

**DER REGIERUNGSSPRECHER ALS MEDIATOR ZWISCHEN REGIERUNG UND
ÖFFENTLICHKEIT**

Rollen und Funktionsanalyse von Regierungssprechern im Regierungs- und Massen-
kommunikationssystem der Bundesrepublik
Deutschland (1949 – 1982)

Inaugural – Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Philosophie
(Dr. phil.)
an der
Philosophischen Fakultät der
Julius-Maximilians-Universität
Würzburg

vorgelegt von
Burkard WETH
aus Waldbüttelbrunn

Würzburg, Mai 1991

Referent:

Korreferent:

Tag der mündlichen Prüfung:

Prof. Dr. Lothar Bossle

Prof. Dr. Rolf Ebbighausen,

Freie Universität Berlin

12. Februar 1992

Berichte aus der Geschichtswissenschaft

Burkard Weth

**Der Regierungssprecher als Mediator zwischen
Regierung und Öffentlichkeit**

Rollen und Funktionsanalyse von Regierungssprechern
im Regierungs- und Massenkommunikationssystem der
Bundesrepublik Deutschland (1949 – 1982)

Shaker Verlag
Aachen 2015

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 1992

Copyright Shaker Verlag 2015

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8440-3268-0

ISSN 0945-0815

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

A)	Theoretische Grundlegung / Der Regierungssprecher als Mediator	1
1.	Theoretische Vorüberlegungen	1
1.1.	Aufbau der Untersuchung	1
1.2.	Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes	2
1.3.	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	2
1.4.	Untersuchungsziele	3
1.5.	Untersuchungsmethoden	4
1.6.	Der Forschungsstand	5
2.	Deskription des theoretischen Bezugsrahmens	7
2.1.	Der Rollen-Begriff als analytische Kategorie	7
2.2.	Kommunikation als soziologische Grundkategorie.....	8
2.3.	Bestimmung des Kommunikator-Begriffs	9
2.4.	Die Rolle von Mediatoren in der (Massen-)Kommunikation	10
2.5.	Das Massenkommunikationssystem und sein politisch orientiertes Subsystem ..	12
2.5.1.	Der konventionelle Begriff der Massenkommunikation	12
2.5.2.	Der systemtheoretische Begriff der Massenkommunikation	12
2.5.3.	Die politische Funktion der Massenkommunikation.....	13
2.5.4.	Öffentliche Meinung, Massenkommunikation und politische Willensbildung.....	14
2.5.5.	Die Regierungskommunikation im System der Massenkommunikation: Funktionen und Ziele staatlicher Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit ..	16
3.	Die Geschichte staatlicher Informationspolitik	21
3.1.	Zu den Anfängen systematischer Nachrichtenpolitik	21
3.2.	Informationspolitik in Preußen und die „Ära Bismarck“	22
3.3.	Das „System Hammann“	23
3.4.	Pressepolitik von 1914 – 1945	23
3.5.	Die Pressechefs in der Weimarer Zeit	25
3.5.1.	Zum Rollenbild des (Reichs-) Pressechefs.....	27
4.	Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung als Institution der Informationsvermittlung.....	29

II

4.1.	Aufgaben und Arbeitsziele des BPA.....	29
4.2.	Organisationsstruktur des BPA	31
4.2.1.	Historischer Exkurs: Entstehung und organisatorische Entwicklung des BPA ...	32
4.3.	Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Tätigkeit des BPA – Normativer Bezugsrahmen für Rolle und Funktion des Regierungssprechers.....	35
5.	Rolle und Funktion des Regierungssprechers im Regierungs- und Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland	37
5.1.	Versuch einer kommunikationssoziologischen Phänomenologie von Rolle und Funktion des Regierungssprechers	37
5.1.1.	Die kommunikative Rolle des Regierungssprechers im demokratischen Regierungssystem und im Rahmen des Massenkommunikationssystems	38
5.1.1.1.	Das kommunikative Rollenverhalten des Regierungssprechers im Raum der gouvernementalen Binnenkommunikation (Modell)	39
5.1.1.2.	Das kommunikative Rollenverhalten des Regierungssprechers im Raum der gouvernementalen Außenkommunikation (Modell)	41
5.1.1.2.1.	Zielpersonen und -gruppen des Regierungssprechers in der Außenkommunikation	43
5.1.2.	Mechanismen der Informationsbeschaffung im Rahmen der Binnenkommunikation	44
5.1.3.	Der Informationsapparat des Regierungssprechers	45
5.2.	Die funktional-institutionelle Einbettung des Regierungssprechers als Mediator im Regierungsgefüge und Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland.....	46
5.2.1.	Regierungssprecher und Bundeskanzler: Das Berufungsrecht des Bundeskanzlers.....	46
5.2.2.	Der Regierungssprecher als politischer Beamter – normativer Bezugsrahmen der Rolle des Regierungssprechers.....	46
5.2.3.	Stellung und Aufgabenbereiche des Regierungssprechers innerhalb der Amtsspitze des BPA.....	48
5.2.4.	Der Regierungssprecher als Kanzlerinterpret und Informator - zur Problematik dieser Rolle.....	49
5.2.5.	Der Regierungssprecher im Verhältnis zu Kabinett und Ressortministern.....	50
5.2.6.	Der Regierungssprecher als Koordinator der regierungsamtlichen Informationspolitik / Rollenzwänge und -konflikte	50

