘ im Bundeskanzleramt teilnehmen. Selbst der Umstand, daß organisatorische und personelle Änderungen ohne diesen Vorfall geplant gewesen sein mögen, ändert nichts an der Tatsache, daß die Presseberichterstattung über den ‚Gomulka-Brief‘ zumindest dazu beigetragen hat oder sogar auslösendes Moment war, diese Änderungen beschleunigt durchzuführen, um einem weiteren Imageverlust des Außenministers und einem damit zusammenhängenden weiteren Zerfall der F.D.P. entgegenzuwirken. Die durch die Presse vermittelte Information und die dadurch bewirkte Innovation erwies sich im Sinne von *Deutschbs* Lerntheorie als funktional für den Bestand der sozialliberalen Koalition.

3. 2. Die Ressourcenfunktion. Die Ressourcenfunktion ist – aufgrund methodischer Schwierigkeiten – empirisch nur schwer direkt faßbar, da der Maßstab für das Vorliegen einer als Ressource verwandten Information, nämlich das Informationsniveau des jeweiligen Entscheidungsträgers, ohne dessen Befragung kaum und mit Befragung nur unter Vorbehalt festgestellt werden kann; unter Vorbehalt deshalb, weil sich ein Politiker weder gerne in die Karten seiner Informationsbeschaffung und Urteilsbildung schauen läßt, noch gerne zugesteht, er sei schlecht unterrichtet gewesen und erst durch die Presse informiert worden. Am ehesten ist daher noch der erste und zweite Ressourcentyp nachzuweisen.

ad 1) Die Art von Ressource, die mit dem Öffentlichwerden einer dem Politiker schon bekannten Information gegeben ist, läßt sich anhand der während der ostpolitischen Verhandlungen der Bundesregierung in der Zeit von 1970 bis 1972 veröffentlichten, geheimen Verhandlungsentwürfen und Vertragstwürfe exemplifizieren. Diese Punkte waren natürlich dem Entscheidungszentrum bekannt, aber durch Presse-Indikationen erhielten sie eine andere Qualität und Bedeutung: Sie wurden zum Thema der nationalen und internationalen öffentlichen Diskussion mit der durch einen solchen Kommunikationsprozeß ausgelösten, genau registrierbaren Folge von neuen und weiteren Stellungnahmen, Aktivitäten und Positionserklärungen anderer nationaler und internationaler Akteure. Dadurch wurde die innen- und außenpolitische Situation zumindest partiell neu definiert und verändert. Darüber hinaus gewann die damalige Bundesregierung durch diesen Prozeß einen gewissen, wenn auch ungewollten Aufschluß über die zu erwartenden Reaktionen der relevanten Akteure für den Fall, daß die publizierten Vertragstwürfe zum Vertragstext selbst werden würden. – Die beiden anderen Ressourcentypen lassen sich nur mit Hilfe von indirekten Verfahren (Indikatoren, historische Rekonstruktion von Konstellationen) aufzeigen, Verfahren, durch die man mit einem hohen Grad von Wahrscheinlichkeit auf das Vorhandensein einer Ressource schließen kann.

ad 2) Zum Nachweis der über die Berücksichtigung auf der öffentlichen Agenda Aufschluß gebenden Ressource müssen Indikatoren entwickelt werden, wie z. B. die Zahl der Klagen von Politikern über ungenügende Berücksichtigung ihrer Position in der Presse, sowie beispielsweise die Versuche von Politikern, durch ‚Dementis‘ und ‚Richtigstellungen‘ in die Berichterstattung einzugreifen. (bindet man Klagen oder De-

litische Experte der CDU/CSU, Manfred Wörner – damals nicht offiziell in die innerdeutsche Diskussion einschalten wollen, „aber es gibt andere Wege, jemanden wissen zu lassen, was man von ihm erwartet.“<sup>16</sup>

