

# WISO

# Diskurs

März 2012

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Das kommunikative Netzwerk in der Gesundheitspolitik

Akteure und  
Kommunikationsstrategien

Kurzfassung



Gesprächskreis  
Sozialpolitik

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



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

---

# **Das kommunikative Netzwerk in der Gesundheitspolitik**

Akteure und  
Kommunikationsstrategien

Klaus Kamps

**Kurzfassung**

## Inhaltsverzeichnis

---

Vorbemerkung	3
1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Skizze: Forschung zur informellen politischen Kommunikation	5
3. Die Studie	6
4. Akteure und Netzwerk	7
5. Strategien informeller Kommunikation	11
6. Kernbefunde und Resümee	16
Literaturverzeichnis	17
Der Autor	18

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.

## 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](http://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. Einleitende Anmerkungen

---

Gesundheitspolitik ist zweifellos eines der bedeutendsten und folgenreichsten Politikfelder in der Bundesrepublik. Der Gesundheitssektor beschäftigt hierzulande etwa vier Millionen Menschen (Rosenbrock & Gerlinger 2006: 11) und setzt knapp zwölf Prozent des Bruttoinlandproduktes um (Kopp 2011: 4) – entsprechend kontrovers gestaltet sich die politische Auseinandersetzung um Steuerungsversuche oder die Setzung von Rahmenbedingungen, sei es öffentlich und massenmedial, sei es auf der „Hinterbühne“ des Policy-Netzwerkes, des Verhandlungssystems. Konkurrierende Darstellungs- und Begründungsansprüche überraschen angesichts einer „Gemengelage unterschiedlichster Interessen“ (ebd.) nicht wirklich: Das Feld weist in der Sache an sich wie auch mit Blick auf die beteiligten Institutionen und Organisationen, Akteure und Anspruchsgruppen eine enorme Komplexität auf. Welche formellen

und informellen, strategischen Kommunikationsstrukturen lassen sich hier beobachten? Inwieweit konstituieren sich institutionelle Verhandlungs- und Informationsprozesse im Kontext politischer Entscheidungsoperationen?

Die Studie<sup>1</sup>, deren Befunde im Folgenden zusammengefasst werden, hatte zum Ziel, die Kommunikationsstrukturen und -strategien in der Gesundheitspolitik explorativ nachzuzeichnen. Mithin geht es nicht um Fragen der generellen Steuerungsfähigkeit von Politik in einer „Medien-demokratie“ (z. B. Marcinkowski & Pfetsch 2009), weniger auch um die „Beziehungsspiele“ zwischen Politik und Journalismus“ (z. B. Pfetsch & Mayerhöffer 2011), sondern mehr um die Institutionalisierung informeller Kommunikation und die akteursspezifische Gestaltung kommunikativer Optionen.

---

1 Eichmann et al. 2011; für die Projektarbeit danke ich: Sarah Eichmann, Robert Heinz, Christian Hengstermann, Alexander Horn, Robin Hüdepohl, Johanna Isermeyer, Timo Rinke, Franziska Weber und Nina Wicke; vgl. ausführlicher auch: Kamps, Klaus 2012: Kommunikation in der Gesundheitspolitik – Netzwerk, Akteure, Strategien, Langfassung, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08989.pdf>.

## 2. Skizze: Forschung zur informellen politischen Kommunikation

---

In der Gesundheitspolitik dominieren – wie in anderen Politikfeldern auch – politikwissenschaftliche Zugänge, die sich auf das Zusammenwirken von Staat und Verbänden konzentrieren und meist sektoral-spezifisch den Einfluss von institutionellen Strukturen und Akteursbeziehungen auf politische Entscheidungen (und ihre Formulierung) analysieren (Rosenbrock & Gerlinger 2006: 11; vgl. Bandelow 1998, 2003, 2004; Noweski 2008; Rosewitz & Webber 1990). „Kommunikation“ spielt in den Zugängen und Feldanalysen meist keine eigenständige Rolle, sondern läuft als geradezu selbstverständlicher Referenzrahmen (ohne eigene Analysequalität) mit. Auch für die engere politische Kommunikationsforschung gilt, dass den *medienfernen* politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen nur marginal Aufmerksamkeit zukommt und die „involvierten Akteure, die unter sehr unterschiedlichen institutionellen Kontextbedingungen agieren, kommunizieren und entscheiden“, geradezu vernachlässigt werden (Sarcinelli & Tenscher 2008: 8).

