
Regierungskommunikation in Deutschland

Jana Heinze

Regierungskommunikation in Deutschland

Eine Analyse von Produktion
und Rezeption

Jana Heinze
Berlin, Deutschland

Dissertation Steinbeis-Hochschule Berlin, 2011

ISBN 978-3-531-19309-0
DOI 10.1007/978-3-531-19310-6

ISBN 978-3-531-19310-6 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: KünkelLopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Geleitwort

Vor dem Hintergrund der erkannten Notwendigkeit umfassender Reformschritte in der Bundes- und Länderpolitik hat die Regierungskommunikation in den vergangenen Jahren vermehrt an Bedeutsamkeit gewonnen. Aktuelle Beispiele wie die Einführung des Kraftstoffes E10 oder das Bildungspaket von Arbeitsministerin v. der Leyen werden im öffentlichen Bewusstsein aber vermehrt mit den Schwierigkeiten der Bundesregierung, Reformschritte zielgruppengerecht zu kommunizieren, verknüpft. Wissenschaftlich betrachtet wurde die Regierungskommunikation – im Gegensatz zur Wahlkampfkommunikation – bisher jedoch eher randständig behandelt.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutsamkeit kommunikativer Handlungsstrategien der Bundes- und Landesregierung in der Praxis und einer bisher nur untergeordneten Rolle im wissenschaftlichen Diskurs unternimmt die Verfasserin mit der vorliegenden interdisziplinären Untersuchung eine umfassende Konzeptualisierung und empirischen Erfassung des Status quo der Regierungskommunikation aus Sicht der Regierung und der Bürger. Hierzu entwickelt die Verfasserin basierend auf dem theoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ein Modell der Regierungskommunikation und leitet die zentralen system- und akteursbedingten Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation her. Anhand der Spiegelung der Produktions- und Rezeptionsseite von Regierungskommunikation werden darauf aufbauend Ansatzpunkte zur Erschließung unterschiedlicher Kommunikationsformen sowie differenzierte Handlungsempfehlungen für eine gelingende, bürgersensitive Regierungskommunikation abgeleitet. Fundament hierfür sind drei durch die Autorin durchgeführte empirische Studien zum Status quo der Regierungskommunikation aus der Perspektive der Regierungsorganisationen, repräsentiert durch die Sprecher im Rahmen einer Expertenbefragung und Fragebogenerhebung, und der Bürger im Rahmen einer Fokusgruppenuntersuchung. Darüber hinaus erfolgt eine systematische Aufdeckung höchstrelevanter Ansatzpunkte für weiterführende Forschungsarbeiten, die zur weiteren Erschließung des Untersuchungsobjektes durch andere Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen genutzt werden können.

Insgesamt leistet die vorliegende Dissertation einen außerordentlichen Beitrag zur Erschließung des Untersuchungsobjektes Regierungskommunikation und liefert beachtliche Erkenntnisfortschritte für Wissenschaft und Praxis, die sowohl auf den fundierten interdisziplinären Zugang der Verfasserin als auch auf das methodische Design der Untersuchung zurückzuführen sind.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die Verknüpfung qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden, die wesentlich zum breiten Erkenntnisgewinn der Arbeit im Forschungsfeld Regierungskommunikation beigetragen hat und die ausgeprägte Methodenkompetenz der Verfasserin widerspiegelt. Darüber hinaus wurde die wissenschaftliche Literatur zu diesem Themengebiet in vorbildlicher Weise aufbereitet und dargestellt.

Die Ergebnisse der Dissertation leisten zusammenfassend einen konkreten Beitrag zur Schließung der Forschungslücke im Kontext der Regierungskommunikation. Des Weiteren besitzen die Ergebnisse aufgrund des konkret praktisch normativen Anspruches der Verfasserin ein hohes Transferpotenzial für die Praxis. Vor diesem Hintergrund wünsche ich der Arbeit aufgrund der herausragenden methodischen Qualität eine weite Verbreitung in der Wissenschaft und Praxis der Regierungskommunikation.

