

WISO Diskurs

März 2012

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Kommunikation in der Gesundheitspolitik

Netzwerk, Akteure, Strategien



Gesprächskreis
Sozialpolitik

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Kommunikation in der Gesundheitspolitik

Netzwerk, Akteure, Strategien

Klaus Kamps

Inhaltsverzeichnis

Schaubilder- und Tabellenverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
1. Einleitung	5
2. Hintergrund, theoretische Grundlegung und Forschungsdesign: eine Skizze	7
2.1 Forschungshintergrund	7
2.2 Theoretischer Rahmen	8
2.3 Forschungsfragen	10
2.4 Methodendesign	11
3. Befunde	12
3.1 Komplexität und Information	12
3.2 Rollenverständnis, Selbst- und Fremdwahrnehmung	14
3.2.1 Politikerinnen und Politiker	14
3.2.2 Journalistinnen und Journalisten	15
3.2.3 Interessenvertreterinnen und -vertreter	16
3.2.4 Pressesprecherinnen und Pressesprecher (Interessengruppen)	17
3.2.5 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler	18
3.2.6 Ministerialbeamtinnen und -beamte	19
3.3 Netzwerk(e) der Beziehungen	20
3.4 Bedeutung der Netzwerke	24
4. Formen politischer Kommunikation im Netzwerk	26
4.1 Formelle Kommunikation	26
4.2 Informelle Kommunikation	27
4.3 Strategien der Netzwerkkommunikation	31
4.3.1 Universelle Strategie-Komponenten	31
4.3.2 Akteursgruppenspezifische Strategien	34
5. Schlussbemerkungen	38
Anhang	
I. Eckpunkte des Modells der <i>Akteur-Struktur-Dynamiken</i> nach Schimank	40
II. Eckpunkte des <i>rekonstruktiven Ansatzes</i> nach Bentele	43
III. Zusammenführung im Modell	45
Literaturverzeichnis	49
Der Autor	52

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken	9
Abbildung 2:	Die Orientierungshorizonte (soziale Strukturen) der Akteur-Struktur-Dynamiken	41
Abbildung 3:	Die Akteur-Struktur-Dynamiken nach Schimank	42
Abbildung 4:	Die kognitive Rekonstruktion der Wirklichkeit	43
Abbildung 5:	Rekonstruktiver Kommunikationsprozess in Anlehnung an Bentele	45
Abbildung 6:	Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken	47
Abbildung 7:	Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken II	48

Vorbemerkung

Die Ausgaben für Gesundheit beliefen sich im Jahr 2009 laut Statistischem Bundesamt auf knapp 280 Milliarden Euro; rund elf Prozent aller Beschäftigten in Deutschland arbeiten im Gesundheitssektor; die gesamte Bevölkerung hat mehr oder weniger regelmäßig Kontakt mit dem Gesundheitssystem und bildet sich eine Meinung zur Gesundheitspolitik. Politikerinnen und Politiker auf allen Ebenen werden in ihren Bürgersprechstunden und bei Begegnungen mit der Bevölkerung auf das Thema Gesundheit angesprochen. Der Sektor ist hochgradig politisch reguliert und der Einfluss auf Entscheidungen in der Gesundheitspolitik ist hart umkämpft. In der Hauptstadt sind hunderte Verbände registriert, die Ärztinnen und Ärzte, Kassen, private Krankenversicherungen oder Unternehmen vor den politischen Entscheidungsträgern im Parlament und den Ministerien vertreten. Zudem kämpfen diese Interessenvertretungen um die Aufmerksamkeit der Medien, damit ihre Standpunkte von der Öffentlichkeit – den Wählerinnen und Wählern – wahrgenommen werden.

Keine Frage: Gesundheitspolitik ist eines der komplexesten und sensibelsten Politikfelder der Bundespolitik. Erfolgreiche Kommunikation innerhalb der Netzwerke des Politikfeldes ist für dessen Akteure von entscheidender Bedeutung. Mit der vorliegenden Publikation erhalten die Leserin und der Leser einen Einblick in diese Netzwerke.

Dr. Klaus Kamps, Kommunikationswissenschaftler an der Universität Erfurt, und sein Projektteam haben dazu eine umfangreiche Studie vorgelegt, die Kommunikationswege und informelle Regeln in den Netzwerken der Gesundheitspolitik darstellt und analysiert. Insgesamt wurden 52 relevante Akteure des Politikfeldes für die vorliegende Studie anonymisiert interviewt. Zu den Befragten zählten Politikerinnen und Politiker, Vertreterinnen und Vertreter von Medien, Verbänden und aus Ministerien.

Der Gesprächskreis Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht die Studie in zwei Fassungen: Zum einen legen wir die umfangreiche Fassung vor, die sich Leserinnen und Leser von unserer Internetseite www.fes.de/wiso als PDF-Datei herunterladen können. Diese längere Version geht unter anderem im Detail auf das Forschungsdesign der Studie ein. Zudem haben wir Dr. Kamps gebeten, eine kürzere Fassung der Studie zu verfassen, bei der die wichtigsten Ergebnisse und Zusammenhänge kompakt dargestellt werden. Diese Fassung liegt Ihnen ebenfalls als Datei im Internet vor.

Wir danken Dr. Klaus Kamps und seinem Projektteam sehr herzlich für die Studie und die gute Zusammenarbeit und wünschen Ihnen als Leserin oder Leser eine angenehme Lektüre.

Severin Schmidt

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

1. Einleitung

„Die CSU ist als Wildsau aufgetreten, sie hat sich nur destruktiv gezeigt.“
Daniel Bahr, FDP, damals parlamentarischer Staatssekretär

„Die entwickeln sich zur gesundheitspolitischen Gurkentruppe.“
Alexander Dobrindt, CSU-Generalsekretär¹

„Wildsau“ vs. „Gurkentruppe“ – im Juni 2010 kumulierte der Streit innerhalb der Bundesregierung um die Einführung einer Kopfpauschale im Gesundheitswesen: Bildhafte politische Rhetorik der schärferen Art, mag man meinen, Ausdruck der Streitkultur eines Politikfeldes, das wie wenige über Kabinetttische hinweg die Gemüter erreicht. Nicht nur, dass Entscheidungen hier beinahe jede Bürgerin und jeden Bürger recht unmittelbar betreffen, sei es als Beitragszahlerin und Beitragszahler, Leistungsempfängerin und Leistungsempfänger, sei es als Leistungserbringerin und Leistungserbringer – Ärztin und Arzt, Krankenpfleger – oder als Anbieter medizinischer Produkte und Dienstleistungen; immerhin beschäftigt der Sektor hierzulande über vier Millionen Menschen, Tendenz steigend (Rosenbrock & Gerlinger 2006: 11). Das Gesundheitswesen ist auch ein bemerkenswert monetäres Unterfangen; knapp 280 Milliarden Euro wurden 2009 in Deutschland umgesetzt, das entspricht rund 11,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (Kopp 2011: 4). Zum Vergleich: Der Etat der Bundesregierung im laufenden Jahr umfasst rund 306 Milliarden Euro.

Wenige politische Großthemen stehen in Deutschland zudem derart kontinuierlich in der öffentlichen Kontroverse. Änderungen des Status quo im Gesundheitssektor (oder allein entspre-

chende Andeutungen) besitzen einigen Nachrichtenwert und dürfen – im Vergleich mit anderen Politikfeldern – mit viel medialer Aufmerksamkeit rechnen (vgl. Brede 2006: 445); dass die sich dann überwiegend im Modus der Brisanz entfaltet, überrascht nicht wirklich angesichts einer „Gemengelage unterschiedlichster Interessen“ (Kopp 2011: 4). War „Gesundheitsreform“ 1988 noch „Wort des Jahres“, so wurde es acht Jahre später beim „Unwort des Jahres“ nominiert. Nun erklärt das für sich genommen natürlich nichts, doch dürften komplexe und vor allem konkurrierende Darstellungs- und Begründungsansprüche erheblich dazu beitragen, dass das Politikfeld – das so viele doch so persönlich angeht – mit seinen etlichen Feinheiten manchen Bürgerinnen und Bürgern nicht sonderlich eingängig, ja eigentümlich fremd ist. Und nicht nur denen: „Erschreckenderweise haben viele Politiker wirklich überhaupt keine Ahnung. [...] Es gibt wirklich nur wenige, die das komplett durchschauen“ – so pointierte es ein Fachjournalist im Interview.²

Gesundheitspolitik ist seit rund 50 Jahren Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analysen (vgl. Bandelow 1998: 69). Dabei dominieren politikwissenschaftliche Zugänge, die das Zusammenwirken von Staat und Verbänden fokussieren (z. B. Bandelow 1998, 2003, 2004; Noweski 2008;

¹ Hier zitiert nach Eichmann et al. 2011: 1; der vorliegende Bericht beruht in weiten Teilen auf dieser Quelle.

² Interview im Rahmen des zugrunde liegenden Forschungsprojektes; zit. n. Eichmann et al. 2011: 95; solche Zitate werden hier zur Illustration von Positionen angeführt, nicht zum Beleg; s. dazu vornehmlich die Primärquelle; für die Projektarbeit danke ich: Sarah Eichmann, Robert Heinz, Christian Hengstermann, Alexander Horn, Robin Hüdepohl, Johanna Isermeyer, Timo Rinke, Franziska Weber und Nina Wicke.

Rosewitz & Weber 1990; Wiesenthal 1981), sich also orientieren an „sektoral spezifischen institutionellen Strukturen und Akteursbeziehungen, die auf die Formulierung und Implementation politischer Entscheidungen Einfluss nehmen“ (Rosenbrock & Gerlinger 2006: 11). Hier gilt das Gesundheitswesen geradezu als Prototyp neokorporatistischer Verhandlungssysteme (Bandelow 2004: 49), weil Spitzenverbände dauerhaft und institutionalisiert in die Formulierung und Umsetzung politischer Entscheidungen eingebunden werden (vgl. Bandelow 2003: 15; Kopp 2011). Personell und sachlich prägt sich das Feld über eine beträchtliche Komplexität, über ein Geflecht an Akteuren, die sich nicht nur mit den rein fachlichen Details auseinander setzen (müssen) und eigene Ziele verfolgen (dürfen), sondern sich – gegenüber den Parlamenten, Regierungen, inkorporatistischen Gremien und der Öffentlichkeit – mit sehr unterschiedlichen Erwartungen, (Partikular-)Ansprüchen und Befürchtungen konfrontiert sehen.

Interessanterweise – und das gilt eigentlich für alle Politikfelder – spielt der Faktor „Kommunikation“ in den meisten Feldanalysen keine eigenständige Rolle, sondern läuft als (geradezu selbstverständlicher, konstanter) Referenzrahmen mit. Nimmt man dagegen das Diktum ernst, politische Kommunikation sei nicht nur Mittel der Politik, sondern eben selbst Politik (Jarren & Donges 2002: 22), dann stellt sich rasch die Frage, inwieweit kommunikationswissenschaftliche Zugänge – Kommunikation als *Variable* – beizutragen vermögen zur Analyse charakteristischer Einflussfaktoren und konkreter Entscheidungen. Dazu muss man allerdings sagen, dass den *medienfernen* politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen (zentral für Netzwerkanalysen) von der Kommunikationsforschung nur marginal Aufmerksamkeit zukommt und die „involvierten Akteure, die unter sehr unterschiedlichen institutionellen Kontextbedingungen agieren, kommunizieren und entscheiden“ geradezu vernachlässigt werden (Sarcinelli & Tenschler 2008: 8).

Eine der wenigen Arbeiten, die sich systematisch mit der politischen „Hinterbühne“ ausein-

ander setzt (Lesmeister 2008: 197), schlägt im Resümee vor, „informelle Kommunikation in einem bestimmten Politikfeld detailliert zu untersuchen, wie das zum Beispiel in ähnlicher Form in der Politikwissenschaft in Form von Policy-Networks beleuchtet wird“ (Lesmeister 2008: 198). Im Kern handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine solche Analyse mit kommunikationswissenschaftlichem Einschlag: Welche formellen bzw. informellen, strategischen Kommunikationsstrukturen existieren in der deutschen Gesundheitspolitik? Inwieweit konstituieren sich institutionelle Verhandlungs- und Informationsprozesse? Und: Reflektieren die Akteure Formen und Chancen politischer Kommunikation, Regeln oder Interaktionsnormen?

Insofern geht es weniger um Fragen der generellen Steuerungsfähigkeit von Politik in einer „Mediendemokratie“ (Marcinkowski & Pfetsch 2009), sondern um Kommunikation innerhalb des Policy-Netzwerks, die Institutionalisierung eines Kommunikationsgefüges und die akteurspezifische Gestaltung kommunikativer Optionen. Anders als Studien, die sich etwa auf die „Beziehungsspiele“ zwischen Journalistinnen und Journalisten, Sprecherinnen und Sprechern und Fachpolitikerinnen und Fachpolitikern konzentrieren (z.B. Pfetsch & Mayerhöffer 2011), wurden noch Akteure der Wissenschaft, Ministerialbürokratie und Interessenvertretung berücksichtigt, um das Verhandlungssystem breiter abzudecken.

Damit soll zum einen ein Beitrag geleistet werden zum Verständnis der Entscheidungsoperationen eines wichtigen Politikfeldes, durchaus mit normativen Bezügen: So stellt sich – klassisch – schlicht die Frage, welche Intensitäten des Einflusses auf politische Entscheidungen noch demokratieverträglich und legitim sind (vgl. Wenzler 2009: 269). Im Vordergrund steht aber, was man „explorative Transparenz“ nennen mag: die thesenartige Reflexion und Akkumulation von Wissen, hier über die Etablierung und den Erhalt von Kommunikationsstrukturen, über strategischen Kommunikationshandlungen in einem hochbrisanten, komplexen und von vielerlei Akteuren „beackerten“ Politikfeld.

2. Hintergrund, theoretische Grundlegung und Forschungsdesign: eine Skizze

Sachlicher Hintergrund des Projektes war das GKV-Finanzierungsgesetz (GKV-FinG), das im Rahmen der Gesundheitsreform 2010 entwickelt und zum 1. Januar 2011 rechtskräftig wurde. Jedoch waren weder das Gesetz, noch das Reformpaket die eigentlichen Forschungsobjekte; vielmehr diente sein Entstehungskontext als gegenständlicher Bezug der Studie, die sich, wie gesagt, auf die *Kommunikation innerhalb* des gesundheitspolitischen Netzwerkes konzentrierte. Zum besseren Verständnis der Befunde werden kurz der Theorierahmen und das Forschungsdesign beschrieben.

2.1 Forschungshintergrund

Die politische Kommunikationsforschung war hierzulande lange durch den Versuch geprägt, das Verhältnis von Politik und Medien theoretisch zu beschreiben (vgl. Sarcinelli 2005: 19). Parallel zur Expansion des Mediensystems Mitte der 1980er Jahre und der Differenzierung der Parteienlandschaft gerieten dann unter den Schlagwörtern „Mediatisierung“ oder „Medialisierung“ Interaktionen zwischen Politikerinnen und Politikern und Journalistinnen und Journalisten in den Fokus, respektive die empirisch anzugehende Frage, inwieweit wesentliche Akteure des politischen Systems mit Blick auf die Medienlogik ihr „Arbeitsprogramm“ ändern, adaptieren oder „professionalisieren“ (vgl. Kamps 2007; Kepplinger 2009; Marcinkowski & Pfetsch 2009). So liegen Studien vor zum Interaktions- und Informationsverhalten von Abgeordneten (Puhe & Würzberg 1989), zu Politikvermittlungsexpertinnen und -experten (Tenscher 2003) zu Fachjournalistinnen und -jou-

rnalisten (Rinke et al. 2006), komplexen politischen Institutionen wie Parlamenten (Marshall 1999) oder Parteien (von Alemann & Marshall 2002). Andere Arbeiten – auch das exemplarisch – beziehen sich auf Beziehungsmuster zwischen zwei Akteursgruppen, etwa zwischen Journalisten und politischen Sprecherinnen und Sprechern (Pfetsch 2003) oder PR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern (Gottwald 2006). Pfetsch und Mayerhöffer (2011) haben das Konzept der politischen Kommunikationskultur (Pfetsch 2003) angewandt auf Journalisten, Politiker und ihre Sprecher. Sie bestätigen den Befund eines manifesten Spannungsverhältnisses zwischen politischer Logik und medialen Motiven, das zur Etablierung „kognitiver Geschäftsgrundlagen“ führe (Pfetsch 2003: 57), etwa Verhaltensnormen oder Erwartungsmuster. Ähnliche Arbeiten ließen sich hier anführen, die bei allen Unterschieden im Kern *mediennah* zu nennen sind (z. B. Kepplinger 2009; Marcinkowski & Pfetsch 2009): Die politische Kommunikationsforschung fixiert sich also (nicht ganz unberechtigt) auf solche Fragen, die Medien respektive Medienfolgen und -inhalte betreffen. Weit weniger Arbeiten thematisieren Kommunikation auf der politischen Hinterbühne – und wären damit geeignet, politikwissenschaftliche Feldanalysen zu ergänzen.

So untersuchte Lesmeister (2008) die Interpenetration und Interaktionsnormen von Medien und Politik auf *informeller* Ebene; diese informelle Bühne bilde als *vorgelagerter* Faktor gleichsam den „Kern des politisch-medialen Beziehungsgeflechts“ (Lesmeister 2008: 197). Aus einer Studie von Hoffmann (2003) über das kognitive Zusammenspiel (Normen und Strategien) von Politikerinnen und Politikern und Jour-

nalistinnen und Journalisten lassen sich (politische und journalistische) Handlungsorientierungen in der informellen Kommunikation ableiten: Die Akteure greifen „auf ein gemeinsames professionsübergreifendes Rahmungswissen“ zurück, das wiederum „eine wichtige Voraussetzung für eine stabile und erfolgreiche Kommunikation“ sei (Hoffmann 2003: 123). Gottwald (2006) entwarf ein Öffentlichkeitsmodell des Gesundheitsnetzwerks. Das Modell betrachtet jedoch nur das Kommunikationsmanagement von Fachjournalistinnen und Fachjournalisten und PR-Akteuren. Insgesamt sind Kenntnisse über eher *medienferne*, halböffentliche oder interne politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse als im Vergleich zur medial vermittelten Politikdarstellung gering. Vereinzelt finden sich Untersuchungen innerhalb eines Netzwerkes (Gottwald 2006; Harmgarth 1997; Rinke et al. 2006), die allerdings auf wenige Akteure referieren. Andere ordnen die Interaktion nach bestimmten Gesichtspunkten, etwa der demokratietheoretischen Perspektive (Baugut & Grundler 2009), der informellen politischen Kommunikationskultur (Lesmeister 2008; Pfetsch & Mayerhöffer 2011) oder der „Interpenetration“ (Hoffmann 2003).

Demgegenüber geht das Projekt davon aus, dass politische Kommunikation im Kontext von Politikfeldern nicht z. B. auf die Interaktion von Politikerinnen und Politikern und Journalistinnen und Journalisten reduziert werden kann: Bei der Formulierung, Durchsetzung und Begründung allgemein verbindlicher Entscheidungen sind weitere Akteure – zentral – beteiligt, z. B. Verbände, die Ministerialbürokratie sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Kontext institutioneller Politikberatung. Das gilt ausdrücklich für den Gesundheitssektor (Kopp 2011). Zwar mag die Herstellung *massenmedialer* Öffentlichkeit mit Recht in der politischen Kommunikationsforschung im Mittelpunkt stehen.

Doch deutet vieles darauf hin, dass im Policy-Prozess der Faktor Kommunikation *nicht nur* als „mitlaufender“ Referenzrahmen wirkt, sondern in seiner (z. B. instrumentellen) Varianz Einfluss auf Entscheidungsprozesse auszuüben vermag. Damit soll also – explorativ – ein facettenreicheres Bild der politischen Hinterbühne und der dort gängigen Kommunikationshandlungen gezeichnet werden.

2.2 Theoretischer Rahmen

„Exploratives Vorgehen“: Das mag vergleichsweise „freie“ Suchstrategien der Analyse vermuten lassen; doch kann auch die Auseinandersetzung mit einem Gegenstand, der grundsätzliche Fragen aufwirft, nicht ohne theoretischen Rahmen auskommen. In unserem Fall wurde über ein Set an politik- wie kommunikationswissenschaftlichen Überlegungen ein Modell entwickelt, aus dem dann das Methodendesign abgeleitet wurde: Der Theorierahmen diente primär der Entwicklung der *Datenerhebungs-* und als *Topos* der *Dateninterpretations-Instrumente*. Auch das soll kurz angerissen werden.

„Die Interaktion politischer und Verbandseliten in Netzwerken folgt der Logik von Verhandlungssystemen. Sie sind kooperativ und konsensorientiert; sie bauen auf langjährige Beziehungen und der Akzeptanz von Einflussosphären bzw. der Legitimität divergierender Interessen der Teilnehmer auf.“ (Koch-Baumgarten 2005: 43) – Das Zitat fasst treffend die politikwissenschaftliche Sicht auf Verhandlungssysteme zusammen.³ Wie aber formen sich „Einflussosphären“, „Konsens“, „Kooperation“? Unter welchen Bedingungen etablieren sich „Strukturen“ – und wann verfallen sie? Prominent vertreten wird dazu der Advocacy-Koalitionsansatz (Sabatier & Jenkins-Smith 1993), der mit der Idee einer „ler-

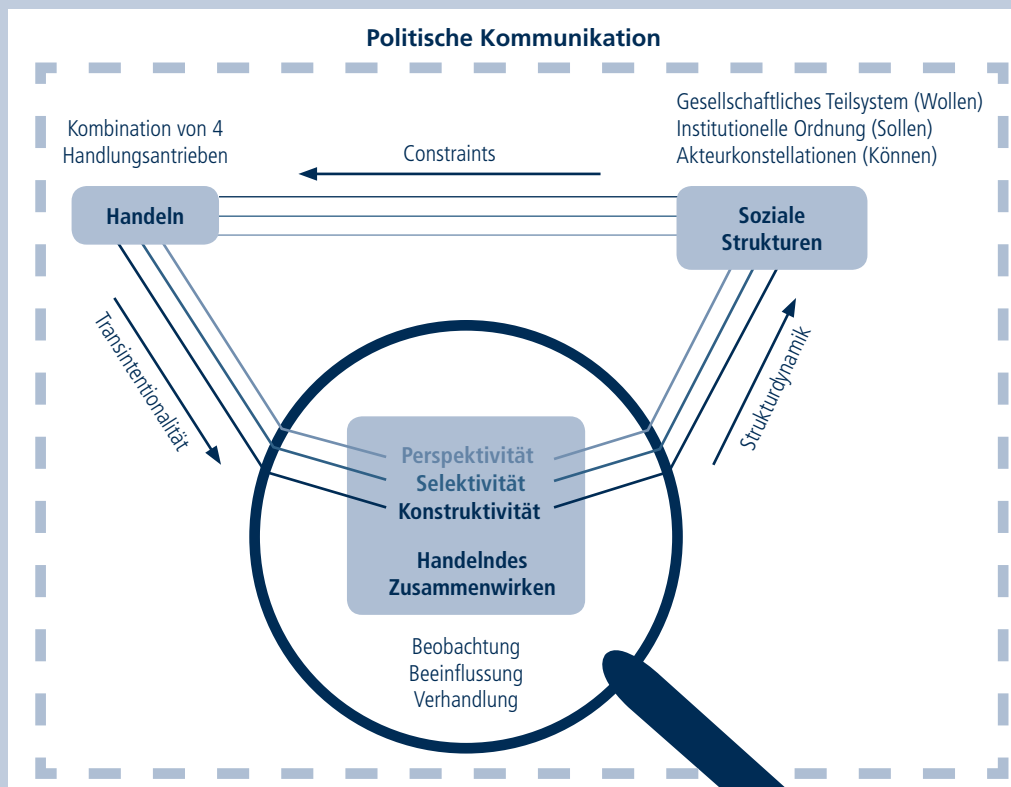
3 Dabei überwiegt der Eindruck – mit Ausnahmen –, informelle Netzwerke unterminierten demokratische Legitimation (vgl. z. B. Humborg 2009: 83), vornehmlich durch *Nicht-Öffentlichkeit*, also Intransparenz. Demgegenüber hat Benz (1998) ein Kredo für die Verhandlungsforschung formuliert, nach dem nicht-öffentliche Verfahren „mehr Vernunft und Entgegenkommen“ erzeugten (Benz 1998: 206); zwar verletzen vertrauliche Verhandlungen im Hintergrundkreis das Prinzip der öffentlichen Legitimation, jedoch könnten sie einen besseren Rahmen setzen für politische Entscheidungsprozesse: Neben eine „Legitimation durch Öffentlichkeit“ geselle sich eine „Legitimation durch Effektivität“ (Baugut & Grundler 2009: 56).

nenden Politik“ (Bandelow 1999) den *Prozess*-Charakter des Netzwerkhandelns annimmt und fragt, „welche Überzeugungen bei welchen Akteuren wann stabil geblieben sind, und welche Überzeugungen unter welchen Bedingungen durch Informationen und Argumente verändert wurden“ (Bandelow 1999: 43). Solche *belief systems* geteilter Wertevorstellungen und Kausalannahmen innerhalb eines Politikfeldes haben sich als recht aussagekräftig erwiesen, auch hinsichtlich der „fragmentiert[en] Natur politischer Netzwerke in komplexen Mehrebenensystemen“ (Bandelow 1999: 55). Immerhin werden – neben einer Liste endogener und exogener Variablen (vgl. Sabatier & Jenkins-Smith 1993: 223ff.) – „Informationen“ und „Argumente“ angeführt, wenn auch in ihren instrumentellen Dimensionen wenig differenziert.

