Zeitschrift: Studies in Communication Sciences : journal of the Swiss Association of Communication and Media Research

Herausgeber: Swiss Association of Communication and Media Research; Università della Svizzera italiana, Faculty of Communication Sciences

Band: 10 (2010)

Heft: 1

Artikel: Kommunikationsstrategien in der Energie- und der Kulturpolitik

Autor: Wenzler, Michel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790986

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Studies in Communication Sciences 10/1 (2010) 65–90

Michel Wenzler*

KOMMUNIKATIONSSTRATEGIEN IN DER ENERGIE- UND DER KULTURPOLITIK

JOURNALISTEN, POLITIKER, LOBBYISTEN UND ÖFFENTLICHKEITSARBEITER IM ZUSAMMENSPIEL

Political journalism results from interactions among journalists, politicians, public relations actors and lobbyists. Recent research projects gathered evidence on interactions between journalists and politicians. The empirical research presented in this article focuses not only on journalists and politicians, but other actors as well. Since interactions may vary substantially depending on the structure of policies, the author compares the interplay of the most important actors in different policy fields and examines the ways they attempt to shape the public and private agendas of Swiss Energy and Culture Policies.

Keywords: interaction, political journalism, public relations, lobbyism, policy.

* Redaktor Tages-Anzeiger, michel@wenzler.net

1. Die Bedeutung von Interaktionen für die mediale Kommunikation

Journalistische Nachrichten über Politik entstehen im Zusammenspiel verschiedener Akteure. Journalisten, Politiker, Öffentlichkeitsarbeiter und Lobbyisten etwa nehmen Einfluss auf die Entstehung der medialen, aber auch politischen Agenda und unterhalten zu diesem Zweck Beziehungen zueinander. Sie handeln untereinander Themen aus und definieren und deuten diese. Von Bedeutung in diesem Prozess sind Akteure, ihre Ideen, Ziele, Strategien und Ressourcen, also die Bedingungen, die politisches und journalistisches Handeln ermöglichen und einschränken (vgl. Jarren & Donges 2002a, 2002b). Die Forschung diskutiert die Bedeutung dieser Interaktionen für den politischen Journalismus schon länger. Bisherige Analysen beschränkten sich dabei meist auf eine generelle Ebene, auf der allgemeine Interaktionsmuster und Orientierungen von Journalisten und Politikern abgefragt oder rekonstruiert wurden. Aufgrund bisheriger Studien (vgl. Schaller 1988; Puhe & Würzberg 1989; Patzelt 1991; Sabato 1991; Saxer 1992; Jarren, Altmeppen & Schulz 1993; Kepplinger 1993; Jarren & Donges 1996; Harmgarth 1997; Hoffmann 2003; Pfetsch 2003; Lesmeister 2008) können zusammenfassend folgende Mechanismen der Interaktion zwischen Journalisten und Politikern festgehalten werden:

- Politiker und Journalisten verfolgen unterschiedliche Ziele und orientieren sich an verschiedenen Normen, sie sind aber zur Erreichung ihrer Ziele und zur Aufrechterhaltung der politischen Kommunikation aufeinander angewiesen (Tauschbeziehung «Information gegen Publizität»).
- Die Beziehungen zwischen Journalisten und Politikern sind mehrheitlich interdependent. Sie zeichnen sich in der Regel durch Kooperation aus, bergen aber auch Konfliktpotenziale.

Allerdings haben die Mechanismen der Interaktion zwischen Politikern und Journalisten nicht universellen Charakter. Dass die Interaktionen zwischen Politikern und Journalisten nicht durchwegs nach dem gleichen Muster ablaufen, sondern vom politischen und kulturellen Kontext abhängen, zeigt zum Beispiel Pfetsch (2003). Sie wies für Deutschland und die USA eine unterschiedliche politische Kommunikationskultur nach. Die Interaktionen zwischen Politikern, Journalisten und anderen Akteuren

dürften aber nicht nur in Abhängigkeit des nationalen, politischen oder kulturellen Kontexts variieren. Es ist denkbar, dass sich auch in einzelnen Politikbereichen unterschiedliche Kommunikationsmuster finden.

So hat die politikwissenschaftliche Forschung in den USA bereits in den 1970er-Jahren belegt, dass sich je nach Politikfeld unterschiedliche Akteurskonstellationen bilden, die den Verlauf der parlamentarischen Beratungen bestimmen (vgl. Clausen 1973; Collie 1985). Auch für die Schweiz belegen empirische Befunde, dass je nach Politikfeld unterschiedliche Interessenkonstellationen auszumachen sind und dass sich diese auf die Konfliktstärke im Parlament auswirkt (vgl. Zehnder 1988; Poitry 1989; Jegher 1999). Wenn sich je nach Politikfeld unterschiedliche Akteurskonstellationen und Konfliktstärken herausbilden, ist zu erwarten, dass politische Akteure ihren Einfluss auf unterschiedliche Art kommunikativ absichern oder initiieren müssen. Die Fragestellung lautet somit, wie sich allfällige Unterschiede bei den Interaktionen zwischen den Akteuren im Einzelnen manifestieren – zum Beispiel, ob verschiedene Strategien der Thematisierung zum Zug kommen. Es gilt also zu klären, welche Kommunikations- und Interaktionsmuster die strukturellen Rahmenbedingungen und die Konfliktintensität der Politikfelder hervorrufen.

Vor diesem Hintergrund wurden in einer vergleichenden Studie Akteure aus zwei Politikfeldern befragt (vgl. Wenzler 2009). Dabei wurden zwei möglichst verschiedene Bereiche, die schweizerische Energie- und Kulturpolitik, ausgewählt. Befragt wurden Politiker, Journalisten, Öffentlichkeitsarbeiter und Lobbyisten. Sie alle gaben Auskunft darüber, wie sie bzw. andere Akteure auf politischem oder medialem Weg Themen lancieren. Als Erstes werden die theoretischen Bausteine dargelegt, auf denen die empirische Studie beruht (Kapitel 1). Sodann wird das methodische Vorgehen erläutertet (Kapitel 2), anschliessend werden die empirischen Befunde referiert (Kapitel 3). In einem Fazit werden die Befunde schliesslich zusammengefasst und diskutiert (Kapitel 4).

1.1. Die Interpenetration gesellschaftlicher Systeme

Die Interaktionen zwischen Politikern, Journalisten, Öffentlichkeitsarbeitern und Interessenvertretern beruhen auf einer starken Verflechtung bzw. Durchdringung verschiedener gesellschaftlicher Systeme. Um

Interaktionsprozesse zwischen diesen Akteursgruppen zu untersuchen, bedarf es eines theoretischen Ansatzes, der diesen Aspekt berücksichtigt. Eine Ausgangsbasis kann ein systemtheoretisches Interpenetrationsmodell sein, wie es von Richard Münch (1991, 1992, 1994) entwickelt wurde.

Münch stellt im Unterschied zur funktional-strukturellen Systemtheorie von Luhmann die These auf, dass die Entwicklung moderner Gesellschaften mit der Ausdifferenzierung von Systemen nicht abgeschlossen ist, sondern dass zwischen diesen wieder integrative Kräfte wirken müssen: «Wenn die ausdifferenzierten Funktionssysteme Teil eines Ganzen sind, dann ergibt ihre Ausdifferenzierung nur einen Sinn, wenn sie spezifische Leistungen auf die anderen Teilsysteme übertragen können» (Münch 1994: 384). So bewältigt zum Beispiel die Energiewirtschaft das Problem der Stromversorgung nicht für sich selbst, sondern für die ganze Gesellschaft und für jedes einzelne Teilsystem.

Zwischen sozialen Systemen bestehen somit vielfältige Interdependenzen, und einzelne Teilsysteme der Gesellschaft durchdringen sich immer mehr. Münch bezeichnet diese Überschneidungen als Interpenetrationen. Bei Interpenetrationszonen handelt es sich um Subsysteme, «die ausser der Logik des Muttersystems auch die Logik der anderen Systeme in sich hineinnehmen» (Münch 1991: 341 f.). Dadurch wird in Interpenetrationszonen «immer mehr nach einer komplexen Gemengelage unterschiedlicher Systemlogiken und immer weniger nach einer eindeutig definierbaren Systemlogik gehandelt».