Ohne die gezeigte Kooperationsbereitschaft der Bundes- und Länderministerien wäre nicht nur dieses spezielle Forschungsprojekt, sondern grundsätzlich die Verknüpfung von Theorie und Praxis unmöglich. Den Teilnehmenden der qualitativen und quantitativen Befragungen gilt daher mein besonderer Dank. Darüber hinaus gilt mein herzlicher Dank dem Lehrstuhlstifter Siegfried Vögele Institut Internationale Gesellschaft für Dialogmarketing mbH und der Deutschen Post DHL AG. Besonderer Dank geht hierbei an Herrn Heinz-Hermann Herbers und Herrn Prof. Jürgen Hesse für die kontinuierliche Unterstützung im Rahmen des Forschungsprojektes.

Berlin, im Jahr 2012

Univ.-Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2011 von der School of Management and Innovation an der Steinbeis-Hochschule Berlin als Dissertationsschrift angenommen. Für die Unterstützung meines beruflichen und privaten Umfeldes auf dem Weg von der ersten Idee bis zur Vollendung dieser Arbeit möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

Mein erster Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider für die initiierte Idee sowie die Betreuung und Unterstützung auf dem langen Weg zum Ziel. Ganz besonders gilt dies für die hilfreichen Anregungen und wertvollen Ratschläge bei entscheidenden Weichenstellungen der Arbeit. Herrn Prof. Dr. Klaus Schubert möchte ich ganz herzlich für die Zweitbegutachtung danken; seine Anregungen haben mein Verständnis vom Forschungsthema vertieft und die aufmunternden Worte haben mir sehr geholfen.

Hervorheben möchte ich darüber hinaus alle interviewten Regierungssprecher und Teilnehmer der quantitativen Erhebung – Ihnen und vielen weiteren Experten gebührt mein herzlichster Dank für die gezeigte Kooperationsbereitschaft, ohne die mein Forschungsprojekt nicht möglich gewesen wäre. Ein ganz besonderer Dank gilt auch Meike Rogacki für die Moderation meiner Fokusgruppen.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei all meinen ehemaligen und aktuellen Kollegen, die mich auf vielfältige Weise in meinem Dissertationsvorhaben unterstützt haben. Insbesondere Julia Schlicht, Claudia Seiler, Daphne Hering, Alexa Luksch und John Krieger gebührt hierbei noch viel mehr als ein einfaches Dankeschön für ihren fachlichen Rat und die Freundschaft über die letzten Jahre. Helen Wieners möchte ich hierbei ganz besonders für ihre immer währende Unterstützung weit über das Arbeitsumfeld hinaus und die langjährige Freundschaft danken. Simone Täger möchte ich darüber hinaus ganz herzlich für die tatkräftige Unterstützung beim Redigieren der Arbeit danken. Herrn Dr. Jens Engelmann gilt mein größter Dank für die Ermutigung, Inspiration und Geduld, die mich rund um voran gebracht hat. Bei all meinen Freunden, die mich durchs Leben begleiten, kann ich mich gar nicht oft genug dafür bedanken, dass ihr stets an mich geglaubt habt und mich immer unterstützt – mehr als ich es jemals begreifen werde.

Meinen Eltern und meinem Bruder gilt meine tiefste Dankbarkeit – für ihre Liebe und dafür, dass sie immer für mich da sind. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	13
Abbildungsverzeichnis.....	15
Tabellenverzeichnis.....	17
A Regierungskommunikation als Forschungsthema.....	19
1 Stellenwert und Herausforderungen der Regierungskommunikation.....	20
2 Regierungskommunikation im Spiegel der konzeptionellen und empirischen Forschung.....	25
2.1 Suchraum der Literaturrecherche	25
2.2 Definitiorische Abgrenzung	27
2.3 Reflexion bisheriger Zugänge in der Literatur	30
2.4 Fazit zum Forschungsstand	48
3 Zielsetzung, Gang und methodisches Vorgehen der Untersuchung.....	50
B Entwicklung eines Modells der Regierungskommunikation.....	55
1 Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung.....	56
2 Definition zentraler system- und akteursbedingter Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation.....	70
2.1 Kommunikationsanforderungen moderner Gesellschaften	70
2.2 (Verfassungsrechtliche) Vorgaben und Leitbilder für den Einsatz von Instrumenten.....	74