Um die Analyse der Kommunikation in der deutschen Gesundheitspolitik auf ein theoretisches Fundament zu stellen, das auch kommunikationswissenschaftlichen Fragen gerecht wird, bedarf es eines Zuganges, der sowohl Interaktionen von Akteuren als auch ihre Einbettung in gesellschaftliche Rahmenbedingungen erfasst – der also system- und handlungstheoretische Ansätze integriert: Systemtheoretische Zugänge erklären das Handeln und Verhalten von Individuen unzulänglich (vgl. Gerhards 1994: 79f.), während Handlungstheorien den (z.B. policy-)spezifischen Kontext vernachlässigen. Etwa hat gesundheitspolitische Kommunikation „nicht nur mit den momentanen politischen Mehrheitsverhältnissen, sondern auch mit institutionellen Vetospielen, mit erfolgreichem Lobbyismus, dann aber auch mit den politisch-kulturellen Bedingungen einer spezifisch deutschen wohlfahrtsstaatlichen Tradition zu tun“ (Sarcinelli 2005: 28).

Abbildung 1

Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken



Quelle: Eichmann et al. 2011: 56.

Der wohl einflussreichste Versuch, Struktur- und Systemtheorien mit Handlungstheorien zu verknüpfen, dürfte das Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken von Uwe Schimank sein (vgl. 2000, 2005, 2006, 2007, 2010). Sein Modell versucht einen Konnex herzustellen zwischen Handlungen, Handlungswirkungen und Handlungsbedingungen. Das Handeln von Akteuren wird durch das Zusammenwirken von drei Orientierungshorizonten (Erwartungs-, Deutungs- und Konstellationsstrukturen) (vgl. auch Donges 2008: 330f.) bestimmt. In einem *dynamischen* Prozess werden durch Handlungen und Interaktionen auf der Mikroebene soziale Strukturen aufgebaut, gestärkt oder verändert, während umgekehrt sich die Orientierungshorizonte daraus entwickeln und Einfluss ausüben auf eben dieses Handeln in Strukturen. Damit können z.B. Veränderungen von Normen und Erwartungen durch Interaktionen erklärt werden.

Da das Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken Kommunikation nur andeutet, wird es durch den rekonstruktiven Ansatz des Kommunikationswissenschaftlers Bentele ergänzt (2008a, 2008b, 2010; vgl. Anhang). Er geht davon aus, dass die menschliche Wirklichkeitswahrnehmung und Kommunikation durch *Perspektivität*, *Selektivität* und *Konstruktivität* gesteuert werden. Ursprünglich für die PR-Forschung entwickelt, ist der Ansatz auf andere Konstellationen übertragbar – also etwa auf Kommunikation in politischen Verhandlungssystemen. Während sich mit Schimanks Überlegungen die interaktionsprägenden Strukturen und ihr Einfluss auf das Handeln von Akteuren hinreichend beschreiben lassen, hilft Benteles Ansatz, *Kommunikation als Variable* in das handelnde Zusammenwirken der Akteur-Struktur-Dynamiken einzuordnen (vgl. Abbildung 1).

Es wird angenommen, dass sowohl die kommunikative Rekonstruktion von Wirklichkeit als auch die Akteur-Struktur-Dynamiken als parallele Prozesse zu konzipieren sind und Perspektivität, Selektivität und Konstruktivität in jeder Phase der Dynamiken Einfluss nehmen. So findet sich beim handelnden Zusammenwirken auch Kommunikation, die Folgen für die jeweiligen sozialen Strukturen haben kann, sie also verändert, konstituiert oder stärkt; *constraints*⁴ dieser Strukturen betten Handeln ein und konkretisieren Handlungsziele und Intentionen in einem rekursiven Prozess.

2.3 Forschungsfragen

Dieses Modell als theoretisches Grundgerüst⁵ integriert Kommunikation *und ihre Varianz* und erleichtert die Generierung von Forschungsfragen und ihre Umsetzung. Wie gesagt, es geht im Kern darum zu eruieren, welche Formen politischer Kommunikation wann und warum von wem genutzt werden. Dem folgen drei differenziertere Bündel an Fragen:

Zu *Formen politischer Kommunikation*: Welche Kommunikationskanäle werden von den Akteuren genutzt, wann wird auf informelle oder formelle Kommunikation rekurriert und inwiefern existieren dort Normen und Regeln? Wie werden relevante Informationen selektiert? Werden solche Prozesse überhaupt reflektiert und in z.B. strategisches Kommunikationshandeln „übersetzt“?

Zu den *Gründen*: Welches zweckorientierte kommunikative Handeln ist als solches identifizierbar? Welche Rahmenbedingungen – institutionelle Vorgaben, *belief systems* – spielen eine Rolle und inwiefern spiegelt sich das in der Reflexion der Akteure wider?

4 Damit sind gemeint „strukturelle Restriktionen, unter denen Akteure ihre Wahlen, ihre ‚choices‘ treffen und entsprechend handeln. [...] Akteure wählen innerhalb der durch Systeme aufgespannten ‚constraints‘, durch die abstrakte Ziele substantiell vorgegeben werden und Mittel zur Erreichung der Ziele definiert sind, diejenigen Handlungen, die ihre spezifischen Ziele mit dem geringsten Aufwand erreichbar machen.“ (Gerhards 1994: 80f.)

5 Vgl. auch die Ausführungen im Anhang: Andere Konzepte – der Advocacy-Koalitionsansatz, strategische Kommunikation, Bühnenmodell und informelle/formelle Kommunikation – werden als Heuristiken integriert und fließen in die Konzeption der Leitfaden für die Interviews sowie deren Analyse ein.

Zu *Akteuren*: Welche Kommunikationsstrukturen existieren in der Gesundheitspolitik zwischen Journalistinnen und Journalisten, Interessenvertreterinnen und -vertretern, Politikerinnen und Politikern, Ministerialbeamtinnen und -beamten und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern? Was konkret macht solche Kommunikationsstrukturen substantiell aus und welche Wirkungen auf Kommunikationshandeln gehen von ihnen aus?

2.4 Methodendesign

Das Forschungsvorhaben mit seinem explorativen Charakter wurde mittels einer qualitativen Netzwerkanalyse umgesetzt; im Mittelpunkt standen Leitfadeninterviews mit gesundheitspolitischen Akteuren. Dabei sind – grob – drei Arbeitsschritte zu unterscheiden:

Erstens ging es um die Identifizierung und Akquisition relevanter Akteure aus der Politik, den Verbänden, dem Journalismus, der Wissenschaft und Ministerialbürokratie. Wer sind die *relevanten* Akteure?⁶ Hierzu wurde mit Unterstützung des Bundespresseamtes eine Dokumentenanalyse durchgeführt; das „Zentrale Dokumentensystem“ des Amtes erlaubte nach einem Index-Schema – zum GKV-FinG – die Durchsicht von Zeitungsartikeln (70 Tages- und Wochenzeitungen), Interviews, Plenarprotokollen, Protokollen des Gesundheitsausschusses und von Sachverständigenanhörungen; hinzu kamen relativ statische Dokumente wie Lobbylisten oder Organigramme. Dadurch konnten 240 Akteure identifiziert werden, rund 75 dürfen als zentral angesehen werden. Durch Auswertung von konzentrischen Kreisen wurde noch in der Erhebung selbst die Gruppe der Befragten etwas erweitert.

Die Akquise führte zu einer Zusage von 52 Interviewpartnerinnen und -partnern, 39 Män-

nern, 13 Frauen aus Politik (12), Journalismus (17), Interessenvertretung (11), Wissenschaft (6), Ministerialbürokratie (6): ein erfreuliches Sample für ein so sensibles Politikfeld. Obwohl die Interviewten letztlich eine Mehrheit der wichtigsten Akteure der deutschen Gesundheitspolitik darstellen, kann hier keine Repräsentativität beansprucht werden. Die Auswahl der „typischen Fälle“ ist immer nur ein Teilausschnitt der Gesamtheit; dennoch dürfen die Aussagen mit einiger Plausibilität als „exemplarisch“ betrachtet werden.

Parallel dazu wurde, *zweitens*, ein leitfadengestütztes Experteninterview entwickelt und getestet. Damit sollte – im Gegensatz zu voll standardisierten Interviews – Offenheit und Flexibilität der Antworten ermöglicht werden. Unterschieden wurden drei Komplexe (mit definierten Unterkategorien): zum beruflichen Hintergrund und Rollenverständnis der Akteure, zu formeller/informeller Kommunikation, zur strategischen Kommunikation. Solche Interviews verlangen von den Interviewern situative Sensibilität; immer wurde darauf geachtet, dass die Befragten möglichst von selbst auf Kommunikationsaspekte zu sprechen kommen, d. h. die Interviews wurden zunächst *sachbezogen* entlang des GKV-FinG geführt.⁷

Im *dritten* Schritt wurde jedes der etwa ein- bis eineinhalbstündigen Interviews transkribiert und anonymisiert. Dem folgten *zwei* qualitative Inhaltsanalysen mit unterschiedlichen Kategorienrastern. Eine erste orientierte sich am Aufbau des Leitfadens und setzte sich mit „Rollenverständnis“, „institutioneller Kontext“, „Informationsfluss“ oder etwa „Netzwerk“ auseinander. Das zweite Schema ging genauer auf Kommunikationshandlungen ein und kategorisierte sie anhand ihres Formalitätsgrades, dem Grad der genutzten Öffentlichkeit und ihrer Stabilität (im Detail Eichmann et al. 2011: 80ff.).

6 Zu der Frage, was relevante Akteure sind, wurde auf eine analog handhabbare Definition politischer Eliten zurückgegriffen: „Demnach sind Eliten Personen, die über politische Macht verfügen, indem sie allgemein verbindlich entscheiden, und Personen, die regelmäßig und maßgeblich das Handeln dieser Eliten beeinflussen, indem sie gesellschaftliche Macht ausüben.“ (Kaina 2002: 26f.)

7 Neben der „normalen“ Interviewschulung ist bei solchen Expertengesprächen darauf zu achten, dass die Interviewer sich thematische Kompetenzen aneignen, um ein „Gespräch auf Augenhöhe“ zuzulassen.

3. Befunde

3.1 Komplexität und Information

Gesundheitspolitik als Politikfeld präsentiert sich in erster Linie als komplexes Unterfangen – nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern. Für die Mehrheit der Akteure scheint das Hauptproblem zu sein, dass sich mit der Materie nur wenige Expertinnen und Experten beschäftigen und sonst kaum jemand wirklich etwas versteht:

„Man kann und darf sich da auch nicht einbilden, dass man im System des Gesundheitswesens alles wissen kann. Es geht nicht, das kriegt keiner hin. Vielleicht diejenigen, die 20 Jahre lang in so einem Ministerium mitgestrickt haben. Die koordinierend tätig waren.“ (P7: A74; PQ: 868)

Gesteigert wird die rein fachliche Komplexität noch durch die der beteiligten Akteure und Institutionen mit ihren partikularen und oft konträren Zielen bzw. Ausrichtungen.

„Also das ist tatsächlich so, dass es im Gesundheitswesen am chaotischsten ist. Weil es irrsinnig viele Player gibt. [...] Das Problem ist, dass das System extrem kompliziert ist und die Akteure, die darin tätig sind, sich teilweise total widersprechen.“ (J16: A79; PQ: 87)

So herrscht bei allen Akteursgruppen Einigkeit in der „Komplexitätsfrage“. Interessanterweise folgten dem häufig Reflexionen über die mediale Vermittelbarkeit des Themas. Ein wissenschaftlicher Mitarbeiter resümierte, Gesundheitspolitik sei eben zu komplex, um die breite Masse zu begeistern, sondern: „Es ist also schön, es ist aber –

eher so für die Nabelschau – also sprich: nach innen gerichtet.“ (P4: A54; PQ: 87) Diese Aussage korrespondiert mit der einiger Journalisten, die vom „Raumschiff Berlin“ (z. B. J11: A118; PQ: 87) sprachen und der Politik vorhielten, das Interesse der Politikbetroffenen aus den Augen zu verlieren. Stattdessen würden nur noch Exklusivmeldungen und der Presseticker zählen; andererseits könne Gesundheitspolitik eben auch nicht umfassend dargestellt werden:

„Ich glaube ein Schauspiel möglicherweise, weil man nicht mehr über die wirklichen Inhalte spricht. [...] Weil wenn sie versuchen in einem Interview, in einem Statement von, weiß ich nicht, 60 Sekunden oder 120 Sekunden, den Gesundheitsfonds und seine Probleme zu erläutern, dann ist das schlicht unmöglich. So und deswegen wird dort sehr mit flachen Begriffen gearbeitet, also Bürgerversicherung, Gesundheitsprämie – was auch immer.“ (I3: A44; PQ: 87)

Trotzdem wird gelegentlich beschrieben, dass sich die Kommunikationsstrukturen angepasst hätten und professioneller geworden seien. Zudem würden sie „auch wesentlich bewusster organisiert“ (J7: A51; PQ: 88). Insgesamt verdeutlichen die allgemein gehaltenen Aussagen aber nicht nur die inhaltliche Komplexität der Sache und des Netzwerkes selbst, sondern auch die hohe Emotionalität des Themas. Das trägt in der Wahrnehmung der Akteure mit dazu bei, dass die Kommunikation in der und über die Gesundheitspolitik keiner einheitlichen, argumentativen Linie folgt, die medial kongruent abzubilden wäre.

8 Zur Notation: Aussagen werden nur anonymisiert wiedergegeben; der Buchstabe signalisiert die Akteursgruppe des Interviewten (I = Interessenvertreter; J = Journalist; M = Ministerialbeamter; P = Politiker; W = Wissenschaftler); dem folgt eine personelle Nummer und die Angabe des Absatzes im Transkript; dem nachgelagert ist in diesem Bericht die Seitenangabe der Primärquelle (PQ): Eichmann et al. 2011.

In einem Politikfeld, das unisono als sachlich, personell und auch emotional hochkomplex und medial schwer vermittelbar aufgefasst wird, kommt dem zentralen politischen Akteur – hier dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) – eine wichtige Informationsfunktion zu, zumal im Kontext einer Gesetzesinitiative des Bundes. Der Informationsfluss des Ministeriums wurde häufig anhand der politischen Führung gemessen. So berichtete ein Interessenvertreter, dass die Informationspolitik (seinerzeit unter Philipp Rösler) im Vergleich zu Zeiten der sozialdemokratischen Führung unter Ulla Schmidt offener sei.

Diese Einschätzung wird vornehmlich von Journalisten geteilt, die nun zu Presse- und Hintergrundgesprächen eingeladen wurden, von denen sie vorher (partiell) ausgeschlossen waren. Offenbar wird diese Form der Kommunikation durchaus als Frage des persönlichen Stils aufgefasst – eine sich dann im Kontext des politischen Wechsels ebenfalls ändernde Variable, die gleichwohl immer einem parteipolitischen Reflex unterliegt und der neuerlichen Institutionalisierung bedürfe.

„Das ist schon etwas offensiv will ich nicht sagen, aber es ist offener als bei Frau Schmidt, es liegt aber vielleicht daran, dass Herr Rösler parteipolitisch oder politisch der Zeitung, für die ich arbeite, etwas näher steht und es ist nicht so schwierig, den Zugang zu den Leuten da zu finden, obwohl ich sagen würde, dass ich den Zugang damals auch gehabt habe bei Frau Ulla Schmidt.“ (J6: A35; PQ: 89)

Insgesamt überwiegen negative Äußerungen zum Informationsfluss des Ministeriums. Das wird mit Umstrukturierungen begründet, die sich auf das Netzwerk auswirkten. Ein immens wichtiger Faktor war daneben die andauernde Auseinandersetzung zwischen FDP und CSU.

„Es gab diesen riesigen Streit zwischen Rösler und der CSU und letztendlich hat da auch das Ministerium selbst eine scharfe Selbstkritik gemacht und hat gesagt: Wir haben da ganz schlecht kom-

muniziert. Sie haben auch gemerkt, dass sie nicht sehr überzeugend waren und haben sich das auch auf ihre eigenen Fahnen geschrieben. Sie haben dann auch einiges an ihrer Öffentlichkeitsarbeit geändert.“ (J4: A12; PQ: 90)

Der Streit wurde häufig angesprochen; es sei unter diesen Umständen sehr schwierig für die BMG-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter gewesen, eine adäquate Informationspolitik zu betreiben, ohne Einigung konnte nur „häppchenweise“ (J10: A14; PQ: 90) kommuniziert werden. Die „binnenpolitischen Komplikationen“ und die „ständige Intervention“ hätten zu einer „Störung des Ablaufes“ geführt (J1: A5, PQ: 90): „vom Ergebnis bis zum Prozedere mangelhaft“ (ebd.; PQ: 90). Man habe selten erlebt, dass ein Prozess so „unkoordiniert, unprofessionell angelaufen und vorbereitet“ gewesen sei. Ein Ministerialbeamter bezieht sich in dem Kontext auch auf die Opposition:

„Also was Beachtung fand, war der Dissens in der Koalition, wie man das ausgestaltet, aber das da, ich sage jetzt mal SPD, Grüne, DGB große Veranstaltungen gemacht haben und Protestbewegungen versucht haben zu installieren gegen die Änderung. Das hat kommunikativ interessanterweise, finde ich, auch nicht funktioniert. Das ist völlig untergegangen am Ende.“ (M6: A5; PQ: 91)

Ein Journalist beschreibt die Informationspolitik des Ministeriums jedoch als „typisch“ (J13: A4; PQ: 91) – die Situation als solche wird reflektiert und kritisiert: Die Informationen aus der Pressestelle besaßen in den seltensten Fällen überhaupt Neuwert. „Die Kommunikation des Ministeriums war unter aller Würde“, weil nur wenige Informationen rausgegeben wurden und diese „keinerlei durchdachte Fachvorschläge waren“ (J2: A6; PQ: 91). Eine lange Liste ähnlicher Zitate ließe sich hier anführen: Der Informations- und Kommunikationsprozess wird als „zäh“, „schleppend“ bezeichnet, die Rede ist von „gravierenden Kommunikationsfehlern“ – einem Hintergrundgespräch, zu dem wenige Journalistinnen und Journalisten eingeladen wurden:

„Zum einen hat Herr Rösler, das war, als der erste Schub des Finanzierungsgesetzes raus kam, die machen ja gerne so Hintergrundgespräche. Da gibt es halt schon mal 20, 25 Journalisten, die da sitzen und da gab es einen Mini-Hintergrund, wo insgesamt sechs Journalisten, davon zwei von den Agenturen, geladen waren. Am nächsten Tag waren die Journalisten, die mitbekommen hatten, da sind sechs ausgebildete Journalisten eingeladen worden, haben die ein ganz ungesundes Halbwissen, weil die noch weniger wussten als wir. Also da war dann, ich weiß gar nicht, wer es war irgendwie ein Verzweiflungsstück.“ (J14.1: A4: PQ 91)

Mit Blick auf diesen „Hauptkommunikationsfehler“ (J14.1: A4) benotete der Journalist letztendlich den gesamten Informationsfluss des BMG mit „vier minus und das ist schon geschönt“ (J14.1: A4; PQ: 91); dieses „vier minus“ mag als Beispiel dafür stehen, dass die Befragten ein explizites, häufig von sich aus geäußertes Verständnis von „gelungener“ oder „professioneller“ Kommunikation haben (und Noten vergeben), von Regeln, die zu beachten sind, aber auch von – verständlichen, weil: politischen – Umbrüchen und deren (vorläufige) Auswirkungen auf das, was erwartet werden darf.

In der Wahrnehmung der Akteure hängt es stark von der politischen Führung ab, inwiefern sich im Informationsfluss bestimmte Kommunikationsstrukturen manifestieren. Bei Ulla Schmidt wurde der Eindruck strikter Disziplinierung erweckt. Ein Fehlverhalten des Ministeriums im handelnden Zusammenwirken hat in dem Beispielfall dazu geführt, dass sich die Akteurkonstellation verändert hat und *constraints* aufgebaut wurden. Ein Journalist, der auf einer „schwarzen Liste“ aufgeführt wird, muss dann über andere Wege recherchieren: Das künftige handelnde Zusammenwirken unterliegt dynamischen Veränderungen. Bestimmte politische Sichtweisen begünstigen die Kommunikation mit dem BMG. Den andauernden Koalitionsstreit zwischen FDP und CSU empfinden sowohl Journalistinnen und Journalisten, Ministerialbeamtinnen und -beamte als auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaft-

ler als einen Negativfaktor, der sich ungünstig auf das „Image“ des Ministeriums (als Kommunikationsdienstleister) auswirkt. Auch wird die mangelnde Expertise der Führung als Nachteil angesehen.

3.2 Rollenverständnis, Selbst- und Fremdwahrnehmung

3.2.1 Politikerinnen und Politiker

Bezogen auf den institutionellen Kontext thematisieren Politikerinnen und Politiker nur nachgeordnet den parteipolitischen Rahmen: Vornehmlich sei man dem Gewissen verpflichtet, wenngleich die fraktionsinterne Arbeitsteilung einen gewissen Abstimmungszwang bewirke. Ob eine Kompromissneigung bei den Abgeordneten der Regierung höher anzusetzen ist, blieb unklar. Das Rollenverständnis von Politikern wird größtenteils von Verantwortung geprägt. Viele gaben an, dass sie die Interessen der Bevölkerung, besonders des Wahlkreises vertreten würden; im Gesundheitswesen sei es ihr Kernanliegen, die Versicherten entsprechend der Parteilinie zu verfechten. Oppositionspolitiker sahen ihre Aufgabe zusätzlich darin, die Regierung kritisch zu hinterfragen. Dazu nutzt man die Mechanismen des Journalismus.

„Für die Opposition ist es wichtig klarzumachen, was solche Pläne wie die Gesundheitsprämie bedeuten. Das ist schon einmal eine Frage des Wording. Bei uns heißt die Gesundheitsprämie entweder Kopfprämie oder Kopfpauschale, notfalls auch Kopfgeld.“ (P8: A16; PQ: 94)

Politikerinnen und Politiker der Regierungsparteien meinten dagegen, ihre Kernerarbeit sei es, Gesetzentwürfe im Konsens zu erarbeiten und zu verabschieden. Nach der Erstellung eines Entwurfes sei es insbesondere wichtig, innerparteilich um Unterstützung zu werben. Dieser Prozess wird von Austauschprozessen mit anderen Akteuren begleitet.

„Natürlich kommen Lobbyisten auf die Politik zu, das ist ihre Aufgabe und meine Aufgabe ist es mit denen in Kontakt zu sein. Weil man hockt nicht in irgendeinem Elfenbeinturm und ist von alleine in der Politik schlau. Ein Konzept [...] entwickelt sich aus dem Kontakt mit den Akteuren.“ (P8: A50; PQ: 94)

Transparenz sei durchaus wichtig; doch sei die Abhängigkeit von Journalistinnen und Journalisten in Berlin besonders schwierig, weil sich die Journalisten dort eher als „Rufberichterstatter“ (P5: A63; PQ: 94) betrachten würden. Dieses Rollenverständnis weicht allerdings stark ab von dem Bild, das andere Akteure von Politikerinnen und Politikern haben. So wird die Pflicht zur Transparenz von Journalisten nicht als solche, sondern als Profilierung der politischen Position wahrgenommen, das „Wording“ als „Übertreibung und große Show des Schwarzmalens“ (J8: A58; PQ: 94). Dabei unterscheiden Journalisten zwei Politikertypen:

„Die einen haben gerne etwas mit Journalisten zu tun und die anderen legen da überhaupt keinen Wert drauf. Die machen ihre Bundestagsarbeit und tauchen hier gar nicht auf und sind somit gar nicht wahrnehmbar. Die machen im Wahlkreis ihren Kram und das reicht ihnen. Der andere Typus meldet sich von selbst und sagt, ich habe da jetzt etwas für dich.“ (J8: A44; PQ: 94)

Constraints zeigen sich unter anderem in Fraktionszwang und Parteiordnung sowie in den herrschenden politischen Konstellationen. Für Politikerinnen und Politiker ist es natürlich prägend, ob er oder sie der Regierungsfraktion angehört. Durch institutionelle Vorgaben sind Politiker sowieso auf die Zusammenarbeit mit anderen angewiesen. So ergeben sich im handelnden Zusammenwirken einerseits Forderungen nach Transparenz und Konsensfindung, andererseits jedoch Abhängigkeiten, wie Expertise oder Zugang zu vermittelnden Kanälen.

