

# Reputationsrisiken von Regierungsakteuren

Autor(en): **Eisenegger, Mark / Schranz, Mario**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2004)**

Heft 1

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790639>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Reputationsrisiken von Regierungsakteuren

*Im Zentrum dieses Beitrags steht die These, dass die für die Legitimationsbeschaffung äusserst bedeutungsvolle Sozialressource Reputation für staatliche Herrschaftsträger unter Bedingungen der «Mediengesellschaft» zu einer fragilen Grösse avanciert. Diese These wird anhand einer inhaltsanalytischen Studie plausibilisiert, welche im Untersuchungsjahr 2001 die Logik der massenmedialen Reputationsvermittlung von Regierungsakteuren untersucht hat. Der Beitrag fokussiert dabei auf die politische Exekutive der Schweiz als dem Entscheidungszentrum des politisch-administrativen Systems, d.h. den Bundesrat als Regierungsorgan und die ihm zugeordnete Bundesverwaltung in Form der Departemente und Bundesämter.<sup>1</sup>*

## 1 Legitimität und Reputation staatlicher Entscheidungsträger

Die politische Herrschaft von Regierungsakteuren ist in der demokratischen Gesellschaft in besonderem Masse zustimmungsabhängig und *legitimationsbedürftig* (Jarren 1997: 153ff.; Sarcinelli 1997: 133ff.; Sarcinelli 1998: 253ff.). Sie ist keine «materialistische» Grösse (Arendt 1975: 136), sondern bedarf der steten kommunikativen Erneuerung und Rechtfertigung. Politische Legitimität knüpft den Geltungsanspruch staatlicher Macht an eine Begründungsleistung, indem das Regierungshandeln kontinuierlich auf den Willen der Staatsbürger rückführbar sein muss. Der ohnehin vorhandene Legitimationsbedarf staatlicher Politik hat in der «Mediengesellschaft» allerdings nochmals markant zugenommen (Jarren 1997: 161ff.; Sarcinelli 1999: 23ff.; Pfetsch 2003: 54ff.; Imhof/Jarren/Blum 2004): Das Handeln der Regierungsvertreter unterliegt unter Medienbedingungen einem andauernden öffentlichen Beobachtungs- und Thematisierungszusammenhang und muss dadurch ebenso kontinuierlich begründet und legitimiert werden. Entsprechend gewinnt die «Legitimation durch Kommunikation» gegenüber der «Legitimation durch Verfahren» (Jarren 1997: 160; Sarcinelli 1997: 134, 135) als Folge der Medialisierung staatlicher Entscheidungsfindung und -durchsetzung zusätzlich an Gewicht.

Der Grad der Legitimität, welche politischen Entscheidungsträgern in der Gesellschaft attestiert wird, korrespondiert mit deren Reputation. Bezogen auf Regierungsakteure kann *Reputation* deshalb als *Ruf der Legitimität* verstanden werden, d.h. als Anerkennung durch das Staatsbürgerpublikum dafür, dass sich das Handeln der Regierungsakteure im Modus wahrgenommener Legitimität befindet. Allgemeiner formuliert bezeichnet Reputation das gesellschaftliche Ansehen oder Prestige, das eine Person, Organisation oder Institution mittel- oder langfristig bei Dritten genießt.<sup>2</sup>

## 2 Funktionale und soziale Reputation

Der Aufbau von Reputation von staatlichen wie anderen Akteurstypen folgt in modernen Gesellschaften einer Lo-

gik, aus der sich zwei grundlegende Reputationstypen ableiten, welche in der empirischen Reputationsforschung von Bedeutung sind (Eisenegger 2004a; Eisenegger 2004b). *Erstens* wird das Handeln eines Reputationsträgers an funktionalen Leistungszielen bemessen, welche die verschiedenen Teilsysteme wie Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und Politik konstituieren. Manager und Unternehmen erhöhen ihr Reputationskapital, wenn sie ökonomisch rentabel wirtschaften, d.h. Gewinne realisieren und den Börsenwert ihres Unternehmens mehren. Wissenschaftler finden Anerkennung für die Produktion innovativer Forschungserkenntnisse. Journalisten erscheinen anerkennungswürdig, wenn sie sich im Kampf um knappe Aufmerksamkeit bewähren. Im Bereich der Politik erhalten Parteien Reputation für ihr Vermögen, Wählerstimmen zu mobilisieren und staatliche Entscheidungsträger für ihre politische Sach-, Verhandlungs- und Entscheidungskompetenz (Klöti 2002: 160-163). In der funktionalen Dimension wird Reputation also daran festgemacht, wie gut eine Organisation oder Institution dem Zweck dient, für den sie geschaffen wurde oder wie gut eine Person die ihr zugewiesene Funktionsrolle ausfüllt. Reputation ist in dieser Dimension ein Indikator für *Fachkompetenz* und für staatliche Entscheidungsträger gleichbedeutend mit der Kompetenz politischer Amtsführung. Die politische Entscheidungskompetenz der Regierungsakteure wird auf der nationalstaatlichen Ebene der Schweizer Referendumsdemokratie insbesondere am Vermögen festgemacht, Rechtssetzungsprozesse an der Urne durchzubringen, d.h. Abstimmungen zu gewinnen.

*Zweitens* haben moderne Gesellschaften einen allgemeiner verbindlicheren Reputationstypus ausgebildet, – die *Sozialreputation*. Diese hält sich nicht an die partikulären Logiken der verschiedenen Teilsysteme wie Politik oder Wirtschaft, sondern unterliegt gesamtgesellschaftlichen Bewertungsmaßstäben. Ihr primäres Prüfkriterium ist *soziale Moral*. Das Interesse gilt der Frage, inwieweit Akteure in Übereinstimmung mit sozialmoralischen Ansprüchen, mit gesellschaftlichen Normen und Werten handeln. Reputation wird in der zweiten Dimension zum Indikator für *moralische Integrität*.