Einige Arbeiten sind dennoch anzuführen, die sich meist auf die Beziehung zwischen zwei Akteursgruppen konzentrieren, etwa zwischen Journalistinnen und Journalisten und politischen Sprecherinnen und Sprechern (Pfetsch 2003) oder PR-Mitarbeiterinnen und PR-Mitarbeitern (Gottwald 2006). Pfetsch und Mayerhöffer (2011) wenden das Konzept der politischen Kommunikationskultur (Pfetsch 2003) an auf Journalistinnen und Journalisten, Politikerinnen und Politiker und ihre Sprecherinnen und Sprecher und sprechen von einem manifesten Spannungsverhältnis zwischen politischer Logik und medialen Motiven, das zur Etablierung „kognitiver Geschäftsgrundlagen“ führe (Pfetsch 2003: 57), etwa Verhaltensnormen oder Erwartungsmuster. Lesmeister (2008) untersucht explizit 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). Hoffmann (2003) leitet in seiner Studie über das kognitive Zusammenspiel (Normen und Strategien) von Politikerinnen und Politikern und Journalistinnen und Journalisten Handlungsorientierungen in der informellen Kommunikation ab: 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) entwirft ein Öffentlichkeitsmodell des Gesundheitsnetzwerks. Das Modell betrachtet jedoch nur das Kommunikationsmanagement von Fachjournalistinnen und Fachjournalisten und PR-Akteuren.

Insgesamt also sind Kenntnisse über eher *medienferne*, halböffentliche oder interne politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und damit verbundene Kommunikationsprozesse im Vergleich zur medial vermittelten Politikdarstellung gering. Vereinzelt finden sich Untersuchungen innerhalb eines Netzwerkes, 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). Diese Perspektiven sollen hier erweitert werden, indem die (auch instrumentelle, strategische) Varianz des Faktors Kommunikation im Mittelpunkt steht und indem das Politikfeld – hier die Gesundheitspolitik – mit Blick auf die Akteure breiter gefasst wird, als es in den Studien bislang der Fall ist.

### 3. Die Studie

---

Ausgehend von den so skizzierten Forschungen zur informellen politischen Kommunikation wurde an der Universität Erfurt ein Forschungsprojekt konzipiert zu Formen und akteurspezifischen Strategien politischer Kommunikation in Verhandlungssystemen. Dabei wurde ein theoretisches Modell entwickelt, das politische Kommunikation als rekonstruktiven Prozess in Akteur-Struktur-Dynamiken fasst<sup>2</sup>. Das Vorhaben hatte explorativen Charakter und wurde mittels einer qualitativen Netzwerkanalyse realisiert. 52 Interviewpartner<sup>3</sup> (darunter 13 Frauen) aus der Politik (12), dem Journalismus (17), der Interessenvertretung (11), der Wissenschaft (6) und der Ministerialbürokratie (6) konnten für rund ein bis eineinhalbstündige Leitfadeninterviews gewonnen werden – ein außerordentlich erfreuliches Sample für ein derart sensibles Politikfeld.

Inhaltlicher „Anker“ der Studie war das GKV-Finanzierungsgesetz (GKV-FinG), das im Rahmen der Gesundheitsreform 2010 entwickelt und am 1. Januar 2011 rechtskräftig wurde. Jedoch waren

weder das Gesetz, noch das Reformpaket die eigentlichen Forschungsobjekte; vielmehr diente sein Entstehungskontext als gegenständlicher Bezugspunkt der Studie, die sich, wie gesagt, auf die *Kommunikation innerhalb des gesundheitspolitischen Netzwerkes* konzentrierte.