3.2.2 Journalistinnen und Journalisten

Das Rollenverständnis der Journalistinnen und Journalisten erfährt eine grundlegende Prägung durch ihren institutionellen Kontext, der sich durch redaktionell unterschiedliche Normen und Regeln ausdrückt. Ihre Medienorganisationen haben eine natürliche Bedeutung für ihre Arbeit: Rundfunkjournalisten konzentrieren sich auf O-Töne und Bilder, während Tageszeitungsjournalisten eher Hintergründe recherchieren; der jeweilige Redaktionsschluss ist eine strukturelle Bedingung – nicht nur für Journalisten, sondern auch Informanten.

Journalistinnen und Journalisten verknüpfen viele Kriterien mit ihrer beruflichen Rolle. Im Mittelpunkt steht die Information ihres Publikums – schon früh in der Findungsphase einer Policy. Insbesondere beurteilen sie einem Vermittler-Verständnis folgend Informationen nach dem Grad der Exklusivität, Emotionalität und Vermittelbarkeit. Dabei existiere ein reger Konkurrenzkampf um exklusive Informationen. Allein die Kenntnis, dass es eine solche Information gibt, erweckt Ehrgeiz. Dabei entstünde „immer so eine win-win-Situation, [bei der man] auf der einen Seite instrumentalisiert wird und auf der anderen Seite natürlich froh [ist], wenn man irgendeine Info zuerst hat“ (J11: A12; PQ: 96) – ein Dilemma, das ihnen bewusst ist:

„Wir Journalisten leben davon, dass Leute unzufrieden sind oder sich selbst darstellen wollen. [...] Das ist so ein bisschen wie bei der Steuerfahndung. Die leben von unzufriedenen, betrogenen Ehefrauen. Dass die über den Ehegatten auspacken, was da vor dem Finanzamt passiert ist. [...] Wenn einer sich da übergangen fühlt oder das Gefühl hat, der Chef macht nur Mist oder er schmückt sich mit fremden Federn oder so was. Davon leben wir. Das ist doch klar und find ich vollkommen legitim.“ (J16: A99; PQ: 96)

Kritisch zu berichten, ist Journalistinnen und Journalisten prominent wichtig. Dazu müsse man allerdings die Interessen der Akteure gut kennen.

Mehrfach wurde gesagt, das Hauptproblem bestünde darin, die komplexe Materie des Gesundheitswesens auf ein – dem Publikum – verständliches Maß herunterzubrechen. Das Feld wird als extrem rechercheintensiv bezeichnet. Und dann könnten die Informationen noch nicht einmal im Detail berichtet werden:

„Sie müssen versuchen, das, was in Berlin passiert, in eine Geschichte zu betten, die möglichst viele Leute interessiert. Sie müssen dieses komplizierte Thema Gesundheitspolitik so übersetzen, dass die Leute nicht nach dem ersten Absatz keine Lust mehr haben zu lesen. Das ist die Hauptaufgabe.“ (J16: A96; PQ: 97)

Bewusst ist ihnen dabei, dass durch die Selektivität ihre Arbeit im politischen Prozess einen „Katalysatoreffekt“ besitze (J8: A4; PQ: 97) – obwohl man letztlich doch kein Akteur im politischen Prozess sei. Vor allem Fachjournalistinnen und -journalisten gaben an, dass ihnen die meinungsbildende Funktion ihres Mediums sehr bewusst sei. Sie nehmen zudem eine eigene Stellung im Netzwerk ein, weil sie nicht mehrere Ressorts zugleich bearbeiten müssen.

Zwischen selbst- und fremdwahrgenommenem Rollenverständnis der Journalistinnen und Journalisten existiert eine deutliche Diskrepanz, insbesondere hinsichtlich der „Idee“, es ginge doch im Kern um die Information des Publikums: So äußerte beispielsweise ein Oppositionspolitiker, dass „der Journalist der Idee nach unabhängig ist, aber [...] auch immer eine Meinung, ein Interesse und eine bestimmte Linie ins Blatt bringen“ müsse (P8: A72; PQ: 98). Auch orientierten sich Journalisten an aktuellen Ereignissen und den Umfragewerten der Parteien. Die Informationsbeschaffung wird wiederum von Interessenvertretern als sehr einseitig geschildert. Sie bemängelten, dass sich Journalisten nur auf empörungsträchtige Zahlen konzentrieren und verbale Schlagabtausche den Sachfragen immer vorziehen würden.

3.2.3 Interessenvertreterinnen und -vertreter

Interessenvertretungen sind die wohl pluralistischsten Akteure der Gesundheitspolitik. Konsens besteht bei ihnen darin, die eigenen Ansprüche in Form kontinuierlich an die Politik, Journalistinnen und Journalisten und die Ministerialbürokratie heranzutragen, Themen müssten „tagelang transportiert“ (I2: A28; PQ: 99) werden, wobei der Lobbyist nicht frei von kommunikativen Zwängen ist – reflexiv:

„Sie dürfen in der Lobbytätigkeit nie sagen, mich interessiert jetzt meine Funktion und mein Amt nicht und ich bin nur an der Sache orientiert und hätte gerne eine sachorientierte Politik mit entsprechender Problemlösung.“ (I2: A2; PQ: 99)

Da Interessenvertreterinnen und -vertreter partikulare Meinungen und Vorstellungen gegenüber der Politik bzw. der Öffentlichkeit vertreten, werden Tugenden wie Professionalität und Loyalität gegenüber dem Verband erwartet. Ein Interessenvertreter ironisch: „Professionalität heißt auch das Maul halten zu können“ (I5: A57; PQ: 99), da oft noch Meinungsbildungsprozesse innerhalb der eigenen Organisation durchzustehen seien. Dabei besteht Arbeitsteilung zwischen Pressesprecherinnen und Pressesprechern, die mit Journalistinnen und Journalisten kommunizieren, und Interessenvertretern, die sich den Entscheidungsträgern „widmen“. Die Arbeitsweise der Lobbyisten richtet sich nach Sachfragen und Zielen – teils auch in intervenierender Art:

„Das ist häufig die Triebfeder vieler Aktivitäten im Lobbyfeld. Sie definieren sich immer über das Feindbild und über das, was man verhindern will. Das macht es auch so schwer weiterzukommen. Deswegen kriegen wir diese Flickschusterei GKV-FinG.“ (I2: A80; PQ: 99)

Die Fremdwahrnehmung der Rollen von Interessenvertreterinnen und -vertretern unterscheidet sich nicht besonders von der Selbstwahrnehmung. Ein Journalist belegt noch einmal die

Problematik, dass das Gesundheitswesen viele Interessenvertretungen mit konträren Zielen kennt.

„Also es gibt nicht die Ärzte, sondern es gibt niedergelassene Ärzte, es gibt Klinikärzte, es gibt die einzelnen freien Ärzteverbände. Es gibt die kassenärztliche Vereinigung, es gibt die kassenärztliche Bundesvereinigung, es gibt den Hochschulbund, Bundesärztekammer. [...] Die Ärzte sind ungefähr so zerstritten wie der Nahe Osten. Der Nahe Osten hat als einzigen Feind Israel und die Ärzte haben als einzigen Feind den Gesundheitsminister. Als Zweitfeind dann die Journalisten.“ (J16: A55; PQ: 99)

Abhängig vom jeweiligen Verband und seiner Mitgliederstruktur ergeben sich institutionelle Vorgaben als *constraints*. Das Handeln selbst unterliegt starken Selektionsmechanismen: Nach der Perspektive des Verbandes wird das interne handelnde Zusammenwirken auch nach konkreten „Feindbildern“ ausgerichtet, um die eigene Position stärker hervorzuheben.

3.2.4 Pressesprecherinnen und Pressesprecher (Interessensgruppen)

Auch die Pressesprecherinnen und Pressesprecher orientieren sich an Vorgaben ihres Verbandes, dessen „Image“ im Idealfall Zugangsmöglichkeiten öffnet. Der institutionelle Kontext rahmt aber auch den Handlungsspielraum, da sich Pressesprecher in einem sehr fluiden Umfeld bewegen:

„Sie müssen ungefähr wissen wie die Institution tickt, wo da wohl eine Grenze ist. Manchmal merkt man, dass man einen Tick darüber war, da muss man sich wieder mit der unterhalten. Manchmal wird deutlich, dass man genau richtig war, dann bekommt man eine gute Rückmeldung. Aber es gibt keine Regeln, es gibt kein festes Koordinatensystem, es gibt kein festes Muster. Leider nicht, aber auch andererseits zum Glück, weil das ist, glaube ich, die Qualifikation eines guten Pressesprechers, dass er ein Gefühl für so etwas entwickelt. Dass der Vorstand weiß: Ok, ich kann mich auf den verlassen.“ (I8: A52; PQ: 100)

In dem Zuständigkeitsbereich des Pressesprechers oder der Pressesprecherin begründet sich ein Selbstverständnis als „Mittler zwischen Fachebene, Vorstand und denjenigen, die es am Ende lesen sollen“ (I8: A42; PQ: 100). Aufgabe sei es, themen- und situationsabhängige Informationen, die der jeweiligen Organisation nutzen, aufzubereiten und solche zurückzuhalten, die ihr schaden. Um das zu leisten, haben Pressesprecher eine feinstufige Arbeitsweise entwickelt:

„Unsere Kommunikationsabteilung ist natürlich extrem fit. Die haben super abgestufte Maßnahmen, in welcher Form das dann an die Fachmedien, an die überregionalen Medien, an die Tageszeitungen gestreut wird. Je nachdem, um was es geht. Je nachdem, wie ich etwas platzieren will. Wenn hier eine Exklusivnachricht gegeben wird, dann platzt die Bombe irgendwo.“ (I1: A230; PQ: 100)

Für das Ansehen einer Pressesprecherin oder eines Pressesprechers ist sein Kommunikationsstil von eigener Bedeutung. Die Informationen sollten inhaltlich klar, seriös und mit der zuständigen Fachabteilung abgesprochen sein. Journalistische Erfahrung und entsprechende Kontakte sind vorteilhaft:

„Wenn zwei verschiedene Journalisten anrufen, haben sie plötzlich ein völliges Chaos. Und um das zu vermeiden, das werden Sie überall erleben, haben Sie Verhaltensregeln in jedem Unternehmen, in jedem Verband, Außenkontakte mit Medien, Auskunft gegenüber Medien, gibt nur die Pressestelle. Nur mit meiner Erlaubnis schalte ich dann einen Journalisten direkt durch zu unserem Sachbearbeiter.“ (I6: A8; PQ: 100)

Die Selbsteinschätzung der Pressesprecherinnen oder der Pressesprecher korrespondiert allerdings selten mit den Aussagen anderer Akteure, die ihnen weit weniger Relevanz zuschreiben. Bemerkenswerterweise sieht ihre eigentliche Zielgruppe, die Journalistinnen und Journalisten, sie allein in einer Nebenrolle; Pressesprecher würden kontaktiert, wenn man einmal „ein Statement braucht“ (J11: A104; PQ: 101).

„Erst einmal ist der Pressesprecher sicherlich nicht so ein Experte wie die Insider des Systems. [...] Dann kriegt er Informationen, die in der Regel erst einmal durch so und so viele Hände gehen, wo hinterher nur ein Wischi-Waschi rauskommt. Das interessiert kein Männchen in der Szene.“ (J2: A141; PQ: 101)

Fachjournalistinnen und -journalisten schätzen den Einfluss von Pressesprecherinnen und Pressesprechern äußerst gering ein; relevante Informationen besorgen sie sich anderweitig. So ist die Innen- wie Außen-Perspektive des Pressesprechers immer im institutionellen Kontext seiner Organisation, also nie isoliert zu betrachten. Die Rückkopplung zwischen Perspektivität, Selektivität und Konstruktivität prägt ihr Kommunikationsverhalten ausnehmend deutlich.

3.2.5 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

Wie bei den anderen Akteuren resultiert aus gesellschaftlicher Funktion und institutionellem Kontext auch das Rollenverständnis der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie unterliegen den geringsten Vorgaben. Öffentliche Aussagen müssen weit weniger abgesprochen werden, wenngleich Rücksprache gehalten wird. In einigen Fällen kann jedoch das Institut Handlungsoptionen beeinträchtigen, etwa wenn ihm eine parteipolitische Nähe zugeschrieben wird.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind sich einer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst und sehen sich überwiegend in einer Beobachterrolle. Sie verstehen sich als (potenzieller) Berater der Politik – u. a. institutionell gekoppelt in Beiräten oder Sachverständigenkreisen. Der Ökonomie und Medizin werden die größte Bedeutung zugeschrieben. Welche Position der einzelne Wissenschaftler dabei einnimmt, ist von seiner fachlichen Ausrichtung abhängig. Wichtig ist ihnen, Stringenz in der Argumentation zu wahren und Schlüsse nicht nach aktuellen politischen Konstellationen auszurichten, weil dadurch die „Glaubwürdigkeit von Wissenschaft leidet.“ (W6: A47; PQ: 103)

„Diejenigen, die mit Politikern zusammenarbeiten und sie wiederum beraten, sollten eigentlich für ein gutes Gesundheitssystem sein. Insofern kann man sich auch selber darum kümmern, im jetzt durchaus erst neutral verstandenen Sinne, Lobbyarbeit zu leisten.“ (W3: A26; PQ: 102)

Dieses Selbstverständnis äußert sich darin, dass viele die Relevanz einer sachorientierten, ehrlichen sowie nachvollziehbaren Arbeit betonten. „Abweichendes“ Verhalten wird entsprechend negativ bewertet. Tendenziell schätzen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Möglichkeit der Einflussnahme auf Politik oder Öffentlichkeit eher gering ein. Das sei abhängig davon, ob die Position des Wissenschaftlers der aktuellen Regierungspolitik entspricht:

„Insofern ist mit dem veränderten Blickwinkel natürlich auch eine bewusst wissenschaftliche Expertise gefragt. Ich kann das erkennen, dass jetzt sozusagen, im ökonomischen Bereich, die Marktliberalen jetzt viel mehr Möglichkeiten haben, ihre Argumente unterzubringen. [...] Und insofern haben jetzt eben diejenigen, die marktliberal denken, [...] jetzt eher die Chance gefragt zu werden.“ (W2: A17; PQ: 103)

Die Aussage verdeutlicht, dass die Arbeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch das Ministerium und von der Politik als „wissenschaftliche Legitimation von politischen Interessen“ (W6: A47; PQ: 103) instrumentalisiert werden kann – was (im Gespräch) abgelehnt wird.

„Ich bin sozusagen nicht derjenige, der sich da verbiegt in gewisser Weise oder dann strategisch die Leute für sich nutzt. Sondern ich möchte denen auch ein Stück dann meines persönlichen Interesses, meiner persönlichen Empathie und meiner persönlichen Strategie natürlich auch darstellen.“ (W2: A78)

Dass die Arbeit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durchaus auch von persönlichen Motiven geprägt ist, spiegelt sich auch in anderen Aussagen wider. Nach Meinung eines Journalis-

ten könne man nicht davon ausgehen, dass Wissenschaftler objektiv seien, da sie, „von gewissen Normen, einer bestimmten Sozialisation und einer bestimmten Sicht auf die Dinge geprägt“ seien (J16: A75; PQ: 103). Im Allgemeinen aber schätzen Journalistinnen und Journalisten Wissenschaftler ob ihrer fachlichen Expertise. Sie würdigen die gründliche Arbeitsweise, alles andere wäre der Seriosität abträglich. Dennoch gäbe es solche, die dazu neigten, argumentativ der Regierungskonstellation zu folgen – möglicherweise aus Angst davor, politische Kontakte und Einflussmöglichkeit zu verlieren.

3.2.6 Ministerialbeamtinnen und -beamte

Besonders Ministerialbeamtinnen und -beamte betonten die institutionellen Rahmenbedingungen, die verwaltungstypische Hierarchisierung und ihre Loyalität gegenüber der Ministeriumsleitung, die anweist, wie sie Informationen bzw. Anfragen abwägen sollen. Ministerinnen und Minister und parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre nehmen dabei eine „Zwitterrolle“ ein (M6: A3; PQ: 105). Auf der Fachebene werden Gesetzentwürfe und Stellungnahmen erarbeitet, die zumeist von der Leitung übernommen werden. Bevor etwas offiziell und extern kommuniziert wird, durchläuft die Information diverse Hierarchiestufen. Daher sei die Möglichkeit, „intern noch irgendetwas reinzubringen, eigentlich kaum da“ (M5: A60; PQ: 105).

Die Ministerialbeamtinnen und -beamten bestätigten zwar, dass interne Papiere vom Ministerium an die Öffentlichkeit gelangten, jedoch wird das unterschiedlich bewertet, auch positiv unter Transparenzgesichtspunkten. Zwar gab niemand an, interne Dokumente verbreitet zu haben, doch gibt es unterschiedliche Ideen, wie Informationen nach außen gelangen könnten. Sobald z. B. ein Informationsaustausch mit Fraktionen stattfindet, erhöhe das die Wahrscheinlichkeit, dass Informationen an die Presse weitergeleitet werden. Das Ministerium verwendet elektronische Wasserzeichen, die die Quelle der Indiskretion offenbaren sollen. Es soll zudem eine Phase gegeben haben, in der die Postausgänge der

Fachabteilung kontrolliert wurden und Ehrenklärungen von den Beamten unterzeichnet wurden. Das Ministerium ist also bestrebt, externe Kommunikation zu kontrollieren. Daneben gibt es Sprachregelungen, sowohl für Presseanfragen als auch für die Kommunikation zwischen Abgeordneten und Ministerialbeamten. Auf der Fachebene wird jedoch zwischen Abgeordneten und Ministerialbeamtinnen und -beamten recht offen und sachlich kommuniziert. Dabei sind sich die Beteiligten einer Grauzone bewusst. Zu den Verbänden finden sich ebenfalls permanente Kontakte. Hausintern gibt es dazu regelmäßige Meetings, um

„einfach über solche Kommunikationsprozesse zu reden. Sie haben da jemand, der ist für Internet und Reden zuständig. Sie haben da jemanden, der ist für irgendwelche Kampagnen zuständig. Sie haben jemanden, der ist für Bürgerbriefe zuständig, die wir kriegen. Aber die sind natürlich nicht dabei, wenn wir hier mit dem Minister morgens oder mit den Pressesprechern zusammensitzen und die Lage bereden. Die leben im Grunde immer von Informationen aus zweiter Hand. Das ist natürlich für eine Gesamtkommunikationsstrategie nicht hilfreich. Deswegen haben wir gesagt, okay, einmal im Monat treffen wir uns [...] und reden darüber, was ansteht und welche Themen kommen, was machen wir.“ (M6: A90; PQ: 106)

Die Aufgabe des Ministeriums sei es eben, Gesetzentwürfe nicht nur zu erarbeiten und das Verfahren zu begleiten, sondern auch andere Akteure darüber in Kenntnis zu setzen und für Verständnis und Akzeptanz bei Interessenvertretern, Politik und Journalistinnen und Journalisten zu sorgen. Hier spielen verfassungsrechtliche Vorschriften und formale Gesetzgebungsmechanismen eine prägende Rolle. Umgekehrt wiederum ist das Ministerium auf den Austausch mit anderen Akteuren angewiesen, um Handlungsbedarf überhaupt erst zu ermitteln. Neben politischen werden den Ministerialbeamtinnen und -beamten auch persönliche Motive attestiert.

„Wahrgenommen habe ich die Rolle schon als Gestalter, weil ich in der Regel den Erstaufschlag habe, um ein Gesetz oder ein Vorhaben vorzulegen. Dann gibt es erst die Abstimmung im Ministerium, weil nicht jede Idee sofort umsetzbar ist. Sie haben auch bestehende Gesetze. Sie haben verfassungsrechtliche Einschränkungen, aber Sie haben schon einen großen Gestaltungsspielraum.“ (M1: A3; PQ: 106).

Bei einem Regierungswechsel verändern sich in der Regel nur die Führungspositionen. Über die gewachsenen Kontakte können Beamtinnen und Beamte des Ministeriums auch als Informanten für andere Akteure dienen, um u. U. die strengen institutionellen Vorgaben zur externen Kommunikation zu umgehen. Das verdeutlicht die Aussage eines Journalisten, die das idealtypische Verständnis eines loyalen Mitarbeiters und neutralen Ministeriums in Frage stellt:

„Ich hab zum Beispiel Kontakte ins Ministerium, von denen der Minister nichts weiß und auch nichts wissen darf. Das sind zum Teil noch alte Mitarbeiter, die unter der SPD-Ministerin gearbeitet haben und bestimmte Interessen haben, die einem bestimmte Dinge erzählen, die ich von einem Minister oder von seinem Staatssekretär nicht erfahren würde.“ (J4: A83; PQ 107)

3.3 Netzwerk(e) der Beziehungen

Wie nehmen die Akteure das gesundheitspolitische Netzwerk als solches wahr? Die Transkripte zeigen, dass dem „Netzwerken“ eine immense Bedeutung zukommt. Ein persönliches Netzwerk zur unabhängigen Informationsbeschaffung und zum vertrauensvollen Meinungsaustausch wird im Vergleich zu formalen Zugängen als außerordentlich wichtig reflektiert. Das Netzwerk besteht aus einem kleinen Kreis von Akteuren, der über einen längeren Zeitraum relativ stabil bleibt. Man trifft sich regelmäßig auf gesundheitspolitischen Veranstaltungen, Pressekonferenzen, Fachsymposien und Sommerfesten. Diese Treffen spielen eine wichtige Rolle bei der Entstehung und dem Erhalt des Netzwerkes.

Journalistinnen und Journalisten betonen die Periodizität der Veranstaltungen, bei denen man die relevanten Akteure mehrmals wöchentlich trifft. Während Kontakte und Verabredungen leicht zu haben seien, wäre es aber eher problematisch, Vertrauen aufzubauen. Vertrauen wird als Glaubwürdigkeit in Bezug auf Fakten, Wahrheit des Quellenschutzes sowie Seriosität verstanden – Voraussetzung für eine symbiotische Beziehung: Für den Journalisten zählen exklusive Informationen, während Politikerinnen und Politiker Publizität generieren. Der Kontakt wird auch unabhängig von aktuellen Entwicklungen aufrechterhalten – man bittet einen Politiker schon mal um ein Statement, selbst wenn sich in dessen Arbeitsbereich nichts getan hat.

Politikerinnen und Politiker kommen beim Thema Netzwerk nicht automatisch auf Journalistinnen und Journalisten zu sprechen – was man in einer „Mediendemokratie“ vielleicht erwartet hätte. Zwar geben einige auch die überregionalen Tageszeitungen als Mitglieder des Netzwerks an, als wichtigster Bezug werden jedoch vor allem Kollegen genannt, deren Kontakte nach Absprache für eigene Zwecke genutzt und in das eigene Netzwerk integriert werden.

Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter verstehen politischen Kontakt vornehmlich als „soziales Kapital“ und nehmen, soweit vorhanden, ihr persönliches Netzwerk mit in den Verband.

„Viele Mitarbeiter in den Verbänden [...] kommen aus dem Bundestag. Die kommen meistens, ich sage mal, wenn sie aus dem Studium kommen sind das meist Berufsanfänger, haben Politik oder Ökonomie oder Jura studiert, gehen dann ins Abgeordnetenbüro von irgendjemanden, gehen dann eventuell noch ins Fraktionsbüro, und das ist dann so eine Gemeinschaft, die lernen sich dann kennen. Und dann kommen die so meistens nach zehn, 15 Jahren, kommen die Leute in die Verbände rein. Werden also abgeworben aus den Verbänden, damit kauft man sich natürlich auch dieses Netzwerk mit ein.“ (I5: A55; PQ: 110)

Wie Politikerinnen und Politiker gehen sie nicht direkt auf den Kontakt zu Journalistinnen und Journalisten ein; für sie steht der Kommunika-

tionsaustausch mit politischen Entscheidern im Vordergrund. Die Abläufe ähneln sich: Veranstaltungen – zu denen auch die eigene Institution einladen mag – dienen dem informellen Informationsaustausch mit Anschlussoption. Doch wird hier dem Faktor Zeit eine höhere Bedeutung beigemessen: Ein Netzwerk könne sich lediglich über Jahre aufbauen; auch Vertrauen und Glaubwürdigkeit könnten nur mit der Zeit wachsen.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler blicken aus einer anderen Perspektive auf Netzwerke. Zwar bezeichnen auch sie Veranstaltungen und persönliche Treffen als relevant, nennen daneben aber einen weiteren Aspekt: Können sie eine Einladung, z.B. zu einem Vortrag, nicht wahrnehmen, vermitteln sie einen Fachkollegen: Man sieht sich eher als Institution, denn als Person. Ein Wissenschaftler berichtete, jede Partei habe ein eigenes wissenschaftliches Netzwerk:

„Also es ist gewissermaßen so ein Netzwerk, das sich um jede politische Partei, in jedem Politikfeld herum bildet. Ein Netzwerk aus Wissenschaftlern. Es spielen persönliche Bekanntschaften eine gewisse Rolle. Es spielt auch eine Rolle, wo veröffentlicht man zum Beispiel. Also das ist so ein Konglomerat aus unterschiedlichen Motiven, Aspekten und Beziehungen, aus denen sich dann heraus eben so ein Netzwerk bildet, über das jede Partei verfügt.“ (W6: A49; PQ: 111)

Die befragten Akteure unterschieden *interne* und *externe* Arten persönlicher Netzwerke. Neben der Einteilung in externe Netzwerke lassen sich Kontakte der gesundheitspolitischen Akteure auch in themenspezifische Netzwerke unterteilen – Journalistinnen und Journalisten, etwa, wissen, wen sie in welchem Zusammenhang um welche Meinung fragen können:

„Es ist themenabhängig. Also man weiß ja vorher schon sozusagen, wenn man auf den Plan guckt, es ist Plenum, das und das Gesetz soll beschlossen werden und dann weiß man, oh da zieht die CSU nicht mit. Also ist es natürlich, weiß man schon wen kann ich jetzt anpieksen, dann wird der mit Sicherheit da irgendwie dagegen pöbeln, so dass es interessant wird, darüber zu berichten.“ (J4: A1; PQ: 111f.)

