



Franco Delle Donne

# Regierungskommunikation und politische Unterstützung

Kommunikationstrategien bei politischen Streitthemen



**Nomos**

Schriftenreihe Politische Kommunikation und  
demokratische Öffentlichkeit

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Frank Marcinkowski  
Prof. Dr. Barbara Pfetsch  
Prof. Dr. Gerhard Vowe

Band 18

Franco Delle Donne

# **Regierungskommunikation und politische Unterstützung**

Kommunikationstrategien bei politischen Streitthemen



**Nomos**

© Titelbild: Isabel Da Silva Azevedo – 123rf.com

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5947-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-0077-1 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Einleitung	17
I. Chancen und Grenzen der Regierungskommunikation	17
II. Stand der Forschung und Fragestellung der Studie	18
III. Aufbau der Studie	21
Erster Teil – Theoretische Grundlagen	23
Kapitel 1 – Regierungsentscheidungen durch Kommunikation	23
1.1. Stabilität, Legitimität und gesellschaftliche Unterstützung	23
1.2. Legitimation durch Kommunikation	25
1.3. Gesellschaftliche Unterstützung	26
1.3.1. Politische Unterstützung und Unterstützungsobjekte.	26
1.3.2. Diffuse Unterstützung der Regierung	28
1.3.3. Der inkrementelle Effekt spezifischer Unterstützung und seine Bedeutung für die Stabilität der Regierung	29
1.4. Die instrumentelle Bewertung der Regierungsentscheidungen	32
1.5. Die Unterstützung der politischen Regierungsentscheidungen	33
1.6. Zusammenfassung	35
Kapitel 2 – Regierungskommunikation als Forschungsgegenstand: Fragestellungen und Desiderate	37
2.1. Regieren als Interdependenzmanagement	37
2.2. Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik: Regieren durch Kommunikation und Kommunikation über Regieren	38
2.3. Definition der Regierungskommunikation	41
2.3.1. Die erweiterte Exekutive. Die vielseitige Stimme der Regierung	42

*Inhaltsverzeichnis*

2.3.2. Funktionen der Regierungskommunikation	44
2.3.2.1. Die Schaffung von grundsätzlichen demokratischen Bedingungen: Transparenz und Dialog	45
2.3.2.2. Die macht- und herrschaftsorientierten Funktionen der Regierungskommunikation: die Suche nach Legitimation	46
2.3.3. Die strategische Verwendung der Regierungskommunikation	49
2.3.3.1. Die Strategie des News-Managements	50
2.3.3.2. News-Management und die Darstellung der Themen	51
2.4. Auswirkungen der Regierungskommunikation. Umgang mit umstrittenen Regierungsentscheidungen	52
2.5. Zusammenfassung	54
Kapitel 3 – Framing als Strategie der politischen Legitimierung	56
3.1. Die Verbindung zwischen der Regierungskommunikation und der Unterstützung	56
3.2. To Frame: Darstellung der Themen und Einfluss auf die öffentliche Meinung	57
3.2.1. Issue-Framing: der dynamische Frame in der Öffentlichkeit	59
3.2.2. Equivalence-Frames: Der Framing-Effekt unter Kontrolle	63
3.3. Die Moderatoren des Framing-Effekts: Einflussfaktoren auf der persönlichen Ebene und über den Kontext	66
3.4. Zusammenfassung	68
Zweiter Teil – Modell und Design der Studie.	71
Kapitel 4 – Ein Modell zu den Auswirkungen der Regierungskommunikation auf die Unterstützung von umstrittenen Regierungsentscheidungen	71
4.1. Präsentation des Modells	72