Der Leitfaden der Interviews orientierte sich an drei Komplexen mit definierten Unterkategorien: zum beruflichen Hintergrund und Rollenverständnis der Akteure, zu formeller/informeller Kommunikation, zur strategischen Kommunikation. Die Interviews wurden transkribiert und anonymisiert und dann zwei qualitativen Inhaltsanalysen mit unterschiedlichen Kategorienrastern zugeführt: 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.

---

2 Genauere Einzelheiten hierzu finden sich unter: Klaus Kamps: Kommunikation in der Gesundheitspolitik – Netzwerk, Akteure, Strategien (nur Onlinefassung): <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08989.pdf>.

3 Zur Identifikation der relevanten Akteure im Politikfeld wurde mit Unterstützung des Bundespresseamtes und dessen zentralen Dokumentensystems eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Danach kann gesagt werden, dass die Interviewpartnerinnen und -partner zwar nicht repräsentativ für das Politikfeld im strengen Sinn sind, gleichwohl zu den zentralen Akteuren des Sektors gerechnet werden dürfen; dem Bundespresseamt sei an dieser Stelle für die Unterstützung des Projektes noch einmal gedankt.



## 4. Akteure und Netzwerk

Zunächst muss festgehalten werden, dass der gesundheitspolitische Sektor von den Akteuren als enorm komplex wahrgenommen wird – „es gibt wirklich nur wenige, die das komplett durchschauen“, so pointierte es ein Fachjournalist im Interview<sup>4</sup>. Das betrifft neben dem Inhalt auch die Akteure selbst:

*„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)<sup>5</sup>

Sachlich – auf einer meta-kommunikativen Ebene – wird diese Komplexität häufig gekoppelt an zwei Konsequenzen: zum einen die Frage der dadurch stark eingeschränkten medialen Vermittelbarkeit komplizierter (und in ihren Folgen unklarer) politischer Positionen; zum zweiten die dann zentrale Bedeutung des Bundesgesundheitsministeriums (BMG), dem die wichtigste Informationsfunktion zukommt, zumal im Kontext einer Gesetzesinitiative des Bundes. Der Informationsfluss des Ministeriums wurde meist anhand der politischen Führung gemessen – Ministerialkommunikation gilt, vornehmlich unter den Journalistinnen und Journalisten, dann also auch als eine Frage des persönlichen Stils.

Dabei überwiegen negative Äußerungen zum Informationsfluss, zur kommunikativen *Performance* des Ministeriums im konkreten Fall. Das

wird mit Umstrukturierungen begründet, die sich auf das Netzwerk auswirkten. Ein immens wichtiger Faktor war daneben die andauernde politische Auseinandersetzung zwischen FDP und CSU – also innerhalb der Regierungskoalition.

*„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 kommuniziert. 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 immer wieder angesprochen; es sei unter diesen Umständen sehr schwierig für die BMG-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewesen, eine adäquate Informationspolitik zu betreiben, es hätte nur häppchenweise kommuniziert werden können, ständige Interventionen hätten den gewohnten kommunikativen Ablauf gestört, kurzum: Man habe selten erlebt, dass ein Prozess derart „unkoordiniert, unprofessionell angelaufen und vorbereitet“ (J1: A5; PQ: 90) gewesen sei. Eine lange Liste an Zitaten ließe sich hier anführen: Der Informations- und Kommunikationsprozess wird als „zäh“, „schleppend“ bezeichnet, und nicht nur nebenbei wird von einem „gravierenden Kommunikationsfehler“ gesprochen: einem Hintergrundgespräch des damaligen Bundesgesundheitsministers Rösler, zu dem nur we-

<sup>4</sup> 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; siehe dazu vornehmlich die Primärquelle.

