



Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag
Reihe: Medienwissenschaften

Band 28

Falk Neubert

**Die informelle
Öffentlichkeitsarbeit
und ihre Bedeutung für
die Nachrichtengenerierung**

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe: Medienwissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe: Medienwissenschaften
Band 28

Falk Neubert

**Die informelle Öffentlichkeitsarbeit
und ihre Bedeutung für
die Nachrichtengenerierung**

Tectum Verlag

Falk Neubert

Die informelle Öffentlichkeitsarbeit und ihre Bedeutung für die
Nachrichtengenerierung.

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Medienwissenschaften; Band 28

Umschlagabbildung: © zazou | photocase.com

Gestaltung und Satz: digitalgaertner

© Tectum Verlag Marburg, 2014

ISBN 978-3-8288-6028-5

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch
unter der ISBN 978-3-8288-3314-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

www.facebook.com/tectum.verlag

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

„Ob ich nun 15 oder 35 für mich uninteressante Pressemitteilungen am Tag lösche, spielt für mich kaum eine Rolle.“

Jürgen Kochinke, Landesredakteur der Leipziger Volkszeitung

Inhalt

1	Einleitung	9
2	Politik und politische Kommunikation	
2.1	Politik	11
2.2	Politische Kommunikation	13
2.3	Politische Öffentlichkeitsarbeit	16
3	Modelle und Forschungsstand	
3.1	Ausgangspunkt der Determinationsforschung	20
3.2	Grundannahmen der Determinationsthese	23
3.3	Kritiken an der Determinationsthese	25
3.4	Grundannahmen des Intereffikationsmodells	29
3.5	Kritiken am Intereffikationsmodell	34
3.6	Einflussvariablen	36
3.6.1	Diskussion um Einflussvariablen	36
3.6.2	Status der Institution	39
3.6.3	Nachrichtenfaktoren	42
3.6.4	Einflussvariablen im Intereffikationsmodell	43
3.7	Empirische Ergebnisse zum Untersuchungsgegenstand	45
3.7.1	Diskussion der Vergleichbarkeit	45
3.7.2	Ergebnisse landespolitischer Studien	48
3.8	Bewertung der Einflussbeziehungen zwischen PR und Journalismus	54
3.9	Journalistische Einstellungen und Selbstverständnis	59
4	Untersuchungsinteresse und Forschungsfrage	63
5	Untersuchung	
5.1	Herangehensweise	67
5.2	Untersuchungsebene	68
5.3	Inhaltsanalyse	69
5.4	Untersuchungszeitraum	72
5.5	Befragung	75
5.6	Kategorisierung der Antwortmöglichkeiten	78
5.7	Herkunft der Themeninitiative	80

6	Ergebnisse	
6.1	Inhaltsanalyse	82
6.2	Befragung und Rücklaufquote	84
6.3	Antwortverhalten und Antwortverteilung	87
6.4	Gruppierung der Antworten	92
6.5	Basis der Themeninitiativen	95
6.6	Informelle und institutionalisierte Öffentlichkeitsarbeit	97
6.7	Exemplarisches Beispiel: Freie Presse	101
7	Interpretation der Ergebnisse	
7.1	Übernommene Agenturmeldungen	103
7.2	Zeitungs- und Landesjournalisten	104
7.3	Institutionalisierte Öffentlichkeitsarbeit	104
7.4	Informelle Öffentlichkeitsarbeit	107
7.5	Initiativtypen	109
8	Schluss	110
	Anhang I	115
	Interview mit Jürgen Kochinke, Landesredakteur der Leipziger Volkszeitung	
	Anhang II	124
	Interview mit Tino Moritz, Leiter des Landesdienstes Sachsen der Nachrichtenagentur ddp (Deutscher Depechendienst)	
	Anhang III	139
	Fragebogen	
	Literaturverzeichnis	141

1 Einleitung

Seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts wird in Deutschland eine Debatte über das Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus geführt. Maßgeblich ausgelöst wurde diese kommunikationswissenschaftliche Diskussion von einer Untersuchung Barbara Baerns (1991) im Jahr 1978. Im Anschluss an diese umfassende Studie zur landespolitischen PR in Nordrhein-Westfalen und deren Widerspiegelung in Nachrichtenagenturen, in Zeitungen und im Rundfunk formulierte Baerns jene inzwischen so oft zitierte Quintessenz: Die Öffentlichkeitsarbeit hat die Themen und das Timing der Medienberichterstattung unter Kontrolle. Es folgten in den achtziger und neunziger Jahren verschiedene empirische Studien und intensive Diskussionen innerhalb der Kommunikationswissenschaft zum Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus. Innerhalb dieser Debatte stand mehr oder weniger deutlich auch immer der Vorwurf im Raum, dass Journalismus von der PR lediglich benutzt wird und damit dem eigenständigen Auftrag einer Berichterstattung nicht mehr gerecht werden könne.