Journalistinnen und Journalisten sind sich hinsichtlich der Rolle eines *internen* Netzwerks uneinig. Einerseits sei der kollegiale Austausch wichtig. Das gehe soweit, dass die Journalisten nicht auf Informationen aus dem Ministerium angewiesen seien. Als Beispiel dafür wird der Ausschluss bestimmter Journalisten von Hintergrundgesprächen im Ministerium genannt.

„Also daraufhin änderte sich die Politik ein bisschen. Es wurden auch andere Journalisten zu Hintergrundgesprächen eingeladen, nur das hatten die Journalisten dann schon gar nicht mehr nötig, weil unter den Journalisten gibt es Netzwerke. Die hatten alle Unterlagen Tage bevor das Ministerium überhaupt damit raus kam, sie einzuladen und sie zu informieren.“ (J2: A6; PQ: 112)

Auch trifft man sich zu *internen* Hintergrundkreisen, Journalistinnen und Journalisten der Tages- und Wochenpresse tauschen sich mit Fachjournalisten aus. Mehrere Journalisten berichten andererseits, dass man exklusive Informationen für sich behält und nicht preisgibt, worüber man gerade recherchiert. Gespräche nach Pressekonferenzen und Hintergrundtreffen dienten eher dem Abtasten und dazu herauszufinden, welche Interessen die Kolleginnen und Kollegen verfolgen.

Ganz ähnlich hingegen die Aussagen zu *externen* Netzwerken: Generell wird nur ein kleiner Kreis im Ministerium und in der Politik regelmäßig kontaktiert. Zu diesem Kreis gehören die Spitzenpolitikerinnen und -politiker in der Gesundheitspolitik von Union und FDP sowie die Staatssekretärinnen und -sekretäre im Ministerium, die Pressestelle und vereinzelt auch Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter. Der Kontakt zur Opposition läuft unterschiedlich intensiv ab. Motiv dahinter ist meist, ein breiteres Meinungsspektrum abzubilden. Kontakte zu Ministerialbeamten sind dann interessant, wenn die eigenen Beziehungen nicht weit genug in die Politikelite hineinreichen.

„Da gibt es die Referenten, diejenigen, die einfach besser in der Lage sind, das analytisch auch zu erzählen, also sagen: „So und so ist unsere Position, die andere Seite will aber das und das. Und damit sind wir aber nicht einverstanden, deshalb und deshalb. Und da hat man im Grunde das Argumentationsmuster, um das es da geht, viel transparenter und klarer.“ (J5: A73; PQ: 113)

Daneben wurden Interessenvertreter gerade bei der Beschaffung von Papieren und Gesetzentwürfen als Quelle für – wenngleich: gefilterte – Informationen genannt, zumal sie häufig unveröffentlichte Texte oder Interna hätten. Die Anzahl der Akteure, die Derartiges aus dem Ministerium bekommen, ist wiederum begrenzt.

„Also wenn irgendwo ein Papier erstellt wird, in irgendwelchen Ministeriumszirkeln oder so und da hat einer Kontakt zu irgendeiner Krankenversicherung oder zu irgendeinem Industrieverband und lässt es dem zukommen. Dann beziehe ich das Papier auch schon mal von denen. Es geht auch oft darum, dass man nicht erkennen soll, woher ich das Papier habe. Das ist auch wichtig. Und wenn es dann so ein paar Umwege gegangen ist, dann ist das natürlich besser. Also ich will jetzt zum Beispiel nicht, dass derjenige, der mir was aus dem Ministerium zusteckt, dann da irgendwann dafür verantwortlich werden kann und dann seinen Job verliert. Von daher ist das auch der elegante Weg, wenn der das irgendwo anders hingeschickt hat und die wieder irgendwo anders hin und dann kriege ich es oder so.“ (J4: A176; PQ: 114)

Der Informationsaustausch von Journalistinnen und Journalisten und Pressesprecherinnen und Pressesprechern beschränkt sich hingegen auf Positionen der Institution, Interviewanfragen und Absprachen zu Zitaten. Relevant für Hintergrundinformationen sind die Sprecher eher nicht: „Also wenn ein Pressesprecher was weiß, ist das für mich schon Schnee von dreimal vorgestern“ (J2: A89; PQ: 114). Lediglich ein Journalist sagte, er bekomme Papiere über Pressesprecher weitergeleitet. Zum externen Netzwerk von Journalisten gehören daneben noch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Auch Politikerinnen und Politiker definieren ein *internes* Netzwerk als besonders wichtig. Bei ihnen spielen primär die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Büro, dann die Kolleginnen und Kollegen in der Fraktion und in den Ausschüssen (auch über Parteigrenzen hinweg) eine Rolle – nicht zuletzt, weil die Gesundheitspolitik aufgrund ihrer Komplexität undurchschaubar sei. Ihr *externes* Netzwerk setzt sich primär aus Interessenvertreterinnen und -vertretern und Journalistinnen und Journalisten zusammen. Bei Verbandsvertretern spielt die jeweilige Gesetzesmaterie eine Rolle.

Die Kontaktaufnahme zwischen Politikerinnen und Politikern und Interessenvertreterinnen und -vertretern wird von Politikern als wechselseitig beschrieben. Interessenvertreter ziehen hingegen Mitglieder des Gesundheitsausschusses oder der Arbeitsgruppen vor. Andererseits suchen Politiker den Kontakt zu Interessenvertretern, um Informationen einzuholen. Der Kontakt wird als unersetzlich beschrieben, da Interessenvertreter „unwahrscheinlich viel Fachwissen [haben], was man selber nicht haben kann“ (P7: A52; PQ: 116). So würde man auf Schwachstellen in Gesetzentwürfen aufmerksam gemacht – auch von Journalistinnen und Journalisten.

Politikerinnen und Politiker behandeln komplexe Sachverhalte gerne mit der Fachpresse. Wichtiger als der Kontakt zum Parlamentsjournalismus sind zum Teil sogar Beziehungen zu Wahlkreismedien, gerade für Politiker, die sich selber als Fachpolitiker verstehen, jedoch eher am Rande des gesundheitspolitischen Netzwerks arbeiten. Oppositionspolitiker bemühen sich vor allem, medial Gegenstimmen zu positionieren.

Der Kontakt zwischen Politikerinnen und Politikern und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ist selten persönlich, sondern konzentriert sich auf Anhörungen oder eigens einberaumte Fachgespräche; zwar sei wissenschaftliche Expertise notwendig, um politische Prognosen zu stützen und auf gesundheitsökonomische Auswirkungen aufmerksam zu werden. Dazu würden aber in der Regel Gutachten in Auftrag gegeben.

Interessenvertreterinnen und -vertreter schildern die Zusammenarbeit mit anderen Interessenvertretern als ein Mittel zum Zweck, in der

Politik Gehör zu finden. Sie tauschen sich z.B. mit den Politikreferaten anderer Krankenkassen aus, um Probleme zu besprechen. Bei ähnlichen Positionen stimmt man sich ab. Für Pressesprecherinnen und Pressesprecher ist das interne Netzwerk hinsichtlich ihrer Arbeitsabläufe relevant. Die Position der eigenen Institution und Fachwissen über die Themenkomplexe werden nur in Absprache mit Vorstand und Fachabteilungen lanciert.

Das externe Netzwerk von Interessenvertreterinnen und -vertretern besteht aus Kontakten zum Ministerium, zu den Parteien und zu den Medien. Auch hier wird bestätigt, dass die Akteure letztendlich immer die gleichen seien. Netzwerkbeziehungen zur Opposition hätten zwar erst einmal wenig Nutzen, man hält den Kontakt jedoch aus Opportunitätsgründen (Regierungswechsel) aufrecht. Der Kontakt zu politischen Referentinnen und Referenten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird auch von den Interessenvertretern als beachtlich eingestuft. Wie beim Kontakt zur Opposition gilt: „Nach der Reform ist vor der Reform.“ (I3: A18; PQ: 117) Bezogen auf die Medienlandschaft werden die überregionalen Tageszeitungen und Agenturen als Partner genannt, um Forderungen und Interessen in branchen- bzw. themenspezifischen Fachzeitschriften zu platzieren. Ein Netzwerk besteht auch zwischen Interessenvertretern und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die beauftragt werden, Gutachten zu erstellen. Sie werden wiederum an Journalisten herangetragen, um so eigene Interessen wissenschaftlich zu begründen und der Öffentlichkeit preiszugeben – eine typische, instrumentelle *Netzwerküberschneidung*.

Ministerialbeamtinnen und -beamte beschreiben ihr internes Netzwerk als *Informationsnetzwerk*, in dem sie sich mit ihrem Vorgesetzten oder ihrer Vorgesetzten abstimmen und auf allen Ebenen im BMG zusammenarbeiten. Sie beschreiben den Kontakt zur Politik als sehr formalisiert, etwa in Koordinierungsrunden mit den Fraktionen. Zudem werden bestimmte Interessenvertreterinnen und -vertreter als Diskussionskontakte genannt, die *nicht* an einer Einflussnahme interessiert scheinen. Daneben gebe es viele schriftliche Anfragen von Verbänden: Große Verbände richten sich dabei direkt an die

Abteilungsleiterin oder den Abteilungsleiter oder an den Minister.

Nur ein Ministerialbeamter äußerte sich zum Kontakt zu Pressesprecherinnen und Pressesprechern der Verbände. Er gibt an, dass der Austausch nur über die Pressestelle des Ministeriums und nicht über ihn läuft, da sich Pressekommunikation von der inhaltlichen Ebene klar unterscheidet. Allerdings beschreiben die Beamtinnen und Beamten ihre Kontakte zum Journalismus doch verschieden: Einzelne verweisen die Journalistinnen und Journalisten an die Pressestelle oder Fachreferate; andere laden Journalisten zu Hintergrundgesprächen ein, um ihnen Konzepte und Überlegungen des Ministeriums zu erläutern. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler besitzen in den Referaten eine hohe Akzeptanz, um Positionen anhand ihrer Expertisen abzusichern oder neue Ansätze aufzuzeigen. Doch wird auch gesagt, dass für den politischen Entscheidungsprozess Konzepte der Wissenschaftler irrelevant seien, da Parteien wissenschaftliche Ansätze ablehnen, sollten sie ihrer politischen Position widersprechen – wohl ein Kernproblem der Politikberatung.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler tauschen sich in einem kleinen Kreis von vier bis fünf Kollegen aus. Man trifft sich regelmäßig auf Kongressen, Podien und Gesprächsrunden und sogar privat. Ansonsten scheinen sie sich in der Peripherie des Hauptstadtnetzwerks zu bewegen. Sie schildern den Kontakt zu Politikerinnen und Politikern als sehr sachlich. Politiker hätten meist schon inhaltliche Vorstellungen, sind sich jedoch oft unklar über die Umsetzung. Allerdings wird deutlich, dass die politischen Lager bei der Bildung und Erhaltung von Netzwerken durchaus im Sinne von *belief systems* nicht zu vernachlässigen sind. Der Kontakt zu Interessenvertreterinnen und -vertretern hingegen wird kaum angesprochen. Er laufe vor allem über Gutachten. Die Beziehungen zu Journalistinnen und Journalisten sind hingegen ausgeprägter. Einerseits fragen die Medien, ob sich Wissenschaftler in publizistischen Beiträgen zu spezifischen Themen positionieren würden; andererseits kontaktieren Wissenschaftler selbst die Presse, wenn sie „etwas zu sagen haben“. Sie verfügen über gute Kontakte zu Qualitätszeitungen im Kontext des Politikfeldes.

3.4 Bedeutung der Netzwerke

Allgemein ist der Netzwerkcharakter von einem Geben und Nehmen geprägt – zwischen allen Akteursgruppen. Die Kontaktpflege eines Netzwerks ist im Hinblick auf Aktualitätsansprüche essenziell. Das Ergebnis dieser Pflege kann ein Automatisierungsprozess des Informationsaustausches sein – sowie die Stabilität von Vertrauen.

„Zumindest wenn man es lang genug macht und vernünftig genug macht, dass die auch ein gewisses Vertrauen entwickeln, dass die auch anrufen und sagen, hier tut sich was. Was natürlich, wie gesagt, da wären wir wieder bei dem Thema, inwieweit wird man dabei instrumentalisiert, weil bei denen ja auch immer ein Interesse ist, die rufen ja nicht an, um zu sagen, hier ist grad was total schief gelaufen bei mir, schreib doch mal. Das macht nun keiner.“ (J8: A82; PQ: 120)

Die Befragten betonen immer wieder den „Faktor Berlin“. Dort breche der Kontakt nie ab, man treffe sich mindestens einmal wöchentlich auf Veranstaltungen, etwa Sommerfesten, parlamentarischen Abenden oder Podiumsdiskussionen. „Jeder kennt jeden. Das ist wirklich Inzucht, was da abgeht.“ (J11: A88; PQ: 121) Dazu gehört basal das Wissen über Zuständigkeiten – und Vertrauen: So werden Papiere nur dann weitergegeben, wenn ein Akteur sicher ist, dass die Quelle nicht offen gelegt wird. Journalistinnen und Journalisten, die einmal Vertrauen missbrauchten, werden geradezu aus dem Netzwerk ausgeschlossen.

Die Akteure charakterisieren unisono die Gesundheitspolitik als personell ausnehmend stabil. Erst dadurch könne man Informationen vertraulich besprechen, so dass bestimmte Erwartungen an und Einschätzungen der jeweiligen Kommunikationspartner überhaupt einbezogen werden können. Wenn es sich um einen komplizierten Sachverhalt handelt, wie die Finanzierung der gesetzlichen Krankenkassen, steigere Rückgriff auf langjährige Kontakte die Glaubwürdigkeit und Seriosität der Information.

„Da rufen sie halt einen an, den sie seit 20 Jahren kennen. Hör mal Hugo, ich hab da ein Problem. Alte Kölsche Prinzip: Mir kenne uns, mir helfe uns. Da ist nix Sittenwidriges dabei. Das sind einfach nur Sachen, die so kompliziert oder sensibel sind, dass sie einfach auf die Vertrauenswürdigkeit des Gegenübers, dass das wirklich vertraulich bleibt, sich einfach verlassen können.“ (I6: A64; PQ: 121)

Das Geben und Nehmen manifestiert sich in akteurspezifischen Netzwerken. Ein heterogenes Netzwerk ist für recherchierende Journalistinnen und Journalisten besonders wichtig; sie betonen, dass sie Akteure nicht aufgrund beliebiger Anliegen kontaktieren, sondern erst nach systematischer Recherche. Als nachteilig können sich solche Netzwerke erweisen, wenn ein Regierungswechsel die Positionen im Parlament bzw. Ministerium verändert und der Informationszugang erschwert wird. Ein anderer Nachteil, zumindest wird er von einem Akteur so wahrgenommen, liegt in einer Art inhaltlichen Abgeschlossenheit:

„Denn die Informationen, die dort ausgetauscht werden, sind immer dieselben. Es dreht sich immer alles um eine Wahrheit, um eine konstruierte Wahrheit, die sich dort im Netzwerk gebildet hat. Und es gibt viele Wahrheiten und diese anderen Wahrheiten kriegt man nur mit, wenn man sich außerhalb des Netzes bewegt. Dann wird man aber für die Mitglieder des Netzes unangenehm.“ (I10: A59; PQ: 122)

Ein Netzwerk bietet aber vor allem in der alltäglichen Arbeit den großen Vorteil, schnell und unkompliziert an Informationen oder Einschätzungen zu kommen. Ein etablierter Kontakt erlaubt, Informationen zu übermitteln oder eigene Sichtweisen im politischen Prozess zu fördern. Eine Politikerin oder ein Politiker hingegen muss beim Aufbau und der Pflege eines persönlichen Netzwerks immer auch die eigene Handlungsfreiheit berücksichtigen. Letztlich dient ein langjähriges Vertrauensverhältnis der Einordnung und Verlässlichkeit von Informationen, was in einem schnelllebigen Politikprozess sicher von Vorteil ist.

Die Auswertung zeigt, dass Kommunikationsbeziehungen eines Netzwerkes das soziale Kapital stärkt. Journalistische Netzwerke haben durch den Zugang zur Politik als auch zur Interessenvertretung mehr Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung. Prinzipiell ermöglichen die Beziehungen in einem Netzwerk den Akteuren einen Zuwachs an Macht. Je stärker eine Person im Netzwerk verankert ist, desto essentieller ist

sie für andere Akteure; das zeigte sich auch in der Untersuchung konzentrischer Kreise. Netzwerke verhelfen darüber hinaus zu größerem Einfluss, je nachdem wie zentral die Position des Akteurs und die Dichte des Netzwerkes sind. Die Austauschprozesse unterscheiden sich mitunter stark, was auf das Rollenverständnis und die Motive der Akteure zurückzuführen ist.

4. Formen und Strategien politischer Kommunikation im Netzwerk

4.1 Formelle Kommunikation

Zur formellen politischen Kommunikation zählen „offizielle“ Informationen in Form von Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, natürlich das parlamentarische Plenum, aber auch andere Diskussionsrunden, zu denen „formell“ eingeladen wird (vgl. Wewer 1998: 324). Ihr wird von den Akteuren sehr unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Die formelle Ebene nahm aber im Entscheidungsprozess im Vergleich zur informellen Kommunikation eine deutlich untergeordnete Rolle ein, wenngleich doch anerkannt wird, dass Öffentlichkeit – normativ nicht zu unterschätzen – vor allem über formelle Verfahren eingebunden wird.

Demgegenüber wurde von den Akteuren bemängelt, dass das Formale oft der „symbolischen Politik“ zuzuordnen wäre. Etwa Anhörungen: Anhörungen – im Ministerium wie im Bundestagsausschuss – sind das wohl wichtigste, systemisch verankerte Verfahren zur Einbindung von korporatistischen Akteuren, Verbänden und Sachverständigen in den Gesetzgebungsprozess (vgl. Ismayr 2000: 407ff.). Es soll – und das geschieht durch intensive Vorarbeit ein gutes Stück – die fachliche und materielle Diskussion auf eine pluralistische Grundlage stellen und das Parlament (und die Ministerialbürokratie) heterogen informieren und beraten. Jedoch wird das Verfahren in der Befragung als hochgradig ritualisiert aufgefasst, als eine „Pflichtaktion der Politik“ (W3: A24; PQ: 143), die kaum etwas bewege: Die Rede ist von „vorgeschriebenem Theater“ (I11: A58; PQ: 143), einem „gefaketen“ parlamentarischem Usus (P7: A88; PQ: 143), bei dem die Sachverständigen doch meist parteipolitisch zuzuordnen wären und der gleichwohl – weil er mitunter Grundlage für Änderungsanträge der Fraktionen sei – seinen Platz im Gesetzgebungsprozess einnehme.

Ähnlich ambivalent sind Pressemitteilungen und Pressekonferenzen einzuschätzen. Die Aussagen weichen hier zum Teil stark voneinander ab. Während einige Politikerinnen und Politiker und auch die Pressesprecherinnen und Pressesprecher der Verbände der Überzeugung sind, dass Presseerklärungen essentiell für Journalistinnen und Journalisten seien – ein „Must-Have“ (P1: A15; PQ: 144) –, äußert ein Journalist recht drastisch, das Pressematerial würde meist weggeschmissen (vgl. J3: 9, PQ: 144). Ähnlich gering auch die Wertschätzung der Informationsgewinnung bei Pressekonferenzen: So schätzte ein Journalist, er erführe 95 Prozent der dort angebotenen Informationen bereits im Vorfeld (J12: A24; PQ: 145). Ein anderer erklärte, er stelle seine mühsam recherchierten Fragen absichtlich nicht auf einer Pressekonferenz, weil er nicht möchte, dass die Kolleginnen und Kollegen die Antwort hören – statt dessen weiche er auf Hintergrundgespräche aus (J3: A36; PQ: 145). Für Ministerialbeamtinnen und -beamte hingegen ist die Pressekonferenz nach wie vor die „Krönungsmesse“. Interessenvertreterinnen und -vertreter hoffen auf den „Multiplikatoreffekt“, sehen das aber handwerklich:

„Ich habe festgestellt, wenn sie Fakten darstellen in einer Pressekonferenz, ist die Chance, dass die [...] in den Medien positioniert werden, extrem gering. Also sie müssen immer zuspitzen. Sie müssen immer eine Botschaft raussäen, die so einen Explosionscharakter hat. Wie die Explosion dann wirkt, ist wieder extrem schwer vorhersehbar. Sie können mit Daten heute in der Welt kaum überzeugen.“ (I10: A32; PQ: 145)

Neben Pressekonferenzen ist noch eine Reihe von Veranstaltungen zu nennen, die formell organisiert werden, allerdings neben der politisch-fach-

lichen Ausrichtung auch eine abgestufte soziale Komponente tragen: Symposien, Vorträge, Podiumsdiskussionen, Kongresse, Workshops, Parlamentarische Abende, Sommerfeste und Messen. Diese Veranstaltungen – „heute kann ich zehn bis 15 interessante Veranstaltungen pro Tag besuchen“ (J2: A47; PQ: 145) – bieten ein nahezu alltägliches Austauschforum, werden aber hinsichtlich ihrer materiell-informatorischen Seite wieder recht ambivalent betrachtet, je nach Akteur und funktionale Perspektive. So nennt ein Journalist Vorträge einen „Horror“ (J12: A114; PQ: 145); vielmehr suche man dort einen persönlichen Zugang z.B. zu Staatssekretärinnen und Staatssekretären oder Vorstandsvorsitzenden. Politikerinnen und Politiker nutzen diese Veranstaltungen auch, um Journalistinnen und Journalisten zu treffen, führen aber immer wieder an, dort gerne die eigene Arbeit zu präsentieren und Hintergründe – auch in der Diskussion mit dem Publikum – zu erläutern.

„Podiumsdiskussionen [sind] auch eine Art von Lobbyarbeit. Sie holen leitende Leute aus der Fraktion, die Sprecher, Staatssekretäre aus dem Ministerium und platzieren diese wie Bausteine in solche Veranstaltungen. Dann laden sie querebeet Pressevertreter ein und können in spezifischer Form ihre Öffentlichkeits-, Lobby- und Meinungsbildungsarbeit leisten.“ (P2: A39; PQ: 147)

Insbesondere Interessenvertreterinnen und -vertreter wenden Ressourcen auf für solche Veranstaltungen. Der Gedanke des „Netzwerks“ steht bei ihnen im Vordergrund, nicht der informative Charakter:

„Diese ganzen Veranstaltungen dienen ja eigentlich primär drei Zwecken. A) Sie können etwas essen. Nicht immer, aber meistens. B) Sie kriegen Input aus einer Diskussionsrunde, weil ein Vortrag gehalten wird, es ist ja auch immer thematisch aufgezoogen. Und C) Netzwerken. Und erfahrungsgemäß ist da das Netzwerken schon der wichtigste Punkt – neben dem Essen wohl bemerkt.“ (I7: A95; PQ: 147)

Formell geht es meist darum, die Position seiner Institution zur Diskussion zu stellen. Der vertrauliche Austausch der Positionen findet jedoch nicht in diesem öffentlichen Rahmen statt. So wird Kongressen eine „Pseudo-Bedeutung“ zugemessen, echter Austausch fände woanders statt. Wenn jemand etwas *besprechen* will, „dann wird er das sicherlich nicht vor einem Auditorium von hunderten oder tausenden Leuten machen“ (M3: A 104; PQ: 148). Ähnliche Auffassungen auch zu Veranstaltungsforen wie Presseseminaren ließen sich zitieren: Die Einschätzungen schwanken, meist wird die Veranstaltungsform als solche für weit weniger wichtig erachtet als *begleitende* Kommunikation.