Die Logik der Reputationskonstitution von staatlichen Würdeträgern im Spannungsfeld von funktionaler und sozialer Anerkennung konnte besonders augenscheinlich im Zusammenhang der Sex-Affäre des amerikanischen Ex-Präsidenten Bill Clinton verfolgt werden. So fand in der Öffentlichkeit eine Güterabwägung dahingehend statt, inwieweit das moralische Vergehen der sexuellen Beziehung mit einer Praktikantin (Sozialreputation), oder aber die politische Kompetenz (funktionale Reputation) des amerikanischen Präsidenten höher zu gewichten sei. Letztendlich wurde der funktionalen Fachkompetenz des Präsidenten gegenüber dem moralischen Vergehen höheres Gewicht eingeräumt, so dass Clinton den Skandal einigermassen unbeschadet, d.h. ohne Amtsverlust, überstand.

### 3 Funktionen von Reputation

Reputation produziert also Vertrauen in funktionskompetentes und normativ wie moralisch korrektes Handeln. Dies verweist auf die elementaren *Funktionen*, die der Kategorie Reputation im Allgemeinen wie für Regierungsvertreter im Speziellen zuzurechnen sind:

- *Erstens* legitimiert Reputation Macht und Herrschaftspositionen. Nur wer über genügend Anerkennung verfügt, ist legitimiert, dauerhaft Machtpositionen zu bekleiden. Eine intakte Reputation erlaubt also die friktionslose Aufrechterhaltung von hierarchischen Positionen, wie sie staatliche Entscheidungsträger einnehmen.
- *Zweitens* erlaubt Reputation die vertrauensvolle Entscheidungsdelegation an Reputationsträger. Denn immer dann, wenn Individuen meinen, nicht genug zu wissen bzw. nur bedingt urteilsfähig zu sein, müssen sie ihren Entscheid von denjenigen abhängig machen, die ihnen vertrauenswürdig erscheinen (Münch 1995: 118). Reputation ist damit ein Mechanismus der Komplexitätsreduktion und erhöht die Zustimmung- und Unterstützungsbereitschaft insbesondere in komplexen Entscheidungssituationen. Diese Funktion ist für staatliche Herrschaftsträger u.a. dann von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, Unterstützung für politische (Entscheidungs-) Vorhaben zu mobilisieren.
- *Drittens* entlastet Reputation vom Zwang, die Handlungen der Reputationsträger beständig kontrollieren und überprüfen zu müssen. Reputation befreit also von ausserordentlich teurer Kontrolle und macht dadurch Handlungskapazitäten frei. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass der Aufwand zur Legitimation von Regierungshandeln umso geringer ist, je intakter die Reputation der jeweiligen Regierungsakteure ist.

Reputation ist damit ein Gut von unschätzbarem Wert: Sie bündelt vertrauensvolles und kontinuierliches Handeln mit Bezug auf die Reputationsträger, sie erhöht die Unterstützungs- und Zustimmungsbereitschaft, und sie lässt Machtpositionen als legitim erscheinen. Welche Rolle aber spielen die Medien im Prozess der Reputationskonstitution?

### 4 Medien und Reputationskonstitution

Sowohl für ökonomische, politische und für staatliche Akteure hat die Ausdifferenzierung eigenlogischer, ökonomisierter Mediensysteme im *neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Imhof 1997: 73; Jarren 2001: 10ff.) eine massive Bedeutungssteigerung der medienvermittelten Kommunikation im Prozess der Reputationskonstitution zur Folge. Für Regierungsakteure sind u.a. folgende Faktoren von Bedeutung:

- *Erstens* nimmt das Anerkennung zusprechende Publikum die staatlichen Akteure im Prozess steigender Medienbeachtungs- und -nutzungswerte immer ausschliesslicher via medienvermittelte Kommunikation wahr.
- *Zweitens* sind die Medien die wichtigsten Informationskanäle zur Selbstdarstellung und Legitimation staatlichen Handelns. Nur kraft medienvermittelter Kommunikation ist es staatlichen Machtinhabern möglich, ein gesellschaftsweites (Staatsbürger-) Publikum anzusprechen, Unterstützung zu mobilisieren und funktionale Kompetenz und moralische Korrektheit unter Beweis zu stellen.
- *Drittens* hat sich das Reputationsrisiko für staatliche wie andere Akteurskategorien (z.B. ökonomische Organisationen) aufgrund der virulenten Skandalisierungsbewirtschaftung im ausdifferenzierten Mediensystem markant vergrössert. Die Bedeutung der Medien im Prozess der Reputationskonstitution liegt denn auch vorab in deren Potenz zur Delegitimierung von Machtpositionen kraft erfolgreicher Skandalisierung und Konfliktstilisierung. *Weil medieninduzierte Reputationsschäden ausserhalb der Medien kaum korrigiert werden können*, hat dieses gesteigerte Skandalisierungsrisiko für die auf Reputation bedachten Akteure zur Konsequenz, dass sie selbst auf die Produktion von Reputation in den Medien einwirken bzw. ihre Aussenkommunikation schwerpunktmässig auf die Massenmedien konzentrieren müssen. Mit anderen Worten: In dem Masse, wie Medien immer häufiger und erfolgreicher gewachsene Reputationen hinterfragen und fragilisieren, wächst deren Bedeutung als primäre Zielobjekte reputationserhaltender und -bildender Massnahmen. Damit avanciert die Medienarena zur ausschlaggebenden Reputationsarena für auf Reputation bedachte Akteure.