Eine der Gelenkstellen in diesem indirekten Kommunikationssystem war der Journalist David Binder, der in mehreren Artikeln in der *International Herald Tribune* (5. 12. 1969; 21. 12. 70) und in der *New York Times* (20. 12. 70), über die Bedenken in amerikanischen Regierungskreisen berichtete<sup>17</sup>. Von der amerikanischen Administration eventuell sogar durch diese Berichte intendiert war eine dementsprechende, gegenüber der Bundesregierung kritische Resonanz innerhalb der konservativen deutschen Presse sowie bei der CDU/CSU, die beide diese Meldung bereitwillig für ihre Opposition gegen die Ostpolitik aufgriffen. Daß der dieser Art ventilierte Unmut über die deutsche Ostpolitik auch vom deutschen Entscheidungszentrum verstanden und richtig lokalisiert wurde, bestätigt der damalige Parlamentarische Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Moersch (1978: 225f.): „Trotz der Übereinstimmung in den Zielen und dem vollen Einverständnis der Westalliierten mit der geplanten modusvivendi-Politik berichteten amerikanische und deutsche Zeitungen aus Washington, daß man ‚in amerikanischen Regierungskreisen‘ mit den Bonner Aktivitäten nicht ganz zufrieden sei. Die Quelle dieser angeblichen Information ist nie genau ausgemacht worden. Der amerikanische Außenminister und seine engeren Mitarbeiter gehörten sicherlich nicht zu den zitierten ‚Regierungskreisen‘. Die Spuren wiesen vielmehr zum Stab des damaligen Sicherheitsberaters Henry Kissinger ins Weiße Haus.“

Die Wirkung dieser aus dem Halbdunkel kommenden Meldungen lag vor allem in deren Ambivalenz zwischen dem Wissen um deren Quelle – nämlich Kissinger – einerseits und andererseits dem Nichtwissen darüber, inwieweit weitere amerikanische Regierungsstellen (oder gar der Präsident selbst) dahinter standen. Dazu ein von Binder (21. 12. 1970) zitiertes hoher deutscher Regierungsbeamter:

„We feel this is only the tip of the iceberg ... We can localize the sources of the criticism but we are unable to get precise definitions of them. It is never in the open. It has become an unknown factor for us and that is what oppresses us.“

Auf jeden Fall vergrößerten die von außen durch die Presse gelieferten Informationen die Wahrnehmungsbreite der deutschen Politiker, zumal Brandt zu verstehen gab, daß er sich der amerikanischen Kritik bewußt sei (vgl. *International Herald Tribune* 14. 12. 1970). Und die Offenheit für neue und kontroverse Informationen ist – das zeigt Karl Deutsch – die Voraussetzung für die Fähigkeit eines politischen Systems, adäquat reagieren zu können.

3. 3. Die operative Funktion. Eine operative Funktion erfüllt die Presse, indem sie sich von der Politik für deren Ziele einsetzen läßt. Sie ist empirisch am leichtesten nachzuweisen. Die operative Funktionalisierung von Presse tritt in jedem politischen System auf, jedoch nach Art und Maß je nach Staats- und Gesellschaftsform unterschiedlich. Geht man von der idealtypischen Differenzierung zwischen pluralistisch-demokratischen, autoritär-konstitutionellen, absolutistisch-traditionalen, (totalitär-)

kommunistischen und (totalitär-)faschistischen Staats- und Gesellschaftsformen aus (vgl. Koszyk und Pruys 1976: 159), so läßt sich eine – hier nur selektiv dargestellte – Typologie für den operativen Einsatz von Presse mit folgender qualitativer Abstufung entwickeln: In totalitären Systemen ist der autonome Gestaltungsraum der Presse gegenüber dem politischen Machtzentrum am geringsten. So sind z. B. für einen dogmatischen Leninisten die Medien „kollektiver Propagandist“, „kollektiver Agitator“ und „kollektiver Organisator“ im Dienste der Partei. Presse und Partei sind gleichgeschaltet (vgl. Noelle-Neumann und Schulz 1971: 133). Demgegenüber ist im autoritär-konstitutionellen System das gesellschaftliche in viel stärkerem Maße dem Selbstlauf überlassen, auch wenn sich die hoheitlichen Instanzen patriarchalisch polizeilich und wohlfahrtsstaatliche Eingriffe vorbehalten, die allerdings rechtsstaatlich (z. B. durch das Reichspressegesetz von 1874) gebunden sind.