2.3	Kommunikationsakteure und Kommunikationsstellen.....	77
2.4	Zielerreichung	81
3	Modell der Regierungskommunikation	83
C	Empirische Untersuchung der Regierungskommunikation.....	85
1	Produktion von Regierungskommunikation	86
1.1	Strukturentdeckende Untersuchung zur Konkretisierung der Produktion von Regierungskommunikation	86
1.1.1	Methodenauswahl –Leitfadeninterview als Untersuchungsinstrument	86
1.1.2	Zur Auswahl der Befragten und Durchführung der Expertengespräche.....	87
1.1.3	Auswertungsdesign und Gütekriterien empirischer Sozialforschung.....	93
1.1.4	Empirische Befunde aus der Befragung der Sprecher auf Bundes- und Landesebene.....	99
1.1.4.1	Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren.....	99
1.1.4.2	Berufsbiografie und -rollenvorstellungen.....	104
1.1.4.3	Beziehungsgeflecht und Austauschbeziehungen.....	108
1.1.4.4	Funktionen und Ziele.....	110
1.1.4.5	Kommunikationsinstrumente und Zielgruppen	112
1.1.4.6	Fazit.....	117
1.2	Strukturprüfende Untersuchung der Produktion von Regierungskommunikation unter Länderministerien	120
1.2.1	Hypothesengenerierung zur Erfassung zentraler akteurs- und systembedingter Rahmenbedingungen.....	120
1.2.2	Begründung der Untersuchungsmethodik.....	129
1.2.2.1	Die Befragung als Untersuchungsinstrument.....	129
1.2.2.2	Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen und Pre-Test	130
1.2.2.3	Ablauf der Untersuchung und Datenbereinigung	139
1.2.3	Empirische Befunde zu zentralen akteurs- und systembedingten Rahmenbedingungen	142

1.2.3.1	Deskription der Regierungskommunikation auf Länderebene	142
1.2.3.2	Hypothesenprüfung	157
1.2.3.2.1	Vorgehen bei der Datenauswertung und Ergebnisse der Hypothesenprüfung	157
1.2.3.2.2	Zusammenfassende Darstellung der Hypothesenprüfung und Interpretation	165
2	Strukturentdeckende Untersuchung zur Rezeption der Regierungskommunikation aus Sicht der Bürger	167
2.1	Methodenauswahl – Fokusgruppen als Untersuchungsinstrument.....	167
2.2	Zur Auswahl der Befragten und Durchführung der Fokusgruppen	169
2.3	Auswertungsdesign und Gütekriterien empirischer Sozialforschung.....	179
2.4	Empirische Ergebnisse	180
2.4.1	Stichprobe und Ablauf.....	180
2.4.2	Beobachtung und Bewertung der politischen Kommunikationskultur	182
2.4.3	Fremdbild der Regierung.....	186
2.4.4	Bekanntheit und Nutzungsintensität der Kommunikationsinstrumente ...	188
2.4.5	Bewertung der Regierungskommunikation im Status quo	195
2.4.6	Barrieren der Nutzung und Verbesserungspotenzial	199
2.4.7	Fazit.....	201
3	Würdigung der Untersuchungsergebnisse	205
3.1	Zusammenfassende Darstellung und Interpretation der Ergebnisse.....	205
3.2	Reflexion des Transferpotenzials	210
D	Implikationen	213
1	Implikationen für die Regierungskommunikation in der Praxis.....	214
2	Schlussfolgerungen für die weiterführende Forschung.....	220
	Anhang.....	223
	Literaturverzeichnis.....	234

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtige Amt
Abb.	Abbildung
a. M.	am Main
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtewesen
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
BMW	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt)
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DBW	Die Betriebswirtschaft
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
et al.	et alii, et alia, et alteri
exkl.	Exklusive
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	Inklusive
Jg.	Jahrgang
k. A.	Keine Angabe/ Angaben
Mio.	Millionen
MW	Mittelwert
Mrd.	Milliarden
n. v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
PR	Public Relations
PASW	Predictive Analysis SoftWare
S.	Seite