### 5 Empirie – Logik der medialen Reputationsvermittlung von Regierungsakteuren

Massenmedien sind also von vorrangiger Bedeutung für die Reputationskonstitution nicht zuletzt von Regierungsakteuren. Welchen Regularitäten aber folgt die medienvermittelte *Reputationskonstitution*? Diese Frage wird im Folgenden anhand einer empirischen Analyse beantwortet, die am «fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft» durchgeführt wurde. Die Studie basiert auf einer inhaltsanalytischen Reputationsanalyse. Dabei wurde die mediale Berichterstattung über die Departemente VBS, UVEK und EDA und ihrer Departementsvorsteher

im Untersuchungsjahr 2001 analysiert. Insgesamt wurden 3047 Medienbeiträge von zehn Schweizer Leitmedien ausgewertet.<sup>3</sup>

Die hier vorgestellte Reputationsanalytik stützt sich auf ein Messverfahren, das Reputation auf der Basis von *Bewertungen* hinsichtlich Reputationsobjekten erfasst. Dafür wird mittels der Variable *Bewertungstendenz* die über einen gesamten Medienbeitrag hinweg *dominierende Bewertung* gegenüber einem Reputationsobjekt erhoben. Als Bewertungskategorien werden unterschieden: Positiv, negativ, ambivalent und neutral. Dabei kommt eine positive Bewertungstendenz derart zustande, dass im analysierten Text positive Bewertungen gegenüber einem Bewertungsobjekt in qualitativer und/oder quantitativer Hinsicht überwiegen. Eine negative Bewertungstendenz ist umgekehrt dann zu beobachten, wenn die negativen Bewertungskomponenten dominieren. Eine ambivalente Bewertungstendenz ist dann gegeben, wenn sich positive und negative Bewertungsanteile die Waage halten. Schliesslich ist eine Bewertungstendenz neutral, wenn normative, bewertende Zuschreibungen gegenüber dem Bewertungsobjekt nicht oder nur am Rande zu beobachten sind.<sup>4</sup>

Die solcherart erfassten Bewertungstendenzen erlauben die Berechnung eines Reputationsindex. Dieser misst die Reputation eines Reputationsobjektes auf der Basis aller in einer bestimmten Zeitperiode codierten Medienbeiträge und kann maximal die Werte -100 bis +100 annehmen. Dabei bedeutet ein (hypothetischer) Wert von +100, dass ein Reputationsobjekt ausschliesslich positive Bewertungen

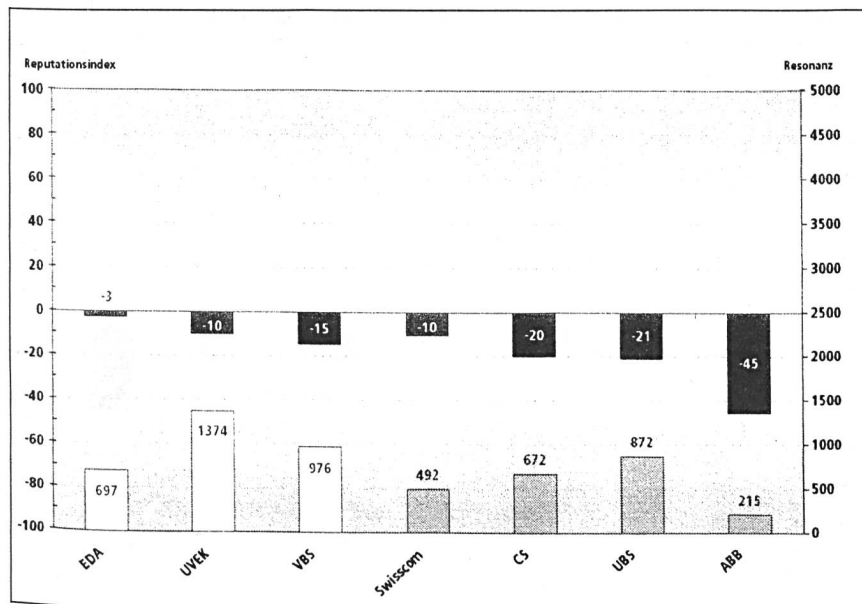
erfahren hat und zudem in allen codierten Beiträgen zentral thematisiert wurde. Umgekehrt würde ein Wert von -100 bedeuten, dass ein Reputationsobjekt ausschliesslich negativ bewertet wurde und zudem ebenfalls in allen Beiträgen im Zentrum der Berichterstattung stand.

### Befund 1: Vorherrschende Reputationsrisiken

Abbildung 1 zeigt die Reputations- und Resonanzwerte der analysierten Regierungsorganisationen im Vergleich zu vier Schweizer Grossunternehmen. Es fällt auf, dass sowohl die politischen wie die ökonomischen Organisationen einen negativen Reputationswert aufweisen. Wir beobachten also im Untersuchungsjahr 2001 sowohl bei staatlichen wie ökonomischen Organisationen ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Reputationsdefizit. Daraus können wir zunächst folgern: Für beide Akteurstypen bedeutet Objekt der Medienberichterstattung zu sein zunächst, sich erheblichen Reputationsrisiken auszusetzen (Imhof/Eisenegger 2003: 33ff.). Dies belegt die erwähnte Tendenz einer skandalisierenden und konfliktstilisierenden Berichterstattung.

### Befund 2: Grössere Reputationsdefizite der Wirtschaft

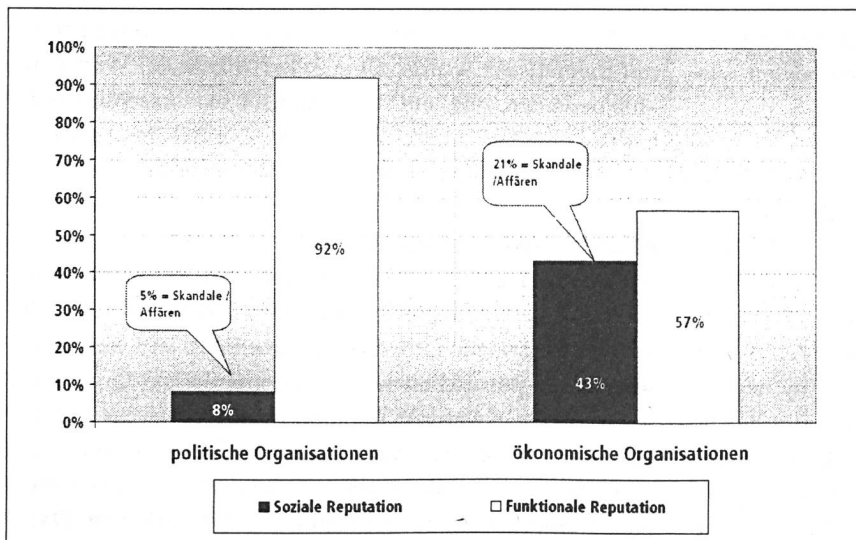
Gleichzeitig wird aber auch ersichtlich, dass die Regierungsorganisationen durchschnittlich höhere Reputationswerte aufweisen als die Organisationen der Wirtschaft. Hier scheinen sich Effekte des *sozialen Wandels* (Imhof/Romano 1996) in Form der jüngsten *Entwertung des neoliberalen Gesellschaftsmodells* bemerkbar zu machen, indem die kontrovers debattierte «Vertrauenskrise» der Wirtschaft einen Vertrauenstransfer in die staatlichen Institutionen