Diesem Typ von operativer Funktionalisierung der Medien entspricht weitgehend die Pressepolitik von Bismarck, der – klar den Wandel vom Krieg der Kabinette zum Völker mobilisierenden Krieg der Nationen erkennend – als einer der ersten bewußt die Presse als Instrument zur Realisierung seiner außenpolitischen Ziele eingesetzt hat. So bereitete er z. B. systematisch die Reichsgründung publizistisch vor (Nawjok 1968). Die von Bismarck verwandten Mittel der Einflußnahme waren meist indirekter Art, wie z. B. die berühmten, aus dem sogenannten Reptilienfonds stammenden Bestechungsgelder zur Unterstützung („Inspiration“) der preußen- und königsfreundlichen Presse oder die bevorzugte Vergabe von Informationen an bestimmte Zeitungen (vgl. Wernecke 1970: 20, Elzsbacher 1918). Wenn sich die Presse jedoch nicht im Sinne der bestehenden Gesellschaftsordnung funktionalisieren ließ, wurde sie, wenn es taktisch opportun erschien, von Bismarck verboten oder unterdrückt, wie z. B. die sozialdemokratische Presse infolge des Sozialistengesetzes.

In demokratisch-pluralistischen Systemen mit der weitgehenden Autonomie ihrer Subsysteme (auch des Subsystems Presse) ist der operative Einsatz der Presse seitens der Politik – im Vergleich zum autoritären System – noch subtiler. Die Einflußnahme erfolgt nun vorrangig über informelle Beziehungen: Politiker verpflichten sich bestimmte Journalisten durch die bevorzugte Gewährung von Informationen, Hintergrundfakten und Interviews; es gibt infolge dessen Journalisten, hinter deren Aussagen und Kommentaren die Stellungnahme irgendeines Ministers oder Ministeriums vermutet wird. Überhaupt ist das „Streuen“ oder „Pflanzen“ von Informationen – sei es nun durch offizielle Institutionen wie Pressämter und public-relations-Stellen oder durch informelle Kanäle wie z. B. die berühmten „Kanzlertees“ unter Adenauer – ein beliebter Versuch der Pressebeeinflussung. Eine operative Funktion erfüllt die Presse, indem sie gezielt verbreitete Informationen veröffentlicht und zum Thema macht, indem sie über Pressemitteilungen und -konferenzen berichtet sowie von (außen-)politischen Akteuren initiierte Interviews durchführt.

Die Motive für außenpolitische Entscheidungsträger im demokratischen System, Medien operativ einzusetzen, können unterschiedlich begründet sein: z. B. damit, Signale an den Verhandlungspartner zu senden oder andere externe und interne Akteure von Intentionen und Zielen der eigenen Politik in Kenntnis zu setzen. Dabei ist die Presse – operativ funktionalisiert – durch einen außenpolitischen Akteur, der z. B.

ein Signal über die Presse setzen will – für den Akteur, an den dieses Signal gerichtet ist, eine Ressource, die ihm eine neue Information erschließt. Außerdem kann über die Presse versucht werden, die öffentliche Themenstruktur im Hinblick auf die außenpolitischen Ziele zu strukturieren und Entscheidungen gegenüber den Wählern abzuschlechtern. Mithin können außenpolitische Entscheidungsträger auf ihr Entscheidungsumfeld auf diese Art und Weise Einfluß nehmen.

Dazu ein Beispiel: Der damalige Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Schütz, ein enger Vertrauter Willy Brandts, schrieb am 27. Juni 1969 einen Aufsatz in der „Zeit“ zur Frage einer Oder-Neiße-Grenzregelung mit Polen. Die darin zum Ausdruck kommende neue Grenzformel, die die Bereitschaft zur Anerkennung der Realitäten bekundete, wurde aus zweierlei Gründen veröffentlicht: Zum einen sollte getestet werden, welche Reaktionen diese Grenzformel in der deutschen Öffentlichkeit auslösen würde, zum anderen interessierte eine mögliche Stellungnahme der polnischen Regierung zu diesem sozialdemokratischen Vorschlag. Polen und Deutsche sollten u. a. durch dieses Signal vorsichtig auf eine neue Ostpolitik vorbereitet werden.