Für den Gegenstand dieser Studie eignet sich der Ansatz deshalb, weil er besonderen Wert auf Intersystembeziehungen legt: «Der grösste Teil des gesellschaftlichen Handelns findet in den Zonen der Interpenetration dieser Systeme statt. Intersystemische Kommunikation, Vernetzung, Aushandlung und Kompromissbildung werden zu den Grundbausteinen der zukünftigen Gesellschaft» (Münch 1991: 15 f.). Eine solche Vernetzung bedingt die Offenheit von Systemen. Nur dadurch kann es überhaupt zu Interpenetrationen zwischen Systemen kommen, die im Wesentlichen über die Akteure vermittelt werden. Akteure sind damit das «Bindeglied» zwischen verschiedenen Systemen und die treibenden Kräfte in Interpenetrationszonen. Interpenetrationsmodelle sind darum nicht nur «ein heuristisches Gegengewicht zur Vorstellung von Kommunikation als geschlossenen Systemen» (Westerbarkey 1995: 152), sie eröffnen

auch handlungstheoretische Anschlussmöglichkeiten. Als Handlungssysteme müssen Interpenetrationszonen nämlich von Akteuren permanent reproduziert werden und haben damit losgelöst von den Handlungen der Akteure keine Existenz (vgl. Theis 1992: 27).

1.2. Akteurs-Koalitionen

Das Interpenetrationsmodell kann einen allgemeinen Rahmen für die Analyse von Interaktionen zwischen Akteuren bieten. Um neben der Systemebene der Akteursdimension ein stärkeres Gewicht zu verleihen, ist es sinnvoll, auch handlungstheoretische Ansätze herbeizuziehen. Eine mögliche Ergänzung stellt dabei der politikwissenschaftliche Advocacy-Koalitionsansatz dar, der sich mit Akteuren und Ideen in Policy-Netzwerken auseinandersetzt und aus diesem Grund für die vorliegende Fragestellung besonders fruchtbar ist.

Beim Advocacy-Koalitionsansatz stehen zwei Grundannahmen im Vordergrund (vgl. Sabatier 1993; Sabatier & Jenkins-Smith 1999).

- Erstens geht der Ansatz davon aus, dass Policies und deren Wandel nur verstanden werden können, wenn man sie als ‹Policy-Subsysteme› betrachtet. Ein Policy-Subsystem wird definiert als Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem auseinandersetzen.
- Zweitens geht der Ansatz davon aus, dass staatliche Massnahmen auf die Handlungsorientierungen der Akteure zurückzuführen sind, d.h. dass politische Programme ein Set von Wertprioritäten darstellen. Sabatier spricht dabei von «belief systems».

Der Advocacy-Koalitionsansatz postuliert, dass Akteure unabhängig von politischen Institutionen und Funktionen Koalitionen bilden. Die Grundlage sind dabei gemeinsame Weltanschauungen, Werte und Ziele («belief systems»), die in gemeinsamen Strategien umgesetzt werden. Die Annahme, dass gemeinsame Ideen zur Bildung und zur Stabilität von politischen Koalitionen führen, ist somit einer der Ausgangspunkte des Ansatzes (vgl. Jegen 2003: 177). Zwischen den konkurrierenden Koalitionen vermittelt eine dritte Gruppe von Akteuren, die Policy-Broker oder Policy-Vermittler genannt werden (Sabatier 1993: 121). Diese Rolle kommt häufig der Verwaltung zu.

Seit einiger Zeit wird gefordert, die Konzeption der Policy-Subsysteme zu erweitern und neben der klassischen Triade von administrativen Behörden, legislativen Ausschüssen und Interessenverbänden auch andere Akteure zu berücksichtigen, die auf den politischen Prozess einwirken. Advocacy-Koalitionen sollen darum zum Beispiel auch Journalisten und Wissenschaftler einschliessen, die sich aktiv mit Policy-Fragen in einem bestimmten Bereich befassen und eine wichtige Rolle bei der Generierung, Verbreitung und Evaluation von Policy-Ideen spielen (vgl. Sabatier 1993: 121). Auch (politische) Öffentlichkeitsarbeiter sind Teil von Advocacy-Koalitionen. Ihre Aufgabe ist das Beziehungsmanagement, die Stabilisierung und Stärkung der eigenen Koalition sowie das Beobachten von gegnerischen Koalitionen und das Reagieren auf deren Handeln.

Der Advocacy-Koalitionsansatz eignet somit als theoretischer Rahmen für die Erforschung von Interaktionen. Sein Vorteil liegt darin, dass er die Bedeutung von Akteurskonstellationen in (politischen) Entscheidungsprozessen hervorhebt. Dabei ist eine argumentative Nähe zum Interpenetrationsmodell erkennbar: In Interpenetrationszonen bilden sich zwischen unterschiedlichen Akteuren ebenfalls Gruppen, die Koalitionen durchaus ähnlich sind. Umgekehrt können Advocacy-Koalitionen auch als Resultat systemübergreifender Interpenetrationen verstanden werden. Der Advocacy-Koalitionsansatz ist insofern mit dem Interpenetrationsmodell kompatibel, als dass Akteurskoalitionen durch eine wechselseitige Durchdringung von Systemen (Interpenetration) zustande kommen können. Solche Koalitionen beeinflussen nicht nur die politische Gestaltung, sondern in hohem Masse auch die öffentliche Meinung. Je grösser und stärker eine Koalition, desto grösser ist in der Regel ihr Gewicht in der medialen Öffentlichkeit.

Die theoretische Prämisse dieser Studie ist, dass systemische Interpenetration und Akteurskoalitionen vor allem in Fällen konfliktreicher Kommunikation relevant werden, zum Beispiel, wenn es darum geht, die öffentliche Meinung zugunsten einer bestimmten Policy zu beeinflussen. Dazu sind Kontakte zu Medienschaffenden nötig – aber auch zu anderen einflussreichen Akteuren – angewiesen. In hart umkämpften Politikfeldern sind politische Akteure also besonders stark auf politische Verbündete und Medienkontakte angewiesen, welche sie in Interpenetrationszonen und Koalitionen finden. Die Interaktionen zwischen Akteuren verschiedener Systeme nehmen deshalb zu.

2. Methode

Um die policy-spezifischen Interaktionen deutlich herauszuarbeiten, wurden mit der Energiepolitik und der Kulturpolitik zwei sich stark unterscheidende Politikfelder gewählt. Die Wahl der beiden Politikfelder erfolgte vor dem Hintergrund theorie- und empiriegeleiteter Überlegungen. So zeigen empirische Studien aus der politikwissenschaftlichen Policy-Forschung, dass die Energie- und Kulturpolitik der Schweiz über Jahre hinweg ein unterschiedlich ausgeprägtes Konfliktniveau aufweisen (vgl. Zehnder 1988; Poitry 1989; Jegher 1999). Energiepolitik gilt eher als konfliktreiches, Kulturpolitik eher als konfliktarmes Politikfeld – auch wenn es in letzterem Politikbereich durchaus Auseinandersetzungen gibt, die mediale Barrieren überwinden können und so zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion werden. Interpenetrationen und Akteurskoalitionen dürften demzufolge in der Energiepolitik stärker ausgeprägt sein als in der Kulturpolitik, was letztlich empirisch nachweisbar sein müsste.

Um die policy-spezifischen Formen der Akteurs-Interaktionen empirisch fassbar zu machen, wurden Leitfadengespräche mit Journalisten, Politikern, Lobbyisten und Öffentlichkeitsarbeitern durchgeführt, die sich mit Energie- oder Kulturpolitik befassen. Erstmals berücksichtigte damit eine Interaktionsstudie vier verschiedene Akteursgruppen statt sich lediglich auf die Beziehung zwischen Journalisten und Politikern oder Journalisten und Öffentlichkeitsarbeitern zu beschränken. Für die Befragung wurde ein Leitfaden erstellt, mit dessen Hilfe einige Merkmale der jeweiligen policy-spezifischen Interpenetrationszone rekonstruiert wurden.