In der neueren kommunikationswissenschaftlichen Forschung hat man sich weitgehend von einer solchen Determinationsthese mit ihren einseitigen Wirkungsvorstellungen gelöst. Es folgten verschiedene Überlegungen, welche die Zweiseitigkeit des Beziehungsgeflechtes zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus in den Vordergrund stellten. Ende der neunziger Jahre schließlich entwickelten Günter Bentele, Tobias Liebert und Stefan Seeling das Intereffikationsmodell. Dieses Modell betont eine komplexe Zweiseitigkeit des Verhältnisses zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus und schreibt beiden Seiten sowohl Induktions- als auch Adaptionenleistungen zu. Die in der Determinationsthese zugrunde liegende unüberbrückbare Konkurrenz zwischen PR und Journalismus wich der Vorstellung einer gegenseitigen Ermöglichung und einer notwendigen Kooperation beider Seiten. Dieses Intereffikationsmodell soll auch den Rahmen der hier vorliegenden empirischen Arbeit bilden.

Auffällig an den vorliegenden Studien der letzten drei Jahrzehnte sowohl im Rahmen der Determinationsforschung als auch bei der empirischen Untersuchung des Intereffikationsmodells war die Tatsache, dass ein Großteil der Studien lediglich Pressemitteilungen in den Fokus ihrer Untersuchung nahmen. Eine solche Herangehensweise birgt zwei Probleme. Bei einer Input-Output-Analyse von eingehenden Pressemitteilungen und in deren Folge erschienenen Medien-

beitragen ist es methodisch eigentlich nicht möglich, tatsächlich erzielte Induktionsquoten zu ermitteln. Eine solche Analyse kann lediglich messen, in welchen Artikeln welche Pressemitteilungen zitiert wurden. Sie kann jedoch keine Aussage darüber treffen, ob eine Pressemitteilung tatsächlich die Anregung beziehungsweise die Initiativinduktion für einen Zeitungsartikel oder eine Agenturmeldung gewesen ist. Möglicherweise wurde die Pressemitteilung lediglich als hilfreiche Ergänzung beim Erstellen des Medienbeitrages genutzt.

Darüber hinaus – und dieser Sachverhalt soll im Zentrum der hier vorliegenden empirischen Untersuchung stehen – wurden bei den bisherigen Studien vielfältige Formen der Öffentlichkeitsarbeit aus methodisch nahe liegenden Gründen ausgeklammert. So ging mit den Pressemitteilungen in den meisten Fällen nur ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit in den Input der Untersuchung ein. Es wurde also das Verhältnis von Pressemitteilungen (als ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit) und Journalismus gemessen. Allzu oft bezog sich die Bewertung der Ergebnisse jedoch auf das Verhältnis von PR und Journalismus in Gänze. Vor dem Hintergrund vielfältiger weiterer Formen der Öffentlichkeitsarbeit – beispielsweise Pressekonferenzen, Hintergrundgespräche, Telefongespräche oder der persönlichen Kommunikation zwischen politischen Akteuren und Journalisten – erschien es interessant, die Bedeutung all dieser Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere der informellen Kommunikation für die Nachrichtengenerierung in den Fokus zu nehmen.

Bentele und Nothhaft sprechen an dieser Stelle von latenten PR-Quellen, andere Autoren von blinden Flecken oder einem Graubereich innerhalb der empirischen Forschung. Diese Arbeit will versuchen, diesen Graubereich innerhalb der kommunikationswissenschaftlichen Forschung zum Verhältnis von Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus zu erhellen. Dafür wurde ein methodisches Forschungsdesign entwickelt, welches in dieser Form bisher noch keine Anwendung fand. Untersucht wurden alle Formen der landespolitischen Öffentlichkeitsarbeit im Freistaat Sachsen bezüglich ihrer Induktionsfunktion für die Entstehung von in Zeitungen erschienenen Medienbeiträgen. Diese Arbeit will Aussagen über das Verhältnis von landespolitischer Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus treffen. Hinsichtlich einer Übertragung dieser Ergebnisse auf andere politische Ebenen oder andere gesellschaftliche Bereiche, in denen ebenfalls Öffentlichkeitsarbeit stattfindet, sei dies schon hier als problematisch angesprochen.