Zu Beginn der ein halbes Jahr später beginnenden deutsch-polnischen Gespräche lancierte das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Informationen, wonach diese Gespräche sehr langwierig und schwierig werden könnten, mit dem Ziel, die Gespräche so gar nicht erst unter einen möglicherweise belastenden Erfolgszwang und unerwünschten Zeitdruck geraten zu lassen (vgl. FAZ v. 3. 2. 1970).

Und ein letztes Beispiel: In der Schlussphase der deutsch-polnischen Verhandlungen im November 1970 gab der deutsche Delegationsleiter, Außenminister Scheel, gehäuft Interviews in allen Medien, um – derart durch öffentliche Selbstverpflichtung sich bereits vorweg festlegend – der polnischen Seite die nicht änderbaren deutschen Positionen zu signalisieren.<sup>18</sup>

#### 4. Forschungsperspektiven.

Diese Fallanalysen müssen, will man zu generellen Aussagen kommen, im Rahmen einer Untersuchungsreihe in einer Vielzahl weiterer Fallanalysen zum Gegenstandsbereich auf der Grundlage des akteurs- und interaktionsbezogenen entscheidungsanalytischen Modells fortgesetzt werden, und zwar, wenn möglich, mit den Methoden der empirischen Sozialforschung: Durch umfangreiche Inhaltsanalysen der Medienberichterstattung (zu einem oder mehreren Fallbeispielen), durch standardisierte, schriftliche und mündliche Befragungen von politischen und Medienakteuren mit Schwerpunktsetzung im außenpolitischen Bereich und durch historische Rekonstruktionen von außenpolitischen Entscheidungsprozessen müßte versucht werden, Beziehungsmuster zwischen beispielsweise der Thematik und Taktik von außenpolitischen Verhandlungen, den darauf bezogenen Themenstrukturen und (Re-)Aktionen der Medienberichterstattung und dem Interaktionsgefüge von außenpolitischen und Medienakturen zu eruieren. So könnte man weitere erklärende Aufschlüsse generalisierbarer und prognostizierbarer Art über das Verhältnis zwischen Medien und Außenpolitik erhalten. Durch eine Verschränkung der drei Methoden ( ) der Kern ( ) Untersuchungs-

interesses, der Einfluß, den publizistische Aussagen auf außenpolitische Akteure und damit auf deren Entscheidungen haben, erfaßt werden.<sup>19</sup>

Die Ergebnisse werden sowohl relevant sein für die diplomatische und politische als auch für die journalistische Praxis wie auch für das außenpolitisch interessierte, Kontrollmöglichkeiten beanspruchende Publikum, für den aktiven Bürger; denn Hypothesen und Prognosen lassen sich in praxeologische Anweisungen umformulieren, z. B.: wie kann ein Außenpolitiker am besten außenpolitische Nachrichten „pflanzen“; wie kann er – bei Kenntnis des typischen Diffusionsprozesses außenpolitischer Nachrichten – einer solchen Diffusion entgegenwirken; welche Informationsquellen von Journalisten, bzw. Politikern muß er dazu „verstopfen“; in welchem Umfang können Medien für eine außenpolitische Signalegebung verwandt werden; ob, wie, wann und unter welchen Bedingungen können außenpolitische Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse von Medienberichterstattung beeinflusst (beschleunigt, verzögert oder sonstwie tangiert) werden; wie kann der Politiker den Stand eines geheimen Entscheidungsprozesses eines anderen Staates aufgrund der über ihn erfolgenden Medienberichterstattung in diesem anderen Staat erschließen; inwieweit kann aus dem in Medienberichterstattung zum Ausdruck kommenden Vertrauen oder Mißtrauen gegenüber dem außenpolitischen Verhandlungspartner des Staates, in dem die Berichterstattung erfolgt, von einem Politiker eines dritten (unbeteiligten) Staates auf die Konfliktfähigkeit des realen Verhandlungsprozesses der beiden Staaten geschlossen werden (vgl. Agba 1978: 193f.)?

