

Kommunikationswissenschaft

**Rekursive Regulation und Steuerung durch PR –
Eine theoretisch-konzeptionelle Verknüpfung mit Einblick in die Handlungspraxis**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades Dr. phil.
im Fachbereich Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster

vorgelegt von

Frank Bredl
aus Regensburg
April 2020

Dekan des Fachbereichs: Prof. Dr. Martin Bonsen

Vorsitzender des Promotionsausschusses: Prof. Dr. Johannes Bellmann

Erste Gutachterin: Prof. Dr. Ulrike Röttger

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Armin Scholl

Tag der mündlichen Prüfung (Disputation): 2.9.2020

Tag der Promotion: 2.9.2020

Gewidmet meinen Eltern Franz und Regine Bredl

und meiner Ehefrau Carolina Maria Bredl.

Danke für Eure Unterstützung und Geduld.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung und Forschungsfragen	1
2 Die Strukturationstheorie als Basistheorie	10
2.1 Handeln und Macht	15
2.2 Struktur, soziale Systeme und Institutionen	18
3 Grundbegriffe	27
3.1 Politik	27
3.1.1 Politik als soziales System.....	27
3.1.1.1 Funktionale Differenzierung und Interpenetration.....	28
3.1.1.2 Legitimität, Öffentlichkeit und öffentliche Meinung	33
3.1.1.3 Politik und Massenmedien	41
3.1.2 Strukturationstheoretische Perspektive auf Politik.....	44
3.1.2.1 Handlungsanalyse.....	46
3.1.2.2 Institutionelle Analyse.....	60
3.2 Organisation	64
3.2.1 Organisationstheoretische Grundlagen.....	65
3.2.1.1 Organisationsbegriff.....	65
3.2.1.2 Organisationstheorien.....	71
3.2.1.3 Organisationen und moderne Gesellschaft.....	79
3.2.2 Organisation als reflexive Strukturation.....	83
3.2.2.1 Organisationen als kollektive Akteure	84
3.2.2.2 Organisationales Handeln, Macht und Struktur	86
3.2.2.3 Organisationale Reproduktion durch reflexive Regulation.....	92
3.3 Steuerung.....	96
3.3.1 Grundzüge der Steuerungsdiskussion.....	96
3.3.1.1 Steuerungs begriff	96
3.3.1.2 Steuerungsbedarf	98
3.3.1.3 Politische Steuerung zwischen System und Akteur	105
3.3.2 Politische Steuerung in der Dualität von Struktur	116

4 Unternehmen als Objekte politischer Steuerung.....	121
4.1 Unternehmen und institutionalisierte Umwelt.....	123
4.2 Unternehmen als Adressaten politischer Steuerung.....	125
4.3 Instrumente politischer Steuerung.....	127
5 Unternehmen als Subjekte politischer Steuerung	134
5.1 Die Strukturierungstheorie in der Managementforschung	134
5.2 Das Konzept der rekursiven Regulation.....	136
5.2.1 Strategische Institutionalisierung	137
5.2.2 Sicherung organisationaler Handlungsspielräume	142
5.2.3 Akteure rekursiver Regulation.....	146
6 Public Relations und Public Affairs.....	151
6.1 Public Relations als Organisationsfunktion.....	154
6.1.1 PR-Theoriebildung zwischen System und Akteur.....	158
6.1.2 Beobachtung und Reflexion	161
6.1.3 Organisationale Kontextsteuerung	169
6.1.4 Organisationale Selbststeuerung.....	174
6.1.5 Differenzmanagement von Kontext- und Selbststeuerung.....	176
6.2 Public Affairs als Organisationsfunktion	177
6.2.1 Public Affairs zwischen Theorie und Praxis	178
6.2.2 Vom Lobbying zu Public Affairs	183
6.2.3 Public Affairs als PR-Funktion.....	187
7 Rekursive Regulation und Steuerung durch PR – eine Zusammenführung	197
7.1 Exkurs: Pharmaunternehmen und gesundheitspolitische Regulierung	200
7.1.1 Pharmaunternehmen als Steuerungsobjekte	200
7.1.2 Pharmaunternehmen als Steuerungssubjekte.....	204
7.2 Kontextsteuerung durch die Modifikation von Regeln	205
7.3 Kontextsteuerung durch den Einsatz von Ressourcen.....	218
7.4 Kontextsteuerung durch die Veränderung von Akteursets.....	228
7.5 Erfolgsfaktoren von Kontextsteuerung.....	231
7.6 Unternehmerische Selbststeuerung	233

8 Fazit	241
Literaturverzeichnis.....	246
Anhang	275

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Politische Steuerung	4
Abbildung 2: Rekursive Regulation	5
Abbildung 3: Kontext- und Selbststeuerung durch PR und Public Affairs	5
Abbildung 4: Rekursivität von Struktur und Handlung.....	11
Abbildung 5: Handlungsmodell der Strukturierungstheorie.....	16
Abbildung 6: Anordnung von Struktur und Handlung	21
Abbildung 7: Dimensionen der Dualität von Struktur.....	22
Abbildung 8: Dimensionen der Dualität von Struktur in Organisationen	89
Abbildung 9: Regulierung in der Dualität von Struktur	119

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klassifikation institutioneller Ordnungen	26
Tabelle 2: Typen politischer Steuerungsinstrumente	128

Abkürzungsverzeichnis

bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
CSR	Corporate Social Responsibility
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
ggfs.	gegebenenfalls
H.i.O.	Hervorhebung im Original
insbes.	insbesondere
NGO	Non-Governmental Organization
PA	Public Affairs
PR	Public Relations
sog.	sogenannte
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Soweit in der vorliegenden Arbeit personenbezogene Bezeichnungen im Maskulinum stehen, wird diese Form verallgemeinernd verwendet und bezieht sich auf beide Geschlechter.

1 Einleitung und Forschungsfragen

Seit Beginn der Herausbildung spezialisierter Systeme innerhalb entwickelter Gesellschaften stehen Politik und Wirtschaft in einem besonderen Verhältnis zueinander: Kein System kann dauerhaft ohne das andere existieren. Die Politik setzt – einfach ausgedrückt – durch ordnungspolitische Vorgaben, wie bspw. Wettbewerbspolitik oder Vertragsrecht, die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln. Gleichzeitig ist die Politik auf den Output der Wirtschaft, z.B. in Form von Steuereinnahmen, angewiesen, um selbst handlungsfähig zu bleiben. Beide Systeme stehen folglich in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander.

Ein wesentliches Kennzeichen dieser Abhängigkeit sind Versuche der Beeinflussung bzw. Steuerung¹ des jeweils anderen Systems: staatliche Eingriffe in die vormals freie Preisbildung bei Arzneimitteln (seit 2011), die Mietpreisbremse (seit 2015), der Mindestlohn (seit 2015) und die Festlegung des Anteils erneuerbarer Energien bei der Stromproduktion (seit 2017) sind Beispiele dafür, dass die Politik über die ordnungspolitische Gestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen hinaus steuernd in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Auf Seiten der Wirtschaft können die zahlreichen Lobbyisten mit Zugang zur Politik sowie Spenden von Unternehmen an Parteien und das Sponsoring von politischen Veranstaltungen durch die Industrie als Versuche der Einflussnahme auf die Politik gewertet werden (vgl. Lobbyreport 2017; für Europa den EU-Lobbyreport 2019).

In der sozialwissenschaftlichen Forschung ist die Auseinandersetzung mit der Einflussnahme von Politik auf das Wirtschaftssystem – d.h. Wirtschaftsorganisationen als Steuerungsobjekte – deutlich traditionsreicher und ausgeprägter als die umgekehrte Einflussrichtung. Auch die Wirtschaftswissenschaften setzen sich kaum mit dieser Perspektive auseinander. Die bislang wenig thematisierten Versuche der Wirtschaft, das politische System steuernd zu beeinflussen, sollen daher im Fokus dieser Arbeit stehen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, mit dem in der betriebswirtschaftlichen Managementforschung entwickelten Konzept der rekursiven Regulation (u.a. Zimmer/Ortmann 2001; Zimmer 2001a; Zimmer 2001b) und dem kommunikationswissenschaftlichen Konzept der Kontext- und Selbststeuerung durch

¹ Steuerung soll an dieser Stelle und bis zur späteren ausführlicheren Auseinandersetzung mit dem Begriff (vgl. Kapitel 3.3) verstanden werden als Einflussnahme eines Systems auf ein anderes System mit dem Ziel, ein bestimmtes Ergebnis herbeizuführen.

organisationalen Public Relations (PR) (vgl. u.a. Hoffjann 2009; Hoffjann 2015a; Röttger et al. 2018) zwei zentrale, gleichwohl bisher unverbundene theoretische Beschreibungen von Steuerung zu sichten, wo nötig auf die Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik zu übertragen und schließlich zu integrieren, um so zu einer vollständigeren und differenzierteren Beschreibung der Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik zu gelangen.

1. **Rekursive Regulation** (vgl. ausführlich Kapitel 5.2) beschreibt eine Form organisationaler Einflussnahme, „bei der die von einer regulativen Maßnahme des Staates (oder eines staatlichen Organes) betroffenen Unternehmungen ihrerseits versuchen, ‚regulierend‘ auf den Staat Einfluss zu nehmen“ (Zimmer 2001b: 353). Die Autoren betten ihren Ansatz in den Theorierahmen der Strukturationstheorie ein und nutzen deren Instrumentarium zur Beschreibung verschiedener Wege unternehmerischer Einflussnahme auf die Politik. Ortman/Zimmer (2001) konzentrieren sich dabei auf die strukturationstheoretische Analyse von unternehmerischer Einflussnahme, sei es als direkte Einflussnahme auf die Politik oder indirekt über Medien und Öffentlichkeit. Damit beschreiben die Autoren Aktivitäten, die aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive der organisationalen PR zuzuordnen sind. Eine Verknüpfung mit den Ausführungen der organisationalen PR-Forschung, insbesondere zum Thema Steuerung durch PR, bleibt jedoch aus. Dies mag daran liegen, dass sich die organisationale PR-Forschung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Konzepts der rekursiven Regulation im Jahr 2001 noch wenig mit Fragen der Steuerung auseinandergesetzt hat. Vielmehr bildete sich innerhalb der Kommunikationswissenschaft zu diesem Zeitpunkt gerade erst die Perspektive auf PR als Organisationsfunktion heraus (vgl. Kapitel 6.1).
2. Innerhalb der kommunikationswissenschaftlichen Forschung hat sich in den vergangenen zehn Jahren mit dem Konzept der **Kontext- und Selbststeuerung durch organisationale PR** (vgl. u.a. Hoffjann 2009; Hoffjann 2015a; Röttger et al. 2018) ein Ansatz herausgebildet, der Steuerung als Mittel zur Sicherung von Handlungsräumen betrachtet (vgl. ausführlich Kapitel 6.1). Diese Sicherung der organisationalen Handlungsspielräume kann über die Steuerung anderer Organisationen oder Systeme (Kontextsteuerung) oder durch die Steuerung der eigenen Organisation (Selbststeuerung) erfolgen. Beobachtung und Reflexion

werden dabei als Voraussetzung für organisationale Steuerung beschrieben. Im Zentrum dieses Steuerungskonzepts stehen dabei die Organisationsfunktionen PR und Public Affairs. Da sich der Ansatz der rekursiven Regulation auf Unternehmen als Steuerungssubjekte bezieht, wird in der vorliegenden Arbeit auch organisationale PR, falls nicht anders beschrieben, als PR einer Wirtschaftsorganisation bzw. unternehmerische PR verstanden.

Steuerung wird meist unidirektional mit Blick auf ein bestimmtes System dargestellt. Dies mag daran liegen, dass sich jede Forschungsdisziplin bevorzugt aus der Sichtweise „ihres“ Systems mit dem Thema auseinandersetzt: die Politikwissenschaft fokussiert auf Politik als Initiator politischer Steuerung einerseits und Adressat unternehmerischer Einflussnahme andererseits. Die Betriebswirtschaftslehre und zunehmend auch die organisationale PR-Forschung innerhalb der Kommunikationswissenschaften stellen hingegen Unternehmen als Organisationen im Wirtschaftssystem und kollektive Akteure² in den Mittelpunkt ihrer Forschung, als Initiatoren der Einflussnahme auf Politik einerseits und als Adressaten politischer Steuerung andererseits. Die vorliegende Arbeit führt diese Perspektiven zusammen und beschreibt Politik und Wirtschaft nicht nur aus der jeweils steuernden Perspektive (Steuerungssubjekt), sondern auch aus der Perspektive des Systems, das Steuerungsversuchen unterliegt (Steuerungsobjekt). Mit Blick auf die Forschungsfragen liegt der Fokus auf den Unternehmen, die sowohl in ihrer Rolle als Steuerungsobjekte (vgl. Kapitel 4), als auch als Steuerungssubjekte (vgl. Kapitel 5) analysiert werden.

Beide Ansätze – die rekursive Regulation sowie die Kontext- und Selbststeuerung durch organisationale PR – weisen mit der Sicherung organisationaler Handlungsspielräume Parallelen in der Argumentation auf und bieten damit Grundlagen für eine Zusammenführung. Während die Autoren des Konzepts der rekursiven Regulation einige Instrumente nennen, diese aber weder ausarbeiten, noch organisational verorten, fehlt für den Ansatz der Steuerung durch organisationale PR bislang eine Anwendung auf Politik als zu steuerndes System sowie eine Verknüpfung mit der Betriebswirtschaftslehre. Eine Integration beider Ansätze verspricht daher einen Erkenntnisgewinn für beide Forschungsdisziplinen. Die erste dieser Arbeit zugrunde liegende Forschungsfrage lautet daher:

² Zur Beschreibung von Organisationen bzw. Unternehmen als kollektive Akteure vgl. Kapitel 3.2.2.1.

Kann der Ansatz der Kontext- und Selbststeuerung organisationaler PR theoretisch-konzeptionell sinnvoll in das Konzept der rekursiven Regulation eingebettet werden?

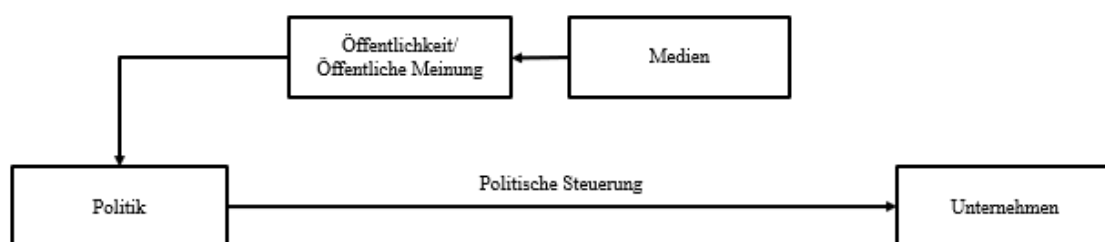
Eine solche Verknüpfung beider Ansätze beantwortet noch nicht die Frage nach deren Anwendbarkeit. Da sich beide Ansätze mit Fragen der Steuerung auseinandersetzen, lautet die zweite Forschungsfrage:

Lässt sich Steuerung durch PR theoretisch-konzeptionell als Mechanismus rekursiver Regulation fassen?

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen folgt die Arbeit einem Aufbau, der sich an einer vereinfachten Annahme der Steuerungswechselwirkung zwischen Politik und Wirtschaft orientiert und nachfolgend durch eine sich aufbauende grafische Übersicht (Abbildungen 1-3) visualisiert wird:

Politik versucht mittels politischer Steuerung auf Unternehmen als Organisationen innerhalb des Wirtschaftssystems einzuwirken (vgl. Kapitel 3.1 und 4). In ihrem Steuerungsverhalten wird Politik beeinflusst von der Öffentlichkeit bzw. der öffentlichen Meinung (vgl. Kapitel 3.1.1.2), die wiederum durch die Medien beeinflusst werden (vgl. Kapitel 3.1.1.3) (vgl. Abbildung 1).

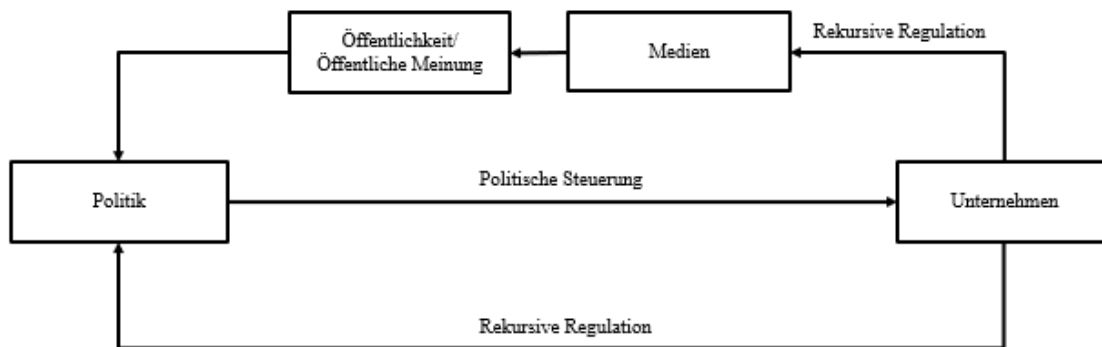
Abbildung 1: Politische Steuerung



Quelle: eigene Darstellung

Der politischen Steuerung ausgesetzt, versuchen Unternehmen wiederum zur Sicherung ihrer Handlungsspielräume durch rekursive Regulation auf die Politik einzuwirken (vgl. Kapitel 5), entweder direkt oder über den „Umweg“ Medien und öffentliche Meinung (vgl. Abbildung 2).

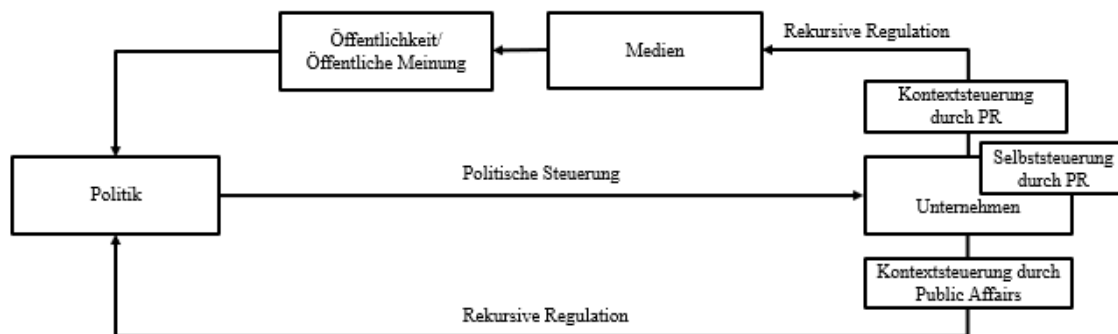
Abbildung 2: Rekursive Regulation



Quelle: eigene Darstellung

Für diese Einflussnahme greifen Unternehmen, so die Annahme, über den „Umweg“ Medien und öffentliche Meinung auf Kontextsteuerung durch PR zurück (vgl. Kapitel 6.1.3), für die direkte Einflussnahme auf die Politik auf Public Affairs³ (vgl. Kapitel 6.2), für eventuelle Anpassung der eigenen Organisation auf die Selbststeuerungsleistung durch PR (vgl. Kapitel 6.1.4) (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Kontext- und Selbststeuerung durch PR und Public Affairs



Quelle: eigene Darstellung

Abschließend werden die Ausführungen zur theoretisch-konzeptionellen Verknüpfung von rekursiver Regulation und Steuerung durch PR um einen Einblick in die Handlungspraxis in Form qualitativer Experteninterviews ergänzt (vgl. Kapitel 7). Die dritte, auf die Empirie bezogene Forschungsfrage lautet daher wie folgt:

³ Die vorliegende Arbeit ordnet Public Affairs als Teil der PR ein, zur Begründung vgl. Kap. 6.2.3

Finden Kontext- und Selbststeuerung durch PR und Public Affairs als Mechanismen rekursiver Regulation in der Praxis statt? Falls ja, wie ist dieser Mechanismus konkret ausgestaltet?

Zur Beantwortung der Forschungsfragen ist aus drei Gründen ein übergeordneter Theorierahmen erforderlich.

- 1. Die Forschungsfragen berühren verschiedene Forschungsdisziplinen:** Mit der Steuerung von Systemen beschäftigen sich die Soziologie und im Falle politischer Steuerung natürlich auch die Politikwissenschaften. Wie politische Steuerung unternehmerische Handlungsspielräume einschränkt oder diese durch eigene Einflussnahme gesichert oder erweitert werden können, ist Thema der strategischen Managementforschung in den Wirtschaftswissenschaften. Inwiefern unternehmerische PR und auch Public Affairs zur Steuerung anderer Systeme, im vorliegenden Fall der Politik, fähig sind, ist eine Fragestellung der organisationalen PR-Forschung innerhalb der Kommunikationswissenschaften. Theorien und Ansätze, die für die Beantwortung der vorliegenden Fragestellung herangezogen werden können, liegen also in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen vor. Um die Erkenntnisse aus den einzelnen Forschungsbereichen nutzen zu können, benötigen wir einen Theorierahmen, in den diese überführt und so anschlussfähig gemacht werden können.
- 2. Die Forschungsfragen betreffen system- und akteurstheoretische Positionen:** Die Auseinandersetzung mit Systemen und deren Steuerung berührt auch eine grundlegende Kontroverse innerhalb der Sozialwissenschaften, bei der sich zwei Positionen scheinbar unvereinbar gegenüberstehen und die sich plakativ als „System versus Akteur“ beschreiben lassen: system- bzw. strukturorientierte Ansätze gehen davon aus, dass Systeme Strukturen schaffen, die den Rahmen für das Verhalten von Akteuren vorgeben. Strukturen haben damit einen das individuelle Handeln determinierenden Effekt. Akteurs- bzw. handlungsorientierte Ansätze stellen den selbstbestimmt handelnden Akteur in den Fokus, dessen Handlungen die Entstehung von Strukturen und damit auch von Systemen erst ermöglichen. Für die vorliegende Arbeit müssten die jeweiligen Annahmen der system- bzw. akteursorientierten Ansätze auf die Frage der Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik angewendet werden: Kann die Struktur des Systems Wirtschaft die Handlungen und Entscheidungen politischer

Akteure determinieren? Und umgekehrt aus akteursorientierter Perspektive: Sind die Akteure des Wirtschaftssystems in der Lage, die Strukturen des Systems Politik zu beeinflussen? Wir benötigen daher einen übergeordneten Theorierahmen, der die einzelnen Theorien und Ansätze aneinander anschlussfähig macht und sich zudem für die Analyse von Beziehungen zwischen Systemen eignet.

3. **Die Forschungsfragen spannen über Makro-, Meso- und Mikro-Ebene:** Die Forschungsfragen streifen verschiedene analytische Ebenen der Sozialwissenschaften: Politik und Wirtschaft als soziale Systeme auf der Makro-Ebene, die jeweils handelnden Individuen auf der Mikro-Ebene und Unternehmen als Organisationen des Wirtschaftssystems und Parteien als kollektive Akteure der Politik auf der Meso-Ebene. Daher ist nicht nur ein die wissenschaftlichen Disziplinen integrierender, sondern auch die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Ebenen (Makro-, Meso-, Mikro-Ebene) betrachtender Theorierahmen notwendig.⁴

Einen solchen Rahmen bietet die **Strukturationstheorie** des britischen Soziologen Anthony Giddens (1997) (vgl. ausführlich Kapitel 2). Sie erlaubt, die verschiedenen Ansätze aus den beschriebenen wissenschaftlichen Disziplinen in eine einheitliche Begrifflichkeit zu überführen und so – über Grenzen der einzelnen Forschungsgebiete hinweg – aneinander anschlussfähig zu machen. Zudem löst Giddens den beschriebenen Dualismus von Struktur und Handlung auf, indem er das gleichberechtigte Zusammenspiel von Struktur und Handlung in das Zentrum seiner Strukturationstheorie rückt. Struktur wird dann produziert und reproduziert durch Handlungen, während Handlungen durch Struktur erst ermöglicht, gleichzeitig aber auch begrenzt werden. Struktur und Handlung stehen sich folglich nicht unvereinbar gegenüber, sondern bedingen sich gegenseitig. Die Annahme einer Dualität von Struktur und Handlung sowie das strukturationstheoretische Verständnis von Begriffen wie Regeln, Ressourcen und Macht halten Steuerung nicht nur für prinzipiell möglich, sondern erlauben es auch, Steuerungsversuche und die dabei verwendeten Instrumente theoretisch sinnvoll und auf verschiedene Systeme übertragbar zu beschreiben. Schließlich ermöglicht die

⁴ In den Sozialwissenschaften werden die Analyseebenen Makro, Meso und Mikro unterschieden. Auf der Makro-Ebene werden gesellschaftliche (Teil-)Systeme analysiert, auf der Meso-Ebene steht die Analyse von Organisationen im Mittelpunkt und die Mikro-Ebene beschäftigt sich mit Individuen und deren Handeln (vgl. Röttger et al. 2018: 85; Donges 2011: 217).

Strukturierungstheorie eine Verzahnung aller drei analytischen Ebenen. Dabei kommt der Meso-Ebene der Organisationen eine besondere Rolle als Vermittler zwischen Makro- und Mikro-Ebene zu, da sie einerseits als korporative bzw. kollektive Akteure in der Gesellschaft handeln, sich andererseits individuellen Akteuren als handlungsleitende Strukturen präsentieren (vgl. Donges 2011: 217). Hierfür bietet die Strukturierungstheorie einen Organisationsbegriff an, der sowohl die Bedeutung von Organisationen als Bindeglied zwischen Makro- und Mikro-Ebene als auch das Verhältnis von Organisationsstrukturen und -mitgliedern als ein wechselseitiges Verhältnis erfasst.

Ein weiterer Grund für die Wahl der Strukturierungstheorie als Theorierahmen für die vorliegende Arbeit ist ihr Potenzial, nicht nur im Hinblick auf das Verständnis und die Erklärung des Handelns in Organisationen, sondern auch für externe Organisations-Umwelt-Beziehungen einen geeigneten Analyserahmen zu bieten (vgl. Röttger 2015: 234; Walgenbach 2002a: 356). In der sozialwissenschaftlichen Forschung und auch in der kommunikationswissenschaftlichen PR-Forschung dominiert einerseits der bereits beschriebene Dualismus zwischen makro-orientierten Ansätzen auf der Ebene gesellschaftlicher (Teil-)Systeme und mikro-orientierten Ansätzen auf Handlungs- bzw. Akteurebene. Andererseits existiert eine Vielzahl von Ansätzen, die mit Blick auf die Beziehung von Mikro- zu Meso-Ebene das Verhältnis von Akteuren und Organisationen sowie organisationsbezogene Funktionen und Leistungen der PR in den Fokus ihrer Analyse stellen (vgl. Röttger 2015: 229; Röttger et al. 2018: 85ff.). Analysen der Meso-Makro-Ebene, die das Verhältnis von Organisationen zur Gesellschaft bzw. deren Teilsystemen untersuchen, scheinen aktuell „von untergeordneter Bedeutung“ (Röttger 2015: 229).

Dies ist insbesondere zu bemängeln, als dass dadurch zum einen der Bedeutung von Organisationen für die moderne Gesellschaft – von Schimank (2006: 167) treffend als „Organisationsgesellschaft“ beschrieben – nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Dabei kommt gerade den Organisationen aufgrund ihrer Position als Bindeglied zwischen gesellschaftlichen Systemen einerseits und dem sozialen Handeln von Individuen andererseits eine besondere Rolle zu (vgl. Röttger et al. 2018: 84; Donges 2011: 217).

Die Strukturierungstheorie selbst hat in den Sozialwissenschaften weniger Verbreitung gefunden als andere Sozial- bzw. Gesellschaftstheorien wie z.B. die Luhmannsche Systemtheorie. In der Folge sind von den für die vorliegende Arbeit relevanten theoretischen Ansätzen und Beschreibungen nur wenige bereits mit dem Instrumentarium der Strukturierungstheorie ausgearbeitet oder weiterentwickelt worden. Der Ansatz der

rekursiven Regulation wurde von Ortmann/Zimmer (2001) unter Rückgriff auf die Strukturationstheorie entwickelt und auch in der organisationalen PR-Forschung finden sich zunehmend Arbeiten mit Bezug zur Strukturationstheorie (vgl. u.a. Klare 2010; Falkheimer 2009; Röttger 2005; Zühlsdorf 2002; Zerfaß 2004). Innerhalb der Politikwissenschaften fand die Strukturationstheorie wenig Anklang. Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Arbeit Politik und politische Steuerung soweit strukturationstheoretisch ausgearbeitet, dass sie an das Konzept der rekursiven Regulation anschlussfähig sind. Hierfür werden im folgenden Kapitel die Grundlagen der Strukturationstheorie erläutert.

2 Die Strukturationstheorie als Basistheorie

Anthony Giddens⁵ bezeichnet seine Strukturationstheorie (im engl. Original: „theory of structuration“) als Sozialtheorie. Die Sozialtheorie hat den Anspruch, eine Grundlagenwissenschaft für alle Sozialwissenschaften und auf eine Vielzahl sozialwissenschaftlicher Fragestellungen anwendbar zu sein (vgl. Becker 1996: 117; Schiller-Merkens 2008: 30f.). Ihre Aufgabe besteht darin, „Konzepte des Wesens menschlichen sozialen Handelns und des menschlichen Akteurs zu erarbeiten, die für die empirische Forschung fruchtbar gemacht werden können“ (Giddens 1997: 31). Diese Fähigkeit schreibt Giddens (1997: 31) auch seiner Theorie der Strukturation zu, die ein begriffliches Instrumentarium für die Analyse sozialer Prozesse zur Verfügung stellen soll.⁶

Kern der Theorie ist die Überwindung des in den Sozialwissenschaften vorherrschenden Dualismus von handlungs- und strukturtheoretischen Ansätzen durch eine Gleichberechtigung von Handlung und Struktur. Die gedankliche Grundlage hierfür liefert Giddens (1997: 51f.) mit seiner Leitidee der Dualität von Struktur: Strukturen sind Medium und Ergebnis sozialen Handelns zugleich. Dualität bezeichnet in diesem Zusammenhang eine „im Prinzip gleichberechtigte Berücksichtigung von Handlung und Struktur bei der Deutung oder gar Erklärung sozialer Wirklichkeit“ (Sydow/Wirth 2014: 9).⁷

Auf der Handlungsebene bzw. der Perspektive der Akteure bedeutet dies, dass soziale Akteure⁸ durch ihre Handlungen Strukturen produzieren und reproduzieren, die ihr Handeln einerseits erst ermöglichen, es aber auch beschränken. Giddens (1997: 52) bezeichnet dieses Verhältnis der wechselseitigen Konstitution von Struktur und Handlung als Rekursivität (vgl. Abbildung 4).

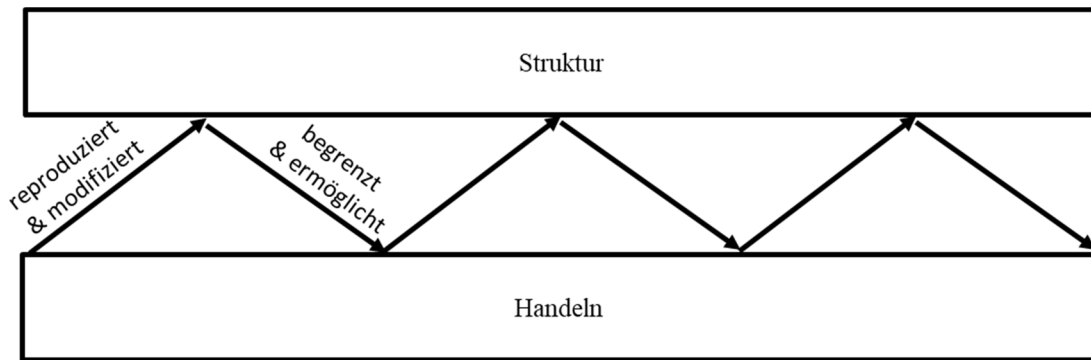
⁵ Die Grundlagen seiner Theorie wurden von Giddens bereits 1976 entwickelt (vgl. Giddens 1976), als Hauptwerk der Strukturationstheorie gilt die 1984 erschienene Publikation „The constitution of society“ (vgl. Giddens 1984a). Die für die vorliegende Arbeit rezipierte 3. Auflage von 1997 ist identisch mit der 1988 erschienenen deutschen Erstauflage „Die Konstitution der Gesellschaft.“

⁶ Uneinigkeit herrscht allerdings bei der Frage, ob es sich bei Giddens Theorie um eine Metatheorie handelt. Weaver/Gioia (1994; 1995), Ortman et al. (2000a) und Ortman/Sydow (2001) schreiben der Strukturationstheorie eine Integrationskraft für die Vielfalt organisationstheoretischer Paradigmen zu und damit die Fähigkeit, die Inkommensurabilität von Paradigmen zu überwinden. De Cock/Rickards (1995) sowie Osterloh/Grand (2000) sprechen der Strukturationstheorie diese Fähigkeit für die Organisationstheorie hingegen ab.

⁷ Für Miebach (2006: 376) verweist bereits der von Giddens gewählte Begriff Strukturation, bestehend aus dem statischen Begriff „Struktur...“ und der auf Aktivität verweisenden Endung „...ation“, auf die Kombination von Struktur- und Handlungsaspekt.

⁸ Giddens (1997: 36) verwendet die Begriffe Handelnder und Akteur synonym. Als soziale Akteure bezeichnet er sowohl Individuen, als auch kollektive Akteure wie Organisationen (vgl. Giddens 1997: 278). Zur Frage des Akteursstatus von Organisationen vgl. auch 3.2.2.1.

Abbildung 4: Rekursivität von Struktur und Handlung



Quelle: Röttger (2005: 13)

Einige Autoren wählen für die grafische Darstellung des Verhältnisses von Struktur und Handlung einen Kreis. Wir bevorzugen die Darstellung der Rekursivität von Röttger (2005: 13), da diese nicht nur Giddens (1997: 53) Vorstellung vom menschlichen Handeln „als ein kontinuierlicher Verhaltensstrom“ bildlich miteinschließt, sondern sich auch besser für die noch zu leistende Darstellung der Modifikation von Struktur und Handlung, im Sinne einer wechselseitigen Modifikation zwischen sozialen Systemen, eignet (vgl. Abbildung 9).

Walgenbach (2006: 409) veranschaulicht die Idee der Rekursivität am Beispiel der Sprache (vgl. auch Röttger 2015: 231): Die Struktur einer Sprache, ihre Regeln bzgl. Aussprache, Wortschatz, Grammatik oder Rechtschreibung, schränken die Nutzer einer Sprache einerseits ein – wer sich nicht daran hält, läuft Gefahr, nicht verstanden zu werden – auf der anderen Seite ermöglicht die Befolgung der Sprachregeln erst die Verständigung der Sprachteilnehmer untereinander. Gleichzeitig entstehen bzw. bestehen diese Sprachregeln erst dadurch, dass sie durch die Sprachteilnehmer tagtäglich angewendet und befolgt werden. Die Strukturhaltung ist dabei nicht zwangsläufig der Grund für die Befolgung ihrer Regeln: Wer eine Sprache spricht, möchte in erster Linie verstanden werden und macht sich in der Regel keine Gedanken darüber, durch die Befolgung der Sprachregeln einen Beitrag zur Erhaltung der Sprache zu leisten. Auch eine Modifikation von Struktur ist möglich: Sprachregeln und damit auch Sprache als Struktur sind nicht in Stein gemeißelt, sondern verändern sich im Laufe der Zeit, sei es durch „offizielle“ Modifikationen wie eine Rechtschreibreform oder dadurch, dass bspw. bestimmte Worte nicht mehr genutzt oder durch andere ersetzt werden und dadurch aus dem Sprachgebrauch verschwinden.

Zudem bietet der strukturationstheoretische Organisationsbegriff das Potenzial, der Rolle von Organisationen als Brücke zwischen Mikro- und Makro-Ebene Rechnung zu tragen: Ausgehend von der strukturationstheoretischen Leitidee der Dualität von Struktur und Handlung können Organisationen als Systeme organisierten Handelns verstanden werden, die über das intentionale Handeln von Akteuren reproduziert werden. Organisationen und deren Strukturen ermöglichen (und begrenzen) das Handeln von Akteuren, gleichzeitig reproduzieren die Akteure diese Strukturen erst durch ihr Handeln (vgl. Ortmann et al. 2000: 322; Sydow/Wirth 2014: 9; Preusse 2016: 151). Diese Rekursivität ist dabei nicht ausschließlich intra-organisational, sondern kann auch das Verhältnis einer Organisation zu ihrer Umwelt beschreiben. Organisationsstrukturen können dann als Medium und Ergebnis von Handlungen in der Organisationsumwelt beschrieben werden, während organisationales Handeln Strukturen in der Organisationsumwelt (re)produziert, durch die es wiederum gleichzeitig begrenzt und ermöglicht wird.

Auch die für die vorliegende Arbeit elementare Frage der Steuerung bzw. Steuerbarkeit von sozialen Systemen beantwortet die Strukturationstheorie positiv: Während systemtheoretische Analysen Steuerung entweder rigoros ausschließen oder nur unter bestimmten Voraussetzungen für möglich halten (vgl. Kapitel 3.3.1), schließt die Idee der Dualität von Struktur und Handlung die Modifikation von Strukturen mit ein. Indem Akteure ihre Handlungen nicht zwangsläufig ausschließlich identisch reproduzieren, sondern diese auch modifizieren können, haben sie die Möglichkeit, Strukturen und damit Systeme zu verändern. Giddens (1997: 256) spricht auch von der „reflexiven Steuerung der Bedingungen der Systemreproduktion.“

Bislang wurden Fragen der politischen Steuerung von Organisationen und dem Umgang von Organisationen mit diesen Interventionen fast ausschließlich in ihren jeweiligen Disziplinen diskutiert, in der Politikwissenschaft auf der einen und der Betriebswirtschaftslehre auf der anderen Seite. Eine Verknüpfung über die verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen hinweg fand bislang kaum statt, obwohl die politische Einflussnahme auf Organisationen und umgekehrt deren Einflussnahme auf die Politik in der Realität wahrscheinlich nicht als voneinander getrennte soziale Prozesse auftreten, sondern sich vermutlich eher wechselseitig bedingen. Das Konzept der Rekursivität von Handlung und Struktur erlaubt es, solche Versuche der wechselseitigen Einflussnahme von Politik und Organisationen zu beschreiben.

Aufgrund ihres „integrativen und prozessualen Potenzials“ (Sydow/Wirth 2014: 9) kam es zu einer zunehmenden Rezeption der Strukturationstheorie. Insbesondere im Rahmen organisationstheoretischer Fragestellungen in Soziologie und Betriebswirtschaftslehre fand die Strukturationstheorie breite Anwendung. Durch ihre „doppelte bzw. mehrfache Einbindung individuellen Handelns in soziale Systeme (gemeint sind hier Organisationen; F.B.) – und auch in die Gesellschaft“ (Sydow/Wirth 2014: 8) bietet die Strukturationstheorie für die Analyse von Organisationen den passenden Theorierahmen. Einen Überblick über die Anwendung der Strukturationstheorie für verschiedene organisationstheoretische Fragestellungen bieten Sydow/Wirth (2014) sowie ausführlich Ortman et al. (2000b).

Die Strukturationstheorie in der PR-Forschung

Auch in der PR-Theoriebildung nimmt die Anzahl strukturationstheoretisch geprägter Arbeiten zu. Zum einen, da auch die PR-Theoriebildung von den beiden „großen Paradigmen der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung (...): System *oder* Akteur (...)“ (Jarren/Röttger 2009:29; H.i.O.) geprägt ist. Zum anderen, weil sich auch in der deutschsprachigen PR-Theoriebildung nach einer anfänglichen systemtheoretischen Dominanz, ausgehend von der Arbeit von Ronneberger/Rühl (1992), die PR als Teilsystem des gesellschaftlichen Systems Publizistik beschreiben,⁹ zunehmend Ansätze zur Analyse von PR im organisationalen Kontext herausbilden (vgl. u.a. Zerfaß 2004; Kussin 2009; Szyszka 2009; Hoffjann 2007; Röttger 2000).

Aufgrund des skizzierten strukturationstheoretischen Organisationsbegriffs finden sich dann auch innerhalb der organisationsbezogenen PR-Ansätze zunehmend Arbeiten, die auf die Strukturationstheorie zurückgreifen (vgl. u.a. Klare 2010; Jarren/Röttger 2009; Falkheimer 2009; Röttger 2005; Zerfaß 2004; Zühlendorf 2002). Dies verwundert kaum, spielen Organisationen doch auch in der PR-Forschung eine wichtige Rolle. Für Wehmeier (2015: 155) stellen Organisationen „den natürlichen Ausgangspunkt für jegliche PR-Forschung dar“, da ohne sie PR als Kommunikationsfunktion „heute kaum denkbar wäre“. Hoffjann (2015: 94) fasst es kürzer: „PR findet in der Regel in Organisationen statt.“

⁹ Eine ausführliche Übersicht systemtheoretischer Ansätze der PR-Theoriebildung liefert Preusse (2016: 99ff.).

Eine strukturationstheoretisch begründete PR-Forschung kann auch der Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Bedeutung von PR-treibenden Organisationen mit Blick auf die Gesellschaft besser gerecht werden. Röttger et al. (2018: 86) sprechen von einer „Vernachlässigung der Meso-Makro-Perspektive“ in der PR-Forschung und fordern eine stärkere Berücksichtigung der „gesellschaftliche(n) Kontextuierung von PR-Kommunikation.“ Ähnlich argumentiert Wehmeier (2015: 155): Da PR per se immer auch Öffentlichkeit impliziere, müsse „eine organisationsbezogene Theorie der PR auch eine über die Organisation auf Teilöffentlichkeiten und Gesellschaft hinausweisende Theorie“ sein.

In der Dualität von Handlung und Struktur lässt sich diese Verbindung von Meso- und Makro-Perspektive abbilden: Nicht nur organisationspezifische, sondern gerade auch teilsystemische Strukturen ermöglichen und begrenzen das Handeln der PR-Akteure in Organisationen. Gleichzeitig werden diese teilsystemischen Strukturen mitunter erst durch das Handeln organisationaler PR-Akteure reproduziert (vgl. Hoffjann 2015a: 149; Jarren/Röttger 2009: 34). Hoffjann (2015:151) schreibt strukturationstheoretisch-basierten PR-Theorien aus diesem Grund auch zu, „im Gegensatz zu systemtheoretischen Ansätzen den strategischen Charakter von PR besser berücksichtigen zu können“, kritisiert aber auch, dass die Strukturationstheorie bislang in PR-Theorien eher „gedanklicher Rahmen, denn eine profunde theoretische Grundlage“ sei.¹⁰

Nachdem die Auswahl der Strukturationstheorie als Analyserahmen für die vorliegende Arbeit begründet wurde, schließt sich eine tiefergehende Auseinandersetzung mit der Strukturationstheorie an, da das Verständnis der grundlegenden Idee der Dualität von Struktur und Handlung sowie weiterer Leitgedanken und Begrifflichkeiten der Strukturationstheorie Voraussetzung sind für die weiteren Ausführungen zu Politik, rekursiver Regulation und PR. Dabei sind Handlung und Struktur dem strukturationstheoretischen Verständnis nach nur analytisch zu trennende, aber eigentlich Aspekte ein und derselben Realität (vgl. Neuberger 1995: 285; Walgenbach 2002a: 365; Röttger 2015: 233). Es ist daher möglich, die Analyse der Dualität von Struktur in eine Handlungs- und eine Strukturanalyse zu unterteilen, wobei der jeweils andere Aspekt nur vorübergehend ausgeblendet wird. Gemäß dieser analytischen Trennung werden Handlung und Struktur in den folgenden Kapiteln getrennt voneinander beschrieben. Dieselbe analytische

¹⁰ Auch Preusse (2016: 152f.) bemängelt einen nicht ausreichend konsequenten Rückgriff auf die Strukturationstheorie in bestimmten strukturationstheoretisch-basierten PR-Theorien.

Trennung wird auch bei der strukturationstheoretischen Beschreibung von Politik vorgenommen (vgl. Kapitel 3.1.2).

Kritik an der Strukturationstheorie

Gerade die Idee der Dualität von Struktur und Handlung ist es auch, die Giddens Strukturationstheorie Kritik von beiden Seiten einbrachte. So wurde Giddens von Anhängern einer objektivistischen Perspektive eine Übergewichtung des Subjekts vorgeworfen, aus dem Lager der subjektivistischen Herangehensweise kam Kritik an einer zu starken Gewichtung von Struktur (vgl. zusammenfassend Klare 2010: 104; Walgenbach 2006b: 418f.). Beide Kritiker-Lager verkennen dabei, dass Giddens weder Handlung, noch Struktur übergewichtet, sondern je nach Situation Struktur Handlung unterschiedlich stark beschränken kann bzw. Akteure Struktur identisch reproduzieren, aber auch modifizieren können. Zühlsdorf (2002: 203f.) verweist darauf, dass strukturelle Merkmale durch die Übersetzung auf die Handlungsebene ihren determinierenden Charakter verlieren, während durch die Betonung von Handlungsmustern anstelle von individuellen Handlungen das Subjekt aus dem alleinigen Fokus rückt, ohne an Bedeutung einzubüßen. Ein weiterer, von vielen Autoren genannter Kritikpunkt ist die Unschärfe in der Definition strukturationstheoretischer Begriffe sowie die teils fehlende Klarheit in der Beschreibung zentraler Annahmen der Strukturationstheorie (vgl. Walgenbach 2006b: 419f.; Sydow/Wirth 2014: 10; Sydow 2014: 23). Walgenbach (2006b: 422) empfiehlt daher, die Strukturationstheorie „nur“ als „konzeptuellen Rahmen“ zu betrachten, der die Defizite objektivistischer und subjektivistischer Disziplinen überwinden könne, für die Anwendung in der jeweiligen wissenschaftlichen Disziplin jedoch inhaltlich konkretisiert werden müsse. Die vorliegende Arbeit folgt Walgenbachs Empfehlung, indem sie die Strukturationstheorie als theoretischen Bezugsrahmen verwendet, auf dessen Grundlage dann Steuerungskonzepte verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen verknüpft und diese schließlich empirisch analysiert.

2.1 Handeln und Macht

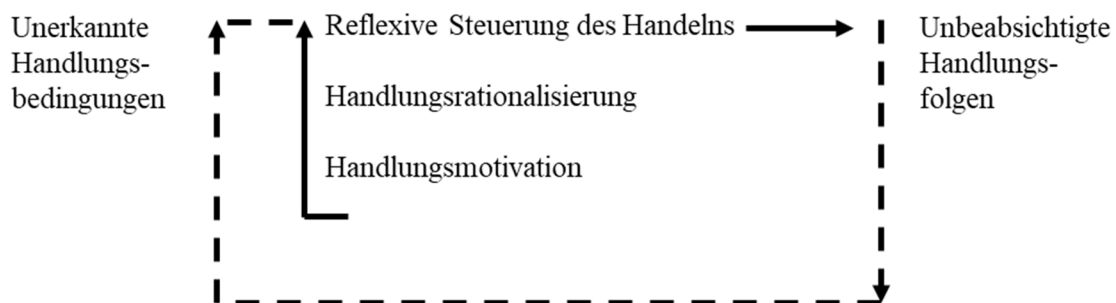
Die Strukturationstheorie begreift Handeln als das bewusste, aktive und geplante Eingreifen in einen kontinuierlichen Verhaltensstrom. Akteure handeln „absichtsvoll und bewusst“ (Sydow 2014: 34) und zeichnen sich zusätzlich zu dieser Handlungsfähigkeit

(im Original: capability) durch Einsichtsfähigkeit (im Original: knowledgeability)¹¹ aus. Aufgrund ihrer Einsichtsfähigkeit sind sie in der Lage, ihr eigenes Handeln kontinuierlich reflexiv zu steuern und dabei auch das Verhalten anderer Akteure sowie relevanter sozialer Kontexte mit einzubeziehen (vgl. Giddens 1997: 36). Giddens Akteursverständnis unterscheidet sich damit von der objektivistischen Annahme, dass Akteure weitgehend fremdbestimmt handeln und sich lediglich Strukturen und Zwängen unterwerfen (vgl. Neuberger 1995: 296).

Die reflexive Steuerung von Handlungen setzt Rationalisierung voraus, d.h. ein theoretisches Verständnis der Akteure für die Gründe ihres eigenen Handelns. Grundlegendes und neben reflexiver Steuerung und Rationalisierung drittes Handlungsmerkmal ist die Motivation (vgl. Giddens 1997: 55f.). Motive, von Giddens (1997: 57) auch als „Gesamtpläne oder Programme“ bezeichnet, beziehen sich auf die Bedürfnisse der Akteure und sind die Veranlassung für deren Handeln.

Ergänzt wird dieses bis hierhin rational und berechenbar anmutende Handlungsmodell (vgl. Abbildung 5) um den Aspekt, dass sich reflexives, intentionales Handeln von Akteuren stets auch unter unerkannten Handlungsbedingungen vollzieht, woraus sich unbeabsichtigte und von den Akteuren unvorhergesehene Konsequenzen ihres Handelns ergeben können (vgl. Giddens 1997: 58). Diese unbeabsichtigten Handlungsfolgen wiederum können in Folge von systemischen Rückkoppelungsprozessen zu den unerkannten Bedingungen zukünftigen Handelns werden (vgl. Sydow 2014: 36; Hahne 1997: 187).

Abbildung 5: Handlungsmodell der Strukturationstheorie



Quelle: Giddens (1997: 56)

¹¹ Wir folgen hier Neuberger (1995: 290), der die Übersetzung von „knowledgeability“ als Einsichtsfähigkeit anderen, auf Wissen und Informiertheit abzielenden Übersetzungen vorzieht.

Ein Beispiel: Politische Steuerungseingriffe in die Wirtschaft wie die Einführung des Mindestlohns könnten unbeabsichtigte Handlungsfolgen wie eine Verteuerung von Arbeit und damit das Wegfallen von Arbeitsplätzen zur Folge haben. Die gestiegene Arbeitslosigkeit wiederum kann zur Handlungsbedingung weiterer politischer Steuerungseingriffe wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden, die wiederum Handlungsfolgen auslösen usw. Das heißt, trotz des bewussten Handelns reflexiver Akteure kann nicht damit gerechnet werden, „dass jede absichtsvolle Handlung (...) die beabsichtigten Folgen zeigt“ (Sydow 2014: 21f.).

Verankert ist das strukturationstheoretische Handlungsmodell auf den verschiedenen Ebenen des menschlichen Bewusstseins: Der größte Teil des Handlungswissens spielt sich auf der Ebene des praktischen Bewusstseins ab. Es ermöglicht den Akteuren, sich innerhalb gesellschaftlicher Routinen zurechtzufinden (vgl. Giddens 1997: 55). Das praktische Bewusstsein umfasst das Wissen der Akteure um ihr eigenes Handeln, das sie in Alltags- und sich häufig wiederholenden Situationen routiniert anwenden, es aber nicht permanent reflektieren und nur auf Nachfrage Gründe für ihr Handeln nennen können. Sydow (2014: 34) spricht von einem „Reflektionsimpuls auf das praktische Bewusstsein“, der erst durch die Frage nach den Gründen für das Handeln ausgelöst wird. Anders das diskursive Bewusstsein, auf dessen Ebene Akteure ihr Handeln jederzeit beschreiben und interpretieren und die Beweggründe für ihr Handeln nennen können (vgl. Giddens 1997: 56). Zwischen praktischem und diskursivem Bewusstsein gibt es keine Trennlinie, vielmehr sind ihre Grenzen im kontinuierlichen Strom der Handlungen durchlässig.

Mit dieser analytischen Trennung von praktischem und diskursivem Bewusstsein stemmt sich Giddens gegen die automatische Gleichsetzung von Bewusstsein mit diskursivem Bewusstsein (vgl. Neuberger 1995: 296), gleichzeitig entkoppelt er durch den Einbezug routinierter Verhaltensweisen Handeln und Intention, als die diskursive Spezifizierung von Beweggründen, voneinander. Akteure handeln also nicht zwangsläufig stets begründbar und intendiert, sondern oftmals auch unbewusst und routiniert und reproduzieren gerade durch diesen „Handlungsfluss“ Struktur, wie im nachfolgenden Kapitel beschrieben wird.

Das strukturationstheoretische Handlungsverständnis schreibt den Akteuren auch die Fähigkeit zu, ihr Handeln zu steuern. Dies schließt die Annahme, dass ihnen bei jeder ihrer Entscheidungen auch Handlungsalternativen zur Verfügung standen, sie also stets auch anders hätten handeln können, mit ein. „Unter allen (!) Umständen auch anders

handeln (zu) können“ (Sydow 2014: 36) bedeutet, durch diese oder jene Handlung, aber auch durch deren Unterlassung in den Strom der Geschehnisse einzugreifen und einen Prozess, einen Zustand oder ein Ergebnis zu beeinflussen.

Diese Fähigkeit, „einen Unterschied herzustellen“ (Giddens 1997: 66) heißt auch, in irgendeiner Form Macht auszuüben. Macht, verstanden als das Vermögen, zwischen Handlungsalternativen entscheiden zu können, ist die Voraussetzung für die Autonomie der Akteure und verleiht menschlichem Handeln einen strategischen Charakter. Giddens (1997: 314) Machtbegriff steht damit in keinem Zusammenhang mit typischerweise mit Macht in Verbindung gebrachten Konflikten im Sinne von Interessengegensätzen, Auseinandersetzungen, Durchsetzung oder Unterdrückung. Macht verleiht Akteuren die Fähigkeit, Ergebnisse herbeizuführen, unabhängig davon, ob diese Ergebnisse mit Partikularinteressen verbunden sind oder nicht. Allerdings setzt Macht die Existenz von Herrschaftsstrukturen voraus, innerhalb derer sie ihre Wirkung entfalten kann. Diese Herrschaftsstrukturen entstehen durch die Anwendung von Ressourcen, auf deren strukturbildende Eigenschaften in Kapitel 2.2 näher eingegangen wird. Macht selbst ist keine Ressource. Vielmehr fungieren Ressourcen als Medien, durch die Macht zur Durchsetzung erwünschten Verhaltens in der gesellschaftlichen Reproduktion ausgeübt wird. Voraussetzung dafür sind geregelte Beziehungen von Autonomie und Abhängigkeit zwischen Akteuren. Giddens (1997: 67) weist unter dem Begriff „Dialektik der Herrschaft“ (dialectic of control) darauf hin, dass selbst abhängige Akteure aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen über Autonomie verfügen. Beherrscht zu werden schließt also immer auch die Bereitschaft mit ein, sich beherrschen zu lassen.

2.2 Struktur, soziale Systeme und Institutionen

In der Strukturationstheorie bildet der Strukturbegriff das Pendant zum Handlungsbegriff. Giddens (1997: 41) selbst weist darauf hin, dass sein Strukturbegriff „etwas anderes als in der Sozialwissenschaft sonst üblich“ bedeutet, wo Struktur stets etwas Äußerliches, Zwanghaftes und Starres anhaftet, das Akteure in ihrem Handeln begrenzt. Ebenso wenig geht es Giddens darum, „die Frage zu beantworten, ob zuerst die Struktur das Handeln oder das Handeln die Struktur geprägt hat“ (Sydow 2014: 32).

Giddens (1997: 78) schreibt Struktur nicht nur beschränkenden, sondern auch ermöglichenden Charakter zu. Ein Beispiel aus der Arbeitswelt: Ein wöchentliches

Abteilungsmeeting schränkt dessen Teilnehmer für die Dauer des Termins ein, sie können in diesem Zeitraum nicht am Schreibtisch arbeiten oder sich mit Kollegen aus anderen Abteilungen austauschen. Gleichzeitig ermöglicht dieser Termin erst das Zusammenkommen und den regelmäßigen Austausch der Teilnehmer untereinander und damit auch das Zustandekommen bestimmter Arbeitsergebnisse.

In der Theorie der Strukturation besteht Struktur aus Regeln und Ressourcen, die rekursiv an der Reproduktion von Struktur mitwirken (vgl. Giddens 1997: 45), d.h. indem sich Akteure in ihrem Handeln auf Regeln und Ressourcen beziehen, entsteht Struktur. Giddens (1997: 70) unterscheidet Regeln der Signifikation von normativen Regeln zur Sanktionierung sozialen Verhaltens. Regeln der Signifikation fungieren als Interpretationsschemata für die Konstitution von Sinn in den Handlungen von Akteuren. Normative Regeln ermöglichen die Bewertung sowohl des eigenen als auch des Handelns anderer Akteure hinsichtlich sozialer Normen und die Sanktionierung im Falle abweichenden Verhaltens. Giddens (1997: 73f.) Verständnis von Regeln grenzt sich damit ab von explizit formulierten Regeln wie Gesetzestexten oder Spielregeln, die „eher kodifizierte Interpretationsregeln“ denn Regeln als solche darstellen. Vielmehr werden die Regeln, auf die sich Akteure im Prozess der sozialen Reproduktion beziehen, von ihnen verstanden und angewendet, ohne dass sie diese zwangsläufig diskursiv formulieren könnten.

Wie bei den Regeln unterscheidet Giddens (1997: 316) zwei unterschiedliche Arten von Ressourcen: Autoritative Ressourcen umfassen die Fähigkeit zur Koordination des Handelns von Menschen. Allokative Ressourcen beziehen sich auf Fähigkeiten zur Kontrolle materieller Dinge wie Rohmaterialien, Produktionsinstrumente und Technologien. Die Unterscheidung allokativer und autoritativer Ressourcen entspricht allerdings nicht unbedingt der in materiell und immateriell, obwohl sich allokativen Ressourcen meist auf materielle und autoritative Ressourcen meist auf immaterielle Aspekte beziehen. Es existieren aber auch immaterielle allokativen Ressourcen wie technisches Expertenwissen und materielle autoritative Ressourcen wie Computer zur Speicherung von Informationen (vgl. Becker 1996: 131f.).

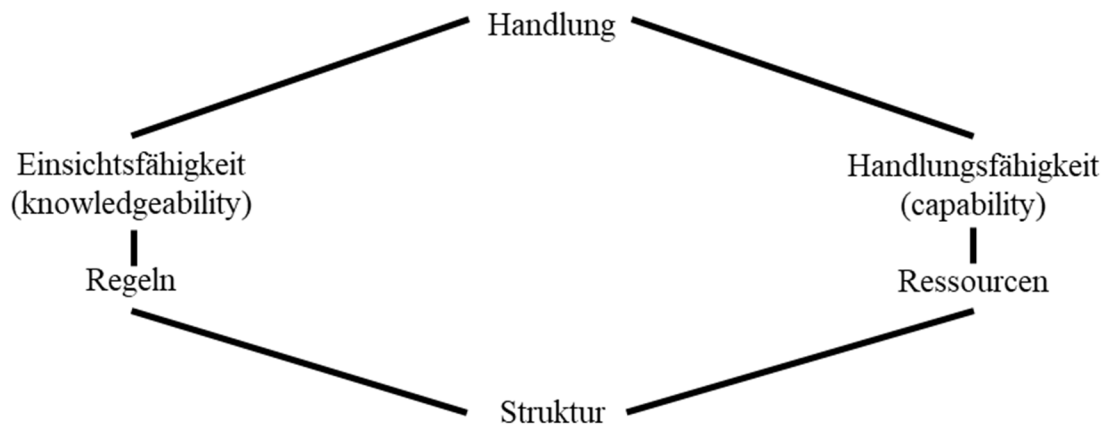
Struktur entsteht, indem sich Akteure in ihrem Handeln fortwährend auf diese Regeln und Ressourcen beziehen. Struktur „ist“ also nicht, sie stellt keinen stabilen Zustand dar, sondern wird erst im Prozess des Handelns von Akteuren durch deren Bezugnahme auf Regeln und Ressourcen kontinuierlich produziert und reproduziert. Bezogen auf das obige Beispiel: Erst dadurch, dass die Teilnehmer zum Abteilungsmeeting erscheinen

(und dadurch handeln), wird dieses zur Struktur, die die Teilnehmer in ihrem Handeln zwar begrenzt, gleichzeitig ihre Interaktion aber auch erst ermöglicht. Der Begriff der Reproduktion bezieht sich dabei nicht ausschließlich auf die identische Wiederherstellung von Struktur, sondern auch auf aktualisierende Anwendungen, die Modifizierungen enthalten können (vgl. Sydow 2014: 21, 34; Röttger 2000: 141f.). Diese Möglichkeit der Veränderung von Struktur liegt begründet im strukturationstheoretischen Akteursverständnis, das Akteuren, wie in Kapitel 2.2.1 beschrieben, absichtsvolles und bewusstes Handeln unterstellt.

Veranschaulicht am Beispiel des Abteilungsmeetings: Kommen die Teilnehmer des Meetings überein, sich an einem anderen Tag, zu einer anderen Uhrzeit oder zur Besprechung eines anderen Themas zu treffen, modifizieren sie dessen Struktur, reproduzieren aber gleichzeitig auch dessen strukturierende Eigenschaft. Wie an diesem Beispiel ersichtlich wird, schließt der strukturationstheoretische Begriff der Reproduktion „immer auch die Möglichkeit der inkrementalen oder gar radikalen Veränderung mit ein“ (Sydow 2014: 34).

Regeln und Ressourcen können erst durch die rekursive (Re-)Produktion im Handeln der Akteure, also die immer wiederkehrende Bezugnahme, ihre strukturierende Wirkung entfalten. Das Wissen um Regeln ist grundlegend für die Einsichtsfähigkeit der Akteure und damit deren Fähigkeit zur Bewertung von Handlungen und Kommunikation, während Ressourcen die Handlungsfähigkeit der Akteure, steuernd in den Strom der Ereignisse einzugreifen, erst ermöglichen (vgl. Walgenbach 2002a: 361). Die symmetrische Anordnung von Struktur und Handlung findet sich demnach auch in der Gegenüberstellung, besser: Bezugnahme von Regeln auf die Einsichtsfähigkeit und von Ressourcen auf die Handlungsfähigkeit der Akteure wieder (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Anordnung von Struktur und Handlung



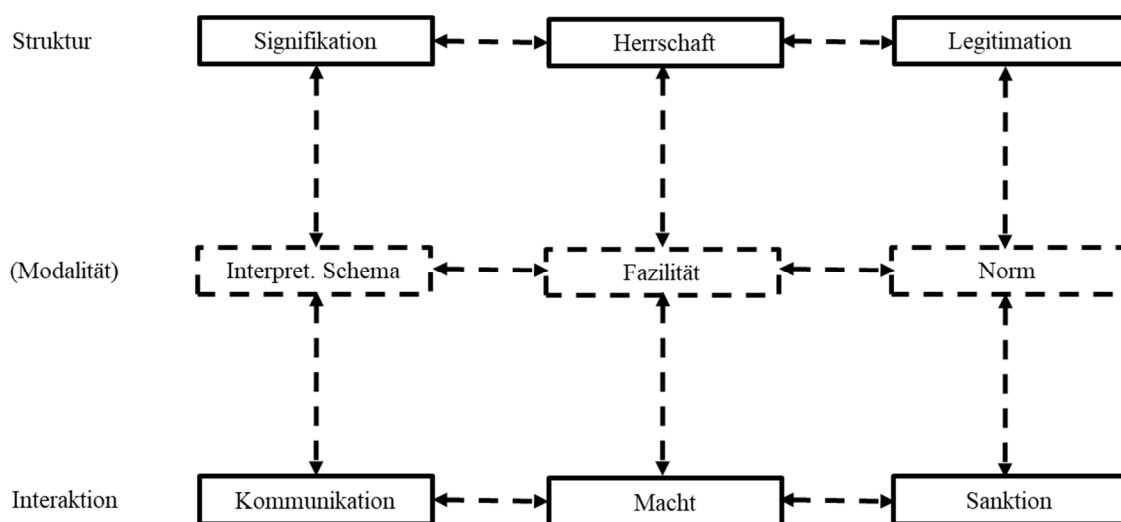
Quelle: In Anlehnung an Neuberger (1995: 290)

Durch die Anwendung von Regeln und Ressourcen (re-)produzieren die Akteure Struktur als das Ergebnis ihres Handelns, ohne dass sie Struktur als solches intendieren oder die deren (Re-)Produktion zugrundeliegenden Prozesse durchschauen. „Struktur (...) bleibt für die Akteure weitgehend undurchschaubar“ (Walgenbach 2002a: 360). Struktur an sich ist virtuell und nur insofern existent, als dass sie in den Erinnerungsspuren der Akteure vorhanden ist und sich in sozialen Praktiken realisiert. Soziale Praktiken sind „wiederkehrende, oft gewohnheitsmäßige Handlungen, in denen sich (...) Strukturen manifestieren und die (...) eben diese Strukturen produzieren, reproduzieren oder transformieren helfen“ (Sydow 2014: 21). Konkret beziehen sich Akteure in ihrem Handeln auf Strukturmomente, die soziale Beziehungen über Zeit und Raum hinweg stabilisieren (vgl. Giddens 1997: 45). Strukturmomente vermitteln zwischen den Strukturprinzipien als gesellschaftlich verankerten, am weitesten in Zeit und Raum ausgreifenden Strukturen, und der reflexiven Handlungssteuerung der Akteure. Diesen eröffnen Strukturmomente einerseits Handlungsmöglichkeiten, andererseits sind Strukturmomente das Ergebnis von Handlungen, indem bestehende Strukturmomente bestätigt oder neue Strukturmomente eingeführt werden (vgl. Miebach 2009: 111). „Alle Strukturmomente sozialer Systeme, dies als Wiederholung eines Leitsatzes der Theorie der Strukturierung, sind Mittel und Ergebnis der kontingent ausgeführten Handlungen situierter Akteure“ (Giddens 1997: 246).

In seinem Modell der Dualität von Struktur (vgl. Abbildung 7) unterscheidet Giddens die drei Strukturdimensionen Signifikation, Herrschaft und Legitimation, die auf der Handlungsebene den Dimensionen Kommunikation, Macht und Sanktion entsprechen

und über sogenannte Modalitäten verbunden werden. Interaktion, verstanden als Prozess aufeinander bezogenen Handelns mehrerer Akteure unter Kopräsenz (vgl. Giddens 1997: 122ff.), umfasst die Kommunikation von Sinn mittels konstitutiver Regeln, die Ausübung von Macht unter Nutzung allokativer und autoritativer Ressourcen und Formen der Sanktionierung unter Rückgriff auf normative Regeln (vgl. Sydow 2014: 32; Ortmann 1995: 58). Ermöglicht und zugleich beschränkt werden diese Handlungen durch die Strukturen der Signifikation, der Herrschaft und der Legitimation. Dieses Modell ist damit eine Art „Universalmodell“ zur Beschreibung sozialer Interaktion in der Dualität von Struktur.

Abbildung 7: Dimensionen der Dualität von Struktur



Quelle: Giddens (1997: 81)

Die Bezugnahme auf Regeln und Ressourcen ist grundlegend für die Produktion und Reproduktion von Struktur, „aber erst in der Interaktion gewinnen die sozialen Strukturen ihre ‚Wirklichkeit‘“ (Walgenbach 2002a: 363). Zur konkreten Vermittlung zwischen Struktur- und Interaktionsebene mobilisieren Akteure in ihren Interaktionsprozessen Modalitäten in Form interpretativer Schemata, Fazilitäten und Normen (vgl. Miebach 2009: 112; Walgenbach 2002a: 363).

Sowohl bei der im Modell vorgenommenen vertikalen Differenzierung zwischen Struktur- und Interaktionsebene als auch bei der horizontalen Differenzierung zwischen den einzelnen Dimensionen handelt es sich um eine rein analytische Trennung (vgl. Giddens 1997: 86). Struktur enthält stets Aspekte der Signifikation, Herrschaft und Legitimation und auch in Interaktionen sind Kommunikation, Macht und Sanktion nicht

getrennt denkbar. So erfolgt die Ausübung von Macht nicht zwangsläufig allein über die Anwendung allokativer und autoritativer Ressourcen. Bei der Ausübung von Macht zur Erlangung oder dem Erhalt von Herrschaft in Organisationen kommt es daher oft auch darauf an, ob die zugehörige Kommunikation Sinn stiftet und etwaige Sanktionen als legitim angesehen werden (vgl. Sydow 2014: 33; Ortmann 1995: 59).

Ebenso wenig ist Kommunikation ausschließlich durch die Anwendung interpretativer Schemata und ohne den Bezug zu Normen denkbar. Röttger (2000: 144) kritisiert daher zurecht, dass Giddens zwar die rein analytische Trennung der Ebenen und jeweiligen Dimensionen von Struktur und Handlung betont, die der Vermittlung dienenden Modalitäten aber eindeutig bestimmten Struktur- und Handlungsdimensionen zuordnet. Produktion und Reproduktion von Struktur vollzieht sich nicht ausschließlich innerhalb einer Dimension, so dass die Vermittlungsmodalitäten nicht nur einer spezifischen Strukturdimension zugerechnet werden sollten.¹²

Soziale Systeme und Institutionen

Da sich Politik und Wirtschaft als soziale Systeme beschreiben lassen, widmet sich dieses Unterkapitel der strukturationstheoretischen Interpretation sozialer Systeme. In der Strukturationstheorie ist sozialen Systemen Struktur rekursiv eingeschrieben, d.h. Struktur vollzieht sich in sozialen Systemen durch die Reproduktion sozialer Praktiken über Raum und Zeit hinweg (vgl. Giddens 1997: 223). Für Giddens „sind“ soziale Systeme nicht Struktur, sie „haben“ vielmehr Struktur. Struktur ist verantwortlich dafür, dass soziale Praktiken über Raum und Zeit hinweg als identische reproduziert werden und damit systemische Formen erhalten (vgl. Walgenbach 2002a: 363). Die Verschränkung von Struktur und Handlung ist also auch grundlegend für die Existenz sozialer Systeme, da „die Regeln und Ressourcen, die in die Produktion und Reproduktion sozialen Handelns einbezogen sind, gleichzeitig die Mittel der Systemreproduktion darstellen“ (Giddens 1997: 70).

Giddens (1997: 77) versteht soziale Systeme als „reproduzierte Beziehungen zwischen Akteuren oder Kollektiven, organisiert als regelmäßige soziale Praktiken.“ Anders als in vielen anderen sozialwissenschaftlichen Theorien haftet Giddens Systembegriff nichts Starres an, vielmehr definiert er Aktivitäten von Akteuren als Elemente von Systemen

¹² In Abbildung 7 lässt sich dies durch das Einfügen horizontaler, wechselseitig verweisender Pfeile zwischen den Modalitäten darstellen, analog zu den Pfeilen zwischen den einzelnen Dimensionen auf Struktur- und Interaktionsebene.

(vgl. Miebach 2006: 385). „Ohne menschliches Handeln gäbe es (...) soziale Systeme überhaupt nicht“ (Giddens 1997: 224).

Zwischen einzelnen sozialen Systemen lassen sich keine klaren Grenzen ziehen. Sie können sich untereinander verknüpfen und sowohl gesellschaftsimmanent sein, als sich auch über Gesellschaften hinweg erstrecken. Die Gesellschaft selbst ist ein soziales System, welches gleichzeitig durch die Verschränkung einer Vielzahl anderer sozialer Systeme wie bspw. Parteien, Vereine und Unternehmen konstituiert wird (vgl. Giddens 1997: 217f.). Der strukturationstheoretische Systembegriff unterscheidet sich damit auch deutlich von dem der Systemtheorie, insbesondere dem in der Tradition Niklas Luhmanns (1984), welcher individuelle Akteure weitestgehend ausblendet und über das Konzept der Autopoiesis einzelne Systeme klar voneinander trennt.

Entscheidend für das Verständnis von Giddens Systembegriff ist dabei die Unterscheidung von sozialen Praktiken und Handeln als beständigem Strom situativer Aktivitäten. Soziale Praktiken können ausschließlich im Handeln vollzogen werden und erlangen erst dadurch ihre Existenz, dass sich viele Akteure in ihrem situativen Handeln immer wieder auf sie beziehen. Das heißt erst durch den geordneten, routinierten und regelhaften Vollzug wird Handeln zu über Raum und Zeit stabilen sozialen Praktiken (vgl. Becker 1996: 119ff.). Soziale Praktiken sind damit die Voraussetzung für die Entstehung und den Fortbestand sozialer Systeme.

Den wechselseitigen Bezug von sozialen Praktiken zwischen kollektiven Akteuren über größere Raum-Zeit-Spannen hinweg nennt Giddens (1997: 80f.) Systemintegration.¹³ Die Systemintegration bzw. -reproduktion erfolgt über homöostatische Kausalschleifen oder reflexive Selbstregulation. In homöostatischen Kausalschleifen werden nicht-intendierte Folgen sozialer Praktiken rückgekoppelt, die wiederum die Ausgangsbedingungen späteren Handelns bilden. Becker (1996: 127) führt einen Großteil organisationaler Systemreproduktion auf homöostatische Kausalschleifen zurück. Alltägliche soziale Praktiken wie bestimmte Umgangsformen oder Arbeitstechniken reproduzieren die Existenzbedingungen der Organisation, ohne dass dies beabsichtigt erfolgt. Systemintegration durch reflexive Selbstregulation findet dann statt, wenn strategisch handelnde Akteure die Bedingungen der Systemreproduktion reflexiv zu regulieren versuchen, sei

¹³ Giddens (1997: 81) nennt noch eine zweite Form der Integration, die für die vorliegende Arbeit aber nicht von Bedeutung ist und daher nur der Vollständigkeit halber genannt wird: Sozialintegration bezieht sich auf die Reziprozität von Akteuren im Kontext von Kopräsenz, also in face-to-face-Interaktionen.

es um den Status Quo zu erhalten oder um ihn zu verändern (vgl. Giddens 1997: 80), bspw. werden Restrukturierungen im Unternehmen, die die Struktur der Organisation verändern, in der Regel aus strategischen Gründen und nach reiflicher Reflexion entschieden bzw. zumindest so begründet. Dies setzt voraus, dass zumindest einige Akteure über Wissen bezüglich der Bedingungen der Systemreproduktion verfügen und durch die Koordination sozialer Praktiken die Systemreproduktion zu kontrollieren versuchen (vgl. Becker 1996: 127).¹⁴ Diese Kontrolle bzw. Einflussnahme auf die Systemreproduktion erfolgt im Beispiel der Unternehmensrestrukturierung durch den Rekurs der handelnden Akteure auf die autoritativen Ressourcen im Sinne der Entscheidung für eine Restrukturierung sowie auf Regeln der Signifikation zur Begründung einer solchen Entscheidung und auf Regeln der Legitimation zur Erlangung der Akzeptanz der Maßnahme bzw. um Gegenwehr sanktionieren zu können.

Als Institutionen bezeichnet Giddens (1997: 69, 76) soziale Systeme, die die größte Ausdehnung in Raum und Zeit besitzen und so zu dauerhafteren Merkmale des gesellschaftlichen Lebens werden. Giddens Institutionenbegriff unterscheidet sich damit grundlegend von einem alltäglichen Sprachgebrauch, in dem unter Institutionen in der Regel gesellschaftliche Einrichtungen wie Gerichte, Behörden, Universitäten oder Kirchen verstanden werden (vgl. Becker 1996: 119). Für Sydow (2014: 28) werden Systeme dann zu Institutionen, wenn sie zur „unhinterfragten Selbstverständlichkeit des sozialen Lebens geworden sind.“

Giddens (1997: 87) unterscheidet vier Typen institutioneller Ordnung, die sich alle über die aus dem Institutionenmodell bekannten Strukturdimensionen Signifikation, Herrschaft, Legitimation konstituieren, sich allerdings in ihrer jeweils vorherrschenden Strukturdimension (in der Tabelle der Auflistung vorangestellt) unterscheiden (vgl. Tabelle 1).

¹⁴ Zur Integrationskraft von Organisationen in der modernen Gesellschaft vgl. Kapitel 3.2.1.3.

Tabelle 1: Klassifikation institutioneller Ordnungen

Institutionelle Ordnung	Strukturdimensionen
Kulturelle Institutionen ¹⁵	Signifikation – Herrschaft – Legitimation
Politische Institutionen	Autoritative Herrschaft – Signifikation – Legitimation
Ökonomische Institutionen	Allokative Herrschaft – Signifikation – Legitimation
Rechtliche Institutionen	Legitimation – Herrschaft – Signifikation

Quelle: In Anlehnung an Giddens (1997: 87)

In der Reproduktion politischer Institutionen wie der Demokratie dominiert autoritative Herrschaft, bei ökonomischen Institutionen wie der Marktwirtschaft allokativen Herrschaft. Giddens (1997: 87) Unterscheidung institutioneller Ordnungen anhand der jeweils dominanten Strukturdimension weist damit eine gewisse Ähnlichkeiten zur Systemtheorie auf, in der – analog zur autoritativen Herrschaft politischer Institutionen und zur allokativen Herrschaft ökonomischer Institutionen – die Leitdifferenzen „Regierung/Opposition“ im System Politik und „Zahlen/Nicht-Zahlen“ in der Wirtschaft die Systemoperationen steuern, allerdings auch voneinander abgrenzen bzw. als ausschließliche Selektionskriterien dienen, während sie bei Giddens lediglich „dominieren.“ Dies zeigt, dass die Rezeption von Strukturations- und Systemtheorie keine „Entweder-oder-Entscheidung“ sein muss. „Zweifelloos können systemtheoretische Begriffe innerhalb der Sozialwissenschaft fruchtbar angewendet werden“, so Giddens (1984b: 147).

In der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politik dominiert weiterhin die auf der funktionalen Differenzierung der Teilsysteme basierende Systemtheorie, die wir im folgenden Kapitel und bezogen auf das Erkenntnisinteresse der Arbeit für die Beschreibung von Politik heranziehen werden. Mit der Einführung der Strukturationstheorie in diesem Kapitel haben wir eine Grundlage geschaffen, anhand derer wir die Ergebnisse der systemtheoretischen Beschreibung von Politik dann in eine anschlussfähige Begrifflichkeit überführen und so mit anderen, im Bereich der Organisationstheorie bereits vorliegenden strukturationstheoretischen Ausführungen zusammenführen können.

¹⁵ Giddens (1997: 87) nennt diese institutionelle Ordnung „Symbolische Ordnungen/Diskursformen“, wir nutzen an dieser Stelle aufgrund der begrifflichen Homogenität die Bezeichnung „Kulturelle Institutionen.“ Vgl. dazu auch Miebach (2009: 110), der Regeln der Signifikation als kulturelle Regeln bezeichnet.

3 Grundbegriffe

In Kapitel 3 werden mit Politik, Organisation und Steuerung die zur Beantwortung der Forschungsfragen grundlegenden Begriffe eingeführt. Für jeden Begriff werden die sozialwissenschaftlichen Grundlagen gesichtet, auf Anwendbarkeit für unser Forschungsinteresse geprüft sowie in die strukturationstheoretische Terminologie überführt, um eine disziplinenübergreifende Verknüpfung leisten zu können.

3.1 Politik

Politik nimmt in der sozialwissenschaftlichen Forschung einen großen Stellenwert ein. Neben den Politikwissenschaften beschäftigen sich u.a. auch die Soziologie, die Kommunikationswissenschaft, aber auch die Betriebswirtschaftslehre mit Politik. Der Grund dafür ist in der gesellschaftlichen Bedeutung von Politik und ihrer Interdependenz mit anderen Systemen zu suchen. Politische Entscheidungen sind aufgrund ihrer Verbindlichkeit seit jeher mit Auswirkungen auf die Gesellschaft verbunden, wenngleich dieser Zusammenhang aufgrund des sozialen Wandels auch Veränderungen unterliegt (vgl. Vowe/Opitz 2015: 85).

Im Kontext des Forschungsinteresses der vorliegenden Arbeit werden in diesem Kapitel Fragen der Funktion von Politik, ihr Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Systemen – insbesondere zu Öffentlichkeit und Massenmedien – diskutiert. Darauf aufbauend wird eine strukturationstheoretische Analyse von Politik erarbeitet, die – der von Giddens (1997) empfohlenen Unterteilung in Handlungs- und institutionelle Analyse folgend – politische Akteure, ihre Macht sowie strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen beleuchtet.

3.1.1 Politik als soziales System

Nachfolgend wird Politik als soziales System beschrieben und insbesondere im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion sowie Interaktion mit anderen Systemen analysiert. Diese Auseinandersetzung mit Politik einschließlich der wechselseitigen Einflussnahme, aber auch Abhängigkeit von anderen sozialen Systemen liefert die Grundlage für die später zu leistende Analyse von Unternehmen als Adressaten wie auch Initiatoren von politischer Steuerung.

3.1.1.1 Funktionale Differenzierung und Interpenetration

In den Sozialwissenschaften herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass die Ausdifferenzierung in funktionelle Teilsysteme ein zentrales Merkmal moderner Gesellschaften darstellt (vgl. Görlitz/Burth 1998: 21; Hoffmann et al. 2007: 18; Mayntz 1997a: 38; Sarcinelli 2009: 33; Schimank 2001a: 19). Eine funktional differenzierte Gesellschaft gliedert sich in verschiedene Subsysteme¹⁶, die jeweils eine spezifische Funktion für die Gesamtgesellschaft erfüllen. Mit anderen Worten: „Bedürftige Menschen formieren sich erst zur Gesellschaft, die dann zur Optimierung der Bedürfnisbefriedigung Subsysteme organisiert“ (Görlitz/Burth 1998: 21).

Anders als das Differenzierungsverständnis der autopoietisch-selbstreferentiellen Systemtheorie Luhmanns (1984; 1985), erkennt die Systemtheorie in der Tradition Talcott Parsons¹⁷ (1975; 1976) und Richard Münchs (1991; 1992) in der zunehmenden Autonomisierung gesellschaftlicher Funktionssysteme die Notwendigkeit ihrer Koordination sowie ihrer Integration in die Gesellschaft (vgl. Hoffmann et al. 2007: 18).¹⁸ „Die zunehmende Komplexität der Systeme (...) beinhaltet die Entwicklung von Subsystemen, die auf spezifische Funktionen innerhalb der Operation des Systems als Ganzem spezialisiert sind, *sowie* von Integrationsmechanismen, welche die funktional differenzierten Subsysteme miteinander verbinden“ (Parsons 1975: 43; H.i.O.). Auch Münch (1992: 12) sieht in der Differenzierung nicht das alleinige Merkmal der modernen Gesellschaft, denn „nach dieser Logik müßte die Entwicklung der Handlungssphären zwangsläufig zu einer immer reineren Herausbildung ihrer Eigengesetzlichkeiten führen, bis hin zu einem Endzustand der vollständigen Rationalisierung, in dem die Gesellschaft in Sphären zerfällt, die nichts mehr gemeinsam haben außer dem abstrakten Konzept der Rationalität.“ Die Ökonomisierung der Ökonomie, die Politisierung der Politik etc. widerspricht jedoch der Realität der modernen Gesellschaften, wie die Beispiele der „nicht-ökonomischen“ Steuerung der Wirtschaftsentwicklung durch Wirtschaftspolitik

¹⁶ Die Begriffe Teilsystem, Subsystem und Funktionssystem werden hier synonym verwendet. Mayntz (1997a: 46) weist zwar auf begriffliche Unterschiede hin, entscheidet sich aber aus Mangel an Alternativen ebenfalls für deren synonyme Verwendung.

¹⁷ Im Gegensatz zu Luhmann schließt Parsons den Akteur nicht aus seiner Systemtheorie aus, sondern erkennt „das Individuum als Handelnde(n)“ als „die Grundeinheit aller sozialen Systeme“ (Parsons 1973: 52). In der Konsequenz stellen soziale Systeme bzw. die Gesellschaft Subsysteme eines übergeordneten, allgemeinen Handlungssystems dar (vgl. Münch 1991: 173; Parsons 1972: 12; 16f.). Vgl. kritisch zu Parsons Festlegung sozialen Handelns als Grundbegriff der Systemtheorie Willke (2000: 132ff.).

¹⁸ Für eine Übersicht über die Entwicklungsschritte und verschiedenen Ansätze der Theorie sozialer Systeme vgl. Willke (2000: 5ff.).

oder der Abhängigkeit der Politik von der „nicht-politischen“ Ressource Geld zeigen (vgl. Münch 1992: 12f.).

Interpenetration und strukturelle Kopplung

Folglich konzipiert Parsons (1976: 278f.) soziale Systeme als offene Systeme, die in ständigem Austausch mit ihrer Umwelt stehen. Diese Austauschbeziehungen zwischen den Funktionssystemen vollziehen sich mittels Interpenetration, d.h. wechselseitiger Durchdringung. Hierfür bildet sich an der Grenze zwischen zwei Systemen eine Zone gegenseitiger Durchdringung aus, „die theoretisch als *zu beiden* Systemen *gehörig*, also nicht nur dem einen oder anderen System zugeordnet, behandelt werden muß“ (Parsons 1972: 14; H.i.O.). Wir sprechen daher auch von „Interpenetrationszonen.“ Für Münch (1992: 14) stellen diese Interpenetrationszonen ebenfalls Subsysteme dar.

Mit dem Konzept der Interpenetration können analytisch-funktional getrennte Systeme als miteinander verbunden und voneinander abhängig beschrieben werden. „Interpenetration ist eine Form der geregelten wechselseitigen Beeinflussung unter Erhaltung der Spannung zwischen den Systemen“ (Münch 1992: 23). Funktionale Differenzierung einerseits und Interpenetration der Funktionssysteme andererseits ergeben „die Dualität der Beziehung zwischen einem Handlungssystem und seinen Umwelten“ (Parsons 1976: 279). Die autopoietisch-selbstreferentiell geprägte Systemtheorie nach Luhmann (1997: 92ff.) stellt dem Konzept der Interpenetration das der strukturellen Kopplung gegenüber. Anders als das Konzept der Interpenetration geht das der strukturellen Kopplung davon aus, „daß die Beziehung zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen nicht als Kausalverhältnis gedacht werden kann, bei dem ein System zielgerichtet auf ein anderes Einfluß nimmt“ (Ulrich 1994: 102f.). Aufgrund seiner Fokussierung auf die Makro-Ebene „(ist) der analytische Gehalt des Konzeptes struktureller Kopplung (...) aus handlungstheoretischer Sicht gering“ (Jarren/Donges 2006: 283; vgl. auch Scholl/Weischenberg 1998: 134). Interpenetration ist „überzeugender, weil sie von der Veränderung wie auch der Veränderbarkeit sozialer Systeme ausgeht“ (Jarren/Donges 2006: 285).

Münch (1992: 35ff.) übernimmt Parsons (1972; 1975) Unterteilung der modernen Gesellschaft in die Subsysteme Politik, Ökonomie, Gemeinschaft und Kultur und arbeitet das Konzept der Interpenetration weiter aus. Das politische System ermöglicht durch die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen die Spezifikation von Handlungsräumen und somit Zielverwirklichung. Politisches Handeln basiert auf Macht, die im

Rahmen einer Herrschaftsordnung geregelt wird. Das ökonomische System erfüllt die Funktion der Allokation von Ressourcen zur Bedürfnisbefriedigung. Ökonomisches Handeln wird mittels Geldes, geregelt in einer Eigentumsordnung, gesteuert. Die Gemeinschaft dient der Erhaltung von Solidarität unter den Mitgliedern einer Gemeinschaft und ermöglicht so die Integration der Gesellschaft. Die Steuerung der Gemeinschaft erfolgt über Normen, die in einer Gemeinschaftsordnung geregelt sind. Das soziokulturelle System erfüllt die Funktion der Herstellung sozial verbindlicher Symbole und ermöglicht so die Bewahrung latenter Strukturen und die Generalisierung des Handlungsspielraums. Soziokulturelles Handeln vollzieht sich in Diskursen, die durch Argumente geführt und in einer Diskursordnung geregelt werden.¹⁹

Zur Erfüllung ihrer eigenen Funktion sind die Subsysteme zwingend aufeinander angewiesen. Augenscheinlich wird diese wechselseitige Durchdringung in gesellschaftlichen Institutionen wie Kapitalismus oder Demokratie (vgl. Münch 1992: 13ff.). Kapitalismus konstituiert sich durch Interpenetration des Subsystems des rein nutzenorientierten ökonomischen Austauschs mit den nicht-ökonomischen Subsystemen der kollektiven Zielerreichung, der Vergemeinschaftung und des sozial-kulturellen Diskurses.²⁰ Erst durch die staatliche Zielsetzung der Steuerung von Kapitalressourcen und Investition durch Geld-, Steuer- und Konjunkturpolitik, der normativen Kontrolle durch die Gemeinschaft der Marktteilnehmer und die rationale Begründung ökonomischen Handelns in sozial-kulturellen Diskursen entsteht ein konkretes System ökonomischen Handelns (vgl. Münch 1992: 14f.).²¹ Analog dazu erscheint Demokratie als moderne politische Herrschaftsform, deren grundlegende Elemente wie Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit „aus der fortschreitenden Interpenetration der politischen Handlungssphären mit den ökonomischen, soziokulturellen und gemeinschaftlichen Handlungssphären entstanden (sind)“ (Münch 1992: 305). Demokratie beruht auf der Ausdifferenzierung des politischen Systems gegenüber den

¹⁹ Diese Unterteilung der modernen Gesellschaft weist deutliche Parallelen zum strukturations-theoretischen Institutionenmodell auf (vgl. Kapitel 2.2).

²⁰ Kapitalismuskritiker mögen dem Gegenstand ihrer Kritik angesichts der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise (ca. 2007-2009) insbesondere normative Kontrolle und sozial-kulturellen Diskurs und damit die Interpenetration mit anderen Subsystemen absprechen. Einer solchen „Ökonomisierung der Ökonomie“ (Münch 1992: 12) widersprechend, können die Verstaatlichung mit Steuergeldern geretteter Banken, die Beschränkung ihrer Managergehälter auf eine als angemessen empfundene Höhe sowie die Fokussierung auf das Kerngeschäft als politische Zielsetzung, normative Kontrolle und das Ergebnis eines sozial-kulturellen Diskurses verstanden werden.

²¹ Von der Institution der Wirtschaft spricht Münch (1992: 15), „wenn das System des ökonomischen Handelns durchgehend von einer gemeinschaftlich fundierten normativen Ordnung überspannt wird und dadurch das ökonomische Handeln eine entsprechende Regelmäßigkeit erhält.“

anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen und ist gleichzeitig Resultat der fortschreitenden Interpenetration der einzelnen Handlungssphären. Das Konzept der Interpenetration liefert damit auch eine Begründung für die zunehmende Abhängigkeit des politischen Systems von den Leistungen der anderen Subsysteme. Zur Erfüllung seiner gesellschaftlichen Funktion, kollektiv verbindliche Entscheidungen auf Dauer herzustellen, ist das politische System auf wirtschaftliche, gemeinschaftliche und kulturelle Leistungen angewiesen. Der politische Austausch wird so „zu einem zentralen Funktionserfordernis moderner Politik“ (Hoffmann et al. 2007: 27).

Die Interpenetration von Politik und Ökonomie umfasst die Steuerung des Wirtschaftshandelns durch kollektiv verbindliche Entscheidungen und die Sicherung der Berechenbarkeit dieses Handelns durch Recht und Bürokratie mittels des Mediums politischer Macht. Die politische Spezifikation des ökonomischen Handlungsraumes, bspw. im Rahmen staatlicher Ordnungspolitik oder der Geldpolitik der Zentralbanken, ist die Voraussetzung für ökonomisch-rationales, sprich effektives Handeln. Die Leistung der Ökonomie besteht in der ökonomischen Kontrolle der Produktivität, die im Subsystem Politik über das Medium Geld (v.a. in Form von Steuern) in kollektive Zielsetzungen im Interesse der Gemeinschaft transformiert werden (vgl. Münch 1992: 67). Gesundheits- und Energiepolitik sind ein Beispiel für das Eindringen der Politik in die Märkte, während die Ökonomisierung in Form von Nutzenentscheidungen angesichts knapper Ressourcen Einzug in die Politik hält. Aus der Interpenetration der Systemlogiken ergibt sich eine Leistungssteigerung beider Systeme (vgl. Münch 1991: 156ff.).

Bei der Interpenetration von Politik und Gemeinschaft sorgt die Übertragung politischer Entscheidungen durch politische Macht für den formal-rechtlichen Rahmen des Gemeinschaftshandelns. Die Gegenleistung der Gemeinschaft liegt in der Formulierung und Übertragung von Interessenansprüchen mittels Commitment an das politische System, wo diese in gemeinschaftlich akzeptierte politische Entscheidungen umgeformt werden. Die Politik ist auf politische Unterstützung von Seiten der Gemeinschaft angewiesen und dieser gegenüber zu politischer Verantwortung verpflichtet (vgl. Münch 1992: 67f.).

Bei der Interpenetration von Politik und sozial-kulturellem System besteht die Leistung des politischen Systems in der Übernahme operativer Verantwortlichkeit der politischen Entscheidungsträger für die Implementierung kulturpolitischer Entscheidungen sowie der Spezifikation normativer Kultur in konkrete Gesetze und Erlasse. Die Gegenleistung des

sozial-kulturellen Systems liegt in der Überführung politischer Entscheidungen in sozial-kulturelle Diskurse, die eine rational-kritische Legitimation politischer Entscheidungen und damit auch politischer Herrschaft erst möglich macht. Von Dauer sind damit nur diejenigen politischen Entscheidungen, die ihre Legitimation aus ihrer Integration in die normative Kultur beziehen (vgl. Münch 1992: 64f.).

Vermittlungssysteme und vermittelnde Akteure

Die Politik ist folglich zur Erfüllung ihrer Funktion auf die Interpenetration mit anderen Systemen und deren Leistungserbringung angewiesen. Innerhalb der Interpenetrationszonen bilden sich Vermittlungssysteme heraus, die mit zunehmender Modernisierung zu den Trägern der Interpenetration werden (vgl. Münch 1992: 14). Endprodukt dieser Entwicklung ist „eine Gesellschaft, in der sich immer mehr in den Zonen der Interpenetration der Subsysteme und immer weniger in den Reservaten der Eigenlogik abspielt“ (Münch 1991: 23).²²

In diesen Interpenetrationszonen kommt es zur Etablierung von Akteuren, die sich auf die Vermittlung zwischen den Handlungssystemen spezialisieren. Die Grundlage der Vermittlung bildet die wechselseitige Abhängigkeit gesellschaftlicher Akteure von politischen Entscheidungen und politischer Akteure von gesellschaftlicher Legitimation. Zwischen Politik und Gemeinschaft übernehmen Parteien, Verbände und soziale Bewegungen diese Leistung, indem sie Interessen der Gemeinschaft aggregieren und gegenüber dem politischen System artikulieren sowie politische Entscheidungen dem Gemeinschaftssystem vermitteln. Zwischen Politik und sozial-kulturellem System erfolgt die Vermittlung (kultur-)politischer Entscheidungen und Interessen primär durch kulturelle und wissenschaftliche Akteure. Die Vermittlung zwischen politischem und ökonomischem System erfolgt über Unternehmen, Wirtschaftsverbände oder private Stiftungen, die versuchen, auf wirtschaftspolitische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Dabei sind sie zunehmend selbst in diese Entscheidungsprozesse eingebunden und übernehmen etwa Vollzugs- oder (Selbst-)Regulierungsfunktionen.²³ Grundlage der Vermittlungsfähigkeit dieser intermediären Akteure ist deren Offenheit gegenüber den

²² Im Gegensatz zur autopoietisch-selbstreferentiellen Systemtheorie, deren Annahme einer operativen Geschlossenheit der Funktionssysteme direkte politische Steuerung prinzipiell ausschließt, ist die Aufweichung alleiniger staatlicher Steuerungspotenz gemäß Münchs Konzept der Interpenetration eine logische Konsequenz der Verlagerung des politischen Austauschs in die Interpenetrationszonen (vgl. Hoffmann et al. 2007: 28).

²³ Zur Rolle der Verbände vgl. Kapitel 6.2.

interpenetrierten Systemen, zweitrangig ist, ob diese Akteure staatliche Organisationen darstellen oder aus der Zivilgesellschaft heraus entstanden sind. Behörden und Verwaltungen übernehmen dabei nicht nur die Vermittlung politischer Entscheidungen, sondern nehmen auch aktiv und eigeninteressiert Einfluss auf Politik und die von deren Entscheidungen betroffenen Akteure (vgl. Hoffmann et al. 2007: 29f.).

3.1.1.2 Legitimität, Öffentlichkeit und öffentliche Meinung

Wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, differenzieren sich moderne Gesellschaften in Subsysteme mit speziellen Funktionen aus. Funktionale Differenzierung beschreibt „die exklusive Bearbeitung eines Problems durch ein Funktionssystem“ (Hoffmann 2007: 124). Dieser „Verzicht auf Redundanz“ (Ulrich 1994: 101) führt dazu, dass die Beziehung der Funktionssysteme zueinander durch die „Logik von Leistung und Gegenleistung“ (Mayntz 1997a: 65) geprägt ist. Jedes System stellt der Gesellschaft seine Leistungen zur Verfügung und ist zum Erhalt dieser Leistungsfähigkeit auch auf die Leistungen anderer Systeme angewiesen (vgl. Mayntz 1997a: 101; Ulrich 1994: 101). „Funktional ausdifferenzierte Teilsysteme der Gesellschaft können sich als solche nur erhalten, wenn ihre speziellen Problemlösungen und Leistungen von ihrer Umwelt auch abgenommen werden“ (Münch 1976: 85). Das politische System kann seine Identität folglich nur dann aufrechterhalten, wenn dessen Leistung, die Herstellung politischer Entscheidungen, von den anderen Teilsystemen abgenommen werden bzw. diese sich nicht widersetzen oder in erhöhtem Maße zur Eigenherstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen übergehen (vgl. Münch 1976: 85).

Zwar werden auch in anderen Teilsystemen verbindliche Entscheidungen getroffen, diese haben jedoch nur innerhalb des jeweiligen Systems Gültigkeit und werden durch systemeigene Medien geregelt, während politische Entscheidungen für die Systemumwelt, sprich andere gesellschaftliche Teilsysteme Geltung beanspruchen und mittels politischer Macht durchgesetzt werden (vgl. Münch 1976: 85f.). Freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen stellen hingegen Entscheidungen des Wirtschaftssystems dar, die bei Nichtbeachtung lediglich systemimmanent, bspw. durch Strafzahlungen oder Ausschluss aus einem Verband oder Verein, sanktioniert werden können. Für das politische System hingegen ist es überlebenswichtig, dass seine Leistung, die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, in anderen Systemen durchsetzungsfähig ist und von diesen akzeptiert wird. Der Schlüssel zum Erhalt der Identität des politischen Systems liegt somit in seiner Legitimität.

Legitimität bedeutet, „dass Herrschende, politische Bewegungen und Institutionen aufgrund ihrer Übereinstimmung mit Gesetzen, Verfassungen, Prinzipien oder aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit für allgemein anerkannte Ziele akzeptiert, positiv bewertet und für rechtmäßig gehalten werden“ (Fuchs-Heinritz 1994b: 396) und ist somit die Voraussetzung dafür, dass „politische Entscheidungen oder die zu Ihrer Durchsetzung verwendete politische Macht zwanglos abgenommen werden“ (Münch 1976: 13). Legitimität ergibt sich in modernen, funktional differenzierten Gesellschaften nicht mehr aus der Integration anderer Systeme wie Religion oder Verwandtschaft (Herrschaft durch Gottes Gnaden oder Erbfolge) (vgl. Münch 1976: 99). Die historische Entwicklung der Anerkennung und Begründung politischer Herrschaft zeigt, dass sich das Verständnis von Legitimität im Zeitverlauf verändert und Legitimität sich insbesondere in einer liberalen Demokratie kontinuierlich gegenüber alternativen Vorstellungen behaupten muss. Legitimität erfordert daher „die ständige Erneuerung durch kommunikative Vermittlung ihrer Geltungsgründe“ (Sarcinelli 2009: 87). Im Zuge der Entwicklung demokratischer Verfassungsstaaten wird die Begründung politischer Herrschaft auf den Willen der Herrschaftsunterworfenen zurückgeführt. Das Prinzip der Volkssouveränität macht politische Herrschaft zustimmungsabhängig und damit auch begründungspflichtig (vgl. Sarcinelli 2009: 85f.). Dieser „Druck zur permanenten *Legitimation durch Kommunikation*“ (Sarcinelli 1998b: 19; H.i.O.) macht Öffentlichkeit zur *conditio sine qua non* politischer Herrschaft (vgl. Jarren/Donges 2006: 97; Pfetsch 1998: 238; Sarcinelli 2009: 270; Schulz 2008: 114).

Legitimität vs. Legitimation

Es wird deutlich, dass vor den weiteren Ausführungen zu Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung an dieser Stelle eine Unterscheidung der Begriffe Legitimation und Legitimität notwendig ist, insbesondere da der Begriff der Legitimation in den weiteren Ausführungen zur Funktion von PR eine wichtige Rolle einnimmt (vgl. Kapitel 6.1). Für Sandhu (2012: 15) ist Legitimität ein Zustand und Ergebnis eines Zuschreibungsprozesses durch Dritte, der als Legitimation bezeichnet wird. Lucke (2010: 14) wiederum definiert Legitimation nicht als etwas, das durch Dritte zugeschrieben wird, sondern vielmehr selbst nachgewiesen werden muss: „Legitimation bedeutet den Nachweis der Herrschenden über die Erfüllung der für eine rechtmäßige Herrschaft erforderlichen Bedingungen“, Ergebnis dieses Rechtmäßigkeitsnachweises ist dann Legitimität. Beiden Definitionen ist gemein, dass Legitimität als Ergebnis eines Legitimationsprozesses

verstanden wird, wobei Legitimation entweder durch Dritte zugeschrieben oder selbst nachgewiesen und dann durch Dritte akzeptiert wird. Politik benötigt zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen Legitimität, welche sie durch Legitimationsprozesse, bspw. durch Wahlen oder die Kommunikation ihrer Entscheidungen, von der Bevölkerung erhält.²⁴

Die Ausführungen zur Notwendigkeit der Kommunikation von Legitimität durch das System Politik verlangen nach einer Auseinandersetzung mit dem Begriff der politischen Kommunikation. Ausgehend von der Funktion des Teilsystems Politik ist politische Kommunikation der „zentrale Mechanismus bei der Formulierung, Aggregation, Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen. Insofern ist politische Kommunikation nicht nur Mittel der Politik. Sie ist selbst auch Politik“ (Jarren/Donges 2006: 22). Zu politischer Kommunikation zählt, was sich „entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen läßt“ (Bentele 1998: 130). Politische Kommunikation ist damit nicht nur die Kommunikation von Politikern und anderen Akteuren des politisch-administrativen System, sondern auch von Journalisten, den Vertretern organisierter Interessen und der Bevölkerung, solange sie sich auf Politik bezieht (vgl. Bentele 1998: 130f.; Schulz 2008: 16).²⁵

Öffentlichkeit

Voraussetzung für die Kommunikation von Politik ist Öffentlichkeit. Obwohl kein einheitliches Verständnis der Begriffe Öffentlichkeit und öffentliche Meinung existiert (vgl. Theis-Berglmair 2015a: 399; Röttger et al. 2018: 51), finden sich doch Gemeinsamkeiten in den nachfolgend vorgestellten Modellen von Öffentlichkeit: Demnach wird Öffentlichkeit in der Regel demokratietheoretisch begründet und dadurch meist in Bezug auf Politik und politische Entscheidungen thematisiert, als Ergebnis und Merkmal moderner Gesellschaften angesehen und hat eine vermittelnde bzw. integrierende Funktion durch die Herstellung öffentlicher Meinung (vgl. Theis-Berglmair 2015a: 399).

²⁴ Zum Verhältnis von Legitimation und Vertrauen in der Politik auf der Akteursebene vgl. Haschke 2016.

²⁵ Diese begriffliche Festlegung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass aufgrund der „Grenzenlosigkeit und Hyperkomplexität“ (Saxer 1998: 22; H.i.O.) politischer Kommunikation sowie der Beteiligung verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen und Theorien „von einem einvernehmlich und klar definierten wissenschaftlichen Gegenstand keine Rede sein kann“ (Saxer 1998: 21; H.i.O.; vgl. auch Jarren/Donges 2006: 19ff.; Sarcinelli 2009: 19). Einen Überblick über die Wahrnehmung, Verarbeitung und Wirkung unterschiedlicher Formen politischer Kommunikation liefert der Sammelband von Schemer et al. (2010).

Gerhards (1998: 694; H.i.O.) beschreibt politische Öffentlichkeit als eine Zusammensetzung „aus einer Vielzahl von Kommunikationsforen, deren Zugang prinzipiell offen und nicht an Mitgliedschaftsbedingungen gebunden ist und in denen sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu *politischen Themen* äußern.“²⁶ Die Herausbildung einer modernen demokratischen Öffentlichkeit wird damit erst durch die Ausübung von Meinungs-, Rede-, Versammlungs- und Pressefreiheit ermöglicht. Folglich verleiht in modernen Gesellschaften erst dieser „Prozess demokratischer Meinungs- und Willensbildung (...) durch Öffentlichkeit den politischen Entscheidungen demokratische Legitimation“ (Schulz 2008: 114).

Öffentlichkeit ist damit, auch bedingt durch ihre historische Entwicklung,²⁷ „nicht vorrangig ein beschreibbares, empirisches Phänomen, sondern ein *normatives Postulat*“ (Jarren/Donges 2006: 97; H.i.O.).²⁸ Neidhardt (1994: 8f.) weist auf drei mögliche normative Funktionen von Öffentlichkeit hin: Öffentlichkeit erfüllt eine Transparenzfunktion, da sie für alle gesellschaftlichen Gruppen sowie für alle Themen und Meinungen von kollektiver Bedeutung offen ist. Sie leistet eine Validierungsfunktion, indem sie Raum für den Diskurs von Themen und Meinungen, deren Bestätigung oder Revidierung bietet. Nicht zuletzt erfüllt Öffentlichkeit eine wichtige Orientierungsfunktion, indem sie im Diskurs der Themen und Meinungen „öffentliche Meinungen“ erzeugt, die das Publikum als überzeugend wahrnehmen und akzeptieren kann.

Modelle von Öffentlichkeit

Für die Unterscheidung der Öffentlichkeitsmodelle hat sich die Klassifizierung von Jarren/Donges (2006) durchgesetzt, die die vorhandenen Ansätze in Diskursmodelle, systemtheoretische Spiegelmodelle und Modelle, die Öffentlichkeit als intermediäres System beschreiben, unterscheiden (vgl. auch Hoffjann 2015a: 77ff.; Theis-Berglmair 2015a: 399; Röttger et al. 2018: 52ff.).

Diskursmodelle von Öffentlichkeit basieren auf den Ausführungen von Jürgen Habermas. In seinem Werk „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ beschreibt Habermas (1990) ein normatives, basisdemokratisch orientiertes Idealmodell von Öffentlichkeit.

²⁶ Ausführlich zur Semantik von „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ vgl. Peters (1994: 42ff.).

²⁷ Eine geschichtliche Analyse des Begriffsfeldes Öffentlichkeit liefert der Sammelband von Hohendahl (2000).

²⁸ Selbst in empirisch-analytischen Auseinandersetzungen mit Öffentlichkeit erscheint diese keineswegs als wertfreie Kategorie, weswegen normative Vorstellungen von Öffentlichkeit auch den meisten wissenschaftlichen Studien zugrunde liegen (vgl. Jarren/Donges 2006: 97).

Öffentlichkeit erscheint darin als kommunikativer Raum, in dem über den Diskurs aufgeklärter Bürger über öffentliche Angelegenheiten gesellschaftliche Bedürfnisse als Grundlage politischer Entscheidungen an den Staat herangetragen werden. Für Habermas (1990: 225ff.) vollzieht sich der Strukturwandel der Öffentlichkeit in der zunehmenden Verschränkung der einst getrennten staatlichen und privaten Sphäre, die zum Zerfall der bürgerlichen Öffentlichkeit führt. Staatliche Interventionen in das Private (Sozialrecht, Tarifverträge, Wirtschaftspolitik) heben die Trennung von Staat und Gesellschaft auf und damit auch die Unterscheidung von Öffentlichkeit und Privatheit. Einen „politischen Funktionswandel der Öffentlichkeit“ erkennt Habermas (1990: 275ff.) in der Entwicklung von einer diskursgeprägten zu einer massenmedial vermittelten, von Politik und Wirtschaft für Werbung instrumentalisierten Öffentlichkeit. Dieser massenmedial produzierten, instrumentalisierten Öffentlichkeit stellt Habermas eine diskursive, von Vernunft und Selbstbestimmung geleitete Zivilgesellschaft gegenüber, deren Einflussmöglichkeit auf eine massenmedial erzeugte Öffentlichkeit er eher gering einschätzt.²⁹

Deutlich weniger normativ geprägt ist die systemtheoretische Vorstellung von Öffentlichkeit, häufig auch als Spiegelmodell bezeichnet. Innerhalb der Systemtheorie finden sich zwar abweichende Beschreibungen bezüglich der Systemhaftigkeit von Öffentlichkeit, die Öffentlichkeit als Umwelt anderer Funktionssysteme (Luhmann 1990, 1992), eigenständiges Funktionssystem (Kohring 2000) oder anderen Funktionssystemen wie Publizistik (Marcinkowski 1993) oder Journalismus (Blöbaum 1994) zu- bzw. unterordnen. Übereinstimmung herrscht allerdings in der Grundannahme von Öffentlichkeit als Medium der Selbstbeobachtung einer Gesellschaft, gleich einem Spiegel. Im Spiegel der Öffentlichkeit können Beobachter sich selbst und andere Akteure beobachten und daraus auch die Beobachungskriterien anderer erkennen. Öffentlichkeit ermöglicht somit eine Beobachtung zweiter Ordnung. Über die Fähigkeit, Beobachtungs- und Selektionskriterien anderer Akteure über Öffentlichkeit zu erkennen, verfügen nicht nur die Politik, sondern auch andere Funktionssysteme wie bspw. die Wirtschaft (vgl. Kohring 2000: 156).

²⁹ Im Vorwort der Neuauflage relativiert Habermas (1990: 30; H.i.O.) jedoch: „Kurzum, meine Diagnose einer geradlinigen Entwicklung vom politisch aktiven zum privatistischen, *vom kulturräsonierenden zum kulturkonsumierenden Publikum* greift zu kurz. Die Resistenzfähigkeit und vor allem das kritische Potential eines in seinen kulturellen Gewohnheiten aus Klassenschranken hervortretenden, pluralistischen, nach innen weit differenzierten Massenpublikums habe ich seinerzeit zu pessimistisch beurteilt.“

Ausgehend von der systemtheoretischen Annahme funktionaler Differenzierung konzipieren Gerhards/Neidhardt (1991: 31) Öffentlichkeit als „intermediäres System, dessen politische Funktion in der Aufnahme (Input) und Verarbeitung (Throughput) bestimmter Themen und Meinungen sowie in der Vermittlung der aus dieser Verarbeitung entstehenden öffentlichen Meinung (Output) einerseits an die Bürger, andererseits an das politische System besteht.“ Durch diese Austauschfunktion wird „das Politische mit den verschiedenen Funktionsbereichen moderner Gesellschaften und mit dem Staatsbürgerpublikum rückgekoppelt und rechtsstaatlich verankert“ (Imhof et al. 2006: 13; H.i.O.). Diese Verbindung ist die Voraussetzung dafür, dass das politische System die Legitimation zur Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen erhält. Dabei heben Gerhards/Neidhardt (1991: 37, 81) in ihrem Öffentlichkeitmodell die prinzipielle Gleichstellung funktional differenzierter Teilsysteme bewusst auf und schreiben dem politischen System eine „Steuerungsaufgabe gegenüber den Teilsystemen“ zu.³⁰ Öffentlichkeit erscheint hier ebenfalls als „diachrones Beobachtungssystem“ (Kamps 2007: 54). Es ermöglicht sowohl die wechselseitige Kenntnisnahme der gesellschaftlichen Funktionssysteme, als auch deren jeweilige Selbstbeobachtung. Über Öffentlichkeit als Kommunikationssystem können sich die Akteure des politischen Systems und anderer Subsysteme gegenseitig beobachten, „indem sie die öffentlichen Meinungen beobachten, via Öffentlichkeit können sie miteinander kommunizieren, indem sie öffentliche Meinungen produzieren“ (Gerhards 1998: 269). Öffentliche Meinung entsteht damit als „Produkt der Kommunikationen in der Öffentlichkeit“ (Gerhards 1998: 694) und lässt sich folglich von den aggregierten, öffentlich geäußerten Individualmeinungen der Bürger unterscheiden (vgl. Neidhardt 1994: 26; Sarcinelli 2009: 57). Öffentlichkeit als intermediäres System ist damit nicht einfach ein Subsystem des politischen Systems, sondern ein „Kommunikations- und Handlungsfeld zwischen der Lebenswelt von Bürgern und dem politisch-administrativen System“ (Rucht 1998: 664). Es dient der Formung, Bündelung und Artikulation von Interessen in beide Richtungen.