2 Politik und politische Kommunikation

2.1 Politik

Politik ist ein alltäglicher Gegenstand der Kommunikation. Rundfunk, Zeitungen und Webseiten berichten jeden Tag über politische Themen und die darüber stattfindenden Diskussionen. Selbst der private Raum ist nicht frei von Politik – man denke nur an das Stammtischgespräch. Die Alltäglichkeit des Begriffs Politik führt allerdings dazu, dass er mit allen möglichen Bedeutungen und Interpretationen angereichert wird, von denen er im Sinne einer Operationalisierbarkeit befreit werden muss. Die Geschichte des Politikbegriffs geht zurück bis wenigstens zu Platons (1982) „Politeia“ und Aristoteles (1994) „Politik“ und ist seitdem ununterbrochen Bestandteil der Erörterung. Allerdings ist Politik kein wissenschaftlicher Topos der Vergangenheit, sondern Gegenstand aktueller sozialwissenschaftlicher Forschung. Auch wenn in dieser Arbeit auf eine umfassende Darstellung der Geschichte und Gegenwart des Politikbegriffs verzichtet werden soll, bedarf es einer genaueren Bestimmung dessen, was hier unter Politik verstanden wird. Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, Elemente der Kommunikation zwischen gesellschaftlichen Teilbereichen zu untersuchen. Daher wird im Folgenden einem Politikbegriff der Vorzug gegeben, mit dem der Bereich der Verwaltung und Ordnung von Gesellschaft beschrieben werden kann. Eine solche Interpretation des Politikbegriffes schließt an Max Weber an und definiert Politik als „Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung, sei es zwischen Staaten, sei es innerhalb eines Staates zwischen den Menschengruppen, die er umschließt“ (Weber 1980, 822). Mit dieser Bestimmung wird Politik als gesellschaftlicher Prozess beschrieben, der von vornherein eine Homogenität politischer Ziele, Vorstellungen oder Methoden ausschließt und die Konkurrenz der politischen Akteure und Institutionen in den Vordergrund stellt. Diese Konkurrenz um die Machtanteile äußert sich in ihrer konkreten Form entsprechend der politischen Gegebenheiten. In der heutigen Zeit kann als ein wesentlicher Schauplatz der politischen Konkurrenz die mediale Öffentlichkeit beschrieben werden. Diese ist also für die politischen Akteure ein wichtiges Feld im Streben nach Beeinflussung, Wahrnehmung oder gar Dominanz – mit deutlich heterogenen Interessenslagen.

Ausgehend vom „polity“-Begriff der Politikwissenschaft (Rohe 1994, 61 ff.) wird „Politik“ in dieser Arbeit vor allem institutionell verstanden. Die Dimensionen der politischen Inhalte und Normen („policy“) sowie der politischen Prozesse („politics“), welche sich im Rahmen der „polity“ vollziehen, sind Gegenstand

dieser Untersuchung, da die Kommunikation zwischen politischen Akteuren und Journalisten politische Inhalte zum Gegenstand hat und Bestandteil wenigstens des politischen Meinungsbildungsprozesses ist. Unter dieser Voraussetzung ist eine Eingrenzung der politischen Akteure möglich. Wenn im Folgenden von „Politik“ beziehungsweise von „politischen Akteuren“ die Rede sein wird, sind vor allem die legislativen und exekutiven Institutionen sowie deren professionelle Akteure gemeint. Dies erscheint vor allem deshalb als sinnvoll, um einen endlichen Bereich von Kommunikationen und Kommunikatoren definieren zu können.

Selbstverständlich kann Politik auch als Gesamtheit der Meinungsäußerungen in einer Gesellschaft über sich selbst, als Handlungen innerhalb aller gesellschaftlichen Teilbereiche, die von Bedeutung für das gesellschaftliche Ganze sind, verstanden werden. Diese Herangehensweise ist für einen Erkenntniszusammenhang, in dem das „Wesen“ von Politik oder Gesellschaft gefunden beziehungsweise diskutiert werden soll, sicher sinnvoll. Gegenstand dieser Untersuchung ist jedoch nicht das „Wesen“, und zwar weder des Journalismus noch der Politik, sondern eine spezifische Frage danach, in welchem Verhältnis Akteure der Politik und der Medien zueinander stehen. Unter „Politik“ wird also im Sinne dieser Untersuchung die Gesamtheit der legislativen und exekutiven Institutionen verstanden. „Politischer Akteur“ sollen diejenigen Akteure genannt werden, die durch ihr Handeln innerhalb dieser Institutionen Einfluss auf deren Entscheidungen nehmen können. Es sind also Personen, die über ein politisches Amt (Ministerpräsidenten, Minister, Bürgermeister, Amtsleiter etc.) oder ein politisches Mandat (Abgeordnete, Parteifunktionäre) verfügen. Dies sind diejenigen Personen, die über die Macht beziehungsweise die Chance verfügen, „innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen“ (Weber 1980, 28).