Eine solche Skizze von Umsetzungsmöglichkeiten der Forschungsergebnisse in politische Praxis bedürfte – will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, auch nur irgend wie einer machiavellistischen oder zumindest technokratischen Instrumentalisierung von Medien durch die Politik Vorschub zu leisten – der Ergänzung um praxeologische Vorschläge für Journalisten, die – fundiert in den Forschungsergebnissen – diesen u. a. dabei helfen könnten, sich gegen politische Einwirkungsversuche zu wehren. Dazu würde allein schon die Kenntnis des den Politikern zur Verfügung stehenden Wissens über Instrumentalisierungsstrategien beitragen, nicht minder die Kenntnis, in welchem Maße und in welchen Entscheidungsphasen Außenpolitiker aufgrund ihrer Abhängigkeit von Medieninformation und öffentlicher Themensetzung am ehesten beeinflusst werden können. Es ließen sich noch weitere Techniken dieser Art aufführen; unter dem normativen Gesichtspunkt einer demokratischen Gesellschaft befriedigen sie allerdings genau so wenig wie die Instrumentalisierungsstrategien der Politiker.

Es gilt daher vielmehr, diese Ebene der Manipulation des jeweils anderen zu verlassen, um stattdessen mit den Forschungsergebnissen aus dem Gegenstandsbereich Medien/Außenpolitik die psychischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen aufzuzeigen, die – im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Kommunikation freier Partner und im Rahmen einer demokratischen Außenpolitik – sowohl in der Berichterstattung der Journalisten als auch im Entscheidungsprozeß der Außenpolitiker die Widerspiegelung der idealiter in beiden gleichermaßen repräsentierten sozialen Kommunikation und Interessenartikulation des Publikums ermöglichen. Mit den Forschungsergebnissen müßte versucht werden, die Möglichkeiten und evt. die Grenzen weiterer Demokratisierung oder zumindest Transparenz der außenpolitischen Praxis in

einer Demokratie – bei Wahrung der außenpolitischen Funktionfähigkeit – zu umreißen. Das außenpolitisch interessierte Publikum könnte dann vielleicht zur Einflußnahme auf und Kontrolle von außenpolitischen Entscheidungsprozessen motiviert werden, indem ihm deren Möglichkeit (z. B. durch Presseberichterstattung) verdeutlicht wird. Außenpolitischen Entscheidungsträgern könnte die – wie auch immer begründete – Furcht vor einer demokratischeren Außenpolitik genommen werden, indem man deren Funktionfähigkeit aufweist. Das ist um so notwendiger, als gerade vom außenpolitischen Sektor mit seiner bis heute z. T. noch bewahrten obrigkeitstaatlichen Tradition immer wieder endemokratisierende Wirkungen auf andere gesellschaftliche, innenpolitische Sektoren ausgehen oder auszugehen drohen; beispielhaft dafür war u. a. die erst durch Nixons Sturz gestoppte fortschreitende Entwicklung der amerikanischen Demokratie zu einer „imperial presidency“.