4.2. Operationalisierung des Modells: Konzepte, Dimensionen und Variablen	74
4.2.1. Gesellschaftliche Unterstützung einer Regierungsentscheidung: Wahrnehmung und Erwartung	74
4.2.2. Idealtypen des Regierungsframes	75
4.2.2.1. Die dynamische Konstruktion der Regierungsframes	75
4.2.2.2. Allgemeiner vs. spezifischer Frame	76
4.2.2.3. Der spezifische Frame: positives vs. negatives Framing	77
4.2.3. Kontext und Dissensniveau: Der Moderator	79
4.2.3.1. Das Dissensniveau	80
4.2.3.2. Hohes, durchschnittliches und niedriges Dissensniveau	81
4.3. Auflistung der Hypothesen	83
4.4. Kritikpunkte	83
4.5. Zusammenfassung	84
Kapitel 5 – Design der Studie	86
5.1. Überblick zum theoretischen Hintergrund für die Studie	86
5.2. Diversity-Research: Vorteile der Fuzzy-Set-Methode	87
5.3. Zur Auswahl der Fälle	89
5.3.1. Umstrittene Entscheidungen und öffentliche Aufmerksamkeit	89
5.3.2. Landes- bzw. Stadtstaatenebene: eine Forschungslücke	90
5.3.3. Liste der Fälle	91
5.4. Indikatoren der Variablen	94
5.4.1. Umfragen und Regierungsentscheidungen	94
5.4.2. (Re)Konstruktion der Regierungsframes und Messung des Dissensniveaus	95
5.4.2.1. Die Erstellung des Korpus	95
5.4.2.2. Kategoriensystem der Aussagen der Regierungsmitglieder	98
5.4.2.3. Die Position der anderen Akteure der Öffentlichkeit	102
5.5. Datenauswertung: Die Erstellung der Fuzzy-Sets	103
5.5.1. Erstellung und Kalibrierung der gesellschaftlichen Unterstützung	103

*Inhaltsverzeichnis*

5.5.2. Erstellung und Kalibrierung des Regierungsframes: die Aussagen der Regierungsmitglieder	107
5.5.2.1. Die Umsetzung der Regierungsentscheidung als eine Konstante in der Regierungskommunikation	108
5.5.2.2. Die Betonung der Folgen und Merkmale der Regierungsentscheidung	109
5.5.3. Erstellung und Kalibrierung der gegensätzlichen Aussagen: die Uneinigkeit in der Regierung	111
5.5.4. Erstellung und Kalibrierung der Aussagen anderer Akteure der Öffentlichkeit: der externe Dissens	112
5.5.5. Einstufung der Fälle nach ihrem Dissensniveau	113
5.6. Zusammenfassung	113
Dritter Teil – Ergebnisse und Diskussion	115
Kapitel 6 – Kohärenz als Schlüssel für eine erfolgreiche Regierungskommunikation	115
6.1. Klassifikation der Fälle nach Regierungsframe	116
6.1.1. Spezifische und allgemeine Regierungsframes	116
6.1.2. Positive und negative Regierungsframes	119
6.1.3. Kombinierte Regierungsframes	120
6.2. Klassifikation der Fälle nach Dissensniveau	122
6.3. Auswirkung des negativen Framings auf die Akzeptanz einer Regierungsentscheidung: Die Angst als Erklärung	123
6.3.1. Die Formel der Verwendung des negativen Regierungsframes zur Erhaltung von Akzeptanz	124
6.3.2. Die Angst und der hohe Dissens	126
6.3.3. Die Verlängerung der A-100 I: Die Gefahr des Geldverlusts	127
6.3.4. Die Verlängerung der A-100 II: die Ausnahme	128
6.3.5. Die Verlängerung der A-100 III: Wahlkampf und Ängste	131
6.3.6. Der Zeitfaktor beim Fall der Verlängerung der A-100 in Berlin	133
6.4. Auswirkungen des negativen Framings ohne hohes Dissensniveau	134
6.4.1. Die Formeln der Verwendung des negativen Regierungsframes zur Erhaltung von Ablehnung	134
6.4.2. Die nicht wahrgenommene Gefahr	137