Ebenso mussten jene Akteure identifiziert werden, die für die jeweiligen Policy-Subsysteme relevant sind. Dazu wurde ein Verfahren herbeigezogen, das in der Politikwissenschaft schon mehrmals angewendet worden ist und sich insgesamt bewährt hat (vgl. Kriesi 1980: 121 f.; Knoke 1994; Jegen 2003: 93). Es stellt eine Mischung aus Entscheidungs- und Positionsansatz dar. Zunächst wurden die wichtigsten energie- und kulturpolitischen Entscheidungsprozesse der letzten acht Jahre vor dem Zeitpunkt der Datenerhebung, also die Jahre 1999 bis 2006, identifiziert.

Die Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse bildete die Grundlage für die Abgrenzung der aktuellen politikfeldspezifischen Elite (vgl. Jegen 2003: 121). Auf diese Weise konnten die Akteure identifiziert werden,

die an den Interventionspunkten massgeblich Einfluss genommen hatten. Anhand von Dokumenten (Departements- und Vernehmlassungsberichten, bundesrätlichen Botschaften) wurden die relevanten Organisationen ermittelt. Ausgehend von den identifizierten Einheiten wurden in einem zweiten Schritt die Personen dieser Organisationen, die eine Führungsposition haben (Politiker, hohe Beamte, Leiter von Kommunikationsstellen etc.), bestimmt. Nach dem entscheidungspolitischen Ansatz kam somit auch der Positionsansatz zur Anwendung. Die Journalisten wurden anhand ihrer Publikationstätigkeit ausgewählt (mehr zum Auswahlverfahren vgl. Wenzler 2009).

Insgesamt wurden 64 Personen kontaktiert, 48 Personen erklärten sich für ein Interview bereit. Angesichts der zeitlichen Belastung, die die Befragten auf Grund ihres Status' bzw. Berufes meist haben, ist die Zustimmung von 75 Prozent sehr erfreulich und für Untersuchungen dieser Art ausserordentlich hoch. 14 Politiker, 13 Journalisten, 12 Lobbyisten und 9 Öffentlichkeitsarbeiter stellten sich für die Befragung zur Verfügung. Die Interviewten aus dem energiepolitischen Bereich wurden vom September 2006 bis Januar 2007 befragt, die kulturpolitischen Akteure vom Dezember 2006 bis März 2007. Ein Interview dauerte durchschnittlich 43 Minuten. Die Interviews wurden alle auf Band aufgenommen und anschliessend transkribiert.[1] In Anlehnung an Roller & Mathes (1993) und Mathes (1992) wurde bei der Auswertung eine hermeneutisch-klassifikatorische Inhaltsanalyse berücksichtigt, die sowohl quantitative als auch qualitative Verfahren der Textanalyse kombiniert.

In einem ersten Schritt wurden die transkribierten Interviews mit Hilfe eines theoriegestützten und empiriegeleitet konstruierten Kategoriensystems codiert. In einem zweiten Schritt erfolgte eine erste quantifizierende Strukturanalyse (vgl. Roller & Mathes 1993). Sie solle die Aufmerksamkeit auf häufig auftretende Phänomene lenken, damit diese qualitativ vertieft werden konnten. Die quantifizierende Auswertung wurde dann in einem dritten Schritt um eine qualitative Feinanalyse auf Basis der Texte ergänzt. Mit dem computergestützen Retrieve-Verfahren des Software-

[1] Grosser Dank – der in einer unscheinbaren Fussnote nicht genug zum Ausdruck kommen kann – gebührt Manuela Baumli, Olivier Borer, Kathrin Huber, Carole Schaber, Silja Wenk und Patrizia Zurbrügg für ihre tatkräftige Mithilfe, die zeitaufwändige Verschriftlichung der Interviews zu bewältigen.

programms Atlas.ti war es möglich, sämtliche Textpassagen einer Kategorie abzurufen. Unter diesen konnte dann nach typischen Beispielen für Argumentations- und Denkstrukturen gefahndet werden.

3. Strategien der Akteure

Mit Hilfe der empirischen Befunde lässt sich nachzeichnen, wie sich die Interaktionsmuster im energie- und kulturpolitischen Subsystem voneinander unterscheiden. Mehrere Indikatoren lassen sich zu diesem Zweck empirie- sowie theoriegeleitet entwickeln (vgl. Wenzler 2009: 80 ff.), wobei sich der vorliegende Aufsatz aus pragmatischen Gründen auf einen Aspekt beschränkt: Die Wechselspiele zwischen Akteuren – und damit auch gesellschaftliche Verflechtungen und (temporäre) Akteurskoalitionen – äussern sich im kommunikativen Bereich unter anderem darin, auf welche Weise Themen lanciert werden und wer dabei mit wem interagiert (Kapitel 3.1). Dabei wird die Bedeutung informeller Interaktionsformen (Kapitel 3.2), speziell jene von Indiskretionen (Kapitel 3.3), sowie der Stellenwert formeller Interaktionen (Kapitel 3.4) diskutiert.

3.1. Agenda-Setter und Kommunikationsstrategien in der Interpenetrationszone

Als Erstes kann man die transkribierten Interviews danach untersuchen, wer die (öffentliche) Agenda zu beeinflussen versucht und auf wessen Agenda die Bemühungen zielen. Die Befunde liefern dabei ein erstes Indiz dafür, wie eng die Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren sind und welche Systemakteure in der Interpenetrationszone als dominante Agenda-Setter auftreten. Den Aussagen der Befragten zufolge sind es (in dieser Reihenfolge) Öffentlichkeitsarbeiter, Lobbyisten und Politiker, die Agenda-Setting betreiben. Gemäss der Einschätzung der Befragten liegt demnach der Einfluss beim Agenda-Setting eher bei den politischen Akteuren und weniger bei den Medien. Die Agenden, die beeinflusst werden, sind (ebenfalls in dieser Reihenfolge) jene der Medien und der Politik.

Aus Tabelle 1 geht detaillierter hervor, wer beim energie- und kulturpolitischen Agenda-Setting auf wen zielt. Aufgeführt sind die direkten Bemühungen der Beeinflussungen, nicht aber indirekte Agenda-Setting-

Tabelle 1: Urheber und direkte Ziele von Agenda-Setting-Bemühungen

		Ziel			
		Journalisten	*Politiker*	*Lobbyisten*	*PR-Akteure*
Urheber	*Journalisten*				
	Politiker	primäres Ziel	sekundäres Ziel		
	Lobbyisten	sekundäres Ziel	primäres Ziel		
	PR-Akteure	primäres Ziel			

Lesebeispiel: Politiker (zweite Zeile) zielen mit ihrem Agenda Setting primär auf Journalisten, sekundär auf andere Politiker.

Effekte. Politiker zielen gemäss Tabelle 1 vor allem auf die Medien-Agenda, aber auch auf die Polit-Agenda. Öffentlichkeitsarbeiter fokussieren fast ausschliesslich auf die Medien-Agenda, Lobbyisten primär auf die Polit-Agenda, sekundär aber auch auf die Medien-Agenda. Lobbying beinhaltet also nicht nur einen politischen, sondern auch einen medialen Aspekt.

Vereinzelt treten auch andere Konstellationen von Urhebern und Zielgrössen auf, da sie aber eine Ausnahme bilden, sind sie in Tabelle 1 nicht vermerkt. Journalisten etwa scheinen in den Augen der Befragten keine wesentlichen Agenda-Setting-Funktionen auszuüben. Dieses Resultat lässt sich mit der Vermutung erklären, dass die Befragten von einem journalistischen Agenda-Setting ausgehen, das «irgendwie» auf die Öffentlichkeit gerichtet ist, aber nicht wie bei den anderen Akteuren direkt auf ein bestimmtes System zielt. Vielmehr geht es dem journalistischen System darum, bei den Rezipienten Themen zu setzen. Indirekt – nämlich über die öffentliche Meinung – dürften die Medien aber auch auf die Agenda der Politik, Wirtschaft oder Kultur Einfluss ausüben.