#### Anmerkungen

- 1 Diese Untersuchung ist aus der Arbeit des von der DFG geförderten Projektes „Medienwirkungen in der internationalen Politik“ hervorgegangen, das unter der Leitung von Prof. Dr. G. W. Wittkämper (Institut für Politikwissenschaft, Münster) steht. An diesem Projekt wirken darüber hinaus mit: Jürgen Grimm, Michael Heiks und Klaus Sonderegeld, die zudem in intensiver Diskussion und Mitarbeit zum Entstehen dieses Aufsatzes beigetragen haben.
- 2 vgl. J. Bentham, 1843: Principles of international law, London, zit. bei J. Fraenkel (1962), 21
- 3 J. Bentham, 1843: Principles of international law, London zit. bei J. Fraenkel (1962), 12
- 4 Die propagandistische Funktionalisierung von schein-demokratischer Massenöffentlichkeit auch zu außenpolitischen Zwecken im Faschismus steht in einer anderen als der hier aufgezeigten Tradition, sie stellt vielmehr die Perversion einer plebiszitären Demokratie zur elitesteuerten Mobilisierung und Manipulation der Massen dar.
- 5 Lester Markel, Opinion – A Neglected Instrument, in: Lester Markel (Hrsg.) Public Opinion and Foreign Policy, New York, 1949; zit. bei: Cohen (1973:9)
- 6 Auch Galtung (1969: 206ff.) setzt in seiner empirischen Studie den Einfluß der „public opinion“ auf die Außenpolitik nur implizit voraus.
- 7 vgl. auch den Versuch, öffentliche Meinung als einen Faktor im Prozeß regionaler Integrationen zu konzeptualisieren: Keohane und Nye (1974: 603)
- 8 vgl. auch in diesem Zusammenhang den Aufsatz von Dawson (1974: 174ff.), der ebenfalls den methodischen Zugriff spezifiziert, auf die Presse nämlich. Er beschränkt sich allerdings auf die Frage, ob Presseberichterstattung für den Erfolg außenpolitischer Verhandlungen positiv oder negativ zu bewerten ist.
- 9 In seiner zweiten Studie zu diesem Thema begibt sich Cohen allerdings der Vorteile des akteursbezogenen und daher empirisch abdeckbaren Ansatzes. Er universalisiert und verunkelt damit hier wiederum den Öffentlichkeitsbegriff, indem er ihn bezieht einerseits auf „identifizierbare“ Quellen, die Außenpolitiker als zur public opinion gehörend betrachten (wie Freunde, Spezialisten und Institutionen), und andererseits auf „impersonal, faceless“ Quellen (wie Meinungsumfragen, Briefe, Demonstrationen) (Cohen 1973: 78/80)
- 10 B. Buzan, 1974: Internal restraints on the use of force, in: F. S. Northage (Hrsg.), The use of force in international relations, London, zit. bei: P. Noack (1977:18)
- 11 zum Akteurskonzept von Deutsch, siehe: Deutsch 1968: 73ff.
- 12 Der opinion-leader-Ansatz, von dem Deutsch hier ausgeht, ist von der neueren Kommunikationsforschung in seiner Erklärungskraft stark angezweifelt. Im folgenden wird daher auf andere Ansätze zurückgegriffen.
- 13 Verwiesen sei auf die treffende „Lippmann'sche Formulierung: „The world outside and the pictures in our head.“ (Kapitel 1)

- 14 Diese sozialwissenschaftlichen Untersuchungen behandeln weder spezifisch außenpolitische Entscheidungsträger noch deren Nutzung von Medienberichterstattung über Außenpolitik.
- 15 Dieses Schema lehnt sich in Teilen an das von M. Brecher (1973: 73ff.) an, modifiziert es allerdings stark und ergänzt es um die Interaktionsfunktionen. Das Schema wurde konzeptuell von Klaus Sonderegeld entwickelt.
- 16 M. Wörner, zit. in: Die Welt vom 26. 5. 1972
- 17 vgl. auch die folgenden Berichte über amerikanische Kritik an der Ostpolitik: New York Times, 22. 12. 1970; 3/5. 1. 1971. International Herald Tribune, 15. 8. 1970; 14. 12. 1970
- 18 vgl. Bild-Zeitung vom 1. 11. 1970; oder Hessischer Rundfunk 4. 11. 1970 i. Programm, 18.05 Uhr; oder ZDF, 6. 11. 1970, 19.45 Uhr
- 19 Das hier dargelegte Forschungsprogramm wird z. Z. vom DFG-Projekt „Medienwirkungen in der internationalen Politik“ (Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster, Prof. Wittkämper) in Zusammenarbeit mit dem ZUMA, Mannheim, anhand des Beispiels der deutsch-polinischen Verhandlungen von 1970 mittels einer Inhaltsanalyse der diesbezüglichen Presseberichterstattung (FR, FAZ, Welt, SZ, NZZ, Spiegel, Zeit, Bild) und mittels einer Befragung von 366 Außenpolitikern und Journalisten durchgeführt. Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 1981 vorliegen.