Die Eingrenzung der Untersuchung auf das Bundesland Sachsen und hier auf den politischen Bereich der Landespolitik lässt eine genauere Bestimmung der Akteure und Institutionen zu. Dementsprechend können als Institutionen der Politik im Rahmen dieser Untersuchung benannt werden: die Sächsische Staatsregierung, die Fraktionen der im Sächsischen Landtag vertretenen Parteien CDU, DIE LINKE, SPD, NPD, FDP und Grüne, die Leitungsebene der Landesverbände der genannten politischen Parteien und die PR-Stellen der oben genannten Institutionen. Als politische Akteure werden im Folgenden die Angehörigen dieser Institutionen betrachtet, die auf das politische Handeln eben

dieser Institutionen Einfluss haben. Das sind die politisch Verantwortlichen der Sächsischen Staatsregierung, also Ministerpräsident, Minister und Mitglieder der Fraktionen sowie ihre Mitarbeiter, die Angehörigen der PR-Abteilungen dieser Institutionen und die Mitglieder der Landesvorstände der im Landtag vertretenen Parteien.

Mit dieser Gegenstandsbestimmung geht einher, dass es um die genannten Personen insoweit geht, als ihr Handeln politisches Handeln, also auf bestimmte Inhalte beziehungsweise Prozesse gerichtet ist, die in der Konkurrenz um Machanteile zu Feldern der politischen Auseinandersetzung werden. Daher sind die hier genannten Gruppen von Personen und Institutionen nur formal homogen, in ihrem Handeln sind sie untereinander konkurrierend sowie inhaltlich und methodisch heterogen. Am deutlichsten ist dies im Verhältnis zwischen Regierung und Opposition. Aber auch innerhalb dieser zwei Kategorien ist konkurrierendes Verhalten nicht nur zwischen den Institutionen, sondern bis auf die Ebene der Akteure innerhalb der Institutionen feststellbar. Auch diese institutionsinterne Konkurrenz um die Verteilung von Macht findet sich bei Weber in seiner Definition von Parteien. „Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden“ (Weber 1980, 167).

Dies wirkt sich unmittelbar auf den Gegenstand der Untersuchung aus, da sich die konkurrierenden Interessen wesentlich auch auf die öffentliche Darstellung beziehen. Dabei gilt, dass das Interesse an einer spezifischen Form der Darstellung eines politischen Sachverhaltes nicht für jeden Akteur oder jede Institution zugleich beziehungsweise in gleichem Maße erfüllt werden kann. Der Prozess der Einflussnahme auf die mediale Darstellung ist konkurrierend sowie heterogen hinsichtlich der Ziele der Handelnden und aus deren Sicht jeweils auch verschieden erfolgreich.

2.2 Politische Kommunikation

„Politische Kommunikation wird als derjenige Teil menschlicher Kommunikation definiert, der sich entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen lässt. Zur politischen

Kommunikation in dem so definierten Sinn gehören also alle Kommunikationsformen politischer Akteure sowie die (thematisch) auf Politik bezogene Kommunikation von Akteuren, die nicht dem politischen System zugerechnet werden können“ (Bentele 1998, 130). Ähnlich formuliert es Winfried Schulz. „Man kann daher sagen, dass politische Kommunikation die Kommunikation ist, die von politischen Akteuren ausgeübt wird, die an sie gerichtet ist, oder die politische Akteure, ihr Handeln und ihre Kognitionen beinhaltet“ (Schulz 2008, 16). Otfried Jarren und Patrick Donges weisen vor diesem Hintergrund darauf hin, dass politische Kommunikation daher nicht nur Mittel der Politik ist, sondern dass politische Kommunikation selbst Politik ist (Jarren / Donges 2006, 22).