Formeller Kommunikation im parlamentarischen Raum wird meist normativ begegnet; etwa ginge es darum, „die Rechte des Parlaments und der Öffentlichkeit sicherzustellen“ (I4: A40; PQ: 148). Allerdings wird diese Parlamentsperspektive gleich wieder durch die Meinung eines Interessenvertreters relativiert, rund 80 Prozent der Gesetzgebung fände auf informeller Ebene statt. Dabei treten formelle und *informelle* Kommunikation meist gemeinsam auf, das Formelle führt zum Informellen.

4.2 Informelle Kommunikation

In der Tat ist die informelle Kommunikation der zentrale Bezugspunkt des Netzwerkes; darüber herrscht weitgehend Konsens. Manche Akteure gehen sogar noch einen Schritt weiter und behaupten, dass eine wahrheitsgetreue Einschätzung nur auf der informellen Ebene möglich ist. *Informell* meint jedoch nicht: ohne Regeln, im Gegenteil – es haben sich Interaktionsnormen institutionalisiert, deren Missachtung Sanktionen nach sich zieht. *Vertrauen* gilt dabei als *conditio sine qua non*, als „das Zwingendste“ (I40: A44; PQ: 151) – und nur in jahrelanger Arbeit zu erlangen. Zu den Verhaltensregeln wurden gezählt: Verlässlichkeit und fairer Umgang im Interview, Einhaltung von Sperrfristen und Sprachregelungen („unter eins...“) Quellenschutz – ein „absolutes Überlebensgebot“ (I1: A76; PQ 152). Es geht,

kurzum, um vertrauensvolle Zusammenarbeit im Kontext eines Handelns, bei dem die Beteiligten den Horizont einer gemeinsamen Zukunft kennen und reflektieren.

Das Phänomen der informellen Kommunikation weist viele kommunikative „Settings“ auf. Neben dem Austausch am Telefon ist es feste Gewohnheit, den persönlichen Kontakt während des Mittagessens oder einer Abendveranstaltung zu pflegen. Inhaltlich geht es dabei Journalisten vor allem um das Recherchieren von Informationen, die entweder direkt für die Publikation bestimmt sind oder vertraulich zur Generierung von Hintergrundwissen beitragen. Bei diesen Austauschprozessen handelt es sich jedoch immer um individuelle Handlungen. Ein Politiker gibt etwa an, dass er anhand der formellen Strukturen dazu gezwungen sei, z. B. mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern informell in Kontakt zu treten, weil es formell dafür keine Möglichkeit gebe. Interessenvertreter messen, im Vergleich zu anderen Akteuren, der informellen Ebene am meisten Bedeutung zu – bei allen aber dominiert sie deutlich in Quantität und Qualität die Beschreibung des kommunikativen „Netzwerkhandelns“. Dazu einige Aspekte:

Das „Auswärtstreffen“: Dabei handelt sich um ein persönliches Treffen außerhalb der typischen Arbeitsumgebung. Solche Treffen werden oft kurzfristig anberaumt und dienen dem geheimen und vertrauensvollen Austausch von Informationen. Die Übergabe von Papieren ist jedoch nicht immer zwingend Anlass des Treffens. Oft dienen sie einfach nur als vertrauensbildende Maßnahme. Primär geht es um die Klärung von Positionen. Der Austausch brisanter Informationen geschieht, wenn überhaupt, meistens als späterer, gelegentlich merkwürdig anmutender Schritt:

„Also ich hab ein paar Informanten, da ist es so, mit denen darf ich mich nirgendwo hier in Berlin-Mitte treffen. Weil die Gefahr viel zu groß ist, dass da ein abgekartetes Spiel irgendwie gedacht wird. Ich habe mich auch mal [...] außerhalb von Mitte mit Leuten getroffen, damit das nicht rückverfolgbar ist. Aber das hängt ein bisschen immer von der Geschichte ab und von den Informanten

und Informationen. Wie brisant die sind, wie viel Angst die Informanten haben, wie deren Position ist und so.“ (J16: A97; PQ: 155)

Dies stellt jedoch einen Sonderfall dar, wenngleich auch von Papieren unter Parkbänken die Rede war. Andere Journalistinnen und Journalisten berichten, dass ein schneller Austausch von Papieren auch am Pariser Platz stattfinden kann und nur wenige Minuten dauert. Zudem ginge es auch per E-Mail. Dazu gibt ein Journalist an, dass er die Mail verschlüsselt erhalten habe und der Entschlüsselungscode danach per Fax gekommen sei.

Derartiges ist für das Handeln von Journalistinnen und Journalisten insofern prägend, da durch den Erhalt einer Exklusivinformation eine engere Beziehung zu Informanten hergestellt wird, die es zu wahren und festigen gilt. Parteiübergreifend bestätigen Politikerinnen und Politiker die Existenz derartiger, regelmäßiger Zusammenkünfte. Interessenvertreterinnen und -vertreter und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nutzen informelle Treffen ebenfalls, um sich über Gesetzesvorhaben oder Gutachten auszutauschen. Der Kontakt zwischen Wissenschaftlern und Interessenvertretern ist in diesem Rahmen wiederum anders geprägt: Gelegentlich wird versucht, auf die Darstellung von Daten Einfluss zu nehmen.

Das „Vier-Augen“- oder „zwei Handys“-Prinzip: Dabei handelt es sich um die Art und die Beweggründe der persönlichen Kontaktaufnahme: Journalistinnen und Journalisten wollen Informationen entweder schnell bekommen oder streben eine Prüfung des vorhandenen Materials an. Sie nutzen in diesem Fall oft das Telefon, um einfach „rumzutelefonieren“ (J13: A148; PQ: 156). Bei einem guten Kontakt zu einem Informanten werden Fragen auch schnell per SMS versendet. Bei Unklarheiten oder Verständnisproblemen suchte ein Journalist der Wochenpresse gezielt den Kontakt zur Fachebene. Dabei ist ihm sehr wohl bewusst, dass die Informationen interessengeleitet sind und einer weiteren Prüfung bedürfen.

Politikerinnen und Politiker nutzen vertrauliche Gespräche, um einzelne Punkte auf fach-

lichem Niveau zu diskutieren; Lobbyisten wiederum nutzen sie, um das zu tun, was sie immer tun: auf Schwierigkeiten im Gesetzgebungsprozess hinzuweisen. Interessanterweise berichtet ein Lobbyist, die Kontaktaufnahme ginge meist von den Politikern aus:

„Während meiner siebenjährigen Amtszeit als Geschäftsführer gab es vielleicht zehn Gespräche, wo ich gesagt habe: ‚Ich würde gerne ein Gespräch mit Ihnen führen‘. Die Abgeordneten kommen auf mich zu!“ (I11V: A54; PQ: 156)

Informeller Austausch von Gesetzentwürfen: Diese Facette umfasst einen spezifischen Sachverhalt. Für die Journalistinnen und Journalisten stellt ein Gesetzentwurf ein konkretes Ereignis dar, das mit hoher Wahrscheinlichkeit publiziert werden kann.

„Wenn es dann darum geht, dass man so einen Gesetzentwurf kriegen möchte, das ist ja immer das Wichtige, dass man dann möglichst früh so einen Gesetzentwurf hat. Und wenn man den nicht direkt aus dem Ministerium kriegt, dann muss man halt wissen, wer sind die ersten fünf Leute, die den kriegen. Und dann muss man diese ersten fünf Leute anrufen und sagen, bitte schickt mir den. Und diese fünf Leute muss man dann kennen. So funktioniert das.“ (J10: A62; PQ: 157)

Ein Journalist der Tagespresse erwähnt, es sei sinnlos, beim Ministerium anzurufen, weil die Ministerialbeamtinnen und -beamten kein Interesse daran hätten, medial Einfluss zu nehmen und keine Papiere rausgeben. Ein Fachjournalist hingegen behauptet, er habe sehr wohl gute Kontakte ins Ministerium und bekomme Entwürfe direkt von der Arbeitsebene.

„Einen früheren Teil der Arzneimittelreform, als die angedacht war, hab ich dann tatsächlich etwas exklusiv zusammen mit drei oder vier Kollegen vorab bekommen. Da musste ich sonntags ins Ministerium an die Pforte gehen, ja, und mir da die Umschläge abholen.“ (J5: A32; PQ: 160)

Eine weitere Quelle der Dokumentenbeschaffung stellt die Fachebene der Interessenverbände dar, obwohl das nur von einem Journalisten der Tagespresse geäußert wird. Die Übergabe des Gesetzentwurfes findet meistens im Rahmen eines informellen Treffens statt. Oft wird auch angegeben, dass eine Versendung per E-Mail vom Arbeitsplatz zu riskant sei, weil sich dadurch Rückschlüsse auf den Sender ziehen lassen.

„Aber in der Regel ist es dann so, dass man sagt, lass uns dort und dort treffen oder ich schick das von irgendeinem Internetcafé oder so. Also das gibt es auf jeden Fall. Man muss halt nur aufpassen, dass man sich seine Quellen nicht verschüttet und man muss auf seinen Ruf aufpassen.“ (J16: A103; PQ: 157)

Sowohl Politikerinnen und Politiker aus dem Regierungs- als auch aus dem Oppositionslager bestätigen, dass Gespräche oder Treffen bezüglich eines Gesetzentwurfes nicht an die Öffentlichkeit gelangen dürfen. Auch Interessenvertreterinnen und -vertreter sind sich dieser Zuspitzung des Prozesses bewusst. Um diese Form der Lobbyarbeit zu beginnen, muss es einen kontinuierlichen Wissensabgleich über den aktuellen Stand der Gesetzfindungsphase mit dem Ministerium geben:

„Was von draußen kommt an Anfragen, per Telefonat, per Post oder per E-Mail, müssen wir immer klären, was können wir dazu schon rausgeben. Gibt es da ein Eckpunktepapier? Halten wir uns bedeckt? Müssen wir Leute noch verträsten und sagen ‚das Ganze ist noch im Entwicklungsstadium, wir können überhaupt nichts sagen?‘ Also das ist halt die interne Ebene.“ (M3: A58; PQ: 157)

Informelle Randgespräche: Sie werden über den Ort des Treffens oder des Gesprächs geprägt: Podiumsdiskussionen, Kongresse, Symposien, Sommerfeste oder Vorträge. Hier ist noch ein gewisser Grad der Formalität durch eine Einladung gegeben. Gelegenheit dazu gibt es offenbar reichlich:

„Es ist also kaum ein Abend, wo nicht irgendwas los ist. Nur wenn man hier ist und sie gehen jeden Abend auf eine andere Veranstaltung, sie treffen im Prinzip immer wieder die gleichen Leute. Oft unterhalten die sich dann nur noch, ob das Essen hier heute besser war als das gestern Abend.“ (M3: A153)

Die Beschreibungen solcher Situationen stimmen weitgehend überein. Der konkrete Kontakt entsteht meist ungeplant – der Rahmen hingegen, wenn man so will: die Gelegenheitsstruktur wird sehr bewusst wahrgenommen. So äußerte ein hochrangiger Interessenvertreter, er nähme an den Veranstaltungen nur teil, um mit Mitgliedern des Gesundheitsausschusses persönlich ins Gespräch zu kommen. Unisono heißt es, informelle Randgespräche hätten eine erheblich größere Bedeutung als die formellen Vorträge oder Diskussionen, die den eigentlichen Anlass bieten. Jedoch besteht, was ebenso reflektiert wird, aufgrund der enormen Zahl an Veranstaltungen die Gefahr einer Übersättigung.

Hintergrundgespräche: Hintergrundgespräche (auch „Hintergrundkreise“, „Hintergrundzirkel“⁹) dienen dem besseren Verständnis komplexer Materie und dem Einschätzen von politischen Prozessen. Sie sind der informellen Kommunikation zuzuordnen, weisen jedoch eine gewisse Institutionalisierung auf; offenbar bestehen in der Gesundheitspolitik zwei Arten: Kreise, die von Journalistinnen und Journalisten und solche, die vom Ministerium initiiert werden. Sie sind keine „Geheimbünde“ (I2: A20; PQ: 167), wenngleich die Gesprächsinhalte zumindest nicht direkt veröffentlicht werden sollen.

„Stichwort Journalistenkreise: Der relevante Unterschied von Hintergrundgesprächen [...] ist, dass das Ministerium die Federführung und die Lufthoheit hat. Also die Organisation. Die teilen dann ein, wer darf fragen. Wann beginnt das und wann endet das Gespräch und welche Themen werden besprochen. Wenn ein Politiker in ein

Hintergrundkreisgespräch kommt, das von Journalisten organisiert wird, haben die Journalisten die Lufthoheit, die Organisationshoheit.“ (J7: A39; PQ: 167)

Speziell auf das GKV-FinG bezogen erzählten mehrere Journalistinnen und Journalisten, dass der Minister im Vorfeld ein Hintergrundgespräch mit wenigen ausgewählten Journalisten veranstaltet habe. Es brauche eben Hintergrundgespräche zur Erklärung schwieriger Gesetze. Offenbar sind meist die gleichen Akteure bei Hintergrundkreisen anwesend; Agenturjournalisten mit ihrem starken Interesse an Nachrichtenverbreitung bleiben meist außen vor; zudem gelte es, die Balance zwischen kritischer Distanz und informativer Nähe zu bewältigen.

„Man geht auch so ein persönliches Verhältnis ein. Zu den Leuten, wo man eigentlich die Aufgabe hat, sie auch zu kontrollieren, sie notfalls auch zu kritisieren, das ist schwierig. Also es ist eigentlich das Schwierigste an dem Beruf des Hauptstadtjournalisten, finde ich, das Verhältnis Nähe-Distanz auszubalancieren. Also man muss nah ran, um Informationen zu bekommen, aber man darf nicht zu nah ran, um die notwendige Distanz noch zu haben, für Kritik und Kontrolle.“ (J4: A103; PQ: 168)

Einer der befragten Journalisten ergänzte noch, während solcher Gespräche würde auch „zu missionieren“ versucht (J16: A57; PQ: 168). Die Mehrheit der Interessenvertreterinnen und -vertreter folgte der Aussage, das Hintergrundgespräch sei das „mächtigste Instrument“ (I10: A21; PQ: 171), weil die Journalistinnen und Journalisten Hintergrundinformationen benötigten. Die Akteure haben unterschiedliche Vorstellungen von dem, was ein Hintergrundgespräch bzw. Hintergrundkreis bezwecken soll. Journalisten geht es um Informationen zur späteren Publikation. Interessenvertreter wollen Problembewusstsein schaffen und „mal alles auf den Tisch [...]“

9 Die Begriffe wurden weder einheitlich noch synonym verwendet; eine leitende Unterscheidung in der Darstellung ist die, dass *Kreise* über die Zeit eine höhere personelle Konstanz aufweisen als *Gespräche*.

bringen und dann schon ein bisschen [...] sortieren, um zu sagen, was wichtig ist oder was verhindert werden muss“ (I2: A81; PQ: 170). Häufig werden diese Gespräche nicht vom Minister, sondern vom Staatssekretär geführt. Sie zeichnen sich aus politischer Sicht durch ein „interessengeleitetes Erklären“ (J12: A18; PQ: 170) aus, sollen also meist die Sicht des Bundesgesundheitsministeriums rechtfertigen. Nach Ansicht eines Journalisten benutzen Politiker Hintergrundkreise aber auch, „um Maulkörbe zu verteilen“ (J5: A75; PQ: 171). Es wird die Sprachregel „unter drei“ benutzt, um eine Publikation zu verhindern. Hintergrundgespräche sind also keinesfalls immer eine „win-win Situation“. Sie haben nicht nur eine schlicht wichtige Bedeutung in der Netzwerkkommunikation; sie können auch eine akteursspezifische strategische Bedeutung aufweisen.

4.3 Strategien der Netzwerkkommunikation

„Strategisch ist, dass ich etwas auf zwei Jahre vorausplane. Ich mache so einen Zielbaum. Dahin will ich ankommen, wie und welche Wege führen dahin.“ (J1: A127; PQ: 173)

Zur Identifizierung von Strategien wurden drei zentrale Kriterien herangezogen: Erstens muss strategische Kommunikation immer zielgerichtet sein; zweitens muss ein eindeutiger Weg erkennbar sein, wie dieses Ziel zu erreichen ist; drittens liegt immer auch ein Handlungsbedarf vor. Neben diesen Kriterien wurden noch die Kategorien „Eigenschaft“, „Richtung“ und „Bewertung“ zur genaueren Beschreibung einer Strategie herangezogen.

Als Erfolgsvoraussetzungen für strategische Kommunikation gilt unisono eine sachorientierte, zuverlässige und ehrliche Arbeitsweise. Darauf reduziere sich alles. Entsprechend sei fachliche Kompetenz die Grundvoraussetzung: „Sie können da nur bestehen, indem Sie selber immer auf der Höhe der Zeit sind. Sonst gehen Sie unter.“ (M1: A11; PQ: 174) Dazu gehören auch Kenntnisse über Akteursstrukturen, Mechanismen, Funktionen und Interessenlagen.

Strategische Kommunikation ist vom zeitlichen wie auch thematischen Bedarf der Politik abhängig. Besteht ein solcher Bedarf, so gilt eine gute Vernetzung als zweckdienlich, vornehmlich zum Austausch von Expertise und Informationen zwischen den Akteuren der „Szene“: „Ohne solche bilateralen Kontakte, tausendfach, millionenfach verstärkt, können Sie keine Demokratie führen und überhaupt keine Entscheidung treffen.“ (I6: A101; PQ: 175) Die Anwendung bestimmter Strategien setzt wiederum ein strategisches Verständnis der Akteure voraus. Dabei ist nicht entscheidend, ob der Akteur prinzipiell zwischen richtigem oder falschem Handeln abwägen kann – wie auch immer „richtig“ oder „falsch“ definiert ist. Hier unterscheiden wir universelle, akteursübergreifende Strategien in der Wahl von Kommunikationsoptionen und solche, die eher einzelnen Akteursgruppen zuzuordnen sind.

4.3.1 Universelle Strategie-Komponenten

Alle Befragten lassen in ihren Kommunikations-handlungen ein sehr bewusstes *Selektionsverhalten* erkennen. Das spiegelt sich etwa wider in der Wahl des adäquaten Gesprächspartners, Mediums, Ortes und natürlich der Kommunikationsinhalte. Daneben lassen sich bei der Informationsbeschaffung, -verarbeitung und -vermittlung Filterprozesse beobachten, die für die Interaktion der Akteure zentral sind und akteurspezifische Schwerpunkte aufweisen: Politikerinnen und Politiker und Ministerialbeamtinnen und -beamte selektieren aus den an sie herangetragenen Informationen, während Journalistinnen und Journalisten recherchierend auswählen und sich dabei an den Bedürfnissen ihres Publikums orientieren. Für Interessenvertreterinnen und -vertreter ist ausschlaggebend, zwischen Formen der Einflussnahme zu unterscheiden, während Selektionsprozesse der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von ihren akademischen Maximen abhängen. Alle Akteure schreiben dem Prozess der Selektion eine Notwendigkeit zu, was nicht zuletzt dem „Netzwerken“ als mehr oder weniger alltäglichem Tun selbst geschuldet ist.

Der Kontakt zwischen den Akteuren richtet sich (auch) nach einer *hierarchischen Adäquatheit*: So kommunizieren Vorstände lieber auf der Führungsebene, während wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Referatsebene unterwegs sind im „Dialog auf Augenhöhe“ (I7: A95; PQ: 177); die Führungsebene schreibt sich dabei eine besondere Relevanz zu: „Es geht ja oftmals gerade darum, wenn Fragen strittig sind, dass dann oftmals der gordische Knoten nur auf der Entscheidungsebene durchgeschlagen werden kann.“ (I7: A101; PQ: 177) Allerdings tritt auch der gegenteilige Fall auf, dass etwa ein Vorstand eines Verbandes den Fachreferentinnen und -referenten im Abgeordnetenbüro anspricht, um Details zu erfahren oder selbst zu lancieren. Für die Wahl des Kontaktes spielen andere Faktoren, wie der berufliche Hintergrund, politische Positionen und das persönliche Netzwerk eine signifikante Rolle.

Die Akteure messen dem *Zeitpunkt* einer Kommunikationshandlung eine eigene Bedeutung bei. Je nach Zweck und Akteursgruppe kann es wichtig sein, sofort oder verzögert Einfluss zu nehmen. So wird zum Beispiel die Opposition möglichst spät über ein Gesetzvorhaben in Kenntnis gesetzt, um deren Handlungsspielraum einzuschränken. Abhängig vom Medium gilt es für Journalistinnen und Journalisten, zeitnah zu publizieren. Unter Umständen werden Informationen jedoch bewusst zurückgehalten, um nicht vom weiteren Informationsfluss ausgeschlossen zu werden. Auch Interessenvertreterinnen und -vertreter formulieren den essentiellen Anspruch, möglichst früh über Vorhaben informiert zu werden, um überhaupt agieren zu können:

„Ja die guten Argumente für die eigene und die sozusagen zersetzenden Argumente gegen die andere Position möglichst rechtzeitig, möglichst umfassend in die Öffentlichkeit zu bringen. Das, was man so Spin Doctoring nennt. [...] So weit, wie wir es gestalten können, versuchen wir natürlich unsere Themen rechtzeitig vor einer politischen Entscheidung möglichst effektiv zu verbreiten.“ (I6: A6)

Das Zusammenwirken der Akteursgruppen spiegelt sich besonders in einer Art Tauschhandel wider, der darauf beruht, dass jeder Akteur die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen im Zusammenspiel mit anderen einsetzt – zum Vorteil beider Partner. Der Tauschhandel ist von Ressourcen und dem institutionellen Kontext geprägt. Journalistinnen und Journalisten verfügen über Öffentlichkeit, Interessenvertreterinnen und -vertreter und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler über Fachexpertise, Politikerinnen und Politiker und Ministerialbeamtinnen und -beamte über die Entscheidungsgewalt.

„Also, wenn ich ein guter Interessenvertreter sein möchte, brauche ich Ressourcen, um so was durchzuführen, um halt bei vielen Journalisten Informationshäppchen zu verbreiten. [...] Und gleichzeitig muss ich den Journalisten dann auch irgendwas preisgeben. [...] Ich muss dafür auch einen Preis bezahlen und wenn es nur der Preis ist, dass ich mich da auch persönlich stark einbringen muss.“ (J4: A246; PQ: 178)

„Bande spielen“ umschreibt ein Vorgehen, bei dem das eigene Ziel über den Umweg anderer Akteure oder Medien avisiert wird. Oppositions- und -politiker nutzen beispielsweise häufig die Presse als Bande, weil ihnen die parlamentarische Kommunikation weniger Erfolg verspricht. Obwohl „Öffentlichkeit“ am häufigsten genutzt wird, kommt es auch vor, dass Umwege zur Informationsbesorgung über Verbände eingeschlagen werden.

„Manchmal reden die mit einem, manchmal auch nicht. Manchmal muss man auch über Zweit- oder Drittquellen gehen, manchmal auch über Verbände, das ist sehr unterschiedlich. Also man muss manchmal über Bande spielen, um an Informationen zu kommen. Also es ist ja so, dass nicht nur die Journalisten über Politiker versuchen herauszufinden und zu fragen, was da passiert ist, sondern dies versuchen ja auch viele andere Player und Verbände im Gesundheitswesen. Und manchmal muss man Verschiedene von diesen Verbänden fragen, die dann vielleicht etwas

wissen oder ahnen was zu wissen. Und mit diesen Infos muss man dann versuchen, andere zu bearbeiten, so dass man dann quasi versucht, sich von einer Quelle zur nächsten zu hangeln. Und irgendwann kriegt man dann was raus.“ (J16: A13; PQ: 179)

Bedingt durch die hohe Informationsfluktuation, so ein Fachjournalist, führe gelegentlich allein die bloße Drohung mit der „Bande“ zum Erfolg:

„Wo wir sagen, ja ok, hier haben Sie Informationen, kriegen Sie aber nur, wenn Sie sagen, das ist ganz vertraulich, Strategiepapiere in der Regel. Dann kann ich sagen, ja passen Sie auf, Sie können gar nicht so schnell gucken wie ich das sowie-so habe, entweder Sie geben es mir ohne Vertraulichkeitserklärung oder lassen es sein. Und dann kriege ich es meistens auch so.“ (J2: A145; PQ: 179)

Der *Testballon* ist ein Sonderfall des Bandespiels: Informationen und deren Wirkung werden – um gegebenenfalls frühzeitige Änderungen vornehmen zu können – anhand der Reaktionen und des unmittelbaren Feedbacks bestimmter Personen getestet, bevor sie einer breiten Zielgruppe zugänglich gemacht werden.