III

5.2.7.	Regierungssprecher und Bundespräsident.....	52
5.2.8.	Der Regierungssprecher und die Bundespressekonferenz – Deskription der Mediatoren- und Informationsrolle im Verhältnis zur medialen Öffentlichkeit (zu 5.1.1.2).....	53
5.2.8.1.	Die Bundespressekonferenz e.V. – satzungsgemäße Organisation und Zweckerfüllung	53
5.2.8.2.	Der Regierungssprecher vor der Bundespressekonferenz.....	54
5.2.8.2.1.	Zur Informationstechnik des Regierungssprechers vor der Bundespresse- konferenz (BPK).....	55
5.2.8.3.	Exkurs: Zur Stellung der Pressereferenten und Ressortsprecher auf der Bundespressekonferenz	56
5.2.8.3.1.	Die Informationspolitik der Ressorts und ihrer Pressereferenten.....	56
5.2.8.4.	Zur Rezeption der Information durch die BPK	57
5.2.8.5.	Berufsverständnis und Rollenselbstdeutung von Journalisten	59
5.2.8.6.	Kommunikationsebene der vertraulichen Informationskontakte zwischen Regierungssprechern, Pressereferenten und Journalisten.....	60
B)	Rollen- und Funktionsanalyse der deutschen Regierungssprecher 1949 – 1982	62
6.	Die Bundespressechefs unter Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer 1949 – 1963	62
6.1.	Strukturelemente der Kanzlerdemokratie und ihre Relevanz für die regierungsamtliche Informationspolitik	62
6.2.	Konrad Adenauer und die Medien – Versuch einer Bestimmung der Pressepolitik Adenauers	64
6.3.	Die ersten Bundespressechefs unter Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer 1949 – 1952	66
6.3.1.	Analyse ihrer Rollenperformanz, Ursache ihres Scheiterns.....	66
6.3.2.	Zusammenfassung	68
6.4.	Bundespressechef Felix von Eckardt 1952 – 1962	69
6.4.1.	Die Rekrutierung Felix von Eckardts als Regierungssprecher – der Erwartungshorizont	69
6.4.2.	Interpretation und Performanz der Rolle des Regierungssprechers durch Felix von Eckardt im	70

6.4.2.1.	Bezugsfeld Regierungssprecher und Kanzler: Beratungsfunktion und politischer Einfluß	70
6.4.2.1.1.	Exkurs: Der Beraterkreis um Bundeskanzler Adenauer.....	70
6.4.2.2.	Bezugsfeld Regierungssprecher und Kabinett.....	74
6.4.2.3.	Bezugsfeld Regierungssprecher und Regierungsparteien	75
6.4.2.4.	Spannungsfeld Regierungssprecher und Medien: Der Regierungssprecher als Kommunikator und Interpret	76
6.4.3.	Zur Konzeption der Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit des BPA unter Felix von Eckardt	78
6.4.3.1.	Die Rolle des Regierungssprechers und des BPA im Wahlkampf.....	78
6.4.3.2.	Zur Neukonzeption der Rolle des Regierungssprechers	79
6.4.3.3.	Beraterrolle und Öffentlichkeitsarbeit bei Felix von Eckardt	80
6.4.4.	Das Bild Felix von Eckardts in der Presse	90
6.4.5.	Felix von Eckardt als Regierungssprecher – Zusammenfassung	91
6.5.	Rolle und Funktion von Werner G. Krueger als stellvertretender Bundespressechef	92
6.5.1.	Zur funktionalen Rollenteilung zwischen Felix von Eckardt und Werner G. Krueger	92
6.5.2.	Der Krueger-Plan: Institutionelle Trennung von Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit	93
6.6.	Bundespressechef Karl-Günter von Hase 1962 – 1966.....	94
6.6.1.	Von Hases Amts- und Rollenverständnis.....	94
6.6.2.	Konzeption von Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit	97
6.6.3.	Von Hases Neukonzeption der Rolle des Regierungssprechers und des BPA.....	98
6.6.4.	Würdigung.....	99
7.	Die Kanzlerschaft von Prof. Dr. Ludwig Erhard 1963 – 1966.....	101
7.1.	Der Regierungsstil Erhards	101
7.2.	Erhard und die Medien	102
7.2.1.	Regierung und Medien im Kontext der Regierungserklärung	102
7.2.2.	Erhards Verhältnis zu den Medien	103
8.	Die Regierungssprecher in der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger 1966 – 1969: Günther Diehl und Conrad Ahlers.....	104
8.1.	Regierungsstil und Kanzlerrolle Kiesingers in der Großen Koalition.....	104
8.1.1.	Kommunikationsstrukturen im Bundeskanzleramt unter Kiesinger	105

8.2.	Bundespressechef Günther Diehl	107
8.2.1.	Amts- und Rollenverständnis / Verhältnis zum Kanzler	107
8.2.2.	Diehls Informationspolitik	108
8.3.	Rolle und Funktion von Conrad Ahlers als Stellvertretender Bundespressechef in der Großen Koalition	110
8.4.	Die Regierungssprecher in der Großen Koalition im Spannungsfeld zwischen Kanzler und Koalitionsparteien	111
8.5.	Die Effizienz der Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit der Großen Koalition	112
8.6.	Der Ahlers-Diehl-Plan zur Reorganisation des BPA	112
9.	Die Regierungssprecher unter der Kanzlerschaft von Willy Brandt 1969 – 1974: Conrad Ahlers und Rüdiger Freiherr von Wechmar; Stellvertretender Regierungssprecher Dr. Armin Grünewald	115
9.1.	Willy Brandt und die Medien	115
9.1.1.	Regierung und Medien im Kontext der Regierungserklärung	115
9.1.2.	Brandts Verhältnis zu den Medien	116
9.1.3.	Institutionalisierte Kommunikationsmechanismen im Kanzleramt	116
9.2.	Regierungssprecher Conrad Ahlers	117
9.2.1.	Zu Ahlers' Berufung in das Amt des Regierungssprechers	117
9.2.2.	Rollen- und Funktionsverständnis	117
9.2.3.	Verhältnis zur Presse	119
9.2.4.	Konzeption von Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit	120
9.2.5.	Ahlers' Verhältnis zu den Regierungsparteien: Rollenkonflikte und Spannungspotentiale	123
9.2.6.	Würdigung	124
9.3.	Regierungssprecher Rüdiger Freiherr von Wechmar	126
9.3.1.	Verhältnis zum Kanzler	126
9.3.2.	Amts- und Rollenverständnis: Verhältnis zu den Medien / zum Kabinett (Berater- und Interpretenrolle)	127
9.3.3.	Konzeption von Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit / Probleme der Koordinationspolitik	128
9.4.	Stellvertretender Regierungssprecher Dr. Armin Grünewald	131
9.4.1.	Die Berufung Grünewalds	131

9.4.2.	Die Rolle des Regierungssprechers im Spannungsfeld zwischen Kanzler und Medien / Rollen- und Funktionsverhältnis	132
10.	Die Regierungssprecher unter Bundeskanzler Helmut Schmidt 1974 – 1982 Klaus <i>Bölling</i> , Kurt <i>Becker</i> ; Stellvertreter: Dr. Armin <i>Grünewald</i> , Dr. Lothar <i>Rühl</i>	134
10.1.	Helmut Schmidt und die Medien.....	134
10.1.1.	Schmidts Verhältnis zu den Medien im Kontext der Regierungserklärungen ...	134
10.1.2.	Die Sicht der Regierungssprecher zum Problemfeld Kanzler und Medien.....	134
10.1.3.	Medien-Echo	135
10.2.	Schmidts Regierungsstil	137
10.3.	Regierungssprecher Klaus Bölling	138
10.3.1.	Verhältnis zum Kanzler.....	138
10.3.2.	Spannungsfeld Regierungssprecher und Regierungsparteien / Rollen- und Funktionsverständnis.....	139
10.3.3.	Bezugsfeld Regierungssprecher und Kabinett.....	140
10.3.4.	Bezugsfeld Regierungssprecher und Medien	140
10.3.5.	Konzeption von Informationspolitik	141
10.4.	Regierungssprecher Kurt Becker.....	143
10.4.1.	Amts- und Rollenverständnis: Verhältnis zum Kanzler und den Regierungsparteien	143
10.4.2.	Resümee	144
10.5.	Stellvertretender Regierungssprecher Dr. Lothar Rühl	146
10.5.1.	Bezug zu Kanzler und Vize-Kanzler	146
10.5.2.	Das Rollenverständnis Rühls; Verhältnis zu den Regierungsparteien	146
C)	Soziologische Analyse von Regierungssprecher-Karrieren	148
11.	Die Regierungssprecher als Teil der politischen Elite	148
11.1.	Der Begriff der Elite.....	148
11.2.	Soziologische Definition des Karriere-Begriffs	149
11.3.	Analyse der Sozialdaten der Amtsinhaber	149
11.4.	Karriereverlaufsanalyse der Regierungssprecher	152
11.4.1.	Die BPA-Sprecher: Rekrutierungsfelder und –kriterien	152
11.4.2.	Rücktrittsgründe und spätere Karriereverläufe	153
D)	Resümee und Ausblick.....	156
12.	Abschließende Bewertung.....	156

VII

12.1.	Kontrastive Rollen- und Funktionsanalyse von Regierungssprechern.....	156
12.2.	Zusammenfassung: Rolle und Funktion des Regierungssprechers im Regierungs- und Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland	158
12.3.	Probleme der Rollen- und Funktionsausübung von Regierungssprechern angesichts bestehender Herausforderungspotentiale der Informations- und Kommunikationsgesellschaft: Problemskizze und Ausblick	160
13.	Anmerkungen	165
14.	Literaturverzeichnis	172