Nicht nur die Frage, wer politische Themen lanciert, sondern auch, wie dies geschieht, ist von Bedeutung. Entscheidend ist die strategische *Wahl des Kommunikationskanals.* Die Interviews wurden nach Passagen abgesucht, in denen Aussagen über die Wahl der Strategie zu finden waren. Gemäss der Definition im Kategoriensystem wurden sämtliche Versuche der Akteure, die öffentliche oder nicht-öffentliche Agenda in irgendeiner Weise zu beeinflussen, als Strategie codiert. Zum Beispiel versuchen die Akteure mit Hilfe von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen,

Fachtagungen, öffentlichen Veranstaltungen, Positionspapieren, Studien, politischen Vorstössen, Pressereisen, Kampagnen, Inseraten, direkten Kontakten oder Indiskretionen Themen zu lancieren.

Einige dieser Strategien verdienen in den folgenden Kapiteln vermehrt Aufmerksamkeit, weil sie die unterschiedliche Interaktionspraxis in der Energie- und der Kulturpolitik hervorheben. Unterschieden wird dabei zwischen Strategien, die auf formellen Interaktionen beruhen, und solchen, die aus informellen Interaktionen resultieren. Sowohl Journalisten und Politiker als auch Öffentlichkeitsarbeiter und Interessenvertreter pflegen beide Formen, also formelle, institutionalisierte wie auch informelle Austauschbeziehungen, wobei die Übergänge fliessend sind und eine Trennschärfe nur schwierig herzustellen ist. Zum Beispiel kann während eines Interviews, das eher zu den formalisierten Interaktionsformen zu zählen ist, ein informelles Gespräch stattfinden.

Lesmeister (2008: 48) plädiert deshalb dafür, informelle und formelle Kommunikation nicht als Gegensatzpaar, sondern als Kontinuum aufzufassen. Zur formellen Kommunikation zählen demnach tendenziell öffentliche und institutionalisierte Interaktionen. Unter informeller Kommunikation sind dagegen eher nicht-öffentliche und nicht-institutionalisierte Interaktionsformen zu verstehen. Unter Institutionalisierung versteht Lesmeister (2008: 48) die «Generalisierung und Typisierung von gegenseitig aufeinander bezogenen und stark habitualisierten Handlungen, so dass sich relativ konstante Handlungs- und Beziehungsmuster herausbilden.» Lose Treffen zwischen Medienschaffenden und Politikern weisen zum Beispiel den grössten Grad an Informalität auf, da sie nicht öffentlich und nicht institutionalisiert sind. Sehr formell sind dagegen öffentliche Beratungen im Parlament. Beide Formen von Interaktionen erzeugen integrative Kräfte zwischen verschiedenen Systemen. Sie sind gewissermassen Katalysatoren für den Austausch systemspezifischer Leistungen – wobei, wie sich später zeigen wird, vor allem informelle Interaktionen ausgeprägte Interpenetrationszonen und Akteurskoalitionen bedingen.

3.2. Informelle Interaktionen

In beiden untersuchten Politikfeldern scheinen informelle Interaktionen ein besonders beliebter Weg zur Lancierung von Themen zu sein. Die

Akteure wählen meist die direkte Beeinflussung von Schlüsselpersonen. Dabei zielt der Einfluss nicht direkt auf die öffentliche Agenda, sondern zunächst auf eine Themenöffentlichkeit – zum Beispiel, wenn Lobbyisten versuchen, Politiker für ihre Anliegen zu gewinnen. Sowohl in der Energiepolitik als auch in der Kulturpolitik ist die direkte Beeinflussung vor allem die Strategie politischer Lobbyisten, wie eine eingehendere Analyse zeigt. Wenn die Befragten die direkte, persönliche Beeinflussung thematisieren, wird diese fast ausschliesslich von Lobbyisten ausgeübt und zielt praktisch immer auf Politiker. Das ist in beiden Politikfeldern so, vor allem aber in der Energiepolitik. In der Kulturpolitik sucht vor allem die Filmbranche die direkte Beeinflussung, in der Energiepolitik setzen hauptsächlich die (Energie-)Wirtschaft und in zweiter Linie die Umweltorganisationen auf diese Strategie. Ein Energiepolitiker erzählt:

> Sie hören ja auch manchmal aus dem Bundeshaus, wenn Session ist. Da wimmelt es von Lobbyisten in der Wandelhalle. Ja, da hat es natürlich – die Energiewirtschaft ist dort, all die Umweltverbände sind sehr aktiv. Sonnenenergie, Wärmepumpe. Da können Sie jetzt auf den Energiesektor schauen, da hat es fast für alles Lobbyisten, oder. Und die sind sehr aktiv, vielleicht nicht so wahnsinnig nach aussen, aber die sind dort aktiv, wo sie Leute überzeugen können. Jeder will Sie dazu bringen, so oder so zu stimmen über das Stromversorgungsgesetz oder das Energiegesetz. Dort wird lobbyiert. Sehr stark. (ep2)[2]

Die Aussage zeugt von Versuchen, systemübergreifende Akteurskoalitionen mit gemeinsamen «belief systems» zu schaffen. In der Energiepolitik ist dies – verglichen mit der Kulturpolitik – besonders stark ausgeprägt, da das Politikfeld umkämpfter ist und Themen mit normativem Charakter dominieren, zum Beispiel der Bau neuer Atomkraftwerke. Den direkten Zugang zu Entscheidungsträgern stufen die Befragten dabei meist als

[2] Bei sämtlichen Zitaten verweist ein Kürzel darauf, von welchem Akteurstyp die Aussage stammen. Der Buchstabe «e» steht für einen Akteur aus dem energiepolitischen Subsystem, der Buchstabe «k» für einen Akteur aus dem kulturpolitischen Bereich. «J» steht für Journalisten, «pa» für Public-Affairs-Akteure, «pr» für Public-Relations-Akteure und «p» für Politiker. Zudem wurden die befragten Akteure nummeriert. Das Kürzel «ep2» bedeutet somit, dass die obige Aussage von Energiepolitiker 2 stammt.

effektiver ein als Versuche, unmittelbar die öffentliche mediale Agenda zu strukturieren. Sowohl in der Energie- als auch in der Kulturpolitik verzichten die Akteure deshalb teilweise bewusst auf eine medienorientierte Öffentlichkeitsarbeit und verlagern den Schwerpunkt auf Lobbying, mit dem sie in erster Linie die politische Agenda beeinflussen wollen. Die öffentliche Diskussion suchen sie häufig nicht auf direktem Weg. Besonders kulturpolitische Interessenvertreter betonen oft, es sei nicht schlimm, dass Kulturpolitik in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle spiele:

> Es ist eigentlich ein Fehlurteil, dass man meint, die Kulturorganisationen seien zu wenig präsent. Das stimmt nicht. Es stimmt nur, wenn man meint, dass alles, was Politik ist, in der Öffentlichkeit passieren muss. Nur dann stimmt es. Aber es ist vielfach, gerade im Vorfeld von... Sachen, die dann über die Medien, die Öffentlichkeit, transportiert werden müssen, ist die Kulturpolitik klar immer noch in vielen Belangen Kabinettspolitik. Man muss wenige Leute haben, und diese müssen überzeugt sein, und dann geht es. (kpa5)

Fraglich ist allerdings, ob die Befragten aus dem kulturpolitischen Bereich diesen Standpunkt deshalb bemühen, um über Misserfolge beim medialen Agenda-Setting hinwegzutäuschen. Denn trotz der oben zitierten Ansicht des Interessenvertreters, dass sich die kulturpolitische Diskussion nicht zwingend in der Öffentlichkeit abspielen muss, gibt es mehrere Versuche von Lobbyisten und Öffentlichkeitsarbeitern, mittels direkten Kontakts nicht nur das Handeln von Politikern, sondern auch jenes von Journalisten zu beeinflussen. Die Befragten aus dem kulturpolitischen Subsystem erwähnen dies häufiger als jene aus dem energiepolitischen Feld. Vor allem die Filmbranche versucht gemäss den befragten Journalisten immer wieder, sie für ihre Zwecke einzuspannen. So erzählt einer:

> Direkt angegangen, das weiss ich noch, kann ich mich erinnern, als der neue Festivaldirektor von Locarno gewählt wurde. Als es darum ging, ob es ein Schweizer wird oder nicht, dann rief mich der Direktor von Swissfilm an. Da war das Interesse da, dass es ein Schweizer wird. Dort rief er mich an und versuchte, ein Thema zu lancieren. Das wurde dann eine Zeit lang in den Medien diskutiert. Es wurde dann ein Schweizer. Ob es dann wegen dem war – ich habe keinen Artikel geschrieben. *(lacht)* (kj5)

