

Gunnar Hansen

# PROBLEME DER REFORMKOMMUNIKATION

Die Grenzen des Politischen Marketings  
am Beispiel der „Agenda 2010“



Gunnar Hansen

**Probleme der  
Reformkommunikation**



Gunnar Hansen

# **Probleme der Reformkommunikation**

**Die Grenzen des Politischen Marketings  
am Beispiel der „Agenda 2010“**

Tectum Verlag

Gunnar Hansen

Probleme der Reformkommunikation.  
Die Grenzen des Politischen Marketings am Beispiel  
der „Agenda 2010“

Die vorliegende Veröffentlichung basiert auf seiner Abschlussarbeit am  
Institut für Politische Wissenschaft der Leibniz Universität Hannover.

© Tectum Verlag Marburg, 2015

ISBN 978-3-8288-6342-2

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch  
unter der ISBN 978-3-8288-3644-0 im Tectum Verlag erschienen.)

Umschlagabbildung: shutterstock.com © Arthimedes

Umschlaggestaltung: Mareike Gill | Tectum Verlag

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

[www.facebook.com/tectum.verlag](http://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.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung: Die Öffentlichkeitsarbeit zur Vermittlung der „Agenda 2010“</b> .....	<b>11</b>
1.1. Politikvermittlung am Beispiel der „Agenda 2010“ .....	12
1.2. Zentrale Fragestellung und Thesen .....	13
1.3. Methoden .....	15
1.4. Aufbau und Argumentation.....	15
<b>2. Politische Kommunikation und Marketing.....</b>	<b>17</b>
2.1. Politikvermittlung und „Öffentliche Meinung“ .....	17
2.1.1. Politische Kommunikation und Politikvermittlung.....	17
2.1.2. Öffentliche Kommunikation und „Öffentliche Meinung“ .....	18
2.1.3. Theorien zur öffentlichen Meinung .....	20
2.1.4. Politische Akteure und öffentliche Aufmerksamkeit.....	21
2.2. Strukturwandel des Mediensystems .....	23
2.3. Politische Kommunikation in der Medienöffentlichkeit....	25
2.3.1. Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik .....	25
2.3.2. „Symbolische Politik“ und die Inszenierung von Politik.....	27
2.4. Professionalisierung Politischer Kommunikation .....	29
2.4.1. „Politisches Marketing“ und Politikvermittlung.....	30
2.4.2. Professionalisierung durch „Politikvermittlungsexperten“ ..	32
2.4.3. Politik als Marke?.....	33
2.4.4. „Politisches Marketing“ in der Regierungskommunikation? .....	35
2.4.5. Politikvermittlung durch Werbung .....	36
2.5. Zwischenfazit: Politikvermittlung als Marketing?.....	37

<b>3.</b>	<b>Regierungskommunikation .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1.</b>	<b>Definition und Aufgaben .....</b>	<b>39</b>
3.1.1.	Rechtlicher Rahmen.....	39
3.1.2.	Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit .....	40
3.1.3.	Aufgaben von Regierungskommunikation .....	41
<b>3.2.</b>	<b>Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.....</b>	<b>42</b>
3.2.1.	Unmittelbare Kommunikation.....	43
3.2.2.	Vermittelte Kommunikation .....	43
3.2.3.	Unterschiedlicher Einsatz von Kommunikationsmitteln .....	43
3.2.4.	Thematisierungsstrategien .....	44
<b>3.3.</b>	<b>Akteure der Regierungskommunikation in der BRD.....</b>	<b>45</b>
3.3.1.	Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung .....	45
3.3.2.	Regierungspolitik erklären: Die Regierungssprecher .....	46
3.3.3.	Richtlinienkompetenz und öffentliche Kanzlerschaft: Kanzlerkommunikation .....	48
3.3.4.	Ressortkompetenz: Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien.....	49
<b>4.</b>	<b>Politische Kampagnenkommunikation.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1.</b>	<b>Kampagnenkommunikation allgemein .....</b>	<b>51</b>
4.1.1.	Definition und Aufgaben.....	51
4.1.2.	Kampagnenarten.....	53
4.1.3.	Kritik an politischer Kampagnenkommunikation.....	54
<b>4.2.</b>	<b>Kampagnen der rot-grünen Bundesregierung.....</b>	<b>55</b>
4.2.1.	Überblick: Regierungskampagnen.....	55
4.2.2.	Beispiel 1: „Erfolg braucht alle“ (2002) .....	57
4.2.3.	Beispiel 2: „TeamArbeit für Deutschland“ (2003).....	57
<b>5.</b>	<b>Reformpolitik und Politische Sprache am Beispiel der „Agenda 2010“ .....</b>	<b>59</b>
<b>5.1.</b>	<b>Regierungsstil und Reformpolitik .....</b>	<b>59</b>