<sup>5</sup> 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 hier die Seitenangabe der Primärquelle (PQ): Eichmann et al. 2011.

nige Journalistinnen und Journalisten eingeladen wurden – jedenfalls weniger als üblich. Das Beispiel zeigt, wie sehr das Politikfeld sich als *institutionelle Kommunikationsstruktur* versteht: mit Normen und Tabus, mit Verhaltenserwartungen und Rollenzuschreibungen. Durchbricht ein Akteur derartige Strukturen – z. B. aufgrund eines Wechsels in der politischen Führung – so reagiert das Netzwerk durchaus auf „abweichendes (Kommunikations-)Verhalten“, etwa indem neue Hintergrundkreise oder Recherchewege etabliert respektive gesucht werden.<sup>6</sup>

Allgemein gesprochen prägt sich das Netzwerk durch ein Geben und Nehmen – zwischen allen Akteursgruppen. Die Kontaktpflege eines Netzwerks ist hinsichtlich der Aktualitätsansprüche essentiell – und für den Aufbau und die Stabilität von Vertrauen. Dabei wird gerne auf den „Faktor Berlin“ verwiesen, gelegentlich ist vom „Raumschiff Berlin“ die Rede: Dort breche der Kontakt nie ab, man treffe sich mindestens einmal wöchentlich, phasenweise täglich 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 eben Vertrauen in das Gegenüber: 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.

Insbesondere ein persönliches Netzwerk zur unabhängigen Informationsbeschaffung und zum vertrauensvollen Meinungs austausch wird im Vergleich zu formalen Zugängen als außerordentlich wichtig reflektiert. Man hat sich den Komplex also zunächst zweidimensional vorzustellen: zum einen das Netzwerk *in toto*, zum anderen ein – akteurspezifisch höchst unterschiedlich gestaltetes – *persönliches* Netzwerk. Darauf aufbauend ist eine dritte Dimension zu denken: ein akteurs-internes Netzwerk, also etwa zwischen

den Journalistinnen und Journalisten oder den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unter sich.

Die Akteure charakterisieren unisono die Gesundheitspolitik als personell ausnehmend stabil. Erst dadurch könne man Informationen vertraulich besprechen, so dass Erwartungen an und Einschätzungen der jeweiligen Kommunikationspartnerinnen und -partner 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 weiterer Nachteil liegt in einer Art inhaltlichen Geschlossenheit:

*„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*

6 Vor allem Journalistinnen und Journalisten verfügen hier über eigene Sanktionsmacht und reagieren, zumindest wird dies fallweise eingestanden, auf „abweichendes Verhalten“ auch mit einer im Ton negativ gehaltenen Berichterstattung.

*außerhalb des Netzes bewegt. Dann wird man aber für die Mitglieder des Netzes unangenehm.“*  
(I10: A59; PQ: 122)

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

Journalistische Netzwerke haben durch den Zugang zur Politik als auch zur Interessenvertretung mehr Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung. Prinzipiell ermöglichen die Beziehungen in dem Netzwerk den Akteuren einen Zuwachs an Einfluss. Je stärker eine Person im Netzwerk verankert ist, desto essentieller ist er für andere Akteure. Netzwerke verhelfen darüber hinaus zu größerem Einfluss, je nachdem wie zentral die Position des Akteurs und die Dichte des Netzwerks sind. Die Austauschprozesse unterscheiden sich mitunter stark, was auf das Rollenverständnis und die Motive der Akteure zurückzuführen ist.

So steht für *Journalistinnen und Journalisten* die Information ihres Publikums an vorderster Stelle – schon früh im *Policy*-Prozess. Sie beurteilen einem Vermittler-Verständnis folgend diese Information nach ihrer Aktualität und Vermittelbarkeit, aber auch nach Emotionalität und Exklusivität. Letzteres regt einen lebendigen Konkurrenzkampf an. Allein das Wissen darum, dass es eine bestimmte Information gibt, weckt Begehrlichkeiten. Ihr schärfstes Instrument: Kontakte – beständige Kontakte. Während diese leicht zu haben seien, wäre es aber eher problematisch, Vertrauen aufzubauen. Vertrauen wird als Glaubwürdigkeit in Bezug auf Fakten, Wahrung des Quellenschutzes sowie Seriosität verstanden – Voraussetzung für eine symbiotische Beziehung: Für die Journalistin oder den Journalisten zählen exklusive Informationen, während Politikerin-

nen und Politiker Publizität und Beachtung generieren.