Das Beispiel zeigt, dass der Versuch der direkten Einflussnahme bei Journalisten nicht sehr erfolgversprechend ist. Überhaupt stellt man bei der Analyse der Beeinflussungsversuche fest, dass die Befragten die Erfolgsquote im kulturpolitischen Bereich als tief empfinden. Nur etwas mehr als ein Drittel der Einflussbemühungen, die die Befragten schildern, waren erfolgreich.[3] Das mag daran liegen, dass die Lobbyisten bei Einflussversuchen wie im obigen Beispiel zu viel anstrebten. Als erfolgreich gilt darum das «low-profile-Lobbying», also eine nicht zu aggressive Einflussnahme mit Augenmass und Realitätsbezug (vgl. Teuber 2001: 138). Möglicherweise ist dieses Augenmass beim energiepolitischen Lobbying dank einer stärkeren Professionalisierung als im kulturpolitischen Bereich vermehrt vorhanden. Zumindest beurteilen die Befragten das energiepolitische Lobbying als erfolgreicher als das kulturpolitische. Mehr als die Hälfte der Versuche, die die Befragten dort erwähnen, waren erfolgreich.[4]

Eine Erklärung dafür, weshalb die direkte Beeinflussung in der Energiepolitik häufig erfolgreich ist, hat ein Journalist. Nebst dem, dass eine enge Verflechtung zwischen dem Parlament und der Stromwirtschaft vorhanden sei, spiele auch die Komplexität der Materie eine entscheidende Rolle, sagt er. Das Streben nach objektiven Entscheidungen, für welche vielen Politikern eine geeignete Grundlage fehlt, erleichtert es Lobbyisten offenbar, Einfluss zu nehmen:

> Es gibt jene Unternehmen, die sind dann gleichzeitig... haben die noch Public-Affairs-Leute. Die sind zum Teil sehr stark. Dies geht hin bis zu Formulierungen, die dann in der Kommission letztlich Zustimmung finden oder nicht, die in der Kommission vorliegen. Dort wirken die Public-Affairs-Leute direkt auf die Parlamentarier ein. (...) Ich glaube, das hat dann auch damit zu tun, dass es erstens einmal eine enge Verflechtung gibt zwischen Parlamentariern und Stromwirtschaftern (...) über Verwaltungsratsmandate, und zweitens, dass die Materie in der Regel technisch relativ kompliziert ist. Einfach auch gesetzesmechanisch

[3] 30 Prozent waren erfolglos, bei den übrigen Versuchen war nicht zu erkennen, ob sie erfolgreich waren oder nicht.

[4] Erfolglos waren lediglich 14 Prozent. Bei den übrigen Versuchen war nicht zu erkennen, ob sie erfolgreich oder erfolglos waren.

> und technisch schwierig zu begreifen ist. Und dies gibt diesen Leuten natürlich sehr viele Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Vielleicht vergleichbar mit den Sozialversicherungen oder Pensionskassen und diesen Geschichten, bei denen Sie eine ähnliche Konstellation haben, also wo Sie Leute haben, die mit sehr grossem technischen Knowhow ebenfalls im Parlament sehr gut Einfluss nehmen können. Die gleichen Leute, die dieses Knowhow haben, die gibt es dann auch auf der anderen Seite, bei den Umweltverbänden. Ich habe aber den Eindruck, dass diese weniger stark sind. Auch weniger gut organisiert sind und weniger einfach den Zugang zu den Leuten finden. (ej3)

Ein weiterer Grund, weshalb die direkte Beeinflussung im energiepolitischen Bereich besser funktioniert, liegt im Aufwand begründet, der damit verbunden ist. Denn die direkte Einflussnahme ist zeit- und ressourcenintensiv. Um eine Botschaft bei den richtigen Leuten zu platzieren, so dass sie Eingang in die politische (und später unter Umständen auch in die öffentliche mediale) Agenda findet, erfordert etwa Hintergrundwissen, das mit viel Aufwand erworben werden muss. Das zeigt das Vorgehen eines Energielobbyisten:

> Was natürlich in diesen ganzen Meinungsbildungsprozessen ausserordentlich wichtig ist, ist, dass man die Ausstrahlung beziehungsweise das Potenzial des Gesprächspartners einigermassen einschätzen kann. Das ist natürlich im Parlament extrem wichtig. Von den 200 Nationalräten können Sie mit 199 sprechen, aber vielleicht hätten Sie nur mit einem sprechen müssen. Wenn es der richtige Gesprächspartner ist – es ist jetzt etwas überzeichnet, aber dies scheint mir sehr wichtig zu sein: Dass man eigentlich nicht einfach nur ein möglichst flächendeckendes Netzwerk hat, sondern dass man auch die Qualität dieses Netzwerks einzuschätzen weiss. Das ist etwas, das ein Anfänger oder jemand, der sich nicht professionell damit befasst, nie beurteilen kann. Dies ist eine wesentliche Qualität des professionellen Lobbyings, dass man die Leute kennt und weiss, zu welchem Thema sie überhaupt eine Kompetenz haben, auch im Parlament drin. Es gibt viele kluge, gute Parlamentarier, die einem zuhören, aber nie den Mund öffnen werden. Das weiss man natürlich nicht, gerade, wenn sie in Kommissionen sind. (...) Dann muss man halt über Leute sprechen. Es geht nicht anders. Ja, ja, das ist so. Da muss man halt einmal fragen, welche akzeptiert sind und so. Eine Kompetenz-Skala praktisch. Dies ist nicht unwesentlich. *(lacht)* (epa2)

Kulturpolitische Interessenvertreter können offenbar nicht vergleichbare Geld- und Zeit-Ressourcen aufbringen, um das politische Feld so intensiv zu beackern wie Energielobbyisten. Anders als in der Energiepolitik scheinen kulturpolitische Interessenvertreter oft Mühe zu haben, den Zugang zu den «richtigen» Akteuren zu finden. Sie schaffen es offenbar nicht, die Meinungsführer im Parlament für sich zu gewinnen, sondern müssen häufig mit den «Hinterbänklern» vorlieb nehmen, die sich kulturpolitischen Themen widmen. So sagt ein Vertreter eines Kulturverbands:

> In der Politik ist es schwierig, das haben Sie sicher auch schon selber durch die Zeitungslektüre gesehen: Es sind nicht die Schwergewichte, die Kulturpolitik machen. Und das macht es etwas schwieriger, denn man hat dann immer schnell einmal willige Leute, aber nicht unbedingt… *(denkt nach)* … *trag*fähige. – Jetzt habe ich mich fast versprochen, dann hätten Sie es nicht zitieren dürfen. *(lacht)* Also nicht unbedingt Leute, die wirklich Parteimeinungen kehren können. (…) Und das ist ein wenig eine Schwierigkeit. Also wenn man die erfolgreichen Projekte anschaut, sieht man relativ schnell: Man muss nicht die selbsternannten profilierten Kulturpolitiker gewinnen, sondern es müssen Schwergewichte gewonnen werden. *Die* können Kulturpolitik machen. (kpa5)

Informelle Interaktionen zwischen Akteuren wie der direkte Kontakt sind ein wichtiger Grundstein für den Austausch zwischen Systemen. Die Befunde legen nahe, dass solche informellen Interaktionen in der Energiepolitik auf einer stärkeren Grundlage stehen als in der Kulturpolitik. Dies dürfte den Austausch systemspezifischer Leistungen unterstützen. Die Interpenetrationszone scheint somit den ersten Befunden zufolge bei der Energiepolitik stärker ausdifferenziert zu sein. Das zeigt auch die Analyse einer speziellen Ausprägung informeller Interaktion, nämlich jene von Indiskretionen, im nächsten Kapitel.

3.3. Indiskretionen als Spezialform direkter Einflussnahme

Eine besondere Form direkter Beeinflussung stellen Indiskretionen dar. Die Befragten erachten diese als wichtiges Mittel zur Lancierung von Themen. Indiskretionen zielen in der Regel nicht auf Politiker oder auf die politische Agenda, sondern auf Journalisten bzw. die mediale Agenda.