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSS	Superior Performance Software System
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem
vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Überblick bestehender Definitionen zur Regierungskommunikation.....	28
<i>Abbildung 2:</i>	Forschungsdesign	53
<i>Abbildung 3:</i>	Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	57
<i>Abbildung 4:</i>	Stufen der Handlungsorientierung in der Regierungskommunikation	63
<i>Abbildung 5:</i>	Modell der Regierungskommunikation	84
<i>Abbildung 6:</i>	ABC-Analyse Bundesministerien (Angaben in Mio. Euro)	89
<i>Abbildung 7:</i>	Eingrenzung der Stichprobe Experteninterviews.....	91
<i>Abbildung 8:</i>	Beschreibung der Stichprobe.....	143
<i>Abbildung 9:</i>	Einschätzung der Etathöhe	144
<i>Abbildung 10:</i>	Kooperationsintensitäten	145
<i>Abbildung 11:</i>	Nutzung der Kommunikationsinstrumente	146
<i>Abbildung 12:</i>	Bedeutsamkeit der Kommunikationsinstrumente	147
<i>Abbildung 13:</i>	Bedeutung der Kommunikationsinstrumente in der Zukunft.....	149
<i>Abbildung 14:</i>	Zielgruppenansprache.....	150
<i>Abbildung 15:</i>	Qualität der Regierungskommunikation	151
<i>Abbildung 16:</i>	Einflussfaktoren der Regierungskommunikation	152
<i>Abbildung 17:</i>	Funktionen der Regierungskommunikation.....	153
<i>Abbildung 18:</i>	Dialogkommunikation	154
<i>Abbildung 19:</i>	Organisationsmerkmale Selbstbild	155
<i>Abbildung 20:</i>	Fremdbild der Bundesregierung	187

<i>Abbildung 21:</i>	Spiegelung Selbst- und Fremdbild der Bundesregierung	188
<i>Abbildung 22:</i>	Implikationen für die Regierungskommunikation in der Praxis	214

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Übersicht bisheriger Zugänge in der Literatur.....	30
<i>Tabelle 2:</i>	Übersicht Aufsätze in Sammelbänden.....	32
<i>Tabelle 3:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse.....	34
<i>Tabelle 4:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse (Schweiz).....	35
<i>Tabelle 5:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse (Jura).....	36
<i>Tabelle 6:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt politische Kulturforschung und Ländervergleiche	38
<i>Tabelle 7:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierung und Massenmedien bzw. Rolle des Präsidenten.....	39
<i>Tabelle 8:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Rahmenbedingungen.....	41
<i>Tabelle 9:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Dialogorientierung.....	43
<i>Tabelle 10:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Kampagnen	44
<i>Tabelle 11:</i>	Übersicht Publikationen Stiftungen und Initiativen	47
<i>Tabelle 12:</i>	Etat Bundesregierung (Öffentlichkeitsarbeit).....	79
<i>Tabelle 13:</i>	Etat Bundesregierung (Fachinformationen)	80
<i>Tabelle 14:</i>	Zusammenfassung Ergebnisse Expertenstudie.....	119
<i>Tabelle 15:</i>	Übersicht Hypothesen (I von III)	128
<i>Tabelle 16:</i>	Übersicht Hypothesen (II von III).....	128

<i>Tabelle 17:</i>	Übersicht Hypothesen (III von III).....	129
<i>Tabelle 18:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Berufsbiografie.....	159
<i>Tabelle 19:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Etat	160
<i>Tabelle 20:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Kooperationsintensität.....	161
<i>Tabelle 21:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Einflussfaktor Mediengesellschaft	162
<i>Tabelle 22:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Zielgruppenansprache.....	163
<i>Tabelle 23:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Funktionskatalog	164
<i>Tabelle 24:</i>	Hausaufgabe der Probanden – beispielhafte Auswertung	175
<i>Tabelle 25:</i>	Inhaltsanalyse am Beispiel der Süddeutschen Zeitung.....	177
<i>Tabelle 26:</i>	Inhaltsanalyse am Beispiel der BILD Zeitung.....	178
<i>Tabelle 27:</i>	Stichprobe Fokusgruppen.....	181
<i>Tabelle 28:</i>	Übersicht Ergebnisse Fokusgruppen	203