*Politikerinnen und Politiker* sehen sich in ihrer Rollenwahrnehmung vor allem den Zwängen der Fraktionsdisziplin und der Parteiordnung ausgesetzt. Zwar wird auch das Gewissen bemüht, wenn es um Kriterien des eigenen Handelns geht, die Verfolgung einer Parteilinie bleibt gleichwohl ihr Kernanliegen – eine Linie, die die fachpolitischen Akteure in hohem Maße zu beeinflussen glauben. Bemerkenswerterweise kommen die meisten Politikerinnen und Politiker beim Thema Netzwerk nicht automatisch auf Journalistinnen und Journalisten zu sprechen – was man in einer „Mediendemokratie“ vielleicht hätte erwarten können. Zwar geben einige auch die überregionalen Tageszeitungen als Mitglieder des Netzwerks an, als wichtigster Bezug werden jedoch vor allem Kolleginnen und Kollegen genannt, deren Kontakte nach Absprache für eigene Zwecke genutzt und in das eigene Netzwerk integriert werden.

*Interessenvertreterinnen und -vertreter* und ihre *Sprecherinnen und Sprecher* verfechten – wenig überraschend – die Tugenden ihres Verbandes. Dabei besteht Arbeitsteilung zwischen Pressesprechern, die mit Journalistinnen und Journalisten kommunizieren, und Interessenvertretern, die sich den Entscheidungsträgerinnen und -trägern zuwenden. Die Arbeitsweise der Lobbyisten richtet sich nach Sachfragen und Zielen – teils auch in intervenierender Art im persönlichen Kontakt mit der Politik. Interessanterweise korrespondiert die Selbsteinschätzung der verbandlichen Pressesprecherinnen und Pressesprecher selten mit den Aussagen anderer Akteure, die ihnen weit weniger Relevanz zuschreiben als sie sich selbst. So 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)

*Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler* sehen sich dagegen in gesellschaftlicher Verantwortung und überwiegend in einer Beobachterrolle. Sie verstehen sich als (potenzielle) Beraterinnen und Berater der Politik – u. a. institutionell gekoppelt in Beiräten oder Sachverständigenkreisen. Der Ökonomie und Medizin werden die größte Bedeutung zugeschrieben. Welche Position die einzelne Wissenschaftlerin oder 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). 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 entspreche.

*Ministerialbeamtinnen und -beamte* sind unter allen Akteursgruppen dabei die Gruppe, die institutionelle Rahmenbedingungen für ihr eigenes kommunikatives Handeln am meisten betonen. Sie verweisen auf verwaltungstypische Hierarchisierung und ihre Loyalität gegenüber der Ministeriumsleitung, die anweist, wie sie Informationen bzw. Anfragen abwägen sollen. Ministerialbeamte bestätigten zwar, dass interne Papiere vom Ministerium an die Öffentlichkeit gelangen, jedoch wird das unterschiedlich bewertet, auch positiv unter Transparenzgesichtspunkten – 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 Interessenvertreterinnen und -vertretern, Politik und Journalistinnen und Journalisten zu sorgen. 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 weitergereicht würden. 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 Ehrenerklärungen 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 Ministerialbeamtinnen und -beamten. Auf der Fachebene wird jedoch zwischen Abgeordneten und Ministerialbeamten recht offen und sachlich kommuniziert. Dabei sind sich die Beteiligten einer Grauzone bewusst.