Das Ziel der undichten Stelle ist die ungefilterte Publizierung der Indiskretion ohne Quellenangabe (vgl. Hoffmann 2003: 270). Eine Indiskretion muss nicht gleich einen grossen Skandal lostreten, sondern kann auch kleineres Ausmass haben.

In der Energiepolitik – und wohl auch in den meisten anderen Politikbereichen, die grosse mediale Aufmerksamkeit geniessen – kommt es immer wieder zu kleineren, «alltäglichen» Indiskretionen. Hier kommt der konfliktreiche Charakter der Energiepolitik stark zum Ausdruck. Zum Beispiel besteht Uneinigkeit beim Einsatz hochkomplexer und riskanter Technologien zur Produktion von Atomstrom. Dies wirkt sich entsprechend auf die Intensität – und auch auf die Konflikthaltigkeit – der Kommunikation aus. Wohl deshalb stehen Indiskretionen in diesem Politikfeld gewissermassen auf einer institutionalisierten Basis, wie die Aussage einer Journalistin zeigt:

> Wenn ich herausfinden wollte, wie eine Gesetzesarbeit voranging, wie ein politisches Paket gedreht wurde, dann hatte ich sowohl beim Energie- als auch beim Stromversorgungsgesetz auf bürgerlicher wie auch auf linker Seite Leute, die mir sagten, wie sie ihre Koalition schmiedeten. Das sagten sie mir nur unter der Bedingung, dass ich nicht sage, wer meine Quelle ist. Ich hatte sowohl jemanden bei der SP, jemanden bei den Grünen, jemanden bei der CVP, die massgebend waren. Und der Name ist bei mir. Ich spreche selbst nicht einmal mit Kolleginnen darüber, wer meine Quelle ist. Das mache ich auch bei anderen Geschäften, und die Leute können sich darauf verlassen. Wenn einmal eine solche Quelle platzt, dann ist sie versiegt. Das war jetzt hier wichtig, weil es ganz spitze Mehrheiten gab zum Teil, und ich wollte das am Vortag wissen, wie das laufen wird. Mir passiert es nie, dass eine Quelle platzt oder versiegt. (ej7)

In der Kulturpolitik gibt es im Gegensatz zur Energiepolitik nur selten Indiskretionen. Die Befragten kommen weniger häufig darauf zu sprechen als ihre Kollegen aus dem energiepolitischen Bereich. Das Thema Kulturpolitik sei im Parlament zu unwichtig, weshalb es kaum Indiskretionen gebe, sagt etwa ein Politiker. Wenn es aber in der Kulturpolitik dazu kommt, dann handelt es sich in der Regel um einen grossen Konflikt, wie das Beispiel eines kulturpolitischen Interessenvertreters zeigt:

> Wir hatten die museumspolitischen Fragen mit dem Herrn Furger und so weiter.[5] Das ist klar, das war etwas brisant. (...) Wir verfolgten das mit Interesse und konnten bei jedem Artikel sagen: Ja, okay, dieser Journalist hat mit dem gesprochen, oder dieser hat mit dem Direktor vom Bundesamt für Kultur gesprochen, oder jener hat mit der Vizedirektorin gesprochen, oder dieser hat mit dem Juristen gesprochen. Wir wussten, wer zum engen Team des Direktors gehörte, und wir haben natürlich viele Leute gekannt, wussten etwa, was ihre Argumentation war, und von dem her haben wir das genau gesehen. *(Frage des Interviewers: Ohne dass die Person namentlich erwähnt wurde?)* Absolut. Da wussten wir genau, der ist es. Das kommt genau vom Direktor, das ist sein Argument. Dieses kommt von der Vizedirektorin, weil sie war dort auch beteiligt. Oder das kommt vom Juristen, der dort einbezogen war, und so weiter. Oder eben: Es kommt von Bern, und so ... Das konnte man gut sehen. Man sah natürlich, dass die Presse von beiden Seiten absolut instrumentalisiert wurde. (kpa6)

Indiskretionen werden in der Kulturpolitik offensichtlich nur in grossen Konfliktfällen relevant. Aus Sicht vieler Befragter kommt es dann zur Instrumentalisierung des Mediensystems – so, wie es der Interessenvertreter im obigen Beispiel wahrnahm. Die politischen Akteure machen sich dabei den Konkurrenzkampf der Medien und deren Suche nach Exklusivinformationen zunutze. Die Interpenetrationszonen und Akteurskoalitionen werden dann aktiviert, um Informationen am richtigen Ort zu platzieren. Es muss aber nicht zwangsläufig darauf hinauslaufen, dass sich Journalisten durch Indiskretionen instrumentalisieren lassen. So ist es denkbar, dass ein Journalist, der die Ziele einer politischen Indiskretion als durchsichtig entlarvt, nicht im Sinn des Informanten handelt und stattdessen dessen Motive thematisiert.

Indiskretionen, das zeigen die Ausführungen deutlich, bedingen eine bestimmte Nähe zwischen Journalisten und Politikern bzw. anderen Akteuren. Dass Indiskretionen in der Energiepolitik häufiger vorkommen als in der Kulturpolitik, könnte nicht nur ein Indiz für die grössere Bedeutung und Konflikthaltigkeit dieses Politikfelds sein, sondern auch auf eine engere Verflechtung von Systemen und ausgeprägte Akteurskoalitionen hinweisen.

[5] Gemeint ist die Absetzung des Landesmuseum-Direktors Andreas Furger nach einem Streit mit dem Direktor des Bundesamts für Kultur, Jean-Frédéric Jauslin.

3.4. Formelle Kanäle

Nebst der direkten Beeinflussung (Kapitel 3.2 und 3.3) spielen weitere Strategien eine Rolle bei der Mitgestaltung der öffentlichen Agenda. Häufig werden formelle Interaktionsstrukturen wie Pressekonferenzen, Fachtagungen oder öffentliche Veranstaltungen dafür eingesetzt. Sie spielen vor allem bei Öffentlichkeitsarbeitern eine Rolle. Wichtig sind auch Pressemitteilungen, die vor allem im kulturpolitischen Bereich bedeutsam sind. Auch wenn in vielen Aussagen nicht restlos klar ist, ob die Interviewten von kulturpolitischen oder kulturellen Pressemitteilungen sprechen, scheint dieses Instrument im kulturpolitischen Bereich einen höheren Stellenwert zu haben als im energiepolitischen. Dasselbe gilt für öffentliche Veranstaltungen.

Wie ist das zu erklären? Möglicherweise liegt das daran, dass energiepolitische Akteure vermehrt andere Kanäle nutzen, um Botschaften zu platzieren. Zum Beispiel zielen sie wie in den vorhergehenden Kapiteln dargelegt nicht auf die öffentliche, sondern auf eine nicht-öffentliche Agenda, indem sie direkt Zielgruppen ansprechen. Für Gruppierungen, denen die direkten Drähte fehlen und die sich nicht Gehör verschaffen können, bleiben dagegen Pressemitteilungen häufig der einzige Weg, um sich bemerkbar zu machen. Die Wirksamkeit von Pressemitteilungen ist wegen der journalistischen Selektion aber umstritten, vor allem bei kulturpolitischen Öffentlichkeitsarbeitern. Wenn die Möglichkeit vorhanden sei, sagt eine PR-Akteurin aus dem Kulturbereich, sei es sinnvoller, den direkten Kontakt zu nutzen:

> Es gibt Leute im Verband, die mir vorwerfen, dass wir keine Pressemitteilungen, also gar keine Pressemitteilungen mehr verschicken. Wir sind im Moment erfolgreich, und mit den Medien sind wir nicht erfolgreich. (...) Es kann sich lohnen, mit Opinion-Leaders im Parlament zu reden und halt mal ein paar Stunden zu investieren, statt eine Medienmitteilung herauszugeben, aus der es dann noch eine verkürzte Meldung gibt. (kpr1)

Dass kulturpolitische Akteure ganz auf Pressemitteilungen verzichten, wie es die Öffentlichkeitsarbeiterin beschreibt, ist allerdings die Ausnahme. Andere Interviewpartner legen dar, dass sie trotz Zweifeln am Erfolg von Pressemitteilungen an diesem strategischen Instrument festhalten.