**Abbildung 1: Reputation und Resonanz von Regierungs- und Wirtschaftsakteuren im Untersuchungsjahr 2001.**

Die Graphik zeigt die Reputationswerte der untersuchten Departemente und Unternehmen (schwarz) sowie die Intensität der Aufmerksamkeitszuwendung (weiss / grau) gemessen in Anzahl publizierten Medienbeiträgen. *Lesehilfe:* Das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erreicht mit einem Wert von -3 einen neutralen bis leicht negativen Reputationsaldo. Es wurde im Untersuchungsjahr 2001 zudem in 697 Beiträgen thematisiert, – rund halb soviel also wie das Departement UVEK.

zur Folge hat. Es gehört zur diskontinuierlichen Motorik der Entwicklung moderner Gesellschaften, dass die Lösung des gesellschaftlichen Grundproblems, nämlich Freiheit, Gleichheit und Wohlstand für möglichst breite Bevölkerungsschichten zu ermöglichen, einmal mehr dem Staat und einmal mehr der Wirtschaft zugemutet wird. Entsprechend unterschiedlich exponiert sind die Reputationsträger des Staates und der Wirtschaft, je nach dem, welches Gesellschaftsmodell gerade «blüht» oder zerfällt. Indem im neoliberalen Gesellschaftsmodell der neunziger Jahre die Lösung der gesellschaftlichen Grundprobleme dezidiert an das Wirtschaftssystem delegiert wurde, erstaunt nicht, dass in der gegenwärtigen neoliberalen Legitimationskrise primär die ökonomischen Institutionen und Organisationen ihrer Reputation verlustig gehen (Schranz 2004).



**Abbildung 2: Verhältnis zwischen funktionaler und sozialer Reputation von Regierungsorganisationen und ökonomischen Organisationen im Untersuchungsjahr 2001.** Die Grafik zeigt den prozentualen Thematisierungsanteil von funktionaler (weiss) und sozialer Reputation (schwarz) im Vergleich zwischen Regierungsorganisationen und ökonomischen Organisationen. **Lesehilfe:** In der Berichterstattung über ökonomische Akteure wird für das Jahr 2001 in rund 43% der Berichterstattung die Sozialreputation, - in 57% der Fälle deren funktionale bzw. Wirtschaftsreputation fokussiert. Rund die Hälfte dieses Reputationstyps bei ökonomischen Organisationen entfällt auf Skandale und Affären.

Den Befund grösserer Reputationsdefizite der Wirtschaft illustriert auch Abbildung 2: Die vergleichsweise negativen Werte der ökonomischen Organisationen im Vergleich zu den Regierungsorganisationen erklären sich mehrheitlich durch den unterschiedlichen Thematisierungsanteil beider Reputationstypen. Rund 43% der Berichterstattung über ökonomische Akteure fokussiert die Sozialreputation und thematisiert die Wert- und Normverstösse der Unternehmen im Rahmen von Skandalen und Affären (Vertrauenskrise der Wirtschaft). Bei den Regierungsorganisationen entfällt für diesen Zeitraum nur rund 8% der medialen Aufmerksamkeit auf die Sozialreputation. Die Regierungsorganisationen werden im Rahmen von funktionalen Leistungszielen viel stärker über ihre Sach- und Fachkompetenz bewertet, was ihnen eine vergleichsweise bessere Gesamt-reputation einträgt.

### Befund 3: Ausgeprägte Personalisierung von Regierungsakteuren

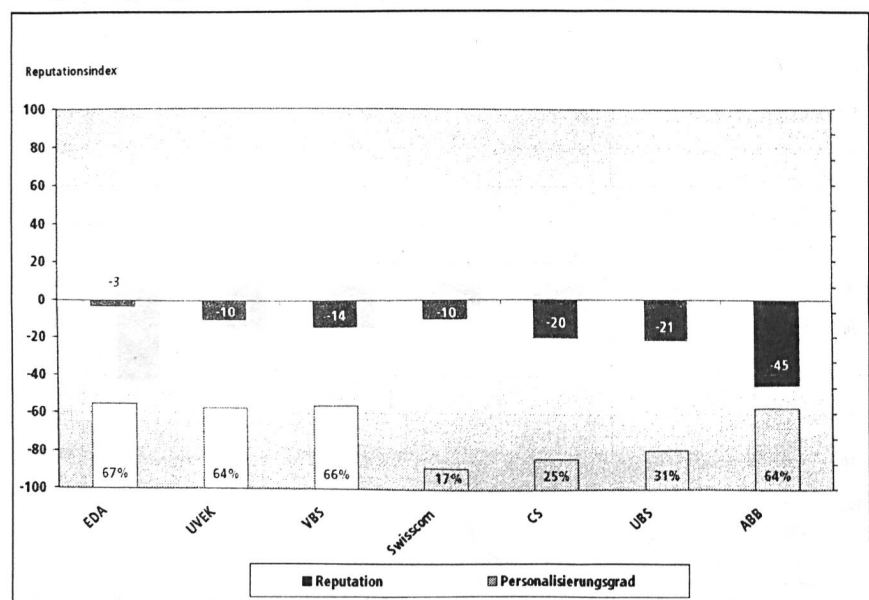
Ein weiterer Medialisierungseffekt für Regierungsorganisationen stellt die stark personalisierte Berichterstattung dar. Noch in weit ausgeprägterer Form als bei den ökonomischen Organisationen (vgl. Abbildung 3) stellen wir für die Regierungsorganisationen eine Favorisierung hochpersonalisierter Kommunikation anstelle der unpersönlichen Form der Darstellung fest. Diese