So betrachtet kann man in Bezug auf die Akteure und ihre Rollen im Netzwerk knapp zusammenfassen, dass die Annahmen institutioneller Zwänge und Rollenerwartungen überwiegend bestätigt werden, dass also z. B. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sich einer Rationalität und dem Gemeinwohl verpflichtet sehen, dass Journalistinnen und Journalisten die Information ihres Publikums betonen, dass die Ministerialbürokratie auf Hausloyalität und institutionelle Normen verweist, dass Lobbyisten einzelne Politikerinnen und Politiker „beackern“ u. Ä. Allerdings wird meist auch abweichendes Verhalten berichtet: organisationsinterne Informationen, die fast schon routiniert weiter gegeben werden, persönlich motivierte Berichterstattung u. Ä. Daneben zeigen die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ein hohes Maß an Reflektion der eigenen Rolle im *Netzwerk* – wobei es auch zu deutlichen Diskrepanzen der Fremd- und Eigenwahrnehmung kommt. Beispielsweise wird Wissenschaftlern und Journalisten eine höhere Instrumentalisierbarkeit unterstellt, oder aber Pressesprecherinnen und Pressesprecher überschätzen ihre Informationsfunktion für Journalisten, die – aufgrund des ausgeprägten informellen Charakters des Netzwerkes an sich – eher einer Bestätigungsfunktion gleicht. Diese Informalität wird im folgenden Abschnitt näher betrachtet.

## 5. Strategien informeller Kommunikation

*Formelle* Formen politischer Kommunikation bilden das Grundgerüst des Netzwerks: etwa Pressemitteilungen und Pressekonferenzen, das parlamentarische Plenum einschließlich parlamentarischer Anhörungen, aber auch andere Diskussionsrunden, zu denen „formell“ eingeladen wird (vgl. Wewer 1998: 324). Als Grundlinie darf gleichwohl festgehalten werden, dass die Akteure praktisch unisono davon ausgehen, derart formelle Kommunikation besitze im Vergleich zu informellen Verfahren im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eine deutlich nachrangigere Bedeutung.

Vor allem wird von den Akteuren bemängelt, dass das Formale oft der „symbolischen Politik“ zuzuordnen wäre. Etwa Anhörungen: Anhörungen – im Ministerium wie im Bundestag – sind das wohl wichtigste, systemisch verankerte Verfahren zur Einbindung von korporatistischen Akteuren, Verbänden und Sachverständigen in den Gesetzgebungsprozess (vgl. Ismayr 2000: 407ff.). Jedoch wird das Verfahren 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.

Ähnlich ambivalent sind Pressemitteilungen und Pressekonferenzen einzuschätzen. 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 Wert-

schätzung der Informationsgewinnung bei Pressekonferenzen: So schätzte ein Journalist, er führe 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“.

Davon abgesehen, wie gesagt, herrscht Einigkeit in der Betonung des Informellen. Manche Akteure gehen sogar so weit 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 drei...“) 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 reflektieren.

Informelle Kommunikation weist dabei verschiedene „Settings“ auf:

- Das *Auswärtstreffen* jenseits der gewohnten Arbeitsumgebung dient überwiegend der vertrauensvollen Information, gelegentlich auch der Übergabe von Papieren: „Also ich hab ein paar Informanten, da ist es so, mit denen darf ich mich nirgendwo hier in Berlin-Mitte tref-

- fen. 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.“ (J16: A97; PQ: 155)
- Beim *Vier-Augen-* oder *Zwei-Handy-*Prinzip geht es darum, Unklarheiten oder Verständnisprobleme gezielt, auch z.B. im Kontakt mit der Fachebene des Ministeriums (und damit an den offiziellen Anlaufpunkten des Hauses vorbei) zu klären. Politikerinnen und Politiker nutzen vertrauliche Gespräche, um einzelne Punkte auf fachlichem Niveau zu diskutieren; Lobbyisten wiederum nutzen sie, um das zu tun, was sie immer tun: auf Schwierigkeiten im Gesetzgebungsprozess hinzuweisen, die aus ihrer Sicht so oder so gelöst werden sollten. Interessanterweise berichtet ein Lobbyist, die Kontaktaufnahme ginge meist von den Politikern aus.
  - Ein eigener spezifischer Sachverhalt ergibt sich für das Netzwerk beim *informellen Austausch von Gesetzesentwürfen*. Hier gibt es einen kleineren Kreis der Vorab-Informierten, was jedoch nicht institutionalisiert zu sein scheint. 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: „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) Soweit Interessensverbände bei der Formulierung von Gesetzespassagen beteiligt sind (oder gehört werden), dienen auch sie der Information im Netzwerk.
  - Zudem nutzen die Akteure ausgiebig eine Gelegenheitsstruktur zu *informellen Randgesprächen* anlässlich diverser Podiumsdiskussionen, Kongresse, Symposien, Sommerfesten oder Vorträgen. Konsens herrscht auch hier, dass solche informellen Gespräche am Rande anderer Veranstaltungen eine erheblich größere Bedeutung hätten als die Vorträge oder Diskussionen, die den eigentlichen Anlass des Treffens sind. Jedoch besteht, was ebenso reflektiert wird, aufgrund der enormen Zahl an Veranstaltungen – nahezu täglich – die Gefahr einer Übersättigung.
  - *Hintergrundgespräche* (auch „Hintergrundkreise“, „Hintergrundzirkel“) dienen dem besseren Verständnis komplizierter Sachverhalte und dem Einschätzen von politischen Prozessen. Sie sind der informellen Kommunikation zuzuordnen, weisen jedoch eine gewisse Institutionalisation 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), wengleich die Gesprächsinhalte zumindest nicht direkt veröffentlicht werden sollen. Hintergrundgespräche sind also keinesfalls immer eine „win-win Situation“ der gegenseitigen Unterrichtung. Sie haben nicht nur eine schlicht wichtige Bedeutung in der Netzwerkkommunikation: Sie können auch eine akteurspezifische strategische Relevanz aufweisen.
- Damit ist schon angedeutet, dass die diversen Formen und „Settings“ informeller Kommunikation Strategiequalität besitzen. Nach der Strategieanalyse des Projektes sind dabei universelle, akteursübergreifende Strategien in der Wahl von Kommunikationsoptionen zu unterscheiden von solchen, die eher einzelnen Akteursgruppen zuzuordnen sind.
- Universelle Strategien bzw. Strategiekomponenten:* Alle Befragten lassen in ihren Kommunikationshandlungen ein sehr bewusstes *Selektionsverhalten* erkennen. Das spiegelt sich etwa wider in der Wahl des adäquaten Gesprächspartners,

7 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*.

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. 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 Akteure messen dem *Zeitpunkt* einer Kommunikationshandlung eine eigene Bedeutung bei. Je nach Zweck kann es wichtig sein, sofort oder verzögert Einfluss zu nehmen. So wird z.B. die Opposition möglichst spät über ein Gesetzesvorhaben in Kenntnis gesetzt, um ihren Handlungsspielraum einzuschränken. Das Zusammenwirken der Akteursgruppen spiegelt sich dann 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 wird 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 Entscheidungsgewalt.

„*Bande spielen*“ umschreibt ein Vorgehen, bei dem das eigene Ziel über den Umweg anderer Akteure oder Medien avisiert wird. Oppositionspolitikerinnen und -politiker nutzen beispielsweise häufig die Presse als Bande, weil ihnen die

parlamentarische Kommunikation weniger Erfolg verspricht. Der *Testballon* ist ein Sonderfall des Bandespielens: Informationen und deren Wirkung werden anhand der Reaktionen und des unmittelbaren Feedbacks bestimmter Personen getestet, bevor sie einer breiteren Zielgruppe zugänglich gemacht werden. Eine weitere Strategie unter Ausnutzung von Öffentlichkeit ist das sogenannte *Totreden*. Dabei werden eigentlich nicht spruchreife Informationen an die Öffentlichkeit oder Fachebenen weitergegeben, um einen Sachverhalt oder eine Person zu desavouieren. Trotz einer meist negativen Bewertung geschieht das offenbar häufig: „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)

*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 hohen Emotionalisierungsgrad aufweisen, haben eine große Relevanz für die politische und ministeriale Führungsebene. Zwar sollen die strengen institutionellen Vorgaben des Ministeriums verhindern, dass vertrauliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen – was dennoch geschieht. 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 das Verfahren im Ministerium zu beschleunigen.