Zudem versuchen politische Akteure (namentlich Parteien, aber auch interessengebundene Organisationen in der Energiewirtschaft und im Kulturbereich) häufig, sich mit Positionspapieren oder Stellungnahmen in die öffentliche Diskussion einzubringen. Nebst Positionspapieren dienen vor allem in der Energiepolitik Studien dazu, die öffentliche Diskussion über ein Thema anzustossen. Besonders der Verwaltung eröffnen sich dadurch Möglichkeiten, als eigenständiger Policy-Akteur aufzutreten und nicht bloss in der Funktion als Policy-Broker. Denn auch Verwaltungen wollen Themen setzen und die Meinungsführerschaft in einer öffentlichen Diskussion übernehmen. Vor allem ist der wirkungsvolle Einsatz von Studien aber bei Stromkonzernen beliebt. Ein Journalist sagt:

> Zum Beispiel die Stromversorgungslücke. Das ist jetzt ein Thema (...) Und wie wird so etwas lanciert? Also die Grundlage ist im Prinzip, dass Sie einmal ein Papier vorlegen müssen, das nachweist: Es gibt eine Stromversorgungslücke. Das ist wahrscheinlich ein erster Schritt. Das heisst, Sie müssen Energieperspektiven machen. Sie müssen sagen, der Verbrauch entwickelt sich so, das Angebot entwickelt sich so, und dann entsteht eine Versorgungslücke. Das müssen Sie im Prinzip rein mit Informationen machen, oder. (...) Das können Sie jetzt machen, weil Sie einfach darüber informieren wollen. Sie können es aber auch machen, weil Sie zum Beispiel einen gewissen Zweck verfolgen, nämlich Sie wollen vielleicht ein neues Kraftwerk bauen. Wobei ein neues Kraftwerk will heute nur noch jemand bauen, wenn er eine Nachfrage sieht. Und im Moment ist es so, dass eigentlich rein nach Trend die Nachfrage steigt, und das Angebot tendenziell sinkt und damit gibt es eine Lücke. Und wenn jetzt einer gerade ein Projekt in der Schublade hat, dann wird er wahrscheinlich die Lücke dramatischer schildern können als jemand anderes. (ej1)

Die Aussage zeigt zwei Dinge: Erstens werden wissenschaftliche Studien dem Willen energiepolitischer Akteure gerecht, das komplexe Thema mit Objektivitätskriterien zu erschliessen. Vor allem zeigt das zitierte Beispiel aber, dass politische Akteure das Kriterium der Objektivität zu ihren Gunsten instrumentalisieren können, um die von ihr gewünschte «Realität» zu konstruieren. Mit der selektiven Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse erzeugen damit energiepolitische Akteure eine Pseudo-Objektivität. Sie orientieren sich also häufig nur scheinbar an der Objektivitätsnorm, tatsächlich konstruieren sie aber eine für ihre Interessen zurechtgelegte

Wirklichkeit. Darauf deutet eine Aussage eines Energielobbyisten hin, der erzählt, wie man am besten auf eine Studie der Gegenseite reagiert:

> Wenn das Thema, das eine Person lanciert hat, einen wissenschaftlichen Touch hat, dann sucht man nach einem glaubwürdigen anderen Wissenschaftler, der das in Abrede stellt. (...) Es gibt auch Leute und Politiker, die sich in Szene setzen, indem sie ein gemischtes Bündel von Politik, ein bisschen wissenschaftlich, ein bisschen arbeitsplatzorientiert zusammenmischen. Zum Beispiel auf der links-grünen Seite. Da sieht man manchmal die Botschaft nicht mehr klar. Meines Erachtens ist es dann nicht mehr so glaubwürdig. Den wissenschaftlichen Anspruch erreichen sie sicherlich nie. (epa4)

Das Beispiel zeigt überdies die Tendenz der Befragten, selbst in einem Gespräch mit einem unabhängigen Forscher den politischen Gegner als unglaubwürdig und wissenschaftlich inkompetent zu diskreditieren. Die Neigung, sich gegenseitig die Kompetenz abzusprechen, zeigt sich in den Interviews sowohl bei bürgerlichen, stromnahen Befragten als auch bei linken, umweltnahen Personen.

4. Fazit

Akteuren, die in einem Politikfeld Einfluss auf die Diskussion nehmen wollen, stehen verschiedene Mittel zur Verfügung. Bei kulturpolitischen Themen wird der Weg in die Öffentlichkeit häufiger über öffentliche Veranstaltungen gesucht als bei energiepolitischen Themen. Zudem haben Pressemitteilungen in diesem Politikfeld ein stärkeres Gewicht. Zu fragen wäre, ob dieser Kanal aus Ermangelung anderer effizienter Strategien besonders häufig genutzt wird. Hinweise dafür gibt es insofern, dass im kulturpolitischen Bereich der Versuch der direkten Beeinflussung zwar häufig unternommen wird, die Erfolgsquote aber offenbar deutlich tiefer ist als im energiepolitischen Bereich.

Bei energiepolitischen Akteuren hat dagegen der direkte, nicht öffentlich sichtbare Einfluss auf andere Akteure eine deutlich höhere Bedeutung als bei kulturpolitischen. Er stellt neben der politischen Öffentlichkeitsarbeit einen zweiten Pfeiler dar, der in Form von Public-Affairs-Aktivitäten auf die klassischen Public Relations abgestimmt ist. Besonders bei der

Energiewirtschaft ist ein solches zweigleisiges Vorgehen zur Gestaltung der Interpenetrationszone feststellbar. Die direkte Beeinflussung, so die von mehreren Befragten geäusserte Vermutung, wird dabei durch die Komplexität der energiepolitischen Materie erleichtert: Politische Akteure sind auf das Wissen der Branche angewiesen, wie die Bedeutung von Studien in diesem Politikfeld zeigt. Komplexität wird damit zu einer treibenden Kraft für die Interpenetration gesellschaftlicher Systeme.

Journalisten wiederum profitieren in der Energiepolitik immer wieder von kleineren Indiskretionen, die ihnen die Kontextualisierung politischer Prozesse erleichtern und ihnen im publizistischen Wettbewerb zu Primeuren verhelfen. Alltägliche, kleine «Aufreger» scheinen dabei eher auf einer institutionalisierten Basis zu stehen als in der Kulturpolitik. Lecks in der Verwaltung oder Informationen aus vertraulichen Kommissionssitzungen haben in der Energiepolitik bis zu einem bestimmten Grad System.

Die Kommunikationsflüsse stehen also in der Energiepolitik auf einer deutlich stabileren Basis als in der Kulturpolitik. Informelle Interaktionen haben im energiepolitischen Feld eine stärkere Bedeutung. Die direkte Interaktion kann man dabei als Ausdruck einer besonders dichten Interpenetrationszone werten, da der wechselseitige Austausch intensiver ist als bei formellen Kontakten. Es kommt dadurch auch häufiger zu temporären oder gar zu beständigen Akteurskoalitionen. Aufgrund einer stärkeren Strukturierung und Dichte der Interpenetrationszone entfalten somit Tauschbeziehungen zwischen Politikern und Journalisten (Information gegen Publizität) oder Tauschbeziehungen zwischen Lobbyisten und Politikern (Beratung gegen politische Einflussnahme) vielfältige Formen. Im kulturpolitischen Subsystem, das nicht in gleicher Stärke von Akteuren zusammengehalten wird wie der energiepolitische Bereich, kommt dies weniger stark zum Ausdruck.

Diese Unterschiede in der Interaktionspraxis dürften mit dem Konfliktniveau und den Akteurskonstellationen in den Politikfeldern zusammenhängen und zu einem grossen Teil auf die entsprechenden politischen Inhalte zurückzuführen sein: Energiepolitik hat sich mit weitreichenden gesellschaftlichen Problemen wie der Sicherstellung der Stromversorgung zu befassen. Gleichzeitig bestehen hohe gesellschaftliche Risiken, etwa beim Einsatz hochkomplexer Technologien wie bei der Produktion von

Atomstrom. Der Staat hat die Aufgabe, solche Risiken zu regulieren, wobei theoretische Annahmen und empirische Befunde darauf hinweisen, dass gerade regulative Politik höchst konfliktreich ist (vgl. Lowi 1972; Jegher 1999). Dies dürfte eine stärkere Verflechtung von Akteuren und intensivere Interaktionen zur Folge haben.