#### Literaturverzeichnis

- Agba, O. H., 1978: The role of mass communication in interstate conflict: The Arab-Israeli war of October 6, 1973, in: Gazette, Vol. 24, 181 – 195
- Almond, G., 1960: The American people and foreign policy, New York II
- Becker, L. B., M. E. McCombs und J. M. McLeod, 1975: The development of political cognitions, in: S. H. Chaffee (Hrsg.), Political communication, Beverly Hills, 21 – 63
- Binder, D., 1970: Bonn officials fear crisis over U. S. view on Ostpolitik, in: International Herald Tribune, 21. 12.
- Blumberg, J.G. und E. Katz (Hrsg.), 1974: The uses of mass communications, Beverly Hills
- Brecher, M., 1973: Images, process and feedback in foreign policy: Israel's decision on German reparations, in: APSR, Vol. 67, 73 – 102
- Bühf, W. L., 1978: Transnationale Politik, Stuttgart
- Cohen, B. C., 1970: The press and foreign policy, Princeton V
- Cohen, B. C., 1973: The public's impact on foreign policy, Boston II
- Dawson, W. P., 1974: News media and international negotiation, in: Public Opinion Quarterly (POQ), Vol. 38, 174 – 191
- Deutsch, K. W., 1968: Analyse internationaler Beziehungen, Frankfurt a. M.
- Deutsch, K. W., 1970: Politische Kybernetik, Freiburg i. Br.
- Eltzbacher, P., 1918: Die Presse als Werkzeug der auswärtigen Politik, Jena
- Fey, S. B., 1932: The influence of the pre-war press in Europe, Boston
- Fraenkel, E., 1962: Öffentliche Meinung und internationale Politik, Tübingen
- Frankfurter, G. R., 1973: The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion, in: POQ, Vol. 37, 62 – 75
- Galtung, J., 1969: Foreign policy opinion as a function of social position, in: J. N. Rosenau (Hrsg.), International politics and foreign policy, New York III, 551 – 572.
- Grewe, W., 1970: Spiel der Kräfte in der Weltpolitik, Düsseldorf/Wien
- Gruschinska, P., 1931: Kiderlen-Waechter und die deutschen Zeitungen in der Marokko-Krise des Jahres 1911, Phil. Diss. Köln
- Hackfort, J., 1976: Wirkungen der Massenmedien, Göttingen
- Hale, O. J., 1940: Publicity and diplomacy, London
- Heye, U.-K., 1970: Briefpaune mit politischem PS, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. 04.
- Hofstätter, R. und H. Pollmann, 1979: Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Düsseldorf
- Jig, G., 1960: Der Kurs in der deutschen Pressepolitik 1890 – 1914, Phil. Diss. Wien
- Kaack, H., 1974: Landtagswahlen und Bundespolitik 1970 – 1972, in: APuZ, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B/13, 3 – 45
- Katz, E., 1959: Mass communication research and the study of popular culture, in: Studies in