Überformung der organisationalen Reputation durch die personale Reputation der jeweiligen Bundesrätinnen und -räte hat weitreichende Folgen in Bezug auf das Regierungshandeln:

- Erstens fördert dieser Umstand eine verstärkte mediale Thematisierung von politischen Stilfragen anstelle von sachpolitischen und themenbezogenen Auseinandersetzungen. Die symbolische Politik gewinnt gegenüber der Entscheidungspolitik an Bedeutung. Zudem erhöht die Personalisierungstendenz das Skandalisierungsrisiko der Regierungsorganisationen, spielen Skandale doch stets auf Personen und nicht auf anonyme Organisationen.
- Die starke Identifikation der Regierungsorganisation mit der persönlichen Reputation der jeweiligen Führungseliten erschwert zweitens

den Aufbau von historisch kohärent wahrgenommenen Politikfeldern, da mit jedem Führungswechsel an der Spitze der Organisation die strategische Ausrichtung der betreuten Politikbereiche neu fundiert werden muss.

- Drittens unterstützen die Personalisierungseffekte die Wahrnehmung eines aufbrechenden Kollegialitätsprinzips im Bundesrat. Da sich die Personalisierung der Medien insbesondere mit den Nachrichtenwerten Konflikt und Negativismus kombinieren lassen, haben wir es verstärkt mit einer Berichterstattung zu tun, welche die Dif-



**Abbildung 3: Personalisierung von Regierungs- und Wirtschaftsakteuren im Untersuchungsjahr 2001.**

Die Grafik zeigt den Grad der personalisierten Berichterstattung für Regierungsorganisationen (weiss) und vergleicht diesen mit ökonomischen Organisationen (grau). Dazu sind die entsprechenden Reputationswerte abgetragen (schwarz). **Lesehilfe:** Das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) wird in 67% aller analysierten Beiträge dominant personalisiert.

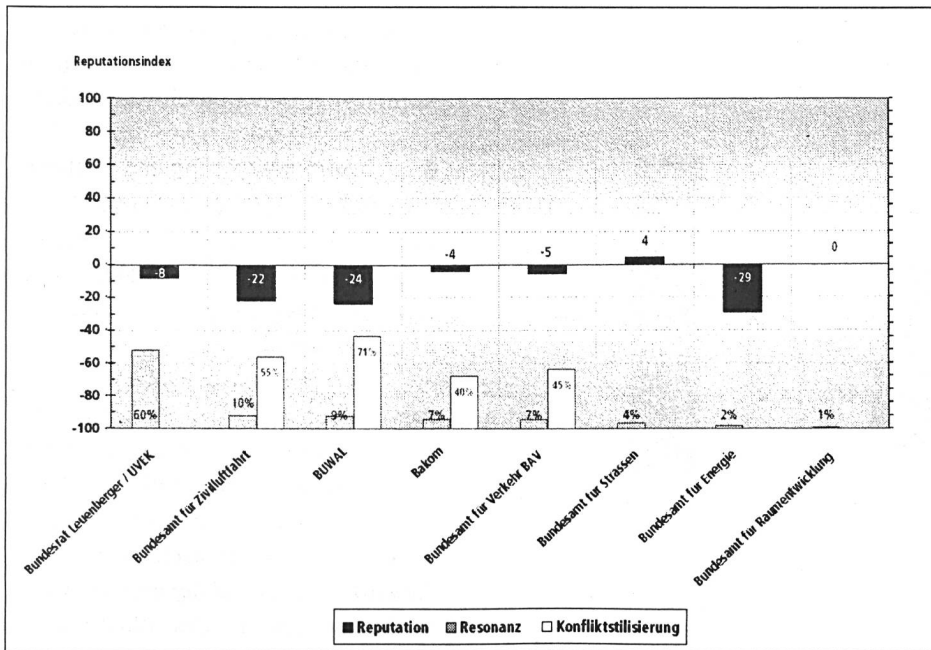


Abbildung 4: Reputation und Resonanz des Departements UVEK sowie seiner zentralen Bundesämter im Untersuchungsjahr 2001.

Die Grafik zeigt den prozentualen Anteil der Thematisierung der Bundesämter an der gesamten Departementsberichterstattung (grau). Gleichzeitig weist die Grafik den Anteil der konfliktstilierenden Berichterstattung im Rahmen der Thematisierung der Bundesämter auf (weiss). Zusätzlich sind die entsprechenden Reputationswerte abgetragen (schwarz). **Lesehilfe:** Das UVEK wird mit 60% zentral über den Departementsvorsteher Leuenberger und das Generalsekretariat wahrgenommen. In 10 Prozent der Beiträge erhält das Bundesamt für Zivilluftfahrt Resonanz, wobei der Anteil einer konfliktstilierenden Berichterstattung über dieses Amt 55% beträgt.

ferenzen und Konflikte innerhalb des Bundesrates wie zwischen den Departementen zum attraktiven Objekt der Thematisierung macht.