Der Definition Günter Benteles folgend unterscheidet dieser vier unterschiedliche Typen der politischen Kommunikation: Die politische Werbung, die politische Öffentlichkeitsarbeit, die politische Berichterstattung und die direkte, interpersonale politische Kommunikation. Die politische Werbung ist dabei geprägt von einer Einwegkommunikation hin zum Rezipienten und wird insbesondere in Wahlkämpfen oder zur Umsetzung von inhaltlichen Kampagnen eingesetzt. Dafür greifen die Parteien häufig auf die Hilfe externer Agenturen zurück. Die eingesetzten Instrumente politischer Werbung, wie Anzeigen, Plakate, Aufkleber oder Radio- und Fernsehspots, müssen von den politischen Akteuren beziehungsweise Organisationen eingekauft werden. Im Vordergrund der politischen Werbung steht die persuasive Funktion. Vor diesem Hintergrund kann hier auch von Polit-Marketing gesprochen werden (Bentele 1998, 131 f.). Jarren und Donges dagegen sehen politisches Marketing nicht als Synonym für politische Werbung, sondern als eigenen Typ politischer Kommunikation. Es meint nach ihnen eine Professionalisierung und Weiterentwicklung bisheriger Strategien bei der Umsetzung von Kampagnen und Wahlkämpfen, die im Zuge der Amerikanisierungsdebatte Einzug gehalten hat. Mit der Übernahme von klassischen Marketinginstrumenten in die politische Kommunikation, kann Politikmarketing daher nach Jarren und Donges als übergeordneter Bereich von politischer Werbung und politischer Öffentlichkeitsarbeit begriffen werden (Jarren / Donges 2006, 227 f.).

Die politische Öffentlichkeitsarbeit legt den Schwerpunkt auf die informative Funktion und wird von Akteuren beziehungsweise Institutionen des politischen Systems initiiert sowie aktiv gestaltet und kann zu dem dritten Typ politischer Kommunikation führen: der politischen Berichterstattung. Diese wird jedoch in der Regel von Akteuren des Mediensystems – also Journalisten – gestaltet. Der

Unterschied zwischen politischer Werbung und politischer Öffentlichkeitsarbeit ist jedoch idealtypisch und geht in einigen Bereichen der politischen Kommunikation fließend ineinander über. Jede Kommunikationstätigkeit ist sowohl verbunden mit informativen als auch mit persuasiven Funktionen – jedoch überwiegt bei der Werbung die persuasive und bei der Öffentlichkeitsarbeit die informative Funktion. In einer rechtlich-normativen Dimension wurde diese Unterscheidung 1977 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) untersetzt. Es ging in diesem Urteil um die politische Öffentlichkeitsarbeit von Bundes- und Landesregierungen hinsichtlich der Frage einer Abgrenzung gegenüber parteipolitischer Werbung. Eine solche parteipolitische Werbung wurde vom Bundesverfassungsgericht mit diesem Urteil untersagt. Die Grenze zwischen der politischen Öffentlichkeitsarbeit und der politischen Werbung wird aus Sicht des BVerfG dann überschritten, wenn der informative Gehalt beispielsweise einer Druckschrift oder einer Anzeige hinter die reklamehafte Aufmachung einer solchen zurücktritt. (vgl. Bentele 1995, 130 ff.)

Eine weitere Abgrenzung der politischen Öffentlichkeitsarbeit ist gegenüber der politischen Propaganda nötig. „Im Kontext der politischen Kommunikation wird der Begriff ‚Propaganda‘ heute überwiegend mit negativen Assoziationen gebraucht. Während Öffentlichkeitsarbeit von Parteien oder politischen Institutionen ebenso wie die politische Parteienwerbung in demokratischen Gesellschaften nicht nur als legitime, sondern auch als notwendige Kommunikationsaktivität betrachtet wird, assoziiert der Begriff Parteienpropaganda hingegen einseitige, beschönigende, irreführende oder falsche Kommunikation“ (Bentele 1995, 133). Bei der Propaganda wird die wahrheitsgemäße Information nachgeordnet beziehungsweise bewusst ausgeklammert. Sie ist häufig emotionalisiert, setzt Feindbilder und vermischt Informationen sowie Meinungen. Zur vollen Entfaltung kommt politische Propaganda in Gesellschaften, in denen Medien staatlich abhängig beziehungsweise gelenkt sind. Der politischen Öffentlichkeitsarbeit werden hingegen andere Eigenschaften zugeschrieben: Normen wahrheitsgemäßer und sachlicher Information, Nutzung dialogischer Kommunikationsinstrumente und das Prinzip des freiwilligen Informationsangebotes. Daher kommt politische Öffentlichkeitsarbeit in Gesellschaften mit einer demokratischen Öffentlichkeitsstruktur und einem unabhängigen Mediensystem voll zur Entfaltung. Jedoch kann auch diese Abgrenzung beziehungsweise Zuordnungen zu Gesellschaftssystemen nur eine idealtypische sein, denn auch in einer Demokratie kann es Propaganda geben – genauso wie in einer Diktatur auch die politische Öffentlichkeitsarbeit anzutreffen sein könnte. (vgl. Bentele 1995, 133 ff.)