Insgesamt zeichnete sich ein eher diffuses Bild zu *journalistischen 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“. Grundsätzlich ist die Auswahl der publizistischen Inhalte mit den klassischen Merkmalen der Nachrichtenfaktoren zu beschreiben. 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. Recherchestrategien auf der informellen Ebene nehmen eine besondere Stellung ein. Weitere Taktiken und Strategien von Journalistinnen und Journalisten umfassen sowohl das hartnäckige Nachhaken und „Hinterher-Telefonieren“, die Initiierung von journalistischen 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.

*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. Formale Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess konzentrieren sich auf den Referentenentwurf und die Behandlung im Gesundheitsausschuss. 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 Interessenvertreter ebenso in den Abgeordnetenbüros Einfluss nehmen, auch bei der Opposition. Strategisch informeller Austausch findet auch mit Journalistinnen und Journalisten statt. Die Initiierung von Hintergrundkreisen oder Frühstück-Events oder Journalisten-Seminaren mit Wohlfühl-Atmosphäre wird von den Interessenvertretern als wichtige Kommunikationsplattform geschätzt.

Die Meinungen zur strategischen Nutzung von Öffentlichkeit sind zwiespältig. Während Pressesprecherinnen und Pressesprecher ihre Arbeit als 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. 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 bevorzugt 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

den Journalistinnen und Journalisten dazu bewegt, die Story zu publizieren. Auch kann es helfen, 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.

## 6. Kernbefunde im Resümee

---

1. Weitgehend Einigkeit herrscht im Politikfeld über die außerordentliche Komplexität der Gesundheitspolitik – personell wie sachlich. Diesem Umstand schuldet sich einer gewissen informationellen Unsicherheit des Netzwerkes, was wiederum den Faktor Vertrauen in den Mittelpunkt rückt – und den Zugang zum Netzwerk zur Frage jahrelanger Einarbeitung macht. 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.
2. Neben derartigen „kognitiven Geschäftsgrundlagen“ sind interaktionsbezogene Regeln, ja: Rituale eine tragende Säule der Netzwerkarchitektur. 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. Und: Das Netzwerk kennt Sanktionen gegen „abweichendes Verhalten“, d. h. eine Idee von der Regulierung und Stabilisierung seiner Interaktionsmuster.
3. Dabei haben wir es in der Tat mit einem stabilen 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. Die politischen Entscheidungsprozesse entsprechen also über weite Strecken nicht einem demokratietheoretischen 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 für die Befragten eine marginale, deutlich nachrangigere Rolle spielen.
4. Kurzum: Ein 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 legitimationsrelevantes Verfahren, das wohl kaum den Kriterien puristischer Demokratietheorie Genüge täte. Das wird von den Befragten selbst durchaus kritisch reflektiert, jedoch funktional begründet. Mit gelegentlichem Seufzer läuft das Verhandlungssystem nach dem impliziten Motto: *Never change a running system.*

## Literaturverzeichnis

---

- 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.
- Eichmann, S. et al. 2011: Die Kommunikation in der Gesundheitspolitik. Netzwerk, Formen, Strategien. Universität Erfurt (Qualifikationsschrift).
- Gottwald, F. 2006: Gesundheitsöffentlichkeit: Entwicklung eines Netzwerkmodells für Journalismus und Public Relations. Konstanz.
- 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.
- 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.
- Ismayr, W. 2000: Der Deutsche Bundestag. Opladen.
- Lesmeister, C. 2008: Informelle politische Kommunikationskultur: Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation. Wiesbaden.
- Marcinkowski, F.; Pfetsch, B. (Hrsg.) 2009: Politik in der Mediendemokratie. Wiesbaden.
- 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), 40-59.
- 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.
- Sarcinelli, U.; Tenscher, J. 2008: Politikherstellung und Politikdarstellung: Eine Einführung. In: Dies. (Hrsg.): Politikherstellung und Politikdarstellung: Beiträge zur politischen Kommunikation. Köln, S. 7-19.
- 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.

## 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 Niedriglohnssektors?**

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](http://www.fes.de/wiso)