#### Befund 4: Reputationsdefizit der sektoriellen Verwaltungsorganisationen

Die starke Personalisierung der Führungselite in der öffentlichen Kommunikation (vgl. Befund 3) korrespondiert mit einer schwachen Thematisierung der sektoriellen Verwaltungsorganisationen (vgl. Abbildung 4). Das Beispiel für das Departement UVEK zeigt, dass die Regierungsorganisation zum grössten Teil personalisiert über ihren Vorsteher Bundesrat Leuenberger bzw. über die Dachorganisation (Departement) wahrgenommen wird. Dieser Befund trifft auch auf die anderen untersuchten Regierungsorganisationen zu. Die sektoriellen Verwaltungsorganisationen (BUWAL, Bakom, BAZL, etc.) erhalten nur unter der Bedingung erhöhte mediale Aufmerksamkeit, sofern die Berichterstattung Möglichkeiten zur Konfliktstilierung bietet. Die zur Konfliktstilierung neigende Thematisierung der sektoriellen Verwaltungsorganisationen fördert gleichzeitig die reputationsdefizitäre

Wahrnehmung der jeweiligen Bundesämter.

#### Befund 5: Parteien als wichtigste Kritiker der Regierungsorganisationen

Die Analyse der öffentlichen Kommunikation zeigt eine ausgeprägte Kritikerrolle der Parteien gegenüber den Regierungsorganisationen. So ist beispielsweise 46% der VBS-kritischen Berichterstattung auf öffentliche Statements und Verlautbarungen von Parteien zurückzuführen (vgl. Abbildung 5). Der direkte Anteil der Medien und anderen Gruppierungen (soziale Bewegungen, Wirtschaftsakteure, etc.) fällt dagegen kleiner aus. Dies lässt sich mit den Adaptionsleistungen der Parteien an die Aufmerksamkeitsbedingungen der Mediengesellschaft erklären.

Parteipolitische Akteure erhalten in Zeiten knapper Aufmerksamkeit vor allem dann Resonanz, wenn sie sich in besonders konfliktstilierender Opposition zu prominenten und statushohen Akteuren des politischen Systems positionieren können. Das hat zur Konsequenz, dass die Bundesräte in Bezug auf legitimationsbedürftige Fragen immer weniger von den Parteien entlastet werden. Eine besonders medienwirksame und vermutlich zunehmend

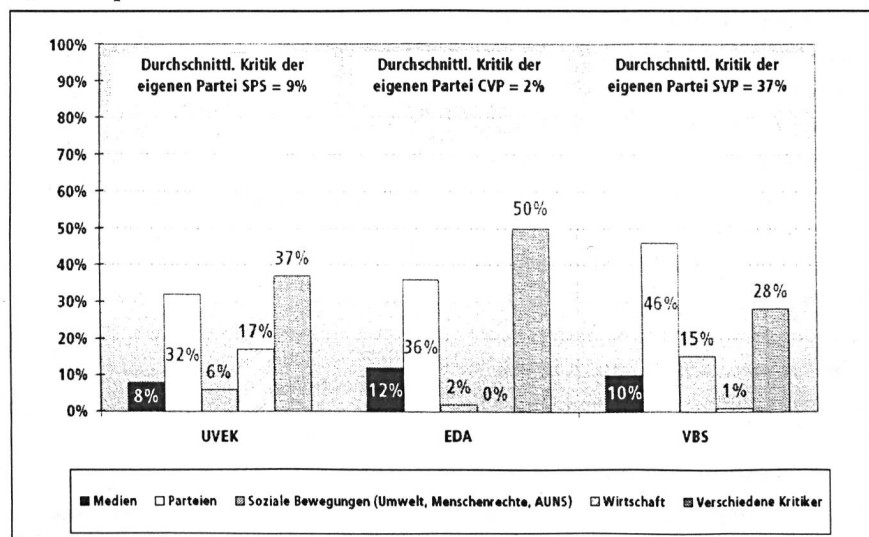


Abbildung 5: Konfliktstilierung der Parteien.

Die Grafik zeigt die zentralen Kritiker (Negativbewerter) der Regierungsorganisationen in der öffentlichen Kommunikation. Im oberen Teil der Grafik ist jeweils angegeben, welcher Anteil der Kritik auf die eigene Partei des Departementsvorstehers zurückgeführt werden kann. **Lesehilfe:** 46% der VBS-kritischen Berichterstattung lässt sich auf die Kritik von Parteien zurückführen. 37% dieser Parteikritik stammt zudem von der eigenen Partei (SVP) von Bundesrat Schmid.

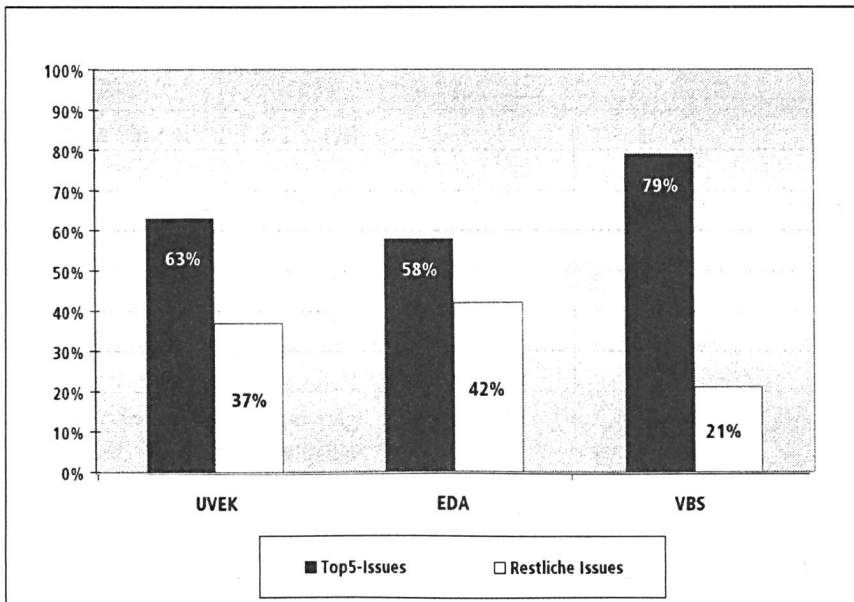


Abbildung 6: Fokussierung auf «Big Issues».