„Das Bundesgesundheitsministerium hat damals mehrere Versuchsballons gestartet, in denen es [...] vor entscheidenden Verhandlungen mit der CSU bestimmte Ideen an die Öffentlichkeit lanciert hat, über kleinere Zeitungen zum Teil und dann geguckt hat, [...] wie die Reaktionen sind, um dann wieder etwas zurückziehen zu können bzw. damit die CSU unter Druck setzen zu können etc. Also wir werden durchaus instrumentalisiert. Das ist so. Das kann man jetzt gut oder schlecht finden, es ist zunächst mal so.“ (J4: A23; PQ: 180)

Interessant ist die Aussage eines Journalisten, man könne im Moment der Instrumentalisierung gar nicht einschätzen, ob es sich um einen *Testballon* handelt oder nicht.

Eine weitere Strategie unter Ausnutzung von Öffentlichkeit ist das so genannte *Totreden*. Dabei werden eigentlich nicht spruchreife Informatio-

nen an die Öffentlichkeit oder Fachebenen weitergegeben, um einen Sachverhalt oder auch eine Personalie zu desavouieren; im Extremfall kann das *Totreden* dazu führen, dass Entscheidungen über diese Sachverhalte oder Personalien in der Folge gänzlich verhindert werden.

„Wenn Sie zu so einem (frühen) Zeitpunkt mit irgendeiner Message kommen, geht die unter. Die kriegen Sie gar nicht zum Fliegen. So und dann gibt es einen zweiten Punkt, wo man sagt, ein Thema, was richtig ist, aber noch nicht zu Ende gedacht, was aber sozusagen ein Denkprozess ist. Wenn das zu früh an die Öffentlichkeit gerät, dann ist es natürlich auch angreifbar. [...] Dritter Punkt ist: Wenn es sozusagen mit noch nicht genug Lobbyisten, mit genug Leuten diskutiert wurde, wenn das Thema also noch nicht platziert ist in den Fachkreisen, dann kann es eben auch darüber tot gemacht werden.“ (I3: A66; PQ: 180)

Trotz einer meist negativen Bewertung findet dieses „Spiel“ offensichtlich regelmäßige Anwendung: „Irgendeiner sitzt immer da und hat rational oder pseudorational ein Motiv, warum er eine bestimmte Indiskretion begeht und die Medien sind geil auf Indiskretionen, gerade noch dazu, wenn sie sie exklusiv kriegen.“ (I6: A64; PQ: 180)

Die Akteure nutzten gerne die positive Akzeptanz von wissenschaftlich-„unabhängigen“ Gutachten, um ihren Standpunkt zu stützen und vergeben entsprechende Aufträge – auch mit Blick auf die mediale Vermittelbarkeit von Positionen. Bemerkenswerterweise sind sich die Wissenschaftler der Instrumentalisierung ihrer Gutachten durchaus bewusst, fühlen sich trotzdem ihrem eigenen Rollenverständnis verpflichtet. In Ausnahmefällen wird auch von persönlichen Motiven der Gutachtenerstellung gesprochen.

Wie erläutert, nehmen informell geprägte *Hintergrundgespräche und -kreise* eine wichtige Rolle im Austauschprozess des Politikfeldes ein. Sie werden auch strategisch initiiert; vor allem Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker und die Führungsebene des Ministeriums nutzen sie, um für Verständnis und Akzeptanz für anstehende Gesetzesvorhaben zu werben. Welche wichtige Funktion diese Hintergrundgespräche im Rah-

men des Informationsflusses zum GKV-FinG einnahmen, äußert sich auch in der Reaktion der Beteiligten, nachdem das BMG kritische Journalistinnen und Journalisten aus den Hintergrundkreisen ausschloss.

„Also der Pressesprecher des BMG hat sich als absolute Niete erwiesen, und sie haben also dann einen richtig großen Fehler gemacht in der Kommunikation, also dass sie dann beispielsweise geschlossene Redakteurskreise eingeladen haben. [...] Das sollte man mit etablierten Fachjournalisten und Mitgliedern der Bundespressekonferenz tunlichst nicht machen, die haben sich nämlich zusammengerotet, haben sich unter anderem zunächst mal beim Staatssekretär oder beim Minister beschwert.“ (J2: A6; PQ: 182)

4.3.2 Akteursgruppenspezifische Strategien

Politikerinnen und Politiker und Ministerialbeamtinnen und -beamte bedienen sich einiger ähnlicher Strategien, was in ihrer Funktion begründet sein dürfte. Mit Bezug auf „Image“ werden Massenthemen gegenüber Fachthemen bevorzugt. Themen und Ereignisse, die einen gewissen Emotionalisierungsgrad aufweisen, haben eine große Relevanz für die politische und ministeriale Führungsebene. In der Folge wird der Öffentlichkeit der massentauglichste Teil der Reform „verkauft“ (M3: A79; PQ: 183), während die eigentliche Reform im Hintergrund weiterläuft.

„Der Rösler, der jetzt dieses Pflegegesetz macht, hat ja erst mal angefangen zu kommunizieren mit dem Pflegeurlaub. Ja. Das ist aber ein Randthema. Das soll aber in der Bevölkerung, da werden ja Emotionen transportiert, soll ja erst mal eine Bereitschaftsbasis bilden, dass es ein guter Gesetzesantrag ist. In Wirklichkeit geht es aber um die knallharten Finanzierungsdinge am Ende.“ (J7: A55; PQ: 183)

Während alle Politikerinnen und Politiker guten Kontakt zu den Medien ihres Wahlkreises pflegen, suchen vor allem Politiker in leitenden Funktionen die Interaktion mit überregionalen Medien. Eine spezifische Strategie konnte dabei als Ausprägung des Testballons identifiziert werden:

„Es gibt Politiker, die Journalisten als Punching-Ball benutzen. Also die testen im Gespräch ihre Sätze, die sie sich für gewisse Themen überlegt haben. Und die versuchen sie bei uns zu testen. Die cleveren Politiker versuchen die Journalisten zu nutzen, quasi als Spiegel für ihre Position.“ (J16: A85; PQ: 183)

Bei der Evaluation der Strategien von Ministerialbeamtinnen und -beamten wird der strategischen Personalpolitik des Ministeriums eine eigene Bedeutung zugeschrieben. Das BMG stellt Expertinnen und Experten mit hoher Fachkenntnis oder Lobbyisten mit guter Vernetzung in leitenden Positionen ein – zumindest im Zuge des letzten Regierungswechsels:

„Also es gab ja im Gesundheitsministerium einen ziemlichen Aufschrei als Rösler ziemlich am Anfang den langjährigen Lobbyisten des Verbands der privaten Krankenversicherung zu einem seiner wichtigsten strategischen Mitarbeiter gemacht hat. Das war Herr Weber vom PKV-Verband. Und man hat ja dann gesehen, gemerkt, dass beim GKV-Finanzierungsgesetz, dass die einzige Gruppe, die nicht bluten musste damals, die PKV war.“ (J4: A192; PQ: 185)

Zwar sollen die strengen institutionellen Vorgaben des Ministeriums verhindern, dass vertrauliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, dennoch gibt es offenbar Ministerialbeamtinnen und -beamte, die nicht auf der Führungsebene des Ministeriums zu verorten sind und Informationen weitergeben. Ein Akteur beschreibt hingegen, dass die Idee der Informationskontrolle förderlich für die politische Entscheidungsfindung ist, da man „im Prinzip eigentlich auch mal Sachen aufschreiben, mal diskutieren kann, ohne dass die gleich morgen in der Zeitung stehen. [...] Infos laufen immer sofort raus.“ (I7: A166; PQ: 185)

Die Strategie des „Offiziellen Eintütens“ (M5: A56; PQ: 185) ist eine weitere Facette der politischen Seite. Informell getroffene Absprachen werden im Nachgang offiziell dargestellt. Kommt es im Rahmen eines informellen Treffens zu einer Absprache oder Entscheidung zwischen den Akteuren, wird im Nachhinein ein offizielles

Protokoll angelegt, um den Bürokratieprozess im Ministerium zu beschleunigen.

Insgesamt zeichnete sich ein eher diffuses Bild über *journalistische Strategien* ab. Diese Unterschiede sind weniger auf die institutionellen Kontexte als vielmehr Arbeitsweisen, Erfahrungen, Hintergründe sowie persönlichem Ehrgeiz zurückzuführen. Als zentral gilt das „Informationsmanagement“ in unterschiedlichen Ausprägungen. Die Fach- und Wochenpresse sieht sich eher mit der Herausforderung konfrontiert, Komplexität zu vermitteln; dagegen legen Tagespresse und Rundfunk einen deutlich höheren Wert auf „Exklusiv-Informationen“. Einig sind sich Journalistinnen und Journalisten darin, dass im Feld der Gesundheitspolitik eine hohe Anfangsinvestition mit „mehreren Jahren Einarbeitungszeit“ (J7: A76; PQ: 186) notwendig sei, um das Feld und die Akteure gut einschätzen zu können. Sie verwenden weitgehend alle Kommunikationsmedien, wobei die taktische Nutzung der SMS als relativ neue Entwicklung hervorsticht.

Recherchestrategien auf der informellen Ebene nehmen eine besondere Stellung ein. An einem konkreten Fall im Zuge des GKV-FinG beschreibt ein Journalist eine Guerilla-Taktik, bei der man Leute mit einem Sachverhalt, den man nur ansatzweise kennt, konfrontiert.

„Da ging es darum herauszufinden, welche Professoren schreiben das Konzept für den Rösler. Und dann war mir bis dahin noch kein Name klar, und dann haben wir uns hier zusammengesetzt, [...] und haben überlegt: ‚Wer könnte das sein?‘ Und [...] dann haben wir einfach mit einer Guerilla-Taktik die Professoren angerufen und haben gesagt: ‚Ach wir haben gehört, Sie schreiben das Konzept für den Herrn Rösler‘, und der eine sagte sofort: ‚Oh ja, woher wissen Sie das denn?‘ So, und dann hatten wir den ersten Namen. Und dann habe ich den Informanten, der mir gesagt hat: ‚Es sind drei Professoren, ich sag Ihnen aber nicht welche drei.‘ Den habe ich angerufen und gesagt: ‚Ich habe den ersten Namen.‘ Und dann sagte er: ‚Ehm ehm ehm, Sie sind gut informiert‘, und dann verriet er mir durch die Blume den zweiten Namen. Und dann hatten wir ganz schnell den dritten Namen.“ (J10: A62; PQ: 186)

Weitere Taktiken und Strategien von Journalistinnen und Journalisten umfassen sowohl das hartnäckige Nachhaken und „Hinterher-Telefonieren“, die Initiierung von Hintergrundkreisen als auch die Informationsbeschaffung über persönliche Kontakte auf der Ministerialebene. Eine Journalistin betont auch, dass sie den Genderfaktor „Junge Frau“ (J11: A66; PQ: 187) in ihre Arbeit einfließen lässt – was systematisch wohl der Kategorie „Taktik“ zuzuweisen ist.

Grundsätzlich ist die Auswahl der publizistischen Inhalte mit den klassischen Merkmalen der Nachrichtenfaktoren zu beschreiben. Bei den Interviews lassen sich zwei Strategien erkennen: Exklusivität und gründliche Hintergrundberichte. Andere Akteure sehen Medien mit einem Fokus auf Exklusivmeldungen eher kritisch. So monierte ein Politiker, dass Journalistinnen und Journalisten immer Ergebnisse und knappe Antworten mit einer klar vertretenen Position bevorzugten. Dabei stehe zu häufig die Nachricht im Zentrum, oder der Konflikt an sich, während der eigentliche Inhalt verloren ginge.

Vordergründig ist für Journalistinnen und Journalisten das Verhältnis zur Gesprächspartnerin oder zum Gesprächspartner. Einladungen – oder eben Nicht-Einladungen – zu exklusiven Expertengesprächen und Hintergrundkreisen können gleichwohl auch darüber entscheiden, in welcher Tonart ein Artikel verfasst wird:

„Und dann habe ich eine große Geschichte geschrieben, welcher Murks da wieder im Gesundheitsministerium ausgedacht worden ist und dann muss sich der Staatssekretär in die Faust gebissen haben, weil er mich nicht eingeladen hat, und das Arschloch schreibt uns jetzt das Ding kaputt.‘ Weil den anderen hat er ja kommuniziert, welches tolle Modell er da hat und die anderen haben das dann eher unkritisch transportiert. Bei mir wurde das dann sofort zerrissen. Das Ding war dann auch sofort nach drei Tagen tot.“ (J5: A87; PQ: 189)

Interessenvertreterinnen und -vertreter sprechen von einer großen Vielfalt an Beeinflussungsstrategien. Im Gegensatz zu Journalistinnen und Journalisten verfügen sie über eine weit stärkere

Absicherung durch ihren institutionellen Kontext, was sich in ihren Handlungen und Strategien widerspiegelt. Die Einflussnahme läuft dabei auf allen möglichen Ebenen ab, sei es beim Ministerium, in der Öffentlichkeit oder anderen politischen Veranstaltungen:

„Alle Verbände, Institutionen gehen natürlich mit verschiedenster Art und Weise vor. Also sie machen ein riesen Wohé pressemäßig, gehen dann parallel mit Lobbyisten vor. Schaffen natürlich den Abgeordneten, den Entscheidungsträgern diese und jene Öffentlichkeitsarbeit, machen konstatierte Aktionen. Machen Veranstaltungen, Messen, Kongresse, Symposien, Workshops, lassen Leute auftreten, die diese und jene Meinung vertreten. Das ist eine wahnsinnige Vielfalt.“ (J2: A47; PQ: 189)

Die Grundvoraussetzungen der Strategien bei Interessenvertreterinnen und -vertretern decken sich weitgehend mit den Aussagen der anderen Akteure. Konzentration auf ein Thema oder zumindest wenige Aspekte steht dabei im Vordergrund:

„Sie müssen so nach dem KISS-Prinzip, Keep it short and simpel, vorgehen. Eine Kernbotschaft haben, die müssen Sie in drei Sätzen rüberbringen und es geht meistens nicht, [...] dann brauchen Sie eine Auswahl von Themen, auf die Sie sich konzentrieren und diese Auswahl von Themen, die darf nicht über zwei hinausgehen. [...] Das heißt, Sie müssen sich auf dieses Thema fokussieren. Sagen, das ist uns am allerwichtigsten in dieser ganzen Angelegenheit.“ (I6: A64; PQ: 189f.)

Formale Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess konzentrieren sich auf zwei wichtige Zeitpunkte. Zunächst der Referentenentwurf; hier kann auf einer rein fachlichen Ebene Stellung genommen werden. Dann kann man sich noch schriftlich beim Gesundheitsausschuss äußern. Um in diesem Rahmen seine eigenen Argumente zu stützen, werden häufig wissenschaftliche Gutachten und Studien hinzugezogen. Bei speziellen Konflikten wird schon mal die „Kommunikationsstrategie modifiziert“ (I7: A114; PQ:

190) und ein Brief veröffentlicht, auch in Zusammenarbeit mit anderen Verbänden.

In die Kategorie informelle Strategie lässt sich eine Vielzahl von Aussagen einordnen. Am wirkungsvollsten wird direkter Zugang in das Ministerium und zu den Abgeordnetenbüros gesehen. Die Platzierung eines „eigenen Mannes“ im Ministerium sei die „härteste“ und zugleich „beste Methodik“ (I10: A8; PQ: 190). Parallel dazu wollen Interessenvertreterinnen und -vertreter ebenso in den Abgeordnetenbüros Einfluss nehmen, auch bei der Opposition. Dabei wird durchaus auf eine langfristig strategische Planung und Kontinuität referiert:

„Das ist eher ein Langstreckenlauf als ein Sprint, also man kann jetzt nicht erwarten, dass man von heute auf morgen, dass man irgendeine Position hat und dann geht man irgendwo hin und sagt die, und dann finden die alle toll. Das ist schon, das muss schon über einen längeren Zeitraum gewachsen sein. Deswegen redet man auch immer mit der Opposition, weil man nie ausschließen kann, dass die auch in der Regierung kommt. Und man redet auch mit der Regierung. Jetzt sind die an der Macht, aber irgendwann sind die auch in der Opposition, das dauert länger normalerweise.“ (I4: A36; PQ 190f.)

Strategisch informeller Austausch findet auch mit Journalistinnen und Journalisten statt. Die Initiierung von Hintergrundkreisen oder Frühstück-Events oder Journalisten-Seminaren mit Wohlgefühl-Atmosphäre wird von den Interessenvertretern als wichtige Plattform genutzt, um ihnen die eigene Position zu verdeutlichen. Ein Interessenvertreter glaubt auch, sich der Eitelkeit von Journalisten zu Nutze machen zu können; ja man könne „mit einfachen menschlichen Mitteln auch Journalisten kaufen“ (J4: A258; PQ: 191). Dass Artikel bei Zeitungen jedoch direkt gekauft werden, deutete lediglich ein Akteur an (vgl. M1: A25; PQ: 191).

Die Meinungen zur strategischen Nutzung von Öffentlichkeit sind zwiespältig. Während Pressesprecher ihre Arbeit als wichtige, flankierende Ergänzung beschreiben, sehen Politikerinnen und Politiker dies eher als späteren Schritt im

Verhandlungsprozess. Eine Grundtendenz bei Interessenvertreterinnen und -vertretern ist dabei, Politik und Journalismus regelrecht mit Informationen zu überschütten – und in besonderen Fällen auch mit Konsequenzen zu drohen. Ein Journalist beschrieb z.B., wie ihm wegen negativer Berichterstattung auf einer Veranstaltung öffentlich gedroht sowie zur Boykottierung und zum Werbeentzug seiner Zeitung aufgerufen wurde. Öffentlichkeit dient natürlich auch dem „Spiel über Bande“:

„Was aus dem Leben nehmen, eine Geschichte aus dem Leben, den Skandal raustricksen und einer Zeitung anbieten. Und dann wird eben in den Medien die Sau durchs Dorf getrieben oder eben auch nicht. Je nachdem wie viele Zeitungen anspringen, also in der Regel kriegt eine Zeitung das exklusiv, dann kommt diese Zeitung am nächsten Tag mit dieser Geschichte raus und dann ist die spannende Frage, Stufe zwei, [...], springen am übernächsten Tag andere Medien drauf, berichten das? Wenn ja, [...] dann muss man noch was in der Hinterhand haben, also eine Geschichte zwei, die ähnlich gestrickt ist und dann kommt der wichtigste Punkt. Stufe drei, dann muss sich eben ein Politiker draufsetzen, der sagt: ‚Die haben Recht [...], das ist ein Skandal, das muss geändert werden, das ist mein Vorschlag.‘“ (I5: A92; PQ: 191f.)

Mehrere Akteure betonten auch, durch Emotionen Bezug zur Öffentlichkeit herzustellen, gegebenenfalls auch durch übertriebene Zahlen. Ein Pressesprecher spricht von einem möglichst „hohen Knalleffekt“ (I6: A50; PQ: 192), den er erzeugen will, um Aufmerksamkeit zu generieren. Um eine Geschichte letztendlich umzusetzen, ist die Wahl des Mediums wichtig; anscheinend gibt es bei dieser Wahl jedoch ganz unterschiedliche Optionen vorzugehen. Beispielsweise präferierte ein Pressesprecher die Reichweite von Nachrichtenagenturen gegenüber einer Tageszeitung. Ein anderer platziert eine Exklusivinformation bewusst nur bei einem Medium, damit der exklusive Charakter der Meldung die Journalistinnen und Journalisten dazu bewegt, die Story zu publizieren. Auch

hilft es, jene Medien zu kontaktieren, die zeitlich und thematisch einen gewissen Leerlauf haben. So könne in Ausnahmefällen auch schon mal ein „Feld-Wald-Wiesen-Journalist“ bedacht werden.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind sich ihrer Rolle als unabhängige Beobachter und ihren limitierten Möglichkeiten der Einflussnahme auf politische Entscheidungen bewusst. Das äußerte sich unter anderem darin, dass sie die wenigsten Aussagen zu strategischer Kommunikation tätigten. Doch schreiben sie ihrer unabhängigen Arbeitsweise selbst strategische Gründe zu:

„Insofern stelle ich mir im Moment vor, dass ein solches Vorgehen für das, was man im Gesundheitssystem erreichen will, nämlich Verbesserungen zugunsten der Patientenversorgung, dass man das am besten durch eine sachbetonte, ruhige, stetige, da können Sie noch ein paar Adjektive dahinter schreiben, Arbeit erreicht.“ (W3: A58; PQ: 193)

Sie sind sich über die universelle und strategische Nutzung wissenschaftlicher Gutachten und Umfragen im Klaren. Das stellt aber auch eine zentrale Option dar, beratend auf die Politik zu wirken, über Missstände aufzuklären oder auch eigene Ideen und Interessen in den politischen Diskurs einzubringen. Um Einflussoptionen zu mehrten, schließen sich Wissenschaftler auch teilweise zu Gutachtergruppen zusammen, um sich über Eckpunktepapiere oder neue Gesetzesvorhaben auszutauschen. Dieser Austausch kann in einer möglichen strategischen Zusammenarbeit gipfeln.

„Also ich würde mich erst mal mit ein paar Fachkollegen austauschen darüber. Macht das eigentlich Sinn. Dann würde ich mit den Fachkollegen bei der gleichen Gelegenheit natürlich auch überlegen, wie macht jetzt eine Intervention Sinn.“ (W3: A27; PQ: 194)

Eine erfolgreiche Intervention ist unmittelbar von einem guten Kontakt zur Politik abhängig. Dabei sei die Position des Kontaktes zweitrangig, Hauptsache „man kennt ihn“. (W3: A27)

5. Schlussbemerkungen

„Gerade auch Studenten, die sich sozusagen noch so ein bisschen idealtypisch demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse vorstellen und die dieses Diffuse irgendwie unethisch finden. Das ist es aber nicht. Diese absolut lupenreinen Entscheidungsprozesse, die sind unmenschlich. Die funktionieren nicht und wenn sie funktionieren, dann nur in einer Diktatur.“ (I6: A101; PQ: 207)

Was der Interessenvertreter andeutete, wird durch die Auswertung gestützt: Die politischen Entscheidungsprozesse in der deutschen Gesundheitspolitik entsprechen über weite Strecken nicht dem demokratiethoretischen Ideal transparenter Willensbildung. Die findet sich überwiegend im Kontext formeller Verfahren (Ausschusssitzungen, Pressekonferenzen, Sachverständigenanhörungen etc.), die durch hohe institutionelle Vorgaben bestimmt werden – und in der Gesamtschau eine marginale, deutlich nachrangige Rolle spielen: Nahezu alle Akteure unterstreichen, dass der weit überwiegende Teil der Kommunikations- und Informationsprozesse im Politikformulierungs- und Gesetzgebungsverfahren informell abläuft.

Informelle politische Kommunikation selbst kennt ausgesprochen differenzierte Erscheinungsformen und ist stark durch Intentionen, institutionelle Bedingungen und Routinen der Akteure geprägt. Erst die Etablierung von *vertrauensbasierten* Normen und Regeln als „kognitive Geschäftsgrundlage“ (Pfetsch & Mayerhöffer 2011: 57) der informellen Interaktion erlauben den Akteuren die Generierung und den Austausch handlungsrelevanter Informationen. Allerdings können die Akteure im Sinne ihrer Institution nicht uneingeschränkt agieren: Das Verhandlungssystem selbst ist ein *constraint* – ein starker Referenzrahmen, der in einem sachlich hochkomplexen Politikfeld strategisches Handeln zu-

lässt und „abweichendes Verhalten“ mit Sanktionen bedenkt.

Das Spektrum der Kommunikationsformen ist dabei sehr breit gefächert – auch unter strategisch-instrumentellen Gesichtspunkten. Strategien der Interessensartikulation und -durchsetzung werden von allen Akteuren in hohem Maße reflektiert – und sie reflektieren die situativen wie institutionellen Bedingungen ihrer Kommunikationspartner. Die Akteure unterliegen gemeinsamen Normen und verwenden ähnliche Interaktionspraktiken, um die Beziehungen zueinander zu strukturieren. Die Regelmäßigkeit und die Tiefe der Kontaktbeziehungen variiert zwar zwischen den verschiedenen Akteurskonstellationen, Selbst- und Fremdreferenz weisen zum Teil erhebliche Diskrepanzen auf, aber die Akteure sind sich jeweils der unterschiedlichen Ziele und Abhängigkeiten bewusst – und der Fiktionen, die drohen, wenn aus persönlichen Motiven, z. B. der „Profilierung“, gegen institutionelle Vorgaben oder Erwartungen des Netzwerkes verstoßen wird. Jede Akteursgruppe stützt sich in ihrem Selbstverständnis dabei auf eine eigene Ressource, unter deren Logik sie dann im Verhandlungssystem agiert, kommuniziert und entscheidet: Expertise bei Wissenschaft und Interessenvertretung, Macht der Legislative und Exekutive bei Politik und Ministerialbürokratie, Publizität beim Journalismus.