Jarren/Donges (2006: 103ff.) unterscheiden in Anlehnung an Neidhardt (1994: 10) sowie Gerhards (1994: 84) drei Ebenen der Öffentlichkeit: 1) Auf der Encounter-Ebene entsteht

³⁰ Diese Abkehr kritisieren Theis-Berglmair (2008a: 338f.) und Raupp (1999: 126f.). Eine ausführlichere Kritik an der Sonderstellung des politischen Systems im Modell von Öffentlichkeit als intermediärem System und den sich daraus ergebenden Folgen liefert Theis-Berglmair (2015: 403ff.). Zur Frage der Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft durch das politische System vgl. die Ausführungen zur politischen Steuerung in Kapitel 3.3.

Öffentlichkeit durch spontane, räumlich und zeitlich beschränkte Kommunikation ohne feste Zuordnung von Sprecher- und Publikumsrollen. 2) Auf der Ebene der Versammlungsöffentlichkeit entstehen thematisch festgelegte Interaktionssysteme, bspw. Veranstaltungen oder Demonstrationen. Die Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrolle ist in der Versammlungsöffentlichkeit stärker ausgeprägt als in der Encounter-Öffentlichkeit, sie weist eine höhere innere Stabilität auf und wird mitunter auch vom Mediensystem beobachtet. 3) Die Medienöffentlichkeit ist die leistungsfähigste Ebene der Öffentlichkeit. Als Organisationen sind Medien dauerhaft existent und weisen durch die Professionalisierung ihrer Akteure und die Befolgung spezifischer Berufsregeln die deutlichste Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrolle auf. Die Grenzen zwischen den Ebenen sind durchlässig, so dass Themen in beide Richtungen von einer Öffentlichkeitsebene zu einer anderen gelangen können. Da die Medienöffentlichkeit nicht die einzige Form der Öffentlichkeit ist, entspricht auch die veröffentlichte Meinung nicht der öffentlichen Meinung. „Die öffentliche Meinung ist nicht *die* Meinung der Journalisten“ (Mahrenholz 2005: 43; H.i.O.) , der veröffentlichten Meinung wird aber, dies zeigt u.a. die Forschung zur Schweigespirale und dem Agenda-Setting, ein starker Einfluss auf die öffentliche Meinung zugesprochen (vgl. Noelle-Neumann 1998: 83, 91; Schönbach 1998: 127ff.; Westerbarkey 2005: 61).

In den letzten Jahren rückten auch Organisationen bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Öffentlichkeit in den Fokus, denn in modernen Gesellschaften ist Öffentlichkeit zunehmend „das Produkt der Kommunikation von Organisationen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Handlungsfeldern“ (Röttger et al. 2018: XIII). Neben Medien tragen auch andere, nicht publizistisch tätige Organisationen wie Unternehmen, Parteien, Verbände und Vereine mit ihrer Kommunikation zur Herstellung von Öffentlichkeit bei. Organisationen sind aber nicht nur Produzenten, sondern auch Beobachter von Öffentlichkeit. „Öffentlichkeit zeigt Organisationen, Unternehmen, Parteien, Gruppierungen und anderen sozialen Systemen an, dass und wie sie beobachtet werden“ (Theis-Berglmair 2015a: 408). Eine ausführliche Auseinandersetzung damit, wie Organisationen über PR an der Produktion von Öffentlichkeit mitwirken, diese aber auch gleichzeitig zu Beobachtungszwecken nutzen, erfolgt in Kapitel 6.1.

Öffentliche Meinung

Ähnlich wie mit dem Begriff der Öffentlichkeit, besteht auch über den Begriff der öffentlichen Meinung kein Einverständnis. Die verschiedenen Beschreibungen von

öffentlicher Meinung variieren mit dem jeweils zu Grunde liegenden Konzept von Öffentlichkeit. So erscheint öffentliche Meinung in Diskursmodellen der Öffentlichkeit als „Synthese“ (Habermas 1992: 436), in der Systemtheorie als „Spiegel“ (Luhmann 1992: 84) öffentlicher Kommunikation. Scherer (1998) schlägt eine, von den verschiedenen Öffentlichkeitsmodellen losgelöste, Unterscheidung nach den Trägern der öffentlichen Meinung – Medien, Eliten oder Bürger – vor: Im Medienkonzept nehmen Medien die entscheidende Rolle in der Herstellung von Öffentlichkeit ein und werden so zu den Trägern der öffentlichen Meinung. Im Elitenkonzept entsteht öffentliche Meinung aus den Themen, die von der politischen Elite ausgewählt und kommuniziert werden. Das Demoskopiekonzept geht davon aus, dass die öffentliche Meinung aus den Themen und Meinungen besteht, die von der Mehrzahl der Bürger für relevant gehalten wird. Scherers (1998) Konzeption der Träger öffentlicher Meinung wurde in der Kommunikationswissenschaft häufig rezipiert, da sie die für die Einflussnahme auf öffentliche Meinungsbildung relevanten Zielgruppen abbildet (vgl. Röttger et al. 2018: 52).

Einen empirischen Zugang zum Forschungsgegenstand der öffentlichen Meinung erschließt die „Theorie der Schweigespirale“ von Noelle-Neumann (1980; 2000). Öffentliche Meinung ist demnach „gegründet auf das unbewußte Bestreben von in einem Verband lebenden Menschen, zu einem gemeinsamen Urteil zu gelangen, zu einer Übereinstimmung wie sie erforderlich ist, um handeln und wenn notwendig auch entscheiden zu können“ (Noelle-Neumann 2000: 367). Noelle-Neumann unterstellt Menschen den Wunsch, sozial nicht isoliert zu werden, sowie die Fähigkeit, Meinungsveränderungen in ihrer Umwelt, hauptsächlich vermittelt über die Massenmedien, zu registrieren. Demnach schweigen Menschen, wenn ihre tatsächliche Meinung nicht dem wahrgenommenen Meinungsklima entspricht oder äußern sich umso lauter, wenn sie ihre Meinung im Einklang mit der Mehrheitsmeinung sehen. Im Laufe der Zeit äußern sich die Vertreter der als in der Minderheit wahrgenommenen Meinung immer weniger („Schweigespirale“), während die Redebereitschaft der Anhänger der gefühlten Mehrheitsmeinung weiter zunimmt. Trotz Kritik an der Methodik und empirischen Evidenz der Theorie (vgl. Bonfadelli 2004: 159ff.), liefert sie „einen plausiblen Erklärungsrahmen für mögliche politische Einflüsse der Massenmedien“ (Sarcinelli 2009: 60). Die Massenmedien fungieren damit nicht nur als Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft zur Herstellung und Vermittlung von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung zum Zwecke wechselseitiger Beobachtung, sondern haben durch ihre Selektionsleistung selbst Einfluss auf die Wahrnehmung von Öffentlichkeit

und öffentlicher Meinung. Im folgenden Kapitel wird daher das Verhältnis von Politik und Massenmedien näher beleuchtet.

3.1.1.3 Politik und Massenmedien

In modernen Gesellschaften bedeutet Öffentlichkeit in erster Linie Medienöffentlichkeit. Öffentlichkeit wird weitgehend, aber nicht ausschließlich von den Massenmedien³¹ hergestellt (vgl. Gerhards 1998: 270; Jarren/Donges 2006: 102; Priddat 2009: 77; Schulz 2008: 118), dennoch wird erst „über die Massenmedien (...) Öffentlichkeit zu einer dauerhaft bestimmenden gesellschaftlichen Größe“ (Neidhardt 1994: 10). Innerhalb des intermediären Systems Öffentlichkeit nehmen Massenmedien gegenüber den anderen Akteuren daher auch eine Sonderrolle ein. Während die Aufgabe von Parteien, Verbänden und anderen politischen Akteuren in der Aggregation und Durchsetzung eigener Interessen liegt, sind Massenmedien „Plattform und Resonanzboden für Forderungen und Positionen der übrigen intermediären Gruppen sowie des politisch-administrativen Systems“ (Rucht 1998: 664). Von dieser Sonderrolle ausgehend, verorten Jarren/Donges (2006: 123f.) die Massenmedien nicht mehr „neben“ den anderen intermediären Akteuren, sondern platzieren diese zwischen den Bürgern und den übrigen Akteuren des intermediären Systems.

Öffentlichkeit gewinnt damit „erst mit der Bildung von Massenmedien den Charakter eines ausdifferenzierten Systems der Gesellschaft“ (Gerhards 1994: 84). Erst durch die Institutionalisierung der Massenmedien, sprich die Herausbildung und Professionalisierung von Berufsrollen und Medienorganisationen sowie die Ausdifferenzierung in Leistungs- und Publikumsrollen, erfährt Öffentlichkeit eine strukturelle Absicherung und gewinnt den Charakter eines ausdifferenzierten Teilsystems der Gesellschaft (vgl. Gerhards 1994: 84f.; Marcinkowski 1993: 118). Daraus erschließt sich jedoch keine Gleichsetzung von Öffentlichkeit und Massenmedien. Die Funktion der Massenmedien liegt „nicht in der Produktion, sondern in der Repräsentation von Öffentlichkeit“ (Luhmann 2009: 128).

Die Leistung der Massenmedien besteht darin, gesellschaftlichen Teilsystemen die Beobachtung der anderen Teilsysteme wie auch des eigenen Systems zu ermöglichen

³¹ Massenmedien sind „alle Einrichtungen der Gesellschaft (...), die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung bedienen“, „Produkte in großer Zahl mit noch unbestimmten Adressaten erzeugen“ und die Interaktion zwischen Sender und Empfänger durch die „Zwischenschaltung von Technik“ ausschließen (Luhmann 2009: 10).

(vgl. Marcinkowski 1993: 113).³² Medien berichten über Systeme wie Politik, Wirtschaft, Kunst, Wissenschaft und auch sich selbst und stellen diese Beobachtungen den einzelnen gesellschaftlichen Teilsystemen wiederum zur Verfügung. „Vor den Massenmedien gibt es kein Entrinnen“ (Kussin 2009: 127). Jedes Teilsystem kann dank der Beobachtungsleistung der Massenmedien sich selbst und andere Teilsysteme beobachten (vgl. Gerhards 1994: 88). Luhmann (2009: 104) nennt dies die „Beobachtung zweiter Ordnung.“ Für das politische System sind Massenmedien ein „Ersatzindikator für die öffentliche Meinung“ (Priddat 2009: 84). Als „Politikvermittlungsinstanz par excellence“ (Sarcinelli 2009: 116) vermitteln die Massenmedien die Ansprüche und Interessen der Bevölkerung an die Politik, gleichzeitig benötigt die Politik die Massenmedien zur Bekanntmachung und Durchsetzung politischer Entscheidungen sowie zur Rückmeldung über die Akzeptanz und Folgen dieser Entscheidungen für die Bevölkerung (vgl. Priddat 2009: 84; Sarcinelli 2009: 116, 304; Schulz 2008: 45).³³

Massenmedien und Agenda-Setting

Ihre empirische Umsetzung findet die Vermittlungsfunktion der Medien im Konzept des Policy-Agenda-Setting, welches sich aus der Agenda-Setting-Forschung ableitet. Die Agenda-Setting-Theorie geht zurück auf Cohen (1963) und McCombs/Shaw (1972) und bezeichnet „die Fähigkeit der Massenmedien, durch die Betonung von Themen in der Berichterstattung – also durch Publikationshäufigkeit, Platzierung und Aufmachung – zu beeinflussen, welche Themen in einer Gesellschaft (Makro-Ebene) sowie von einzelnen Medienrezipienten (Mikro-Ebene) als besonders wichtig angesehen werden“ (Brettschneider 1998b: 635). Policy-Agenda-Setting liegt dann vor, „wenn sich Publikationshäufigkeit und Aufmachung der Berichterstattung über ein Thema auf die Tagesordnung der institutionalisierten Politik auswirkt“ (Brettschneider 1998b: 636).³⁴ Demnach beobachtet das politische System die Präferenzen der Bevölkerung nicht nur über Wahlen und Demoskopie, sondern „vor allem anhand der veröffentlichten Meinung

³² Marcinkowski (1993: 113) unterscheidet zwischen der Funktion eines System, die die Beziehung zur Gesellschaft beschreibt, und der Leistung, die ein System für die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme erbringt.

³³ Die Reaktion der Politik auf die Wünsche und Erwartungen der Bevölkerung, deren Kenntnisnahme und Berücksichtigung in politischen Entscheidungen, wird auch als „Responsivität“ bezeichnet. Das Konzept politischer Responsivität eignet sich besonders für empirische Untersuchungen hinsichtlich des responsiven Verhaltens von Abgeordneten (vgl. Herzog 1998).

³⁴ In der internationalen wie auch deutschsprachigen empirischen Forschung ist ein solcher Thematisierungseffekt der Medien auf die Politik nur lückenhaft belegt (vgl. Dearing/Rogers 1996: 81; Marcinkowski 1998: 10; Sarcinelli/Schatz 2002: 23)

der Medien, die sie für einen ernstzunehmenden Indikator gesellschaftlicher Interessen, Forderungen und Problemlagen halten“ (Marcinkowski 1998: 10). Die Kausalrichtung des Zusammenhangs zwischen Medienagenda und Policy-Agenda ist jedoch nicht immer eindeutig. Obwohl es den Medien häufig gelingt, Themen auf die Agenda der Politik zu heben, kann bei einzelnen Themen auch ein umgekehrter Einfluss der Policy-Agenda auf die Medienagenda stattfinden (vgl. Schenk 2007: 441). Der Versuch politischer Akteure, „die für sie günstigen oder als wichtig erachteten Themen in der öffentlichen Diskussion – vor allem in der Medienberichterstattung – zu platzieren“ (Brettschneider 1998b: 635), wird als Agenda-Building bezeichnet (vgl. Bentele 2015: 1093).

Die Beobachtung der öffentlichen Meinung via Massenmedien ist somit die „Voraussetzung politischen Handelns, weil dieses Handeln auf Informationen über die Befindlichkeiten, Problemwahrnehmungen und Ansprüche der Bürger beruht“ (Pfetsch 1998: 238). Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung via Massenmedien erscheint dann als Bedingung politischen Handelns, da die Politik auf die Überzeugung und Rechtfertigung ihres Handelns in der Öffentlichkeit angewiesen ist (vgl. Pfetsch 1998: 238). „Da nahezu alle öffentlichen Angelegenheiten über die Medien verhandelt werden, versuchen politische Akteure, sich auf die Konstellationen im Mediensystem, die medialen Konstrukte politischer Wirklichkeit sowie deren Spielregeln einzustellen und diese auch aktiv und für ihre Kommunikationsziele zu nutzen“ (Pfetsch 1998: 233f.; vgl. auch Priddat 2009: 77).

Ein solcher Versuch der Einflussnahme auf die öffentliche Agenda ist aus der Perspektive der Politik nachvollziehbar, wirft jedoch auch die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Massenmedien zueinander auf. In der wissenschaftlichen Diskussion existieren verschiedene Ansichten darüber, in welchem Verhältnis beide Systeme zueinander stehen (vgl. Jarren/Donges 2006: 24f.; Sarcinelli 2009: 304). Instrumentalisierungsparadigmen gehen von einem Dependenz-Dominanz-Verhältnis beider Systeme aus. Je nach Einflussrichtung werden hierbei sowohl die These von der Übermacht der Medien im Sinne einer wachsenden Abhängigkeit der Politik von massenmedialer Berichterstattung, als auch die der Dominanz der Politik, die die Medien gezielt als Instrument zur eigenen Legitimation einsetzt, vertreten. Der bekannteste Ansatz ist die Determinationsthese, die einen starken Einfluss der Öffentlichkeitsarbeit bzgl. Themenauswahl und Timing auf die Berichterstattung und eine geringe Eigenleistung der Medien unterstellt und damit „konträr zum normativen Anspruch des Journalismus als „Vierte Gewalt“ (Raupp 2015: 310) steht. Die Determinationsthese geht zurück auf eine Untersuchung von Baerns

(1985, 1987), die einen großen Einfluss landespolitischer Öffentlichkeitsarbeit auf die landespolitische Berichterstattung in Zeitung, Hörfunk und Fernsehen feststellte.³⁵ Die in der Determinationsthese unterstellte kausale Beziehung zwischen PR und Berichterstattung und damit verbundene Vorstellung einer einseitigen Steuerung führte zu einer Reihe von Gegenvorschlägen, die allesamt das Verhältnis von PR und Journalismus als wechselseitig begreifen (vgl. Raupp 2015: 310f.), allen voran das von Bentele et al. (1997) entwickelte Intereffikationsmodell, das nicht nur wechselseitige Abhängigkeits-, sondern auch Gegenseitigkeitsbeziehungen beschreibt, da die Kommunikationsleistungen jeder Seite nur dadurch möglich sind, dass die andere Seite ebenfalls Leistungen erbringt.

Inzwischen dominiert in der Kommunikationswissenschaft diese Annahme wechselseitiger Abhängigkeiten und Anpassungsprozesse, da die Politik für die Verbreitung von Informationen auf die Massenmedien angewiesen ist, die wiederum von den Informationen aus der Politik anhängig sind. Die Beziehung zwischen Politik und Massenmedien entspricht daher eher „einer Symbiose auf der Basis eines Tauschverhältnisses“ (Sarcinelli 2009: 304). Dieser Austausch findet in Interpenetrationszonen statt, die sich auf der Akteursebene als Handlungssysteme von Politikern, politischen Öffentlichkeitsarbeitern und Journalisten konstituieren und bei denen sich die beteiligten Akteure auf Dauer zu Produktionsgemeinschaften zum beiderseitigen Vorteil zusammenschließen (vgl. Jarren/Donges 2006: 301ff.). Diese Handlungssysteme „sind nicht als gegeben zu unterstellen, sondern als permanent (re-)produziert zu verstehen und haben losgelöst von den Handlungen der Akteure keine Existenz“ (Theis 1992: 27). Für die beteiligten Akteure gelten jedoch weiterhin die „Spielregeln“ des jeweiligen Systems. „Nur durch die Orientierung am eigenen System und der Ausrichtung an den spezifischen systemeigenen Regeln erlangen die Interaktionspartner aus den anderen Bereichen ihre Bedeutung füreinander“ (Jarren/Donges 2006: 319).

3.1.2 Strukturierungstheoretische Perspektive auf Politik

Nachdem in Kapitel 3.1.1 Politik als soziales System, speziell im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion sowie Abhängigkeiten und Wechselwirkungen mit anderen Systemen, beschrieben wurde und auch die Kernbegriffe der Strukturierungstheorie bereits

³⁵ Für einen aktuellen Überblick zur Determinationsforschung vgl. Raupp (2015).

eingeführt sind (vgl. Kapitel 2), sollen nun die Erkenntnisse beider Kapitel zu einer strukturationstheoretischen Beschreibung von Politik zusammengeführt werden.

Giddens (1997) selbst beschäftigt sich in seinem Hauptwerk zur Strukturationstheorie, „Die Konstitution der Gesellschaft“, wie auch in weiteren Veröffentlichungen eher beiläufig mit Politik als sozialem System. Dies mag daran liegen, dass Giddens seine Theorie der Strukturation als Sozial- bzw. Metatheorie konzipiert hat (vgl. Kapitel 2), deren konzeptueller Rahmen und begriffliches Instrumentarium für unterschiedliche sozialwissenschaftliche Disziplinen genutzt werden kann und bewusst keine Anwendung seiner Strukturationstheorie auf einzelne Systeme vorlegt. Fest steht: Eine strukturationstheoretische Analyse von Politik liefert Giddens selbst nicht und auch in der Politikwissenschaft wurde bislang keine eingehende Analyse von Politik unter Verwendung der Strukturationstheorie vorgelegt, obwohl deren integratives Potential bereits erkannt wurde (vgl. Jarren/Donges 2006: 67f.). Es dominieren weiterhin systemtheoretische und handlungstheoretische Ansätze zur Beschreibung von Politik. Die Zurückhaltung der Politikwissenschaft gegenüber der Strukturationstheorie kann mitunter auch darauf zurückgeführt werden, dass mit den akteurstheoretischen Arbeiten von Schimank (1985; 1988) bereits ein Ansatz vorliegt, der mit dem Begriff der „constraints“ als restringierenden Funktionserfordernissen sozialer Systeme, innerhalb derer Akteure handeln, eine Verbindung system- und handlungstheoretischer Ansätze unternimmt und innerhalb der politikwissenschaftlichen und soziologischen Auseinandersetzung mit Politik ersten Anklang gefunden hat (vgl. Jarren/Donges 2006: 62ff.).

Da Giddens keine ausführliche strukturationstheoretische Auseinandersetzung mit Politik vorgelegt hat, wird die vorliegende Arbeit diese Analyseleistung selbst erbringen und zwar durch eine deduktive Anwendung der Begrifflichkeit der Strukturationstheorie auf das System Politik. Dafür nutzen wir ein Analyseschema, welches Giddens (1997: 342f.) für die Analyse sozialer Systeme und Prozesse vorschlägt und analog zur Dualität von Struktur und Handlung in zwei Analysetypen unterteilt: die Analyse strategischen Verhaltens, die sich auf das Handeln von Akteuren angesichts kontextueller Strukturmomente bezieht, sowie die institutionelle Analyse, die auf die Strukturmomente als stetig im Handeln reproduzierte Aspekte sozialer Systeme fokussiert. Daraus geht bereits hervor, dass es sich hier lediglich um „Unterschiede in der Akzentsetzung“ handelt, denn wie bei der separaten Betrachtung von Handlung und Struktur (vgl. Kapitel 2.1 und 2.2) gibt es auch hier „keine klare Trennung, die zwischen diesen beiden Formen

der Analyse gezogen werden könnte“ (Giddens 1997: 343). Vielmehr müssen bei der Analyse strategischen Handelns der institutionelle Rahmen und bei der institutionellen Analyse das Akteurshandeln stets als gegeben angenommen und mitgedacht werden.

3.1.2.1 Handlungsanalyse

Für die strukturationstheoretische Handlungsanalyse von Politik greifen wir auf die allgemeinen Ausführungen zum Akteursmodell der Strukturationstheorie zurück (vgl. Kapitel 2.1). Im Zentrum der strukturationstheoretischen Handlungsanalyse stehen das Bewusstsein der Akteure, die reflexive Steuerung, Rationalisierung und Motivation – das sogenannte „Stratifikationsmodell des Handelns“ – sowie ihr Umgang mit Macht (vgl. Giddens 1997: 343). Die institutionalisierten Aspekte von Struktur werden für diese Handlungsanalyse als „methodologisch gegeben“ betrachtet, was allerdings nicht gleichbedeutend ist „mit der Annahme, sie würden nicht durch menschliches Handeln produziert und reproduziert“ (Giddens 1997: 343).

Bevor wir die in Kapitel 2.1 beschriebenen Implikationen strukturationstheoretischen Handelns auf die Politik übertragen, gilt es zunächst den politischen Akteur näher einzugrenzen sowie vorhandene sozialwissenschaftliche Akteursmodelle auf ihre Anwendbarkeit für eine strategische Handlungsanalyse zu prüfen.

Akteure produzieren und reproduzieren durch ihr Handeln Struktur und damit auch soziale Systeme wie das der Politik.³⁶ Als politische Akteure³⁷ können daher in einem weiteren Sinne all diejenigen Akteure bezeichnet werden, die zur (Re-)Produktion des politischen Systems beitragen: Politiker, Angehörige der politischen Administration, die Akteure des intermediären Systems und natürlich auch die Bevölkerung, die in demokratischen Gesellschaften über ihre Beteiligung an Wahlen über die Zusammensetzung der Regierung entscheidet.

Eine solche Definition politischer Akteure ist für das Vorhaben dieses Kapitels, eine strukturationstheoretische Analyse politischen Handelns, zu weit gefasst. Eine sinnvolle

³⁶ An dieser Stelle sei noch einmal auf den unterschiedlichen Systembegriff der Strukturationstheorie im Vergleich zur Systemtheorie hingewiesen. Giddens (1997: 77, 218) beschreibt soziale Systeme nicht als klar voneinander abgegrenzt und vom Individuum abstrahiert, sondern als reproduzierte Beziehungen zwischen Akteuren, die sich durch soziale Praktiken konstituieren. „Social systems only exist because people do what they do from day to day“ (Giddens 1998: 82). Damit betrachtet Giddens die Systemhaftigkeit von sozialen Systemen als „äußerst variabel, seien es nun Organisationen oder Gesellschaften“ (Theis-Berglmair 2003: 229).

³⁷ Als Akteure werden soziale, handlungsfähige Rollenträger bezeichnet, die über Interessen und Ziele sowie über Ressourcen zu deren Erreichung verfügen und eine eigene Identität herausbilden, die auch von anderen Akteuren als solche wahrgenommen wird (vgl. Jarren/Donges 2006: 54f.).

Eingrenzung lässt sich über das Konzept der Routinisierung des Handelns im Sinne sozialer Praktiken vornehmen (vgl. Kapitel 2.1). Wähler und auch Akteure des intermediären Systems tragen nicht routinisiert unter Anwendung von Regeln und Ressourcen zur Reproduktion des politischen Systems bei. Zudem sind sie nicht an der Funktion des politischen Systems, der Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, beteiligt. Demnach stellen Regierung und Parlament diejenigen Akteure, die in demokratischen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidungen herstellen, während die Durchsetzung dieser Entscheidung den Akteuren der politischen Administration obliegt. Die Formulierung und Aggregation kollektiver Ziele erfolgt über Parteien, Interessenverbände, soziale Bewegungen und die Massenmedien, sprich: die intermediären Akteure, die wir bereits der erweiterten Definition politischer Akteure zugeordnet haben. Von diesen Leistungsrollen lässt sich die Rolle des Publikums unterscheiden, das in demokratischen Gesellschaften durch sein Wahlrecht Einfluss nimmt auf die Zusammensetzung der Akteure, die zur Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen befugt sind (vgl. Gerhards 1994: 94).

In Kapitel 3.1.1.2 wurde das politische System als abhängig von der Legitimation der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung beschrieben, in dem der Wahlerfolg letztlich über die Zugehörigkeit zu Regierung und Opposition entscheidet. Die politische Leitdifferenz „Regierung/Opposition“ (Luhmann 2000a: 100) ist für die Administration jedoch nicht handlungsleitend, da deren Akteure als (meist verbeamtete) Staatsangestellte im Falle eines Regierungswechsels keine Verbannung in die Opposition zu befürchten haben. Gerhards (1994: 95) bezeichnet die Administration daher auch als „in weitem Maße indifferent gegenüber dem Publikum des politischen Systems.“ Folglich verstehen wir für die anschließende Analyse politischen Handelns unter politischen Akteuren Personen, deren Zugehörigkeit zu Regierung oder Opposition durch Wahlen entschieden wird und die mittels routinierter sozialer Praktiken an der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen beteiligt sind – umgangssprachlich „die Politiker.“

Im folgenden Abschnitt werden die beiden grundlegenden sozialwissenschaftlichen Akteursmodelle – das des Homo oeconomicus und das des Homo sociologicus – eingeführt, da sich Grundzüge beider Modelle auch in der späteren Analyse von Akteurshandeln im Rahmen von PR-Steuerung und rekursiver Regulation finden.

Homo oeconomicus vs. Homo sociologicus

Akteurs- bzw. Handlungstheorien stehen in der Tradition des methodologischen Individualismus, wonach soziale und damit auch politische Phänomene immer auf das Handeln von konkreten, einzelnen Individuen zurückgeführt werden können. Politische Prozesse und Entscheidungen gehen in dieser Theorieperspektive folglich von individuellem Handeln auf der Mikro-Ebene aus (vgl. Diekmann/Voss 2004a: 21; Druwe 1995: 275; Schmalz-Bruns/Hitzel-Cassagnes 2003: 147). Innerhalb der Soziologie und Politikwissenschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten insbesondere Theorien rationalen Handelns, auch Rational-Choice-Theorien genannt, durchgesetzt (vgl. Haller 2003: 281; Thiery 2006: 228; Waschkuhn 2002: 51).³⁸ Grundlage der Theorien rationalen Handelns ist die Annahme des individuellen Akteurs als Homo oeconomicus.

Das in den Wirtschaftswissenschaften entwickelte und inzwischen auch in der Soziologie und Politikwissenschaft beheimatete Akteursmodell geht davon aus, dass Akteure mit ihrem Handeln eigene Ziele verfolgen und dabei nach ihrem persönlichen Nutzen streben. Hierfür wägt der Homo oeconomicus rational kalkulierend zwischen verschiedenen Handlungsalternativen ab und entscheidet sich für diejenige Alternative, die ihm die eigene Zielerreichung und damit den größten Nutzen verspricht (rational choice). Seine Wahl wird dadurch eingeschränkt, dass er nur über begrenzte Ressourcen zur Zielerreichung verfügt, d.h. er handelt nutzenmaximierend im Rahmen seiner verfügbaren Ressourcen (vgl. Braun 1999b: 39f.; Schimank 2010b: 83ff.). Der Homo oeconomicus ist in seinen Handlungen allerdings nicht isoliert, sondern stets abhängig von anderen Akteuren, die ebenfalls rational handeln. Soziales Handeln wird unter dieser Annahme zur Interdependenzbewältigung: „Actors are not fully in control of the activities that can satisfy their interests, but find some of those activities partially or wholly under the control of others“ (Coleman 1990: 29). Im Bewusstsein dieser Interdependenzen handelt der Homo oeconomicus rational kalkulierend: „Er beobachtet die jeweiligen Gegenüber im Hinblick darauf, wie deren bereits geschehenes oder erwartbares Handeln sich auf die Verfolgung seiner eigenen Handlungsziele auswirkt bzw. auswirken könnte; er sondiert, wie er die anderen möglicherweise zu beeinflussen versuchen muss, und welche Mittel ihm dafür zur Verfügung stehen; und er wählt sein eigenes Handeln auf der Basis all dessen aus“ (Schimank 2010b: 97). Charakteristisch ist dabei, dass dem Homo

³⁸ Zu den verschiedenen Varianten und Modellen der Rational-Choice-Theorie vgl. Braun (2009) und Haller (2003: Kap. 4) sowie für deren Anwendung in den Sozialwissenschaften den Sammelband von Diekmann/Voss (2004b) und speziell in der Politikwissenschaft Braun (1999b).

oeconomicus alle anderen Akteure ebenfalls als rational Handelnde begegnen bzw. gegenüberstehen. Diese „Störung“ wirkt sich natürlich auf dessen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung seiner eigenen Ziele aus, so dass auch die Antizipation der Handlungen anderer Akteure Kennzeichen rationalen Handelns ist (vgl. Schimank 2010b: 99).

Einschränkungen erfährt das Modell des Homo oeconomicus hinsichtlich dessen Annahme vollständiger Rationalität. In der Realität können Akteure nicht annähernd so rational handeln wie in dem Modell angenommen, sie müssten für jede neue Situation alle möglichen Handlungsalternativen bewerten und die bestmögliche auswählen. Trotz der Eignung des Akteursmodells des Homo oeconomicus, soziales Handeln in bestimmten, insbes. konkurrenzgeprägten Situationen zu erklären, lässt sich daraus kein universeller Erklärungsanspruch jeglichen menschlichen Handelns ableiten (vgl. Kunz 1997: 89; Thiery 2006: 239).

Diese Lücke soll das Modell des Homo sociologicus schließen, welches von der Soziologie als Gegenentwurf zum Homo oeconomicus entwickelt wurde.³⁹ Diesem Akteursmodell zufolge ist soziales Handeln geprägt durch institutionelle Regelungen und gesellschaftliche Vorgaben. Der Homo sociologicus, der Begriff geht zurück auf Ralf Dahrendorf (1959), befolgt mit seinen Handlungen situationsspezifische Normen und erfüllt damit die an ihn gerichteten Erwartungen. „Die Menschen handeln so, wie es die Normen von ihnen verlangen“ (Esser 1993: 231). Der Handlungsantrieb des Homo sociologicus liegt also nicht wie beim Homo oeconomicus in der Maximierung des eigenen Nutzens, sondern in der Befolgung gesellschaftlicher Vorgaben, welche ihm Erwartungssicherheit erlaubt (vgl. Schimank 2010b: 49). Als Beweis des normengeleiteten Handelns führt die Soziologie die „Austauschbarkeit des sozialen Personals“ (Schimank 2010b: 51) an. Viele soziale Handlungen vollziehen sich unabhängig von den konkret beteiligten Personen ohne nennenswerte Unterschiede oder größere vorherige Abstimmungsprozesse: der Einkauf beim Bäcker, der Anruf bei der Auskunft oder die Vorstellung eines neuen Arbeitskollegen. Auch in weniger anonymen sozialen Beziehungen, bspw. in der Kindererziehung oder in Partnerschaften, folgen die Handlungen der beteiligten Personen situationsspezifischen, gesellschaftlich

³⁹ Esser (1993: 232ff.) unterscheidet drei Varianten des Homo sociologicus, die sich hinsichtlich der Normkonformität unterscheiden. Diese detaillierte Darstellung ist für unsere Zwecke nicht erforderlich, so dass wir hier ein allgemeines, übergeordnetes Modell des Homo sociologicus nachzeichnen.

vorgeschriebenen Handlungsmustern (vgl. Schimank 2010b: 51). Routinisierte Handlungen sind die Konsequenz dieses Zwangs, den soziale Normen auf das Handeln ausüben und es so in bestimmte Bahnen lenken. Auch Organisationen, die zu einem großen Teil aus Routinehandlungen bestehen, sichern ihren Fortbestand dadurch, dass sie Handeln durch formale Verhaltensanforderungen normieren (vgl. Schimank 2010b: 58), bspw. durch sog. SOPs (standard operating procedures, auf Deutsch: Handlungsanweisungen), die bestimmte Prozessen wie Freigaben von Pressemitteilungen oder den Auswahlprozess von Dienstleistern genau definieren.

Normative Erwartungen sind eng mit dem Konzept der sozialen Rolle verbunden. Soziale Rollen sind „Bündel von Erwartungen“ (Dahrendorf 1959: 21), die an das Verhalten der Rolleninhaber geknüpft sind. Die Erfüllung dieser Rollenerwartungen unterliegt der sozialen Kontrolle, Nichtbefolgung führt zu Sanktionen (vgl. Kunz 1997: 90). „Rollenhandeln erfolgt somit, weil das Individuum negative Sanktionen befürchtet oder positive erhofft“ (Abels 2009). Das Handeln des Homo sociologicus wird demnach „verursacht durch normative Erwartungen und die damit verbundenen Sanktionen und durch die Internalisierung der Normen“ (Kunz 1997: 90).

Die Rollenerwartungen an einen Handelnden werden auf dessen Bezugsgruppe zurückgeführt. Als Bezugsgruppe gilt eine Gruppe, zu der ein Individuum durch sein Rollenhandeln in einer Beziehung steht und an deren Erwartungen, sei es Zustimmung oder Ablehnung, er sein Verhalten ausrichtet (vgl. Dahrendorf 1959: 29). Rollenerwartungen lassen sich laut Dahrendorf (1959: 24f.) anhand ihrer Verbindlichkeit und der Art und Schwere der Sanktion bei Nichtbefolgung unterscheiden. Die Nichtbefolgung stark verbindlicher, oftmals gesetzlich formulierter Erwartungen zieht strenge negative Sanktionen mit sich, ihre Befolgung wird als verpflichtend angesehen und bringt daher keine positiven Sanktionen ein. Die Nichtbefolgung wenig verbindlicher Erwartungen hingegen hat geringere negative Sanktionen zur Konsequenz, Konformität kann sogar zu positiven Sanktionen führen. Hochgradig verbindliche Rollenerwartungen bieten dem Rollenhandelnden die größte Orientierung und seinen Mitmenschen die höchste Erwartungssicherheit: „Er weiß, was er zu tun hat; und die Gegenüber wissen, dass er dies wohl auch, um Sanktionen zu vermeiden, so tun wird“ (Schimank 2010b: 61).

Die Vorstellung des Homo oeconomicus und Homo sociologicus zeigt, dass beide „Modelle des Menschen“ (Esser 1993: 231) von vollkommen unterschiedlichen

Handlungsantrieben ausgehen.⁴⁰ Beide Akteursmodelle werden daher oft als einander diametral gegenüber stehend beschrieben oder es wird versucht, das eine Modell als Spezialfall des anderen anzusehen. Die rationale Nutzenorientierung wird dann zu einer Art der Normkonformität bzw. Normorientierung erscheint dann als nutzenorientiertes Verhalten. Dieser „Verdrängungswettbewerb“ (Schimank 2010b: 87) lässt sich auf die interdisziplinäre Konkurrenz zwischen Soziologie und Wirtschaftswissenschaft zurückführen (vgl. Kunz 1997: 88; Schimank 2010b: 87). Kunz (1997: 89) nimmt keine Priorisierung der beiden Modelle vor, sondern verweist auf die situationsspezifische Anwendbarkeit beider Modelle, da „Homo Sociologicus und Homo Oeconomicus auf jeweils unterschiedliche Typen von Situationen bzw. Situationsaspekten“ zielen (vgl. auch Dehling/Schubert 2011: 31). Zwar handelt es sich bei Homo oeconomicus und Homo sociologicus um zwei analytisch voneinander abgegrenzte Akteursmodelle,⁴¹ allerdings schließt dies nicht aus, „dass reales Handeln manchmal eine so ausgeglichene Mischung von Norm- und Nutzenorientierung sein kann, dass beide Modelle miteinander verknüpft werden müssen“ (Schimank 2010b: 102). So auch in Giddens strukturationstheoretischem Handlungsmodell (vgl. Kapitel 2.1), welches Elemente beider Akteursmodelle enthält, wie im folgenden Kapitel deutlich wird.

Analyse strategischen Verhaltens politischer Akteure

Die Analyse strategischen Verhaltens versucht „zu rekonstruieren, wie die Akteure das, was sie tun, reflexiv steuern und wie sie sich in der Konstitution von Interaktion auf Regeln und Ressourcen beziehen“ (Giddens 1997: 429).

Das Bewusstsein der Akteure bildet die Grundlage des strukturationstheoretischen Handlungsverständnisses, welches sich in Handlungsmotivation, Handlungsrationalisierung und reflexive Steuerung des Handelns unterteilt und durch unerkannte Handlungsbedingungen und unbeabsichtigte Handlungsfolgen geprägt wird (vgl. Kapitel 2.1). Reflexive Steuerung, Rationalisierung und Motivation des Handelns sind „integral miteinander verbundene Prozesse“ (Giddens 1997: 54) und damit auch analytisch schwer

⁴⁰ Eine vergleichende, prägnante Gegenüberstellung liefert Braun (1999b: 41).

⁴¹ Eine Synthese zwischen den beiden Akteursmodellen unternimmt das von Lindenberg (1985) und Esser (1993) entwickelte RREEMM-Konzept. Der Akteur ist in dieser Vorstellung ein „Resourceful, Restricted, Expecting, Evaluating, Maximizing Man“, der zwar nutzenmaximierend seine Ziele verfolgt, dessen Handeln aber auch von Normen und anderen Restriktionen eingeschränkt wird. Die Komplexität des Modells erschwert allerdings dessen Anwendung für empirische Studien (vgl. Thiery 2006: 241). Zudem sind für viele Problemstellungen simplere Akteursmodelle ausreichend (vgl. Schimank 2010b: 127).

voneinander trennbar. Für die Analyse strategischen Verhaltens – so bezeichnet Giddens (1997: 342) die strukturationstheoretische Handlungsanalyse – werden wir diese Trennung vornehmen und entlang der einzelnen Stufen des Handlungsmodells vorgehen.

Praktisches und diskursives Bewusstsein

Aus strukturationstheoretischer Perspektive ist Akteurshandeln und damit auch das Handeln politischer Akteure ein bewusstes, aktives und geplantes Eingreifen in einen kontinuierlichen Verhaltensstrom. Ihr Handeln wird eben nicht als singuläres, aus einzelnen Handlungen kumuliertes Ereignis, sondern als „Fluß intentionalen Handelns“ (Giddens 1997: 58) betrachtet. Politische Akteure sind sich ihrer Handlungen bewusst. Giddens unterscheidet dabei das praktische vom diskursiven Bewusstsein. Das praktische Bewusstsein politischer Akteure „umfasst all das, was Handelnde stillschweigend darüber wissen, wie in den Kontexten des gesellschaftlichen Lebens zu verfahren ist, ohne daß sie in der Lage sein müßten, all dem einen direkten diskursiven Ausdruck zu verleihen“ (Giddens 1997: 36). Das diskursive Bewusstsein hingegen umfasst das Wissen um die Gründe des eigenen Handelns und die Fähigkeit, diese auch zu benennen. Wie aber lässt sich unterscheiden, welche Handlungen politischer Akteure dem praktischen Bewusstsein und welches dem diskursiven Bewusstsein zuzuordnen sind? Giddens (1997: 57) selbst zieht keine unüberwindbare Trennungslinie: „Zwischen dem diskursiven und dem praktischen Bewußtsein gibt es keine Schranke; es gibt nur den Unterschied zwischen dem, was gesagt werden kann, und dem, was charakteristischerweise einfach getan wird“. Letzteres verweist auf das Konzept der Routinisierung, welches eine theoretische Unterscheidung praktischen und diskursiven Bewusstseins ermöglicht. Routinen, als sich alltäglich wiederholende Grundelemente sozialen Handelns, werden „in erster Linie vom praktischen Bewußtsein getragen“ (Giddens 1997: 37). Dieses „‘going-on‘ with the rules and conventions of social life“ (Giddens 1998: 78) macht auch den Großteil des Handelns politischer Akteure aus. Allein durch ihre dem praktischen Bewusstsein entspringenden Routinehandlungen – wie dem tagtäglichen Austausch mit anderen Parteimitgliedern, der Vorbereitung und Teilnahme an regelmäßigen Sitzungen, Ausschüssen und Abstimmungen oder der Arbeit „an der Basis“, den Diskussionen mit (potentiellen) Wählern in ihren Wahlbezirken – tragen sie zur Produktion und Reproduktion des Systems Politik bei. Handlungen, die von den ausführenden Akteuren begründet und diskursiv benannt werden können – bspw. das Abhalten einer zu einem Thema angesetzten Pressekonferenz, um mit deren Inhalten in die Medienberichterstattung zu

gelangen oder die Verabschiedung eines Gesetzes, welches ein bestimmtes unerwünschtes Verhalten unter Strafe stellt – entspringen hingegen dem diskursiven Bewusstsein.

Wie diese Beispiele zeigen, ist eine trennscharfe Zuordnung einer jeden Handlung politischer Akteure zu einer der beiden Bewusstseinsformen nur schwerlich möglich. Zum einen kann die Trennung zwischen praktischem und diskursivem Bewusstsein „durch viele Aspekte der Sozialisation und der Lernerfahrung des Handelnden aufgehoben werden“ (Giddens 1997: 57), zum anderen ist sie „auch hinsichtlich von Vergleichen zwischen Akteuren in verschiedenen Kontexten sozialer Aktivität gleitend und durchlässig“ (Giddens 1997: 55). Giddens selbst geht es weniger um eine exakte Unterscheidung routinierten und diskursiven Handelns: Vielmehr ist die Idee des praktischen Bewusstseins in Abgrenzung zum diskursiven Bewusstsein (und auch zum Unterbewusstsein) von grundlegender Bedeutung für die Theorie der Strukturierung. Routinen als Ausdruck des praktischen Bewusstseins und „Grundelement des alltäglichen sozialen Handelns“ (Giddens 1997: 36) sind die Voraussetzung für die Rekursivität sozialer Systeme. Politik als soziales System wird demnach in erster Linie produziert und reproduziert durch die Routinehandlungen politischer Akteure (vgl. Giddens 1997: 37): „Social systems only exist because people do what they do from day to day“ (Giddens 1998: 82).

Reflexive Steuerung, Rationalisierung und Motivation

Diese Kontinuität sozialer Praktiken setzt Reflexivität voraus, wobei deren Verständnis nicht nur auf den Begriff des „Selbstbewusstseins“ eingeengt werden sollte.⁴² „Vielmehr ist damit der Umstand gemeint, daß die Handelnden auf den fortlaufenden Prozeß des gesellschaftlichen Lebens steuernden Einfluß nehmen“ (Giddens 1997: 53). In der reflexiven Steuerung des Handelns zeigt sich „die zweckgerichtete oder intentionale Natur des menschlichen Verhaltens“ (Giddens 1997: 431).⁴³ Sie ist ein integraler Bestandteil des Alltagshandelns und bezieht sich sowohl auf das eigene Verhalten als auch auf das Verhalten anderer Akteure. Für politische Akteure bedeutet das nicht nur,

⁴² Giddens (1997: 53) beschreibt das Verhältnis von Rekursivität und Reflexivität so: „Die Kontinuität von Praktiken setzt Reflexivität voraus, aber Reflexivität ist umgekehrt nur aufgrund von Praktiken möglich, wodurch eben diese über Raum und Zeit hinweg als identische reproduziert werden.“

⁴³ Giddens (1984b: 91) verwendet die Begriffe „Zweck“ und „Absicht“ bzw. „Intention“ als äquivalente Ausdrücke, die er jedoch hinsichtlich ihres zeitlichen Horizonts unterscheidet. Während er „Absicht“ auf alltägliche Handlungen anwendet, bezeichnet er längerfristige Bestrebungen als „Zweck“ oder auch „Ziel“.

dass sie ihre eigenen Handlungen zu kontrollieren versuchen und dieses Verhaltens auch von anderen Akteuren erwarten, unabhängig davon, ob es sich um Angehörige der eigenen Partei, politische Gegner oder Akteure anderer Systeme handelt. Sie versuchen ebenso, die sozialen Aspekte des Kontextes, innerhalb dessen sie sich bewegen, zu kontrollieren (vgl. Giddens 1984b: 138; 1997: 55). Diese Versuche der Kontrolle sozialer Kontexte äußern sich auch in Form politischer Steuerung anderer sozialer Systeme (vgl. ausführlich Kapitel 3.3).

Die reflexive Handlungssteuerung politischer Akteure setzt die Rationalisierung von Handeln voraus, d.h. das Bewusstsein der Akteure für die Gründe ihres eigenen Handelns (vgl. Giddens 1984b: 99f.).⁴⁴ Während sich Gründe auf die Ursachen des Handelns beziehen, beziehen sich Motive auf die Bedürfnisse, die dieses Handeln zur Folge haben. Motive sind „Gesamtpläne oder Programme (...), innerhalb derer eine Reihe von Verhaltensweisen ausgeübt werden“ (Giddens 1997: 57). Anders als Gründe, die dem Bewusstsein zugänglich sind und formuliert werden können, beziehen sich Motive auf Bedürfnisse, „deren sich der Handelnde bewußt oder nicht bewußt sein kann, oder die ihm erst bewußt werden, nachdem er die Handlung, auf die sich ein bestimmtes Motiv bezieht, ausgeführt hat“ (Giddens 1984b: 141).⁴⁵ Die Motivation politischen Handelns liegt im Erwerb von Macht, wie im folgenden Kapitel dargelegt wird. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass politische Akteure selbst dies nicht zwangsläufig diskursiv äußern würden und sich auch nicht bei jeder ihrer Handlungen darüber bewusst sind, dass diese dem Machterhalt dienen.

Politische Akteure und Macht

In der sozialwissenschaftlichen Literatur, und nicht nur in der ökonomisch geprägten Rational-Choice Forschungsrichtung, herrscht weitgehender Konsens darüber, dass die Erlangung und der Erhalt von Macht „für die Organisation, die er vertritt, sowie für sich selbst“ (Jarren/Röttger 1999: 211) das übergeordnete Ziel des politischen Akteurs ist (vgl. Braun 1999b: 17; Gerhards 1994: 94; Jarren/Donges 2006: 309; Jarren/Röttger

⁴⁴ Ein solches theoretisches Verständnis für die Gründe des eigenen Handelns darf nicht gleichgesetzt werden mit deren diskursiver Spezifizierung. Akteure erwarten jedoch voneinander, „daß sie normalerweise dazu in der Lage sind, für ihr Handeln in aller Regel eine Erklärung abzugeben, wenn sie danach gefragt werden“ (Giddens 1997: 56).

⁴⁵ Giddens (1984b: 103) lehnt den Begriff des Motivs eng an den des Interesses an, wenn er „Interesse“ als etwas definiert, das „die Erfüllung der Bedürfnisse des Handelnden fördert“. Weder Motive noch Interesse sind ohne Bedürfnisse möglich, gleichwohl müssen sich Akteure ihrer während des Handelns nicht notwendigerweise bewusst sein.

1999: 211; Schimank 2010b: 86; Thiery 2006: 233ff.). Für Giddens (1998: 84) ist „agency (...) an elemental basis of power. It is the capability to do otherwise and that is the basis of power.“ Jedes Individuum ist also in der Lage „anders zu handeln“ und damit fähig, „irgendeine Form von Macht“ auszuüben (Giddens 1997: 65, 66). Über Macht, verstanden als die Entscheidung über Handlungsalternativen, verfügt daher prinzipiell jeder Akteur.

Wie kann nun ein derart universelles Machtverständnis für die Handlungsanalyse politischer Akteure nutzbar gemacht werden? Indem wir Macht innerhalb des Stratifikationsmodells der Handlungsmotivation politischer Akteure zuordnen. Das Streben nach Macht als Motiv politischer Akteure entspricht dann dem besagten grundlegenden Programm, an dem sie ihre Handlungen orientieren. Macht ist die Handlungsgrundlage politischer Akteure, sie handeln nicht nur, um Macht zu erlangen, sondern sie benötigen Macht, um Handeln zu können. Die Bestimmung von Macht als Motiv und nicht als Ziel wird damit dem grundsätzlichen Machtbedürfnis politischer Akteure besser gerecht. Giddens (1997: 84) nennt dies auch den „alles durchdringenden Einfluß von Macht.“

In demokratischen Gesellschaften ist politische Macht mehrheitlich organisiert. Die Partei (bzw. Parteien im Falle einer Koalition zur Erreichung der benötigten Mehrheit), die nach einer Wahl über eine Mehrheit verfügt, verfügt über die Macht zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen und zwar solange, bis diese Mehrheit, z.B. durch die nächsten Wahlen, verloren geht. Daraus folgt direkt das nächste Ziel politischer Akteure: Nach der Erlangung der Regierungsmacht geht es darum, diese Macht möglichst lange zu erhalten, sprich auch die nächsten Wahlen für sich zu entscheiden, um die Mehrheit und damit die Regierung langfristig stellen zu können. Hier kommt ihnen die Rekursivität von Macht zugute: Macht hilft bei der Sicherung von Macht. Politische Akteure setzen ihre Macht ein, um Entscheidungen zu treffen, die zur Sicherung ihrer Macht beitragen. Diese Entscheidungen sind nur möglich, weil die Politiker in Regierungspositionen aufgrund ihrer Macht über autoritative und allokativen Ressourcen verfügen, die sie zur Sicherung ihrer Macht einsetzen können, bspw. die verpflichtende Einführung eines Mindestlohns für Unternehmen als autoritative Ressource oder die Zusage eines Budgets für Konjunkturprogramme als allokativen Ressource.

Belege für ein solches machtsicherndes Handeln liefert die Forschung zur neuen Politischen Ökonomie, die wirtschaftswissenschaftliche Annahmen, insbesondere Handlungstheorien wie rational choice bzw. den Homo oeconomicus (vgl. Kapitel

3.1.2.1), auf die Politik überträgt (vgl. Kirsch 2004: 5). Die im Rahmen der Forschungen zur neuen politischen Ökonomie entwickelte Theorie des politischen Konjunkturzyklus geht davon aus, dass „demokratisch legitimierte Regierungen motiviert durch Eigeninteresse wirtschaftspolitische Instrumente einsetzen und dabei kurzfristig systematische Schwankungen in der Wirtschaftstätigkeit auslösen“ (Markwardt 2008: 21). Demnach versuchen die regierenden Parteien, durch ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik Parameter wie die Arbeitslosenquote oder Inflationsrate so zu steuern, dass diese Indikatoren des Wohlstands eines Landes zum Zeitpunkt der nächsten Wahlen niedrig sind, um dann im Wahlkampf auf diesen Erfolg verweisen zu können. Markwardt (2008: 23) bezeichnet dies als „wiederwahlorientiertes Regierungsverhalten.“

Wir halten fest: Politisches Handeln produziert und reproduziert Macht, gleichzeitig ermöglicht Macht erst das Handeln politischer Akteure – in ihr kommt die Rekursivität politischen Handelns zum Vorschein. Macht verleiht politischen Akteuren „die Fähigkeit, Ergebnisse herbeizuführen“ (Giddens 1997: 314). Die „Monopolisierung“ von Macht ist damit eine „strukturelle Voraussetzung des Systems (Politik, F.B.), weil nur so Entscheidungen durchgesetzt werden können“ (Gerhards 1994: 93). Dadurch unterscheiden sich politische von anderen sozialen Akteuren, die zwar über die Macht verfügen, anders handeln zu können, zur Leistungserbringung aber nicht zwangsläufig auf Macht angewiesen sind.

Unbeabsichtigte Handlungsfolgen und unerkannte Handlungsbedingungen

„Kein Handelnder kann seinen Handlungsfluß voll steuern“ (Giddens 1984b: 138). Intentionales Handeln zieht daher gemäß dem strukturationstheoretischen Handlungsverständnis stets auch Konsequenzen nach sich, die sich zwar dem handelnden Akteur zuschreiben lassen, die von diesem aber nicht geplant oder gewollt waren. Solche „unbeabsichtigten Folgen zweckgerichteten Handelns“ (Giddens 1984b: 92) ergeben sich entweder, wenn sich anstelle des intendierten Ergebnisses ein anderes, unbeabsichtigtes Ergebnis einstellt oder wenn das intendierte Ergebnis erreicht wird und dies dann eine Reihe anderer Ereignisse zur Folge hat. In beiden Fällen fallen diese unbeabsichtigten Handlungsfolgen als „Nebenprodukt geregelten Verhaltens“ (Giddens 1997: 65) an und werden so zu den unerkannten Bedingungen weiteren Handelns. Handlungsfolgen tragen also, ob beabsichtigt oder unbeabsichtigt, erkannt oder unerkannt, gleichermaßen zur Reproduktion von Strukturen bei. „Those consequences are often ones that they don't themselves foresee or even know about – but it is their regular happening, their

reproduction – which makes them structural and allows us to talk of structural effects“ (Giddens 1998: 81).

Für Politiker sind unbeabsichtigte Handlungsfolgen und unerkannte Handlungsbedingungen von besonderer Brisanz, da aufgrund der kollektiven Verbindlichkeit ihrer Entscheidungen davon auszugehen ist, dass auch unbeabsichtigte Folgen ihres Handelns weitreichende, mitunter bestimmte Bevölkerungsgruppen oder sogar eine ganze Gesellschaft betreffende, kollektive Konsequenzen haben können. Insbesondere im Bereich politischer Steuerung werden die Folgen politischer Entscheidungen im Hinblick auf das Eintreten unerwünschter Konsequenzen, bspw. steigende Arbeitslosigkeit aufgrund wirtschaftspolitischer (Fehl-)Entscheidungen, diskutiert.

Politische Steuerung bzw. politischer Steuerungsbedarf kann damit auch als Konsequenz unbeabsichtigter Handlungsfolgen entstehen, gleichzeitig können die Ergebnisse politischer Steuerung wiederum weiteres Steuerungshandeln notwendig machen und damit zu Bedingungen zukünftigen politischen Handelns werden (vgl. Kapitel 2.1). Die Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 in Deutschland hat die Arbeitsleistung für Arbeitgeber verteuert und birgt dadurch das Risiko von Jobverlusten für Arbeitnehmer, die bislang unterhalb des neu fixierten Mindestlohns verdienten. Der im Jahr 2011 von der deutschen Bundesregierung beschlossene, abrupte Ausstieg aus der Kernenergie hat bislang hohe Stromkosten für Verbraucher, Subventionen für alternative bzw. erneuerbare Energiequellen und Arbeitsplatzverluste bei den betroffenen Energieunternehmen zur Folge. Bis zu einem gewissen Maß sind solche Nebeneffekte gesellschaftlich tolerierbar, da dafür „humane“ Löhne und „saubere“ Energie gewonnen werden. Zu stark ansteigende Arbeitslosigkeit oder Energiekosten für private Haushalte können jedoch wiederum die Legitimation der dafür verantwortlichen Politiker gefährden und zur Sicherung der Macht neue steuernde Eingriffe notwendig machen.

Zusammenführung der Handlungsanalyse

Da politische Legitimation in demokratischen Gesellschaften ausschließlich über Wahlen entsteht, ist die Erlangung von Macht als Voraussetzung für die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen für politische Akteure vom Wahlerfolg abhängig (vgl. Kapitel 3.1.1). Über Macht im Sinne der Fähigkeit zur Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen verfügen nur die Wahlgewinner, die Verlierer sind bis zur nächsten Wahl in der Opposition. Die Besetzung von Regierungspositionen ist damit das oberste Ziel der Akteure des politischen Systems, von dem sich die Notwendigkeit der

Maximierung von Wählerstimmen ableiten lässt (vgl. Gerhards 1994: 95). Da die Zugehörigkeit zu Regierung und Opposition in regelmäßigen zeitlichen Abständen an der Wahlurne neu entschieden wird, besteht für die politischen Akteure der Zwang kontinuierlicher Legitimation des eigenen Handelns gegenüber der Öffentlichkeit (vgl. Kapitel 3.1.1.2).

Das Wissen um diese Zusammenhänge lässt sich im diskursiven Bewusstsein der politischen Akteure verorten: Ihnen ist bewusst, dass sie in einer demokratischen Gesellschaft für die kollektive Akzeptanz ihrer Entscheidungen die kontinuierliche Legitimation der Öffentlichkeit benötigen. Mittels reflexiver Steuerung versuchen sie, ihr eigenes Verhalten wie auch das der Wähler im Hinblick auf den Erhalt dieser Legitimation zu beeinflussen. Hierfür unterbreiten sie thematische Angebote, von „Äußerungen und Forderungen zu aktuellen Themen, über Beschlüsse und Lösungsvorschläge bis hin zu Grundsatzpapieren, Parteiprogrammen und Wahlprogrammen“ (Gerhards 1994: 94), die sie der Wählerschaft direkt oder über die Massenmedien als „Politikvermittlungsinstanz par excellence“ (Sarcinelli 2009: 116) vermitteln und greifen durch politische Steuerung auch aktiv in die Abläufe anderer Sozialsysteme ein, wenn sie dies als förderlich für ihre eigene Legitimation betrachten.

Mit diesen thematischen Angeboten und Steuerungsmaßnahmen erreichen politische Akteure aber nur dann eine Optimierung der Wählerstimmen, wenn diese den Interessen und Erwartungen der Wählerschaft entsprechen. Das Verhalten der Politiker, aber auch der Wähler folgt hier dem vorab skizzierten Akteursmodell des Homo oeconomicus: Die Akteure des politischen Systems bewerten ihre Handlungen rational hinsichtlich des jeweiligen Unterstützungspotentials in der Bevölkerung und richten ihre thematischen Angebote danach aus, welche ihnen die meisten Wählerstimmen einbringen. Umgekehrt handeln auch die Wähler rational, wenn sie diejenigen Akteure wählen, deren Wahlversprechen ihnen den größtmöglichen Nutzen versprechen.⁴⁶ Als rational kann es sich für Politiker aber auch erweisen, sich analog dem Akteursmodell des Homo sociologicus normenkonform zu verhalten, da eine Abweichung von gesellschaftlichen Normen die Gefahr von Sanktionen birgt, im Falle des Politikers in Form von

⁴⁶ Auch die Beobachtung der Politik mittels Massenmedien ist eine rationale Handlung der Wähler, da sie so die Informationskosten im Vergleich zur selbständigen Beschaffung von Informationen für ihre Wahlentscheidung deutlich geringer halten (vgl. Gerhards 1994: 98).

Stimmverlusten und Wahlniederlagen.⁴⁷ Politiker handeln also rational im strukturations-theoretischen Sinne sowohl, wenn sie Entscheidungen im Hinblick auf etwaige Unterstützungspotenziale treffen, als auch wenn sie ein Verhalten zeigen, das sozialen Konventionen folgt, um Unterstützungspotenziale nicht zu verlieren. Ein strukturationstheoretisches Akteursverständnis trägt somit Züge beider Akteursmodelle. Die Voraussetzung für dieses rationale Verhalten ist, dass die politischen Akteure die Präferenzen und Erwartungen der Bevölkerung kennen. Hierfür nutzt die Politik die (Selbst-)Beobachtungsfunktion der Öffentlichkeit (vgl. Kapitel 3.1.1.2 sowie 3.1.1.3). Die Akteure des politischen Systems beobachten über die Massenmedien sowohl sich selbst als auch die anderen gesellschaftlichen Akteure. Dabei ist ihnen bewusst, dass auch sie von der Bevölkerung durch die Medien beobachtet werden und „handeln in der Folge oder in der Antizipation dessen, daß sie wissen, daß sie beobachtet werden“ (Gerhards 1994: 97). Die Massenmedien dienen ihnen dabei als „Ersatzindikator für die öffentliche Meinung“ (Priddat 2009: 84) und vermitteln die Interessen, Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung an die Politik, die dann in politische Forderungen oder Programme einfließen.

Die Beobachtung der öffentlichen Meinung via Massenmedien ist somit die Voraussetzung für politisches Handeln, weil nur so der Bevölkerung passende thematische Angebote gemacht werden können, die den Wahlerfolg und damit die Besetzung von Regierungspositionen erst ermöglichen. Zur Erreichung dieses Ziels ist es für politische Akteure ebenso rational, Wählerpräferenzen nicht nur über die Massenmedien zu beobachten, sondern auch steuernd auf diese einzuwirken. Mittels Agenda Building versuchen Politiker, die für sie vorteilhaften oder von ihnen als wichtig erachteten Themen und Positionen in die öffentliche Diskussion einzubringen und möglichst weit oben in der Hierarchie der öffentlichen Agenda zu platzieren. Gelingt es ihnen, die eigenen Positionen mit den Themen der öffentlichen Agenda zu „synchronisieren“, werden ihre thematischen Angebote von den Wählern als zu ihren Präferenzen und Erwartungen passend empfunden, was die Chancen auf einen

⁴⁷ Bestes Beispiel hierfür ist die Agenda 2010 der rot-grünen Regierungskoalition aus dem Jahr 2003, die im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, konkret durch tiefgreifende Eingriffe im Bereich der Arbeitslosenunterstützung (Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, Kürzung des Arbeitslosengeldes, Einführung von Hartz 4) und die Verschärfung der Regelungen der Zumutbarkeit für Arbeitsangebote, die lange Zeit unangetasteten Leistungen des deutschen Sozialstaates stark einschnitt und für die Abwahl der rot-grünen Regierungskoalition bei den vorgezogenen Bundestagswahlen in 2005 mitverantwortlich gemacht wurde.

Wahlerfolg erhöht. Reflexive Steuerung heißt damit sowohl, dass politische Akteure ihr Handeln an den aus der Beobachtung der Öffentlichkeit via Massenmedien erhaltenen Präferenzen ausrichten, als auch, dass sie auf diese Präferenzen steuernd einwirken. Ihr Handeln wird dabei gleichzeitig ermöglicht und beschränkt durch die Strukturen von Politik, welche in der nachfolgenden institutionellen Analyse beschrieben werden.

3.1.2.2 Institutionelle Analyse

In Kapitel 3.1.1.1 haben wir Politik als soziales System beschrieben, dessen Funktion in der Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen besteht. Diese Ausführungen sollen nachfolgend mit den Annahmen der Strukturationstheorie aus Kapitel 2.2 zu einer strukturationstheoretischen Analyse von Politik als System bzw. Institution zusammengeführt werden. Giddens (1997) selbst unternimmt, wie auch schon bei der Handlungsanalyse politischer Akteure, keine eigene dezidierte strukturationstheoretische Analyse von Politik als System, liefert mit der Methode der institutionellen Analyse aber den analytischen Rahmen dafür.

Während die Analyse strategischen Verhaltens der Untersuchung von Motivation und Steuerung des Handelns sozialer Akteure dient, fokussiert die institutionelle Analyse auf Strukturen als fortwährend reproduzierte Aspekte sozialer Systeme bzw. Institutionen und strukturelle Bedingungen des Handelns (vgl. Giddens 1997: 342f.; Schiller-Merkens 2008: 133). Diese Strukturen erhalten soziale Systeme dadurch, dass sich soziale Akteure in ihrem Handeln auf Regeln und Ressourcen beziehen und diese dadurch fortwährend reproduzieren (vgl. Giddens 1997: 76, 430). „Systeme gründen in den bewusst vollzogenen Handlungen situierter Akteure, die sich in den verschiedenen Handlungskontexten jeweils auf Regeln und Ressourcen beziehen“ (Giddens 1997: 77). Folgt man dem strukturationstheoretischen Systemverständnis, besteht Politik als soziales System aus „reproduzierte(n) Beziehungen zwischen Akteuren oder Kollektiven, organisiert als regelmäßige soziale Praktiken“ (Giddens 1997: 77). Das System Politik wird demnach produziert und reproduziert durch die Handlungen politischer Akteure (vgl. Kapitel 3.1.2.1), die – über Zeit und Raum und routiniert vollzogen – zu sozialen Praktiken werden. Diejenigen sozialen Systeme, die die größte Ausdehnung in Raum und Zeit besitzen und so zu dauerhafteren Merkmale des gesellschaftlichen Lebens werden,

bezeichnet Giddens als Institutionen (1997: 69, 76).⁴⁸ Politik ist damit aus der Perspektive der Strukturierungstheorie soziales System und – aufgrund des dauerhaften Charakters – Institution zugleich, reproduziert durch die kontinuierlichen Handlungen politischer Akteure.

Institutionen lassen sich somit grundsätzlich als „Komplexe dauerhafter, gegenüber abweichendem Verhalten relativ resistenter Regeln, Normen, Deutungen und Handlungsmuster“ (Türk 2004: 924) beschreiben. Auch für Türk (2004: 924) manifestieren sich Institutionen letztlich in den konkreten sozialen Praktiken der Akteure, was auch Giddens' Verständnis von Institutionen entspricht. Ein solches Verständnis von Institutionen als Ergebnis dauerhafter sozialer Praktiken hat Konsequenzen für deren Beständigkeit: „Da Institutionen nicht nur Medium, sondern Ergebnis der sozialen Prozesse darstellen, ist ihr Institutionalitätscharakter ein veränderliches soziales Konstrukt“ (Schiller-Merkens 2008: 74). Für Politik als System bzw. Institution bedeutet dies: Das politische System manifestiert sich in dauerhaft praktizierten sozialen, genauer: politischen Handlungen. Diese politischen Handlungen werden von den Akteuren zwar dauerhaft, aber eben nicht identisch reproduziert, so dass das politische System einem kontinuierlichen Wandel unterliegt, ohne als System selbst den Charakter einer Institution zu verlieren. Wahlsiege und -niederlagen, Regierungswechsel, die Entstehung neuer Parteien, unterschiedlich hohe Wahlbeteiligungen verändern den Institutionalierungsgrad des politischen Systems, manifestieren aber gleichzeitig auch dessen Institutionalitätscharakter, solange es sich über Wahlen dauerhaft reproduziert.

Autoritative Herrschaft als dominante Strukturdimension

Wie in Kapitel 2.2 bereits beschrieben, unterscheidet Giddens (1997: 84, 87) verschiedene Institutionen, die sich über die Strukturdimensionen Signifikation, Herrschaft, Legitimation konstituieren, sich allerdings in ihrer jeweils vorherrschenden Strukturdimension – Giddens (1997: 87) bezeichnet diese jeweils dominierende Dimension als „inhärent konstitutiv“ – unterscheiden. Im Falle der politischen Institutionen nimmt die autoritative Herrschaft diese Rolle ein. Für eine institutionelle Analyse von Politik gilt es daher den Fokus auf die Dimension Herrschaft und die ihr zugehörigen autoritativen Ressourcen zu legen.

⁴⁸ Giddens Institutionenbegriff unterscheidet sich damit grundlegend von unserem alltäglichen Sprachgebrauch, in dem unter Institutionen in der Regel gesellschaftliche Einrichtungen wie Gerichte, Behörden, Universitäten oder Kirchen verstanden werden (vgl. Becker 1996: 119).

Folgt man Giddens (1997: 87) Priorisierung von autoritativer Herrschaft als dominierender Dimension bei der Produktion und Reproduktion von Politik als sozialem System und Institution, heißt dies, dass sich politische Akteure bei der Ausübung von Macht in erster Linie auf autoritative Ressourcen beziehen und dadurch die Strukturdimension der Herrschaft produzieren und reproduzieren. Gleichzeitig ist es die Strukturdimension der Herrschaft, die das Handeln der Akteure, ihre Machtausübung, am stärksten ermöglicht und auch beschränkt.

Für eine institutionelle Analyse von Politik gilt es demnach folgende Fragen zu beantworten: Was sind autoritative Ressourcen in der Politik, wie tragen sie zur Reproduktion von Herrschaft und damit zur Existenz von Politik als System bzw. Institution bei?

Giddens (1997: 429) definiert autoritative Ressourcen als „an der Generierung von Macht beteiligte nichtmaterielle Ressourcen, die sich aus dem Vermögen, die Aktivitäten menschlicher Wesen verfügbar zu machen, herleiten“ und folglich „die Herrschaft von Akteuren über andere Akteure“ ermöglichen. Autoritative Ressourcen erlauben damit die Kontrolle über das Verhalten anderer. In einer Demokratie überträgt das Wahlvolk die Macht für den Zeitraum bis zu den nächsten Wahlen an die mehrheitlich gewählten Vertreter. Politische Akteure erlangen die Kontrolle über autoritative Ressourcen folglich über das Erlangen von Regierungspositionen, an die in demokratischen Gesellschaften die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen geknüpft ist. Regierende Politiker bzw. die Parteien in der Regierungsverantwortung können damit auf Basis des Mehrheitsprinzips Entscheidungen treffen, die für alle Mitglieder einer demokratischen Gesellschaft – auch für die Minderheit, die die amtierende Regierung nicht gewählt hat – Gültigkeit haben und befolgt werden müssen. Populäre Beispiele sind Steuererhöhungen, der Solidaritätszuschlag, Krankenkassenbeiträge der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die GEZ-Beiträge des öffentlichen Rundfunks. Der Versuch, sich den genannten Beispielen durch Zahlungsverweigerung, Steuerhinterziehung oder andere Methoden zu entziehen, wird dann entsprechend sanktioniert. Steuerschulden und ausstehende GEZ-Beiträge werden eingetrieben, andere Verpflichtungen wie die Krankenkassenbeiträge automatisch vom Gehalt eingezogen. Aber auch andere nicht die Finanzen betreffende Entscheidungen, wie die Gurtpflicht für Autofahrer oder die Schulpflicht für Kinder werden bei Nicht-Beachtung sanktioniert. Die Sanktionierung im Zusammenhang mit der Nicht-Befolgung kollektiv verbindlicher Entscheidungen verweist auf den engen Zusammenhang zwischen den Strukturdimensionen. Politische

Akteure reproduzieren Herrschaft, indem sie über den Bezug auf ihre autoritativen Ressourcen Macht ausüben, gleichzeitig haben sie die Möglichkeit, über die Anwendung von Normen („Steuern müssen gezahlt werden“) Sanktionen gegenüber Abweichlern auszusprechen und gleichzeitig die Legitimation von Politik dadurch sicherzustellen, dass es keine Ausnahmen bei kollektiv verbindlichen Entscheidungen gibt. Zur Legitimation von Politik trägt auch die Vermittlung des Sinns ihrer Funktion bei. Nur wenn es den politischen Akteuren gelingt, über die Vermittlung interpretativer Schemata den Sinn ihres Handelns zu kommunizieren, lässt sich langfristig Herrschaft sichern.

Aufgrund der ihren Handlungen zugrunde liegenden Motivation, dem Machterhalt, streben politische Akteure nach der „Speicherung von autoritativen und allokativen Ressourcen“ (Giddens 1997: 319), sprich die Kontrolle ihrer Ressourcen „über Raum und Zeit hinweg“. Ein solcher Machterhalt ist in demokratischen Gesellschaften nur über eine Wiederwahl möglich, dementsprechend richten politische Akteure ihre Entscheidungen so aus, dass diese ihre Legitimation gegenüber der Bevölkerung und damit ihre Chancen auf Wiederwahl erhöhen (vgl. die Ausführungen zum politischen Konjunkturzyklus, Kapitel 3.1.2.1).

Folglich trägt insbesondere der Wille zum Machterhalt der handelnden politischen Akteure zur Reproduktion von Herrschaft und damit von Politik als System und Institution bei. Da die für den Machterhalt erforderliche Legitimation politischer Akteure von der Präferenz der Wähler abhängt – vermittelt über Massenmedien als Spiegel der öffentlichen Meinung (vgl. Kapitel 3.1.1.3) – diese Präferenzen aber nicht zwangsläufig im Zeitverlauf stabil bzw. unveränderlich sind, bedeutet die Reproduktion von Politik nicht zwangsläufig identische Reproduktion. Vielmehr ist der Wandel im Sinne einer modifizierten Produktion von Politik stets miteingeschlossen. Eine sich verändernde Art und Weise der Kommunikation politischer Akteure bewirkt auch Veränderungen in der Vermittlung von Sinn, ebenso hat eine veränderte Interpretation Auswirkungen auf die Legitimation von Politik.

Giddens (1997: 317) selbst weist darauf hin, dass den autoritativen Ressourcen „als „Hebel“ des sozialen Wandels mindestens soviel Bedeutung“ zukommt wie den allokativen Ressourcen. Natürlich haben allokativen Ressourcen wie neue Technologien einen großen Einfluss auf den sozialen Wandel, allerdings kommt den autoritativen Ressourcen eine entscheidende Rolle zu: Politik entscheidet oftmals, wie stark der Einfluss einer allokativen Ressource auf den sozialen Wandel ist. So wird der gesellschaftliche Einfluss neuer Technologie zur umweltfreundlicheren Herstellung von

Energie umso stärker Wirkung entfalten, je mehr die Politik unter Anwendung ihrer autoritativen Ressourcen kollektiv verbindliche Entscheidungen wie die Subvention dieser neuen Technologie oder das Verbot von weniger umweltfreundlichen Verfahren zur Energiegewinnung trifft.

Allokative Ressourcen zur Sicherung von Herrschaft

Die Priorisierung autoritativer Ressourcen, die Giddens (1997: 87) für die Reproduktion von Politik als System und Institution vornimmt, bedeutet nicht, dass nicht auch allokativen Ressourcen – definiert als „an der Generierung von Macht beteiligte materielle Ressourcen“ (Giddens 1997: 429) – Anwendung finden. Politische Akteure beziehen sich in ihrem Handeln zwar bevorzugt auf autoritative Ressourcen, gleichzeitig sind diese eng an allokativen Ressourcen gekoppelt. Viele kollektiv verbindliche Entscheidungen, die politische Akteure aufgrund ihrer Verfügungsgewalt über autoritative Ressourcen treffen können, sind nur dadurch möglich, dass sie auch über allokativen Ressourcen, in erster Linie aus Steuereinnahmen, Abgaben und Gebühren, verfügen können. Dabei werden auch diese Einnahmen, als Haushalte bzw. Etats, so an die verschiedenen Ressorts wie Bildung, Familie, Verteidigung etc. verteilt, dass sie zur weiteren Legitimation der politischen Akteure und der Reproduktion von politischer Herrschaft beitragen.

3.2 Organisation

„Die moderne Gesellschaft ist eine Organisationsgesellschaft“ (Schimank 2006: 167). Diese oft zitierte Aussage verdeutlicht: Organisationen sind unverzichtbar für das Funktionieren moderner Gesellschaft geworden (vgl. Kappelhoff 2012: 131; Sydow/Wirth 2014: 7). Folglich hat auch die sozialwissenschaftliche Forschung die Meso-Ebene der Organisationen für sich entdeckt und beschäftigt sich mit Fragen der Verortung von Organisationen als Bindeglied zwischen Makro- und Mikro-Ebene (vgl. Donges 2011: 217; Röttger et al. 2018: 84).

Mit zunehmender Bedeutung von Organisationen rücken auch ihre Macht sowie die Auswirkungen ihres Handelns in den Fokus (vgl. Ortmann 2012: 59; Kappelhoff 2012: 131; Kieser 2012: 227). Duscheck et al. (2012: 9; H.i.O.) bezeichnen Organisationen als „die mächtigen Sprecher der Moderne“ und weisen auf die Möglichkeit hin, „dass Organisationen dabei einen Eigensinn und eine Eigendynamik entwickeln, die ihre Funktionserfordernisse, Systemimperative und Praktiken in eine Spannung oder einen Widerspruch zu so manchen gesellschaftlichen Zwecken und Werten (...) bringen.“ Dies

wirft zum einen Fragen nach der Macht und dem Akteurstatus von Organisationen auf, zum anderen nach dem Umgang mit organisationalen Interessen und letztlich auch nach der Notwendigkeit der Steuerung von Organisationen. Diese Fragestellungen werden nachfolgend im Kontext des zugrundeliegenden Forschungsinteresses beleuchtet.

3.2.1 Organisationstheoretische Grundlagen

In diesem Kapitel sollen die für eine dezidierte Auseinandersetzung mit Organisationen notwendigen organisationstheoretischen Grundlagen gelegt werden. Hierfür erfolgt eine Systematisierung des Organisationsbegriffs sowie eine Übersicht relevanter organisationstheoretischer Ansätze.

3.2.1.1 Organisationsbegriff

Die Verwendung des Organisationsbegriffs ist in unserem Alltag so allgegenwärtig wie Organisationen selbst, aber oftmals unterschiedlich konnotiert. Auch die wissenschaftlichen Betrachtung des Organisationsbegriffs zeigt, dass es kein einheitliches Begriffsverständnis gibt, sondern vielmehr verschiedene Ausprägungen unterschieden werden (vgl. Bea/Göbel 2006: 3ff.; Schulte-Zurhausen 2005: 1ff.; Türk et al. 2002: 19):

Der **institutionelle Organisationsbegriff** versteht Organisationen als soziale Systeme („Das Unternehmen ist eine Organisation“). Sie grenzen sich von ihrer Umwelt zwar ab, stehen aber dennoch in wechselseitiger Beziehung zu ihrer Umwelt und können daher auch als offene Systeme bezeichnet werden. Durch das Verständnis von Organisationen als soziale Systeme verweist die institutionelle Perspektive direkt auf Individuen als deren konstituierende Mitglieder. Der **instrumentelle Organisationsbegriff** versteht unter Organisation die Gesamtheit aller Regelungen, explizit formuliert oder informell akzeptiert, die der Organisation ihre Ordnung geben und sie erst so zu dem machen, was sie ist („Das Unternehmen hat eine Organisation“). Organisationsstrukturen als Set dauerhafter Regeln richten das Verhalten der Mitglieder auf die Erreichung der Organisationsziele aus. Der **funktionale Organisationsbegriff** umfasst die Aktivitäten, die mit der Entstehung, dem Erhalt oder der Veränderung der Ordnung innerhalb einer Organisation verbunden sind („Im Unternehmen findet Organisation statt“). Diese prozessorientierte Perspektive auf Organisation hat das Ziel, möglichst effektive Organisationsstrukturen herauszubilden. Je nach Autor wird die funktionale Perspektive

auch dem instrumentellen Organisationsbegriff unter- bzw. zugeordnet (vgl. Picot et al. 2008: 24; Scherm 2007: 4f.; Schreyögg 2008: 5).

In der Organisationssoziologie und -psychologie herrscht der institutionelle Organisationsbegriff vor. Die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung war lange Zeit durch ein instrumentelles Verständnis von Organisation geprägt, inzwischen findet aber auch dort die institutionelle Perspektive zunehmende Verbreitung (vgl. Schreyögg 2008: 10; Schulte-Zurhausen 2005: 1f.). Die Gründe sind einleuchtend: Das instrumentelle Organisationsverständnis verfügt über ein eng begrenztes Blickfeld. Es unterstellt, dass Regeln grundsätzlich befolgt werden, eine Abweichung von diesen Regeln vermag es nicht zu erklären. Hinzu kommt, dass die Bildung der Ordnungsstrukturen als isolierte Expertenentscheidung verstanden wird, so dass der gesamte Prozess der Entstehung von Struktur sowie der Einfluss der Organisationsmitglieder darauf ausgeblendet werden und so viele Ausprägungen und Funktionsbedingungen organisierter Systeme unerkannt und unbearbeitet bleiben. Der institutionelle Organisationsbegriff hingegen erfasst nicht nur die organisatorische Strukturierung, sondern Organisation als umfassendes soziales Gebilde, „die geplante Ordnung und die ungeplanten Prozesse, die Funktionen, aber auch die Dysfunktionen geplanter Arbeitsprozesse, die Entstehung und die Veränderung von Strukturen, die Ziele und ihre Widersprüche“ (Schreyögg 2008: 10) und letztlich auch die Organisationsmitglieder als gleichfalls konstituierende Akteure. Diese Ausführungen zum institutionellen Organisationsbegriff zeigen, dass dieser sich als anschlussfähig an das struktura-tionstheoretische Verständnis sozialer Systeme erweist. Aus diesem Grund legen wir den weiteren Überlegungen zum Thema Organisation ein institutionelles Begriffsverständnis zugrunde.

Formale Organisationen

Auf der Basis eines institutionellen Organisationsverständnisses lassen sich zwei Grundtypen formaler Organisationen unterscheiden: „von unten“ konstituierte Interessenorganisationen wie Vereine oder politische Parteien⁴⁹ sind freiwillige

⁴⁹ Um einen Sonderfall handelt es sich beim politischen System: Dessen Leistungen bestehen in erster Linie in der Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen durch Interessenorganisationen wie Parteien und Interessenverbände. Die Mitglieder dieser Interessenorganisationen werden aber mitunter für die Teilnahme an dieser Entscheidungsproduktion bezahlt. Die Umsetzung dieser Entscheidungen erfolgt dann durch die öffentliche Verwaltung, deren Handlungsträger – Ministerien und Behörden – zu den Arbeitsorganisationen zählen (vgl. Schimank 2010a: 38).

Zusammenschlüsse von Personen mit gemeinsamen Interessen. Durch die Bündelung individueller Ressourcen können kollektive Interessen besser verfolgt werden als durch isolierte Anstrengungen. Bei Arbeitsorganisationen hingegen liegt keine Interessenübereinstimmung, sondern eine Interessenkomplementarität vor. Ein Träger, dies kann ein Individuum sein oder eine Gruppe von Personen, will mit einer Organisation bestimmte Leistungen produzieren. Hierfür benötigt dieser Organisationsmitglieder, die zur Produktion der gewünschten Leistungen bereit sind. Da diese anders als bei Interessenorganisationen nicht selbst von den produzierten Leistungen profitieren oder diese aus selbstlosen Motiven anderen zur Verfügung stellen wollen, erhalten sie für deren Produktion eine Entlohnung. Es kommt zu einer Tauschbeziehung zwischen dem Arbeitgeber, der lieber zahlt, als auf die Leistung zu verzichten, und den Arbeitnehmern, die lieber bezahlt werden, als die geforderte Leistung nicht zu erbringen (vgl. Schimank 2002: 33f.).⁵⁰ Folglich beschreiben Kieser/Walgenbach (2007: 13; H.i.O.) Wirtschaftsorganisationen – und diese stehen aufgrund der dieser Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung hier im Vordergrund – als „*berechnende(s) Engagement* von Seiten der Mitglieder und einer auf *materiellen Belohnungen* basierenden Herrschaftsausübung auf Seiten der Organisation.“

Organisationen als soziale Gebilde

Unabhängig davon, ob es sich um Interessen- oder Arbeitsorganisationen handelt, können Organisationen als soziale Gebilde anhand folgender Merkmale beschrieben werden (vgl. Kieser/Walgenbach 2007: 6ff.; Müller-Jentsch 2003: 22ff.; Preisendörfer 2008: 59ff.; Sanders/Kianty 2006: 15ff.; Scherm 2007: 5; Schreyögg 2008: 9ff.; Vahs 2009: 11ff.): Organisationen sind zweckbezogen, in ihnen schließen sich Individuen zusammen, die Ziele⁵¹ verfolgen, die sie alleine gar nicht oder im Zusammenschluss effizienter erreichen können. Organisationen sind „ein zweckmäßiges Mittel der Menschen zur Erreichung ihrer Ziele“ (vgl. Ortmann et al. 2000a: 15). Sind diese Ziele auf Dauer angelegt, bezeichnet man diesen Zusammenschluss als Organisation. Dabei kann die Erhaltung des

⁵⁰ Es existieren auch Mischtypen beider Organisationsformen wie selbstverwaltete Betriebe oder Interessenorganisationen, die teilweise für Leistungen im Sinne ihrer Organisationsinteressen bezahlen (vgl. Schimank 2010a: 37).

⁵¹ Das Ziel einer Organisation ist zu differenzieren von ihrer Funktion. Das Ziel ist eine von der Organisation selbst gestellte Aufgabe im Hinblick auf das angestrebte Produkt oder Ergebnis. Die Funktion einer Organisation ist ihre Aufgabe, die sich aus ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang ergibt. Ziel und Funktion sind nicht zwangsläufig identisch. Wirtschaftsorganisationen haben die Funktion, die Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen zu versorgen, ihr Ziel liegt hingegen in der Erzielung von Gewinn.

Zusammenschlusses zu einem eigenständigen Ziel einiger Organisationsmitglieder werden, welches deren Verhalten beeinflusst und zu zusätzlichen Verfestigungstendenzen führen kann. „Auf Dauer“ bedeutet aber nicht, dass sich Ziele nicht auch ändern können. Organisationen müssen sich zur Sicherung ihrer Existenz an eine sich wandelnde Umwelt anpassen, was deren Modifikation, Ergänzung oder sogar Ersetzen durch andere Ziele notwendig machen kann.

Eine grundlegende Funktion der Organisationsstrukturen besteht schließlich darin, zielgerichtetes organisatorisches Handeln auch bei einem Wechsel von Organisationsmitgliedern zu gewährleisten (vgl. Kieser/Walgenbach 2007: 11; Sanders/Kianty 2006: 16). In Anlehnung an Müller-Jentsch (2003: 12) können Organisationen somit vorläufig als planmäßig koordiniertes, dauerhaftes und zielorientiertes Zusammenwirken von Menschen zur Erstellung eines gemeinsamen materiellen oder immateriellen Produkts bestimmt werden.⁵²

Für ein umfassenderes Verständnis des Organisationsbegriffs werden nachfolgend einzelne Elemente dieser Begriffsbestimmung präzisiert:

- Die **Organisationsziele** decken sich nicht zwangsläufig mit den Zielen ihrer Mitglieder, sondern bilden vielmehr einen „konsensuellen, überlappenden Teilbereich aus der Summe der Individualziele“ (Sanders/Kianty 2006: 15). Organisationsmitglieder wollen ihre persönlichen Ziele wie eine sie erfüllende Aufgabe, ein hohes Einkommen oder einen sicheren Arbeitsplatz durch die Mitgliedschaft in der Organisation erreichen.⁵³ Diese erreichen sie in der Regel aber nur, wenn sie an der Erfüllung der Organisationsziele mitarbeiten. Die Ziele für die Organisation sind zunächst ebenfalls Ziele einzelner Mitglieder und noch keine der Organisation. Von Organisationszielen kann man erst sprechen, „*wenn Zielvorstellungen von Mitgliedern in einem formalen, legitimierten Prozess als Ziele der Organisation festgelegt werden*“ (Kieser/Walgenbach 2007: 8; H.i.O.). Sie finden sich offiziell in Geschäfts- und Rechenschaftsberichten, Pressemitteilungen oder Reden legitimer Vertreter der Organisation.

⁵² Immaterielle Produkte können eine Dienstleistung, aber auch eine kommunizierbare Idee, Forderung oder ein Aufruf sein.

⁵³ Es kann davon ausgegangen werden, dass in Interessenorganisationen eine höhere Deckung von Individual- und Organisationszielen vorliegt als in Arbeitsorganisationen. Dennoch kann es auch in Interessenorganisationen mit altruistischen Zielen zu divergierenden Interessen kommen.

- Die Organisationsziele bilden das Fundament für das Verhalten der **Organisationsmitglieder**. Im Hinblick darauf stellt sich die Frage nach der Unterscheidung von Organisationsmitgliedern und Nicht-Mitgliedern und damit nach den Grenzen der Organisation zu ihrer Umwelt. Organisationsgrenzen werden absichtsvoll gezogen und weisen ein gewisses Maß an Stabilität auf. Eine solche Grenzziehung ist grundlegend für die Existenz einer Organisation, sie kann nur bestehen, „wenn es ihr gelingt, eine Grenze zur Umwelt aufrecht zu erhalten“ (Schreyögg 2008: 9). Anhand der Organisationsgrenzen sollten sich auch die Mitglieder der Organisation identifizieren lassen. Aufgrund ihrer „hochgradigen Interaktion mit der Umwelt“ (Sanders/Kianty 2006: 16) lassen sich die Mitglieder einer Organisation nicht ganz trennscharf bestimmen. Erwägt man als Kriterium der Mitgliedschaft die Anzahl der Arbeitsstunden, die Personen in die Erreichung der Organisationsziele investieren, oder eine Vertragsbindung, so zählen auch externe Dienstleister oder Berater zu den Mitgliedern einer Organisation. Die Entlohnung, die Personen für ihren Einsatz für die Organisationsziele erhalten, schließt hingegen unentgeltlich Engagierende aus (vgl. Sanders/Kianty 2006: 16) bzw. erlaubt es folglich auch nicht, diejenigen Organisationen, die ihren Mitgliedern überhaupt keinen materiellen Gegenwert bieten (können), als solche zu bezeichnen. Auch die Frage nach dem Einfluss auf Entscheidungen in der Organisation ist nicht zielführend, weil „einfache“ Mitglieder ohne Entscheidungsbefugnisse dann nicht, einflussreiche externe Stakeholder wie Kunden und Lieferanten im Falle eines Unternehmens oder Wähler im Falle einer Partei schon als Mitglieder gesehen werden müssten (vgl. Kieser/Walgenbach 2007: 12).

Die vorgeschlagenen Mitgliedschaftskriterien erscheinen folglich nur auf den ersten Blick plausibel, führen aber zu unterschiedlichen Ergebnissen. Müller-Jentsch (2003: 21) unterscheidet daher zwischen Beteiligten, als all diejenigen Akteuren, die einen Beitrag zum Fortbestand der Organisation leisten, und Mitgliedern als jener Teilgruppe der Beteiligten, die permanent zur Aufrechterhaltung beitragen. Umfassend lässt sich Organisationsmitgliedschaft als Beziehung zwischen einer Organisation und ihren Mitgliedern beschreiben, in der die Mitglieder die Organisationsregeln in ihr persönliches Verhalten in der Organisation übernehmen und willens sind, zur Erreichung der Organisationsziele beizutragen (vgl. Sanders/Kianty 2006: 16; Schreyögg 2008: 9). In der Regel ist

die Mitgliedschaft in einer Organisation nur eine „Teilmitgliedschaft“ (Schreyögg 2008: 9), da Personen meist Mitglieder mehrerer Organisationen sind, bspw. als Arbeitnehmer in einem Unternehmen, als Sportler in einem Verein oder als Gläubige in einer Kirche.

- Mit ihrer Mitgliedschaft erkennen Organisationsmitglieder auch die Regelungs- und Erwartungsmuster ihrer Organisation – **die Organisationsstruktur** – als verbindlich an (vgl. Schreyögg 2008: 9). Diese ist grundlegend für den Fortbestand der Organisation, da heterogene Interessenkonstellationen sowie die organisationstypische arbeitsteilige Vorgehensweise nach einer einheitlichen Ausrichtung des Verhaltens der Mitglieder auf das Organisationsziel verlangen. „Organisationsstrukturen sind Instrumente zur Steuerung des Verhaltens der Organisationsmitglieder“ (Kieser/Walgenbach 2007: 12). Die Koordination organisationsinternen Handlungen erfolgt sowohl über formelle Regeln, d.h. offizielle eingeführte und genauer spezifizierte Erwartungen an das Verhalten der Mitglieder, als auch über informelle Regeln, die sich aus dem Handeln herausbilden. Letztere können, obwohl sie sich aus der Organisation heraus frei entwickeln, eine ebenso starke verhaltenssteuernde Wirkung entfalten wie formelle Regeln und sind nicht zwangsläufig ausschließlich auf den Organisationszweck ausgerichtet (vgl. Scherm 2007: 5) Aus der Perspektive der betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie dienen formelle Regeln primär der Koordination des Verhaltens der Organisationsmitglieder unter dem Aspekt der Arbeitsteilung und Leistungserbringung und damit der Effizienzsteigerung (vgl. Schreyögg 2008: 8; Schulte-Zurhausen 2005: 3; Vahs 2009: 12ff.). Kieser/Walgenbach (2007: 18ff.) verweisen auf weitere soziale Aspekte der Strukturierung von Organisationen durch formelle Regeln. Diese dienen zum einen der innerorganisationalen Herrschaftssicherung durch die Installierung von Hierarchien. Zum anderen dienen einzelne Elemente formaler Struktur der Legitimation der Organisation gegenüber ihrer Umwelt. Positionen wie Gleichstellungs- und Umweltschutzbeauftragte oder CSR-Manager innerhalb der Organisation lassen sich mit Effizienzkriterien nicht erklären, sondern sind auf die Erwartungshaltung der Umwelt an die Schaffung solcher Positionen innerhalb der Organisation zurückzuführen. Die Struktur einer Organisation kann nicht nur „am Reißbrett“ geplant werden. Ihre Regeln entstehen auch dadurch, „dass sich Organisationsmitglieder untereinander explizit auf bestimmte Vorgehensweisen

einigen“ und für bestimmte wiederkehrende Aufgaben „Routineprogramme (entwickeln), indem sie Handlungsmuster wiederholen, die sich in der Vergangenheit als zweckmäßig erwiesen haben“ (Kieser/Walgenbach 2007: 21). Die beiden Autoren deuten mit dem strukturbildenden Effekt routinisiert ausgeführter Handlungen bereits die strukturationstheoretische Dimension von Organisationen an, führen diese jedoch nicht weiter aus. Bevor wir eine strukturationstheoretische Beschreibung von Organisationen leisten, sollen noch verschiedene Organisationstheorien, insbesondere im Hinblick auf deren Berücksichtigung von Akteur und Struktur, vorgestellt werden.

3.2.1.2 Organisationstheorien

Organisationstheorien dienen dazu, das Entstehen, das Bestehen und die Funktionsweise von Organisationen verstehen und erklären zu können. Ein erster Blick in die Organisationslehrbücher offenbart eine Vielzahl an verschiedenen Organisationstheorien, die teils wenig miteinander gemeinsam haben und mitunter sogar in Widerspruch zueinanderstehen. Woher rührt also diese Theorienvielfalt? Zum einen erweisen sich Organisationen als höchst unterschiedlich in ihrer Morphologie – keine Organisation gleicht der anderen bis ins Detail – folglich erscheint ein solcher „Pluralismus an Perspektiven“ nachvollziehbar, „um dem uneindeutigen Charakter des Phänomens ‚Organisation‘ gerecht zu werden“ (Scherer 2006: 22).

Wer Organisationen theoretisch durchdringen will, kann sich ihnen von vielen Seiten nähern: auf der Mikro-Ebene, wenn man sich für das Verhalten und die Beziehungen von Individuen untereinander in Organisationen interessiert, auf der Meso-Ebene, wenn man die Strukturen und das Agieren von Organisationen untereinander untersuchen möchte und auf der Makro-Ebene, wenn es um Erforschung der Beziehungen von Organisationen zu ihrer Umwelt, der Gesellschaft, geht. Die Organisationstheorie ist ein interdisziplinäres Forschungsfeld, Organisationsforschung wird u.a. in den Wirtschaftswissenschaften, der Psychologie⁵⁴ sowie der Soziologie betrieben.⁵⁵ Je nach

⁵⁴ Organisationspsychologische Theorien legen den Fokus auf Individuen bzw. Gruppen in Organisationen, insbesondere auf Themen wie Motivation, Lernen und Führung in Organisationen. Auf individuenzentrierte Organisationstheorien soll in dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Einen Überblick über Theorien der Organisationspsychologie bieten Holling/Kanning (2007) sowie von Rosenstiel (2007).

⁵⁵ Preisendörfer (2008: 11) weist darauf hin, dass sich aufgrund der zunehmenden interdisziplinären Verflechtung die Beiträge von Ökonomen, Soziologen oder Psychologen stärker einander angleichen.

wissenschaftlicher Disziplin ergeben sich unterschiedliche Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand, die jedoch hinsichtlich ihrer Perspektive auf Systeme und Akteure in strukturalistische und verhaltensorientierte Ansätze unterschieden werden können.

Der nachfolgende Überblick beschränkt sich auf diejenigen Organisationstheorien, die in der aktuellen Organisationsforschung eine bedeutende Stellung einnehmen. Zu deren Systematisierung folgen wir Scott (1986), der drei grundlegende Konzeptionen von Organisationen unterscheidet: Organisationen (1) als rationale Systeme, (2) als natürliche Systeme und (3) als offene Systeme. Preisendörfer (2008: 22) ergänzt diese Systematisierung um eine zeitliche Einordnung der einzelnen Organisationstheorien.

Der klassische Ansatz

Bis zum Ende der 1970er Jahre dominierte in der Organisationsforschung ein rationales Paradigma, das Organisationen als rational geplante und steuerbare Gebilde, ähnlich einem Mechanismus, verstand. Diese auch als „klassisch“ bezeichneten, aus der Betriebswirtschaftslehre stammenden Ansätze rücken die Organisationsziele ins Zentrum der Betrachtung. Von diesen ausgehend erfolgt die Ausgestaltung der Organisationsstruktur, die durch Spezialisierung, Arbeitsteilung, eine hohe Formalität und hierarchischen Aufbau gekennzeichnet ist. Die Verantwortung für das Erreichen der Organisationsziele liegt ausschließlich bei der Organisationsleitung, der das Wissen um alle relevanten Informationen zugeschrieben wird. Den individuellen Akteuren wird ebenfalls rationales Verhalten unterstellt, da sie, den organisatorischen Regeln und Strukturen folgend, mit ihrem Handeln zur Erreichung der Organisationsziele beitragen. Zu den bedeutendsten klassischen Organisationstheorien zählen das Bürotrikiekonzept von Max Weber (1922), das Konzept der wissenschaftlichen Betriebsführung von Frederick Taylor (1911) und der administrative Ansatz von Henri Fayol (1916). Allen drei Ansätzen des „rational systems view“ ist der Fokus auf die Ausgestaltung der Organisationsstruktur zur Steigerung der organisationalen Effizienz gemein sowie die Vernachlässigung der individuellen Akteursperspektive (vgl. Preisendörfer 2008: 97). Aktuelle ökonomische Ansätze hingegen verschieben den Fokus von der Organisation als rationalem Gebilde hin zum rationalen, im eigenen Interesse handelnden Akteur (vgl. die Ausführungen zum Homo oeconomicus in Kapitel 3.1.2.1). Die Entstehung organisatorischer Regelungen und Institutionen wird darin auf das Zusammenwirken verschiedener Individuen zurückgeführt.

Der Human-Relations-Ansatz

Die Sichtweise von Organisationen als natürliche bzw. soziale Systeme kann als Bemühen um eine kritische Distanz zu den klassischen Organisationstheorien angesehen werden. Vertreter des „natural systems view“ bezweifeln die Rationalität und eindeutige Zielausrichtung von Organisationen ebenso wie die strikte Befolgung der Organisationsstrukturen durch deren Mitglieder. Stattdessen zeichnen sie ein „menschliches“ Akteursbild von Individuen mit eigenen Interessen und Ideen. Im Zentrum der Beobachtung steht die Binnenstruktur der Organisation, Beziehungen zum Organisationsumfeld werden ausgeblendet (vgl. Preisendörfer 2008: 114). In besonders deutlicher Opposition zum „rational systems view“ steht der in den 1930er Jahren entstandene Human-Relations-Ansatz (vgl. Mayo 1933; Roethlisberger 1939). Empirische Studien hatten gezeigt, dass in Organisationen durch deren Mitglieder „von unten“ geprägte informelle Strukturen existieren, die die formalen Vorgaben entweder ergänzen und das Funktionieren der Organisation so erst ermöglichen, sich aber auch gegen die formalen Vorgaben richten können, wenn diese als ungerecht oder unsinnig empfunden werden.⁵⁶ Der Unterschied zwischen dem Human-Relations-Ansatz und der klassischen Organisationstheorie liegt nicht in der Zielsetzung – beide Ansätze wollen die organisatorische Effizienz verbessern – sondern in den Mitteln, die zu diesem Ziel führen sollen. Während organisatorische Effizienz aus der Perspektive der klassischen Strukturalisten von formalen Strukturen wie Arbeitsteilung und Spezialisierung abhängt, sehen die Vertreter des Human-Relations-Schule die Erfüllung sozialer Bedürfnisse der Organisationsmitglieder als ausschlaggebend für den Erfolg der Organisation an. Der Human-Relations-Ansatz schreibt Organisationen zwar eine interne Dynamik zu, zeichnet diese aber ebenso wie die klassische Organisationstheorie als geschlossene, von Umwelteinflüssen unbeeinträchtigte und rational konzipierte Gebilde (vgl. Theis-

⁵⁶ Darüber hinaus schreibt der Human-Relations-Ansatz auch einem positiven Betriebsklima eine leistungssteigernde Wirkung zu. Neuere Studien zeigen allerdings, dass der Zusammenhang zwischen Arbeitszufriedenheit und Arbeitsleistung nicht so eindeutig ist, wie von den Anhängern des Human-Relations-Ansatzes proklamiert. Für einen Überblick über die Forschungsergebnisse zur Korrelation von Arbeitszufriedenheit und Arbeitsleistung vgl. Rosenstiel (2007: 440ff.). Gleichwohl bleibt es das Verdienst der Human-Relations-Bewegung, den hohen Stellenwert der Arbeitszufriedenheit im Hinblick auf die Arbeitsleistung erkannt zu haben (vgl. Preisendörfer 2008: 122).

Berglmair 2003: 166).⁵⁷ Damit wurde zum ersten Mal auch sozialen Faktoren ein Einfluss auf das Geschehen in Organisationen zugestanden und der Grundstein für ein neues Verständnis von Organisation als einem sozialen System gelegt.

Der verhaltenswissenschaftliche Ansatz

Die in den 1960er Jahren aufkommende verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (vgl. Cyert/March 1963; March 1967) nimmt eine intermediäre Position zwischen den klassischen Organisationstheorien und dem Human-Relations-Ansatz ein. Sie betrachtet das Verhalten in und von Organisationen als Resultat der Entscheidungen ihrer Mitglieder. Diese sind in ihrer Entscheidungsfindung zum einen an die formalen Strukturen ihrer Organisation gebunden, zum anderen verfügen sie nur über eine begrenzte Rationalität, so dass sie ihre Entscheidungen nur auf der Basis einer begrenzten Informiertheit treffen können. Folglich sind auch die Organisationsziele das Ergebnis permanenter Entscheidungsprozesse und damit, wie organisationale Entscheidungen generell, weitaus weniger rational als in den bisherigen Organisationstheorien angenommen. Kritiker bemängeln das Fehlen einer „hinreichende(n) integrative(n) Konzeptualisierung individueller und kollektiver Entscheidungsprozesse“ (Wolf 2005: 197). Schließlich lassen sich organisationale Entscheidungen über die Akkumulation individueller Entscheidungsprozesse innerhalb der Organisation nicht befriedigend erklären. Es bleibt der Verdienst der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie Organisationen als „Informationen handhabende *Entscheidungsfindungssysteme*“ (Theis-Berglmair 2003: 167f.; H.i.O.) zu verstehen und darin deren Abhängigkeit von externen Einflussfaktoren anzuerkennen. Damit vollzieht sich in der Organisationsforschung auch eine Öffnung des bisher als geschlossenen, mit internen Strukturen und Prozessen beschäftigt geltenden Gebildes Organisation hin zu einem offenen, im Austausch mit seiner Umwelt stehenden System.

⁵⁷ Der Human-Relations-Ansatz war auch der Ausgangspunkt für eine stärker humanistisch geprägte Organisationsperspektive. Humanistische Organisationsansätze haben neben sozialen auch die individuellen Motive der Organisationsmitglieder, ihre Wünsche und Bedürfnisse, im Blick, behalten aber ebenfalls ein Verständnis von Organisationen als geschlossenen Gebilden bei. Aufgrund ihres Fokus auf die Persönlichkeit der Organisationsmitglieder haben humanistisch geprägte Ansätze ihren Ursprung vermehrt in der Organisationspsychologie. Aus eben diesem Grund – dem deutlichen Bezug auf die Mikro-Ebene und dem fehlenden Interesse an Organisationsstrukturen – wird auf eine detaillierte Besprechung humanistischer Organisationsansätze verzichtet. Ein ausführlicher Überblick findet sich bei Sanders/Kianty (2006: 77ff.) sowie Holling/Kanning (2007: 63ff.).

Der situative Ansatz

Der in den 1960er und 1970er Jahren an Popularität gewinnende situative Ansatz (auch Kontingenzansatz genannt) (vgl. u.a. Blau 1970; Pugh et al. 1968) verfügt ebenso wie die klassischen Organisationstheorien über ein strukturalistisches Grundverständnis von Organisationen: Organisationen verfügen über Ziele, zu deren Erreichung sie formale Strukturen etablieren. Allerdings hängt der situative Ansatz keiner universalistischen Vorstellung generell anwendbarer Organisationsstrukturen an. Vielmehr müssten sich Organisationen bei der Ausgestaltung ihrer Strukturen an situativen externen wie internen Merkmalen⁵⁸ orientieren. Dem Organisationserfolg dienliche Strukturen können demnach nur kontingent, also in Abhängigkeit von aktuellen Situationsmerkmalen, gestaltet werden. Der situative Ansatz beruht also auf der Annahme, dass die Ziele einer Organisation nur dann erreicht werden können, wenn ihre Organisationsstruktur an ihre Situation angepasst ist (vgl. Kieser 2006: 222). Mittels empirischer Untersuchungen soll ermittelt werden, wie sich unterschiedliche Situationen auf den Organisationserfolg auswirken und unter welchen situativen Umständen sich bestimmte Organisationsstrukturen als vorteilhaft erweisen. Kritiker bemängeln methodische Schwächen im Hinblick auf die Operationalisierung relevanter Situations- und Strukturmerkmale und daraus folgend einen eher geringen Informationsgehalt empirisch gestützter Ergebnisse (vgl. Kieser 2006: 232). Auf der konzeptionellen Ebene geht der situative Ansatz von einer weitgehenden Anpasstheit individueller Akteure an die jeweiligen situativen Rahmenbedingungen aus, so dass ein mögliches strategisches Verhalten der Akteure im Hinblick auf den Organisationskontext ausgeblendet wird (vgl. Preisendörfer 2008: 92; Scherm 2007: 41f.).⁵⁹ Trotz dieser berechtigten Kritik muss dem situativen Ansatz zugutegehalten werden, dass er durch die Berücksichtigung situativer Faktoren das Credo der klassischen Organisationstheorien von einer universalistischen Gestalt- und

⁵⁸ Kieser (2006: 221f.) unterscheidet bei der internen Situation vergangenheitsbezogene Faktoren wie das Alter und das Entwicklungsstadium der Organisation sowie gegenwartsbezogene Faktoren wie deren Größe, Rechtsform oder eingesetzte Technik. Die externe Situation kann in eine aufgabenspezifische Umwelt wie Wettbewerbsverhältnisse und die Kundenstruktur der Organisation sowie die globale Umwelt mit ihren gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen unterschieden werden. Allerdings sind diese situativen Faktoren nicht theoriegeleitet entstanden, sondern stützen sich lediglich auf Plausibilitätsannahmen, was eine Operationalisierung erschweren kann.

⁵⁹ Einen ausführlichen Überblick über die vielfältige Kritik am Kontingenzansatz bieten Wolf (2005: 168ff.) sowie Kieser (2006: 231ff.). Wolf (2005: 177) weist darauf hin, dass sich das Gros der Einwände auf die empirische Umsetzung kontingenztheoretischer Untersuchungen bezieht, nicht aber auf den Ansatz an sich.

Einsetzbarkeit von Organisationsstrukturen gelockert und eine neue, realitätsnahe Perspektive geschaffen hat.

Der systemtheoretische Ansatz

Die Systemtheorie versteht sich als umfassende Sozialtheorie und beschäftigt sich aus diesem Anspruch heraus auch mit Organisationen. Allerdings gibt es keinen einheitlichen theoretischen Ansatz, vielmehr existieren verschiedene systemtheoretische Forschungsrichtungen, die sich in ihrem Verständnis des Systembegriffs teils deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Scherm 2007: 103). Wir betrachten die funktional-strukturelle Systemtheorie nach Luhmann (1984; 2000b), da sie den größten Einfluss auf die Organisationsforschung hatte und noch immer hat.⁶⁰ Luhmann (2000b: 10) versteht Organisationen als soziale Systeme, deren Funktion er in der Reduktion von Komplexität sieht.⁶¹ Ihr „Problemlösungscharakter“ liegt in der Bearbeitung bestimmter sozialer Probleme wie bspw. der Produktion von Gütern zur Bekämpfung von Knappheit (vgl. Martens/Ortmann 2006: 430). Organisationen funktionieren in Luhmanns Systemverständnis autopoietisch, d.h. sie produzieren und reproduzieren die Operationen, aus denen sie bestehen – nämlich die Kommunikationen von Entscheidungen⁶² – selbst. Strukturen sind unabdingbar für die Autopoiesis von Organisationen, da sie deren Kommunikationen „in ein engeres Muster geltender, üblicher, erwartbarer, wiederholbarer oder wie immer bevorzugter Relationen“ (Luhmann 1984: 74) fassen und so zur Reduktion von Komplexität beitragen. Organisationen als soziale Systeme werden demnach durch ihre Struktur und die dadurch bestimmten Prozesse konstituiert, indem sie Kommunikationen kontinuierlich aneinander anschließen (vgl. Sanders/Kianty 2006: 270). Organisationen sind gegenüber ihrer Umwelt operativ geschlossen und beziehen sich in ihren Operationen ausschließlich auf

⁶⁰ Eine disziplinenübergreifende Übersicht über Anwendungen und Weiterentwicklungen der Luhmannschen Systemtheorie in der Organisationsforschung bieten Martens/Ortmann (2006: 454f.).

⁶¹ Martens/Ortmann (2006: 429) sehen darin eine Parallele zum institutionenökonomischen Funktionsverständnis von Organisationen, da die „Reduktion von Transaktionskosten durch Organisation“ eine ökonomische Formulierung für die Einschränkung allzu vieler Optionen darstelle, die ohne Organisation zur Wahl stünden.

⁶² Als soziale Systeme bestehen Organisationen aus Kommunikationen von Entscheidungen, die über die eigene kontinuierliche Verknüpfung das Fortbestehen des Systems sicherstellen (vgl. Luhmann 2000) Die Entscheidung aus einer Wahl unter Alternativen, hier wird wieder die in der Reduktion von Komplexität bestehende Funktion von Organisationen deutlich, wird erst dann zum basalen Element des sozialen Systems Organisation, wenn sie kommuniziert wird. Beispiele solcher Entscheidungskommunikationen in Organisationen sind Beschlüsse, Absprachen, Befehle oder auch Ernennungen (vgl. Martens/Ortmann 2006: 435).

sich selbst (Selbstreferentialität). Diese Grenzziehung ist Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Organisationen, bedeutet aber nicht, dass es zu keinen Beziehungen zwischen einer Organisation und einem anderen sozialen System kommen kann. Kommt es zu einer sogenannten „strukturellen Kopplung“ zwischen der Organisation und ihrer Umwelt, wird deren Input von der Organisation lediglich als „Irritation“ empfunden.

Die Kritiker der Systemtheorie sind so zahlreich wie ihre Anhänger. In Bezug auf ihre Relevanz für die Organisationsforschung bietet insbesondere das Konzept der autopoietischen Geschlossenheit Raum für die Kritik, Begriffe der „strukturellen Kopplung“ und „Irritation“ würden die vielseitigen Beziehungen zwischen sozialen Systemen nicht hinreichend erfassen und die Möglichkeit einer Kontrolle oder Steuerung von sozialen Systemen ausblenden. Besonders prominent ist die Kritik an der fehlenden Berücksichtigung des Akteurs, für den in einem Verständnis von sich selbst erhaltenden Systemen kein Platz ist (vgl. Martens/Ortmann 2006: 458ff.). Vertreter einer „moderateren“ Systemtheorie hingegen blenden den Akteur nicht aus und beschreiben Organisationen als offene soziale Systeme (vgl. die Beschreibung von Politik als soziales System in Kapitel 3.1.1.1).

Der neoinstitutionalistische Ansatz

Der Neoinstitutionalismus (vgl. u.a. Sandhu 2015; DiMaggio/Powell 1983; Meyer 1977; Zucker 1977) zählt zu den neueren Organisationstheorien und hat in den letzten Jahrzehnten eine starke Beachtung in der Organisationsforschung erfahren.⁶³ Im Gegensatz zu rationalitätsdominierten Ansätzen, insbesondere der neuen Institutionenökonomik, geht der soziologische Neoinstitutionalismus von einem begrenzten Einfluss organisationaler Effizienzkriterien auf die Gestaltung von Organisationsstrukturen aus. Stattdessen richten Organisationen ihre formalen Strukturen und Praktiken an ihrem institutionellen Kontext, den sozialen Erwartungen und Anforderungen ihrer Umwelt aus,

⁶³ Bisweilen wird der Ansatz auch als soziologischer Neoinstitutionalismus oder institutionen-soziologischer Ansatz bezeichnet, um seinen Ursprung zu verdeutlichen und eine Verwechslung mit der neuen Institutionenökonomik auszuschließen. Inzwischen wird der soziologische Ansatz aber auch in der Betriebswirtschaftslehre intensiv rezipiert (vgl. Scherm 2007; Walgenbach 2006a; Wolf 2005).

um ihre Legitimation zu erhöhen.⁶⁴ Diese einseitig adaptierten Beziehungen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt werden institutionalisiert, d.h. die durch die Umwelt maßgeblich bestimmten formalen Organisationsstrukturen verfestigen sich derart, dass sie für die Organisation als „objektiv gegeben“ (Walgenbach/Meyer 2008: 42) betrachtet werden. Der neoinstitutionalistische Ansatz birgt eine neue Perspektive auf die Umwelt-Beziehungen von Organisationen, da er den Einfluss der Organisationsumwelt auf die formale Struktur von Organisationen konkreter als bisherige Organisationstheorien aufzuzeigen vermag (vgl. Oliver 1991: 151). Darüber hinaus muss den Neoinstitutionalisten zugutegehalten werden, die in der Organisationsforschung lange Zeit vorherrschenden Organisationsmerkmale der Rationalität und Effizienz in Frage gestellt und mit der Legitimität von Organisationen eine neue Dimension zielgerichteten organisationalen Handelns eingeführt zu haben (vgl. Türk 1989: 44).

Trotz oder gerade wegen seiner starken Verbreitung krankt der neoinstitutionalistische Organisationsansatz an unscharfen Begriffen und einer Fülle teils widersprüchlicher Theorievarianten, die in der Literatur noch weitestgehend unverbunden nebeneinander stehen (vgl. Preisendörfer 2008: 151; Sandhu 2015: 243f.; Wolf 2005: 408). Eine in sich geschlossene institutionalistische Organisationstheorie liegt bis dato noch nicht vor (vgl. Scherm 2007: 75). Insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftsorganisationen bestehen zudem Zweifel, ob das Kriterium der Legitimität eine wirkliche Alternative zur Effizienz darstellen kann. Eine nicht vorrangig nach Effizienzkriterien ausgerichtete Organisation kann sich im Wettbewerb schnell in ihrer Existenz bedroht, aber auch gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt dem Vorwurf der Ressourcenverschwendung ausgesetzt sehen, was wiederum zur Gefährdung ihrer Legitimität führen kann. Preisendörfer (2008: 151) plädiert daher dafür, „dass Legitimität und ein effizienter Einsatz der knappen Ressourcen, die einer Organisation zur Verfügung stehen, wechselseitig miteinander verbunden sind.“

Der Überblick über die zahlreichen Perspektiven der organisationstheoretischen Forschung ist auch Beleg dafür, welchen bedeutsamen Rang Organisationen in modernen Gesellschaften einnehmen. Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit der Funktion von Organisationen für die Gesellschaft.

⁶⁴ Für Theis-Berglmair (2003: 197; H.i.O.) zeigt sich im Neoinstitutionalismus ein neues Verständnis der Funktion organisationaler Kommunikation. Anstelle einer funktionalistisch geprägten Übertragung von Informationen mit dem Ziel größtmöglicher Effizienz, legt der neoinstitutionalistische Ansatz „mehr Zeit und Energie auf kommunikative Aktivitäten (...), die der *Selbstdarstellung nach außen* dienen.“

3.2.1.3 Organisationen und moderne Gesellschaft

Organisationen sind ein „historisches Phänomen“ (Lang/Alt 2003: 329), deren Formen einerseits durch einen historischen Entwicklungsprozess entstanden sind, die aber andererseits ein Produkt der modernen Gesellschaft sind und sich klar von früheren Formen der Kooperation unterscheiden lassen. Die Entwicklung der Organisationen zur vorherrschenden Gesellschaftsform begann Ende des 18. Jahrhunderts (vgl. Kieser/Walgenbach 2007: 4f.; Müller-Jentsch 2003: 13). Anders als zuvor in der Geschichte – in feudalen, zünftigen oder religiösen Formen der Gemeinschaft, denen man bspw. kraft Geburt oder Stand als ganze Person angehörte – konnten die Mitglieder selbst entscheiden, wie viel von sich selbst, wie viele ihrer Ressourcen, seien es finanzielle oder ihre Arbeitskraft, sie in die Organisation einbringen möchten und konnten diese der Organisation auch wieder entziehen. In modernen Gesellschaften spricht man von „Partialinklusion“, da Individuen einer Organisation in der Regel nur mit einem Teil ihrer Person angehören, bspw. als Arbeitnehmer, Partei- oder Vereinsmitglied (vgl. Müller-Jentsch 2003: 13f.).⁶⁵

Der vielzitierte Begriff der „Organisationsgesellschaft“⁶⁶ fasst es zusammen: „Fast alle gesellschaftlichen Teilbereiche sind mittlerweile in hohem Maße von formalen Organisationen durchdrungen, in denen große Teile der Leistungsproduktion der Teilbereiche – Güter und Dienstleistungen in Unternehmen, Bildungsleistungen in Schulen und Hochschulen, Forschungsleistungen in Instituten und Universitäten etc. – stattfinden“ (Schimank 2010a: 33f.). Dieses Zitat verweist auf zwei zentrale, in den Sozialwissenschaften weitestgehend akzeptierte Merkmale der modernen Gesellschaft (vgl. Müller-Jentsch 2003: 15; Preisendörfer 2008: 15; Schimank 2001a: 19): die sogenannte „Durchorganisation“ (Schimank 2001a: 19) – gemeint ist die hohe Durchdringung der Gesellschaft durch formale Organisationen – sowie ihre funktionale Differenzierung in gesellschaftliche Teilsysteme.

⁶⁵ Für einen umfassenden historischen Überblick über die Entwicklung von Organisationen vgl. Türk et al. (2002).

⁶⁶ Für eine eingängigere Auseinandersetzung mit dem Begriff der „Organisationsgesellschaft“ vgl. Schimank (2010a: 33), für den der Begriff zwei Missverständnisse suggeriert: zum einen, dass die ganze Gesellschaft als ein einziger Organisationszusammenhang begriffen werde sowie, dass Organisationen das primäre, alles prägende Merkmal der Moderne seien. Für eine kompakte Darstellung der Entwicklung des Begriffes vgl. Schimank (2005: 19ff.).

Organisationen zwischen Makro- und Mikro-Ebene

Organisationen werden zwischen der Makro-Ebene der Gesellschaft und der Mikro-Ebene der Individuen auf einer Meso-Ebene angesiedelt (vgl. Preisendörfer 2008: 153). Ausgehend von dieser Meso-Ebene lässt sich nach dem Einfluss von Organisationen auf die Lebensweise individueller Akteure sowie nach ihrer Funktion für die Gesellschaft als Ganzes fragen.

Mit Blick auf den einzelnen Akteur können Organisationen sowohl eine Verbesserung als auch eine Verschlechterung individueller Lebenschancen bewirken. Organisationen werden gebildet, weil die Zusammenlegung der Ressourcen und Einflusspotenziale einzelner Akteure eine bessere Interessen- und Anspruchsbefriedigung verspricht. Einzelne Akteure, die sich über gemeinsam geteilte Interessen zu Organisationen konstituieren, können ihre Anliegen und Forderungen als kollektive Akteure besser durchsetzen. Arbeitsorganisationen verschaffen sich durch den Zusammenschluss ihrer Mitglieder „Effizienz- und Effektivitätsvorteile ihrer Leistungsproduktion“ (Schimank 2005: 27; H.i.O.). Von dieser Steigerung der Leistungsproduktion durch Organisationen in einer Reihe von gesellschaftlichen Teilsystemen – bspw. Schulen und Hochschulen im Bildungssystem, Krankenhäuser im Gesundheitssystem, Unternehmen im Wirtschaftssystem – profitieren letztlich alle Mitglieder der Gesellschaft. Interessenbefriedigung durch kollektive Interessenvertretung und Anspruchsbefriedigung durch die von Organisationen erbrachte teilsystemische Leistungsproduktion dienen also der Verbesserung individueller Lebenschancen (vgl. Schimank 2005: 24ff.).

Die Zugehörigkeit zu Organisationen bedeutet aber auch, dass bestimmte Personen von einer Mitgliedschaft und damit von bestimmten Formen gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen werden. Zudem geht die Durchsetzung organisierter Interessen oftmals zu Lasten nicht oder schlechter organisierter Interessen (vgl. Preisendörfer 2008: 157). Die Interessenverfolgung einer Organisation tangiert fast immer die Interessen anderer Individuen oder Gruppierungen und veranlasst diese, sich zur Vertretung der eigenen Interessen ebenfalls zu „(Gegen-)Organisationen“ (Müller-Jentsch 2003: 16) zusammenzuschließen. Diese „Dynamik reaktiver Korporatisierung“ (Schimank 2001b: 294) zeigt sich in der Gründung von Gewerkschaften als Gegenkraft zu den Unternehmen, die wiederum zur Gründung von Arbeitgeberverbänden geführt hat.

Auch sind Interessenorganisationen mit zunehmender Größe gezwungen, basisdemokratische Entscheidungen durch repräsentativ-demokratische Verfahren zu ersetzen, was bei deren Mitgliedern ein Gefühl der Machtlosigkeit und Entfremdung

auslösen kann. Auch in Arbeitsorganisationen können zunehmend industrialisierte und arbeitsteilige Prozesse und damit die Entfernung vom Endprodukt der Leistungsproduktion bei den Organisationsmitgliedern ein Gefühl der Isolation hervorrufen (vgl. Schimank 2005: 29ff.). Diese Entfremdungsthese erinnert an die Vorstellung von Organisationen aus den Zeiten der industriellen Revolution. Komplexe Aufgaben in Arbeitsorganisationen erfordern heute zusammenhängendes, vernetztes Denken über einzelne Schritte hinaus, Angebote wie Job Rotation verhindern das stumpfsinnige Ausführen der immer gleichen Arbeitsschritte. Und auch in Interessenorganisationen hat die Organisationsbasis die Möglichkeit, auf die Führung einzuwirken, wenn sie ihre Interessen nicht mehr vertreten sieht. Organisationen bedeuten also nicht zwangsläufig eine Verschlechterung individueller Lebenschancen. Vielmehr hat die moderne Gesellschaft mit ihrem hohen Grad an Durchorganisation ein historisch einzigartiges Wohlstandsniveau erreicht. Auch ohne Vorliegen empirischer Beweise scheinen Organisationen „unter dem Strich“ die Lebensqualität von Individuen zu verbessern (vgl. Preisendörfer 2008: 158).

Wechselt man von der Mikro- auf die Makro-Ebene, stellt sich die Frage nach der Funktion von Organisationen für die Gesellschaft als Ganzes. Steigern Organisationen den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder haben sie eine desintegrative Wirkung? Hierbei kann die Leistung von Organisationen zur Integration von Individuen in die Gesellschaft (Sozialintegration) sowie zur Integration der gesellschaftlichen Teilsysteme untereinander (Systemintegration) unterschieden werden.

Im Hinblick auf die soziale Einbindung von Individuen erscheint es offensichtlich, dass ein Großteil der gesellschaftlichen Zugehörigkeit über die Mitgliedschaft in Organisationen stattfindet. So geht die Erwerbstätigkeit, die für viele Personen einen beträchtlichen Teil der gesellschaftlichen Teilhabe einnimmt, meist mit der Mitgliedschaft in einer Arbeitsorganisation einher und auch außerhalb des Berufes vollzieht sich gesellschaftliches Leben zu einem großen Teil in Vereinen, Vereinigungen, Clubs und anderen Organisationen (vgl. Preisendörfer 2008: 163). Allerdings handelt es sich dabei um eine Beobachtung, die noch nicht erklärt, welche Mechanismen die Sozialintegration von Individuen durch Organisationen in die Gesellschaft ermöglichen. Schimank (2001a: 21) verweist zur Klärung der sozialintegrativen Bedeutung von Organisationen auf die funktionale Differenzierung der Gesellschaft. Funktional differenzierte Teilsysteme bieten Akteuren Erwartungssicherheit, da sie durch die Anwendung ihres systemspezifischen binären Codes als zentrales Element teilsystemischer Deutungsstrukturen

Komplexität reduzieren. Diese Erwartungssicherheit kann die Akteure dazu verleiten, von den teilsystemischen Deutungsstrukturen abzuweichen und eigene Interessen zu verfolgen, was die „Sicherstellung von Fügsamkeit der Akteure“ (Schimank 2001a: 23) in den funktional differenzierten Teilsystemen notwendig macht. Organisationen stellen über organisationale Mitgliedschaften teilsystemkonformes Verhalten sicher, da Mitgliedschaft immer auch die Befolgung organisationaler Programme, normativer Erwartungen und die Einhaltung der Mitgliedsrolle bedeutet. Die integrative Wirkung von Interessenorganisationen beruht auf der *„Bündelung und Einbindung von ansonsten anarchisch fluktuierenden Individualinteressen“* (Schimank 2005: 36; H.i.O.), während Arbeitsorganisationen ihre Mitglieder über das Setzen von Regeln und Sanktionierung im Falle von Nichteinhaltung zu konformem Verhalten anleiten. Erst die Durchorganisation funktional differenzierter Gesellschaften kann demnach „eine in sozialer Hinsicht verbindliche und in sachlicher Hinsicht instruktive Operationalisierung der verschiedenen teilsystemischen Handlungslogiken in zeitlicher Hinsicht dauerhaft gewährleisten“ (Schimank 2001a: 25). Die Voraussetzung für die sozialintegrative Funktion von Organisationen ist dabei, dass Organisations- und Teilsystemstrukturen zueinander passen. Dieser sozialintegrative Fit ist gegeben, weil Akteure, die sich zu Organisationen zusammenschließen, dies stets im Hinblick auf eine spezielle, in eine teilsystemische Logik eingebettete Aufgabenstellung tun. Wer ein Unternehmen zur Produktion von Gütern gründet, muss sich ökonomischen Kriterien und letztendlich dem binären Code des Wirtschaftssystems „zahlen/nicht zahlen“ unterordnen. Schimank (2001a: 28) spricht auch von einer „Ko-Evolution organisatorischer und teilsystemischer Strukturen.“

Da die sozialintegrative Funktion von Organisationen wie dargestellt auf der Befolgung der jeweils teilsystemeigenen Handlungslogik beruht, tragen Organisationen zur „Schaffung eines tiefgreifenden systemintegrativen Problems der modernen Gesellschaft bei, das aus dem Auseinanderdriften der teilsystemischen Handlungslogiken erwächst“ (Schimank 2001a: 31). Die funktionale Differenzierung basiert also weniger auf einer kooperativen Arbeitsteilung, als vielmehr auf einer „sich evolutionär herausbildende(n) intersystemische(n) Indifferenz“ (Schimank 2001a: 32) der Gesellschaft, in der es zwischen Organisationen als Trägern der teilsystemischen Handlungslogik zu Spannungen und Konflikten kommen kann. Dies käme einem Dilemma der Organisationen gleich: derselbe Mechanismus, der Organisationen eine sozialintegrative Wirkung entfalten lässt, stände ihrer Systemintegration im Wege. Dieses Desintegrationspotenzial teilsystemischen Handelns wird von den Organisationen selbst

durch die Ausbildung teilsystemübergreifender „*interorganisatorische(r) Steuerungs- und Verhandlungsnetzwerke*“ (Schimank 2005: 39; H.i.O.) abgefangen. Derartige geregelte Koordinations- und Kooperationsbeziehungen etablieren sich insbesondere auf der Organisationsebene zwischen den Teilsystemen Politik und Wirtschaft. Arbeitsorganisationen als Träger der teilsystemischen Leistungsproduktion sind das bevorzugte Ziel politischer Steuerung, damit „gesellschaftlich desintegrative Tendenzen teilsystemischen Handelns abgewendet oder zumindest in Grenzen gehalten werden“ (Schimank 2005: 39). Die Marktversagen, negative externe Effekte und andere teilsystemische Verselbständigungstendenzen zu verhindern suchende Funktion politischer Steuerung (vgl. zum Steuerungsbedarf Kapitel 3.3.1.2) erweist sich in dieser Perspektive als eine sozialintegrative Funktion.

3.2.2 Organisation als reflexive Strukturierung

Bei der strukturationstheoretischen Analyse von Organisationen verhält es sich wie bei der des politischen Systems (vgl. Kapitel 3.1.2), Giddens bezieht sich in der Ausarbeitung seiner Strukturierungstheorie selbst „kaum auf Phänomene in oder zwischen Organisationen“ (Sydow 2014: 51). Dabei verfügt die Strukturierungstheorie über großes Potenzial für die Organisationsforschung, wie bereits in Kapitel 2 bei der Begründung ihrer Auswahl als Theorierahmen für die vorliegende Arbeit ausgeführt wurde.

Zum einen ermöglicht sie der organisationstheoretischen Forschung eine sozial- und gesellschaftstheoretische Fundierung, da sie über die drei Dimensionen des Sozialen – Signifikation, Legitimation und Herrschaft – die Möglichkeit zur Integration divergierender theoretischer Perspektiven, sei es institutionalistischer, machttheoretischer oder ökonomischer Organisationsansätze birgt. Die Idee der Dualität von Struktur erlaubt es zudem, die auch in der Organisationstheorie vorzufindende Kontroverse „Handlung vs. Struktur“ in die Form der Rekursivität aufzulösen. Gerade Giddens Strukturbegriff mit seinen beiden Bestandteilen Regeln und Ressourcen ermöglicht einen realistischen Zugang zu politischen und ökonomischen Organisationsanalysen (vgl. Ortmann et al. 2000b: 322f.).

Das Konzept der Rekursivität funktioniert aber nicht nur für das Binnenverhältnis von Organisationsstruktur und organisationalem Handeln, sondern lässt sich ebenso für das Verhältnis von Organisationen zu anderen Organisationen, ihrem gesellschaftlichen und institutionellen Umfeld – und damit auf organisationalen Wandel – anwenden (vgl. Röttger 2015: 234; Sydow 2014: 32; Walgenbach 2002a: 356). So stehen Organisationen

und moderne Gesellschaft in einem Verhältnis rekursiver Konstitution zueinander, da „Organisationen eben jene gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen, denen sie unterliegen, ihrerseits produzieren und reproduzieren – manchmal, wenn auch bei weitem nicht immer, in durchaus strategischer Absicht“ (Ortmann et al. 2000a: 19).

Mit Giddens (1997: 256) verstehen wir Organisationen demnach als soziale Systeme reflexiv organisierten Handelns, die sich über das zweckgerichtete Handeln kompetenter Akteure reproduzieren (vgl. Ortmann et al. 2000b: 317). Da Handlung als Eigenschaft ausschließlich Akteuren zugeschrieben werden kann (vgl. Geser 1990: 402), wirft die reflexive Selbststeuerung von Organisationen die Frage nach dem Akteursstatus von Organisationen auf.

3.2.2.1 Organisationen als kollektive Akteure

Formulierungen aus unserem alltäglichen Sprachgebrauch wie „Das Unternehmen X verlagert seine Produktionsstätten nach Asien. Die Partei Y wählt einen neuen Parteivorsitzenden.“ zeigen, dass wir Organisationen „von außen als eine überindividuelle handlungsfähige Einheit“ (Müller-Jentsch 2003: 18) wahrnehmen. Die Organisationen selbst tragen ihren Teil dazu bei, indem sie versuchen, sich über ihr „Corporate Design“ ein einheitliches Auftreten und über ihre „Corporate Identity“ eine eigene Persönlichkeit zu geben. Selbst die Rechtsprechung behandelt Organisationen unter dem Begriff der juristischen Person als Akteure, die für ihr Handeln verantwortlich sind und dafür auch zur Rechenschaft gezogen werden können. Felsch (2010: 16) kritisiert, dass diese Wahrnehmung von Organisationen als Akteuren in der organisations-theoretischen Diskussion noch nicht ausreichend reflektiert wird und die gängigen organisationstheoretischen Ansätze (vgl. Kapitel 3.2.1.2) noch über kein angemessenes Verständnis von Organisationen als Akteuren verfügen (vgl. auch Becker 1996: 208).

Auch in der Strukturationstheorie sind „allein Individuen, Wesen, denen eine körperliche Existenz zukommt, (...) Handelnde“ (Giddens 1997: 278). Giddens (1997: 278) räumt aber selbst ein, dass auch Kollektive als Akteure wahrgenommen werden können, „wenn ein bedeutsames Maß an reflexiver Steuerung der Bedingungen der sozialen Reproduktion gegeben ist, wie beispielsweise bei Organisationen.“

Auf der Strukturebene von Organisationen finden sich bestimmte, verfestigte Beziehungs- und Orientierungsmuster, Rollenverständnisse, Wertkomplexe und Kommunikationsstrukturen, die einer reflexiven Steuerung und Reproduktion unterliegen. Diese institutionalisierten Aspekte bilden eine eigene Organisationsidentität

aus, die nicht mehr mit den aggregierten Zielen und Präferenzen der einzelnen Organisationsmitglieder in Deckung zu bringen ist (vgl. Röttger 2000: 147; Zerfaß 2004: 95).⁶⁷ Becker (1996: 209) nennt dies die „Eigenständigkeit sozialer Prozesse gegenüber individuellem Handeln.“

Damit kann auch die Frage nach der Zieldefinition von Organisationen als kollektiven Akteuren – dienen Organisationen der individuellen Zielerreichung oder bilden sie eigene Ziele aus, die nicht vollständig auf die Ziele ihrer Mitglieder reduziert werden können? – als beantwortet gelten (vgl. Felsch 2010: 20; Willke 1998: 288ff.). Als Zusammenschluss von nach unterschiedlichen Zielen und Interessen agierenden individuellen Akteuren können Organisationen kein von allen Mitgliedern gleichermaßen präferiertes übergeordnetes Organisationsziel hervorbringen.⁶⁸ Das gemeinsame Interesse der einzelnen Organisationsmitglieder ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass sie ihre individuellen Ziele nicht autonom, sondern nur in Kooperation mit den anderen Mitgliedern realisieren können (vgl. Röttger 2000: 148). „Selbst bei schrankenloser demokratischer Partizipation“ würden die Ziele einer Organisation „nicht mit der Summe individueller Präferenzen koinzidieren“ (Geser 1990: 403).⁶⁹

Scharpf (2000: 101) unterscheidet korporative von kollektiven Akteuren anhand ihres Organisationsgrads sowie ihrer Abhängigkeit von den Präferenzen der Organisationsmitglieder. Er beschreibt korporative Akteure als Zusammenschlüsse von einzelnen Individuen mit einem hohen formalen Organisationsgrad wie Unternehmen, Behörden oder Ministerien. Sie sind weitgehend unabhängig von den Präferenzen ihrer Mitglieder, Entscheidungen werden hierarchisch und nicht durch Abstimmung oder Konsens gefunden. Kollektive Akteure wie Verbände oder soziale Bewegungen zeichnen sich hingegen durch einen geringen formalen Organisationsgrad aus. Sie sind abhängig von den Präferenzen ihrer Mitglieder, Zielformulierung und Entscheidungsfindung erfolgen durch Abstimmung oder Konsens. Allerdings kann es auch bei kollektiven Akteuren zur

⁶⁷ Ähnlich argumentiert auch Willke (2000: 168): Systemisch koordiniertes Handeln gewinnt „eine spezifische Unabhängigkeit von individuellem Handeln und individuellen Handlungspräferenzen“ und lässt sich damit nicht mehr auf die bloße Aggregation individuellen Handelns zurückführen. Die Fähigkeit organisierter Systeme zu gerichtetem Handeln beruht auf kollektiven normativen Bindungen und überindividuellen Symbolen, die damit eine eigenständige, dem korporativen System zuzuschreibende Ebene kollektiven Handelns konstituieren.

⁶⁸ Bereits bei den Ausführungen zum Organisationsbegriff (vgl. Kapitel 3.2.1.1) wurde auf die Problematik der Zielaggregation hingewiesen.

⁶⁹ Geser bezieht sich dabei auf Arrow (1963), für den individuelle Präferenzen bei demokratischen Entscheidungsverfahren keine geeignete Grundlage für kollektive Entscheidungen darstellen, da sie sich oftmals zu intransitiven Gesamtpräferenzen aggregieren.

Ausbildung eigener Präferenzen kommen und auch deren Ziele sind nicht zwangsläufig restlos auf die einzelnen Mitglieder reduzierbar. So kommen auch Interessenorganisationen nicht umhin, ab einer gewissen Organisationsgröße basisdemokratische Entscheidungen durch hierarchisch-repräsentative Entscheidungen zu ersetzen, so dass sich die von der Organisationsleitung vorgegebenen Ziele nicht mehr zwangsläufig mit den Zielen aller Mitglieder decken. Für die vorliegende Arbeit nehmen wir diese Unterscheidung zwischen kollaborativen und kollektiven Akteuren allerdings nicht weiter vor und sprechen weiter von kollektiven Akteuren.

Auch aus handlungstheoretischer Perspektive lässt sich der eigene, übergeordnete Akteurstatus von Organisationen begründen. Die Annahme eines Akteurstatus von Organisationen setzt eine zumindest partielle Handlungsautonomie voraus. Erst das Zugeständnis von Handlungsautonomie erlaubt es, Organisationen analog zu Individuen als soziale Akteure zu betrachten (vgl. Geser 1990: 402). Organisationen treffen folgenreiche Entscheidungen, sie wählen ihre Mitglieder oder Kooperationspartner aus, legen Strategien fest und stellen Kosten-Nutzen-Rechnungen an. Definiert man dieses Handeln als „Prozesse autonomer Selektivität, sinnhafter Intentionalität und zielgerichteter Rationalität“ (Geser 1990: 403), dann lassen sich diese Prozesse auch in der reflexiven Steuerung der sozialen Reproduktion von Organisationen erkennen, die für Giddens (1997: 278) die Voraussetzung für die Akzeptanz des Akteurstatus von Organisationen ist.

Insgesamt erscheint es also zulässig, von Organisationen als kollektiven Akteuren zu sprechen, wobei nicht vergessen werden darf, dass Organisationen nicht selbst handeln können und es in letzter Konsequenz stets Individuen sind, die handeln (vgl. Giddens 1997: 279). Gemäß der Dualität von Struktur wird organisationales Handeln durch das Handeln von Individuen produziert und reproduziert, Organisationen als kollektive Akteure können daher nicht ohne die Handlungen ihrer Mitglieder gedacht, aber auch nicht einzig auf deren Handeln reduziert werden (vgl. Becker 1996: 209). Somit verstehen wir unter organisationalem Handeln sowohl das Handeln der Organisation als kollektivem Akteur als auch das Handeln individueller Akteure, welches über den Vollzug sozialer Praktiken das soziale System Organisation rekursiv konstituiert.

3.2.2.2 Organisationales Handeln, Macht und Struktur

Strukturen sind Medium und Resultat des Handelns. Auch in Organisationen sind Strukturen zunächst nur ein nichtintendiertes und reflektiertes Nebenprodukt des

Handelns. Erst wenn sich kompetente Akteure ihres strukturprägenden Handelns bewusst werden – Strukturation reflektiert praktizieren – wird Strukturation zu Organisation (vgl. Ortmann et al. 2000b: 315). Organisationen als Systeme organisierten Handelns reproduzieren sich über das Handeln kompetenter Akteure. Diese rekurren in ihren Interaktionen auf die strukturellen Eigenschaften ihres Handlungsfeldes, der Organisation, die diese eben durch das strukturierte Akteurshandeln beigebracht bekommt. Indem sich die Organisationsmitglieder auf organisationale Strukturen – Sets von Regeln und Ressourcen – beziehen, reproduzieren sie diese Strukturen und damit auch das soziale System Organisation selbst.

Organisationsstrukturen stehen den Akteuren nicht im Sinne eines dualistischen Verständnisses starr und deterministisch gegenüber, sondern existieren nur im Handeln der Akteure und in deren Erinnerungsspuren. Erst in ihrer Anwendung durch Akteure werden Strukturen verstetigt und damit zu organisationalen Strukturmomenten. Aus der Akteursperspektive erscheinen wiederkehrend praktizierte Formen des Handelns als organisationale Praktiken, deren Koordination Voraussetzung für die Systemreproduktion ist. In der Dualität von Struktur sind organisationale Strukturmomente sowohl Medium wie Ergebnis der organisationalen Praktiken, die sie rekursiv fortschreiben (vgl. Giddens 1997: 77).

Strukturen ermöglichen den Akteuren in Organisationen Handlungsspielräume, gleichzeitig schränken sie diese durch ihre Existenz aber auch ein. Organisationale Handlungsbefugnisse, bspw. formalisiert in Unterschriftenregelungen oder Budgethoheit, definieren genau, welche Spielräume ihr Eigentümer hat und begrenzen diese auch, indem sie bestimmte Befugnisse nicht einschließen. Organisationale Akteure handeln dabei stets reflexiv. In ihre Aktionen beziehen sie sowohl Überlegungen bezüglich ihres eigenen vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Handelns als auch das Verhalten anderer Akteure sowie die Strukturen ihres Handlungsfeldes mit ein (vgl. Ortmann et al. 2000b: 317). Indem sie ihre Überlegungen und ihr Handeln auf den Erhalt und die Gestaltung dieser Strukturen ausrichten, reproduzieren sie das soziale System Organisation. Diese Prozesse kontrollieren sie trotz ihrer reflexiven Kompetenz aber niemals vollständig. Ihr Handeln ist von unerkannten Bedingungen beeinflusst und bringt unbeabsichtigte Folgen hervor (vgl. Giddens 1997: 56). Häufig handeln Akteure auf Basis lediglich praktischen Wissens und lassen sich dabei primär von Routinen leiten, die auf Erfahrungen basieren, von ihnen aber nicht unbedingt in Worte gefasst werden können

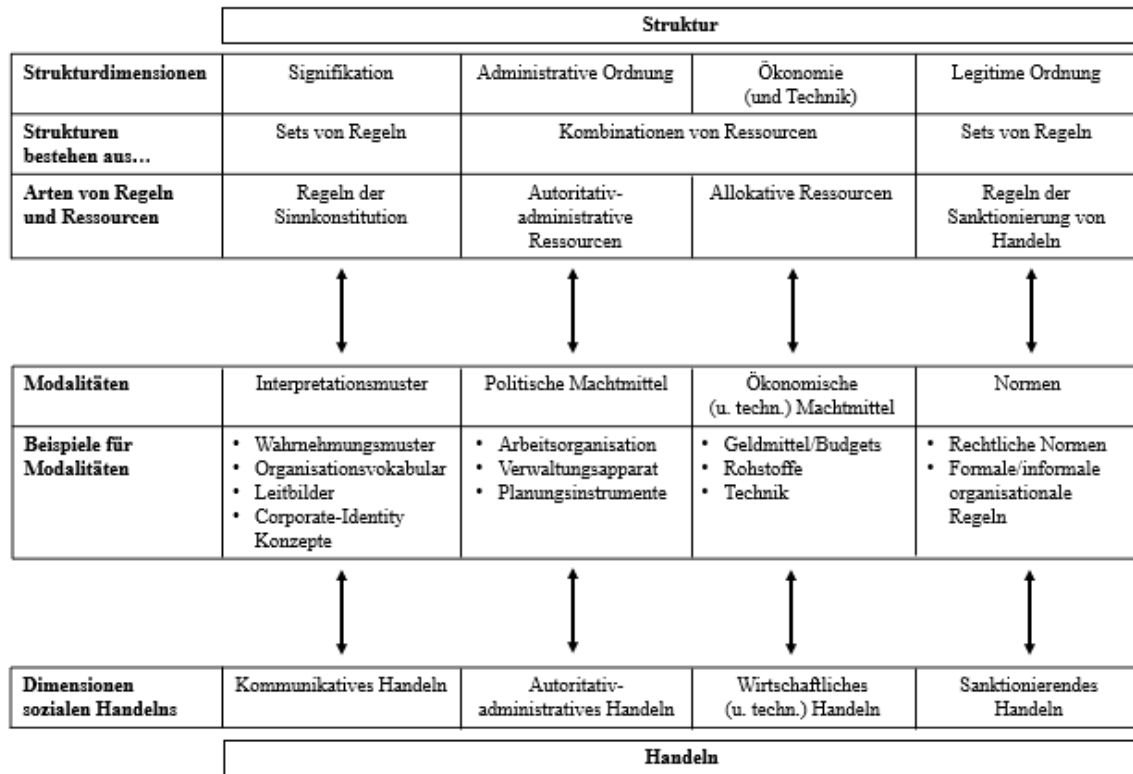
(vgl. die Ausführungen zu Giddens Vorstellung des praktischen Bewusstseins in Kapitel 2.1).

Kompetente Akteure beziehen sich in ihrem Handeln rekursiv auf organisationale Strukturen, die sie durch dieses Handeln reproduzieren. Dies bedeutet aber nicht, dass Struktur stets identisch reproduziert wird. Vielmehr beinhaltet gerade die Idee von der Dualität von Struktur die Möglichkeit, Strukturen nicht nur identisch, sondern auch modifiziert zu reproduzieren. Organisationsregeln können verändert oder nicht beachtet, Organisationsressourcen reduziert, erhöht oder umverteilt werden. Die Möglichkeit der Modifikation beschränkt sich dabei nicht nur auf eine interne Veränderung, sondern schließt auch Wege der Beeinflussung durch die organisationale Umwelt mit ein (vgl. Sydow 2014: 21; Becker 1996: 124).

Modalitäten

Regeln und Ressourcen werden in ihrer konkreten Anwendung durch Akteure, deren spezifische Biographien und Kompetenzen, „mit Leben gefüllt“ – sie werden zu Modalitäten in der Dualität von Struktur (vgl. Ortmann et al. 2000b: 330). Als Vermittlungsebene zwischen Struktur und Handlung stellen sie die zentrale Kategorie für die Analyse von Organisationen dar. In ihrem Handeln greifen Akteure auf Modalitäten zurück und reproduzieren dadurch die Handlungs- wie auch Strukturebene (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Dimensionen der Dualität von Struktur in Organisationen



Quelle: In Anlehnung an Ortmann et al. (1990: 27, 30), Becker (1996: 141, 194) und Röttger (2000: 152).

Die Konstitution von Sinn erfolgt, indem Akteure in ihrem Handeln Interpretationsschemata wie bestimmte Wahrnehmungsmuster, Leitbilder oder ein spezifisches Organisationsvokabular heranziehen, wodurch – quasi mitlaufend – auch kommunikatives Handeln reproduziert wird. Interpretationsmuster ermöglichen Verständigung zwischen und eine Bewertung des Handelns anderer Akteure (vgl. Becker 1996: 197) und reproduzieren „eine spezifische Ordnung von Sinn und Bedeutung, die als unverwechselbare Organisationsidentität beschrieben werden kann“ (Röttger 2000: 151). So zieht sich das Vokabular einer Organisation in Form bestimmter, teils fixierter Redewendungen und Sprachregelungen durch alle Abteilungen und Bereiche, es findet sich in Pressemitteilungen, auf der Homepage, in Stellenbeschreibungen und auch in der Rede des Vorstandsvorsitzenden.

Durch die Anwendung rechtlicher Normen und formaler wie informaler Regeln sanktionieren Akteure andere Akteure und reproduzieren so die legitime Ordnung ihrer Organisation. Viele Unternehmen formulieren eine Verhaltenskodex, den sog. Code of Conduct, an dem sich die Organisationsmitglieder in ihrem Handeln orientieren sollen und dessen Nichtbefolgung abgestraft wird. Die Verwendung politischer und

ökonomischer Ressourcen wie Weisungsbefugnisse und Budgets verleiht Akteuren Handlungsmacht gegenüber anderen Akteuren und reproduziert damit gleichzeitig die Herrschaftsordnung der Organisation.

Macht in Organisationen

In der modernen Organisationstheorie ist der Machtbegriff von Crozier/Friedberg (1979), der Macht als Kontrolle relevanter Unsicherheitszonen definiert, weit verbreitet. (vgl. u.a. Dörrenbacher 2006; Felsch 2010; Jüngling 1995; Matys 2006). Davon ausgehend entwickeln Crozier/Friedberg (1979: 50f.) eine Klassifikation von Machtquellen, deren Kontrolle dem Akteur Macht verleiht und die dadurch für die anderen Akteuren zu Unsicherheitszonen werden: die Beherrschung spezifischen Fachwissens und von Spezialisierung bspw. bei Wartungsarbeitern oder EDV-Spezialisten, Beziehungen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt bspw. als Verkäufer mit wichtigen Kundenkontakten oder Vorstand mit guten Beziehungen zu den Banken, die Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen, die eine Selektion, Verzögerung oder Umdeutung von Informationen ermöglichen, und das Vorhandensein organisatorischer Regeln. Letztere können als die Antwort der Organisationsleitung auf das durch die anderen drei Machtquellen entstandene Problem angesehen werden. Organisatorische Regeln schränken die Autonomie der Organisationsmitglieder ein und reduzieren so die Unsicherheitszonen, die durch die vorab genannten Machtquellen entstehen (vgl. Schwarz 2008: 80). Auch ein strukturationstheoretisches Machtverständnis betont die Handlungsmacht der Akteure, indem es ihnen „machtvolles Handeln“ (Giddens 1984b: 134) und die Fähigkeit „einen Unterschied herzustellen“ (Giddens 1997: 65) attestiert. Wenn Macht die Fähigkeit ist „anders zu handeln“, dann ist sie keine spezifische Form des Handelns, sondern ihr integraler Bestandteil.

An dieser Stelle sei nochmals darauf verwiesen, dass nach Giddens (1997: 67) Dialektik der Herrschaft kein Akteur jemals vollständig machtlos ist, sondern über Ressourcen verfügt, mit denen er übergeordnete Akteure beeinflussen kann. Jedes Machtverhältnis benötigt ein Einverständnis seitens beider Beteiligten (vgl. Matys 2006: 35). Auch Vorgesetzte sind bis zu einem bestimmten Maß abhängig von der Zustimmung und Kooperation ihrer Mitarbeiter. Macht schließt daher auch Konsens nicht automatisch aus, insbesondere da eine Verstetigung von Machtstrukturen und damit auch organisationales Handeln ohne Konsens gar nicht möglich wäre. Macht und Konsens können daher „nur

als ineinander verschränkt, mehr noch: als wechselseitig einander konstituierend“ (Ortmann et al. 1990: 40) gedacht werden.

Damit folgt auch Macht der Dualität von Struktur: Akteure gebrauchen in ihrer Machtausübung Machtmittel, die durch die Herrschaftsstruktur zur Verfügung gestellt werden, die wiederum durch eben diese Machtausübung reproduziert werden (vgl. Ortmann et al. 1990: 14). Allokative und autoritative Ressourcen tragen damit nicht nur zur Reproduktion von Organisation als sozialem System bei, „sondern dienen auch als Machtmittel der Reproduktion von Machtstrukturen“ (Schwarz 2008: 77).

Ortmann et al. (1990: 18ff.) kombinieren das mikropolitisch geprägte Machtkonzept von Crozier/Friedberg mit dem Instrumentarium der Strukturationstheorie. Giddens Unterscheidung allokativer und autoritativer Machtressourcen ermöglicht die „Entmaterialisierung“ (Ortmann et al. 1990: 19) von Crozier/Friedbergs mehr organisatorisch denn materiell definierten Machtbegriffes. Allerdings greift auch Giddens Machtbegriff, der Macht nur mit allokativen und autoritativen Ressourcen in Verbindung bringt und deren Einfluss auf Dimensionen der Kommunikation und der Legitimation weitgehend ausblendet, für eine Abbildung organisationaler Realität zu kurz (vgl. Becker 1996: 138; Ortmann et al. 1990: 19) und wird daher von Ortmann et al. (1990: 20ff.) erweitert.

In einem ersten Schritt formulieren die Autoren Macht auf der Handlungsebene (und damit auch Herrschaft auf der Strukturebene) als Klammer, die alle drei Dimensionen des Sozialen einschließt.⁷⁰ Die Dimension Macht/Herrschaft fungiert damit als „*analytische Leitdimension*“ (Ortmann 1995: 59; H.i.O.) zur strukturationstheoretischen Betrachtung organisationstheoretischer Fragestellungen. Macht in Organisationen wird nicht nur durch den Einsatz allokativer und autoritativer Ressourcen ausgeübt, sondern auch über Regeln der Sinnkonstitution und der Sanktionierung, vermittelt über den Gebrauch von Deutungsschemata und Normen. Um der Machtausübung in Organisationen umfassend Rechnung tragen zu können, erweitern Ortmann et al. (1990: 30) unter Berücksichtigung der Machtquellen von Crozier/Friedberg Giddens drei Dimensionen des Sozialen auf sechs Dimensionen der Machtausübung: 1) sinnlich-ästhetische Dimension, auf der Ebene der Modalitäten vermittelt über Wahrnehmungsmuster und Formen von

⁷⁰ Vgl. Ortmann et al. (1990: 27), Abbildung 3. Die Abbildung belässt es zwar beim darstellungstechnischen Nebeneinander der drei Strukturdimensionen, berücksichtigt aber die wechselseitige Durchdringung der Dimensionen dadurch, dass Macht wie eine Klammer über alle Dimensionen gespannt wird.

Handlungen und Handlungsgegenständen wie bspw. Attraktivität, Architektur oder Ästhetik. 2) kognitive Dimension, vermittelt über Deutungsschemata und Expertenwissen. 3) normative Dimension, vermittelt über rechtliche Normen und organisatorische Regeln. 4) autoritativ-administrative Dimension, vermittelt über Autorität, Administration sowie Fähigkeiten und Fertigkeiten. 5) ökonomische Dimension, vermittelt über ökonomische Machtmittel wie Geld und geldwerte Güter. 6) technische Dimension, vermittelt über Rohstoffe, Produktionstechnik sowie Informations- und Kommunikationstechnik.

Normative sowie autoritativ-administrative Dimension entsprechen Giddens Strukturdimensionen und bedürfen daher keiner weiteren Erläuterung. Die ökonomische und technische Dimension der Machtausübung stellen eine Unterteilung von Giddens allokativen Ressourcen in monetäre und technische Machtmittel dar. Bei letzterem kommt insbesondere den Informationen und den Techniken zu deren Speicherung, die wie alle Machtmittel durch ihre Ausübung als Moment der Herrschaftsstruktur reproduziert werden, eine besondere Rolle zu: weil Speicherung Raum und Zeit bindet, ermöglicht sie eine besonders stabile Verstetigung von Strukturen und damit die Ausdehnung von Macht (vgl. Ortmann et al. 1990: 14). Die sinnlich-ästhetische Dimension bezieht sich auf den visuellen Aspekt von Macht. Imposante Unternehmenssitze und Fabriken, das geräumige Büro der Führungskraft, die Dienstlimousine – sie alle entsprechen „*Muster(n) sinnlicher Wahrnehmung*“ (Ortmann et al. 1990: 33; H.i.O.) und sind Insignien der Macht.⁷¹

3.2.2.3 Organisationale Reproduktion durch reflexive Regulation

Als soziale Systeme organisierten Handelns verfügen Organisationen über die Fähigkeit zur reflexiven Selbstreproduktion (vgl. Giddens 1997: 256). Die Reproduktion erfolgt über Kreisläufe organisationaler Praktiken als wiederkehrend praktizierten Formen des Handelns in Organisationen. Um die Anschlussfähigkeit der organisationalen Praktiken zu gewährleisten, werden Mechanismen zu deren Koordination benötigt. In Organisationen geschieht dies durch die intentionale Steuerung der Reproduktions-

⁷¹ Ortmann et al. (1990: 29) lassen dabei offen, ob die sinnlich-ästhetische Dimension eine Erweiterung der Giddenschen Strukturdimensionen oder eine Ausdifferenzierung der Sinnkonstitution in eine sinnlich-ästhetische und eine kognitive Dimension darstellt. Die Autoren tendieren nach eigener Aussage zu letzterem, da die sinnliche Wahrnehmung nicht unabhängig von der Kognition gedacht werden kann.

kreisläufe. Kompetente Akteure richten ihre Aktivitäten intentional auf die Reproduktion des sozialen Systems Organisation aus. Sie nutzen dabei ihr Wissen um die Koordination organisationaler Praktiken, um deren Anschluss an vorangegangene Praktiken sicherzustellen. Reflexive Regulation ist damit der intendierte Versuch der Steuerung der organisationalen Systemreproduktion.

Becker (1996: 178; H.i.O.) weist darauf hin, dass Handlungsfolgen nie vollständig kontrollierbar sind. Auch im Zuge reflexiver Regulation findet Systemreproduktion als „*Folge intentionalen organisierenden Handelns*“, nicht aber als „*intendierte Handlungsfolge*“ statt. Die tatsächliche Systemreproduktion als Ergebnis intendierten Handelns kann von der intendierten Form der Reproduktion abweichen. „Das Besondere beim Organisieren (...) ist, dass dies bewusst und absichtsvoll erfolgt, auch wenn gerade auch aus strukturationstheoretischer Sicht nicht damit zu rechnen ist, dass jede absichtsvolle Handlung – auch die des Organisierens – die beabsichtigten Folgen zeitigt“ (Sydow 2014: 22f.). Ein Beispiel für die schwierige Antizipation von Handlungsfolgen sind Reorganisationsprojekte, deren tatsächliches Ergebnis oftmals nicht den gewünschten Ergebnissen entspricht.

Auf die auf handlungspraktischem und diskursivem Wissen basierende reflexive Selbstregulation entfällt dabei nur ein vergleichsweise geringer Teil, während der Großteil systemischer Reproduktion der Regulation durch homöostatische Kausalschleifen zuzurechnen ist. Die Aktivitäten im Rahmen homöostatisch koordinierter Reproduktionskreisläufe tragen damit ebenso zur Systemreproduktion bei, ohne intentional auf die Steuerung der systemischen Reproduktion zu zielen (vgl. Becker 1996: 177). So leisten in der Praxis Routinehandlungen ebenso ihren Beitrag zur Reproduktion der Organisationen wie strategische oder (re)organisierende Aktivitäten.

Reflexive Selbstregulation bedeutet somit, dass kompetente Akteure innerhalb der Organisation über Wissen bezüglich der Mechanismen organisationaler Systemreproduktion verfügen und dieses Wissen intentional zur Koordination organisationaler Praktiken und somit zur Reproduktion des Systems Organisation anwenden (vgl. Becker 1996: 127). Träger dieser Reflexion sind dabei nicht ausschließlich individuelle Akteure, sondern längst auch Organisationen selbst als soziale Systeme und korporative Akteure, in deren Strukturen Reflexionswissen gespeichert und abgerufen wird. Aus individueller Reflexivität wird dann Systemreflexivität im Sinne einer „überindividuelle(n), nämlich organisationale(n) Reflexivität, (...) in deren Verlauf organisationales Wissen hervor-

und in neue rekursive Schleifen organisationalen Handelns eingebracht wird“ (Ortmann et al. 2000b: 316f.).

Formalität von Organisationen

Voraussetzung für die organisationale Systemreproduktion ist die reflexive Koordination sozialer Praktiken. Hierbei kommt der Formalität eine große Bedeutung zu. Sie dient der „kollektive(n) Sicherung und Steigerung individueller Reflexivität und Rationalität“ (Ortmann et al. 2000b: 315). Bei den in Organisationen auf den ersten Blick als Zeichen von Formalität auszumachenden Strukturen handelt es sich allerdings eher um „kodifizierte Interpretationsregeln“ und damit um „spezifische Typen einer formulierten Regel“ (vgl. Giddens 1997: 73) als um Regeln als solche. Diese sichtbaren Strukturen entsprechen nicht den Strukturen im Sinne der Dualität von Struktur und Handlung.

Aus der Perspektive der Strukturationstheorie entstehen Organisationsstrukturen in der Anwendung von Regeln und Ressourcen und werden in Organisationen mittels Formalisierung festgeschrieben. Dies gilt für formelle und informelle Strukturen gleichermaßen. Anders als in den klassischen Ansätzen der Organisationstheorie, in denen formelle Strukturen als von der Organisationsleitung vorgegeben und informelle Strukturen als unerwünschtes, kontraproduktives Nebenprodukt gesehen werden (vgl. Kapitel 3.2.1.2), unterscheidet ein strukturationstheoretisches Verständnis nicht zwischen formellen und informellen Strukturen. Vielmehr werden auch formelle Strukturen als Ergebnis der Dualität von Struktur und Handlung gesehen (vgl. Röttger 2000: 148). In Form formalisierter Verpflichtungen, Anforderungen und Rechte beziehen sie sich nicht auf konkrete Inhalte, Situationen oder individuelle Akteure, sondern legen allgemein formale Beziehungen zwischen Positionen, Organisationseinheiten oder Organisationen fest. Die Formalisierung von Beziehungen zwischen verschiedenen Positionen anstelle von Beziehungen zwischen individuellen Akteuren „verweist auf die Machtdimension formaler Organisationen und auf die Ausdehnung der Macht durch die Ablösung von konkreten Personen“ (Ortmann et al. 2000b: 319).

Dies wird deutlich im Konzept der Rolle. Auf der Ebene der Organisationsmitglieder äußert sich Formalisierung in deren Rollen.⁷² Akteure richten ihr Handeln in Organisationen an Rollen aus, die ihre Stellung innerhalb der Organisation definieren.

⁷² Rollen existieren auch in anderen sozialen Systemen, weisen in Organisationen allerdings einen höheren Grad an Formalisierung auf.

Rollen sind mit bestimmten Rechten, Pflichten und Merkmalen wie den formalen Anforderungen an deren Ausübung und Erfüllung verbunden (vgl. Becker 1996: 183). Rollen weisen in der Regel einen hohen Formalisierungsgrad auf, als Beispiel seien hier Stellenbeschreibungen genannt, wodurch sie sich von den einzelnen Akteuren, die eine bestimmte Rolle innehaben, entkoppeln.

Giddens (1997: 137) selbst bevorzugt den Begriff der „sozialen Position.“ Demnach sind die Akteure, die über geregelte soziale Praktiken das System Organisation über Raum und Zeit hinweg konstituieren, „in Beziehung aufeinander (also: sozial; F.B.) positioniert“ (Giddens 1997: 137). Über die Ausübung sozialer Praktiken werden Rollen bzw. nach Giddens „soziale Positionen“ reproduziert und so für andere Akteure identifizierbar (vgl. Becker 1996: 183).⁷³ Durch die Abstraktion von konkreten Personen und die relativ weite Ausdehnung in Raum und Zeit trägt die Formalität von Organisationen in hohem Maße zur Systemintegration bei. Formalität ist Resultat und Voraussetzung der Systemintegration von Organisationen und rekursiv in deren Reproduktion eingebunden (vgl. Becker 1996: 184).

Formalität findet sich in allen drei Dimensionen der Dualität von Struktur und Handlung: auf der Ebene der normativen Ordnung werden die Anforderungen an das Verhalten der Organisationsmitglieder, ihre Rechte und Pflichten, in Stellenbeschreibungen, definierten Workflows und Verhaltenskodizes „formuliert“. Formalität regelt aber auch den Zugang zu Machtmitteln, indem sie die Verfügungsgewalt über alloкатive Ressourcen und Anordnungsrechte auf autoritative Ressourcen an bestimmte Positionen innerhalb der Organisation koppelt. Hinsichtlich organisationaler Interpretationsmuster ermöglicht Formalität die Standardisierung der Akteursperspektiven und damit die Entstehung eines gemeinsamen Organisationsbildes, gleichzeitig ist auch die Kommunikationsfunktion und damit die Deutungshoheit innerhalb einer Organisation oder nach außen an bestimmte Rollen, bspw. mit Sprecherfunktion, gebunden und damit formal festgelegt (vgl. Becker 1996: 184).

⁷³ Die soziale Position eines Pressesprechers etwa wird über soziale Praktiken wie das Beantworten von Presseanfragen und das Formulieren von Pressemitteilungen für andere Akteure, organisationsintern wie organisationsextern, sichtbar. Gleichzeitig konstituieren diese genannten Praktiken die soziale Position des Pressesprechers und machen sie unabhängig vom konkreten Akteur.

3.3 Steuerung

Seit den 1970er Jahren beschäftigen sich die deutschsprachigen Sozialwissenschaften mit Steuerung.⁷⁴ Im Fokus stehen dabei Fragen nach der generellen Steuerbarkeit von Systemen, die abhängig von der zugrundeliegenden system- und akteurstheoretischen Ansätzen unterschiedlich beantwortet werden, sowie nach der Notwendigkeit von Steuerung – bislang meist aus der Perspektive des Systems Politik und der Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen einer gesellschaftlichen Planung (vgl. Preusse/Röttger 2013: 128). Diese Fragestellungen werden im vorliegenden Kapitel beleuchtet, wenn nötig in die strukturationstheoretische Begrifflichkeit überführt und bilden damit auch die Grundlage für die spätere Analyse von PR-Steuerung im organisationalen Kontext.

3.3.1 Grundzüge der Steuerungsdiskussion

Mayntz (1987: 92) definiert politische Steuerung als „konzeptionell orientierte Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen.“ Steuerung ist aber nicht nur auf das politische System begrenzt, sondern rückt auch in anderen Sozialwissenschaften zunehmend in den Fokus. Auch die jeweils zugrunde liegende theoretische Basis, System- oder Handlungstheorie, hat Einfluss auf das Verständnis von Steuerung. In den nachfolgenden Kapiteln sollen diese Unterschiede im Steuerungsbegriff, aber auch in den jeweils zugrunde liegenden analytischen Ausgangspunkten thematisiert werden.

3.3.1.1 Steuerungsbegriff

Allgemein kann Steuerung als „intendierte Zustandsveränderung“ (Koob 1999: 9) beschrieben werden. Eine enger gefasste und gleichzeitig weitgehend akzeptierte Definition des Steuerungsbegriffs scheitert jedoch daran, dass ein solches Begriffsverständnis unmittelbar an bestimmte Modellannahmen gekoppelt ist (vgl. Koob 1999: 9). Auch in der sozialwissenschaftlichen Steuerungsforschung konkurrieren die Paradigmen der System- und Akteurstheorie um die richtige Perspektive, was nicht ohne Auswirkungen auf den Steuerungsbegriff bleibt.⁷⁵ So wird Steuerung als eine Art des Handelns, als Prozess oder als Systemfunktion verstanden (Mayntz 1997b: 190). Welches

⁷⁴ Einen Überblick liefert Mayntz (2005).

⁷⁵ Mit Blick auf die verschiedenen Steuerungskonzeptionen bemängelt Koob (1999: 16): „bislang nehmen sich die Vertreter der verschiedenen Richtungen allenfalls marginal zur Kenntnis.“

Steuerungsverständnis den jeweiligen Modellen zugrunde liegt, wird in Kapitel 3.3.1 bei der Vorstellung einer Auswahl systemtheoretischer und akteurstheoretischer Steuerungsmodelle deutlich. Ein Blick über die vorhandene Literatur zeigt, dass sich in der soziologischen ebenso wie in der politikwissenschaftlichen Diskussion ein *akteursorientiertes* Steuerungsverständnis durchgesetzt hat. „Sie (die steuerungstheoretischen Ansätze; F.B.) streben alle – obwohl wir eine eher „autopoietische Richtung“ und eine eher „akteurstheoretische Richtung“ vorfinden – nach einer methodischen Lösung, die den Akteur im Rahmen einer System- bzw. Differenzierungstheorie rekonstruiert“ (Braun 2000: 99).

Als prägend und noch immer aktuell erweist sich die Steuerungsdefinition von Mayntz (1987: 93), auf die sich auch andere Steuerungstheoretiker beziehen (vgl. Döhler 2007: 17; Görlitz/Burth 1998: 9):⁷⁶ Demnach „heißt Steuerung nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen.“ Ein derartiges Verständnis von Steuerung setzt ein Steuerungssubjekt, ein Steuerungsobjekt, den Einsatz von Steuerungsinstrumenten und ein Steuerungsziel voraus.

Steuerungssubjekte sind entweder Personen oder handlungsfähige kollektive Akteure.⁷⁷ Objekte politischer Steuerung können soziale Teilsysteme, aber wie im Fall des Systems Wirtschaft auch einzelne Branchen oder Sektoren sein. Da diese größtenteils aus Organisationen bestehen, zielt politische Steuerung letztlich auf Organisationen. Die Konzeption des Steuerungsobjekts als soziales System erlaubt es, Steuerung als gezielten Eingriff in die autonome Dynamik eines Systems zu betrachten, das sich ohne diesen Input autonom weiter entwickeln würde. Voraussetzung für die Realisierung des Steuerungsziels und die richtige Wahl der Steuerungsinstrumente ist die Vorstellung über die Wirkungszusammenhänge zwischen Steuerungsaktivitäten und Steuerungsergebnissen.

Eine derartige Vorstellung bedeutet nicht zwingend, dass die Steuerung erfolgreich ist. Steuerungshandeln ergibt nicht zwangsläufig Steuerungswirkung. Die Annahme der Steuerungsfähigkeit politischer Akteure bzw. der Steuerbarkeit der Steuerungsobjekte

⁷⁶ Mayntz (1987: 91) kritisiert „die fast inflationäre Verwendung“ des Steuerungsbegriffs sowie dessen „oft fehlende und nur indirekt zu erschließende Definition.“

⁷⁷ Zur Frage des Akteursstatus von Organisationen als kollektive Akteure vgl. die organisationstheoretischen Ausführungen in Kapitel 3.2.2.1.

hängt dabei vom jeweils vertretenen Steuerungsverständnis ab, wie die Vorstellung system- und akteurstheoretischer Steuerungskonzeptionen im Folgenden zeigt.

3.3.1.2 Steuerungsbedarf

Die der Politik in der Theorie der funktionalen Differenzierung zugeschriebene Funktion zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen impliziert „die Annahme, daß gesellschaftliche Erwartungen durch politische Steuerung zu erfüllen sind“ (Görlitz/Burth 1998: 19). Die Politik ist das gesellschaftliche Teilsystem, von dem eine Bearbeitung gesellschaftlich relevanter Probleme erwartet wird, die in den jeweiligen Teilsystemen nicht selbst bearbeitet werden können (vgl. Görlitz/Burth 1998: 22). Schimank (2006: 119ff.) bezeichnet es als „Verselbständigungstendenzen“ der Teilsysteme, wenn diese in Folge ihres teilsystemischen Operierens die erwarteten Leistungen nur unzureichend produzieren bzw. diese Leistungsproduktion als Nebenfolgen bestimmte Risiken für die Gesellschaft hervorbringt oder zu viele gesellschaftliche Ressourcen verschlingt. Beispiele für eine ungenügende teilsystemische Leistungsproduktion sind wissenschaftliche Forschung ohne gesellschaftlichen Nutzen oder die Weigerung der Wirtschaft, Güter zur gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung zu produzieren, weil sich diese als nicht profitabel erweisen, bspw. Medikamente gegen seltene Krankheiten. Unerwünschte Nebenfolgen der Leistungsproduktion sind potentielle Risiken im Zusammenhang mit Technologien wie Kernenergie und Gentechnik, Arbeitslosigkeit und ökologische Probleme als Konsequenzen wirtschaftlichen Handelns oder die Kostenexplosion im Gesundheitswesen.⁷⁸

„Bei mangelhafter Aufgabenerfüllung oder gar dem völligen Ausfall eines Teilsystems gibt es bei exklusiver Zuständigkeit keinen Ersatz“ (Mayntz 1997a: 60), d.h. andere Systeme können diese Aufgabe nicht übernehmen. Die Notwendigkeit der teilsystemischen Steuerung durch die Politik ist damit eine Konsequenz der funktionalen Differenzierung. (vgl. Görlitz/Burth 1998: 21; Mayntz 1997a: 62; Schimank 2006: 122; Schweizer 2003: 23; Willke 2000: 189). Dies erklärt zwar den Bedarf der Teilsysteme an politischer Steuerung, beantwortet aber noch nicht, warum das Teilsystem Politik diesem Steuerungsbedarf nachkommen sollte.

⁷⁸ Auf Leistungsdefizite bzw. unerwünschte Nebeneffekte der Leistungsproduktion des Wirtschaftssystems als das hier im Mittelpunkt stehende Steuerungsobjekt wird in Kapitel 3.3.1.2 eingegangen.

Der Policy-Cycle-Ansatz

Hilfreich bei der Darstellung der Vermittlung und Berücksichtigung von Steuerungserfordernissen gesellschaftlicher Teilsysteme ist der sogenannte Policy-Cycle-Ansatz.⁷⁹ Ausgangspunkt ist das Politikmodell von Easton (1965), das Politik als Gestaltungs- und Problemlösungsprozess betrachtet und auf einem Input-Output-Schema basiert. Aus der Gesellschaft werden Anforderungen an die Politik formuliert (Input) und von dieser bearbeitet (Throughput), die daraus folgenden Entscheidungen stellen dann den Output des politischen Systems dar. Steuerungserfordernisse sind solche „inputs of demands“ (Easton 1965: 52) und „nichts anderes als ein Versuch eines Sozialsystems zur Einwirkung auf das (...) politische System. (...) Steuerungsbedarf soll das politische System steuern zu steuern“ (Görlitz/Burth 1998: 22). Policy-Cycle-Ansätze greifen den Prozesscharakter dieses Politikmodells auf und erweitern dessen „lapidare Darstellung des politischen Verarbeitungsvorganges als Black-Box-Prozess“ (Gellner/Hammer 2010: 58) um eine detailliertere Darstellung der einzelnen Prozessschritte bzw. Phasen (vgl. auch Jann/Wegrich 2009: 76).⁸⁰

In der Policy-Forschung wird Politik „logisch als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen beendet wird“ (Jann/Wegrich 2009: 75). Dabei ist zu beachten, dass sich diese Prozessschritte in der Realität nicht immer so klar trennen lassen, sondern vielmehr verwoben oder parallel verlaufen, sich gegenseitig beeinflussen, ihre Reihenfolge verändern oder auch einzelne Schritte wegfallen können. Der Policy-Cycle muss sich daher den Vorwurf gefallen lassen, die Komplexität von Politik nicht abbilden und daher auch nicht Modell stehen zu können für empirische Untersuchungen (vgl. Blum/Schubert 2011: 104; Gellner/Hammer 2010: 69ff.; Jann/Wegrich 2009: 102f.).

⁷⁹ Jann/Wegrich (2009: 104) verweisen auf die Verdienste des Policy-Cycle-Modells für die Steuerungsforschung sowie deren Weiterentwicklung in Richtung Governance im Sinne nicht-hierarchischer Steuerungsformen und Verhandlungssysteme zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. „Entlang der einzelnen Phasen wurden und werden zahlreiche empirische und theorieorientierte Forschungen unternommen, die entscheidend zur Öffnung und Weiterentwicklung der politikwissenschaftlichen Theorie beigetragen haben“ (Jann/Wegrich 2009: 104).

⁸⁰ Aufgrund der Mehrdeutigkeit des Begriffs Politik wird zur besseren Differenzierung auf die in der englischen Sprache übliche Unterscheidung in Polity, Politics und Policy zurückgegriffen. Polity bezeichnet die strukturellen, also institutionellen oder normativen Aspekte von Politik, Politics den konflikt- oder konsensgeprägten Prozess des Politikgestaltens und Policy die inhaltliche Dimension der Politikformulierung und -gestaltung (vgl. Pilz/Ortwein 2008: 4ff.; Schubert/Bandelow 2009: 4ff.).

Politik wird in der Perspektive des Policy-Cycle zum „rationalen Problemlösungs-handeln“ (Greven 2008: 27), politische Steuerung zum „Policy-Making“, da politische Programme immer auch politische Steuerungen sind (vgl. Schneider 2008: 57). „Politische Steuerung“ deckt sich folglich mit der ‚Policy-Dimension‘ von Politik“ (Görlitz/Burth 1998: 78).⁸¹

Phasen des Policy-Cycle

Je nach Zyklusmodell variieren die Anzahl und Spezifizierung der einzelnen Prozessschritte. Wir orientieren uns stellvertretend für die Gesamtheit der Zyklusmodelle an der Darstellung des politischen Prozessablaufs von Jann/Wegrich (2009), die auch von anderen Autoren favorisiert wird (vgl. Blum/Schubert 2011: 105; Gellner/Hammer 2010: 59; Schneider/Janning 2006: 50). Jann/Wegrich unterscheiden idealtypisch folgende Policy-Cycle-Phasen: 1) Problemwahrnehmung und Agenda Setting 2) Politikformulierung und Entscheidung 3) Implementation 4) Evaluierung und Terminierung.

Als besonders relevant für die Frage nach der Identifikation und Berücksichtigung teilsystemischer Steuerungserfordernisse durch die Politik erweist sich die erste Phase der Problemwahrnehmung und des Agenda Settings. Problemwahrnehmung ist die Voraussetzung für politisches Handeln. „Ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden, damit es überhaupt wahrgenommen wird“ (Jann/Wegrich 2009: 85). Im nächsten Schritt wird das als relevant wahrgenommene Problem zur Problembearbeitung auf die politische Tagesordnung, die Agenda, gesetzt. In dieser ersten Phase des Policy-Cycle werden bereits „zentrale Vorentscheidungen im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung sowie Strukturierung des Policy-Problems hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien (...) getroffen“ (Jann/Wegrich 2009: 86). Im Hinblick auf die politische Steuerung von Teilsystemen steht dabei die Frage im Mittelpunkt, wie soziale Probleme als mögliche Gegenstände politischen Steuerungshandelns identifiziert und auf die politische Agenda gehoben werden.

⁸¹ Steuerung konkurriert in dieser Perspektive mit dem Begriff des Regierens, so dass hier eine Unterscheidung vorgenommen werden soll: Regieren ist die ältere und universellere Beschreibung staatlichen Handelns, die sowohl die Input- als auch die Output-Dimension politischer Prozesse miteinschließt (vgl. Döhler 2007: 16), während politische Steuerung stärker auf den „auf sachlich-technische Dimensionen reduzierten Prozeß politischer Herrschaftsausübung“ (Schubert 2005: 762) abzielt und auch normative, gemeinwohlorientierte Aspekte enthält (vgl. Görlitz/Burth 1998: 78).

Probleme können „zunächst ökonomischer, ökologischer oder technologischer Natur sein. Erst indem sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken, werden sie zu sozialen Problemen“ (Schneider/Janning 2006: 51). Dies geschieht durch die Wahrnehmung einer „Diskrepanz zwischen einem Ist und einem Soll-Zustand, der mit den gegenwärtig verfügbaren sozio-politischen Steuerungsmitteln erreicht werden könnte“ (Schneider/Janning 2006: 50). Soziale Probleme sind damit immer auch abhängig von der Perzeption der Akteure. Blum/Schubert (2011: 109) sprechen auch von der „sozialen Konstruiertheit politischer Probleme.“ So gab es Umwelt- und Gesundheitsschäden als Folge der industriellen Entwicklung schon, bevor diese zu einem sozialen und dann politischen Problem wurden. Erst in Folge eines gesellschaftlichen Norm- und Wertewandels werden solche Probleme öffentlich sichtbar und als sozial inakzeptabel bewertet.

Eine Politisierung, d.h. die Thematisierung als politisch relevantes Problem, erfolgt nicht automatisch, denn „die Gesellschaft ist kein techno-kybernetisches System, in dem Soll-Ist-Abweichungen direkt in ein gesellschaftliches Steuerungszentrum rückvermittelt werden“ (Schneider/Janning 2006: 52). Problemlösungsprozesse sind akteursvermittelt. Erst wenn soziale Akteure ein Problem identifizieren und bereit sind, sich bzw. ihre Ressourcen für dessen Lösung einzusetzen, wird es auf die Agenda gesetzt (vgl. Gellner/Hammer 2010: 61; Schneider/Janning 2006: 52).

Wie aber wird ein von sozialen Akteuren identifiziertes Problem politisch entscheidungsbedürftig? Erklärung liefert die Agenda-Setting-Hypothese, die bereits im Rahmen des Verhältnisses von Politik und Massenmedien in Kapitel 3.1.1.3 thematisiert wurde. Aufgrund der Konkurrenz sozialer Probleme untereinander sowie der knappen öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit „erfolgen ganz zwangsläufig eine Schichtung von Politikthemen und eine Selektivität in ihrer Verarbeitung“ (Schneider/Janning 2006: 53). Die einzelnen Probleme konkurrieren quasi gegeneinander – „einerseits, um überhaupt auf die politische Prioritätenliste zu gelangen, andererseits, um innerhalb dieser Rangordnung einen möglichst guten Platz zu belegen“ (Schneider/Janning 2006: 53). Großen Einfluss auf die öffentliche Thematisierung sozialer Probleme haben dabei die Massenmedien. Allerdings konzentrieren sich diese aufgrund der ihnen eigenen Medienlogik und Selektionsmuster „nicht automatisch auf gesellschaftspolitische Problemlagen, deren Bearbeitung besonders dringend erscheint“ (Gellner/Hammer 2010: 61), sondern orientieren sich neben der gesellschaftspolitischen

Relevanz auch an anderen (Nachrichten-)Faktoren (vgl. zu Nachrichtenfaktoren Kapitel 7.2).

Neben den Massenmedien tragen auch andere Akteure aus der Öffentlichkeit, dem intermediären Bereich und natürlich auch aus dem politischen System selbst zum Entstehen der politischen Agenda bei. Die Agenda Setting-Forschung unterscheidet hierbei zwischen einer politikinternen (inside initiation) und externen (outside initiation) Thematisierung (vgl. Blum/Schubert 2011: 112f.; Gellner/Hammer 2010: 62; Jann/Wegrich 2009: 88f.; Schneider/Janning 2006: 54f.). Eine politikinterne Thematisierung liegt vor, wenn ein Missstand von den politischen Akteuren selbst erkannt und „aus Gemeinwohlverpflichtung oder politischem Eigeninteresse“ (Schneider/Janning 2006: 54) bearbeitet wird. Beispiele hierfür sind die Entstehung der Umweltpolitik (vgl. Blum/Schubert 2011: 113) oder die Einführung des Euro (vgl. Jann/Wegrich 2009: 88), die ohne öffentliche Mobilisierung auf die politische Agenda gesetzt wurden. Gleichwohl spielt die öffentliche Aufmerksamkeit eine wichtige Rolle, da eine erfolgreiche politische Initiierung und Problembearbeitung eine ausreichende gesellschaftliche Unterstützung voraussetzt und ohne Beachtung der öffentlichen Agenda nicht möglich ist (vgl. Jann/Wegrich 2009: 88; Schneider/Janning 2006: 54). Im Falle der externen Thematisierung werden Probleme aus der Gesellschaft, meist den „Betroffenen“, aber auch Experten, über intermediäre Akteure wie die Massenmedien, Interessengruppen, sozialen Bewegungen oder Parteien mit der Aufforderung nach politischer Problemlösung auf die öffentliche Agenda gesetzt und aufgrund dessen von den politischen Akteuren als relevant und entscheidungsbedürftig betrachtet.

Die stärkste Thematisierungsfunktion haben die Massenmedien. Nur „was von den Medien auf Dauer als lösungsbedürftig thematisiert und zur öffentlichen Meinung verfestigt wird, hat größte Aussichten, vom politischen System registriert zu werden“ (Görlitz/Burth 1998: 25). Görlitz/Burth (1998: 25ff.) vergleichen diesen Thematisierungsprozess mit einem mehrstufigen Filter: Die Öffentlichkeit stellt den ersten Filter dar, den ein Problem durchlaufen muss, um zum Thema bzw. Issue zu werden. Passiert das Thema den Filter der öffentlichen Meinung, gelangt es auf die öffentliche Agenda und über die Wahrnehmung des Steuerungsbedarfs durch die Politik, den dritten Filter, dann auf die politische Agenda, wo es Problemlösungshandeln auslöst.

Neben der intendierten Artikulation durch gesellschaftliche oder politische Akteure können politische Themen durch bestimmte Ereignisse wie Skandale, Unfälle, Katastrophen oder andere Krisen auf die Agenda „katapultiert“ werden (vgl.

Blum/Schubert 2011: 114; Schneider/Janning 2006: 55), die dann meist „reflexartiges politisches Handeln (...) tendenziell mit einer hohen Eingriffsintensität oder einer Neigung zu hierarchischer Steuerung“ (Jann/Wegrich 2009: 88) auslösen. Jüngstes Beispiel aus der deutschen Politik sind der Atomausstieg in Folge der Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima in 2011 oder die Diesel-Fahrverbote im Zuge des Abgasskandals der deutschen Automobilindustrie seit 2015.

Gerade ein solches Beispiel schneller politischer Reaktion auf eine Problemlage wirft die Frage nach der Handlungsmotivation politischer Akteure auf. In diesem Kapitel wurde bislang skizziert, wie soziale Probleme entstehen und wie bzw. von wem sie auf die politische Agenda gehoben werden. Gellner/Hammer (2010: 62) bezeichnen die politische Agenda als „die ‚To-do-Liste‘ des politischen Systems.“ Dies beantwortet aber noch nicht die Frage, warum politische Akteure dieser Aufforderung zur Problembearbeitung nachkommen sollten.

Gemeinwohl als Steuerungsmotivation

Das deutsche Sozialstaatsprinzip überträgt der Politik die Verantwortung, nach Kriterien wie Sicherheit, Gerechtigkeit und Wohlstand, sei es vorausschauend oder nachträglich, gestaltend tätig zu werden. Eine „steuerungsorientierte Sozialstaatsinterpretation“ (Pilz/Ortwein 2008: 83) führt politisches Steuerungs Handeln damit auf das „Ziel der gemeinwohl-orientierten Gestaltung“ (Dose 2003: 21) der Gesellschaft zurück. „Steuerung als Versuch der Lösung von gesellschaftlichen Problemen (...) ist eine moderne Reformulierung des Staatszwecks der Gemeinwohlorientierung“ (Mayntz 2009: 31). Mayntz (2009: 31) bezeichnet dies als „Problemlösungsbias“, da die Steuerungstheorie nicht fragt, „ob politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, dass dieses ihr dominantes Ziel und gesellschaftliche Problemlösung die zentrale Aktivität von Politik und Verwaltung ist.“ Die Bearbeitung und Lösung sozialer Probleme, die auf der öffentlichen Agenda stehen, trägt somit zur Wohlstandserhaltung bzw. -förderung der Gesellschaft bei. Eine solche Perspektive blendet aber aus, dass bestimmte soziale Probleme aufgrund der Themenkonkurrenz bzw. der Durchsetzungsschwäche der Betroffenen gar nicht auf die Agenda gelangen und auch im Sinne von Partikularinteressen einzelner gesellschaftlicher Gruppierungen „Politik gemacht wird.“ Zudem ignoriert eine solche funktionalistische Sichtweise, nach der die Politik alle anstehenden Probleme aufgreift und löst, die Autonomie der Akteure, „Probleme zu übersehen oder aus verschiedenartigsten Gründen

kein Interesse an deren Lösung zu haben“ (Schneider/Janning 2006: 53). Die Entscheidung, aber auch die Nicht-Entscheidung zur Bearbeitung eines Problems obliegt damit ausschließlich den politischen Akteuren selbst und kann als rationales Verhalten betrachtet werden. Politische Steuerung lässt sich also nicht nur aus einer systemischen Perspektive als Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme, sondern auch aus einem akteurszentrierten Blickwinkel analysieren. Eine solcher Perspektivwechsel bedeutet den „Abschied von einer Sicht des Staates als eines einheitlichen, auf die Maximierung des Gemeinwohls orientierten Monolithen“ (Gottwald 2011: 46).

Machterhalt als Steuerungsmotivation

Paradoxerweise verweist ausgerechnet Luhmanns den Akteur ausblendende systemtheoretische Beschreibung von Politik über deren binären Code darauf, dass es in diesem gesellschaftlichen Teilsystem „um den Erhalt bzw. die Steigerung von Macht geht“ (Schimank 2006: 162). Macht erscheint in der Systemtheorie aber nicht zwangsläufig als politisches Handlungsziel bzw. Selbstzweck, sondern als Kommunikations- bzw. Steuerungsmedium und damit als „notwendiges Mittel der Funktionserfüllung“ (vgl. Mayntz 2009: 33). Mayntz (2009: 33) begründet die „relative Herrschaftsblindheit der Theorie politischer Steuerung“ mit der Übernahme dieses systemtheoretischen Verständnisses von Macht. Die Herrschaftssoziologie ebenso wie die ökonomische Theorie der Politik hingegen führen Steuerung auf das Machterhaltungskalkül politischer Akteure zurück (vgl. Mayntz 2009: 33f.; Schimank 2006: 162). Legt man also das in der Handlungsanalyse aufgezeigte strategische Verhalten politischer Akteure zugrunde (vgl. Kapitel 3.1.2.1), dann „(geht es) Politikern (...) zunächst um Wiederwahl und erst in zweiter Linie um langfristige Problemlösungen“ (Schneider 2008: 67). Die Bearbeitung und Lösung eines als Steuerungsbedarf artikulierten sozialen Problems durch die Politik lässt sich demnach aus der Akteursperspektive mit dem Machterhaltungskalkül politischer Akteure begründen (vgl. Görlitz/Burth 1998: 25; Gottwald 2011: 44; Mayntz 2009: 34; Noweski 2008: 25f.). „Unterstützung (ist) das Überlebenselixier des politischen Systems“ (Görlitz/Burth 1998: 22). Da die Macht politischer Akteure in demokratischen Gesellschaften über Wahlen legitimiert wird, werden diese dort steuernd eingreifen, wo der Entzug von Macht in Form von Stimmverlusten droht oder ein Stimmen- und damit Machtzuwachs wahrscheinlich ist. Politische Akteure achten dabei darauf, zu allererst ihre Macht zu erhalten bzw. Machtverluste zu vermeiden, erst wenn dies gesichert ist, kann es um deren Vermehrung

gehen (vgl. Schimank 2006: 163). „Legitimitätssicherung ist aber immer auch Herrschaftssicherung. Die Lösung gesellschaftlicher Probleme muss damit nicht zwangsläufig dem Gemeinwohl dienen, wie dies häufig als Orientierung für staatliche Steuerung formuliert wird, sondern kann auf den Selbstzweck der Herrschaftssicherung gerichtet sein“ (Dose 2008: 21).

„Der Staat erfüllt den gesellschaftlichen Steuerungsbedarf aus seinem eigenen Bestandsinteresse“ (Görlitz/Burth 1998: 21). Politische Akteure verhalten sich nur rational, wenn sie auf einen artikulierten Steuerungsbedarf mit Steuerungsmaßnahmen reagieren und die öffentliche Agenda dient ihnen als Indikator dafür, welche Themen angesichts drohender Stimmenverluste oder möglicher Stimmenzuwächse nicht ignoriert werden dürfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Massenmedien in ihrer wichtigen Thematisierungsfunktion an ihrer eigenen Logik orientieren, sich also die Selektion von Themen für die öffentliche Agenda an Kriterien wie Negativität, Dramatisierung und Personalisierung ausrichtet (vgl. Schimank 2006: 263). Für Schimank (2006: 264) hat „die Medienaufmerksamkeit (...) den Charakter von politischer Steuerung selbst verändert.“ Der Einfluss der Massenmedien führt dazu, dass sich auch das Steuerungshandeln verstärkt an deren Logik orientiert und die „Politik (...) meist an schnellen und öffentlichkeitswirksamen Lösungen interessiert (ist)“ (Schneider 2008: 67) und weniger an einer nachhaltigen, über das kurzzeitige Medieninteresse hinausgehende Lösung eines sozialen Problems.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass sich politische Steuerung auf der gesellschaftlichen Ebene als Bearbeitung eines öffentlich artikulierten sozialen Problems mit dem Ziel der Gemeinwohlorientierung darstellt, während sie aus Sicht der politischen Akteure allein dem Ziel des eigenen Machterhalts dient. Trotz dieser Zieldivergenz stellt sich in beiden Fällen die Frage nach den Adressaten politischer Steuerung. Zu deren Beantwortung ist ein Perspektivenwechsel auf die Meso-Ebene der Organisationen notwendig. Natürlich können auch Individuen Adressaten politischer Steuerung sein, bspw. in der Familienpolitik, für die vorliegende Arbeit konzentrieren wir uns aber auf Steuerungsversuche auf der Meso-Ebene.

3.3.1.3 Politische Steuerung zwischen System und Akteur

Systemtheoretische und akteurszentrierte Perspektiven auf politische Steuerung unterscheiden sich grundlegend hinsichtlich der Frage der Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und der Steuerbarkeit sozialer Systeme. Während die Systemtheorie

die Steuerbarkeit sozialer Systeme verneint bzw. in einer weniger radikalen Auslegung eine indirekte Steuerung für möglich hält, gehen handlungstheoretische Positionen von der grundsätzlichen Steuerbarkeit der Steuerungsobjekte aus (vgl. Dose 2003: 19; Koob 1999: 12ff.; Schimank 2006: 146f.,168f.).

Systemtheoretische Steuerungsansätze

Die elaborierteste systemtheoretische Auseinandersetzung mit Steuerung liefert Willke mit dem Konzept der Kontextsteuerung (1998; 1999; 2000),⁸² auf Seiten der Akteurstheorie dominiert der am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus (vgl. u.a. Mayntz/Scharpf 2005; Scharpf 2000) die Steuerungsdiskussion. Beide Ansätze werden nachfolgend stellvertretend für die jeweilige system- bzw. akteurstheoretische Steuerungsperspektive vorgestellt und liefern damit auch die Grundlage für die zu leistende strukturationstheoretische Beschreibung von Steuerung.

Die systemische Steuerungstheorie geht davon aus, „daß eine direkte externe Beeinflussung oder Steuerung keinen Erfolg haben könne“ (Willke 1998: 1). Unterschiede innerhalb der systemtheoretischen Betrachtung von Steuerung zeigen sich aber hinsichtlich der Annahme einer generellen Steuerbarkeit sozialer Systeme. Für die Systemtheorie in der Tradition Luhmanns (1984) ist eine intentionale Steuerung von außen grundsätzlich – und damit auch politische Steuerung – aufgrund der operativen Geschlossenheit selbstreferentieller Systeme ausgeschlossen. Demnach können soziale Systeme strukturell gekoppelt sein und sich höchstens gegenseitig irritieren, eine Intervention des einen Systems in die Operationsweise des anderen ist jedoch nicht möglich. Eine solche Perspektive, die Steuerung per se ausschließt, ist für die Analyse der Steuerungsfähigkeit von Politik jedoch wenig fruchtbar, zumal der Blick auf den Arbeitsmarkt, das Gesundheitssystem oder den Umweltschutz zeigt, dass politische Steuerung in der Realität stattfindet (vgl. Schneider 2008: 57, 63), wenngleich die bloße Existenz von Steuerung noch nichts über deren Erfolg, also die Erreichung von Steuerungszielen aussagt.

⁸² Für Dose (2003: 22) „(steht) die empirische Bedeutung der dezentralen Kontextsteuerung (...) in einem nahezu umgekehrt proportionalen Verhältnis zur Intensität der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit ihr“, dennoch schreibt er ihr „vor allem als theoretische Basis für ein entsprechend herauszuarbeitendes Instrument der politischen Steuerung eine wichtige Rolle zu.“

Eine weniger steuerungspessimistische Ansicht vertreten Willke und Teubner (Teubner/Willke 1984; Willke 1998; 2000), die zwar die autopoietische Geschlossenheit sozialer Systeme von Luhmann übernehmen, Steuerung über Systemgrenzen hinweg jedoch prinzipiell für möglich, jedoch sehr komplex halten.⁸³ Moderne Gesellschaften sind gekennzeichnet durch die „hohe interne Komplexität der Teile bei gleichzeitiger hoher externer Komplexität in den Beziehungen zwischen den Teilen einer Gesellschaft“ (Willke 2000: 239). Staatliche Steuerungsdefizite werden aber neben der Eigenkomplexität der Teilsysteme auch auf die „Steigerung der Weltkomplexität“ (Willke 2000: 234) zurückgeführt, da sich Systeme wie die Wirtschaft, Religion oder Wissenschaft zunehmend über nationalstaatliche Grenzen hinaus erstrecken, während das politische System auf die Kontrolle und Steuerung national organisierter Gesellschaften ausgerichtet ist (vgl. Willke 2000: 235). Dose (2003: 32f.) spricht in Anlehnung an Zürn (1998) in diesem Zusammenhang von einem „Denationalisierungsproblem“, da sich „der Raum der Problemwirkung (...) nicht in Deckung bringen lässt mit dem Problemlösungsraum.“

Willke (2000: 229) weist angesichts dieser Komplexität dem Staat respektive der Politik eine „gesellschaftliche Führungsrolle“ zu, die zwar von anderen Teilsystemen, insbesondere der Ökonomie, unterminiert, aber nicht übernommen wird, da diese „keine legitimen, gesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen produzieren.“ Allerdings erschwert die hohe Eigenkomplexität der Teilsysteme deren Steuerung (vgl. Schneider 2008: 60ff.; Willke 2000: 234) und bringt den Staat „an die Grenzen seiner gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit; die Steuerung der Gesellschaft durch Recht wird zunehmen problematisch und ineffektiv“ (Willke 2000: 231). Aufgrund „übersimplifizierte(r) Ursache-Wirkungsrelationen und dysfunktional gewordene(r) Steuerungsprinzipien“ (Willke 2000: 237) läuft regulative Politik in vielen Bereichen ins Leere oder vergrößert die Probleme sogar, wie die Kostenexplosion im Gesundheitswesen oder der Umweltschutz zeigen. Es kommt zur „Entzauberung der Politik“ (Willke 1999: 222).

⁸³ Ebenfalls auf der Basis des Autopoiesis-Modells (Maturana/Varela 1980) wurde das Konzept der medialen Steuerung entwickelt (vgl. Görlitz 1989; Görlitz/Burth 1998; Görlitz/Druwe 1990). Ähnlich wie in dem Konzept der Kontextsteuerung wird Steuerung als prinzipiell möglich betrachtet, allerdings nicht als kausale Reaktion, sondern als Störungen, sog. Perturbationen, die von dem jeweiligen autopoietischen System wahr- und angenommen werden können. Dafür müssen Steuerungsstrategien unter Einsatz von Steuerungsmedien wie Recht oder Geld perceptibel (für das zu steuernde System wahrnehmbar), dynamisch (um Ereignisketten auszulösen) und rekursiv (wegen wechselseitiger Interaktionen durch strukturelle Kopplung) sein, um die gewünschte Steuerungswirkung auszulösen (vgl. Görlitz/Burth 1998: 256ff.).

Einen Ausweg sieht Willke (2000: 232) in der Selbstbeschränkung der Politik, also in der Aufgabe des direkten staatlichen Steuerungsanspruches, stattdessen sollen „unter Anleitung und Mitwirkung des Staates“ die gesellschaftlichen Teilsysteme zur Selbstbegrenzung bzw. Selbststeuerung veranlasst werden (vgl. auch Teubner/Willke 1984: 23f., 29; Willke 1998: 98; 2000: 231f.). Anders ausgedrückt: „Der Staat konditionalisiert die Randbedingungen relativ autonomer Systeme“ (Dose 2008: 70).

Aus der Kombination klassischer, durch die hohe interne und externe Komplexität der Teilsysteme dysfunktional gewordenen Problemlösungstechniken der direkten zentralen Steuerung und der Selbststeuerung, entsteht so eine neue Steuerungsform, die Kontextsteuerung (vgl. Teubner/Willke 1984: 32f.; Willke 2000: 240). „Kontextsteuerung meint, daß selbst bei schädlichen Folgen (negativen Externalitäten) der Systemoperationen für die Systemumwelt die Akteure in dieser Umwelt nicht direkt und direktiv auf das System zugreifen sollten, weil sie sonst dessen Autonomie gefährden. Möglich ist aber, daß Akteure und Systeme in der Umwelt eines Systems Kontextbedingungen so setzen, daß das betreffende (fokale) System seine Operationen nach den Gesichtspunkten höchstmöglicher Umweltverträglichkeit und Kompatibilität auswählt“ (Willke 1998: 124). Die Kontextsteuerung respektiert folglich die operative Geschlossenheit und Autonomie der Teilsysteme – „die Operationsweise eines spezialisierten Systems gehorcht in erster Linie der Logik dieses Systems selbst“ (Willke 1998: 29) – und verlagert die Kontrolle der Selbstorganisation und Selbststeuerung in die Teilsysteme zurück. Der Politik obliegt es, „die hochentwickelten Fähigkeiten der Teilsysteme in Formen der Selbstorganisation und Binnensteuerung zu aktivieren“ (Willke 2000: 242) und „Abstimmungsbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen zu organisieren“ (Willke 2000: 243). Willke (1998: 96) bezeichnet dies auch als das „liberale Modell der Gesellschaftsteuerung.“

Als Beispiele solcher „neuer integrativer Mechanismen auf freiwilliger oder quasi-normativer Basis, die genau diese Selbstbegrenzung unter dem Aspekt wechselseitiger Abstimmung leisten“ nennt Willke (2000: 231f.) Sozialpakete, Konzertierte Aktionen, Sachverständigenräte und Arbeitsgruppen oder runde Tische. Steuerung erfolgt statt durch Hierarchie mittels „Koordination in und durch Verhandlungssysteme“ (Willke 1998: 111).

Steuerungsmedien

Als Steuerungsmedien und damit als „Gründe für ein System, sich auf die Kosten der Koordination einzulassen“, nennt Willke (1998: 142) Macht, Geld und Wissen:

- **Macht** ist das grundlegende Steuerungsmedium, da der einfachste Grund für Koordination im Sinne von Steuerung der ist, „daß diejenige Instanz, die Koordination wünscht, mit überlegener Macht ausgestattet ist“ (Willke 1998: 142).⁸⁴ Das herkömmliche Verständnis von Macht als die Fähigkeit, anderen den eigenen Willen gegen deren Widerstand aufzuzwingen, orientiert sich stark an dem Aspekt physischer Gewalt und verkennt damit die Bedeutung der Generalisierung und Symbolisierung von Zwangsmöglichkeiten durch den Aufbau von organisierter Macht (vgl. Willke 1998: 153). Denn: „Macht beruht auf Organisation – und nur vermittelt über Organisation ist die Möglichkeit der Drohung mit physischer Gewalt über die aktuelle Situation hinaus von Bedeutung“ (Willke 1998: 144). In demokratischen Gesellschaften erfolgt die Organisation von Macht durch deren Übertragung an den Staat. Für Willke (1998: 151; H.i.O.) ist Demokratie damit „eine Steuerungsform komplexer Sozialsysteme und deshalb eine Herrschaftsform“, die darauf basiert, dass „die Mehrheit kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen kann, denen dann *alle* unterworfen sind.“ In einer Demokratie werden Machtverhältnisse über die Differenz von Mehrheit und Minderheit konstituiert. Bei aller Generalisierung und Abstraktion ist Macht darauf angewiesen, „ihre Verankerung in funktionierenden Organisationen und letztlich in realisierbaren Sanktionen glaubhaft zu machen“ (Willke 1998: 157), was sich bspw. in Vollzugsorganisationen wie der Polizei und den Gerichten und in Form von Geldstrafen oder Freiheitsentzug manifestiert. Erst die Möglichkeit physischer Gewaltanwendung macht die „spezifische *Steuerungskapazität* von Macht“ aus und zwar immer dort, „wo widersprüchliche Intentionen oder Interessen aufeinanderstoßen. Bei Konsens oder Indifferenz läuft Macht ins Leere“ (Willke 1998: 155; H.i.O.). Macht beschränkt also die Handlungsektionen eines Akteurs durch den impliziten Verweis auf physische Gewalt in letzter Instanz und lenkt

⁸⁴ Macht wird hier ausschließlich als politisches Steuerungsmedium diskutiert, zur Anwendung von Macht in Organisationen vgl. Kapitel 3.2.2.2

dessen Handlungen in eine Richtung, die den Intentionen des Macht ausübenden Akteurs entspricht (vgl. Willke 1998: 155). In einer modernen Gesellschaft übernimmt diese Funktion das Recht. Das Recht ist „die Grundlage der Monopolisierung legitimer Gewaltausübung“ und „konstituiert jene gemeinsame Macht, welche die Einhaltung gültiger Verträge garantiert“ (Willke 1998: 160). Luhmann (2003: 66) spricht daher auch von der „Zweit-Codierung der Macht durch das Recht.“ Über Macht bzw. Recht produziert das politische System autoritative Entscheidungen, die auf dem Machtanspruch des Staates beruhen und anderen Entscheidungen übergeordnet sind (vgl. Willke 1998: 167). Die Überwachung der Einhaltung von Recht durch die Politik ist dabei die *conditio sine qua non* einer funktionierenden Wirtschaft. „Innere und äußere Sicherheit, Rechtssicherheit, die Institute des Privateigentums, Vertragsfreiheit und einiges mehr sind die unabdingbaren Voraussetzungen einer modernen Ökonomie, die sie nicht selbst schaffen kann, sondern als Vorleistung der Politik ihrer Operationsform zugrundelegt“ (Willke 1998: 186).

Die in den Medien und der Öffentlichkeit oft erwähnte „Macht der Konzerne“ hat nach diesem Verständnis streng genommen mit Macht nichts zu tun. Unternehmen, insbesondere Großkonzerne, haben aufgrund ihrer Ressourcenausstattung zwar einen großen Einfluss, über Macht im Sinne einer Androhung oder Verwirklichung von Sanktionen in Form physischer Gewalt verfügen sie jedoch nicht. „Sie können Zahlungen verweigern, Investitionen stoppen und Personen oder Organisationen wirtschaftlich ruinieren. Aber sie können in demokratisch verfaßten Gesellschaften keine Macht ausüben, da ihnen keine legitime Gewaltausübung zusteht“ (Willke 1998: 154).⁸⁵

Macht ist in letzter Instanz nicht durch andere Steuerungsmedien ersetzbar. Jedoch entwickeln sich moderne Demokratien „immer klarer auf eine Form politischer Steuerung zu, in welcher die Politik selbst bei funktionierender demokratischer Interessenmediatisierung nicht mehr allein über die gesellschaftsweit verbindlichen Regeln entscheiden kann, weil ihr die unabdingbare Expertise und die erforderliche Durchführungskapazität fehlen“ (Willke 1998: 171). Zwar liegt die gesellschaftliche Funktion von Politik weiterhin in der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, die

⁸⁵ Für das Verständnis von Macht in (Wirtschafts-)Organisationen vgl. Kapitel 3.2.2.2.

Bedingungen der Findung wie auch der Durchsetzung dieser Entscheidungen haben sich jedoch nachhaltig geändert. Macht hat die Grenzen ihrer Wirksamkeit als Steuerungsmedium erreicht, während sich alternative Steuerungsmedien als oftmals effektiver und produktiver herausstellen (vgl. Willke 1998: 170f.).

- Ein solches alternatives Steuerungsmedium ist **Geld**. Während Macht auf der Androhung von Zwang basiert, ist Geld „an das glaubhafte Versprechen einer Zahlung“ (Willke 1998: 181) gebunden. „Der direkte Anknüpfungspunkt für die Steuerungswirksamkeit des Geldes ist deshalb die besondere ‚symbiotische‘ Verbindung zwischen Geld und physischer Bedürfnisbefriedigung“ (Willke 1998: 182). Die Erbringung bestimmter Leistungen innerhalb der Systeme wie Forschung, Wirtschaft oder dem Gesundheitssystem lässt sich mit Macht nicht erzwingen, während Geld hier eine steuernde Wirkung entfalten kann.⁸⁶ Geld wirkt über die Grenzen des Wirtschaftssystems hinaus und erweist sich „als ideales Mittel der *kontextuellen Konditionierung von selbststeuernden Systemen* unterschiedlichster Art“ (Willke 1998: 186; H.i.O.), sprich der Kontextsteuerung.⁸⁷

Der Blick auf das hier im Fokus stehende Verhältnis von Politik und Wirtschaft zeigt eine starke wechselseitige Abhängigkeit. „Keines der beiden Systeme könnte ohne die Vorleistungen des jeweils anderen (...) als autonome Einheit bestehen“ (Willke 1998: 191). Gleichzeitig produziert die Wirtschaft Externalitäten, die die Politik langfristig nicht ignorieren kann. Mit dieser Interdependenz begründet Willke (1998: 189) „den Aufbau einer öffentlichen geldbasierten Infrastruktur als legitime Aufgabe der Politik.“ Über Steuern und Abgaben akkumuliert die Politik mit Geld also ein Steuerungsmedium, welches sie in ihrem eigenen Verständnis als Sozialstaat zur Abschwächung oder Verhinderung der negativen Externalitäten der Ökonomie verwendet.

- **Wissen** ist seit jeher die „Voraussetzung für Handeln, Planen und Entscheiden“ (Willke 1998: 227). Folglich fungiert Wissen nicht nur als Leitdifferenz innerhalb des Systems Wissenschaft, sondern eröffnet auch die Möglichkeit der

⁸⁶ Vgl. die Ausführungen der im Rahmen der Experteninterviews befragten Praktiker zum Thema Geld bzw. Budgeteinsatz als Ressource zur Kontextsteuerung in Kapitel 7.3.

⁸⁷ In diesem Zusammenhang geht es um die systemübergreifende Steuerungswirkung von Geld und nicht um dessen traditionelle ökonomische Eigenschaft als Tauschmedium und Recheneinheit oder als Leitdifferenz und Medium der Selbststeuerung des Systems Wirtschaft in der Systemtheorie (vgl. Willke 1998: 186).

„wissensbasierten Steuerung von sozialen Systemen“ (Willke 1998: 229). Die Grundlage dafür ist die im Zeitverlauf immer intensiver werdende Verflechtung des Wissenschaftssystems mit anderen gesellschaftlichen Systemen (vgl. Willke 1998: 227f.).

Während für Willke (1998: 230) das Steuerungsmedium Macht durch Demokratie und Verfassung und das Medium Geld durch die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft „zivilisiert“ wurden, hat die „Zivilisierung des Steuerungsmediums Wissens noch kaum begonnen.“ Die Diskussion um Vor- und Nachteile von mehr Wissen steht noch am Anfang, wie z. B. die Wissensfortschritte in der roten (Medizin/Arzneimittelforschung) und grünen (Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion) Gentechnologie oder bei der frühzeitigen Diagnose von Behinderungen von Embryos im Mutterleib zeigen. Wissen erhält dabei erst durch den Perspektivwechsel von tradiertem zu neuem Wissen steuernden Charakter (vgl. Willke 1998: 244), sowie durch die Übersetzung von Wissen in Beobachtungen und Beratung (vgl. Willke 1998: 231).⁸⁸ Wie bei der Interdependenz von Politik und Wirtschaft, obliegt es der Politik als dem für kollektiv verbindliche Entscheidungen verantwortlichen System, eine eigene Wissens-Infrastruktur zur Kontrolle von in anderen Systemen und Organisationen entwickelten wissensbasierten Technologien aufzubauen (vgl. Willke 1998: 248).⁸⁹

Willke (1998: 181) weist abschließend darauf hin, dass das zu steuernde System erwartungsgemäß stärker auf Steuerungsanreize anspricht, „die im Medium ihrer Selbststeuerung formuliert sind“, d.h. das Wirtschaftssystem auf finanzielle Anreize, das politische System auf Wählerwanderungen etc.

Akteurstheoretische Steuerungsansätze

Im Gegensatz zu systemtheoretischen Steuerungspositionen fokussieren handlungstheoretische Steuerungsansätze auf die Bedeutung von Akteuren für politische Steuerung (vgl. Dose 2008: 73; Schimank 1992). Zu einem umfassenden handlungstheoretischen Steuerungsverständnis „gelangt man jedoch vermutlich erst, wenn auch die Wirkung von

⁸⁸ Vgl. hierzu die Äußerungen der im Rahmen der Experteninterviews befragten Praktiker zum Thema Fachwissen als Ressource zur Kontextsteuerung in Kapitel 7.3 sowie allgemein zu Beobachtung als Voraussetzung für Steuerung Kapitel 6.1.2.

⁸⁹ Vgl. die Gründung des IQWiG, Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen, durch den deutschen Staat zur Bewertung des Zusatznutzens neuer Medikamente im Vergleich zu bereits verfügbaren Medikamenten, in Kapitel 7.1

Institutionen berücksichtigt wird“ (Dose 2008: 73). Diese Zusammenführung handlungstheoretischer und neo-institutionalistischer Steuerungskonzeptionen unternimmt der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. Der am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung unter der Leitung von Fritz Scharpf und Renate Mayntz (Mayntz/Scharpf 1995; 2005; Scharpf 2000; 2001) aus früheren Akteurs- und differenzierungstheoretischen Positionen weiterentwickelte Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus hat in der Steuerungstheorie zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. u.a. Braun 1999a: 246; Dose 2008: 73ff.; Koob 1999: 163ff.). Auch andere Autoren haben diese Verbindung von handlungstheoretischen und institutionalistischen Paradigmen unternommen, wie Scharpf (2000: 73; 2001: 133) selbst herausstellt. Wir konzentrieren uns aufgrund dessen breiter Rezeption auf die Darstellung des akteurszentrierten Institutionalismus.⁹⁰

Nach Aussage der Autoren (Mayntz/Scharpf 1995: 39) ist der akteurszentrierte Institutionalismus keine gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie, bietet also „kein Erklärungsmodell, sondern bestenfalls eine Forschungsheuristik.“ Vielmehr handelt es sich um „einen Ansatz, der politische Prozesse erfassen kann, die von den Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit gewissen Fähigkeiten und gewissen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem bestimmten institutionellen Kontext und unter den Bedingungen einer bestimmten äußeren Situation handeln (vgl. Scharpf 2001: 134).

„Gewonnen wird durch diese Paradigmenfusion eine größere Übereinstimmung zwischen den theoretischen Perspektiven und der beobachteten Realität politischer Interaktionen, die von den Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt sind, welche in institutionellen Kontexten handeln, die diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken“ (Scharpf 2000: 74). Der Ansatz weist Parallelen zur rational-choice Theorie und seinem Bild des Homo oeconomicus wie auch zur Institutionentheorie und deren Bild des Homo sociologicus auf ohne deren einseitige Akteursvorstellung zu übernehmen (vgl. Koob 1999: 163; Scharpf 2001: 133). Parallelen bestehen auch zu Giddens Auffassung von der

⁹⁰ Als Institutionalismus lassen sich „insgesamt diejenigen Ansätze bezeichnen, die sich mit der Untersuchung von Institutionen beschäftigen und dabei annehmen, dass Institutionen wichtig sind, um soziales Handeln und Prozesse der Gesellschaftsentwicklung zu verstehen“ (Hasse/Krücken 2005: 15). Institutionalistische Ansätze finden sich in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, u.a. in der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Ökonomie, wobei die Interpretationen des Institutionalismus je nach Fachgebiet variieren (vgl. Schiller-Merkens 2008: 29). Eine kompakte Übersicht über die einzelnen Strömungen des Institutionalismus liefern Mayntz/Scharpf (1995: 40ff.) sowie Schiller-Merkens (2008: 46ff.).

ermöglichenden wie beschränkenden Wirkung von Strukturen bzw. Institutionen: Der Institutionenbegriff des akteurzentrierten Institutionalismus „betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – *Handlungskontext*“ (Mayntz/Scharpf 1995: 43; H.i.O.). Ein weiterer Beweis für die inhaltliche Nähe von Mayntz/Scharpf (1995: 46) zu Giddens ist das gemeinsame Streben nach der Aufhebung der Dualität von Struktur und Handlung: „Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen (...). Der akteurbezogene Institutionalismus will mit seiner Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen diese analytische Dichotomie grundsätzlich überwinden.“ Mayntz/Scharpf (1995: 46; H.i.O.) stellen diese Nähe zur Strukturierungstheorie auch selbst her, kritisieren das Akteurhandeln bei Giddens aber als „überwiegend habituell“, so dass „die Handlungsergebnisse praktisch struktur*determiniert* erscheinen müssen.“ Auch beim Institutionenbegriff finden sich Unterschiede zu Giddens, der verfestigte soziale Praktiken als Institutionen bezeichnet: „Wenn gar die nicht hinterfragten Praktiken des Alltagslebens auch noch unter dem Begriff der Institution gefaßt werden, dann gibt es überhaupt keine Handlungsspielräume der Akteure mehr“ (Mayntz/Scharpf 1995: 45f.). Mayntz/Scharpf (1995: 45) plädieren daher für einen engen Institutionenbegriff, der sich auf Regelungsaspekte konzentriert, die sich „vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 40). Institutionen umfassen in diesem Verständnis sowohl formelle rechtliche Regeln wie auch soziale Normen, schließen soziale Praktiken oder Systeme von dieser Begrifflichkeit aber aus (vgl. Scharpf 2001: 135). Sie sind „die wichtigsten Einflußgrößen (...) auf Akteure und Interaktionen, weil (...) die Akteure selbst auf sozial konstruierte Regeln angewiesen sind“ (Scharpf 2001: 136). Eine solche eng gefasste Perspektive ermöglicht, dass „Institutionen nicht einfach als Ergebnis evolutionärer Entwicklung interpretiert und als gegeben genommen werden, sondern sie können ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angebbarer Akteure verändert werden“ (Mayntz/Scharpf 1995: 95).

„Politik ist per definitionem intentionales Handeln von Akteuren, die ein großes Interesse daran haben, bestimmte Ergebnisse zu erzielen. Wir können daher (...) nicht davon ausgehen, dass sie lediglich kulturellen Normen oder institutionellen Regeln folgen. Wir

können aber auch nicht annehmen (...), daß die verfolgten Ziele und Interessen immer und für alle gleich sind“ (Scharpf 2000: 74). Universelle Annahme über die Handlungsorientierung der Akteure, wie es die rational-choice Theorie mit dem rein zweckgerichteten, rationalen Akteurshandeln vorsieht, werden daher im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus ebenso wenig absolut gesetzt wie ein alleiniger Einfluss des institutionellen Kontextes auf das Handeln der Akteure.

Handlungsorientierungen

Für die Analyse von politischer Steuerung werden im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus die Handlungsorientierungen und -situationen der Akteure, die vorhandenen Akteurskonstellationen sowie deren institutioneller Kontext herangezogen. Der institutionelle Rahmen konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, definiert die Regeln, deren Einhaltung erwartet wird, strukturiert die Verfügungsgewalt über Ressourcen, beeinflusst Handlungsorientierungen und prägt Aspekte der Handlungssituation, ohne Handlungen vollständig zu determinieren.⁹¹ Schließlich können Regeln und Normen verletzt und Ressourcen anderweitig eingesetzt werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 49). Für die Erklärung von Akteurhandeln fungiert der institutionelle Kontext damit „als Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf die (...) Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen“ (Scharpf 2001: 136).

Handlungsorientierungen sind einerseits institutionell geprägt, durch vorgegebene Aufgaben oder Handlungszwecke und die Position innerhalb einer Akteurskonstellation, werden aber auch durch kontextunabhängige Eigenschaften der handelnden Akteure bestimmt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 52). Mayntz/Scharpf (1995: 55) unterscheiden Interessen und Normen, die sie in verschiedene Stufen der Handlungsorientierung, externe Vorgaben, dauerhafte Handlungsorientierung und situative Handlungsmotive unterteilen. Da Akteure stets in konkreten Situationen handeln, sind die Handlungssituationen ein weiterer wichtiger Faktor für die Analyse politischer Steuerung. Handlungssituationen haben einen Stimuluscharakter und bieten Handlungschancen, bspw. können mögliche Gewinne realisiert oder Verluste verhindert

⁹¹ Mayntz/Scharpf (1995: 48) stellen fest, dass korporative Akteure nicht nur durch institutionelle Regelungen konstituiert werden, oftmals werden sie auch durch staatliche Entscheidungen geschaffen, bekommen Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen zugewiesen und auch die Anlässe und Arenen der Interaktion werden institutionell geschaffen.

werden. Auch ein institutionell geregelter Anlass kann als Situation Handlungen auslösen, bspw. die Nominierung von Kandidaten oder die Abstimmung über eine Gesetzesvorlage. Situationen bieten stets auch verschiedene Handlungsoptionen und stecken dadurch den Rahmen ab, innerhalb dessen die Akteure handeln können (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 58f.).

Politische Akteure treffen also, beeinflusst vom institutionellen Kontext und geleitet von ihren Handlungsorientierungen, in spezifischen Konstellationen aufeinander. Zu deren Beschreibung greift der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus auf Erkenntnisse der Spieltheorie zurück. Dadurch wird zum einen der Möglichkeit Rechnung getragen, dass sich Akteure auf Steuerungsversuche einstellen können, da erfolgreiche Steuerungen bei einer Wiederholung also nicht zwangsläufig erneut Erfolg haben. Das akteurtheoretische Problem, viele verschiedene Einzelakteure in die Überlegungen mit einbeziehen zu müssen, wird dadurch entschärft, dass in der Analyse politischer Prozesse insbesondere kollektive und korporative Akteure eine Rolle spielen und diese durch relativ eindeutige Handlungsorientierungen wie die Parteilinie, einen Koalitionsvertrag oder die Regierungsräson geprägt sind.

3.3.2 Politische Steuerung in der Dualität von Struktur

Dieses Kapitel schließt die Ausführungen zu Politik und politischer Steuerung ab. Auf Basis der in Kapitel 3.1.2 geleisteten strukturationstheoretischen Beschreibung von Politik wird politische Steuerung ebenfalls in die Dualität von Struktur überführt, damit die bisherigen Ausführungen anschlussfähig werden an die noch folgenden Betrachtungen von Unternehmen als Wirtschaftsorganisationen und deren Umgang mit politischer Steuerung.

Innerhalb der Steuerungstheorie wurde die Strukturationstheorie bislang wenig bis gar nicht rezipiert. Für Ulrich (1994: 54, 56) gewinnen zwar „soziologische Modelle an steuerungstheoretischer Relevanz, die abseits der ausgetretenen Pfade des Strukturfunktionalismus auf eine Überwindung des Dualismus von Handlungs- und Systemtheorie abzielen“, die theoretische Anschlussmöglichkeit der Strukturationstheorie hält er aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrads und der „randständige(n) Rolle“ kollektiver Akteure jedoch für „begrenzt.“ In der vorliegenden Arbeit wird hingegen die Meinung vertreten, dass sich die Strukturationstheorie gerade aufgrund ihrer Vorstellung von der Reproduktion sozialer Systeme und ihres neutralen Verständnisses von Macht für eine „ideologiefreie“ Beschreibung von Steuerung eignet und auch eine Integration

kollektiver Akteure als Steuerungsakteure möglich ist, wie die folgenden Ausführungen beweisen sollen.

Die Steuerungsfähigkeit sozialer Systeme im Sinne einer von außen initiierten Veränderung wird in der Strukturationstheorie, anders als in der Systemtheorie Luhmanns, nicht ausgeschlossen oder stark eingeschränkt wie in Willkes Verständnis von Kontextsteuerung (vgl. Kapitel 3.3.1.3), vielmehr ist sie der Dualität von Struktur immanent. Giddens (1997) selbst setzt sich nicht konkret mit der Frage politischer Steuerung sozialer Systeme auseinander, so dass für deren Beantwortung grundlegende Aussagen der Strukturationstheorie herangezogen und in den Kontext politischer Steuerung gesetzt werden müssen.

Auf der Ebene des Akteurs erscheint Steuerung als dessen reflexive Steuerungsfähigkeit, die sich sowohl auf das eigene, wie auch auf das Verhalten anderer bezieht (vgl. Giddens 1997: 55). Akteure kontrollieren „die sozialen und physischen Aspekte des Kontextes, in dem sie sich bewegen“ (Giddens 1997: 55). Auf die generelle reflexive Steuerungsfähigkeit in Giddens Akteursverständnis wurde bereits bei der Analyse strategischen Handelns in der Politik eingegangen (vgl. Kapitel 3.1.2.1).

Auf der Strukturebene ist Steuerungsfähigkeit bzw. Steuerbarkeit in die Produktion und Reproduktion sozialer Systeme eingeschlossen. Die Reproduktion von Struktur bedeutet nicht ausschließlich identische Reproduktion. Indem Struktur über das Handeln reproduziert wird, kann durch von Routinen abweichendes Handeln eine Modifikation von Struktur erfolgen. Struktur wird dann ebenfalls reproduziert, allerdings nicht identisch, sondern modifiziert. Über den Rekurs auf Struktur wirkt diese dann auch auf das Handeln zurück. Handelnde „reproduzieren und verändern sie (die sozialen Systeme, F.B.), indem sie immer wieder neu schaffen, was (...) bereits existiert“ (Giddens 1997: 224).

Wirtschaftsorganisationen als soziale Systeme verändern sich also dann, wenn deren Mitglieder in ihrem Handeln Struktur modifiziert reproduzieren. Als soziale Systeme, die im Austausch mit ihrer Umwelt stehen, kann bei Wirtschaftsorganisationen davon ausgegangen werden, dass sie sich nie vollkommen identisch reproduzieren – dies würde nämlich bedeuten, dass sie in einer bestimmten Struktur verharren – sondern ihre Existenz bzw. ihren Fortbestand über eine modifizierte Reproduktion sichern.⁹² Eine interne bzw.

⁹² Für die Bedeutung von Beobachtung, Reflexion und organisationaler Selbststeuerung für die Existenz von Organisationen vgl. Kapitel 6.1.2 sowie 6.1.4.

selbst gesteuerte Veränderung einer Organisation im Sinne einer Reorganisation vollzieht sich im Rekurs auf deren Struktur. Die Organisationsleitung nutzt ihre Macht im Sinne der Verfügungsgewalt über autoritative und alloкатive Ressourcen, sie bezieht sich auf Regeln der Signifikation, um die Veränderung gegenüber den Mitgliedern und der Organisationsumwelt zu kommunizieren bzw. zu begründen und auf Regeln der Legitimation, um ihre Entscheidung zu begründen, aber auch das Verhalten der Mitglieder anzuleiten – die Organisation wird „umstrukturiert.“ Natürlich können sich Wirtschaftsorganisationen auch „von unten“ verändern, durch das Handeln „einfacher“ Organisationsmitglieder, allerdings verfügen diese über weniger Ressourcen oder eine geringer ausgeprägte Möglichkeit zur Bezugnahme auf Regeln der Signifikation oder Legitimation, was eine Modifikation von Struktur entweder erschweren oder nur in einem geringeren Ausmaß möglich machen würde.

Kommt der Anstoß für die modifizierte Reproduktion von Struktur im Handeln von außerhalb, ist also von einem anderen sozialen System intendiert, handelt es sich um (den Versuch von) externer Steuerung der Organisation. Zur strukturationstheoretischen Beschreibung der Steuerung von Wirtschaftsorganisationen durch die Politik wenden wir den Blick von der Organisation als Steuerungsobjekt zuerst hin zum Steuerungssubjekt, dem System Politik.

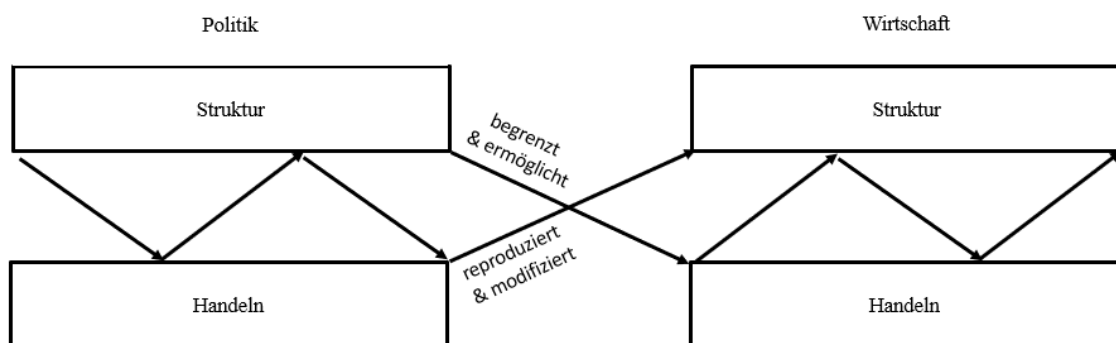
Wir haben Politiker als rational handelnde Akteure beschrieben, deren Handlungsgrundlage in der Erlangung und dem Erhalt von Macht besteht, über deren Zuteilung wiederum durch Wahlen entschieden wird. Politiker richten ihre Entscheidungen folglich nach deren Eignung zum Machterhalt aus (vgl. Kapitel 3.1.2.1)

Haben Verselbständigungstendenzen des Systems Wirtschaft Marktversagen wie stark ansteigende Preise oder negative externe Effekte wie Arbeitslosigkeit, Gesundheitsgefahren oder Umweltverschmutzung zur Folge, erwartet die Öffentlichkeit von der Politik eine Lösung dieser Probleme. Aufgrund ihrer demokratischen Legitimation hat sie als einziges Teilsystem die Funktion zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen inne und verfügt über die Macht zu deren Durchsetzung. Massenmedien und Interessengruppierungen wie Gewerkschaften und Umweltschutzverbände als intermediäre Akteure übernehmen die Übermittlung der Steuerungsforderung an die Politik bzw. die Politik nutzt diese zur Beobachtung der Öffentlichkeit im Hinblick auf die eigene Legitimation gefährdende Entwicklungen (vgl. Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3).

Eine Nichtbefolgung der öffentlichen Steuerungsforderung kann für die Politik dann den Verlust der eigenen Legitimation und damit auch von Macht in Form von Stimmverlusten

und Wahlniederlagen zur Folge haben.⁹³ Die Politik identifiziert einen aus anderen Teilsystemen entstandenen bzw. adressierten Steuerbedarf erst dann selbst als solchen, wenn dessen Nichtberücksichtigung negative Konsequenzen in Form von Machtverlusten zur Folge hat (vgl. Kapitel 3.3.1.2). Betreffen die Steuerungsforderungen das System Wirtschaft, wird sich die Politik in ihrer Steuerungsabsicht auf Unternehmen als Adressaten bzw. Steuerungsobjekte konzentrieren (vgl. Kapitel 4) und, einen entsprechend identifizierten relevanten Steuerungsbedarf vorausgesetzt, das Steuerungsinstrument der Regulierung einsetzen (vgl. Kapitel 4.3). Wie lässt sich nun Regulierung in der Dualität von Struktur beschreiben (vgl. Abbildung 9)?

Abbildung 9: Regulierung in der Dualität von Struktur



Quelle: Erweiterung der Darstellung von Röttger (2005: 13)

Politiker als reflexiv steuernde Akteure nehmen einen Steuerungsbedarf wahr und wollen aus Gründen des eigenen Machterhalts steuernd eingreifen. Zum Erlass von Regulierungsmaßnahmen in Ge- und Verbotsform nutzen sie ihre demokratisch legitimierte Macht als „die Fähigkeit, Ergebnisse herbeizuführen“ (Giddens 1997: 314), ebenso zur Sanktionierung im Falle der Nichtbefolgung. „In letzter Instanz beruht politische Macht auf Zwangsmaßnahmen“ (Giddens 1997: 326). Regulierungen sind damit kollektiv (im Sinne der Gesamtheit der adressierten Steuerungsobjekte) verbindliche Entscheidungen der Politik zur Herbeiführung bestimmter Ergebnisse, einschließlich der Möglichkeit der Sanktionierung bei der Nichtbefolgung dieser Entscheidungen. Als Ergebnisse sind hier der Erlass einer Regulierungsmaßnahme und

⁹³ Die folgende Analyse bezieht sich auf die Partei(en) bzw. die Politiker in Regierungsposition, da nur sie, zumindest für den Zeitraum ihrer Amtsperiode, zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in der Lage sind. Während die Regierung also steuert, um an der Macht zu bleiben, wird die Opposition der Regierung Steuerungsversäumnisse vorwerfen oder eigene Steuerungskonzepte präsentieren, um damit bei der nächsten Wahl auf Stimmenfang zu gehen.

deren Sanktionierung bei Nichtbefolgung gemeint. Dies sagt allerdings nichts darüber aus, ob die getroffene Maßnahme die richtige ist und den gewünschten Effekt bei den Steuerungsobjekten hervorruft.

Aufgrund ihres Ge- und Verbotscharakters sowie ihres Sanktionspotenzials zählen Regulierungsmaßnahmen zu den Regeln der Legitimation; für deren Erlass, Durchführung und Kontrolle ist der Rekurs auf Macht jedoch unerlässlich. Regulierungen entstehen in der Reproduktion politischer Herrschaftsstrukturen. Abbildung 9 zeigt, wie Regulierungen in der Dualität von Struktur und Handlung ihre Wirkung entfalten können. Indem sich die Politiker auf die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen beziehen, produzieren sie eine Struktur, die das Handeln von Wirtschaftsorganisationen und deren Mitglieder einerseits ermöglicht, im Fall von Regulierung jedoch begrenzt. Indem die Mitglieder der regulierten Organisation in ihrem Handeln wiederum kontinuierlich auf diese Regulierung Bezug nehmen, z.B. ein bestimmtes Handeln unterlassen, modifizieren sie die Struktur der eigenen Organisation. Das Handeln politischer Akteure führt über die Bezugnahme auf ihre Ressourcen und deren Einwirkung auf das organisationale Akteurshandeln in letzter Konsequenz zu einer Modifikation von Organisationsstrukturen. Diese Modifikation von Organisationsstrukturen wurde auch in den Aussagen der im Rahmen der Experteninterviews befragten Unternehmensvertreter bestätigt (vgl. Kapitel 7.1).

4 Unternehmen als Objekte politischer Steuerung

Fast alle gesellschaftlichen Teilsysteme sind inzwischen so stark von Organisationen durchdrungen – Unternehmen in der Wirtschaft, Schulen und Universitäten im Bildungssystem, Kirchen in der Religion und Vereine im Sport – ihre teilsystemische Leistungserbringung wäre ohne Organisationen nicht möglich.⁹⁴ Was bedeutet diese Tatsache für die politische Steuerung der Gesellschaft? Als erste Disziplin hat sich die Politikwissenschaft dieser Frage im Hinblick auf den Einfluss von Verbänden auf die politische Steuerung angenommen, ihre Antworten jedoch „variieren mit den theoretischen Orientierungen der Verbändeforschung“ (Willems/von Winter 2007: 24). Pluralismuskritische Ansätze betonen die herrschaftsstabilisierende und damit steuerungsblockierende Funktion von Verbänden, neokorporatistische Ansätze attestieren Verbänden eine mehrseitige Interessenvermittlung sowie einen aktiven Beitrag zur Steuerung einer modernen Gesellschaft (Schimank 2006: 167; Willems/von Winter 2007: 24f.).

Eine solche perspektivische Verengung auf Verbände ist hinsichtlich der Frage nach der politischen Steuerung der (Organisations-)Gesellschaft nicht zielführend, „denn an viele Aspekte des teilsystemischen Handelns kommt die politische Gesellschaftsteuerung über die bloße Einwirkung auf Verbände gar nicht heran, weshalb es sehr wichtig ist, sich auch der politischen Steuerbarkeit von Leistungsorganisationen zuzuwenden“ (Schimank 2006: 168). Ihre Durchdringung gesellschaftlicher Teilsysteme – Schimank (2006: 171) spricht von „Durchorganisiertheit“ – macht Organisationen zum zentralen Zugriffspunkt politischer Steuerungsmaßnahmen, da sie als handlungsprägende Sozialsysteme zwischen Interaktions- und Gesellschaftsebene das Handeln individueller Akteure prägen und lenken. Indem sie das Handeln individueller Akteure vereinheitlichen, „reduzieren formale Organisationen als durch ihre Handlungsprägung zugleich einheitsbildende Sozialsysteme für politische Steuerungsakteure nicht nur die Undurchschaubarkeit, sondern auch die Unüberschaubarkeit des zu steuernden Teilsystems“ (Schimank 2006: 177). Die Zusammenführung individuellen Akteurhandelns hat für die Politik den Vorteil, dass sie nur noch dieses Aggregat handeln beobachten und steuern muss. Selbst der Steuerungs skeptiker Luhmann (1991: 672) hält „andere Möglichkeiten eines externen

⁹⁴ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Organisationen für unsere moderne Gesellschaft findet in Kapitel 3.2.1.3 statt.

Zugriffs auf Funktionssysteme“ als über „Verbesserungen auf der Ebene der Organisation“ für „kaum denkbar.“

Die handlungsprägende und einheitsstiftende Eigenschaft von Organisationen erklärt, warum diese bevorzugter Zugriffspunkt teilsystemischer Steuerung sind, bietet aber noch keine Erklärung dafür, warum sich Organisationen auf politische Steuerungsversuche einlassen sollten. Hierfür müssen Organisationen als kollektive Akteure⁹⁵ verstanden werden, die – ähnlich individuellen Akteuren – handlungsfähig und interessengeleitet sind. Schimank (2006: 179) begründet die Empfänglichkeit von Organisationen für Steuerungsmaßnahmen mit deren reflexiven Interessen: „Reflexiv sind solche Interessen, die sich auf die generellen Bedingungen der Möglichkeit der Realisierung spezifischer substantieller Interessen beziehen.“⁹⁶ Hierzu zählen die Ausdehnung der Reichweite der eigenen Interessenrealisierung, die Vermehrung von Ressourcen oder Kompetenzen, die Kontrolle darüber sowie deren Dominanz gegenüber den Interessen anderer Akteure. Die reflexiven Interessen stellen aufgrund ihres grundlegenden Charakters einen „Generalschlüssel“ (Schimank 2006: 181) dar, der politischen Akteuren den Zugang zur Steuerung von Organisationen verschafft – aufgrund der unterstellten weitreichenden Gültigkeit dieser Interessen auch über die verschiedenen Teilsysteme hinweg (vgl. Schimank 2006: 179ff.).

Die reflexiven Interessen von Organisationen als handlungsfähigen Akteuren machen sie nicht nur angreifbar für politische Steuerungsversuche, sondern können auch der Grund dafür sein, dass sich Organisationen aufgrund eben dieser Interessen gegen Steuerungsversuche wehren. Dies ist dann der Fall, wenn „die reflexiven Interessen der zu steuernden Organisationen und die politischen Steuerungsbestrebungen divergieren und nicht zur Konvergenz gebracht werden können“ (Schimank 2006: 183). Der Erfolg einer Steuerungsmaßnahme hängt dann allein von ihrer Durchsetzungsfähigkeit ab. Auf welche Steuerungsinstrumente die Politik zurückgreifen kann, um das gewünschte Organisationshandeln hervorzurufen, soll im folgenden Kapitel erläutert werden.

⁹⁵ Zur Diskussion von Organisationen als kollektive Akteure vgl. Kapitel 3.2.2.1.

⁹⁶ Schimank (2006: 179) erklärt den „Tatbestand der Reflexivität“ damit, „dass Interessen konstituiert werden, deren Gegenstand wiederum die Konstitution von Interessen ist“ und die auch als „institutionelle Eigeninteressen“ oder „Basisinteressen“ verstanden werden können. „Reflexiv“ bedeutet hier nicht wie in der strukturationstheoretischen Terminologie eine Berücksichtigung (hier der Interessen) anderer Akteure, sondern weist eher einen rekursiven Charakter auf.

4.1 Unternehmen und institutionalisierte Umwelt

Unternehmen existieren wie alle Organisationen in einer institutionalisierten Umwelt. Die Umwelt einer Organisation zeichnet sich wie diese selbst auch durch die Existenz institutionalisierter Praktiken aus, die im Zuge der reflexiven Regulation der organisationalen Reproduktion wahrgenommen und mit einbezogen werden (vgl. Becker 1996: 189). Diese Ansicht ist in ähnlicher Form bereits aus den neoinstitutionalistischen Ansätzen der Organisationsforschung bekannt (vgl. Kapitel 3.2.1.2). Auch der Neoinstitutionalismus sieht „Organisationen als sowohl in ihrer Existenz als auch in ihren konkreten Formen eng mit dem sie umgebenden gesellschaftlichen Umfeld umwoben“ (Walgenbach/Meyer 2008: 16), geht allerdings davon aus, dass sich Organisationen zur Erhöhung ihrer Legitimität die institutionalisierten Erwartungen ihrer Umwelt zu eigen machen und so „von außen“ determiniert werden (vgl. Walgenbach/Meyer 2008: 17f.). Aus der Perspektive der Dualität von Struktur muss allerdings von einer wechselseitigen Beeinflussung von Organisationen und ihrer Umwelt ausgegangen werden. Institutionen als „jene Praktiken, die in diesen (gesellschaftlichen, F.B.) Totalitäten die größte Ausdehnung in Zeit und Raum besitzen“ (Giddens 1997: 69), sind Medium und Produkt organisationalen Handelns und werden durch dieses reproduziert (vgl. Becker 1996: 189; Ortman et al. 2000b: 328). Damit restringiert und ermöglicht die institutionelle Umwelt einer Organisation deren Handeln, gleichzeitig wirkt organisationales Handeln auf die Strukturen ihrer institutionellen Umwelt zurück.

Die Reproduktion organisationalen Handelns findet dabei nicht nur auf organisationsinternen Ebenen – auf der Ebene individueller Akteure oder organisationaler Subsysteme wie Abteilungen oder Arbeitsbereichen – statt. Denn das Handeln organisationaler Akteure ist stets auch in die Reproduktion übergeordneter, die formalen Organisationsgrenzen überschreitenden Strukturen, bspw. von Märkten oder gesellschaftlichen Systemen, eingebunden. Das Handeln organisationaler Akteure ist damit simultan in die Reproduktion mehrerer hierarchisch miteinander verbundener Reproduktionskreisläufe eingebettet, deren Abgrenzbarkeit, wie so oft in der Theorie der Strukturierung, eine rein analytische ist (vgl. Becker 1996: 210f.).

In erster Linie agieren Unternehmen im institutionellen Umfeld des Systems Wirtschaft. Das klassische Verständnis von Wirtschaft (Ökonomie) als alle Tätigkeiten zur Deckung des Bedarfs an Waren und Dienstleistungen, der sich aus der relativen Knappheit der Güter ergibt (vgl. Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft 2001), greift für eine

strukturationstheoretische Betrachtung zu kurz. Für Giddens (1997: 87) kann Ökonomie nicht angemessen als Kampf um knappe Ressourcen definiert werden, „vielmehr ist die Sphäre des ‚Ökonomischen‘ durch die inhärent konstitutive Rolle allokativer Ressourcen für die Strukturierung gesellschaftlicher Totalitäten (gemeint sind Gesellschaften oder Organisationen; F.B.) gegeben.“ Gemäß der Dualität von Struktur sind Ressourcen also nicht aufgrund ihrer Knappheit umkämpft, sondern tragen zur Reproduktion von Organisationen als sozialen Systemen bei. Ökonomische Institutionen wie Geld, Finanzmärkte, Wettbewerb oder Unternehmen erscheinen aus dieser Sicht als historisch institutionalisierte Praktiken, die „durch eine Dominanz der (Re-)Produktion allokativer Ressourcen gekennzeichnet (sind)“ (Ortmann et al. 2000b: 325). Daraus wird ersichtlich, dass eine strukturationstheoretische Analyse von ökonomischen Organisationen nur über die Allokation und Reproduktion allokativer Ressourcen und damit über die Dimension Herrschaft als analytischer Leitdimension erfolgen kann (vgl. Becker 1996: 191f.).

Herrschaft steht dabei in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zu den Dimensionen Legitimation und Signifikation. In Unternehmen dominieren „Praktiken *profitabler* (Re-)Produktion“ (Ortmann et al. 2000b: 325; H.i.O.). Das Gewinnziel stellt für Unternehmen eine allgemeinverbindliche Norm dar und ist Voraussetzung dafür, dass allokativer Ressourcen als Kapital angesehen werden können. Gleichzeitig wird die Formulierung der Unternehmensnorm Gewinnziel erst durch die Notwendigkeit der Erwirtschaftung eines Gewinns ermöglicht. Auch gesetzliche Vorschriften zur Bilanzierung oder Unternehmensführung (Corporate Governance) und unternehmensinterne Investitions- und Erfolgsrechnungen haben normativen Charakter. Gleichzeitig zieht sich das Gewinnziel als Deutungsmuster durch alle organisationalen und sozialen Handlungen des gesamten Unternehmens. Externe und interne Ereignisse und Entscheidungen werden primär als Einflussfaktoren auf das Gewinnziel als dominierende ökonomische Größe interpretiert. Indem sie den Akteuren ein Grundkorsett organisationsweit gültiger Wahrnehmungsmuster zur Verfügung stellen, ermöglichen ökonomische Interpretationsmuster Vergleichbarkeit und Verständigung und damit erst ökonomisches Handeln (vgl. Becker 1996: 195ff.).

Giddens (1997: 87) ordnet im Rahmen der Herrschaftsdimension vorrangig allokativer Ressourcen der Ökonomie und autoritativer Ressourcen der Politik zu. Die Sphäre der Ökonomie bezieht sich damit primär auf die Herrschaft über Rohstoffe, Güter, Budgets und Technik und die Reproduktion allokativer Ressourcen. Die Sphäre der Politik bezieht sich auf die Herrschaft über Menschen und die Reproduktion autoritativer Ressourcen. In

Unternehmen dominieren folglich allokativen Ressourcen, wobei natürlich auch autoritativen Ressourcen in Form politischer Machtmittel wie Weisungsbefugnissen und Hierarchien von großer Bedeutung sind. In den Unternehmen äußert sich dies in den sogenannten „politischen Entscheidungen“, die oftmals entgegen ökonomischer Argumente getroffen werden (vgl. Ortman et al. 2000b: 327).

Beide Ressourcenarten stehen dabei in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zueinander (vgl. Becker 1996: 194). Ökonomische Ressourcen verleihen demjenigen, der über sie verfügt, Macht über andere Akteure. Umgekehrt vermag der Einsatz von Machtmitteln auch die Effizienz oder die Menge ökonomischer Ressourcen zu beeinflussen. In der Unternehmenspraxis kommt es häufig vor, dass Akteure die Verfügungsgewalt sowohl über allokativen als auch autoritativen Ressourcen innehaben. Führungskräfte wie Vorstände, Abteilungs- oder Bereichsleiter verfügen sowohl über Budgets als auch aufgrund ihrer hierarchischen Position über Weisungsbefugnisse gegenüber ihnen unterstellten Mitarbeitern.

Die Rekursivität allokativer und autoritativer Ressourcen vollzieht sich dabei nicht ausschließlich innerhalb der Organisation. Organisationales Handeln steht „nicht nur in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zu organisationalen, sondern auch zu supraorganisationalen Strukturen“ (Ortman et al. 2000b: 327) – mit anderen Worten der institutionellen Umwelt von Organisationen.

4.2 Unternehmen als Adressaten politischer Steuerung

In einem weiten sozialwissenschaftlichen Verständnis verstehen wir unter Regulierung ein Instrument der direkten politischen Steuerung anderer gesellschaftlicher Teilsysteme (vgl. Kapitel 3.3.1.1). In einem engeren Begriffsverständnis bezieht sich Regulierung auf das System Wirtschaft, konkret auf „staatliche Eingriffe in das marktwirtschaftliche Geschehen“ (Müller 2003: 38).⁹⁷ Da Organisationen den bevorzugten Zugriffspunkt zur politischen Regulierung gesellschaftlicher Teilsysteme darstellen, äußert sich Wirtschaftsregulierung als „allgemein gesetzter, rechtsförmiger oder anderweitig verbindlich formulierter *Eingriff* in die Handlungsräume von Unternehmen“ (Czada/Lütz 2003: 15; H.i.O.). Die Politik setzt damit den „Regulierungsrahmen, innerhalb dessen Unternehmen ihren Zielen und Strategien nachgehen können“ (Picot 2010: 4).

⁹⁷ Für die unterschiedlichen Ausprägungen des Regulierungsbegriffs vgl. Gottwald (2011: 40).

Diese Eingriffe verfolgen meist das Ziel, „Wettbewerb in solchen Märkten sicherzustellen, in denen sich dieser aus spezifischen Gründen nicht herausbilden kann oder wo er stets bedroht ist, eingeschränkt zu werden“ (Blum/Growitsch 2009: 13). Neben einer solchen normativen Perspektive, die den Staat als „Reparaturbetrieb für die Märkte“ definiert, betont die empirisch geprägte, positive Perspektive „die aktive Rolle staatlicher Akteure bei deren Gestaltung“ (Gottwald 2011: 40; vgl. auch Picot 2010: 17). Marktversagen soll demnach nicht nur behoben, sondern auch von vornherein verhindert werden. Für Czada/Lütz (2003: 15) sind Regulierungsmaßnahmen daher „Zähmungen von Markt und Technik.“

Dahinter steht die Vorstellung des Staates als Wohlfahrtsstaat und Hüter gesamtgesellschaftlicher Interessen, der die Gesellschaft vor Fehlentwicklungen des Marktes zu schützen versucht. Die Regulierungsmaßnahmen sind demnach „darauf gerichtet, die Produktion und Vermarktung von Gütern in den Volkswirtschaften so zu beeinflussen, dass die Wohlfahrt der Bevölkerung gesteigert wird. (...) Der wichtigste Adressat sind die Wirtschaftsunternehmen“ (Noweski 2008: 18).

Zwar wohnt dem System der Marktwirtschaft die Vorstellung inne, dass die Preisbestimmung über Angebot und Nachfrage den bestmöglichen Mechanismus zur kontinuierlichen Steigerung gesamtwirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Wohlfahrt darstellt (vgl. Czada/Lütz 2003: 15f.; Eekhoff/Vossler 2011: 1, 3).⁹⁸ Dennoch treten Situationen auf, „in denen der Markt offenkundig nicht in der Lage ist, dieses Versprechen kollektiver Wohlfahrtsmehrung einzulösen“ (Czada/Lütz 2003: 16), es kommt zum Marktversagen.

Marktversagen als Regulierungsanlass liegt dann vor, wenn ökonomische Akteure „ihrer individuellen Rationalität folgen und hierdurch Wohlfahrtsverschiebungen hervorrufen, die aus kollektiver Perspektive unerwünscht sind“ (Czada/Lütz 2003). Als Verursacher von Marktversagen gelten in der politik- wie wirtschaftswissenschaftlichen Literatur natürliche Monopole sowie negative externe Effekte (bspw. Umwelt- und Gesundheitsgefahren) und Informationsasymmetrien, insbesondere bei öffentlichen Gütern (vgl. Blum/Growitsch 2009: 16ff.; Czada/Lütz 2003: 16ff.; Dose 2008: 141ff.; Eekhoff/Vossler 2011: 6ff.; Picot 2010: 9ff.; Ulrich 1994: 22ff.). Natürliche Monopole entstehen in Industrien, in denen nur ein Anbieter über eine benötigte Ressource, bspw.

⁹⁸ Zu den konstituierenden Prinzipien des marktwirtschaftlichen Systems zählen die freie Preisbildung, Geldstabilität, freier Wettbewerb, Vertragsfreiheit, privates Eigentum sowie die Konstanz der Wirtschaftspolitik (vgl. Eekhoff/Vossler 2011: 4f.).

eine Netzinfrastruktur, verfügt und dadurch Wettbewerber ausgeschlossen bzw. auf diesen Anbieter angewiesen sind. Wohlfahrtgefährdende Konsequenzen des fehlenden Wettbewerbs sind hohe Preise und ein eingeschränktes Leistungsangebot. Entsprechende Regulierungsmaßnahmen umfassen Kosten- und Preiskontrollen und Vorschriften zum Leistungsumfang, zur Preissenkung und Angebotsausdehnung und die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen zur Wettbewerbsförderung (vgl. Czada/Lütz 2003: 16f.; Picot 2010: 9f.). Politisch erwünschte, sog. öffentliche Güter wie Sicherheit, Gesundheit, eine saubere Umwelt oder ein funktionierendes Geldwesen lassen sich über klassische Marktmechanismen nicht herstellen, da sie durch Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet sind, so dass diese vom Staat selbst bereitgestellt werden müssen. Negative externe Effekte wirtschaftlichen Handelns wie Umweltverschmutzung oder Gesundheitsgefährdung gehen zu Lasten dieser öffentlichen Güter, ebenso Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern bzgl. der Eigenschaften, Wirkungen oder Risiken von Produkten und Dienstleistungen, bspw. Medikamenten oder Finanzprodukten. Regulative Politik zum Schutze öffentlicher Güter zwingt Verursacher externer Effekte diese zu internalisieren (bspw. Kapitalrücklagen bei Banken oder Betriebsauflagen bei Kernkraftwerken) und reduziert Informationsasymmetrien durch Kennzeichnungspflichten, Gütesiegel oder Zertifizierungsverfahren (vgl. Czada/Lütz 2003: 17f.; Picot 2010: 13ff.). Zu den stark regulierten Sektoren zählen daher die Gesundheitswirtschaft (vgl. Emptner/Sodan 2003; Heinemann 2006; May/Bauer 2011; Noweski 2008; Wismar 2003), die Banken- und Finanzwirtschaft (vgl. Gottwald 2011; Lütz 2003; Picot/Schenck 2010) und netzbetreibende Branchen wie Energiewirtschaft und Telekommunikation (vgl. Baur et al. 2011; Mette 2003; Picot/Schenck 2010).

4.3 Instrumente politischer Steuerung

Zur Durchsetzung politisch gesetzter Ziele verfügt der moderne Staat über eine Palette von Steuerungsinstrumenten. Steuerungsinstrumente sollen „soziale Prozesse allgemein und individuelles oder Organisationsverhalten im Besonderen beeinflussen“ (Braun/Giraud 2003: 149). Der Einsatz der Steuerungsinstrumente steht dabei stets „im Zeichen der politisch-ideologischen Auseinandersetzung von Plan und Markt“ (Braun/Giraud 2003: 148) – interventionistische, neoliberale und kooperative

Vorstellungen staatlicher Steuerung haben daher unterschiedliche Steuerungsinstrumente hervorgebracht.

Grundsätzlich kann der Staat als Steuerungsakteur auf Zwang zurückgreifen oder auf verschiedene Arten indirekter Lenkung. Es werden dabei vier Typen politischer Steuerungsinstrumente unterschieden (vgl. Tabelle 2), die allesamt auf dem Eingriff in die reflexiven Interessen von Organisationen basieren (vgl. Braun/Giraud 2003: 150 sowie Döhler 2007: 18f.; Görlitz/Burth 1998: 30ff.; Lehr 2010: 131ff.; Schimank 2006: 13). Nach einer kurzen Vorstellung der einzelnen Steuerungsinstrumente folgt eine intensivere Auseinandersetzung mit dem für die vorliegende Arbeit essentiellen Steuerungsinstrument der Regulierung. Die Darstellung der Instrumente politischer Steuerung schließt damit auch an die in Kapitel 3.3.1.3 vorgestellten Steuerungsmedien der systemtheoretischen Steuerungsansätze an.

Tabelle 2: Typen politischer Steuerungsinstrumente

Direkte Steuerung	Indirekte Steuerung		
Regulierung	Finanzielle Anreize	Strukturierung, prozedurale Steuerung	Information, Überzeugung

Quelle: in Anlehnung an Braun/Giraud (2003: 150)

Regulierung

Regulierung als einzige direkte Steuerungsform ist eine „rechtsförmige Normierung von Adressatenverhalten“ (Görlitz/Burth 1998: 30) und bedeutet eine „verstetigte Einschränkung der Entscheidungsfreiheit“ (Noweski 2008: 16) der Steuerungsadressaten. Die Verbindlichkeit der Rechtsform garantiert staatliche Durchsetzungsfähigkeit. Zu diesen „sanktionsbewehrten Verhaltensvorschriften“ (Döhler 2007: 18) mit Ge- bzw. Verbotscharakter zählen Gesetze, Erlasse, Standards, Auflagen und andere Rechtsvorschriften. Von diesen staatlich gesetzten Normen abweichendes Verhalten wird sanktioniert. Ziel ist die Sanktionsvermeidung aufgrund der Befolgung der Regulierung durch die Steuerungsadressaten. Das Aufgabenfeld regulativer Politik umfasst damit die Regelbildung, die Überwachung der Regeleinhaltung und die Sanktionierung von Regelverstößen (vgl. Czada/Lütz 2003: 15).

Regulierung unterstellt ihren Adressaten „Rationalverhalten im Sinne der Realisierung des Eigeninteresses bzw. Eigennutzes, ohne den *Homo oeconomicus* absolut zu setzen“

(Gottwald 2011: 44; H.i.O.).⁹⁹ Beispiele hierfür sind die Gurtpflicht für Autofahrer auf der Mikro- sowie bestimmte Umwelt- oder Arbeitsschutzvorschriften für Organisationen auf der Meso-Ebene – in beiden Fällen drohen empfindliche Geldstrafen bei Nichtbeachtung.

Regulierung ist kostengünstig in der Verabschiedung, aber komplex und damit teuer in der Überwachung der Einhaltung, weil abweichendes Verhalten entdeckt werden muss, bevor es sanktioniert werden kann (vgl. Braun/Giraud 2003: 153). Lehr (2010: 132) spricht hier von einem „Vollzugsdefizit.“ Je nach Höhe des Risikos bei Nichtbefolgung der Regulierung und dem Ausmaß der Sanktion kann es für die Steuerungsadressaten auch rational sein, sich nicht regulierungskonform zu verhalten und bspw. finanzielle Sanktionen in Form von Strafzahlungen in Kauf zu nehmen.

Finanzielle Anreize

Während regulative Maßnahmen ein politisch erwünschtes Verhalten vorschreiben bzw. ein anderes als dieses Verhalten sanktionieren, setzen die Varianten der indirekten Steuerung darauf, dass der Steuerungsadressat „ein von dem Staat gewünschtes, aber von ihm nicht aufgrund rechtstaatlicher Grundlage anordnungsfähiges Verhalten mehr oder weniger von sich aus zeigt“ (Lehr 2010: 131). Aufgrund des fehlenden Zwangs steht es den Steuerungsadressaten frei, staatlich erwünschtes Verhalten zu zeigen. Damit sie sich für die politisch gewünschte Handlungsoption entscheiden, setzt der Staat bestimmte Anreize.

Finanzielle Anreize zielen auf das ökonomische Kosten-Nutzen-Kalkül der Steuerungsadressaten. Sie bieten diesen je nach Ausgestaltung einen materiellen Vorteil oder auch Nachteil. Voraussetzung ist, dass sich die Adressaten ökonomisch rational verhalten und durch Anreize wie Subventionen, Entschädigungen, Lizenzen, Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen das politisch gewünschte Verhalten zeigen (vgl. Braun/Giraud 2003: 154; Görlitz/Burth 1998: 30). Niedrige Gewerbesteuern können die Ansiedlung von Unternehmen in einer bestimmten Region erleichtern und Subventionen für neue Technologien die Investition in eine umweltfreundlichere Güterproduktion fördern. Anders als die möglichen Vollzugsdefizite regulativer

⁹⁹ Die Annahmen des Akteurmodells des Homo oeconomicus finden sich bei der Diskussion des politischen Akteurs (vgl. Kapitel 3.1.2.1) und gelten für steuernde wie gesteuerte Akteure gleichermaßen. „Die Interessen und Handlungen aller Akteure folgen dabei prinzipiell der gleichen, dem Eigeninteresse verpflichteten Logik“ (Gottwald 2011: 44).

Steuerung, ist die erfolgreiche Verhaltenssteuerung durch Anreize abhängig von deren Konstruktion. Sie müssen so konstruiert sein, dass sie sich an die richtige Zielgruppe, die identifizierten Steuerungsobjekte, wenden und auch dann ist es diesen immer noch freigestellt, entsprechend dieser Anreize zu handeln oder eben auch nicht. Aufgrund dieser Wahlfreiheit werden Anreize in der Praxis oftmals mit der Androhung einer Regulierung verbunden. Angesichts einer drohenden Regulierung steigt die Motivation der Steuerungsadressaten, die vorteilhaftere anreizverbundene Handlungsoption zu wählen (vgl. Lehr 2010: 132).

Strukturierung und prozedurale Steuerung

Über Anreizcharakter, wenn auch keinen finanziellen, verfügt auch das Steuerungsinstrument der Strukturierung bzw. prozeduralen Steuerung, die politisch gewolltes Verhalten durch die Veränderung von Rahmenbedingungen herbeiführen soll (vgl. Görlitz/Burth 1998: 30). Beispiele für diese Form der indirekten Steuerung sind das staatliche Angebot von Infrastrukturleistungen wie Verkehrswege oder Hochschulen, die betriebliche Mitbestimmung oder die Akzeptanz von Selbstorganisationseinrichtungen wie Tarif- und arbeitsrechtliche Kommissionen als Verhandlungsraum für Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter. Durch Strukturierung wird also versucht, „auf das Verhalten in Form von institutionellen Möglichkeiten, Teilhabe- und Eigentumsrechten oder Verfahrensvorschriften einzuwirken“ (Braun/Giraud 2003: 155). Damit kann Strukturierung auch dazu eingesetzt werden, „die Selbstorganisation von gesellschaftlichen Akteuren zu fördern, dabei aber Zugangs- und Beteiligungsrechte sowie Entscheidungsverfahren zu beeinflussen“ (Braun/Giraud 2003: 155). Der Staat behält sich demnach die Definition der Rahmenbedingungen vor, bspw. in Form von Verfahrensvorschriften, so dass hier teilweise die Grenzen zwischen Regulierung und Strukturierung verschwimmen (vgl. Braun/Giraud 2003: 155f.; Lehr 2010: 135f.).

Information und Überzeugung

Information und Überzeugung stellen die „weichste“ Form politischer Steuerung dar. Durch Beratung, Aufklärungskampagnen, Appelle oder Empfehlungen sollen kognitive oder emotionale Verhaltensdispositionen umstrukturiert und so die Entscheidungen der Steuerungsadressaten beeinflusst werden (vgl. Braun/Giraud 2003: 153; Görlitz/Burth 1998: 31f.). Ziel solcher Maßnahmen ist es, „Akteure zu einem Handeln aus Selbsteinsicht zu veranlassen, was besonders effektiv, aber schwer erreichbar ist“

(Schimank 2006: 139). Aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Steuerungsleistung werden Informations- und Überzeugungsprogramme daher, ähnlich den Anreizprogrammen, oftmals mit Regulierungsmaßnahmen kombiniert bzw. diesen vorgeschaltet, wie z.B. die Einführung der Gurtpflicht oder die Ausbildungsplatzabgabe beweisen, denen jeweils Informations- und Überzeugungskampagnen vorausgegangen waren. Im Gegensatz zu Regulierung, Anreizen und Strukturierung, bei denen der Staat über die Gesetzgebung und Hoheitsrechte über Steuern als alleiniger Steuerungsakteur auftritt, konkurrieren staatliche Informations- und Überzeugungsprogramme mit anderen Absendern aus der Gesellschaft, so dass diese kommunikativen Angebote nicht abgestimmt sind und einander auch widersprechen können (vgl. Lehr 2010: 135).

Anwendbarkeit von Steuerungsinstrumenten

Grundsätzlich kann politische Steuerung auf jedes andere gesellschaftliche Teilsystem abzielen. Dabei unterscheidet sich jedoch das verfügbare Instrumentarium in Abhängigkeit der zu steuernden Teilsysteme. Es stellt sich also die Frage, „welche Steuerungsinstrumente aufgrund welcher auch historisch gewachsenen Kontextbedingungen den Akteuren des politischen Systems überhaupt teilspezifisch zur Verfügung stehen“ (Schimank 2006: 140). Das Forschungssystem entzieht sich aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Forschung einem direkten Steuerungs-zugriff und wird daher hauptsächlich über Anreize (bspw. durch die Ausschreibung und Finanzierung von Forschungsprojekten) und die Bereitstellung von Forschungsinfrastrukturen (bspw. die Errichtung und Grundfinanzierung von Forschungseinrichtungen) gesteuert. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft und der Wissenschaftsrat sind Beispiele für die Delegation von Steuerungsleistungen an Selbststeuerungsinstanzen. Ein Teilsystem mit einem hohen Anteil an direkter Steuerung ist das deutsche Bildungssystem. Von der Schulpflicht, über die Ausbildungsverordnungen für Lehrer bis hin zur Festlegung von Lehrplänen und Prüfungsleistungen steuert der Staat die (Aus-)Bildung der Akteure des Bildungssystems mittels seiner Anweisungen (vgl. Schimank 2006: 140).

Dass sich die zur Lösung eines Steuerungsproblems bevorzugten Steuerungsinstrumente im Zeitverlauf ändern können und auch von der Dringlichkeit des Steuerungsbedarfs abhängen, zeigt der Blick auf das Gesundheitssystem. Ende der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre wurde versucht, im Rahmen einer „Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen“ (KAiG) (Freytag 2002) der stetig steigenden Kosten im

Gesundheitswesen durch Überzeugungsmaßnahmen und den Einbezug institutioneller Akteure wie Ärzte- und Apothekervereinigungen, Verbänden der Pharmaunternehmen und der Krankenversicherungen als Form der Selbstorganisation entgegenzuwirken. Erfolgreich war diese Form der kooperativen Steuerung durch Überzeugung und Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure jedoch nicht, die Kosten im Gesundheitswesen stiegen weiter an (vgl. Freytag 2002: 126f.). Aus diesem Grund setzt der Staat inzwischen stärker auf direkte Steuerungseingriffe wie Zwangsrabatte und die Abschaffung der freien Preisbildung auf Arzneimittel für Hersteller im Bereich Arzneimittelversorgung zeigen (vgl. Kapitel 7.1).

Darauf, dass die Politik zu Regulierungsmaßnahmen greift, wenn andere Eingriffe nicht die gewünschte Wirkung zeigen, wurde bereits bei der Vorstellung der indirekten Steuerungsinstrumente verwiesen. Dass sich im Gesundheitswesen Kosteneinsparungen erst durch regulative Eingriffe realisieren ließen, wirft die Frage auf, „ob die Durchsetzungsfähigkeit von politischen Steuerungsansprüchen mit der Abhängigkeit des zu steuernden gesellschaftlichen Teilsystems von staatlichen Budgets variiert“ (Schimank 2006: 141). Im Gegensatz zum Forschungssystem, welches auf die Bereitstellung finanzieller Ressourcen durch den Staat oder in Form von Drittmitteln durch die Wirtschaft angewiesen ist, verfügt das deutsche Gesundheitssystem mit der Versicherungspflicht der Gesetzlichen Krankenversicherung über eine eigene, über die Krankenversicherungsbeiträge der Versicherten vom Staat direkt an das System abgeführte Finanzierungsquelle. Die Befolgung politischer Steuerungsmaßnahmen durch finanzielle Anreize erscheint dadurch weniger attraktiv.¹⁰⁰ Auch das Wirtschaftssystem kennt aufgrund seiner Funktion, der Produktion knapper Güter, prinzipiell keine finanzielle Abhängigkeit vom politischen System. Zwar lassen sich auch Unternehmen über Anreize steuern, wie Subventionen und Steuervergünstigungen für umweltfreundliche Produktionsverfahren zeigen. Es existieren jedoch auch Fälle von politischem Steuerungsbedarf im Wirtschaftssystem, in denen die Befolgung der Steuerung nicht nur eine anreizverbundene Handlungsoption darstellen soll und sich die Steuerungsobjekte damit auch gegen deren Befolgung entscheiden können, sondern über Zwang eine entsprechende Verhaltenssteuerung möglichst aller Steuerungsobjekte erreicht werden

¹⁰⁰ Alternativ müssten die Anreize umso stärker sein, d.h. den Steuerungsadressaten müsste ein großer finanzieller Gewinn bei der Befolgung der Anreizsteuerung winken. Zu große Anreize laufen jedoch Gefahr, das Steuerungsziel zu verfehlen, wenn die Kosten der Anreizsteuerung die Kosten der Nicht-Steuerung aufwiegen. Der Kostensteigerung im Gesundheitssystem mit hohen finanziellen Anreizen für die Kosteneinsparung zu begegnen, führt die Steuerungsabsicht ad absurdum.

soll. In solchen Fällen ist Regulierung aufgrund ihrer rechtlichen Verbindlichkeit das einzige einsetzbare Instrument politischer Steuerung.

Zwar steht Unternehmen auch die Möglichkeit offen, regulative Maßnahmen zu ignorieren und stattdessen die damit verbundenen Sanktionen zu wählen. Langfristig stellt ein solches Verhalten jedoch keine Option für die Unternehmen dar, da davon ausgegangen werden kann, dass der von der Politik identifizierte Steuerungsbedarf weiterhin besteht oder durch die Nichtbeachtung der Regulierung sogar steigt, was zum Erlass schärferer Regulierungen und damit zu höheren Kosten und einer stärkeren Beschränkung der Handlungsspielräume für die Unternehmen führen würde. Hier spiegelt sich Giddens „dialectic of control“ wider, wonach ein Akteur nur Macht über einen anderen hat, solange dieser sich deren Ausübung nicht verweigert (vgl. Kapitel 2.1). Unternehmen haben demnach theoretisch die Möglichkeit, sich der politischen Machtausübung in Form von Regulierung zu verweigern, indem sie ihre Geschäftstätigkeit einstellen oder Sanktionen so lange ignorieren, bis sie vom Staat aufgelöst oder zerschlagen werden. Ein solches Verhalten widerspricht aber den reflexiven Interessen von Unternehmen. Als kollektive Akteure haben sie ein Interesse an ihrer Handlungsfähigkeit und ihrem Fortbestand. Sie werden daher der Ausübung politischer Macht durch Regulierung zustimmen, sei es in Form der Befolgung regulativer Maßnahmen oder der Akzeptanz von Sanktionen bei Nichtbefolgung, bspw. durch das Begleichen von Strafzahlungen.

5 Unternehmen als Subjekte politischer Steuerung

Wie wechseln nun die Perspektive: Wurden Unternehmen im vorangegangenen Kapitel noch als Adressaten politischer Steuerung beschrieben, so rücken in diesem Kapitel Unternehmen als Subjekte von Steuerung in den Fokus. Es werden die Beweggründe von Unternehmen, steuernd in ihre Systemumwelt einzugreifen, herausgearbeitet sowie das innerhalb der strategischen Betriebswirtschaftslehre zu verortende Konzept der rekursiven Regulation eingeführt. Da die Formen rekursiver Regulation in der Begrifflichkeit der Strukturationstheorie herausgearbeitet werden, um die Anschlussfähigkeit an weitere Steuerungskonzepte zu ermöglichen, beginnt das Kapitel mit einem kurzen Überblick über die Anwendung der Strukturationstheorie in der Managementforschung.

5.1 Die Strukturationstheorie in der Managementforschung

Die strategische Managementforschung als eigenständiger Zweig der Betriebswirtschaftslehre schenkte der Strukturationstheorie bislang relativ wenig Aufmerksamkeit (vgl. Sydow/Ortmann 2001: 18; Zimmer/Ortmann 1996: 106).¹⁰¹ Dabei findet sich der aus anderen Sozialwissenschaften bekannte Dualismus von Struktur und Handlung auch hier wieder: Modelle, wonach sich die Organisationsstruktur nach den strategischen Entscheidungen richte („structure follows strategy“, vgl. Chandler 1962), konkurrieren seit Jahrzehnten mit Modellen, in denen die strategischen Entscheidungen durch die Struktur des Unternehmens beeinflusst wurden („strategy follows structure“, vgl. Hall/Saias 1980). Empirische Studien zur Bestätigung der jeweiligen Sichtweise fanden sich auf beiden Seiten (vgl. Zimmer/Ortmann 2001: 29).

Eine Reflexion, die die theoretische Integration unterschiedlicher empirischer Ergebnisse zum Ziel hat, sollte jedoch anerkennen, dass „fast alle Zusammenhänge wechselseitiger Natur (sind)“ und „Korrelationen i.d.R. als einseitige Kausalitäten interpretiert werden (können)“ (Bea/Haas 2001: 34).

Giddens Strukturationstheorie besitzt auch hier das Potential, das Zusammenwirken von Struktur und Strategie angemessen zu berücksichtigen und in der Dualität von Struktur

¹⁰¹ Als erste Versuche einer Auseinandersetzung mit strukturationstheoretischen Fragestellungen in der Management- und Organisationslehre führen Sydow/Ortmann (2001: 18) Wittington (1989) und Prescott et al. (1993) sowie für den deutschsprachigen Forschungsraum Becker (1996) sowie Becker/Ortmann (1994) an.

aufzulösen. Strategie und Unternehmensstruktur stehen damit in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis: Strategie rekurriert auf existierende Strukturen und reproduziert (und gegebenenfalls modifiziert) diese. Strukturen sind (auch) Produkt von Strategien, die sie restringieren und gleichzeitig erst ermöglichen (vgl. Ortman 1995: 70ff.; Ortman et al. 1990: 560ff.; Zimmer/Ortman 2001: 38). Mit anderen Worten: „Strategie bestimmt Struktur bestimmt Strategie bestimmt Struktur...“ (Zimmer/Ortman 2001: 39).

Neben der Integration der Perspektiven Handlung vs. Struktur bzw. Strategie vs. Struktur ermöglicht das strukturationstheoretische Verständnis der rekursiven Konstitution von unterschiedlichen Dimensionen sozialen Handelns auch die Zusammenführung bisher nicht verknüpfter Theorietraditionen innerhalb der Managementforschung (vgl. Müller 2003: 234; Zimmer/Ortman 2001: 35ff.).¹⁰² Fragen der Strategiefestlegung und Zielformulierung, die Definition strategischer Probleme und deren Lösungsmöglichkeiten zählen zur Dimension der Sinnkonstitution. Auch die Lage des Unternehmens und die Entscheidung, welche Informationen von außen aufgenommen und als strategisch relevant betrachtet werden, sind abhängig von den Interpretationsschemata. Diese beeinflussen wiederum und werden beeinflusst von der Legitimität unternehmerischen Handelns, hierzu zählt auch die Einflussnahme auf politische Regulierung, und können, falls sie gängigen Normen zuwider laufen, mit Sanktionen bestraft werden (intern bspw. durch Abmahnung, Versetzung oder Entlassung, extern durch Boykotte von Kunden bei als illegitim wahrgenommenen Geschäftspraktiken oder staatliche Regulierung). Die Durchsetzung von Sanktionen benötigt stets den Einsatz von Macht, sei es in Form allokativer (bspw. Budget, Produktionsfaktoren) oder autoritativer (bspw. Hierarchie) Ressourcen. Was aber als illegitim betrachtet wird und damit sanktioniert werden kann, hängt wiederum von den zugrundeliegenden Deutungsmustern ab. Normen und Deutungsmuster können nur mit Macht etabliert werden, sind selbst aber auch Machtinstrumente. Eine Strategie bedarf einer Machtposition, um sie verbindlich festzulegen, gleichzeitig hat sie selbst Macht inne, da sie bestimmte, nicht vorgesehene Handlungsoptionen ausklammert (vgl. Zimmer/Ortman 2001: 36).

¹⁰² Für einen Überblick, welche unterschiedlichen Ansätze der Managementforschung sich mit Hilfe der Strukturationstheorie zusammenführen lassen, vgl. Zimmer/Ortman (2001: 37-47).

Diese Ausführungen zeigen, dass die Figur der rekursiven Konstitution „sowohl *innerhalb* einer Dimension, zwischen Handlung und Struktur, als auch *zwischen* den Dimensionen (Legitimation, Signifikation und Herrschaft) – für die Theorie des strategischen Managements (...) eine sinnvolle Bereicherung darstellt“ (Zimmer/Ortmann 2001: 37; H.i.O.). Insbesondere die Betrachtung der ressourcenbasierten Herrschaftsdimension, die Zimmer/Ortmann (2001: 36f.) in die Dimension der Ökonomie und politischer Herrschaft unterteilen, offenbart die Anwendbarkeit der Strukturationstheorie auf ökonomische Fragestellungen: Die Dimension der Ökonomie umfasst die Kontrolle allokativer Ressourcen wie Produktionsfaktoren, Güter und Geld und ist „die der Betriebswirtschaftslehre und dem strategischen Management ‘nächste‘ Dimension“ (Zimmer/Ortmann 2001: 37). Ein Großteil der theoretischen Ansätze im strategischen Management lässt sich hier einordnen. Die Kontrolle autoritativer Ressourcen, die erlauben, Macht über Menschen auszuüben und ihr Handeln zu beeinflussen, gehört zur Dimension politischer Herrschaft. Hier findet sich neben Fragestellungen aus dem strategischen Marketing, der Implementation von Strategien und der Reorganisation auch die Frage nach der politischen Macht der Unternehmen und ihrem Einfluss auf die Politik wieder. Durch die Verknüpfung der ressourcenbezogenen Dimension des strategischen Managements mit den Dimensionen der Signifikation und Legitimation ermöglicht es die Strukturationstheorie, „der Ökonomie in ihrer Vieldimensionalität besser Rechnung (zu) tragen“ (Sydow/Ortmann 2001: 19).

Schließlich lässt sich die Idee der Dualität von Struktur und der Rekursivität der einzelnen Dimensionen des Sozialen nicht nur für die Beschreibung intraorganisationaler Phänomene heranziehen, sondern eignet sich auch für die Analyse der Beziehungen zwischen einem Unternehmen und anderen Organisationen in seiner Umwelt. Aufgrund dieses Potentials für die Managementforschung entwickeln Günther Ortmann und Marco Zimmer Giddens Strukturationstheorie weiter und ermöglichen dadurch die Beschreibung strategischer Institutionalisierungsbemühungen von Unternehmen als rekursive Regulation.

5.2 Das Konzept der rekursiven Regulation

„Wenn die Verhältnisse zwischen Politik, Recht und Ökonomie thematisiert werden sollen, so nötigt das zur Überschreitung der Grenzen zwischen den zuständigen

Fachdisziplinen. Dazu braucht es nicht einfach interdisziplinäre Zusammenarbeit, sondern einen Theorierahmen, der die verschiedenen Theorieperspektiven behutsam zu integrieren erlaubt“ (Ortmann/Zimmer 2001: 313). Die Strukturationstheorie stellt diesen kategorialen Rahmen für die Analyse sozialwissenschaftlicher Zusammenhänge über interdisziplinäre Grenzen hinweg zur Verfügung (vgl. Kapitel 2).

Organisationale Strukturen und damit Organisationen als soziale Systeme ziehen ihre Existenz aus der Reproduktion ihrer Handlungen – sie stehen unentwegt unter der „Spannung des Handelns“ (Ortmann et al. 2000b: 323). Die Idee der Dualität von Struktur und Handlung ermöglicht damit nicht nur die Erklärung organisationaler Stabilität, sondern erlaubt auch ein zwangloses Verständnis organisationaler Veränderung, auf organisationaler Ebene (als Reorganisation) und eben auch auf supra- bzw. interorganisationaler Ebene, wie es bei der Regulierung von Unternehmen durch die Politik der Fall ist. Umgekehrt haben aber auch Unternehmen ein Interesse an einer Einflussnahme auf die Politik. „Diese Einflussnahme des strategischen Managements auf die förmliche, politische und rechtliche Regulation ihres Handlungsfeldes rechtfertigt es, von rekursiver Regulation zu sprechen“ (Ortmann 2010: 266).

Entwickelt wurde der Ansatz der rekursiven Regulation von Marco Zimmer und Günther Ortmann (vgl. Zimmer 2001a, 2001b; Zimmer/Ortmann 2001; Zimmer/Ortmann 1996) unter Rückgriff auf das Instrumentarium der Strukturationstheorie. Die strukturationstheoretische Analyse unternehmerischer Einflussnahme auf Politik erlaubt eine Integration des Ansatzes in unsere bisherigen strukturationstheoretischen Ausführungen zu Politik, politischer Steuerung und Organisation und schließt – analog der Dualität von Struktur – den Kreis von Einflussnahme und Reaktion zur wechselseitigen Einflussnahme von Politik und Unternehmen.

5.2.1 Strategische Institutionalisierung

Lange Zeit kam in der Organisations- wie auch in der Managementforschung das Verhältnis von Gesellschaft und Organisation bzw. Unternehmung einer Einbahnstraße gleich. Meist galt das Interesse „der Wirkungsweise, besonders den Effizienzwirkungen, bestimmter Regulierungen. (...) Der Einfluß in umgekehrter Richtung – von den Unternehmen auf jene Regulationen –, so sehr er auf der Hand liegt, ist sehr viel seltener Thema“ (Ortmann et al. 2000b: 328). Institutionelle Rahmenbedingungen wurden ausgeklammert oder im Sinne eines „taken for granted“ als gegeben betrachtet und nach der optimalen Unternehmensstrategie unter diesen Rahmenbedingungen gesucht. Auch

in der strategischen Managementforschung sind Arbeiten zur Einflussnahme auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Unternehmen die Ausnahme (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 325f.; Zimmer 2001a: 379).¹⁰³ Ortmann/Zimmer (2001: 328) begründen dieses Defizit mit „Berührungsangst“ von Seiten der Betriebswirtschaftslehre mit einem Forschungszweig, der nicht Wirtschaftlichkeit, sondern im Verdacht der Ressourcenverschwendung stehende und daher verpönte Rentabilität durch „politisch-rechtlich herbeigeführtes Marktversagen“, sogenanntes „rent-seeking“¹⁰⁴ zum Thema hat. Eine solche Argumentation lässt allerdings außer Acht, dass die Einflussnahme von Unternehmen auf staatliche Regulationsversuche Ressourcenverschwendung auch zu verhindern versucht und aus pluralistischer Perspektive die aktive Vertretung eigener Interessen sogar gewollt ist (vgl. die Ausführungen zu Lobbying und Public Affairs in Kapitel 6.2.2).

Normative Theorien der Regulation fragen daher nach optimalen Strukturen oder Institutionen, die eine möglichst hohe Effizienz der von Regulierung betroffenen Unternehmen ermöglichen. Die Entstehung von Institutionen unter dem Einfluss interessierter, strategisch handelnder Akteure wird dabei allerdings nicht thematisiert. (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 306). „Eine strukturationstheoretische Betrachtung aber muß Institutionen und Organisationen von Anfang an als – restringierendes und ermöglichendes – *Medium und als Produkt* analysieren, und das heißt *auch*: als Produkt eines strategischen Handelns, das die Effekte von Institutionalisierungsprozessen und Regulationen im Lichte wohlverstandener Interessen kalkuliert und zu beeinflussen trachtet“ (Ortmann et al. 2000b: 328; H.i.O.).

DiMaggio/Powell (1991)¹⁰⁵ gehörten zu den ersten, die von stark neoinstitutionalistisch geprägten Organisationsmodellen abkamen und das Interesse von Eliten – hierzu zählen Organisationen – an der Gestaltung von Institutionalisierungsprozessen mitzuwirken, erkannten: „Practices and structures often endure through the active efforts of those who benefit from them. (...) Elite intervention may play a critical role in institutional

¹⁰³ Diese Situation spiegelt auch der Sammelband „Regulierung und Unternehmenspolitik“ von Sadowski et al. (1996) wider, dessen Beiträge sich weitestgehend mit den Auswirkungen von Institutionen auf Unternehmen, nicht aber mit deren Entstehung oder ihrer Beeinflussung durch Unternehmen beschäftigen (vgl. auch Ortmann/Zimmer 2001: 326). Ausnahmen sind die Arbeiten von Pfeffer/Salancik (1978), Hutter (1989) und Schneidewind (1998).

¹⁰⁴ Rent-seeking wird definiert als „resource-wasting activities of individuals in seeking transfers of wealth through the aegis of the state“ (Buchanan et al. 1980: 9).

¹⁰⁵ In der Einführung zu ihrem Sammelband listen DiMaggio/Powell (1991) weitere Autoren auf, die ebenfalls für eine stärkere Berücksichtigung des Einflusses von Organisationen auf Institutionen plädieren.

formation. (...) Elites may both be the architects and products of the rules and expectations they have helped devise“ (Powell 1991: 191). Diese Erkenntnis zeigt nicht nur das wachsende Bewusstsein über das Interesse von Organisationen, ihr institutionelles Umfeld mitzugestalten, sondern verweist auch darauf, wie dieser Einfluss analytisch beschrieben werden kann: mit der Figur der Rekursivität. Je deutlicher hervortritt, dass „Institutionalisierung und Regulation die Praxis von Organisationen restringiert und ermöglicht, desto stärker werden letztere sich um Einfluss auf Prozesse und Resultate dieser Institutionalisierung und Regulation bemühen“ (Ortmann et al. 2000a: 31). Wenn dieses Bemühen strategische Ausmaße annimmt, sprechen wir mit Ortmann/Zimmer (2001: 310) von strategischer Institutionalisierung als der „intendierten Beeinflussung und Veränderung, im Extremfall Erzeugung organisationsübergreifender Institutionen durch Unternehmungen.“ Die Autoren grenzen strategische Institutionalisierung damit von Begriffen wie Reorganisation als intendierte Veränderung intraorganisationaler Institutionen und auch von der organisationalen bzw. gesellschaftlichen Reproduktion bestehender organisationaler bzw. supraorganisationaler Institutionen ab.¹⁰⁶

Rekursive Regulation in der Dualität von Struktur

Folgt man der Definition von strategischer Institutionalisierung als der intendierten Beeinflussung supraorganisationaler Institutionen¹⁰⁷, finden sich in jeder der drei Dimensionen des Sozialen für den Erfolg eines Unternehmens relevante Institutionen, bspw. bestimmte Konsumgewohnheiten und Kundenbedürfnisse in der Dimension der Signifikation, der marktwirtschaftliche Wettbewerb in der Dimension der Ökonomie, die Arbeitnehmermitbestimmung in der politischen Herrschaft sowie das Vertrags- und Patentrecht in der Dimension der Legitimität. Prozesse strategischer Institutionalisierung finden daher in jeder dieser Dimensionen statt wie die Erzeugung stabiler Präferenzen bei Kunden durch Werbung und Kundenbindung, die Errichtung von Marktzugangsbarrieren

¹⁰⁶ Ortmann/Zimmer (2001: 310) weisen folgerichtig darauf hin, dass streng genommen auch Reorganisation als intendierte Veränderung organisationaler Institutionen als strategische Institutionalisierung aufzufassen wäre. Aus Gründen der Abgrenzbarkeit bezeichnen die Autoren nur die intendierte Veränderung supraorganisationaler Institutionen als strategische Institutionalisierung. Wir übernehmen diese Zuordnung.

¹⁰⁷ Institutionen sind in der Strukturtheorie, anders als in unserem umgangssprachlichen Verständnis, diejenigen regelmäßigen sozialen Praktiken, die innerhalb gesellschaftlicher Totalitäten die größte Ausdehnung in Raum und Zeit besitzen (vgl. Kapitel 2.2). Institutionalisierung bedeutet dann die (Re-)Produktion dieser sozialen Praktiken durch das Handeln der Akteure und damit ihre praktische Ausdehnung in Raum und Zeit (vgl. Ortmann et al. 2000a: 32f.).

für Wettbewerber, Verhandlungen mit Gewerkschaften und Betriebsräten und die versuchte unternehmerische Einflussnahme auf Gesetzesnovellen beweisen.

Recht und Politik setzen hierfür den institutionellen Rahmen (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 309). Der Erfolg des Privatfernsehens in Deutschland war erst möglich, als das Bundesverfassungsgericht den Weg für ein duales Rundfunksystem bereitete und damit das Monopol der öffentlich-rechtlichen Sender aufhob. Die Öffnung der Telekommunikations- und Postmärkte machte Raum für neue Anbieter und Wettbewerber neben Deutscher Telekom und Deutscher Post. Auch der Patentschutz setzt einen institutionellen Rahmen, ohne den bspw. die Erforschung und Entwicklung neuer Medikamente für Pharmaunternehmen oder neuer Produktionsverfahren und -anlagen für den Maschinenbau schlichtweg unrentabel wäre. Diese Beispiele zeigen: „Nichts ist neutral im Hinblick auf Effizienz und Rentabilität von Unternehmungen“ (Ortmann/Zimmer 2001).

Die einzelnen Dimensionen des Sozialen stehen dabei in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zueinander. Unternehmen als Produzenten von Gütern oder Dienstleistungen agieren nicht nur auf ihrem primären Feld der Ökonomie. Vielmehr sind sie gezwungen, im Zuge strategischer Institutionalisierung rekursive Konstitutionsbeziehungen zwischen Wirtschaft, Recht und Politik zu etablieren (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 314). Die betroffenen Institutionen bzw. die dahinterstehenden Akteure sind sich dieser Bemühungen sehr wohl bewusst und werden ihrerseits versuchen, ihre Regulationen durchzusetzen. Aus dieser Perspektive betrachtet wird klar, dass Institutionen nicht zwangsläufig intendierte Resultate des Handelns der einen oder der anderen Seite darstellen, sondern vielmehr eine bestimmte Interessen- und Machtstruktur widerspiegeln (vgl. Ortmann/Zimmer 2001: 315). Gemäß des strukturationstheoretischen Handlungsmodells (vgl. Kapitel 2.1) bringt auch jede noch so weitsichtig geplante strategische Maßnahme möglicherweise nicht intendierte Konsequenzen hervor, die wiederum von den reflexiv agierenden Akteuren für zukünftige Handlungen berücksichtigt werden müssen (vgl. Zimmer/Ortmann 2001: 41).

Märkte sind „als Resultanten verschiedenster, den Wirtschaftsprozeß regulierender Faktoren aufzufassen. Zu diesen gehören das jeweilige Rechtssystem, die vorherrschenden Sitten und Gebräuche und die damit zusammenhängende faktische Machtverteilung“ (Reuter 1994: 139). In dieser Definition finden sich, lediglich anders formuliert, die drei Dimensionen des Sozialen – Legitimation, Signifikation und Herrschaft – wieder. Mit anderen Worten: Die Existenz von Märkten, deren Bedingungen

und Grenzen sind „das Ergebnis institutioneller Konstruktion“ (Ortmann/Zimmer 2001: 307), die auf diesen Märkten agierenden Unternehmen unterliegen damit der Kontrolle externer Institutionen. Politische und rechtliche Institutionen können die Bedingungen auf existierenden Märkten regulieren oder Märkte wie privates Fernsehen erst hervorbringen.

Daraus ergibt sich für Unternehmen ein quasi existenzielles Interesse an der strategischen Beeinflussung der institutionellen Rahmenbedingungen des eigenen Handelns. Ortmann/Zimmer (2001: 309) plädieren daher für eine Aufnahme strategischer Institutionalisierung in die Forschung zum strategischen Management. Betrachtet man die strategische Institutionalisierung als konsequente, notwendige Ergänzung neoinstitutionalistischer Ansätze, schließt sich der Kreis (der Rekursivität), der eine strukturationstheoretische Betrachtung des Verhältnisses von Unternehmen und Institutionen und ihre wechselseitigen Versuche der Einflussnahme erst ermöglicht.

Die vorliegende Forschungsarbeit fokussiert auf rechtliche und politische Institutionen. Deren Einflussnahme auf Unternehmen können wir als Regulierung bzw. Regulation, d.h. als bewusste, durch den Staat formell etablierte Institutionalisierung bezeichnen und damit auch von informellen Prozessen der Institutionalisierung wie der Etablierung von Normen und Gewohnheiten unterscheiden. Beide Typen können das Ziel strategischer Institutionalisierungsbemühungen von Unternehmen sein. Im Falle informeller Institutionen in Form der Standardisierung und Normung, der Etablierung von Netzwerken, aber auch von Kundenpräferenzen durch das Marketing. Strategische Institutionalisierung formeller, durch den Staat per Regulation etablierter Institutionen definieren Ortmann/Zimmer (vgl. 2001: 312) als rekursive Regulation, sprich: als die Regulation der Regulation. Die Autoren bedienen sich mit der Wahl dieses Terminus bei Giddens Instrumentarium der Strukturationstheorie. Mit dem Begriff der Rekursivität lässt sich das Verhältnis von Unternehmen und politisch-rechtlichen Institutionen ideologiefrei und ohne deterministische Züge beschreiben: Regulationen strukturieren das Handlungsfeld von Unternehmen, diese haben daher ein Interesse daran, regulierend auf diese Regulationen einzuwirken.

Die Unternehmung als strukturpolitischer Akteur

Einen ähnlichen Ansatz, ebenfalls basierend auf Giddens Theorie der Strukturation, verfolgt Schneidewind (1998) mit seiner Theorie der Unternehmung als strukturpolitischer Akteur. Schneidewind (1998: 35) versteht Strukturen als „auf die Handlungs-

möglichkeiten von Unternehmungen zurückwirkende Ordnungsgefüge der Unternehmungsumwelt“ wie Märkte, politische Systeme oder die öffentliche Meinungsbildung. Als strukturpolitische Akteure betreiben Unternehmen eine „interessengeleitete und machtbasierte Einflußnahme (...) auf marktliche, politische und gesellschaftliche Strukturen“ (Schneidewind 1998: 42). Die unterschiedliche Begriffswahl der beiden Ansätze verdeutlicht deren jeweiligen theoretischen Zugang: Der Begriff der „Strategischen Institutionalisierung“ verdeutlicht zum einen die von institutionalistischen Theorien inspirierte Grundidee des Ansatzes, zum anderen die von den Autoren proklamierte Zugehörigkeit zum strategischen Management (vgl. Müller 2003: 236; Schneidewind 1998: 174). Ausgehend von einem weit gefassten Politikbegriff, der „alle Formen interessengeleiteter und machtbasierter Durchsetzung von Zielen in unterschiedlichen, eben nicht nur staatlichen Arenen“ umfasst, betont Schneidewind (1998: 41) die politische Rolle von Unternehmen und verortet Strukturen – ohne Anbindung an den Institutionalismus – außerhalb der Unternehmen in deren Umwelt, die damit supraorganisationalen Institutionen im Konzept der strategischen Institutionalisierung gleich kommen.

5.2.2 Sicherung organisationaler Handlungsspielräume

Das Zusammenspiel von Unternehmen und den Märkten, auf denen diese agieren, stellt sich – wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben – als ein rekursives dar. Unternehmerisches Handeln wird durch den Markt gleichzeitig beschränkt und ermöglicht, umgekehrt sichert erst dieses Handeln die Entstehung und den Fortbestand von Märkten (vgl. Sydow/Ortmann 2001: 19). Dabei bestehen Märkte nicht ausschließlich aus bilateralen Austauschhandlungen von Anbietern und Nachfragern. Vielmehr wird sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Käuferseite von mindestens zwei um diese Position konkurrierenden Parteien sowie einer „ruling authority that decides disputes“ (Commons 1959: 59) ausgegangen. Märkte, und damit auch ihre Grenzen, werden durch politische und rechtliche Rahmenbedingungen definiert. Der Erfolg und damit auch die Existenz eines Unternehmens „hängt unter anderem vom institutionellen Rahmen ab, wie er von Recht und Politik gesetzt wird“ (Zimmer/Ortmann 2001: 48). Folgt man dieser Betrachtung von Märkten ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte für ein Unternehmen, den eigenen Erfolg zu sichern: Es kann den Wettbewerb auf der Anbieterseite zu beeinflussen versuchen (bspw. durch die Errichtung von Markteintrittsbarrieren oder Wettbewerbsklagen), es kann Veränderungen auf der

Nachfragerseite hervorrufen (bsp. durch Marketing) oder es „kann über Einwirkung auf die die Transaktionsbeziehungen regulierenden Institutionen versuchen, diese Regulationen selbst wieder zu regulieren, d.h. rekursive Regulation zu betreiben“ (Zimmer 2001a: 384). „Gerade dadurch, dass Regulation es an sich hat, das Handlungsfeld von Unternehmungen zu strukturieren – also: zu öffnen und zu verengen – (wird) ein strategisches Interesse und ein strategisches Bemühen dieser Unternehmen hervorgerufen, ihrerseits auf die sie betreffenden Regulationen Einfluss zu nehmen“ (Zimmer/Ortmann 2001: 48; H.i.O.). Regulation als Output politischer Institutionen wird damit zum Input der regulierten Unternehmen, deren Versuche rekursiver Regulation wiederum zum Input der Politik werden.¹⁰⁸ Regulation und rekursive Regulation stehen in einem rekursiven Konstitutionsverhältnis zueinander. Der Versuch der Einflussnahme von Unternehmen auf politische Institutionen erscheint in dieser Argumentation als logische Reaktion auf und Konsequenz von politischen Regulierungsbemühungen und weniger als unlautere Beeinflussung, wie dies im Rahmen der Lobbyismus-Diskussion oftmals konnotiert wird (vgl. Kapitel 6.2.2).

Unternehmen verfügen damit nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im politischen Raum über Handlungsspielräume, die ihnen strategisches Handeln ermöglichen. Sie werden zu politischen Akteuren, denen sich mittels rekursiver Regulation die Möglichkeit bietet, ihre organisationale Autonomie zu sichern oder sogar zu erweitern. Handlungsspielräume bedeutet, dass die Unternehmen zwischen Handlungsalternativen wählen oder sogar beeinflussen können, welche Alternativen ihnen zur Verfügung stehen (vgl. Zimmer 2001b: 353).¹⁰⁹ Pfeffer/Salancik (1978: 32) bestimmen die Grenzen einer Organisation dort, „where the discretion of the organization to control an activity is less than the discretion of another organization or individual to control that activity.“ Jenseits ihrer Grenzen besteht die Umwelt einer Organisation ebenfalls hauptsächlich aus Organisationen (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 63ff.).¹¹⁰ Welche dieser Organisationen für ein Unternehmen relevant sind und welche nicht, richtet sich nach der Bedeutung, Menge und Kontrolle der Ressourcen, die diese Organisationen dem Unternehmen zur Sicherung seiner Existenz zur Verfügung stellen oder entziehen können sowie nach eventuellen Alternativen, die dem Unternehmen zur Beschaffung und Nutzung dieser Ressourcen zur

¹⁰⁸ Hutter (1989) nennt den zweiten Teil dieser rekursiven Figur die „Produktion von Recht“, die sich in sogenannten Konversationskreisen zwischen Wirtschaft und Recht, mitunter über den „Umweg über das politische System“ (Hutter 1989: 123), vollzieht.

¹⁰⁹ Vgl. zur Betrachtung von Unternehmen als kollektive Akteure Kapitel 3.2.2.1.

¹¹⁰ Vgl. die Ausführungen zur Organisationsgesellschaft in Kapitel 3.2.1.3.

Verfügung stehen (vgl. Pfeffer/Salancik 1978: 45f.). Dieser sogenannte, letztlich machttheoretisch inspirierte „Resource-Dependence“-Ansatz bestimmt die Grenzen einer Organisation anhand ihrer Verfügbarkeit über Ressourcen (vgl. Duschek et al. 2001: 200).

Der Resource-Dependence-Ansatz

Eine Definition von Organisationsgrenzen mittels der Verfügungsgewalt über Ressourcen kann allerdings nur in Abhängigkeit vom jeweiligen Zeitpunkt dieser Betrachtung erfolgen. Verschiebungen im Machtgefüge und damit im Zugriff auf Ressourcen hätten demnach auch Verschiebungen der Organisationsgrenzen zur Folge. Die Grenzen einer Organisation wären demnach volatil, die Bestimmung konkreter Organisationsgrenzen mittels Ressourcenverfügbarkeit wenig praktikabel. Zimmer (2001b: 357) löst diese Problematik, indem er „den Grenzbegriff des Resource-Dependence-Ansatzes als Bestimmung der Grenzen der Handlungsautonomie einer Organisation interpretiert.“ Damit wird es möglich, Handlungsräume von Unternehmen nicht als feststehend, sondern als abhängig von deren Kontrolle über notwendige Ressourcen zu bestimmen. Organisationale Handlungsräume können sich demnach auch verringern oder ausweiten. Diese Auffassung ermöglicht es nicht nur, das Streben eines Unternehmens nach einer Ausweitung seiner Handlungsräume zu beschreiben, nämlich indem es die Kontrolle über mehr Ressourcen anstrebt. „Die Betrachtung von politischen Einflussmöglichkeiten als Ressourcen erlaubt darüber hinaus die Integration der Nutzung dieser Ressourcen in das ökonomische Kalkül der Unternehmung“ (Zimmer 2001b: 362). Auch die politische Ökonomie, die politisches Verhalten und Strukturen mittels der Methodik der Ökonomik zu erklären versucht, versteht Ressourcen „nicht als physische Einheiten, sondern menschliche Handlungsmöglichkeiten, die das Recht normativ definiert und umschreibt; umgekehrt läßt sich der Inhalt rechtlicher Normierungen als Definition von Gütern und deren Zuweisung an Personen begreifen“ (Behrens 1986: 32). Hier spiegelt sich auch das Ressourcenverständnis der Strukturationstheorie wider, wonach Ressourcen – und auch Regeln, dann auch sie haben als Deutungshoheit und Interpretationschemata Einflusspotenzial und damit Ressourcencharakter – erst zu eben solchen werden, wenn sie in den Prozess der Strukturation eingeschlossen werden. Ressourcen und Regeln weisen per se eine gewisse Allgemeinheit auf. „Ressourcen can be almost anything that is perceived as valuable“ (Pfeffer 1992: 87). Erst durch diese Eigenschaft können sie eine strukturbildende Funktion ausüben. Die notwendige Konkretisierung für ihre spezifische Verwendung erhalten Regeln und Ressourcen in der

Vermittlung von Handlung und Struktur mittels der Modalitäten. Erst in sozialen Konstitutionsprozessen werden Regeln und Ressourcen in der Ökonomie anwendbar und in ihrer Struktureigenschaft reproduziert (vgl. Ortmann et al. 2000b: 331; Zimmer/Ortmann 2001: 33).

Die Konzeptionierung politischer Einflussnahme von Unternehmen als Ressource erlaubt auch „eine bruchlosere Integration dieser Aktivitäten in den organisationstheoretischen Diskurs, erscheinen sie dann doch als Versuch von Unternehmungen, durch die Nutzung dieser Ressourcen ihre externen Abhängigkeiten zu kontrollieren und damit ihre Grenzen – hier bestimmt als die Grenzen der diskretionären Kontrolle von Handlungen – auszuweiten“ (Zimmer 2001b: 362f.).

Hängt das Ausmaß unternehmerischen Handlungsspielraumes von seiner Verfügungsgewalt über Ressourcen ab, wird ein jedes Unternehmen nach den Ressourcen streben, die eine Sicherung und Erweiterung des eigenen Handlungsspielraumes ermöglichen. Dies wirft die Frage auf, welche Ressourcen ein Unternehmen dafür kontrollieren muss. Da sich rekursive Regulation, wie bereits beschrieben, auf alle Dimensionen des Sozialen – die Veränderung von Deutungsmustern, die Beeinflussung von Legitimitätsvorstellungen und die Mitbestimmung politischer und ökonomischer Bedingungen – bezieht und ein rekursives Konstitutionsverhältnis zwischen den einzelnen Dimensionen besteht, empfiehlt sich die Einflussnahme auf alloкатive und autoritative Ressourcen wie auch signifikatorische und legitimatorische Regeln.

Die Dimension der Herrschaft bildet dabei die Leitdimension, da Macht neben ihrer direkten Ausübung durch die Anwendung von Ressourcen auch die Grundvoraussetzung für die Einflussnahme auf Regeln der Signifikation und Legitimation ist.¹¹¹ Zudem stellt die Einflussnahme auf politische Entscheidungen das Ziel der strategischen Institutionalisierungsbemühungen dar. Da politische Entscheidungen die Verfügungsgewalt über autoritative Ressourcen voraussetzen, laufen alle Aktivitäten rekursiver Regulation letztendlich auf die Steuerung oder Kontrolle dieser autoritativen Ressourcen hinaus, unabhängig davon, ob dieses Ziel über den direkten Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern oder Versuche der Einflussnahme auf die öffentliche Meinung erreicht werden soll (vgl. Zimmer 2001a: 394f.). Eine Konkretisierung dieser Regeln und Ressourcen im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragen kann jedoch erst nach der Bestimmung der an der rekursiven Regulation beteiligten Akteure erfolgen.

¹¹¹ Vgl. zur Macht in Organisationen Kapitel 3.2.2.2.

5.2.3 Akteure rekursiver Regulation

Rekursive Regulation bezeichnet die Einflussnahme von Unternehmen auf politische Institutionen. Folgen wir dem strukturationstheoretischen Verständnis von Institutionen als über Raum und Zeit ausgedehnte soziale Praktiken (vgl. Kapitel 2.2), stellt sich die Frage nach dem „Angriffspunkt“ rekursiver Regulation. Worauf sind die rekursiven Regulationsaktivitäten von Unternehmen also konkret gerichtet? Erste Hinweise hierzu liefert eine Betrachtung des umgangssprachlichen Gebrauchs des Institutionenbegriffs, welcher sich deutlich von der strukturationstheoretischen Verwendung unterscheidet. Als Institutionen bezeichnen wir umgangssprachlich unter anderem formale Einrichtungen wie gesetzliche Regelungen, Rechtsprechung und Verfassungsorgane. Für Commons (1936: 247f.) handelt es sich dabei allerdings eher um Institute, Einrichtungen, als um Institutionen: „The institution is collective action in control of individual action. The institutes are the product of that control. What are named institutions are more accurately named institutes. The institutes are the rights, duties, liberties, even the exposure to the liberty of others, as well as the long economic list of credits, debts, property, goodwill, legal tender, corporations and so on. (...) [They are] created and enforced by the institutions.“

Auch für Giddens (1997: 73f.) handelt es sich dabei vielmehr um „kodifizierte Interpretationsregeln“ als um Institutionen selbst, für Zimmer (Zimmer 2001a: 386) stehen sie „in spannungsvoller Wechselwirkung mit den ‚eigentlichen‘ Institutionen (den sozialen Praktiken).“ Der formale Charakter kodifizierter Regeln erhöht zum einen deren Stabilität und Resistenz gegenüber Versuchen ihrer Beeinflussung. Zum anderen jedoch macht ihre explizite Formulierung sie auch dem diskursiven Bewusstsein zugänglich und damit auch hinterfragbar und prinzipiell veränderbar. Sie werden so zum Objekt rekursiver Regulation. Regierung und Gerichte sind „(an)greifbarer“ als die Institutionen Politik und Rechtsprechung. Diese Anfälligkeit wird ausgeglichen durch die Macht und Sanktionsmöglichkeiten, die den regulierenden Instanzen zur Durchsetzung von Regeln zur Verfügung stehen (vgl. Zimmer 2001a: 387).

Politische Akteure und rekursive Regulation

Die genannten Regeln (Gesetze, Vorschriften) werden von der Politik erlassen. Damit diese Regeln zur Regulation von Unternehmen produzieren kann, benötigt sie ihrerseits Regeln, die ihre Regulierungsautorität legitimieren (vgl. Zimmer 2001a: 387). Kommt der Politik diese Legitimation abhanden, hat dies auch Auswirkungen auf die

Durchsetzungskraft der von ihr produzierten Regulationen. In demokratischen Gesellschaften erhält die Politik die Legitimation zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen – und damit auch zur Durchsetzung von Regulierungen – vom Volk, dem politischen Souverän, über Wahlen erteilt (vgl. Kapitel 3.1.1.2). Damit löst sich die vermeintlich klare hierarchische Ordnung zwischen Regulierenden und Regulierten auf in ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Wollen sich die Regulierenden ihre Autorität zur Produktion von Regulierungen erhalten, „werden die Anstrengungen zum Erhalt dieser Macht zu einer geradezu überlebenswichtigen Aufgabe“ (Zimmer 2001a: 388). Dass der Entzug der Regulierungsautorität real existenzgefährdend sein kann zeigt das Beispiel des Bundesgesundheitsamts. Dem Bundesgesundheitsamt oblag seit seiner Gründung 1952 die Zulassung von Arzneimitteln und der Verbraucherschutz. Nach einem Skandal um HIV-verseuchte Blutpräparate, das Bundesgesundheitsamt war seiner Aufsichtspflicht nicht nachgekommen, wurde dieses geschlossen und die einzelnen Einrichtungen wurden zu selbständigen Instituten oder anderen Ämtern zugeordnet. Der Erhalt ihrer Legitimation wird damit auch für politische Akteure zur Grundlage der eigenen Existenz. Sie erscheinen damit „nicht mehr als selbstlose Vereinigungen zur Beförderung eines irgendwie gearteten Gemeinwohls“, sondern werden „zu strategisch handelnden Organisationen, die ihre Handlungs- und Einflussräume zu erhalten und zu erweitern suchen“ (Zimmer 2001a: 389). Politik reguliert also aus Eigeninteresse: Politische Regulierung soll ein Marktversagen verhindern (vgl. Kapitel 3.3.1.2), gelingt dies nicht, können die Konsequenzen dieses Marktversagens (Arbeitslosigkeit, Inflation, rückläufige Steuereinnahmen) den Entzug der Legitimation durch die Bevölkerung in Form von Stimmenverlusten und Wahlniederlagen bis hin zum Verlust der Mehrheit und damit den Gang in die Opposition zur Folge haben. Denn über die politische Leitdifferenz Regierung/Opposition wird über die Befähigung zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen entschieden. „Man ist lieber an der Regierung beteiligt als an der Opposition. Nur die Regierung besetzt die Ämter, in denen kollektiv verbindlich entschieden werden kann. Die Opposition kann nur lamentieren, Kritik üben, Forderungen artikulieren“ (Luhmann 2000a: 99). Die Abhängigkeit von der demokratischen Legitimation stellt somit den „wunden Punkt“ des politischen Systems dar und macht es angreifbar für Versuche rekursiver Regulation.

Unternehmen als Akteure rekursiver Regulation

Aus strukturationstheoretischer Perspektive lässt sich die wechselseitige Einflussnahme von Politik und Unternehmen als Rekursivität darstellen. Regulierungen politisch-rechtlicher Institutionen haben beschränkenden und ermöglichenden Einfluss auf Unternehmen. Der politisch-rechtliche Rahmen, der unternehmerisches Handeln einschränkt, ist auch gleichzeitig der Rahmen, innerhalb dessen dieses Handeln ermöglicht wird. Gemäß der Dualität von Struktur existieren diese Regulierungen aber nur, solange sie durch die Handlungen der regulierten Unternehmen reproduziert werden. Reproduktion bedeutet aber nicht ausschließlich identische Reproduktion, sondern schließt auch die Modifikation von Strukturen mit ein. Damit eröffnet sich für Unternehmen die Möglichkeit, Einfluss auf ihre eigene Regulierung zu nehmen. Mikropolitische Analysen verorten diese Einflussnahme bei Interdependenzbeziehungen zwischen personalen und wirtschaftlichen Akteuren (vgl. Neuberger 1995), was sich in der oftmals als „politischer Filz“ oder „Klientelpolitik“ bezeichneten engen Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Akteure und ihrer Interessen zeigt.

Die Strukturationstheorie ermöglicht es hingegen, die strategischen Institutionalisierungsbemühungen von Unternehmen „ohne den Rekurs auf personale Akteure, d.h. als interorganisationales Phänomen“ (Zimmer 2001a: 390) und damit mit einem höheren Grad theoretischer Explikation zu beschreiben. Rekursive Regulation ist in dieser Perspektive unabhängig von den Beziehungen zwischen Akteuren auf der Mikro-Ebene, die sich durch Kündigungen, Stellenwechsel oder Abwahl verändern und dadurch Einfluss auf den Erfolg rekursiver Regulation haben können. Politische und rechtliche Organisationen benötigen für die Produktion von Regulierungen die Verfügungsgewalt über Regeln und Ressourcen. Den Zugriff auf diese erhalten sie in demokratischen Gesellschaften ausschließlich über Wahlen. Wenn es Unternehmen gelingt, Einfluss auf diejenigen Regeln und Ressourcen zu nehmen, die diese Regulierungsautorität erst ermöglichen, können sie Einfluss auf die regulierenden Organisationen, auf deren regulative Entscheidungen und in der Konsequenz auch auf ihre eigene Regulation nehmen (vgl. Zimmer 2001a: 390).

Massenmedien als Akteure rekursiver Regulation

Die Möglichkeit zur rekursiven Regulation ist damit eine mitlaufende Folge der unvermeidbaren wechselseitigen Abhängigkeit von Unternehmen auf der einen und Politik auf der anderen Seite. Als Akteure innerhalb dieses Abhängigkeitsverhältnisses

nennt Zimmer (2001a: 393) neben der Legislative und der Exekutive auf der einen Seite und den Unternehmen¹¹² auf der anderen noch „die Protagonisten der öffentlichen Meinung“, die sich in einem „Dreiecksverhältnis“ gegenüberstehen. Öffentliche Meinung, veröffentlichte Meinung und Massenmedien setzt Zimmer (2001a: 392) gleich und begründet diese Verkürzung damit, dass „eine systematische Wahrnehmung der öffentlichen Meinung durch Politiker und politische Organisationen vornehmlich in Form der in den Medien veröffentlichten Meinungen stattfindet“ und „die Berichterstattung in den Medien massiven Einfluss auf die Meinungsbildung bei den eigentlichen Vertretern der öffentlichen Meinung, den Bürgern, hat.“ Eine solche Verkürzung zeigt zwar einen undifferenzierten Umgang mit den genannten Begriffen Öffentlichkeit, öffentliche und veröffentlichte Meinung und Massenmedien,¹¹³ der sich auf das in der Betriebswirtschaftslehre noch immer vorherrschende, stark simplifizierte Verständnis dieser Begriffe zurückführen lässt. Dennoch erkennt Zimmer (2001a: 393) den Einfluss der Massenmedien auf die öffentliche Meinung, was diese wiederum zum Zielobjekt der Unternehmen macht, indem diese ihrerseits versuchen, „durch die Platzierung bestimmter Themen und Meinungen in den Massenmedien die Richtung der von der Politik wahrgenommenen ‚öffentliche Meinung‘ zu beeinflussen.“ Gemäß der Theorie selbstreferentieller sozialer Systeme lässt sich das politische System von den Massenmedien zwar nicht direkt steuern, dennoch beobachtet sich das politische System in den Massenmedien selbst und kann sich von dieser Selbstbeobachtung beeinflussen lassen (vgl. zur Spiegelfunktion der Massenmedien Kapitel 3.1.1.3). „Das politische System als Ganzes [lässt sich] in seiner Selbstbeschreibung nicht wenig davon beeinflussen, wie es sich in den Medien selbst (fern-)sieht“ (Marcinkowski 1996: 66).

Damit offenbart sich auch in der Rolle der Massenmedien die Rekursivität der wechselseitigen Einflussnahme von Politik und Unternehmen: gerade weil die Politik die Beobachtungs- bzw. Spiegel-Funktion der Massenmedien benötigt, um ihre Legitimation sicherzustellen, werden die Massenmedien zu einem vielversprechenden Ansatzpunkt für die unternehmerische Einflussnahme auf die Politik. Gelingt es den Unternehmen, Einfluss zu nehmen auf die Massenmedien und damit die öffentliche Meinung, nehmen

¹¹² Hierzu zählt Zimmer (2001a: 391f.) auch die Unternehmensverbände, auch wenn diese nicht immer die Ziele aller Mitgliedsorganisationen, sondern ausgehandelte Kompromisse vertreten und als Mittler zwischen Staat und Unternehmen auch eine regulierende Funktion nach innen wahrnehmen. Zur Rolle von Verbänden vgl. Kapitel 6.2.

¹¹³ Vgl. für das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis dieser Begriffe die Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3.

sie damit automatisch auch Einfluss auf die Priorisierung von Themen in der Öffentlichkeit und damit auch auf die Problemwahrnehmung der Politik.

Wir halten fest: Der Ansatz der rekursiven Regulation definiert drei Akteure: 1) politisch-rechtliche Institutionen und 2) Unternehmen, zwischen denen sich direkte (rekursive) Regulierungsaktivitäten abspielen sowie 3) die Massenmedien, die aufgrund ihrer meinungsbildenden Funktion von den Unternehmen als indirekter Weg zur Einflussnahme auf politische Regulierung genutzt werden können. Ziel der rekursiven Regulation ist es, unternehmerischen Handlungsspielraum gegenüber politischer Einflussnahme zu sichern, zu erweitern oder eine drohende Einschränkung zu verhindern. Ohne diese explizit zu nennen, skizziert der Ansatz der rekursiven Regulation damit PR und Public Affairs als unternehmerische Funktionen zur Steuerung der eigenen Handlungsspielräume: Public Affairs als Mittel zur direkten Einflussnahme auf politische Institutionen, PR als indirekter Weg der politischen Einflussnahme über Massenmedien und öffentliche Meinung. Zimmer selbst (2001a: 394ff.) führt verschiedene „Wege der rekursiven Regulation“ an, die er in die Dualität von Struktur und Handlung überführt, ohne diese jedoch den Bereichen Public Affairs oder PR zuzuordnen. Hier werden auch die Grenzen des Ansatzes der rekursiven Regulation deutlich: Trotz der disziplinübergreifenden Integrationsfähigkeit durch die Verwendung der Strukturationstheorie, steht bislang eine Verknüpfung mit Theorien der PR noch aus.¹¹⁴ Auch wurden weder von Seiten der politikwissenschaftlichen und soziologischen Auseinandersetzung mit Politik und politischer Steuerung noch von Seiten der politik- oder kommunikationswissenschaftlichen Beschäftigung mit PR und Public Affairs Versuche der theoretischen Integration unternommen. Diese Leistung soll in Kapitel 7 erbracht werden.

Voraussetzung für das Gelingen einer solchen Integration ist, dass alle genannten Bereiche in die Begrifflichkeit der Strukturationstheorie überführt werden. Für die Beschreibung von Politik (vgl. Kapitel 3.1.2), deren regulierende Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen (vgl. Kapitel 3.3.2) und die Objekte dieser Regulierung, (Wirtschafts-)Organisationen (vgl. Kapitel 3.2.2), wurde dies bereits geleistet. In einem nächsten Schritt sollen in Kapitel 6 nun PR und Public Affairs als Organisationsfunktion analysiert werden, bevor in Kapitel 7 eine strukturationstheoretische Zusammenführung erfolgt.

¹¹⁴ Zur Frage der Eigenständigkeit von Public Affairs bzw. ihrer Abgrenzung zur PR vgl. Kapitel 6.4.1.

6 Public Relations und Public Affairs

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Public Relations (PR) bzw. Öffentlichkeitsarbeit im deutschsprachigen Raum findet erst seit den 1970er Jahren statt.¹¹⁵ Saxer (1992: 75) attestierte zu Beginn der 1990er Jahre der „Verwissenschaftlichung des Gegenstands Public Relations (...) eine bescheidene Qualität.“ Zwar hat diese für Jarren/Röttger (2015: 29) „in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen“, die Autoren bewerten die universitäre Verankerung der PR jedoch als Forschungsgebiet als „nach wie vor aber eher schwach“ (vgl. auch Röttger 2009b: 9). Röttger (2009b: 9ff.) benennt drei Gründe dafür, dass „Quantität und Qualität der PR-Theorien (...) insgesamt noch nicht zufrieden stellen“: 1) die späte Institutionalisierung der PR als kommunikationswissenschaftlichen Forschungsgegenstand, daraus resultierend 2) einen geringen Bestand an theoretischen und empirischen Forschungsaktivitäten und -ergebnissen sowie 3) eine einseitige Wahrnehmung der PR aus der Perspektive der Journalismus-Forschung.

Die späte Institutionalisierung der PR ist zum einen darauf zurückzuführen, dass vor dem Hintergrund der gerade überwundenen NS-Propaganda nach 1945 normative Vorbehalte gegenüber jeglicher Form persuasiver Kommunikation aufkamen, in deren Konsequenz in den Folgejahren vor allem dialog- und gesellschaftsbezogene Begriffe wie Vertrauensbildung, Beziehungspflege oder Glaubwürdigkeit in den Fokus der PR-Forschung rückten (vgl. Kunczik 2009: 226ff.; Röttger 2009b: 10).¹¹⁶ Zum anderen hängt die späte Institutionalisierung der PR-Forschung auch damit zusammen, dass eine klare systematische Zuordnung der PR zu einer wissenschaftlichen Disziplin bislang nicht existiert. Vielmehr spiegeln die zum Teil sehr unterschiedlichen Verständnisweisen von PR sowie unklare PR-Begrifflichkeiten „fachlich-systematische Abgrenzungsprobleme und Zuständigkeitsansprüche unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen wider, hier insbesondere der Betriebswirtschaftslehre und der Kommunikationswissenschaft“ (Röttger 2009b: 10). In der Betriebswirtschaftslehre steht PR in einer Reihe mit Werbung, Direktmarketing oder Sponsoring als weiteres absatzförderndes Kommunikations-Tool

¹¹⁵ Die Begriffe Public Relations und Öffentlichkeitsarbeit werden hier, wie in Wissenschaft und Praxis üblich, synonym verwendet (vgl. Fröhlich 2015a: 103). Zur Geschichte der beiden Begriffe vgl. Kunczik (2010: 20ff.).

¹¹⁶ Eine ausführliche Darstellung der „Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland“ bietet Kunczik (1997). In ihrer „PR-Historiographie“ stellen Röttger et al. (2018: 24ff.) verschiedene Ansätze und Modelle zur Systematisierung der geschichtlichen Entwicklung von PR vor.

innerhalb des Marketing-Mix (vgl. Röttger et al. 2018: 5, 14). Es verwundert nicht, dass diese auf Absatzmärkte und Zielgruppen fokussierte Perspektive innerhalb der Kommunikationswissenschaft auf Kritik stößt: Für Röttger et al. (2018: 16) herrscht in den meisten betriebswirtschaftlichen Ansätzen „bis heute ein unterkomplexes Verständnis von Kommunikation im Sinne eines Input-Output-Modells“ vor. Szyszka (2008b: 241) bemängelt eine „reflexionslose Einordnung von PR-Arbeit als Instrument des Marketing“, Mast (2010: 43) kritisiert, dass PR als „marktkommunikatives Instrument lediglich eine Ergänzungsfunktion beim Aufbau von Unternehmens- und Produktimages“ erfüllt. Gesellschaftsorientierte Marketing-Konzeptionen erkennen zwar die gesellschaftspolitische Dimension wirtschaftlichen Handelns und verorten PR auf Augenhöhe mit dem Marketing auf der Ebene der Unternehmensführung (vgl. v.a. Haedrich 1982, 1992; Raffée/Wiedmann 1989; Wiedmann 1993a, 1993b), konnten sich jedoch in der betriebswirtschaftlichen Management- und Marketingliteratur nicht durchsetzen.¹¹⁷

Neben der Betriebswirtschaftslehre stellen auch andere Sozialwissenschaften wie die Soziologie, die Sozialpsychologie und die Politikwissenschaften Beobachtungen zu PR an bzw. haben innerhalb ihrer jeweiligen Disziplin ein eigenes Verständnis von PR entwickelt (vgl. Fröhlich 2015a: 104; Jarren/Röttger 2015: 30; Signitzer 2004: 142).¹¹⁸ Auch Raupp (2006: 33f.) stellt nach einer inhaltsanalytischen Auswertung von PR-Dissertationen fest: „Public Relations (...) werden als interdisziplinärer Forschungsgegenstand auf der Grundlage verschiedener Theorien, aus unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und mit verschiedenen Methoden bearbeitet. Ein dominantes Forschungsparadigma ist nicht erkennbar; die Pluralität an Zugriffen und die mangelnde Kohärenz an theoretischen Ansätzen verhindert eine Kumulation des PR-Wissens.“ Diese Perspektivenvielfalt führt zu einer Vielzahl an Begriffen – u.a. Organisationskommunikation, Unternehmenskommunikation, Public Relations, Kommunikationsmanagement – bei der selbst identische Begriffe nicht zwangsläufig das gleiche bedeuten und die Vergleichbarkeit und Integration verschiedener Modelle und theoretischer Ansätze stark

¹¹⁷ Für eine ausführlichere Diskussion der Verortung von PR im Marketing sowie des gesellschaftsorientierten Marketing aus Sicht der PR-Forschung vgl. Röttger (2000), Szyszka (2008b) sowie Zerfaß (2004). Theorien, die kommunikationswissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Überlegungen zu PR sinnvoll kombinieren (z.B. Zerfaß 2004; Zühlendorf 2002), liegen bis heute nur in geringer Zahl vor (vgl. Röttger et al. 2018: 16).

¹¹⁸ Im Handbuch Public Relations von Fröhlich et al. (2015) finden sich Ausführungen zu PR aus organisationssoziologischer (Theis-Berglmair 2015b), sozialpsychologischer (Femers 2015) und politikwissenschaftlicher (Vowe/Opitz 2015) Perspektive.

erschweren (vgl. Röttger et al. 2018: 2).¹¹⁹ Neben dem interdisziplinären Charakter des „Phänomen Public Relations“ (Fröhlich 2015a: 104) erschwert auch die Ähnlichkeit zu anderen Formen öffentlicher Kommunikation wie Journalismus, Marketing und Werbung eine klare Abgrenzung des Forschungsgegenstandes.¹²⁰

Infolge der beschriebenen späten Institutionalisierung der kommunikationswissenschaftlichen PR-Forschung in Deutschland mangelt es bislang an Grundlagenforschung und theoretisch-wissenschaftlichen Basisarbeiten sowie an der Anschlussfähigkeit vorhandener PR-Theorien an Öffentlichkeits-, Gesellschafts- und Akteurstheorien (vgl. Röttger 2009b: 12).¹²¹ „Eine allgemeine PR-Theorie existiert nicht“ (Jarren/Röttger 2015: 30). Stattdessen liegen PR-Theorien mittlerer Reichweite vor, die aus empirisch überprüfbaren Aussagenzusammenhängen bestehen und unverbunden nebeneinander stehen (vgl. Jarren/Röttger 2015: 30, 33ff.; Röttger 2009b: 13).¹²²

Als dritten Grund für den noch immer nicht zufriedenstellenden Forschungsstand nennt Röttger (2009: 14) die Tatsache, dass die PR-Forschung „ihren Ausgangspunkt in der klassischen Kommunikatorforschung (hat), in deren Mittelpunkt traditionell die Journalismusforschung steht.“ Damit einher geht eine Reduktion von PR als Quelle – oft auch interpretiert als gefährliche Beeinflussung – des Journalismus sowie eine Nicht-Beachtung relevanter Leistungen von PR, die ohne die Vermittlungsleistung des Journalismus ihre jeweiligen Bezugsgruppen erreichen.¹²³ Auch für die nachfolgend beschriebene Betrachtung von PR als gesellschaftlichem Funktionssystem kann die bereits etablierte systemtheoretische Journalismusforschung als Ausgangspunkt vermutet werden.

¹¹⁹ Für eine Systematisierung dieser zentralen Begriffe vgl. Röttger et al. (2018: 8ff.).

¹²⁰ Für eine Übersicht zur Systematisierung von PR-Definitionen sowie der Abgrenzung von anderen Formen öffentlicher Kommunikation vgl. Fröhlich (2008a: 97ff.), Merten (2008: 53) sowie Röttger et al. (2018: 2ff.).

¹²¹ Merten (2008: 44) spricht auch von einer „nacheilende(n) Verwissenschaftlichung“, da sich PR erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausdifferenziert habe und die Entstehung immer neuer elektronischer Medien auch neue Möglichkeiten und Anwendungsbereiche für PR bietet.

¹²² Zu den bekanntesten Theorien mittlerer Reichweite zählen die Determinationsthese von Barbara Baerns (1985; 1987) und das Intereffikationsmodell von Günter Bentele (2004; 1997).

¹²³ Zur beschriebenen Vielfalt verschiedener PR-Ansätze und -Theorien trägt auch dazu bei, dass sich neben Wissenschaftlern auch Praktiker in Abhängigkeit individueller beruflicher Erfahrungen oder aus normativ-idealischer Perspektive standespolitischer Berufsorganisationen heraus Gedanken über das Wesen von PR machen (vgl. Fröhlich 2015b: 1140f.; Merten 2008: 42; Rühl 2004: 72ff.).

6.1 Public Relations als Organisationsfunktion

Organisationstheoretische Ansätze, die die Meso-Ebene der Organisation in den Mittelpunkt der Analyse stellen, haben innerhalb der deutschsprachigen PR-Forschung in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. Preusse et al. 2013: 119). Sie betrachten PR primär als Organisationsfunktion bzw. Kommunikationsfunktion von Organisationen, meist mit Fokus auf Unternehmen, und fragen nach den Funktionen und Leistungen sowie den Bedingungen von PR im organisationalen Kontext (vgl. u.a. Jarren/Röttger 2009; Kirchner 2001; Röttger 2000; Szyszka 2004; Szyszka 2009; Kussin 2009; Hoffjann 2007; Zerfaß 2004).¹²⁴ Die Betrachtung von PR als Organisationsfunktion hat den Vorteil, dass auf bereits existierende interdisziplinäre Forschungsergebnisse über Organisationen, (strategisches) Management und Organisationskommunikation zurückgegriffen werden kann (vgl. Signitzer 2004: 148 sowie die Ausführungen zu Organisationen in Kapitel 4.1).

Eine organisationsbezogene Herangehensweise fokussiert damit auf den Hauptakteur im PR-Prozess: „die kommunizierende Organisation“ (Wehmeier 2015: 155). Gleichzeitig erlaubt die damit eingenommene Meso-Perspektive nicht nur die Analyse der wechselseitigen Wahrnehmung und Interaktion von Organisationen untereinander (Meso-Meso), sondern beleuchtet auch das Verhältnis von Organisationen zur Gesellschaft und deren Teilsystemen (Meso-Makro) sowie zu individuellen Akteuren und Kleingruppen (Meso-Mikro), für die Organisationen Strukturen darstellen, innerhalb derer sie handeln (vgl. Röttger et al. 2018: 85f.). Die Orientierung am Organisationsfokus blendet dabei „die Ebenen von Gesellschaft (Makro-Ebene) und Handlung (Mikro-Ebene) nicht aus, sondern bezieht sie als abgeleitete Fragestellungen mit ein“ (Szyszka 2008a: 162, vgl. auch Wehmeier 2015: 155).

Ein Blick in die Praxis verdeutlicht die Relevanz einer organisationstheoretischen Perspektive ebenso wie die Problematik der systemtheoretischen Betrachtung von PR als eigenständiges System: Die Ziele der PR werden in der Regel von Organisationszielen abgeleitet, personelle und materielle Ressourcen werden ihr von anderen Stellen innerhalb der Organisation zugeteilt und auch über ihre Positionierung innerhalb der Organisation, bspw. als Stabsfunktion an der Organisationsleitung, als Linienfunktion oder gar als Annex des Marketings, entscheidet PR nicht selbst. Allenfalls im operativen

¹²⁴ Eine Übersicht über (weitere) organisationsbezogene PR-Ansätze liefern Szyszka (2008a), Röttger et al. (2018) sowie Wehmeier (2015).

Bereich, bei der Wahl und Ausgestaltung der Instrumente und Maßnahmen, verfügt PR über eigenen Entscheidungsspielraum (vgl. Löffelholz 1997: 188).

Als prägend für die Entwicklung der organisationstheoretischen PR-Forschung im deutschsprachigen Raum erwiesen sich die Arbeiten des Amerikaners James E. Grunig und seiner Forscherkollegen.¹²⁵ Grunig/Hunt (1984: 6) definieren PR als „management of communication between an organization and its publics“ und rücken dadurch die kommunikativen Beziehungen einer Organisation zu den Teilöffentlichkeiten und damit zu ihrer Organisationsumwelt in den Fokus der Betrachtung.¹²⁶ In funktional differenzierten Gesellschaften stehen Organisationen in der Öffentlichkeit unter permanenter Beobachtung durch ihre Umwelt (vgl. die Ausführungen zur Funktion von Öffentlichkeit sowie der Massenmedien in Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3) – „in guten wie in schlechten Zeiten, ob sie es wollen oder nicht“ (Röttger et al. 2018: 97). Sie werden zum Objekt von Fremdbeobachtungen und daraus resultierenden Fremdbeschreibungen, die systemspezifischen Kriterien unterliegen und sich somit auf die spezifischen Leistungen der Organisation für das jeweilige beobachtende System beschränken. Für Unternehmen als Organisationen des Wirtschaftssystems bedeutet dies, dass Organisationen aus anderen Systemen bzw. mit anderen Logiken wie Umweltschutzverbände oder Gewerkschaften diese aus unterschiedlicher Perspektive beobachten, mit unterschiedlichen Erwartungen (z.B. umweltschonende Produktion, Arbeitsplatzsicherheit) und unterschiedliche Fremdbeschreibungen (im Extremfall z.B. „Umweltverschmutzer“, „Arbeitsplatzgefährder“) kreieren.

Fremdbeobachtungen und -beschreibungen sind damit aufgrund ihrer perspektivischen Gebundenheit weder in der Lage, eine umfassende Beschreibung der beobachteten Organisation zu leisten, noch kann diese „objektiver“ sein als die Selbstbeschreibungen der beobachteten Organisation (vgl. Röttger et al. 2018: 97). In der Konsequenz sieht sich eine Organisation und damit auch deren PR einer Vielzahl unterschiedlicher

¹²⁵ Die wichtigsten Forschungsbeiträge Grunigs sind: die vier Modelle der PR (Grunig/Hunt 1984), das zweiseitige Modell exzellenter PR (Grunig 1992; Grunig et al. 2002) und die Theorie situativer Teilöffentlichkeiten (Grunig/Hunt 1984; Grunig/Repper 1992). Zusammenfassungen der beiden PR-Modelle finden sich bei Röttger (2000) und Zerfaß (2004), der Theorie situativer Teilöffentlichkeiten bei Röttger et al. (2018).

¹²⁶ Als Teilöffentlichkeit definieren Grunig/Hunt (1984: 143) „a group of individuals with varying degree of commitment who face a similar problem, recognize that the problem exists, and unite to some degree to do something about the problem.“ Stakeholder werden definiert als „any individual or group who can affect or is affected by the actions, decisions, policies, practices, or goals of the organization“ (Freemann 1984: 25). Teilöffentlichkeiten werden dann zu Stakeholdern, wenn ihr Problem in Zusammenhang mit dem Handeln der Organisation steht, also von dieser verursacht wird, beeinflusst oder gelöst werden kann.

Beobachtungs- und Beschreibungsperspektiven gegenüber, ohne die Möglichkeit der Orientierung an einer hierarchisch übergeordneten Perspektive, „weil die moderne Gesellschaft sozialstrukturell über keine privilegierte Position, keine zentrale Instanz und keine Spitze mehr verfügt, von der aus verbindliche Reflexionen angefertigt werden könnten“ (Kneer 2001: 320). Die unterschiedlichen Fremdbeschreibungen stehen nicht nur gleichwertig nebeneinander, sondern sind, da sie weder an andere Fremdbeschreibungen noch an die Selbstbeschreibung des beobachteten Systems anschlussfähig sein müssen bzw. können, tendenziell unvereinbar (vgl. Kieserling 2004: 50).

In funktional differenzierten Gesellschaften wird PR somit stets mit der „Unvermeidbarkeit und Unausweichlichkeit von selektiver Fremdbeobachtungen und -beschreibungen ihrer Organisation“ (Röttger et al. 2018: 98) konfrontiert. Diese Problematik verdeutlicht das Modell von Szyszka (2004: 161ff.; 2009: 141ff.), der verschiedene Meinungsmärkte, verstanden als „thematisch gebundene *Systeme der Fremdbeobachtung* (Szyszka 2009: 142; H.i.O.), anhand marktspezifischer Eigenheiten unterscheidet. In einen allgemeinen öffentlichen Meinungsmarkt mit einem Interesse an gesellschaftlichen Themen sind vier spezifische Meinungsmärkte – Mitglieder, Finanzen, Politik und Leistungsabnehmer – eingebettet, die sich durch ihre jeweiligen Interessen, Werte und Interpretationen unterscheiden. Aus diesen meinungsmarktspezifischen Ansprüchen und Erwartungen „entstehen zwangsläufig Widersprüchlichkeiten und Diskrepanzwahrnehmungen, von denen im Einzelfall negative Einflüsse auf soziales Vertrauen und organisationale Existenzbedingungen zu erwarten sind“ (Szyszka 2004: 163f.).

Für ökonomische Organisationen bedeutet dies: „Ein Unternehmen besteht solange, wie es im Markt Geld mit Gewinn umsetzt und dies von der Öffentlichkeit hingegenommen bzw. gewünscht wird“ (Becker 1998: 187). Als „quasi-öffentliche Institutionen“ (Ulrich 1977) entscheidet nicht mehr allein der ökonomische Erfolg auf Beschaffungs- und Absatzmärkten über die Existenz eines Unternehmens, sondern auch die Akzeptanz, die die Öffentlichkeit einem bestimmten unternehmerischen Handeln entgegenbringt. Kunden, Journalisten, Politiker, NGOs und andere Stakeholder interessieren sich dafür, ob die Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens auch bestimmten sozialen und ökologischen Kriterien genügen. Ist dies nicht der Fall, drohen einem Unternehmen der Kaufboykott durch seine Kunden, Klagen oder auch Regulierung und damit die Einschränkung seines unternehmerischen Handlungsspielraums durch die Politik. Wirtschaftlicher Erfolg und somit auch die Existenz eines Unternehmens hängen „in

modernen Gesellschaften also verstärkt auch davon ab, inwieweit Wirtschaftsorganisationen Erwartungen von Bezugsgruppen an ihr Handeln erfüllen und sich und ihr Handeln im gesellschaftspolitischen Umfeld legitimieren können“ (Röttger et al. 2018: 99). Prinzipiell stellt „das Problem des Legitimationsdrucks sich in jedem Organisations- bzw. Funktionssystem“ (Hoffjann 2007: 95), wie auch die Ausführungen zur Legitimität von Politik in Kapitel 3.1.2 zeigen. Aufgrund der thematischen Fragestellung der Arbeit stehen hier die Legitimationsbemühungen von Unternehmen im Vordergrund.

Indem PR Legitimation sicherstellt, schafft sie die für die Verfolgung der Organisationsinteressen notwendigen Handlungsspielräume und Entscheidungsfreiheiten und trägt so zur Existenzsicherung des Unternehmens bei (vgl. Jarren/Röttger 2009: 33), denn „Unternehmenserfolg und unternehmerischer Handlungsspielraum stehen in einem engen Abhängigkeitsverhältnis“ (Haedrich 1994: 98). Die Funktion von PR ist demnach „die Legitimation der Organisationsfunktion gegenüber den als relevant eingestuftem Bezugsgruppen der Gesellschaft“ (Hoffjann 2009: 304). PR erfüllt diese Legitimationsfunktion, wenn es ihr gelingt, „die eigenen Ziele und Absichten als im gemeinsamen Interesse liegend oder als aus übergeordneten gemeinsamen Zielen folgend zu rechtfertigen“ (Fuchs-Heinritz 1994a: 395). Gelingt einer Organisation die Legitimation ihrer Existenz und Interessen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass auch ihre Handlungen und Entscheidungen als legitim und damit gesellschaftlich notwendig betrachtet werden, selbst wenn diese den Interessen anderer Umweltsysteme entgegenstehen (vgl. Hoffjann 2007: 130). Dieser „Vertrauensvorschuss“ (Röttger et al. 2018: 100) sorgt dafür, dass Unternehmen nicht jede einzelne Entscheidung rechtfertigen müssen, auch zukünftige Entscheidungen eher als legitim erachtet und möglicherweise direkt berücksichtigt werden und sichert bzw. erweitert so den Spielraum zur Durchsetzung unternehmerischer Handlungen und Interessen (vgl. Hoffjann 2015a: 154f.). Wichtig ist dabei, dass die organisationale Ziel- und Interessenverfolgung nicht nur generell durch Umweltsysteme akzeptiert wird, sondern auch in Situationen, in denen Ziele und Interessen von Umweltsystemen anders oder konträr gelagert sind, nicht grundlegend in Frage gestellt wird (vgl. Preusse et al. 2013: 122).

Die hier geleistete Funktionsbeschreibung von PR führt zu der Frage, *wie* Public Relations die Organisationsfunktion legitimiert. Hoffjann (2009: 305) unterscheidet hierzu zwei PR-Strategien – Umweltsteuerung und Selbststeuerung – wobei in der Praxis Mischformen beider Optionen bzw. deren gleichzeitiger Einsatz zu erwarten sind.

Umweltsteuerung bedeutet die Legitimation der Organisation durch die Beeinflussung der Umwelterwartungen gegenüber der Organisation mittels Selbstbeschreibungen. Diese Strategie unterstellt den Rezipienten dieser Selbstbeschreibungen eine kognitive Erwartungshaltung gegenüber der Organisation und erlaubt – die erfolgreiche Beeinflussung der Umwelterwartungen vorausgesetzt – die Beibehaltung der bisherigen Unternehmenspolitik. Demgegenüber bedeutet Selbststeuerung die Anpassung des bisherigen Verhaltens an die Erwartungen der Umwelt. Angesichts einer zunehmend kritischen und damit die organisationale Existenz gefährdenden Erwartungshaltung der Bezugsgruppen kann Legitimation möglicherweise nur durch eine Änderung der Unternehmenspolitik, also durch Selbststeuerung, erreichbar sein. Voraussetzung dafür ist, dass dem Unternehmen die genaue Erwartungshaltung der Bezugsgruppen bekannt ist, um die neue Unternehmenspolitik darauf ausrichten zu können. Dies kann unter Zuhilfenahme interner Beratungsleistungen durch PR geschehen (vgl. auch Röttger 2005: 16).

Die Voraussetzung für beide Steuerungsformen sind Beobachtungs- und Reflexionsleistungen durch PR. Beobachtung, Reflexion und Steuerung als Leistungen der PR erlauben eine abstrakte, vom Organisationstyp unabhängige Systematisierung von PR. Erst die Analyse der dem PR-Output vorgelagerten Beobachtungs- und Reflexionsprozesse ermöglicht es, den Beitrag von PR zum Management von Organisationen umfassend aufzuzeigen (vgl. Röttger et al. 2018: 101ff.).

6.1.1 PR-Theoriebildung zwischen System und Akteur

Die für die Sozialwissenschaften typische Frontstellung von System- und Handlungstheorie kennzeichnet auch die PR-Theoriebildung: „System *oder* Akteur lautet die Grundsatzfrage des theoretischen Zugangs zum Gegenstand Public Relations“ (Jarren/Röttger 2009: 29; H.i.O.). Ausgehend von ihrer Expansion in der deutschsprachigen Sozial- und Kommunikationswissenschaft in den 1980er und 1990er Jahren, prägt die Systemtheorie – und damit die Frage nach der gesellschaftlichen Funktion von PR und deren Leistung für andere Systeme – „als dominanter Theorietyp“ (Merten 2009: 68) bis heute die wissenschaftliche Analyse von PR. Unterschiede innerhalb der systemtheoretischen Auseinandersetzung mit PR finden sich bei der Frage nach deren Systemhaftigkeit und Funktion für die Gesellschaft: PR erhält wahlweise den Status eines gesellschaftlichen Funktionssystems bzw. Teilsystems des Funktionssystems Publizistik mit der stark normativ geprägten Funktion der Herstellung durchsetzungs-

fähiger Themen zur Stärkung der Öffentlichkeit (Ronneberger/Rühl 1992),¹²⁷ entfaltet als System-Umwelt-Interaktion eine integrative Wirkung (Faulstich 2000; Knorr 1984) oder dient als Subsystem einer Organisation der Legitimation der Organisationsfunktion gegenüber der Umwelt (Hoffjann 2007).¹²⁸

Abgesehen von der grundlegenden und hinreichend bekannten Kritik an der Systemtheorie – die Ausklammerung des handelnden Individuums und die fehlende empirische Überprüfbarkeit – fehlt es insbesondere für die Annahme eines eigenständigen Systems PR an einer plausiblen Begründung (vgl. Jarren/Röttger 2009: 31). Bislang vorliegende empirische Befunde lassen nicht auf einen eigenständigen Systemcharakter von PR schließen (vgl. Röttger 2000; Röttger et al. 2003). PR erfüllt weder eine gesellschaftliche Funktion, noch erbringt sie „auf Augenhöhe“ Leistungen für andere Funktionssysteme. „Gegen den Systemcharakter von Öffentlichkeitsarbeit spricht deren funktionale Abhängigkeit von anderen Systemen“ (Scholl/Weischenberg 1998: 132) wie Wirtschaft oder Politik sowie „ihr Charakter als Auftragskommunikation“ (Jarren/Röttger 2015: 35). Auch Szyszka (2004: 166) erscheint der systemtheoretische Versuch, PR „als Typus öffentlicher Kommunikation einzustufen, (...) aufgrund ihrer organisationspolitischen Wirkungsabsicht zumindest fragwürdig.“ Zudem erweist sich auch die Abgrenzung zum Journalismus im Sinne einer trennscharfen Formulierung der Funktion und Leitdifferenz des Systems PR als problematisch (vgl. Hoffjann 2007: 101; Schweda/Opherden 1995: 54).

Im Vergleich zu den systemtheoretischen Ansätzen liegen in der PR-Theoriebildung deutlich weniger Ansätze vor, die sich auf die Handlungs- bzw. Akteursebene konzentrieren. In handlungsbezogenen Ansätzen „gilt das primäre Erkenntnisinteresse der zweckmäßigen und effektiven Umsetzung von Public-Relations-Aktivitäten“ und „die operative Ebene des realisierten bzw. zu realisierenden Nutzens (rückt) ins Zentrum“ (Szyszka 2008a: 161f.). Hierzu zählen bspw. der auf Koordination und symmetrische Kommunikation abzielende Ansatz von Pearson (1989) und das Modell

¹²⁷ Die Autoren variieren zwischen der Beschreibung von PR als gesellschaftlichem Funktionssystem und als Teilsystem des Funktionssystems Publizistik. Sie ordnen aber auch den Journalismus als Teilsystem dem Funktionssystem Publizistik unter (vgl. Ronneberger/Rühl 1992: 251f.). Daraus lässt sich schließen, dass sie auch PR einen eigenständigen Systemcharakter zuschreiben.

¹²⁸ Ein dem Konstruktivismus entstammender Ansatz beschreibt PR als die Konstruktion wünschenswerter Wirklichkeiten – sog. Images – (Kückelhaus 1998; Merten/Westerbarkey 1994), wonach in modernen ausdifferenzierten Gesellschaften Images zentrale Selektions- und Entscheidungsfunktionen übernehmen und PR diese Images zu konstruieren versucht. Der Ansatz fragt also auch nach der Funktion von PR für die Gesellschaft, weist allerdings sonst keine Parallelen zu systemtheoretischen Ansätzen von PR auf.

verständigungsorientierter Öffentlichkeitsarbeit von Burkart (1993). Diese auf die Mikro-Ebene fokussierenden Ansätze blenden allerdings Aspekte der Struktur ebenso aus wie die Abhängigkeit von Vorgaben, Normen und Regeln des Funktionssystems, dem die auftraggebende Organisation angehört (vgl. Jarren/Röttger 2015: 35; Röttger 2005: 12). Mit Blick auf die Anforderungen einer empirisch nutzbaren PR-Theoriebildung lässt sich daher festhalten: Weder lässt sich der PR ein Systemcharakter mit einer eigenständigen gesellschaftlichen Funktion zuschreiben, noch werden ausschließlich handlungsorientierte Ansätze dem Organisationsbezug von PR in der Realität gerecht. Auf der Meso-Ebene angesiedelte Ansätze zur Beschreibung von PR als Organisationsfunktion können diesen Dualismus aufheben und hierfür Erklärungsansätze bieten. PR wird darin als Kommunikationsfunktion von Organisationen angesehen, deren Ausdifferenzierung sich je nach Organisationstyp und gesellschaftlichem Funktionssystem unterscheidet (vgl. nachfolgend Kapitel 6.3).

PR-Forschung und Strukturationstheorie

Erst im Zuge der zunehmenden Bedeutung von organisationstheoretischen PR-Ansätzen kommt es in innerhalb der deutschsprachigen PR-Theoriebildung auch zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit der Strukturationstheorie (vgl. u.a. Röttger 2000; Falkheimer 2009; Zerfaß 2004; Zühlsdorf 2002; Jarren/Röttger 2009). Die strukturationstheoretische Beschreibung wechselseitiger Konstitutionsbeziehungen als Dualität von Struktur und Handlung lassen sich auch auf organisationale Fragestellungen übertragen (vgl. Kapitel 3.2.2) und ermöglichen so eine Analyse von PR in ihrer Verschränkung als Teil einer Organisation (Meso-Ebene) einerseits und von Interaktions- bzw. Handlungssystemen (Mikro-Ebene) andererseits. In einer strukturationstheoretischen Betrachtung organisationaler PR bilden die Strukturen und Programme einer Organisation den Rahmen, innerhalb dessen die PR-Akteure handeln können. Ihr Handeln wird bspw. beeinflusst durch die Bedeutung und auch Verortung der PR innerhalb der Organisation, durch Hierarchien, Berichtswege und Positionsbeschreibungen, durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kommunikationskanäle und natürlich auch durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten System (z.B. Wirtschaftsorganisation). Diese organisationsspezifischen Strukturen ermöglichen und begrenzen das Handeln der PR-Akteure, zugleich werden diese organisationalen Strukturen durch das Handeln der PR-Akteure erst produziert bzw. reproduziert (vgl. Jarren/Röttger 2009: 34). Auch die Beziehungen zur Organisationsumwelt lassen sich strukturationstheoretisch fassen:

Einerseits versuchen PR-treibende Organisationen die Öffentlichkeit mit ihren Kommunikationsaktivitäten im Sinne der Organisation zu beeinflussen, wodurch sie die Öffentlichkeit auch reproduzieren, andererseits wird das PR-Handeln von Organisationen gerade durch die Öffentlichkeit bzw. andere Umweltsysteme begrenzt und beeinflusst, durch deren Existenz aber auch erst ermöglicht (vgl. Hoffjann 2015a: 149).

6.1.2 Beobachtung und Reflexion

PR als Kommunikationsfunktion von Organisationen wurde und wird „überwiegend unter dem Gesichtspunkt einer Darstellung *in* bzw. Kommunikation *mit* ihrer Umwelt gedacht“ (Kussin 2009: 117; H.i.O.). Die externe Vermittlung der Interessen und Handlungen einer Organisation durch PR, insbesondere „als Input-Funktion des Journalismus“ (Röttger 2009b: 12), steht im Mittelpunkt dieser Perspektive, die ihren Ausgangspunkt in der klassischen Kommunikatorforschung hat. Diese Fokussierung führt zu einer eingeschränkten, weil einseitigen Wahrnehmung von PR in der Theoriebildung und nur wenige Arbeiten beschäftigen sich mit PR jenseits ihrer Rolle als externer Kommunikator (vgl. Hoffjann 2009: 299). Inzwischen zeigen sich in der organisationalen PR-Forschung allerdings auch Ansätze, „die nicht allein auf die Möglichkeit einer Darstellung und Kommunikation der Organisation verweisen, sondern darüber hinaus die Potenziale der Selbstbeobachtung und Reflexion durch Öffentlichkeitsarbeit betonen“ (Kussin 2009: 117; vgl. auch Hoffjann 2007: 98; Jarren/Röttger 2009: 44f.; Kussin 2009: 128; Szyszka 2009: 143).¹²⁹

Unter Rückgriff auf den systemtheoretischen Beobachtungsbegriff kann PR als „Beobachtung zweiter Ordnung“ (Luhmann 2009: 104) konzipiert werden, die beobachtet, wie die Organisation sich selbst und ihre Umwelt beobachtet und wie die Organisation von ihrer Umwelt beobachtet wird (vgl. Röttger et al. 2018: 101). Durch die Ermittlung von Differenzen in der Selbst- und Fremdbeobachtung und -beschreibung gewinnt PR relevante Informationen über die Risiken und Chancen der Organisation (vgl. Szyszka 2009: 145). Ziel ist „die weitgehende Übereinstimmung zwischen Selbst- und

¹²⁹ In der US-amerikanischen PR-Forschung stehen die externe Selbstdarstellungsleistung und die interne Reflexionsleistung traditionell gleichberechtigt nebeneinander (vgl. Hoffjann 2009: 300f.). PR wird dort als Kommunikationsfunktion verstanden, „through which organizations adapt to, alter or maintain their environment for the purpose of achieving organisational goals“ (Long/Hazleton 1993: 227) und die auch als „advocates of the publics’ interests in discussions with the organization’s strategic planners and decision makers“ (Dozier et al. 1995: 13) agiert. Daraus ergibt sich jedoch auch eine kritisch zu betrachtende, normative Überhöhung der internen PR-Leistung im Sinne einer Aussöhnung zwischen gesellschaftlichen und Organisationsinteressen (vgl. Hoffjann 2009: 301).

Fremdbeschreibung (...), um damit eigene Interessen (besser und ‚begründeter‘) durchsetzen zu können“ (Jarren/Röttger 2009: 45). Beobachtung wird so zur *conditio sine qua non* sowohl von Umwelt- als auch von Selbststeuerung, weil die daraus gewonnenen Informationen Voraussetzung sind für die erfolgreiche Legitimation der Organisation.

Umweltbeobachtung

Zur Erfüllung ihrer Funktion, der Legitimation der Organisation gegenüber ihrer Umwelt, muss PR „das Organisationsumfeld kontinuierlich beobachten, Chancen und Risiken identifizieren und aufzeigen, welche Auswirkungen diese für die Organisation und deren Legitimation haben können“ (Röttger et al. 2018: 102f.). Mittels Umweltbeobachtung gewinnt PR legitimationsrelevante Informationen, die sie in die Reproduktionskreisläufe der Organisation einbringt und die dort als entscheidungsrelevante Informationen verarbeitet werden. PR erbringt damit nicht nur eine Output-Leistung im Sinne der Erweiterung organisationaler Handlungsfreiräume, sondern mit der Identifizierung und Einspeisung legitimationsrelevanter Informationen auch eine wichtige Input-Leistung für die Reproduktion der Organisation (vgl. Röttger et al. 2018: 102f.).

PR operiert primär unter Bezugnahme auf die organisationale Leitdifferenz¹³⁰, als Legitimationsfunktion erbringt PR Beobachtungs- und auch Steuerungsleistungen gemäß ihrer sekundären, eigenen Leitdifferenz „legitimierend versus nicht legitimierend“ (Hoffjann 2007: 102). Das Charakteristikum der Multireferenz trifft aber nicht nur auf die Umweltbeziehungen von Organisationen zu. Auch intern weisen Organisationen Referenzen zu anderen Funktionssystemen auf. So folgen Unternehmen in erster Linie einer ökonomischen Rationalität, gleichzeitig sind sie auch durch andere Systemlogiken geprägt: In Forschungs- und Entwicklungsabteilungen wird nach technisch-wissenschaftlichen Kriterien entschieden, Rechtsabteilungen legen ihren Entscheidungen juristische Sachverhalte zugrunde und PR-Abteilungen orientieren sich an der Logik der Massenmedien. Die Multireferentialität einer Organisation zeigt sich damit vor allem in den Organisationsbereichen mit Umweltkontakt (vgl. Kussin 2009: 120f.). Da PR in der Regel im Auftrag „multireferentieller Organisationen“ (Kussin 2009: 120) kommuniziert – Organisationen interagieren nicht nur mit Umweltsystemen des eigenen Funktions-

¹³⁰ „Es ist nicht denkbar, dass ein System primär mit dem PR-Code legitimierend versus nicht legitimierend operiert. Selbst PR-Agenturen übernehmen die Leitdifferenz ihrer Auftraggeber (z.B. Wirtschaft und Politik) und operieren erst unterhalb dieser Ebene mit dem PR-Code“ (Hoffjann 2007: 97).

systems, sondern auch zahlreicher anderer Funktionssysteme mit unterschiedlichen Leitdifferenzen – ist sie auf die Kenntnis der Systemlogiken dieser Funktionssysteme angewiesen, da die Handlungen einer Organisation hinsichtlich ihrer Legitimation in unterschiedlichen Systemen unterschiedlich bewertet werden können.

Die verschiedenen Systemlogiken stehen sich dabei unvereinbar gegenüber und lassen sich nicht in eine gemeinsame Metaperspektive integrieren (vgl. Kussin 2009: 120). Fuchs (1992: 43ff.) spricht in diesem Zusammenhang von der Polykontextualität der modernen Gesellschaft. Die Entscheidung eines Unternehmens, in Deutschland eine neue Produktionsanlage zu bauen, wird in der Politik auf Zustimmung stoßen, weil es Arbeitsplätze sichert bzw. schafft, Steuereinnahmen generiert und als Bekenntnis zum Wirtschaftsstandort gewertet wird, während Umweltschützer die Erschließung des benötigten Geländes, den Energieverbrauch, die Entsorgung von Produktionsabfällen und die Emissionen dieser Produktionsanlage kritisieren werden.

Die Kenntnis der Systemlogiken dieser Umweltsysteme erlangt PR über die Beobachtung von Öffentlichkeit als der Selbstbeobachtungsfunktion der Gesellschaft und den Massenmedien als „Hintergrundrealität der modernen Gesellschaft“ (Kussin 2009: 127) (vgl. Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3). „Durch Öffentlichkeit wird Fremdreferenz in soziale Systeme eingeführt“ (Theis-Berglmair 2015a: 408). Funktionssystemspezifische Beobachtungsmedien wie ‚der Markt‘ für die Wirtschaft, die öffentliche Meinung für die Politik oder Publikationen für die Wissenschaft ermöglichen einer Organisation lediglich die Selbstbeobachtung innerhalb des eigenen Funktionssystems. Für multireferentielle Organisationen ist diese Form der Selbstbeobachtung allerdings zu selektiv und damit nicht ausreichend, um legitimationsrelevante Informationen zu erhalten. So erfahren Unternehmen über den Markt, welche Produkte die Kunden benötigen, welchen Preis sie zu zahlen bereit sind und wie die Wettbewerber auf dem Markt agieren. Sie erfahren jedoch nicht, ob Politik und Gesellschaft bestimmte Produktionsbedingungen, die der Markt duldet, ebenso akzeptieren. Dabei ist die Akzeptanz der Politik und auch der Gesellschaft entscheidend für das Überleben von Unternehmen. Die Politik als Initiator kollektiv verbindlicher Entscheidungen kann bei Nichtgefallen unternehmerischen Handelns wirtschaftspolitische Regulierungen beschließen und die Kunden können mit Konsumboykott drohen. Erst die Beobachtung von Öffentlichkeit durch Massenmedien erlaubt Unternehmen funktionssystemübergreifende Beobachtungen des eigenen Handelns und damit die Einschätzung, ob bestimmte unternehmerische Entscheidungen in den Umweltsystemen als legitim erachtet werden (vgl. Kussin 2009: 123f.).

Neben Beobachtung kann auch über die Etablierung von Interpenetrationszonen Fremdreferenz in Unternehmen eingeführt werden. Unter Interpenetration verstehen wir in Anlehnung an Parsons und Münch (vgl. Kapitel 3.1.1.1) die „wechselseitige Durchdringung von Systemen mit fremden Leistungsanforderungen.“ Systeme übernehmen Leistungen anderer zwecks Erhöhung eigener Effizienz, etwa durch Import von Operationsmustern. Damit entlasten sie diese zugleich von Komplexität und funktionalen Problemen, was zu beiderseitiger Leistungssteigerung führt. „Leistungs-transfer von Systemen läßt sich gewöhnlich in Interpenetrationszonen lokalisieren, wo Operationen des ‚Muttersystems‘ denen des Partners angepaßt oder sogar partiell vom Partner kontrolliert und gesteuert werden“ (Westerbarkey 1995: 154f.). Interpenetrationszonen sind damit die Voraussetzung dafür, dass Organisationen die eigene Leistung erhöhen, Informationen beschaffen und reflektieren sowie andere Systeme beeinflussen oder sogar steuern können, gleichzeitig bieten sie aber auch den Ansatzpunkt für potenzielle externe Steuerungseinflüsse (vgl. Jarren/Röttger 2009: 35f.).

Mittels PR, aber auch durch andere Grenzstellenfunktionen, etablieren Organisationen Interpenetrationszonen mit „bedeutsamen Gruppen, Organisationen oder Akteuren in ihrer Umwelt“ (Jarren/Röttger 2009: 35f.). Konstituiert werden solche Interpenetrationszonen vorrangig durch ökonomische Ressourcen wie Sponsoring, Werbebudgets oder andere finanzielle Formen der Beteiligung, bei Medien vom Druckkostenzuschuss bis zur Übernahme von Anteilen. Finanzstarke Organisationen oder Branchen verfügen damit über einen strukturellen Vorteil gegenüber den Medien und anderen Organisationen, der sich in zunehmender Publizität äußern kann (vgl. Jarren/Röttger 2009: 36).¹³¹ Auf der Mikro-Ebene existieren Interpenetrationszonen in Form von Handlungssystemen. PR-Akteure etablieren systematisch Beziehungen zu Journalisten und anderen relevanten Stakeholdern zur Sicherung und Erweiterung ihrer Einflussmöglichkeiten, bspw. Round Tables, Hintergrundgespräche oder Beratungsgremien, sog. Advisory Boards. Solche Formen der Interaktion sind vor allem dort notwendig, „wo Beobachtung aufgrund organisations- bzw. teilsystemfremder Kriterien erfolgt und der mögliche Beitrag einer Fremdbeschreibung besondere Bedeutung besitzt (Journalisten, Medien)“ (Jarren/Röttger 2009: 45). Sie erhalten dort relevante

¹³¹ Als Beispiel können hier die vom deutschen Presserat untersagten, aber in vielen Branchen üblichen „Koppelgeschäfte“ genannt werden: Organisationen machen das Schalten von Anzeigen – implizit oder explizit – von der eigenen (positiven) Erwähnung in der redaktionellen Berichterstattung abhängig.

Informationen und erhöhen dadurch ihre Chancen, Berichterstattung über ihre Themen generieren, Thematisierungen durch die Medien beeinflussen oder gar verhindern zu können und zu kritischen Themen angehört und mit ihrer Position berücksichtigt zu werden. Handlungssysteme basieren auf konstitutiven und regulativen Regeln, anhand derer sich die Interaktionen der beteiligten Akteure vollziehen und diese so auf Dauer stellen (vgl. Jarren/Röttger 2009: 37f.).¹³² Die Befolgung dieser Regeln ermöglicht den beteiligten Akteuren eine hohe Erwartungs- und Handlungssicherheit, da man sich gemeinsam auf diese Regeln verständigt hat und im Falle von Regelverstößen schmerzhaft Sanktionen drohen (vgl. Jarren/Donges 2006: 292).

Mit welchen gesellschaftlichen Akteuren aber soll PR diese Handlungssysteme ausbilden? Angesichts der Polykontextualität der Gesellschaft scheint es unmöglich, eine Organisation gegenüber allen Systemen einer Gesellschaft zu legitimieren – Kussin (2009: 119) spricht auch von „inkommensurablen Erwartungen“ der Umwelt gegenüber der Organisation. PR ist also gezwungen, sich bei der Legitimation der Organisation auf die als relevant eingestuften Umweltsysteme zu konzentrieren. Als relevant gelten Umweltsysteme, „welche über die Ressourcen verfügen, das Überleben oder Wachsen der (...) Organisation zu beeinflussen“ (Dozier/Lauzen 1999: 31).¹³³ Die Informationen darüber, welche Umweltsysteme im Hinblick auf den Erfolg eines Unternehmens Konfliktpotenzial aufweisen, gewinnt PR über Umweltbeobachtung. Für Unternehmen ist dies in erster Linie die Politik, die über Steuergesetze, Regulierungen, Betriebsgenehmigungen, Umweltschutz- und arbeitsrechtliche Auflagen Einfluss auf die Unternehmensentwicklung nehmen kann. Auch Umweltschutzgruppen, Verbraucherschutzverbände und Gewerkschaften sind relevante Umweltsysteme. Umgekehrt stellen auch Unternehmen relevante Umweltsysteme für die Politik dar, da diese Arbeitskräfte und damit Steuerzahler beschäftigen und auch selbst Steuern zahlen. Nicht umsonst ist

¹³² Während konstitutive Regeln Handlungen bestimmen und erzeugen, die ohne diese Regeln nicht möglich wären, bestimmen regulative Regeln ein Verhalten, das unabhängig von diesen bereits vorhanden ist (vgl. Jarren/Donges 2006: 292f.).

¹³³ Knorr (1984: 56) unterteilt Umweltsysteme anhand ihrer Relevanz in Primär- und Sekundär-Umwelten. Sekundär-Umwelten stellen dabei die Umweltsysteme der Primär-Umwelten dar. Eine Primär-Umwelt eines Unternehmens ist die Politik, deren Wähler wiederum den Status einer Sekundär-Umwelt haben. Diese Differenzierung zeigt auf, dass sich die Relevanz einiger Umweltsysteme für eine Organisation erst durch deren Bedeutung für die Primär-Umwelten der Organisation erklärt. Allerdings erweist sich eine Separierung und Hierarchisierung von Umweltsystemen anhand ihrer Relevanz aufgrund ihrer Komplexität und Interdependenz als extrem schwierig. Die Kommunikationsangebote von PR zielen potenziell auf alle Umweltsysteme, unabhängig ob Primär- oder Sekundär-Umwelt (vgl. Hoffmann 2007: 99). Die politische PR eines Unternehmens soll sowohl in der Politik als auch beim Wähler ihre Wirkung entfalten.

insbesondere vor Wahlen die Lage der Wirtschaft eines der zentralen Wahlkampfthemen, in der die Regierungspartei(en) ihre Erfolge in der Wirtschaftspolitik und die Opposition deren Fehler bzw. eigene Lösungsvorschläge propagieren.

Selbstbeobachtung

PR ermöglicht nicht nur die Beobachtung der Organisationsumwelt, sondern auch der Organisation selbst. Erst der Abgleich von Umweltbeobachtung und Selbstbeobachtung verschafft einer Organisation die Fähigkeit zur Reflexion. Analog zum Begriff der Beobachtung handelt es sich auch bei der Selbstbeobachtung durch PR um eine Beobachtung zweiter Ordnung, da PR die Unterscheidung und Bewertung zeitlich vorangegangener, also Beobachtungen erster Ordnung ermöglicht. „Selbstbeobachtungen zweiter Ordnung erlauben dem System damit, sich mit sich selbst auseinanderzusetzen“ (Röttger et al. 2018: 104). Allerdings müssen auch Selbstbeobachtungen anschlussfähig gemacht werden, um in die organisationale Reproduktion eingespeist werden zu können. Dies geschieht durch die textliche Fixierung der Selbstbeobachtungen, die so zu Selbstbeschreibungen einer Organisation werden, bspw. in Form von „mission statements“, Unternehmensleitbildern und -grundsätzen (vgl. Röttger et al. 2018: 106). Selbstbeobachtungen bzw. -beschreibungen setzen Umweltbeobachtung voraus, da eine Organisation erst durch die kommunikative Abgrenzung zu ihrer Umwelt eine eigene Identität erzeugen kann (vgl. Schreyögg 2008: S.452). Sie schaffen so „die Voraussetzungen für die Beobachtung der Organisation als (imaginierte) Einheit trotz polykontexturaler Beobachtungsverhältnisse“ (Kussin 2009: 122). Erst auf deren Basis lassen sich potenzielle Inkonsistenzen zwischen der eigenen Organisation und deren Umwelt beobachten und Entscheidungen zur Steuerung und Reproduktion der Organisation treffen.

Neben der Umweltbeobachtung und der internen Selbstbeobachtung erbringt PR noch eine weitere Beobachtungsleistung: „Um der Organisation Reflexionsprozesse zu ermöglichen und Input für Entscheidungen im Umgang mit den Divergenzen zwischen Selbst- und Fremdbeobachtungen sowie -beschreibungen zu liefern, versucht PR zudem die Perspektive externer Stakeholder zu antizipieren“ (Röttger et al. 2018: 104).

Damit sie aus dem Organisationshandeln resultierende Legitimationsrisiken aber auch Chancen der Organisation in der Umwelt besser einschätzen kann, nimmt PR die Position eines externen Beobachters ein. Als organisationale Grenzstelle unterliegt PR dabei „dem Dilemma, dass die auftraggebende Organisation quasi aus einer externen Perspektive

beobachtet werden muss (...), wie sehen Stakeholder die Organisation und welche Erwartungen richten sie an diese?, gleichzeitig aber Teil der Organisation selbst ist“ (Röttger 2005: 16). Trotz der Kenntnis der Leitdifferenzen relevanter Umweltsysteme sind solche Perspektivenwechsel immer nur eingeschränkt und phasenweise möglich, dennoch liefert gerade diese Perspektive „durch die Brille der Stakeholder“ (Röttger et al. 2018: 104) wertvolle Informationen für die Reflexion der Organisation.

Reflexion

Umwelt- und Selbstbeobachtung sind die Voraussetzung für organisationale Reflexion. Aus systemtheoretischer Perspektive lässt sich Reflexion als „spezifische Dimension der Selbstbeobachtung zweiter Ordnung (...) verstehen, die auf das gesamte System, nicht nur einzelne Prozesse sowie seine Beziehungen zur Umwelt bezogen ist und der Überprüfung der eigenen System-Umwelt-Unterscheidung dient“ (Röttger et al. 2018: 105f.). Basierend auf den Erkenntnissen aus Umwelt- und Selbstbeobachtung ist das Ziel von Reflexion, eine weitgehende Übereinstimmung zwischen organisationaler Selbst- und Fremdbeschreibung zu erreichen und damit die eigenen organisationalen Interessen besser (begründet) durchsetzen zu können (vgl. Jarren/Röttger 2009: 44f.).

Reflexion macht „Divergenzen zwischen Selbst- und Fremdbeschreibungen für die Organisation beobachtbar“ und stellt damit „Orientierungspunkte für die Modifikation von Entscheidungen und Selbstbeschreibungen zur Verfügung“ (Kussin 2009: 118; vgl. auch Szyszka 2009: 143): Wie wird über bestimmte Entscheidungen und Handlungen der Organisation in den Medien berichtet? In welchen Umweltsystemen lösen diese Akzeptanz oder Ablehnung aus? Welche Themen eignen sich zur Legitimation der Organisation? Und organisationsintern: Welche Handlungen oder Entscheidungen einer Organisation können die eigene Legitimation gefährden? Welche Konsequenzen drohen, wenn die Organisation daran festhält?

Als multireferentielle Organisationen sind Unternehmen auf eine Systematisierung dieser Beobachtungen angewiesen. Diese Reflexionsleistung wird in der Regel von der PR erbracht, die damit eine zentrale Übersetzungs- und Vermittlungsrolle zwischen den unterschiedlichen Semantiken von Organisation und Umwelt einnimmt (vgl. Kussin 2009: 128; Röttger et al. 2018: 105f.).¹³⁴ PR muss die aus dem Abgleich von Umwelt-

¹³⁴ Voraussetzung für die Ausdifferenzierung einer eigenen PR-Abteilung ist eine entsprechend komplexe und ausdifferenzierte Organisation. Kleine, überschaubare Organisationen haben in der Regel nicht denselben Bedarf an Beobachtung, geschweige denn die finanziellen Ressourcen dafür.

und Selbstbeobachtung gewonnenen Informationen so übersetzen, dass diese von der Organisation als legitimationsrelevant erkannt und verarbeitet werden können (vgl. Jarren/Röttger 2009: 44). Zwar fungieren auch andere Abteilungen als organisationale Grenzstellen, allerdings beschränkt sich deren Umweltkontakt und damit auch deren Beobachtungsvermögen auf ein spezifisches Umweltsystem und dessen Leitdifferenz, während PR-Abteilungen via Massenmedien die Öffentlichkeit beobachten und somit eine Reflexion der gesamten Organisation ermöglichen.¹³⁵ Issues Management, Medienresonanzanalysen und Pressespiegel liefern die erforderlichen Informationen zum Abgleich von Fremd- und Selbstbeschreibungen. PR-Abteilungen erzeugen so „organisationsinterne Äquivalente zur gesellschaftlichen Realitätskonstruktion der Massenmedien“ (Kussin 2009: 129).

Die Reflexion organisationaler PR geht dabei über das strukturationstheoretische Verständnis vom prinzipiell reflexiven Charakter eines jeden Handelns hinaus, da sie in deren Stellen- und Rollenbeschreibungen enthalten ist. PR-Abteilungen und deren Akteure betreiben professionalisierte Reflexion im Auftrag der Organisation und stellen legitimations- bzw. organisationsrelevante Informationen den organisationsleitenden Akteuren für deren Entscheidungsfindung zur Verfügung. PR erbringt auf Basis der gewonnenen Informationen und der daraus erworbenen Reflexionskompetenz eine „interne Beratungsleistung“ (Hoffjann 2009: 302) für die Organisation, indem sie bei öffentlichkeitswirksamen Entscheidungen Einschätzungen darüber abgibt, ob und wie einzelne Handlungsalternativen in den Massenmedien dargestellt werden und damit in der öffentlichen Diskussion ein legitimationsgefährdendes Potenzial entfalten können (vgl. auch Szyszka 2009: 138). PR übernimmt damit die Funktion von „Sensoren für das System, mit dem sich die Resonanz, aber auch die (Nicht-)Resonanz auf Entscheidungen der Organisation intern verarbeiten lassen“ (Kussin 2009: 130). Voraussetzung dafür ist die entsprechende Anerkennung und Positionierung der PR und ihrer Leistungen innerhalb der Organisation, bspw. durch direkten Kontakt zur Unternehmensleitung als

¹³⁵ Für Kussin (2009: 128) sind PR-Stellen „darauf ausgerichtet, die Organisation, aber auch die Umwelt unter dem massenmedialen Code der Information/Nichtinformation zu beobachten.“ Folgt man dieser Übernahme der journalistischen Leitdifferenz, wäre eine Unterscheidung von PR und Journalismus nicht mehr möglich, da beide anhand desselben binären Codes operierten. Die Beobachtung durch PR anhand der journalistischen Leitdifferenz Information/Nicht-Information erfüllt auch keinerlei Funktion für die auftraggebende Organisation, wie dies die dieser Arbeit zugrunde liegende PR-Leitdifferenz legitimierend vs. nicht legitimierend tut.

Stabsstelle oder die Repräsentation des Kommunikationsbereichs in der Unternehmensleitung.

Reflexion liefert „Orientierungsgesichtspunkte für die fortlaufende Entscheidungsproduktion“ (Kussin 2009: 129) und erweist sich damit als Voraussetzung für Umwelt- und Selbststeuerung einer Organisation. Extern, weil erst Reflexionsleistungen die kommunikative Steuerung der Organisationsumwelt im Sinne einer Legitimation der Organisationsinteressen und der Erweiterung strategischer Handlungsspielräume ermöglichen. Wer sich gegenüber seiner Umwelt legitimieren will, muss wissen welche Umweltsysteme wie kommunikativ gesteuert werden müssen bzw. können.¹³⁶ Intern, weil sie „Expertise für Entscheidungsprozesse“ (Szyszka 2009: 143) liefert und so zu einer legitimationsbildenden oder -stabilisierenden Selbststeuerung der Organisation und damit zu deren Reproduktion beiträgt (vgl. Jarren/Röttger 2009: 44f.; Kussin 2009: 130; Röttger 2005: 16).

6.1.3 Organisationale Kontextsteuerung

Innerhalb der PR-Forschung, insbesondere der deutschsprachigen, wurde der Begriff der Steuerung lange Zeit nicht verwendet, vermutlich, weil er eine manipulative Konnotation aufweist und mit Propaganda und anderen als unzulässig angesehenen Formen der Massenbeeinflussung assoziiert wird (vgl. Jarren/Röttger 2009: 38). Der hier im Zusammenhang mit PR verwendete Steuerungsbegriff folgt dem in Kapitel 3.3.1.1 eingeführten, neutralen Verständnis der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorie. Wie Willke (2000: 249) aufzeigt, kann Steuerung „als selbstreferentielles Regelsystem auf sich selbst (= Selbststeuerung) oder auf externe Ereignisse wirk(en) (= Fremdsteuerung).“ Im Falle externer Intervention bedeutet Steuerung „das Bewirken eines bedeutsamen Unterschieds in der Operationsweise eines Systems“ (Willke 1999: 125). Im Kontext von PR bezieht sich dieser bedeutsame Unterschied auf die Wahrnehmung organisationaler Legitimation: Die Legitimation der Organisation gegenüber den als relevant identifizierten, zu steuernden Umweltsystemen soll geschaffen, gefestigt oder gesteigert – also gesteuert – werden. Bei den als relevant identifizierten Umweltsystemen einer Organisation handelt es sich in der Regel um komplexe Systeme, für die sich

¹³⁶ Nothaft/Wehmeier (2009: 157) erkennen darin eine „Dualität von Kontrolle und Information.“ Informationen sind die Voraussetzung dafür, dass Steuerungsversuche durch Kommunikation, sprich Kontrolle, erst möglich sind. Gleichzeitig können relevante Informationen aber auch erst durch Steuerungs- bzw. Kontrollversuche gewonnen werden.

Vorstellungen und Modelle einer Steuerung im Sinne unilinearer Input-Output-Zusammenhänge als nicht ausreichend komplex erweisen (vgl. Nothhaft/Wehmeier 2009: 151; Röttger et al. 2018: 107; Jarren/Röttger 2009: 40).

In der Soziokybernetik sind komplexe Systeme dadurch gekennzeichnet, dass sie Input autonom und nach ihrer eigenen Systemlogik verarbeiten und Ursache und Wirkung nicht eng miteinander verknüpft sind, wodurch ihre Entwicklung und Reaktionen nicht vorhersehbar sind. Steuerungsversuche durch PR fänden auf der Basis unvollständiger Informationen statt, eine exakte Vorhersage der Steuerungsauswirkungen wäre aufgrund der Eigendynamik komplexer Systeme unmöglich (vgl. Nothhaft/Wehmeier 2009: 153ff.). Nothhaft/Wehmeier (2009: 155) führen das Scheitern direkter Steuerungs-bemühungen darauf zurück, dass „sie als Kontrollversuche bzw. Aufforderung bemerkt und verstanden und dadurch abgelehnt werden.“ Der Versand einer Pressemitteilung an eine Redaktion versehen mit der Aufforderung, diese abzudrucken, wird in der Regel nicht von Erfolg gekrönt sein. „Direkte Kontrolle über Personen wie Journalisten oder öffentliche Themen (ist) weder möglich noch gesellschaftlich erwünscht. Wer Glaubwürdigkeit, Vertrauen, Loyalität oder Mitarbeiteridentifikation erreichen möchte, muss sich diese verdienen – kommandieren lässt sich so etwas nicht“ (Nothhaft/Wehmeier 2009: 156).

Wie in Kapitel 3.3.1.3 zur politischen Steuerung ausgeführt, gehen wir auch für komplexe Systeme wie Redaktionen (als Bsp. für Organisationen bzw. Systeme auf der Meso-Ebene) oder die Öffentlichkeit (als Bsp. für Systeme auf der Makro-Ebene) davon aus, dass diese nicht direkt gesteuert, sondern lediglich von außen irritiert und zur Selbststeuerung veranlasst werden können.¹³⁷ Diese „Kontextsteuerung“ (Willke 2000: 240) erteilt Modellen, die PR eine direkte, persuasive Wirkung auf ihre Zielgruppen unterstellt, eine Absage (vgl. Hoffjann 2015a: 157; Röttger et al. 2018: 107). Für Umweltsteuerung durch PR bedeutet dies, „auf Situationen und Regeln Einfluss zu nehmen, um Kontexte so zu ändern, dass bestimmte Ergebnisse ohne direktes Zutun mehr

¹³⁷ Die politische Steuerungstheorie schließt direkte Steuerung nicht per se aus, schließlich steht der Politik kraft ihrer demokratischen Legitimation auch die Durchsetzung zwangsgebundener Steuerungsinstrumente, die Regulierung, zur Verfügung (vgl. Kapitel 4.3).

oder weniger zwangsläufig geschehen“ (Nothhaft/Wehmeier 2009: 153).¹³⁸ Um „in ein anderes System einzugreifen, muss er (der Steuerungsakteur, F.B.) zunächst die Rahmenbedingungen der Steuerung ausmachen, die Strukturen und Interaktionen verstehen“ (Nothhaft/Wehmeier 2009). Erfolgreiche Kontextsteuerung hängt also „in hohem Maße davon ab, wie gut das steuernde System die Strukturen des zu steuernden Systems kennt“ (Hoffjann 2009: 306). Dies geschieht mittels Beobachtung und Interpenetration (vgl. Kapitel 6.1.2). Die PR „lernt“ aus diesen Erfahrungen, wann Kontextsteuerung erfolgreich war und wann nicht und erhöht so die Erfolgchancen zukünftiger Steuerungsversuche (vgl. Hoffjann 2015a: 158).

Da auch Steuerungsobjekte reflexive Akteure sind und daher nicht nur Steuerungsversuche, sondern auch die Informationsbeschaffung zu Steuerungszwecken als eben solche wahrnehmen, eröffnet sich diesen dadurch die Möglichkeit zur Steuerung der Steuerungsobjekte. Schließlich wirkt Interpenetration in beide Richtungen und auch die der Beobachtung zugänglich gemachten Informationen können subjektiv und damit gesteuert sein. Das Einrichten von Interpenetrationszonen zum Zwecke der Steuerung beinhaltet damit auch immer das Risiko, selbst externen Steuerungseinflüssen ausgesetzt zu sein (vgl. Jarren/Röttger 2009: 36). Jeder Steuerungsversuch einer Organisation gibt damit Informationen über deren Ziele preis und gibt „den zu steuernden Systemen vielmehr die Möglichkeit, die Steuerungsinstanz im Eigeninteresse mit Daten zu versorgen“ (Nothhaft/Wehmeier 2009: 158). Besagte Pressemitteilung eines Unternehmens an eine Redaktion enthält Themen und Kernbotschaften, deren Berücksichtigung in einer möglichen Berichterstattung angestrebt wird. Dadurch gibt das Unternehmen indirekt auch Auskunft darüber, welche Themen es nicht kommunizieren möchte und bietet Journalisten damit die Möglichkeit, dazu zu recherchieren und zu berichten. Andersherum üben Unternehmen alleine schon dadurch Kontextkontrolle aus, dass sie „dem Journalismus keinen Anlass bieten, anders als gewünscht, über sie zu berichten“ (Nothhaft/Wehmeier 2009: 156).

Unter Kontextsteuerung bzw. -kontrolle ist „kontinuierliches, kreatives Arbeiten an Bedingungen zu verstehen, die dazu führen, dass sich günstige, im besten Fall sogar die

¹³⁸ Nothhaft/Wehmeier (2009: 155f.) schlagen alternativ den Begriff der ökologischen bzw. Kontextkontrolle vor, da ihrer Ansicht nach auch die Steuerung von Kontextbedingungen bzw. der Organisationsumwelt nicht zwangsläufig möglich ist. Wir verwenden die Begriffe Kontextsteuerung und ökologische Kontrolle synonym. Auch Nothhaft/Wehmeier (2009: 167) nennen für ihr Konzept der ökologischen Kontrolle organisationale Legitimation als Ziel von Steuerungs- bzw. Kontrollversuchen.

gewünschten Resultate nach und nach von selbst, auf Grund der Eigendynamiken des Systems einstellen. Das heißt zum einen, dass der Kommunikationsmanager (...) die Eigengesetzlichkeiten des Systems bis zu einem bestimmten Grad kennen, ja kontinuierlich beobachten, lernen und wieder-erlernen muss. Es heißt zum anderen aber auch, dass er sich von der Vorstellung vollständiger Kontrolle verabschieden muss“ (Nothhaft/Wehmeier 2009: 163). Für tagesaktuelle Medien gelten andere Regeln als für monatlich erscheinende Zeitschriften. Erreicht eine Pressemitteilung die Redaktion einer Tageszeitung nicht vor Redaktionsschluss, hat sie keine Chance auf Berücksichtigung in der nächsten Ausgabe und ist für die Folgeausgabe in der Regel „Schnee von gestern“. Für Zeitschriften hingegen muss eine längere Vorlaufzeit eingeplant werden. Bei Abdruck kann das Thema für das Unternehmen schon wieder passé sein. Fachpublikationen haben ein starkes Interesse an Fakten und Details, während viele Publikumsmedien an den Geschichten zum Thema interessiert sind. Oft werden daher zu einem Thema verschiedene Pressemitteilungen versandt, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Zielmedien abgestimmt sind. Allen diesen Fällen ist gemein, dass der PR-Verantwortliche keine direkte Kontrolle über den Erfolg seiner Pressemitteilung hat, sondern lediglich deren Erfolgchancen über die Antizipation journalistischer Gesetzmäßigkeiten steigern kann. Indem sie Anreize für eine Berichterstattung schafft, simuliert PR also journalistische Selektionskriterien. „Damit setzt PR zwar an redaktionellen Programmen an, verletzt aber nicht die redaktionelle Autonomie, sondern schafft Berichterstattungsanlässe in der redaktionellen Umwelt“ (Hoffjann 2009: 307). Nach der Frage nach dem „wie“ gilt es nun zu klären, „wer“ gesteuert werden soll? Als Steuerungsobjekte bzw. Zielgruppen organisationaler Umweltsteuerung durch PR fungieren „Multiplikatoren, Opinion Leader, Journalisten und Medien, weil sie für die gesellschaftlichen bzw. teilsystemspezifischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Deutungsprozesse bedeutsamer sind als andere Akteure“ (Jarren/Röttger 2009: 40).¹³⁹ Mittels Kontextsteuerung versucht die PR von Unternehmen, die Umweltbedingungen dieser Zielgruppen so zu beeinflussen, dass diese unbequeme Entscheidungen des Unternehmens akzeptieren bzw. die Unternehmensinteressen bei eigenen Entscheidungen berücksichtigen, kurz: ihnen weiterhin Legitimation zusprechen (vgl. Hoffjann

¹³⁹ Die Relevanz von Journalisten und Medien wurde bereits im Hinblick auf die Beobachtungsfunktion der Massenmedien (vgl. Kapitel 3.1.1.3) erläutert. Sog. Meinungsbildner (Opinion Leader) sind, neben Journalisten, nicht nur Steuerungsobjekte, sondern auch Informanten, zu denen die PR Kontakt und Austausch pflegt (vgl. Jarren/Röttger 2009: 40).

2009: 307). PR schafft die „kommunikativen Voraussetzungen für den Unternehmenserfolg“ (Jarren/Röttger 2009: 32), indem sie Selbstbeschreibungen über die positiven Folgen der Handlungen des Unternehmens anbietet und gleichzeitig die Relevanz externer Interessen für das Unternehmen betont. Den Gegensatz von unternehmerischem Handeln und gesellschaftlichen Erwartungen löst PR also, indem sie die Rationalitäten gesellschaftlicher Bezugsgruppen in ihren Selbstbeschreibungen berücksichtigt. PR nutzt hier die bereits für die Beobachtungs- und Reflexionsfunktion beschriebene Vermittlungs- bzw. Übersetzungskompetenz. Gegenüber Investoren betont PR die wirtschaftlichen Erfolge und die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens, gegenüber Politik und NGOs die Berücksichtigung oder sogar Übererfüllung von Umweltschutz- und Arbeitsrechtsanforderungen (vgl. Hoffjann 2015a: 158f.). Selbstbeschreibungen simulieren damit „andere gesellschaftliche Perspektiven, um dem Vorwand der Eigensinnigkeit entgegenzutreten“ (Hoffjann 2009: 307), der die Beschädigung der Legitimation des Unternehmens zur Folge haben könnte.

Neben kommunikativen Argumenten kann PR im Rahmen der Kontextsteuerung auch finanzielle Anreize einsetzen. Mittels Sponsoring von Non-Profit-Organisationen wie Schulen, Vereinen und Interessenorganisationen sichern bzw. vergrößern Unternehmen ihre öffentlichen Unterstützerpotenziale. Mit großem finanziellen Aufwand geführte, in ihrer Wirkung aber nicht erfolgreiche Kommunikationskampagnen zeigen ebenso wie die erfolgreiche Legitimation notorisch unterfinanzierter NGOs, dass Geld für viele kommunikative Aktivitäten zwar eine notwendige, keinesfalls aber hinreichende Bedingung ist (vgl. Hoffjann 2009: 307). Geld als Steuerungsmedium für die Legitimation von Unternehmen scheint daher „nur ein nachgeordnetes Steuerungsmedium“ zu sein, während „Kommunikation über die positiven Folgen unternehmerischen Handelns die größte Bedeutung“ in der externen Kontextsteuerung durch PR hat (Hoffjann 2015a: 159).

Hoffjann (2009: 307f.) unterscheidet dabei zwischen direkter und indirekter Kontextsteuerung.¹⁴⁰ Direkte Kontextsteuerung gegenüber dem Journalismus bedeutet

¹⁴⁰ Hoffjann (2009: 307) beschreibt direkte Kontextsteuerung als ein „Zielen auf eine direkte Beeinflussung der Systeme.“ Dies ist angesichts der Ablehnung einer direkten Steuerbarkeit von Systemen widersprüchlich formuliert, gemeint ist das Zielen auf den Kontext desjenigen Systems, das gesteuert werden soll. Eine strikte Trennung zwischen direkter und indirekter Kontextsteuerung ist unwahrscheinlich, denn „in komplexen modernen Gesellschaftssystemen sind Verflechtungen des einzelnen mit seiner Umwelt – erst recht von Gruppen – so vielgestaltig und interdependent, Veränderungen so rasch und gravierend, daß eine vollständige, auf Dauer zielende Apriori-Isolierung relevanter Zielgruppenmerkmale als utopisch erscheint“ (Conzatti 1989: 10).

zugleich – aufgrund dessen Funktion als Spiegel der Öffentlichkeit – eine indirekte Kontextsteuerung anderer Systeme. Journalismus und Öffentlichkeit besitzen kein eigenes Sanktionspotenzial, da dort keine politischen oder andere, die Handlungsspielräume eines Unternehmens limitierenden Entscheidungen getroffen werden. Die Politik ist für ein Unternehmen hingegen ein Umweltsystem mit Sanktionspotenzial, weil sie deren Handlungsfreiheit durch Gesetze beschränken kann. Auch Gewerkschaften und Kunden können durch Streiks und Kaufboykotte die Existenz eines Unternehmens gefährden. Dennoch sind Journalismus und Öffentlichkeit für die PR „von herausragender Bedeutung, da sich die gesellschaftlichen Teilsysteme in ihrer Wirklichkeitskonstruktion an der journalistischen Berichterstattung orientieren“ (Hoffjann 2007: 99). Eine erfolgreiche Kontextsteuerung des Journalismus wirkt sich positiv auf die öffentliche Wahrnehmung und somit auch auf die Legitimation eines Unternehmens gegenüber anderen Bezugsgruppen aus. Je besser es der PR gelingt, mittels erfolgreicher Kontextsteuerung des Journalismus das eigene Unternehmen und dessen Handlungen gegenüber anderen Bezugsgruppen in der Öffentlichkeit zu legitimieren, desto schwieriger wird es für konkurrierende Organisationen, ihre konträren Positionen öffentlich zu kommunizieren, ohne die eigene Legitimation zu riskieren (vgl. Hoffjann 2009: 308). Die Grenzen einer solchen Kontextsteuerung offenbaren sich in Krisensituationen, in denen, wie Barth/Donsbach (1992) aufzeigen, Journalisten eigeninitiativer recherchieren und weniger auf die PR-Angebote der Pressestellen zurückgreifen als in Normalsituationen (vgl. Hoffjann 2009: 308; Nothhaft/Wehmeier 2009: 156). Hoffjanns (2009: 308) Ausführungen zur indirekten Kontextsteuerung der Politik über die direkte Kontextsteuerung des Journalismus erweisen sich damit, ohne dass er selbst diese Brücke schlägt, als anschlussfähig an den Ansatz rekursiver Regulation von Zimmer (2001b; 2001a), wie wir in der strukturationstheoretischen Beschreibung von PR noch aufzeigen werden (vgl. Kapitel 7).

6.1.4 Organisationale Selbststeuerung

Organisationale Selbststeuerung bzw. interne Steuerung durch PR folgt, ebenso wie die externe Kontextsteuerung, dem Prinzip der Legitimation der Organisation gegenüber ihrer Umwelt. Die Notwendigkeit unternehmerischer Selbststeuerung entsteht dann, wenn gegenüber bestimmten Bezugsgruppen mit einer kritischen Erwartungshaltung und einer großen öffentlichen Unterstützung die kommunikative Beeinflussung der Organisationsumwelt nicht ausreicht, so dass Legitimationsverluste „nur durch eine

veränderte Unternehmenspolitik, also eine unternehmerische Selbststeuerung“ zu vermeiden sind (Hoffjann 2009: 308). Die Selbststeuerungsleistung der PR liegt damit in der Einflussnahme auf unternehmenspolitische Entscheidungen und folglich in der Steuerung der Unternehmensführung selbst. Die Voraussetzungen für diese Einflussnahme sind die Fähigkeit der PR, eine solche interne Beratungsleistung vollbringen zu können und die Nachfrage dieser Beratungsleistung durch die Unternehmensführung (vgl. Röttger et al. 2018: 109f.).

Selbststeuerung ist „untrennbar mit Reflexion verbunden“ (Hoffjann 2009: 308). Erst durch den Abgleich von Selbst- und Fremdbeschreibungen ist PR in der Lage, potenzielle Legitimationsrisiken aufzudecken und als legitimationsrelevante Informationen der Unternehmensführung für unternehmenspolitische Entscheidungen zur Verfügung zu stellen. Die Funktion von PR im Kontext organisationaler Selbststeuerung ist es, „zu gewährleisten, dass Unternehmensentscheidungen auf möglichst geringen Widerstand in der Umwelt treffen – ggf. also Unternehmensentscheidungen so getroffen werden, *damit* sie auf Zustimmung stoßen“ (Hoffjann 2009: 309; H.i.O.).

Anders als bei der Kontextsteuerung beeinflusst die Selbststeuerung nicht die Umwelt im Sinne des Unternehmens, sondern das Unternehmen im Sinne der Umwelt. Dies setzt einen „guten Draht“ zur Unternehmensleitung voraus, da PR Änderungen der Unternehmenspolitik lediglich empfehlen, nicht aber anordnen kann und dabei auch mit anderen Abteilungen konkurriert, die ebenfalls auf die Unternehmenspolitik Einfluss zu nehmen versuchen. Aufgrund der Multireferenz der Organisationsumwelt können die Legitimationsbemühungen der PR dem wirtschaftlichen Handeln des Unternehmens mitunter entgegenstehen. Legitimationspotenzial wohnt daher meist denjenigen Selbststeuerungsentscheidungen inne, die „wirtschaftlich höchst irrational sind – also ein freiwilliger Verzicht auf einen Teil des Gewinns“ (Hoffjann 2009: 310). CSR-Aktivitäten, der Verzicht auf umweltschädigende Herstellungsverfahren oder der Einkauf fair gehandelter Rohstoffe stellen legitimierend wirkende, dafür aber ggfs. den Gewinn schmälern Entscheidungen dar. Umgekehrt treffen Unternehmen auch legitimationsschädigende Entscheidungen, wenn die Gewinnaussichten ihrer Meinung nach den Legitimationsschaden mehr als aufwiegen, bspw. Kundenboykotte als weniger teuer eingeschätzt werden als der Verzicht auf die mit der boykottierten Entscheidung verbundenen Gewinne. PR muss also auch im Kontext der internen Steuerung eine Übersetzungsleistung erbringen, indem sie bei ihren Empfehlungen zur Unternehmenspolitik nicht nur legitimationsbezogen, sondern auch aus

gesamtunternehmerischer Perspektive und damit auch mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen einer potenziellen Legitimationskrise des Unternehmens argumentiert (vgl. Hoffjann 2009: 309f.).¹⁴¹

6.1.5 Differenzmanagement von Kontext- und Selbststeuerung

Die in den beiden vorangegangenen Unterkapiteln vorgestellte externe Kontextsteuerung und unternehmerische Selbststeuerung können als idealtypische, funktional äquivalente Strategien zur Legitimation eines Unternehmens beschrieben werden (vgl. Hoffjann 2015a: 161). Die hier vorgenommene Trennung zur Beschreibung beider Strategien ist dabei eher analytischer Natur, vielmehr ist in der Praxis zu erwarten, dass beide Steuerungsformen kombiniert werden, zumal Versuche der Kontextsteuerung in der Regel auch mit Selbststeuerungen des steuernden Systems verbunden sind.

Steuerung bedeutet damit eben nicht eine unilineare Kausalität von Ursache und Wirkung zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt, sondern vielmehr die Herausbildung einer auf Wechselseitigkeit beruhenden Interaktionsstruktur (vgl. Jarren/Röttger 2009: 39). Für eine erfolgreiche Kontextsteuerung muss sich ein Unternehmen auch auf die relevanten Umweltsysteme „einstellen“, gleichzeitig sind solche Änderungen in der Unternehmenspolitik stets auch Gegenstand der Außendarstellung eines Unternehmens. Der Verzicht eines Unternehmens auf umweltschädliche Stoffe in der Produktion wird aufgrund des Legitimationspotenzials dieser Entscheidung getroffen. Diese Entscheidung ist gleichzeitig auch eine Selbststeuerung des Unternehmens bzgl. seiner Herstellungsverfahren, die dann wiederum zur weiteren Kontextsteuerung herangezogen wird, indem der Verzicht auf bestimmte Stoffe der Öffentlichkeit und relevanten Bezugsgruppen mitgeteilt wird.

PR betreibt damit kein separates Management beider Steuerungsformen, sondern vielmehr ein Differenzmanagement von externer Kontextsteuerung und unternehmerischer Selbststeuerung, d.h. „PR managt den Einsatz dieser beiden Strategien bzw. die Unterscheidung dieser beiden Strategien“ (Hoffjann 2009: 305). Konkret entscheidet

¹⁴¹ Das aus der externen Kontextsteuerung bekannte Dilemma, dass „der Beitrag der PR zur Wertschöpfung nicht benannt und ausgewiesen ist und (...) PR nicht anschlussfähig an das dominante Erfolgskriterium wirtschaftliche Effizienz ist“ (Röttger 2005: 18), gilt auch für die interne Steuerung, in der die Übersetzung der Legitimationsrisiken und -schäden in monetäre Werte durch PR zwangsläufig nur Schätzungen sein können. PR ist im Rahmen der organisationalen Selbststeuerung also auf einen kontinuierlichen Vertrauensvorschuss durch die Unternehmensleitung angewiesen.

PR darüber, wann Kontextsteuerung zur Lösung des Legitimationsproblems ausreicht und wann die Erbringung einer internen Beratungsleistung im Hinblick auf Selbststeuerung des Unternehmens notwendig ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kontextsteuerung das Mittel der ersten Wahl darstellt, da sie sowohl mit einem geringeren Ressourcenaufwand als auch weniger internem Widerstand verbunden ist als die unternehmerische Selbststeuerung.¹⁴² Eine alleinige Kontextsteuerung erweist sich dann als ausreichend, wenn in den Bezugsgruppen von einer neutralen oder positiven Erwartungshaltung und damit von einer erfolgreichen Kontextsteuerung ausgegangen werden kann, bspw. der Verkündung positiver Unternehmenskennzahlen gegenüber Wirtschaftsmedien. Bei solchen operativen Umsetzungen von PR-Maßnahmen zur Darstellung der Unternehmenspolitik handelt es sich um PR-Routinen, die auf einer Abstimmung zwischen PR und Unternehmensleitung basieren. Fehlt diese Abstimmung, läuft das Unternehmen Gefahr, dass seine Außendarstellung nicht dem tatsächlichen, in den Umweltsystemen beobachtbaren Handeln entspricht. Gerade gegenüber kritischen Bezugsgruppen wird die Kontextsteuerung zur Legitimation des Unternehmens nicht ausreichen, so dass PR eine Änderung der Unternehmenspolitik und damit die interne Selbststeuerung empfehlen wird (vgl. Hoffjann 2009: 310f.). Nimmt die Unternehmensleitung diese Beratungsleistung der PR nicht an, droht diese zum reinen Sprachrohr der Unternehmensleitung zu werden. Die Nicht-Nutzung der PR-Reflexionskompetenz birgt für Unternehmen jedoch die Gefahr, die Kritik relevanter Bezugsgruppen so lange zu ignorieren, bis aufgrund des öffentlichen Drucks eine Änderung der Unternehmenspolitik nicht mehr abwendbar ist. „Die Legitimation eines Unternehmens und damit die Sicherung von Handlungsspielräumen (sind) ohne Anpassungsprozesse und damit unternehmerische Selbststeuerungen nicht vorstellbar“ (Hoffjann 2009: 311).

6.2 Public Affairs als Organisationsfunktion

Versuche unternehmerischer Einflussnahme auf politische Entscheidungen werden oftmals als Public Affairs beschrieben bzw. Public Affairs als Organisationsfunktion zugeordnet. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Public Affairs steckt im

¹⁴² Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass ein Unternehmen auf Kontextsteuerung durch PR verzichtet. Auch wenn die damit verbundene fehlende Exponiertheit das Risiko verringert, in die Schusslinie einer kritischen Öffentlichkeit zu geraten, ist es doch unwahrscheinlich, dass ein Unternehmen ausschließlich auf interne Steuerung setzt, zumal Änderungen der Unternehmenspolitik in der Regel von externer Kontextsteuerung begleitet werden (vgl. Hoffjann 2009: 311f.).

Vergleich zu PR noch in den Anfängen. Eine ausführliche Beschäftigung mit dem Forschungsgegenstand Public Affairs kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, wir beschränken uns auf die für die vorliegende Arbeit relevanten Fragestellungen. In diesem Kapitel steht daher nach einem kurzen Abriss des aktuellen Stands der Public Affairs Forschung vielmehr das Verhältnis von Public Affairs und PR sowie die Funktion von Public Affairs mit Blick auf die Sicherung organisationaler Handlungsspielräume im Fokus.

6.2.1 Public Affairs zwischen Theorie und Praxis

In der Praxis verzeichnete Public Affairs mit dem Regierungswechsel von Bonn nach Berlin 1999 ein enormes Wachstum, welches durch die zunehmende Verlagerung politischer Entscheidungen auf die Ebene der Europäischen Union weiter verstärkt wird (vgl. Hoffjann 2015b: 883; Althaus 2005a: 266; Siedentopp 2010: 1). Hoffjann (2015b: 887) beschreibt mit der Zunahme organisierter Interessen und der Medialisierung¹⁴³ öffentlicher politischer Kommunikation zwei Entwicklungen, die zur Bedeutungszunahme von Public Affairs beigetragen haben. Die Zunahme organisierter Interessen steht in direktem Zusammenhang mit der „Erosion des Korporatismus“ (Priddat/Speth 2009: 167). Die Europäisierung politischer Entscheidungen, die Globalisierung der Wirtschaft, ein sich veränderndes Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat und die Individualisierung und Pluralisierung gesellschaftlicher Interessen erschweren deren Organisation in Form verbandlicher Interessenvertretung. Althaus (2007: 806) nennt exemplarisch die Arbeitnehmermitbestimmung, den Konsens über die Soziale Marktwirtschaft, Verbraucher-, Gesundheits-, Umweltschutz, Bildungsreformen, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur – „all das und noch viel mehr fand seinen Niederschlag in Regulierung, neuen Behörden und Institutionen, neuen Politikfeldern und neuen Akteuren, die in einem ebenso wachsenden Mediensystem immer leichter Partner fanden.“ In dem Maße, in dem Unternehmen „von politischen Entscheidungen betroffen sind, steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich auch an Entscheidungen aktiv beteiligen wollen und versuchen, ihre Interessen in unterschiedlichen Formen zu artikulieren“ (Hoffjann 2015b: 886), zuerst in Form von Interessenverbänden. Eine

¹⁴³ Als Medialisierung von Politik (auch: Mediatisierung) wird die verstärkte mediale Beobachtung des Zustandekommens politischer Entscheidung und deren medienkonforme Präsentation von Seiten der Politik in der Öffentlichkeit bezeichnet (vgl. Jarren/Donges 2006: 29; Kamps 2007: 22; Sarcinelli 1998a: 678, Hoffjann 2015b: 897).

zunehmende Interessenheterogenität vermochten die Großverbände allerdings kaum mehr zu integrieren und die Unternehmen fühlen ihre Interessen von den Verbänden nicht mehr ausreichend vertreten (vgl. Kleinfeld et al. 2007: 15ff.; Leif/Speth 2003: 17ff.; Wehrmann 2007: 53ff.). In der Konsequenz vertraten Verbände „aufgrund der verbandsinternen Interessenpluralität oftmals nur noch den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Mitgliedsunternehmen“ (Zerfaß et al. 2009: 18f.).

Die Unternehmen reagieren auf diese Entwicklung mit einer verstärkten Artikulation ihrer spezifischen Einzelinteressen durch den Aufbau eigener Abteilungen, der Eröffnung von Unternehmensrepräsentanzen in Berlin und Brüssel und der Beauftragung externer Dienstleister (Hoffjann 2015b: 887). Dies bestätigt auch die von Priddat/Speth (2009: 193ff.) durchgeführte Befragung der Leiter von Unternehmensrepräsentanzen: „Die Verbände waren einmal sehr, sehr wichtig in einer Zeit, in der kein Unternehmen sich um Politik gekümmert hat. (...) Heute reden viele Unternehmen direkt mit der Politik, weil man schneller zum Ziel kommt“ (zit. nach Priddat/Speth 2009: 193).

Die zweite relevante Entwicklung für die Zunahme von Public Affairs ist die Medialisierung politischer Kommunikation. Die Rolle der Massenmedien bei der Vermittlung von Politik ist bereits in Kapitel 3.1.1.3 ausführlich beschrieben worden: Sie dienen der Politik zur Vermittlung ihrer Legitimation, haben Einfluss darauf, welche Themen und Probleme von der Politik als „bearbeitungsrelevant“ selektiert werden und werden aufgrund dieser Funktion auch zum Medium politischer Einflussnahme durch Unternehmen. Alle politischen Akteure, hierzu zählen auch Organisationen außerhalb des politischen Systems, konkurrieren um die massenmediale Aufmerksamkeit und Deutung dieser Themen und sind gezwungen, sich an den Produktionsbedingungen der Medien zu orientieren, was zu einem gestiegenen Kommunikationsaufwand auf allen Seiten und damit auch zur Zunahme von Public Affairs Aktivitäten führt (vgl. Hoffjann 2015b: 887).

Public Affairs-Forschung

Während in der Praxis also eine deutliche Bedeutungszunahme von Public Affairs zu verzeichnen ist,¹⁴⁴ „ist das theoretische und empirische Wissen hierzu defizitär“

¹⁴⁴ Daher nehmen auch Publikationen von Praktikern in Form von Praxis- und Handbüchern, meist unter dem in der Praxis gängigeren, hier noch zu differenzierenden Begriff des Lobbying, einen großen Teil der vorhandenen Literatur ein (vgl. u.a. Bender/Reulecke 2004; Köppl 2003; Prenzel 2007; Schönborn/Wiebusch 2002; Strauch 1993; Vondenhoff/Busch-Janser 2008). Andere Publikationen setzen sich kritisch und mit eher geringer wissenschaftlicher Fundierung mit dem Einfluss des Lobbying auf die Politik auseinander, worauf bereits Titel wie „Wer regiert wirklich?“ (König 2007), „Die Stille Macht“ (Leif/Speth 2003) oder „Das gekaufte Parlament“ (Schwarz 1999) hinweisen.

(Hoffmann et al. 2007: 13) und „eine einschlägige Public-Affairs-Forschung in Deutschland allenfalls in Ansätzen erkennbar“ (Hoffmann 2015b: 884).¹⁴⁵ Auch die englischsprachige Forschung weist diesbezüglich Defizite auf (vgl. McGrath et al. 2010; Harris/Moss 2001). Das größte Hindernis für eine systematische Auseinandersetzung mit Public Affairs stellt der Begriff selbst dar. „There is no universal academic consensus about what is meant by the term ‘public affairs’ “ (McGrath et al. 2010: 338). Zum einen wird er teils synonym, teils in Abgrenzung zu Begriffen wie Governmental Relations bzw. Affairs, Regulatory Affairs oder Corporate Affairs verwendet (vgl. Althaus 2007: 799; Schönborn/Wiebusch 2002: 22), zum anderen fehlt eine klare definitorische Abgrenzung sowohl zu politischer Kommunikation als auch zu PR.

Neben klaren Begrifflichkeiten fehlen bislang auch übergeordnete theoretische Modelle zu Public Affairs. Die Public Affairs-Forschung „does not have a ‘grand model‘ that has been generally accepted by scholars“ (Schuler 2002: 337), „no integrative or overarching framework“ (Windsor 2002: 401). Zudem existieren „kaum wissenschaftlich ausgerichtete Überblicksdarstellungen zu Public Affairs“ (Hoffmann et al. 2007). Schuler (2002: 337) führt dieses Defizit darauf zurück, dass ein solches Modell zwei schwer darstellbare und auf den ersten Blick voneinander getrennte Prozesse integrieren müsse: Auf der einen Seite die Public Affairs-Prozesse des Unternehmens, auf der anderen Seite den Entscheidungsprozess des politischen Systems. Beide Prozesse beeinflussen sich dabei gegenseitig: Politische Entscheidungen beeinflussen Unternehmen und damit wiederum deren Entscheidung, Einfluss auf den politischen Prozess zu nehmen.¹⁴⁶ Das Fehlen theoretischer Modelle erschwert auch die Konzeptualisierung empirischer Forschung zu Public Affairs (vgl. McGrath et al. 2010: 338; Schuler 2002: 351).

Die teils stark voneinander abweichenden Beschreibungen der Definition und Funktion von Public Affairs erschweren eine Auswertung und Gegenüberstellung der wenigen vorhandenen Forschungsliteratur. Insbesondere die US-amerikanische Forschung, die sich schon früher als die deutschsprachige Wissenschaft mit Public Affairs als Forschungsgegenstand auseinander zu setzen begann, operiert mit einem Public Affairs-Verständnis als umfassender Kommunikations- und Managementfunktion eines

¹⁴⁵ Mit Public Affairs bzw. Lobbying auf EU-Ebene beschäftigen sich u.a. Fischer (1997), Lahusen/Jauß (2001), Michalowitz (2007), Tenbrücken (2002), Teuber (2001) sowie der Sammelband von Dagger/Kambeck (2007). Mit unternehmerischer Interessenvertretung auf nationaler Ebene in Berlin beschäftigen sich u.a. Bender/Reulecke (2004), Wehrmann (2007) und Zerfaß et al. (2009).

¹⁴⁶ Auch hier wird deutlich, dass sich die Strukturierungstheorie zur Beschreibung dieser Rekursivität eignet.

Unternehmens und all seinen Bezugsgruppen, welche PR miteinschließt (vgl. Berg 2003: 6ff.; Siedentopp 2010: 11).¹⁴⁷ Public Affairs wird in dieser Interpretation zur „Brückenfunktion zwischen der Unternehmung und der Umwelt“, in der sich die Vorstellung einer gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmungen widerspiegelt (Berg 2003: 9; H.i.O.). Die US-amerikanische Public Affairs-Forschung umfasst daher neben der Auseinandersetzung mit der unternehmerischen Interessenvertretung gegenüber der Politik auch Arbeiten zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen – den „community relations“ – (vgl. Harris/Moss 2001: 106f.) bzw. in einem noch weiteren Verständnis gegenüber allen nicht-marktbezogenen Kommunikationsbeziehungen (vgl. Hoffjann 2015b: 888; Harris/Moss 2001: 105f.), was den Vergleich mit der deutschsprachigen Forschung erschwert. Berg (2003: 28) stellt zwar insgesamt eine starke Zunahme der Veröffentlichungen in den USA fest, „ohne dass dieses jedoch zu einer einheitlichen Auffassung über das Erfahrungs- und Erkenntnisobjekt, die theoretischen Grundlagen und die Forschungsmethoden in diesem Gebiet geführt hätte.“ Ein Großteil der Veröffentlichungen entfällt auf die Bereiche Lobbying und Campaigning. „To some extent these have been studied the most because they are some of the most popularly practised political activities, as well as being relatively easy to collect data from archival sources“ (Schuler 2002). Die Herausgeber des Journal of Public Affairs, McGrath et al. (2010: 340), halten zehn Jahre nach der Gründung ihres Journals fest, „that public affairs is a function in which practitioners and academics are still defining and redefining the boundaries – in effect it is a function still searching for a clear identity.“

Auch in der deutschsprachigen Forschung zeigen sich Unterschiede im Verständnis von Public Affairs. Die wirtschaftswissenschaftliche Forschung betrachtet Public Affairs als strategische Managementfunktion (vgl. Hoffjann 2015b: 884; Berg 2003: 5, 12; Priddat/Speth 2009: 169; Siedentopp 2010: 9f.). Im Fokus dieser Perspektive stehen die Steigerung des Unternehmenswerts, die Realisierung von Wettbewerbsvorteilen und die Kontrolle von Einflüssen aus der Umwelt auf die Organisation (vgl. Hoffjann, 2015: 884; Berg 2003: 10, 16; Siedentopp 2010: 11).

Die politikwissenschaftliche Forschung konzentriert sich auf legitimitäts- und demokratietheoretische Fragestellungen bei der Artikulation organisierter Interessen und

¹⁴⁷ Einen Überblick über die US-amerikanische Forschungsliteratur zu Public Affairs liefern Griffin et al. (2001a; 2001b).

deren Auswirkungen auf das Gemeinwohl – Public Affairs erscheint dann als legitime Interessenvertretung innerhalb einer pluralistischen Gesellschaft. „Ohne die Bündelung, Vertretung und Durchsetzung von Interessen sind moderne Gesellschaften und demokratische Regierungssysteme nicht vorstellbar“ (Kleinfeld et al. 2007: 7). Die Durchsetzung der am besten organisierten und vertretenen Interessen ist dann „das gewollte Produkt einer Wettbewerbsdemokratie“ (Kleinfeld et al. 2007: 8).

Der Ausgangspunkt der Public Affairs Forschung liegt in der Verbandsforschung in den 1950er Jahren (vgl. Hoffjann 2015b: 885; van Schendelen 2007: 69; Zimmer/Weßels 2001: 12ff.). Erst in den 1990er Jahren, bedingt durch den Regierungsumzug nach Berlin und den zunehmenden Einfluss Brüssels auf nationale politische Entscheidungen, hielt die eigenständige Interessenvertretung von Unternehmen, zuerst in Form des Lobbying, später dann als Public Affairs Einzug in die Forschungsliteratur (vgl. Siedentopp 2010: 13f.). Professionalisierungstheoretische Untersuchungen verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen beschäftigen sich mit der zunehmenden Unabhängigkeit unternehmerischer von der verbandlich organisierten Interessenvertretung, deren Funktion und Organisation innerhalb des Unternehmens oder als Dienstleistung (vgl. Hoffmann et al. 2007; Mayer/Naji 2000; Priddat/Speth 2009).

Die kommunikationswissenschaftliche PR-Forschung sieht, ausgehend von der Beschreibung von PR als Organisationsfunktion, Public Affairs überwiegend als eine auf die Beziehungen zur Politik spezialisierte Funktion von PR in Organisationen bzw. Unternehmen (vgl. ausführlich im nachfolgenden Kapitel 6.2.3).

Es bleibt festzuhalten, „dass es für Deutschland bisher noch keinen systematischen quantitativen empirischen Überblick über die PA-Tätigkeiten der Unternehmen gibt“ (Hoffmann et al. 2007; vgl. auch Siedentopp 2010: 16). Auch Kleinfeld et al. (2007: 13) stellen „immer noch Lücken in punkto der wissenschaftlichen Erfassung des empirischen Phänomens Interessenvertretung“ fest. Insbesondere die zentrale Frage nach dem Einfluss von Public Affairs auf politische Entscheidungen und den Unternehmenserfolg lässt sich nur schwer beantworten, „da die Effekte der unabhängigen Variablen nicht einfach zu kontrollieren sind und oft eine Vielzahl nichtberücksichtigter Einflüsse zusätzlich den Unternehmenserfolg beeinflussen“ (Siedentopp 2010: 31), ebenso wie das Zustandekommen politischer Entscheidungen.¹⁴⁸ Außerdem besteht Public Affairs neben

¹⁴⁸ Eine ausführliche Darstellung intervenierender Variablen bei der Messung der Effekte von Public Affairs auf politische Entscheidungen sowie deren Auswirkung auf den Unternehmenserfolg bietet Schuler (2002: 344ff.).

einem Set an für Forscher leichter zugänglichen und messbaren Aktivitäten wie Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit auch aus nicht direkt einseh- und messbaren Aktivitäten wie persönlichen Netzwerken und Hintergrund-Gesprächen. Aufgrund fehlender Auskunftspflichten in Deutschland stehen der empirischen Forschung keine öffentlich zugänglichen Daten bspw. zu Budgets zur Verfügung (vgl. Siedentopp 2010: 36ff.). Primärdatenerhebungen sind daher die einzige Alternative, es ist aber zu erwarten, dass sich die Auskunftsbereitschaft der Unternehmen über ihre Public Affairs-Aktivitäten in Grenzen hält.

Die Problematik der Messbarkeit von Public Affairs offenbart sich auch in der Praxis, wo sich Public Affairs wie PR und andere Funktionseinheiten des Unternehmens an „ihrem“ Beitrag zum Unternehmenserfolg messen lassen müssen. Das Spektrum reicht von der Überzeugung, dass eine Erfolgsmessung „den spezifischen Problemen einer Public Affairs-Einheit an der Schnittstelle von zwei gegensätzlichen Logiken nicht gerecht wird“ (Priddath/Speth 2009: 191), über die Formulierung weicher Ziele wie die Anzahl der Kontakte zu politischen Akteuren oder die Erkennbarkeit der eigenen Positionen in der Politik bis hin zu Messmethoden, die die Zufriedenheit der internen Kunden mit der Arbeit der Public Affairs-Abteilung dokumentieren oder deren Wert in Euro umzurechnen versuchen (vgl. Priddat/Speth 2009: 191f.).

6.2.2 Vom Lobbying zu Public Affairs

Die Unterscheidung von Public Affairs und Lobbying lässt sich sowohl anhand des Begriffs, als auch anhand der Entwicklung der politischen Interessenvertretung vornehmen. Wir beginnen mit der begrifflichen Abgrenzung: Lobbying bezeichnet die konkreten, direkten Versuche der Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger durch Vertreter gesellschaftlicher Interessen. Letztere sind selbst nicht am politischen Entscheidungsprozess beteiligt und versuchen daher durch Lobbying, diese Entscheidungen im eigenen Sinne zu beeinflussen. Dies kann formell bzw. öffentlich geschehen, bspw. durch Teilnahme an Anhörungen, oder informell bzw. nicht-öffentlich, bspw. durch persönliche Gespräche mit politischen Entscheidungsträgern oder das Anfertigen von Positionspapieren (vgl. Hoffjann 2015b: 894f.; Althaus 2007: 798;

Kleinfeld et al. 2007: 10; Köppl 2003: 107; Priddat/Speth 2009: 170; Wehrmann 2007: 40; Zerfaß et al. 2009: 16).¹⁴⁹

In der aktuellen Forschungsliteratur wird Lobbying übereinstimmend als Teildisziplin von Public Affairs ein- bzw. untergeordnet und stellt den nicht-öffentlichen, direkten Bereich politischer Interessenvertretung dar (vgl. Althaus 2007: 797; Bentele 2007: 15; Kleinfeld et al. 2007: 10; Priddat/Speth 2009: 170; Szyszka 2008c: 620; Wehrmann 2007: 38). Lobbying ist „eingebettet (...) in eine umfassendere Strategie des öffentlichen Auftritts sowie der Kontaktpflege zwischen Politik und gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen“ (Kleinfeld et al. 2007: 10). Dieser Einordnung folgend, wird Public Affairs als Kombination von Lobbying und PR betrachtet (vgl. Althaus 2005a: 262f.; Priddat/Speth 2009: 169). Public Affairs als Interessenvertretung erfolgt demnach „direkt durch Lobbying, also Kommunikation mit und Beratung von Entscheidungsträgern; und indirekt über Meinungsbildner und Medien“ (Althaus 2005a: 262).¹⁵⁰ Public Affairs Management lässt sich daher „als ‚Ausbaustufe‘ des Lobbying begreifen, das Elemente der public relations, vermehrte analytische Vorarbeit und die Beobachtung der relevanten Anspruchsgruppen (stakeholder) einbezieht“ (Kleinfeld et al. 2007: 20).

Die im investigativen Journalismus und der breiten Öffentlichkeit vertretenen Vorbehalte gegenüber dem Lobbyismus werden von der Politikwissenschaft größtenteils nicht geteilt.¹⁵¹ Lobbying wird dort „als eine legitime Form der Interessenvertretung betrachtet, die sich gezielt auf die konkrete Beeinflussung eines Issues richtet“ (Kleinfeld et al. 2007: 10).¹⁵² Aus dieser Perspektive kommt den Interessenvertretern damit sogar die Funktion intermediärer Akteure zu, da sie die Vorstellungen und Forderungen bestimmter Akteure sammeln, verdichten und als politische Gestaltungsvorschläge an die Politik weiterreichen (vgl. Lösche 2006: 56; Speth 2006: 39). Lösche (2006: 53) findet sogar „Demokratie braucht Lobbying“, während Leif/Speth (2006a: 13) kritisch von einer

¹⁴⁹ Der Begriff entstammt der englischen Bezeichnung „Lobby“ für die Vorräume des Parlaments, in denen Verhandlungen zwischen Abgeordneten und Außenstehenden stattfanden, die die Vertreter der Politik von ihren Positionen zu überzeugen versuchten (vgl. Köppl 2003: 86; Michalowitz 2007: 19).

¹⁵⁰ Aus Lobbying-Perspektive wird dieser Umweg über Meinungsbildner und Medien auch als „indirektes Lobbying“ (Köppl 2003: 107) oder „Multi-Voice-Lobbying“ (Priddat/Speth 2009: 176f.) bezeichnet.

¹⁵¹ Im Mutterland des Lobbying, den USA, existieren solche Vorbehalte nicht. Dort gelten Lobbying und auch Public Affairs allgemein als etablierte und legitime Form der Interessenvertretung (vgl. Althaus 2007: 806; Beke-Bramkamp/Samland 2002: 16; Michalowitz 2007: 183).

¹⁵² Eine juristische Bestandsaufnahme der Legitimität und Grenzen der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete liefert Richter (1997).

„Aura des Gemeinwohls“ sprechen, die verdeckte, dass es sich um die Artikulation und Durchsetzung von Einzelinteressen handle.

Kritiker monieren ein „krasses Missverhältnis zwischen Praxis und wissenschaftlicher Reflexion beim Thema Lobbyismus“ (Leif/Speth 2003: 10), welches sie auf ein naives demokratietheoretisches und pluralistisches Verständnis von Interessenvertretung zurückführen, das demokratieschädigende Effekte, wie die Durchsetzung der ressourcenstärksten Interessen, ignoriert. Gerade finanzstarke Interessengruppen verfügen über ein hohes Maß an Spezialwissen und Sachverstand, die mitentscheidend sind für die Professionalität und Effizienz der Lobbyarbeit (vgl. Bentele 2007: 18f.). Es bestehe die Gefahr, „dass diejenigen auf der Strecke bleiben, die nicht über große Finanzmittel, millionenfache Mitgliederzahlen und eine starke institutionelle Machtposition verfügen“ (Fücks 2003: 57). Diese unterstellte Abkehr von der Gemeinwohlorientierung durch Lobbyismus führt daher zu Forderungen nach mehr Transparenz und Regulierung, bspw. durch verpflichtende Registrierung in einem Lobbyregister, die Veröffentlichung von Aktivitäten und Ausgaben, die Auferlegung einer Selbstverpflichtung sowie von Seiten der Politik Regelungen im Umgang mit Lobbyisten, den Verzicht auf Lobbyingtätigkeiten für aktive Politiker und einen zeitlichen Abstand zwischen dem Wechsel von politischen Ämtern in die Lobbyingtätigkeit (vgl. Fücks 2003; Hart 2003; Heins 2006; Leif/Speth 2006b; Riss 2007). Allerdings konnte bisher empirisch keine systematische erfolgreiche Beeinflussung von politischen Entscheidungen durch Lobbying festgestellt werden (vgl. Kleinfeld et al. 2007: 12f.). Fallstudien zeigen sowohl erfolgreiche als auch nicht erfolgreiche Lobbying-Versuche.¹⁵³

Betrachtet man Lobbying aus der Perspektive des Pluralismus als Wettbewerb konkurrierender Ideen und Informationen, bedeutet die erfolgreiche Einflussnahme eines Lobbyisten auf eine politische Entscheidung gleichzeitig den Misserfolg eines oder mehrerer anderer Lobbyisten, die ihren Einfluss nicht durchsetzen konnten. „Lobbying is only an effort and not sufficient for making a difference or becoming influential. Many factors may intervene between the effort and the result, such as the quality of lobbying, the competition by others and the accessibility of the officials“ (van Schendelen 2003: 301). Der zunehmende Wettbewerb organisierter Interessen spricht somit gegen einen allzu starken Einfluss einzelner Interessenvertreter. Die wachsende Interessenkonkurrenz

¹⁵³ Eine Übersicht empirischer Lobbying-Studien auf EU-Level liefert van Schendelen (2003: 312).

„verringert letztendlich die Effizienz und Wirksamkeit bei der Ausübung von Einfluss“ (van Schendelen 2007: 72). Gleichzeitig bedeutet Wettbewerb der Interessen aber auch, dass sich Einzelinteressen durchsetzen können, wie die erfolgreiche Verhinderung der Positivliste für Arzneimittel (vgl. Einfeldt 2004) oder die Rücknahme einer geplanten höheren Dienstwagenbesteuerung (vgl. Zumpfort 2003: 90) beweisen. Für Kleinfeld et al. (2007: 13) ist daher „weniger der Generalverdacht des Mitregierens im Sinne der Durchsetzung von Partikularinteressen als vielmehr grundlegende empirische Recherche im Einzelfall als Königsweg der Interessengruppen- und Lobbyingforschung angesagt.“ Auch für Zimmer/Weßels (2001: 9) lässt sich Einflussnahme von Unternehmen auf politische Entscheidungen „jeweils nur ex-post und auch nur fallbezogen empirisch analysieren.“

Die beschriebene Entwicklung vom Verbandslobbyismus zum Unternehmenslobbyismus ist auch der Ausgangspunkt für die Erweiterung des Lobbying zum Public Affairs Management. Priddat/Speth (2009: 167) bezeichnen Public Affairs auch als „das neue Lobbying von Unternehmen.“ Die Medialisierung der Politik sowie die permanente öffentliche Beobachtung der Unternehmen selbst sorgen dafür, dass der klassische Lobbyismus als direkte Form der Beeinflussung politischer Entscheider an seine Grenzen stößt (vgl. Althaus 2007: 806f.; Kleinfeld et al. 2007: 20; Wehrmann 2007: 53). Da nicht nur Politiker Einfluss auf politische Entscheidungen haben, muss sich eine erfolgreiche unternehmerische Interessenvertretung auch mit den Gruppierungen auseinandersetzen, die zwar nicht zur Politik zählen, aus Gründen wie einer großen Mitglieder- oder Anhängerschaft oder einem Anliegen mit großem Mobilisierungspotenzial dennoch Einfluss auf politische Entscheidungen haben können. Mit Lobbying sind diese Bezugsgruppen nicht zu erreichen. Kleinfeld et al. (2007: 20) sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer „Erweiterung des ‚Spielfeldes‘ der Interessenpolitik“ vom Lobbying zu Public Affairs, da „die Medialisierung der Politik und das erfolgreiche Agieren der NGOs in der politischen Öffentlichkeit dazu geführt haben, dass der Themensetzung und der Rahmung von Problemen und Lösungswegen eine entscheidende Bedeutung zukommt.“ Mit anderen Worten: die aus der PR bekannten Methoden des Agenda-Setting und Framing kommen auch innerhalb der Public Affairs zum Einsatz. Weiter stellen die Autoren fest, „dass das Thema Interessenvermittlung nichts an seiner Aktualität für die Politikwissenschaft verloren hat. Vielmehr ist der Untersuchungsgegenstand durch die Erweiterung zum Public Affairs Management komplexer geworden

und zugleich stärker in die Nähe der Kommunikationswissenschaft gerückt“ (Kleinfeld et al. 2007: 21).

6.2.3 Public Affairs als PR-Funktion

In der Fach- wie auch Praxisliteratur existiert keine eindeutige begriffliche wie inhaltliche Trennung zwischen PR und Public Affairs, viel mehr zeigt sich eine „Vermengung des Begriffes der Public Affairs mit der Disziplin der Public Relations“ (Köppl 2003: 30).¹⁵⁴ Je nach Autor, Fachrichtung, Funktionsbeschreibung und Zielgruppendefinition werden beide gleichgesetzt bzw. nicht voneinander getrennt, die PR den Public Affairs untergeordnet oder umgekehrt (vgl. Hoffjann 2015a: 197f.; Hoffjann 2015b: 883ff.). Aus diesem Grund wird nachfolgend anhand der Analyse ausgewählter Definitionen von Public Affairs und in Abgrenzung zu dem in dieser Arbeit vertretenen Verständnis von PR, eine Festlegung auf einen trennscharfen Public Affairs-Begriff vorgenommen, in dem Wissen, dass sich eine solche begriffliche Trennung in der Theorie zwar ziehen, in der Praxis aber nicht aufrechterhalten lässt.¹⁵⁵

Althaus (2005a: 262; H.i.O.) definiert Public Affairs als „das strategische Management von Entscheidungsprozessen an der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Public Affairs organisiert die *externen Beziehungen* einer Organisation, vor allem zu Regierungen, Parlamenten, Behörden, Gemeinden sowie Verbänden und Institutionen – und zur Gesellschaft selbst“ (vgl. ähnlich Siedentopp 2010: 9f.) . Für Köppl (2003: 34f.) liegt die Hauptaufgabe der Public Affairs in der „Analyse und Pflege der Beziehungen eines Unternehmens zur Gesellschaft, zu politischen Institutionen und zu wissenschaftlichen Institutionen“, sie „koordiniert und optimiert sämtliche Außenbeziehungen eines Unternehmens, um die gesetzten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Ziele zu erreichen.“ Ein derart holistisches Verständnis der Funktion von Public Affairs widerspricht zum einen dem in den Sozialwissenschaften weitgehend akzeptierten Verständnis von Gesellschaft als der Gesamtheit funktional ausdifferenzierter Systeme, weil es Gesellschaft außerhalb von Systemen wie Politik oder

¹⁵⁴ Dieselbe Inkonsistenz in der Abgrenzung bzw. Hierarchisierung von Public Affairs und PR findet sich laut Grunig (1992: 4f.) und Lerbinger (2006: 3, 7) auch in der amerikanischen Forschungsliteratur, obwohl die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand dort eine viel längere Tradition hat.

¹⁵⁵ Dem Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit folgend, fokussiert das Kapitel auf unternehmerische Public Affairs. Für die Notwendigkeit politischer Interessenvertretung von NGOs vgl. Speth (2006: 49ff.).

Wirtschaft formuliert. Zum anderen macht eine solch allgemeine Definition von Public Affairs als Management aller gesellschaftlichen Beziehungen eines Unternehmens eine trennscharfe Abgrenzung gegenüber anderen Kommunikationsformen – insbesondere der PR – kaum noch möglich (vgl. Röttger/Donges 2003: 106).

Dieselben Abgrenzungsprobleme zeigen sich bei meist aus der Betriebswirtschaftslehre stammenden Definitionen, in denen Public Affairs als das Management der Beziehungen zur externen, nicht-marktlichen Umwelt beschrieben, während der PR lediglich die Außendarstellung und die Beziehungspflege zu Journalisten und Medien zugesprochen wird (vgl. Bauer et al. 2011: 73; Berg 2003: 11f.; Köppl 2003: 19, 29; Schönborn/Wiebusch 2002: 23).¹⁵⁶ Schließlich ermöglicht auch die Eingrenzung von Public Affairs auf nicht-marktliche Bezugsgruppen keine Unterscheidung zur PR, wenn diese wie in der vorliegenden Arbeit als Kommunikationsfunktion zur Legitimation eines Unternehmens gegenüber relevanten Umweltsystemen gesehen wird. Wie sehr sich kommunikationswissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Perspektiven auf Public Affairs und PR unterscheiden, illustriert das nachfolgende Zitat von Berg (2003: 12f.; H.i.O.), welches mit einem von dieser Arbeit stark abweichenden, reduzierenden Verständnis von Öffentlichkeit und der Funktion von PR operiert: „Der Begriff ‘Public Relations‘ ist damit zum einen nur auf eine kleine Gruppe von Interessengruppen (Medien und Öffentlichkeit) begrenzt, während der Begriff ‘Public Affairs‘ alle gesellschaftspolitischen Interessengruppen umfasst. Zum anderen ist der Begriff ‘Public Relations‘ weitgehend auf operative Aufgaben beschränkt, die zumeist im Rahmen der Kommunikationspolitik einer Unternehmung anfallen und einen engen Bezug zum Marketing aufweisen, während der Begriff ‘Public Affairs‘ eine Führungsfunktion der Unternehmung bezeichnet, die neben operativen Aspekten auch strategische Aspekte beinhaltet.“

Es erscheint also notwendig, Public Affairs enger über deren Bezugsgruppen und Kommunikationsziele zu definieren, eine Auffassung, die sich in den vergangenen Jahren auch innerhalb der Kommunikationswissenschaft durchgesetzt hat (vgl. Hoffjann 2015b: 888). „Public Affairs können dann als kommunikative Tätigkeiten von Unternehmen und Nonprofit-Organisationen verstanden werden, die auf das politisch-administrative System und das gesellschaftspolitische Organisationsumfeld ausgerichtet sind und zum

¹⁵⁶ Die Gründe für diese Dominanz der Public Affairs gegenüber der PR können in der von der Betriebswirtschaftslehre oft vorgenommenen Ein- bzw. Unterordnung der PR als Kommunikationsinstrument innerhalb des Marketingmix vermutet werden.

Ziel haben, Akzeptanz im Sinne von Legitimität zu schaffen. Public Affairs sollen den Organisationserfolg durch Einflussnahme auf gesellschaftliche, politische und rechtliche Rahmenbedingungen bzw. politische Entscheidungsprozesse sichern“ (Röttger/Donges 2003: 106, vgl. ähnlich Hoffjann 2015b: 888f.; Siedentopp 2010: 103). Die hier vorgenommene Eingrenzung der Bezugsgruppen findet sich auch bei anderen Autoren: Für Grunig (1992: 5f.) „Public Affairs applies to communication with government officials and other actors in the public policy arena.“ Hoffmann et al. (2007: 63) sprechen von „politisch relevanten Anspruchsgruppen“, Szyszka (2008c: 619f.) von „Bezugsgruppen im politischen und administrativen Bereich“ sowie dem „politischen Umfeld.“ Zielgruppen der Public Affairs sind damit nicht nur die Politik und Vertreter staatlicher Behörden, sondern auch Nicht-Regierungsorganisationen, Verbände und Vereine, da auch diese die Legitimation des Unternehmens gegenüber dem politisch-administrativem System gefährden können (vgl. Röttger/Donges 2003: 106). Public Affairs wird im Rahmen dieser Arbeit folglich „als Teil der Public Relations verstanden, der sich auf die Legitimation und Interessenvertretung gegenüber der Politik spezialisiert hat“ (Hoffjann 2015b: 883).

PR und Public Affairs in der Praxis

Diese in der kommunikationswissenschaftlichen Public Affairs-Forschung inzwischen vorherrschende Zuordnung zur PR wird insbesondere in der Praktiker-Literatur nicht geteilt, da Public Affairs zwar auch auf Instrumente zurückgreift, die üblicherweise der PR zugeordnet werden, darüber hinaus aber auch Leistungen erbringt, die der PR nicht zugerechnet werden können (vgl. Althaus 2005b: 8; Beke-Bramkamp/Samland 2002: 18f.; Bihler 2007: 204f.; Köppl 2003: 204f.; Vondenhoff/Busch-Janser 2008: 33ff.). „Für Public Affairs sind Kommunikationsdienstleistungen der klassischen Public Relations ein wichtiger Teil. Aber so wenig Politik nur aus Kommunikation besteht, so ist doch Public Affairs nicht nur eine Kommunikationsfunktion. Im Vergleich sind die erheblich stärkeren Komponenten politische Analyse, inhaltliche Beratung, juristische Betreuung, Beziehungen zu Verwaltungen, politischen Gremien und sozialen Organisationen, Mitarbeit an unternehmerischen Grundentscheidungen von der Public Relations nicht abgedeckt“ (Althaus 2005b: 4f.). In der Praxis zeigt sich dies darin, dass Public Affairs-Leistungen nicht nur von PR-Experten, sondern auch Anwälten, ehemaligen Politikern

und anderen Experten¹⁵⁷ erbracht werden und innerhalb der Organisation neben der Unternehmenskommunikation auch anderen Abteilungen zugeordnet werden können. Diese Heterogenität ist eine Konsequenz unterschiedlichster Anforderungen an die Public Affairs eines Unternehmens, die sich in Abhängigkeit der Branche und deren Regulierungsgrad stark unterscheiden können (vgl. Althaus 2007: 801f.). Siedentopp (2010: 244f.) ermittelte in seiner Befragung von 102 deutschen Großunternehmen auch den beruflichen Hintergrund der Public Affairs-Mitarbeiter. Mit 51 Prozent war etwas mehr als die Hälfte zuvor im Bereich „Presse und Medien“ tätig, die anderen Befragten waren zuvor in Politik, Verband, Verwaltung, Forschung und Wissenschaft oder einer Beratung tätig.¹⁵⁸ In 57 Prozent der Fälle ist Public Affairs der Unternehmenskommunikation zugeordnet. Die von Priddat/Speth (2009: 182f.) befragten 13 Leiter von Unternehmensrepräsentanzen in Berlin gaben an, dass sie Mitarbeiter für ihre Büros sowohl intern wie extern, als auch mit vollkommen unterschiedlichen beruflichen Hintergründen rekrutieren. Die Untersuchung 84 multinationaler Unternehmen von Berg (2003: 266f.) bestätigt das Bild einer bislang uneinheitlichen organisationalen Zuordnung von Public Affairs. In nur 16 Prozent der Fälle existierte innerhalb der befragten Unternehmen eine eigene Public Affairs-Abteilung, in den anderen Unternehmen war Public Affairs anderen Abteilungen zugeordnet (acht Prozent) oder direkt der Geschäftsführung unterstellt (76 Prozent). Berg (2003: 266) führt den hohen Prozentsatz der der Geschäftsführung zugeordneten Public Affairs auf deren große Bedeutung innerhalb der untersuchten Unternehmen zurück. In den befragten Unternehmen in Deutschland und den USA zeigt sich im Vergleich zu den anderen Ländern eine stärkere Delegation von Public-Affairs auf hierarchisch nachgelagerte Ebenen in Form eigener Public Affairs-Abteilungen (Deutschland 22 Prozent; USA 47 Prozent) oder in andere Funktionsbereiche (Deutschland 17 Prozent; USA null Prozent). Die Ergebnisse der befragten US-Unternehmen belegen eine starke Institutionalisierung organisationaler Public Affairs, die sich auf die längere Tradition der Public Affairs in Wissenschaft und Praxis in den USA zurückführen lässt. Aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit von politischen Entscheidungen aus Berlin und Brüssel zeichnet sich eine solche Entwicklung auch in Deutschland ab (vgl. Althaus 2005b: 17; Siedentopp 2010: 14). Laut Beke-

¹⁵⁷ Insbesondere in stark regulierten Branchen wie Energie, Telekommunikation oder dem Gesundheitswesen erfordern Patent-, Kartell- und Wettbewerbsrecht, Lizenz- und Zulassungsangelegenheiten Experten mit ökonomischem, juristischem oder technischem Sachverstand (vgl. Althaus 2007: 801f.).

¹⁵⁸ 56 Prozent der Befragten wechselten aus einer anderen Position innerhalb des Unternehmens in die Public Affairs-Abteilung, der Rest der Befragten kam von außerhalb des Unternehmens.

Bramkamp/Samland (2002: 15) hat sich bereits zu Beginn der 2000er Jahre im Zuge des europäischen Einigungsprozesses mit EU-Binnenmarkt und Währungsunion „die Gesetzgebung und das Wettbewerbsrecht so sehr auf die europäische Ebene verlagert, dass die Unternehmen heute in nahezu 50 Prozent aller Fälle nicht länger von nationalem, sondern von europäischem Recht mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden.“¹⁵⁹

Public Affairs-Leistungen

Unternehmen reagieren mit ihren Public Affairs Aktivitäten folglich auf die zunehmende Abhängigkeit von politischen Entscheidungen (vgl. Köppl 2003: 81f.; Siedentopp 2010: 4; Speth 2006: 40; Szyszka 2008c: 619f.; Hoffjann 2015a: 198). Da Unternehmen an dieser Abhängigkeit grundsätzlich nichts ändern können, stellt Public Affairs das Bestreben dar, diese Abhängigkeit zu bündeln und zu strukturieren (Hoffjann 2015a: 198). Dabei gilt: „Je stärker die Politik in das Marktgeschehen eingreift – bis hin zur Preisgestaltung – und damit über die Existenz von Geschäftsmodellen entscheidet, desto größer ist der Zwang für Unternehmen, die politischen Entscheidungen direkt zu beeinflussen“ (Priddat/Speth 2009: 180f.). Dies kann in zwei Richtungen geschehen: die Verbesserung der politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen einerseits und die Begrenzung negativer Auswirkungen dieser Entscheidungen andererseits (vgl. Radunski 2006: 315). Dabei kommt Public Affairs – ähnlich der PR – eine externe wie interne Steuerungsfunktion bzw. Wirkungsdimension zu: Nach außen sichert Public Affairs die organisationale Legitimation durch die Beeinflussung öffentlicher Thematisierungsprozesse und politischer Entscheidungen, nach innen durch Einflussnahme auf interne Entscheidungsprogramme und damit auf die Organisationspolitik (vgl. Althaus 2007: 798; Röttger/Donges 2003: 106; Hoffjann 2015b: 889ff.).

In der internen Wirkdimension von Public Affairs lassen sich zwei Leistungen unterscheiden: Public Affairs erbringt zum einen eine wichtige Beobachtungsleistung als organisationale Grenzstelle zur Politik. Die aus dieser auf die Politik fokussierten Umweltbeobachtung gewonnenen Informationen werden dann zur Grundlage interner Reflexions- und Selbststeuerungsleistungen. „Organisationen passen sich damit an beobachtete Entwicklungen in der Politik an“ (Hoffjann 2015b: 892), um politische Entscheidungen wie Regulierungen zu vermeiden oder sich einen Legitimationsvorteil

¹⁵⁹ Eine ausführliche Darstellung des „need to lobby at EU level“ findet sich bei Tenbücken (2002).

gegenüber Wettbewerbern zu verschaffen. Priddat/Speth (2009: 179) halten diese interne Steuerungsleistung für einen nicht zu unterschätzenden Nebeneffekt: „Oft ist die Korrektur des Auftrages – über eine rückvermittelte strategische Einsicht auf Grund der Kenntnisse des Politikprozesses und seiner Entwicklung – das erfolgreichere Lobbying: Statt um Politikkorrektur geht es dann um die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Unternehmens.“ Hoffjann (2015b: 894; H.i.O.) warnt allerdings vor dieser „freiwilligen Politisierung von Unternehmen“, da sich eine zu starke Orientierung an der Funktionslogik der Politik schnell in einem Identitätsverlust des Unternehmens und damit in Kunden- oder Umsatzverlusten niederschlagen könne (vgl. auch Siedentopp 2010: 218).

Die thematisierte Beratungsleistung von Public Affairs wirkt nicht ausschließlich nach innen, sondern kann auch extern erfolgen, denn „Politik fragt zunehmend nach Expertise durch Unternehmen“ (Priddat/Speth 2009: 168). „Ohne Informationen aus Verbänden und Unternehmen könnten Politiker und Beamte ihre Arbeit als Gesetzgeber und Exekutive nicht leisten. Dafür sind viele Themen einfach zu komplex geworden“ (Althaus 2007: 798; vgl. auch Beke-Bramkamp/Samland 2002: 16).¹⁶⁰ Public Affairs kommt dann einem Informationsaustausch gleich, bei dem zur politischen Entscheidungsfindung benötigte Informationen gegen die Berücksichtigung bestimmter unternehmerischer Interessen getauscht werden (vgl. Beke-Bramkamp/Samland 2002: 16; Köppl 2003: 97; Leif/Speth 2006a: 16). Interessenvertreter agieren in dieser Perspektive „als Partner, nicht als Bittsteller“ (Lösche 2006: 55). Die externe Wirkdimension von Public Affairs hingegen hat zum Ziel, das Unternehmen „vor Veränderungen und damit weitgehenden Selbststeuerungen zu schützen und stattdessen die Politik zu beeinflussen“ (Hoffjann 2015b: 894). Unterschieden wird dabei in Lobbying als nicht-öffentliche und Public Campaigning als öffentliche Strategie.

¹⁶⁰ Dies wird bestätigt von Steffen Kampeter (2007: 218), MdB, parlamentarischer Staatssekretär des Bundesfinanzministers und zum Zeitpunkt des Interviews haushaltspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: „Für mich ist Lobbying wichtiger Bestandteil des Parlamentarismus. Es dient der Information und Entscheidungsfindung im parlamentarischen Rechtsetzungsprozess. Die Komplexität von politischen Entscheidungen ist heute außerordentlich hoch. (...) Daher verschaffen wir uns den besten Überblick, wenn uns die Betroffenen der politischen Maßnahmen ihre Einschätzungen, Positionen und Anregungen mitteilen. In der Regel tun dies auch alle Seiten. Wir Abgeordnete haben die so gewonnenen Informationen dann zu filtern und zu bewerten.“ Vgl. dazu auch die Aussagen der im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews befragten Unternehmensvertreter, die ebenfalls das eigene Fachwissen als wichtige Ressource beschreiben, in Kapitel 7.3.

Lobbying als nicht-öffentliche Wirkdimension

Da Lobbying bereits im vorausgehenden Kapitel in Abgrenzung zu Public Affairs behandelt wurde, fokussieren wir an dieser Stelle, da Lobbying als nichtöffentliche Strategie der externen Wirkdimension beschreiben wird, auf die Frage, wie Lobbying diese Wirkung entfalten kann. Lobbying basiert auf dem Inaussichtstellen von negativen oder positiven Sanktionen. Meist herrschen negative Sanktionen wie der Entzug materieller oder immaterieller Unterstützung, die Verlagerung von Produktionsplätzen ins Ausland, der Abbau von Arbeitsplätzen, die Mobilisierung von Protestgruppen, aber auch das Aufkündigen von Kooperationen oder Informationsaustausch vor – sprich Maßnahmen, die negative Auswirkungen auf die Legitimation der Politik haben können. Hervorzuheben ist dabei, dass die Sanktionen meist nur glaubhaft angedroht werden müssen, an der Umsetzung der angedrohten Sanktionen haben die Unternehmen kein Interesse, da dies ja bedeuten würden, dass ihre Lobbyingmaßnahmen eine Regulierung nicht verhindern konnten. Die in Aussicht gestellten Sanktionen erhalten ihr Droh- bzw. Wirkpotential durch die zentrale politische Kategorie Macht (vgl. Hoffjann 2015b: 895). „Das Vorhandensein von Macht in Form eines glaubwürdig kommunizierbaren Sanktionspotenzials“ (Steiner 2009: 204) ist somit die Voraussetzung für erfolgreiches Lobbying. Politische Regulierungen unterbleiben nur dann, wenn die angedrohten Sanktionen von der Politik als glaubhaft und die eigene Legitimation gefährdend wahrgenommen werden. Dabei verleiht nicht nur die oft enorme Ressourcenausstattung von Unternehmen den angedrohten Sanktionen ihr Gewicht, auch die nicht-demokratische, sondern hierarchisch verankerte Entscheidungsfindung in Unternehmen bedeutet eine „im Ernstfall“ schnelle und direkte Umsetzung von Sanktionen und verstärkt das Sanktionspotenzial zusätzlich. In der Anwendung von Macht sieht Steiner (2009: 161) auch den Grund dafür, dass Lobbying als direkte, nicht öffentliche Kommunikation stattfindet: Sie „scheut das Licht der Öffentlichkeit gerade deshalb, weil sie auf Macht und nicht auf Werte rekurriert.“

Public Campaigning als öffentliche Wirkdimension

Während Lobbying auf politische Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen versucht, zielt Public Campaigning auf die Veränderung der öffentlichen Meinung ab. Das Verhältnis von Politik, Öffentlichkeit, öffentlicher Meinung und den Massenmedien – geprägt durch die gegenseitige Abhängigkeit von Politik und Medien einerseits, und der Beobachtungs- und Orientierungsfunktion von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung andererseits –

wurde in Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3 bereits ausführlich diskutiert. Public Campaigning als öffentliche Form der Public Affairs macht sich dieses Abhängigkeitsverhältnis zu Nutzen und versucht, „die öffentliche Meinung mit dem Ziel zu beeinflussen, dass Politiker die öffentliche Meinung nicht mehr ignorieren können“ (Hoffjann 2015b: 897). Die eigenen Interessen werden mit gewissen Themen und Interpretationsschemata – oft aufgeladen mit gesellschaftlichen Werten und versehen mit einem Entscheidungsbedarf – verbunden und mit den entsprechenden Ressourcen in die öffentliche Diskussion eingespeist. Ziel ist es, für die eigenen Interessen öffentliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz und damit Legitimation zu erhalten und so ihre Durchsetzungschancen zu erhöhen. Dies geschieht dadurch, dass die kommunizierten Themen in bzw. von der Öffentlichkeit aufgegriffen werden und sich eine, den unternehmerischen Interessen positiv gewogene, öffentliche Meinung dazu herausbildet, die von der Politik wahrgenommen wird. Damit landen die Themen auf der Problemlösungs-Agenda der Politik und werden dort im Optimalfall im Sinne des Unternehmens bearbeitet (vgl. Hoffjann 2015b: 897; Köppl 2003: 111, 200). Alternativ kann auch im Rahmen des Public Campaigning Macht eingesetzt und dann über die Öffentlichkeit Druck ausgeübt werden, bspw. im Falle von öffentlich erklärten Boykottdrohungen oder angedrohten Stellenkürzungen (vgl. Steiner 2009: 169).

Die Methoden und Instrumente, derer sich die Unternehmen beim Lobbying und Public Campaigning bedienen, lassen sich indes nicht klar trennen. Vielmehr werden diese in Abhängigkeit der anvisierten Kommunikationsziele gewählt bzw. kombiniert. Hoffmann et al. (2007: 115) stellen bei der Auswertung einer schriftlichen Befragung von Public Affairs-Beratern eine hohe Korrelation von politik- und medienorientierten Aktivitäten fest: „Fein säuberliche Trennungen, wie sie soziologische Differenzierungsparadigmen nahelegen, lassen sich weder auf der Ebene von Dienstleistungen noch auf der Ebene von Einzelaktivitäten vornehmen.“ Auch in der wissenschaftlichen Literatur kann „eine allgemein akzeptierte Klassifikation von Instrumenten des Public Affairs Management gegenwärtig (...) nicht nachgewiesen werden“ (Berg 2003: 82).

Da auch die Zuordnung der einzelnen Verfahren davon abhängt, von welchem Funktionsverständnis von Public Affairs ausgegangen wird, orientiert sich die nachfolgende Aufzählung an dem dieser Arbeit zugrunde gelegten Verständnis von Public Affairs als Versuch der Einflussnahme ausschließlich auf das politisch-

administrative System, bei dem sowohl auf direkte, nicht-öffentliche wie indirekte, öffentliche Formen der Einflussnahme zurückgegriffen wird.¹⁶¹

Eindeutig dem Lobbying lassen sich folgende direkte Formen der Einflussnahme zurechnen: persönliche Gespräche mit Politikern, Beamten und weiteren relevanten Akteuren, Etablierung von Netzwerken und Interessenkoalitionen, Partei- und Wahlkampfspenden, Informationsvermittlung auf Veranstaltungen (Round-Table-Gespräche, Parlamentarische Abende, Anhörungen) und durch Expertisen (Positionspapiere, Stellungnahmen, Studien, Umfragen, Gutachten) (vgl. Köppl 2003: 32, 45, 107ff.; Priddat/Speth 2009: 172; Wehrmann 2007: 46f.; Zerfaß et al. 2009: 30; Harris/Moss 2001: 103).

Medien- und Politikmonitoring, Risiko-Analysen sowie Stakeholder-Management dienen der Sammlung relevanter Informationen zur Abschätzung und Bewertung möglicher Tendenzen und Entwicklungen und der Identifikation der relevanten Akteure. Sie sind die Grundlage erfolgreicher Interessenvertretung und finden sowohl beim Lobbying als auch im Bereich des Public Campaigning Verwendung. Unternehmerische Verhaltensgrundsätze (sog. Codes of Conduct), freiwillige Selbstverpflichtungen, Sponsoring und das Einlegen von Rechtsmitteln können in beiden Bereichen der Public Affairs Anwendung finden (vgl. Beke-Bramkamp/Samland 2002: 18f.; Berg 2003: 70ff.; Köppl 2003: 31f.). Auch die üblicherweise der PR zugeordneten Instrumente wie Presse- und Medienarbeit, Agenda-Setting oder Kampagnen finden in der Regel Anwendung im Rahmen des Public Campaigning, können aber auch als Unterstützung des Lobbying gesehen werden, insbesondere dann, wenn durch den Verweis auf die öffentliche Meinung den mittels Lobbying artikulierten Forderungen Nachdruck verliehen oder das Lobbying selbst dadurch legitimiert wird (vgl. Köppl 2003: 111; Beke-Bramkamp/Samland 2002: 19; Lerbinger 2006: 13; McGrath et al. 2010: 339f.; Priddat/Speth 2009: 169; Kleinfeld et al. 2007: 20; Harris/Moss 2001: 103).

Lobbying und Public Campaigning sollten dann auch nicht als konkurrierende, sondern sich gegenseitig stützende Formen der Public Affairs beschrieben werden, indem „personale und massenkommunikative Persuasionsansätze miteinander verschränkt werden“ (Hoffjann 2015b: 899). Beispielsweise erhöht eine mediale Präsenz die Bekannt-

¹⁶¹ Dadurch finden hier Instrumente wie Corporate Citizenship oder CSR, die von Autoren mit einem breiter angelegten Public Affairs-Verständnis genannt werden, keine Nennung (vgl. Köppl 2003: 32).

heit für ein Unternehmen und dessen Themen und damit auch die Wahrscheinlichkeit, Zugang zu den politischen Entscheidern zu erhalten (vgl. Preusse/Zielmann 2009: 66f.). Trotz der hier beschriebenen Steuerungsleistungen von Public Affairs, die ihr den Charakter einer Managementfunktion verleihen (vgl. Beke-Bramkamp/Samland 2002: 16; Köppl 2003: 29; Priddat/Speth 2009: 171f.; Röttger/Donges 2003: 106), beschäftigt sich die strategische Managementforschung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre bislang nur stiefmütterlich mit Public Affairs (vgl. Siedentopp 2010: 4). Ortmann/Zimmer (2001: 303), die Begründer des Ansatzes der rekursiven Regulation (vgl. Kapitel 5.2), fordern daher eine intensivere Auseinandersetzung mit Public Affairs innerhalb der strategischen Managementforschung, da „die Einflussnahme von Unternehmungen auf Regulation, Macht und Politik tatsächlich ein wichtiges Feld strategischen Managements ist und daher im Sinne einer positiven Theorie nicht ausgeblendet werden sollte.“

7 Rekursive Regulation und Steuerung durch PR – eine Zusammenführung

Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass Unternehmen im Falle politischer Steuerung ein vitales Interesse an der Sicherung ihrer Handlungsspielräume haben und daher über rekursive Regulation versuchen, auf die eigene Regulierung durch die Politik einzuwirken, diese also zu verhindern, zu verzögern oder abzuschwächen. Der im Rahmen der strategischen Managementlehre entwickelte Ansatz der rekursiven Regulation beschreibt zwei Ansatzpunkte der unternehmerischen Einflussnahme auf die eigene Regulierung: zum einen den Versuch der direkten Einflussnahme auf die Politik, zum anderen den „Umweg“ über die Medien und die öffentliche Meinung, an der sich die Politik in ihrer Entscheidungsfindung orientiert. Zimmer (2001a: 394ff.) beschreibt wie diese Einflussnahme strukturationstheoretisch modelliert werden kann – über den Einsatz von Ressourcen, die Modifikation von Regeln sowie die Änderung von Akteursets – eine organisationale bzw. funktionale Verortung innerhalb eines Unternehmens sowie eine weitere Ausarbeitung über die strukturationstheoretische Beschreibung hinaus findet jedoch nicht statt (vgl. Kapitel 5.2). Hierfür bietet sich der kommunikationswissenschaftliche Ansatz der Kontext- und Selbststeuerung durch organisationale PR (vgl. Kapitel 6.1) an.

Im vorliegenden Kapitel soll daher der Versuch unternommen werden, den Ansatz der rekursiven Regulation mit dem Ansatz von PR als Kontext- und Selbststeuerung zusammenzuführen. PR lässt sich dann als Organisationsfunktion zur Steuerung von Politik über Medien und öffentliche Meinung beschreiben, während Public Affairs als Teil von PR auf die direkte Einflussnahme auf Politik ausgerichtet ist. Auch Selbststeuerung durch PR soll als Möglichkeit zur Verhinderung oder Abmilderung von politischer Regulierung analysiert werden.

Der Fokus liegt dabei darauf, die genannten Möglichkeiten rekursiver Regulation auf PR und Public Affairs zu übertragen und zu analysieren, wie die beiden Kommunikationsfunktionen durch den Einsatz von Ressourcen, die Modifikation von Regeln und die Veränderung von Akteursets Kontext- und Selbststeuerung betreiben können. PR und dadurch auch Public Affairs werden folglich zu Mechanismen rekursiver Regulation. Welche Wege rekursiver Regulation Unternehmen gehen können, ist ihnen dabei durch ihre eigene Struktur vorgegeben, genauer: durch ihre Verfügungsgewalt über allokativen und autoritativen Ressourcen und ihre Möglichkeit der Einflussnahme auf

Regeln der Signifikation und Legitimation, aber auch durch ihre Akteure, die durch ihre Handlungen und Entscheidungen diese Strukturen mit reproduzieren.

Dies lässt allerdings noch keinen Rückschluss auf die Praxis zu. Aus diesem Grund sollen die nachfolgenden strukturationstheoretischen Ausführungen um eine qualitativ-empirische Untersuchung ergänzt werden. Dabei wird in einer ersten Annahme davon ausgegangen, dass Versuche rekursiver Regulation in der Praxis existieren, da Politik durch politische Regulierung nachweislich Handlungsspielräume von Unternehmen beeinflusst und die betroffenen Unternehmen ein existentielles Interesse daran haben, die Einschränkung ihrer Handlungsspielräume abzumildern oder gar zu verhindern. Dies lässt jedoch noch keine Rückschlüsse darauf zu, ob im Rahmen rekursiver Regulation Steuerung durch PR und Public Affairs Anwendung findet und wenn ja, wie sich diese Anwendung ausgestaltet. Die mittels empirischer Untersuchung zu klärende Forschungsfrage lautet daher:

Finden Kontext- und Selbststeuerung durch PR und Public Affairs als Mechanismen rekursiver Regulation in der Praxis statt? Falls ja, wie ist dieser Mechanismus konkret ausgestaltet?

Die empirische Untersuchung hat damit zum Ziel, die strukturationstheoretische Zusammenführung von rekursiver Regulation und organisationaler Steuerung durch PR und Public Affairs um Erkenntnisse zur Anwendung und Ausgestaltung in der Praxis zu erweitern. Ausgehend von der Annahme, dass insbesondere in Branchen, die besonders intensiv von politischer Regulierung betroffen sind, Versuche rekursiver Regulation stattfinden, fällt die Auswahl der Untersuchungsobjekte auf die Hersteller von Arzneimitteln („Pharmaunternehmen“), da die Pharmabranche traditionell stark von Regulierungsmaßnahmen wie Eingriffen in die freie Preisbildung und Zwangsrabatte betroffen ist.

Methodik

Aufgrund des explorativen Charakters der Fragestellung fiel die Wahl auf eine qualitative Herangehensweise. Die Entscheidung für eine qualitative Vorgehensweise basiert auch auf den Erfahrungen von Röttger (2000: 272f., 295), die bei der quantitativen Analyse organisationaler PR mittels einer schriftlichen Befragung eine geringe Differenzierbarkeit der Antworten feststellte und ein tendenziell sozial erwünschtes Antwortverhalten

vermutete. Auch Klare (2010: 135) entschied sich bei ihrer strukturationstheoretischen Analyse internationaler PR für eine qualitative Herangehensweise.

Als Methode zur Erhebung qualitativer Daten wurden leitfadengestützte Experteninterviews gewählt, die mit fünf Personen geführt wurden, die zum Zeitpunkt der Durchführung im Dezember 2018 leitende Positionen in den Abteilungen PR oder Public Affairs in den deutschen Niederlassungen international agierender, forschender Pharmaunternehmen innehatten und den Anforderungen an einen Experten entsprachen (vgl. Scholl 2018; Bogner et al. 2014; Meuser/Nagel 2009).¹⁶² Allen Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert, was sich nach Einschätzung des Autors der vorliegenden Arbeit positiv auf die Offenheit bei der Beantwortung der Fragen auswirkte.

Die befragten Experten wurden wie folgt anonymisiert:

- PR1: Leiterin PR-Abteilung/Unternehmenskommunikation
- PR2: Leiterin PR-Abteilung/Unternehmenskommunikation
- PA1: Leiter Public Affairs-Abteilung
- PA2: Leiterin Public Affairs-Abteilung
- PRPA: Leiter Hauptabteilung für PR und Public Affairs

Der Fragebogen wurde gemäß den Empfehlungen für leitfadengestützte Experteninterviews in Schlüssel- und Eventualfragen unterteilt und enthielt die nachfolgenden Themenblöcke:¹⁶³

1. Ziele von unternehmerischer PR und Public Affairs im Rahmen gesundheitspolitischer Regulierung
2. Kontext- und Selbststeuerung durch unternehmerische PR- und Public Affairs-Maßnahmen
3. Organisationales Verhältnis von PR und Public Affairs in den Unternehmen

Die Ergebnispräsentation erfolgt integrativ: Die in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse werden den theoretischen Ausführungen zu PR und Public Affairs als

¹⁶² Die Befragung fokussiert sich daher auf PR- und Public Affairs-Experten in forschenden Pharmaunternehmen, die neue, patentgeschützte Arzneimittel entwickeln und auf den Markt bringen und daher besonders Ziel gesundheitspolitischer Regulierungen zwecks Kosteneinsparungen im Gesundheitssystem sind. Pharmaunternehmen, die Medikamente nach deren Patentablauf kostengünstig nachproduzieren (sog. Generika), unterliegen i.d.R. anderen Regulierungen und werden daher hier nicht berücksichtigt.

¹⁶³ Der Fragebogen findet sich in Anhang A, die Transkripte der Experteninterviews in Anhang B.

Mechanismen rekursiven Regulation zum Abschluss eines jeden Themenabschnitts zur Seite gestellt und somit direkt einer ersten Plausibilitätsprüfung unterzogen. Bevor damit die Perspektive der Unternehmen als Steuerungsobjekte eingenommen wird, soll zuvor die Situation der Pharmaunternehmen im Kontext gesundheitspolitischer Regulierung sowie die Auswirkungen der Regulierungen auf die betroffenen Unternehmen als Steuerungsobjekte beschrieben werden.

7.1 Exkurs: Pharmaunternehmen und gesundheitspolitische Regulierung

Bevor in den nachfolgenden Kapiteln Steuerung durch PR und Public Affairs mit dem Ansatz der rekursiven Regulation zusammengeführt und mittels der Erkenntnisse aus den Experteninterviews überprüft wird, soll in diesem Kapitel kurz die Situation von Pharmaunternehmen im Kontext gesundheitspolitischer Regulierung in Deutschland beschreiben werden.

7.1.1 Pharmaunternehmen als Steuerungsobjekte

Die gesundheitspolitischen Regulierungen von Pharmaunternehmen in Deutschland zielen laut übereinstimmender Aussage der befragten Experten auf zwei Bereiche, die eng miteinander verwoben sind: Marktzugang und Preisbildung. „Das sind (...) die beiden großen Themen und die beiden größten Hürden für uns als Pharmaunternehmen, die innovative Produkte auf den Markt bringen“ (PA1).

Damit greift die Politik tief in das Geschäftsmodell der Pharmabranche ein, das PA1 wie folgt umschreibt: „Hohe Preise, hoher Value, hohes Risiko, (...) hohe Erwartung der Shareholder. Pharma hat sehr lange hohe Renditen gebracht und der Shareholder Value ist für Pharmaunternehmen natürlich auch extrem wichtig. (...) Das sind die Erfolgsfaktoren und alles, was das reguliert – Preis, Marktzugang, Volumen – davon sind wir am meisten betroffen und in Deutschland ist natürlich ganz besonders das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz zu nennen“ (PA1).

Das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz

Das Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes (auch: Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz, AMNOG) trat 2011 in Kraft.¹⁶⁴ Das Ziel des AMNOG ist es, die steigenden Arzneimittelausgaben einzudämmen.¹⁶⁵ Begründet wurde dies von Seiten der Politik mit dem kontinuierlichen Ausgabenanstieg für Medikamente und der bis dato freien Preisbildung durch die Hersteller für neu zugelassene Medikamente. Im Jahr 2009 waren die Arzneimittelausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung um 5,3 Prozent gestiegen, was einem Zuwachs von rund 1,5 Milliarden Euro entspricht. Laut Bundesgesundheitsministerium war „ein hoher Preis (...) längst nicht immer durch einen entsprechenden hohen Zusatznutzen für die Patientinnen und Patienten gerechtfertigt“ sowie „die Preise für wirklich innovative Arzneimittel mit deutlichem Zusatznutzen häufig sehr hoch.“¹⁶⁶

Steigende Medikamentenkosten sind ein Problem für die Politik, weil sie die Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung einer Gesellschaft unter Druck setzen und damit auch Einfluss auf die Wahrnehmung der Politik in der Öffentlichkeit haben (vgl. Kapitel 3.1.1.2). Als Reaktion auf die kontinuierlich steigenden Gesundheitskosten bildet die Politik mit der Einführung des AMNOG neue Strukturen aus, die diesen Kostenanstieg eindämmen sollen, indem sie die Handlungsfreiheit der betroffenen Akteure, der Pharmaunternehmen, bei der Preisbildung einschränkt. Sie tut dies unter Rekurs auf Herrschaft als Leitdimension und die ihr damit zur Verfügung stehende Ressource Macht, sprich gesetzgeberische Kompetenz.

Mit Einführung des AMNOG müssen die Hersteller für alle Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen zeitgleich zur Markteinführung Nachweise über den Zusatznutzen gegenüber der bisherigen Standardtherapie vorlegen. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) entscheidet basierend auf einer Empfehlung des Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), ob und welchen Zusatznutzen ein neues Arzneimittel für welche Patientengruppen hat. Auf Basis dieses Zusatznutzens werden dann die Preise zwischen Hersteller und Gesetzlichen Krankenkassen

¹⁶⁴ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2010 Teil I Nr. 67, ausgegeben zu Bonn am 27. Dezember 2010, S. 2262-2277.

¹⁶⁵ Insgesamt sieht das AMNOG jährliche Einsparungen für die gesetzliche Krankenversicherung in Höhe von 2,2 Milliarden Euro vor. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/a/arzneimittelmarktneuordnungsgesetz-amnog.html> (zuletzt: 3.1.2019).

¹⁶⁶ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/a/arzneimittelmarktneuordnungsgesetz-amnog.html> (zuletzt: 3.1.2019).

ausgehandelt. Für Arzneimittel ohne Zusatznutzen wird ein Festbetrag festgesetzt. Ist dies nicht möglich, weil es keine weiteren pharmakologisch-therapeutisch vergleichbaren Arzneimittel gibt, vereinbart der Hersteller mit der gesetzlichen Krankenversicherung einen Erstattungsbetrag, der zu keinen höheren Kosten gegenüber der Vergleichstherapie führen darf. „Das ist ein Eingriff auf die freie Preisbildung, die ein Unternehmen eigentlich sonst hat. (...) Das ist hier nicht so, hier wird darauf Einfluss genommen“ (PA1).

Ein niedriger attestierter Zusatznutzen bedeutet eine schlechte Verhandlungsposition für den Hersteller in den nachfolgenden Preisverhandlungen mit der gesetzlichen Krankenkasse und kann in einem Preis resultieren, der die Entwicklungskosten des Medikaments nicht wieder einfahren oder einen gewinnbringenden Vertrieb des Medikaments erschweren kann. Gleiches gilt für Festbeträge oder Erstattungsbeträge auf Höhe der Vergleichstherapie. Eine weitere Regulierungsmaßnahme im Zusammenhang mit der Zulassung ist die Einschränkung der Einsatzmöglichkeit eines neuen Medikaments, das sog. „label“ (vgl. PRPA, PA1). „Das Label einzuschränken, also wofür kann das Medikament eingesetzt oder darf das Medikament eingesetzt werden laut Zulassung. Das (...) ist eine andere Regulierungsmöglichkeit“ (PA1). Auch PRPA sieht die Einschränkung, „welche Patientengruppen, auf die man sich einigt, dann Zugang zu dem Arzneimittel erhalten sollen“ kritisch, „das ist sehr relevant für die Frage, wie profitabel auch ein Arzneimittel sein kann.“

Auswirkungen gesundheitspolitischer Regulierung

Die beschriebenen Regulierungen greifen folglich tief in die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der betroffenen Unternehmen ein – mit Auswirkungen auf struktureller wie auch auf Akteursebene. Zum einen sind die Unternehmen gesetzlich gezwungen, bei der Einführung eines neuen Medikaments den Prozess der Nutzenbewertung und Preisverhandlung zu durchlaufen. Da davon auszugehen ist, dass ein Pharmaunternehmen bei den Verhandlungen mit den Gesetzlichen Krankenkassen selbst bei nachgewiesenem Zusatznutzen einen geringeren Preis für ein neues Medikament erzielt als bei freier Preisbildung, also der Festlegung des Preises durch das Pharmaunternehmen allein, stellt die Regulierung eine direkte Einflussnahme auf das Unternehmen dar. Das AMNOG als Struktur schränkt folglich zum einen die Handlungsfreiheit der Unternehmen auf Akteursebene – die freie Preisbildung – ein, die dann in geringeren Umsätzen resultiert, was wiederum Auswirkungen auf die Struktur

der betroffenen Unternehmen hat, da diese Strukturen durch das „regulierte“ Handeln der Unternehmen nicht nur reproduziert, sondern auch modifiziert werden.

PA1 beschreibt diesen Zusammenhängen wie folgt: „Geringere Revenues (haben) natürlich intern unheimlich viele Auswirkungen. Unternehmen arbeiten häufig mit „Long Range Plans“, basierend auf verschiedenen Modellen planen sie, wie viel wird uns dieses Medikament über die Jahre des Produktlebenszyklus einbringen. Wenn das geringer ist als geplant, hat das natürlich Auswirkungen auf Personalplanung, Portfolioplanung, Labelausweitung des Medikaments, Investitionen in Forschung und Entwicklung etc.“

Die Auswirkungen dieser Regulierung zeigen sich folglich nicht nur mit Blick auf die Umsätze, sondern auch mit Blick auf das Geschäftsmodell der Pharmaunternehmen – die Entwicklung von Arzneimitteln – indem bereits in einem frühen Stadium der Medikamentenentwicklung der später zu erbringende Nachweis eines Zusatznutzens bereits bei der Konzeption der klinischen Studien berücksichtigt wird und ggfs. darüber entscheidet, ob überhaupt in die Entwicklung eines Medikaments in einem bestimmten Therapiegebiet investiert wird. Da die Unternehmen die Nutzenbewertung nicht umgehen können, wollen sie „natürlich die beste Ausgangsposition erreichen, wenn man bei der Nutzenbewertung antritt“, indem man bei der Einführung eines neuen Medikaments „schon zum Markteintritt Daten hat, (...) die dann auch den Nutzenbewertungskriterien weitestgehend Rechnung tragen“ (PRPA). Auch PR1 bestätigt dies: „Das ist auch bei den klinischen Studien so (...), dass Unternehmen mit einem anderen Blick Produkte entwickeln oder eben auch nicht mehr entwickeln, also dass an einem viel, viel früheren Stadium der Produktentwicklung dieser Teil von Nutznachweis mitgedacht wird.“

Damit einher geht auch ein erhöhter Bedarf an entsprechenden Kompetenzen innerhalb der Unternehmen – mit Auswirkungen auf der Ebene der Organisationsstruktur durch die Notwendigkeit zur Ausbildung neuer Abteilungen, sowie auf der Akteursebene, durch den Bedarf an neuen Mitarbeitern bzw. neuen Kompetenzen (vgl. PA2, PRPA). „Vor allen Dingen ist es eine Frage des Aufwandes, weil nämlich in den letzten Jahren - das kann man auch an der Anzahl der Abteilungen und an der Anzahl der Personen, die da arbeiten, ablesen - der Aufwand für diese Fragestellung erheblich gestiegen ist, sodass man auch entsprechend Manpower dafür benötigt, die im Übrigen auch nicht einfach im Markt verfügbar ist, sondern wo es doch diverse Anstrengungen benötigt, um diese Menschen einerseits auszubilden, aber eben auch zu gewinnen für ein Unternehmen“ (PA2).

Hinzu kommt ein erhöhter Ressourcenbedarf, PA2 beschreibt einen „hohe(n) Aufwand im Bereich Monitoring, was im Markt passiert und was passieren könnte, also was einerseits gesetzmäßig passiert im Bereich Legislative und auf der anderen Seite was eben auch an Steuerung im Markt passiert und da muss man eben relativ viele Personen damit abstellen, um das alles sozusagen zu erfassen und dann im zweiten Schritt aber auch zu erklären.“

Auch etablierte organisationale Prozesse und Routinen der Unternehmens-PR werden verändert: Da die Regulierung alle Unternehmen betrifft, die ein neues Medikament in den Markt einführen wollen, fällt es den betroffenen Unternehmen zunehmend schwerer, mit ihrem Einzelfall medial Gehör zu finden. Eine PR-seitige Auswirkung zeigt sich folglich darin, „dass es schwieriger wird, dieses Thema in den Medien zu positionieren, weil es natürlich inzwischen im Monat so viele IQWiG- und GBA-Entscheidungen gibt, dass wir gerade merken, dass wir da neue PR-Strategien fahren müssen und dass die einfache Pressemitteilung, mit der man früher vielleicht sehr viel Aufmerksamkeit bekommen hat, nicht mehr reicht und wir eine stärkere Gesamtstrategie brauchen“ (PR2).

7.1.2 Pharmaunternehmen als Steuerungssubjekte

Als Ziel ihrer Arbeit beschreiben die befragten Experten übereinstimmend die Sicherung des unternehmerischen Handlungsspielraums bzw. die Einflussnahme auf Regulierungen, die diesen Handlungsspielraum einzuschränken drohen. PA1 fasst es wie folgt zusammen: „Grundsätzlich ist natürlich das Ziel von Pharmaunternehmen, so frei wie möglich auf Märkten agieren zu können, also den größtmöglichen Handlungsspielraum zu haben im Rahmen der Gesetzgebung. Das ist eines der großen Ziele von PR, Unternehmenskommunikation und Public Affairs und der Unternehmen selber, eben diesen Handlungsspielraum möglichst groß zu halten und zu verteidigen und die gesetzlichen Regeln und Verordnungen so gering wie möglich zu halten“ (PA1).¹⁶⁷ Zur Sicherung des eigenen unternehmerischen Handlungsspielraums versuchen die Experten nach eigener Aussage:

¹⁶⁷ PA1 weist darauf hin, dass die konkreten Steuerungsziele für jedes Unternehmen unterschiedlich ausfallen können und nicht notwendigerweise für alle Unternehmen der Pharmabranche identisch sind. „Ich würde unterscheiden zwischen einem Gesamtinteresse der Industrie, häufig ja vertreten durch Branchenverbände zum Beispiel oder die Marktführer (...) auf der einen Seite und Einzelinteressen der Unternehmen auf der anderen Seite. Also man hat es auch manchmal, dass die Unternehmen ganz unterschiedliche Interessen bei Regulierungen verfolgen, (...) weil es da nicht sozusagen ein einziges Interesse der Industrie und der Unternehmen gibt.“

- „Den Prozess, den politische Regulierungen nehmen, (...) mit zu beeinflussen“ (PR1)
- „Einfluss auf Politik, auf die handelnden Politiker zu nehmen“ (PA1)
- Gesetze „unternehmensfreundlich“ zu gestalten und bestimmte Auswirkungen „abzumildern“ (PA2, ähnlich PR2).
- „Ein Präparat möglichst vielen Patienten zugänglich zu machen, zu einem möglichst hohen Preis, mit möglichst wenig Einschränkungen“ (PRPA).

Die befragten Experten bestätigen damit, dass in der Praxis Kontextsteuerung von Politik durch PR und Public Affairs im Sinne einer Einflussnahme auf politische Regulierung – und damit auch mit dem Ziel rekursiver Regulation – Anwendung findet.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Kontextsteuerung sind die Beobachtungs- und Reflexionsleistungen der PR (vgl. Kapitel 6.1.2). Nach welcher Systemlogik funktioniert Politik? Welche Themen sind legitimations-versprechend, welche Themen hingegen legitimations-gefährdend? Welche Argumente werden in der Politik und der Öffentlichkeit „gehört“? Welche politischen Akteure stehen der eigenen Sache nahe? (vgl. PA2, PR1, PR2) Ohne diese Informationen, gewonnen durch Beobachtung und Reflexion, ist Kontextsteuerung nicht möglich.

7.2 Kontextsteuerung durch die Modifikation von Regeln

Neben dem Einsatz allokativer und autoritativer Ressourcen können Unternehmen über den Rekurs auf Regeln der Sinnkonstitution und Legitimation und insbesondere deren Modifikation rekursive Regulation betreiben. Das Ziel dieser Maßnahmen ist stets das gleiche: Der Rekurs auf Regeln soll die eigenen unternehmerischen Handlungen und Ziele als legitim darstellen und so regulierende Maßnahmen für das Unternehmen vermeiden. Die existenzielle Bedeutung der Legitimation von Unternehmen gegenüber ihrer Umwelt wurde in Kapitel 6.1 ausführlich hergeleitet. Der Dimension der Legitimation kommt damit eine besondere Bedeutung zu, da Unternehmen, denen von ihrer Umwelt, und dazu zählt auch die Politik, Legitimation für ihre Handlungen und Ziele zugesprochen wird, Handlungsspielräume gewährt werden, mit anderen Worten: Das Risiko, reguliert zu werden, ist geringer als bei Unternehmen oder Branchen, denen keine Legitimation zugesprochen wird. Bei der Bewertung, welche unternehmerischen Handlungen und Ziele von der Politik als legitim angesehen werden, ist die Politik auf die Öffentlichkeit angewiesen. Weil sie ihre eigene Legitimität aus demokratischen

Wahlen bezieht, hat auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit bzgl. der Legitimation von Unternehmen Einfluss darauf, ob und wie viel Legitimation die Politik einem Unternehmen zuspricht (vgl. Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3).

Die politische Regulierung von Unternehmen ist dann durchsetzbar, wenn auch die Öffentlichkeit diese Regulierung für sinnvoll erachtet. Die Regulierung von Unternehmen, deren Handlungen und Ziele in der Öffentlichkeit als legitim erachtet werden, ist hingegen schwer durchsetzbar. Schon Pfeffer/Salancik (1978: 192) stellten fest, „by operating in the political field, the organization is forced to consider a much broader social reality than just its own interests.“ Je stärker die Ziele eines Unternehmens gesellschaftlich anerkannten Vorstellungen entsprechen oder zumindest mit den Zielen anderer sozialer Systeme in dessen Umwelt übereinstimmen, desto stärker fällt auch die Legitimation des eigenen unternehmerischen Handelns aus. Als legitim erachtete Unternehmensziele erschweren es der Politik, Akzeptanz für ihr Regulierungsvorhaben zu gewinnen und gefährden so die eigene politische Legitimation.

Auch die politischen Institutionen benötigen zum Erhalt ihrer Regulierungsautorität die Legitimation ihrer Umwelt. Diese Umwelt erweist sich in bestimmten Aspekten als deckungsgleich mit der Umwelt der regulierten Unternehmen – einfach ausgedrückt: Wähler konsumieren und Konsumenten wählen – so dass „die regulierten Unternehmen Einfluss auf die Teile der Umwelt ausüben können, von denen die regulierenden Organisationen in ihrer Legitimation abhängig sind“ (Zimmer 2001a: 399).

Diese für das politische System legitimationsrelevante Umwelt stellt in einer demokratischen Gesellschaft die Öffentlichkeit bzw. die öffentliche Meinung dar (vgl. Kapitel 3.1.1.2). Unternehmen werden also versuchen, auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Dieser Umweg über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung stellt eine „indirekte Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse und politische Akteure“ (Röttger 2005: 17) und damit eine Kontextsteuerung durch PR dar. Im Rahmen dieser Kontextsteuerung kommt der Medienberichterstattung eine besondere Bedeutung zu, „da Medien eine zentrale Rolle bei der Veränderung allgemeiner Signifikations- und Legitimationsordnungen spielen und die Präsenz in den Medien eine notwendige Voraussetzung für die Beeinflussung des Publikums bzw. der öffentlichen Meinung darstellt“ (Röttger 2015: 238).

PR bezieht sich dabei primär auf Regeln der Signifikation (Röttger 2005: 16): „PR produziert organisationsintern und organisationsextern wirksame Images, sie prägt Wahrnehmungsmuster, bietet Deutungsmuster und Interpretationshilfen an.“ Über die

Dimension der Sinnkonstitution kann so auch Einfluss auf die Legitimationsordnung und damit auf die Wahrnehmung der Legitimation eines Unternehmens genommen werden. Unternehmen können demnach versuchen, „entweder ihre Handlungen und Ziele als legitim darzustellen, indem sie auf signifikatorischer Ebene eine Umdeutung dessen vornehmen, was als passend zu den existierenden Normen betrachtet wird, oder sie können versuchen, Legitimität für ihre Handlungen und Ziele zu erzielen, indem sie Einfluss auf den Inhalt der legitimatorischen Institutionen nehmen“ (Zimmer 2001a: 398). Zimmer (2001a: 399ff.) unterscheidet hierbei drei Varianten der Regel-basierten Kontextsteuerung. Alle drei Varianten können zwar auch über die direkte Einflussnahme auf politische Entscheider im Rahmen des Lobbying erfolgen, aufgrund der meinungsbildenden Funktion der Massenmedien und deren bedeutender Rolle bei der Interpretation von Signifikations- und Legitimationsordnungen verspricht der Einsatz von PR mehr Erfolg (vgl. Röttger 2005: 17):¹⁶⁸

- Die Beibehaltung bestehender Normen, aber Veränderung dessen, was als normenkonform betrachtet wird mittels Beeinflussung der Sinnkonstitution: Eine veränderte Bedeutungszuschreibung kann eine Handlung, die aufgrund ihrer Abweichung von gesellschaftlich anerkannten Normen als illegitim betrachtet wurde, als legitim erscheinen lassen. PR hat hier zum Ziel, öffentlich akzeptierte Images zu produzieren und zu aktualisieren, indem sie den Beobachtern in der Unternehmensumwelt Wahrnehmungsmuster und Interpretationsschemata für die Ziele und Handlungen der Unternehmen anbietet, die sich als konform mit den Ansprüchen der Öffentlichkeit an die Unternehmen erweisen. Diese Deutungsangebote finden ihren Niederschlag in den Publikationen und PR-Aktivitäten der Unternehmen: in Selbstbeschreibungen und mission statements, in Pressemitteilungen und Geschäftsberichten, auf Pressekonferenzen und in Interviews, sie dienen auch als Vorgaben für die Entwicklung von Kommunikationsstrategien und -kampagnen und für die Auswahl des zum Unternehmensimage passenden sozialen Engagements. Erst über ihre Integration und Penetration über die einzelnen Kommunikationskanäle hinweg entfalten diese Deutungsangebote ihre Wirkung. So bezeichnen sich viele Pharmaunternehmen in ihrer Selbstdarstellung

¹⁶⁸ In der Praxis sind aufgrund der Verschränkung von Regeln und Ressourcen Kombinationen beider Wege zu erwarten, vgl. dazu die Aussagen der Experten in Kapitel 7.3. zum Verhältnis von PR und Public Affairs.

konsequent als „forschende Arzneimittelunternehmen“ oder „forschungsorientierte Gesundheitsunternehmen“. Negative Assoziationen mit dem Begriff „Pharma“ (überteuerte Medikamente, Lobbyismus, Ärztebestechung, Tierversuche) sollen so verhindert, stattdessen das positive Bild eines in die Forschung investierenden, zur Gesundheit der Patienten beitragenden und damit einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag leistenden Unternehmens transportiert werden. Zimmer (2001a: 399) spricht in diesem Zusammenhang von „eine(r) sehr große(n) Sensibilität für die Wirkung von Metaphern“ auf Seiten der Unternehmen. Dadurch bieten diese Unternehmen Wahrnehmungsmuster und Interpretationsschemata für ihr eigenes Handeln an, die nicht zwangsläufig der Realität entsprechen müssen, durch die intensive Penetration der entsprechenden Botschaften in der kommunikativen Außendarstellung der Unternehmen aber dennoch ihre legitimierende Wirkung entfalten können.

- Die zweite Variante setzt direkt bei den Normen an: Es wird versucht, neue normative Grundlagen für das Handeln zu schaffen. Damit diese Etablierung neuer Normen gelingt, werden bereits existierende allgemeine gesellschaftliche Wertvorstellungen aufgegriffen und daraus spezifische, der Unternehmenslegitimation zuträgliche normative Regeln abgeleitet. So dient Freiheit als verfassungsmäßig garantiertes Grundrecht westlicher Demokratien häufig als Argument für die Legitimation wirtschaftlichen Handelns – basierend auf dem Modell der freien Marktwirtschaft – und damit gegen staatliche Regulierung. Der Freiheitsgedanke als gesellschaftlich akzeptierter Wert wird auf wirtschaftliches Handeln, bspw. freie Preisbildung, freier Wettbewerb, Gewerbe- und Konsumfreiheit, übertragen. Gelingt dies, erscheinen Regulierungen wie die Zwangsrabatte und Festpreise bei Arzneimitteln nicht als Reaktion auf zu hohe Preise als Konsequenz freier Preisbildung, sondern als staatliche Eingriffe in die freie Marktwirtschaft, die – so oftmals die Argumentation der Pharmaindustrie – auf lange Sicht negative Folgen für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Deutschland haben und damit gegen die normative Verpflichtung der Politik, die einheimische Wirtschaft und einen hohen Beschäftigungsstand zu fördern, verstoßen. Durch den Rekurs auf gesellschaftliche Gesetzmäßigkeiten signalisieren die Unternehmen den Akteuren in ihrer Umwelt, „dass sie sich mit ihnen auf einem gemeinsamen Boden geteilter Normen und Wertvorstellungen bewegen“ (Zimmer 2001a: 401). Die Etablierung neuer Normen kann dabei nur

über Einflussnahme auf die Sinnkonstitution erfolgen, da auch die Wahrnehmung von Legitimation abhängig ist von den jeweils vorherrschenden Deutungsmustern und Interpretationshilfen. Die Übertragung bestehender Wertvorstellungen auf neue, die Unternehmenslegitimation fördernde Normen kann daher nur funktionieren, wenn – wie bei der alleinigen Beeinflussung der Sinnkonstitution – mittels PR entsprechende Deutungsmuster und Interpretationshilfen konsistent und dauerhaft angeboten werden. Aufgrund der Beständigkeit von Normen und Wertvorstellungen muss davon ausgegangen werden, dass deren Modifikation mit erheblichem Aufwand und einem nicht unbedeutenden Risiko des Scheiterns verbunden ist.

- Welches Ziel legitim ist und welche Handlung illegitim, ist angesichts konkurrierender Perspektiven oftmals auch eine Frage der Abwägung – welche Norm oder Wertvorstellung wiegt schwerer? Dies führt zur dritten Möglichkeit der Regelmodifikation, der Einflussnahme auf die Gewichtung von Normen. Im Vergleich zur Durchsetzung neuer normativer Grundlagen hat diese Variante den Vorteil, auf bereits bestehenden Normen aufzubauen. Wie sich die Priorisierung von Normen auf die gesellschaftliche Akzeptanz und letztlich auch auf die Regulierung von Unternehmen und Branchen auswirken kann, zeigt das Beispiel bzw. Schicksal der Kernenergie in Deutschland, die abhängig von der gesellschaftlich dominierenden Norm (sichere Versorgung und günstige Energiepreise vs. Sicherheit und Ökologie) auf unterschiedliche politische und gesellschaftliche Unterstützung stieß. Das Ziel der Einflussnahme auf die Gewichtung der Normen ist es demnach, diejenigen Normen in der gesellschaftlichen Hierarchie der Wertvorstellungen nach oben zu heben und dort zu halten, die der Legitimation der Unternehmenshandlungen zuträglich sind.

Die Rolle der Massenmedien

Bei den angeführten Formen rekursiver Regulation kommt den Massenmedien aufgrund ihrer Agenda-Setting-Funktion eine bedeutsame Rolle zu. Sie nehmen Einfluss darauf, welche Themen auf der öffentlichen Agenda stehen – ob sie dort weiter oben oder weiter unten rangieren – und prägen so die Wahrnehmung der Politik, welche Themen in der Öffentlichkeit von Bedeutung sind und wie die öffentliche Meinung dazu steht (vgl. Kapitel 3.1.1.2 und 3.1.1.3). Aufgrund dieser Funktion werden sie von den Unternehmen als „Transmissionsriemen“ (Zimmer 2001a: 401) zur Einflussnahme auf die Regeln der

Signifikation und Legitimation genutzt. Dieser „Umweg“ über die Massenmedien ist erfolgsversprechend, weil abgesehen von unmittelbaren Erlebnissen der Rezipienten in ihrem alltäglichen Nahraum die mediale Beobachtung die eigene ersetzt – der Großteil der Realität wird medial vermittelt. In der Mediengesellschaft verschiebt sich die Leistung der Medien zunehmend von der Informationsbeschaffung hin zur Selektion der Informationen. Die Informationsbeschaffung wird stattdessen von der PR erbracht, die den Medien ihre Informationen in Form von Fremdangeboten bereitstellt (vgl. Merten 2009: 65). „Dass dabei nicht nur ‚objektives‘ Faktenwissen, sondern auch symbolische Ordnungen und Normen vermittelt werden, liegt auf der Hand“ (Zimmer 2001a: 401). Die Fremdangebote der PR vermitteln Wahrnehmungsmuster, Deutungshilfen und Interpretationsschemata, die „intentional, strategisch, persuasiv und interessengeleitet“ (Röttger 2005: 16) zur Legitimation der Unternehmensziele und -handlungen beitragen. Durch die Informationsangebote, „die von PR immer mehr und immer professioneller bereitgestellt werden“ (Merten 2009: 65), steigt auch die Möglichkeit der Einflussnahme. „Nur das, was die PR-Fachleute *und* Journalisten als informativ, als relevant selegieren, wird in der Berichterstattung zu finden sein“ (Merten 2009: 66; H.i.O.) und damit auch auf der öffentlichen Agenda. Wie stark dabei die jeweilige Interpretation Einfluss auf die Wahrnehmung eines öffentlichen Themas hat, zeigt Früh (1994: 27f.): „Themen wie etwa ‚Waldsterben‘ oder ‚Arbeitslosigkeit‘ manifestieren sich nicht in einer kohärenten, unmittelbar wahrnehmbaren Gestalt, sondern in einer Vielzahl von Erscheinungen und Anzeichen; um sie als politisch zu handhaben, werden sie über bestimmte Indikatoren administrativ oder durch Fachleute definiert. (...) Diverse Änderungen der amtlichen Definitionen und Zählweisen (...) belegen nachdrücklich, daß es sich hier nicht um die Wirklichkeit selbst, sondern nur um deren interessenbestimmte, selektive Registrierung handelt.“

Politiker und Fachleute haben aber nicht die alleinige Deutungshoheit über öffentliche Themen. Gerade weil sich diese in der Öffentlichkeit und damit in der Medienberichterstattung abspielen, nehmen Journalisten bei deren Selektion und medialen Aufbereitung und PR als Informationslieferant Einfluss auf die Produktion bzw. Interpretation dieser Themen. Die Entscheidungsträger in der Politik „können sich häufig auch nur an diesem Produkt orientieren, da andere Meinungen aufgrund fehlender Publizität gar nicht zu ihnen durchdringen“ (Zimmer 2001a: 401).

Unternehmerisches Themenmanagement

Im Rahmen ihres Themenmanagements versuchen Unternehmen, die öffentliche Agenda „so weit wie möglich zu kontrollieren bzw. den Verlauf relevanter Themen zu beeinflussen“ (Röttger 2007: 387). Für die strategische Steuerung der öffentlichen Themenagenda greifen sie dabei auf verschiedene Techniken zurück. Mittels Agenda-Building versuchen Unternehmen, „die für sie günstigen oder als wichtig erachteten Themen in der öffentlichen Diskussion – vor allem in der Medienberichterstattung – zu platzieren“ (Brettschneider 1998a: 635). Neben der Platzierung bestimmter Themen kommt auch deren Attribuierung eine wichtige Rolle im Rahmen des Themenmanagements zu. Sogenannte Frames liefern einen kognitiven Bezugsrahmen zur Einordnung und Verarbeitung neuer Informationen (vgl. Scheufele 2003: 46). Je nach Ausgestaltung dieser Frames können neue Informationen sehr unterschiedlich interpretiert werden. Beim Framing werden die „Themendeutungen mittels Betonung und Attribuierung einzelner Aspekte eines Themas“ (Röttger 2007: 389) beeinflusst – bestimmte Aspekte können so hervorgehoben, aber auch in den Hintergrund gedrängt werden (De-Thematisierung). Grundlage ist die in zahlreichen Arbeiten geteilte „Annahme, dass die mediale Rahmung von Sachverhalten Rezipienten bestimmte Klassifizierungen, Bewertungen und Entscheidungen nahelegt“ (Scheufele 2003: 60).¹⁶⁹ Grundlage eines erfolgreichen Themenmanagements ist die kontinuierliche und systematische Analyse öffentlicher Kommunikation im Rahmen des Issues Managements, um neue, konkurrierende und konfligierende Themen möglichst frühzeitig identifizieren und für die weitere strategische Themensteuerung berücksichtigen zu können (vgl. Röttger 2007: 390).

Ein erfolgreiches Themenmanagement kann also nur in bzw. über Massenmedien funktionieren. Der benötigte Zugang zur Medienberichterstattung und damit zur öffentlichen Agenda hängt dabei unter anderem von der Berücksichtigung journalistischer Selektionskriterien – insbesondere der Nachrichtenfaktoren – ab (vgl. Jarren/Donges 2006: 223; Röttger 2007: 388). Nachrichtenfaktoren sind Merkmale von Ereignissen (vgl. Galtung/Ruge 1965) bzw. journalistische Auswahlkriterien (vgl. Schulz 1976), die über die Publikationschancen von Ereignissen, ihren Nachrichtenwert, Auskunft geben. Als bedeutsame Nachrichtenfaktoren gelten Aktualität, Einfachheit, Relevanz und Identifikation. Je mehr Nachrichtenfaktoren ein Ereignis auf sich vereint,

¹⁶⁹ Für eine Übersicht und Einordnung der Veröffentlichungen vgl. Scheufele (2003: 60f.).

desto größer ist sein Nachrichtenwert und damit auch die Chance auf Publikation. Das Fehlen bestimmter Nachrichtenfaktoren kann durch eine starke Ausprägung anderer Nachrichtenfaktoren ausgeglichen werden.

Für das unternehmerischen Themenmanagement bedeutet dies: Je stärker sich ihre Informationsangebote an diesen journalistischen Selektionskriterien ausrichten, desto größer die Chance auf deren Publikation und damit auch auf Einflussnahme auf die öffentliche Agenda. Dabei „sind vor allem Themen erfolgreich, die einfach darstellbar bzw. symbolisierbar sind und für eine große Zahl von Menschen mit Konsequenzen verknüpft sind“ (Röttger 2007: 388). Insbesondere bei komplexen Sachverhalten und Zusammenhängen, die sich nur schwer einfach verständlich und medienwirksam darstellen lassen, gewinnen daher zunehmend Formen der Inszenierung und Symbolisierung an Bedeutung (vgl. Jarren/Donges 2006: 224). Zur Generierung von Berichterstattung greifen Unternehmen im Rahmen ihres Themenmanagements daher auf die Inszenierung von Pseudo-Ereignissen zurück, dies sind Ereignisse, die nur für die Medien, zum Zwecke der Berichterstattung, durchgeführt werden und die ohne die Medien nicht stattfinden würden. Merten (2009: 66) spricht daher auch von einem „synthetischen Ereignis.“ Bereits bei Pressekonferenzen und Pressemitteilungen handelt es sich um Pseudo-Ereignisse, da diese ausschließlich mit dem Ziel der Berichterstattung für Journalisten ausgerichtet bzw. an diese verschickt werden. Pseudo-Ereignisse mit stärkerem Inszenierungs- und Symbolisierungs-Charakter sind PR-Kampagnen. Unter PR-Kampagnen werden „dramaturgisch angelegte, thematisch begrenzte, zeitlich befristete kommunikative Strategien zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit verstanden, die auf ein Set unterschiedlicher kommunikativer Instrumente und Techniken – werbliche Mittel, marketing-spezifische Instrumente und klassische PR-Maßnahmen – zurückgreifen“ (Röttger 2009a: 9). Neben der Erzeugung von Aufmerksamkeit sollen Kampagnen auch das Vertrauen in die dahinter stehenden Unternehmen steigern, Zustimmung zu deren Intentionen oder auch Anschlusshandeln erzeugen (vgl. Röttger 2009a: 9).

Unabhängig davon, welche Kommunikationsinstrumente die PR eines Unternehmens einsetzt, bieten diese stets Informationsangebote an, die Deutungsmuster und Interpretationsschemata transportieren sollen. Mitunter berufen sich Unternehmen bei dem Versuch der Beeinflussung von Regeln der Signifikation und Legitimation auch auf gesellschaftlich anerkannte Einrichtungen, deren Legitimation dem eigenen unternehmerischen Handeln Akzeptanz verleihen soll. Oftmals handelt es sich dabei um

ihnen inhaltlich nahestehende wissenschaftliche Institute, Stiftungen oder Think Tanks, die sie mitunter auch unterstützen oder selbst gegründet haben und auf deren Erkenntnisse sich die Unternehmen in der öffentlichen Diskussion dann beziehen (vgl. Zimmer 2001a: 401). Ein Beispiel aus der Pharmaindustrie: Seit 2006 erscheint neben dem von der Barmer Krankenversicherung herausgegebenen „Arzneimittelreport“ auch ein vom Verband der forschenden Arzneimittelhersteller finanziell unterstützter und vom Institut für Gesundheits- und Sozialforschung Berlin herausgebener „Arzneimittel-Atlas“. Beide Publikationen unterscheiden sich mitunter bzgl. der Bewertung des Arzneimittelverbrauchs und der dadurch entstehenden Kosten. Während der Barmer „Arzneimittelreport“ feststellt: „Immer teurere Arzneimittel sind dafür verantwortlich, dass für ein Prozent der Versicherten 2017 bereits 40 Prozent der Arzneimittelausgaben aufgewendet wurden“ (Arzneimittelreport 2018: 11), bezeichnet der industrie-nahe „Arzneimittel-Atlas“ den Kostenanstieg als „moderat“ und betont den Innovationscharakter der neuen, hochpreisigen Medikamente: „Stärkster Treiber für den Ausgabenanstieg war 2017 die Innovationskomponente“ (Arzneimittel-Atlas 2018: 1). Indem sich die Pharmaunternehmen und -verbände in ihrer Kommunikation auf die Ergebnisse des Arzneimittel-Reports beziehen, bieten sie die Interpretation, dass die Ausgabensteigerung im Gesundheitssystem mit einer hohen Innovationskraft und damit neuen, verbesserten Medikamenten für die Versichertengemeinschaft einhergehen.

Modifikation von Regeln in Pharmaunternehmen

Die hier über die Bezugnahme und Modifikation von Regeln der Signifikation und Legitimation beschriebene Kontextsteuerung durch PR findet sich auch in den Aussagen der befragten Experten wieder. Diese beschreiben bei der Frage, wie sie ihr Ziel, die Einflussnahme auf politische Entscheidungen, erreichen wollen, übereinstimmend kommunikative Aktivitäten im Sinne einer argumentativen Begleitung des Regulierungsprozesses, um die politischen Entscheidungsträger mit der Perspektive des Unternehmens vertraut zu machen und Konsequenzen einer Regulierung aufzuzeigen: „Es geht darum, die Interessen des Unternehmens zu vertreten gegenüber den Entscheidungsträgern und das auch mit guten Begründungen zu hinterlegen“ (PRPA). Dieser Fokus auf Information und Aufklärung hängt auch damit zusammen, dass „diejenigen, die im Gesetzgebungsverfahren eine maßgebliche Rolle spielen, in ihren Gremien häufig keine Fachleute sind. Also wenn du mit Parlamentariern sprichst, dann ist das häufig so, dass die keine Fachkunde haben. Insofern ist es wichtig, dass diese Individuen auch alle Beteiligten

anhören und sich selber ein Bild machen können, (...) damit unsere Argumente auch in Erwägung gezogen werden können“ (PRPA).

Die Legitimation des unternehmerischen Handelns wird dabei von allen befragten Experten als sehr wichtig eingeschätzt (vgl. PR1, PR2, PA2, PA1, PRPA) und übereinstimmend beschrieben als Akzeptanz von Seiten der Politik, „dass man als Wirtschaftsunternehmen agiert und auch einen Profit erwirtschaften muss, (...), um entsprechende Folgeinvestitionen machen zu können, aber auch den Benefit für den Patienten zu schaffen (PA2)“. Konkret wird die Legitimation des unternehmerischen Handelns also als Voraussetzung benötigt, um Preisforderungen für neu entwickelte Medikamente stellen zu können. Hier zielen die Unternehmen besonders darauf ab, Transparenz über das Zustandekommen einer Preisforderung herzustellen. „Was bedeutet Forschung, wie lange dauert Forschung, welche Investitionen investieren wir in Forschung und warum konzentrieren (...) wir uns auf welche Therapiebereiche, warum haben wir da Schwerpunkte gebildet, welche sind das und dann natürlich auch immer darzustellen, welchen Nutzen hat das sowohl für Ärzte als auch für Patienten und natürlich auch unsere Unternehmenssicht auch transparent mit darzustellen“ (PR2, ähnlich auch PR1). Auch für PRPA ist es wichtig, „dass man auch Transparenz erzeugt, wie das eigene Geschäftsmodell eigentlich funktioniert und sich da auch kritischen Fragen einfach stellt.“ PA2 beschreibt Legitimation auch als immanente Grundlage für Preisverhandlungen auf Akteursebene. Für sie ist Legitimation die Voraussetzung, „dass ich überhaupt akzeptiert werde als Verhandlungspartner. Das hat viel mit einer ethischen Verhaltensweise zu tun, also sprich bin ich glaubwürdig, stehe ich zu dem, was ich gesagt habe, kann sich der Gesprächspartner auf mich verlassen?“

Was passieren kann, wenn dies nicht gelingt, beschreibt PA1. Für ihn besteht ein Zusammenhang zwischen der Reputation der Pharmaunternehmen und deren Regulierung durch staatliche Eingriffe: „Wenn man sich anguckt über einen langen Zeitraum die Reputation der Pharmaunternehmen und gleichzeitig die Regulierung von Pharmaunternehmen und der Pharmaindustrie sieht man einen Zusammenhang. Also man sieht zum Beispiel, dass besonders rund um sogenannte Pharmaskandale, überall da, wo die Reputation der Pharmaunternehmen runtergeht, gibt es eine Tendenz, die Regulierung hochzuschrauben.“ PRPA sieht „sehr starke Unterschiede zwischen den Unternehmen. Die Kernfrage ist, wie bereit ist man, sich auch kritischen Fragen zu stellen. Ich glaube, da unterscheiden sich die Unternehmen schon sehr, also wie stark ist man auch bereit, in den konstruktiven kritischen Dialog mit ablehnenden Vertretern zu gehen.“

Es geht den Experten also nicht darum, die Reputation der Branche aufzubessern, sondern ihr eigenes Unternehmen im Vergleich zur gesamten Branche besser zu positionieren bzw. zu differenzieren. Dies lässt sich damit begründen, dass Preisverhandlungen und Nutzenbewertung im Rahmen des AMNOG, laut übereinstimmender Aussage der befragten Experten die einschneidendste Regulierungsmaßnahme, auf der Ebene des einzelnen Pharmaunternehmens ablaufen, daher ist die Legitimation des einzelnen Unternehmens wichtiger als das der Branche im Allgemeinen.

Die schlechte Reputation der Pharmaindustrie, von allen Interviewpartnern bestätigt, lässt sich auch als verfestigte Deutungsmuster interpretieren, die zu ändern sehr schwer, sehr langwierig und nur mit einem enormen Ressourcenaufwand möglich wäre. Auch das kann ein Grund dafür sein, dass die befragten Experten sich auf die Differenzierung des eigenen Unternehmens konzentrieren. Während noch alle befragten Experten darin übereinstimmen, dass eine positive Reputation bei den einzelnen Gesprächspartnern hilfreich ist, ist dies mit Blick auf eine positive Wahrnehmung in der Öffentlichkeit nicht der Fall. Während PR2 es für sinnvoll hält, „sich (zu) überlegen, worüber man die Öffentlichkeit informieren will und vielleicht auch mal ein anderes Bild oder ein Verständnis für die Sichtweise der Pharmaindustrie zu erzählen“, hält PA1 die Wahrnehmung des eigenen Unternehmens in der Öffentlichkeit für nicht relevant. „Ich glaube nicht, dass das (eine positive Reputation, F.B.) positiven Einfluss hat auf das eigene Unternehmen quasi, wenn eine breite Öffentlichkeit mein Unternehmen 10 Prozent positiver rankt als andere (...), dass das einen Einfluss hat sozusagen auf die Regulierung meines eigenen Unternehmens. (...) In der breiten Öffentlichkeit, glaube ich, ist eine Differenzierung keine Strategie, die wirklich Erfolg bringt.“

Identifikation von Zielgruppen

Alle befragten Experten gehen bei der Identifikation ihrer Zielgruppen gleich vor: Sie identifizieren die Entscheidungsträger, deren Entscheidungen Einfluss auf Entscheidungsfreiheit und Handlungsspielraum der Unternehmen haben können. PA1 beschreibt das Vorgehen wie folgt: „Wir gucken uns häufig an, wer wird die Entscheidung treffen, also wer wird einen Einfluss darauf haben, ob diese teureren, besseren Therapien am Ende auf den Markt kommen mit möglichst breitem Label und auch bezahlt werden und schnell verfügbar sind. Dann gucken wir uns an, wo informieren sich die, wo bewegen sich diese Stakeholder, mit wem interagieren sie und dann gucken wir, wer sind diejenigen, mit denen die interagieren und welchen Einfluss können wir auf die haben“ (PA1).

Diese Entscheider können Abgeordnete des Gesundheitsausschusses, relevante Abteilungen im Gesundheitsministerium, Krankenkassenverbände oder auf regionaler Ebene kassenärztliche Vereinigungen oder einzelne Krankenkassen sein, neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems aber auch Journalisten, Patientenorganisationen sowie Ärzte oder Apotheker bzw. deren Berufsverbände (vgl. PR1, PR2, PA2, PA1). Journalisten zählen somit nicht zu den direkten Entscheidungsträgern, über ihre Berichterstattung in den Medien können sie aber wiederum Einfluss auf die Entscheidungsträger haben. Damit bestätigen die befragten Experten auch den Versuch der Kontextsteuerung von politischen Entscheidungsträgern über Medien und öffentliche Meinung. PR bedient „flankierend die Medien (...), die Politiker lesen. Im Idealfall (hat) ein Politiker morgens eine Tageszeitung gelesen und trifft am Nachmittag den Public-Affairs-Kollegen, der mit ihm ein Gespräch führt, wo die gleichen Argumente nochmal aufgegriffen werden, die er vorab in der Zeitung gelesen hat“ (PR1). PR2 bestätigt dieses Vorgehen: „Für die gesundheitspolitischen Themen sind das bei uns natürlich auch neben den medizinischen Fachmedien die Wirtschafts- und die Wissenschaftsmedien, die wir da erreichen wollen, weil das natürlich auch die Medien sind, die von den gesundheitspolitischen Stakeholdern dann gelesen werden.“ Auch PA1 beschreibt einen synergistischen Ansatz, der PR- und Public Affairs-Maßnahmen kombiniert: „Einzelgespräche sind häufig ein sehr wichtiges und auch wirksames Instrument. (...). Das wird häufig eben mit Politikern, Spitzenpersonal von Payern und der Führungsebene von Patientenorganisationen eingesetzt und Journalisten, da sind Einzelgespräche sinnvoll. Gleichzeitig lohnt es sich häufig, den öffentlichen Druck zu erhöhen und sozusagen auch die Handlungsfähigkeit des Pharmaunternehmens zu zeigen, wenn man mit Paid Media und Earned Media nachsetzt, das also flankiert und sagt, wir sorgen auch dafür, dass das Thema auf die Agenda kommt, zum Beispiel mit Anzeigen, Onlinekampagnen etc.“ Damit bestätigen die befragten Experten, dass Kontextsteuerung von Politik, direkt mittels Public Affairs und indirekt über Medien und Öffentlichkeit mittels PR, Anwendung findet.

Modifikation von Interpretationsschemata und Normen

Die Kontextsteuerung mittels PR findet vor allem innerhalb der Dimensionen der Signifikation und Legitimation statt – über die Modifikation von Interpretationsschemata und Normen. Sogenannte „Disease Awareness“-Kampagnen zielen darauf ab, vor der Markteinführung eines Medikaments den Markt vorzubereiten, indem Politikern, Ärzten,

Patienten und der Öffentlichkeit die medizinische, aber auch gesellschaftliche Bedeutung einer Krankheit ins Bewusstsein gerufen und damit auch die Notwendigkeit einer neuen, teureren Therapieoption aufgezeigt wird. PR1 beschreibt das Ziel dieser Kampagnen sei „in einem Indikationsfeld entsprechend vorzuarbeiten, je nachdem, wie stark dieses Indikationsfeld auch schon vorbereitet ist“ (vgl. ähnlich PR2). Auch PA1 beschreibt das Ziel wie folgt. „Jetzt kommen neue (...) Therapien auf den Markt, die die Behandlung teurer machen werden, aber auch deutlich bessere Therapieergebnisse erzielen werden. Da ist jetzt die Strategie, den Markt, Payer, Politiker darauf vorzubereiten, dass sich die Kosten erhöhen werden und dafür sozusagen das Umfeld zu schaffen, wenn man dann in ein, zwei oder drei Jahren auf den Markt kommt.“

Für anstehende Preisverhandlungen für ein neues Medikament werden Multi-Kanal-Kampagnen entwickelt, die die relevanten Stakeholder, aber auch die Öffentlichkeit über Print- und online-Medien adressieren. PR1 beschreibt eine von ihr verantwortete Kampagne wie folgt: „Konkret haben wir für das Produkt, was vom AMNOG bewertet wurde, eine große Öffentlichkeitsarbeitskampagne durchgeführt, die sehr breit angelegt war, im Indikationsfeld auch nochmal vorzuarbeiten und auf diese Weise Druck zu generieren, der zeigt, wie wichtig diese neue Therapie ist für Patienten, welchen Mehrwert sie bringt. Das war eine sehr breit angelegte Kampagne, die hat sich allerlei Maßnahmen bedient, von der klassischen Pressearbeit über Anzeigen, über TV-Spots, über den Onlineteil. Das war eine Multikanalkampagne.“ Damit zielen solche Kampagnen zum einen darauf ab, über die Modifikation von Interpretationsschemata die Wahrnehmung einer Krankheit zu verändern – von „mit verfügbaren Medikamenten gut behandelbar“ zu „wir benötigen neue Medikamente“ und zum anderen auch die entsprechenden Normen „Was darf eine Behandlung kosten“ zu verändern in Richtung einer gesellschaftlichen Akzeptanz für höhere Behandlungskosten.

Die Unternehmen bedienen sich dabei „klassischer“ PR-Maßnahmen wie Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Hintergrundgespräche mit Journalisten etc., im Bereich der Public Affairs sind dies vor allem Einzelgespräche mit gesundheitspolitischen Stakeholdern oder entsprechende Veranstaltungen (vgl. PR1, PR2, PA2, PA1). Social Media nehmen an Bedeutung zu, auch hier wird analysiert, welcher User über eine hohe Reichweite verfügt, um Gehör zu finden. Laut PA1 dominiert bei Journalisten und Politikern der Kurznachrichtendienst Twitter, in der Patientenkommunikation auch Instagram: „Sehr häufig sind es noch Patienten, die eine große Followerschar haben und zum Beispiel auch direkt einen Politiker oder eine Krankenkasse antwittern können und

dadurch eben sozusagen ihr Netzwerk noch aktivieren können, um Einfluss zu nehmen.“¹⁷⁰

PA1 beschreibt einen Trend innerhalb der Dimension der Signifikation – weg von der rationalen Argumentation hin zur Emotionalisierung: „Es wird weniger rational – gerade in der breiten Öffentlichkeit – also während wir zum Beispiel natürlich Payern und Politikern immer noch vorrechnen und sozioökonomische Modelle aufbauen und volkswirtschaftliche Modelle durchaus auch zeigen, wird es deutlich emotionaler, je unspezialisierter die Zielgruppe wird. Emotionaler zum Beispiel, indem man die Forschungsgeschichte zeigt, indem man den Leidensdruck von Patienten zeigt und Lösungen aufzeigt.“ PA1 begründet dies damit, dass „die Debatte über Pharmaunternehmen und die Licence to operate für Pharmaunternehmen und die Reputation von Pharmaunternehmen eine emotionale ist und Pharmaunternehmen darauf zu lange rational geantwortet haben. (...) Also wenn ich eine emotionale Reaktion habe, will ich keine Fakten hören unbedingt und ich glaube, diesen Fehler haben Pharmaunternehmen gerade in Public Affairs und Kommunikation in Unternehmen häufig gemacht, dass man gesagt hat: Ja, aber wir retten doch Leben oder wir sparen auf lange Sicht dem System Geld. Das hat nicht gefruchtet in der emotionalen Debatte.“

7.3 Kontextsteuerung durch den Einsatz von Ressourcen

Unternehmen können im Rahmen der Kontextsteuerung durch PR und Public Affairs sowohl alloкатive als auch autoritative Ressourcen einsetzen. Auch wenn sich in der Praxis oftmals eine Kombination beider Ressourcenarten zeigt, nehmen wir im Folgenden eine analytische Trennung vor.

Kontextsteuerung durch alloкатive Ressourcen

„Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle des Staates“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007). Unternehmen tragen in erheblichem Maße zu den Steuereinnahmen des Staates bei. Sie zahlen selbst Steuern, beschäftigen und entlohnen Arbeitnehmer, die wiederum Steuern zahlen und dadurch auch keine staatlichen Sozialleistungen benötigen, sie investieren in politisch relevante Projekte wie erneuerbare Energien und produzieren Güter und Dienstleistungen, an deren Verkauf der Staat mittels

¹⁷⁰ Zur Einbindung von Patienten bzw. Patientenorganisationen in die Kampagnen der Pharmaunternehmen vgl. auch Kapitel 7.4.

Besteuerung ebenfalls verdient. Kurzum: Unternehmen haben einen großen Einfluss auf die Finanzierung des Staates. Eine Regierung, unter deren Legislaturperiode die Einnahmen des Staates deutlich zurückgehen, gerät schnell unter Legitimationsdruck, da dann bei staatlichen Aufgaben wie Bildung, Straßenbau, Arbeitslosengeld oder Verteidigung eingespart oder eine Erhöhung der Staatsverschuldung in Kauf genommen werden muss und die Politik ihrer Funktion dadurch nur noch eingeschränkt nachkommen kann. Kollektiv verbindliche Entscheidungen lassen sich dann möglicherweise noch treffen, aber nicht mehr finanzieren. Unternehmen beeinflussen daher „eine sehr relevante Unsicherheitszone staatlicher Handlungsmöglichkeiten“ (Zimmer 2001a: 395). Ähnlich beschreibt es Giddens (1990: 395): „the autonomy of the state is conditioned, although not in any strong sense determined, but its reliance upon capital accumulation, over which its control is far less than complete.“ Produktionsverlagerungen ins Ausland und Massenentlassungen bzw. deren Androhung, häufig unisono von den Unternehmen einer Branche verkündet, der eine Regulierung droht, können gerade in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs und bei hoher Arbeitslosigkeit ein wirksames Mittel zur Beeinflussung politischer Entscheidungen sein (Zimmer 2001a). Diese Argumente können Unternehmen sowohl über Public Affairs kommunizieren, im direkten Gespräch mit politischen Entscheidern, aber auch öffentlich über PR, bspw. mittels Pressemitteilungen oder Interviews von Unternehmensführern zu den wirtschaftlichen Auswirkungen einer Regulierung auf die eigene Branche bzw. das eigene Unternehmen.

Die wirtschaftliche bzw. finanzielle Bedeutung der Unternehmen für den Staat stellt allerdings nicht nur eine allokativen Ressource dar, sondern ist immer auch eine autoritative Ressource, da die Unternehmen bzw. ihre Akteure über die Verwendung ihrer allokativen Ressourcen entscheiden können. Die Fähigkeit zur Drohung, allokativen Ressourcen zu entziehen, z.B. durch die Verlagerung eines Produktionsstandortes ins Ausland kommt damit einer autoritativen Ressource gleich. Ihr Einflusspotenzial hält eine solche Ressource allerdings nur solange aufrecht, solange die Androhung von Konsequenzen auf eine Regulierung wie bspw. Arbeitsplatzabbau von den politischen Entscheidern auch als realistisch eingeschätzt wird.

Eine weitere allokativen Ressource, die Unternehmen in den Diskurs mit der Politik einbringen können, ist ihr Fachwissen – vermittelt über direkte Gespräche mit den politischen Entscheidern im Rahmen von Public Affairs oder PR-vermittelt über Stellungnahmen der Unternehmen mittels Pressekonferenzen, Pressemitteilungen oder Interviews mit Mitgliedern des Managements. Als Experten in Bezug auf ihre eigenen

Produkte und Dienstleistungen und ihre Branche verfügen sie über einen Informationsvorsprung gegenüber den regulierenden Institutionen. Dieses Wissen bezieht sich auch auf die Realisierbarkeit und die technischen und wirtschaftlichen Auswirkungen geplanter Regulierungsmaßnahmen. Die Politik ist bei der Ausgestaltung der Maßnahme und der Abschätzung ihrer Folgen auf die Informationen der betroffenen Unternehmen angewiesen (vgl. Zimmer 2001a: 397). Auf Basis ihres Fachwissens können Unternehmen damit ihre subjektive Sicht der Dinge in den Diskurs einbringen. Die Politik ist sich dieser versuchten Einflussnahme bewusst, bleibt aber aufgrund des Wissensvorsprungs der Unternehmen auf deren Expertise angewiesen, wie die Diskussion um die Bedeutung des Lobbying zeigt (vgl. Kapitel 6.2.2).

Unternehmen können ihren Informationsvorsprung auch nutzen, indem sie erklären, geplante Anforderungen bereits zu erfüllen oder in Form freiwilliger Selbstverpflichtungen diesen Anforderungen soweit entgegenkommen, dass deren Festlegung in Form von Vorschriften oder Gesetzen vermieden wird (vgl. Zimmer 2001a: 397). Je früher eine solche Selbstverpflichtung angesichts antizipierter Regulierungsvorhaben formuliert wird, desto größer ist der Informationsvorsprung – Politik und Öffentlichkeit haben das Problem zwar erkannt, sich aber noch nicht formiert – und damit der Einfluss der Unternehmen auf die genaue Ausgestaltung der Regulierung. Regulierungen können so abgewendet oder zumindest abgeschwächt werden. Mitunter gehen der Einsatz autoritativer und allokativer Ressourcen einher, wenn Unternehmen aufgrund ihres Fachwissens die Umsetzung einer regulativen Maßnahme aufgrund technischer Einschränkungen oder schwerwiegender wirtschaftlicher Folgen als negativ bewerten und für den Fall des Inkrafttretens dieser Regulierung mit Arbeitsplatzabbau oder Standortverlagerungen drohen.

Auch Parteispenden, ein Instrument des Lobbying bzw. der Public Affairs, zählen zu den allokativen Ressourcen, mittels derer Unternehmen ihren Einfluss auf die Politik geltend machen können. Wie die im Parteiengesetz geregelte Pflichtveröffentlichung von Spenden über 50.000 Euro zeigt, fließen diese sogenannten Großspenden von Unternehmen, Banken, unternehmernahen Verbänden und Industriellenfamilien bevorzugt an die als wirtschaftsfreundlich geltenden Parteien CDU, CSU und FDP. Trotz dieser Großbeträge ist die politische Einflussnahme mittels Parteispenden in Deutschland aufgrund der staatlichen Parteienfinanzierung als eher gering einzuschätzen. Anders als in den USA, in der es keine staatliche Parteienfinanzierung gibt und Wahlkämpfe ohne Spenden gar nicht möglich wären, bemisst sich die staatliche Parteienfinanzierung in

Deutschland an der „Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft“ (Deutscher Bundestag 2010: 2). Die Höhe der staatlichen Finanzierung einer Partei ergibt sich aus deren Abschneiden bei den letzten Europa-, Bundestags- und Landtagwahlen sowie der Höhe von Zuwendungen in Form von Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen sowie Spenden natürlicher Personen.

Kontextsteuerung durch autoritative Ressourcen

Die Möglichkeiten der unternehmerischen Einflussnahme auf die Politik sind aber nicht nur allokativer Natur. Autoritative Ressourcen beziehen sich auf die Fähigkeit zur Einflussnahme auf andere Akteure (vgl. Giddens 1997: 316). Da Unternehmen auf legale Weise keinen direkten Einfluss auf politische Akteure und deren Entscheidungen nehmen können (vgl. die Ausführungen zur Kontextsteuerung in Kapitel 6.3.2), müssen sie in der Anwendung autoritativer Ressourcen „Umwege gehen“. Häufig zu beobachten ist der Wechsel der Fronten: Nach dem Ende der politischen oder Verwaltungskarriere winken hochrangigen Politikern und Verwaltungsbeamten hochdotierte Posten in der Wirtschaft, entweder direkt in den Unternehmen oder in Verbänden. An Beispielen herrscht, über alle Parteien hinweg, kein Mangel: der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) übernahm kurz nach der Abwahl seiner rot-grünen Regierungskoalition den Aufsichtsratsvorsitz eines Tochterunternehmens des russischen Gaskonzerns Gazprom (2005). Matthias Wissmann (CDU) war Minister für Forschung und Entwicklung sowie Verkehrsminister und wechselte nach seinem Ausscheiden aus dem deutschen Bundestag zum VDA, dem Verband der deutschen Automobilindustrie (2007). Daniel Bahr (FDP), ehemals Gesundheitsminister, wechselte zur Allianz Private Krankenversicherung (2014). Ronald Poffalla, ehemals Chef des Bundeskanzleramts (CDU), wechselte nach dem Ende seiner politischen Karriere in den Vorstand der Deutschen Bahn (2015). Matthias Berninger, 13 Jahre lang Bundestagsabgeordneter (Die Grünen), wechselte als Chef-Lobbyist zur Bayer AG (2019).

Unternehmen versuchen also Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen, indem sie noch aktiven Politikern lukrative Karrieren nach deren Ausstieg aus der Politik in Aussicht stellen. Sie „erwerben“ mit diesen Personen häufig auch personelle Kontakte zur politisch-administrativen Sphäre und Wissen um die (informelle) Organisation von Entscheidungsabläufen“ (Zimmer 2001a: 396) und erlangen dadurch weitere Ansatzpunkte für ihre Bemühungen zur rekursiven Regulation. Zur politischen Realität zählen auch Beraterposten oder Vorstands- und Aufsichtsratsmandate für noch aktive Politiker.

Auch wenn sie aufgrund ihrer Mandate in der Wirtschaft von Entscheidungen, die ihre Arbeitsgeber betreffen, ausgenommen sind, haben diese Politiker dennoch die Möglichkeit, die Sichtweise ihrer „Arbeitgeber“ bei informellen Abstimmungen und Vier-Augen-Gesprächen, bei denen wichtige Entscheidungen oftmals vorweggenommen werden, einzubringen. Unternehmen erlangen dadurch nicht nur wichtige Kontakte und Organisationswissen, sondern auch Zugang zu politischen Entscheidungsabläufen (vgl. Zimmer 2001a: 396f.). Gaugler (2009: 321) stellte bei einer Netzwerkanalyse der personellen Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Parlament fest, dass über den Zeitraum von vier Wahlperioden 1987 bis 2005 rund 25 Prozent der Abgeordneten ein oder mehrere Mandate in Vorständen und Aufsichtsräten von Unternehmen innehatten. Schmid (2009: 338) hingegen stellte bei der Analyse personeller Verflechtungen zwischen Unternehmensverbänden und dem Bundestag einen Rückgang von Abgeordneten mit Nebentätigkeit in einem Verband fest. So sank der Anteil von Politikern mit Verbandstätigkeit im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit vom 11. zum 15. Bundestag von 16 Prozent auf 12 Prozent. Beide Autoren (vgl. Gaugler 2009: 321; Schmid 2009: 346) sehen in den personellen Verflechtungen keine Möglichkeit der direkten unternehmerischen Einflussnahme auf politischen Entscheidungen, sondern eine „Türöffner- bzw. Prestigefunktion“ (Schmid 2009: 348), durch die sich Unternehmen und Verbände den Zugang zu diesen Entscheidungen ermöglichen.

Auch die Beschäftigung von ehemaligen Journalisten in den Pressestellen von Unternehmen – der sogenannte „Wechsel auf die andere Seite des Schreibtisches“ – kann als autoritative Ressource interpretiert werden, da deren Kontakte zu Medien und ehemaligen Kollegen sowie ihr Wissen um die Strukturen und Prozesse der journalistischen Berichterstattung zur unternehmerischen Umweltsteuerung – hier der öffentlichen Meinung – beitragen können (vgl. Röttger 2005: 17). Analog zu den Parteispenden können Unternehmen auch über allokativen Ressourcen in Form von Sponsoring und Anzeigenschaltung (bzw. deren Verweigerung oder Entzug) „strukturell bzw. fallweise auf die Strukturen des Medienmarktes, auf Medienunternehmen und auch auf einzelne redaktionelle Angebote Einfluss nehmen“ (Röttger 2005: 18). So wie Unternehmen Parteispenden bevorzugt wirtschaftsfreundlichen Parteien zukommen lassen, ist zu erwarten, dass sie auch bevorzugt in Medien mit wirtschaftsfreundlicher Tendenz Anzeigen schalten bzw. Anzeigenetats im Falle negativer Berichterstattung auch entziehen können. Unternehmen mit großen Werbebudgets verfügen damit über einen

„strukturellen Machtvorteil“ (Jarren/Röttger 2009: 36), der sich in einem Steuerungspotenzial der PR dieser Unternehmen gegenüber den Medien äußert.

Auch für die hier aufgezählten Möglichkeiten der Kontextsteuerung durch autoritative Ressourcen sind Beobachtung und Reflexion eine wichtige Voraussetzung, da nur so relevante Akteure identifiziert und adressiert werden können. Gleichzeitig erbringen diese Akteure dann auch selbst wichtige Beobachtungs- und Reflexionsleistungen für die Unternehmen, indem sie beratend tätig sind und ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Zimmer (2001a: 397f.) betont zwar, dass der Versuch der Einflussnahme mittels allokativer und autoritativer Ressourcen nicht zwangsläufig konfliktären Charakter haben muss und die beschriebenen Prozesse oftmals zwischen Kooperation und Konfrontation changieren, gleichzeitig spielen sich diese Prozesse „nicht unter vollständiger Interessenhomogenität und in einem machtfreien Raum“ ab, so dass die Verfügbarkeit von Ressourcen zwangsläufig Einfluss auf die Argumentation der jeweiligen Positionen hat. PA2 weist darauf hin wie wichtig es ist, bei der eigenen Argumentation auch die Situation des Gegenübers zu berücksichtigen, um die Erfolgswahrscheinlichkeit für die eigenen Maßnahmen zu erhöhen: „Es hat keinen Zweck zur Politik zu gehen und zu sagen: Ich habe hier ein Problem als Unternehmen, Sie müssen das und das machen (...). Es gehört aus meiner Sicht extrem dazu, dass man sich mit der Gegenseite oder mit dem Gedankengut des jeweiligen Gesprächspartners auseinandersetzt. Also ein Politiker muss immer auch ein eigenes Interesse befriedigen können sozusagen mit dem, was er für jemanden tut.“

Anwendung allokativer und autoritativer Ressourcen in Pharmaunternehmen

Der Einfluss allokativer und autoritativer Ressourcen auf gesundheitspolitische Regulierungen hängt nach Einschätzung der befragten Experten der Pharmaindustrie stark von der jeweiligen Ressource ab. Androhungen bestimmter Konsequenzen sind nach Einschätzung der befragten Experten nicht der richtige Weg, um Regulierungen zu verhindern. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass bestimmte angedrohte Konsequenzen nicht eingetreten seien, was wiederum zu einer geringeren Glaubwürdigkeit geführt habe (vgl. PA2, PA1, PRPA). PA1: „Ich glaube, das ist die falsche Argumentation und wir sehen auch, dass es immer weniger gemacht wird. Ein Grund dafür ist, dass sich das ein bisschen abgenutzt hat. Also diese Argumente gab es ja ganz lange, es ist aber nie eingetreten.“ Und selbst wenn die angedrohten Konsequenzen eingetreten sind, wurden sie laut Experten von Seiten der Politik anders interpretiert: das

Argument, dass Investitionen in Forschung und Entwicklung in Folge einer Regulierung zurückgehen könnten, „wird häufig eben als unternehmerisches Risiko gesehen und nicht als Problem der Politik“ (PA1). Auch der Abbau von Arbeitsplätzen als Konsequenz von gesundheitspolitischen Entscheidungen führt laut PRPA eher zu dem Vorwurf, dass die Mitarbeiter entlassen werden, um die Marge stabil zu halten, anstatt eine geringere Marge in Kauf zu nehmen, um die Mitarbeiter weiter beschäftigen zu können.

Dem Fachwissen als Ressource weisen die befragten Experten hingegen eine wichtigere Rolle zu. PA1 beschreibt die Politik als gegenüber den Argumenten der Unternehmen aufgeschlossen: „Generell sind die Türen durchaus offen und die Dialogbereitschaft ist da, ich würde sagen, sogar in allen Teilen der Gesellschaft, also nicht nur Politik, sondern auch Kassen, Patientenorganisationen und Journalisten.“ Das Fachwissen der Unternehmen über die Auswirkungen bestimmter Regulierungen fand bereits bei der Analyse der Kontextsteuerung durch Signifikation Erwähnung, lässt sich aber ebenso als allokativer Ressource beschreiben. PRPA begründet deren Einfluss damit, dass die politischen Entscheidungsträger oftmals keine Fachkunde haben und dadurch bei ihrer Entscheidungsfindung auch auf die Informationen der Unternehmen angewiesen sind, wenn sie sich ein umfassendes Bild machen wollen.

Die befragten Experten sind sich auch der Ressourcen bewusst, über die sie als Vertreter großer Unternehmen verfügen und die ihnen auch hohe Reichweite ermöglichen. Bei der Beschreibung von Kampagnen verweisen die Unternehmensvertreter auf den integrierten Einsatz verschiedener Kanäle bzw. Medien wie Anzeigenschaltung, TV-Spots, online-Banner etc., die sich nur durch den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel realisieren lassen. Die beschriebenen Disease-Awareness-Kampagnen ließen sich ohne große Budgets nicht realisieren (vgl. PR1, PR2, PA1).

Die wechselseitige Verknüpfung von Regeln und Ressourcen

Die hier vorgenommene Trennung der Formen rekursiver Regulation – mittels allokativer und autoritativer Ressourcen sowie die Einflussnahme auf Regeln der Signifikation und Legitimation – ist wie in der strukturationstheoretischen Perspektive üblich eine rein analytische. In der Praxis finden sich vielmehr Mischformen und Wechselwirkungen mit unterschiedlicher Gewichtung. Schneidewind (1998: 195) spricht von einer „Dualität von Zusammenspiel und Dominanz der Vermittlungsmodalitäten.“ Unternehmen werden sowohl allokativer und autoritativer Ressourcen zur Beeinflussung geplanter Regulierungen nutzen als auch den Weg über die Modifikation von Signifikations- und

Legitimationsordnungen wählen. Dabei kommen ihnen „rekursive Verstärkereffekte“ (Zimmer 2001a: 406) zwischen den einzelnen Dimensionen zu Gute: Ressourcenstarke Unternehmen wird von Seiten der Politik sowie der Medien in der Regel mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht und mehr Urteilskompetenz zugestanden – dies zeigen bspw. Interviews mit Unternehmensführern, die darin zu ihrer Einschätzung politischer Entscheidungen befragt werden. Sie kommen daher eher zu Wort und können so ihre Argumente besser in die öffentliche Diskussion einbringen als kleinere Organisationen. Die erfolgreich im Unternehmenssinn modifizierten Regeln wiederum wirken positiv auf die Ressourcenallokation zurück, da die Etablierung neuer Deutungsschemata oder Werte denjenigen Unternehmen zu Gute kommt, die diesen Schemata und Werten entsprechen (vgl. Schneidewind 1998: 201).

Verhältnis von PR und Public Affairs in den Pharmaunternehmen

In der Praxis zeigt sich diese wechselseitige Verknüpfung darin, dass allokativen Ressourcen wie ein hohes Budget für eine Disease-Awareness-Kampagne zu einer erhöhten Publizität ermöglichen und damit die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Modifikation von Signifikation oder Legitimation erhöhen. Zum anderen können große Budgets auch autoritative Wirkung entfalten, da sie die Bereitschaft des Unternehmens in ein bestimmtes Thema zu investieren signalisieren und so potentielle Partner zur Zusammenarbeit bewegen können. Ressourcen dienen daher auch immer dazu, „die Handlungsfähigkeit des Unternehmens zu zeigen“, indem Unternehmen „dafür sorgen, dass das Thema auf die Agenda kommt“ (PA1).

Mitunter werden die Zielgruppen über eine gemeinsame Maßnahme adressiert, wie PR2 mit gemeinsamen Diskussionsrunden mit gesundheitspolitischen Stakeholdern und Journalisten beschreibt: „Also da haben ja eigentlich alle einen Benefit von und da haben wir vielleicht mal eine ganz andere Diskussionsrunde als wenn wir beide (gemeint sind PR- und Public Affairs-Abteilung, FB) unsere eigenen Veranstaltungen machen.“ Die genannten Beispiele zeigen, dass PR und Public Affairs nicht voneinander getrennt agieren, sondern die Unternehmen viel mehr auf eine Kombination beider Funktionen mit sich gegenseitig unterstützenden Maßnahmen setzen.

Die beschriebene Verknüpfung von Regeln und Ressourcen zeigt sich auch in einem nach Zielgruppen differenzierten, aber synergistisch arbeitenden Verhältnis von PR und Public Affairs in den befragten Unternehmen, je nach Thema aber mit „unterschiedlicher Dosierung (...) es kann durchaus mal ein Thema geben, wo stärker oder zuerst auf Public

Affairs gesetzt wird und im weiteren flankierenden Verlauf auf PR oder eben auch umgekehrt“ (PR1, vgl. auch PR2).

Für PA1 nehmen beide Bereiche dieselbe Aufgabe wahr, die sich dann anhand der verwendeten Instrumente und Spezialisierung auf bestimmte Zielgruppen ausdifferenzieren. „Ich würde mittlerweile sogar sagen, dass Market Access, Governmental Affairs (entspricht Public Affairs, FB) und Kommunikation im Prinzip eine Funktion sind, die einer Strategie folgt, dann aber unterschiedliche Taktiken einsetzt und unterschiedliche Spezialisierung auf Stakeholder hat. Also Market-Access-Leute sprechen die Sprache der Payer, exekutieren also quasi die Strategie eher in diesem Bereich. Governmental Affairs ist eher auf die Politikstakeholder fokussiert und Kommunikation ja häufig auf Patientenorganisationen, die breite Öffentlichkeit, Meinungsmacher, Medien und andere Stakeholder.“

Alle befragten Experten beschreiben das Verhältnis beider Bereiche zueinander als generell gut, die Abstimmung erfolgt „relativ eng Hand in Hand“ (PRPA). Dies wird dadurch sichergestellt, dass nicht nur die Abstimmung einzelner Themen, sondern auch die strategische bzw. längerfristige Planung entweder gemeinsam erfolgt (vgl. PA1, PR2) oder zumindest miteinander abgestimmt wird (vgl. PR1, PA2). PR1 beschreibt das Verhältnis von PR und Public Affairs in ihrem Unternehmen als hierarchisch gleichgestellt, beide Funktionen arbeiten „integriert (...) und ergänzend“ zusammen. Dies spiegelt sich auch in der Organisationsstruktur wider: Im Unternehmen von PR1 sind PR und Public Affairs separate, strukturell nebeneinander angesiedelte Abteilungen, die dann in einer Hauptabteilung, zusammen mit der Abteilung Market Access, zusammengeführt werden. Durch die gemeinsame Berichtslinie und abteilungsübergreifende Bereichsmeetings wird ein enger Austausch sichergestellt. Auch im Unternehmen von PR2 sind die beiden Abteilungen voneinander getrennt, mit unterschiedlichen Berichtslinien. PR2 beschreibt diese strukturelle Trennung jedoch als „eigentlich irrelevant für unsere Zusammenarbeit“, da sich beide Bereiche nicht nur zu einzelnen Themen, sondern generell zur strategischen Planung untereinander abstimmen. Auch bei PA1 sind PR und Public Affairs voneinander getrennt, jedoch „hierarchisch als auch von der Ressourcenverteilung auf Augenhöhe.“

PA2 beschreibt als einzige Interviewpartnerin Probleme in der Abstimmung, die sich um die grundlegende Frage drehen: „Wer hat die Hoheit über Kommunikation? Das ist nicht trivial. (...) Wer darf zum Beispiel Social-Media-Nachrichten versenden, wenn man zum Beispiel als Public-Affairs-Aufgabe sich vorgenommen hat, an die relevante Zielgruppe

– nämlich Politik – per Social Media zu agieren, kann es einem passieren, dass die PR-Abteilung sagt: Nein, das passiert nicht, weil wir die Hoheit über die Kommunikation haben.“

Für die Zukunft erwarten alle befragten Experten eine Zunahme gesundheitspolitischer Regulierung, insbesondere bei den Arzneimittelpreisen, aber auch beim Marktzugang, bedingt durch die Zunahme kostenintensiver Therapien, bspw. in der Onkologie, sowie generell weiter ansteigendem Kostendruck im Gesundheitssystem. „Immer dann, wenn die Finanzen nicht mehr so sprudeln werden, glaube ich, dass zumindest Pharmaunternehmen ganz schnell wieder in erhöhten Druck kommen werden. (...) Hier geht es insbesondere auch um künftige Entwicklungen in bestimmten Arzneimitteltherapien, die extrem viel Geld kosten“ (PA2). Was bedeutet diese Entwicklung nach Einschätzung der Experten für die eigene Arbeit?

Alle befragten Experten erwarten langfristig eine weitere Annäherung von PR und Public Affairs: „Ich glaube, dass diese Bereiche immer stärker zusammenwachsen werden, weil eben auch die Strategien Multi-Stakeholderstrategien häufig sind“ und „dass wir immer mehr in unserem Unternehmen, aber auch in anderen Unternehmen sehen, dass diese Bereiche zusammengelegt werden und das halte ich auch für sinnvoll“ (PA1). Auch PR1 und PR2 betonen die Notwendigkeit interdisziplinärer Zusammenarbeit, um der zunehmenden Komplexität gesundheitspolitischer Regulierungen begegnen zu können, sehen aber auch den Bedarf, sich neue Kommunikationskanäle zu eröffnen.

PA1 betont zudem die Weiterentwicklung der Rolle von PR- und Public Affairs Experten: Von „Ausführern, handwerklich gute Ausführungen von Taktiken, also ein PR-Manager musste gut schreiben können“ hin zu „heutzutage muss ein PR- und Kommunikationsmanager und auch Governmental-Affairs-Manager das komplette Businessmodell von Pharma sehr tief verstehen, um daraus die Schlüsse für die eigene Strategie zu folgern. Das heißt, der Anspruch an die Ausbildung, an die Kenntnisse, an das Know-how eines PR-Managers, eines Governmental-Affairs-Managers ist deutlich gestiegen und wird weiter steigen (...). Also das external environment wird deutlich komplexer, wird deutlich mehr von unterschiedlichen Stakeholdergruppen bestimmt. Es wird deutlich schneller und da müssen die Funktionen mithalten.“

7.4 Kontextsteuerung durch die Veränderung von Akteursets

Neben der direkten Einflussnahme über die Modalitäten der Strukturreproduktion können Unternehmen auch über die Veränderung von Akteursets¹⁷¹ auf regulatorische Prozesse und Maßnahmen einwirken. Zimmer (2001a: 407) bezieht sich bei dieser Form der rekursiven Regulation auf das die Darstellung regulativer Prozesse vereinfachende Konzept regulativer Räume von Hancher/Moran (1989). Demnach entscheidet die An- bzw. Abwesenheit von Akteuren in einem regulativen Raum über den Einfluss auf regulative Prozesse und damit auf deren Ausgang (vgl. Hancher/Moran 1989: 277f.). Die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Akteurskonstellation in einem regulativen Raum eröffnet damit auch Chancen auf die Beeinflussung der dort verhandelten regulativen Maßnahmen. Das Auftauchen neuer Akteure bzw. das Verschwinden bisheriger Akteure aus einem sozialen System kann „erhebliche Rückwirkungen auf die (Re)produktion sozialer Praktiken ergeben“ (Schneidewind 1998: 202) und wirkt sich folglich auf die Handlungsmöglichkeiten der bisherigen bzw. verbliebenen Akteure aus. Indem Unternehmen bestimmte Interessengruppen unterstützen oder sich selbst an deren Formierung beteiligen (bspw. Verbände), generell anderen Akteuren den Zugang zur politischen Arena ermöglichen oder verwehren,¹⁷² nehmen sie Einfluss auf die Entscheidungsfindung politischer Institutionen. So gründeten die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, die seitdem für die marktwirtschaftliche Erneuerung des Wirtschafts- und Sozialsystems in Deutschland wirbt. Voraussetzung für die Unterstützung bereits existierender Organisationen ist die (zumindest teilweise) Überschneidung mit den Zielen des Unternehmens. Pharmaunternehmen und Patientenorganisationen haben – zwar aus unterschiedlichen Motiven, aber dennoch übereinstimmend – die optimale Versorgung der Patienten mit Medikamenten zum Ziel. Aus diesem Grund stellen die Konzerne den Patientenvertretern Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung. Sie erleichtern damit Interessengruppen, die als legitimierte Vertreter von Patienteninteressen gelten und die in ihrer Interessenverfolgung – bspw. der Kostenerstattung neuer

¹⁷¹ Ein Akteurset umfasst „sämtliche Handlungseinheiten, die faktisch – direkt oder indirekt – auf die inhaltliche Gestaltung einer Politik hinwirken“ (Schneider 1988).

¹⁷² Auch die öffentliche Diskreditierung oder die Verweigerung finanzieller Unterstützung einer Organisation bzw. die Finanzierung konkurrierender Organisationen durch Unternehmen hat Einfluss auf die Zusammensetzung des Akteursets, da sie einzelnen Akteuren den Zugang zu regulatorischen Entscheidungen erschwert oder gar vollständig verwehrt.

Medikamente durch die Krankenversicherung – mit den Unternehmen übereinstimmen, den Zugang zu Politik und Medien.

Die Beeinflussung der Akteurskonstellation im regulativen Raum kann neben der Unterstützung bestimmter Interessengruppen auch durch ein entsprechendes Themenmanagement erfolgen. Indem Unternehmen eine bestimmte Sichtweise auf ein Thema etablieren, bewirken sie, dass genau diese Akteure als akzeptierte Teilnehmer in den regulativen Raum aufgenommen werden, die als Experten für diese Sichtweise gelten.¹⁷³

Schnelligkeit kann ebenfalls ein entscheidender Faktor für die Vergabe der Plätze im regulativen Raum sein: Insbesondere in bislang wenig regulierten Bereichen, in denen sich aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen oder technologischer Innovationen ein Regulierungsbedarf abzeichnet, kann die Partei, die frühzeitig versucht, Einfluss auf die Regulierung zu nehmen und dadurch die Perspektive auf das Problem mitbestimmt, indem sie „bestimmte Aspekte betont und andere als weniger relevant darstellt, auch Einfluss darauf nehmen (...), welche Akteure in den regulativen Raum kommen und welchen Einfluss sie dort haben“ (Zimmer 2001a: 407).

Unternehmen mit großer wirtschaftlicher Macht können die Zusammensetzung von Akteurssets, die mit der Diskussion und Entscheidung über Regulierungsmaßnahmen betraut sind, beeinflussen, sei es, indem sie sich selbst in diesen Prozess einbringen oder indem sie Fürsprecher oder zumindest Organisationen mit gleichen Interessen als Akteure in dem entsprechenden regulativen Raum etablieren. Die auf der „dialectic of control“ (Giddens 1997: 67) basierende Abhängigkeit politischer Institutionen vom grundlegenden Einverständnis der Unternehmen als Adressaten der Regulierung kann dazu führen, dass die Interessen der Unternehmen bei der Zusammensetzung der Akteurssets „automatisch“ berücksichtigt werden. Diese Wechselwirkung funktioniert nicht nur auf dem Weg der unmittelbaren Einwirkung auf regulative Prozesse, sondern auch über die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung. Öffentlicher Druck kann der Politik keine andere Möglichkeit lassen, als bestimmte Gruppierungen bei der Zusammensetzung von Akteurssets zu berücksichtigen. Allein die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Akteursset erhöht die öffentliche Aufmerksamkeit und Autorität bezüglich des diskutierten Sachverhalts und verstärkt damit die Einflussnahme sowohl

¹⁷³ Auch die Auswahl geeigneter Akteure für die Akteurssets und erfolgsversprechender Themen für das Themenmanagement im Rahmen der Kontextsteuerung setzen Beobachtungs- und Reflexionsleistungen voraus.

innerhalb des regulativen Raums als auch auf die öffentliche Meinungsbildung (vgl. Zimmer 2001a: 409f.).

Veränderung von Akteursets in Pharmaunternehmen

In den Interviews geben alle befragten Experten an, dass diese Form der Kontextsteuerung in ihren Unternehmen Anwendung findet, insbesondere die Zusammenarbeit mit Patientenorganisationen.¹⁷⁴ Voraussetzung dafür ist, dass die Interessen der Patientenorganisationen mit denen des eigenen Unternehmens übereinstimmen bzw. diese aufgrund ihrer Position bei den politischen Entscheidungsträgern mehr Gehör finden als die Unternehmen selbst. Es geht also darum, dass „Dritte sozusagen Einfluss nehmen auf die handelnden Personen, also zum Beispiel über Patientenorganisationen, die in dem Bereich tätig sind, (...) die eben für das Pharmaunternehmen stellvertretend dafür sorgen können, dass zum Beispiel es einen schnellen Zugang gibt zu den Medikamenten, dass sie schnell verfügbar sind für die Patienten und ohne große Probleme auch verordnet werden können“ (PA1). PRPA beschreibt aber auch die Möglichkeit, der Zusammenarbeit mit Patientenorganisationen im Bereich der Forschung: „Da geht es zum Beispiel darum, wie schafft man es bei seltenen Erkrankungen möglichst viele Patienten in klinische Studien einzubringen. Wenn es da Selbsthilfegruppen gibt, die wissen, es gibt wenig Therapiemöglichkeiten, und wir können da helfen, dann gibt es Kooperationen in der Hinsicht. Aber auch zur Ausgestaltung von klinischen Studien, was wird eigentlich gemessen bei bestimmten Krankheitsbildern.“ PRPA und PA2 verweisen in diesem Zusammenhang auf die Einhaltung der unternehmens- und verbandseigenen Transparenzkodizes zur Zusammenarbeit mit Dritten, die auch die Zusammenarbeit mit Patientenorganisationen regeln, z.B. die Offenlegungspflicht von Zahlungen an Patientenorganisationen.

Der Einfluss von Berufsverbänden wird als vergleichsweise gering eingeschätzt. PA1 schreibt Verbänden theoretisch zwar einen gewissen Einfluss zu, da „Einzelunternehmen eben weniger Schlagkraft haben als die Branche insgesamt“, kritisiert jedoch insbesondere die deutschen Pharmaverbände als „ungewöhnlich zersplittert im

¹⁷⁴ In Patientenorganisationen schließen sich Patienten, die an derselben Krankheit leiden, zusammen, um ihre Interessen besser vertreten zu können. Gemäß §140 SGB V werden Vertreter von Patientenorganisationen bei bestimmten Entscheidungen im Gemeinsamen Bundesausschuss gehört. Beispielsweise kann ein Vertreter einer Patientenorganisation von Diabetes-Patienten in einer Sitzung zur Behandlung von Diabetes in Deutschland Positionen zu diesem Thema in die Beratung einbringen. <https://patientenvertretung.g-ba.de/wer-wir-sind/patientenvertreterinnen-und-patientenvertreter-beim-g-ba/> (Zuletzt: 6.11.2019).

internationalen Vergleich“ und „nicht so schlagkräftig wie sie sein könnten.“ Auch für PRPA ist „die Stimme des Verbandes in der Regel der kleinste gemeinsame Hauptnenner.“ Als Gründe führen PA1 und PRPA die oftmals konfligierenden Positionen der Verbandsmitglieder an, die von deren jeweiligen Einzelinteressen bestimmt würden und einen Konsens schwierig machten. PA1 bezeichnet dies als „Innerbranchenlobbyismus“, als Versuch, „Einfluss zu nehmen und zu lobbyieren auf die Verbandsposition, also lobbyieren quasi bei unseren eigenen Lobbyisten für bestimmte Positionen, die unser Unternehmen jetzt besonders betreffen.“

7.5 Erfolgsfaktoren von Kontextsteuerung

Die im Rahmen der empirischen Untersuchung gewählte Methode der qualitativen Leitfadeninterviews erlaubt keine Aussagen darüber, ob die beschriebenen Steuerungsversuche der Pharmaunternehmen erfolgreich sind. Eine Bearbeitung dieser Fragestellung ließ sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht leisten. Dennoch wurden die befragten Experten gebeten, eine Einschätzung bzgl. der Erfolgsaussichten ihrer Arbeit abzugeben sowie einen Ausblick hinsichtlich der zukünftigen Regulierungssituation und den damit verbundenen Anforderungen an die eigene Arbeit zu wagen.

Allgemein gültige Aussagen über Erfolgsfaktoren fallen den befragten Experten schwer. Erfolgsfaktoren ließen sich „nicht tatsächlich für immer geltend beschreiben“ (PA2), auch PA1 bestätigt: „Wir haben auch unterschiedliche Erfolge für ein und dieselbe Maßnahme in unterschiedlichen Therapeutic Areas (Therapiegebieten, FB) gesehen.“ PA1 verweist zudem auf das altbekannte Problem der Erfolgsmessung von PR: „Ich glaube, es ist schwer rauszurechnen. Ein Problem unserer Zunft ist ja auch, dass die Messbarkeit der Maßnahmen und der Strategien ganz häufig kaum möglich ist. (...) Das ist bei uns einfach immer noch sehr, sehr schwierig und eher indirekt und mittel- bis langfristig messbar.“

Vielmehr hängt es nach Meinung der Experten von verschiedenen Faktoren ab, ob die gewählten Maßnahmen erfolgreich sein können. PA1 nennt hier insbesondere den Innovationsgrad eines neuen Medikaments in Verbindung mit dem in der Branche sog. medical need, also dem Bedarf an neuen Behandlungsoptionen für eine Erkrankung: „Ich glaube da, wo der medical need besonders hoch ist, da, wo quasi der Innovationssprung besonders hoch sein kann, da, wo der Leidensdruck besonders hoch sein kann, da halte

ich solche Maßnahmen für besonders erfolgreich. In eher gesättigten Märkten, in relativ gut behandelten und behandelbaren Therapeutic Areas, glaube ich, ist es schwieriger.“ Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Kampagne nennt PR1 die frühzeitige und möglichst weitreichende Einbindung relevanter Stakeholdergruppen. Zum einen natürlich der Entscheidungsträger auf politischer Ebene, aber auch derjenigen Gruppen, die von den Aktivitäten des Pharmaunternehmens, bspw. der Einführung eines neuen Medikaments, „betroffen“ sind, wie Berufsverbände der Ärzte als zukünftige Verschreiber oder Patientenorganisationen als Interessengemeinschaft von Patienten, deren Erkrankung zukünftig mit dem neuen Medikament behandelt werden soll. Mit diesem integrierten Ansatz wird versucht, „Authentizität und Glaubwürdigkeit, die einem als Arzneimittelunternehmen an der einen oder anderen Stelle dann auch fehlt, einfach weil man da ja mit einem sehr bewussten Ziel der Gewinnmaximierung auch verbunden wird“ für das eigene Anliegen zu gewinnen (PR1).

Als weiteren Erfolgsfaktor beschreibt PR1 eine aufeinander abgestimmte, schlüssige Argumentationslinie, die an die verschiedenen Zielgruppen und Kanäle angepasst sein soll. Auch PA1 betont das Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen: „Eine Maßnahme singulär angewendet, glaube ich, wird effektiver im Zusammenspiel mit anderen. (...) Einzelgespräche flankiert durch eine eher breite öffentlichkeitswirksame Maßnahme helfen mehr als Einzelgespräche ohne das und vice versa.“ Im direkten Vergleich von Einzel- und Massenkommunikation schreiben die befragten Experten der direkten Kommunikation mit Entscheidungsträgern einen besonders starken Einfluss auf die Zielerreichung zu (vgl. PA2, PRPA, PA1), während „Maßnahmen, die die breite Öffentlichkeit adressieren, an Wichtigkeit verlieren tendenziell, weil es immer schwieriger ist wirklich durchzudringen, weil der Streuverlust unheimlich hoch ist“ (PA1).

Auch PRPA schreibt den Maßnahmen gegen eine Regulierung generell eher verzögernde oder abmildernde Effekte zu, keinesfalls aber die Möglichkeit, diese zu verhindern: „Ich glaube, die Pharmaindustrie als solche hat es immer ganz gut geschafft, sehr stark einschneidende Maßnahmen, die auch alle gekommen sind oder von denen viele gekommen sind, zeitlich zu verzögern, aber in den Inhalten doch relativ wenig erreicht.“ Natürlich hat auch die bereits thematisierte Reputation der Pharmabranche Einfluss auf den Erfolg. PA1 beschreibt dies wie folgt: „Wir sehen aber einen deutlichen Unterschied in dem, was in Einzelgesprächen geäußert wird, wo wir häufig Verständnis für das Geschäftsmodell erfahren. (...) Es gibt eine Diskrepanz zwischen dem, was wir in diesen

Gesprächen, in den Einzelinteraktionen hören und was dann am Ende sozusagen in Handlung übersetzt wird und da kommt, glaube ich, wieder die Reputation der Gesamtbranche ins Spiel, die es Politikern häufig schwer macht, ein Advokat für Pharmaunternehmen zu sein. Das ist kein Thema, mit dem man Wahlen gewinnt.“

Die schlechte Reputation der Pharmabranche wird von den Experten unter anderem darauf zurückgeführt, dass den Pharmaunternehmen von der Öffentlichkeit ein (zu) großer Einfluss auf die Politik unterstellt wird. Die befragten Experten selbst schätzen den eigenen Einfluss geringer ein. „Ich glaube, die Stärke der Branche in Deutschland wird in den Medien immer überzeichnet, (...) weil aufgrund des vielleicht nicht besonders guten Images der Pharmaindustrie es den Entscheidungsträgern schwerfällt, Entscheidungen durchzustellen oder zu rechtfertigen, in denen die Öffentlichkeit den Eindruck hat, dass das – in Anführungszeichen – zu gut für die Pharmaindustrie gegangen ist“ (PRPA).

7.6 Unternehmerische Selbststeuerung

Die beschriebenen Formen rekursiver Regulation vollziehen sich aufgrund ihres routinisierten Charakters „häufig auf einer Ebene unterhalb des diskursiven Bewusstseins“ (Zimmer 2001a: 408), als routinisierte Handlungen auf der Ebene des handlungspraktischen Bewusstseins. Schneidewind (1998: 203) geht davon aus, dass durch eine erhöhte Reflexivität und Diskursivität beim Rekurs auf die Modalitäten eine Modifikation eben dieser Modalitäten erfolgen kann.¹⁷⁵

Da es „zwischen dem diskursiven und dem praktischen Bewußtsein (...) keine Schranke (gibt)“ (Giddens 1997: 57), können Handlungen aufgrund der Reflexivität der Akteure von der Ebene des praktischen Bewusstseins auf die Ebene des diskursiven Bewusstseins gehoben werden (vgl. die Ausführungen zum Handlungsmodell in Kapitel 2.1). Werden bisher handlungspraktisch vollzogene Handlungen diskursiv reflektiert, so werden sich die Akteure der handlungsstrukturierenden Modalitäten, die bislang im Rahmen der Handlungsrationalisierung nicht wahrgenommen wurden, bewusst und können diese modifizieren. Unbeabsichtigte und unerkannte Handlungsfolgen, die als Nebenprodukt

¹⁷⁵ Aus dieser Perspektive erscheint die im vorangegangenen Kapitel thematisierte Bildung bzw. Berücksichtigung von Interessengruppen nicht nur als Veränderung des Akteursets, sondern dient auch dazu, die Reflexivität und Diskursivität des Handelns zu erhöhen (vgl. Schneidewind 1998: 203). Dies verdeutlicht einmal mehr die wechselseitige Verknüpfung der Formen rekursiver Regulation.

des eigentlichen Zwecks des Handelns entstehen, geraten so ins Blickfeld der Akteure. Das „Bewusstmachen“ der aus der Bezugnahme auf Regeln und Ressourcen resultierenden Handlungsfolgen ist die Voraussetzung für eine Modifikation dieser Bezugnahme, um nicht intendierte Handlungsfolgen zukünftig zu vermeiden.

Ein veränderter Rekurs auf Regeln und Ressourcen im Rahmen der Produktion und Reproduktion von Struktur stellt damit ebenfalls einen Ansatzpunkt für die Einflussnahme auf regulative Prozesse dar (vgl. Schneidewind 1998: 202f.; Zimmer 2001a: 408). Dies verdeutlicht die in Kapitel 6.2.2 beschriebene Entwicklung vom Lobbying zu Public Affairs: Der dominante Rekurs auf Ressourcen im Rahmen des Lobbying führt dazu, dass politische Entscheidungen in der Öffentlichkeit als „Klientelpolitik“ verstanden werden, was nicht nur einen öffentlichen Vertrauensverlust gegenüber der Politik, sondern auch einen Legitimationsverlust der Unternehmen zur unbeabsichtigten Folge haben kann. Zwar wollen Unternehmen ihre Interessen durchsetzen, allerdings nicht um den Preis eines drohenden, mitunter vollständigen Verlusts der eigenen Legitimation in der Öffentlichkeit. Im Rahmen der Public Affairs beziehen sich Unternehmen neben dem Einsatz von Lobbying auch verstärkt auf Regeln der Signifikation und Legitimation, um die Vertretung der eigenen Interessen auch in der Öffentlichkeit besser begründen zu können und nicht intendierte Folgen wie einen Legitimationsverlust zu verhindern. Indem sie den Rekurs auf Regeln und Ressourcen in der Öffentlichkeit modifizieren, nehmen sie nicht nur Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung, sondern auch auf die gesellschaftliche Strukturreproduktion (vgl. Schneidewind 1998: 203).

Aus der Perspektive der gesellschaftlichen Strukturreproduktion kann ein erhöhtes Maß an Diskursivität Ausgangspunkt für die Anpassung bestehender Deutungsschemata, Normen und Ressourcenverteilungen sein (vgl. Schneidewind 1998: 203). „Damit können sich nicht nur gesellschaftliche Praktiken verändern, sondern auch die Bedeutung, die bestimmte Sachverhalte für die Öffentlichkeit haben, und die Art und Ausprägung des Drucks, den sie auf die regulierenden Organisationen ausüben“ (Zimmer 2001a: 409).

Diskursivität und Reflexivität bedeuten, dass sich die Unternehmen der Existenz nicht intendierter Folgen und damit auch möglicher Wechselwirkungen ihres Handelns mit gesellschaftlichen Deutungsschemata und Werten bewusst werden. Ein reflektiertes Management der Umweltbeziehungen kann „die Häufigkeit selbsterzeugter Problemlagen (verringern), die aus den nicht antizipierten Folgen einer bestimmten Handlung entstehen“ (Zimmer 2001a: 408).

Schneidewind (1998: 202f.) und Zimmer (2001a: 408f.) liefern mit ihren Ausführungen zur Diskursivität und der daraus resultierenden modifizierten Bezugnahme auf die Modalitäten der Strukturreproduktion die Grundlage für eine strukturationstheoretische Beschreibung organisationaler Selbststeuerung, wie sie in Kapitel 6.1.4 als wesentlicher Bestandteil der PR angeführt wird. Wir greifen diesen Gedankengang auf und wollen nachfolgend diskutieren, ob unternehmerische Selbststeuerung durch PR auch einen Beitrag zur rekursiven Regulation von Unternehmen leisten kann und wie dieser Beitrag strukturationstheoretisch zu fassen ist.¹⁷⁶ Dazu werden die in Kapitel 6.1.4 geleisteten Ausführungen der unternehmerischen Selbststeuerung durch PR sowie deren Beobachtungs- und Reflexionsleistung als Voraussetzung dafür (vgl. Kapitel 6.1.2) mit der strukturationstheoretischen Beschreibung rekursiver Regulation (vgl. Kapitel 5.2) zusammengeführt.

Streng genommen stellt die unternehmerische Selbststeuerung keine Form rekursiver Regulation dar, da als Regulation der Regulation eine nach außen gerichtete Handlung im Sinne einer Einflussnahme auf die regulierenden Institutionen verstanden wird (vgl. Kapitel 5.2.2.2). Rückt man jedoch das Ziel, die Verhinderung oder Abschwächung einer Regulierung in den Mittelpunkt, kann unternehmerische Selbststeuerung, die einer Regulierung zuvor- oder entgegen kommt und so deren negative Auswirkungen auf das Unternehmen reduziert, einen bedeutenden Beitrag zu diesem Ziel leisten. Dafür müssen politische Regulierungsvorhaben, die die unternehmerischen Handlungsspielräume einzuschränken drohen, erkannt und als relevante und verarbeitbare Informationen in die organisationale Reproduktion eingespeist werden. Die in Folge der Verarbeitung dieser Informationen modifizierte reproduzierte Struktur ermöglicht nun ein Handeln – bzw. schränkt es darauf ein, wie es freiwillige Selbstverpflichtungen tun – das von Politik und Öffentlichkeit als legitim erachtet wird und damit die Durchsetzung der Regulierungsmaßnahmen obsolet macht.

¹⁷⁶ In Kapitel 5.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass sich gegenüber relevanten Bezugsgruppen mit einer kritischen Erwartungshaltung – hierzu zählt Politik zweifelsohne – Versuche der Umweltsteuerung als nicht ausreichend oder nicht der richtige Weg zur Schaffung von Akzeptanz für das Unternehmenshandeln erweisen können, so dass zur Verhinderung von Legitimationsverlusten und in der Folge drohender Regulierungen eine veränderte Unternehmenspolitik, also eine unternehmerische Selbststeuerung, notwendig sein können.

Beobachtung und Reflexion als Voraussetzung für Selbststeuerung

Eine strukturationstheoretische Beschreibung der unternehmerischen Selbststeuerung durch PR basiert auf dem stratifikatorischen Handlungsmodell: Akteure steuern nicht nur ihre eigenen Handlungen reflexiv, „sie kontrollieren routinemäßig ebenso die sozialen und physischen Aspekte des Kontextes, in dem sie sich bewegen“ (Giddens 1997: 55) und verfügen über Wissen „über soziale Zusammenhänge, einschließlich der Bedingungen ihres eigenen Handelns“ (praktisches Bewusstsein) und können dieses auch formulieren (diskursives Bewusstsein) (vgl. Giddens 1997: 429, 431). Die Fähigkeit seiner Akteure zu Reflexion und Diskursivität ist die Grundlage für die Selbststeuerung eines Unternehmens. Sie gilt für alle Akteure eines Unternehmens, so dass Unternehmen, die wir als kollektive soziale Akteure beschrieben haben (vgl. Kapitel 3.2.2.1), als reflexive Akteure gesehen werden können. Wie in Kapitel 6.1.2 erwähnt, können auch andere Organisationsfunktionen eines Unternehmens, die über eine Schnittstellenfunktion zu Umweltsystemen verfügen, Beobachtungs- und Reflexionsleistungen erbringen und so zur unternehmerischen Selbststeuerung beitragen. Damit Selbststeuerung einen Beitrag zur rekursiven Regulation leisten kann, ist eine Schnittstelle zu den Umweltsystemen notwendig, die Einfluss auf den Erlass von Regulierungsmaßnahmen nehmen können. Anders kann der Informationsinput aus diesen Umweltsystemen nicht aufgenommen und verarbeitet werden. Die PR ist diejenige Organisationsfunktion eines Unternehmens, die über Schnittstellen sowohl mit der Politik als derjenigen Umwelt verfügt, die politische Regulierungen entscheidet und durchsetzt, als auch mit den Massenmedien, von denen sich aufgrund ihrer Eigenschaft als Spiegel der öffentlichen Meinung politische Akteure in ihren Entscheidungen beeinflussen lassen. Eine unternehmerische Selbststeuerung mit dem Potenzial zur Verhinderung politischer Steuerung lässt sich damit nur über die Organisationsfunktion PR erreichen.

Beobachtung und Reflexion sind dabei die Voraussetzung für eine erfolgreiche Selbststeuerung (vgl. Kapitel 6.1.2). Ihrer Umweltbeobachtung legt PR dabei die sekundäre Leitdifferenz „legitimierend/nicht legitimierend“ zu Grunde und zwar in Bezug zu der Leitdifferenz des beobachteten, da als relevant identifizierten Umweltsystems. Für das System Politik mit seiner Leitdifferenz „Regierung/Opposition“ bedeutet dies, dass ein unternehmerisches Verhalten, welches dazu beiträgt, dass die aktuelle Regierung in ihrer Machtposition verbleibt oder deren Verbleib nicht gefährdet, von dieser als legitim eingestuft wird. Umgekehrt wird das politische System unternehmerisches Verhalten, das sich negativ auf den eigenen Machterhalt auswirken

kann, als nicht legitim betrachten und zur Verhinderung dieses Verhaltens Regulierungsmaßnahmen ergreifen. Im Austausch mit der Politik, bspw. in direkten Gesprächen mit den politischen Entscheidungsträgern im Rahmen des Lobbying (vgl. Kapitel 6.2.2), erfahren Unternehmen, welche Verhaltensweisen von der Politik missbilligt werden. So werden Zusammenschlüsse von Unternehmen im Rahmen des Kartellrechts überprüft und, falls sie zu einer marktbeherrschenden Stellung führen können, von der Politik untersagt, um Wettbewerbsbeschränkungen zu Lasten der Verbraucher (bspw. Preiserhöhungen) zu verhindern. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Politik bei der Bewertung der Legitimation unternehmerischen Handelns nicht unabhängig entscheidet, sondern auch das Legitimationsempfinden derjenigen Akteure berücksichtigen muss, die ihr selbst die Macht zur Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in Form von Regulierungen verleihen, der Bürger bzw. Wähler.

Auch in der Öffentlichkeit existiert eine Erwartungshaltung gegenüber den Handlungen eines Unternehmens.¹⁷⁷ Stimmen die Unternehmenshandlungen nicht mit den Anforderungen der Öffentlichkeit überein, können aus der Öffentlichkeit Forderungen nach Regulierungen an den Staat gerichtet und bei Nicht-Berücksichtigung die Regierung bei den folgenden Wahlen abgestraft werden. Um dieses Risiko zu minimieren, wird die Politik versuchen, die Ansprüche der Öffentlichkeit an die politische Regulierung von Unternehmen zu antizipieren. So wie die Politik hierfür die Öffentlichkeit über die Massenmedien beobachtet, tun dies auch die Unternehmen. Weil sich die Politik in ihrer Entscheidungsfindung an der öffentlichen Meinung orientiert, muss PR zur Erbringung ihrer Selbststeuerungsleistung nicht nur die Politik, sondern auch die Öffentlichkeit hinsichtlich der Akzeptanz der Unternehmenshandlungen beobachten. Nur so können möglichst alle legitimationsrelevanten Informationen möglichst früh in die organisationale Reproduktion eingespeist werden.¹⁷⁸ Für deren Identifikation und Systematisierung nutzt PR das Issues Management (vgl. Kapitel 7.2).

Die daraus gewonnenen Informationen werden mit denen der Selbstbeobachtung verglichen. Handelt das Unternehmen auf eine Art und Weise, die von Politik und Öffentlichkeit nicht toleriert werden und daher mittels Regulierungsmaßnahmen sanktioniert werden können? Erst dieser Abgleich von Fremd- und Selbstbeobachtung

¹⁷⁷ Die versuchte Antizipation des Wählerwillens gilt natürlich nicht nur für die Regierung, sondern auch für die Opposition, die versuchen wird, mit der Forderung nach Regulierung an Macht kommen.

¹⁷⁸ Eine vollständige Vermeidung unbeabsichtigter Handlungsfolgen wird sich „angesichts der nicht-vollständigen Information der Akteure und der Komplexität der Umweltbeziehungen und möglichen Wechselwirkungen allerdings nicht erreichen lassen“ (Zimmer 2001a).

durch PR verschafft den Unternehmen die Reflexion ihrer Handlungen im Hinblick auf das Risiko drohender Regulierungen. Die für die Reflexion notwendige Übersetzung der Informationen, damit diese von der Organisation als legitimationsrelevant verstanden und verarbeitet werden können, erbringt PR unter Bezugnahme auf die einzelnen Dimensionen des Sozialen. Sie übersetzt die gewonnenen Informationen in Deutungen und Interpretationen für die eigene Organisation und verknüpft diese mit den Regeln der Legitimation sowie den allokativen und autoritativen Ressourcen. Erst durch die Integration aller drei Dimensionen stellt PR sicher, dass sie „gehört“ wird. Regulierungsmaßnahmen in Gesetzesform sind Regeln der Legitimation, aber erst durch die Bezugnahme auf deren Konsequenzen für die Ressourcen und damit für die dominierende Herrschaftsdimension eines Unternehmens können sie von diesem hinsichtlich der ökonomischen Leitdifferenz „Geld/kein Geld“ verarbeitet werden. Erst diese Übersetzungsleistung der PR ermöglicht die Reflexion einer Organisation.¹⁷⁹ Für die konkrete Interpretation von Regulierungsmaßnahmen ist die PR auch auf die Kooperation mit anderen Organisationsfunktionen, bspw. für die Auslegung von Regulierungsmaßnahmen auf die Rechtsabteilung und für die Bemessung des daraus resultierenden finanziellen „Schadens“ und die Konsequenzen für das Geschäftsmodell auf Controlling- oder Business Development-Abteilungen.¹⁸⁰ Die Initiative dieses Übersetzungsprozesses, die Identifikation und Einspeisung der aus der Beobachtung gewonnenen Informationen liegt in den Händen der PR, sie ist damit der Initiator von Reflexionen im Hinblick auf die Legitimation des Unternehmens gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Die Selbststeuerungsleistung der PR im Rahmen der rekursiven Regulation liegt damit in der Identifikation, Reflexion und dem Input legitimationsrelevanter Informationen in die organisationale Reproduktion und erfolgt unter Bezugnahme auf alle drei Dimensionen des Sozialen. Wird diese „Entscheidungsvorlage“ von der Unternehmensführung als

¹⁷⁹ Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang mitunter die ökonomische Quantifizierung der Regulierung. Zwar lassen sich die finanziellen Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen wie Preismoratorien oder auch Strafzahlungen bei Zuwiderhandeln bewerten, nicht aber deren Konsequenzen für die Legitimation des Unternehmens in der Öffentlichkeit.

¹⁸⁰ Konkurrierende Versuche der Einflussnahme verschiedener Abteilungen auf die Unternehmenspolitik erscheinen hier weniger problematisch, da sich Regulierungen als existenzielle Gefährdung der ganzen Organisation erweisen können und so eine Kooperation der einzelnen Abteilungen begünstigen. Die von der PR angestrebte Legitimation des Unternehmenshandelns gegenüber weniger relevanten Anspruchsgruppen mag den Zielen anderer Organisationsfunktionen widersprechen, aufgrund der Tragweite der Konsequenzen politischer Regulierungen sollte die Legitimation des Unternehmenshandelns gegenüber der Politik auch in der Hierarchie anderer Organisationsfunktionen weit oben stehen.

relevant erkannt, wird sie diese in ihren zukünftigen Entscheidungen, ihrem Rekurs auf die Regeln und Ressourcen berücksichtigen – es kommt zu einer modifizierten Reproduktion von Struktur, die legitimationsgefährdendes Handeln einschränkt, legitimationskonformes Handeln aber weiterhin ermöglicht. Freiwillige Selbstverpflichtungen und selbst auferlegte Verhaltenskodizes sind Beispiele für eine Selbststeuerung zu Verhinderung von Regulierung.

PR und Public Affairs nehmen als Funktionen eine Schnittstellenfunktion zwischen Unternehmen und Umwelt ein – PA2 spricht von „einer Art Sandwichposition (...) zwischen der Außenwelt des Unternehmens und dem, was im Unternehmen passiert“, in der man „eine Übersetzungsleistung vollbringen muss und zwar in beide Richtungen.“

Selbststeuerung in Pharmaunternehmen

Sowohl die befragten PR- als auch die Public Affairs-Experten verstehen ihre Funktion auch als Beobachtungs- und Beratungsfunktion für das eigene Unternehmen (vgl. PR1, PR2, PA2, PA1). Beobachtung – von den befragten Experten „Monitoring“ genannt – ist dabei die Voraussetzung für Beratung. Nur wer die aktuellen oder zukünftigen Marktbedingungen, gesellschaftliche Entwicklungen und deren politische Folgen kennt, kann sein Unternehmen entsprechend beraten. Als Beispiele nennt PA2 neben der Digitalisierung im Gesundheitswesen die internationale Entwicklung der Nutzenbewertung: „Wenn ich nicht mitbekomme, dass das inzwischen nicht mehr ein nationales Thema ist, sondern ein europäisches Thema ist, dann habe ich meine Aufgabe nicht wahrgenommen, wenn ich das Unternehmen nicht frühzeitig darauf vorbereitet habe.“ Beobachtung und Beratungsleistung verorten die Experten auch eindeutig im eigenen Aufgabenbereich, bzw. als Erwartungshaltung des Unternehmens gegenüber der eigenen Position. Marketing und Vertrieb, beides ja auch Unternehmensfunktionen mit Schnittstelle zur Außenwelt, könnten diese Perspektive aufgrund ihrer Marktfokussierung nicht bieten (vgl. PA2) bzw. sollte laut PA1 die eigene Beratungsleistung auch das Marketing miteinschließen: „Die Art und Weise, wie Marketing gemacht wird, (...), da haben wir schon einen deutlichen Einfluss intern.“ Für PA1 hat die eigene Beratungsleistung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, insbesondere im Zusammenhang mit den möglichen Auswirkungen unternehmerischer Entscheidungen und potentiellen Reaktionen von Stakeholdern darauf. „Das ist wichtiger geworden gerade in der (...) aufgeheizten, von Regulierung betroffenen Debatte“ (PA1). Als Beispiel nennt PA1 die Option der Rücknahme eines neuen Medikaments vom Markt,

wenn es in der Verhandlung zwischen Unternehmen und Krankenkassen keine Einigung gab (siehe die Ausführungen zum AMNOG in Kapitel 7.1). „Das ist eine Entscheidung, die hat Einfluss auf die Reputation. Da kann was aus unternehmerischer Sicht Sinn machen, kann aber natürlich die Reputation des Unternehmens oder auch der Gesamtbranche deutlich beeinflussen, negativ beeinflussen“ (PA1). Auch PR1 bestätigt die eigene Beratungsleistung als „Empfehlungen für Anpassungen der Kommunikationsstrategie angesichts drohender Regulierungen.“

Bei der Frage nach der Reichweite bzw. Akzeptanz der Beratungsleistung im eigenen Unternehmen zeigen sich Unterschiede zwischen den befragten PR- und Public Affairs Experten. Während PA2 und PA1 keine thematische oder funktionale Einschränkung ihrer Beratungsleistung vornehmen, beschreiben die beiden PR-Experten, PR1 und PR2, die eigene Beratungsleistung als auf das Thema Kommunikationsstrategie bzw. auf das Aufzeigen potentieller Konsequenzen strategischer Unterscheidungen beschränkt. „Man muss aber auch ganz klar sagen, dass wir nicht die Stelle sind, die primär strategische Empfehlungen abgeben, die sozusagen das Gesamtunternehmen betreffen, sondern da ist wirklich sehr klar der Zuständigkeitsbereich im Bereich der Kommunikationsstrategie angesiedelt“ (PR1, ähnlich auch PR2). PA1 verweist auf die hierarchische Position der eigenen Abteilung. Je höher der PR- oder Public Affairs-Bereich angesiedelt sei, „desto höher ist auch ihr Einfluss budgetär oder hierarchisch und desto häufiger sitzt man eben auch am Tisch, wenn solche Entscheidungen diskutiert werden.“

Die für die eigene Beratungsleistung notwendigen Informationen erhalten die befragten Experten über Einzel- bzw. Hintergrundgespräche und das Pflegen von Netzwerken, aber auch über spezielle Dienste wie tägliche Media-Reports oder spezialisierte Recherchedienste, die Berichte von Konferenzen oder öffentlichen Ausschusssitzungen erstellen und auswerten. PA1 betont die Wichtigkeit der Vernetzung aller Unternehmensfunktionen mit Schnittstellenfunktion nach außen.

8 Fazit

Im Fokus der vorliegenden Arbeit standen die von den verschiedenen sozialwissenschaftlichen Forschungsdisziplinen bislang wenig thematisierten Versuche der Wirtschaft, das politische System steuernd zu beeinflussen. Um zu einer vollständigeren und differenzierteren Beschreibung dieser Steuerungsrichtung zu gelangen, wurden mit dem in der betriebswirtschaftlichen Managementforschung entwickelten Konzept der rekursiven Regulation (vgl. u.a. Zimmer/Ortmann 2001, Zimmer 2001a, Zimmer 2001b) und dem kommunikationswissenschaftlichen Konzept der Kontext- und Selbststeuerung durch PR (vgl. u.a. Hoffjann 2009; Hoffjann 2015a; Röttger et al. 2018) zwei für diese Fragestellung zentrale, bisher unverbundene theoretische Beschreibungen von Steuerung gesichtet, wo nötig auf die Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik übertragen und schließlich integriert.

Hierfür wurde die Strukturierungstheorie als Basistheorie gewählt, um die begriffliche Anschlussfähigkeit beider Konzepte zu ermöglichen und über das strukturierungstheoretische Konstrukt der Dualität von Struktur, welches die Modifikation von Strukturen mit einschließt, wechselseitige Einflussnahme abbilden zu können. Zudem wurden zentrale Grundbegriffe und Erkenntnisse zu Politik, Organisation und Steuerung eingeführt und somit die notwendige Grundlage zur Diskussion der Forschungsfragen geschaffen. Auch diese wurden in die strukturierungstheoretische Begrifflichkeit übertragen, um die Integration der Erkenntnisse aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen zu gewährleisten.

Beantwortung der Forschungsfragen

In der Rückschau mutet es beinahe etwas verwunderlich an, dass für die Konzepte der rekursiven Regulation und der Kontext- und Selbststeuerung durch PR, die ja beide auf die Sicherung von organisationalen Handlungsspielräumen abzielen, bislang noch keine Integration angestrebt wurde. Umso wichtiger, dass dieser Versuch in der vorliegenden Arbeit unternommen wurde. Mit Blick auf die erste Forschungsfrage konnte gezeigt werden, dass der Ansatz der Kontext- und Selbststeuerung durch organisationale PR theoretisch-konzeptionell sinnvoll in das Konzept der rekursiven Regulation integriert werden kann.

Zum einen ließen sich die beiden Wege rekursiver Regulation – die direkte Einflussnahme auf die Politik und der „Umweg“ über Medien und Öffentlichkeit –

exklusiv den Organisationsfunktionen Public Affairs und PR zuordnen. Zum anderen konnten die drei Formen rekursiver Regulation (Modifikation von Regeln, Einsatz von Ressourcen und Veränderung von Akteursets), allesamt auf die Sicherstellung von Handlungsspielräumen zielend, als organisationale Steuerungsleistungen durch PR und Public Affairs beschrieben werden. Dies wurde ermöglicht, indem inhaltliche Schnittmengen herausgearbeitet und konsequent in die Begrifflichkeit der Strukturationstheorie überführt wurden. Dadurch konnten die verschiedenen Steuerungsleistungen von PR und Public Affairs auf eine mögliche Zuordnung zu den Formen rekursiver Regulation überprüft und letztendlich beide Konzepte erfolgreich integriert werden. Damit leistet die vorliegende Arbeit auch einen Beitrag zur von Preusse/Röttger (2013) geforderten Verknüpfung von Steuerungstheorie und PR-Forschung. Die vorgelegte weitere Ausarbeitung der Voraussetzungen und Möglichkeiten von PR-Steuerung sowie die Zusammenführung von PR-Steuerung und den strukturationstheoretisch formulierten Formen rekursiver Regulation trägt zu einem expliziteren Verständnis organisationaler Steuerung bei.

Die zweite Forschungsfrage konnte ebenfalls positiv beantwortet werden: Kontextsteuerung durch PR lässt sich theoretisch-konzeptionell als Mechanismus rekursiver Regulation fassen. Die Modifikation von Regeln der Signifikation und Legitimation, der Einsatz allokativer und autoritativer Ressourcen und auch die Veränderung von Akteursets stellen Versuche der Kontextsteuerung dar und dienen der Sicherstellung von organisationalen Handlungsspielräumen und damit letztendlich auch der Legitimation organisationalen Handelns.

Organisationale Selbststeuerung findet im Konzept der rekursiven Regulation hingegen bisher keine explizite Erwähnung. Mit Blick auf das Ziel rekursiver Regulation, die Verhinderung oder Abschwächung einer Regulierung, kann organisationale Selbststeuerung durch PR, die einer Regulierung zuvor- oder entgegenkommt und so deren negative Auswirkungen auf das Unternehmen reduziert, einen wichtigen Beitrag zu diesem Ziel leisten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte herausgearbeitet werden, dass PR mittels Beobachtung und Reflexion legitimationsrelevante Informationen identifiziert und in die Organisation einspeist, die dann zur weiteren Entscheidung über potentiell legitimationsgefährdendes oder -förderndes Handeln herangezogen werden können. Eine Weiterentwicklung des Konzepts der rekursiven Regulation sollte daher die Möglichkeit der organisationalen Selbststeuerung miteinbeziehen. Dieselbe Empfehlung gilt auch für die organisationstheoretische PR-Forschung, welche die interne

Steuerungsleistung bislang erst „vergleichsweise oberflächlich berücksichtigt“ (Röttger et al. 2018: 110).

Erkenntnisse aus der Praxis

Da die theoretisch-konzeptionelle Verknüpfbarkeit der beiden Konzepte noch keinerlei Rückschlüsse auf die Praxis zuließ, fiel die Entscheidung zugunsten einer ergänzenden qualitativ-empirischen Untersuchung. Diese sollte klären, ob Kontext- und Selbststeuerung durch PR und Public Affairs im Sinne rekursiver Regulation in der Praxis stattfinden. Aufgrund der Annahme, dass die Notwendigkeit rekursiver Regulation in stark regulierten Branchen besonders hoch ist, fiel die Wahl der Interviewpartner auf Vertreter von Pharmaunternehmen. Damit wurde ein seltener Einblick in die Steuerungsversuche von Unternehmen durch PR und Public Affairs möglich, die in der Regel nur ansatzweise öffentlich zugänglich und analysierbar sind. Während sich auf Öffentlichkeit angelegte Kampagnen noch vergleichsweise einfach empirisch analysieren lassen, sind die nicht-öffentlichen Bereiche organisationaler Steuerungsversuche, nach Aussagen der befragten Experten ebenso wichtig, weniger transparent. Für eine umfassende Analyse organisationaler Steuerung gilt es jedoch stets beide Steuerungsrichtungen in den Blick zu nehmen.

Im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews konnte gezeigt werden, dass organisationale PR und Public Affairs tatsächlich in der Praxis 1) zur Kontext- und Selbststeuerung angewendet und damit 2) als Mechanismen rekursiver Regulation eingesetzt werden. Die befragten Experten bestätigten allesamt, dass ihre Arbeit auf die Einflussnahme auf Politik zielt – im Sinne einer Verhinderung, Verlangsamung oder Abschwächung von Regulierungsmaßnahmen und damit der Sicherung unternehmerischer Handlungsspielräume dient. Sie bestätigten auch, dass die Legitimation ihres Handelns im Sinne einer Akzeptanz von Seiten der Politik für das eigene Geschäftsmodell eine wichtige Voraussetzung für die eigene Arbeit, bspw. die Diskussion um Arzneimittelpreise, darstellt.

Zudem konnten Erkenntnisse zur konkreten Anwendung gewonnen werden. So findet Kontextsteuerung über die Modifikation von Interpretationsschemata und Normen ihre Entsprechung bspw. in „Disease-Awareness“-Kampagnen, die die Wahrnehmung der Schwere einer Krankheit und des Bedarfs an neuen Medikamenten zu deren Behandlung verändern sollen mit dem Ziel, die Akzeptanz neuer, teurer Medikamente zu verbessern. Die Unternehmen zielen also bewusst auf die Veränderung von Wahrnehmungen („Wie

schwerwiegend ist die Erkrankung?“) und Normen („Wieviel sind wir als Gesellschaft bereit für die Behandlung zu bezahlen?“) ab und bieten dafür ihre eigenen Interpretationen an.

Die in der Lobbyismus-Diskussion oft gehörte Androhung negativer Konsequenzen im Falle von Regulierung – strukturationstheoretisch gesprochen ein Rekurs auf allokativen und autoritativen Ressourcen – findet nach Meinung der Experten nicht (mehr) statt. Dennoch nutzen die Experten natürlich die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen: Autoritative Ressourcen wie das eigene bzw. unternehmensinterne Fachwissen werden genutzt, um den oft weniger informierten politischen Entscheidern die Konsequenzen etwaiger Regulierungen aufzuzeigen. Allokative Ressourcen wie Budgets werden zum einen für die Entwicklung und Durchführung von Kampagnen eingesetzt, zum anderen aber auch als „Machtdemonstration“, da sie gegenüber potentiellen Partnern die Bereitschaft zeigen, in ein bestimmtes Thema zu investieren und dadurch die Wahrscheinlichkeit der Zusammenarbeit erhöhen.

Die Zusammenarbeit mit Partnern wie Patientenorganisationen oder Facharztgruppen stellt zudem eine Veränderung von Akteurssets dar, die nach Aussage der befragten Experten häufig Einsatz findet und aufgrund der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Partner hohe Erfolgchancen hat. Die Unternehmen suchen sich also bewusst Partner mit übereinstimmenden Interessen, aber besserer Reputation und damit größerer Wahrscheinlichkeit, für das gemeinsame Anliegen Gehör bei den politischen Entscheidern zu finden.

Darüber hinaus bestätigten die befragten Experten die bereits im Theorieteil herausgearbeitete und im Konzept der rekursiven Regulation bislang nicht berücksichtigte Bedeutung der Beobachtungs-, Reflexions- und damit Beratungsleistungen von PR und Public Affairs für die Selbststeuerung von Unternehmen.

Limitationen der Studie

Die durchgeführten Experteninterviews brachten zusammengefasst die Erkenntnis, dass PR-Steuerung im Sinne rekursiver Regulation in den befragten Unternehmen Anwendung findet und wie diese Anwendung ausgestaltet ist. Sie erlauben – von der individuellen Einschätzung der befragten Experten in Kapitel 7.5 abgesehen – jedoch keine Aussage darüber, ob Kontext- und Selbststeuerung durch PR erfolgreich ist, also tatsächlich und

empirisch nachweisbar Regulierung verhindern, verzögern oder abschwächen kann. Diese Fragestellung ließe sich nur über eine quantitative Folgestudie beantworten. Ergänzend ist anzumerken, dass eine qualitative Untersuchung mit fünf Experten nur über eine begrenzte Aussagekraft verfügt, ihre Erkenntnisse können nicht auf die komplette Pharmabranche übertragen werden. Da sich bspw. die Regulierung von Herstellern kostengünstiger Generika von der Regulierung hier befragter Hersteller patentgeschützter und damit hochpreisiger Medikamente unterscheidet, besteht die Möglichkeit, dass Generika-Hersteller weniger auf PR-Steuerung im Sinne rekursiver Regulation angewiesen sind. Zudem handelt es sich bei der Pharmabranche um eine generell stark regulierte Branche mit eher schlechter gesellschaftlicher Reputation, so dass eine Übertragbarkeit der erlangten Erkenntnisse auf andere Branchen mit geringerem Regulierungsgrad oder besserer Reputation nicht gegeben ist. Weitere empirische Untersuchungen in Branchen mit Unterschieden in Regulierungsgrad und Reputation könnten Aufschluss darüber geben, ob die erlangten Erkenntnisse übertragbar sind.

Ausblick

Geht man für die Zukunft von einer weiteren Zunahme von politischer Regulierung in der Praxis aus – die politischen Eingriffe nicht nur in die Pharmaindustrie, sondern auch in das Bankenwesen, die Energieindustrie sowie die Automobilindustrie lassen dies realistisch erscheinen – sollte sich auch die Steuerungsforschung auf diesen Trend einstellen. Abschließend sei daher darauf hingewiesen, dass die dargelegte Anschlussfähigkeit des in der Kommunikationswissenschaft aktuell stark diskutierten Konzepts der Kontext- und Selbststeuerung durch PR zum einen zu einer Wiederbelebung des in den 2000ern entwickelten Konzept der rekursiven Regulation führen kann. Zum anderen stellt die Anschlussfähigkeit auch eine Verbindung zur strategischen Managementforschung her und kann so zu einem Bedeutungszuwachs von PR innerhalb der Betriebswirtschaftslehre beitragen. Beide Entwicklungen wären nach Einschätzung des Autors begrüßenswert und könnten zu einer zunehmend differenzierteren Auseinandersetzung mit Steuerung führen.

Literaturverzeichnis

- Abels, Heinz (2009). Einführung in die Soziologie. Band 2: Die Individuen in ihrer Gesellschaft. Wiesbaden.
- Althaus, Marco (2005a). Public Affairs. In: Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hrsg.): Handlexikon Public Affairs. Münster. S. 262-267.
- Althaus, Marco (2005b). Public Affairs und Public Relations - Ungleiche Schwestern. DIPapers. Wissenschaftliche Studien und Positionen zur Praxis in Politikmanagement, Politischer Kommunikation und Interessenrepräsentation. Deutsches Institut für Public Affairs. Berlin.
- Althaus, Marco (2007). Public Affairs und Lobbying. In: Piwinger, Manfred/Zerfaß, Ansgar (Hrsg.): Handbuch Unternehmenskommunikation. Wiesbaden. S. 797-817.
- Arrow, K.J. (1963). Social Choice and Individual Values. New York.
- Arzneimittel-Atlas 2018. Der Arzneimittelverbrauch der GKV. Berlin.
- Arzneimittelkommission der deutschen Ärzteschaft (2010). Stellungnahme der Arzneimittelkommission der deutschen Ärzteschaft zu dem Antrag des Vereins "Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V." auf Anerkennung der geänderten Wettbewerbsregeln (FSA-Kodex Fachkreise). Zuletzt: 16.11.2010, <http://www.akdae.de/Stellungnahmen/Weitere/20080522.pdf>.
- Arzneimittelreport 2018. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse. Berlin
- Baerns, Barbara (1985). Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus? Zum Einfluß im Mediensystem. Köln.
- Baerns, Barbara (1987). Macht der Öffentlichkeitsarbeit und Macht der Medien. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Stuttgart. S. 146-160.
- Barth, Henrike/Donsbach, Wolfgang (1992). Aktivität und Passivität von Journalisten gegenüber Public Relations. Fallstudie am Beispiel von Pressekonferenzen zu Umweltthemen. Publizistik 37(2). S. 151-165.
- Bauer, Hans H./Heinrich, Daniel/Schäfer, Daniela B./Schäfer, Maik T. (2011). Public-Affairs-Kommunikation. Konzept, Planung und Steuerung. PR-Magazin (10). S. 72-77.
- Baur, Jürgen F./Salje, Peter/Schmidt-Preuß, Matthias (2011). Regulierung in der Energiewirtschaft. Ein Praxisbuch. Köln.
- Bea, Franz Xaver/Haas, Jürgen (2001). Strategisches Management. Stuttgart.
- Bea, Franz Xaver/Göbel, Elisabeth (2006). Organisation. Theorie und Gestaltung. Stuttgart.
- Becker, Albrecht (1996). Rationalität strategischer Entscheidungsprozesse. Ein strukturationstheoretisches Konzept. Wiesbaden.

- Becker, Albrecht/Ortmann, Günther (1994). Management und Mikropolitik. Ein strukturierungstheoretischer Ansatz. In: Hofmann, Michael/Al-Ani, Ayad (Hrsg.): Neue Entwicklungen im Management. Heidelberg. S. 43-80.
- Becker, Thomas (1998). Die Sprache des Geldes. Grundlagen strategischer Unternehmenskommunikation. Opladen.
- Behrens, Peter (1986). Die ökonomischen Grundlagen des Rechts. Politische Ökonomie als rationale Jurisprudenz. Tübingen.
- Beke-Bramkamp, Ralf/Samland, Detlev (2002). Public Affairs im zusammenwachsenden Europa. In: Merten, Klaus/Zimmermann, Rainer/Hartwig, Helmut Andreas (Hrsg.): Das Handbuch der Unternehmenskommunikation 2002/2003. Köln. S. 15-24.
- Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz (2004). Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert. Frankfurt am Main.
- Bentele, Günther (1998). Politische Öffentlichkeitsarbeit. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn. S. 124-145.
- Bentele, Günther (2007). Legitimität der politischen Kommunikation? In: Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung. Instrumente - Kampagnen - Lobbying. Wiesbaden. S. 13-21.
- Bentele, Günter (2015): Agenda-Setting/-Building. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 1093.
- Bentele, Günther/Nothhaft, Howard (2004). Das Intereffikationsmodell. Theoretische Weiterentwicklung, empirische Konkretisierung und Desiderate. In: Altmeyden, Klaus-Dieter/Röttger, Ulrike/Bentele, Günther (Hrsg.): Schwierige Verhältnisse. Interdependenzen zwischen Journalismus und PR. Wiesbaden. S. 67-106.
- Bentele, Günther/Seeling, Stefan/Liebert, Tobias (1997). Von der Determination zur Intereffikation. Ein integriertes Modell zum Verhältnis von Public Relations und Journalismus. In: Bentele, Günther/Haller, Michael (Hrsg.): Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit. Akteure, Strukturen, Veränderungen. Konstanz. S. 225-250.
- Berg, Nicola (2003). Public Affairs Management. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Multinationalen Unternehmungen. Wiesbaden.
- Bihler, Ulrich (2007). Public Affairs Management. Potenziale, Chancen und Entwicklungen aufgezeigt unter besonderer Berücksichtigung ökonomischer, politischer und kommunikativer Aspekte. Ohne Verlag.
- Blau, Peter M. (1970). A formal theory of organization. American Sociological Review 35. S. 210-218.
- Blöbaum, Bernd (1994): Journalismus als soziales System: Geschichte, Ausdifferenzierung und Verselbständigung. Opladen.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2011). Politikfeldanalyse. Wiesbaden.

- Blum, Ulrich/Growitsch, Christian (2009). Volkswirtschaftliche Risiken der Regulierung - ein Überblick. In: Blum, Ulrich (Hrsg.): Regulatorische Risiken. Das Ergebnis staatlicher Anmaßung oder ökonomisch notwendiger Intervention? Baden-Baden. S. 13-34.
- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2014). Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden.
- Bonfadelli, Heinz (2004). Medienwirkungsforschung I. Grundlagen. Konstanz.
- Braun, Dietmar (1999a). Politische Gesellschaftsteuerung zwischen System und Akteur. In: Lange, Stefan/Braun, Dietmar (Hrsg.): Gesellschaftliche Differenzierung und politische Steuerung. Hagen. S. 161-254.
- Braun, Dietmar (1999b). Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen.
- Braun, Dietmar (2000). Politische Gesellschaftsteuerung zwischen System und Akteur. In: Lange, Stefan/Braun, Dietmar (Hrsg.): Politische Steuerung zwischen System und Akteur - Eine Einführung. Opladen. S. 99-176.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier (2003). Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München. S. 147-173.
- Braun, Norman (2009). Rational Choice Theorie. In: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hrsg.): Handbuch Soziologische Theorien. Wiesbaden. S. 395-418.
- Brettschneider, Frank (1998a). Agenda-Building. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S.635.
- Brettschneider, Frank (1998b). Agenda-Setting. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 335-336.
- Buchanan, James/Tollison, Robert/Tullock, Gordon Eds. (1980). Towards a theory of the rent-seeking society. College Station.
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2010 Teil I Nr. 67, ausgegeben zu Bonn am 27. Dezember 2010, S. 2262-2277.
- Bundesministerium für Gesundheit (2011a). Das Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes (AMNOG). Zuletzt: 22.11.2011, <http://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenversicherung/arzneimittelversorgung/arzneimittelmarktneuordnungsgesetz-amnog/das-gesetz-zu-neuordnung-des-arzneimittelmarktes-amnog.html>.
- Bundesministerium für Gesundheit (2011b). GKV- Finanzentwicklung im 1. Halbjahr 2011 - Plus bei den Krankenkassen vor allem durch erfolgreiches Arzneimittel-Sparpaket. Pressemitteilung vom 5. September 2011. Berlin.
- Burkart, Roland (1993). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Ein Transformationsversuch der Theorie des kommunikativen Handelns. In: Bentele,

- Günther/Rühl, Manfred (Hrsg.): Theorien öffentlicher Kommunikation. München. S. 218-227.
- Chandler, Alfred D. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge.
- Coase, Ronald (1937). *The Nature of the Firm*. *Economica* 4. S. 386-405.
- Cohen, Bernard (1963). *The Press and Foreign Policy*. New Jersey.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge.
- Commons, John.R. (1936). *Institutional economics*. *American Economic Review* 26. S. 237-249.
- Commons, John.R. (1959). *Institutional economics. Its place in political economy*. Madison.
- Conzatti, Peter (1989). *Gesellschaftsorientierte Public Relations. Eine Fallstudie am Beispiel der Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit des Süddeutschen Rundfunks Stuttgart und des Südwestfunks*. Wiesbaden.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979). *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Taunus.
- Cyert, Richard M./March, James G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne (2003). *Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik*. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (Hrsg.): *Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik*. Opladen. S. 13-34.
- Dagger, Steffen/Kambeck, Michael (2007). *Politikberatung und Lobbying in Brüssel*. Wiesbaden.
- Dahrendorf, Ralf (1959). *Homo Sociologicus. Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Köln.
- De Cock, Christian/Rickards, Tudor (1995). *Of Giddens, Paradigms, and Philosophical Garb*. *Organization Studies* 16 (4). S. 699-704.
- Dearing, James W./Rogers, Everett M. (1996). *Agenda-Setting*. London.
- Dehling, Jochen/Schubert, Klaus (2011). *Ökonomische Theorien der Politik*. Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag (2010). *Die staatliche Parteienfinanzierung*. Zuletzt: 15.11.2010, http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/staatl_partei_finanz.pdf.
- Deutscher Bundestag (2013a). *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. Zuletzt: 29.10.2013, http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html.
- Deutscher Bundestag (2013b). *Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*. Zuletzt: 29.10.2013, http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage1.html.

- Diekmann, Andreas/Voss, Thomas (2004a). Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven. In: Diekmann, Andreas/Voss, Thomas (Hrsg.): Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. Anwendungen und Probleme. München. S. 13-29.
- Diekmann, Andreas/Voss, Thomas (2004b). Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. Anwendungen und Probleme. München.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48. S. 147-160.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991). Introduction. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. S. 1-38.
- Döhler, Marian (2007). *Staat, Verbände und politische Steuerung*. Hagen.
- Donges (2011): Politische Organisationen als Mikro-Meso-Makro-Link. In: Quandt, Thorsten/Scheufele, Bertram (Hrsg.): *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden. S. 217-231.
- Dörrenbacher, Christoph (2006). Mikropolitik in Multinationalen Unternehmen: Konturen eines neuen Forschungsfeldes. In: Mense-Petermann, Ursula/Wagner, Gabriele (Hrsg.): *Transnationale Konzerne. Eine neuer Organisationstyp?* Wiesbaden. S. 132-152.
- Dose, Nicolai (2003). Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden. S. 19-55.
- Dose, Nicolai (2008). *Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design*. Baden-Baden.
- Dozier, David M./Grunig, Larissa A./Grunig, James E. (1995). *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Mahwah.
- Dozier, David M./Lauzen, Martha M. (1999). Die Befreiung der Public Relations. *Aktivismus und die Grenzen der Symmetrie*. *Public Relations Forum* 5 (1). S. 30-32.
- Druwe, Ulrich (1995). *Politische Theorie*. Neuried.
- Duschek, Stephan/Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (2001). Grenzmanagement in Unternehmensnetzwerken: Theoretische Zugänge und der Fall eines strategischen Dienstleistungsnetzwerks. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): *Strategie und Strukturierung. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen*. Wiesbaden. S. 191-233.
- Duschek, Stephan/Gaitanides, Michael/Matiaske, Wenzel/Ortmann, Günther (2012). Einleitung: Macht, die aus Organisationen kommt. In: Duschek, Stephan/Gaitanides, Michael/Matiaske, Wenzel/Ortmann, Günther (Hrsg.): *Organisationen regeln. Die Wirkmacht korporativer Akteure*. Wiesbaden. S. 7-16.

- Easton, David (1965). *A systems analysis of political life*. New York.
- Eekhoff, Johann/Vossler, Christian (2011). Regulierung als Grundstein wettbewerblicher Ordnungspolitik. In: Baur, Jürgen F./Salje, Peter/Schmidt-Preuß, Matthias (Hrsg.): *Regulierung in der Energiewirtschaft*. Ein Praxishandbuch. Köln. S. 1-13.
- Einfeldt, Anja (2004). Operation Positivliste. Wie die Pharamalobby eine Reformidee stoppte. *Frankfurter Rundschau* vom 20.02.2004. S. 28-29.
- Eisenegger, Mark (2005). *Reputation in der Mediengesellschaft*. Konstitution - Issues Monitoring - Issues Management. Wiesbaden.
- Eisenhardt, Kathleen (1989). Agency-Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* 14. S. 57-74.
- Empter, Stefan/Sodan, Helge (2003). *Markt und Regulierung*. Rechliche Perspektiven für eine Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Gütersloh.
- Esser, Hartmut (1993). *Soziologie*. Allgemeine Grundlagen. Frankfurt am Main.
- Falkheimer, Jesper (2009): On Giddens: Interpreting public relations through Anthony Giddens's structuration and late modernity theory. In: Ihlen, Oyvid/van Ruler, Betteke/Frederiksson, Magnus (Hrsg.): *Public relations and social theory*. Key figures and concepts. New York. S. 103-118.
- Faulstich, Werner (2000). *Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit*. München.
- Fayol, Henri (1916). *Administration industrielle et générale*. Paris.
- Felsch, Anke (2010). *Organisationsdynamik*. Zur Konstitution organisationaler Handlungssysteme als kollektive Akteure. Wiesbaden.
- Femers, Susanne (2015). *Public Relations aus sozialpsychologischer Sicht*. Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): *Handbuch der Public Relations*. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 63-84.
- Fischer, Klemens H. (1997). *Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union*. Berlin.
- Focus online (2010). *Hotel-Steuer: FDP in Erklärungsnot*. Zuletzt: 8.11.2010, http://www.focus.de/politik/deutschland/parteien-hotel-steuer-fdp-in-erklaerungsnot_aid_471675.html.
- Freemann, Edward R. (1984). *Strategic Management*. A Stakeholder Approach. Boston.
- Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V. (2010). Zuletzt: 16.11.2010, <http://www.fs-arzneimittelindustrie.de/verhaltenskodex.html>.
- Freytag, Antje (2002). *Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen*. In: Schöffski, Oliver/Fricke, Frank-Ulrich/Guminski, Werner/Hartmann, Wolfgang (Hrsg.): *Pharmabetriebslehre*. Berlin. S. 117-130.

- Fröhlich, Romy/Szyska, Peter/Bentele, Günter (2015). Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Fröhlich, Romy (2015a). Die Problematik der PR-Definition(en). In: Fröhlich, Romy/Szyska, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 103-120.
- Fröhlich, Romy (2015b). PR-Definitionen. In: Fröhlich, Romy/Szyska, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 1140f.
- Früh, Werner (1994). Realitätsvermittlung durch Massenmedien. Die permanente Transformation der Wirklichkeit. Opladen.
- Fuchs, Peter (1992). Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit Frankfurt am Main.
- Fuchs-Heinritz, Werner (1994). Legitimation. In: Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hanns (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen. S. 395.
- Fuchs-Heinritz, Werner (1994). Legitimität. In: Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hanns (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie. 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen. S. 396.
- Fücks, Ralf (2003). Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle. Wiesbaden.
- Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft (2001). Wiesbaden.
- Galtung, Johan/Ruge, Mari Holmboe (1965). The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research* 2. S. 64-91.
- Gaugler, Markus (2009). Sinnvoll oder skandalös? Personelle Verflechtungen von Parlament und Wirtschaft durch die Nebentätigkeiten der Abgeordneten. Eine Netzwerkanalyse. In: Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philip/Malang, Thomas (Hrsg.): Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Wiesbaden. S. 307-324.
- Gellner, Winand/Hammer, Eva-Maria (2010). Policyforschung. München.
- Gerhards, Jürgen (1994). Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Sonderheft 34. Köln. S. 77-105.
- Gerhards, Jürgen (1998). Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 268-274, 694-695.

- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1991). Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. In: Müller-Doohm, Stefan/Neumann-Braun, Klaus (Hrsg.): Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation. Oldenburg. S. 31-89.
- Geser, Hans (1990). Organisationen als soziale Akteure. Zeitschrift für Soziologie. Jg. 19 (Heft 6). S. 401-417.
- Giddens, Anthony (1976). New Rules of Sociological Method - A Positive Critique of Interpretative Sociologies. London.
- Giddens, Anthony (1984a). The Constitution of Society. Cambridge.
- Giddens, Anthony (1984b). Interpretative Soziologie. Frankfurt am Main.
- Giddens, Anthony (1990). Consequences of the modernity. Cambridge.
- Giddens, Anthony (1997). Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 3. Auflage. Frankfurt.
- Giddens, Anthony (1998). Interview Three: Structuration Theory. In: Giddens, Anthony/Pierson, Christopher (Hrsg.): Conversations with Anthony Giddens. Making Sense of Modernity. Cambridge. S. 75-93.
- Görlitz, Axel, Ed. (1989). Politische Steuerung sozialer Systeme. Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept. Pfaffenweiler.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter (1998). Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen.
- Görlitz, Axel/Druwe, Ulrich (1990). Politische Steuerung und Systemumwelt. Pfaffenweiler.
- Gottwald, Jörn-Carsten (2011). Regulierung der Finanzmärkte in der EU. Möglichkeiten und Grenzen der politischen Gestaltung dynamischer Märkte im europäischen Mehr-Ebenen-System. Baden-Baden.
- Greven, Michael (2008). "Politik" als Problemlösung - und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden. S. 23-33.
- Griffin, Jennifer J./Fleisher, Craig S./Brenner, Steven N./Boddewyn, Jean J. (2001a). Corporate Public Affairs Research: Chronological Reference List. Part 1: 1985-2000. Journal of Public Affairs 1 (1). S. 9-32.
- Griffin, Jennifer J./Fleisher, Craig S./Brenner, Steven N./Boddewyn, Jean J. (2001b). Corporate Public Affairs Research: Chronological Reference List. Part 2: 1958-84. Journal of Public Affairs 1 (2). S. 167-186.
- Grunig, James E. (1992). Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale.
- Grunig, James E./Hunt, Todd (1984). Managing Public Relations. New York.

- Grunig, James E./Repper, Fred C. (1992). Strategic Management, Publics, Issues. In: Grunig, James E. (Hrsg.): Excellence in Public Relations and Communication Management. Hillsdale. S. 117-157.
- Grunig, Larissa A./Grunig, James E./Dozier, David M. (2002). Excellent Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries. New Jersey.
- Habermas, Jürgen (1990). Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Neuwied am Rhein.
- Habermas, Jürgen (1992). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main.
- Haedrich, Günther (1982). Öffentlichkeitsarbeit und Marketing. In: Haedrich, Günther/Barthenheier, Günther/Kleinert, Horst (Hrsg.): Öffentlichkeitsarbeit. Berlin. S. 67-75.
- Haedrich, Günther (1992). Public Relations im System des Strategischen Managements. In: Avenarius, Horst/Armbrecht, Wolfgang (Hrsg.): Ist Public Relations eine Wissenschaft? Eine Einführung. Opladen. S. 257-278.
- Haedrich, Günther (1994). Die Rolle von Public Relations im System des normativen und strategischen Managements. In: Armbrecht, Wolfgang/Zabel, Ulf (Hrsg.): Normative Aspekte der Public Relations. Grundlegende Fragen und Perspektiven. Eine Einführung. Opladen. S. 91-108.
- Hahne, Anton (1997). Kommunikation in der Organisation. Grundlagen und Analyse - ein kritischer Überblick. Opladen.
- Hall, David J./Saias, Maurice A. (1980). Strategy follows structure! Strategic Management Journal 1. S. 149-163.
- Haller, Max (2003). Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich. Opladen.
- Hancher, Leigh/Moran, Michael (1989). Organizing regulatory space. In: Hancher, Leigh/Moran, Michael (Hrsg.): Capitalism, culture, and economic regulation. Oxford. S. 271-299.
- Harris, Phil/Moss, Danny (2001): In search of public affairs: A function in search of an identity. In: Journal of Public Affairs. Vol. 1, Nr. 2. S. 102-110.
- Hart, Thomas (2003). Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. S. 60-84.
- Haschke, Josef (2016): Politische Vertrauenskrise? Die kommunikative Konstruktion von Politikervertrauen im lebensweltlichen Kontext. Wiesbaden.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2005). Neo-Institutionalismus. Bielefeld.
- Heinemann, Christoph (2006). Organisierte Interessen - nationale und europäische Arzneimittelregulierung in Deutschland und Großbritannien. Berlin.

- Heins, Volker (2006). Der unsichtbare Händedruck. Einwände gegen Lobbying. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. S. 69-75.
- Herzog, Dietrich (1998). Responsivität. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 298-304.
- Hoffjann, Olaf (2007). Journalismus und Public Relations. Ein Theorieentwurf der Intersystembedingungen in sozialen Konflikten. 2., erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Hoffjann, Olaf (2009). Public Relations als Differenzmanagement von externer Kontextsteuerung und unternehmerischer Selbststeuerung. Medien und Kommunikationswissenschaft 57. Jahrgang, Heft 3. S. 299-315.
- Hoffjann, Olaf (2015a). Public Relations. Konstanz.
- Hoffjann, Olaf (2015b): Public Affairs. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 882-904.
- Hoffmann, Jochen/Steiner, Adrian/Jarren, Otfried (2007). Politische Kommunikation als Dienstleistung. Public-Affairs-Berater in der Schweiz. Konstanz.
- Hohendahl, Peter Uwe (2000). Öffentlichkeit - Geschichte eines kritischen Begriffs. Stuttgart.
- Holling, Heinz/Kanning, Uwe Peter (2007). Theorien der Organisationspsychologie. In: Schuler, Heinz (Hrsg.): Organisationspsychologie. 4., aktualisierte Auflage. Bern. S. 59-87.
- Hutter, Michael (1989). Die Produktion von Recht. Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft, angewandt auf den Fall des Arzneimittelpatentrechts. Tübingen.
- Imhof, Kurt/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried (2006). Demokratie in der Mediengesellschaft. Einleitung. In: Imhof, Kurt/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried (Hrsg.): Demokratie in der Mediengesellschaft. Wiesbaden. S. 9-21.
- Imhof, Kurt/Eisenegger, Mark (2003). Issue Monitoring: Die Basis des Issues Managements. Zur Methodik der Früherkennung organisationsrelevanter Umweltentwicklungen. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Issues Management. Theoretische Konzepte und praktische Umsetzung. Eine Bestandsaufnahme. Wiesbaden. S. 257-278.
- Ingenhoff, Diana (2004). Corporate Issues Management in multinationalen Unternehmen. Wiesbaden.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. S. 75-112.
- Jansen, Stephan A. (2005). Elemente "positiver" und "dynamischer" Theorien der Korruption - Multidisziplinäre Provokationen zur Form der Korruption. In: Jansen,

- Stephan A./Priddat, Birger P. (Hrsg.): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus - Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption. Wiesbaden. S. 11-42.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2006). Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/Röttger, Ulrike (1999). Politiker, politische Öffentlichkeitsarbeiter und Journalisten als Handlungssystem. Ein Ansatz zum Verständnis politischer PR. In: Rolke, Lothar/Wolff, Volker (Hrsg.): Wie die Medien die Wirklichkeit steuern und selber gesteuert werden. Opladen. S. 199-219.
- Jarren, Otfried/Röttger, Ulrike (2009). Steuerung, Reflexierung und Interpenetration: Kernelemente einer strukturationstheoretisch begründeten PR-Theorie. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 29-49.
- Jarren, Otfried/Röttger, Ulrike (2015). Public Relations aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 29-46.
- Jüngling, Christiane (1995). Politik, Macht und Entscheidungen in Projektgruppen. Münster.
- Kampeter, Steffen (2007). Interessenvertretung im Deutschen Bundestag. In: Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung. Instrumente - Kampagnen - Lobbying. Wiesbaden. S. 218-222.
- Kamps, Klaus (2007). Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung. Wiesbaden.
- Kappelhoff, Peter (2012). Selektionsmodi der Organisationsgesellschaft: Gruppenselektion und Memselektion In: Duschek, Stephan/Gaitanides, Michael/Matiaske, Wenzel/Ortmann, Günther (Hrsg.): Organisationen regeln. Die Wirkmacht korporativer Akteure. Wiesbaden. S. 131-162.
- Kieser, Alfred (2006). Der situative Ansatz. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. 6., aktualisierte Auflage. Stuttgart. S. 215-245.
- Kieser, Alfred (2012). Organisationen regeln – wer aber steuert Organisationen? In: Duschek, Stephan/Gaitanides, Michael/Matiaske, Wenzel/Ortmann, Günther (Hrsg.): Organisationen regeln. Die Wirkmacht korporativer Akteure. Wiesbaden. S. 227-252.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter (2007). Organisation. Stuttgart.
- Kieserling, André (2004). Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens Frankfurt am Main.
- Kirchler, Erich (2005). Arbeits- und Organisationspsychologie. Wien.

- Kirchner, Karin (2001). Integrierte Unternehmenskommunikation. Theoretische und empirische Bestandsaufnahme und eine Analyse amerikanischer Großunternehmen. Wiesbaden.
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart.
- Klare, Julia (2010). Kommunikationsmanagement deutscher Unternehmen in China. Eine strukturationstheoretische Analyse Internationaler PR. Wiesbaden.
- Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Annette (2007). Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden. S. 7-35.
- Kneer, Georg (2001). Reflexive Beobachtung zweiter Ordnung. Zur Modernisierung gesellschaftlicher Selbstbeschreibungen. . In: Giegel, Hans-Joachim/Schimank, Uwe (Hrsg.): Beobachter der Moderne. Beiträge zu Niklas Luhmanns "Die Gesellschaft der Gesellschaft". Frankfurt am Main. S. 301-332.
- Knorr, Ragnwolf H. (1984). Public Relations als System-Umwelt-Interaktion. Dargestellt an der Öffentlichkeitsarbeit einer Universität. Wiesbaden.
- Kohring, Matthias (2000): Komplexität ernst nehmen. Grundlagen einer systemtheoretischen Journalismustheorie. In: Löffelholz, Martin (Hrsg.): Theorien des Journalismus. Opladen. S. 153-168.
- König, Johann-Günther (2007). Die Lobbyisten. Wer regiert wirklich? Düsseldorf.
- Koob, Dirk (1999). Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Marburg.
- Köppl, Peter (2003). Power-Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert. Wien.
- Kückelhaus, Andrea (1998). Public Relations: Die Konstruktion von Wirklichkeit. Kommunikationstheoretische Annäherung an ein neuzeitliches Phänomen. Opladen.
- Kunczik, Michael (1997). Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Köln.
- Kunczik, Michael (2009). PR-Theorie und PR-Praxis: Historische Aspekte. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 223-239.
- Kunczik, Michael (2010). Public Relations. Konzepte und Theorien. Köln.
- Kunz, Volker (1997). Theorie rationalen Handelns. Konzepte und Anwendungsprobleme. Opladen.
- Kussin, Matthias (2009). PR-Stellen als Reflexionszentren multireferentieller Organisationen. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 117-133.

- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia (2001). Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden.
- Lang, Rainhart/Alt, Ramona (2003). Organisationale Kontrolle. In: Weik, Elke/Lang, Rainhart (Hrsg.): *Moderne Organisationstheorien 2*. Wiesbaden. S. 307-340.
- Lehr, Katja (2010). *Staatliche Lenkung durch Handlungsformen*. Frankfurt am Main.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2003). Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden. S. 7-32.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2006a). Die fünfte Gewalt - Anatomie des Lobbyismus in Deutschland. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden. S. 10-36.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2006b). Zehn zusammenfassende Thesen zur Anatomie des Lobbyismus in Deutschland und sechs praktische Lösungsvorschläge zu seiner Demokratisierung. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden. S. 351-354.
- Lerbinger, Otto (2006). *Corporate Public Affairs. Interacting with Interest Groups, Media, and Government*. New Jersey.
- Lindenberg, Siegwart (1985). An Assessment of the New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular. *Sociological Theory* 3. S. 99-114.
- Lobbyreport (2017). *Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot*. Köln.
- Lobbyreport (2019). *Lobbyismus in der EU. Eine Bilanz*. Köln.
- Löffelholz, Martin (1997). Dimensionen struktureller Kopplung von Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus. Überlegungen zur Theorie selbstreferentieller Systeme und Ergebnisse einer repräsentativen Studie. In: Bentele, Günther/Haller, Michael (Hrsg.): *Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit. Akteure - Strukturen - Veränderungen*. Konstanz. S. 187-208.
- Long, Larry W./Hazleton, Vincent (1993). Definition and Model of the Public Relations Process. In: Fischer, Heinz-Dietrich/Wahl, Ulrike G. (Hrsg.): *Public Relations/Öffentlichkeitsarbeit. Geschichte, Grundlage, Grenzziehungen*. Frankfurt am Main. S. 223-236.
- Lösche, Peter (2006). Demokratie braucht Lobbying. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden. S. 53-68.
- Lucke, Doris (2014): Akzeptanz und Legitimation. In: Kopp, Johannes/Schäfers, Bernhard (Hrsg.): *Grundbegriffe der Soziologie*. 10. Auflage. Wiesbaden. S. 12-17.
- Luhmann, Niklas (1975). Interaktion, Organisation, Gesellschaft. Anwendungen der Systemtheorie. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): *Soziologische Aufklärung. Band 2. Opladen*. S. 9-19.

- Luhmann, Niklas (1984). Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1985). Ökologische Kommunikation. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1990). Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung. In: Luhmann, Niklas (Hrsg.): Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven. Opladen. S. 170-182.
- Luhmann, Niklas (1991). Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1992). Die Beobachtung der Beobachter im politischen System: Zur Theorie der öffentlichen Meinung. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.): Öffentliche Meinung. Theorien, Methoden, Befunde. Beiträge zu Ehren Elisabeth Noelle-Neumanns. Freiburg. S. 77-86.
- Luhmann, Niklas (1997). Die Gesellschaft der Gesellschaft. Berlin.
- Luhmann, Niklas (2000a). Die Politik der Gesellschaft. Berlin.
- Luhmann, Niklas (2000b). Organisation und Entscheidung. Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (2003). Macht. Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (2009). Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden.
- Lütz, Susanne (2003). Finanzmarktregulierung: Globalisierung und der regulative Umbau des "Modell Deutschland". In: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (Hrsg.): Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen. S. 103-170.
- Mahrenholz, Ernst Gottfried (2005). Medien und Macht. Wie sichern wir Pluralismus und Transparenz? In: Wunden, Wolfgang (Hrsg.): Öffentlichkeit und Kommunikationskultur. Münster. S. 43-50.
- March, James G./Simon, Herbert (1967). Organizations. New York.
- Marcinkowski, Frank (1993). Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse. Opladen.
- Marcinkowski, Frank (1996). Der Staat der Politik und die Massenmedien. Ein gesellschaftstheoretischer Bezugsrahmen zur Analyse politischer Kommunikation. In: Schatz, Heribert (Hrsg.): Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Faktoren und Folgen der aktuellen Veränderungen des Fernsehens. Opladen. S. 57-74.
- Marcinkowski, Frank (1998). Massenmedien und Politikinhalt. Empirische Fallstudie auf einem unterbelichteten Forschungsfeld In: Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft. 19/1998. Duisburg.
- Markwardt, Gunther (2008): Wahlen und Konjunkturzyklen. Dresden.
- Martens, Wil/Ortmann, Günther (2006). Organisationen in Luhmanns Systemtheorie. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. 6., erweiterte Auflage. Stuttgart. S. 427-461.

- Mast, Claudia (2010). Unternehmenskommunikation. Ein Leitfaden. Stuttgart.
- Maturana, Humberto R./Varela, Francisco J. (1980). Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living. Boston.
- Matys, Thomas (2006). Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen. Eine Einführung in organisationale Mikro-, Meso- und Makropolitik. Wiesbaden.
- May, Uwe/Bauer, Cosima (2011). Regulierungsinstrumente in der GKV-Arzneimittelversorgung. Eine ordnungspolitische Analyse. Stuttgart.
- Mayer, Klaus/Naji, Natalie (2000). Die Lobbyingaktivitäten der deutschen Wirtschaft. Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik 36 (1). S. 31-43.
- Mayntz, Renate (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsproblematik - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft I. S. 89-109.
- Mayntz, Renate (1997a). Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main. S. 38-69.
- Mayntz, Renate (1997b). Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main.
- Mayntz, Renate (2009). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt am Main. S. 29-40.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main. S. 39-72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (2005). Politische Steuerung - Heute? MPIfG Working Paper 05/1 Köln.
- Mayo, Elton (1933). The human problems of industrial civilization. New York.
- McCombs, Maxwell/Shaw, Donald (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. Public Opinion Quarterly 36. S. 176-187.
- McGrath, Connor/Moss, Danny/Harris, Phil (2010). The evolving discipline of public affairs. Journal of Public Affairs 10. S. 335-352.
- Merten, Klaus (2008). Zur Definition von Public Relations. Medien und Kommunikationswissenschaft 56. Jahrgang. Heft 1. S. 42-59.
- Merten, Klaus (2009). Zur Theorie der PR-Theorien. Oder: Kann man PR-Theorien anders als systemisch modellieren? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 51-70.

- Merten, Klaus/Westerbarkey, Joachim (1994). Public Opinion und Public Relations. In: Merten, Klaus/Schmidt, Siegfried J./Weischenberg, Siegfried (Hrsg.): Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Opladen. S. 188-211.
- Mette, Stefan (2003). Telekommunikationsregulierung: Ein Überblick über die Entwicklung in der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland. In: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (Hrsg.): Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik. Opladen. S. 171-240.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/ Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden. S. 465-481.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977). Institutionalizes Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83. S. 340-363.
- Michalowicz, Irina (2007). Lobbying in der EU. Wien.
- Miebach, Bernhard (2006). Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Miebach, Bernhard (2009). Prozesstheorie. Analyse, Organisation und System. Wiesbaden.
- Morgan, Gareth (1986). Images of Organizations. Beverly Hills.
- Müller-Jentsch, Walter (2003). Organisationssoziologie. Eine Einführung. Frankfurt am Main.
- Müller, Christoph A. (2003). (De-)Regulierung und Unternehmertum. St. Gallen.
- Münch, Richard (1976). Legitimität und politische Macht. Opladen.
- Münch, Richard (1991). Dialektik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt am Main.
- Münch, Richard (1992). Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften. Frankfurt am Main.
- Neidhardt, Friedhelm (1994). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Sonderheft 34. Wiesbaden. S. 7-41.
- Neuberger, Oswald (1995). Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1980). Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut. München.

- Noelle-Neumann, Elisabeth (1998). Öffentliche Meinung. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 81-94.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (2000). Öffentliche Meinung. In: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Das Fischer Lexikon Publizistik, Massenkommunikation. 7., aktualisierte und völlig überarbeitete Neuauflage. Frankfurt am Main. S. 366-382.
- Nothhaft, Howard/Wehmeier, Stefan (2009). Vom Umgang mit Komplexität im Kommunikationsmanagement. Eine soziokybernetische Rekonstruktion. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 151-171.
- Noweski, Michael (2008). Der Gesundheitsmarkt. Liberalisierung und Reregulierung als Resultat politischer Koalitionen. Berlin.
- Oliver, Christine (1991). Strategic Responses to institutional processes. *Academy of Management Review* 16. S. 145-179.
- Ortmann, Günther (1995). Management und Mikropolitik. Ein strukturations-theoretischer Ansatz (zusammen mit Albrecht Becker). In: Ortmann, Günther (Hrsg.): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen. S. 43-80.
- Ortmann, Günther (2010). Zur Theorie der Unternehmung. Sozio-ökonomische Bausteine. In: Endreß, Martin/Matys, Thomas (Hrsg.): Die Ökonomie der Organisation - die Organisation der Ökonomie. Wiesbaden. S. 225-304.
- Ortmann, Günther (2012). Enabling limits. Organisationen regeln, was zählt und als was es zählt. In: Duschek, Stephan/Gaitanides, Michael/Matiaske, Wenzel/Ortmann, Günther (Hrsg.): Organisationen regeln. Die Wirkmacht korporativer Akteure. Wiesbaden. S. 59-93.
- Ortmann, Günther/Windeler, Arnold/Becker, Albrecht/Schulz, Hans-Joachim (1990). Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen. Opladen.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (2000a). Organisation. Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden. S. 15-34.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (2000b). Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden. S. 315-354.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (2001). Strukturationstheorie als Metatheorie des strategischen Managements - Zur losen Integration der Paradigmenvielfalt. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 421-447.

- Ortmann, Günther/Zimmer, Marco (2001). Strategisches Management, Recht und Politik. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 301-349.
- Osterloh, Margit/Grand, Simon (2000). Die Theorie der Strukturation als Metatheorie der Organisation? In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Wiesbaden. S. 355-359.
- Parsons, Talcott (1972). Das System moderner Gesellschaften. München.
- Parsons, Talcott (1973). Beiträge zur soziologischen Theorie. Darmstadt.
- Parsons, Talcott (1975). Gesellschaften. Evolutionäre und komparative Perspektiven. Frankfurt am Main.
- Parsons, Talcott (1976). Zur Theorie sozialer Systeme. Opladen.
- Pearson, Ron (1989). Beyond Ethical Relativism in Public Relations: Coorientation, Rules, and the Idea of Communication Symmetry. Public Relations Research Annual 1. S. 67-86.
- Perrow, Charles (1989). Eine Gesellschaft von Organisationen. Journal für Sozialforschung 28. S. 3-19.
- Peters, Bernhard (1994). Der Sinn von Öffentlichkeit. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden. Sonderheft 34. S. 42-76.
- Pfeffer, Jeffrey (1992). Managing with power. Politics and influence in organizations. Boston.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. (1978). The external control of organizations. New York.
- Pfetsch, Barbara (1998). Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden. S. 233-252.
- Picot, Arnold (2010). Ziele, Formen und Herausforderungen der Regulierung. In: Picot, Arnold/Schenck, Marcus (Hrsg.): Ökonomie der Regulierung. Stuttgart. S. 3-31.
- Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008). Organisation. Eine ökonomische Perspektive. Stuttgart.
- Picot, Arnold/Schenck, Marcus (2010). Ökonomie der Regulierung. Neue Spielregeln für Kapitalmärkte und Netzindustrien. Stuttgart.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike (2008). Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem. München.

- Powell, Walter W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago. S. 183-203.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago.
- Preisendörfer, Peter (2008). Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden.
- Prenzel, Thorben (2007). Handbuch Lobbyarbeit konkret. Schwalbach am Taunus.
- Prescott, John E./Ganesh, Usha/Gibbons, Patrick T. (1993). Structuration of strategy. Working paper. University of Pittsburgh. Pittsburgh.
- Preusse, Joachim (2016): Bausteine systemtheoretischer PR-Theorie. Eine Erkundungsstudie. Köln.
- Preusse, Joachim/Zielmann, Sarah (2009). Funktion und Stellenwert von PR in Interessenverbänden in Interessenverbänden der Wirtschaft. In: PR-Magazin, Jg. 40, Nr. 5. S. 63-68.
- Preusse, Joachim/Röttger, Ulrike (2013). Steuerungstheorie und PR-Forschung: Verknüpfungsmöglichkeiten und Forschungsbedarf. In: Röttger, Ulrike/Gehrau, Volker/Preusse, Joachim (Hrsg.): Strategische Kommunikation. Umriss und Perspektiven eines Forschungsfeldes. Wiesbaden. S. 127-148.
- Preusse, Joachim/Röttger, Ulrike/Schmitt, Jana (2013). Begriffliche Grundlagen und Begründung einer unpraktischen PR-Theorie. In: Zerfaß, Ansgar/Rademacher, Lars/Wehmeier, Stefan (Hrsg.): Organisationskommunikation und Public Relations. Forschungsparadigmen und neue Perspektiven. Wiesbaden. S. 117-141.
- Priddat, Birger P. (2009). Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Wiesbaden.
- Priddat, Birger P./Speth, Rudolf (2009). Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs als Netzwerkeinfluss. In: Priddat, Birger P. (Hrsg.): Politik unter Einfluss. Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby. Wiesbaden. S. 167-217.
- Pugh, Derek S./Hickson, David J./Hinnings, C.R./Turner, Christopher (1968). Dimensions of Organization Structure. Administrative Science Quarterly 13. S. 65-105.
- Radunski, Peter (2006). Public Affairs als Politikberatung. In: Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch der Politikberatung. Wiesbaden. S. 315-321.
- Raffée, Hans/Wiedmann, Klaus-Peter (1989). Corporate Communication als Aktionsinstrumentarium des strategischen Marketing. In: Raffée, Hans/Wiedmann, Klaus-Peter (Hrsg.): Strategisches Marketing. 2. Auflage. Stuttgart. S. 662-691.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2013). Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden.

- Raupp, Juliana (1999). Zwischen Akteur und System. Akteure, Rollen und Strukturen von Öffentlichkeit. In: Szyszka, Peter (Hrsg.): Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen. S. 113-130.
- Raupp, Juliana (2006). Kumulation oder Diversifizierung? Ein Beitrag zur Wissenssystematik der PR-Forschung. In: Pühringer, Karin/Zielmann, Sarah (Hrsg.): Vom Wissen und Nicht-Wissen einer Wissenschaft. Kommunikationswissenschaftliche Domänen, Darstellungen und Defizite. Münster. S. 21-50.
- Raupp, Juliana (2015): Determinationsthese. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 305-317.
- Reuter, Norbert (1994). Der Institutionalismus: Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie. Marburg.
- Richter, Carolin (1997). Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung. Legitimität und Grenzen der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete. Aachen.
- Riss, Jorgo (2007). Alle reden vom Lobbyismus - wer tut was dagegen? Probleme der EU-Lobbykratie, aus der Sicht einer Umweltschutzorganisation. In: Dagger, Steffen/Kambeck, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbying in Brüssel. Wiesbaden. S. 123-135.
- Roethlisberger, Fritz J./Dickson, William J. (1939). Management and the worker. London.
- Ronneberger, Franz/Rühl, Manfred (1992). Theorie der Public Relations. Ein Entwurf. Opladen.
- Röttger, Ulrike (2000). Public Relations - Organisation und Profession. Öffentlichkeitsarbeit als Organisationsfunktion. Eine Berufsfeldstudie. Wiesbaden.
- Röttger, Ulrike (2003a). Issues Management - Mode, Mythos oder Managementfunktion? Begriffserklärungen und Forschungsfragen - eine Einleitung. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Issues Management. Theoretische Konzepte und praktische Umsetzung. Eine Bestandsaufnahme. Wiesbaden. S. 11-39.
- Röttger, Ulrike (2003b). Issues Management. Theoretische Konzepte und praktische Umsetzung. Eine Bestandsaufnahme. Wiesbaden.
- Röttger, Ulrike (2005). Kommunikationsmanagement in der Dualität von Struktur. Die Strukturierungstheorie als kommunikationswissenschaftliche Basistheorie. Medienwissenschaft Schweiz. Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft 2/2005. S. 12-19.
- Röttger (2007). Kampagnen planen und steuern: Inszenierungsstrategien in der Öffentlichkeit. In: Piwinger, Manfred/Zerfaß, Ansgar (Hrsg.): Handbuch Unternehmenskommunikation. Wiesbaden. S. 381-396.
- Röttger, Ulrike (2009a). Campaigns for a better World? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Wiesbaden. S. 9-23.

- Röttger, Ulrike (2009b). Welche Theorien für welche PR? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 9-25.
- Röttger, Ulrike (2015). Strukturierungstheoretischer Ansatz. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 229-242.
- Röttger, Ulrike/Donges, Patrick (2003). Politische Kommunikation und Public Affairs. Aktuelle Trends aus sozialwissenschaftlicher und PR-Perspektive. In: Merten, Klaus/Zimmermann, Rainer/Hartwig, Helmut Andreas (Hrsg.): Das Handbuch der Unternehmenskommunikation 2002/2003. Köln. S. 105-112.
- Röttger, Ulrike/Hoffmann, Jochen/Jarren, Otfried (2003). Public Relations in der Schweiz. Eine empirische Studie zum Berufsfeld Öffentlichkeitsarbeit. Konstanz.
- Röttger, Ulrike/Kobusch, Jana/Preusse, Joachim (2018). Grundlagen der Public Relations. Eine kommunikationswissenschaftliche Einführung. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Rucht, Dieter (1998). Intermediäres System. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 664-665.
- Rühl, Manfred (2009). Für Public Relations? Ein kommunikationswissenschaftliches Theoriebouquet! In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 71-85.
- Sadowski, Dieter/Czap, Hans/Wächter, Harmut (1996). Regulierung und Unternehmenspolitik. Methoden und Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Rechtsanalyse. Wiesbaden.
- Sanders, Karin/Kianty, Andrea (2006). Organisationstheorien. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Sandhu, Swaran (2012): Public Relations und Legitimität. Der Beitrag des organisationalen Neu-Institutionalismus für die PR-Forschung. Wiesbaden.
- Sandhu, Swaran (2015): Public Relations aus neo-institutionalistischer Perspektive. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S.243-260.
- Sarcinelli, Ulrich (1998a). Mediatisierung. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 678-678.
- Sarcinelli, Ulrich (1998b). Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandeln der politischen Kommunikationskultur. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Wiesbaden. S. 11-23.

- Sarcinelli, Ulrich (2009). Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden.
- Sarcinelli, Ulrich/Schatz, Heribert (2002). Von der Parteien- zur Mediendemokratie. Eine These auf dem Prüfstand. In: Sarcinelli, Ulrich/Scharpf, Fritz (Hrsg.): Mediendemokratie im Medienland. Opladen. S. 9-32.
- Saxer, Ulrich (1992). Public Relations als Innovation. In: Avenarius, Horst/Armbrecht, Wolfgang (Hrsg.): Ist Public Relations eine Wissenschaft? Eine Einführung. Opladen. S. 48-76.
- Saxer, Ulrich (1998). System, Systemwandel und politische Kommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 21-64.
- Scharpf, Fritz (2000). Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, Fritz (2001). Akteure, Institutionen und Interaktionsformen. In: Czada, Roland/Schimank, Uwe (Hrsg.): Der "Neue Institutionalismus". Hagen. S. 92-208.
- Schemer, Christian/Wirth, Werner/Wünsch, Carsten (2010). Politische Kommunikation: Wahrnehmung, Verarbeitung, Wirkung. Baden-Baden.
- Schenk, Michael (2007). Medienwirkungsforschung. Tübingen.
- Scherer, Helmut (1998): Öffentliche Meinung. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 693-694.
- Scherer, Andreas Georg (2006). Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? - Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisations-theorien. Stuttgart. 6., erweiterte Auflage. S. 19-61.
- Scherm, Ewald/Pietsch, Gotthard (2007). Organisation. Theorie, Gestaltung, Wandel. München.
- Scheufele, Bertram (2003). Frames - Framing - Framing-Effekte. Theoretische und methodische Grundlegung sowie empirische Befunde zur Nachrichtenproduktion. Wiesbaden.
- Schiller-Merkens, Simone (2008). Institutioneller Wandel und Organisationen. Grundzüge einer strukturationstheoretischen Konzeption. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe (1985). Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung - Ein Diskussionsvorschlag. Zeitschrift für Soziologie 14, H. 6. S. 421-434.
- Schimank, Uwe (1988). Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40, H. 3. S. 619-639.

- Schimank, Uwe (1992). Steuerungstheorie als Akteurtheorie. In: Bußhoff, Heinrich (Hrsg.): Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion. Baden-Baden. S. 165-192.
- Schimank, Uwe (2001a). Funktionale Differenzierung, Durchorganisation und Integration der modernen Gesellschaft. In: Tacke, Veronika (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. S. 19-38.
- Schimank, Uwe (2001b). Organisationsgesellschaft. In: Kneer, Georg/Nassehi, Armin/Schroer, Markus (Hrsg.): Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie. München. S. 278-307.
- Schimank, Uwe (2002). Organisationen: Akteurkonstellationen - Korporative Akteure - Sozialsysteme.
- Schimank, Uwe (2005). Organisationsgesellschaft. In: Jäger, Wieland/Schimank, Uwe (Hrsg.): Organisationsgesellschaft. Facetten und Perspektiven. Wiesbaden. S. 19-50.
- Schimank, Uwe (2006). Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftsteuerung. Wiesbaden.
- Schimank, Uwe (2010a). Die funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft als Organisationsgesellschaft - eine theoretische Skizze. In: Endreß, Martin/Matys, Thomas (Hrsg.): Die Ökonomie der Organisation - die Organisation der Ökonomie. Wiesbaden. S. 33-61.
- Schimank, Uwe (2010b). Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. Weinheim.
- Schmalz-Bruns, Rainer/Hitzel-Cassagnes, Tanja (2003). Normative/ökonomische politische Theorie. In: Münkler, Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek. S. 132-171.
- Schmid, Martin (2009). Personelle Verflechtungen zwischen Unternehmensverbänden und dem deutschen Bundestag: Analyse eines bipartiten Netzwerkes. In: Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philip/Malang, Thomas (Hrsg.): Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. Wiesbaden. S. 325-351.
- Schneider, Volker (1988). Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung. Berlin/New York.
- Schneider, Volker (2008). Komplexität, politische Steuerung und evidenz-basiertes Policy-Making. In: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden. S. 55-70.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006). Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Schneidewind, Uwe (1998). Die Unternehmung als strukturpolitischer Akteur. Kooperatives Schnittmengenmanagement im ökologischen Kontext. Marburg.
- Scholl, Armin (2018). Die Befragung. 4., bearbeitete Auflage. Konstanz.

- Scholl, Armin/Weischenberg, Siegfried (1998). Journalismus in der Gesellschaft. Opladen.
- Schönbach, Klaus (1998). Politische Kommunikation - Publizistik- und kommunikationswissenschaftliche Perspektiven. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden. S. 114-137.
- Schönborn, Gregor/Wiebusch, Dagmar (2002). Public Affairs Agenda. Politikkommunikation als Erfolgsfaktor. Neuwied.
- Schreyögg, Georg (2008). Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Wiesbaden.
- Schubert, Klaus (2005). Politische Steuerung. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. München. S. 762-763.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (2009). Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München. S. 1-21.
- Schuler, Douglas A. (2002). Public affairs, issues management and political strategy: Methodological approaches that count. Journal of Public Affairs 1(4). S. 336-355.
- Schulte-Zurhausen, Manfred (2005). Organisation. München.
- Schulz, Winfried (1976). Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Freiburg.
- Schulz, Winfried (2008). Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Wiesbaden.
- Schwarz, Friedhelm (1999). Das gekaufte Parlament. Die Lobby und ihr Bundestag. Regensburg.
- Schwarz, Stefan (2008). Strukturierung, Organisation und Wissen. Neue Perspektiven in der Organisationsberatung.
- Schweda, Claudia/Opherden, Rainer (1995). Journalismus und Public Relations. Grenzziehungen im System lokaler politischer Kommunikation. Wiesbaden.
- Schweizer, Stefan (2003). Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke. Baden-Baden.
- Scott, William Richard (1986). Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt am Main/New York.
- Siedentopp, Jan (2010). Public Affairs-Management von Großunternehmen. Markt-versus Nichtmarktstrategien. Münster.
- Signitzer, Benno (2004). Theorie der Public Relations. In: Burkart, Roland/Hömberg, Walter (Hrsg.): Kommunikationstheorien. Ein Textbuch zur Einführung. 4., erweiterte und aktualisierte Auflage. Wien. S. 141-173.

- Speth, Rudolf (2006). Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. S. 38-52.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007). Steuerstatistik Informationsblatt. Wiesbaden.
- Steiner, Adrian (2009): System Beratung. Politikberater zwischen Anspruch und Realität. Bielefeld.
- Strauch, Manfred (1993). Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt am Main.
- Sydow, Jörg (2014): Organisation als reflexive Strukturation: Grundlegung. In: Sydow, Jörg/Wirth, Carsten (Hrsg.): Organisation und Strukturation. Eine fallbasierte Einführung. Wiesbaden. 17-56.
- Sydow, Jörg /Ortmann, Günther (2001). Vielfalt an Wegen und Möglichkeiten: Zum Stand des strategischen Managements. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 3-23.
- Sydow, Jörg/Wirth, Carsten (2014): Einführung in den Band In: Sydow, Jörg/Wirth, Carsten (Hrsg.): Organisation und Strukturation. Eine fallbasierte Einführung. Wiesbaden. 7-16.
- Szyszka, Peter (2004). PR-Arbeit als Organisationsfunktion. Konturen eines organisationalen Theorieentwurfs zu Public Relations und Kommunikationsmanagement. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. Wiesbaden. S. 149-168.
- Szyszka, Peter (2008a). Organisationsbezogene Ansätze. In: Bentele, Günther/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2., korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 161-176.
- Szyszka, Peter (2008b). PR-Verständnis im Marketing. In: Bentele, Günther/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2., korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 241-253.
- Szyszka, Peter (2008c). Public Affairs. In: Bentele, Günther/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. Wiesbaden. 2., korrigierte und erweiterte Auflage. S. 619-620.
- Szyszka, Peter (2009). Organisation und Kommunikation: Integrativer Ansatz einer Theorie zu Public Relations und Public Relations-Management. In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. Wiesbaden. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. S. 135-150.
- Taylor, Frederick (1911). The principles of scientific management. New York.

- Tenbrücken, Marc (2002). Corporate Lobbying in the European Union. Strategies of Multinational Companies. Frankfurt am Main.
- Teuber, Jörg (2001). Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union. Frankfurt am Main.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut (1984). Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht Zeitschrift für Rechtssoziologie 5. Jg.(1). S. 4-35.
- Theis-Berglmair, Anna Maria (2003). Organisationskommunikation. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungen. Münster.
- Theis-Berglmair, Anna Maria (20015a). Öffentlichkeit und öffentliche Meinung. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günther (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 399-410.
- Theis-Berglmair, Anna Maria (2015b). Public Relations aus organisationssoziologischer Perspektive. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günther (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden S. 47-61.
- Theis, Anna Maria (1992). Inter-Organisations-Beziehungen aus organisationssoziologischer Perspektive. Publizistik 37 (1). S. 25-35.
- Thiery, Peter (2006). Moderne politikwissenschaftliche Theorie. In: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung. 5., aktualisierte Auflage. Paderborn. S. 208-247.
- Türk, Klaus (1989). Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trendreport. Stuttgart.
- Türk, Klaus (2000). Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortman, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden. S. 124-176.
- Türk, Klaus (2004). Neoinstitutionalistische Ansätze. In: Schreyögg, Georg/Von Werder, Axel (Hrsg.): Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation. 4. Auflage. Stuttgart. S. 923-931.
- Türk, Klaus/Lemke, Thomas/Bruch, Michael (2002). Organisation in der modernen Gesellschaft. Eine historische Einführung. Wiesbaden.
- Ulrich, Günter (1994). Politische Steuerung. Staatliche Interventionen aus systemtheoretischer Sicht. Opladen.
- Ulrich, Peter (1977). Die Großunternehmung als quasi-öffentliche Institution. Eine politische Theorie der Unternehmung. Stuttgart.
- Vahs, Dietmar (2009). Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch. Stuttgart.

- van Schendelen, Rinus (2003). Brussels: The premier league of lobbying. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden. S. 300-319.
- van Schendelen, Rinus (2007). Trends im EU-Lobbying und in der EU-Forschung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden. S. 65-91.
- von Rosenstiel, Lutz (2007). Grundlagen der Organisationspsychologie. Stuttgart.
- Vondenhoff, Christoph/Busch-Janser, Sandra (2008). Praxis-Handbuch Lobbying. Berlin.
- Vowe, Gerd/Opitz, Stephanie (2015). Public Relations aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günther (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 85-95.
- Walgenbach, Peter (2002a). Giddens' Theorie der Strukturierung. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. 5., unveränderte Auflage. Stuttgart. S. 355-375.
- Walgenbach, Peter (2002b). Neoinstitutionalistische Organisationstheorie: State of the Art und Entwicklungslinien In: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.): Theorien des Managements. Wiesbaden. S. 155-202.
- Walgenbach, Peter (2006a). Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. 6., erweiterte Auflage. Stuttgart. S. 353-401.
- Walgenbach, Peter (2006b). Strukturierungstheorie. In: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hrsg.): Organisationstheorien. 6., erweiterte Auflage. Stuttgart. S. 403-426.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate (2008). Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart.
- Waschkuhn, Arno (2002). Grundlegung der Politikwissenschaft. Zur Theorie und Praxis einer kritisch-reflexiven Orientierungswissenschaft. München.
- Weaver, Gary R./Gioia, Dennis A. (1994). Paradigms Lost: Incommensurability vs Structurationist Inquiry. *Organization Studies* 15(4). S. 565-590.
- Weaver, Gary R./Gioia, Dennis A. (1995). Paradigms Lost vs Paradigms Found. (Rejoinder to De Cock and Rickards). *Organization Studies* 16 (4). S. 704-705.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie.* Tübingen.
- Wehmeier, Stefan (2015): Organisationsbezogene Ansätze. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günther (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 155-173.

- Wehrmann, Iris (2007). Lobbying in Deutschland - Begriffe und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden. S. 36-64.
- Westerbarkey, Joachim (1995). Journalismus und Öffentlichkeit. Aspekte publizistischer Interdependenz und Interpenetration. Publizistik 2. S. 152-162.
- Westerbarkey, Joachim (2005). Öffentlichkeit als Funktion und Vorstellung. Versuch eine Alltagskategorie kommunikationstheoretisch zu rehabilitieren. In: Wunden, Wolfgang (Hrsg.): Öffentlichkeit und Kommunikationskultur. Münster. S. 53-65.
- Whittington, Richard (1989). Corporate strategies in recession and recovery. Social structures and strategic choice. London.
- Wiedmann, Klaus-Peter (1993a). Öffentlichkeit aus managementwissenschaftlicher Sicht. Bardowick.
- Wiedmann, Klaus-Peter (1993b). Rekonstruktion des Marketingansatzes und Grundlagen einer erweiterten Marketingkonzeption. Stuttgart.
- Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2007). Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden. S. 13-50.
- Willke, Helmut (1998). Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart.
- Willke, Helmut (1999). Systemtheorie II: Interventionstheorie. Stuttgart.
- Willke, Helmut (2000). Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart.
- Windsor, Duane (2002). "Theories" and theoretical roots of public affairs. In: Harris, Phil/Fleisher, Craig S. (Hrsg.): The Handbook of Public Affairs. London. S. 401-417.
- Wismar, Matthias (2003). Markt - Macht - Gesundheit! Gesundheit - Macht - Markt! Marktregulierung aus Public Health Perspektive. In: Buckel, Sonja/Dackweiler, Regina-Maria/Noppe, Roland (Hrsg.): Formen und Felder politischer Intervention. Münster. S. 242-258.
- Wolf, Joachim (2005). Organisation, Management und Unternehmensführung. Theorie und Kritik. Wiesbaden.
- Zerfaß, Ansgar (2004). Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit. Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations. 2., ergänzte Auflage. Wiesbaden.
- Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (2001). Interessenvermittlung und Demokratie: Eine zentrale Agenda! In: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen. S. 9-25.

- Zerfaß, Ansgar/Bentele, Günther/von Oehsen, Henrik Oliver (2009). Lobbying in Berlin. Akteure, Strukturen und Herausforderungen eines wachsenden Berufsfelds. In: Sell, Axel/Krylov, Alexander N. (Hrsg.): Government Relations. Interaktion zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Frankfurt am Main. S. 15-35.
- Zimmer, Marco (2001a). Wege rekursiver Regulation - Eine Aufgabe des strategischen Managements. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Struktur. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 377-418.
- Zimmer, Marco (2001b). Rekursive Regulation zur Sicherung organisationaler Autonomie. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Struktur. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 351-376.
- Zimmer, Marco/Ortmann, Günther (1996). Strategisches Management, strukturations-theoretisch betrachtet. In: Hinterhuber, Hans/Al-Ani, Ayad/Handlbauer, Georg (Hrsg.): Das Neue Strategische Management: Elemente und Perspektiven einer zukunftsorientierten Unternehmensführung. Wiesbaden. S. 87-114.
- Zimmer, Marco/Ortmann, Günther (2001). Strategisches Management, strukturations-theoretisch betrachtet. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategie und Struktur. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden. S. 27-55.
- Zucker, Lynne G. (1977). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. *American Sociological Review* 42. S. 726-743.
- Zucker, Lynne G. (1983). Organizations as Institutions. In: Bacharach, S.B. (Hrsg.): *Research in the Sociology of Organizations*. Greenwich. S. 1-42.
- Zühlsdorf, Anke (2002). Gesellschaftsorientierte Public Relations. Eine strukturations-theoretische Analyse der Interaktion von Unternehmen und Kritischer Öffentlichkeit. Wiesbaden.
- Zumpfort, Wolf-Dieter (2003). "Getrennt marschieren, vereint schlagen". Lobbyismus in Berlin. Zwischen Mythos und Realität, Interview mit Wolf-Dieter Zumpfort. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden. S. 85-97.
- Zürn, Michael (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt am Main.

Anhang

Anhang A:	Leitfaden Experteninterviews	276
Anhang B:	Transkripte Experteninterviews	279

Anhang A: Leitfaden Experteninterviews

Eventualfragen sind kursiv markiert und stehen direkt unter den Schlüsselfragen zu deren Ergänzung sie dienen.

Ziele von PR/Public Affairs

- Die Pharmabranche zählt zu den am stärksten regulierten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen ist Ihre Branche und Ihr Unternehmen besonders betroffen?
 - Welche Auswirkungen haben diese gesundheitspolitischen Regulierungen auf Ihre Branche und Ihr Unternehmen?
 - Wie geht Ihr Unternehmen mit diesen Regulierungen um? Welches Ziel wird mit Blick auf die genannten Regulierungen verfolgt?
 - Als Leiter/in der PR/Public Affairs-Abteilung, worin sehen Sie die Aufgabe Ihrer Abteilung mit Blick auf den Umgang mit politischen Regulierungen?
*Wie wichtig ist dabei die Legitimation des eigenen Handelns als Unternehmen?
Hilft ein bestimmtes Image dabei? Welches? Wie wird dies erreicht?*
-

Nutzung von PR- und Public Affairs Maßnahmen

- Welche PR/Public Affairs-Maßnahmen wendet Ihr Unternehmen an, um die genannten Ziele zu erreichen? Welche Argumente?
- Wie erfolgreich sind diese Maßnahmen/Argumente Ihrer Meinung nach?
- Unter welchen Voraussetzungen sind diese Maßnahmen/Argumente erfolgreich?
Was benötigt ein Unternehmen, um erfolgreich politische PR/Public Affairs betreiben zu können?
- Wie offen ist die Politik für die Argumente der Unternehmen bzgl. der Auswirkungen von Regulierungen? Werden Sie als Experte und Betroffener angehört?
Wie wirksam ist die Androhung von Konsequenzen regulativer Politik, wie z.B. Entlassungen, Innovationsrückgang, Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland Ihrer Meinung nach?

- Welche Zielgruppen stehen dabei in erster Linie (primär) oder ggf. auch „über Umwege“ (sekundär) im Fokus?

Welche Rolle spielen Journalisten/Medien/Öffentlichkeit/Politiker?

Gibt es weitere Akteure, die von Bedeutung sind und Einfluss nehmen können?

Z.B. Verbände, Patientenorganisationen?

Wie gehen Sie als Unternehmen mit diesen Akteuren um? Unterstützen Sie gezielt bestimmte Akteure/Akteursgruppen?

- Ihre Abteilung kann durch den Kontakt zu Journalisten/Politikern als Schnittstelle zur Außenwelt auch eine Beratungsleistung für das Unternehmen erbringen. Geben Sie Empfehlungen für interne Anpassungen angesichts drohender Regulierungen ab?

[Falls Frage unklar] Beispiel: Zurückhaltung bei Preisbildung oder freiwillige Selbstverpflichtungen?

- Wie geht das Unternehmen mit diesen Empfehlungen um? In welchem Verhältnis stehen diese Empfehlungen zur internen Anpassung im Vgl. zu nach außen gerichteten Maßnahmen?
- Voraussetzung für Ihre erfolgreiche Tätigkeit sind Informationen und Wissen. Wie erhalten Sie bzw. Ihre Abteilung die für Ihre Arbeit relevanten Informationen – von außen aber auch Unternehmensintern?
- Wie werden diese Informationen von Ihrer Abteilung bewertet?
Z. B. wenn sich potentielle Konflikte ergeben aus dem, was das Unternehmen plant und dem was die Öffentlichkeit vermutlich für legitim erachtet?

Verhältnis von PR und Public Affairs zueinander

- In welchem Verhältnis stehen PR- und Public Affairs in Ihrem Unternehmen zueinander?

Werden sie z.B. ergänzend eingesetzt? Ist eine Funktion der anderen übergeordnet?

- Gibt es verschiedene Varianten politischer Regulierungen, bei denen bevorzugt eine bestimmte Funktion, PR oder Public Affairs eingesetzt wird?

Unterscheiden sich die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung beider Bereiche und wenn ja, was sind die Gründe dafür?

Ausblick

- Wie schätzen Sie die zukünftige Entwicklung der gesundheitspolitischen Regulierung der Pharma-Branche ein?
- Wie müssen sich unternehmerische PR/Public Affairs weiterentwickeln, um weiterhin erfolgreich sein zu können?

Vielen Dank!

Anhang B: Transkripte Experteninterviews

Da allen befragten Experten Anonymität zugesichert wurde, wurden in den Antworten nachfolgend Stellen, die eine Identifizierung der befragten Experten erlauben könnten, anonymisiert. Die Interviews wurden im Zeitraum Dezember 2018 bis Januar 2019 durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt waren alle Experten in leitenden PR- und/oder Public Affairs-Funktionen tätig.

Die befragten Experten wurden wie folgt anonymisiert:

- PR1: Leiterin PR-Abteilung/Unternehmenskommunikation
- PR2: Leiterin PR-Abteilung/Unternehmenskommunikation
- PA1: Leiter Public Affairs Abteilung
- PA2: Leiterin Public Affairs Abteilung
- PRPA: Leiter Hauptabteilung für PR und Public Affairs

Interviewer = I:

Befragter = B:

PR1: Leiterin PR Abteilung/Unternehmenskommunikation

- I: **Die Pharmabranche zählt zu den am stärksten regulierten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen ist Ihre Branche und Ihr Unternehmen denn besonders betroffen?**
- B: Das ist natürlich insbesondere das Arzneimittelneuordnungsgesetz, was stark regulierend auf das Thema Preisbildung eingreift.
- I: **Wie sieht das konkret aus, wenn so eine Regulierung sozusagen greift? Sie haben jetzt Preis gesagt. Was gibt es da für Möglichkeiten oder wie werden Sie sozusagen als Unternehmen dann eingeschränkt?**
- B: Das fängt an einem sehr, sehr frühen Stadium an, allein dadurch, dass es die entsprechenden Regulierungen gibt, sowas wie Nutzenbewertungsverfahren gibt, finde ich, dass man durchaus schon an der Stelle Auswirkungen von der Regulation spürt, wenn es auch um das Thema Forschung geht. Das ist durchaus auch bei den klinischen Studien, wenn man jetzt ganz früh in der Kette anfängt, Unternehmen durchaus mit einem anderen Blick Produkte entwickeln oder eben auch nicht mehr entwickeln, also dass an einem viel, viel früheren Stadium der Produktentwicklung dieser Teil von Nutznachweis mitgedacht wird. Wenn es ganz konkret um einzelne Regulierungen geht, dann ist es mit Sicherheit auch das Thema Marktzugang und dann natürlich auch das Thema der Preisbildung, also dass der Preis ganz konkret verhandelt werden muss und auch die Frage natürlich dann der Zulassung, inwieweit steht dann entsprechend das Medikament welchen Patientengruppen zur Verfügung.
- I: **Wenn jetzt eine Regulierung ansteht oder eintritt, wie geht Ihr Unternehmen damit um?**
- B: Auch das setzt an einem relativ frühen Zeitpunkt wiederum an, dass man bereits damit umgeht und das entsprechend einplant, wie weit muss ich auch den Markt zum Beispiel vorbereiten oder auch das politische Umfeld vorbereiten, wenn ich mit einem neuen Produkt in den Markt reinkommen möchte, wie weit muss ich zum Beispiel in der Indikation vorarbeiten, inwieweit muss ich meine Stakeholder identifizieren und entsprechende Maßnahmen planen. Wenn es darum geht, welches Ziel wird verfolgt, ich glaube, das war der zweite Teil der Frage, dann geht es darum, Argumente, die für das Produkt sprechen, auch schon sehr, sehr frühzeitig zu platzieren. Es kann auch ein Ziel sein in einem Indikationsfeld entsprechend

vielleicht vorzuarbeiten, je nachdem, wie stark dieses Indikationsfeld vielleicht auch schon vorbereitet ist. Wo war ich jetzt stehengeblieben? Bei der Vorarbeit von...

- I: **Genau, die Indikation vorzubereiten mit Blick auf die Regulierung.**
- B: Genau, richtig, also dass auch das ein Ziel sein kann, Informationen zu einem Indikationsfeld oder vielleicht auch den Bedarf, der in einem Indikationsfeld in einer neuen Therapie besteht, sichtbar zu machen.
- I: Und ganz konkret in Ihrem Bereich als Leiterin einer Unternehmenskommunikation, wo ist dann die Aufgabe Ihrer Abteilung mit Blick auf den Umgang mit politischer Regulierung?
- B: Die Aufgabe meiner Abteilung liegt dann darin, sowohl für das Produkt als auch für das Unternehmen zur Imagebildung beizutragen. Das heißt konkret, Produktbotschaften bekanntzumachen und in den Markt zu penetrieren, gegebenenfalls eben auch, das kommt natürlich immer darauf an, was für ein Unternehmensimage besteht, aber den Teil von Unternehmensimage eben auch mit zu transportieren und in diesem Zuge dann auch den Prozess, den politische Regulierungen nehmen, dann auf diese Art und Weise auch mit zu beeinflussen natürlich.
- I: **Wie wichtig ist dann in dem Falle, ob einem das gelingt oder nicht, die Legitimation des eigenen Handelns als Unternehmen? Also hat das einen Einfluss, wie man sein eigenes Handeln verkauft in Anführungsstrichen?**
- B: Auf jeden Fall. Ich würde sagen, die Legitimation des eigenen Handelns ist sehr wichtig in dem Zusammenhang, weil ein Teil des Ziels auch immer ein Agenda Setting ist im öffentlichen Diskurs, auch als eine Flankierung für die Arbeit, die die Public-Affairs-Kolleginnen und -Kollegen leisten, und da geht es sehr, sehr stark um Legitimation des eigenen Handelns. Also warum will man einen Preis entsprechend festsetzen, wie man ihn festsetzen will, warum sind entsprechende Studien nötig für ein Produkt, eine entsprechende Forschungsarbeit, die dann auch wieder Kosten mit sich zieht, warum gibt es spezielle Patientengruppen. Also das würde ich als sehr wichtig einstufen.
- I: **Hilft da auch ein bestimmtes Image? Das Image der Branche ist ja nicht unbedingt das Beste. Wenn man jetzt als Unternehmen ein besseres Image hat, hilft das dann in dem Zuge?**

- B: Definitiv. Ich glaube, wie in jeder Branche kann ein Unternehmen nie ganz unabhängig vom Branchenimage agieren. Das heißt, man wird immer mit beeinflusst. Das Image der Arzneimittelunternehmen ist in der Tat nicht das allerbeste und hier ist definitiv dann auch ein Ziel, zu einem eigenen sehr positiven Unternehmensimage beizutragen. Auch da gibt es Differenzierungsmöglichkeiten zum Branchenimage, wenn ich mich zum Beispiel als forschendes Unternehmen darstelle. Das kann man sogar auch noch weiter runterbrechen. Es gibt ja nicht nur das Unternehmensimage, was da eine Rolle spielt, sondern dann wiederum auch das Produktimage, was man mit generiert und aufbaut.
- I: **Wenn man jetzt auf Ihre PR-Abteilung schaut, was Sie für Maßnahmen oder Instrumente oder auch Argumente dann ins Feld führen, um die genannten Ziele zu erreichen, was für Maßnahmen gibt es da?**
- B: Mit Blick auf die Kollegen von Public Affairs sind das mit Sicherheit sehr, sehr viele Gespräche mit verschiedenen Stakeholdern, die da anzuführen sind als Maßnahmen. Mit Blick auf das Thema PR gibt es verschiedene Stränge. Das ist einmal ein Strang der Kampagnenarbeit. Ganz konkret haben wir für das Produkt, was vom AMNOG bewertet wurde, eine große Öffentlichkeitsarbeitskampagne durchgeführt, die sehr breit angelegt war, im Indikationsfeld auch nochmal vorzuarbeiten und auf diese Weise Druck zu generieren, die zeigt, wie wichtig diese neue Therapie ist für Patienten, welchen Mehrwert sie bringt. Das war eine sehr breit angelegte Kampagne, die hat sich allerlei Maßnahmen bedient, von der klassischen Pressearbeit über Anzeigen, über TV-Spots, über den Onlineteil. Das war eine Multikanalkampagne, die entsprechend angelegt war auch über einen längeren Zeitraum, und weitere ganz wichtige Maßnahmen sind natürlich alle klassischen PR-Maßnahmen, von Pressegespräch über Pressekonferenzen, Hintergrundgespräche, Pressemitteilungen, die dann entsprechend diesen Prozess der Nutzenbewertung begleitet haben.
- I: **Jetzt in Ihrer Bewertung, wie erfolgreich war die Kampagne oder vielleicht andersrum, was sind Voraussetzungen, dass so eine Kampagne erfolgreich sein kann?**
- B: Voraussetzung für eine erfolgreiche Kampagne ist mit Sicherheit die Einbindung ganz verschiedener Stakeholdergruppen und zwar schon, bevor die Kampagne überhaupt in der Öffentlichkeit startet. Ich glaube, wir haben damals ganz verschiedene Stakeholder nicht nur über die Kampagne informiert, sondern sie

aktiv als Partner mit an Bord geholt. Das waren zum Beispiel die entsprechenden Berufsverbände der [anonymisiert], die als Partner gewonnen wurden, und Patientenorganisationen und dieser integrierte Ansatz ist, glaube ich, ganz, ganz essentiell, weil er auch dazu beiträgt, dass eine Kampagne natürlich an Authentizität und Glaubwürdigkeit gewinnt. Vielleicht die Authentizität und Glaubwürdigkeit, die einem als Arzneimittelunternehmen an der einen oder anderen Stelle dann auch fehlt, einfach weil man da ja mit einem sehr bewussten Ziel der Gewinnmaximierung auch verbunden wird. In dem Moment, wo man natürlich entsprechende Partner mit an Bord hat, bekommt ein Thema nochmal ein ganz anderes Gewicht oder eine ganz andere Bedeutung. Das war, glaube ich, ein sehr entscheidender Erfolgsfaktor. Dann dass Argumentationslinien in sich schlüssig und stimmig sind und durch die verschiedenen Kanäle hindurch penetriert werden immer angepasst auf ihre Zielgruppen, das ist auch ein ganz, ganz wichtiger Erfolgsfaktor und dass generell, ich habe das eben gerade als ineinandergreifende Maßnahmen bezeichnet, auch die Maßnahmen innerhalb des Unternehmens ineinandergreifen, also nicht nur die PR-Maßnahmen, sondern insbesondere auch die Verzahnung zu Public Affairs in den dort stattfindenden Gesprächen zu nennen.

- I: **Jetzt haben Sie ja auch schon genannt Public Affairs, auch Gespräche mit Politikern, politischen Stakeholdern, aber auch Journalisten, Patientenorganisationen, Berufsgruppen der Ärzte. Sind das die Zielgruppen oder gibt es da noch weitere Zielgruppen, die man einbinden sollte?**
- B: Es gibt auf jeden Fall noch weitere Zielgruppen, die einzubinden sind. Das sind Politiker auf den verschiedenen Ebenen, die adressiert werden. Das was die PR an der Stelle macht, ist, dass sie flankierend die Medien wiederum bedient, die Politiker lesen. Wenn ich es ganz plastisch darstellen sollte, dann hat im Idealfall ein Politiker morgens eine Tageszeitung gelesen und trifft am Nachmittag den Public-Affairs-Kollegen, der mit ihm ein Gespräch führt, wo die gleichen Argumente nochmal aufgegriffen werden, die er vorab in der Zeitung gelesen hat, um das jetzt mal so ganz einfach darzustellen. Mit Sicherheit werden als Stakeholder dann auch noch die Krankenkassen zu nennen, also wie der GKV-Spitzenverband oder sämtliche Krankenkassen. Die Patientenorganisationen hatten wir gerade, glaube ich, ja schon als wichtige Gruppe und natürlich dann die Ärzte in unserem Fall beziehungsweise Apothekerinnen und Apotheker, die entsprechenden Fachgruppen.

- I: **Wenn Sie jetzt als PR-Abteilung agieren, dann haben Sie natürlich durch den Kontakt zu den jeweilig genannten Stakeholdern auch eine Schnittstelle in die Außenwelt und können dadurch in der Theorie auch eine Beratungsleistung mit diesen Informationen, die Sie da generieren, nach innen erbringen. Geben Sie da mit Ihrer Abteilung oder auch Sie persönlich Empfehlungen ab für eine vielleicht interne Anpassung angesichts einer drohenden Regulierung?**
- B: Was wir abgeben, sind definitiv Beobachtungen und in der Form dann auch Beratungen. Was wir abgeben, sind Empfehlungen für Anpassungen der Kommunikationsstrategie angesichts drohender Regulierungen. Das ist definitiv der Fall, dass man natürlich ganz klar in dem Moment, wo entsprechende Szenarien sichtbar werden, man seine Kommunikationsstrategie spätestens dann ändern muss beziehungsweise eigentlich setzen wir schon im Vorfeld an, dass wir sagen, wenn wir Ziel A erreichen wollen, dann müssen wir Strategie XY fahren und preisenszusagen mögliche Veränderungen auf dem Weg schon ein. Also wir würden immer mit mehreren strategischen Wegen agieren.
- I: **Haben Sie das Gefühl, wenn Sie jetzt eine Beobachtung oder Beratung erbringen intern, wird Ihre Abteilung da gehört? Wie geht die Geschäftsführung mit Ihren Empfehlungen oder Informationen um?**
- B: Ich würde sagen, die Abteilung wird gehört. Man muss aber auch ganz klar sagen, dass wir nicht die Stelle sind, die primär strategische Empfehlungen abgeben, die sozusagen das Gesamtunternehmen betreffen, sondern da ist wirklich sehr klar der Zuständigkeitsbereich im Bereich der Kommunikationsstrategie angesiedelt. Wo wir sehr gehört werden, ist, dass wir aufzeigen, was sind denn Konsequenzen strategischer Entscheidungen des Unternehmens. Bei dem Teil werden wir sehr gehört, also das ist der Teil, wo ich sage, da ist die Geschäftsführung auch wirklich sehr, sehr offen, dass, wenn strategische Routen diskutiert werden, der Teil von welche Auswirkungen hat das denn auf die Kommunikation oder welche Auswirkungen könnte das haben, sehr mitgehört wird und wir da auch Berücksichtigung finden.
- I: **Noch eine allgemeine Frage zur Informationsgewinnung, weil wenn man sagt, wo kriegen Sie diese Information, mit der Sie dann auch intern beratend oder empfehlend tätig sind, wo kommen die her?**
- B: Die kommen sowohl von innen als auch außerhalb des Unternehmens. Das, was Sie gerade genannt hatten, mit der entsprechenden Beobachtung, würde ich es jetzt mal

zusammenfassen, des Marktes und dem Kontakt zu den verschiedenen Stakeholdergruppen. Sie kommen natürlich auch von verschiedenen Marktanalysen, sie kommen aber auch von innerhalb unseres Unternehmens. Das heißt, wir sind da eng verzahnt mit den Kolleginnen und Kollegen aus der Forschung, aus der medizinischen Abteilung, aus dem Produktmanagement, genauso wie auch den Public-Affairs-Kollegen.

I: Weil Sie gerade Public Affairs angesprochen haben, noch eine Frage zur Bedeutung und Verhältnis beider Bereiche zueinander: In was für einem Verhältnis stehen PR und Public Affairs in Ihrem Unternehmen zueinander und wie werden sie eingesetzt? Ist das eher nebeneinander her, ergänzend oder ist die eine der anderen übergeordnet als Funktion?

B: Sie werden integriert eingesetzt und ergänzend. Das sieht man auch an der strukturellen Verankerung. Sowohl die PR-Abteilung als auch die Public Affairs sind in der Abteilung [anonymisiert] gemeinsam verortet. Das heißt, sie sind sozusagen auch strukturell nebeneinander integriert in einer Abteilung angesiedelt und das findet sich dann eben natürlich wieder in entsprechenden Teammeetings, Abteilungsmeetings, einem sehr engen Austausch untereinander, sodass sie eben auch ergänzend eingesetzt werden in der Praxis.

I: Gibt es eine Fragestellung, bei der man eher auf die eine Abteilung zurückgreift, weil man glaubt, sie wäre erfolgreicher oder eine Fragestellung, bei der sozusagen eher PR gefragt ist oder eine andere Fragestellung, bei der eher Public Affairs gefragt wird oder wird da kein Unterschied gemacht?

B: Ich glaube, die Dosierung wird unterschiedlich eingesetzt. Ich würde sagen Themen, wo immer beide greifen, aber in unterschiedlichem Maße, es kann durchaus mal ein Thema geben, wo stärker oder zuerst auf Public Affairs gesetzt wird und im weiteren flankierenden Verlauf auf PR oder eben auch umgekehrt. Ich würde aber sagen, es gibt... mir fällt zumindest jetzt gerade keine Situation ein, wo nur das eine oder nur das andere eingesetzt wird.

I: Thema Ressourcenausstattung beider Bereiche: Gibt es da Unterschiede oder ist das auch ich sage mal integriert und kein großer Unterschied?

B: Von der Ressourcenausstattung her sind die beiden Bereiche nahezu gleich. Der Public-Affairs-Bereich oder das Public-Affairs-Team ist ein bisschen größer, wobei wir über einen personellen Unterschied von, ich glaube, zwei Personen sprechen im Vergleich zum PR-Team. Was die finanzielle Ressourcenausstattung angeht, ist

das Public-Affairs-Team umfangreicher aufgestellt, deutlich umfangreicher aufgestellt, wenn man diese öffentliche Kampagne, von der ich eingangs sprach, mal ausklammert. Aber wenn man auf den Rest schaut, dann hat das Public-Affairs-Team deutlich mehr Gespräche und Veranstaltungen. Wobei, da muss ich mich jetzt nochmal selber korrigieren. Nein, eigentlich kommt das, glaube ich, nahezu aufs Gleiche raus, wenn man auf die Budgets guckt.

I: Noch ein ganz kurzer Ausblick: Was glauben Sie denn, wie sich das Thema gesundheitspolitische Regulierung der Pharmabranche in Zukunft entwickelt?

B: Gerade unter Anbetracht der öffentlichen Diskussion, die zu diesem Thema stattfindet, und dem Erklärungsdruck, der dadurch gleichzeitig auch generiert wird, rechne ich eher mit einer Zunahme der Regulierung, der gesundheitspolitischen Regulierung. Ich glaube, das wird auch immer mehr und immer stärker mit Wahlkampfthema sein. Ich glaube, damit einher geht dann auch, dass man sich als Unternehmen deutlich stärker mit dem Thema auch weiterhin auseinandersetzen muss, was ganz konkret heißt, man muss viel, viel stärker noch mitdenken, dass eigene Kolleginnen und Kollegen in diesem Bereich auch geschult werden, dass man im Unternehmen selber sehr vernetzt agiert, zunehmend auch verschiedene neue Kanäle für sich eröffnet, um zu agieren und ich glaube, die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Unternehmen muss noch stärker zunehmen, um diesen zunehmenden gesundheitspolitischen Regulierungen auch begegnen zu können.

I: Vielen Dank.

PR2: Leiterin PR Abteilung/Unternehmenskommunikation

- I: **Vielen Dank für die Bereitschaft zur Teilnahme. Die erste Frage beschäftigt sich damit, dass man sagt, die Pharmabranche zählt insgesamt zu den am stärksten regulierten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen ist Ihre Branche und auch Ihr Unternehmen besonders betroffen?**
- B: Da fällt mir natürlich als allererstes das Stichwort AMNOG ein, also wo wir auch hier in der Unternehmenskommunikation immer viel mit zu tun haben. Wenn wir wissen, dass IQWiG- oder GBA-Entscheidungen anstehen, dann ist das für uns natürlich immer ein Thema, wo wir ganz eng mit unseren Kollegen von Governmental Affairs zusammenarbeiten und wo wir auch eine Entwicklung sehen. Das gibt es ja jetzt bereits seit 2011 und gerade jetzt haben wir in diesem Jahr nochmal festgestellt, also auf der PR-Seite, dass es aber auch schwieriger wird, dieses Thema in den Medien zu positionieren, weil es natürlich inzwischen im Monat so viele IQWiG- und GBA-Entscheidungen gibt, dass wir gerade merken, dass wir da neue PR-Strategien fahren müssen und dass die einfache Pressemitteilung, mit der man früher vielleicht sehr viel Aufmerksamkeit bekommen hat, dass das nicht mehr reicht und dass wir da eine stärkere Gesamtstrategie brauchen und da arbeiten wir gerade sehr eng mit den Kollegen zusammen.
- I: **Wenn man sich jetzt diese Regulierungen anschaut, welche Auswirkungen haben die auf Ihre Branche, auf Ihr Unternehmen - wie jetzt eben das angesprochene AMNOG?**
- B: Also da sind die Auswirkungen ganz klar. Es geht um Preise und Preispolitik, ist ganz klar, ist für die Presse eins der spannendsten Themen. Früher konnten wir unsere Preise selber festlegen und wir waren eins der letzten Länder in Europa, wo das der Fall war und jetzt haben wir uns mit dem AMNOG-System dem europäischen System auch angepasst und das ist ein Thema, was für Journalisten deswegen interessant ist, weil es auch für die Patienten wiederum ganz relevant ist und deswegen ist das natürlich ein Thema, was öffentlich sehr viel Aufmerksamkeit bekommt und wo wir deswegen als Unternehmenskommunikation auch ins Spiel kommen.

- I: **Wenn jetzt eine neue AMNOG-Entscheidung ansteht oder generell eine übergeordnete Regulierung, wie geht dann Ihr Unternehmen damit um, welches Ziel wird mit Blick auf eine Regulierung verfolgt? Wird die – in Anführungsstrichen – einfach hingenommen, versucht man sich da eine Gegenstrategie auszudenken? Wie geht man mit so einer Regulierung generell um?**
- B: Uns ist schon wichtig, wenn wir solche Entscheidungen bekommen, dass wir... wie gesagt, wir nehmen jetzt auch keinen Abstand davon, Pressemitteilungen rauszugeben und dass wir zu dieser Entscheidung auch Stellung nehmen, also dass wir dazu ein Statement abgeben, dass wir sagen, warum das eine wichtige Entscheidung für Ärzte und Patienten ist. Im Fall einer negativen Entscheidung ist uns natürlich auch nochmal wichtig, unsere Argumente zu bringen, warum wir das eventuell anders sehen und welche Argumente von unserer Seite aus wichtig zu beachten sind, wie die nächsten Schritte sind. Genau, also in die Richtung, würde ich sagen.
- I: **Wo sehen Sie dann als Leiterin der Unternehmenskommunikation die Aufgabe Ihrer Abteilung?**
- B: Ich sehe ganz stark unsere Aufgabe darin wie gesagt, erstmal am Anfang zu entscheiden, okay, jede Entscheidung ist anders, jede Entscheidung ist individuell, hat andere Rahmenbedingungen. Das heißt, sich erstmal zusammensetzen und zu überlegen, wie proaktiv wollen wir kommunizieren oder gibt es vielleicht auch mal einen Fall, wo man sagt, wir müssen hier eher reaktiv zu diesem Moment kommunizieren. Das heißt, diese Entscheidung muss man, glaube ich, gemeinsam mit der Abteilung Governmental Affairs erstmal treffen und sich dazu abstimmen und dann auch einmal zu gucken, okay, was machen wir denn sonst gerade noch an Maßnahmen. Wir machen ja auch viel Disease-Awareness-Maßnahmen und die können ja auch auf so einen Prozess, weil so ein AMNOG-Prozess zieht sich ja auch, einzahlen. Deswegen haben wir gesagt, dass wir immer ganz eng abgestimmt sind über diesen einen Tag der Entscheidung hinaus, dass man guckt über die gesamte Laufzeit eines AMNOG-Prozesses, welche Maßnahmen haben wir und wie können die auf diesen AMNOG-Prozess einzahlen und nicht nur von uns, sondern von PR und Governmental Affairs gemeinsam oder wo haben wir auch mal Aktivitäten, die wir gemeinsam nutzen, wo wir unsere Stakeholder beide an einen Tisch bringen.

I: **Wie wichtig ist generell die Legitimation des eigenen Handelns, dass Sie quasi auch erklären, warum Sie etwas tun?**

B: Das fließt ja in sowas auch mit ein. Auch da spielen wir wieder eine wichtige Rolle, auch nach außen zu erklären, da geht es ja auch viel um Reputation, was in der Pharmaindustrie ja wichtig ist. Forschung ist ja auch immer nochmal wieder wichtig zu erklären, was bedeutet Forschung, wie lange dauert Forschung, welche Investitionen investieren wir in Forschung und warum konzentrieren – das ist zum Beispiel auch was, wo wir Wert drauf legen – wir uns auf welche Therapiebereiche, warum haben wir da Schwerpunkte gebildet, welche sind das und dann natürlich auch immer darzustellen, welchen Nutzen hat das sowohl für Ärzte als auch für Patienten und natürlich auch unsere Unternehmenssicht auch transparent mit darzustellen.

I: **Sie haben das Thema Reputation angesprochen. Hilft eine bestimmte Reputation oder ein bestimmtes Image? Vielleicht hat das eine Unternehmen ein besseres Image als ein anderes. Hilft das dann auch in so einem Prozess oder dabei, seine Kommunikationsziele durchzusetzen?**

B: Bei Reputation muss man sich jetzt gar nicht unbedingt in den Wettbewerb zu anderen Unternehmen setzen, sondern man sollte einfach für sich als Unternehmen gucken, mit welchen Themen wollen wir transparent umgehen, wie wollen wir die Öffentlichkeit darüber informieren. Stichwort Transparenzkodex in der Pharmaindustrie ist ja so etwas, wo die Pharmaindustrie auch mal gemeinsam versucht hat, mit dieser Initiative was für die Reputation der Pharmaindustrie zu tun oder da hilft es natürlich auch, Aktivitäten, wo sich Pharmaunternehmen untereinander zusammentun oder wo man sich mit Patientenorganisationen oder auch Kassenverbänden zusammentut. Ich denke, da sollte jedes Unternehmen auch seine Agenda haben und seine Themen sich überlegen, wo man die Öffentlichkeit zu informieren will und vielleicht auch mal ein anderes Bild oder ein Verständnis für die Sichtweise der Pharmaindustrie zu erzählen und auch nochmal gewisse Punkte zu erklären, weil das Gesundheitssystem ist insgesamt ja ein extrem komplexes System und ich glaube, es bedarf vieler Diskussionen, Argumentationen und dass man einfach zusammenkommt und seine Sichtweisen dabei auch erklärt.

I: **Zur Nutzung von PR- und auch Public-Affairs-Maßnahmen. Sie haben vorhin schon angesprochen, die klassische Pressemitteilung gibt es noch, aber reicht**

nicht mehr. Welche PR-Maßnahmen wenden Sie denn an, um Ihre Ziele zu erreichen - Maßnahmen oder auch Argumente?

B: Pressemitteilung machen wir natürlich weiter, aber reicht nicht aus. Also was gehört noch dazu? Ganz wichtig sind, glaube ich, Hintergrundgespräche mit Journalisten, also sei das jetzt, dass man sich eins zu eins mal mit einem Journalisten trifft und seine Themen erörtert und mal guckt, was sind auf Unternehmensseite gerade die Themen, die relevant sind, was sind für den Journalisten Themen, die ihn interessieren, und da spielen gerade diese gesundheitspolitischen Themen natürlich eine ganz wichtige Rolle. Oder auch ein Hintergrundgespräch, wo man sich mal mit mehreren Journalisten an einen Tisch setzt und da mal aufzeigt, welche Themen uns gerade beschäftigen. Das ist, glaube ich, eine wichtige Sache und dann, wie ich eben gesagt habe, dass man guckt, was macht Public Affairs eigentlich gerade an Initiativen und wo können wir da Synergien nutzen. Wir haben das dieses Jahr einmal gemacht, dass wir gesagt haben, okay, wir müssen auch die gesundheitspolitischen Stakeholder und die Journalisten... wir können die ja auch mal gemeinsam an einen Tisch bringen. Da haben ja eigentlich alle einen Benefit von und da haben wir vielleicht mal eine ganz andere Diskussionsrunde, als wenn wir beide unsere eigenen Veranstaltungen machen. Das haben wir getan gemeinsam mit zwei Experten auch noch und das war auch ein Format, was gut funktioniert hat, wo es gar nicht um den Frontalvortrag ging, sondern wo es kurz zwei Eingangsstatements der Experten gab und wo wir dann [anonymisiert] und dann hatten wir eine sehr gute, lange Diskussion und das war auf jeden Fall von Vorteil, da mal verschiedene Seiten an einem Tisch sitzen zu haben.

I: **Was für Argumente bringt man da an? Sie haben ja schon erwähnt dieses Erklären der Sicht der Pharmabranche, auch die Intensität der Forschung, was da geleistet werden muss. Welche Argumente sind es da, die dann auch zum Ziel führen sollen?**

B: Vielleicht noch über die Argumente hinaus, worauf wir natürlich immer achten, ist, dass wir Ärzte, also dass wir die Praxis dabei haben, weil die können natürlich am besten meistens immer noch erklären, was gewisse politische Entscheidungen für die Praxis bedeuten und das ist eigentlich was, wo wir immer Wert drauf legen, dass wir nicht nur als Unternehmen von der Theorie sprechen, sondern dass wir Ärzte mit einbinden oder auch vorab mit denen sprechen, was es für sie bedeutet und die dann wiederum auch die Patientensicht natürlich schildern können und da

nochmal gut darstellen können, was gewisse Entscheidungen... welche Hürden es dann auch für Patienten gibt. Das ist uns wichtig das aufzuzeigen.

I: **Jetzt haben wir schon angesprochen Journalisten, Politiker, Ärzte. Gibt es noch weitere – in Anführungsstrichen – Zielgruppen, Akteure, Organisationen, die man da noch mit einbindet?**

B: Also ich glaube, das sind schon unsere Key-Stakeholder. Bei Journalisten finde ich immer noch wichtig zu unterscheiden, welche Journalisten wollen wir denn eigentlich ansprechen, weil man kann einmal ganz einfach in Fach- und Publikumspresse unterscheiden, aber gerade bei der Publikumspresse muss man ja nochmal genauer vorab definieren, wen wollen wir denn erreichen, also sind das Wirtschafts- und Wissenschaftsmedien, sind das die überregionalen Tageszeitungen oder gibt es Themen, wo wir sagen, okay, wir müssen da wirklich an die Boulevardpresse, an irgendwelche Frauenzeitschriften. Da geht es dann mehr so in diesen Bereich Disease Awareness. Für die gesundheitspolitischen Themen sind das bei uns natürlich auch neben den Fachmedien die Wirtschafts- und die Wissenschaftsmedien, die wir da erreichen wollen, weil das natürlich auch die Medien sind, die von den gesundheitspolitischen Stakeholdern dann gelesen werden. Und darüber hinaus noch Stakeholder, wie wir eben schon einmal gesagt haben, wenn man mal überlegt, mit wem können wir kooperieren. Da würde ich jetzt als erstes an Patientenorganisationen oder auch an Kassenverbände denken, dass man da mal überlegt, bei welchen Themen macht es da Sinn, über Kooperationen zu sprechen.

I: **Unterscheiden sich denn diese verschiedenen Maßnahmen in ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit oder wann eine bestimmte Maßnahme eingesetzt wird, wann eher nicht – gibt es da Unterschiede?**

B: Ja, das ist so ein bisschen, was ich eben einmal gesagt habe. Also ich glaube, dafür ist es wichtig, sich einmal... das kann die Unternehmenskommunikation auch nie alleine entscheiden. Wir müssen immer die Rahmenbedingungen kennen. Wir müssen immer von den Public-Affairs-Kollegen wissen, was brauchen sie denn gerade, brauchen sie eine laute Kommunikation, brauchen sie eine leise Kommunikation und wichtig ist, glaube ich, wenn man sich für eine proaktive und laute Kommunikation entscheidet, also man kann natürlich nie das Gesamtbild beeinflussen, was von den Journalisten... wie groß das Thema dann gemacht wird – das weiß man vorab nicht. Das ist aber ja auch irgendwie das Spannende daran,

dass man halt das Thema dann an den Journalisten bringt, aber dann halt gucken muss, was er daraus macht. Dieses Erwartungsmanagement muss man aber auch mit den Kollegen hier intern besprechen und das muss allen klar sein und das tun wir dann auch gemeinsam vorab.

I: Wie offen sind denn Ihre Zielgruppen für Ihre Argumente, also insbesondere auch die Politik? Wenn man sagt, okay, es geht hier um eine Regulierung oder um eine bestimmte Preisentscheidung, dann ist es ja so, dass Sie auch aufzeigen wollen in der Kommunikation, was passiert damit. Bei so einer Entscheidung, wenn die in die oder die Richtung geht, werden da Ihre Argumente gehört oder verpuffen die?

B: Das kommt, glaube ich, auch immer auf das Thema an. Manchmal spreche ich auch mit den Kollegen und das ist dann ja auch unser Job und manchmal sind das natürlich so stark medizinisch tiefe Details oder so ein tiefer medizinischer Detailgrad, dass ich vorab auch zu den Kollegen sage: Ganz ehrlich, das versteht der Journalist in diesem Detailgrad nicht und das ist für ihn, glaube ich, auch keine Story. Da ist es an uns, glaube ich, auch zu beraten und vorab zu sagen, kann das eine Geschichte sein für den Journalisten oder sind wir da so tief in unserer medizinischen Fachwelt drin, dass das nicht funktionieren kann. Aber dann gibt es natürlich Themen, also jetzt nur mal ein Beispiel, wenn es darum geht, ob Medikamente auf dem Markt bleiben oder ob sie eventuell vom Markt genommen werden. Also da kann man, glaube ich, immer mit hoher Wahrscheinlichkeit sagen, wenn es so ein Thema gibt, dann werden Argumente auch von Unternehmensseite selbstverständlich auch gehört. Genau, das kommt immer so ein bisschen darauf an. Aber das vielleicht nur mal als zwei Beispiele, sprechen wir hier über irgendwelche Subgruppen und warum es da einen Zusatznutzen oder keinen gab, das ist immer ein schwieriges Thema. Da muss man sich dann wirklich genau überlegen, wie erzählt man die Geschichte, sodass sie verständlich ist oder geht es um so Themen wie Marktverfügbarkeit.

I: Eine Frage noch zum Thema Schnittstelle nach innen und nach außen. Als Unternehmenskommunikation hat man ja einen super Draht nach außen. Das heißt, man kann aber auch eine Beratungsleistung nach innen erbringen für die Kollegen, für die Geschäftsführung, für das Management. Gibt Ihre Abteilung da auch Empfehlungen nach innen ab mit möglicherweise sogar

einer Art internen Anpassung, das sollten wir machen, das sollten wir besser nicht machen?

B: Ja, absolut. Also das sehe ich auch als unseren Job. Also ich meine, wir können erst dann Empfehlungen abgeben, wenn wir das Gesamtbild kennen. Zunächst ist es an uns zu sagen, okay, erklärt uns die Situation, wo stehen wir, was müssen wir wissen, und wenn wir dann das Gesamtbild kennen, sehe ich es als unsere Aufgabe, eine Empfehlung zur Kommunikationsstrategie abzugeben.

I: **Und wird so eine Empfehlung auch gehört? Also wie gewichtig ist da Ihre Argumentation?**

B: Doch, wir sind da auf jeden Fall eng mit dran in dem Kreis, in dem das diskutiert wird. Natürlich bezieht sich unsere Empfehlung auch wirklich auf Kommunikation. Was darüber hinaus gemacht wird, das sind andere Abteilungen, die das entscheiden. Aber wir werden dann schon dazu geholt und es wird dann schon gesagt: Okay, jetzt bitte jemand aus der Kommunikationsabteilung und bitte eure Sichtweise darauf. Selbstverständlich diskutieren wir das dann auch und es muss auch nicht sein, dass wir immer alle von Anfang an der gleichen Meinung sind. Aber so durch den Austausch der Argumente kommen wir da am Ende eigentlich immer zu einer Strategie, die wir gemeinsam dann beschließen.

I: **Jetzt haben Sie das Thema schon angesprochen: Man braucht ein Gesamtbild, bevor man eine Empfehlung abgeben kann oder eine Beratungsleistung. Wie kommen Sie zu dem Gesamtbild? Sie haben wahrscheinlich einen Media Report, bekommen Clippings, wo bekommen Sie Ihre Informationen für dieses Gesamtbild her?**

B: Aber damit meine ich eher noch, dass uns die anderen Abteilungen mal sagen... also das sind einmal die Public-Affairs-Kollegen, das sind aber genauso die Medizinkollegen, von denen ich mir oft erstmal gewisse Details erklären lassen muss und genauso müssen wir wissen, was macht Marketing denn gerade draußen an Aktivitäten und Sales. Darum geht es, glaube ich, erstmal, sich hier intern abzustimmen, wer macht gerade was, sodass nicht jeder irgendwie sein eigenes Süppchen kocht, sondern nur, wenn wir wissen, was jeder hier intern gerade macht, dann können wir auch sagen, wie wir darauf aufbauen können und wo wir wie gesagt dann wieder dran anschließen können, Synergien nutzen können etc.

I: **Input von außen, wo kommt der her? Klassisch ist ja, man setzt sich morgens hin, liest eine Zeitung oder haben Sie noch Branchendienste abonniert, also**

einfach so die Frage, wo beziehen Sie Ihre Infos oder ist das dann doch auch aus Gesprächen?

B: Klar, einmal wie Sie eben schon gesagt haben, also unser täglicher Medienreport ist natürlich das, wo ich morgens einmal den Gesamtüberblick bekomme. Den bekomme ich einmal hier vom Unternehmen und dann bekomme ich auch noch einen zweiten vom VfA. Also das ist sicherlich auch eine Quelle. Mit dem VfA sind wir auch immer im engen Austausch. Da auch zu einigen Themen ist es ja durchaus, dass man sich da auch mal abstimmt, gibt es da irgendwie eine Stellung vom VfA zu, also das gehört sicherlich auch noch dazu. Und als drittes, was ich vorher auch schon mal in einem anderen Zusammenhang genannt habe, das sind die Gespräche und auch die Hintergrundgespräche mit Journalisten, also da einfach mal zu erfahren, was für die gerade die relevanten Themen sind und sich da eng auszutauschen, also sei es sich irgendwo mal vor Ort zu treffen oder auch einfach mal den Hörer in die Hand zu nehmen, mit den Journalisten, mit denen man einen engen, guten Kontakt hat. Das heißt kriegen wir ja auch noch Presseanfragen und die geben einem ja auch immer ein gutes Bild darüber ab, okay, welche Themen sind denn gerade relevant und wo in welche Richtung gehen die Presseanfragen. Da gibt es auch eine Tendenz, weil da sich Fragen dann auch oft ähneln und da sieht man schon, okay, das ist gerade ein Thema, das scheint hochrelevant zu sein. Oder wenn wir selbst Presseveranstaltungen machen zu einzelnen Themen, auch da sehen wir an dem Interesse von Journalisten, ist das ein Thema für sie oder ist das eher ein schwieriges Thema. Das sehen wir ja auch an den Anmeldungen, wie viele Leute zu unseren Veranstaltungen dann kommen.

I: Ich habe noch eine ganz kurze Frage zum Verhältnis von Ihrem Bereich – der PR – zu den Kollegen von Public Affairs oder Governmental Affairs. In welchem Verhältnis stehen die Abteilungen zueinander, wie wird zusammengearbeitet, wie funktioniert das im Alltäglichen?

B: Wir sind nicht eine Abteilung. Ich weiß, es gibt ja auch viele Unternehmen, wo Kommunikation und Public Affairs gleich aufgehängt sind, das sind wir nicht. Wir haben unterschiedliche Berichtslinien, aber das ist auch eigentlich irrelevant für unsere Zusammenarbeit. Wir wissen, dass wir unsere Themen haben und wir haben verschiedene... also wir sitzen sowohl in crossfunktionalen Meetings zusammen und wir haben uns jetzt aber auch nochmal gerade Meetings eingestellt, wo wir uns zu den unterschiedlichen Therapiebereichen... wo sich PR und Governmental

Affairs eng austauschen. Wir sind gerade dabei für nächstes Jahr zu gucken, okay, wer plant eigentlich gerade was und wo können wir was gemeinsam machen. Da sind wir gerade so ein bisschen in der Planung für das nächste Jahr und auch darüber hinaus, sodass wir wissen, was sind denn unsere Hauptthemen, wo wir gemeinsam an einem Strang ziehen wollen.

I: Wenn man dann auf das Ziel Ihrer Maßnahmen schaut, gibt es da Unterschiede, also wird bei einem bestimmten Thema dann verstärkt auf PR gesetzt oder doch verstärkt auf Public Affairs gesetzt? Gibt es eine Bevorzugung bei bestimmten Themen, wo man sagt, bei dieser Art Thema setzen wir verstärkt auf Public Affairs oder bei dem anderen verstärkt auf PR oder ist das immer gleich austariert?

B: Ein bisschen das, was ich eben gesagt habe. Umso tiefer der Detailgrad, umso schwieriger ist es, daraus für PR eine Geschichte zu machen und da muss man, glaube ich, dann auch mal sagen: Okay, das ist was, wir können euch da Texte erstellen und wir können da eine Kommunikation zu machen, aber das ist, glaube ich, eine Kommunikation, die wir in den Medien nicht unterkriegen, sondern wo es besser ist, dass Governmental Affairs hier in den Lead geht, die ja einfach nochmal ganz andere Gespräche mit ihren Stakeholdern führen können. Genau, deswegen, es hängt vom Thema ab, aber vielleicht kann man es so zusammenfassen: Umso mehr man erklären muss, umso komplizierter das Thema ist, da überlegen wir dann genau, okay, welche Geschichte können wir an die Medien spielen und wo ist es besser, dass Ihr nochmal das ausführliche Gespräch mit euren Stakeholdern sucht.

I: Noch ein ganz kurzer Ausblick: Was glauben Sie, wie sieht die zukünftige Entwicklung der gesundheitspolitischen Regulierung in Ihrer Branche aus?

B: Ich glaube, es bleibt spannend. Ich glaube, es wird viel passieren. Das Thema Preise merkt man ja, also das wird immer ein Thema bleiben und ich glaube, das wird auch in Zukunft noch viel Neues mit sich bringen. Es wird viel Diskussionsbedarf geben, es ist wichtig, dass man da in den Austausch geht, dass man da unterschiedliche Sichtweisen vertritt, zusammenbringt, diskutiert. Das System ist komplex, das wird es bleiben, aber unsere Aufgabe ist es, die Komplexität an die Öffentlichkeit so zu kommunizieren, dass es auch für jeden verständlich ist und dass die wichtigsten Punkte verstanden werden.

I: Wie muss sich Ihr Bereich weiterentwickeln, um damit schritthalten zu können?

B: Es ist extrem wichtig, glaube ich, eng dranzubleiben und das merke ich jetzt auch, dass wir noch enger eigentlich in den Austausch oder im Gespräch mit den Kollegen von Governmental Affairs sein müssen, weil das sind diejenigen, die alles wissen, die das System kennen und von denen wir uns auch häufig erstmal die Zusammenhänge erklären lassen müssen. Also ganz enge Zusammenarbeit, ganz enger Austausch ist, glaube ich, das, was wir brauchen und das wird nicht weniger, sondern eher mehr.

I: **Vielen Dank.**

B: Gerne.

PA1: Leiter Public Affairs Abteilung

I: Die Pharmabranche zählt zu den am stärksten regulierten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen sind deine Branche und dein Unternehmen besonders betroffen?

B: Als erstes ist natürlich quasi alles zu nennen, was den Preis reguliert: Preis und Marktzugang. Das sind eigentlich so die beiden großen Themen und die beiden größten Hürden für uns als Pharmaunternehmen, die innovative Produkte auf den Markt bringen, also eben nicht Generika. Davon ist, glaube ich, der wirtschaftliche Erfolg der Unternehmen und auch der Handlungsraum der Unternehmen, das gesamte Pharmamodell, also hohe Preise, hoher Value, hohes Risiko, was eben auch bedeutet, dass die Revenues hoch sein müssen, um dann eben wieder zu investieren und das Risiko eben auch einzugehen und der zweite Faktor natürlich, der auf das Pharmamodell oder auf das Geschäftsmodell Pharma auch einen großen Einfluss hat, ist die hohe Erwartung der Shareholder. Pharma hat sehr lange hohe Renditen gebracht und der Shareholder Value ist für Pharmaunternehmen natürlich auch extrem wichtig. Das heißt, das sind die Erfolgsfaktoren und alles, was das reguliert – Preis, Marktzugang, Volumen – davon sind wir am meisten betroffen und in Deutschland ist natürlich das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz zu nennen ganz besonders. International sind das alles ähnliche Mechanismen, die im Prinzip auf diese drei Faktoren versuchen Einfluss zu nehmen.

I: Wie sieht eine Regulierung, die den Preis oder den Zugang reguliert, dann ganz konkret aus, die die Branche trifft?

B: Wir reden über den deutschen Markt, oder?

I: Genau.

B: Es gibt ganz verschiedene Instrumente, die Politik oder die Payerseite, also die Kassen einsetzen können. Zum Beispiel erstens eine Nutzenbewertung. Also der Preis des Medikaments wird nicht mehr selber festgelegt vom Pharmaunternehmen, sondern wird verhandelt vom Pharmaunternehmen und der Payerseite quasi basierend auf einer Nutzenbewertung, die sozusagen theoretisch eine objektive Nutzenbewertung sein soll und dann wird eben gesagt, okay, wie hoch schätzen wir diesen Fortschritt ein und wie viel ist er uns wert und das wird dann verhandelt. Das ist ein Eingriff auf die freie Preisbildung, die ein Unternehmen eigentlich sonst hat. Normalerweise wird das vom Markt reguliert mit dem Preis, also wie viel willst du

für ein Brot oder für Milch zahlen. Das ist im Prinzip eine Aushandlung zwischen dem Unternehmen und dir als Customer. Das ist hier nicht so, hier wird darauf Einfluss genommen. Das ist eine Möglichkeit. Die andere ist das Label einzuschränken zum Beispiel. Ich zähle jetzt einfach mal so ein paar Sachen auf, damit so ein bisschen Volumen kommt. Das Label einzuschränken, also wofür kann das Medikament eingesetzt oder darf das Medikament eingesetzt werden laut Zulassung. Das kann mehr sein als dann die Kasse tatsächlich bezahlt, das ist eine andere Regulierungsmöglichkeit. Dritte Möglichkeit ist Bürokratie für Ärzte zu erhöhen. Also man kann quasi von so einem Funnel sprechen, von einem Trichter, quasi entlang dieser Journey für das Medikament, also Zulassung, Nutzenbewertung, Erstattung, dann der Arzt verschreibt es, dann der Patient holt es sich aus der Apotheke und dann nimmt es der Patient. Sozusagen entlang dieser ,kann man Reise nennen, gibt es ja ganz verschiedene Möglichkeiten einzugreifen. Bürokratie erhöhen zum Beispiel für den Arzt, Dokumentationspflicht erhöhen, Austauschbarkeit in der Apotheke, also zum Beispiel nehmen wir mal den Fall, wir haben ein Originalmedikament auf den Markt, für das es jetzt Generika oder Biosimilars gibt. Der Arzt verschreibt das Medikament, das Original, schreibt den Tradename auf das Rezept und der Apotheker kann es dann ohne Weiteres austauschen durch ein billigeres Generikum oder Biosimilar. Das sind alles so Möglichkeiten, um eben Einfluss zu nehmen auf Marktzugang, Preis.

- I: **Was hat das dann für Auswirkungen, so eine Regulierung? Nehmen wir mal Preisfestsetzung oder Preisverhandlungen und Labeleinschränkungen, was hat das dann auf das Unternehmen ganz konkret für eine Auswirkung?**
- B: Geringere Revenues natürlich und das hat natürlich intern unheimlich viele Auswirkungen. Unternehmen arbeiten häufig mit LRPs, Long Range Plans, also quasi basierend auf verschiedenen Modellen planen sie quasi, wie viel wird uns dieses Medikament über die Jahre des Produktlebenszyklus einbringen. Wenn das geringer ist als geplant, hat das natürlich Auswirkungen auf Personalplanung, Portfolioplanung, Labelausweitung des Medikaments, Investitionen in Forschung und Entwicklung etc.
- I: **Das heißt, das sind ja relativ existentielle Auswirkungen. Wie geht man dann als Unternehmen mit so einer Regulierung um und welches Ziel verfolgt man da mit Blick auf diese Regulierung?**

B: Ich fange mal mit dem Ziel an. Ich würde sagen, mal ganz generell gesprochen, das kann natürlich unterschiedlich sein je nach Geschäftsmodell des Pharmaunternehmens, je nach TA, also Therapeutic Area, in dem das Unternehmen ist, was ist das auch für ein Medikament, in welchem Markt bewegt man sich. Aber da kann es Unterschiede geben, aber ganz grundsätzlich ist natürlich das Ziel von Pharmaunternehmen, so frei wie möglich auf Märkten agieren zu können, also den größtmöglichen Handlungsspielraum zu haben im Rahmen der Gesetzgebung. Das, würde ich sagen, ist eins der großen Ziele von PR, Unternehmenskommunikation und Public Affairs und der Unternehmen selber, eben diesen Handlungsspielraum möglichst groß zu halten und zu verteidigen und die, sagen wir mal untergesetzlichen Regeln und Verordnungen so gering wie möglich zu halten.

I: **Wo kommt da jetzt sozusagen PR und auch Public Affairs ins Spiel, also was ist die Aufgabe dieser Abteilung im Umgang mit der politischen Regulierung?**

B: Eben genau diesen Handlungsspielraum so groß wie möglich zu halten und zwar langfristig, dauerhaft und nachhaltig, drei Worte, die alle immer dasselbe bedeuten. Dafür gibt es verschiedene Instrumente, die man einsetzen kann je nach Situation. Ich würde da so ein bisschen unterscheiden zwischen einem Gesamtinteresse der Industrie, häufig ja vertreten durch Branchenverbände zum Beispiel oder die Marktführer, die ganz großen Unternehmen, auf der einen Seite und Einzelinteressen der Unternehmen auf der anderen Seite. Man hat es auch manchmal, dass die Unternehmen ganz unterschiedliche Interessen bei Regulierungen verfolgen. Zum Beispiel die, die Biosimilars auf dem Markt haben, wollen, also Unternehmen zum Beispiel Pfizer, die haben Biosimilars auf dem Markt und Originalmedikamente. Für die Originalmedikamente wollen sie natürlich möglichst wenig Einschränkungen, möglichst wenig Regulierung. Für Biosimilars hilft ihnen Regulierung aber, zum Beispiel Quoten, also wir wollen im Markt eine bestimmte Biosimilar-Quote haben, da hilft es ihnen dann. Diese Unterscheidung, finde ich, muss man immer machen, weil es da nicht sozusagen ein einziges Interesse gibt der Industrie und der Unternehmen. Die Rolle von PR und Unternehmenskommunikation war die Frage.

I: **Genau.**

B: Das eine ist natürlich Einfluss auf Politik, auf die handelnden Politiker zu nehmen, also zu identifizieren, wo ist quasi der größtmögliche Einfluss. Welche Player, welche Stakeholder inklusive der Politik haben den größtmöglichen Einfluss auf

unser Geschäftsmodell und erstmal diese Identifikation und zweitens dann die Entwicklung von Strategien und Taktiken, um eben diesen Einfluss, den die haben, möglichst positiv auf unsere Unternehmen und das Geschäftsmodell zu gestalten und zu beeinflussen.

I: Gibt es da einen Unterschied zwischen PR und Public Affairs, jetzt wurden ja Politiker als in Anführungsstrichen Zielgruppe, als Stakeholder genannt?

B: Ich finde, der Unterschied besteht in den Instrumenten, im Instrumentarium. Für mich ist mittlerweile, auch wenn ich so meinen Arbeitsalltag erlebe, auch wenn bei uns Governmental Affairs und Kommunikation zwei verschiedene Abteilungen sind, folgen wir einer Strategie. Von daher würde ich sagen, der Unterschied ist vielleicht sozusagen in der Spezialisierung auf bestimmte Stakeholdergruppen. Die Strategie ist aber dieselbe. Ich würde mittlerweile sogar sagen, dass Market Access, Governmental Affairs und Kommunikation im Prinzip eine Funktion sind, die einer Strategie folgt, dann aber unterschiedliche Taktiken einsetzt und unterschiedliche Spezialisierung auf Stakeholder hat. Market-Access-Leute sprechen die Sprache der Payer, exekutieren also quasi die Strategie eher in diesem Bereich. Governmental Affairs ist eher auf die Politikstakeholder fokussiert und Kommunikation ja häufig auf Patientenorganisationen, die breite Öffentlichkeit, Meinungsmacher, Medien und andere Stakeholder, die unterwegs sind. Aber das ist der Unterschied, den ich sehe. In modernen Unternehmen sehe ich immer mehr, dass diese drei Funktionen eine Strategie zusammen erarbeiten und dann eben quasi mit ihren Instrumenten exekutieren. Aber ich finde, der Unterschied wird deutlich geringer zwischen den Abteilungen gerade bei Pharma.

I: Wie wichtig ist dabei, dass man über diese Funktionen die Legitimation des eigenen Handelns kommuniziert, wie wichtig ist diese Legitimation?

B: Das Handeln der eigenen Funktion oder das Handeln des...?

I: Des Unternehmens. Vielleicht auch anschließend gleich die Frage: Welche Unternehmensziele würden jetzt von der Öffentlichkeit oder von diesen Stakeholdern als legitim angesehen werden? Ist Legitimation wichtig, um agieren zu können oder ist es in dem Falle im harten Business gar nicht so wichtig?

B: Ich glaube, dass das grundsätzlich für die Branche wichtig ist, Legitimation und Licence to operate, glaube ich, sind Konzepte, die schon gerade bei der Pharmabranche einen Einfluss haben. Das hat man ja gesehen, also wenn man sich

anguckt über einen langen Zeitraum die Reputation der Pharmaunternehmen und gleichzeitig die Regulierung von Pharmaunternehmen und der Pharmaindustrie, sieht man einen Zusammenhang. Also man sieht zum Beispiel, dass besonders rund um sogenannte Pharmaskandale, überall da, wo die Reputation der Pharmaunternehmen runtergeht, gibt es eine Tendenz, die Regulierung hochzuschrauben. Von daher, ich sehe diesen Zusammenhang generell für die Industrie. Für Einzelunternehmen halte ich es für nicht so wichtig. Also im nationalen Rahmen für die Branche ja, für Einzelunternehmen eher nicht. Ich arbeite weniger in meinem Unternehmen sozusagen für die Licence to operate. Das, finde ich, ist eher eine Branchenaufgabe. Ich arbeite eher TA-spezifisch.

- I: **Umgekehrt heißt das, es ist nicht so, dass man als Unternehmen versucht, seine eigene Legitimation zu verbessern, um dann irgendwie weniger reguliert zu werden, sondern es ist eher sozusagen ein Branchenthema. Wenn das Image gerade schlecht ist, ist die Regulierung stärker oder man tut sich schwerer als Unternehmen. Wenn die Phase gerade besser ist, dann tut man sich leichter. Oder ist es so, dass sozusagen angesichts des AMNOG ein Unternehmen, was ein gutes Image hat, besser irgendwie durch eine Regulierung kommt als ein Unternehmen, was ein schlechteres Image hat?**
- B: Ohne dafür jetzt Empirie zu haben, glaube ich das nicht. Also ich sehe nicht auf breiter Front, dass einzelne Unternehmen stärker reguliert werden als andere innerhalb der Branche. Das sehe ich nicht. Wenn man sich übrigens auch anguckt in der breiten Öffentlichkeit, wie sozusagen ist die Reputation von Einzelunternehmen, dann sind die alle in einem geringen Korridor, also der Unterschied ist nicht sonderlich groß. Ich halte aus PR- und Öffentlichkeits- und Governmental-Affairs-Sicht nicht viel davon, eine Strategie zu verfolgen, die die Reputation des eigenen Unternehmens in der breiten Öffentlichkeit steigert. Ich glaube nicht, dass das positiven Einfluss hat auf das eigene Unternehmen quasi, wenn eine breite Öffentlichkeit mein Unternehmen 10 Prozent positiver rankt als andere. Ich glaube nicht, dass das einen Einfluss hat auf die Regulierung meines eigenen Unternehmens. Das ist natürlich anders bei ganz spezifischen Stakeholdern, also Payern oder Patientenorganisationen oder unseren Kunden bei Ärzten. Das ist natürlich was anderes, weil man mit denen ja dann Einzelvereinbarungen hat und da ist es natürlich schon gut, wenn die Tür für mein Unternehmen offensteht, während sie für andere vielleicht nicht offensteht. Aber in

der breiten Öffentlichkeit, glaube ich, ist eine Differenzierung keine Strategie, die wirklich Erfolg bringt.

I: Welche dieser Maßnahmen wendet dann dein Unternehmen an PR-seitig, aber vielleicht auch Governmental-Affairs-seitig, wie unterscheiden sich die?

B: Das hängt natürlich davon ab, was wir gerade verfolgen. Ich gebe jetzt mal ein Beispiel. [anonymisiert]. Jetzt kommen neue [anonymisiert] Therapien auf den Markt, die die Behandlung teurer machen werden, aber auch deutlich bessere Therapieergebnisse erzielen werden. Da ist jetzt die Strategie, den Markt, Payer, Politiker darauf vorzubereiten, dass sich die Kosten erhöhen werden und dafür sozusagen das Umfeld zu schaffen, wenn man dann in ein, zwei oder drei Jahren auf den Markt kommt. Da gibt es ganz verschiedene Möglichkeiten. Eine ist zum Beispiel, den medical need zu dramatisieren im positiven Sinne, also dramatisieren nicht im Sinne von übertreiben, sondern deutlich zu machen. Es gibt zum Beispiel keine sonderlich hohe Awareness für den hohen Leidensdruck von [anonymisiert]. Das deutlich zu machen bei den Stakeholdern, sowohl bei Politik als auch bei Öffentlichkeit, Payer, Patientenorganisationen, ist, glaube ich, wichtig, kann eine Strategie sein, im nächsten Schritt dann eben deutlich zu machen, um dieses Problem zu beheben, was ja weitere Probleme nach sich ziehen kann, also zum Beispiel Abwesenheit von der Arbeit, volkswirtschaftliche Folgen etc., um das zu beheben, braucht man [anonymisiert] bessere Therapien, diese [anonymisiert] besseren Therapien werden auf den Markt kommen und werden quasi sozusagen die Ausgabenseite belasten, langfristig aber sozusagen positive Auswirkungen haben. Das kann eben eine Strategie sein TA-spezifisch.

I: Das heißt, man zeigt sozusagen die Kosten auf, die entstehen, oder Behandlungskosten, Abwesenheitskosten, wenn sozusagen noch mit den bisherigen Therapien behandelt wird und medical need. Wie kommuniziert man jetzt konkret so einen medical need gegenüber den vorher genannten Politikern, Medien, Payern? Sind das Einzelgespräche, Pressekonferenzen, PR-Kampagnen, also wie sieht das dann ganz konkret aus als Maßnahme?

B: Einzelgespräche sind häufig ein sehr wichtiges und auch wirksames Instrument. Es ist natürlich nicht sehr breitenwirksam, also es ist immer N gleich 1, dafür aber hat es eine höhere Qualität in der Interaktion. Das wird häufig eben mit Politikern, Spitzenpersonal von Payern und der Führungsebene von Patientenorganisationen eingesetzt und Journalisten, da sind Einzelgespräche sinnvoll. Gleichzeitig lohnt es

sich häufig, den öffentlichen Druck zu erhöhen und sozusagen auch die Handlungsfähigkeit des Pharmaunternehmens zu zeigen, wenn man mit Paid Media und Earned Media nachsetzt, das also flankiert und sagt, okay, wir sorgen auch dafür, dass das Thema auf die Agenda kommt, zum Beispiel mit Anzeigen, Onlinekampagnen etc. etc., flankiert das quasi, also macht deutlich erst in Einzelgesprächen, das ist unser Interesse, hier ist, wo wir hin wollen, zeigt dann öffentlich, okay, wir schaffen das auch, das zu einem Thema zu machen, das auch andere interessiert, und dann in einem dritten Schritt dafür zu sorgen, dass Dritte sozusagen Einfluss nehmen auf die handelnden Personen, also zum Beispiel über Patientenorganisationen, die in dem Bereich tätig sind, oder andere Advocacy Player, die eben für das Pharmaunternehmen stellvertretend dafür sorgen können, dass zum Beispiel es einen schnellen Zugang gibt zu den Medikamenten, dass sie schnell verfügbar sind für die Patienten und ohne große Probleme auch verordnet werden können.

I: Wer sind dann solche anderen Player noch?

B: Wir gucken uns häufig an, wer wird die Entscheidung treffen, also wer wird einen Einfluss darauf haben, ob diese teureren besseren Therapien am Ende auf den Markt kommen mit möglichst breitem Label und auch bezahlt werden und schnell verfügbar sind. Die gucken wir uns an. Dann gucken wir uns an, wo informieren sich die, wo bewegen sich diese Stakeholder, mit wem interagieren sie und dann gucken wir, okay, wer sind diejenigen, mit denen die interagieren und welchen Einfluss können wir auf die haben. Das heißt, die secondary Influencer quasi würden wir dann... mit denen würden wir dann versuchen zusammenzuarbeiten. Das kann ganz unterschiedlich sein. Es ist immer häufiger online, also Twitter, wenn es um Patienten geht, viel Instagram auch, also die quasi neuen Kanäle, so neu sind sie ja nicht mehr, aber Onlinekanäle, Multichannelkanäle werden wichtiger für uns. Digital Public Affairs ist tatsächlich ein wichtiger Kanal und das müssen gar nicht unbedingt Patienten sein. Sehr häufig sind es noch Patienten, die eine große Followerschar haben und zum Beispiel auch direkt einen Politiker oder eine Krankenkasse antwittern können und dadurch eben sozusagen ihr Netzwerk noch aktivieren können, um Einfluss zu nehmen. Es können aber auch Journalisten sein, es können... wir nennen die Access Influencer. Gerade in Deutschland sind das ja häufig dann Berater, Leute, die ein Forum darstellen, Veranstaltungen machen. Also der [anonymisiert] zum Beispiel oder andere, die so in diesem

Bereich tätig sind, die Infoblätter herausgeben, die Veranstaltungen machen in dem Bereich. Also es gibt so eine Grauzone, die sich eben sozusagen um diese Access Decision Maker herumtummeln, und ich kann es gar nicht genauer beschreiben. Wir nennen die Access Influencer und die können je nach Situation unterschiedlich sein.

I: Diese beschriebenen Maßnahmen, für wie erfolgreich hältst du die oder sind die deiner Erfahrung nach? Oder unterscheiden die sich auch in ihrer Effizienz oder Effektivität?

B: Die sind sehr unterschiedlich, unterschiedlich erfolgreich. Wir haben auch unterschiedliche Erfolge für ein und dieselbe Maßnahme in unterschiedlichen Therapeutic Areas gesehen. Zum Beispiel haben wir im Bereich [anonymisiert], für die es bislang noch keine zugelassenen Therapien gab und die Behandlungskosten aber sehr hoch sind, haben wir mit einer Maßnahme, die Patienten aktiviert hat, also erstens Disease Awareness, ungefähr so, wie ich es eben beschrieben habe, zweitens dann Aktivierung der Patienten, die dann zum Beispiel Kassen angeschrieben haben, zum Arzt gegangen sind mit einer besonderen Fragestellung, haben es durchaus geschafft, eben auch wirtschaftlich erfolgreich zu sein und deutlich mehr Patienten behandeln zu können. Also da hat das geklappt. Ich glaube da, wo der medical need besonders hoch ist, da, wo der Innovationssprung besonders hoch sein kann, da, wo der Leidensdruck besonders hoch sein kann, da halte ich solche Maßnahmen für besonders erfolgreich. In eher gesättigten Märkten, in relativ gut behandelten und behandelbaren TAs, glaube ich, ist es schwieriger, sind sie, glaube ich, weniger effektiv.

I: Gibt es innerhalb der Maßnahmen auch nochmal Unterschiede, also nicht nur abhängig von der äußeren Situation, sondern gibt es zwischen einzelnen Maßnahmen dann noch Unterschiede oder ist es eher so das Zusammenspiel oder man kann es vielleicht auch schwer rausrechnen?

B: Ja, ich glaube, es ist schwer rauszurechnen. Ein Problem unserer Zunft ist ja auch, dass die Messbarkeit der Maßnahmen und der Strategien ganz häufig kaum möglich ist. Anders als bei sagen wir mal einer Onlinemarketingmaßnahme, da kann man es ganz genau ausrechnen. Das ist bei uns einfach immer noch sehr, sehr schwierig und eher indirekt und mittel- bis langfristig messbar. Ich glaube, dass Maßnahmen, die die breite Öffentlichkeit adressieren, an Wichtigkeit verlieren tendenziell, weil es immer schwieriger ist wirklich durchzudringen, weil der Streuverlust unheimlich

hoch ist und sozusagen als singuläre Maßnahme, glaube ich, funktioniert das seltener und dass ein Targeting, ein sehr ausgefeiltes Targeting wichtiger wird, also dass solche Maßnahmen erfolversprechender sind. Generell glaube ich, dass es ein Zusammenspiel ist. Also eine Maßnahme singulär angewendet, glaube ich, wird effektiver im Zusammenspiel mit anderen. Also so, wie ich es eben schon gesagt habe: Einzelgespräche flankiert durch eine eher breitete öffentlichkeitswirksame Maßnahme helfen mehr als Einzelgespräche ohne das und vice versa.

I: Wie offen ist die Politik als Entscheider für eure Argumente beziehungsweise bezüglich der Auswirkungen von Regulierungen? Wird man da gehört als Experte, als Betroffener von Regulierung, findet man da Gehör?

B: Ich würde sagen generell ja. Das hängt natürlich auch so ein bisschen von der politischen Ausrichtung der Partei ab, aber generell sind die Türen durchaus offen und die Dialogbereitschaft ist da, ich würde sagen, sogar in allen Teilen der Gesellschaft, also nicht nur Politik, sondern auch Kassen, Patientenorganisationen und andere Influencer, Journalisten. Wir sehen aber einen deutlichen Unterschied in sozusagen dem, was in Einzelgesprächen geäußert wird, wo wir häufig Verständnis für das Geschäftsmodell erfahren, wo wir häufig auch erfahren, okay, wir sehen natürlich euer wirtschaftliches Interesse, wir sehen aber auch, dass es mittel- bis langfristig dem Gesundheitssystem helfen kann, besser zu therapieren. Es gibt eine Diskrepanz zwischen dem, was wir in diesen Gesprächen, in den Einzelinteraktionen hören und was dann am Ende sozusagen in Handlung übersetzt wird und da kommt, glaube ich, wieder die Reputation der Gesamtbranche ins Spiel, die es Politikern häufig schwer macht, ein Advokat für Pharmaunternehmen zu sein. Das ist kein Thema, mit dem man Wahlen gewinnt, solange Pharma eben diese schlechte Reputation hat. Wir sehen, dass Medikamente einen guten Ruf haben, Pharmaunternehmen aber einen schlechten Ruf haben und das versuchen wir natürlich immer stärker auch sozusagen in unseren Maßnahmen und Strategien umzusetzen. Also anders als vielleicht vor ein paar Jahren gehen wir weniger mit Geschäftsführern oder Managern und Spitzenpersonal sozusagen in unsere Kommunikation als eher mit dem Forscher, weil der eine Geschichte erzählen kann von zehn Jahren, die er eben im Labor verbracht hat, und immer mehr versucht hat, okay, wir können wir dieses Molekül noch wirksamer machen, welches Molekül wirkt am besten und eben geforscht hat mit dem Ziel, am Ende ein Medikament auf den Markt zu bringen, was dem Patienten hilft. Das ist erfolversprechender und

effektiver. Grundsätzlich geht es um Diskrepanz zwischen dem, was wir sozusagen im Einzelgespräch hören und das dann in Politik übersetzt wird, ganz klar, und das verändert, wie wir kommunizieren, glaube ich, schon sehr deutlich. Es wird wissenschaftlicher, es wird weniger rational, gerade in der breiten Öffentlichkeit, also während wir zum Beispiel natürlich Payern und Politikern immer noch vorrechnen und sozioökonomische Modelle aufbauen und volkswirtschaftliche Modelle durchaus auch zeigen, wird es deutlich emotionaler, je unspezialisierter die Zielgruppe wird. Emotionaler zum Beispiel, indem man die Forschungsgeschichte zeigt, indem man den Leidensdruck von Patienten zeigt und Lösungen aufzeigt etc. Ein Aspekt, den ich immer wieder sehe, ist, dass die Debatte über Pharmaunternehmen und die Licence to operate für Pharmaunternehmen und die Reputation von Pharmaunternehmen eine emotionale ist und Pharmaunternehmen darauf zu lange rational geantwortet haben und das sind unterschiedliche Synapsen. Wenn ich eine emotionale Reaktion habe, will ich keine Fakten hören unbedingt und ich glaube, diesen Fehler haben Pharmaunternehmen gerade in Public Affairs und Kommunikation in Unternehmen häufig gemacht, dass man gesagt hat: Ja, aber wir retten doch Leben oder wir sparen auf lange Sicht dem System Geld. Das hat nicht gefruchtet in der emotionalen Debatte und auf diese emotionale Debatte jetzt emotional zu reagieren, wie ich es eben beschrieben habe, glaube ich, ist es erfolgsversprechender.

- I: **Thema Argumente: Sind klassische Argumente angesichts von einer Regulierung, sowas wie wir müssen Leute entlassen, Innovationen gehen zurück, wenn wir den Preis nicht bekommen, eventuell Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, solche Androhungen, fruchtet sowas eigentlich bei der Politik oder ist das eher die falsche Argumentation?**
- B: Ich glaube, das ist die falsche Argumentation und wir sehen auch, dass es immer weniger gemacht wird. Ein Grund dafür ist, dass sich das ein bisschen abgenutzt hat. Diese Argumente gab es ja ganz lange, es ist aber nie eingetreten. Die Regulierung ist höher geworden für Pharmaunternehmen. Deutschland ist immer noch ein sehr attraktiver Standort für Pharmaunternehmen und der Personalabbau zum Beispiel oder weniger Investitionen in Forschung und Entwicklung oder Verlagerung ins Ausland, das ist passiert, hat aber häufig nicht die Regulierung sozusagen als Ursache, sondern ein Patent ist ausgelaufen oder was anderes. Das ist kein glaubwürdiges Argument mehr. Standort hat, glaube ich, noch Gewicht.

Politiker zum Beispiel in großen Pharmastandorten rund um Frankfurt, Ingelheim, München, ich glaube, dass das immer noch ein Faktor ist für Regional-, Landespolitik und natürlich die Bundestagsabgeordneten aus diesen Wahlkreisen. Ich glaube, für die ist das schon noch wichtig. Grundsätzlich sind das aber keine Argumente, die, glaube ich, so eine öffentliche Debatte gewinnen. Zum Beispiel die Investitionen in Forschung und Entwicklung, das Argument wird auch immer weniger genutzt, weil das wird häufig eben als unternehmerisches Risiko gesehen und nicht als Problem der Politik.

I: **Eine Frage zum Thema Zielgruppen. Da wurden eigentlich schon alle angesprochen, eine haben wir noch nicht so behandelt: das Thema Verbände. Wie wichtig sind Verbände, wie schlagkräftig wären die im Falle einer Regulierung?**

B: Ich persönlich glaube, dass Verbände sehr wichtig sind aus den Gründen, die wir schon diskutiert haben. Ich glaube, dass Einzelunternehmen eben weniger Schlagkraft haben als die Branche insgesamt. Von daher, theoretisch finde ich Verbände wichtig. Die Verbändelandschaft in Deutschland ist sehr zersplittert bei Pharma, ungewöhnlich zersplittert im internationalen Vergleich. Also es gibt den VFA, es gibt den BPI etc. und die Verbände, finde ich, sind durch die Art und Weise ihrer Kommunikation, gerade wenn ich jetzt einen großen Pharmaverband der Forschenden mir angucke, und wie sie agieren und aufgestellt sind, nicht so schlagkräftig wie sie sein könnten. Ich glaube, es ist ein hausgemachtes Problem. Ich glaube, dass die Verbände stärker sein könnten, als sie sind im Moment. Grundsätzlich halte ich sie für einen sehr wichtigen Player. Übrigens ganz interessant ist auch natürlich sozusagen der Innerbranchenlobbyismus. Als Einzelunternehmen versuchen wir Einfluss zu nehmen und zu lobbyieren auf die Verbandsposition, also lobbyieren quasi bei unseren eigenen Lobbyisten für bestimmte Positionen, die unser Unternehmen jetzt besonders betreffen. Ein Beispiel dafür könnte sein ein Unternehmen, das besonders viele Impfstoffe hat, möchte, dass das Thema Impfen einen höheren Stellenwert auf der Agenda des Verbandes hat als ein Unternehmen, das das nicht hat, und das ist natürlich auch innerhalb der Branche durchaus ein Thema.

I: **Ein weiteres Thema ist: Inwiefern, weil ja der Bereich auch immer eine Schnittstelle nach außen ist zu – was wir schon hatten – Politikern,**

Journalisten, Öffentlichkeit. Inwiefern stellt man auch eine Beratungsfunktion nach innen für das Unternehmen, für das eigene Management dar?

B: Ich glaube, diese Rolle wird wichtiger und ist wichtiger geworden innerhalb der letzten Jahre. Die Beratung und die Übersetzung nach innen bei der Frage, okay, wenn wir folgende strategische unternehmerische Entscheidungen treffen, wie wird das wahrscheinlich, welche Reaktion wird das wahrscheinlich auslösen bei externen Stakeholdern und könnte das ein Bumerang sein, also zu welcher Reaktion wird es führen und zu welcher Aktion wird es auch führen. Das ist wichtiger geworden gerade in der Debatte eben in so einer aufgeheizten... ja, von Regulierung betroffenen Debatte. Das ist schon wichtig. Ich habe eine Beratungsfunktion, um meinen Geschäftsführer beim Thema Pricing zum Beispiel oder auch beim Thema nimmt man ein bestimmtes Produkt... das geht ja, im AMNOG geht das ja, wenn keine vernünftige Einigung zwischen der Kassenseite und dem Unternehmen erreicht werden kann, gibt es ja die Option, dieses Produkt aus dem Markt zu nehmen oder das Produkt nur für bestimmte Indikationen auf dem Markt zu lassen. Das ist eine Entscheidung, die hat Einfluss auf die Reputation. Da kann was aus unternehmerischer Sicht Sinn machen, kann aber natürlich die Reputation des Unternehmens oder auch der Gesamtbranche deutlich beeinflussen, negativ beeinflussen. Das ist eine der Beratungsfunktionen. Eine andere ist durchaus auch fürs Marketing, also die Art und Weise, wie Marketing gemacht wird, die Art und Weise, wie wir mit Patientenorganisationen zusammenarbeiten zum Beispiel, da haben wir schon einen deutlichen Einfluss intern.

I: **Und findest du dabei Gehör?**

B: Ja. Das ist, glaube ich, je nach Unternehmen unterschiedlich. Das liegt in der Position, also je nachdem, wo unsere Funktion in der Unternehmenshierarchie angesetzt ist. Je höher die Unternehmenskommunikation, Public Affairs in der Unternehmenshierarchie sind, desto mehr Gehör bekommen sie natürlich, desto höher ist auch ihr Einfluss budgetär oder hierarchisch und desto häufiger sitzt man eben auch am Tisch, wenn solche Entscheidungen diskutiert werden. Bei uns ist es so, dass ich direkt an den Geschäftsführer berichte und Mitglied aller Managementteams bin, die wir eben bei uns haben, und dadurch gibt es diesen Einfluss. Ich glaube, dass der umso geringer ist, je marginalisierter die Funktion in der Unternehmenshierarchie ist.

- I: **Da hast du den nächsten Punkt auch schon so ein bisschen angesprochen, da geht es um das Thema: Wie bekommst du, wie bekommt deine Abteilung eigentlich Informationen, die dann ja zur Beratungsleistungen und irgendwann zu einer Umsetzung der Strategie führen, auf der einen Seite intern, aber auch auf der anderen Seite extern, sozusagen dieses Thema – in der Wissenschaft würde es heißen – Beobachtung und Reflexion, die die Voraussetzungen für das Thema Steuerung sind?**
- B: Wie bekommen wir die? Also extern über Verbände durchaus, Monitoring, Presse, Medienmonitoring, Einzelgespräche und Einzelkontakte und Netzwerk und spezielle Recherchedienste auch. Also es gibt ja spezielle Dienste, die quasi competitive intelligence liefern können, in dem Fall eben nicht über andere Unternehmen, sondern Berichte von Konferenzen, von Ausschusssitzungen etc. an uns geben und dadurch entsteht ein Gesamtbild, machen auch sehr viel Stakeholdermapping, Stakeholdermonitoring und gucken, wie steht gerade welcher externe Stakeholder steht gerade wie zu einem bestimmten Thema. Da machen wir relativ viel, um genau zu verstehen, was im Öffentlichkeitsmarkt im Moment los ist. Die andere Quelle ist natürlich intern in der Vernetzung der Stakeholder-facing Funktionen, also Market Access zum Beispiel, Patient Relations, Governmental Affairs, Public Affairs oder durch die Anbindung ans Management und quasi Geschäftsleitungssitzungen etc. Es ist ein externer und ein interner Informationsfluss, in dem wir sehr stark involviert sind. Ich habe nur sehr, sehr selten das Gefühl, bestimmte Informationen, die ich eigentlich bräuchte, nicht zu bekommen oder nur schwer zu bekommen.
- I: **Vorletzte Frage: das Thema Verhältnis von PR und Public Affairs zueinander. Stehen die in einem bestimmten Verhältnis zueinander, ist eines über- oder untergeordnet? Du hast schon gesagt, die werden eigentlich ergänzend eingesetzt. Wie sieht da sozusagen das Verhältnis aus oder gibt es diese Unterscheidung dann gar nicht mehr, vielleicht auch ressourcenspezifisch?**
- B: Bei uns im Unternehmen gibt es einmal Governmental Affairs und dann gibt es den Bereich Public Affairs. Public Affairs bündelt Kommunikation und Patient Relations bei uns und ich weiß, Public Affairs wird häufig eher für den Bereich Governmental Affairs genommen. Aber wenn ich jetzt diese beiden Bereiche, die so eben klassisch sind, nehme, dann sind die sowohl hierarchisch als auch von der Ressourcenverteilung auf Augenhöhe und arbeiten auch sehr, sehr gut zusammen.

Es ist nicht einer dem anderen untergeordnet, sondern es ist ergänzend und, wie gesagt, wir haben zum Beispiel gemeinsame Strategieworkshops, wir versuchen größtenteils eine Strategie zu formulieren, die wir dann eben mit unseren Mitteln exekutieren. Es ist sehr gleichwertig, würde ich sagen. Blick in die Zukunft: Ich glaube, dass diese Bereiche immer stärker zusammenwachsen werden, weil eben auch die Strategien Multistakeholderstrategien häufig sind. Ich vermute, dass wir immer mehr in unserem Unternehmen, aber auch in anderen Unternehmen sehen, dass diese Bereiche zusammengelegt werden und das halte ich auch für sinnvoll. Ich glaube nicht, dass es sozusagen eine Marginalisierung ist, sondern eine Stärkung.

I: Dann sind wir jetzt schon beim Schluss und beim Ausblick. Was glaubst du, wie wird sich zukünftig die gesundheitspolitische Regulierung der Branche entwickeln und wie müssen sozusagen PR und Public Affairs sich selbst weiterentwickeln, um damit schritthalten zu können?

B: Nummer eins, ich glaube, dass die Versuche von Politik Einfluss zu nehmen und gerade auf die Ausgabenseite, dass die zunehmen werden. Ich glaube, dass insgesamt der Gesundheitsbereich immer mehr privatisiert wird, was natürlich die Rolle des Staates und staatlicher Player eher sozusagen geringer macht. Ich glaube, Regulierung bleibt hoch. Ich glaube, dass generell der Einfluss von Politik auf Wirtschaft... sagen wir so: Die Einflussversuche, die Versuche der Einflussnahme auf die Wirtschaft von der Politik wird tendenziell leicht steigen. Ich glaube, dass sie weniger effektiv wird, weil die Rolle des Staates geringer wird generell tendenziell. Wie müssen sich Public Affairs und Governmental Affairs darauf einstellen, Kommunikation darauf einstellen? Ich glaube, dass wir immer noch auf dieser Reise sind sozusagen von Ausführeern, handwerklich gute Ausführungen von Taktiken, also ein PR-Manager musste gut schreiben können zum Beispiel. Heutzutage muss ein PR- und Kommunikationsmanager und auch Governmental-Affairs-Manager das komplette Businessmodell von Pharma sehr tief verstehen, um daraus die Schlüsse für die eigene Strategie zu folgern. Das heißt, der Anspruch an die Ausbildung, an die Kenntnisse, an das Know-how eines PR-Managers, eines Governmental-Affairs-Managers ist deutlich gestiegen und wird weiter steigen, wenn die Funktion, die Rolle nicht marginalisiert werden soll und eben auch, um effektiv zu bleiben. Das external environment wird deutlich komplexer, wird deutlich mehr von unterschiedlichen Stakeholdergruppen bestimmt. Es wird

deutlich schneller und da müssen die Funktionen mithalten. Das ist Ausbildung, das ist Weiterbildung, das ist Kenntnisse und ich glaube, das ist besonders wichtig, dass PR- und Kommunikationsmanager deutlich stärker ein wirtschaftliches Verständnis haben, Marketingverständnis haben, politisches Verständnis haben und auch Market Access deutlich besser verstehen als es früher der Fall war.

I: **Vielen Dank.**

PA2: Leiterin Public Affairs Abteilung

I: Die Pharmabranche zählt zu den am stärksten regulierten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen sind Ihre Branche und Ihr Unternehmen besonders betroffen in Deutschland?

B: Zur Pharmaindustrie in Deutschland kann man zu allererst die Zugangsbedingungen zum Markt nennen. Das bedient Fragestellungen der Zulassung von Medikamenten, mit denen man sich auseinandersetzen muss, dann der sogenannte HTA, also Health Technology Assessments, also alle Fragestellungen der Kosten-Nutzen-Bewertung und dann Themen der regionalen Steuerung, also alles das, was schon im Markt noch passiert, wo Medikamente zum Einsatz kommen und unter welchen Bedingungen sie zum Einsatz kommen. Der zweite Punkt, der da noch eine Rolle spielt, ist das Thema Preissetzung, der nochmal einen separaten Part einnimmt. Es geht ja im Grunde genommen über das, was ich eben beschrieben habe, hinaus, das Thema, welchen Preis verhandeln wir einerseits, wenn es neue Produkte gibt und andererseits es gibt Produkte, die schon lange im Markt sind, im sogenannten Bestandsmarkt, da gibt es auch diverse Regulationsmechanismen, mit denen man sich auseinandersetzen muss und für die man auch jeweils eine Strategie erarbeiten muss. Zudem gibt es so etwas wie eine sogenannte Informationsfunktion, wo man auch im Markt agieren muss mit Informationen zum Verschreibungskontext, wie man sich da verhalten muss einerseits als Unternehmen, aber auch als der Verschreibende. Dazu sollte eine Abteilung in diesem Zusammenhang sprachfähig sein.

I: Diese beschriebenen Regulierungen, welche Auswirkungen haben die auf das Unternehmen, in dem Sie arbeiten?

B: Vor allen Dingen ist es eine Frage des Aufwandes, weil nämlich in den letzten Jahren, das kann man auch an der Anzahl der Abteilungen und an der Anzahl der Personen, die da arbeiten, ablesen, der Aufwand für diese Fragestellung erheblich gestiegen ist, sodass man auch entsprechend Manpower dafür benötigt, die im Übrigen auch nicht einfach im Markt verfügbar ist, sondern wo es doch diverse auch Anstrengungen benötigt, um diese Menschen einerseits auszubilden, aber eben auch zu gewinnen für ein Unternehmen. Das zweite ist ein hoher Aufwand im Bereich Monitoring, was im Markt passiert und was passieren könnte, also was einerseits gesetzmäßig passiert im Bereich Legislative und auf der anderen Seite

was eben auch an Steuerung im Markt passiert und da muss man relativ viele Personen damit abstellen, um das alles zu erfassen und dann im zweiten Schritt aber auch zu erklären. Es nützt ja nichts, dass ich alles weiß, was passiert und was kommen könnte. Ich muss es sozusagen auch transportieren und zwar immer in zwei Richtungen, einerseits ins Unternehmen hinein und andererseits in den Markt hinein, also für die Personen, mit denen man geschäftsmäßig auch zu tun hat, beispielsweise verschreibende Ärzte.

I: Mit Blick auf das, was Sie vorhin genannt haben, die Themen Zugang und Preisregulierung. Wie geht Ihr Unternehmen damit um? Das sind ja relativ weitreichende Einschränkungen von politischer Seite. Welches Ziel hat man als Unternehmen mit Blick auf diese Regulierungen?

B: Das hat immer zwei Aspekte. Einerseits ist es natürlich so, wenn man sieht, was ich eben im Punkt vorher erklärt habe, es gibt bestimmte legislative Entwicklungen, zum Beispiel bestimmte wirtschaftliche Themen, die dann erwartungsgemäß in bestimmte Gesetze reinlaufen werden. Da würde man natürlich immer das Ziel damit verbinden, dass diese Gesetze, die geschaffen werden, möglichst, na ja, sagen wir mal so, unternehmensfreundlich sind. Da kann man natürlich in der Regel davon ausgehen, dass es in gewisser Weise nicht unternehmensfreundlich ist. Aber der zweite Punkt ist natürlich, dass man damit umgehen muss mit den Bedingungen, die man hat und da muss man natürlich sehen, wie man sozusagen schult und wie man erklärt und wie man guckt, dass man das, was man eben als Bedingungen für den Markt vorhanden hat, so erklärt und möglicherweise auch steuert, dass man für seine eigenen Produkte oder für sein Geschäftsfeld noch in gewisser Weise erfolgreich ist.

I: Lässt sich so, wie Sie das gerade eben formuliert haben, auch Ihre eigene Aufgabe im Umgang mit diesen politischen Regulierungen beschreiben, sozusagen ein Umgang oder eine Steuerung von diesen Regulierungen?

B: In gewisser Weise ja. Also ich sehe da wirklich zwei Teile. Einerseits es ist wichtig, dass man genau weiß oder den Menschen, die damit zu tun haben im Unternehmen, dass man denen das genau erklärt, worum geht es und vor allem auch warum geht es darum, also die Beweggründe der Politik beispielsweise, warum sind bestimmte Dinge entstanden. Dann hat man in der Regel ein besseres Verständnis und kann sozusagen mit den Beweggründen umgehen. Das zweite ist tatsächlich zu gucken, wie kann ich möglicherweise Dinge auch abmildern, also dass ich verhandele mit

bestimmten Organisationen, beispielsweise Krankenkassen oder kassenärztlichen Vereinigungen auf regionaler Basis, wie ich mit bestimmten Dingen umgehen kann, ob bestimmte Sanktionen greifen oder nicht oder weil ich eben auf bestimmter Basis mit jemandem auch entsprechend gesprochen habe, dass die Dinge eben nicht so in der Schärfe vorhanden sind, wie man sich das vielleicht am Anfang vorgestellt hätte. Also man geht, glaube ich, grundsätzlich davon aus, dass solche Abteilungen irgendwie dazu in der Lage sind, die Bedingungen, die einmal sind, und manchmal haben sie auch tatsächlich einen Grund, warum sie so sind, in gewisser Weise abzumildern oder eben auch in der Lage zu sein, bestimmte Dinge für das eigene Unternehmen besser zu gestalten, was allerdings eben in so einem großen Rahmen in der Regel nicht so einfach möglich ist.

I: **Wenn es darum geht, Dinge für das eigene Unternehmen besser zu gestalten, wie wichtig ist dann die Legitimation des Handelns des eigenen Unternehmens - hilft das?**

B: Ja, auf jeden Fall. Also erstmal, es gibt ja Legitimation in mehreren Hinsichten. Einerseits natürlich im Unternehmen selbst habe ich mich sozusagen als jemand erwiesen, der eine gewisse Fachexpertise hat und der auch möglicherweise durch das eigene Handeln auch Dinge in bestimmter Weise schon verändern konnte zum Positiven des Unternehmens und sich dadurch eben auch ein gewisses Vertrauen aufbauen konnte. Andererseits ist es natürlich auch die Legitimation nach außen, dass ich überhaupt akzeptiert werde als Verhandlungspartner. Das hat viel mit einer ethischen Verhaltensweise zu tun, also sprich bin ich glaubwürdig, stehe ich zu dem, was ich gesagt habe, kann sich der Gesprächspartner auf mich verlassen und Unternehmen im Bereich Pharma werben ja schon häufig damit, dass sie eben ethisch auch hochstehend agieren und das muss allerdings auch der Anspruch sein insbesondere im Bereich Public Affairs.

I: **Gibt es Ziele, also Unternehmensziele eines Pharmaunternehmens, die als legitim angesehen werden von Seiten der Politik?**

B: Ja, von Seiten der Politik auf jeden Fall. Also da werden sicherlich zwei Dinge auf jeden Fall als legitim angesehen. Einerseits dass man als Wirtschaftsunternehmen agiert und auch einen Profit erwirtschaften muss, möglicherweise auch im Bereich Pharma auch einen guten Profit, um entsprechende Folgeinvestitionen machen zu können, aber auch den Benefit für den Patienten zu schaffen. Üblicherweise werben ja Pharmaunternehmen auch damit, dass man sozusagen Leid mindert oder eben

auch Krankheiten heilen kann und das ist ja auch ein Versprechen für eine Gesellschaft und es wird seitens der Politik durchaus wahrgenommen, allerdings ist es in Deutschland so, dass ausgerechnet im Bereich Wirtschaft die Pharmaindustrie üblicherweise als Wirtschaftszweig rausfällt und im Bereich Gesundheitswesen angesiedelt wird und da ist es doch ein bisschen anders, da ist nämlich dieser ganze Zweig als Wirtschaftsunternehmen gar nicht so im Vordergrund. Also da wird von ihr der soziale Aspekt wahrgenommen und da muss man eben sagen, dass es da eine gewisse Schere im Kopf gibt, dass ein Unternehmen, was im sozialen Bereich tätig ist, da eben nicht so einfach anerkannt wird als Wirtschaftsunternehmen und damit muss man sich auseinandersetzen im Gesundheitswesen.

I: Das streift ja auch das Thema Image eines Unternehmens. Gibt es da ein bestimmtes Image, was vielleicht das eine Unternehmen hat, das andere nicht, gibt es da Unterschiede, hilft ein bestimmtes Image bei Preisverhandlungen oder anderen Themen?

B: In gewisser Weise glaube ich, dass das so ist. Ein Unternehmen, was sich sozusagen glaubwürdig verhält, was möglicherweise auch von sich signalisiert, dass es die Gegenseite verstanden hat und auch die Beweggründe der Verhandlungspartner sozusagen antizipieren kann und eben auch für legitim befindet, also dass eben auch die Interessen beispielsweise der Krankenkassen für ein Pharmaunternehmen eine Rolle spielen und dass man da Verständnis für entwickelt. Andererseits ist es sicherlich auch so, dass ein gewisses soziales Engagement eine Rolle spielt, allerdings muss ich persönlich sagen, dass ich glaube, dass der Bereich soziales Engagement dann doch eher in der Politik, also in der reinen Gesundheitspolitik sozusagen hängt, denn bei den Gesprächspartnern oder Verhandlungspartnern in der Krankenversicherungswelt, da sind dann tatsächlich eher so die harten Zahlen von Interesse und da spielen eher weniger die, sagen wir mal, guten Projekte, die man im Bereich soziales Engagement macht. Also ich kann zum Beispiel aus unserer aktuellen Erfahrungswelt berichten, Global Public Health spielt im deutschen Gesundheitswesen keine Rolle.

I: Jetzt geht es um die Frage der Public-Affairs-Maßnahmen und -Argumente. In Ihrer Arbeit, welche Public-Affairs-Maßnahmen und auch -Argumente werden denn angewandt, um die genannten Ziele zu erreichen?

B: Also ich beziehe mich tatsächlich jetzt auf Public Affairs. Da ist natürlich das direkte Gespräch mit relevanten Stakeholdern zunächst mal Mittel der Wahl,

grundsätzlich. Ich bin auch persönlich davon überzeugt, dass man sich selbst als Gesprächspartner eines Unternehmens ein gewisses Standing erarbeiten muss, um bestimmten Gesprächspartnern, die für einen in gewisser Weise relevant sind, für das Erreichen von bestimmten Zielen, dass man mit denen sprechen kann, vor allen Dingen erstmal Zugang bekommt, um dann in ernsthafte Diskussionen eintreten zu können, die in gewisser Weise auch zielführend sind. Sicherlich hat man immer noch eine ausreichende Palette an anderen Maßnahmen. Da würde ich im Übrigen auch immer PR-Maßnahmen dazutun, also eine gewisse Awareness zu erreichen über Medien, zweitens aber auch über Verbände und Organisationen zu arbeiten, also im Sinne von Third-Party-Kontakten. Manchmal ist es eben so, dass es besser ist, dass ich nicht direkt als Gesprächspartner auftauche, sondern tatsächlich eben mit Betroffenen beispielsweise arbeite, die dann eben an die entsprechenden relevanten Gesprächspartner herantreten und in diesem Zusammenhang habe ich natürlich auch eine gewisse schriftliche Palette von Positionspapieren, Artikeln, White Papern und dergleichen, um bestimmte Argumente tatsächlich eben in die Politik oder eben ins Selbstverwaltungswesen durch das Gesundheitswesen einzustreuen.

I: Wie erfolgreich diese genannten Maßnahmen, gibt es da eine Hierarchie oder wie werden die so eingesetzt?

B: Ich würde nochmal sagen, wie ich es eben schon versucht habe zu betonen, Face-to-Face-Gespräche, also direkte Argumentationen sind immer sehr erfolgreich, allerdings muss ich sagen, kann man das, glaube ich, nicht tatsächlich für immer geltend beschreiben. Ich glaube, manchmal ist es einfach eine Frage der Konsequenz, mit der man an bestimmten Themen dranbleibt. Ich habe tatsächlich schon häufiger die Erfahrung gemacht, dass es nicht unbedingt die Masse der Maßnahmen ist, die man zu einem bestimmten Zeitpunkt für ein bestimmtes Thema oder Ziel verwendet, sondern dass es eher die Konsequenz ist, mit der man über bestimmte Zeitabläufe bei einer Thematik bleibt und dann ist es manchmal ganz interessant, dass nicht die direkten Maßnahmen, die man geglaubt hat, einzusetzen, für ein bestimmtes Ziel zielführend sind, sondern manchmal tatsächlich der Umweg, aber nur deswegen, weil man am Thema drangeblieben ist.

I: Wie offen ist denn die Politik für diese Argumentation, sozusagen über die Argumentation des Pharmaunternehmens auch bezüglich der Auswirkungen

der politischen Regulierung? Wird man da als Experte angehört, findet man da ein offenes Ohr?

B: Ich glaube, das ist für mich eine Frage der Ausbildung als Experte für Public Affairs. Ich glaube, es hat keinen Zweck zur Politik zu gehen und zu sagen: Ich habe hier ein Problem als Unternehmen, Sie müssen das und das machen oder auch zur Selbstverwaltung. Es gehört aus meiner Sicht extrem dazu, dass man sich mit der Gegenseite oder mit dem Gedankengut des jeweiligen Gesprächspartners auseinandersetzt. Also ein Politiker muss immer auch ein eigenes Interesse befriedigen können sozusagen mit dem, was er für jemanden tut. Wenn ich mir die Gedanken vorher nicht gemacht habe als Public Affairs Professional eines Unternehmens, dann, muss ich ehrlich sagen, habe ich einen schlechten Job gemacht. Das hat natürlich zum Schluss auch etwas damit zu tun, ob ich persönlich vertrauenswürdig bin, ob ich eine gewisse Glaubwürdigkeit erworben habe oder ob ich eben auch als jemand bekannt bin, der im Zweifel liefert, also im Sinne von ich habe Ihnen das versprochen, eine gewisse Argumentation oder eine gewisse Information zu liefern. Wenn ich das nicht tue, dann falle ich hinten runter.

I: **Man hört ja häufig, wenn ein Unternehmen einer drohenden Regulierung ausgesetzt ist, dass dann die Argumentation kommt: Dann müssen wir leider Leute entlassen oder den Standort verlagern oder können nicht mehr so viel in die Forschung investieren. Sind das Argumente, die bei der Politik überhaupt Gehör finden?**

B: Es kommt immer darauf an von wem und leider ist es so, dass die Pharmaindustrie da nicht mehr derjenige Wirtschaftsfaktor ist, der mit dieser Argumentation locker durchkommt, weil es oftmals so gewesen ist, dass diese beschriebenen Ereignisse dann doch nicht so eingetreten sind. Also das ist dann die Frage der Glaubwürdigkeit. Tatsächlich ist es aber so, und das ist auch eine Erfahrung, wenn man Leute, beispielsweise Abgeordnete, in ihrem Wahlkreis mit in ein Unternehmen nimmt und sie dort vor Ort mit Dingen konfrontiert, weil man eben wirklich aus der Praxis erzählen kann, das und das passiert jetzt aufgrund der und der Entscheidung, dann macht das sehr wohl Eindruck. Ich habe da ein persönliches Beispiel noch im Kopf, es ging um eine bestimmte Regulation, die gesetzmäßig festgelegt werden sollte zum Thema Packungsgrößen von Arzneimitteln und da hätte man ich weiß nicht was alles wegschmeißen müssen und es wäre auch in dem Zeitrahmen nie möglich gewesen und es hat nur deswegen etwas gebracht, weil ich

glaube, dass eben beispielsweise in meinem Unternehmen damals wir auch Abgeordnete eingeladen haben vor Ort, haben denen die Maschinenstraßen gezeigt, die Packungseinheiten, was damit passiert und da haben sich Politiker dann auch tatsächlich in der Praxis konkret ein Bild machen können, was die Auswirkungen einer bestimmten politischen Entscheidung gewesen wären und das hat tatsächlich geholfen, dass das auch zumindest nicht in diesem Rahmen, wie es ursprünglich angedacht war umzusetzen, sondern eben zu adjustieren.

I: Jetzt haben Sie schon über Politiker gesprochen. Wer sind denn die Zielgruppen Ihrer Arbeit? Kann man das vielleicht auch unterteilen primär im Sinne von Direktkontakt oder auch Umwege, auf wen zielen Sie ab mit Ihrer Arbeit?

B: Es gibt sicherlich immer so eine Art primäre Zielgruppe, von denen man immer denkt, das sind die Entscheider für bestimmte Prozesse, die für einen interessant sein können. Das sind natürlich auf gesetzlicher Ebene sicherlich Abgeordnete des Gesundheitsausschusses beispielsweise oder eben auch relevante Abteilungen im Gesundheitsministerium oder eben auf regionaler Ebene dann kassenärztliche Vereinigungen oder bestimmte Krankenkassen oder es gibt auf der Ebene nach oben dann natürlich, wenn es um Verhandlungen geht, Krankenkassenverbände. Sprich es geht immer um die Art der Entscheidung oder des Vorganges, der einen gewissen Einfluss auf mein Unternehmen haben könnte. Da sucht man sich sicherlich auf Entscheidungsebene immer die erste Stakeholdergruppe aus. Aber wie ich das vorhin schon versucht habe zu erklären, gerade wenn man vielleicht selber nicht das richtige Standing hat oder wenn viel zu offensichtlich ist, dass das, was ich erreichen will, einen Einfluss auf mein Unternehmen hat, dann würde man sich auch Umwege suchen und Stakeholdergruppen in den Blick nehmen, die vielleicht glaubwürdiger meine eigenen Interessen vertreten können, weil sie dadurch auch beeinflusst werden, also beispielsweise Patienten.

I: Wie arbeitet man mit diesen ich sage mal anderen Zielgruppen zusammen, wie werden die eingebunden oder unterstützt?

B: Das, muss ich ehrlich sagen. hat vor allem einen rechtlichen Rahmen. Es gibt ganz klare Vorgaben im Gesundheitswesen, hat sicherlich auch bestimmte Vorgänge in der Vergangenheit als Begründung, dass man insbesondere bestimmte Kodizes beachten muss. Man kann nicht mit irgendjemandem zusammenarbeiten, wie man sich das denkt. Gerade auf Organisationsebene gibt es da ganz klare Regeln und die

sollte man auch tunlichst befolgen, sonst hat man echt ein Problem. Also man bringt den anderen in die Bredouille und nicht nur sich selbst, wenn man diese Regeln umgeht. Deswegen sollte man sich zunächst mal daran halten, was möglich ist, aber ansonsten kann ich nur sagen, auch da geht es immer danach, welche Interessen liegen vor. Warum sollte ein Patient nun ausgerechnet für mich was tun? Also ich sage jetzt Patient im Sinne von einer Patientenorganisation, nicht der einzelne Patient. Warum sollte jemand meine Informationen verbreiten beispielsweise über andere Kanäle? Also da ist immer so die Frage zu beachten, welches Interesse hat der andere, sich mit mir zusammenzutun und bin ich so schlau das herauszufinden, dass ich dieses Interesse auch in gewisser Weise treffen kann.

I: Jetzt haben Sie ja gesagt, sozusagen durch die Schnittstellen, die Sie da haben, also auch die Zielgruppen, die da im Austausch stehen, bekommen Sie viele wichtige Informationen auch aus der Außenwelt, die man auch jetzt ins Unternehmen einbringen kann. Ist Ihre Rolle dann auch die eines, ich sage mal, Ratgebers oder Beraters ins Unternehmen hinein?

B: Ja, ich glaube, das erwarten die Unternehmen auch. Ich glaube, das ist ein wichtiger Faktor, dass man solche Unternehmensabteilungen unterhält. Zunächst mal betrachte ich diese Art von Abteilung immer erstmal als so eine Art Monitoring und Radarfunktion. Wer, wenn nicht Public-Affairs-, Governmental-Affairs-Abteilungen hat die Aufgabe zu gucken, mit welchen künftigen oder jetzigen Marktbedingungen ein Unternehmen zu tun hat? Das kann aus meiner Sicht nicht die Abteilung Marketing machen, die hat ganz andere Aufgaben, oder die Abteilung Verkauf. Das muss eine Public-Affairs-Abteilung auf dem Schirm haben, mit welchen gesellschaftlichen Bedingungen habe ich zu tun? Gesellschaftliche Entwicklungen ziehen oftmals politische Folgen nach sich und dergleichen Dinge bin ich verpflichtet, als Unternehmensabteilung, auf jeden Fall in das Unternehmen zurückzuspiegeln. Das zweite ist sicherlich auch zu gucken, wo gibt es Trends, das ist sozusagen die Ausbaustufe von Monitoring, mit denen ich mich auseinandersetzen muss. Hier kommt eins zusammen, was ein Unternehmensthema ist, beispielsweise das Thema Digitalisierung. Wenn ich nicht merke, dass zunehmend in Deutschland auch das Thema Digitalisierung eine Rolle spielt, auch in der Politik, und was damit verbunden ist, dann habe ich theoretisch ein Problem, weil ich das Unternehmen nicht darauf eingestellt habe. Es gibt aber auch ganz andere Dinge, mir fallen jetzt Dinge ein beispielsweise zur Nutzenbewertung von

Arzneimitteln. Wenn ich nicht mitbekomme, dass das inzwischen nicht mehr ein nationales Thema ist, sondern ein europäisches Thema ist, dann habe ich meine Aufgabe nicht wahrgenommen, wenn ich das Unternehmen nicht frühzeitig darauf vorbereitet habe.

I: Findet man dann auch im Unternehmen Gehör? Was ist jetzt, wenn man was empfehlen würde aus Ihrer Funktion heraus, was vielleicht anderen Empfehlungen – Sie haben jetzt Marketing oder Verkauf genannt – widerspricht, wie sehr wird man da gehört oder wie viel Gewicht hat man da?

B: Das hat sicherlich auch wieder mit dem persönlichen Standing zu tun. Wenn eine Abteilung über Jahre hinaus eine gute Arbeit gemacht hat und da eben auch die Erfahrung gesammelt wurde, dass das, was da rausgekommen ist, auch Hand und Fuß hat, dann ist das sicherlich eine andere Frage als wenn man jetzt gerade neu anfängt und soll jetzt eine Empfehlung abgeben. Aber tatsächlich wird es grundsätzlich so sein, dass man sich in so einer Art Sandwichposition wiederfindet zwischen der Außenwelt des Unternehmens und dem, was im Unternehmen passiert. Ich habe oft das Gefühl, dass man eine Übersetzungsleistung vollbringen muss und zwar in beide Richtungen und dass man in diesen Abteilungen Public Affairs oder Governmental Affairs eben im Grunde genommen zwei Sprachen sprechen muss jeweils nach der einen oder anderen Seite. Das ist sicherlich eine Herausforderung, mit der man umgehen muss, aber das ist im Grunde genommen auch der Mehrwert solch einer Abteilung, dass man eben Dinge, die in der Außenwelt eine Rolle spielen, unternehmensintern formulieren kann und ich kann aus persönlicher Erfahrung sagen, dass das etwas ist, was viel Lernen mit sich bringt und was nicht einfach ist, aber was man lernen kann und wo man zunehmend merkt, dass man dann eben auch einen Mehrwert fürs Unternehmen einbringen kann.

I: Sie haben vorher auch Monitoring genannt, dieses Informationen sammeln, Wissen aufbauen, die dann eben auch nach innen gefüttert werden. Wie bekommen Sie diese Informationen?

B: Das betrachte ich als eine Holschuld. Das ist aus meiner Sicht selbstverständlich für eine Abteilung. Tatsächlich ist es so, dass ich natürlich den Anspruch haben müsste oder ich habe ihn persönlich auf jeden Fall, so eng in Kontakt zu sein mit relevanten Leuten im entsprechenden Außensystem eines Unternehmens, dass ich relevante Entwicklungen auch mitbekomme und nach innen melden kann. Wenn es neue Informationen gibt oder überhaupt Überlegungen zu neuen Gesetzen und ich

bekomme das nicht mit, dann ist es einfach traurig für die Abteilung, weil irgendwann kommt es im Unternehmen an und es ist immer besser, man hat es vorher gewusst und man hat es als Unternehmensabteilung verkündet.

I: Jetzt haben Sie vorhin schon PR genannt, die man auch mit einbinden kann. In welchem Verhältnis ganz konkret für Ihr Unternehmen stehen denn PR und Public Affairs zueinander, ist das eher ergänzend, ist das konkurrierend, eine Funktion der anderen übergeordnet oder wie muss man sich das vorstellen?

B: Über dieses Thema mache ich mir sehr häufig Gedanken und auch aktuell immer wieder. Alles das, was man in der Theorie über dieses Verhältnis PR und PA lesen kann, findet in der Praxis alles statt. Man möchte manchmal drüber lachen, dass das so ist, aber tatsächlich bringt es oftmals ein paar Probleme mit sich. Also tatsächlich ist es die Frage, wer hat die Hoheit über Kommunikation. Das ist nicht trivial, das ist im konkreten Beispiel, was ich jetzt so vor Augen habe, tatsächlich die Frage, wer darf zum Beispiel Social-Media-Nachrichten versenden, wenn man zum Beispiel als Public-Affairs-Aufgabe sich vorgenommen hat, an die relevante Zielgruppe – nämlich Politik – per Social Media zu agieren, kann es einem passieren, dass die PR-Abteilung sagt: Nein, das passiert nicht, weil wir die Hoheit über die Kommunikation haben. Das sind so ganz praktische Fragestellungen, die man sich manchmal nicht vorstellen kann, es ist aber so, sodass man tatsächlich eigentlich dafür sorgen muss aus taktischen Gründen, dass man ein sehr gutes Verhältnis zur jeweils anderen Abteilung pflegt und sich solche sagen wir mal manchmal auch Nickeligkeiten sparen kann, damit man einfach eine vernünftige Arbeit fürs Unternehmen macht und möglichst eine Gesamtstrategie im Kopf hat, wie gute Arbeit funktionieren kann, also beispielsweise, dass PR bestimmte Themen setzt über Artikel, über Pressegespräche, die eben wichtig sind, damit PA überhaupt ein Interesse vorfinden kann bei bestimmten Stakeholdern, weil die entsprechenden Stakeholder in der Zeitung gelesen haben, dass das eben gerade Thema ist. So stelle ich mir das eigentlich in der Ergänzung prima vor. Ich kann allerdings aus der Praxis sagen, dass das nicht immer so funktioniert.

I: So wie Sie es gerade genannt haben, diese ergänzende Funktion von PR, gibt es denn Einsatzmöglichkeiten, in denen diese ergänzende Funktion vielleicht andersrum ist? Wer ist im Lead oder ist das immer so gleichberechtigt oder gibt es zum Beispiel auch bestimmte politische Themen, bei denen man nur auf PR setzt oder nur auf Public Affairs oder findet das immer ergänzend statt?

B: Ich habe den Eindruck, dass es leider nie in der kompletten Abstimmung stattfindet. Also das ist meine persönliche Erfahrung, das kann in anderen Unternehmen hoffentlich besser sein. Es gibt sicherlich Themen, die man nur mit PR bearbeitet, also bestimmte Corporate-Themen, zum Beispiel Great Place to Work oder dergleichen Dinge. Da würde ich mich vielleicht als PA-Abteilung nicht zwangsläufig mit abgeben, es sei denn, ich erwähne das bestimmten Stakeholdern gegenüber, dass wir eben ein tolles Unternehmen sind. Aber bis es soweit kommt, das ist sicherlich aus meiner Sicht vielmehr eine PR-Aufgabe. Aber ich kann es nur nochmal sagen: Im besten Falle hätte man eine gemeinsame Strategie, man würde Themen verteilen, um die sich der eine oder andere vielleicht mehr oder weniger kümmert. Vieles, was konkrete Legislative oder Rahmenbedingungen fürs Geschäft angeht, ist sicherlich PA-Aufgabe, weil es um Gestaltung geht, um aktive Gestaltung und bei PR sehe ich doch häufig eher den Punkt, dass man Aufmerksamkeit schafft, dass man Agenda Setting betreibt, damit man überhaupt für bestimmte Themen den Ansprechpartner gewinnen kann, weil er das als wichtig empfindet, weil es in der Zeitung gestanden hat beispielsweise oder natürlich über andere Kanäle oder Veranstaltungen und dergleichen.

I: **Noch ganz kurz zum Ausblick: Wie schätzen Sie denn zum Thema gesundheitspolitische Regulierung die zukünftige Entwicklung ein für Ihre Branche?**

B: Ich glaube, dass beide Abteilungen – also PR und PA – weiterhin äußerst wichtig bleiben. Ich glaube nicht, dass es da zu Abbauprozessen kommen kann, weil man bestimmte Dinge einfach schon gelöst hat. Ich glaube, die Fragestellungen bleiben bestehen. Das hat einfach damit was zu tun, dass die Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen sind, wie sie sind. Im Moment kann man eigentlich von einer guten Steuerlage ausgehen, das Gesundheitswesen ist einigermaßen gesettled. Immer dann, wenn die Finanzen nicht mehr so sprudeln werden, glaube ich, dass zumindest Pharmaunternehmen ganz schnell wieder in erhöhten Druck kommen werden, dass das Thema Preisverhandlung und Marktzugang dann wieder in den Fokus gerät. Hier geht es insbesondere auch um künftige Entwicklungen in bestimmten Arzneimitteltherapien, die extrem viel Geld kosten auch. Da ist tatsächlich die Frage auch zu klären gesellschaftlich und damit auch politisch, will man das und wer kriegt das in Zukunft bezahlt. All diese Fragestellungen haben

Pharmaunternehmen irgendwie mit zu handeln und demzufolge glaube ich auch nicht, dass da weniger Ressourceneinsatz möglich ist.

I: Was bedeutet so eine Entwicklung, wenn man die so skizziert, was bedeutet das dann für den eigenen Bereich, wie muss der sich weiterentwickeln, um damit schritthalten zu können?

B: Ich glaube, eine gewisse Manpower muss man haben. Vieles wird ja da doch irgendwo outgesourct, z.B. Monitoring gibt, das persönlich halte ich nicht für besonders zielführend, weil ich glaube, es ist immer besser, man hat erstens das Ohr selbst am Zahn der Zeit und zweitens, ich glaube, es ist immer gut, ein sehr enges Verhältnis zum Business zu haben. Ich halte nicht viel von outgesourcten Berliner Abteilungen, die irgendwie mit der Politik sprechen und eigentlich nicht so ernsthaft wissen, was die Unternehmen tatsächlich umtreibt. Da fehlt zum Schluss auch das konkrete Beispiel, warum man bestimmte Themen bespricht und warum bestimmte Politiker so oder so agieren sollten. Da ist es immer besser, man hat ein sehr, sehr enges Verhältnis zum Business. Im Übrigen auch im eigenen Interesse, denn wer sich lange nicht im Unternehmen zeigt, der ist dann auch mal vergessen.

I: Vielen Dank.

B: Ja, bitteschön.

PRPA: Leiter Hauptabteilung für PR und Public Affairs

- I: **Vielen Dank für die Teilnahme. Wir beginnen mit der ersten Frage. Die Pharmabranche zählt zu den am stärksten reguliertesten Branchen. Von welchen gesundheitspolitischen Regulierungen ist deine Branche und auch das Unternehmen, in dem du tätig bist, besonders betroffen?**
- B: Es gibt eine ganze Reihe von Regelungen. Einmal betrifft das produktseitig die Entwicklung von Arzneimitteln. Da obliegen wir bestimmten Kriterien, die die Wirksamkeit, Qualität und Unbedenklichkeit der Produkte betrifft, also sprich den Zulassungsprozess, in dem wir bestimmte Daten vorlegen müssen, um auch die Erlaubnis zu bekommen, um Arzneimittel beim Menschen auch genehmigt zu bekommen und zugelassen zu bekommen. Das ist sicher ein wesentlicher Punkt, wenn man produktseitig schaut. In diesem Entwicklungsprozess gibt es natürlich noch ganz viele weitere Regulierungen, zum Beispiel wie man klinische Studien durchführt. Da geht es auch um die Einhaltung ethischer Prinzipien, die über die Ethikkommission usw. abgebildet werden. Da geht es um Good Clinical Practice, wie man Studien macht und durchführt nach internationalen Standards. Dann geht es natürlich wie in jedem anderen Unternehmen auch um Themen, die die Gesundheit von Mitarbeitern betreffen, das Wohlbefinden der Mitarbeiter, arbeitsrechtliche Aspekte. Wenn man dann weiter schaut auf die Schnittstelle zu Kunden, ist das natürlich auch so, dass wir nur in bestimmten gesetzlichen Rahmenbedingungen operieren können, Heilmittelwerbegesetz ist so ein Stichpunkt. Es gibt bestimmte Auflagen, wie wir über unsere Produkte sprechen können. Wir dürfen zum Beispiel nicht direkt an den Konsumenten, den Patienten herantreten. Das ist sicher ein Punkt. Dann gibt es natürlich die Diskussion um Zuwendungen an Ärzte und Organisationen, die auch bestimmten teilweise selbstaufgelegten, teilweise gesetzlichen Regelungen unterliegen. Dann geht es weiter über die Frage, wie die Arzneimittel bepreist werden, also diese ganze Frage der Bewertung des Nutzens eines Arzneimittels ist relevant, wie ist das rechtlich im Sozialgesetzbuch in dem Fall verankert. Dann geht es hin zu den Preisverhandlungen, wie die ablaufen, das ist auch relativ klar gesetzlich geregelt. Es geht dann weiter in die Frage des Einsatzes der Arzneimittel, wo es auch bestimmte Regularien gibt, was den Zugang von Patienten zu bestimmten Arzneimitteln betrifft, also das kann eingeschränkt werden. Also es gibt eine ganze

Fülle. Natürlich sind auch viele andere Punkte relevant. Wenn wir mit Industrieverbänden sprechen, dann muss das natürlich kartellrechtlich auch in einem klaren und sauberen Rahmen erfolgen. Wir unterliegen natürlich bestimmten Auflegen des Wettbewerbsrecht, wenn wir im Markt unterwegs sind mit einigen anderen Wettbewerbern. Das sind so ein halbes Dutzend bis Dutzend Regularien, die mir so ganz spontan einfallen.

I: Mit Blick auf deine Funktion und auf die Gesundheitspolitik: Wie sehen da die gesundheitspolitischen Regulierungen aus, vielleicht Beispiel AMNOG oder IQWiG, die da besonderen Einfluss haben auf das Unternehmen?

B: Am Ende ist das ja eine Frage der sozialrechtlichen Gesetzgebung, also SGB V in dem Fall, wo man nachweisen muss, dass ein Arzneimittel, was man neu einführt, einen bestimmten Nutzen haben muss gegenüber einem Standardtherapeutikum. Das ist natürlich für die Preisfindung die Grundlage für die Verhandlungen, die nach einer Nutzenbewertung folgen und die sind natürlich sehr relevant für die Frage, welchen Preis man erzielt für ein Medikament und für welche Patientengruppen, auf die man sich einigt, die dann Zugang zu dem Arzneimittel erhalten sollen. Das ist sozusagen sehr relevant für die Frage, wie profitabel auch ein Arzneimittel sein kann.

I: Was konkret haben jetzt solche Zugangsbeschränkungen oder auch ein Preis, der nicht frei verhandelbar ist, für Auswirkungen auf das Unternehmen?

B: Zum einen möchte man natürlich die beste Ausgangsposition erreichen, wenn man bei der Nutzenbewertung antritt. Also man muss idealerweise dafür Sorge tragen, dass das Arzneimittel nicht nur die Kriterien von Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit erfüllt, also die drei Zulassungskriterien, sondern dann auch idealerweise man schon zum Markteintritt Daten hat, die auch für die Nutzenbewertung, die von der Zulassung abweichenden Kriterien ansetzt und Maßstäbe ansetzt, die eben schon vorweisen zu können. Das heißt, man muss relativ früh im Entwicklungsprozess, der ein langjähriger Prozess ist, dafür Sorge tragen, dass die klinischen Entwicklungsprogramme auch Aspekte mit abdecken, zum Beispiel die Endpunktauswahl oder die Länge der Studie oder die Wahl der Vergleichstherapeutika, die dann auch den Nutzenbewertungskriterien weitestgehend Rechnung tragen. Das ist ein großer Unterschied. Das zweite ist natürlich, dass man Verhandlungskompetenz vorhalten muss und auch entsprechend gut den Dialog mit den Entscheidungsträgern im Bereich der

Entscheidungsgremien halten muss und auch die Zusammenhänge gut kennen muss.

I: Wenn man sich diese Regulierungen anschaut, zum Beispiel Preis und Nutzbewertung, welches Ziel verfolgt man als Unternehmen oder verfolgt auch deine Abteilung mit Blick auf solche Regulierungen?

B: Am Ende geht es ja darum, auf der einen Seite im bestehenden Rahmen das Ergebnis zu optimieren, also ein zum Beispiel sehr innovatives Präparat möglichst vielen Patienten zugänglich zu machen zu einem möglichst hohen Preis mit möglichst wenig Einschränkungen. Das ist natürlich sozusagen das Primärziel, wenn man an den gegebenen rechtlichen Rahmen denkt. Aber es gibt natürlich auch Aspekte dieses Verfahrens, die durchaus strittig sind, und da ist es natürlich so, dass man diese strittigen Punkte, also zum Beispiel Umfang eines Dossiers, auch aktiv mit den Beteiligten bespricht und sozusagen versucht auf Verbesserungen hinzuwirken, die den Prozess zum Beispiel effizienter machen oder die die Kriterien weniger eng fassen, weil gerade das Verfahren in Deutschland mit sehr eng gefassten, sehr strikten Kriterien arbeitet, die es so im internationalen Kontext in der Ausprägung gar nicht gibt. Das heißt, Deutschland wird immer so ein bisschen zu einem Sonderfall und man kann natürlich nicht für jeden Markt mit einem Entwicklungsprogramm alle Fragen direkt zur Zulassung beantworten.

I: Wo liegt dann konkret die Aufgabe einer Abteilung für Public Affairs, einer Abteilung für politische Kommunikation? In diesem Prozess angesichts der Regulierung, was ist deren Aufgabe?

B: Auf der einen Seite geht es natürlich darum, die Interessen des Unternehmens zu vertreten gegenüber den Entscheidungsträgern und das auch mit guten Begründungen zu hinterlegen. Hinzu kommt, dass diejenigen, die im Gesetzgebungsverfahren eine maßgebliche Rolle spielen, in ihren Gremien häufig keine Fachleute sind. Also wenn du mit Parlamentariern sprichst, dann ist das häufig so, dass die keine Fachkunde haben. Insofern ist es wichtig, dass diese Individuen auch alle Beteiligten anhören und sich selber ein Bild machen können. Das heißt sozusagen, die Perspektive der Selbstverwaltung, der Patienten, der Industrie auch hören und die müssen wir vertreten, damit unsere Argumente auch in Erwägung gezogen werden können. Das ist natürlich ein wesentlicher Punkt.

I: Wie ist dein Eindruck, wie gut wird da die Stimme des Pharmaunternehmens gehört?

- B: Ich glaube, die Stärke der Branche in Deutschland wird in den Medien immer überzeichnet. Meine Wahrnehmung ist nicht so, dass die Pharmaindustrie eine besonders starke Industrie ist im Vergleich zu anderen Industrien, wie zum Beispiel der Autoindustrie, weil natürlich aufgrund des vielleicht nicht besonders guten Images der Pharmaindustrie es natürlich den Entscheidungsträgern schwerfällt, Entscheidungen durchzustellen oder zu rechtfertigen, in denen die Öffentlichkeit den Eindruck hat, dass das – in Anführungszeichen – zu gut für die Pharmaindustrie gegangen ist. Das ist so ein bisschen das Problem, in dem wir stehen. Ich glaube, die Pharmaindustrie als solche hat es immer ganz gut geschafft, sehr stark einschneidende Maßnahmen, die auch alle gekommen sind oder von denen viele gekommen sind, zeitlich zu verzögern, aber in den Inhalten doch relativ wenig erreicht hat.
- I: **Du hast das Thema Image schon angesprochen. Hilft angesichts einer gesundheitspolitischen Regulierung und dementsprechendem Umfeld ein bestimmtes Image der Branche? Du hast ja schon gesagt, wie du es siehst, aber von einem einzelnen Unternehmen, gibt es da dann Unterschiede, wird man anders reguliert, wenn man ein besseres Image hat?**
- B: Ich glaube, es gibt sehr starke Unterschiede zwischen den Unternehmen. Die Kernfrage ist, wie bereit ist man, sich auch kritischen Fragen zu stellen. Ich glaube, da unterscheiden sich die Unternehmen schon sehr, also wie stark ist man auch bereit, in den konstruktiven kritischen Dialog mit ablehnenden Vertretern zu gehen. Das ist ein Punkt, der sicher einen Unterschied ausmacht. Dann ist immer die Frage, welche Themen möchte man besetzen oder welche Themen besetzt man. Innovation ist ein großes Wort in der politischen Landschaft, ist aber nicht immer als Wort an sich fassbar. Also insofern muss man immer versuchen zu übersetzen, was eigentlich Innovation und Fortschritt, ob er nun groß oder klein ist, in der Pharmaindustrie für Patienten wirklich bedeutet und das greifbarer machen. Ich glaube, das ist etwas, was nicht jeder versteht und auch gar nicht wirklich jeder versucht. Der dritte Punkt ist Transparenz, dass man auch Transparenz erzeugt, wie das eigene Geschäftsmodell eigentlich funktioniert und sich da auch kritischen Fragen einfach stellt.
- I: **Wie wichtig ist in dem Zusammenhang dann Legitimation oder die Akzeptanz der eigenen Unternehmensziele gegenüber den Stakeholdern?**

- B: Ich glaube, das ist sehr wichtig. Am Ende kann man das ja auch den anderen Stakeholdern nicht abstreiten, dass natürlich irgendwie auch das Patientenwohl eine gewichtige Rolle spielt in gesundheitspolitischen Entscheidungen. Also irgendwie wollen das alle, aber alle glauben, das geht auf unterschiedliche Art und Weise. Ich glaube, das ist so ein bisschen die Krux an der ganzen Sache.
- I: **Wenn man jetzt ganz konkret in Maßnahmen geht, die jetzt quasi eine PR-Abteilung oder eine Public-Affairs-Abteilung zur Verfügung hat im Rahmen von politischer Regulierung, welche Maßnahmen werden da zum Beispiel von der Public Affairs oder Lobbying-Abteilung angewendet?**
- B: Wenn man an die Medienarbeit denkt, dann sind das natürlich die klassischen Instrumente wie Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Berichterstattung von Kongressen, wo zum Beispiel Neuerungen vorgestellt werden, Hintergrundgespräche, wo man etwas detaillierter nochmal Zusammenhänge erläutert. Das sind sicher so ganz klassische nach außen gerichtete Instrumente, bis hin zu den Fragen wie Präsenz im Internet, sozialen Medien usw., also positioniert man einzelne Mitarbeiter oder eine Gruppe von Mitarbeitern auch gezielt nach außen, weil sie für bestimmte Themen stehen, die dem Unternehmen wichtig sind, also zum Beispiel Qualität oder Forschung oder ähnliches.
- I: **Das sind jetzt eher Maßnahmen, die öffentlich auch einsehbar sind. Ich sage mal Kontakt zu Parlamentariern oder anderen Entscheidungsträgern im Gesundheitswesen, läuft der auch auf Eins-zu-eins-Basis ab, so das klassische Hintergrundgespräch oder Kaminesgespräch?**
- B: Das gibt es auch, natürlich. Das findet weitaus weniger statt als man das wahrscheinlich denkt, aber natürlich gibt es auch kurze Eins-zu-eins-Gespräche, wo man mit Abgeordneten zusammentrifft, entweder indem man sich gezielt verabredet und dann sozusagen mit den jeweiligen Volksvertretern spricht oder aber am Rande von gesundheitspolitischen Veranstaltungen, die in Berlin ja auch in Hülle und Fülle stattfinden, wo man dann am Rande des Programms ins Gespräch kommen kann.
- I: **Gibt es von diesen einzelnen Maßnahmen oder Instrumenten, wenn man sich die nochmal anschaut, Unterschiede? Welche sind besonders erfolgreich oder werden unterschiedlich genutzt? Werden die in unterschiedlichen Situationen genutzt, bei einer bestimmten Aufgabenstellung oder Herausforderung?**

- B: Es ist immer die Frage, geht es primär darum, den Informationsfluss aufrechtzuerhalten oder geht es um konkrete gesetzliche Vorhaben, wo alle Beteiligten gehört werden. Das ist sicher auch immer der Unterschied und im Eins zu eins kann man natürlich immer sehr viel detaillierter auch Dinge ansprechen oder besprechen und auch besser auf Fragen eingehen.
- I: **Was man häufig hört angesichts von Regulierungen, dass Unternehmen reagieren im Sinne von: dann müssen wir Leute entlassen, den Standort verlagern, Innovationsrückgang, wenn die Preise nicht stimmen. Glaubst du, dass solche Androhungen von Konsequenzen fruchten, also wenn man versucht die Macht auszuspielen, die man als Unternehmen hat?**
- B: Ich glaube, das erste Problem ist ja, dass den Androhungen meistens keine Taten folgen. Insofern hat sich, glaube ich, die verbale Drohung auch über die Zeit gerade seitens der Pharmaindustrie abgenutzt. Wenn, und das hat es durchaus gegeben, gesundheitspolitische Entscheidungen zu Stellenabbau führen und man das entsprechend kommuniziert, führt das eher nochmal zum Draufhauen seitens der anderen Seite. Es kommt dann ja eher so, dass man sagt: Na ja, Ihr habt so eine hohe Marge, jetzt schmeißt Ihr die Leute raus, nur um die Marge zu halten. Das bisschen an Einschnitt hättet Ihr schon irgendwie anders verputzen können. Aber das ist eigentlich ein schwieriges Unterfangen, das fruchtet nicht so ohne Weiteres.
- I: **Mit Blick auf die Zielgruppen, du hast schon einige genannt: Journalisten, Parlamentarier. Gibt es da noch weitere, die in diesem Gesundheitsfeld, wenn es um politische Regulierung geht, noch eine Rolle spielen?**
- B: Ja, auf jeden Fall, natürlich die Patientenvertreter, also Vertreter von Patientengruppen, die auch in einigen Gremien der Selbstverwaltung eine große Rolle spielen, und dann natürlich die Vertreter der Selbstverwaltung, Körperschaft des öffentlichen Rechts, die in unserem Gesundheitswesen quasi die Aufgabe haben, die gesetzliche Krankenversicherung und den Betrieb zu organisieren.
- I: **Findet da zum Beispiel mit Patientenorganisationen eine Art Kooperation statt, findet man quasi Mitstreiter für die eigene Sache?**
- B: Auch da gilt so ein bisschen Transparenz und was macht man eigentlich. Es gibt viele Zusammenarbeiten zwischen Pharmaunternehmen und Patientengruppen. Da geht es zum Beispiel darum, wie schafft man es bei zum Beispiel bei seltenen Erkrankungen möglichst viele Patienten in klinische Studien einzubringen, einzuschreiben. Wenn es da Selbsthilfegruppen gibt, die wissen, es gibt wenig Therapiemöglichkeiten, und

wir können da helfen, dann gibt es Kooperationen in der Hinsicht zum Beispiel. Aber auch zur Ausgestaltung von klinischen Studien, was wird eigentlich gemessen bei bestimmten Krankheitsbildern, ist auch was. Also man ist schon auch deutlich im Dialog bis hin zur Frage, wie sind eigentlich die Versorgungsstandards für bestimmte Patientengruppen - auch da gibt es Kooperationen.

I: Das Thema Verbände, spricht man da auch mit einer Stimme oder ist es eher so, dass vielleicht durch unterschiedliche Unternehmen, die in einem Verband sind, da eher eine Konkurrenz entsteht?

B: Die Einzelpositionen der Verbandsmitglieder ist natürlich sehr stark abhängig vom aktuellen Portfolio. In meiner Wahrnehmung ist die Stimme des Verbandes in der Regel der kleinste gemeinsame Hauptnenner.

I: Frage zum Thema Schnittstelle nach innen, weil dein Bereich ja auch eine ist durch diesen Kontakt nach außen zu Journalisten, Parlamentariern usw. Da werden ja Informationen von außen aufgenommen. Werden die nach innen weitergegeben als Entscheidungsvorlagen, also sozusagen eine Art interne Beratungsleistungen für mögliche Strategieveränderungen?

B: Ja, natürlich, wenn sich das Umfeld verändert und ich sage mal andere Kriterien abgedeckt werden müssen, zum Beispiel ein Studienprogramm, dann müssen wir das natürlich entsprechend intern berücksichtigen.

I: Das heißt, solche Empfehlungen werden dann auch gehört?

B: Die werden auch gehört. Die Frage ist immer, wie schnell kann man sich drauf einstellen als Unternehmen.

I: Gibt es eigentlich zwischen den einzelnen Bereichen - PR auf der einen, Public Affairs auf der anderen Seite - eine Konkurrenz?

B: Ich finde, dass es zusammengehört, weil natürlich vieles im öffentlichen Geschehen auch durch Medien transportiert wird und auch Meinungsbildung darüber erfolgt. Also keiner der eben angesprochenen Interessengruppen kann sich davon freisprechen, dass gute Presse gut ist und schlechte Presse schlecht ist. Also insofern geht das schon relativ eng Hand in Hand.

I: Wie schätzt du die zukünftige Entwicklung der gesundheitspolitischen Regulierung ein für Deine Branche und wie müssten sich Unternehmen weiterentwickeln, um darauf reagieren zu können?

B: Die Regulierung wird weiter, sagen wir mal, verfeinert werden und tendenziell zunehmen. Das ist meine Erwartung, gerade bei der Frage Kostenkontrolle, und

auch regulatorische Anforderungen werden sich schrittweise wandeln. Ich glaube einfach, es kommt drauf an, dass man als Unternehmen sich möglichst schnell anpassen kann und althergebrachte Arbeitsweisen auch bereit ist zu überdenken und notfalls auch über Bord zu werfen. Ich glaube, die Anpassungsgeschwindigkeit ist einfach wichtiger als alles andere.

I: **Dankeschön.**

B: Gerne.