Die Grafik zeigt das prozentuale Verhältnis der Top5-Issues (Themen) im Vergleich zur restlichen Berichterstattung über die Regierungsorganisationen für das Jahr 2001. **Lesehilfe:** Auf die Top5-Issues des UVEK entfallen rund 67% der gesamten Aufmerksamkeit für die Regierungsorganisation. Die restlichen UVEK-Issues generieren noch rund 37%.

bedeutungsvolle Form der Kritik durch die Parteien an den Regierungsorganisationen ist die interne Kritik, d.h. die Inszenierung von Differenz der Partei zur Haltung des *eigenen* Bundesrates. Diese Taktik besonders professionalisiert zu haben scheint in der Schweiz die SVP. So gehen rund 37% der Kritik am VBS bzw. am Departementsvorsteher Schmid auf die eigene Partei zurück. Beim UVEK und sozialdemokratischen Bundesrat Leuenberger beträgt der Anteil der hauseigenen Kritik durch die SPS immerhin noch 9%.

### Befund 6: Fokussierung auf «Big Issues»

Die Aufmerksamkeitslogiken des Mediensystems befördern eine höchst selektive Wahrnehmung der Tätigkeit von Regierungsorganisationen. Die Thematisierung beschränkt sich auf einige wenige stark polarisierende Issues (vgl. Abbildung 6 und Abbildung 7). Rund 63% der Berichterstattung über das UVEK im Jahr 2001 wird beispielsweise durch die 5 grössten Issues des Departements abgedeckt (Luftverkehrsabkommen mit Deutschland, Swissair-Grounding, Neat, Verkehr Gotthardachse, Mobilfunk). Damit steigen die Akzeptanzrisiken von Regierungsorganisationen, da die Reputation nur noch von einigen wenigen politischen Entscheidungen, die in den Medien gross aufgemacht werden, abhängt. Zudem wird die Legitimationsbeschaffung für diejenigen politi-

schen Entscheidungsfragen erschwert, welche in den Medien aufgrund ihrer Komplexität wenig Beachtung finden.

### 6 Zusammenfassung und Ausblick

Die Analyse der medialisierten Reputationskonstitution von Regierungsakteuren im Jahre 2001 zeigt zusammenfassend folgende zentrale Regularitäten:

- Berichterstattungsobjekt unter den Bedingungen der Mediengesellschaft zu sein ist gleichbedeutend mit vorherrschenden Reputationsrisiken. Hierbei unterscheiden sich Regierungsakteure nicht von ökonomischen Akteuren. Aufgrund der momentanen Vertrauenskrise in das Wirtschaftssystem weisen Regierungsakteure im Vergleich zu ökonomischen Akteure aber positivere Reputationswerte auf.

Hier machen sich Effekte des sozialen

Wandels bemerkbar, welcher im gegenwärtigen neoliberalen Gesellschaftsmodell die Akteure des Teilsystems Ökonomie stärker exponiert.

- Die ausserordentlich personalisierte Berichterstattung bei Regierungsakteuren gefährdet das erfolgreiche Regierungshandeln mindestens in dreifacher Hinsicht. Die personenzentrierte Darstellungsform bevorzugt erstens die Darstellung von Stilfragen auf Kosten von Sachthemen und erhöht das Risiko der Skandalisierung für Re-

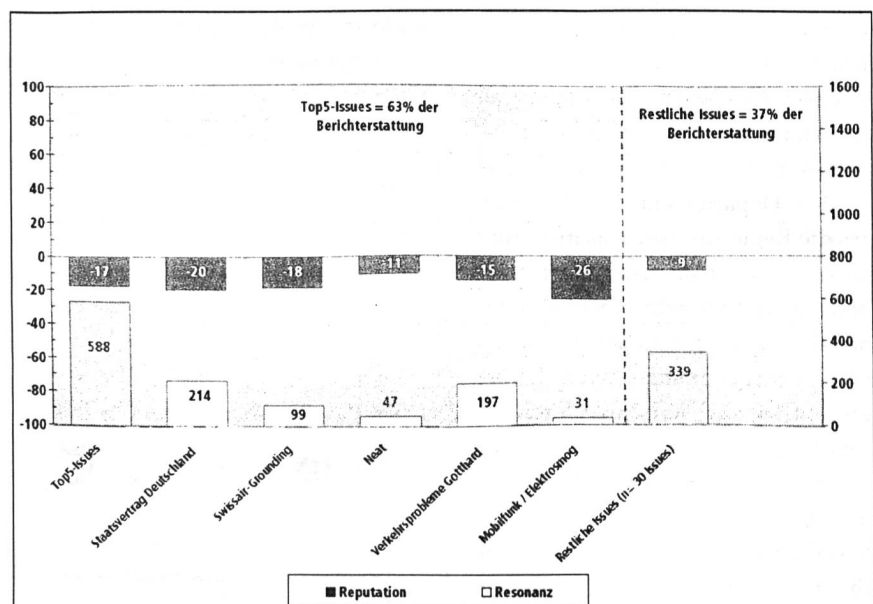


Abbildung 7: UVEK – Top5-Issues 2001:

Die Grafik zeigt den prozentualen Anteil der Top5-Issues des UVEK an der Gesamtthematization für das Jahr 2001 (grau/weiss). Für die Issues sind im oberen Teil der Darstellung zudem die Reputationswerte abgetragen (schwarz). **Lesehilfe:** Die 5 grössten Issues des UVEK machen einen Anteil von 63% an der Gesamtberichterstattung aus. Der Reputationswert der Top5-Issues ist im Durchschnitt negativer als die Reputationswerte der restlichen Issues für das Jahr 2001.

gierungsakteure. Zweitens wird durch die übergewichtige Fokussierung von Führungskräften der Aufbau von historisch kohärent wahrgenommenen Politikfeldern erschwert. Und drittens gefährdet die Personalisierung das auf Darstellung von Gruppenpositionen ausgerichtete Kollegialitätsprinzip im Bundesrat.