- Kelman, H. C.*, 1966: Sozialpsychologische Aspekte des internationalen Verhaltens, in: *U. Nerlich* (Hrsg.), *Krieg und Frieden im industriellen Zeitalter*, Gütersloh, 141 - 239
- Keobene, R. O.* und *J. S. Nye*, 1974: Introduction. The complex politics of Canadian - American interdependence, in: *International Organization*, Vol. 28, 595 - 607
- Kissinger, H. A.*, 1979: Memoiren 1968 - 1973. München
- Kozsyk, K.* und *K. Prays* (Hrsg.), 1976: Wörterbuch zur Publizistik. Stichwort, Kommunikationspolitik, München V, 159 - 165
- Lange-Hoffmann, U. H.*, *Neumann, H.*, *Palme* und *B. Steinkämper*, 1973: Westdeutsche Führungsschicht, Masch. schr. Manuskript, Mannheim
- Lippmann, W.*, 1922: *Public Opinion*, New York; deutsch: *Die öffentliche Meinung*, München 1964
- McClelland, Ch.*, 1971: *Theory and the international system*, New York
- Moersch, K.*, 1978: *Kurz-Revision*, Frankfurt/a. M.
- Morgenbau, H. J.*, 1963: *Macht und Frieden*, Gütersloh
- Naujoks, E.*, 1968: *Bismarcks auswärtige Pressepolitik und die Reichsgründung 1965 - 1871*, Wiesbaden
- Noack, P.*, 1975: *Öffentliche Meinung und Außenpolitik*, in: *H. P. Schwanz* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München I, 195 - 207
- Noack, P.*, 1977: *Außenpolitik und öffentliche Meinung*, in: *W. Woyke* (Hrsg.), *Handwörterbuch der Internationalen Politik*, Opladen, 16 - 20
- Noelle-Neumann, E.* und *W. Schulz* (Hrsg.), 1971: *Fischer Lexikon Publizistik*, Frankfurt/a. M.
- Rapp, A.*, 1970: *Brandt schreibt als Parteivorsitzender an Gomułka*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. 4.
- Rieselbach, L. N.*, 1965: *Congress and foreign policy*, in: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 9
- Roloff, E. K.* und *W. Tamsch*, 1972: *Input-Output-Analyse der Informationsleistung staatspolitischer Organe in der Bundesrepublik Deutschland*, Masch. schr. Manuskript, Salzburg
- Rosenau, J. N.*, 1961: *Public opinion and foreign policy*, New York
- Rosenau, J. N.*, 1971: *The scientific study of foreign policy*, New York
- Rosenberg, M. J.*, 1965: *Images in relation to the policy process: American public opinion on cold-war issues*, in: *H. C. Kelman* (Hrsg.), *International behavior*, New York, 278 - 334
- Roth, R.*, 1976: *Außenpolitische Innovation und politische Herrschaftssicherung*, Meisenheim a. Gian
- Schätz, H.*, 1978: *Zum Stand der politikwissenschaftlich relevanten Massenkommunikationsforschung*, in: *PVS Sonderheft 9*, 343 - 454
- Schelling, Th. C.*, 1969: *The strategy of conflict*, Cambridge/Mass.
- Schmid, G.*, 1979: *Entstehung in Bonn. Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/70*, Köln
- Schub, W.*, 1976: *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*, Freiburg/München
- Schwartz, H. P.*, 1979: *Supermacht und Juniorpartner. Ansätze amerikanischer und westdeutscher Ostpolitik*, in: *ders.* und *B. Meisner* (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln, 147 - 191
- Swanson, D. L.*, 1977: *The uses and misuses of uses and gratifications*, in: *Human Communications Research*, Vol. 3, 214 - 221
- Verba, S.*, 1967: *Public opinion and the war in Vietnam*, in: *AFSR*, Vol. 61, 317 - 333
- Weiss, C. H.*, 1974: *What America's leaders read*, in: *POQ*, Vol. 38, 1 - 22
- Wernecke, K.*, 1970: *Der Wille zur Weltgeltung. Außenpolitik und Öffentlichkeit im Kaiserreich am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Düsseldorf
- Wettig, G.*, 1967: *Politik im Kampenlicht*, Frankfurt/a. M.
- Wieser, T.*, 1970: *Brandt-Brief an Gomułka*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26. 4.
- Wildenmann, K.*, 1968: *Eliten in der Bundesrepublik*, Masch. schr. Manuskript, Mannheim
- Zieburg, G.*, 1955: *Die deutsche Frage in der öffentlichen Meinung Frankreichs von 1911 bis 1914*, Berlin

## Zeitungen

- Bild-Zeitung*, 1. 11. 1970
- Die Welt*, 4. 12. 1969, 26. 5. 1972
- Die Zeit*, 27. 6. 1969
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. 2. 1970, 25. 4. 1970, 27. 4. 1970
- Frankfurter Rundschau*, 11. 5. 1970
- Handelsblatt*, 6. 11. 1970
- International Herald Tribune*, 15. 8. 1970, 14. 12. 1970, 21. 12. 1970
- Neue Zürcher Zeitung*, 26. 4. 1970
- New York Times*, 22. 12. 1970, 3. 1. 1971, 5. 1. 1971
- Süddeutsche Zeitung*, 28. 4. 1970