6.4.3. Das Scheitern der Hamburger Schulreform	138
6.4.4. Zwischenfazit zum Effekt des negativen Frames ohne hohes Dissensniveau	139
6.5. Die Änderung des Status quo als Chance: Auswirkung des positiven Framings	140
6.5.1. Die Formel der Verwendung des positiven Regierungsframes zur Erhaltung von Akzeptanz	141
6.5.2. Offenheit für Veränderungen: Positives Framing bei niedrigem Dissensniveau	142
6.5.3. Der Zeitfaktor beim Fall der Hamburger Schulreform	144
6.5.4. Die Neutralisierung des positiven Framings durch die gleichzeitige Verwendung von negativem Framing	147
6.6. Die Kohärenz zwischen Frame und Kontext	148
6.6.1. Die Kohärenz als Erklärung für die Unterstützung der Regierungsentscheidung	149
6.6.2. Kohärenz zwischen Angst und hohem Konflikt	154
6.6.3. Kohärenz zwischen Chancen und nicht-hohem Konflikt	156
6.7. Zusammenfassung	157
Kapitel 7 – Die Bedeutung der Presse bei der Verwendung von allgemeinem Frame	159
7.1. Widersprüchliche Ergebnisse beim allgemeinen Frame	159
7.2. Die Neutralisierung der Kohärenz bei der Verwendung des allgemeinen Frames	161
7.2.1. Die Wirkung der Positionierung der Presse und der allgemeinen Frames	161
7.2.2. Die Presse und die Akzeptanz bei der Verwendung des allgemeinen Frames	166
7.2.3. Effekt der Presse trotz Kohärenz: Die Stadtbahn in Hamburg	168
7.3. Die absolute Ausnahme: überhaupt kein Frame.	170
7.4. Zusammenfassung	171
Kapitel 8 – Fazit	172
8.1. Effektivität und Legitimität	172
8.2. Kurzer Überblick über die Ergebnisse	174
8.2.1. Kohärenz zwischen Regierungsframe und Dissensniveau	175

*Inhaltsverzeichnis*

8.2.2. Der allgemeine Frame und die Ablehnung der Regierungsentscheidung	177
8.3. Abschließende Überlegungen	178
Literaturverzeichnis	181
Anhang I – Beschreibung des Vorgehens bei der Inhaltsanalyse	189
Anhang II – Fuzzy-Set-Analyse	195

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Modell des Systems der politischen Kommunikation.	19
Abbildung 2. Langfristige Konsequenzen auf den Legitimitätsbeschaffungsprozess der Regierungen.	31
Abbildung 3. Das systemische feedback-loop und die instrumentelle Bewertung des Outputs der Regierung.	34
Abbildung 4. Modell der Regierungskommunikation in der Bundesrepublik.	40
Abbildung 5. Modell zu den Auswirkungen der Regierungskommunikation auf die Unterstützung von umstrittenen Regierungsentscheidungen.	73
Abbildung 6. Kategoriensystem der Aussagen der Regierungsmitglieder.	99
Abbildung 7. Externer Dissens. Beispiel: Fall 3. Phase der Verlängerung der A-100.	112
Abbildung 8. Klassifikation der Fälle: spezifische und allgemeine Frames.	119
Abbildung 9. Klassifikation der Fälle: positive und negative Frames.	120
Abbildung 11. Fuzzy-Set Plot: negativer Frame und Akzeptanz.	125
Abbildung 12. Entwicklung des Fuzzy-Sets Akzeptanz und der Aussagen mit negativen Outcomes.	133
Abbildung 13. Fuzzy-Set Plot: negativer Frame und Ablehnung.	136

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 14. Fuzzy-Set Plot: positiver Frame und Akzeptanz.	142
Abbildung 15. Kohärenz zwischen negativem Frame und uneiniger Regierung.	151
Abbildung 16. Kohärenz zwischen negativem Frame und uneiniger Regierung in Bezug auf die Akzeptanz oder Ablehnung einer Regierungsentscheidung.	152
Abbildung 17. Die Ablehnung bei einem allgemeinen Frame und der Presse gegen die Entscheidung.	163
Abbildung 18. Auswirkung der Position der Presse bei der Verwendung eines allgemeinen Regierungsframes.	164

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. Konfiguration des Dissensniveaus.	82
Tabelle 2. Meinungsforschungsinstituten nach Fällen.	94
Tabelle 3. Anzahl der Artikel, Anzahl der Aussagen und Zeiträume nach Fällen.	97
Tabelle 4. Kategorien der Aussagen der Regierungsmitglieder.	102
Tabelle 5. Umfragewerte nach Fällen.	104
Tabelle 6. Eckpunkte für die Kalibrierung des Fuzzy-Sets Akzeptanz.	105
Tabelle 7. Werte der Fuzzy-Sets Akzeptanz und Ablehnung nach Fällen.	106
Tabelle 8. Anteil der Aussagen der Regierungsmitglieder nach Kategorien und Fällen (in %).	107
Tabelle 9. Werte der Fuzzy-Sets Nutzen, Empfänger, Schaden und Allgemein nach Fällen.	110
Tabelle 10. Werte des Fuzzy-Sets Uneinigkeit in der Regierung nach Fällen.	111
Tabelle 11. Eckpunkte für die Kalibrierung des Fuzzy-Sets Akzeptanz	113
Tabelle 12. Fälle mit spezifischen Regierungsframes.	117
Tabelle 13. Fälle mit allgemeinen Regierungsframes.	117
Tabelle 14. Fälle mit kombinierten Regierungsframes: spezifische und allgemeine Frames.	118

*Tabellenverzeichnis*

Tabelle 15. Klassifikation der Fälle nach externem und internem Konflikt (Uneinigkeit in der Regierung).	122
Tabelle 16. Widersprechende Aussagen der Regierungsmitglieder.	130
Tabelle 17. Die letzten fünf Phasen der Schulreform in Hamburg. Schwächung der Wirkung beim Fuzzy-Set Nutzen.	145
Tabelle 18. Die letzten fünf Phasen der Schulreform in Hamburg. Varianz bei der Anzahl der Aussagen mit der Betonung auf Nutzen.	146
Tabelle 19. Fälle mit hohem Zugehörigkeitsgrad zum Fuzzy-Set Nutzen im Rahmen eines nicht-hohen Dissensniveaus.	148
Tabelle 20. Überblick über die hinreichenden Konstellationen von Bedingungen.	150
Tabelle 21. Beziehung zwischen dem Fuzzy-Set Kohärenz und dem Fuzzy-Set Akzeptanz. Auflistung nach Fällen.	153
Tabelle 22. Zugehörigkeitsgrad zu den Fuzzy-Sets Allgemein und Akzeptanz.	160
Tabelle 23. Beziehung zwischen dem Fuzzy-Set Presse gegen die Entscheidung und dem Fuzzy-Set Ablehnung. Auflistung nach Fällen mit der Verwendung eines allgemeinen Frames.	162
Tabelle 24. Beziehung zwischen dem Fuzzy-Set Akzeptanz und der Konstellation von Fuzzy-Sets Kohärenz und Presse gegen die Entscheidung.	165
Tabelle 25. Beziehung zwischen der Akzeptanz und der Konstellation von allgemeinem Frame und Presse gegen die Entscheidung.	167
Tabelle 26. Beziehung zwischen der Akzeptanz und der Konstellation von Kohärenz und Presse gegen die Entscheidung.	168

*Tabellenverzeichnis*

Tabelle 27. Anzahl der Artikel, Anzahl der Aussagen und Zeiträume nach Fällen.	190
Tabelle 28. Anzahl der Aussagen nach Fällen und Kategorien.	192
Tabelle 29. Kategorien der anderen Akteure der Öffentlichkeit	193