- Die starke Personalisierung der Führungselite in der öffentlichen Kommunikation korrespondiert mit einer schwachen Thematisierung der sektoriellen Verwaltungsorganisationen. Bundesämter erhalten in den Medien praktisch nur unter der Bedingung Resonanz, dass die Berichterstattung die Möglichkeit zur Konfliktstilierung bietet. Dies schwächt ihre Reputation.
- Durch Adaptionsleistungen ans Mediensystem avancieren Parteien zu den wichtigsten Kritikern der Regierungsorganisationen. Diese Kritik macht auch vor den «eigenen» Bundesräten nicht halt. Dies hat für die Regierungsorganisationen zur Konsequenz, in legitimationsbedürftigen Sachfragen immer weniger von der (eigenen) Partei gestützt zu werden.
- Das Mediensystem befördert eine höchst selektive Wahrnehmung der Regierungsakteure. Nur wenige Issues finden in der Medienöffentlichkeit umfassende Resonanz. Die Reputation der Regierungsakteure wird dadurch von wenigen Issues abhängig und generell die Legitimationsbeschaffung erschwert.

Alle diese Befunde weisen auf erhöhte Reputationsrisiken der Regierungsakteure und auf eine Notwendigkeit verstärkter Reputationspflege und -absicherung hin. Dieser Umstand dürfte mit der historischen Abwahl eines Bundesratsmitglieds im Dezember 2003 in Zukunft noch weitere Bedeutung erlangen. Konnten die Exekutivmitglieder bis anhin von einer mehr oder weniger gesicherten Wiederwahl in den Bundesrat ausgehen, ist diese Gewissheit mit diesem Schlüsselereignis in Frage gestellt. Insofern die Reputation der Regierungsmitglieder eine elementare Machtprämie darstellt, ist davon auszugehen, dass die Politik-Darstellung gegenüber der Politik-Herstellung in der Schweiz in Zukunft deutlich an Gewicht gewinnen dürfte.

**Mark Eisenegger**, lic. phil., seit 1997 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Mitglied der Geschäftsleitung des «fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft»; Leiter der Forschungslinie «Öffentlichkeitsmonitoring».  
*mark.eisenegger@foeg.unizh.ch*

**Mario Schranz**, lic. phil., seit 1997 Mitarbeit am «fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft» (als Wissenschaftlicher Assistent seit 2000).  
*mario.schranz@foeg.unizh.ch*

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Der Einfachheit halber ist in der Folge in diesem Beitrag von Regierungsakteuren die Rede.
- <sup>2</sup> Für eine ausführliche Darlegung des hier verwendeten Reputationsbegriffs sowie der Methodik der Reputationsanalyse vgl. Eisenegger 2004a und 2004b.
- <sup>3</sup> Das Leitmediensample umfasst die Titel Blick, Cash, Bund, Facts, Neue Zürcher Zeitung, SonntagsBlick, SonntagsZeitung, Tages-Anzeiger, Weltwoche, Wochenzeitung.
- <sup>4</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Methodik vgl. Eisenegger 2004a und 2004b.

## Literatur

- Arendt, Hannah (1975): Macht und Gewalt. München.
- Eisenegger, Mark (2004a): Reputationskonstitution in der Mediengesellschaft. In: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (Hrsg.): Mediengesellschaft, Bd. 8, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen).
- Eisenegger, Mark (2004b): Reputationskonstitution, Issues Monitoring und Issues Management in der Mediengesellschaft. Dissertation. Universität Zürich.
- Imhof, Kurt (1997): Zunehmend fragileres Sozialprestige. Die Medien, der Skandal und die Politik. In: NZZ, Ausgabe vom 19.12.1997, vom 19.12.97, S. 65.
- Imhof, Kurt/Eisenegger, Mark (2003): Kommunikationsrisiken moderner Organisationen. In: (Epa), Eidg. Personalamt (Hrsg.): Kultur und Kulturwandel in der Bundesverwaltung. Bern(Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Bd. 16), S. 33-49.
- Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (2004): Mediengesellschaft: Strukturen, Merkmale, Entwicklungsdynamiken. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen) Bd. 8).
- Imhof, Kurt/Romano, Gaetano (1996): Die Diskontinuität der Moderne. Zur Theorie des sozialen Wandels. Frankfurt/New York: Campus.
- Jarren, Otfried (1997): Legitimität und politische Kommunikation in der „Mediengesellschaft“. In: Bonfadelli, Heinz/Rathgeb, Jürg (Hrsg.): Publizistikwissenschaftliche Basistheorien und ihre Praxistauglichkeit. Zürcher Kolloquium zur Publizistikwissenschaft. Zürich: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ), S. 153-166.
- Jarren, Otfried (2001): „Mediengesellschaft“ - Risiken für die politische Kommunikation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. B 41-42, S. 10-19.
- Klöti, Ulrich (2002): Regierung. In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ-Verlag, S. 159-185.
- Münch, Richard (1995): Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Pfetsch, Barbara (2003): Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, Ulrich (1997): Legitimität und politische Kommunikation. In: Bonfadelli, Heinz/Rathgeb, Jürg (Hrsg.): Publizistikwissenschaftliche Basistheorien und ihre Praxistauglichkeit. Zürcher Kolloquium zur Publizistikwissenschaft. Zürich: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ), S. 133-157.
- Sarcinelli, Ulrich (1998): Legitimität. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: ein Handbuch mit Lexikonenteil. Opladen: Westdeutscher Verlag Bd. 253-267).
- Sarcinelli, Ulrich (1999): Alte Medien - neue Medien. In: Die politische Meinung, Nr. 351, Jg. 44,, S. 19-29.
- Schranz, Mario (2004): Die Problematisierung des Service public in der Schweiz, in: Eberle, Thomas / Imhof, Kurt (Hrsg.): Triumph und Elend des Neoliberalismus, Tagungsband zum Kongress der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie 1.-3. Oktober 2003 in Zürich (im Erscheinen).