Dabei haben wir es mit einem überschaubaren Kreis zu tun: Der Kern der maßgeblichen Akteure im Politikfeld dürfte sich aus den befragten Gruppen rekurrieren und vielleicht vier Dutzend Personen umfassen, etwa noch einmal so viele kommen je nach Materie hinzu. Das mag man elitär nennen: „Dazugehörige“ können Informationen nicht nur besser erhalten, sondern ihre Ziele und Interessen auch weit erfolgreicher verfolgen oder zumindest bei den Letztentscheidern

vertreten. Generell muss dabei noch unterschieden werden, welche Interessen wie stark vertreten werden – was wiederum von Ressourcen abhängt. Beispielsweise wurde akteursübergreifend berichtet, dass die Interessenvertretung der gesetzlichen Patientinnen und Patienten weniger ausgeprägt sei, als die der privaten Krankenkassen, obwohl sie zahlenmäßig geringer ist.

Wie ist nun die hohe Bedeutung informeller und den Politikbetroffenen weitgehend intransparenter Willensbildung zu bewerten? Es besteht in Deutschland kein Zwang für Politikerinnen und Politiker, die „Wurzeln“ ihrer Interessen kenntlich zu machen – soweit das überhaupt ginge – oder gar die Informations- und Kommunikationsflüsse ihres Alltags offen zu legen. Sachverständigenanhörungen sind wiederum öffentlich, jedoch für den inhaltlichen Entscheidungsprozess, wie beschrieben, nebensächlich und eher eine Form symbolischer Positionierung denn Diskursbeigabe. Und auch das Rollenverständnis der Journalistinnen und Journalisten orientiert sich in diesem so hochkomplexen Feld an dem „verdaulichem Maß“, an dem, was einem Publikum „zugemutet“ wird.

Kurz: Ein kleiner, weitgehend stabiler, funktional differenziert agierender Kreis an Akteuren mit unterschiedlichen Zielen geht in einem ebenso recht stabilen kommunikativen Referenzrahmen, der ihnen eine Fülle „professioneller“ Kommunikationsoptionen bietet, eine „Zwangssymbiose“ ein (Baugut & Grundler 2009: 233) und wechselt – je nach strategischem Gutdünken – von der politischen Hinter- auf die Vorderbühne: ein nur in Maßen und in weit auseinander liegenden Perioden legitimationsrelevantes Verfahren, das wohl kaum den Kriterien puristischer Demokratietheorie genüge täte.

Eine verfängliche Konstellation, mag man meinen; dazu zwei Anmerkungen: *Erstens* hätte eine absolute Transparenz der Gesundheitspolitik gegenüber der Öffentlichkeit wohl die totale politische Handlungsunfähigkeit zur Folge. Die permanente Darstellung auf der Vorderbühne würde zu neuerlichen Medialisierungsprozessen führen,

die sicherlich eher der Verflachung denn der Vertiefung der sachlichen Auseinandersetzung dienen. Insofern wird auch hier, wie dies die Politikwissenschaft auch für andere Felder gezeigt hat, davon ausgegangen, dass es neben der Legitimation durch Öffentlichkeit auch eine Legitimation durch Effektivität gibt (vgl. z. B. Baugut & Grundler 2009: 56).

Um nicht missverstanden zu werden: *Ob* es in dem Feld diese Effektivität (gemessen nach welchen Kriterien?) gibt, kann nach dieser Studie nicht gesagt werden; belegt aber ist ein hohes Maß an latentem Vertrauen der Beteiligten, dass bei allen Unterschieden ihrer je individuellen Perspektive (und bei aller Kritik, die auch geäußert wird) das System selbst *funktioniert*. Mit gelegentlichem Seufzer läuft das Verhandlungssystem nach dem impliziten Motto: *Never change a running system*.

Möglicherweise, *zweitens*, ist mit Blick auf die Beachtung einer breiteren (passiven) Öffentlichkeit aber ein „halbschwanger“ denkbar. Dazu müsste vornehmlich – bei den wichtigsten Gesetzen und Reformvorhaben – das parlamentarische Anhörungsverfahren überdacht werden. Immerhin konnte bei den Schlichtungsverhandlungen zu Stuttgart 21 im Herbst und Winter des vergangenen Jahres beobachtet werden, dass die im Internet wie in den klassischen elektronischen Medien verbreitete Debatte *eben nicht* zur Verflachung beitrug, weil die beteiligten Expertinnen und Experten und politischen Akteure sich ganz offensichtlich nicht durch das Korsett des Verfahrens – das ihnen hier zeitlich viel Raum gab – zur symbolischen Kommunikation gezogen fühlten. Oder anders ausgedrückt: Ein Verhandlungssystem, dessen Output allein in politischen Talkshows oder Wahlkampfbroschüren größere Mengen an Politikbetroffenen überhaupt erreicht, positioniert sich auf der Vorder- wie auf der Hinterbühne sicher anders als ein System, das bei größeren Vorhaben ein längeres öffentliches *Darstellungs-*Verfahren zu durchlaufen hat – ein Verfahren jenseits der gegenwärtigen Anhörungskultur.

Anhang

I. Eckpunkte des Modells der *Akteur-Struktur-Dynamiken* nach Schimank

Ausgangspunkt für Schimank ist die Wahrnehmung eines Theoriedefizits in den Sozialwissenschaften: Systemtheoretische Zugänge erklärten das Handeln und Verhalten von Akteuren nur unzulänglich (vgl. Gerhards 1994: 79f.), während Handlungstheorien Kontextbedingungen vernachlässigten. Weder System- noch Handlungstheorien könnten *sowohl* gesellschaftliche Rahmenbedingungen *als auch* Interaktionen integrativ beschreiben (vgl. auch Baugut & Grundler 2009: 142). Dagegen würde eine Konzeption von Teilsystemen durch *constraints* – handlungsprägende Sozialsysteme – die systemtheoretische Analyse für empirische Forschung handhabbar machen, da Hypothesen über das Handeln innerhalb solcher *constraints* formuliert werden können (vgl. Jarren & Donges 2000: 36f.). Dass das Modell der Akteur-Struktur-Dynamiken Anknüpfungspunkte für die Kommunikationswissenschaft aufweist, haben z. B. Christoph Neuberger (2004: 303) für die Journalismusforschung und Patrick Donges (2002) für die Rundfunkpolitik gezeigt.

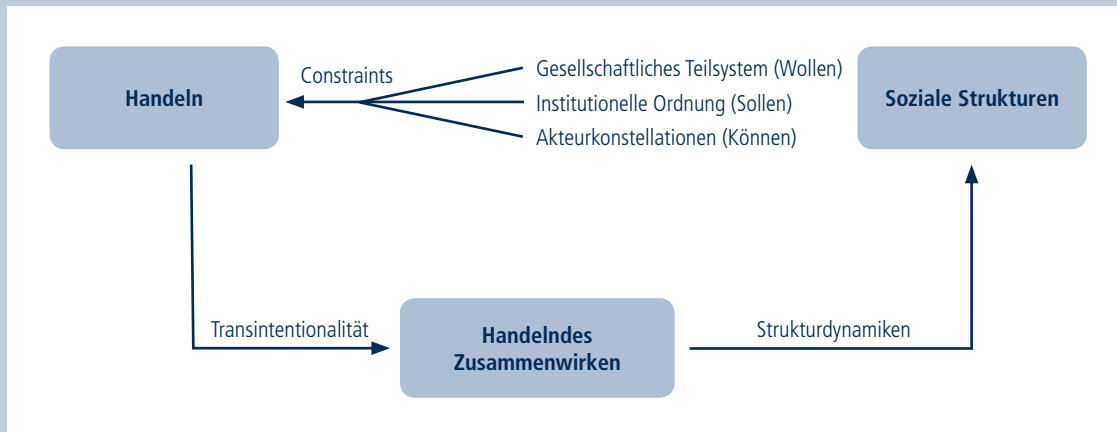
Der *Akteursbegriff* bezieht sich nicht nur auf Individuen, sondern auch auf Organisationen oder soziale Gruppen, wenn sie mit einer gemeinsamen Zielsetzung auftreten. Das Handeln von Akteuren ist also mit einer Intention verbunden, die zwischen einer sich erst im Zuge eines Tuns einstellenden und einer (vor-)formulierten Intention schwanken kann. Schimank bündelt die Vielfalt möglicher Handlungsantriebe in vier Akteursrollen (Homo Sociologicus, Homo Oeconomicus, Emotional Man und Identitätsbehalter), die in Mischformen auftreten können. Dabei

ist in der Akteur-Struktur-Dynamik nur das von Interesse, was in ein *handelndes Zusammenwirken* eingeht: in einen Prozess, bei dem in Akteurskonstellationen soziale Dynamik entsteht, die soziale Strukturen aufbaut, stützt oder verändert. So wäre es für sich genommen unerheblich, warum ein Journalist von einem Sachverhalt berichtet; interessant wäre das nur, insoweit die Berichterstattung mit Interaktionen zwischen etwa Journalistinnen und Journalisten und Politikerinnen oder Politikern zusammenwirkt.

Das handelnde Zusammenwirken ist der basale Prozess der Strukturodynamik, denn „soziale Strukturodynamiken werden stets intentional vorangetrieben, entgleiten aber den Akteuren früher oder später unweigerlich mal weniger, mal mehr ins Transintentionale (Schimank 2007: 125). Das handelnde Zusammenwirken wird also überwiegend von *transintentionalen Effekten* begleitet (vgl. Schimank 2007: 124), wenn die Intentionen eines Akteurs nicht mit den Intentionen eines anderen korrespondieren; sobald sich die Intentionen überlagern, treten *Interferenzen* auf; kann ein Akteur seine Intention durch den Einfluss eines anderen nicht mehr erreichen oder ändert er sie, spricht man von *gescheiterter Intentionalität*.

Soziale Strukturen sind „nicht wie physikalische Objekte eine vom Handeln unabhängige Existenz“ (Schimank 2000: 14), sondern werden im Gebrauch materialisiert und produzieren bzw. reproduzieren sich dadurch. Handeln entfaltet erst dann eine *strukturelle Wirkung*, wenn es eine gegebene Struktur aufbaut, verändert oder abbaut, während die Norm durch ihren ständigen Gebrauch erhalten wird (ebd.: 15). Schimank unterscheidet nun drei Arten sozialer Strukturen bzw. *Orientierungshorizonte*, die auf das Handeln in einer bestimmten Situation einwirken und sich

Abbildung 2:

Die Orientierungshorizonte (soziale Strukturen) der Akteur-Struktur-Dynamiken

Quelle: Eichmann et al. 2011: 44.

überlagern können (vgl. Abbildung 2); sie beschränken oder erweitern mit ihren je spezifischen Ausprägungen die Handlungsmöglichkeiten eines Akteurs in einer sozialen Situation, was in vielen Kombinationen messbar wäre (vgl. Schimank 2000: 19). Denkbar ist auch eine bewusste Missachtung solcher Strukturen, die aber eben dennoch das Handeln prägen würde.

Das gesellschaftliche Teilsystem (das „*Wollen*“) – „abgegrenzte Zusammenhänge hochgradig generalisierter sinnhafter Orientierungen“ (Schimank 2006: 184) –, determiniert die grundsätzlichen Interessen eines Akteurs, die als Normen und Sitten (informellen Erwartungen) sowie rechtliche Regelungen (formelle Erwartungen) in der Gesellschaft formuliert werden. Dem folgen Erwartungsstrukturen, nach denen Akteure einerseits ihr Handeln ausrichten und andererseits anderen Akteuren ihres Teilsystems entsprechende Interessen unterstellen (vgl. Donges 2008: 332). Ein Politiker wäre sich z.B. seiner Teilsystemzugehörigkeit bewusst und versucht, dessen Ziele zu erfüllen; zugleich unterstellt er seinem Gegenüber, beispielsweise einer Journalistin, ebenfalls ein mit *ihrem* Teilsystem korrespondierendes „*Wollen*“. Dabei lassen sich diese systemisch vor-

gegebenen Ziele als „nicht freiwillige Präferenzen der Akteure [beschreiben], sondern extern definierte Ziele, die die Handlungspräferenzen der Akteure strukturieren“ (Gerhards 1994: 80).

Die institutionelle Ordnung (das „*Sollen*“) konkretisiert das Teilsystem durch „evaluative und diesen zugeordnete kognitive Orientierungen“ (Schimank 2007: 126). Institutionen übersetzen das in Regeln, Normen sowie Erwartungen, die vorgeben, wie bestimmte Situationen wahrgenommen und beurteilt werden sollen (Deutungsstrukturen) und zugleich eine wechselseitige Erwartungssicherheit schaffen (vgl. Donges 2008: 336). Derartige Operationalisierungen lassen sich als Handlungsanweisungen bzw. Handlungsempfehlungen verstehen, deren Nichtberücksichtigung Sanktionen zur Folge haben (kann).

Akteure besitzen Eigenschaften, die ihr „*Können*“ beeinflussen, etwa Ressourcen (persönliche Merkmale, materielle Ressourcen), Wahrnehmungen und Präferenzen. Dieses Können beschreibt das Zusammenspiel von einem Akteur mit anderen Akteuren, die als Hindernis oder Unterstützer ihrer Interessen auftreten mögen. Zentral für die Akteurs-Struktur-Dynamiken ist, dass bei

der Analyse des Handelns von Akteuren alle Orientierungshorizonte – *Wollen, Sollen, Können* – berücksichtigt werden (vgl. Schimank 2007: 127f.).

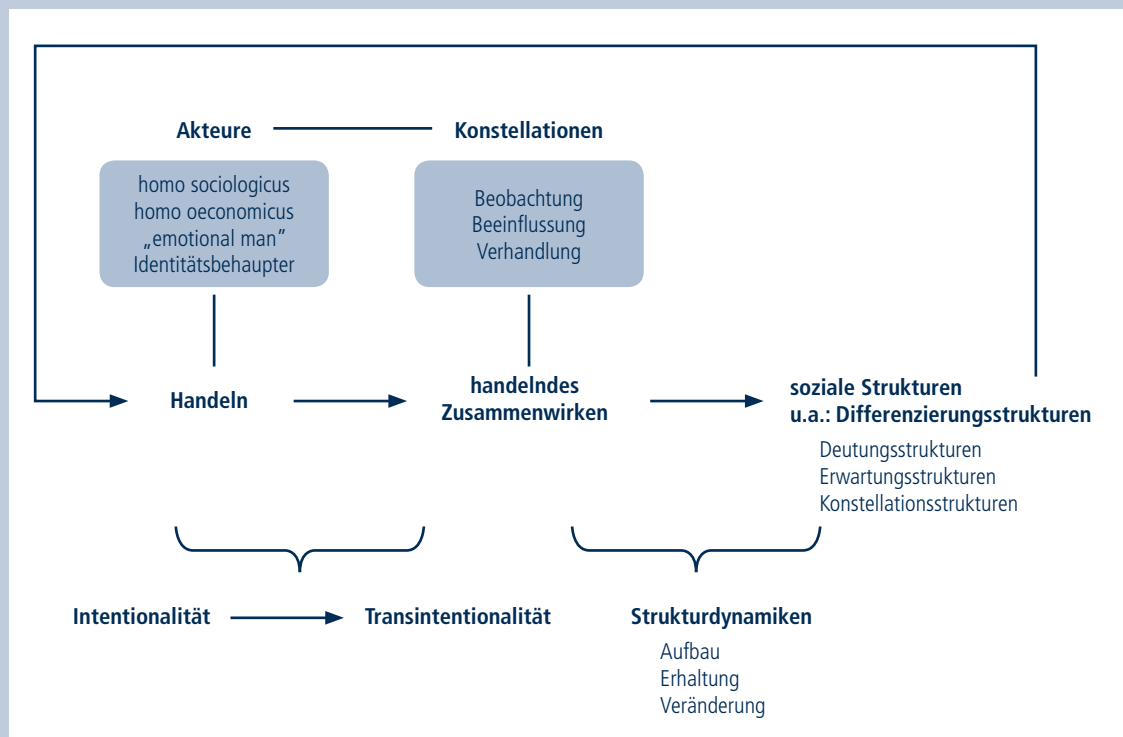
Nun werden noch drei Akteurskonstellationen unterschieden: Beobachtungs-, Beeinflussungs- und Verhandlungskonstellationen. Die *Beobachtungskonstellation* ist für das handelnde Zusammenwirken elementar: Wenn sich zwei Akteure in ihrem Handeln wahrnehmen und ihr Handeln durch die Wahrnehmung des jeweils anderen mitbestimmt wird, lässt sich dies als gegenseitiges Beobachten bezeichnen. Die Beteiligten wissen meist, dass sie beobachtet werden können. Auf den Journalismus übertragen, kann eine Beobachtungskonstellation bedeuten, dass eine Journalistin oder ein Journalist schlicht weiß, dass sein Leitartikel von bestimmten Kol-

legen gelesen wird, die sich an ihm orientieren (vgl. Schimank 2010: 226ff.).

Wenn dieser Journalist nun darauf abzielt, bei seinem Publikum eine bestimmte Meinung zu erzeugen, liegt keine *Beobachtungskonstellation* mehr vor, sondern eine *Beeinflussungskonstellation* (vgl. Schimank 2007: 130). Beeinflussen kann man z.B. „durch Androhung von Prügel, durch moralische Appelle, durch wissenschaftliche Wahrheiten, am besten aus Expertenmund, durch Loben oder Schmeicheleien oder durch persönliches Charisma“ (Schimank 2007: 130). Mit anderen Worten: Einflussfaktoren sollen die Alternativen und Handlungsmöglichkeiten anderer Akteure einschränken. Ein weiteres Mittel in der Beeinflussungskonstellation ist die Androhung negativer (Bestrafung) und positiver Konsequenzen (Belohnung) (vgl. Schimank 2007: 130, Schimank 2010: 273f.).

Abbildung 3:

Die Akteur-Struktur-Dynamiken nach Schimank



Quelle: Schimank 2006: 28.

Bei der *Verhandlungskonstellation* basiert das handelnde Zusammenwirken auf bindenden Vereinbarungen, wobei es sich weiterhin um eine Beobachtungs- bzw. Beeinflussungskonstellation handeln kann. Es kann zu asymmetrischen Verhandlungskonstellationen kommen, bei der das Einflusspotenzial ungleich verteilt ist.

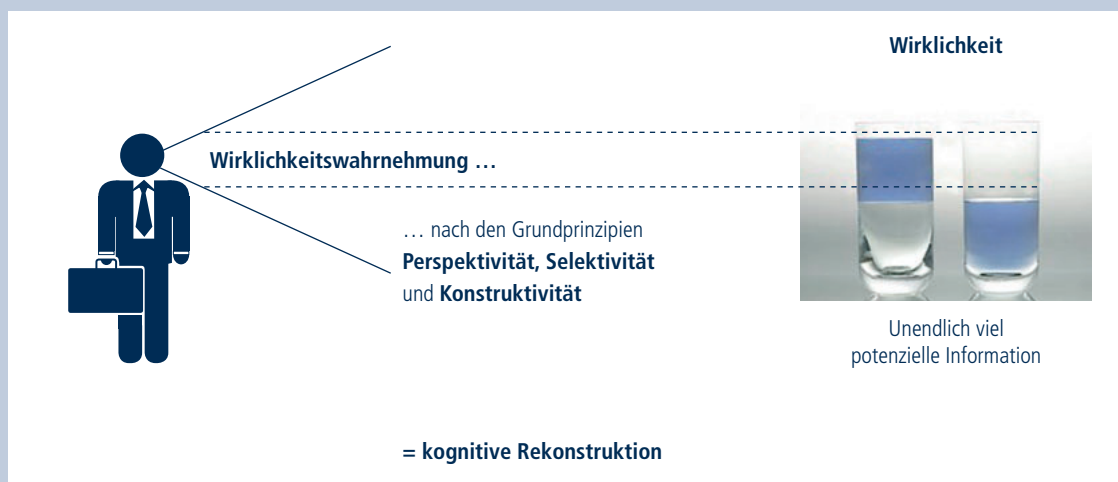
Letztlich führt Schimank die Ursachen für soziale Strukturen (auch: gesellschaftliche Differenzierungen) auf Handeln und handelndes Zusammenwirken zurück. Es müssen generalisierbare Muster von handelndem Zusammenwirken und Differenzierungsdynamik auf der Mikroebene beachtet werden, die soziale Strukturen aufbauen, erschaffen oder verändern (vgl. Abbildung 3). Gleichzeitig sollten generalisierbare Muster sozialer Strukturen auf der Makroebene berücksichtigt werden, die handelndes Zusammenwirken einbetten. Schimanks Überlegungen haben damit den großen Vorteil, dass Forschungsergebnisse sowohl auf system- als auch auf akteurs-theoretischer Ebene gespiegelt werden können. Da aber kommunikative Aspekte in diesem Modell nur angedeutet werden, scheint es ratsam, die aufgeworfenen Zusammenhänge kommunikationswissenschaftlich zu ergänzen.

II. Eckpunkte des *rekonstruktiven Ansatzes* nach Bentele

Ausgangspunkt des rekonstruktiven Ansatzes ist die Annahme, dass die Realität durch einen Wahrnehmungsprozess rekonstruiert wird, der sich anhand dreier Grundprinzipien beschreiben lässt: Perspektivität, Selektivität und Konstruktivität. Dieser Vorgang, auch kognitive Rekonstruktion genannt, erstellt beim Beobachter ein adäquates, strukturisomorphes Modell der Realität, das zum Beobachtungsgegenstand *passt* (vgl. Bentele 2008a: 148, Bentele 2010: 111). Die Wirklichkeit besteht in einem erkenntnis- und kommunikationstheoretischen Sinn aus Strukturen und Elementen, die für den Einzelnen verhältnismäßig unabhängig gelten, d. h. zeitlich und/oder örtlich separiert werden (vgl. Bentele 2008a: 280). Wie Abbildung 4 illustriert, kann die Wirklichkeit dabei jedoch weder zu einem bestimmten Zeitpunkt noch innerhalb einer Zeitperiode vollständig und in Gänze abgebildet werden. Damit wird also die Konstruktion eines kongruenten Abbildes der Wirklichkeit ausgeschlossen, da die Grundprinzipien der Kommunikation eine sehr subjektive Wirklichkeitskonstruktion bzw. Rekonstruktion von Kommunikation hervorbringen.

Abbildung 4:

Die kognitive Rekonstruktion der Wirklichkeit



Quelle: Eichmann et al. 2011: 48.

So wird z.B. die Beobachtung einer medial konstruierten Wirklichkeit durch einen kognitiven Prozess zu einer Rezipienten-Wirklichkeit rekonstruiert. „Rekonstruktion“ bezieht sich auf die Relationen von Wahrnehmungs- und Erkenntnisprozessen. Elementar ist dabei, dass Akteure so soziale (und mediale) Wirklichkeit (re-)konstruieren und sie zu kommunikativer (Medien-)Wirklichkeit machen. „Wir sprechen hier von einem selektiven und perspektivischen Vorgang“ (Bentele et al. 2008a: 14), weshalb die menschliche Rekonstruktion absolut subjektiv sei. Die objektive Welt könne nicht exakt oder objektiv (respektive: ohne eine „eigene“ Perspektive) wiedergegeben werden.

Das Grundprinzip *Perspektivität* meint, dass sowohl jede Beschreibung als auch jede Beobachtung individuell und spezifisch verläuft (vgl. Bentele 2008a: 153). Zum einen gibt es konstituierende örtliche und zeitliche Abhängigkeiten jeder Kommunikation. Ebenso verlangt ein sozialer Kontext, aus einer speziellen sozialen Perspektive heraus zu agieren. Damit sind nicht nur Determinanten wie Alter und Geschlecht gemeint. Auch Bildung, politisches Interesse, Einkommen, Lebensstil oder Parteienbindung können im Zuge der Konstitution sozialer Perspektiven eine Rolle spielen.

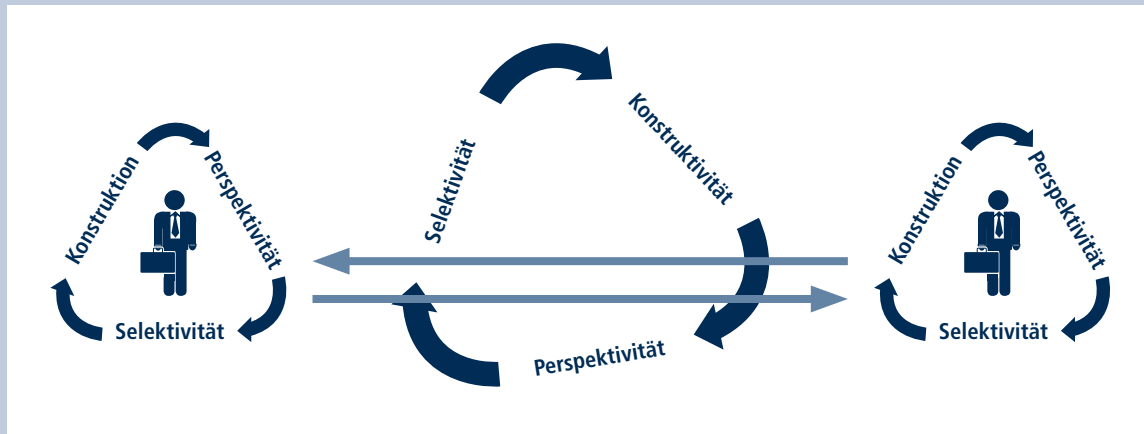
Selektivität: Grundsätzlich finden in jedem Kommunikationsprozess Selektionsvorgänge statt, „in der Herstellung, der Verbreitung/Vermittlung und beim Verstehensprozess“ (Bentele 2008a: 153f.). Beispielsweise spielen in der öffentlichen Kommunikation Selektionsmuster wie Nachrichtenfaktoren eine Rolle, während bei der sprachlichen Kommunikation zwischen Stilen, Vokabularen oder grammatischen Formen unterschieden werden kann.