5.1.1.	Aspekte des rot-grünen Regierungsstils .....	59
5.1.2.	Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002 .....	60
5.1.3.	Politische Situation Anfang 2003 .....	61
<b>5.2.</b>	<b>Bedeutung des Begriffs „Agenda 2010“ .....</b>	<b>62</b>
<b>5.3.</b>	<b>„Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ .....</b>	<b>63</b>
5.3.1.	Vorbereitung der Rede: Februar/März 2003 .....	63
5.3.2.	Bedeutung von Sprache in der Politik .....	64
5.3.3.	Die Bedeutung von Regierungserklärungen .....	65
5.3.4.	Inhalte der Regierungserklärung vom 14.März 2003 .....	66
5.3.5.	Zusammenfassung: Politische Sprache am Beispiel der Rede „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ .....	68
<b>5.4.</b>	<b>Die Maßnahmen der „Agenda 2010“ .....</b>	<b>69</b>
5.4.1.	Arbeitsmarktpolitik .....	69
5.4.2.	Sozialpolitik .....	71
5.4.3.	Steuer- und Finanzpolitik .....	72
5.4.4.	Bildung, Forschung, Umwelt .....	72
<b>5.5.</b>	<b>Die „Agenda 2010“ im reformpolitischen Kontext .....</b>	<b>73</b>
5.5.1.	Die „Agenda 2010“ als Reformpolitik? .....	73
5.5.2.	Die Bereitschaft für Reformen in der Bevölkerung .....	74
5.5.3.	Vertrauen in politische Akteure .....	77
<b>6.</b>	<b>Kommunikative Vermittlung der „Agenda 2010“ ..</b>	<b>79</b>
<b>6.1.</b>	<b>Die Öffentlichkeitsarbeit und ihre Schwierigkeiten .....</b>	<b>79</b>
6.1.1.	Kommunikative Darstellung: „Agenda 2010“ als Reformprojekt .....	79
6.1.2.	Besonderheiten der Vermittlung von Reformpolitik .....	80
6.1.3.	Die „Agenda 2010“ in den Medien .....	81
<b>6.2.</b>	<b>Die Öffentlichkeitsarbeit zur „Agenda 2010“ .....</b>	<b>82</b>
6.2.1.	Informationsangebot im Internet .....	82
6.2.2.	Bundesweite Plakat- und Anzeigenkampagnen .....	83

6.2.3.	Broschüren für Hintergrundinformationen.....	84
6.2.4.	Aktion „Adlerauge“ .....	85
6.2.5.	Kommunikation zu einzelnen Reformmaßnahmen .....	85
<b>6.3.</b>	<b>Zwischenfazit: Die „Agenda 2010“ als Kampagne?.....</b>	<b>86</b>
<b>7.</b>	<b>Symbolische Politik und Kampagnenkommunikation: Die Plakate zur „Agenda 2010“ ..</b>	<b>89</b>
<b>7.1.</b>	<b>Charakteristika von Plakaten .....</b>	<b>89</b>
<b>7.2.</b>	<b>„Deutschland bewegt sich“ (2003).....</b>	<b>90</b>
7.2.1.	Einleitende Informationen.....	90
7.2.2.	Ziele der Kampagne „Deutschland bewegt sich“ .....	92
7.2.3.	Gestaltung .....	93
7.2.4.	Der Titel: „Deutschland bewegt sich“ .....	93
7.2.5.	Die Bildmotive – Zukunftsvision für 2010? .....	94
7.2.6.	Die Slogans – Rotstift als Zeichen für Veränderung?.....	95
<b>7.3.</b>	<b>„Agenda 2010 – Warum? Darum!“ (2004).....</b>	<b>96</b>
7.3.1.	Einleitende Informationen.....	96
7.3.2.	Ziele der Kampagne .....	97
7.3.3.	Aussagen der Kampagne „Warum? Darum!“ .....	97
<b>7.4.</b>	<b>Die Kampagnen in der „Agenda 2010“-Vermittlung .....</b>	<b>99</b>
7.4.1.	Positionierung durch Information und Emotion? .....	99
7.4.2.	Die Kampagnen als Formen symbolischer Politik.....	100
<b>8.</b>	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>103</b>
<b>8.1.</b>	<b>Die „Agenda 2010“ im Spannungsverhältnis von Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik.....</b>	<b>103</b>
<b>8.2.</b>	<b>Die Vermittlung der „Agenda 2010“ und ihre Ziele.....</b>	<b>104</b>
<b>8.3.</b>	<b>Kommunikation zur Vermittlung von Reformpolitik.....</b>	<b>107</b>
<b>8.4.</b>	<b>Regieren in der Medienöffentlichkeit.....</b>	<b>109</b>

9.	Abkürzungsverzeichnis .....	113
10.	Literaturverzeichnis .....	115
10.1.	Aufsätze und Sammelwerke .....	115
10.2.	Zeitungs- und Zeitschriftenartikel .....	126
10.3.	Weitere Informationsquellen .....	128
10.4.	Umfrageinstitute und MedienTenor .....	129



# 1. Einleitung: Die Öffentlichkeitsarbeit zur Vermittlung der „Agenda 2010“

Am 14. März 2003 verkündete der damalige Bundeskanzler und SPD-Vorsitzende Gerhard Schröder in einer Rede vor dem deutschen Bundestag („Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“) ein Reformprogramm zur Sicherung der Sozialsysteme und zum Umbau des Arbeitsmarktes. Dieses Programm trug den Titel „Agenda 2010“. In dieser Arbeit befasste ich mich mit der kommunikativen Vermittlung der „Agenda 2010“.

Nach der Bundestagswahl 1998 erwartete man von der neuen Regierung einen umfassenden Politikwechsel, „der sowohl die politischen Inhalte als auch den Regierungsstil umfassen sollte.“ (Zohlnhöfer 2003: 399) Dem damaligen Kanzleramtsminister Frank Walter Steinmeier zufolge war das Erwirken eines gesamtgesellschaftlichen, reform- und ergebnisorientierten Konsenses das Ziel ihrer Politik (vgl. Steinmeier 2001: 265). So war die erste Legislaturperiode der rot-grünen Regierung besonders von zwei Tendenzen bestimmt. Erstens von medienorientiertem Regieren, bzw. „Telepolitik“ (vgl. u. a. Korte 2004: 211f und Kapitel 3.3.3.). Zweitens vom Einsetzen von Kommissionen und Bündnissen, durch die politische Entscheidungen konsensgerecht gestaltet werden sollten (vgl. u. a. Murswieck 2003, Steinmeier 2001, Korte 2004: 208f).

Das erste Jahr der Legislaturperiode war zunächst von einer gewissen Konzeptlosigkeit bestimmt, die von einzelnen Nachbesserungen und von „Anfängerfehlern“ gekennzeichnet war. Offenbar mangelte es aufgrund der fehlenden Regierungserfahrung beider Parteien an eindeutigen politischen Zielsetzungen (vgl. Egle 2003: 17). Die zweite Phase der Regierungszeit war von wirtschaftlichem Wachstum und dem Rückgang der Arbeitslosenzahlen bestimmt (vgl. Egle 2003: 18). „Notwendige, aber unpopuläre Maßnahmen zur Lösung der strukturellen Probleme des deutschen Arbeitsmarktes“ (Egle 2003: 18) wurden aber nicht angegangen. In den Bereichen Energiepolitik, Steuern und Rente brachte man hingegen Gesetze voran (vgl. Egle 2003: 19). Nach dieser Phase des Aufschwungs kletterten die Arbeitslosenzahlen über die Marke von 4 Millionen gemeldeter Arbeitslosen. Die Zustimmung für die Regierung sank, überraschend reichte es nach den Bundestagswahlen 2002 dennoch zu einer knappen Mehrheit und damit für eine Neuaufgabe der rot-grünen Koalition.

## 1.1. Politikvermittlung am Beispiel der „Agenda 2010“

Nach der Wahl befand sich die Regierung aufgrund sich verändernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sinkender Zustimmung in der Bevölkerung und dem Scheitern des „Bündnisses für Arbeit“ in einer schwierigen Lage. In dieser Situation verkündigte Bundeskanzler Schröder sein Reformprogramm. Grundlegend für die reformpolitischen Ziele der „Agenda 2010“ waren die im August 2002 vorgestellten Vorschläge der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“<sup>1</sup> (vgl. Hartz 2002). Die ersten Gesetze auf Basis des Kommissionsberichtes wurden von der Bundesregierung bereits Ende 2002 verabschiedet.<sup>2</sup> Weitere Maßnahmen waren u. a. der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und die Zusammenlegung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Begleitet wurde der Entscheidungsprozess von politischen Diskussionen zwischen Bundesregierung und Oppositionsparteien und von Protesten aus Teilen der Bevölkerung und den Gewerkschaften. In Umfragen zeigte sich die Bevölkerung gespalten: Die eine Hälfte lehnte die Reformvorschläge als zu weitgehend und als „Sozialabbau“ ab. Der anderen Hälfte gingen die Vorschläge nicht weit genug (vgl. Infratest-Dimap Deutschlandtrend 05/2003: 11). Zur Notwendigkeit der Reformpolitik verlautbarte Gerhard Schröder später: „Ich kann nur diese Politik weiterführen – und ich will nur diese Politik weiterführen“ (vgl. Schröder nach SZ vom 13.05.2005).

Der Reformprozess stellte auch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA)<sup>3</sup> „vor neue und ganz besondere Herausforderungen bei der Politikvermittlung“ (BT Drucksache 15/2912: 3). Es informierte einerseits über die Maßnahmen und Gesetze und versuchte andererseits, die „Agenda 2010“ als „Synonym für Reformpolitik“ (Zypries 2004) bekannt zu machen. Die Öffentlichkeitsarbeit umfasste verschiedene Instrumente, die wichtigsten waren die beiden Plakat- und Anzeigenkampagnen „Deutschland bewegt sich“ und „Agenda 2010 – Warum? Darum!“.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden „Hartz-Kommission“, nach ihren Vorsitzendem, dem damaligen VW-Personalchef Peter Hartz

<sup>2</sup> Die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I und Hartz II) traten am 23.12.2002 in Kraft (siehe Kapitel 5.4.1.)

<sup>3</sup> Im Folgenden werde ich die gängigen Abkürzungen für Institutionen oder Politische Parteien verwenden. Diese sind im Abkürzungsverzeichnis im Anhang der Arbeit aufgeführt.