Bei der Analyse der Strategien zeigt sich somit, dass die Interaktionen in den beiden untersuchten Politikfeldern eine politikfeldspezifische Prägung erfahren.[6] Dass die energiepolitische Interpenetrationszone viel ausgeprägter ist als die kulturpolitische, manifestiert sich auch in zahlreichen weiteren Analysedimensionen, die an dieser Stelle nicht ausgeführt werden können (vgl. dazu Wenzler 2009). Auch die Konsequenzen der unterschiedlichen Interaktionspraktiken können hier nur am Rande diskutiert werden. Wie wirkt es sich zum Beispiel auf die kulturpolitische Berichterstattung aus, dass die Interaktionen zwischen den Akteuren häufig rund um Veranstaltungen oder Pressekonferenzen stattfinden? Was bedeutet wiederum der höhere Stellenwert informeller Interaktionen in der Energiepolitik? Möglich ist, dass diese zu einer Berichterstattung führen, die mehr auf journalistischer Eigeninitiative beruht und sich nicht nur an der politischen Agenda orientiert. Die Eigenleistung in der energiepolitischen Berichterstattung könnte dadurch ausgeprägter sein als in der kulturpolitischen Berichterstattung.

Ebenso kann man die dichtere Interpenetrationszone als Einfallstor partieller Lobbying-Interessen deuten. So könnte es in einzelnen Politikbereichen zu einem einseitigen und unangemessenen Einfluss auf die Politik und die politische Berichterstattung kommen, von dem sich sowohl das Politik- als auch das Medien-System schützen müssten. Solche und andere Fragen gälte es in Folgestudien zu diskutieren. Die vorliegende Arbeit dagegen hat sich darauf beschränkt, anhand der Strategien der Akteure die spezifischen Ausprägungen von Interaktionen in zwei Politikfeldern aufzuzeigen. Sie hat damit einen Beitrag zur Differenzierung bisheriger Erkenntnisse über politisch-mediale Interaktionen geleistet.

[6] Allerdings kann es innerhalb eines Politikfelds zu Abweichungen kommen, da die Kultur- und Energiepolitik keine homogenen Felder sind, sondern es je nach Unterbereich (z. B. Filmpolitik, Buchpolitik, Atompolitik, Förderung alternativer Energieformen) verschiedene Konfliktintensitäten oder Akteurskoalitionen geben kann (vgl. Wenzler 2009).

Literatur

CLAUSEN AAGE, R. (1973). How Congressmen Decide: A Policy Focus. New York: Palgrave Macmillan.

COLLIE, M.P. (1985). Voting Behaviour in Legislatures. In: G. LOEWENBERG et al. (Hrsg.). Handbook of Legislative Research. Cambridge/London: Harvard University Press: 471–518.

HARMGARTH, F. (1997). Wirtschaft und Soziales in der politischen Kommunikation. Eine Studie zur Interaktion von Abgeordneten und Journalisten. Opladen: Westdeutscher Verlag.

HOFFMANN, J. (2003). Inszenierung und Interpenetration. Das Zusammenspiel von Eliten aus Politik und Journalismus. Opladen: Westdeutscher Verlag.

JARREN, O.; ALTMEPPEN, K.-D. & SCHULZ, W. (1993). Parteiintern – Medien und innerparteiliche Entscheidungsprozesse. Die Nachfolge Genschers und die Kür Engholms zum SPD-Kanzlerkandidaten. In: W. DONSBACH et al. (Hrsg.). Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 111–157.

JARREN, O. & DONGES, P. (1996). Keine Zeit für Politik? Landespolitische Berichterstattung im Rundfunk: Journalisten, Öffentlichkeitsarbeiter und Politiker in der Interaktion. Das Beispiel Hamburg. Berlin: Vistas.

JARREN, O. & DONGES, P. (2002a). Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Band I: Verständnis, Rahmen und Strukturen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

JARREN, O. & DONGES, P. (2002b). Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Band II: Akteure, Prozesse und Inhalte. Opladen: Westdeutscher Verlag.

JEGEN, M. (2003). Energiepolitische Vernetzung in der Schweiz. Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der energiepolitischen Entscheidungsträger. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

JEGHER, A. (1999). Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte. Bern: Haupt.

KEPPLINGER, H.M. (1993). Am Pranger: Der Fall Späth und der Fall Stolpe. In: W. DONSBACH et al. (Hrsg.). Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Fallstudien und Analysen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 159–220.

KNOKE, D. (1994). Networks of Elite Structure and Decision Making. In: S. WASSERMAN & J. GALASKIEWICZ (Hrsg.). Research in Social and Behavioural Sciences. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications: 274–294.

KRIESI, H. (1980). Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt: Campus-Verlag.

LESMEISTER, CH. (2008). Informelle politische Kommunikationskultur. Hinter den Kulissen politisch-medialer Kommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LOWI, T.J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* 32: 298–310.

MATHES, R. (1992). Hermeneutisch-klassifikatorische Inhaltsanalyse von Leitfadengesprächen. Über das Verhältnis von quantitativen und qualitativen Verfahren der Textanalyse und die Möglichkeiten ihrer Kombination. In: J.H.P. HOFFMEYER-ZLOTNIK (Hrsg.).Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdeutscher Verlag: 402–424.

MÜNCH, R. (1991). Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

MÜNCH, R. (1992). Gesellschaftliche Dynamik und politische Steuerung. Die Kontrolle technischer Risiken. In: E. BUSSHOFF (Hrsg.). Politische Steuerung. Baden-Baden: Nomos: 81–106.

MÜNCH, R. (1994). Politik und Nichtpolitik. Politische Steuerung als schöpferischer Prozess. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46: 381–405.

PATZELT, W.J. (1991). Abgeordnete und Journalisten. *Publizistik* 36: 315–329.

PFETSCH, B. (2003). Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag.

POITRY, A.-V. (1989). La fonction d'ordre de l'Etat: analyse des mécanismes et des determinants sélectifs dans le processus législatif Suisse. Bern: Peter Lang.

PUHE, H.H. & WÜRZBERG, G. (1989). Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Eine Untersuchung. Köln: Informedia.

ROLLER, E. & MATHES, R. (1993). Hermeneutisch-klassifikatorische Inhaltsanalyse. Analysemöglichkeiten am Beispiel von Leitfadengesprächen zum Wohlfahrtsstaat. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45: 56–75.

SABATO, L. (1991). Freeding Frenzy: How Attack Journalism has transformed American Politics. New York: Free Press.

SABATIER, P.A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: A. HÉRITIER (Hrsg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 116–148.

SABATIER, P.A. & JENKINS-SMITH, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, PAUL A. (Hrsg.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press: 117–166.

SAXER, U. (1992). «Bericht aus dem Bundeshaus». Eine Befragung von Bundeshausjournalisten und Parlamentariern in der Schweiz. Zürich: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.

SCHALLER, B. (1988). Wechselseitige Wahrnehmungsmuster zwischen Journalisten und Parlamentariern. Ein theoretischer Ansatz mit einer empirischen Anwendung. *Publizistik* 33: 651–664.

TEUBER, J. (2001). Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

THEIS, A.M. (1992). Inter-Organisations-Beziehungen aus organisationssoziologischer Perspektive. *Publizistik* 37: 25–35.

WENZLER, M. (2009). Journalisten und Eliten. Das Entstehen journalistischer Nachrichten über Energie- und Kulturpolitik. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.

WESTERBARKEY, J. (1995). Journalismus und Öffentlichkeit. Aspekte publizistischer Interdependenz und Interpenetration. *Publizistik* 40: 152–162.

ZEHNDER, E. (1988). Die Gesetzesprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975. Dissertation Hochschule St. Gallen.

Submitted: 29 January 2008. Resubmitted: 28 October 2009. Resubmitted: 29 December 2009. Accepted: 17 March 2010. Refereed anonymously