Drittens, schließlich, ist *Konstruktion* grundlegend. Bentele argumentiert, dass Akteure kommunikative Wirklichkeiten im Kommunikationsprozess konstruieren, die sich eindeutig von materiellen oder sozialen Wirklichkeiten unterscheiden lassen (vgl. Bentele 2008a: 154). Wenn nun in der Analyse der jeweilige Wirklichkeitsbezug des Kommunikationsprozesses nicht berücksichtigt würde, stellte das eine unzulässige Reduktion dar, „die wesentliche Aspekte ausblendet und damit eine adäquate Beschreibung verhindert“ (ebd.). Die Beachtung solcher „reality constraints“ begünstigt demnach den Prozess der Rekonstruktion.

Diese Grundprinzipien können sich während der Kommunikation jedoch ändern, d.h. Perspektiven zwischen den Kommunikationspartnerinnen und -partnern wechseln oder variieren. Denkbar ist ebenso, dass plötzlich andere Informationen im Rekonstruktionsfokus stehen. Nach Verarbeitung dieser Informationen können bestehende Konstrukte aktualisiert werden, die wiederum die drei Kommunikationsprinzipien beeinflussen können. Abbildung 5 illustriert also, dass nicht nur die Akteure, sondern auch die Kommunikationsprozesse selbst in dynamisch rekursivem Fortlauf den Grundprinzipien der Kommunikation unterliegen.

Für die Beschreibung von politischer Kommunikation im Verhandlungssystem der Gesundheitspolitik ist in unserem Kontext besonders relevant, wie Perspektivität, Selektivität und Konstruktivität von den Akteuren reflektiert werden. Im Kern soll der rekonstruktive Ansatz von Bentele dafür verwendet werden, Formen und Routinen der politischen Kommunikation *plausibel zu deuten*. Der Ansatz besitzt Schnittstellen zu den Akteur-Struktur-Dynamiken von Schimank; beide lassen sich zusammenführen.

Abbildung 5:

Rekonstruktiver Kommunikationsprozess in Anlehnung an Bentele

Quelle: Eichmann et al. 2011: 52.

III. Zusammenführung im Modell

Während sich mit Schimanks Ansatz die handlungsprägenden Strukturen respektive deren Einfluss auf das Handeln in Strukturen analysieren lassen, hilft Benteles rekonstruktiver Ansatz, kommunikative Aspekte in die Akteur-Struktur-Dynamiken einzuordnen. Würde man – so die theoretische Prämisse des Forschungsberichtes – einerseits die Strukturen und das Handeln der Akteure in der Gesundheitspolitik oder andererseits Kommunikation isoliert betrachten, hätte dies eine unzulängliche Analyse des Gegenstandes zur Folge. Zunächst sind sechs zentrale Schnittstellen der beiden Modelle aufzuzeigen:

Analyseebenen: Eine erste Schnittstelle für die Anbindung des rekonstruktiven Ansatzes an die Akteur-Struktur-Dynamiken Schimanks bilden die drei kompatiblen Analyseebenen (Makro-, Meso-, Mikroebene). Ein Unterschied besteht darin, dass auf der Mikroebene lediglich Bentele explizit Kommunikationsprozesse beschreibt (vgl. Bentele 2010: 112). Sowohl Schimank als auch Bentele verweisen hier auf Luhmanns Annahmen zur funktional ausdifferenzierten Gesellschaft (vgl. Bentele 2010: 112). Sowohl die Akteur-Struktur-Dynamiken als auch der rekonstruktive An-

satz räumen den Handlungen von einzelnen und kollektiven Akteuren, wie z.B. Parteien, Unternehmen und Verbänden, auf der Mikro- und Mesebene ausreichend Bedeutung ein und verbinden dadurch Annahmen der Systemtheorie mit denen der Handlungstheorie.

Rückgekoppelte Theorien: Benteles Ansatz kann mit „rückgekoppelten“ Theorien, also auch Schimanks Ansatz, verknüpft werden (vgl. Bentele 2010: 121). „Rückkopplung“ oder auch „Rekursivität“ bezieht sich auf die Wechselwirkungen zwischen sozialen Strukturen und den Handlungsoptionen (vgl. Schimank 2000: 15). Beide Autoren greifen auf die Arbeiten von Giddens (1984) zur „Constitution of Society“ zurück und postulieren, dass das Handeln über den Umweg der strukturellen Bedingungen eben diese Strukturen selbst produziert (vgl. Schimank 2000: 15). Das Handeln, also auch die Kommunikation einzelner Akteure, wird zwar von Strukturen geprägt und eingebettet, nimmt zugleich aber auf diese wieder Einfluss, womit sie sich manifestieren (können) (vgl. Schimank 2010: 22).

Handlungsspielraum und Constraints: Handlungen von individuellen und kollektiven Akteuren sind in soziale Strukturen eingebettet, die Handlungsmöglichkeiten einschränken oder er-

öffnen können (vgl. Schimank 2000). Im Zuge des GKV-FinG wurde der Verhandlungsprozess von systembedingten Konfliktparteien geprägt –, aufgrund der Systematik des deutschen Gesundheitssystems und der Beteiligung kollektiver Akteure wie den Kassenverbänden. Die Stärke dieser Rahmenbedingungen definiert Handlungsspielraum, durchaus im Sinne eines „Koordinatensystems“.

Institutionen, Organisationen und deren Handeln: Für Bentele und auch Schimank nehmen Organisationen und Institutionen eine Art Mittlerrolle zwischen Akteur und System ein (vgl. Bentele 2010: 112). Etwa vertreten die Krankenkassen die Interessen ihres Unternehmens (gegebenenfalls auch ihrer Versicherten); Politikerinnen oder Politiker orientieren sich an ihren Wählern; Journalistinnen und Journalisten richten sich nach einem Publikum. Das Sub-System als spezifisch-institutionelle Ordnung verankert die Akteure, es konkretisiert Regeln und Erwartungen (vgl. Schimank 2007: 126). Jede von einer Organisation operationalisierte Regel oder Norm ist als Handlungsempfehlung oder -anweisung zu verstehen. Akteure füllen also nicht nur Positionen und Rollen aus, sondern wecken auch Erwartungen bei Dritten (vgl. Schimank 2008: 149).

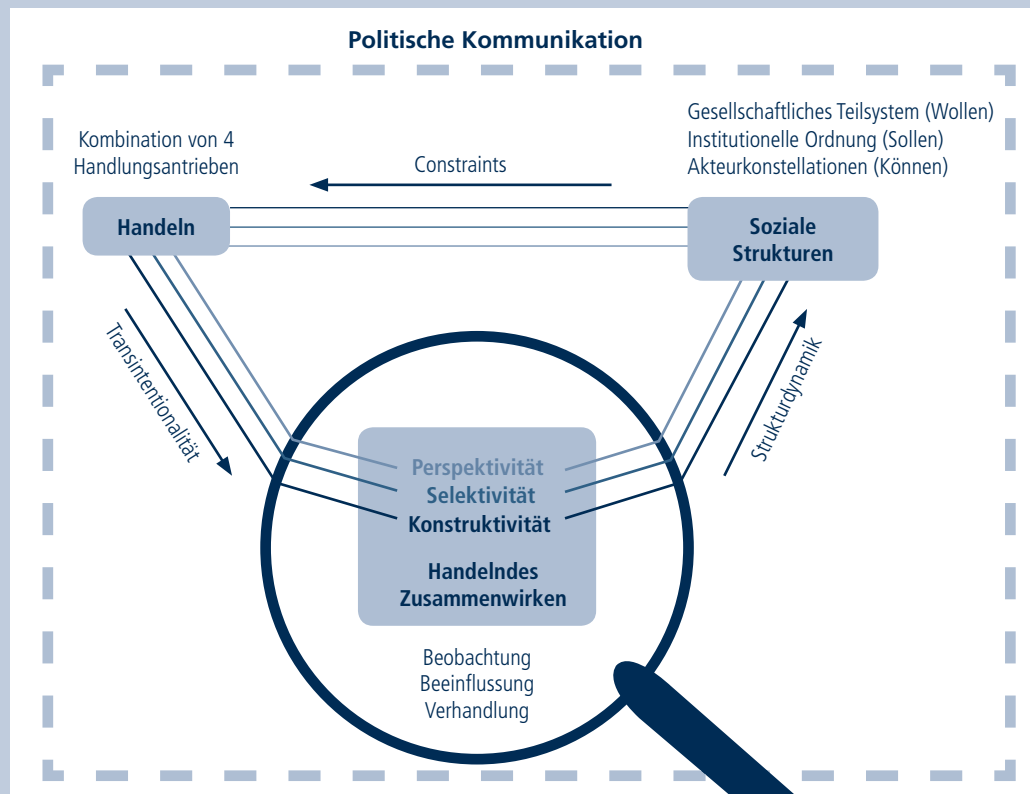
Akteurskonstellationen: Diesen Erwartungen folgt, dass Akteure in einem reflexiven Konnex zueinander stehen. Da sie sich gegenseitig beobachten und Informationen mit ihren Erwartungen abgleichen, entstehen spezifische Akteurs- oder Konstellationsstrukturen (vgl. Bentele 2010: 112, Schimank 2007: 127f.). Nach Bentele schätzen sich alle Akteure als strategisch kalkulierend ein, woraus dynamische Prozesse entstehen können. Aufgrund der prozessartigen Evolution von Akteurskonstellationen (z. B. Verhandlungen zum GKV-FinG) und basierend auf dem „handelnden Zusammenwirken“, verändern sich die Optionen zur Verwirklichung von Zielen einzelner Akteure (vgl. Schimank 2007: 127f.).

Beobachtung und Zusammenwirken der Akteure:

Aus der gegenseitigen Beobachtung der Akteure untereinander folgt soziale Dynamik (vgl. Bentele 2010: 112). Diese Dynamik äußert sich z. B. in der gegenseitigen Wahrnehmung zweier oder mehrerer Akteurskonstellationen (handelndes Zusammenwirken). Schimank unterscheidet hier drei Akteurskonstellationen beim handelnden Zusammenwirken: Beobachtungs-, Beeinflussungs- und Verhandlungskonstellation. Das ist von einiger Relevanz, da spezifische Konstellationsstrukturen eben auch prägend für entstehende Strukturen sind, wie etwa der Zusammenschluss der gesetzlichen Krankenversicherungsverbände. Für Bentele ist in der Bildung dieser Konstellationen und der einhergehenden Beobachtung von Bedeutung, dass sich alle Akteure immer auf dieselbe Realität beziehen (vgl. Bentele 2010: 111).

Abbildung 6 (= Abbildung 1 im Haupttext) zeigt das Rahmenmodell, dass sich aus diesen Erörterungen ergibt. Zunächst stellen die inneren Bahnen des Modells die Grundprinzipien der Kommunikation nach Bentele dar. Kommunikation zwischen Akteuren als Rekonstruktionsprozess der Wirklichkeit vollzieht sich also grundsätzlich perspektivisch, unterliegt Selektionsvorgängen und setzt die Konstruktion von kommunikativen Wirklichkeiten voraus. Dieser Prozess erfolgt wechselseitig zwischen Akteuren und kann an das handelnde Zusammenwirken der Akteur-Struktur-Dynamiken angefügt werden. Es wird ferner angenommen, dass sowohl die kommunikative Rekonstruktion von Wirklichkeit, als auch die Akteur-Struktur-Dynamiken als Prozesse sind, die parallel zueinander verlaufen. Die Illustration verdeutlicht, dass die Grundprinzipien der Kommunikation in jede Phase der Akteur-Struktur-Dynamiken einfließen: Das handelnde Zusammenwirken von Akteuren hat Auswirkungen auf soziale Strukturen und den institutionellen Kontext des gesellschaftlichen Teilsystems und auf Akteurskonstellationen. Diese sozialen Strukturen wiederum beeinflussen das eigene Handeln, das dann wieder im handelnden Zusammenwirken zu finden ist.

Abbildung 6:

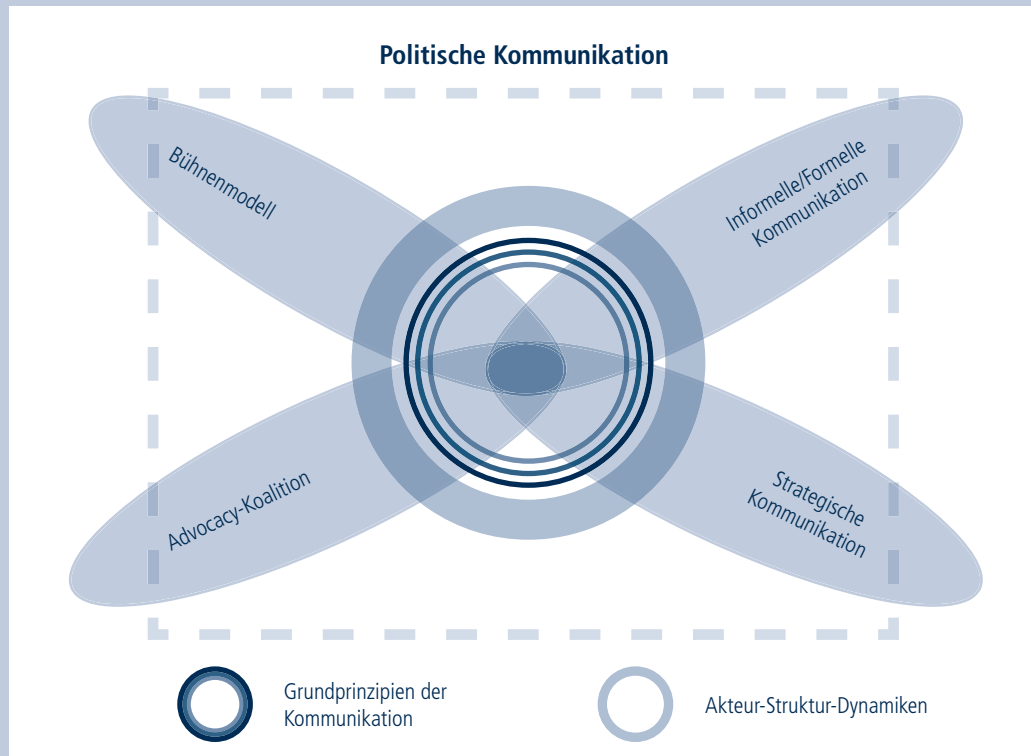
Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken

Quelle: Eichmann et al. 2011: 56.

Um sich der theoretischen Einordnung von politischer Kommunikation zu nähern, wurden im vorliegenden Kontext nicht nur Akteur-Struktur-Dynamiken bzw. Grundprinzipien des rekon-

struktiven Kommunikationsprozesses modelliert; berücksichtigt wurden „Phänomene“, die in der Literatur prominenten Platz einnehmen (vgl. Abbildung 7):

Abbildung 7:

Politische Kommunikation als rekonstruktiver Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken II

Quelle: Eichmann et al. 2011: 58.

Dazu gehören die formelle und informelle Kommunikation, der Advocacy-Koalitionsansatz, strategische Kommunikation sowie die Verortung der politischen Kommunikation in Bezug auf das Bühnenmodell von Goffman (1983). Abbildung 7 integriert die erwarteten Phänomene im Sinne von *Heuristiken* im Modell. Aufgrund mangelnder Trennschärfe können einzelne Aspekte oft nicht nur mit einer solchen Heuristik erklärt werden. Etwa kann eine Handlung sowohl strategisch als auch informell sein. Es handelt sich also um Vorgänge, die sich in der politischen Kommunika-

tion prinzipiell assimilieren bzw. durchdringen können. Jedoch ist eine Überschneidung nicht zwingend, d.h. zur Beschreibung bestimmter Kommunikationshandlungen müssen nicht alle Phänomene in Betracht kommen. Voraussetzung des Modells ist jedoch nach wie vor, dass die zu erwartenden Kommunikationshandlungen in der Gesundheitspolitik grundsätzlich in Akteur-Struktur-Dynamiken verortet werden und dabei den drei Prinzipien von Kommunikation unterliegen: Perspektivität, Selektion und Konstruktion.

Literaturverzeichnis

- von Alemann, U.; Marschall, S. (Hrsg.) 2002: Parteien in der Mediendemokratie. Wiesbaden.
- Bandelow, N. 1998: Gesundheitspolitik – Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Opladen.
- Bandelow, N. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin.
- Bandelow, N. 2003: Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 33 (1), S. 14-21.
- Bandelow, N. 2004: Akteure und Interessen in der Gesundheitspolitik: Vom Korporatismus zum Pluralismus? In: Politische Bildung, 37 (2), S. 49-63.
- Baugut, P.; Grundler, M.-T. 2009: Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie: Eine Analyse der Beziehung zwischen Politikern und Journalisten in Berlin. Baden-Baden.
- Bentele, G. 2008a: Objektivität und Glaubwürdigkeit: Medienrealität rekonstruiert. Wiesbaden (Erstdruck der unveröffentlichten Habilitationsschrift von 1988).
- Bentele, G. 2008b: Ein rekonstruktiver Ansatz der Public Relations. In: Bentele, G.; Fröhlich, R.; Szyszka, P. (Hrsg.): Handbuch der Public Relations: Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Wiesbaden, S. 147-160.
- Bentele, G. 2010: Correspondence(s) to Reality. A reconstructive approach to Public Relations. In: Heath, R. L. (Hrsg.): Handbook of Public Relations. Thousand Oaks, S. 111-125.
- Benz, A.: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Grefen, M. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens. Opladen, S. 201-222.
- Brede, F. 2006: Politikberatung in der Gesundheitspolitik. In: Falk, S.; Rehfeld, D.; Römmele, A.; Thurnert, M. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, S. 433-448.
- Donges, P. 2002: Rundfunkpolitik zwischen Wollen, Sollen und Können. Wiesbaden.
- Donges, P. 2008: Medien als Strukturen und Akteure: Kommunikationswissenschaftliche Theoriediskussion zwischen System- und Handlungstheorie. In: Winter C.; Hepp, A.; Krotz, F. (Hrsg.): Theorien der Kommunikations- und Medienwissenschaft – Grundlegende Diskussionen, Forschungsfelder und Theorieentwicklungen. Wiesbaden, S. 329-344.
- Eichmann, S. et al. 2011: Die Kommunikation in der Gesundheitspolitik. Netzwerk, Formen, Strategien. Universität Erfurt (Qualifikationsschrift).
- Gerhards, J. 1994: Politische Öffentlichkeit: Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhardt, F. (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen, S. 77-105.
- Giddens, A. 1984: The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Los Angeles.
- Goffman, E. 1983: Wir alle spielen Theater: Die Selbstdarstellung im Alltag. München.

- Gottwald, F. 2006: Gesundheitsöffentlichkeit: Entwicklung eines Netzwerkmodells für Journalismus und Public Relations. Konstanz.
- Harmgarth, F. 1997: Wirtschaft und Soziales in der politischen Kommunikation: Eine Studie zur Interaktion von Abgeordneten und Journalisten. Opladen.
- Hoffmann, J. 2003: Inszenierung und Interpenetration: Das Zusammenspiel von Eliten aus Politik und Journalismus. Wiesbaden.
- Humborg, C. 2009: Transparente Interessenvertretung. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung*, 22 (1), S. 82-90.
- Ismayr, W. 2000: Der Deutsche Bundestag. Opladen.
- Jarren, O.; Donges, P. 2002: Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, Bd. 1: Verständnis, Rahmen und Strukturen. Wiesbaden.
- Kaina, V., 2002: Elitenvertrauen und Demokratie: Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland. Wiesbaden.
- Kamps, K. 2007: Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung. Wiesbaden.
- Kepplinger, H. M. 2009: Politikvermittlung. Wiesbaden.
- Koch-Baumgarten, S. 2005: Zum Verhältnis von Medien und Verbänden in der Mediengesellschaft. In: Massing, P.; Roy, K.-B. (Hrsg.): Politik – Politische Bildung – Demokratie. Schwalbach i. Ts., S. 39-49.
- Kopp, D. 2011: Zwischen Patientenwohl und Gewinnstreben. Die Interessen der Akteure des Gesundheitswesens und ihre Auswirkungen auf die Einführung integrierter Versorgungsprogramme. Bonn, WISO Diskurs (hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung), Juli, S. 1-35.
- Lesmeister, C. 2008: Informelle politische Kommunikationskultur: Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation. Wiesbaden.
- Marcinkowski, F.; Pfetsch, B. (Hrsg.) 2009: Politik in der Mediendemokratie. Wiesbaden.
- Marschall, S. 1999: Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten. Opladen.
- Neuberger, C. 2004: Journalismus als systembezogene Akteurskonstellation. Grundlagen einer handlungstheoretischen Journalismustheorie. In: Löffelholz, M. (Hrsg.): Theorien des Journalismus – ein diskursives Handbuch. Wiesbaden, S. 263-286.
- Noweski, M. 2008: Der Gesundheitsmarkt: Liberalisierung und Reregulierung als Resultat politischer Koalitionen. Berlin.
- Pfetsch, B. 2003: Politische Kommunikationskultur: Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich. Wiesbaden.
- Pfetsch, B.; Mayerhöffer, E. 2011: Vordergründige Nähe – Zur Kommunikationskultur von Politik- und Medieneliten in Deutschland. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 59 (1), S. 40-59.
- Puhe, H.; Würzberg, G. 1989: Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten: Eine Untersuchung. Köln.
- Rinke, E.; Angel, F.; Freund, C.; Götz, T.; Schlachter, M.; Täuber, U.; Wächter, C. 2006: Netzwerk Berlin: Informelle Interpenetration von Politik und Journalismus. München.

- Rosenbrock, R.; Gerlinger, T. 2006: Gesundheitspolitik: Eine systematische Einführung. Bern.
- Rosewitz, R.; Webber, D. 1990: Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen. Frankfurt am Main.
- Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. 1993: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder.
- Sarcinelli, U. 2005: Politische Kommunikation in Deutschland: Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden.
- Sarcinelli, U.; Tenscher, J. 2008: Politikherstellung und Politikdarstellung: Eine Einführung. In: Dies. (Hrsg.): Politikherstellung und Politikdarstellung: Beiträge zur politischen Kommunikation. Köln, S. 7-19.
- Schimank, U. 2000: Handeln und Strukturen – Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. München.
- Schimank, U. 2005: Differenzierung und Integration in der modernen Gesellschaft – Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 1. Wiesbaden.
- Schimank, U. 2006: Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung – Beiträge zur akteurszentrierten Differenzierungstheorie 2. Wiesbaden.
- Schimank U. 2007: Handeln in Konstellationen: Die reflexive Konstitution von handelndem Zusammenwirken und sozialen Strukturen. In: Altmeppen, K.-D.; Hanitzsch, T.; Schlüter, C. (Hrsg.): Journalismustheorie: Next Generation – Soziologische Grundlegung und theoretische Innovation. Wiesbaden, S. 121-137.
- Schimank, U. 2010: Handeln und Strukturen – Einführung in die akteurstheoretische Soziologie. München, 4. überarb. Aufl.
- Tenscher, J. 2003: Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien. Wiesbaden.
- Wenzler, M. 2009: Journalisten und Eliten: Das Entstehen journalistischer Nachrichten über Energie- und Kulturpolitik. Konstanz.
- Wewer, G. 1998: Politische Kommunikation als formeller und informeller Prozess. In: Jarren, O.; Sarcinelli, U.; Saxer, U. (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 324-329.
- Wiesenthal, H. 1981: Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus. Frankfurt a. M.

Der Autor

Dr. Klaus Kamps

Vertreter des Lehrstuhls für Soziale Kommunikation
Universität Erfurt



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Wachstum durch Ausbau sozialer Dienstleistungen

WISO direkt

Außenwirtschaft

Optionen im Euroraum

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge –
Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung
des Niedriglohnsektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder
Value – Das genossenschaftliche Geschäftsmodell**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbrauchte Zukunft – Mentale und soziale
Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Ziele und Wege zu einer leiseren Mobilität

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städte-
bauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Sicherung für Soloselbstständige
in der Kreativwirtschaft**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit,
gute Arbeit und qualitatives Wachstum**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft –
Impulse für mehr Wohlstand**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Die Zukunft der Grundsicherung –
Individualisieren, konzentrieren, intensivieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen
Gesundheitswirtschaft
Von heimlichen Helden und blinden Flecken**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung
in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf
der politischen Baustelle?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung –
Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Migrationsfamilien als Partner von Erziehung
und Bildung**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Erfolgreiche Geschlechterpolitik
Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso