

Michael Kronacher, Peter Ruhenstroth-Bauer und Ulrich Sarcinelli

# Kommunikationsreform

Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 3/2008



## **Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung**

Die Folgen von Globalisierung und Europäisierung wie auch die Komplexität moderner Wissensgesellschaften haben die Rahmenbedingungen modernen Regierens in Deutschland grundlegend verändert. Der Nationalstaat hat in den international verflochtenen Entscheidungsarenen seinen exklusiven Hoheitsanspruch eingebüßt. Gleichzeitig erfolgt demokratisches Regieren im modernen Staat immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen gewinnen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen, politisches Handeln und Entscheiden wird wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger. In der Folge erweist sich nationale Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf politisch-gesellschaftliche Zukunftsfragen als zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt, zusätzlich getrieben von den Anforderungen der Mediendemokratie, mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten Ad-hoc-Lösungen. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, einen Beitrag zur Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik zu leisten.

### **Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Dr. Leonard Novy**  
Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

## Kommunikationsreform

Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 3/2008

© 2008, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Leonard Novy

Redaktion: Dominic Schwickert

Lektorat: Bettina R. Algeri

Layout: David Lederer

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
--------------	---

Ulrich Sarcinelli

Handlungsspielräume und -restriktionen der Reformvermittlung – Regierungskommunikation aus politik- und sozialwissenschaftlicher Sicht.....	12
---	----

1. Einleitung und Problemstellung: Reform, Regierung und Kommunikation.....	12
2. Legitimation durch Kommunikation .....	14
3. Zur systematischen Verortung reformpolitischer Kommunikation .....	16
3.1 Reform als politisches und als technokratisches Prinzip.....	16
3.2 Kommunikation im Wechselspiel zwischen Diskretion und Publizität .....	18
3.3 Strategische Kommunikation und situatives Regieren.....	20
4. Institutionelle Kontexte der Regierungskommunikation in Deutschland .....	22
4.1 Renaissance des Institutionalismus .....	22
4.2 Wandel von Staatlichkeit: der verhandlungsdemokratische Kontext.....	24
4.3 Parteiendemokratie: der konkurrenzdemokratische Kontext.....	26
4.4 Mediengesellschaft: der öffentlichkeitsdemokratische Kontext .....	29
Literaturverzeichnis .....	31

Michael Kronacher

Wider dem Strategie-Overkill – Regierungskommunikation aus Sicht der Politikberatung.....	34
---	----

1. Reformpolitik und die Bewältigung eines obsoleten Politikverständnisses .....	34
2. Die Notwendigkeit der Reflexion zeittypischer Erscheinungen durch Reformkommunikation .....	40
3. Reformkommunikation – mehr als nur betriebswirtschaftliche Marketingstrategien .....	44
4. Strategische Abrüstung und konzeptionelle Aufrüstung von Reformkommunikation .....	46
Literaturverzeichnis .....	50

Peter Ruhenstroth-Bauer

## Zur Notwendigkeit einer institutionellen Strukturreform –

Regierungskommunikation aus politisch-administrativer Sicht ..... 52

1.	Einleitung.....	52
2.	Umfeldbedingungen nachhaltiger Regierungskommunikation in Theorie und Praxis.....	54
2.1	Politisch-administrative Bedingungen .....	55
2.2	Rechtliche Bedingungen: Rechtsprechung und parlamentarische Kontrollrechte .....	56
2.3	Institutionelle Bedingungen .....	58
2.4	Interne Vorbereitung als Erfolgskriterium .....	60
2.5	Von der ‚Appendix-Kommunikation‘ zum integrierten Ansatz.....	61
3.	Status quo der Regierungskommunikation.....	62
3.1	Stärken der Regierungskommunikation .....	63
3.2	Schwächen der Regierungskommunikation.....	64
4.	Voraussetzungen und Instrumente integrierter Kommunikation.....	69
4.1	Kommunikationsdreiklang: Themen – Zielgruppen – Instrumente.....	69
4.2	Organisation von integrierter Regierungskommunikation.....	72
4.3	Interne und externe Kommunikation.....	74
4.4	Handlungsprinzipien .....	78
5.	Reformkommunikation in verändertem Kontext: Optionen einer institutionellen Strukturreform.....	80
	Literaturverzeichnis .....	86

Michael Kronacher, Peter Ruhenstroth-Bauer und Ulrich Sarcinelli

## Die Zukunft der Regierungskommunikation:

Fazit und gemeinsame Thesen..... 88

Über die Autoren ..... 95

## Vorwort

Der Herbst 2008 stand im Zeichen einer ‚Renaissance der Politik‘ sowie eines neuen Nachdenkens über die Relevanz nationalstaatlichen Regierens und die Rolle des Staates. Die Finanzmarktkrise hat der deutschen Öffentlichkeit die Unübersichtlichkeit und die Wucht globaler Herausforderungen drastisch vor Augen geführt. Und sie scheint einen weiteren Beleg für die These Zygmunt Baumanns von der Trennung von (nationalstaatlicher) Politik und Macht zu liefern, „jenem Paar, von dem seit der Entstehung des modernen Staates und bis vor kurzem erwartet wurde, dass es seine nationalstaatliche Gemeinschaft erhalten würde, ‚bis dass der Tod sie scheidet‘.“<sup>1</sup>

Tatsächlich scheinen die Handlungsspielräume der Politik abzunehmen; nicht so die Erwartungen an politische Akteure. Sie müssen sich mehr denn je daran messen lassen, inwieweit es ihnen gelingt, die soziale, ökonomische und ökologische Dimension von Nachhaltigkeit gleichermaßen im Blick zu behalten. Deutschland als moderne Wissensgesellschaft ist in einem Umfeld globaler Verflechtung und grenzüberschreitender Austauschprozesse einem ständigen politischen Gestaltungs- und Anpassungsdruck ausgesetzt, dem sich die Politik stellen muss. Reformen im Sinne gemeinschaftlich verbindlicher Entscheidungen, die eine solche Modernisierung voranbringen, sind hierfür unerlässlich.

Dabei zeigen sich die Wähler in Deutschland angesichts der weit reichenden politischen Reformen der letzten Jahre verunsichert. Die Reform-Aversion breiter Bevölkerungsschichten in Deutschland ist dabei nicht nur auf ein mögliches ‚Status quo‘-Bias in der Bevölkerung zurückzuführen, wonach Reformvorhaben aufgrund einer grundsätzlichen kognitiven Abwehrhaltung gegenüber jeder Art von politischer Veränderung zurückgewiesen werden. Die ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber politischen Reformen hat häufig auch etwas mit der Schwierigkeit zu tun, tief greifende gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zu vermitteln. Gerade die Agenda 2010, aber auch die Gesundheitsreform der großen Koalition im Jahre 2007 hat gezeigt, dass sich Politik immer mehr dem Erfahrungsbereich des Einzelnen entzieht und politische Prozesse in den vergangenen Jahren zunehmend an Transparenz verloren haben. So wird es für die Bürger immer schwieriger, Politik zu ‚durchschauen‘, politische Alternativen voneinander abzugrenzen und Verantwortungen zuzuordnen. Regierungspolitik zu kommunizieren wird unter diesen Bedingungen immer

---

<sup>1</sup> Bauman, Zygmunt. *Flüchtige Zeiten. Leben in der Ungewissheit*. Hamburg 2008. 7 f.

schwieriger, gleichzeitig aber auch wichtiger: Politik ist darauf angewiesen, mit ihrer Kommunikation für öffentliche Unterstützung ihrer Reformziele zu werben, Multiplikatoren zu aktivieren und letztlich einen breiten Unterstützerkreis zu mobilisieren. Je komplexer und tief greifender Reformen ausfallen, desto wichtiger werden akzeptanz- und vertrauensstiftende Kommunikationsstrategien. Wenn Reformen von der Bevölkerung jedoch nicht nachvollziehbar sind, steigt die Skepsis gegenüber ‚der Politik‘ und schwindet das Vertrauen in die politischen Akteure. Der viel zitierten Verständniskluft zwischen Regierenden und Regierten kann dann schnell ein Demokratieproblem folgen, wenn die politische Kommunikation als Teil des Gesamtkonzeptes von politischem Handeln versagt.

## Politik ist Kommunikation

„Kommunikation in einer parlamentarischen Demokratie ist nicht alles. Aber ohne Kommunikation ist alles nichts. Insofern gerät politische Kommunikation in der Demokratie zum wichtigsten Instrument politischer Führung“ (Bergsdorf 2002: 271)<sup>2</sup>. Aus diesem Zitat von Wolfgang Bergsdorf wird deutlich: Politik und Kommunikation sind untrennbar miteinander verbunden. Besonders gefordert wird die Informations- und Kommunikationskompetenz politischer Akteure, wenn politische Reformen geplant und im demokratischen Prozess durchgesetzt werden sollen: Je unübersichtlicher die gesellschaftspolitische Lage, desto mehr steht die Politik vor der Herausforderung, Orientierung zu stiften, die große Linie aufzuzeigen und die Bevölkerung von den eigenen politischen Konzepten zu überzeugen.

Ist Demokratie generell zustimmungsabhängig und deshalb auch begründungspflichtig, so steigt der Legitimationsbedarf für Reformpolitik unter den Bedingungen der modernen Mediengesellschaft auch deshalb, weil die Politik mit vielen Anbietern von Information und Unterhaltung in scharfem Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit steht. Trotzdem zielt Kommunikation in der Politik nicht nur auf die Generierung von öffentlicher Resonanz im Sinne von Aufmerksamkeit, sondern mehr noch auf die Herstellung von Akzeptanz, Vertrauen und Zustimmung, d. h. auf demokratische Legitimität. Das unterscheidet politische Kommunikation von jeder anderen Art der Informationsvermittlung.

---

<sup>2</sup> Bergsdorf, Wolfgang. „Imperativ Politik“. *Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?* Hrsg. Heribert Schatz, Patrick Rössler und Jörg-Uwe Nieland. Wiesbaden 2002. 271-277.

Politische Kommunikation ist also per definitionem weit mehr als Ex cathedra-Verlautbarungen. Regierungskommunikation hat nicht nur die Funktion, die von der Regierung getroffenen Entscheidungen an die Bürger zu vermitteln, sondern es geht vielmehr darum, politische Vorhaben im kommunikativen Austausch nach innen und außen zu erarbeiten, durchzusetzen und zu begründen. Hierfür sind tragfähige, den Bedingungen der ausdifferenzierten Mediengesellschaft angepasste Dialogstrategien nötig, die im laufenden politischen Prozess permanent an die aktuellen Kontextbedingungen angepasst werden.

Glaubwürdigkeit ist dabei eine unabdingbare Erfolgsvoraussetzung, weil sie Verständnis für politische Anliegen, Verfahren und mögliche Einschnitte schafft.

## Strategiebedarf unter widrigen kommunikativen Strukturbedingungen

Je tief greifender und komplexer gesellschaftliche Modernisierungsprozesse ausfallen, desto wichtiger werden strategisch angelegte Konzepte der Politikvermittlung für den Erfolg.<sup>3</sup> Kommunikationsfähigkeit und politische Gestaltungskraft bedingen sich also wechselseitig. Eine effektive, strategisch ausgerichtete Regierungskommunikation im Meinungs- und Willensbildungsprozess ist daher nicht nur legitim, sondern für eine erfolgreiche Politik auch notwendig. Demokratietheoretisch bedenklich wäre dies lediglich dann, wenn sich Kommunikationsstrategien und inhaltliche Substanz vollends entkoppeln würden und sich der politische Wettbewerb auf dem Markt der Ideen nur noch am Maßstab kommunikationsstrategischer Professionalität entscheiden würde. So wie Kommunikation nicht nur als bloßer Appendix der Politik gesehen werden kann, ist auch klar, dass für politische Kommunikation andere Maßstäbe gelten als für das Konsumgüter-Marketing der Wirtschaft.

In Deutschland schränken die vom Grundgesetz ausdrücklich so vorgesehenen Strukturbedingungen des politischen Systems (die Bedingungen von Politikverflechtung in der Verhandlungs- und Koalitionsdemokratie, das Spannungsverhältnis zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip) die Möglichkeiten einer kohärenten und wirksamen Regierungskommunikation im Sinne einer „one-voice-policy“

---

<sup>3</sup> Fischer, Thomas, Andreas Kießling und Leonard Novy. „Einführung in die Konzeption des Strategietools für politische Reformprozesse (SPR)“. *Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*. Hrsg. Thomas Fischer, Andreas Kießling und Leonard Novy. Gütersloh 2008. 9-84.



ein. Selbst wenn die Regierung im Parlament über eine klare Mehrheit verfügt, sorgen Abstimmungsschwierigkeiten und Rivalitäten unter den Koalitionsparteien beziehungsweise zwischen den Ressorts für ein hohes Maß an Vielstimmigkeit und Fragmentierung. Bundeskanzleramt, Bundespresseamt und der Regierungssprecher vertreten alle kommunikativ den Regierungschef sowie die gesamte Bundesregierung. Die Ministerien wiederum betreiben, grundgesetzlich legitimiert durch das Ressortprinzip, eine weitgehend autonome Informationspolitik. Sie richten ihre Kommunikationsstrategie allein auf die politische Führung des eigenen Amtes aus und lassen ihre Informationspolitik – wenn überhaupt – nur ungern zugunsten einer einheitlichen Kommunikation vom Bundespresseamt beeinflussen. Verschärft wird die Lage in Deutschland dadurch, dass Koalitionsregierungen hier den Normalfall darstellen und die Ministerien in ihrem Kommunikationsverhalten nicht nur inhaltlichen oder regierungsinternen, sondern auch parteipolitischen Profilierungskalkülen Rechnung tragen müssen.

### Drei verschiedene Zugänge zur Zukunft der Regierungskommunikation

Die Ausgangslage für eine strategische, proaktive und kohärente Regierungskommunikation ist demnach als schwierig zu bewerten. Und so ist es nicht verwunderlich, dass diejenigen, die sich mit modernem Regieren und in diesem Zusammenhang mit Chancen und Problemen von Regierungskommunikation beschäftigen, leicht der Gefahr erliegen, entweder nach schnellen und griffigen Rezepten zu suchen oder sich im Dickicht der Komplexität von Fragestellungen, wissenschaftlichen Zugangsweisen oder auch politisch motivierten Diskursen zu verfangen. Während an praktischen Lösungen Interessierte gerne die Dienstleistungen der Beratungsagenturen in einer inzwischen kaum mehr überschaubaren Beratungslandschaft in Anspruch nehmen, fordert die wissenschaftliche Beschäftigung mit moderner Regierungskommunikation in Verbindung mit Reformpolitik zunächst einmal analytische Distanz zum Gegenstand.

Entsprechend unterschiedlich und vielfach unvereinbar sind dann die Ergebnisse. Auf der einen Seite wird auf der Basis möglichst eindeutiger Diagnosen nach konkreten, möglichst schnell umsetzbaren Verhaltensregeln oder Kommunikationsrezepten gesucht. Der politische Prozess lässt sich jedoch, vor allem wenn es um große Reformvorhaben geht, kaum in den Masterplan einer integrierten Kommuni-

kationsstrategie pressen. Zu groß ist die Anzahl involvierter Akteure, zu groß sind auch die Heterogenität der Probleme sowie die Komplexität der jeweils vorhandenen spezifischen politisch-situativen Bedingungen. Auf der anderen Seite geht es primär um theoretisch und empirisch gestützte Erkenntnisse, wobei nicht selten auf die Beschäftigung mit den aus den wissenschaftlichen Befunden resultierenden Handlungsfolgen verzichtet wird.

Gemäß ihrem Verständnis als „Knowledge Broker“ bewegt sich die Bertelsmann Stiftung traditionell zwischen beiden Polen: Bereits 2007 hat sich die Bertelsmann Stiftung im Rahmen der Publikation „Reformen Kommunizieren. Herausforderungen an die Politik“ mit den Handlungsbedingungen erfolgreicher Reformkommunikation beschäftigt und dabei festgestellt, dass die Potenziale für strategische Reformkommunikation in Deutschland noch längst nicht ausgeschöpft sind. Dabei wurden drei Anknüpfungspunkte für schlüssige Politikkommunikation identifiziert:

- eine glaubwürdige, problemadäquate und inspirierende Sprache politischer Akteure im Kommunikationsprozess,
- die effiziente und strategische Anwendung moderner Vermittlungsmethoden in der Reformkommunikation sowie
- wirksamere institutionelle Strukturen für die Entwicklung und Umsetzung von Kommunikationsstrategien in der Bundesregierung.

Darauf möchte die aktuelle Ausgabe der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“ aufbauen.<sup>4</sup> In den vorliegenden Beiträgen beleuchten drei Experten in ganz unterschiedlicher Weise die Frage nach Erfolgsbedingungen von Regierungskommunikation bei der Vermittlung und Durchsetzung von Reformen. Dazu wurden die Perspektive eines Politikwissenschaftlers (Ulrich Sarcinelli), eines Kommunikationsberaters (Michael Kronacher) und eines im politisch-administrativen Bereich erfahrenen Praktikers (Peter Ruhenstroth-Bauer, Staatssekretär a. D.) gewählt. Diese drei Zugangsweisen ermöglichen eine systematische Auseinandersetzung auf der Basis jeweils unterschiedlicher Erfahrungshorizonte der Verfasser, mit denen selbstverständlich

---

<sup>4</sup> Ein besonderer Dank gilt Peter Ruhenstroth-Bauer, auf den die Idee zu dieser Publikation zurückgeht und der entscheidend zur erfolgreichen Realisierung beigetragen hat.

spezifische Fachsprachen, Herangehensweisen, Schwerpunktsetzungen und Zielperspektiven verbunden sind.

Die Frage, was schließlich unter Optimierung der Regierungskommunikation zu verstehen ist, wird aus der Sicht einer eher analytisch distanzierten, politik- und kommunikationswissenschaftlichen Perspektive zweifellos anders bewertet als aus der Beraterperspektive oder aus einer Sicht, die nicht zuletzt von der tiefen Kenntnis inneradministrativer Abläufe beeinflusst ist. Dies ist Ansatz, zugleich aber auch Besonderheit des Vorhabens: wissenschaftliche und akteursorientierte Sichtweisen sollen durch Ko-Autorenschaft gleichberechtigt zu Wort kommen. Somit sollen analytisch-erklärende einerseits und konkrete handlungs- und umsetzungsorientierte Erkenntnisse andererseits ‚zusammengedacht‘ und in einem gemeinsamen Schlussteil mit sechs Thesen miteinander verknüpft werden. Dabei wird weder der Anspruch einer Grundlegung noch einer Rezeptologie erhoben. Im Sinne von „bridge-building“ geht es vielmehr um den Versuch, verschiedene Beobachtungen aus Wissenschaft und Praxis darzustellen und zu einigen generalisierbaren Aussagen zusammenzuführen.

Die Beiträge, die sich exemplarisch auf einige besonders bedeutende politische Vorhaben der rot-grünen Bundesregierung sowie der großen Koalition beziehen, skizzieren ausgehend von einer Analyse des Ist-Zustandes der Kommunikationspraxis in Deutschland die Anforderungen an eine professionelle und erfolgreiche Regierungskommunikation. Dabei werden neben den institutionellen Voraussetzungen auch empirische Erkenntnisse über angewandte Stilistiken in der Kommunikationspraxis berücksichtigt. Ulrich Sarcinelli verortet zunächst reformpolitische Kommunikation in der Politik- und Kommunikationswissenschaft und beleuchtet sowohl einige zentrale demokratietheoretische Aspekte als auch die institutionellen Handlungsspielräume und -restriktionen. So beschreibt Sarcinelli nicht nur das Spannungsfeld zwischen notwendiger Vertraulichkeit in der Politik und berechtigten Transparenzinteressen der Öffentlichkeit, sondern auch institutionelle Verflechtungen sowie die gewandelte Rolle von Parteien und Medien in unserer Gesellschaft. Michael Kronacher zeichnet die Agenda 2010 unter kommunikativen Gesichtspunkten in Abrissen nach und legt seinen Schwerpunkt auf die Vorgeschichte der Agenda-Kommunikation, die der Autor für weit bedeutender hält als deren situativen Verlauf. Dabei ordnet Kronacher die Reformagenda der Regierung Schröder in einen größeren historischen Kontext ein: Bei der Agenda 2010 habe es sich um die „erste kollektive Grenzerfahrung der Nachkriegszeit“ gehandelt. Dieser Paradigmenwechsel, der mit „konventionellem kommunikativem Rüstzeug“ begangen wurde, habe

dabei nach Meinung des Autors – genau wie die ausufernde und zu ostentativ strategisch ausgerichtete Politikkommunikation der letzten Jahre – zu erheblichen Flurschäden geführt. Peter Ruhenstroth-Bauer nimmt in seinem Beitrag die politisch-administrativen Rahmenbedingungen von Regierungskommunikation in den Blick und skizziert strukturelle, methodische und stilistische Voraussetzungen für eine wirksame und nachhaltige Regierungskommunikation. Dabei spricht sich der Autor für grundlegende Änderungen der aktuellen Kommunikationsstrukturen innerhalb der Bundesregierung aus und stellt konkrete Maßnahmen vor, wie die interne und externe Regierungskommunikation verbessert werden kann.

Alle Beiträge verbindet ein nüchterner und pragmatischer Blick auf die politische Kommunikation: Politik kann einerseits durch Kommunikation nicht ersetzt werden und die Diskussion über die Reichweite von Regierungskommunikation sollte auch nicht mystisch überhöht werden. Andererseits dürfen die Chancen und Potenziale von Regierungskommunikation auch nicht unterschätzt werden. Auch bei den Erfolgsbedingungen und -erfordernissen für Regierungskommunikation im Allgemeinen und für Reformkommunikation im Besonderen zeigt sich sowohl in den einzelnen Beiträgen als auch im gemeinsamen Schlussteil die übereinstimmende Auffassung, dass Regierungskommunikation nicht nur auf die Legitimation des Augenblicks setzen, sondern den Vertrauensaufbau in den Mittelpunkt rücken sowie von Nachhaltigkeit geprägt sein sollte. Dies bedingt, dass Kommunikation sowohl aus demokratietheoretischen als auch aus pragmatischen Gründen als politische Kernaufgabe betrachtet und nicht als bloßes Handwerk im Sinne eines technokratischen Instrumentariums gesehen wird.

Mit der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“, die renommierten Experten traditionell die Möglichkeit eines umfassenden fachlichen Austausches bietet, möchte die Bertelsmann Stiftung die von Wissenschaftlern und Praktikern angestellten Überlegungen über die Bedingungen erfolgreicher Regierungskommunikation einem breiteren Publikum zugänglich machen – und dadurch einen weiteren Impuls für die öffentliche Debatte über gestaltungsfähiges Regieren in Deutschland geben.

Leonard Novy

Dominic Schwickert



# Handlungsspielräume und -restriktionen der Reformvermittlung – Regierungskommunikation aus politik- und sozialwissenschaftlicher Sicht

Ulrich Sarcinelli

## 1. Einleitung und Problemstellung: Reform, Regierung und Kommunikation

„Demokratie ist eine Herrschaftsform, die nie zur Ruhe kommt. Wie keine andere Herrschaftsform steht Demokratie im Zeichen rastlosen Strebens nach Machterwerb und Machterhalt und nach – meist als ‚Verbesserung‘ gemeinter – beständiger Gestaltung, nach Reform“ (Schmidt 2005a: 46).

Demzufolge ist das Streben nach Reformen ein „Markenzeichen der Demokratie“ (Schmidt 2005a: 46). Der Reformbegriff teilt das Schicksal vieler alltagssprachlich benutzter politischer Begriffe. Seine Verwendung ist mehr oder weniger beliebig. Zwar gilt es im politischen Diskurs eigentlich schon als politisch inkorrekt, nicht für Reformen zu sein. Was unter Reformen jedoch zu verstehen ist, bleibt dabei zumeist im Dunkeln. „Reform“ ist zum „catch all-term“ geworden, der sich gerade in der politischen Debatte gut als ‚rhetorische Allzweckwaffe‘ verwenden lässt.

Seine Unschärfe ergibt sich nicht nur aus wissenschaftlich-theoretisch unterschiedlichen Ableitungsmöglichkeiten, sondern mehr noch aus politisch kontroversen Bewertungen im Hinblick auf Richtung und Reichweite möglicher Veränderungen des Status quo. Wer sich mit Fragen der Optimierung politischer Reformprozesse beschäftigt und nach den Möglichkeiten und Grenzen von Regierungskommunikation sucht, kommt deshalb nicht um elementare Hinweise zu den Schlüsselbegriffen dieses Beitrages – Reform, Regieren und Kommunikation – herum.

So soll unter dem Begriff „Reform“ die absichtsvoll herbeigeführte Veränderung des politischen Status quo verstanden werden. Die Notwendigkeit von Reformen und die Dynamik von Reformprozessen ergeben sich in der Regel aus gesellschaftlichen oder politischen Krisen. Diese äußern sich darin, dass Regel- und Institutionengefüge aufgrund veränderter Gegebenheiten funktionsunfähig geworden sind oder von relevanten gesellschaftlichen Gruppen nicht mehr akzeptiert werden (siehe Glotz

und Schultze 2005: 836 f.). Reformbedarf und Reforminteresse entwickeln sich also aufgrund von gesellschaftlichem, politischem oder ökonomischem Problemdruck, der aus der Gesellschaft an die Politik herangetragen oder auch von Akteuren des politischen Systems auf die Agenda gesetzt bzw. erzeugt wird.

*Reformen* können sich auf die institutionelle Ordnung selbst beziehen („polity“), auf Verfahren und Prozesse („politics“), auf Programme („policies“) sowie auf alle drei genannten Dimensionen des Politischen in ganz unterschiedlichen Mischungen. Doch nicht überall, wo Reform ‚draufsteht‘, ist Reform ‚drin‘ und nicht jede marginale politische Aktion verdient deshalb schon, auch wenn dieser Anspruch gerne zur Rechtfertigung oder als politische Waffe benutzt wird, mit „Reform“ charakterisiert zu werden. Deshalb sei der Begriff in einem eher politiktheoretischen und normativen Sinne für solche Veränderungen im gesellschaftlichen Regel- und Institutionengefüge reserviert, die zu einer relevanten Umverteilung von ideellen oder materiellen Ressourcen führen und damit direkt oder indirekt auch Fragen der „Umverteilung von Macht“ einschließen (Krockow 1976: 12).

*Reformkommunikation* entsteht allerdings nicht naturwüchsig, gleichsam aus dem Problemdruck eines vermeintlichen Sachzwangs heraus oder als logische Ableitung. Vielmehr ergibt sich die Notwendigkeit, mehr noch die Pflicht zur Kommunikation über Ziele, Inhalte, Mittel und Wege einer anstehenden Reformpolitik aus dem Begründungs- und Rechtfertigungszwang demokratischer Politik. Dabei ist Reformkommunikation selbst ein Machtfaktor. Sie wird ‚gemacht‘ und wo sie nicht als integraler Bestandteil von Reformpolitik professionell organisiert und strategisch geplant in den Reformprozess integriert ist, sind Kommunikationspannen und Reformblockaden vorprogrammiert.

*Kommunikation* ist kein exklusiv politisches, sondern ein gesellschaftliches Alltagsphänomen. Für die Politik ist Kommunikation jedoch alles andere als ein Alltagsproblem. Folgt man Hannah Arendts neorepublikanischem Politikverständnis, dann ist die „prinzipielle Scheidung von Reden und Handeln nicht statthaft“, weil „Reden selbst als eine Art Handeln“ aufgefasst werden muss (Arendt 1993: 48). „Hannah Arendt löst den Begriff der Macht vom teleologischen Handlungsmodell: Macht bildet sich im kommunikativen Handeln, sie ist ein Gruppeneffekt der Rede, in der für alle Beteiligten Verständigung Selbstzweck ist“ (Habermas 1992: 231).

Für Politik und insbesondere für die Vermittlung politischer Reformen ist Kommunikation also essenziell. Dabei steht im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung an der Spitze der Akteure, die politische Kommunikation betreiben, d. h. Informationen zur Begründung und Rechtfertigung ihres Handelns liefern und da-

mit um Zustimmung werben müssen. Zwar ist „Regierung“ konstitutionell gesehen ein exklusives Vorrecht verfassungsmäßig bestellter Organe, „Regieren“ beschränkt sich jedoch nicht auf den Aktivitätsrahmen etwa von Bundesregierung oder von Landesregierungen. „Regieren“ ist mehr als „Regierung“: Regieren umfasst jede Form von politischer Koordination, Lenkung und Führung der an der obersten Staatsleitung beteiligten Organe und Akteure. Das betrifft im engeren Sinne die konstitutionell vorgesehenen Institutionen des parlamentarischen Regierungssystems, an erster Stelle also die Regierung selbst mit ihrem administrativen Apparat. Dann aber betrifft es auch die gesetzgebenden Körperschaften, insbesondere die Mehrheitsfraktionen (nicht selten die Oppositionsfraktionen eingeschlossen) im Parlament, die im Wege „parlamentarischen Mitregierens“ an der Gesamtleitung des Staates teilhaben (Kewenig 1970). Vielfach geschieht dies gerade im Falle der Einbeziehung der Mehrheitsfraktionen eher diskret und durch frühzeitige Beteiligung an der gouvernementalen Planung. Im weiteren Sinne schließt Regieren dabei jedoch auch die für Mehrheitsbildung entscheidenden Spitzen der Parteien mit ein, die zwar keine formelle – exekutive oder parlamentarische – Entscheidungsbefugnis haben, letztlich aber als Teil eines „informellen Entscheidungszentrums“ Regierungsverantwortung politisch mittragen bzw. machtpolitisch erst möglich machen (Rudzio 2006: 253).

Doch was ist das im Kern Politische an Reformpolitik? Warum stellt Reformpolitik besondere Anforderungen an Umfang und Qualität der Kommunikation? Was macht das ‚politische Prinzip‘ von Reformen aus? Graf von Krockow hat seine in einer Zeit des politischen Aufbruchs geschriebene Studie mit „Reform als politisches Prinzip“ betitelt und deutlich gemacht, dass sich das Politische jenseits der exekutiven Alltagsroutine bewegt (Krockow 1976). Das spezifisch Politische ergibt sich gerade aus neuen machtpolitischen Herausforderungen und den damit verbundenen legitimatorischen Fragen. Mit einer Politik der Reformen verbindet sich also ein besonderer Kommunikationsbedarf. Das Prinzip „Legitimation durch Kommunikation“ gilt demnach für Reformpolitik mehr noch als für Routinepolitik.

## 2. Legitimation durch Kommunikation

Reformen sind also intendierte politische Veränderungen, die Legitimationsprobleme aufwerfen. Legitimationsbedarf haben politische Veränderungen vor allem dann, wenn Reformabsichten oder Reformprozesse mit Problemen der sozialen



Anerkennungswürdigkeit eines Gemeinwesens und seiner Herrschaftsordnung verbunden sind. Dies kann sich auf Verteilungskonflikte ebenso beziehen wie auf Auseinandersetzungen über die normativen Grundlagen der gesellschaftlichen und politischen Ordnung. Ist der Geltungsanspruch politischer Herrschaft im demokratischen System generell mit einer kommunikativen Begründungsleistung verknüpft, so gilt dies mehr noch für politische Weichenstellungen mit Reformanspruch: Grundsätzlich ist politische Herrschaft in der Demokratie zustimmungsabhängig und deshalb auch begründungspflichtig. Zustimmung und Begründung finden aber ihre Realisierung erst durch und im Rahmen politischer Kommunikation (siehe Sarcinelli 1998, 2005: 77 ff.). Der Kommunikationsbedarf bezieht sich dabei auf die Ziele und die Ergebnisse bzw. Folgen in gleicher Weise wie auf das Verfahren, also den Reformprozess selbst.

Doch was macht das spezifisch Reformistische an Reformkommunikation aus? Zu einer auf Reform zielenden Kommunikation wird Politikvermittlung dann, wenn sie „das Gegenwärtige mit dem Kommenden [zu] verbinden [sucht]“ und „das Bestehende verändern [will], um es zu erhalten“ (Krockow 1976: 82). Mit dem Gestus des Revolutionären, des großen Entwurfs oder des Anspruchs, Teil eines politischen Masterplans zu sein, kann zwar kurzfristige mediale Aufmerksamkeit erreicht werden, sehr schnell aber werden nach rhetorischen Anfangserfolgen Enttäuschungsreaktionen produziert. Dies vor allem deshalb, weil mit den angekündigten Veränderungen dann doch in der Regel nicht der revolutionäre Anspruch einer ‚utopischen Sozialtechnik‘ verbunden ist und im demokratischen System auch nicht verbunden sein kann. Reformpolitik wird im Funktionszusammenhang eines politischen Mehrebenensystems mit zahlreichen Vetospielern, wie es die Bundesrepublik Deutschland darstellt, eigentlich nur im Modus demokratischer „Stückwerks-Technik“ erfolgen (siehe Popper 1987). Dass allerdings auch politische „Stückwerks-Technik“ einer übergreifenden Leitidee bedarf und mit einer konsistenten Kommunikationsstrategie verbunden sein sollte, gehört zu den unabdingbaren Erfolgsbedingungen von Reformkommunikation.

Zwischen Politik und Kommunikation gibt es also – unbeschadet unterschiedlicher demokratiethoretischer Orientierungen – einen elementaren Zusammenhang. Politische Entscheidungen müssen im Wege politischer Meinungs- und Willensbildung auch außerhalb von Wahlen gerechtfertigt und vom Volk legitimiert werden. Kann gemeinhin mit der Akzeptanz des Status quo gerechnet werden, so bedarf gerade dessen Infragestellung im Zuge von Reformpolitik der besonderen Begründung ebenso wie der Mobilisierung von Zustimmung durch das Volk. Umso mehr verdient

Interesse, wie „Reform als Kommunikationsprozess“ zu organisieren ist (siehe Glotz und Langenbacher 1978) und mit welchen Hindernissen Reformpolitik in Deutschland rechnen muss. Eine zumeist auf Veränderungen in der Zuteilung von materiellen oder immateriellen Ressourcen abzielende Politik der Reformen nämlich muss hinsichtlich ihrer Informationserfassungs- und Informationsverarbeitungskapazität sehr viel leistungsfähiger sein als eine lediglich auf akute Probleme reagierende oder Bestehendes rechtfertigende Politik in der Alltagsroutine. Deshalb gehört ein hoher Kommunikationsbedarf zu den „strukturellen Voraussetzungen“ von Reformpolitik (Scharpf 1973: 143).

### 3. Zur systematischen Verortung reformpolitischer Kommunikation

Nach diesen begrifflichen Vorklärungen wird im Folgenden in drei Schritten eine systematische Verortung reformpolitischer Kommunikation vorgenommen.

#### 3.1 Reform als politisches und als technokratisches Prinzip

Galt die Bezugnahme auf einen erkennbar demokratiethoretisch-normativen Begründungsbedarf von Reformpolitik lange Zeit als Teil des innerdisziplinären Selbstverständnisses in der Politikwissenschaft, so haben sich die Maßstäbe und Gewichtungen inzwischen verschoben (siehe Wolf 2007; Nullmeier 2005). Dies betrifft auch die Auseinandersetzung mit den kommunikativen Anforderungen an Reformpolitik, wie überhaupt weite Teile der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Kommunikation in der Politik. Chancen und Probleme von Regierungskommunikation, so scheint es, werden heute weniger unter einem dezidiert demokratiewissenschaftlichen und öffentlichkeitstheoretischen Erkenntnisinteresse reflektiert und diskutiert (siehe Kamps und Nieland 2006). Weite Teile der wissenschaftlichen Debatte haben inzwischen einen – auch sprachlich erkennbar – anderen Duktus. Fragen der Herrschaftsbegründung, der Machtverteilung und der demokratischen Legitimation werden, sofern sie überhaupt noch vorkommen, zunehmend von einem an ökonomischen Denkansätzen und Maßstäben orientierten Interesse entkoppelt. Berechnendes Kosten-Nutzen-Kalkül (sei es mit Blick auf die Akteursseite oder mit Blick auf die Bürger als Adressaten), spezielle und kleinteilige Kausalanalysen zur Optimierung von Regulierungs- und Steuerungsprozessen oder zur effektiven Lösung von Kom-

munikationsproblemen in bestimmten Politikfeldern, d. h. Fragen zur Herstellung von Output-Legitimation, bestimmen zunehmend auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung in einem reformpolitischen Diskurs, in dem „Steuerung“ zu einem Leitbegriff politischen Handelns geworden ist und Bürger zunehmend als Kunden verstanden werden.

Doch welche Konsequenzen hat es, wenn in der reformpolitischen Debatte das steuerungstheoretische und -praktische Optimierungsinteresse von demokratietheoretischen Legitimationsfragen entkoppelt wird? Akzeptanz, dauerhafte Zustimmung für Reformpolitik, d. h. Legitimität wird jedoch nicht allein im Wege tatsächlich oder vermeintlich optimaler Problemlösung (Output-Legitimation) in Politikfeldern, sondern nur in Verbindung mit einem inklusiven demokratischen Prozess (Input-Legitimation) erreicht. Deshalb kann es auch nicht ohne Folgen bleiben, wenn sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit Reformkommunikation ganz auf den ‚Output-Ast‘ konzentriert und den ‚Input-Ast‘ demokratischer Legitimation vernachlässigt (siehe Mayntz 2006: 12 f.): Auf diese Weise erhält die Auseinandersetzung über das Pro und Contra von Reformen einen „technischen“ Grundzug (Glottz und Schultze 2005: 836) und verliert in der kommunikativen Vermittlung ihren politischen Charakter. Ganz im Sinne des effektiven Einsatzes begrenzter Mittel reduziert diese Sichtweise die Umsetzung von Reformen zum bloßen ‚Kommunikationshandwerk‘ statt sie zu einem politischen Kernanliegen im demokratischen Prozess zu machen. Solcherart normativ entkernte Reformkommunikation trägt den Keim ihrer eigenen Delegitimation in sich, denn Reformkommunikation in der Manier eines normativ beliebigen, entpolitisierten Benchmarking hängt legitimatorisch in der Luft und muss scheitern.

Eine überwiegend auf instrumentalistische Optimierung abzielende Beschäftigung mit Kommunikation in der Politik wird nicht nur demokratietheoretisch prekär. Sie muss in der politischen Praxis auch versagen, wenn sie nicht mit den real vorfindbaren politisch-institutionellen Kontextbedingungen kompatibel und in die Regierungskommunikation eingebettet ist. Insofern verbirgt sich hinter der nach Wahlniederlagen gerne bemühten Erklärung, es sei nicht gelungen, die eigene Reformpolitik zu vermitteln, mehr als nur ein Informations- und Politikvermittlungsproblem gegenüber den Bürgern. Es ist nicht selten auch das Eingeständnis eines Kommunikationsversagens, ‚nach außen‘ und ‚nach innen‘: ‚nach außen‘, weil es nicht gelungen ist, im Wege der medienöffentlichen Kommunikation, also in der ‚Darstellungspolitik‘, hinreichend Zustimmung zu organisieren; ‚nach innen‘, weil Versäumnisse im Rahmen der oft diskreten und auf institu-

tionelle Absicherung zielenden Kommunikation in der „Entscheidungspolitik“ vorliegen (siehe Sarcinelli 2005: 107 ff.).

### 3.2 Kommunikation im Wechselspiel zwischen Diskretion und Publizität

In der politik- und kommunikationswissenschaftlichen Beschäftigung mit der Vermittlung von Reformpolitik wird – den Blick ganz auf die medienzentrierte Kommunikation gerichtet – bisher zu wenig thematisiert, dass politischer Erfolg nicht nur eine Frage der medialen und elektoralen Resonanz ist, sondern auch eine Frage der organisationsinternen Überzeugungskraft und Folgebereitschaft. Das betrifft nicht nur die Mehrheitsbildung in den Regierungsfraktionen, es betrifft auch die Regierungsverantwortung tragenden Parteien, die im Falle der Volksparteien einem geradezu anarchischen System gleichen, in dem Gefolgschaft organisiert werden muss. Bevor darauf einzugehen ist, welche Bedeutung die wichtigsten politisch-institutionellen Kontexte – der Wandel von Staatlichkeit, „party government“ und Mediendemokratie – für die Optimierung einer Reformen vermittelnden Regierungskommunikation in der Bundesrepublik Deutschland haben, wird deshalb noch kurz auf die gerade für reformpolitische Kommunikation unterschätzte Bedeutung des Spannungsverhältnisses bzw. des Wechselspiels zwischen Diskretion und Publizität eingegangen.

Wer an Kommunikation denkt, denkt an Öffentlichkeit. Wer schließlich nach Mitteln und Wegen für eine Optimierung von Reformkommunikation sucht, wird sich vor allem auf die Möglichkeiten medienöffentlicher Politikvermittlung konzentrieren. Das macht mit Blick auf die zentrale Bedeutung des Medienmarktes für gesellschaftliche und politische Kommunikation zunächst durchaus Sinn. Schließlich gilt auch spätestens seit der Aufklärung die Öffentlichkeit als das Forum, auf dem sich konkurrierende Herrschaftsansprüche bewähren müssen. Demokratietheoretisch wird Öffentlichkeit gerne mit Freiheit der Diskussion, Vernunft der Argumente und Richtigkeit der Entscheidung assoziiert. Tatsächlich entspricht es nicht nur der herrschenden Lehre, sondern auch einem verbreiteten Alltagsverständnis, dass Öffentlichkeit ein „Lebensgesetz der Demokratie“ ist und „Heimlichkeit keinen legitimen Stellenwert“ hat (Depenheuer 2000: 7). Nur wo Publizität herrsche, so Jestedt (2000: 69), könne es auch Verantwortung der Regierenden geben und könne sich Verantwortlichkeit bei den Regierenden bilden.

Ist diese Aussage vor allem auf die Akteure im repräsentativen System gerichtet, so betont Jürgen Habermas stärker die Rolle der Zivilgesellschaft als Ort öffentlicher Meinungsbildung und als basisdemokratische Ressource. Für Habermas ist Öffentlichkeit der eigentliche Ort kommunikativen Handelns, den er als „Resonanzboden für Probleme“, als „sozialen Raum“ mit „Signalfunktion“ und als „Kommunikationsstruktur“ begreift, der einerseits Problemdruck im Institutionensystem erzeugt, andererseits aber auch von Entscheidungen entlastet (Habermas 1992: 435 ff.).

Es besteht also kein Zweifel, dass es ein Rechtfertigungsgefälle zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit gibt. Nicht-Öffentlichkeit oder gar Geheimhaltung sind als Abweichung von der Regel generell begründungsbedürftig. Zugleich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, was für den politischen Insider zum selbstverständlichen politischen Alltagsgeschäft gehört und ohne das auch demokratische Politik nicht funktionieren kann: Politische Kommunikation spielt sich nicht nur auf der ‚Vorderbühne‘ medienöffentlicher Debatten ab, sondern bedarf auch der Fähigkeit, im Wege diskreter Interessenabklärung und Kompromissfindung auf vielen ‚Hinterbühnen‘ erfolgreich zu kommunizieren.

Auf die Bedeutung vertraulicher Kommunikation gerade im Zusammenhang mit der Initiierung von Reformprozessen hinzuweisen, mag zunächst als Pervertierung demokratischer Prinzipien erscheinen. Der Erfolg reformpolitischer Vorstöße und Entscheidungen jedoch hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es gelingt, auch in internen und diskreten Kommunikationsprozessen Entscheidungsalternativen zu erörtern, Loyalitäten zu schmieden und sich des Organisationsrückhalts in unterschiedlichen Handlungskontexten – in der parlamentarischen Parteiendemokratie vor allem in Partei und Fraktion – zu vergewissern, bevor diese dann auf dem offenen Markt diskutiert werden. Eine auf Verständigung zielende Kommunikation ist vielfach nur im Rahmen von diskreten Verfahren zu erwarten. Dabei wird den Beteiligten in eher vertraulichen Verhandlungen eine „gewisse Binnenorientierung“ abverlangt und „Kommunikation wenigstens zeitweilig von Rücksichten und Gruppenloyalitäten entkoppelt“ (Daele und Neidhardt 1996: 38). Vielfach sind nur so politische Durchbrüche erst möglich.

Über die angemessene Grenzziehung zwischen Diskretion und Publizität im konkreten Fall sowie im Verlaufe eines Politik-Zyklus wird immer wieder gestritten und einer latenten Tendenz der Exekutive muss entgegengetreten werden, um politische Arkanbereiche zu legitimieren. Wähler und Organisationsmitglieder haben ein generell höheres Transparenzinteresse als die politische Führung. So fordern Parteiaktive Parteiöffentlichkeit und Teilhabe am Herrschaftswissen, Wähler wiederum erwarten

anderes als Mitglieder. Insofern gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen Partizipation und Transparenz einerseits und einer strategisch ausgerichteten politischen Kommunikation andererseits (siehe Raschke und Tils 2007: 41). Dennoch ist ein gewisses Maß an Vermittlungskompetenz im Rahmen vertraulicher Kommunikation nicht nur Bedingung für Sachlichkeit und Gemeinwohldienlichkeit, sie ist überhaupt auch Grundvoraussetzung dafür, dass sich politische Positionen formieren, intern legitimieren und dann im öffentlichen Wettbewerb als Alternativen präsentiert werden können. Abschließend bedarf das vertraulich Ausgehandelte allerdings auch der öffentlichen Prüfung, Begründung und Ratifikation (siehe Daele und Neidhardt 1996: 45), denn der Erfolg im demokratischen System wird am Ende nicht in den politisch-institutionellen „Arenen“, sondern auf der „Galerie“ entschieden (siehe Gerhards und Neidhardt 1993).

### 3.3 Strategische Kommunikation und situatives Regieren

Nach den Hinweisen zum durchweg technokratischen Grundzug bei der Beschäftigung mit Regierungskommunikation sowie zum geringen, mehr wissenschaftlichen als praktischen Interesse an Fragen, die sich auf die Bedeutung organisationsinterner, vielfach medienferner und diskreter Kommunikation beziehen, gilt es auf einen dritten systematischen Aspekt aufmerksam zu machen. Dabei geht es um das Spannungsverhältnis, welches sich aus den kommunikativen Anforderungen einer strategisch verorteten Politik einerseits und den Bedingungen politischer Tageskommunikation andererseits ergibt. Diese Problematik lässt sich mit Blick auf den Regierungsstil und die Agenda-Politik unter der Kanzlerschaft Gerhard Schröders exemplifizieren.

Strategische Kommunikation verbindet „Programm-Willen“ und „Macht-Willen“ (Raschke und Tils 2000: 508) und verknüpft langfristige Orientierung mit der Fähigkeit zur Durchsetzungsmacht im Rahmen des politischen Tagesgeschäfts. Kennzeichnend für den politischen Stil der Kanzlerschaft Schröder war jedoch, so Raschke und Tils in ihrem grundlegenden Entwurf zu Strategiefragen in der Politik, „Führung ohne Richtung“, eine Politik „ohne Wertbegründung und ideellen Überbau“. Schröders Stärke habe im Operativen gelegen, „in der zügigen, konstellationsadäquaten Leitungsfähigkeit“. Als „Augenblickspolitiker und Krisenmanager“ sei der Kanzler ein Meister des situativen Operierens gewesen, der Regieren als Moderieren begriffen, dabei „Moderation ohne Vorgaben“ praktiziert

und inhaltliche Fragen vorschnell in Machtfragen umdefiniert habe. Den vielen Einzelthemen hätten aber die Klammer und der „strategische [...] Kompass für eine verlässliche Wegspur“ gefehlt. „Gerhard Schröder ist ein Beispiel für Führung ohne Richtung“ (Raschke und Tils 2000: 512-517), so die Autoren. Mehr noch aber war es der Versuch der politischen Führung ohne Verankerung in den für die Mehrheitsbildung tragenden Kräften.

Zweifelsfrei gilt die Agenda 2010 als das innenpolitische Großprojekt in der Ära Schröder. Es war bzw. ist mit tief greifenden Einschnitten in den bisherigen Sozialstaat verbunden und schon deshalb hätte es im Zentrum der Regierungskommunikation stehen müssen. Unabhängig von den unterschiedlichen Einschätzungen zu politisch-inhaltlichen Fragen dieses Reformvorhabens wird man allerdings von einem politischen Kommunikationsdebakel sprechen müssen. Das kann nicht verwundern, wenn bei so grundlegenden Veränderungen auf der Ebene

- der Werte (Neudefinition von Gerechtigkeit),
- der Ziele (vom nachsorgenden Sozialstaat zum aktivierenden Staat) und
- der Instrumente (Ergänzung der bisher primär auf das Solidarprinzip aufgebauten Sozialversicherung)

die „kommunikative Linienführung“ fehlt und in der Folge die Agenda von der breiten Öffentlichkeit vor allem als Sammlung bitterer Einzelmaßnahmen, die zum Teil noch mit administrativen Pannen verbunden waren, wahrgenommen wird (Raschke und Tils 2000: 518).

Das Beispiel zeigt, dass eine Regierungskommunikation ohne Einbettung in den beständig zu kommunizierenden Werte- und Programmdiskurs der mehrheitsrelevanten Kräfte, allen voran der Koalitionsparteien und insbesondere der tragenden Regierungspartei, nicht erfolgreich sein kann. Regierungskommunikation ohne eine auch normativ verankerte und öffentlich begründete Kommunikationslinie mit übergreifendem Strategiekonzept und Erwartungssteuerung muss scheitern. Wo die „kontextsetzende Orientierung“ fehlt, zumal im Zusammenhang mit einer neuen Politik, einem ambitionierten Reformwerk mit „Tabubruch in einem zentralen Identitätsbereich“ (Raschke und Tils 2000: 521 f.) der Regierungspartei, wird die demokratische Legitimation im ‚Klein-Klein‘ politischer

Tageskommunikation brüchig, mit der Folge eines politischen Vertrauens- und schließlich Machtverlusts.

Wohl vermochte der medienversierte Kanzler Schröder mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen in der Manier von „Top-down“-Kommunikationsakten und demonstrativem Führungswillen immer wieder die ‚politische Vorderbühne auszuleuchten‘ und Medieninteresse zu erzeugen. Kurzfristig mag so der Eindruck vermittelt worden sein, Reformpolitik sei letztlich das Ergebnis souveräner Entscheidung einer Regierungsspitze und insbesondere eines Kanzlers, der auf die Konfliktlinien seiner eigenen Partei keine Rücksicht zu nehmen braucht, solange er auf den Rückhalt der Medienöffentlichkeit oder von Teilen der Eliten vertrauen kann. Ein mit Richtlinienkompetenz ausgestatteter Kanzler ist jedoch auch in vielfältige institutionelle Kontexte eingebunden, deren kommunikative Pflege zu seinen Führungsaufgaben gehört.

#### 4. Institutionelle Kontexte der Regierungskommunikation in Deutschland

Wer nach den Handlungsspielräumen und -restriktionen von Reformkommunikation fragt, muss zumindest drei politisch-institutionelle Kontexte für Regierungshandeln berücksichtigen:

- den Wandel von Staatlichkeit in Verbindung mit einem komplizierten System der Machtteilung,
- die Einbindung in den deutschen Kontext einer parlamentarischen Parteienregierung (d. h. der Einfluss von „party government“) sowie
- die mit einer modernen Mediengesellschaft verbundenen spezifischen Herausforderungen.

##### 4.1. Renaissance des Institutionalismus

Generell geht es bei der Auseinandersetzung mit dem Einfluss institutioneller Kontextbedingungen um den in der Wissenschaft diskutierten Grundkonflikt zwi-



schen „Akteur“ und „System“, zwischen „Handeln“ und „Institution“. In diesem Zusammenhang verdient Interesse, dass in der neueren sozialwissenschaftlichen Forschung inzwischen von einer „Renaissance des Institutionalismus“ gesprochen werden kann. Das gilt für den ökonomischen Institutionalismus ebenso wie für die institutionalistische Organisationssoziologie und für den politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus. Allen diesen Forschungsrichtungen ist das Anliegen gemeinsam, den Einfluss institutioneller Faktoren bei der Erklärung politischen Handelns und Verhaltens von Akteuren wieder stärker in den Blick zu nehmen. Der Institutionenbegriff bezieht sich dabei auf Regelungsaspekte, die sich auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie auf die Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen, wobei Institutionen als abhängige und als unabhängige Variablen Wirkung entfalten können.

„Der institutionelle Rahmen [...] konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der sich der einzelne Akteur konfrontiert sieht“ (Mayntz und Scharpf 1995: 49).

Institutionen enthalten bestimmte Handlungslogiken. Mit ihnen sind Verpflichtungen, ein bestimmtes Amtsverständnis oder spezifische Rollenerwartungen verbunden. Institutionen reduzieren damit, so Scharpf, empirische Vielfalt, weil sie „die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“ bestimmen (Scharpf 2000: 79). Sie determinieren nicht, aber sie beeinflussen das Handeln von Akteuren und lassen dem jeweiligen Amtsinhaber oder Mandatsträger einen spezifischen „Handlungskorridor“ (Mayntz und Scharpf 1995: 52). So können die spezifischen institutionellen Arrangements und Akteurskonstellationen einen für Reformpolitik stimulierenden oder auch – und gerade in Deutschland – restringierenden Handlungskontext schaffen und ermöglichen, wie Mayntz und Scharpf in ihrem prominenten Versuch, Akteurs- und Handlungstheorien miteinander zu verbinden, betonen (Mayntz und Scharpf 1995).

Zu den maßgeblichen institutionellen Rahmenbedingungen gehören dabei nicht nur die Normen der Verfassung, die politischen Institutionen im engeren und weiteren Sinne sowie die politische Kultur. Institutionelle, kontextrelevante Verfahrensregeln berücksichtigen heißt auch (siehe dazu den Beitrag von Ruhenstroth-Bauer in diesem Band), stärker den Prozesscharakter politischer Kommunikation in den

Blick zu nehmen, genauer zwischen den politischen Ebenen zu differenzieren sowie spezifische kommunikative Anforderungen im Politikzyklus zu berücksichtigen. Dabei zeichnet sich insgesamt ein Formwandel des Regierens (siehe Benz u. a. 2007) in dreierlei Hinsicht ab:

- aufgrund der Führungs- und Steuerungsprobleme im Kontext eines komplexen verhandlungsdemokratischen Systems (siehe Abschnitt 4.2),
- aufgrund der spezifischen konkurrenzdemokratischen Bedingungen des deutschen Parteiensystems (siehe Abschnitt 4.3) sowie
- aufgrund des zunehmenden Einflusses mediendemokratischer Handlungslogik auf den Politikprozess (siehe Abschnitt 4.4).

## 4.2 Wandel von Staatlichkeit: der verhandlungsdemokratische Kontext

Es gibt nicht nur die Klage derjenigen, für die Reformen nicht radikal genug sind. Es gibt auch die Neigung, reformpolitischen Kleinmut oder gar Reformversagen mit einer in nationaler und internationaler Hinsicht zunehmend komplexen Welt zu begründen, einer Welt, die aufgrund vielfältiger Interdependenzen vermeintlich keine echten politischen Handlungsspielräume mehr lässt. – Diese Argumentation kann schon mit Blick auf die Fähigkeit vergleichbarer Demokratien nicht überzeugen, in denen es durchaus schon früher gelungen ist, weittragende politische Reformen durchzusetzen und damit etwa die sozialen Sicherungssysteme zukunftsfest zu machen (siehe etwa Schmidt 2005b).

Dass Reformpolitik auch und gerade in Deutschland nur im Rahmen eines polyzentrischen Geflechts innergesellschaftlicher und vielfach auch transnationaler Verhandlungsnetzwerke erfolgreich sein kann und die Möglichkeiten zu hierarchischer Steuerung begrenzt sind, gehört zu den Kontextbedingungen, die jede Bundesregierung in Rechnung zu stellen hat. Dabei ist und bleibt wohl auf nicht absehbare Zeit der Staat ein unverzichtbarer politischer Bezugsrahmen und die entscheidende Legitimationsbasis, denn wie Politik generell, so muss sich auch Reformpolitik zunächst und vor allem innerstaatlich legitimieren. Das Spezifikum politischer Systeme, die Frage „Macht haben oder Nicht-Machthaben“ (siehe Luhmann 2000), entscheidet sich nach wie vor im nationalstaatlichen Kontext. In kom-

munikativer Hinsicht folgenreich ist dabei, was in dem Titel „Transformationen des Staates“ seinen Ausdruck findet (Leibfried und Zürn 2006a). Was Leibfried und Zürn als „Zerfaserung von Staatlichkeit“ und mit Blick auf zunehmende internationale Verflechtungen als „post-nationale Konstellation“ beschreiben (Leibfried und Zürn 2006b: 19, 41), wird in der wissenschaftlichen Debatte schon seit Längerem auch mit Blick auf innerstaatliche Verhältnisse als Souveränitätsverlust diskutiert. In ihrer Entscheidungssouveränität eingeengt werden Regierungen in Deutschland nämlich nicht nur durch die Einbindung in das internationale System, in transnationale Organisationen und insbesondere in den EU-Kontext, sondern auch durch formelle und informelle Rahmenbedingungen der innerstaatlichen institutionellen Ordnung.

Kennzeichnend für den reformpolitischen „Handlungskorridor“ (Mayntz und Scharpf 1995) ist in Deutschland eine „eigentümliche Mischung aus Konkurrenz- und Verhandlungssystem“ (Czada und Schmidt 1993: 11), in dem es zahlreiche parteipolitische Vetospieler (insbesondere Fraktionen und Parteigremien) und staatliche Vetospieler (insbesondere Bundesverfassungsgericht und Bundesrat) sowie einspruchsberechtigte „Mitregenten“ (insbesondere Gewerkschaften, Verbände, Sozialversicherungsträger) gibt (siehe Schmidt 2002: 24). Damit wird zwar dem verfassungspolitischen Anliegen, Machtkonzentration zu verhindern, in hohem Maße Rechnung getragen, jedoch werden jeder forschende Reformstrategie einer Bundesregierung in materieller, institutioneller und prozessualer Hinsicht ‚Fesseln angelegt‘. Das politische Institutionengeflecht etwa ist so konstruiert, dass die „Opposition machtpolitisch stets mit von der Partie ist“ (Walter 2004: 83), sei es durch die Ministerpräsidenten und durch den Bundesrat, sei es in öffentlich-rechtlichen Gremien und vor allem im Zusammenhang mit zahlreichen korporatistischen Bündnissen. Angesichts solcher institutioneller Arrangements wird jedes größere Reformvorhaben zum politischen Kraftakt.

Der Gedanke mag nahe liegen, den skizzierten politisch-administrativen Kontext als institutionelle (Blockade-) Struktur zu überwinden und nach einer Reform der Verfassung zu rufen, die weit über die zaghaften Schritte der Föderalismusreform hinausgeht und dann eine ‚Reformpolitik aus einem Guss‘ erlaubt, wie dies etwa in einem rein mehrheitsdemokratischen System eher möglich ist. Das sind reizvolle akademische Gedankenspiele. Trotz des häufigen Umbaus und dem dabei allerdings nie grundlegend geänderten institutionellen „Spielregelwerk[s] der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung“ zeichnet sich jedoch keine Änderung der Staatsverfassung ab (Schmidt und

Zohlhöfer 2006: 12), die ein „Durchregieren“ erlauben könnte (Czada 2003: 198). Zu stark bestimmen Machtteilung und institutionelle Verflechtung den „Geist der Gesetze“ (Montesquieu) und gehören inzwischen zur Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland.

So wird der institutionelle Rahmen für politisches Handeln in Deutschland auch weiterhin durch die Verbindung von verhandlungs- und konkurrenzdemokratischen Strukturen und Mechanismen gekennzeichnet sein.

„Ob sich aus der Verbindung von Konkurrenzdemokratie und Verhandlungsdemokratie produktive Kopplungseffekte oder Entscheidungsblockaden ergeben, hängt [allerdings] [...] davon ab, wie die politischen Akteure mit den Zwängen umgehen, die aus den institutionellen Vorgaben resultieren, ob es also beispielsweise gelingt, die Orientierung an Selektions- und Erfolgskriterien des Parteienwettbewerbs den Funktionserfordernissen eines bundesstaatlichen Verhandlungssystems anzupassen“ (Lehmbruch 2000: 28).

Das wirft die Frage nach der Bedeutung von „party government“ für Regierungshandeln auf.

#### 4.3 Parteiendemokratie: der konkurrenzdemokratische Kontext

Der Erfolg bei der Vermittlung von Reformen wird demnach nicht nur davon beeinflusst, wie Akteure der Regierung politische Reformen in einem machteilenden Verhandlungssystem durchzusetzen vermögen. Nicht weniger wichtig ist, dass Regierungskommunikation über parteidemokratischen Rückhalt verfügt. Nach wie vor befindet sich hier unter den Bedingungen von „party government“ die eigentliche machtpolitische Basis, um auch im konkurrenzdemokratischen Wettbewerb bestehen zu können: Immer noch ist die Parteiendemokratie ein maßgeblicher, wenn nicht der entscheidende Begründungskontext für Reformpolitik. Schließlich sind es die Parteien, denen die Aufgabe zur Vermittlung zwischen „vorhandener gesellschaftlicher Vielfalt und aufgegebener staatlicher Einheit“ zukommt. Sie allein verfügen über das verfassungsrechtliche Privileg zur Transformation von „Volkswillensbildung in Staatswillensbildung“ (Grimm 1991: 265). Inzwischen stellt sich allerdings die Frage, ob die Parteien ihrer normativ privilegierten Rolle als „kommunikatives Scharnier“ überhaupt noch gerecht werden, ob sie als ‚Reformagentur‘ Motor der Veränderungen sein können, zum institutionalisierten Ausdruck der „Reformblocka-

de“ geworden sind oder als Akklamationsmaschine instrumentalisiert werden (siehe dazu Sarcinelli 2007).

Entgegen einer verbreiteten Kritik an der Überdehnung des Parteienstaats und am Missbrauch des verfassungsrechtlichen Privilegs, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, sind inzwischen grundsätzliche Zweifel angebracht, dass die Parteien ihrem besonderen Kommunikationsauftrag überhaupt noch nachkommen bzw. nachkommen können. Dies gilt in besonderem Maße im Zusammenhang mit einschneidenden Reformvorhaben. Die Parteien in Deutschland befinden sich selbst in einer politischen Umbruchphase: In Folge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse („dealignment“) lockern sich gefühlsmäßige und dauerhafte politische Bindungen (Parteiidentifikation), die politisch-weltanschauliche Verankerung von Mitgliedern und Wählern erodiert, politisches Verhalten scheint mehr und mehr zu einem Verhalten der Wahl zu werden und sich weniger an politisch-ideologischen Mustern oder pflicht- und überzeugungsmäßiger Zugehörigkeit zu orientieren. Wo jedoch der Verlust kollektiver Glaubensvorstellungen und die Erosion sozialer Milieus die Fermente gesellschaftlicher und politischer Integration brüchig werden lassen, haben es Parteien zunehmend schwerer, ihrer Integrations- und Vermittlungsfunktion gerecht zu werden. Das macht den politischen Prozess situations- und darum auch kommunikationsabhängiger.

Damit sollte allerdings nicht der Eindruck entstehen, dass den Parteien inzwischen – gleichsam strukturell zwingend – die Rolle von ‚Reformblockierern‘ zukommt, wo sie doch die gesellschaftliche und politische Basis dafür sein sollten, den politischen Prozess offen zu halten und damit „Reformmotor“ zu sein (siehe Sarcinelli 2007). Entscheidend ist vielmehr, ob und wie es gerade Regierungsparteien gelingt, gouvernementale Ziele nicht nur zu dekretieren, sondern innerparteilich zu entwickeln, umzusetzen und politisch abzusichern.

Auch hier ist die Schröder'sche Agenda-Politik als ein Negativexempel zu nennen: Sie ist ein treffendes Beispiel für einen gouvernementalen Stil, bei dem Kommunikation über reformpolitische Weichenstellungen gerade in der Phase der Entscheidungsvorbereitung aus den demokratischen Institutionen in Kommissionen, Kreise und Ad-hoc-Zirkel ausgelagert wird. Dadurch aber werden die Parteien als Foren demokratischer Willensbildung und Kommunikation ausgetrocknet, ihrer zentralen Politikvermittlerrolle beraubt und zu politischen ‚Akklamationsnotariaten‘ degradiert. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, dass es kurzfristig immer wieder gelingen mag, in ‚Chefsachenmanier‘ und mit Solidaritäts- und Geschlossenheitsappellen einen Parteitag zu demonstrativer Zustimmung zu veranlassen. Eine ganze andere Frage ist, ob ein Reformwerk wie die

Agenda 2010 in der konkreten Lage, in der sich die Sozialdemokratie seinerzeit befand, überhaupt hätte innerparteilich durchgesetzt werden können. Ganz abgesehen davon, ob man mit einer solchen Reform auch hätte erfolgreich Wahlkampf führen können.

Eine Reformpolitik aber, deren Ziele und Zumutungen nicht intensiv in der Öffentlichkeit und in den Parteien diskutiert werden, hängt politisch ‚in der Luft‘. Schröders Reform-Agenda stand im Bundestagswahlkampf 2002 nicht auf der politischen Tagesordnung. Das Hauptreformvorhaben seiner zweiten Amtsperiode war im Vorfeld der Wahl weder angekündigt noch innerparteilich vorbereitet worden. Die Agenda 2010 wurde letztlich als administratives „Top-down“-Programm der Partei und dann auch der Öffentlichkeit mehr aufgenötigt als vermittelt, geschweige denn innerparteilich (mit-) entwickelt. Nicht auf Überzeugung, innerparteiliche Abklärung, Kompromissfindung und damit auch auf Basisverankerung zielte die Regierungskommunikation, sondern auf die Folgebereitschaft für eine vermeintlich alternativlose politisch-administrative Entscheidung.

Das mit der Agenda 2010 verbundene, übergreifende Kommunikationsmuster kann mit zwei Äußerungen verantwortlicher Akteure exemplifiziert werden; Äußerungen, die typisch scheinen für ein bestimmtes, eher technokratisches Politik- und Kommunikationsverständnis. Zum einen: Was mit der Agenda 2010 getan werde, sei, so Schröder als Bundeskanzler und Parteivorsitzender auf dem Sonderparteitag seiner Partei, „notwendig und ohne vernünftige Alternative“ (Schröder 2003: 3). Zum anderen: Man habe sich vom Reich der Freiheit in „das Reich des Notwendigen“ begeben (Steinmeier 2003), so der seinerzeitige, für die Regierungskoordination verantwortliche Chef des Kanzleramtes Frank-Walter Steinmeier in der Debatte um die Umsetzung der Agenda-Politik. Solche Begründungsversuche entsprechen einem ‚klassischen‘, in der politischen Ideengeschichte bis in die politische Gegenwart hinein immer wieder diskutierten Muster: Politik als exekutiver Vollzug des mehr oder weniger Zwangsläufigen und Notwendigen.

Wo aber Politik als eine Art präpolitischen Phänomen kommuniziert wird, verschwimmt die Unterscheidung zwischen Zielen, Zwecken und Mitteln (Arendt 1993: 123 ff.): Da bleiben die Maßstäbe, an denen der Einsatz der Mittel für bestimmte Zwecke beurteilt werden kann, unklar; da mutiert dann Reformkommunikation zum bloßen Akzeptanzmanagement, bei dem es nur noch auf das Wie und auf die ‚Performance‘ einiger Spitzenakteure anzukommen scheint, wo eigentlich über die mit der Reform verbundene Leitidee, über die Ziele und Wege, über Zumutungen und Akzeptanzbedingungen hätte diskutiert werden

müssen. Wenn dann auch noch, wie im vorliegenden Fall, keine zwischen den beteiligten Ressorts koordinierte und abgestimmte Kommunikationsstrategie erkennbar wird, um das Reformwerk zu vermitteln, dann ist das politische Scheitern vorprogrammiert.

Trotz der zum Teil dramatischen Veränderung der Parteienlandschaft in Deutschland, trotz Mitgliederschwind und schleichender Auszehrung sowie nachlassender Bindungskraft sind es nach wie vor maßgeblich die Parteien, welche „die Aufrechterhaltung des öffentlichen Raumes“ verbürgen und die Sphäre des Politischen verteidigen müssen (Fröhlich 2003: 180 f.). Zugleich werden Parteien mehr noch als andere politische Akteure von den mediengesellschaftlichen Veränderungen, die für eine reformorientierte Regierungskommunikation ein weiterer Handlungsrahmen darstellen, beeinflusst. Gouvernamentale Durchsetzungsmacht bedarf deshalb nicht nur der Kommunikationsmacht im Rahmen der spezifischen Bedingungen von „party government“, sondern auch der Kommunikationsmacht mit Blick auf die Medienöffentlichkeit, dem dritten zu skizzierenden institutionellen Kontext für Regierungskommunikation.

#### 4.4 Mediengesellschaft: der öffentlichkeitsdemokratische Kontext

Wurde auf den grundsätzlichen Zusammenhang von politischer Legitimation und Kommunikation aus einer eher politiktheoretischen Perspektive bereits aufmerksam gemacht (siehe oben), so gilt es hier auf spezifische Anforderungen hinzuweisen, die sich aus dem dynamisch sich entwickelnden mediengesellschaftlichen Umfeld für Regierungskommunikation ergeben. Als Mediengesellschaften können dabei Gesellschaften bezeichnet werden, „in denen Medienkommunikation, also über technische Hilfsmittel realisierte Bedeutungsvermittlung, eine allgegenwärtige und alle Sphären des gesellschaftlichen Seins durchwirkende Prägekraft entfaltet“ (Saxer 1998: 53).

Wie Parteien, Verbände oder soziale Bewegungen sind Massenmedien Teil des intermediären Systems, das zwischen gesellschaftlicher Basis und politischer Führung spezifische Vermittlungsleistungen zu erbringen hat. In der modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft kommt den Medien dabei eine Doppelrolle zu. Als Umweltbeobachtungs- und Vermittlungssystem sind sie „Spiegel“ der öffentlichen Meinung, also „Medium“ (siehe Luhmann 2000: 274 ff.). Zugleich sind Medien ein politischer „Faktor“ und nehmen bisweilen auch die Rolle eines politi-

schen Akteurs ein, der zwar mit keinem politischen Mandat ausgestattet ist, aber im Zweifel beansprucht, als Anwalt der Bürgerinteressen zu handeln. Es sind jedenfalls nahezu exklusiv die Medien, die in der modernen Gesellschaft Öffentlichkeit herstellen können. Dabei fungieren sie als maßgebliche „Politikdarstellungsplattform“ für politische Führungseliten und als „Politikwahrnehmungsplattform“ für Parteimitglieder, Wähler, wie überhaupt für die mehr oder weniger interessierte Öffentlichkeit (Sarcinelli 2007: 121).

Das verweist vor allem die von Zustimmung abhängigen politischen Akteure auf den Zugang zu den Medien. Sie sind auf Öffentlichkeit angewiesen und müssen sich mangels relevanter und in der Reichweite vergleichbarer eigener Medien der allgemeinen Massenmedien bedienen. Auf die Öffentlichkeitsfunktion der Massenmedien angewiesen sein bedeutet aber auch, sich auf deren spezifische Logik einzulassen bzw. einlassen zu müssen. Doch zwischen der politischen Entscheidungslogik und der medialen Nachfragelogik gibt es ein unauflösbares Spannungsverhältnis. Hier stehen die für den politischen Entscheidungsbereich typischen Anforderungen an (a) Komplexitätsbewältigung, (b) interne Interessenabklärung in Netzwerken und Verhandlungssystemen sowie (c) die Fähigkeit zur mühsamen Kompromissfindung und dies alles mit einem erheblichen Zeitbedarf den spezifischen Aufmerksamkeits- und Relevanzregeln im Politikvermittlungsbereich gegenüber. Der „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ zu folgen (Franck 1998) bedeutet für die Regierungskommunikation, das Timing, die Themen und vor allem das „Framing“ der Berichterstattung zu beeinflussen. Medienpräsenz und Medienkompetenz allein lösen zwar noch keine politischen Probleme, für politische Akteure in der Mediengesellschaft sind sie aber zu einer unverzichtbaren Machtprämie geworden. Medienpräsenz und Medienkompetenz sind in der modernen Mediengesellschaft politisch-administrative Kernaufgaben und elementarer Bestandteil der Politik selbst, nicht aber deren bloßer Appendix.

Eine strategisch ambitionierte Reformpolitik muss deshalb, wenn sie erfolgreich sein will, im Wesentlichen kommunikative Politik sein. Welche Anforderungen an eine so verstandene Politikvermittlung gestellt werden, haben Raschke und Tils in ihrer Auseinandersetzung mit den Elementen strategischer Kommunikation in der Politik lehrbuchartig in einer Weise skizziert, in der die Kommunikationsumstände im Zusammenhang mit der Agenda 2010 geradezu als Kommunikationskarikatur erscheinen müssen. Strategische Kommunikation zielt auf „die Gestaltung und Erfüllung kommunikativer Erwartungen“ (Raschke und Tils 2007: 426). Die Bevölkerung wolle nicht nur eine überzeugende Politik, sie wolle auch überzeugt werden.



Insbesondere darin liege der Anteil kommunikativer Politik. Es gehe um „Erwartungssteuerung und Orientierungsvermittlung“. Primäre Ziele seien „der Aufbau realistischer Erwartungshorizonte sowie die Etablierung eines sachlich, zeitlich und sozial übergreifenden Orientierungsrahmens, der Zu- und Einordnung unterschiedlicher Politikentscheidungen in einen größeren Politikzusammenhang leiste[t] und durch eine derartige Perspektivierung Akzeptanz generieren“ könne (Raschke und Tils 2007: 426).

### Literaturverzeichnis

- Arendt, Hannah. *Was ist Politik?* Aus dem Nachlaß herausgegeben von Ursula Ludz. München 1993.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hrsg.). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2007.
- Czada, Roland, und Manfred G. Schmidt (Hrsg.). *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmruch. Wiesbaden 1993.
- Czada, Roland. „Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung“. *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Hrsg. Renate Mayntz und Wolfgang Streeck. Frankfurt am Main 2003. 173-203.
- Daele, Wolfgang van den, und Friedhelm Neidhardt. „Regierung durch Diskussion – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen“. *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. WZB-Jahrbuch 1996. Hrsg. Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt. Berlin 1996. 9-50.
- Deppenheuer, Otto. „Öffentlichkeit und Vertraulichkeit“. *Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation*. Hrsg. Otto Deppenheuer. Wiesbaden 2000. 7-20.
- Franck, Georg. *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*. München und Wien 1998.
- Gebauer, Klaus-Eckard. „Regierungskommunikation“. *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Hrsg. Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer. Opladen und Wiesbaden 1998. 464-472.
- Gerhards, Jürgen, und Friedhelm Neidhardt. „Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze“. *Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen und Prozesse*. Hrsg. Wolfgang R. Langenbucher. Wien 1990. 52-89.
- Glotz, Peter, und Rainer-Olaf Schultze. „Reform“. *Lexikon der Politikwissenschaft*. Hrsg. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze. München 2005. 836-842.
- Glotz, Peter, und Wolfgang Langenbucher. „Reform als Kommunikationsprozess. Eine Problemskizze“. *Zur Theorie der Reform. Entwürfe und Strategien*. Hrsg. Martin Greiffenhagen. Heidelberg 1978. 163-187.

- Greiffenhagen, Martin. „Überlegungen zum Reformbegriff“. *Zur Theorie der Reform. Entwürfe und Strategien*. Hrsg. Martin Greiffenhagen. Heidelberg 1978. 7-34.
- Grimm, Dieter. „Die Zukunft der Verfassung“. Frankfurt am Main 1991.
- Habermas, Jürgen. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main 1992.
- Jestedt, Mathias. „Zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit – Der Staat der offenen Gesellschaft. Was darf er verbergen?“ *Öffentlichkeit und Vertraulichkeit. Theorie und Praxis politischer Kommunikation*. Hrsg. Otto Depenheuer. Wiesbaden 2000. 67-110.
- Kamps, Klaus, und Uwe Nieland (Hrsg.). *Regieren und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trend, Vergleiche, Perspektiven*. Köln 2006.
- Kewenig, Wilhelm. *Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse*. Bad Homburg v. d. H., Berlin und Zürich 1970.
- Korte, Karl-Rudolf. „Kommunikation und Entscheidungsfindung von Regierungen. Das Beispiel einer Reformkommunikation“. *Politikberstellung und Politikdarstellung*. Hrsg. Ulrich Sarcinelli und Jens Tenscher. Köln 2008 (im Druck).
- Krockow, Christian Graf von. *Reform als politisches Prinzip*. München 1976.
- Lehmbruch, Gerhard. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 2000 (3. Auflage).
- Leibfried, Stephan, und Michael Zürn (Hrsg.) (2006a). *Transformationen des Staates*. Frankfurt am Main 2006.
- Leibfried, Stephan, und Michael Zürn (2006b). „Von der nationalen zur postnationalen Konstellation“. *Transformationen des Staates*. Hrsg. Stephan Leibfried und Michael Zürn. Frankfurt am Main 2006. 19-65.
- Luhmann, Niklas. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main 2000.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. „Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus“. *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Frankfurt am Main 1995. 39-72.
- Nullmeier, Frank. „Umbau des Wohlfahrtsstaates – ein politikwissenschaftlicher Ansatz“. *Politische Reform in der Demokratie*. Hrsg. Hans Vorländer. Baden-Baden 2005. 94-103.
- Popper, Karl. *Das Elend des Historizismus*. Tübingen 1987.
- Raschke, Joachim, und Ralf Tils. *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden 2007.
- Sarcinelli, Ulrich. „Legitimität“. *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Ein Handbuch mit Lexikonenteil. Hrsg. Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli und Ulrich Saxer. Opladen und Wiesbaden 1998. 254-267.
- Sarcinelli, Ulrich. *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System*. Wiesbaden 2005.
- Sarcinelli, Ulrich. „Parteienkommunikation in Deutschland: Zwischen Reformagentur und Reformblockade“. *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Gütersloh 2007. 109-145.

- Saxer, Ulrich. „Mediengesellschaft: Verständnisse und Missverständnisse“. *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Hrsg. Ulrich Sarcinelli. Bonn 1998. 52-73.
- Scharpf, Fritz W. *Politische Planung als Prozess*. Frankfurt am Main 1973.
- Scharpf, Fritz W. *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen 2000.
- Schmidt, Manfred G. „Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland“. *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Hrsg. Frank Nullmeier und Thomas Saretzki. Frankfurt am Main und New York 2002. 23-38.
- Schmidt, Manfred G. (2005a). „Politische Reformen und Demokratie. Befunde der vergleichenden Demokratie- und Staatstätigkeitsforschung“. *Politische Reformen in der Demokratie*. Hrsg. Hans Vorländer. Baden-Baden 2005. 45-62.
- Schmidt, Manfred G. (2005b): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Wiesbaden 2005.
- Schmidt, Manfred G., und Reimut Zohlnhöfer. „Rahmenbedingungen politischer Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949“. *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Hrsg. Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden 2006. 11-29.
- Schröder, Gerhard. „Rede des SPD-Vorsitzenden Bundeskanzler Gerhard Schröder auf dem außerordentlichen Parteitag der SPD am 1. Juni 2003 in Berlin“. <http://www.juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1364625/index.html> [Download 11.11.2008].
- Walter, Franz. *Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder*. Wiesbaden 2004.
- Wolf, Klaus-Dieter. „Einführungsvortrag: Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?“ *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* Hrsg. Klaus-Dieter Wolf. Baden-Baden 2007. 19-33.

# Wider dem Strategie-Overkill – Regierungskommunikation aus Sicht der Politikberatung

Michael Kronacher

## 1. Reformpolitik und die Bewältigung eines obsoleten Politikverständnisses

„Reform“ ist ein unpräzise gewordener Zentralbegriff der aktuellen politischen Debatten, aber nicht so leicht entbehrlich wie „Innovation“ oder andere Modewörter nach ihrer Inflationierung. Spätestens seit der Agenda 2010 gilt ein verändertes Reformverständnis, das bislang kaum mehr als die Negation des zuvor Gültigen zu sein scheint. Genau genommen hat der Reformbegriff in den letzten Jahren lediglich seine vollständige Bedeutung angenommen: „Reform“ steht nicht länger ausschließlich für Verbesserungen, sondern nun auch für – Verschlechterungen einschließende – Umgestaltungen des Bestehenden. Das ist semantisch korrekt, löst politisch aber eine erhebliche Begriffsverwirrung aus, zu deren Verständnis und Auflösung ein kurzer Blick auf die Vorgeschichte der aktuellen Reformdebatten hilfreich sein kann.

In der alten Bundesrepublik konnte das Wort „Reform“ fast ausschließlich in seiner positiven Bedeutung gebraucht und verstanden werden. Diese wahrhaft viel versprechende Reformpraxis und Reformererfahrung war seit Wirtschaftswunderzeiten nicht zuletzt durch scheinbar grenzenlose Ausweitungen staatlicher Leistungen geprägt. Das Positive war das Normale der verteilungspolitischen Praxis wie auch der gesellschafts- und bildungspolitischen Veränderungen mit ihren intendierten Zugewinnen an Liberalität, demokratischer Teilhabe oder Bildungschancen. Die größten Schrecken lagen in der Vergangenheit oder in Moskau und Pankow, aber nicht in drohendem sozialen Abstieg. Die schlimmsten ökonomischen Krisen der Wohlstandsgesellschaft waren noch mit autofreien Sonntagen abzuwenden. Für die Herstellung politischer Akzeptanz galt die einfache Regel: Solange Reformen einer Mehrheit Gewinn brachten, konnten mit Reformen auch Mehrheiten gewonnen werden. Die begleitende Politikkommunikation konnte sich auf An- und Verkündigungen von

Zuwächsen aller Art beschränken – eine angesichts heutiger Herausforderungen strategisch eher anspruchslose Aufgabe und ein machtpolitischer Komfort, den man selbst bei schrumpfenden verteilungspolitischen Spielräumen nicht mehr missen wollte. Seit den 80er Jahren wurden alte und neue staatliche Transfers, wie bekannt ist, zunehmend nicht mehr nur aus volkswirtschaftlichen Zuwächsen, sondern immer mehr durch Staatsverschuldung finanziert. Deren inzwischen erreichte Ausmaß von 1 500 Milliarden Euro enthält auch die Pflegekosten einer morbid gewordenen verteilungspolitischen Idylle. Bis zum Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts, also über vier bis fünf Jahrzehnte bzw. über eineinhalb Generationen, gab es kaum ‚Negativreformen‘ mit materiellen Einbußen oder sozialen Statusverlusten für größere Gruppen der Gesellschaft. Die Erfolgsgeschichte der alten Bundesrepublik hatte ein positiv verengtes Politikverständnis nahegelegt und fixiert, das zu erschüttern immer noch als Sakrileg empfunden wird. Fehlende Krisenerfahrung erschwert bis heute die politische Krisenbewältigung.

Laute Zweifel an der Fortsetzbarkeit der tradierten Verteilungspolitik wurden erst in den 90er Jahren hörbar, und in eben diese Zeit fiel auch ein frühes Beispiel einer zumindest aus heutiger Sicht eindeutig contra-faktischen Politikkommunikation. Längst gilt der groß ausgehängte Schwur des damaligen Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm, „Eins ist sicher: Die Rente“ als der Sündenfall der Politikdarstellung, und insgesamt kann die Rententhematik mit ihren politischen und kommunikativen Kapriolen von der Adenauer-Zeit bis heute als ein endloses Lehrstück über die Durchdringung von Macht- und Sachpolitik betrachtet werden. In der Spätphase der Kohl-Regierung klang im Wort „Reformstau“ endlich ein problembezogenes Reformverständnis an, das aber ohne drastische Konsequenzen blieb und im Zuge der Deutschen Einheit wieder an den Rand der öffentlichen Debatte gedrängt wurde. Mit der politisch-kommunikativen Handhabung der Wiedervereinigung selbst wurde die realpolitische Deckung der Politikkommunikation weiter reduziert und durch Belastungen der Glaub- und Vertrauenswürdigkeit der politischen Akteure ersetzt. Nach dem Mauerfall trafen eine schon künstlich verlängerte West- und eine immer schon mehr propagierte als reale Ost-Erfolgsgeschichte aufeinander; die politisch-kommunikative Begleitung des historischen Großereignisses wahrte so gesehen ‚gesamtdeutsche Anschlussqualität‘. Eine klare Verständigung über den wahren Preis des Glücks fand nur eingeschränkt statt: Was die Euphorie des historischen Augenblicks zu sehr zu trüben drohte, wurde in neue Staatsverschuldung und zweckfremde Belastungen der Sozialsysteme transformiert. Zumindest in Verbindung mit der genannten Zehnjahresfrist waren die bald schon geflügelten ‚blühenden

Landschaften' ein weiteres bewusst oder irrtümlich gegebenes, mit politischen Mitteln jedenfalls nicht einlösbares politisches Großversprechen mit prägender Wirkung für das Verhältnis von Politik und Öffentlichkeit.<sup>1</sup>

Einen scharfen Bruch mit der für lange Zeit realpolitisch begründeten, dann um den Preis massiver Glaubwürdigkeitsverluste künstlich am Leben gehaltenen politischen Positivkultur stellt erst jene umfassende politische Wertberichtigung dar, zu der sich die damalige Bundesregierung 2003 gezwungen sah. Extreme Staatsverschuldung, die Kosten hoher Arbeitslosigkeit, globaler Konkurrenzdruck und der sich abzeichnende demografische Wandel waren die bekannten Begründungen des äußerst abrupt vollzogenen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kurswechsels, der definitiv keine Reform im tradierten Sinne mehr war. Statt der gewohnten Ausweitungen waren erstmals auch umfängliche Kürzungen staatlicher Transfers und die Rückübertragung von Lebensrisiken Inhalte eines Reformprogramms. Erstmals seit Jahrzehnten gab es ‚unattraktive‘, problemgetriebene Reformen. Die Agenda 2010 war die erste kollektive ‚Grenzerfahrung‘ der Nachkriegszeit, die mit der Außerkraftsetzung eines jahrzehntelang erlebten Wohlstandsautomatismus und der Dekuvrierung einer euphemistischen Politikpraxis einherging. Dass 2003 politisches Neuland mit konventionellem kommunikativem Rüstzeug betreten wurde, wird schon am bruchlosen Fortgebrauch des zuvor stets positiv konnotierten Reformbegriffs nun für zumindest prekäre politische Veränderungen deutlich. Der damalige Bundeskanzler Schröder annoncierte den drastischen Kurswechsel zwar mit einer ungewöhnlich unkonzilienten Regierungserklärung, die folgenden Vermittlungsanstrengungen konnten sich von verinnerlichten Kommunikationsroutinen aber nicht konsequent lösen. Mehr verklärend als erklärend mussten technische Sprachbilder wie „Umbau des Sozialstaats“ oder „Neujustierung der Sozialsysteme“ wirken. Dass der Staat seinen Bürgern fortan zwar noch eine soziale Existenz-, aber keine Statusgarantie mehr gewähren sollte, wurde mit „Eigenverantwortung“, „Flexibilität“ und dem Mantra „Fordern und Fördern“ nicht falsch, aber doch bemüht freundlich übersetzt. Mit der Wahlniederlage der SPD in Nordrhein-Westfalen 2005 rächte sich für die Initiatoren der Agenda schlussendlich noch, dass der mit der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe bewusst evozierte Anstieg der nominellen Arbeitslosigkeit in der (vergeblichen) Hoffnung, sie könnte unter der symbolisch verheerenden Zahl von 5

---

<sup>1</sup> Angemerkt sei an dieser Stelle, dass sich eine stattliche Liste äußerst riskanter politischer Festlegungen parteiübergreifend fortschreiben ließe, etwa mit Gerhard Schröders selbst aufgelegter ‚Meßlatte‘ für die Verringerung der Arbeitslosigkeit oder den vom früheren Bundesfinanzminister Eichel formulierten Haushaltszielen.

Millionen bleiben, nicht offensiv genug antizipiert worden war. Man war ungeübt im Verkünden prekärer Botschaften und hielt sich nicht konsequent an die Hauptregel jeder Krisenkommunikation: Sei immer der Erste und Ehrlichste! Wer nichts schön, kann Akzeptanz verlieren, wer taktiert, verliert zur Akzeptanz auch noch Deutungsmacht und Vertrauen.

Die Agenda 2010 war zu lange zu offen für unterschiedlichste Interpretationen und damit ein ideales Objekt überschießender Ängste und Empörungen. Manche Gewerkschafter wollten in den (von ihnen mitorganisierten) Protesten schon eine vorrevolutionäre Situation und Anlässe zu politischen Streiks erkennen. Verfechter einer strikt marktgesteuerten Wirtschaftsordnung sahen in der Reformagenda hingegen nur den Beginn einer radikalen Deregulierung. Stark befördert wurde die turbulente Rezeption des Reformprogramms durch den Umstand, dass der Regierung Schröder durch Konflikte innerhalb des eigenen politischen Lagers die Erosion ihrer Machtbasis drohte. Nicht die Ablehnung der Reformen durch eine gesellschaftliche oder politische Mehrheit, die es bis heute nicht gibt, sondern die erforderliche Konzentration der Vermittlungsbemühungen auf die zerstrittene eigene Partei führte letztlich dazu, dass die Durchsetzung des Programms weniger persuasiv als vielmehr mit autoritären Anklängen betrieben wurde. Mit der Beschwörung der Alternativlosigkeit des eingeschlagenen Weges wurde schließlich noch ein ‚überdiskurslicher Notstand‘ geltend gemacht, was bei unpopulären Maßnahmen seither zum politik-kommunikativen Repertoire gehört. Ebenso gilt bis heute, dass eine Reformpolitik ‚neuen Typs‘ weniger zwischen als vielmehr innerhalb der großen Parteien polarisiert – ein Indiz dafür, dass schwierige Reformprozesse auch deshalb paralyisiert werden, weil sie sich in keine der klassischen ideologischen Schulen und politischen Richtungsorientierungen einordnen lassen.

Schwächen und Unzulänglichkeiten der Agenda-Kommunikation sind also rückblickend klar erkennbar und auch häufig in der politischen Berichterstattung moniert worden. Auffällig ist jedoch, dass den meisten der seit 2003 retrospektiv angestellten Analysen und Bewertungen die nicht hinterfragte Prämisse zugrunde liegt, nach der zum damaligen Zeitpunkt gänzlich andere als die realiter gewählten Kommunikationsstrategien sowohl greifbar gewesen wären als auch erfolgreich hätten sein können. Diese Annahmen sind zumindest insoweit fragwürdig, als sie die politik-kommunikative Vorprägung der reformpolitischen Situation 2003 außer Acht lassen. Die hier nur abrissartig skizzierte Geschichte der Reformpolitik kann verdeutlichen, dass für rückblickende Bewertungen wie für die sehr viel wichtigere Frage nach den zukünftigen Möglichkeiten von Reformkommunikation die Vorgeschichte der Agen-

da-Kommunikation von weit größerer Bedeutung ist als deren situativer Verlauf. In langer Reformlinie stellt sich die Agenda 2010 als eine ansatzlose Präsentation ultimativer Lösungen für objektive Probleme dar, die subjektiv noch kaum jemand hatte und auch nicht haben konnte, eben weil die reformbegründenden Handlungszwänge plötzlich auftauchten und zuvor hartnäckig negiert worden waren. Zwar wurde von der späten Kohl-Regierung eine mit Leistungseinschränkungen verbundene Rentenreform realisiert und auch die erste Schröder-Regierung hatte die Jahrzehnte überdauernde Verteilungspolitik schon vorsichtig relativiert („Gezielte Schnitte fördern das Wachstum“), aber ihr definitives Ende erlebte die notorische kollektive Problemmignoranz erst 2003. Die Agenda 2010 kam politisch keineswegs, wohl aber kommunikativ aus dem Nichts. Der politische Umbruch und „psychopolitische“ Schock war vor allem deshalb kaum zu bewältigen (Sloterdijk 2006), weil er mit einem kommunikativen Grundsturz und der Entlarvung einer längst surreal gewordenen politischen Selbstverständigung einherging. Vor diesem Hintergrund kann durchaus angenommen werden, dass 2003 jedwede Kommunikationsstrategie an der Aufgabe hätte scheitern müssen, unter höchstem politischen Handlungsdruck auch noch ein in Jahrzehnten verfestigtes Politik- und Reformverständnis umzuprägen und die geschaffenen Divergenzen zwischen Realität und Politik bzw. Politik und Kommunikation in kürzester Zeit durch einen gänzlich anderen Politik- und Kommunikationsstil zu überwinden. Für die Schwere dieses Problems spricht nicht zuletzt der Eindruck, dass eine an realen Problemen orientierte Reformpolitik auch fünf Jahre nach der Agenda immer noch mehr taktischer Tanz als gerader Gang ist.

Zur immer noch unbefriedigenden reformpolitischen Performance beigetragen haben sicher auch die vor und nach der Agenda 2010 angestellten ‚freiwilligen‘ Versuche, die zwanghafte Problemverdrängung in der deutschen Politik zu überwinden. Sie endeten ebenso in machtpolitischen Desastern wie das Reformprogramm von 2003. Zur Erinnerung: Der SPD-Spitzenkandidat Lafontaine hatte im Bundestagswahlkampf 1990 auf die Belastungen und Probleme der deutschen Einheit hingewiesen – und die Auseinandersetzung wohl auch auf Grund dieser desillusionierenden Haltung verloren. Als Parteivorsitzender versprach Lafontaine später die Rücknahme der mit Einschnitten verbundenen Rentenreform der Regierung Kohl – und trug damit 1998 wohl zum Wahlsieg seiner Partei bei. Die spätere Bundeskanzlerin Merkel war als Spitzenkandidatin so ehrlich (oder naiv?), Steuererhöhungen anzukündigen – und hat vermutlich auch deshalb der Union das schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte beschert. Auch in Skandinavien und den Niederlanden hat sich beobachten lassen, dass Reformregierungen ihre Politik der unangenehmen



Wahrheiten nicht lange überleben konnten. Natürlich drängt sich hier der lapidare Hinweis auf, dass Machiavellisten den strategischen Wert von Wahrheit und Ehrlichkeit noch nie überschätzt haben, aber wenn schon nicht um Moral, muss es bei der Optimierung reformpolitischer Prozesse doch zwingend um die Frage gehen, wie viel Realitätsbezug Reformpolitik braucht und Machtpolitik verträgt. Die strategische Kernfrage laufender und kommender politischer Konkurrenzen lautet schlicht: Wie kann zeitgemäße Reformpolitik zu Mehrheiten kommen? Ohne Lösung dieser Frage blieben Reformprogramme und Machtgewinn, Reformpolitik und Machterhalt auch weiterhin so unvereinbar wie bislang, und die Hinnahme und sogar Erzeugung von Divergenzen zwischen Realität und Politik bzw. Politik und Kommunikation wäre die einzig verbleibende strategische Prämisse.

Der Blick auf die laufende Legislaturperiode lässt vermuten, dass Lektionen gelernt wurden. Im sogenannten Linksruck der großen Parteien sind nicht nur eilfertige Verbeugungen vor einer neuen Protestpartei, sondern durchaus auch eine ratlose Rückkehr zur machtvorsprechenden Verteilungspolitik des letzten Jahrhunderts zu erkennen, die ja nicht nur von linken Regierungen betrieben wurde. Jedenfalls erfahren bei wirtschaftlichem Aufschwung auch staatliche Ausgabenprogramme in einer Weise Konjunktur, als stünden neuen Austeilungen nicht unvorstellbar hohe Schulden und unaufschiebbare Zukunftsinvestitionen gegenüber. Auch andere kritische Großthemen wie Klimawandel oder Innere Sicherheit reüssieren derzeit nur mit Weltuntergangsszenarien oder Horrorvisionen terroristischer Gewalt als kommunikativen Katalysatoren. Komplexe Sachverhalte wie Nachhaltigkeit oder in die Zukunft weisende Maximen wie Generationengerechtigkeit scheinen immer noch mehr schlechtes Gewissen als praktische Fortschritte zu machen. Nach wie vor kommen Probleme und Bedrohungen in der Politikkommunikation vor allem in Kombination mit Schuldzuweisungen und ‚schmerzfremen Lösungen‘ vor. Am lautesten verlangen immer wieder jene Akteure unbequeme Reformen, die selbst nicht zur demokratischen Legitimierung solcher Forderungen beitragen müssen. Die politische und ökonomische Progression beschleunigt sich, während Politik und Kommunikation zu alten Gefälligkeitmustern regredieren.

Politisch-kommunikativ konkurrieren seit 2003 tradierte, kurzfristig gewinnversprechende Politikangebote mit langfristigen Sicherungs- und Problemlösungsstrategien. Diese Konkurrenz formt derzeit einen emphatisch geführten Gerechtigkeits- und einen eher pragmatisch intonierten Problemlösungsdiskurs aus, die sich beziehungslos gegenüber stehen. Gestritten wird erkennbar nicht auf Basis einer gleichen Problemanalyse, sondern um verschiedene Interpretationen der Realität. Irgendwo

zwischen den disparaten Lagern und Linien schwebt noch eine einstmals neue, nun solidarische bürgerliche oder gänzlich adjektivlose ‚Mitte‘ ohne zentrierende Kraft. Der gute alte Reformbegriff ist derart ins Wanken geraten, dass das bloße Verlangen nach Rücknahme oder Stopp von Reformen inzwischen eine neue Linkspartei ‚ernährt‘ und reformwillige Kräfte politisch rechts verortet werden. Links, Mitte, rechts, Zukunft, Fortschritt, Globalisierung, Aufstieg, Chancen, Gerechtigkeit: Die politische Topographie hat ihre gewohnte Wegmarken, das Vokabular der Politikkommunikation seine definitorische Kraft verloren. Semantische Verwirrung und Entleerung sind Symptome einer Krise der gesamten Politikvermittlung und Politikrezeption. Nicht nur der Reformbegriff ist praktisch unbrauchbar geworden zur Kennzeichnung einer Politik, die ihrem Selbstverständnis nach weder Heilsversprechen noch Hiobsbotschaften verbreitet, sondern auf reale Entwicklungen adäquat reagieren will und erst in extremer Ausformung politische Richtungsfragen aufwerfen muss. Hinzu kommt, dass eine Reformpolitik, deren Zentralbegriff keine Prägekraft mehr für den politischen Diskurs entwickelt, die Fortexistenz und Neuausbreitung rekursiv-regressiver Weltansichten begünstigen muss. Die Rezeption der Agenda 2010 kann zeigen, wie stark und anhaltend das kommunikative Gebaren von heute die Kommunikations- und Erfolgchancen der Reformpolitik von morgen prädisponiert. Wer für die Zukunft weiteren Reformbedarf unterstellt, muss obsoletere politisch-kommunikative Praktiken überwinden und in die Entwicklung realitätstüchtiger Kommunikationsformen investieren. Reform wird dabei kein ‚Zauberwort‘ mehr sein können.

## 2. Die Notwendigkeit der Reflexion zeittypischer Erscheinungen durch Reformkommunikation

Die wachsende Komplexität politischer Prozesse und Wechselwirkungen ist evident. Die Mechanismen der internationalen Finanzmärkte etwa, die Zusammenhänge zwischen Steuer- und Standortpolitik oder Balancen zwischen ethischen Prinzipien und sicherheitspolitischen oder ökonomischen Interessen in der Außenpolitik entziehen sich simplen Erklärungs- und Bewertungsmustern.

Als „Heuschrecken“ sind gewisse Investoren sicherlich treffend titulierte (Müntefering 2005: 18), aber mit wichtigen Metaphern allein sind die Finanzmarktentwicklungen natürlich nicht zu erklären. Wenn zum Beispiel die Senkung von Unternehmenssteuern im Gestus moralischer Empörung allein unter Gerechtigkeitsaspekten bewertet wird, muss der relativ komplizierte Hinweis, dass

in internationaler Standortkonkurrenz Steuersenkungen durchaus zu vermehrtem Steueraufkommen und damit zur Vergrößerung der für die Verteilungspolitik verfügbaren Geldmengen führen können, einen schweren Stand haben. Es ist kein neues Phänomen, aber ein sich für Reformpolitik und Reformkommunikation massiv verschärfendes Problem, dass in politischen Meinungsbildungsprozessen unangemessen einfach strukturierte Darstellungen über angemessen komplexe Deutungen und Begründungen obsiegen. Natürlich ist Reformpolitik trotz medial dauertagendem Professorenparlament kein akademischer Diskurs; auch Reformkommunikation muss vereinfachen, um stattfinden zu können. Aber anders als konkurrierende Kommunikationen kann sie zeittypische Einfachheitsverluste auf Dauer nicht ignorieren, weil sie ohne Rekurs auf die Realität weder erklärbar noch begründbar ist. Positives ist naturgemäß populärer als Ambivalentes und Komplexes anstrengender als Simplifiziertes, schnelle Reform-„Ernten“ sind verlockender als das Warten auf „späte Früchte“. Bei gewohnheitsmäßiger Flucht in falsche Vereinfachungen, opportune Versprechen und übersteigerte Emotionalisierung kann Reformpolitik allerdings nur noch reaktiv in schweren Krisen und „Last exit“-Situationen stattfinden.

Ein weiteres wachsendes Vermittlungsproblem entsteht aus der schwindenden Stringenz politischer Prozesse. Die Delegation einzelstaatlicher Zuständigkeiten an internationale Institutionen abstrahiert die politischen Verläufe, verlangsamt sie gegenüber ökonomischen Entscheidungsgängen und zeitigt nicht selten absichtsferne Kompromisse. Wenn Tempo und Individualisierung die Gegenwartsentwicklung kennzeichnen, muss eine sich globalisierende demokratische Politik „trendwidrig“ erscheinen; ihre Prozesse und Resultate verlieren an vordergründiger Attraktivität. Ausweislich demoskopischer Studien sind immer mehr Menschen in demokratischen Ländern geneigt, der Agilität autoritär gelenkter Staaten und Staatswirtschaften zumindest im Stillen Respekt zu zollen. Obwohl oder weil manche an Politik gestellte Ansprüche Frust hervorrufen müssen, wird dem mühseliger gewordenen Sein demokratischer Politik gerne noch der Anschein verlorener Effektivität und Mächtigkeit gegeben. Präsidiale, monarchische, populistische und martialische Attitüden generieren kurzfristig affektive Akzeptanz, konservieren aber immer auch obsolet gewordene Erwartungen und Zuweisungen an Politik. Scheinbare Selbsterhöhung statt gebotener Ernüchterung hinsichtlich politischer Gestaltungsmacht erhöht letztlich die ohnehin in politischen Prozessen liegenden Enttäuschungs- und Empörungspotenziale. Korrespondiert dann noch die Neigung mancher politischer Akteure zur Beschönigung der Wirklichkeit mit einer Realitätsverweigerung ihrer

Adressaten, klingt die gelegentlich geäußerte Vermutung fast schon plausibel, das Verhältnis von Politik und Wählern sei nur mehr als Agreement zwischen Täuschern und willig Getäuschten zu erklären.

Zeitgemäße Politik kann in kurzen Kausalketten weder gemacht noch erklärt werden, multipolare Handlungsfelder sind nicht im Dreischritt von These, Antithese und Synthese zu durchmessen. Manche Gewissheit ist von gestern, aber noch lange nicht aus der Welt. Eine Politikvermittlung, die zeittypische Erscheinungen nicht reflektiert, stabilisiert absichtlich oder ungewollt überkommene Weltansichten. Die zentrale Frage ist deshalb, wie sich Reformkommunikation, die in schwerer Konkurrenz mit regressiv-opportunistischen Kommunikationen steht, erfolgreich sein kann?

Politik ist nicht ohne Kommunikation, Politikkommunikation nicht ohne mediale Vermittlung zu denken. Kommunizierende Politik steht sowohl in einem instrumentellen als auch in einem abhängigen Verhältnis zu den großen Verbreitungsmedien, deren Entwicklung gerade wachsende Zielkonflikte zwischen eigener Ökonomisierung und Demokratie erhaltenden Qualitäten produziert, die ihnen als ‚vierte Gewalt‘ und wichtigste Träger gesellschaftlicher Selbstverständigung abverlangt werden müssen. Komplexer werdende politische Prozesse verlangen einen erhöhten Informations-, Erklärungs- und Begründungsbedarf, was wiederum ein entsprechend wachsendes Interesse an politischen Inhalten voraussetzt. Der sich verschärfende Kampf um die Ressource Aufmerksamkeit wird allerdings mehr und mehr mit Mitteln ausgetragen, die eine intensive und differenzierte Politikrezeption nicht eben begünstigen. „Dass sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb nur das Beste durchsetzt, kann aus politischer Sicht für den Mediensektor nicht bestätigt werden“ (Steinbrück 2007). Die wesentlichen Stichworte zu den medialen Bedingungen der Politikkommunikation sind so oder anders oft genannt worden: Bild schlägt Wort, Quote prägt Format, Neuigkeitswert ersetzt Erkenntniswert, Information wird dekontextuiert etc.

In der steigenden Medien- und Informationsflut kann sich Politikkommunikation weder in Medienkritik erschöpfen noch auf verbleibende ‚Qualitätsinseln‘ zurückziehen, weil sie eine große Öffentlichkeit erreichen muss. Auch vermeintlich „vermachtete Medien“ (Schröder 2005) können nicht mit medialer Enthaltbarkeit beantwortet werden. Politische Akteure müssen sich in Programmen bewegen, in denen die klassische Rede als Urform der Politikdarstellung nur noch als Neujahrsansprache fortlebt und Argumente amüsieren müssen. Aufmerksamkeit als Währung der „Mediokratie“ (Meyer 2001) zwingt Medien und Politik in eine diffizile Zugewinngemeinschaft: Die dort von politischen Akteuren einzubringende ‚Medienkompetenz‘ kann sich nicht in kontrollierter Mimik, ordentlicher Kleidung und deutlicher Aus-

sprache erschöpfen. Aufmerksamkeit ist mit Anpassung gekoppelt, deren Übertreibung manchen Politiker schon in bizarre und würdelose Formen medialer Devotion getrieben hat. „Wo alles inszeniert ist, verschwindet das nicht Inszenierte aus der Wahrnehmung“ (Kronacher 2002), aber mediale Überinszenierung macht Amtsträger zu Polit-Avataren ohne Authentizität und Autorität. Auch der Politiker auf dem Boulevard läuft Gefahr, zu Verwechslungen zwischen Gemeinwohl und Massengeschmack beizutragen. Kontexte kontaminieren. Dagegen gibt der Altkanzler Kohl ein zwar unnachahmliches, aber immer noch lehrreiches Beispiel für Wirkungspotenziale, die in medialer Mäßigung und regelwidrigem Verhalten liegen können.

Ein massives, selbst mit größten Anstrengungen und Budgets kaum noch zu lösendes Adressierungsproblem hat jede Politikkommunikation inzwischen mit der medial teils nur nachvollzogenen, teils vorangetriebenen Erosion der ‚allgemeinen Öffentlichkeit‘ als natürliche Zielgruppe einer für das Ganze zuständigen Politik. Die Qualitätspresse verliert durch Leserschwund, Rationalisierung journalistischer Arbeitsabläufe und schleichende Boulevardisierung an Prägekraft für den politischen Diskurs. Eine gesellschaftliche Öffentlichkeit, die sich vor der Einführung der Privatsender und des Internet noch als große Fernsehgemeinde konstituieren konnte, zerfließt bekanntlich in dutzenden Kanälen und unterschiedlichsten Formen des Medienkonsums. Gesellschaftliche Ausdifferenzierung macht Massenkommunikation mehr und mehr zum ‚Zielschießen auf einen Mückenschwarm‘, in den auch Sozial- und Meinungsforscher kaum noch Ruhe und Ordnung bringen können (Kürzlich ist Vorwahlkämpferin Hillary Clinton auch an ihrem die Gesellschaft ziselierenden Zielgruppenkonzept gescheitert!). Durchaus konsequent wird auf die zunehmende ‚Sehschwäche‘ der kommerziellen und politischen Kommunikation reagiert, indem Zielgruppen nicht mehr nur nach demografischen Merkmalen oder bevorzugten Lebensstilen, sondern umstandslos anhand ihres Medienkonsums definiert werden. Aber auch die medial programmierten Pro-Sieben- oder Bild Zeitung-Zielgruppen sowie die gerade wieder entdeckten Modelle der Arena und Agora als Vorstellungen von gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozessen sind nur unscharfe Momentaufnahmen bewegter Strukturen und liefern allenfalls Anhaltspunkte für strategisches Planen und Handeln. Wenn Gesellschaft Kommunikation ist, wie man Luhmann wohl verstehen darf (Luhmann 2000), bleibt die Kommunikation der Gesellschaft doch rätselhaft.

### 3. Reformkommunikation – mehr als nur betriebswirtschaftliche Marketingstrategien

Die Mediengesellschaft lässt besonders solche Kommunikationsstrategien reüssieren, die einen anpassungswilligen Umgang mit ihren medialen Bedingungen und Adressaten pflegen. Auch politische Programme und Stilistiken werden mit starrem Blick auf reibungslosen medialen Versand und bereitwillige Rezeption entworfen – und bei Annahmeverweigerung immer schneller umgeformt oder ausgewechselt.

Nicht unerklärlich, aber immer auffälliger ist die wachsende Dominanz von (ursprünglich von und für Unternehmen entwickelten) Marketing- und Kommunikationsmethoden auch in nicht ökonomischen Kontexten. Geradezu omnipräsent sind derzeit Markenstrategien, mit denen vordergründig keine Produkte, sondern aufwendig inszenierte emotionale und stilistische Markenwelten offeriert werden. Die evidenten Erfolge strategischer Markenführung veranlassen politische, soziale, kulturelle und selbst religiöse Organisationen zur Nachahmung. Neben Kommunikation und Strategie ist auch „Marke“ einer jener Fachbegriffe, die in die Alltagssprache gewandert und dort nicht präziser geworden sind. Scheinbar selbstverständlich spricht die TV-Moderatorin von sich als „Marke Sabine Christiansen“, setzt die Evangelische Kirche Deutschlands auf ihre „Markenkerne“ (Evangelische Kirche Deutschlands 2008), gilt der ARD die Tagesschau als stärkste Marke im Nachrichtenmarkt, ist von Kommunikationsexperten immer wieder zu hören, dass auch Merkel und Milka, Steinmeier und Müllermilch das gleiche seien oder werden müssten, eben „Marken“.

Auch fortgesetzte Debatten zur Frage, ob der ganze Staat nicht besser wie ein Unternehmen geführt werden sollte, zeigen, neben berechtigter Kritik an der Effizienz mancher Apparate, ein hohes Maß an bewusster oder gedankenloser Akzeptanz ökonomischer Denk- und Handlungsweisen in außer- und semiökonomischen Sphären. Eine fortschreitende Omnipräsens des Ökonomischen attackieren nicht nur Globalisierungsgegner, aber auch bei pragmatischer Betrachtung ist nicht zu übersehen, dass Identitäten, Inhalte und Absichten von Kommunikatoren mit präferierten Strategien kollidieren können. „Aus Liebe zum Automobil“ (VW) kann man die Emotionalisierung einer Marke schon mal übertreiben. Die bundespolitische Arena wie eine Mundartbühne zu bespielen, kann den Schlussapplaus kosten. Und auch wenn Mönche und Bischöfe „die Talkshow nicht scheuen“ wollen (Evangelische Kirche Deutschlands 2008), kann man bei Gottschalk kaum zum Glauben finden: Der Mann jedenfalls, dessen Amt noch schöner sein soll als der SPD-Vorsitz, muss auch nach 2000 Jahren stoischer Zeitgeistresistenz keine schlechteren Quoten

beklagen als moderne Markenstrategen. Nicht nur „das Medium ist die Botschaft“ (McLuhan 1969), auch die Strategie. Alle Bemühungen um „Corporate Responsibility“ oder „Corporate Citizenship“, alle Luxusofferten und Schnäppchenschlachten werden von ästhetischen Überhöhungen und affektiven Aufladungen begleitet. Solche Verkaufshilfen werden in der Warenwelt meistens akzeptiert oder verziehen, aber als Mittel politischer Meinungsbildung in problematischer gewordenen Kontexten stößt die Inszenierung schöner Scheine zunehmend auf Reaktanz. „Was in einer Öffentlichkeit als erträglich gilt, wird in einer anderen Öffentlichkeit verurteilt“, dieses Dilemma benennt die aktuelle EKD-Denkschrift sehr deutlich (Evangelische Kirche Deutschlands 2008). Immer schneller wird – schon vor jedweder Befassung mit ihren Inhalten – die absichtsvolle Machart gängiger Politikkommunikation decodiert und zurückgewiesen. Wer als Konsument gewohnt und bereit ist, von der Attraktivität einer Marke oder Werbung auf die beworbenen Güter zu schließen, reagiert auf gleich angelegte Versuche der Politikkommunikation immer allergischer. In politischen Meinungsbildungsprozessen sind werbliche „Techno-Bilder“ (Flusser 1998) und euphemistische Texte inzwischen zu Momenten des Verdachts auf versteckte Absichten, manchmal auch zu ästhetischen und intellektuellen Beleidigungen, jedenfalls mehr und mehr zu Kommunikationsbarrieren geworden. Die unkritische Übernahme ökonomischer Marketing- und Kommunikationsstrategien blockiert politische Kommunikationen, weil sich an Politik offenbar noch oder wieder besondere Erwartungen richten.

In Reaktion auf immer schneller eintretende Strategieresistenzen der Adressanten werden von Markenführern immer neue Reizstoffe entwickelt, die in politischen Kommunikationen ‚Allergien‘ auslösen müssten. Einem kommerziell absolut sinnvollen, auf die Spitze getriebenen Marktopportunismus kann kaum ein generelles Bekenntnis zum politischen Populismus entgegengestellt werden; ungehemmte Methoden-Mimesis müsste auch Politikkommunikation zu Koppelgeschäften aller Art, „Placements“ in Vorabend-Serien oder zu Neuro-Marketing greifen lassen; in ergebener stilistischer Gefolgschaft müsste die Politikvermittlung von Tabubrüchen und Blasphemien über ordinäre Verbalcodes bis zu plumpen Triebabellen alle Auswüchse kommerzieller Werbung nachvollziehen. Gleiches gilt bei der Handhabung der schon nicht mehr Neuen Medien, in deren schnellen Entwicklungen und unendlichen Möglichkeiten neben großen Chancen auch nicht unerhebliche Peinlichkeitspotenziale liegen. Für Politikkommunikation können kaum eigene oder neue Methoden und Instrumente erfunden werden, aber auch nicht alle in jeder Weise genutzt werden. Gegen die wachsende Methodenbeliebigkeit sprechen nicht nur schon



eintretende Wirkungsverluste, sondern auch noch fast vergessene gesetzliche Restriktionen, an Politik gekoppelte ethische Ansprüche und, jedenfalls in Deutschland, nachwirkende Erfahrungen mit entgrenzter Propaganda.

Unkritische Übernahmen ökonomischer Marketing- und Kommunikationsstrategien haben dazu geführt oder nicht verhindern können, dass Politikkommunikation einen immer kleiner werdenden Adressatenkreis erreicht und selbst dort inzwischen häufig das Gegenteil von Kommunikationsbereitschaft auslöst. Gewisse Probleme der Politikkommunikation gründen nicht in einem Mangel an Strategie, sondern in einem zu exzessiven Gebrauch zu undifferenzierter Strategien. Entsprechende Schwächen zeigen sich, wenn nicht im Ausbleiben von Wirkungen, dann (a) in der Inkonsistenz erzielter Effekte und (b) im selbst dafür noch zu zahlenden Preis, der sich in Vertrauens- und Rationalitätsverlusten bemisst und damit im Verbrauch von Ressourcen, auf die nicht opportunistische Kommunikationen angewiesen sind. Assimilierung an ökonomische Denk- und Handlungsweisen muss Politik auf Dauer nivellieren und banalisieren. Politikkommunikation, jedenfalls Reformkommunikation, muss wieder klare kategoriale Merkmale ausprägen und ihre Strategien, Instrumente und Stilistiken so wählen und ausformen, dass verlorene Authentizität und Autonomie rekonstruiert und neue Vertrauensgrundlagen geschaffen werden können.

#### 4. Strategische Abrüstung und konzeptionelle Aufrüstung von Reformkommunikation

Politikkommunikation ist nichts Außerpolitisches und auch kein ‚Wurmfortsatz‘ praktischer Politik, sondern ein Instrument politischen Handelns. Wie Politik hat Politikkommunikation eine Macht- und eine Sachdimension, die theoretisch zwar unterschieden, praktisch aber kaum getrennt werden (können). Einerseits ist Macht Voraussetzung für die Umsetzung politischer Programme, andererseits ist demokratisch legitimierte Macht immer das Ergebnis eines öffentlich ausgetragenen Meinungsstreits, also eines kommunikativen Prozesses, der nie frei von Kalkül ist. Politikkommunikation mändert zwischen rationalem Diskurs und machtpolitischer Intention, zwischen Attraktion und Verdacht, und letztlich zwischen den Möglichkeiten kommunikativen oder strategischen Handelns (Habermas 1981).

Für die strategische Praxis der deutschen Politikkommunikation war der Bundestagswahlkampf der SPD 1998 ein Epochenbruch. Mit der systematischen Bündelung empirischer Instrumente, werblicher und theatralischer Mittel, mit



‚Gegnerbeobachtung‘ und ‚Spin Doctoring‘ wurden erstmals in dieser Stringenz strategische und operationale Konsequenzen aus der Heterogenität der Gesellschaft und der gewachsenen Bedeutung der Massenmedien für politische Kampagnen gezogen. Die zuvor in Deutschland durchaus noch verbreitete intuitive Wahlkampfführung wurde durch ein von angelsächsischen Vorbildern mehr als nur inspiriertes strategisches ‚Campaigning‘ weitgehend abgelöst. Strategien, Themen, Bilder und Botschaften wurden im Voraus auf spätere Wirkungen untersucht; aus schlichten Kundgebungen wurden aufwendige Event-Inszenierungen; ‚werbliches Biedermeier‘ wich Methoden und Stiliketten moderner Produkt- und Markenkommunikation; nach dem Vorbild der ‚War Room‘ genannten Kampagnenzentralen der Clinton- und Blair-Wahlkämpfe wurde die legendäre ‚Kampa‘ neben der SPD-Zentrale errichtet.

Neben dem zu verzeichnenden Erfolg markiert der Wahlkampf der SPD 1998 zugleich den Beginn einer Entwicklung, die Machart und Macher der Politikommunikation sehr viel deutlicher als zuvor in den Fokus der Berichterstattung rücken ließ. Hatten ‚Imageberater‘ bis dahin schon mal Brillen, Frisuren und Rasuren empfohlen, trat nun ein vorher kaum bekannter Berufsstand aus Medienberatern, ‚Spin‘-Doktoren, Kampagnen- und Kanzlermachern an die Öffentlichkeit, wo sie bis heute Studios und Fachkongresse bevölkern. Kriert wurde 1998 nicht nur eine modernere Form der Kampagnenführung, sondern auch ein moderner Mythos von der strategischen Plan- und Steuerbarkeit politischer Meinungsbildung. Die Strategen erfuhren und beförderten Berichterstattungen, in denen das Wie das Was verdrängte und Kandidaten schon mal zu Sprechpuppen der ‚Kampagneros‘ mutierten. Kein Wunder, dass die Äußerung des damaligen Kampa-Chefs Machnig, man habe eine Kampagnenstrategie vorbereitet, die mit Schröder oder Lafontaine zum Erfolg führen werde, als Unterwerfung der Protagonisten durch den Strategen interpretiert wurde, obwohl sie nur kalendarische Zwänge beschrieb, die sich aus der späten Nominierung des damaligen Spitzenkandidaten ergaben. Folge der bis heute anhaltenden Heroisierung der Strategen und des Strategischen ist die Tatsache, dass zumindest für Außenstehende immer schwerer zu entscheiden ist, ob die Strategien noch der Politik folgen oder ‚Spin‘-Doktoren und Demoskopien schon heimliche Herrscher über Programme und Kandidaten sind. Medienberater, die sich wie politische Akteure gebärden, und orakelnde Meinungsforscher überdehnen ihre Zuständigkeiten und Zahlen. Hybride Berater und Analysten schaden aber nicht nur der demokratischen ‚Hygiene‘, sie können auch ganze Kampagnen strategisch erstarren und schlimmstenfalls scheitern lassen.

Heute gibt es in Deutschland keine Wahlkämpfe und politischen Kommunikationen mehr ohne richtig oder falsch angewandtes „Campaigning“. Zehn Jahre nach dem innovativen Wahlkampf der SPD zeigen sich neben unbestreitbaren Erfolgen auch Wirkungsgrenzen und erhebliche Flurschäden einer zu ausufernden und zu offensichtlichen strategischen Zurichtung der Politikkommunikation. Die exzessive taktische Aufladung der Medienarbeit hat das Verhältnis von Politik und Medien gründlich verändert und den medialen Transport selbst einfachster Botschaften erheblich erschwert, wovon Pressesprecher längst ein stilles Klagelied singen. Journalistische Berichte über politische Inhalte und Vorgänge werden immer häufiger durch (mehr oder minder erleuchtete) Strategieanalysen begleitet oder gleich ganz ersetzt. Die ungenannte Quelle wird zur wesentlichen Quelle. Die ‚Wahrheit‘ wird von Beobachtern und Rezipienten kaum noch in als vielmehr hinter den politischen Handlungen und Äußerungen verortet. Strategie als Nachricht entwertet die eigentlichen politischen Prozesse.

Um die Macht der Bilder weiß inzwischen jeder politische Akteur, auch wenn nicht alle das gleiche Geschick bei dieser Art von ‚Machtausübung‘ beweisen. Kanzlerin vor Eisberg, Minister mit Eisbär, Kandidat im Konfettiregen: Dem Kommunikationsstrategen geht es natürlich nicht um die Verbreitung dokumentarischer Bilder, sondern um mediale Dokumentierungen bildhafter Inszenierungen. Dabei gilt die alte Weisheit fort, dass ein Bild mehr sagt als tausend Worte, wenn es den Verstand umgeht. Bildlich arrangierte Politik produziert Symbole sowie Anmutungen und folgt damit der verbreiteten strategischen Maxime, dass dem rezeptiven Gefälle ‚zwischen Info-Elite und RTL-Guckern‘ mit rationaler Ansprache oben und emotionaler Vereinnahmung unten entsprochen werden muss. Bei aller immanenten Schlüssigkeit solcher Regeln und der unbestreitbaren Möglichkeit sinnlich initiiertes Erkenntnis muss doch die Frage nach den „Risiken und Nebenwirkungen“ perzeptiver Politikvermittlung gestellt werden (Bruns 2004). Unter der Prämisse, dass Reformkommunikation ohne rationale Kerne weder nachvollziehbar noch wählbar ist, kann die unbedingte Maximierung von emotionalen Bildwirkungen jedenfalls so wenig eine adäquate Strategie sein wie puristische Wortfixiertheit. Um zwischen (oder neben?) solchen Extremen zu neuen, unverbrauchten Bildern und Bild-Wort-Sprachen zu kommen, ist allerdings keine klassisch-strategische, sondern vielmehr eine konzeptionell-kreative Herausforderung.

Machtkämpfe sind Meinungskämpfe, und umgekehrt – aber sie sind nicht dasselbe. Unter allgemeinen konkurrenzpolitischen Zielsetzungen, auch im direkten Wettbewerb der Akteure, ist strategisches Denken, Planen und Handeln kaum zu

überschätzten. Eine auf Akzeptanz zielende Massenkommunikation hingegen kann durch strategische Überdosen ‚vergiftet‘ und ‚erstickt‘ werden, wofür sich in der gegenwärtigen Praxis deutliche Anzeichen finden lassen. Ein restriktiverer Umgang mit strategischer Aufdringlichkeit ist umso mehr geboten, weil politische Kampagnen immer weniger die Mobilisierung stehender als vielmehr die Rekrutierung „situativer Mehrheiten“ zum Ziel haben müssen (Machnig 2004), was mit Überwältigungsstrategien allein kaum gelingen kann. Nur scheinbar paradoxerweise müssen reformbegleitende Kommunikationen ihren abstoßenden strategischen Gehalt reduzieren, um ihre strategischen Ziele erreichen zu können. Strategisches Denken und Handeln kann und muss seine militärischen Wurzeln nicht leugnen, aber Kommunikation als ‚Kriegslist‘ machen Absender und Adressaten zu Gegnern. Zwischen strategischem „Overload“ und blauäugiger Diskursivität müssen Opportunismus und Zumutung, Perzeption und Apperzeption, kurzfristige Effektivität und Nachhaltigkeit in der Kommunikation neu tariert werden.

Eine Dominanz des Strategischen, gespeist aus einem modernen Mythos von der Plan- und Steuerbarkeit politischer Meinungsbildung, kann den Machern von Kommunikationen auch den Blick auf manches verstellen, was gelegentlich (noch) besser sein könnte als Strategie oder jedenfalls hinzukommen müsste. Schon der jeder Zimperlichkeit unverdächtige Clausewitz warnt vor der Unterschätzung „geistiger Kraft“ (im Kriege) und konstatiert, dass sich, was er Moral, Talent, Geistesgegenwart und auch Genie nennt, immer nur in strategischen Leerräumen entfalten kann (Clausewitz 2002). Dabei geht es nicht um Denkvermögen als triviale Voraussetzung für Strategieentwicklung, sondern um den zwar unplanbaren, aber gleichwohl häufig entscheidenden Einsatz von außerstrategischen Ressourcen wie Improvisationsvermögen, Intuition, Kreativität und nicht zuletzt auch um Kampfmoral als eine Ressource, die sich allein aus Strategie ohne Rekurs auf starke Ideen kaum entwickeln kann. Für die kommunikative Konkurrenz um Köpfe, soweit er die physischen Auseinandersetzungen früherer Zeiten substituiert, kann geistige Kraft am besten in Konzeptionen entwickelt und formuliert werden, in denen Inhalte, auch Strategien, Stilistiken, kreative Umsetzungen, operative Strukturen und Instrumente nicht hierarchisch, partikulär und nacheinander, sondern kohärent, gleichwertig und zeitgleich entwickelt und immer wieder überdacht werden können. Die Komplexität der Inhalte, Formen und Bedingungen von Politikkommunikation kann mit linearen Arbeitsprozessen, vertikalen Organisationsstrukturen und modernistischen Marketingtechniken nicht mehr adäquat bewältigt werden. Zeitgemäße Politikkommunikation muss die schwer zu

fassenden Interdependenzen und Ursache-Wirkungsverhältnisse zwischen Politik und Kommunikation, Inhalten und Formen, Ratio und Gefühl berücksichtigen, ohne sie exakt kalkulieren oder kontrollieren zu wollen. Sie muss dringend neue bild- und wortsprachliche Potenziale erschließen, originäre Stilistiken entwickeln und dabei auch die chronische Unterschätzung des Designs überwinden. Reformpolitik muss in ihrer Selbstdarstellung also das tun, was sie ihren Adressaten predigt: reale Multivalenzen und Paradoxien akzeptieren und in adäquate Ausdrucks- und Vermittlungsformen übersetzen. Reformpolitik muss den Routinen der Politikkommunikation, zu denen auch der Hang zur Wiederholung des einmal Erfolgreichen gehört, radikal misstrauen. Als die Kommunikation noch ‚klein‘ war, hieß sie „Gespräch“. Auch etwas Rückbesinnung würde der fälligen Kommunikationsreform sicher nicht schaden.

#### Literaturverzeichnis

- Bruns, Tissy. „Risiken und Nebenwirkungen politischer Inszenierung“. *Trends der politischen Kommunikation*. Hrsg. Forum. Medien. Politik. Münster 2004. 28-36.
- Clausewitz, Carl. *Vom Kriege*. München 2002.
- Evangelische Kirche Deutschlands. *Das rechte Wort zur rechten Zeit. Eine Denkschrift zum Öffentlichkeitsauftrag der Kirche*. Gütersloh 2008.
- Flusser, Vilém. *Kommunikologie*. Frankfurt am Main 1998.
- Habermas, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main 1995.
- Kronacher, Michael. „Härte mit Stil“. *Politik – Medien – Wähler, Wahlkampf im Medienzeitalter*. Hrsg. Matthias Machnig. Opladen 2002. 49-55.
- Luhmann, Niklas. *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main 2000.
- Machnig, Matthias. „Politische Kommunikation unter Mediendruck. Medien und Gesellschaftswandel verlangen auch neue Medienstrategien der politischen Akteure.“ *Trends der politischen Kommunikation*. Hrsg. Forum. Medien. Politik. Münster 2004. 18-27.
- McLuhan, Marshall. *Das Medium ist die Botschaft*. Frankfurt am Main 1969.
- Müntefering, Franz. „Freiheit und Verantwortung – Das neue Grundsatzprogramm der SPD“. *SPD Programmheft I. Tradition und Fortschritt*. Berlin, Januar 2005. 10-19.
- Schröder, Gerhard. „Elefantenrunde“ am Abend der Bundestagswahl 2005 in ARD und ZDF, 18.9.2005.
- Sloterdijk, Peter. *Zorn und Zeit*. Frankfurt am Main 2006.
- Steinbrück, Peer. „Redemanuskript für Kommunikationskongress“. Berlin, Oktober 2007.



# Zur Notwendigkeit einer institutionellen Strukturreform – Regierungskommunikation aus politisch- administrativer Sicht

Peter Ruhenstroth-Bauer

## 1. Einleitung

Regierungen stehen, für eine Legislatur gewählt, auf Zeit in der Verantwortung. Ihre Politik lässt sich nur dann durchsetzen und mit Mehrheiten versehen, wenn es gelingt, ihre politischen Entscheidungen zu erklären und zu legitimieren. Dazu bedarf es der Zustimmung und des Verständnisses von politischem Handeln. Insofern ist Regierungskommunikation ein Element praktischer Entscheidungspolitik und eine wesentliche Erfolgsbedingung des Regierens (Kretschmer 2005: 154 f.).

Regierungskommunikation setzt in erster Linie Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung, aber auch Vertrauen in die Politik und die politischen Akteure voraus. Das Institut Infratest Dimap hat im Deutschlandtrend Juni 2008<sup>1</sup> erhoben, dass 82 Prozent der Bundesbürger wenig bis gar kein Vertrauen in die politischen Parteien haben. 66 Prozent der Befragten zeigten wenig Vertrauen in die Bundesregierung. Das Münchener Institut Polis/Sinus hat im gleichen Monat im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung festgestellt (Friedrich-Ebert-Stiftung 2008), dass 33 Prozent der Bundesbürger kein Vertrauen in die Demokratie haben, in Ostdeutschland seien es gar 53 Prozent, die der Staatsform Demokratie die Problemlösungsfähigkeit absprechen.

Die Umfrageergebnisse belegen, dass die Ausgangsbedingungen für eine effektive Regierungskommunikation denkbar schlecht sind.

„Seit 1974 stellen wir die Frage: ‚Glauben Sie, die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?‘. Waren 1974 noch knapp zwei Drittel der Westdeutschen von der Demokratie bundesdeutscher Prägung überzeugt und stieg der Anteil der Befür-

---

<sup>1</sup> [http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschland\\_trend306.html](http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschland_trend306.html) [Download 10.7.2008]

worter 1990 sogar auf 81 Prozent, ging er seither kontinuierlich auf 69 Prozent zurück. Mittlerweile ist ein Zehntel der Bevölkerung im Westen der Meinung, dass es eine andere Staatsform gibt, die besser ist als die Demokratie der Bundesrepublik und ein Fünftel ist in dieser Frage zumindest unsicher. In Ostdeutschland hielt 1990 41 Prozent die Demokratie der Bundesrepublik für die beste Staatsform. Mittlerweile vertritt diese Ansicht nur noch etwa ein Drittel der Bevölkerung in den neuen Ländern.“ (Zadra 2000)

Es wäre allerdings ein fataler Irrtum, wenn durch diesen Befund, der im Übrigen keine neue Entwicklung darstellt, jede Überlegung zu einer wirkungsvollen Regierungskommunikation obsolet würde. Im Gegenteil: Regierungskommunikation kann mit dazu beitragen, dass langfristig auch das Vertrauen in das politische Handeln entwickelt und gestärkt wird. Dann aber muss sie in weiten Teilen anders umgesetzt werden, als dies heute häufig der Fall ist. Grundlage jeder erfolgreichen Regierungskommunikation<sup>2</sup> sind profunde Kenntnisse der regierungsinternen und -externen Rahmenbedingungen, innerhalb denen sie erfolgt. Nur wer diese Bedingungen kennt, kann neue Spielräume in der Regierungskommunikation schaffen.

Unter Punkt 2 („Umfeldbedingungen nachhaltiger Regierungskommunikation in Theorie und Praxis“) wird demgemäß auf die strukturellen Voraussetzungen von Regierungskommunikation eingegangen. Einer der zentralen Gründe, der immer wieder für die Ineffektivität der Kommunikation genannt wird, ist deren grundlegende Struktur. In der Bundesregierung ist diese durch das Bundeskabinett, das Presse- und Informationsamt sowie die Presse- und Öffentlichkeitsstellen der Ministerien bestimmt. Sind es diese dezentralen Strukturen, die eine Gesamtaussage, ein geschlossenes Bild in der Vermittlung von Regierungspolitik verhindern? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, sind die Umfeldbedingungen der Regierungskommunikation zu klären. Welche regierungsinternen Mechanismen und Voraussetzungen bestimmen den Alltag der Regierungskommunikatoren?

Im Anschluss daran werden unter Punkt 3 („Status quo der Regierungskommunikation“) die Stärken und Schwächen der Regierungskommunikation und aktuelle Entwicklungen analysiert. Zentrale Akteure der Kommunikation sind immer noch

---

<sup>2</sup> Innerhalb der politischen Kommunikation beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf den Kernbereich der Regierungskommunikation aus politisch-administrativer Perspektive: Deren Anforderungen sind in erster Linie durch die begleitende Kommunikation der laufenden Regierungsarbeit geprägt, das das ‚Alltagsgeschäft‘ der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit darstellt. Ergänzt werden diese durch Kommunikation der Regierung zu ausgesuchten politischen Schwerpunkten. Nachfolgend wird dies unter dem Begriff ‚Reformkommunikation‘ gefasst.

die Regierungsmitglieder selbst. Ministerinnen und Minister haben die Möglichkeit mit einem TV-Auftritt in den Nachrichtensendungen oder einem Interview mit einer Nachrichtenagentur Millionen Menschen zu erreichen. So sind deren Bedingungen für die Medienarbeit per se ungleich besser als beispielsweise die Möglichkeiten des Vorstandsvorsitzenden eines Unternehmens. Während für den Politiker hier die unmittelbare Kommunikation und damit Politikvermittlung möglich ist, kann der Unternehmenschef in der Regel nur mit gekaufter Kommunikation reagieren. Auf der anderen Seite ergibt die nähere Betrachtung von Methoden und Instrumenten der Regierungskommunikation ein buntes Bild, das in vielen Fällen eher in der Produktwerbung zu Hause ist. Die Analyse der Stärken und Schwächen führt zu den Fragen, ob man die Stärken der Regierungskommunikation intensivieren kann. Ob man die Schwächen reduzieren und vielleicht gar in Stärken verwandeln kann?

In Punkt 4 („Voraussetzungen und Instrumente integrierter Kommunikation“) werden mögliche Ansätze zur Veränderung aufgezeigt, um Regierungskommunikation wirkungsvoll umzusetzen. Wie kann man erreichen, dass die Strukturen den Anforderungen einer modernen Regierungskommunikation gerecht werden und sie gleichzeitig weiterhin gegenüber den besonderen Anforderungen der Verwaltung bestehen können?

Abschließend werden in Punkt 5 („Reformkommunikation in verändertem Kontext: Optionen einer institutionellen Strukturreform“) schließlich mögliche Änderungen skizziert, die zu einer Weiterentwicklung der Regierungskommunikation beitragen können.

## 2. Umfeldbedingungen nachhaltiger Regierungskommunikation in Theorie und Praxis

Für eine erfolversprechende Regierungskommunikation lassen sich verschiedene Modelle entwickeln. Alle Ansätze müssen sich jedoch daran messen lassen, ob sie die inhaltlichen und strukturellen Voraussetzungen für Kommunikationsarbeit in der Regierung berücksichtigen: Realistisch ist nur, was auf Grundlage der vorhandenen Bedingungen entwickelt und ausgeführt wird. Im Mittelpunkt steht nachfolgend nicht das Hauptaktionsfeld der Regierungskommunikation, die Pressearbeit, es sollen vielmehr insbesondere die Strukturen der sie verstärkenden Öffentlichkeitsarbeit in den Fokus genommen werden. Die Protagonisten und Politiker können den



nachhaltigen Kommunikationserfolg nämlich nicht allein garantieren, auch sie sind auf funktionierende strukturelle Voraussetzungen angewiesen, um ihre Kommunikationsziele zu erreichen.

In der Praxis wird die Regierungskommunikation durch juristische, politische und vor allem institutionelle Bedingungen bestimmt. Wer diese spezifischen Bedingungen – und damit verbunden auch Restriktionen – unberücksichtigt lässt, kann bei der Umsetzung einer nachhaltigen Regierungskommunikation schon an internen Hürden scheitern. Viele dieser Bedingungen etwa müssen nicht nur berücksichtigt werden, sie können auch nicht – jedenfalls nicht kurzfristig – verändert werden.

## 2.1 Politisch-administrative Bedingungen

Die im Grundgesetz normierte Ressorthoheit innerhalb einer Regierung (Art. 65 S. 2 GG; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Dezember 2006, § 3 ff.) bestimmt auch die Basis für die Absender der Kommunikation. Die Leitung des jeweiligen Ministeriums entscheidet, in welcher Weise sowie mit welchen Inhalten und Schwerpunkten die Kommunikation erfolgt. Die Leitung sowie die Verantwortlichen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit haben stets die Minister und die Ressortpolitik im Fokus; sie sind erst in zweiter oder dritter Linie daran interessiert, wie sich ihre Kommunikation in ein kommunikatives (Regierungs-) Gesamtkonzept einpasst. Diese Strukturen sind zunächst einmal sinnvoll, weil nur das jeweilige Ministerium in der Lage ist, die fachlich orientierte Kommunikation so umzusetzen, dass Ziele und Inhalte der Fachpolitiken auch vollständig vermittelt werden können. Die politische Leitung eines Ressorts ist damit in der Praxis der bestimmende Kommunikationsträger. Ihr gelingt es, die jeweiligen kommunikativen Schwerpunkte zu setzen oder, und auch das ist gar nicht so selten, es gelingt ihr eben nicht. Für das Kabinettsmitglied ist deshalb die mediale Positionierung, der öffentliche Auftritt und die *Pressearbeit* insgesamt die notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche, weil wahrgenommene Kommunikation.

Allerdings ist eine nachhaltige Regierungskommunikation darauf angewiesen, dass die Regierung in ihrer Gesamtheit als Trägerin einer gemeinsamen Politik kommunikativ wahrgenommen wird. Die Regierungssprecher und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sollen dies in Person und Organisation gewährleisten. Kommunikationsarbeit im operativen Sinn erfor-

dert deshalb eine Verständigung über Regeln und Rahmenbedingungen. Werden diese von den Akteuren in der kommunikativen Tagesarbeit zu eng, unzutreffend oder gar falsch interpretiert, kann Kommunikationsarbeit nicht effektiv sein. Bei ungleichem Verständnis über die Grundlagen und Beschränkungen wird die Arbeit kontraproduktiv, die Kommunikation letztlich paralyisiert. Wird also Ressorthoheit so verstanden, dass Informationen über eigene Kommunikationslinien oder Kampagnen erst zu dem spätest möglichen Zeitpunkt innerhalb der Regierung bekannt gegeben werden, macht dies die notwendige Abstimmung und eine zielgerichtete Verstärkung der Kommunikation für die Regierung als Ganzes unmöglich. Innerhalb der Bundesregierung hat sich durch das koordinierende Bundespresseamt eine Abfrage- und Unterrichtsroutine im Zusammenspiel mit den Ministerien eingespielt, die durch falsch verstandenes Ressortdenken zur reinen Selbstbeschäftigung für das Bundespresseamt geworden ist.

## 2.2 Rechtliche Bedingungen: Rechtsprechung und parlamentarische Kontrollrechte

Auch der Umgang der Verwaltung mit der Rechtsprechung zur Regierungsöffentlichkeit lähmt die Kommunikationsarbeit. Durch die Rechtsprechung sind die Schranken für die Regierungsöffentlichkeitsarbeit beschrieben, die sich in der Tagesroutine aber weit tiefer auswirken, als dies das eigentliche Urteil bestimmt. So verlangt das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Urteil aus dem Jahr 1977 (BVerfG, 44, 125) Zurückhaltung in der Öffentlichkeitsarbeit, wenn Wahltermine im Bund und in den Ländern anstehen. Mit einer vom Verfassungsgericht nicht exakt determinierten Frist von fünf bis sechs Monaten vor dem Wahltermin müssen die Maßnahmen mit rein werbendem Charakter für die Regierungspolitik eingestellt werden: „Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dort ihre Grenze findet, wo die Wahlwerbung beginnt“ (BVerfG, 44, 125). Dahinter steht die berechtigte Befürchtung der Verfassungsrichter, dass in der sogenannten ‚heißen‘ Wahlkampfphase die Waffengleichheit von Regierungs- und Oppositionsparteien nicht zugunsten der Regierungsseite, die sich auf öffentliche Etatmittel stützen kann, verschoben werden darf. Das ist im Interesse des Schutzes von Chancengleichheit der konkurrierenden Parteien eine sehr begründete und nachvollziehbare Regelung.

Eine Übersicht der insgesamt bis zur Bundestagswahl 2009 noch anstehenden Wahltermine zeigt, wo der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung Grenzen gesetzt sind. Das Jahr 2009 hat 15 Wahltermine (inklusive Kommunalwahlen): Europawahl, fünf Landtagswahlen, Kommunalwahlen in acht Bundesländern und die Bundestagswahl.

- 18.01.2009: Landtagswahl Hessen
- 23.05.2009: 13. Bundesversammlung
- 07.06.2009: Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen
- 07.06.2009: Wahlen zum Europäischen Parlament
- 30.08.2009: Landtagswahl Thüringen, Saarland und Sachsen
- 27.09.2009: Bundestagswahl und Landtagswahl Brandenburg

Der Pflicht zur Zurückhaltung stehen auf der anderen Seite das Recht der Allgemeinheit auf Information und ebenso die Pflicht der Regierung zur Information gegenüber. Information über Arbeit und Maßnahmen der Regierung sind also möglich, findet aber ihre Einschränkung durch das Gebot der Zurückhaltung. Das bedeutet also nicht, wie oft von der Verwaltung fehlinterpretiert, dass jede Öffentlichkeitsarbeit unter Hinweis auf nahende Wahltermine einzustellen ist und die Kommunikation dann allein durch die Pressearbeit der Politiker umgesetzt wird.

In der politischen Alltagspraxis, und das hat schon das Bundesverfassungsgericht unter Bezug auf das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung festgestellt (BVerfG, 44, 142), wird die Öffentlichkeitsarbeit der Regierungskommunikatoren von den jeweiligen Oppositionsparteien stets gerne als verfassungswidrig eingestuft. Die Versuche der jeweiligen Oppositionsparteien, die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung gerade unter diesem Gesichtspunkt in ihren Wirkungen möglichst stark einzuschränken, sind dabei verblüffend simpel: So wird das Recht der Kleinen oder Großen (parlamentarischen) Anfrage genutzt, um den Verwaltungsapparat durch möglichst umfangreiche Fragen, die detaillierte Antworten erfordern, zu beschäftigen (zum Beispiel Große Anfrage der CDU/CSU zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung am 4.11.2003, Drucksache 15/19603). Die Kleine Anfrage muss

---

<sup>8</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/019/1501960.pdf>

[Download 16.11.2008]

binnen 14 Tagen schriftlich beantwortet werden, im Gegensatz dazu kann die Beantwortung einer Großen Anfrage in sechs Wochen (mit der in der Praxis häufig gewährten Fristverlängerung) durch die Verwaltung erfolgen.

Im Alltag wird das Zusammenspiel von parlamentarischer Opposition und Regierung mittels Kleiner Anfrage dann gelegentlich formal so weit ausgereizt und die Kleine Anfrage in mehrere Detailfragen gestückelt, dass sie trotz Sachzusammenhangs nicht als Große Anfrage bewertet wird. Das Kontrollrecht der Parlamentarier über die Exekutive ist also stets absolut prioritär. Jede Verwaltung nimmt daher das in (Vor-) Wahlzeiten mittlerweile übliche Frage- und Antwortspiel mehr oder weniger gelassen hin.

Dass die Politik damit jedoch weit weniger Aufmerksamkeit erzielt, als sie sich das aus der verengten Berliner Politikperspektive immer wieder selbst suggeriert, hat schon der ehemalige Bild-Chefredakteur und Regierungssprecher Peter Boenisch beschrieben. Er hat die öffentlichen Attacken der CDU/FDP-Opposition auf das Bundespresseamt im ersten Jahr der rot-grünen Bundesregierung als Fehler eingestuft (siehe Boenisch 1999). Boenisch wusste aus eigener Erfahrung, dass die eher geringe Wirkung der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit häufig erst durch die lautstarke Kritik der Opposition an Wirkung gewinnt.

Neben den parlamentarischen Kontrollrechten werden auch Prüfungen des Bundesrechnungshofes genutzt, um die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aus Oppositionssicht auf den Prüfstand zu stellen und abzuqualifizieren. Dass es bei den oft vorab an die Öffentlichkeit gespielten Prüfergebnissen, Schlussfolgerungen und Forderungen des Bundesrechnungshofes eher selten um Beratung oder professionelle Betreuung, sondern um möglichst öffentliche, medial lautstark wahrgenommene Reaktionen der Opposition geht, darf unterstellt werden. Dies haben bisher alle Bundesregierungen erfahren. Die wirkungsvollste Hürde der Regierungskommunikation besteht allerdings in den Einschränkungen, die sich die Exekutive selbst verordnet hat und auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

## 2.3 Institutionelle Bedingungen

Es ist eine Binsenweisheit, dass eine professionelle Kommunikation auch eine professionelle personelle Besetzung in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit voraussetzt. Vielfach ist aber in den Presse- und Öffentlichkeitsreferaten der Bundesverwaltungen immer noch jede Menge Expertise von Volljuristen mit der ‚Befähigung zum

Richteramt' (statt mit professioneller Kommunikationsexpertise) vorhanden. Das heißt für die Umsetzung von Kommunikationsanforderungen und -entscheidungen, dass Vieles in der Art eines „Learning by doing“-Prozesses entwickelt wird. Das führt zwar, je nach personeller Kontinuität, dennoch zu erstaunlich professionellen Entscheidungsgrundlagen, doch scheitern diese oft genug an anderen institutionellen Schranken.

Vielfach sind Pressestellen zudem personell nicht ausreichend besetzt. Das beliebte und ewige journalistische Mantra der nicht erreichbaren oder nicht zurückrufenden Pressestellen soll als nur ein Beleg herangezogen werden (In Zeiten der Charts und Rankings fehlte also nur noch das mittlerweile regelmäßig veröffentlichte „Pressestellen-Ranking“, so wird der Druck auf diese Arbeitseinheiten – nach mehr oder weniger undurchsichtigen Kriterien – zusätzlich verstärkt; siehe dazu die Zeitschrift Politik & Kommunikation, Heft 10/2006). Da verwundert dann auch nicht, dass unter diesen personellen Voraussetzungen zunächst der bekannte, einfachste Weg der Aussage und Darstellung von Regierungskommunikation gewählt wird, um einzig Erfolgsstorys und ‚das Positive‘ zu vermitteln. Diese ‚Schönwetter-Kommunikation‘, basierend auf deutlich ins positive gefärbten Aussagen, ist jedoch eine der Ursachen für den zunehmenden Mangel an öffentlicher Akzeptanz von Regierungskommunikation (siehe dazu den Beitrag von Michael Kronacher in diesem Band).

Und schließlich bestimmen im Politikalltag immer noch Werbe- und PR-Agenturen die Darstellung der Regierungskommunikation. Damit verbunden ist in aller Regel eine Verengung auf werbliche Ansätze. Fehlende kommunikative Expertise wird vermeintlich über diese Agenturen ‚eingekauft‘. Deren überwiegend werblicher Kommunikationsansatz wird dann häufig als das fachlich Richtige und als einziger Weg akzeptiert.

Die personelle Komponente der Regierungskommunikation darf also nicht außer Acht gelassen werden. Der öffentliche Dienst bietet allerdings in Einstellung, Ausbildung und Praxis der Mitarbeiter der Presse- und Öffentlichkeitsstellen nicht die besten Voraussetzungen, um Regierungskommunikation effektiv zu realisieren. So hatte sich in der Vergangenheit beispielsweise das Beamtenrecht bei den Einstellungsvoraussetzungen in der Regel als zu unflexibel erwiesen. Erst mit den Laufbahnöffnungen und den vorgesehenen weiteren Änderungen hat sich diese Situation geändert. Journalistische Vorkenntnisse sind allenfalls ein Zusatzmerkmal, dass bei der Einstellung für den Presse- und Öffentlichkeitsbereich per se erforderlich sein sollte.

Auf der anderen Seite aber ist hochqualifiziertes Fachpersonal, das den inhaltlichen Anforderungen gerecht werden kann, und ein exzellenter Verwaltungsapparat elementare Voraussetzung für die (Weiter-) Entwicklung von Politik, von politischen Projekten und deren normative Umsetzung. Die Fachleute der Verwaltung haben oft über Jahre Kompetenzen erworben, auf die im politischen Alltag nicht verzichtet werden kann, und trotzdem ist auch für dieses Personal die Frage der Kommunikation der jeweiligen Fachprojekte elementar. Auch für die Verwaltungsexperten sind deshalb die Kenntnis und der Einsatz des Instrumentariums professioneller Kommunikation unabdingbar. Dass darauf nur in Einzelfällen Wert gelegt wird, führt immer wieder zu kommunikativem Misserfolg. Für dieses Dilemma gibt es Lösungen, die Inhalt und Kommunikation gleichermaßen berücksichtigen.

## 2.4 Interne Vorbereitung als Erfolgskriterium

Reformprojekte einer Regierung, und die damit in aller Regel verbundene externe Kommunikation, missachten häufig ein entscheidendes Erfolgskriterium der Kommunikation: die interne Vorbereitung. Es ist zunächst unabdingbar, das Reformprojekt intern umfassend vorzubereiten. Dazu zählen insbesondere eine intensive interne Kommunikation mit allen Akteuren des Projektes, ein gemeinsames Verständnis, eine gemeinsame Botschaft und schließlich auch die Vorbereitung durch „Stakeholder“-Kommunikation.

Oft genug aber werden Projekte nicht bis zum Ende durchdacht oder es wird nicht mit allen internen Akteuren ausreichend kommuniziert. Dieser Eindruck manifestiert sich öffentlich in Schlagzeilen und Schlagworten wie „Die rechte Hand weiß nicht, was die Linke tut“, etwas werde „mit ruhiger Hand“ erledigt oder es gibt die bekannten „on-dits“ wie „Demontage“ und „Angriff von hinten“. Mittlerweile gilt das sozialpolitische Reformprojekt Agenda 2010 – oder „Agenda zwanzig zehn“, wie der damalige Bundeskanzler dieses Gesetzespaket zunächst nannte – als zentrales Beispiel für eine nicht ausreichende interne Kommunikation, eingebunden in eine noch weniger ausreichende Beteiligung aller Akteure (Nullmeier 2008: 160). Ein großer Teil der öffentlichen Proteste und des koalitionsinternen politischen Widerstands gegen die Agenda ist auf diesen internen wie externen Kommunikationsgau zurückzuführen (Nullmeier 2008: 159 ff.). Eine in Teilen wenig professionelle und Zielgruppen ignorierende externe Kommunikation tat ein Übriges.

Auch in der politischen Diskussion des Jahres 2008 lassen sich genügend Beispiele finden, die zeigen, dass unvollständig vorbereitete politische Projekte inhaltlich und kommunikativ geradewegs in ein Problem führen. Sei es die Diskussion um die Linkspartei innerhalb der SPD in Hessen und darauf folgend im gesamten Bundesgebiet oder auch die Ad hoc-Rentenerhöhung durch die Bundesregierung unter Veränderung der Rentenformel. Hier geht es nicht um die Inhalte der Veränderungen oder Reformen und deren operative Umsetzung, sondern allein um Form und Inhalt der vorbereitenden oder begleitenden Kommunikation.

Eine penible Vorbereitung politischer Projekte bedeutet in diesem Zusammenhang, dass jeder Einzelschritt eines Projektes zum Ziel führen soll. Parallel zu der handwerklichen Ausführung, oft verbunden mit immenser Gesetzestechnik, ist es von zentraler Bedeutung, die interne Kommunikation mit den Akteuren genau vorzubereiten. Dabei ist es oft die (politisch legitime) Absicht, ein Projekt in der Öffentlichkeit als Überraschung zu präsentieren und ihre erstmalige öffentliche Ankündigung entsprechend medial zu inszenieren. Aber auch dieser mediale Überraschungseffekt kann nur dann zum Erfolg führen, wenn zunächst ausreichend intern kommuniziert wurde.

Interne Adressaten sind zuallererst diejenigen, die das Reformprojekt inhaltlich ausarbeiten und die Umsetzungsschritte festlegen sollen: die Verwaltung. Im Weiteren sind die Mitglieder der Bundestagsfraktionen gefordert: sie verantworten die gesetzgeberische Beschlussfassung. So musste sich Bundesarbeitsminister Scholz im Frühjahr 2008 in der Rentendebatte zunächst mit Schlagzeilen wie „Abgeordnetenaufruf gegen Rentenerhöhung“, „Opportunismus pur“ und „Rentenerhöhung nach Umfragerlage“ auseinandersetzen.

Dabei ist unbestreitbar, dass Reformprojekte nicht allein durch geplante Umsetzungsschritte und ausreichend vorbereitete interne und externe Kommunikation zum Erfolg geführt werden können. Nur ein kleiner Teil der möglichen Interventionsmöglichkeiten gegen das geplante Reformprojekt wird über diese professionelle Vorbereitung abgefangen: Entscheidend für den Erfolg ist immer auch eine in sich geschlossene Konzeption, die die Kommunikation voll erfasst.

## 2.5 Von der ‚Appendix-Kommunikation‘ zum integrierten Ansatz

Tatsächlich wird aber in der Praxis meist nach dem Motto verfahren: erst die Inhalte, dann die Kommunikation. Die Kommunikationsarbeit wird so zur ‚Appendix-Kom-

munikation' degradiert. Diese Reihenfolge beruht auf einem weit verbreiteten Missverständnis der politischen Akteure, dass über Kommunikation, wenn überhaupt, erst am Ende eines Prozesses entschieden werden muss. Dabei werden bereits bei der Erarbeitung eines Reformprojektes wichtige Weichenstellungen für die spätere externe Kommunikation vorgenommen. Sprache und Begrifflichkeiten („wording“) sowie Realisationsschritte und Umsetzungszeitpunkte („timing“) müssen frühzeitig erarbeitet und gegebenenfalls entschieden werden. So ist das „Siebte Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ sicher schon auf Grund seines sperrigen Titels eine besondere Herausforderung für die politischen Kommunikatoren. Schon der im „Arbeitsentwurf“ gesetzte Titel, der natürlich öffentlich wird, bestimmt die externe Kommunikation zu dem Projekt. Gerade jene Reformprojekte, die in den Schlüsselbegrifflichkeiten nicht klar, eindeutig und positiv mit dem Inhalt verbunden werden können, haben aus diesem Grund schlechte Startchancen in der Kommunikation (siehe etwa „Hartz-Gesetze“, „Ich-AG“ oder „Agenda 2010“).

Bei politischen Reformprojekten wird also in der Regel die Kommunikation nicht von Anfang an mit berücksichtigt: Es stehen zunächst (1) allein der Inhalt des Projektes und seine gesetzestechnische Umsetzungsformulierung im Vordergrund. Erst nach Abschluss aller Vorbereitungsarbeiten, also frühestens in der Entscheidungsphase zur Umsetzung des Projektes, beginnt das Nachdenken über die Kommunikation. Dabei ist dann in diesen Fällen oft die kommunikative Richtung schon vorbestimmt. Zusätzlich besteht (2) die Gefahr, dass sich die Kommunikation eher zufällig aus der ersten, laufenden Berichterstattung entwickelt (Aktion-Reaktion). Diese beiden Ursachen von Kommunikationsproblemen sind zwar politischer Alltag, damit aber auch gleichzeitig ein Teil des Vermittlungsproblems. In der Praxis wird die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit einem politischen Produkt konfrontiert, für das sie die Kommunikation im Nachhinein entwickeln muss. Dabei wird oft genug – begünstigt durch die knappen Zeitfenster – auf die eingekaufte Agenturexpertise zurückgegriffen.

### 3. Status quo der Regierungskommunikation

Die Suche nach Modernisierungspotenzialen für die Regierungskommunikation setzt die Kenntnis der beschriebenen Umfeldbedingungen voraus. Ob Ansätze zur Modernisierung bestehen und in welchem Rahmen sie dann tatsächlich gelingen



kann, bestimmt sich auch nach deren Veränderungsmöglichkeiten. Die nachfolgende kursorische Darstellung zu Stärken und Schwächen von Regierungskommunikation und der sich daraus ergebenden Notwendigkeiten zur Veränderung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, nennt aber beispielhaft die Bedingungen, die den aktuellen Zustand der Regierungskommunikation bestimmen.

### 3.1 Stärken der Regierungskommunikation

Reformkommunikation ist in erster Linie *Akteurskommunikation*. Die Minister sind die Hauptträger der Botschaft. Ihre Darstellung und Vermittlung eines politischen Projektes sind ausschlaggebend und bestimmen weitgehend, wie erfolgreich sich die Kommunikation durchsetzen kann<sup>4</sup>.

Deshalb ist die Pressearbeit der eigentliche Schwerpunkt, der aber intelligent verstärkt und begleitet werden muss. Allein die Bundeshauptstadt verfügt über 25 lokale Radiostationen, fünf TV-Programme und acht Zeitungen. Die Medienlandschaft für Akteure der Regierungskommunikation hat sich in den letzten zehn Jahren stark verändert: Die Zahl der überregionalen Berichtersteller hat sich vervielfacht. Die direkte Ansprache, das Hintergrundgespräch, die Vermittlung vom Akteur zum Berichtersteller ist nur noch sehr eingeschränkt möglich. Auch auf der Medienseite ist<sup>5</sup>, wie auf der Politikseite, die Vermittlung von Inhalten erheblich erschwert, Termin- und Konkurrenzdruck lässt die Recherche auf ein Minimum schrumpfen. Journalisten, die für Tageszeitungen aus dem politischen Berlin recherchieren, berichten, erklären und Sachzusammenhänge darstellen wollen, beklagen, wie sehr sie beispielsweise durch Internetmedien unter Druck gesetzt werden. Da werden kurzverdauliche Meldungen und Gerüchte schnell mal zu einer Nachricht hochstilisiert und ebenso schnell sind diese Meldungen im World Wide Web wieder verschwunden (Kramp und Weichert 2008: 32).

---

<sup>4</sup> Die wird besonders am Vergleich zweier Bundesministerinnen deutlich, die erst in dieser Legislaturperiode auf Bundesebene Verantwortung übernommen haben: die Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen und Bundesforschungsministerin Anette Schavan. Während von der Leyen über Monate klar die inhaltlichen Botschaften bestimmt hat und seither in der Spitzengruppe der Popularitätsskala steht, ist Schavan weder inhaltlich noch als Person besonders in Erscheinung getreten.

<sup>5</sup> Siehe Interview mit dem ehemaligen Chefredakteur des Deutschlandfunk, Rainer Burchardt, am 17.2.2006 im Deutschlandfunk, [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/470556/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/470556/) [Download 16.11.2008]

Hier muss sich Regierungskommunikation behaupten; dass dies darüber hinaus in einem Umfeld von Markenkommunikation gelingen muss, macht die Aufgabe nicht einfacher. Dort nämlich, wo Markenstrategen und PR-Heere auflaufen, kann sich inhaltsorientierte Kommunikation nur schwer behaupten. Trotzdem sind die Agenturen mit einem ‚zwanghaft‘ werblichen Kommunikationsansatz in den Ministerien unterwegs, um Öffentlichkeitsarbeit der Fachpolitik ‚als Marke‘ zu verkaufen. Dabei sind inhaltlichen Voraussetzungen und die Umsetzungsansätze von Produktkommunikation und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung, wie wir wissen, nicht vergleichbar.

Pressearbeit ist also das zentrale Instrument einer erfolgreichen Regierungs- und auch Reformkommunikation. Niemand anderes hat so häufig die Chance, im Alltag mit seinen medialen Auftritten ein Millionenpublikum zu erreichen. Die Auftritte der politischen Akteure haben damit nicht nur eine besondere Qualität in der Setzung von Botschaften und deren Vermittlungsmöglichkeiten: Sie können auch – wenn sie gut durchdacht und vorbereitet sind – die Kommunikation mitbestimmen.

Dabei sind für die politischen Akteure der Bundesregierung nicht nur die Sprache und Zielsetzung des Projektes von Bedeutung: Sie können sich vielfach auch auf wissenschaftliche Arbeitsergebnisse stützen, die ihre Kommunikation weitertragen können. Die Fachministerien und die Bundesregierung insgesamt verfügen über einen erheblichen *Sozialforschungsetat*, der ganz unterschiedlich eingesetzt wird. So können wissenschaftliche Studien beispielsweise nicht nur Effekte von Politikplanungen ermessen, sondern natürlich auch feststellen, wie die Sprache der Vermittlung des politischen Projektes von den Bürgern verstanden wird.

### 3.2 Schwächen der Regierungskommunikation

Politische Kommunikation der Regierung agiert immer wieder auf dem Feld der Zufälligkeit: Ein Grund dafür sind auch die Kommunikationsstrukturen innerhalb der Ministerien und der Regierung insgesamt. Statt geplant und integriert zu kommunizieren, ist oft genug ein *ungesteuertes Kommunikationsverhalten* zu beobachten.

Dabei sind in den entscheidenden Reformprojekten neben dem federführenden Fachressort weitere Kommunikationspartner aus der Regierung erforderlich. Der Regierungssprecher und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sind bei zentralen Regierungsprojekten in besonderer Weise gefordert. Alle

Kommunikatoren müssen abgestimmt und mit sich gegenseitig verstärkender Wirkung agieren. Dem Regierungssprecher stehen aber in seiner koordinierenden Wirkung nur wenige ‚Instrumente‘ zur Verfügung, wie die täglichen Schaltkonferenzen der Sprecher oder die Koordinations-sitzungen von Mitarbeitern der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Tatsächliche, echte kommunikative Durchschlagskraft gegenüber Ministerien (den „klassischen Ressorts“ wie dem Innen-, Wirtschafts-, Finanz- oder Außenministerium) hat er auch beim besten Willen und intensivem Bemühen nicht.

Gute politische Kommunikation zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie durch eine Vielzahl von Akteuren, die auch durchaus unterschiedliche Rollen vertreten, geprägt wird: die Regierung, die die Regierung tragenden Bundestagsfraktionen und die dazugehörenden Parteien sowie die einzelnen Oppositionsfraktionen und deren Parteien. Erfolgreiche Kommunikation setzt diese verschiedenen Absender als gegeben voraus und versucht, soweit dies möglich ist, eine einheitliche, zusammenfassende Kommunikationslinie zu entwickeln und aufzubauen.

Die thematische und inhaltliche *Konzentration in der Kommunikation* ist dabei einer der entscheidenden Schlüssel. Innerhalb der Regierung zählt dazu ein gemeinsames Verständnis der rechtzeitig als verbindlich vereinbarten Dachkommunikation, die die Haltung der Regierung und die Ziele eines oder mehrerer Reformprojekte zum Ausdruck bringt. In dieser Anforderung an Regierungskommunikation liegt gleichzeitig eine ihrer zentralen Schwächen. An der Herausforderung einer Dachkommunikation sind in der Vergangenheit viele gescheitert: entweder weil sie die bestehenden Kommunikationsstrukturen nicht akzeptiert haben oder weil sie die Fragestellung rein formalistisch angegangen sind (siehe Der Spiegel 2003: 19). Tatsächlich aber scheint die Verständigung, wenn sie denn innerhalb einer Regierung herzustellen ist, Wirkung zu entfalten. Die (thematische) Konzentration macht es zumindest in dem betreffenden Politikbereich einfacher, gegen die medialen Konkurrenzangebote kommunizieren zu können und Gehör zu finden.

So wird das Reformprojekt, das durch vorbereitete eigene Kommunikation eröffnet, von „Stakeholder“-Kommunikation unterstützt und von Kommunikationen anderer politischer Akteure begleitet wird, mehr mediale Durchdringung erreichen als ein ungeplantes Einzelprojekt, das eher zufällig wahrgenommen wird. Die interne Kommunikation und deren Vorbereitung ist dafür Grundvoraussetzung. Innerhalb der verschiedenen Politikfelder, der politischen Akteure und deren Verwaltungen, die die operative Kommunikation umsetzen sollen, ist die klare und eindeutige Abspra-

che über Herangehensweise und thematische Abgrenzung unabdingbar. Die meist sehr komplexen Inhalte verlangen nicht nur ein erhebliches Vorwissen der Adressaten der Kommunikation, sie machen es auch den politisch Handelnden schwierig, diese Inhalte zu vermitteln. Voraussetzung ist deshalb eine einfache, klare und an den kommunikativen Zielen orientierte Sprache.

In der politischen Kommunikation hat die inhaltliche Reduktion bei gleichzeitiger Boulevardisierung der Formate zugenommen. Vermeintliche Aufmerksamkeit gilt nicht den Inhalten, sondern der *medialen Selbstinszenierung*. Wenn die Inszenierung stimmt, also genug Medienecho hervorruft, dann ist vermeintlich das wichtigste Kommunikationsziel schon erreicht. Das Ziel scheint hundertprozentig erreicht, wenn dann irgendwo auch noch eine inhaltliche Aussage untergebracht werden kann. Die nachrichtenarme Zeit der sogenannten politischen Sommerpause bietet dafür Gelegenheit und jede Menge Beispiele (siehe Bannas 2008): Die Performance muss gegenüber der Kritik als notwendige Begleiterscheinung herhalten. Dieses Verhalten beruht auf dem (Miss-) Verständnis, dass politische Inhalte, orientiert am medialen Massenverhalten, ‚verkauft‘ werden müssen. Politische Kommunikation ist danach allein dann erfolgreich, wenn sie der Bevölkerung nach der Logik und den Gesetzen der Werbungs- und Unterhaltungsindustrie vermittelt wird. Tatsächlich misst sich die Professionalität im Medienumgang immer weniger an Inhalten denn an der medialen Darstellung.

Dass aber politische Kommunikation und hier insbesondere Regierungskommunikation nicht wirkliche Konkurrenz zur Produktkommunikation darstellt, zeigt schon ein Blick in das jeweils zur Verfügung stehende *Budget*. So verfügt beispielsweise das Bundespresseamt über einen Jahresetat von rund 90 Millionen Euro. Für operative Öffentlichkeitsarbeit, also Kampagnen, Aktionen und zielgruppengenaue Ansprache, stehen daraus allerdings nur etwa 20 Millionen Euro jährlich zur Verfügung. Zusammen mit den Presse- und Öffentlichkeitssetats der Ministerien wird man den Etatrahmen der operativen Regierungskommunikation mit rund 100 Millionen Euro per annum veranschlagen können. Nach Angaben des Zentralverbandes der Werbewirtschaft wurden im Jahr 2006 in Deutschland rund 30 Milliarden Euro für Werbung investiert<sup>6</sup>. Die Größenverhältnisse sprechen eine deutliche Sprache: Dadurch, dass nur 1/300 der jährlichen Ausgaben der Werbewirtschaft für die Regierungskommunikation zur Verfügung stehen, wäre dennoch der Schluss unzulässig, dass Regierungskommunikation somit grundsätzlich keine Aussicht auf Erfolg hätte.

---

<sup>6</sup> <http://www.zaw.de/index.php?menuid=0&reporeid=271> [Download 10.7.2008]

Das Wissen um die strukturellen und institutionellen Grenzen sowie die finanziellen Beschränkungen fordert vielmehr zielgenaue und konzentrierte Kommunikation der Regierung mit den Bürgern.

Die mediale Konkurrenz für die politische Kommunikation scheint erdrückend. Angebote mit politischen Inhalten verteidigen die letzten Nischen, zum Beispiel im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Politikmagazine sind in quotenarme Zeiten abgedrängt, ihre Sendezeit gekürzt. Mediennutzungsuntersuchungen zeigen, wie sehr – trotz Schwankungen – die Wahrnehmung über politische Inhalte abnimmt (Zubayr und Gerhard 2008: 112 f.). Politische Kommunikation soll sich dennoch in einem von Konkurrenzangeboten überfluteten Umfeld behaupten.

Die Antworten, die auf diese Herausforderung gefunden werden, sind vielfältig, aber leider auch in vielen Fällen wenig hilfreich oder falsch. Politische Kommunikation funktioniert nicht wie Produktkommunikation, sondern nach eigenen Gesetzen. Eine Regierung oder eine Ressortleitung sind eben nicht mit dem Vorstandsvorsitzenden oder dem Kommunikationsvorstand eines Unternehmens vergleichbar. Diese Banalität scheint in der Praxis schnell vergessen, denn dort bauen die politischen Kommunikatoren auf den Rat von Agenturen: Agenturen, die aus der Werbung kommen, mit ihr groß geworden sind und nun versuchen, ihre Erkenntnisse auf den Bereich der politischen Kommunikation zu übertragen. Bis auf ganz wenige Ausnahmen im Agenturbereich werden hier gleiche Ausgangsannahmen vorausgesetzt, wie sie für jedes beliebige andere Produkt auch gelten könnten. Dass aber zwischen der Kommunikation von Reformpolitik und der Markeneinführung eines Produktes großen Unterschiede bestehen, liegt auf der Hand.

Trotzdem wird von den meisten Agenturen – entgegen aller Beteuerungen (siehe etwa Die Zeit 2008: 5) – oft so getan, als könne man diese eben nicht gleichen Ausgangsannahmen übergehen. Mehr noch: Es werden Instrumente und Kampagnenansätze als wirkungsvoll vorgeschlagen, die sich bei der einen oder anderen Markenkampagne als erfolgreich erwiesen haben. Produktwerbekonzepte werden dann eins zu eins auf die Kommunikation übertragen: In der Praxis lässt sich diese Übertragung oft genug beobachten. Von Ideen aus der Mitte der Auftraggeber oder gar der Agenturen selbst, die dem werblichen Kommunikationsansatz widersprechen, und dennoch umgesetzt wurden, ist nicht viel bekannt. Verzagtheit in den Agenturen auf der einen Seite und „Mainstream“-Verständnis in den Hierarchien der Auftraggeber auf der anderen Seite tragen dazu bei, dass die kreative Idee schnell wieder auf den glatten und sehr werblichen Ansatz zurückgestutzt wird.

Zusätzlich wird von den Agenturen eine nicht zu vernachlässigende Tatsache übersehen, die Regierungskommunikation von der Produktwerbung unterscheidet: Für politische Kommunikation stehen aus rechtlichen Gründen wichtige Massenmedien wie Hörfunk und Fernsehen gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung. Die Auftraggeber wünschen eine Kampagne, ihnen steht aber in der Regel nur ein vergleichsweise geringer Etat zur Verfügung. Mit dem schmalen Budget wird zwangsläufig versucht, ein Optimum an medialer Aufmerksamkeit zu erreichen. Doch Wunsch und Wirklichkeit liegen angesichts der Kosten weit auseinander. Daher werden bei Kampagnen gern aktuelle, teure und kurzzeitig sicherlich auch Aufmerksamkeit erzielende Formate eingesetzt werden. Die mittlerweile in den Großstädten immer häufiger eingesetzten Megaposter werden von Agenturen ebenso gerne zur Schaltung vorgeschlagen wie die sehr kostenintensiven, mit Innenbeleuchtung ausgestatteten „City Lights“. Da wird von den Kommunikationsprofis schnell ein kurzes mediales Feuerwerk ‚abgefackelt‘, dessen dort vermittelte Botschaft kaum Gelegenheit hatte, wirkliche Breitenwirkung zu entfalten. Demzufolge lernen auch viele Agenturen erst so Schritt für Schritt (auf Kosten des Kunden), wie politische Kommunikation funktioniert.

„Strategie“ oder „Kommunikationsstrategie“ erscheint immer häufiger als das Zauberwort, der Schlüssel zur Lösung der kommunikativen Probleme von politischer Kommunikation im weitesten Sinne. Dabei besteht kein Mangel an Strategien: Immer neue Ansätze und Begrifflichkeiten setzen sich mit dem Strategiebegriff auseinander. So werden Modelle kreiert, verschiedene ‚Arenen‘ identifiziert, auf die sich die Kommunikationsstrategien einstellen müssen – die öffentliche, die politische Arena etc. Was diese theoretischen Ansätze miteinander verbindet, ist die Frage nach dem Inhalt, mit welchen Inhalten man die jeweilige Strategie jedoch umsetzt, erscheint auf den ersten Blick nachrangig: Dabei ist das Was der Ausgangspunkt für das Wie. Selbst wenn wir also annehmen dürfen, dass die Kommunikatoren sich auch Gedanken um die richtige kommunikative Strategie gemacht haben, ist das kein Garant für den Erfolg. Wo Reformkommunikation unvorbereitet einsetzt, wird die Frage nach Sinn und Zweck eines Reformprojektes in aller Regel schärfer gestellt, als dort, wo eine – möglichst langfristig angelegte – kommunikative Vorbereitung erfolgt. Die Verständigung einer Regierung auf die eigene ‚Haltung‘, die Herangehensweise, ein eigenes Verständnis über den Politikstil, über eine Dachkommunikation, unter deren Schirm die einzelnen Reformprojekte kommuniziert werden, sind dabei hilfreiche Leitlinien.

## 4. Voraussetzungen und Instrumente integrierter Kommunikation

Für eine wirkungsvolle Regierungskommunikation gibt es keine Patentrezepte. Aber es lassen sich Maßnahmen identifizieren, die zur Verbesserung der Ausgangssituation beitragen können. Hier werden in erster Linie die internen Rahmenbedingungen der Regierung angesprochen. Allein für diese Veränderungen bedarf es eines sehr intensiven und vor allem kontinuierlichen Prozesses.

### 4.1 Kommunikationsdreiklang:

#### Themen – Zielgruppen – Instrumente

Theoretisch spricht zu vieles gegen eine *integrierte Regierungskommunikation*: eine Koalitionsregierung, die Bundeskanzlerin und das Bundeskabinett mit 15 Politikerinnen und Politikern mit eigenen Interessen und eigenem Profil. Zu viele unterschiedliche Faktoren, zu viele unterschiedliche Interessen: Praktiker vertreten die Meinung, dies sei Indiz dafür, dass integrierte Kommunikation nicht funktionieren kann; alle Anstrengungen in diese Richtung seien naiv und würden die tatsächlichen Voraussetzungen nicht zur Kenntnis nehmen. Ein integriertes Kommunikationskonzept kann jedoch auch so angelegt und vereinbart werden, dass es Raum für Eigenständigkeit und Selbstdarstellung belässt und dennoch die politischen Gemeinsamkeiten deutlich nach außen erkennbar macht. Bei diesem Ansatz stehen Inhalte an erster Stelle, aber auch die Konzentration auf die Form und Ästhetik der Darstellung von Regierungskommunikation bilden die Grundlagen eines kommunikativen Rahmens. Der Wunsch nach Kommunikation ‚aus einem Guss‘, wie er bei der Produkt- oder Unternehmenskommunikation selbstverständlich sein sollte, wird in der Regierungskommunikation zwar oft postuliert, aber selten erreicht.

Grundvoraussetzung für eine effektive Regierungskommunikation ist das *Commitment der politischen Akteure*, dass man sich als politisch handelnde Einheit versteht, die als solche auch wahrgenommen werden will, ohne dass beispielsweise die politisch-inhaltlichen Unterschiede einer Koalitionsregierung verwischt werden. Wenn die Regierung als Einheit gesehen werden will, muss das gemeinsame Verständnis von integrierter Kommunikation entwickelt, entschieden und intern kommuniziert werden. Dies gilt inhaltlich wie formal. Inhaltlich können Schwerpunktthemen der Regierungspolitik durch die verschiedenen fachpolitischen Beiträge gegenseitig ergänzt und damit die Gesamtbotschaft verstärkend kommuniziert werden. So kann

thematisch umfassende Regierungskommunikation realisiert werden. Formal sind die Kriterien der gemeinsamen Planung, Abstimmung und Einsatz der Instrumente erforderlich.

Die Verabschiedung eines *Kommunikationskonzeptes* durch das Bundeskabinett stellt die Rahmenbedingungen dieses Commitment fest und signalisiert der Verwaltung, dass die Regierung der Gesamtkommunikation einen hohen Stellenwert einräumt. Erst wenn unter den politischen Akteuren das Verständnis für den Mehrwert der Gesamtkommunikation erreicht ist, wird auch ein kommunikatives Rahmenkonzept tatsächlich umgesetzt werden. Mit einem Kommunikationskonzept wären zwei Vorgaben zu erfüllen: (1) die inhaltliche und formale Konzentration auf die politischen Leitgedanken, Schwerpunkte und Ziele der Regierungspolitik und (2) die Umsetzung einer „Corporate Identity“. Die „Corporate Identity“ findet am ehesten seinen Ausdruck in der einheitlichen Ästhetik im Erscheinungsbild der Regierung, dem „Corporate Design“. Je stärker sich das „Corporate Design“ durchsetzt (und das kann man an der gegenwärtigen Bundesregierung gut beobachten), desto stärker wirkt die Gesamtkommunikation nach innen wie nach außen: Es wirkt als ‚Verstärker‘ für Aufmerksamkeit, Absenderkennung und auch Akzeptanz der Ressorts (Ruhnstroth-Bauer 2000: 49 f.).

Die *thematisch-inhaltliche Konzentration auf die Reformprojekte* ist Ausgangspunkt für die Überlegungen zu einem kommunikativen Rahmenkonzept: Es fasst die politischen Leitgedanken, Schwerpunkte und Ziele der Regierungspolitik zusammen (Ruhnstroth-Bauer 2003: 35 f.). Hier findet sich der Rahmen für die inhaltliche kommunikative Umsetzung wie auch die dazu entwickelte Ästhetik. Durch Beschluss des Bundeskabinetts wird dem kommunikativen Rahmenkonzept der entsprechend notwendige Nachdruck für die Anforderungen gegenüber der Regierungsadministration zum Ausdruck gebracht. Wichtig ist, dass das ‚Dachkonzept‘ als verbindlich erklärt wird: Dies ist eine Frage der ‚Verkündung von oben‘, also durch die Kanzlerin/den Kanzler. Schließlich muss das Rahmenkonzept von allen (Co-) Akteuren auch als politisch relevant akzeptiert werden. Dies ist dann eine Frage der Einsicht in Politik- und Kommunikationsfähigkeit der leitenden Kommunikatoren.

Die thematische Konzentration bedingt, dass man sich zunächst intern über die Kommunikation zu einem Reformprojekt verständigt und dabei auch intern klar ausspricht, wie weit die jeweiligen *Themen* gefasst und kommuniziert werden sollen. Nur wenn man sich darüber verständigt hat, wie der thematische Kern des Projektes aussieht, werden die Kommunikationsziele klar umrissen und begrenzt.



Die Verständigung der politischen Kommunikatoren muss jedoch weiter gehen: das Reformprojekt richtet sich an klar zu identifizierende *Zielgruppen*. Auch darüber sollte Klarheit bestehen: Wen wollen wir erreichen? Dieses Verständnis hilft im weiteren Kommunikationsprozess allen Beteiligten und die Praxis zeigt, dass es immer wieder notwendig ist, an das getroffene Grundverständnis, wie der thematische Kern der Kommunikation definiert wurde, zu erinnern.

Schließlich sind die Zielgruppen der Kommunikation mit durchaus unterschiedlichen *Instrumenten* erreichbar. So wird man beispielsweise eine internetbasierte Kommunikation heute immer noch auf eher jüngere Zielgruppen zuschneiden; und das gilt selbstverständlich für alle übrigen Kommunikationsinstrumente. Nur eine intensive vorherige Klärung, welche Zielgruppe mit welchen Instrumenten thematisch erreichbar ist, trägt dazu bei, dass in der kommunikativen Umsetzung nicht Instrumente eingesetzt werden, die zwar bestechend öffentlichkeitswirksam arbeiten, tatsächlich aber nie die wirkliche Zielgruppe erreichen können.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Regierungspolitik sind in kommunikativen *Leitbotschaften* zu fassen, unter deren kommunikativem Dach die Reformprojekte kommuniziert werden können. So kommen in der Regierungskommunikation ein Grundton, eine Grundüberzeugung und eine Stimmung zum Ausdruck, in die sich in der Folge alle Reformprojekte kommunikativ einpassen können. Die Dachbotschaften bilden dafür den Rahmen und tragen dafür Sorge, dass Reformprojekte nicht wie aus heiterem Himmel auf die Adressaten treffen. Trotzdem wäre es natürlich naiv zu glauben, man könnte darüber die Defizite der Reformkommunikation gänzlich reduzieren. Die Verständigung auf ein gemeinsames Kommunikationsdach hilft aber mit, die kommunikative Vorbereitung auf Reformprojekte umzusetzen.

In der Kommunikationswissenschaft und der Sozialwissenschaft existieren *Instrumente*, die die Zielgenauigkeit und die Methodik der Regierungskommunikation unterstützen können. Nicht immer ist die Übernahme der Instrumentarien eins zu eins auch auf die politische Kommunikation anwendbar. Und dennoch ist beispielsweise das „Storytelling“ eine bedeutende Form der öffentlichen Kommunikation: die erklärende Kommunikation des Reformprojektes. Geschichten erzählen, die aus der Wahrnehmungswelt der Adressaten stammen, um so Inhalt sowie die Art und Weise der Umsetzung des Reformprojektes zu vermitteln. Gerade politische Projekte, die nicht nur Zugewinn und Verteilung von Wohltaten für die Zielgruppen bedeuten, stellen besondere kommunikative Anforderungen. Der Zielgruppe erklären, warum das Projekt notwendig ist, welche Maßnahmen zu gewärtigen, welche Effekte beab-

sichtigt, welche Auswirkungen auf jeden einzelnen der Zielgruppe zu erwarten sind und wie sich die Maßnahmen des Projektes im politischen Gesamtkontext wiederfinden. Das „Storytelling“ hat dann optimale Voraussetzungen, wenn die Kommunikation voll in den Erarbeitungsprozess des Projektes einbezogen wird. Dann kann nämlich frühzeitig mittels „Framing“ qualitativer Meinungsforschung und anderer Instrumente getestet werden, ob und wie die für die begleitende öffentliche Kommunikation angedachten Begrifflichkeiten bei der Zielgruppe auf Verständnis und Zustimmung treffen.

Schließlich ist die konsequente und nachhaltige Anwendung des „*Corporate Design*“ einer der Schlüssel für den Erfolg der beabsichtigten Wahrnehmbarkeit. Nur die strenge und am „Corporate Design“ orientierte Qualitätskontrolle in all seinen Produkten lässt die Wirksamkeit der Erscheinung entfalten. Das heißt nicht, dass das starre Festhalten am einmal (im Prozess) entwickelten „Corporate Design“ unverrückbar einzufordern ist. Im Gegenteil: Durch die nachhaltige Umsetzung und gleichzeitig behutsame Weiterentwicklung werden alle formalen und ästhetischen Möglichkeiten ausgeschöpft, um die Absendermarke weiter zu stärken.

Weiterentwicklung des „Corporate Design“ wird jedoch häufig von den politischen Akteuren wie auch den Öffentlichkeitsarbeitern so missverstanden, dass jede irgend geartete politische Aktivität mit einem neuen, eigenen grafischen Signet versehen sein muss. Der (Irr-) Glaube, dass in erster Linie ein neues Logo, ein Signet für das politische Projekt entwickelt werden muss, um die Kommunikation erfolgreich umzusetzen, hat zur Folge, dass sich in der Praxis eine große Anzahl von Projekten, jeweils mit eigenem Logo, zu einer unüberschaubaren Flut entwickelt hat. Der eigentliche Zweck, prägnante Erkennbarkeit und Identifikationsmöglichkeit mit einem Projekt, wird so ad absurdum geführt.

Einer konsequenten Umsetzung und kontinuierlichen, behutsamen Weiterentwicklung eines Corporate Design wird daher ebenso viel Gewicht beizumessen sein, wie der Sprache und den Instrumenten der Regierungskommunikation. Ein dem Absender „Bundesregierung“ angemessener, ästhetisch zurückhaltender Auftritt wird damit die Absendermarke erkennbar und klar vermitteln sowie dem Inhalt einen adäquaten Rahmen geben.

## 4.2 Organisation von integrierter Regierungskommunikation

Der Organisationsaufbau innerhalb der Verwaltung muss am Ziel eines optimalen und wirkungsvollen Kommunikationsergebnisses ausgerichtet sein. Regierungskom-

munikation wird aber, wie schon festgestellt, in weiten Teilen durch das Ressortprinzip bestimmt. Das bedeutet aber auch, dass dadurch alle Überlegungen für eine möglichst in sich geschlossene Botschaft der Regierung in toto von Anfang an konkretisiert werden. In einem oft mühsamen und zermürbenden Abstimmungsprozess muss versucht werden, gemeinsame Botschaften zu identifizieren und diese in die jeweilige Ressortkommunikation aufzunehmen. Dies scheidet allerdings allzu oft bereits bei dem Versuch, einen gemeinsamen „Claim“ für eine kollegial von der gesamten Regierung getragene Aussage zu implementieren. Mit dieser diversifizierten Struktur vergisst sich Regierungskommunikation weithin alle Chancen auf kommunikative Schlagkraft, auf Durchsetzung und schließlich dann im Ergebnis auch auf die wirksame Wahrnehmung in einem täglich wachsenden medialen Umfeld.

Politisch zentrale Reformprojekte werden innerhalb der Bundesregierung abgestimmt, das *Bundeskabinett* entscheidet über die Umsetzung. Hier wäre der richtige Ort, um auch über die Kommunikation der Reformmaßnahmen zu beschließen. So wird erkennbar, dass auch der Vermittlung des Reformprojektes Bedeutung beigemessen wird. Für die politischen Akteure wie auch für die Kommunikationsverantwortlichen werden der Rahmen und das Gewicht der internen und externen Kommunikation deutlich. Im Bundeskabinett wird in der Folge nicht bei jeder Einzelentscheidung danach gefragt, wie diese in der Gesamtkommunikation der Regierung ihren Niederschlag finden wird, aber es werden die für die Regierungszeit bedeutenden Reformprojekte und dazugehörigen kommunikativen Linien diskutiert und entschieden. Der kommunikative Regierungsalltag wird in erster Linie durch die politisch Handelnden bestimmt.

Daneben wird das Alltagsgeschäft durch Kommunikationsverantwortliche gesteuert. Sprecherinnen und Sprecher der Ministerien, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeiter und natürlich die Regierungssprecher stehen dafür in erster Linie in der Verantwortung. Aber auch in einem Ministerium, das federführend und damit auch mit der Hauptkommunikationsaufgabe ein Projekt umsetzt, wäre es hilfreich, wenn die Kommunikation stets mitgedacht und vor allem vertreten würde. Denkbar wäre, dass sich eine der Leitungspersonen speziell der Kommunikation annimmt: Nicht um die Sprecherinnen und Sprecher arbeitslos zu machen, sondern um den übergeordneten ‚kommunikativen Blick‘ auch in den Gremien zu erhalten, die über das Ministerium hinaus die Regierungspolitik gestalten.

Wenn für die Regierungskommunikation nicht nur ein gemeinsames Verständnis entwickelt, sondern auch eine Verständigung auf gleiche *Kommunikationsstandards* entwickelt und als allgemeingültig vereinbart wird, hat Reformkommunikation eine Durchsetzungschance. So muss beispielsweise ‚verdeckte

Kommunikation', so wie sie in der Bundesregierung bis 1998 an der Tagesordnung war und wie sie auch ansatzweise aktuell wieder praktiziert wird, grundsätzlich ausgeschlossen sein. Nicht alles, was machbar ist, darf in der Regierungskommunikation auch umgesetzt werden. Produktionskostenzuschüsse für TV-Ratgeber sendungen, für Maternseiten mit komplett fertigen Artikeln mit und ohne Absenderangabe, für Anzeigenblätter oder Hörfunkbeiträge sowie für Privatfunkstationen gehörten bis 1998 zum Instrumentenkasten der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Es sind aber gerade Transparenz und Absenderklarheit, die die Grundlagen für eine glaubwürdige Kommunikation mit dem Absender „Regierung“ bilden und daher absoluter Standard sein müssen. Diese Vereinbarung auf Grundregeln wurde mit der Einstellung der ‚verdeckten Kommunikation‘ ab November 1998 als Grundlage akzeptiert. Doch wie lange tatsächlich solche Standards halten, wie sehr auch langfristig für deren Einhaltung und Umsetzung Sorge getragen werden muss, ist an den im Auftrag der Pressestellen der aktuellen großen Koalition vorproduzierten Medienbeiträgen abzulesen: seit 2007 wurden wieder Hörfunkbeiträge durch Agenturen produziert (siehe Jellen 2007; Report Mainz 2008), die zwar mit dem Absender der Bundesregierung versehen waren, aber wohl kaum mit diesem Zusatz vom Privatradio gesendet werden.

### 4.3 Interne und externe Kommunikation

Zur erfolgreichen Umsetzung von Kommunikationszielen zählen die Planung und wenn möglich auch die Steuerung interner und externer Kommunikation. Die Vorbereitung eines Reformprojektes erfordert die Auseinandersetzung mit den Inhalten und den einzelnen Umsetzungsalternativen. Mit gleicher inhaltlicher Intensität wird man von Beginn an auch die interne und externe Kommunikation planen: Zu welchem Zeitpunkt wird wer in welchem Umfang über den aktuellen Stand informiert? Welche Möglichkeiten ergeben sich in der Planung externer Kommunikation? Welche „Stakeholder“ können die Kommunikationsziele unterstützen? Welche Bühnen, Foren, Kommunikationsräume müssen geschaffen werden, um die externe Kommunikation anzuregen? Soweit Kommunikationsschritte planbar sind (was zu 100 Prozent in der Realität schon deshalb nie erfolgreich sein kann, weil interne und externe Interventionen schwer vorhersehbar sind), sollen sie gleichberechtigt mit den inhaltlichen Umsetzungen des Reformprojektes in

Angriff genommen werden. Planbarkeit ist im Rahmen der Regierungskommunikation immer nur relativ. Insofern ist auch die Kommunikationsplanung nur ein Gerüst, das um das Reformprojekt und seine Implementierung im politischen Prozess gezogen wird.

Nichts erscheint von außen betrachtet zunächst einfacher als Kommunikation innerhalb einer Verwaltung. Doch für die internen Adressaten von Verwaltung, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, gehört die Kommunikation über die fachliche Grenze oder die organisatorische Arbeitseinheit hinaus nur in seltensten Fällen zum Arbeitsalltag. Die Organisationsstruktur der Verwaltung erschwert oder verhindert in aller Regel die interne Kommunikation. In vielen Verwaltungen ist die interne Kommunikation streng gegliedert und auf Informationshierarchie bedacht organisiert: klare Struktur, klare Hierarchie. Die Trennung in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate mag – isoliert für die Facharbeit – zu sinnvollen Ergebnissen führen. Aber schon die Einpassung eines großen politischen Reformprojektes in die Gesamtpolitik gestaltet sich in diesem Organisationsumfeld als schwierig.

Kommunikation über die Fachgrenze hinaus ist also wenig erwünscht. In zahlreichen Behörden sind Abteilungsleitungen zu sehr darauf bedacht, dass keine Informationen (es sei denn von ihnen selbst) nach außen dringen, dass die Kommunikation mit den Kolleginnen und Kollegen aus anderen Abteilungen über Inhalte untersagt ist. Wo es aber nicht Usus ist, Ideen und Ergebnisse mit denen anderer Menschen oder Arbeitsbereiche abzugleichen, wird es kaum möglich sein, optimale Produkte für die Kommunikation einer Gesamtpolitik zu kreieren. Wenn hingegen die Kommunikation zwischen den Arbeitseinheiten nicht nur in der Vertikalen eines Verwaltungsorganigramms, sondern auch in der Horizontalen, also über fachlich verortbare Grenzen hinweg, erwünscht ist, kann das Einzelergebnis viel leichter auch in einen strategischen Gesamtzusammenhang gesetzt werden. Ansätze dafür finden sich in der Einrichtung von abteilungsübergreifenden Projektgruppen. Die Projektgruppenleitungen klagen aber unisono über die gleichen Schwierigkeiten: Es muss erheblicher Arbeits- und Überzeugungsaufwand in den Informationsfluss aus den Abteilungen in die Projektgruppe geleistet werden. Kurz: Wer innerhalb einer Verwaltung interne Kommunikation unterbindet, statt sie zu fördern, verspielt Geld, Synergien und effektive Ergebnisse.

Unter Effizienzgesichtspunkten moderner interner Kommunikationsstrukturen ist der an der Verwaltungshierarchie ausgerichtete Kommunikationsansatz eine Katastrophe: zu viele Unbekannte auf dem Kommunikationsweg von ‚oben‘ nach ‚unten‘. Dabei kann schon mit wenigen organisatorischen Maßnahmen interne

Kommunikation zielgerichtet gefördert werden. So findet in der Regel wöchentlich eine Sitzung aller Referatsleitungen mit der Abteilungsleitung statt. In dieser *Abteilungsitzung* werden Abteilungsprojekte vorgestellt und diskutiert. Die Referatsleitungen werden gefiltert in die Kommunikation der Hausleitung einbezogen. Nur selten, und dann eher zufällig, wird aber über Inhalte anderer Abteilungen, über deren Projekte gesprochen. Damit wird der Kommunikationsfluss zwischen den Abteilungen auf die nächst höhere Verantwortungsebene verlagert – und dadurch nicht einfacher.

Diese Informationsblockade kann einfach durchbrochen werden: In jeder Abteilungsitzung sitzt jeweils eine kompetente Vertretung aller anderen Abteilungen als *Abteilungsvertretung* und gibt einen kurzen, aber präzisen Bericht über laufende Maßnahmen und Projekte (was in der Praxis regelmäßig die Kritik der Personalräte hervorrufen wird, die angesichts der enormen Arbeitsbelastung hierin lediglich Beschäftigungstherapie sehen). Tatsächlich aber stellt sich schnell heraus, dass Synergien entstehen, indem Schnittmengen bei Inhalten und/oder Zielsetzungen identifiziert werden. Mit den Kurzberichten aus den anderen Abteilungen wird allerdings das ‚Informationsmonopol‘ der Abteilungsleitung in Frage gestellt. Deshalb ist die interne Kommunikation nicht von vornherein ein einsichtiges Anliegen, das von allen Verwaltungseinheiten gestützt wird. Folglich muss diese Bereitschaft „top-down“ aktiv gefördert werden.

Und auch die Informationsblockade aus der nächst höheren operativen Ebene und der Kommunikationsebene (also der Austausch zwischen Hausleitung und Abteilungsleitung) kann durch einfache Maßnahmen zumindest abgemildert werden: ein *Kurzprotokoll über die Ergebnisse der Sitzung* geht unmittelbar an alle Referatsleitungen des Hauses<sup>7</sup>. Auch hier wird in einem für eine hierarchische Verwaltung noch eben tragbaren Rahmen interne Kommunikation gefördert, der Informationskreis erheblich vergrößert und Interessenlagen der dem antiquierten Verwaltungsbild von Informationsmonopol und Machtausübung nachhängenden Mitarbeitern wirkungsvoll konterkariert.

Allen Unkenrufen zum Trotz („Dann kann man der Opposition ja gleich die parlamentarische Anfrage diktieren“) hat sich die Förderung einer regelmäßigen, umfassenden und offenen internen Kommunikation in keinem relevanten Fall als kontraproduktiv erwiesen.

---

<sup>7</sup> Erste kleinere Ansätze dazu sind feststellbar: ein Ministerium veröffentlicht zumindest das Protokoll der „Leitungsbesprechung“ im Intranet des Ministeriums.

Und um die Informationen in einer Verwaltungseinheit wie zum Beispiel einem Ministerium zu komplettieren, ist der elektronische monatliche *Newsletter* für die gesamte Belegschaft ein wirksames Instrument. Hier kann nicht nur zielgerichtet auf die Schwerpunkte des Hauses und die laufenden Projekte verschiedener Arbeitseinheiten ausgerichtet informiert werden. Gleichzeitig werden die für das Betriebsklima wichtigen und interessanten (Personal-) Nachrichten, Verabschiedungen und Neuvorstellungen von Belegschaftsangehörigen auf unmittelbarem Wege (statt über den sogenannten ‚Flurfunk‘) an alle Mitarbeiter weitergegeben.

Das interne Informationsangebot kann schließlich durch themenspezifische *Informationsreihen* jenseits rein dienstbezogener Informationsrunden ergänzt werden, in denen die Hausleitung mit externen Gästen und der Belegschaft diskutiert. Dabei hat sich ein Format als deutlich positiv erwiesen: die Veranstaltung ausschließlich für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das heißt 30 bis 45 Minuten Gastvortrag, 30 bis 45 Minuten Diskussion und 30 Minuten entspannte Gesprächsrunde ‚bei Brezel und Wein‘. Hier gilt: Die freiwillige Teilnahme (im Anschluss an die Dienstzeiten) ist quasi Pflicht.

Je intensiver die Förderung interner Kommunikation erfolgt, desto schneller wird deutlich, wo sich interne Hürden und Widerstände regen: An erster Stelle stehen die ‚Informationsmonopolisten‘. Sie sitzen unabhängig von der Hierarchiestufe in der Verwaltung und hoffen auf persönlichen Gewinn durch gezieltes Informationsmanagement. Des Weiteren sind Widerstände und Hürden bei den Personalvertretungen auszumachen, die in Kommunikation keinen Gewinn, sondern Zusatzarbeit sehen, sowie bei einer kleinen Zahl derjenigen, die aus persönlichen Motiven keinen Ansporn für den Zusatz an Information entwickeln wollen.

Interne Kommunikation muss daher nicht nur gefördert, sie muss tatsächlich durchgängig „top-down“ gefordert werden. Entscheidungsvorlagen, aus denen nicht deutlich erkennbar wird, dass Projekte auch mit anderen Arbeitseinheiten abgestimmt, auf Synergien überprüft und damit auch letztlich breit kommuniziert sind, gehen an den Absender zurück. Bei einem konsequenten Leitungsstil, der die Querkommunikation in der Verwaltungsstruktur fördert und fordert, kann interne Kommunikation als Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation nach außen auch umgesetzt werden.

## 4.4 Handlungsprinzipien

Im Resümee der vorangegangenen Analyse lassen sich Handlungsprinzipien ableiten, die zu den Grundlagen einer effektiven Regierungskommunikation zählen.

### Kommunikative Botschaft vorbereiten !

Das, was kommunikativ für die Regierung insgesamt gilt, hat auch in der jeweiligen Fachpolitik und damit in einer gegebenenfalls begrenzten Zielgruppe ebenfalls Bedeutung: eine kommunikative Botschaft darf nicht unvorbereitet an die Zielgruppe gelangen, sondern sollte sich im besten Fall aus den Absendungen, den Leitbotschaften, der Dachkommunikation sinnlogisch ergeben können.

### Externe Adressaten in die Informationskette einbeziehen !

Es klingt so selbstverständlich und ist dennoch in der Kommunikationsplanung stets bewusst zu berücksichtigen: Entscheidungsträger im Parlament müssen in besonderem Maße in die Kommunikationskette einbezogen werden. So wird man die geplante politisch-inhaltliche Umsetzung tunlichst mit Parlamentariern besprechen, gegebenenfalls anpassen und dann in das Beratungsverfahren bringen. Damit wird parallel für begleitende Information gesorgt, die die Kommunikation zu dem Reformprojekt unterstützt. Hinzukommen sollten kommunikationsunterstützende Serviceleistungen, wie zum Beispiel Datenblätter zu Fakten des Reformprojektes, Leitlinien und Botschaften.

### Online-Kommunikation ist nicht als elektronisches Printprodukt misszuverstehen !

Trotz einer sichtbaren Weiterentwicklung der Online-Information im Bereich der Regierungskommunikation ist die permanente Weiterentwicklung dieses immer bedeutenderen Informationsweges erforderlich. Grundlage dafür muss aber ein integrierter Prozess sein, der das gesamte Ressort auf diesen Informationsweg stellt. Alle Arbeitseinheiten, auch die die reinen Fachzielgruppen mit Informationen



versorgen, müssen letztlich befähigt sein, der Online-Redaktion eines Ressorts so zuzuarbeiten, dass hier verwertbare Informationen angeboten werden können. Oft genug wird „online“ in der Verwaltung als „elektronisches Print“ missverstanden. Online-Kommunikation funktioniert nur, wenn das gesamte Ressort darauf eingestellt ist. Die das gesamte Ressort erfassende Online-Struktur beinhaltet also neben der Befähigung zum online Schreiben auch den Blick für das Medium und die entsprechenden Zielgruppen.

Hinzu kommt, dass nicht jedes neue Online-Instrument für die Regierungskommunikation eingesetzt werden kann, ohne dass es auf Wirkungsmöglichkeiten, Zielgruppenrelevanz und den besonderen Stellenwert geprüft ist. Der Podcast der Bundeskanzlerin ist ein gutes Beispiel für den Einsatz ohne ausreichende Prüfung. Die Bundeskanzlerin zählt sicherlich zu den politischen Akteuren, die nicht nur Sinn für Kommunikation entwickeln, sondern auch bereit sind, dabei neue Wege zu gehen. So wurde aus dem Online-Brief des Bundeskanzlers Gerhard Schröder an alle Bürgerinnen und Bürger der elektronische Podcast: Herunterladbar und in direkter Ansprache hat die Bundeskanzlerin wöchentlich als erste Politikerin dieses Instrument genutzt. Die mediale Aufmerksamkeit hielt jedoch nur kurz an, denn mittlerweile ist der Neuigkeitswert erschöpft und die mediale Resonanz zeigt, dass nicht jede Woche eine zentrale Botschaft der Bundeskanzlerin an die Bürgerinnen und Bürger mit besonderem Stellenwert veröffentlicht werden kann.

Die Einrichtung eines ‚Online-Sprechers‘ macht schließlich deutlich, dass auch die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Gesamtressorts besonderes Gewicht auf das Medium legt und es sich dabei um andere Umsetzungsformen handelt, als diese für den Printbereich notwendig sind.

## Kommunikative Qualität durch Qualifikation sicherstellen !

Trotz des Wissens um die kommunikative Qualität ihrer Fachleute reagiert die Politik oft genug damit, ein ‚kommunikatives Desaster‘ zu beklagen: So wird schnell die Schuld auf „die Fachleute“ geschoben. Dabei wird kaum etwas dafür getan, dass eben diese Fachleute auch im Alltag die kommunikativen Kategorien mitdenken, Standards einhalten oder grundlegende Kommunikationsqualifikationen erreichen. So ist es heute längst in allen Bundesministerien Usus, die politischen Projekte mehrglossig, also auch im Internet der breiten Bevölkerung zu kommunizieren. Fachreferate werden aufgefordert, einen Text abzuliefern, der das Projekt in verständlicher

Form vermittelt. Wenn die Presse- und Öffentlichkeitsarbeiter nicht überlastet sind, gelingt es ihnen, den Text aus ‚Bürokratisch‘ in ein verständliches Deutsch zu übersetzen. Oft genug scheitert diese Qualitätskontrolle aber an der Materialfülle, den eigenen Belastungen und der Abstimmung zwischen Absender für das Internet und dem Fachreferat. Das kleine Beispiel belegt, dass mit einer einfachen Qualifikationsmaßnahme – „Schreiben für das Internet“ – wichtige Vermittlungshürden genommen werden können.

## Kommunikation von Anfang an mitdenken !

Es ist nachvollziehbar, dass Kommunikationsstrategien dann sinnvoll entfaltet werden können, wenn Kommunikationsüberlegungen frühzeitig bei der Erarbeitung eines Reformprojektes einbezogen werden. Das allerdings setzt die Einsicht voraus, dass die Kommunikatoren von Beginn an einen hilfreichen Beitrag leisten können, der sich positiv auf die gesamte Umsetzung des Projektes auswirken wird. Fragen des inhaltlichen Verständnisses, der Einordnung eines Projektes in den Gesamtzusammenhang der Politik können so gleich aufgenommen und in den weiteren Überlegungen bearbeitet werden. Die sehr frühzeitige Einbindung von Kommunikationsüberlegungen muss und wird nicht bei jeder Maßnahme der Fall sein. Alle Kommunikatoren müssen aber bei den entscheidenden Reformprojekten mitberücksichtigt werden.

## 5. Reformkommunikation in verändertem Kontext: Optionen einer institutionellen Strukturreform

Die beschriebenen Ansatzpunkte für eine effektive Regierungskommunikation führen zu der Frage, ob eine Optimierung der Strukturen eine erfolgreiche Regierungskommunikation ermöglichen kann. Dabei ist klar, dass im Politikalltag Kommunikation nicht umfassend planbar ist, sondern externe Interventionen der Kommunikation eine gänzlich neue Richtung geben können. Auch unterliegt die Kommunikation in einer Koalitionsregierung, deren Mitglieder jeweils eigene Interessen zu vertreten haben, besonderen Anforderungen. Hier geht es jedoch nicht um die Planbarkeit, sondern um optimale Startbedingungen für eine wirksame Regierungskommunikation. Jeder Ansatz, Regierungskommunikation in den Arbeitsalltag der Regierenden

zu implementieren, wird daher an Überlegungen über eine denkbare neue Arbeitsorganisation innerhalb der Regierung nicht vorbeikommen. Dabei zeigt die Praxis, dass sich Veränderungen in den Abläufen und der Organisation am besten zu Beginn einer Legislaturperiode umsetzen lassen. Dann bleibt ausreichend Zeit, um die politischen Prozesse mit den neuen Organisationsabläufen in Einklang zu bringen. Das gilt selbstverständlich auch für denkbar neue Strukturen in der Organisation der Regierungskommunikation.<sup>8</sup>

Auf Bundesregierungsebene sind die Träger der Kommunikation klar identifizierbar und bestimmen die Kommunikationsstruktur:

1. die Mitglieder der Bundesregierung,
2. die Sprecher der Bundesregierung mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung und
3. die Ressortsprecher mit ihren Pressestellen und den jeweiligen Arbeitseinheiten für die Öffentlichkeitsarbeit.

Das *Bundeskabinett* bildet den Ausgangspunkt für wirkungsmächtige Regierungskommunikation. Wenn die Mitglieder der Regierung ihr gemeinsames Verständnis von Kommunikation in einen Beschlussrahmen fassen, der die wichtigsten kommunikativen Voraussetzungen erfasst, wird allen Kommunikatoren der Regierung klar, in welchem Feld sie sich bewegen sollen, dürfen und können. Der Beschluss eines kommunikativen Rahmenkonzeptes zu Beginn einer Legislaturperiode macht deutlich, dass die Kommunikation Teil des Regierungshandelns wird. Ergänzt wird die Beschlussfassung des Bundeskabinetts durch die Verabschiedung der Weiterentwicklung des „Corporate Design“, als sichtbarer Ausdruck der gemeinsamen kommunikativen Absendung der Regierung. Beratungen des Bundeskabinetts zum Thema Kommunikation verdeutlichen die Bedeutung von

---

<sup>8</sup> So hat zuletzt zu Beginn der 15. Wahlperiode das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung die seit Gründung durch Konrad Adenauer eingeführte „Auslandsabteilung“, die für die politische Öffentlichkeitsarbeit Ausland und die ausländischen Berichterstatter in Deutschland zuständig war, an das Auswärtige Amt abgeben müssen.

Regierungskommunikation und vermitteln das gemeinsame Verständnis – „top down“ – unmittelbar in den Regierungsapparat. Das Signal der Bundesregierung ist dabei eindeutig: die Relevanz von Kommunikation wird erkannt und in seine Umsetzung im vereinbarten Rahmen eingefordert. Die Beratung zum Thema Kommunikation findet sinnvollerweise zu Beginn der Legislaturperiode statt und wird bei Bedarf wieder aufgerufen. Sie ist Bestandteil der inhaltlichen Entscheidungsvorlagen im Bundeskabinett und besonders bei den zentralen Politikprojekten gesonderter Beratungsgegenstand.

Mit diesem Ansatz hätte das Thema Kommunikation einen bedeutenden qualitativen Sprung zum Status quo erreicht. Als Ergebnisse dürfte eine eher durchstrukturierte und nachhaltige Regierungskommunikation erwartet werden. Die Startbedingungen für eine wirksame Regierungskommunikation wären mithin erfolgreicher als heute.

Der *Regierungssprecher*, am Kabinetttisch vertreten, setzt die Beschlussfassung nicht nur um, sondern hilft im besten Sinne mit, die grundlegenden Kommunikationsstandards auch im Politikalltag einzufordern und umzusetzen. Die aktuelle große Koalition zeigt, wie diese Aufgabe durch die beiden Regierungssprecher professionell – von jedem auf seine Weise – umgesetzt wird. Tatsächlich reicht jedoch die ‚kommunikative Kraft‘ der beiden Sprecher nur für die unmittelbare Informationsgebung durch sie persönlich; dabei kann Regierungskommunikation viel mehr. Wo also sind beispielsweise Informationskampagnen, die die zentralen Projekte dieser Regierung nachhaltig und ressortübergreifend begleiten und kommunikativ verstärken? Wo ist die zielgruppengerechte Ansprache für die zentralen Regierungsprojekte über die jeweiligen Ressortaktivitäten hinaus? Wo ist in der Regierungskommunikation der erkennbar gemeinsame ‚Faden‘? Dafür bedarf es eines zentralen Angebots. Der Regierungssprecher hat aber als Sprecher und gleichzeitig Chef des Bundespresseamtes zwei Funktionen, denen er in der Praxis nur im „entweder-oder“, nie aber in beiden Funktionen ausreichend gerecht werden kann.

Für die Aufgabe des Regierungssprechers sind ihm alle Kapazitäten unmittelbar und direkt zuzuordnen. Deshalb ist die Trennung der Funktion des Regierungssprechers und des Verantwortlichen für das Presse- und Informationsamt erforderlich. Mit der Einrichtung eines *Arbeitsstabes Regierungssprecher im Bundeskanzleramt* würden die zentralen operativen Einheiten der Regierungskommunikation – die Regierungssprecher, der Chef vom Dienst (die rund um die Uhr erreichbaren sogenannten „anonymen Sprecher“), die Online-Redaktion und eine zentrale Nachrichteninformationsstelle in Form eines „News-Room“ – im Bundeskanzleramt integriert. Von den bisher rund 500 Mitarbeitern würden damit rund 60 in

das Bundeskanzleramt wechseln. Ihre Aufgabe bestünde allein darin, die aktuelle Regierungskommunikation aktiv zu begleiten und vorausschauend die erforderlichen kommunikativen Maßnahmen zu ergreifen. Räumliche Nähe zur Regierungszentrale, personelle Nähe zu den für die Regierungskommunikation erforderlichen operativen Arbeitseinheiten und Konzentration auf die Kernaufgaben der Kommunikation sind Vorteile dieser Lösung.

Das *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* würde, mit deutlich verkleinelter Personalstruktur, weiterhin die für die Regierungskommunikation unverzichtbar zurarbeitenden Arbeitseinheiten, wie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder das Medien-, „Monitoring“, stellen. Hier würden die Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit für die zentralen Reformprojekte der Bundesregierung entwickelt, abgestimmt und umgesetzt. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung wäre damit nach dem Bundeskabinett und den Regierungssprechern in erster Linie für die Öffentlichkeitsarbeit und kommunikative Unterstützung der Regierungskommunikation verantwortlich. Auch wäre eine Konzentration auf die Kernaufgaben notwendig, die durch einen permanenten Evaluations- und Professionalisierungsprozess begleitet werden.

Damit die Signalwirkung nicht allein in der Struktur und einem deklaratorischen Beschluss des Bundeskabinetts verpufft, sondern sich auch in den Ressorts umsetzt, sollte sich ein Mitglied der jeweiligen Ressortleitung, etwa der beamtete Staatssekretär, auch für die kommunikativen Aufgaben des Ressorts verantwortlich zeichnen. Ein *Kommunikationsstaatssekretär des Ressorts* ist kein Presse- oder Öffentlichkeitsarbeiter, sondern stellt zusätzlich sicher, dass die operative Umsetzung der vereinbarten Standards auch in der Fachpolitik gelingt. So kann mit dafür Sorge getragen werden, dass die notwendige Verbindung zwischen politischem Handeln und kommunikativem Tun – in Vorbereitung und Umsetzung – im Gleichklang erfolgen kann. Er unterstützt die Gesamtkommunikation, in dem er auf die Fachkommunikationslinien verweist und so dafür Sorge trägt, dass Politikprojekte anderer Ressorts und die dazugehörige Fachkommunikation unterstützende Wirkung entfalten können. Das klingt simpel, findet aber im Politikalltag immer noch viel zu selten Anwendung. Am Beispiel der Europapolitik wird dies schnell deutlich: Hier hat die Politik auf die ressortübergreifenden Ansätze längst reagiert und Mechanismen entwickelt, die Europapolitik der Bundesregierung abgestimmt und integriert umzusetzen. Die Europastaatssekretäre aller Ressorts besprechen regelmäßig die wichtigen Abstimmungen der Bundesregierung in Bezug auf die Europäische Union. Das gilt leider nur sehr eingeschränkt für die Kommunikation der Europapolitik. Was also für die Politikumsetzung als richtig erkannt wurde, gilt für die Kommunikation noch lan-

ge nicht. So ist die Kommunikation der Europapolitik nicht nur eine Aufgabe für isolierte Kommunikationsmaßnahmen des Auswärtigen Amtes oder die des Presse- und Informationsamtes. Die Europastaatssekretäre haben die Möglichkeit, konzentrierte und integrierte Kommunikation durch eine einfache Abstimmung der Projekte, Vorhaben und Kommunikationslinien festzulegen. Damit ist nicht nur eine sich gegenseitig verstärkende Wirkung zu erzielen, es kann auch die meist nur punktuell wahrgenommenen Europaaktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit bündeln und deutlich wahrnehmbarer darstellen.

Bei den Instrumenten stellt die *Online-Kommunikation* für alle Bereiche der Regierungskommunikation zu allen Zielgruppen einen zentralen Ansatzpunkt dar. Die Datenerhebungen über die Online-Nutzung zeigen, dass das Internet längst kein Jugendmedium mehr ist, sondern die Zuwächse im Online-Bereich in allen Altersgruppen zu verzeichnen sind (siehe Forschungsgruppe Wahlen 2008). Im gleichen Umfang müsste Regierungskommunikation die Online-Informationspolitik für alle Bürger, aber auch die direkte Informations- und Serviceleistung für Journalisten, weiterentwickeln und ausbauen. Das bedeutet aber für viele Verwaltungseinheiten eine komplette Umstellung in seinen Kommunikationsansätzen. Erst wenn in einem intensiven Prozess alle Arbeitseinheiten eines Ressorts in die Online-Kommunikation eingebunden sind, würde hier nicht nur Verständnis, sondern auch direkter Informationsmehrwert für die Zielgruppen generiert.<sup>9</sup> Der *Online-Sprecher* in den Ressorts würde für eine zielgenaue Umsetzung der Kommunikation, die dem Medium angemessen ist, sorgen.

Fachkommunikation bildet für die Ressorts weiterhin den Schwerpunkt ihrer kommunikativen Aufgabenstellung – allerdings unter den dann neuen integrierten und konzentrierten Kommunikationsgrundsätzen der Regierung. Was sich als strukturelle Hürde in der Gesamtkommunikation tagtäglich erwiesen hat – Vorrang der Fachkommunikation – spiegelt sich auch innerhalb der Ressorts wieder: Vorrang der Abteilungskommunikation. Grund dafür ist neben der verständlichen Positionierung eines Fachbereichs innerhalb eines Ressorts auch die unterschiedliche Budgetverantwortung zwischen den Presse- und Öffentlichkeitsetats für das Gesamtressort auf der einen Seite und den Etats für Fachkommunikation der Abteilungen auf der anderen

---

<sup>9</sup> Bei der Online-Ausschreibung des Bundesfinanzministeriums 2007 war zu Überraschung aller beteiligten Bewerber deutlich, dass das Bundesministerium für Finanzen seine Online-Kommunikation nach einem hausinternen Vorbereitungsprozess, der alle Arbeitseinheiten erfasst hatte, neu ausgerichtet hat. Die Bewerber schilderten, mit welchen kompetenten Fragestellungen, die sich aus der Praxis des Vorbereitungsprozesses ergeben haben, sie erstmals im Rahmen einer Ausschreibung konfrontiert wurden.

Seite. Erst durch die *Zusammenführung aller Budgets im Bereich der Kommunikation eines Ressorts* lassen sich die erforderliche Konzentration und damit die wirksame öffentliche Wahrnehmbarkeit herstellen. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeiter der Ressorts sind demnach nicht nur zentraler Absender, sondern fungieren auch als Output-Kontrolle eines jeden Ressorts.

Was sich im Ergebnis als profan nach einigen wenigen Allgemeinplätzen anhört, ist tatsächlich ein langwieriger und intensiver Prozess. Er entscheidet über die Gesamtkommunikationsfähigkeit der Regierung. Strukturelle Änderungen mit neuen Aufgabenzuschnitten, Verantwortlichkeiten und zentraler Umsetzung werden von einem permanenten Professionalisierungsprozess begleitet. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen können realisiert werden, ohne dass es den möglicherweise befürchteten Bedeutungsverlust für den Regierungssprecher gibt. Auch die argwöhnisch von den Ressorts beachtete Zentralisierung der Regierungskommunikation schwächt nicht die Ressorts, sondern stärkt ihre eigenen Absendungen in den jeweiligen Politikbereichen.

## Literaturverzeichnis

- Bannas, Günter. „Sommerpause im politischen Berlin: ‚Graf Rotz‘ und jede Menge Knallchargen“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 7.8.2008.
- Boenisch, Peter. „Auch Politik muß verkauft werden“. *Bild Zeitung* 3.2.1999. 1.
- Der Spiegel. „An das Vorwärtsverteidigung“. Heft 27/2003 vom 20.6.2003. 19.
- Die Zeit. „Image? Nicht so wichtig“, Interview mit Sebastian Turner, Leiter der Agentur „Scholz & Friends“. Nr. 36 vom 28.8.2008. 5.
- Forschungsgruppe Wahlen. „Internet-Strukturdaten, Repräsentative Umfrage – III. Quartal 2008“. Mannheim 9.10.2008.  
[http://www.forschungsgruppe.de/Studien/Internet-Strukturdaten/web\\_III\\_08\\_1.pdf](http://www.forschungsgruppe.de/Studien/Internet-Strukturdaten/web_III_08_1.pdf)  
 [Download 7.11.2008].
- Friedrich-Ebert-Stiftung. „Arbeitspapier (Entwurf): Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten“. Bonn 2008. [www.fes.de/inhalt/Dokumente\\_2008/Zusammenfassung\\_Studie\\_GPL.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente_2008/Zusammenfassung_Studie_GPL.pdf) [Download 10.11.2008].
- Jellen, Reinhard. „Schleichwerbung der Bundesregierung“, Heise Online 6.12.2007.  
[www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26766/1.html](http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26766/1.html) [Download 6.11.2008].
- Kramp, Leif, und Stephan Weichert. „Journalismus in der Berliner Republik – Wer prägt die politische Agenda in der Bundeshauptstadt?“. Netzwerk Recherche e.V. Wiesbaden 2008.
- Kretschmer, Heiko. „Regierungskommunikation“. *Handlexikon Public Affairs*. Reihe: Public Affairs und Politikmanagement. Hrsg. Marco Althaus, Michael Geffken, Sven Rawe. Berlin 2005. 154 f.
- Nullmeier, Frank. „Die Agenda 2010: Ein Reformpaket und sein kommunikatives Versagen“. *Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*. Hrsg. Thomas Fischer, Andreas Kießling und Leonard Novy. Gütersloh 2008. 145-190.  
*Politik & Kommunikation*, Heft Nr. 10/2006.
- Report Mainz. „Bundesregierung täuscht Parlament und Öffentlichkeit“, 7.7.2008.  
[www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=3725528/giezgu/index.html](http://www.swr.de/report/presse/-/id=1197424/nid=1197424/did=3725528/giezgu/index.html)  
 [Download 6.11.2008].
- Ruhnstroth-Bauer, Peter. „Regierungskommunikation – Aufbruch zu Dialog und Transparenz“. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 3/2000. 49-52.
- Ruhnstroth-Bauer, Peter. „Moderne Regierungskommunikation“. *Machttdarstellung und Darstellungsmacht*. Hrsg. Ulrich Sarcinelli und Jens Tenscher. Baden-Baden 2003. 33-47.
- Zadra, Dirk. „Wandlungen in grundlegenden Einstellungen“. *Normen, Stile, Institutionen. Zur Geschichte der Bundesrepublik*. Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, Band D 57. München 2000.  
[www.stmuk.bayern.de/blz/web/200057/index.html](http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/200057/index.html) [Download 10.11.2008].
- Zubayr, Camille, und Heinz Gerhard. „Tendenzen im Zuschauerverhalten - Fernsehgewohnheiten und Fernsehrreichweiten im Jahr 2007“. *Media-Perspektiven* 3/2008. 106-119.





## Die Zukunft der Regierungskommunikation: Fazit und gemeinsame Thesen

Michael Kronacher, Peter Ruhenstroth-Bauer und Ulrich Sarcinelli

In den vorangegangenen Beiträgen ging es darum, die Frage nach einer angemessenen Regierungskommunikation zur Vermittlung und Durchsetzung von Reformen aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten: zum einen aus der Sicht eines Politikwissenschaftlers (Beitrag von Ulrich Sarcinelli), zum anderen aus der eines Politikberaters (Beitrag von Michael Kronacher) sowie im Weiteren aus der Sicht eines im politisch-administrativen Bereich erfahrenen Praktikers (Beitrag von Peter Ruhenstroth-Bauer). Letztlich ist es wenig verwunderlich, dass sich mögliche Antworten auf die Frage nach den Bedingungen erfolgreicher Regierungskommunikation aus wissenschaftlicher Sicht anders gestalten als aus einer Beraterperspektive oder aus einer Sicht, die von der langjährigen Erfahrung im Politikbetrieb geprägt ist. Im Folgenden werden zunächst noch einmal zentrale Aussagen sowie die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen Beiträge zusammengefasst, bevor im Anschluss daran gemeinsame Thesen zur Regierungskommunikation dargestellt werden, auf die sich die Autoren im Zuge umfangreicher Diskussionen einigen konnten.

Im *ersten Beitrag* (Ulrich Sarcinelli, „Handlungsspielräume und -restriktionen der Reformvermittlung. Regierungskommunikation aus politik- und sozialwissenschaftlicher Sicht“) werden zunächst einige demokratietheoretische Aspekte politischer Reformkommunikation diskutiert: Die durch Reformprozesse ausgelöste Auseinandersetzung berührt die normativen Grundlagen des Gemeinwesens und wirft wichtige Legitimationsfragen auf. Generell gilt in Demokratien ein permanenter Begründungs- und Rechtfertigungszwang für politisches Handeln, sodass Entscheidungen der Politik auch außerhalb von Wahlterminen durch politische Meinungs- und Willensbildung legitimiert werden müssen. Das Prinzip „Legitimation durch Kommunikation“ gilt dabei vor allem für eine Reformpolitik, die von den politischen Verantwortlichen proaktiv entwickelt und durchgesetzt werden soll. Hingegen steht Routinepolitik, die meist reaktiv ausgeübt und auf Wahrung des politischen Status quo abzielt, weit weniger in Begründungs- und Rechtfertigungszwang.

Ein häufig moniertes demokratietheoretisches Problem betrifft das Spannungsfeld zwischen notwendiger Vertraulichkeit in der Politik und berechtigten Transpa-

renzinteressen der Öffentlichkeit. Da jedoch jeder Politikvorschlag ab einem bestimmten Punkt im politischen Prozess der öffentlichen Prüfung auf dem Markt der Ideen ausgesetzt ist, plädiert der Autor hier für ein pragmatisches Vorgehen.

Ein weiterer Schwerpunkt des ersten Beitrages liegt auf der Diskussion politischer, gesellschaftlicher und medialer Handlungsrestriktionen, die Auswirkungen auf Inhalt und Form der Regierungskommunikation haben und hier von einem „Governance“-Blickwinkel aus betrachtet werden. Nach Ansicht des Autors determinieren institutionelle Rahmenbedingungen das Handeln der politischen Akteure zwar nicht, sie üben gleichwohl einen großen Einfluss auf die Reformkommunikation aus. So sind beispielsweise angesichts der hohen Zahl der Vetospieler, der institutionellen Verflechtung sowie der Mischung aus verhandlungs- und konkurrenzdemokratischen Elementen im deutschen Regierungssystem die Möglichkeiten hierarchischer Steuerung gering. Dazu kommt, dass die Parteien aufgrund nachlassender Bindungskraft ihrer Integrations- und Vermittlungsfunktion immer weniger nachkommen können, wodurch innerparteiliche Entwicklung, Diskussion und Absicherung von Reformvorhaben schwieriger werden.

Ein letzter systembedingter Faktor, der die Handlungsfähigkeit der politischen Akteure einschränkt, ist die starke Stellung der Medien in unserer Gesellschaft. Die Medien bieten einerseits eine wichtige Politikdarstellungs- und Politikwahrnehmungsplattform. Sie machen andererseits aber auch das prinzipiell nicht auflösbare Spannungsverhältnis zwischen politischer Entscheidungslogik und medialer Nachfragelogik offenkundig. Alle diese Faktoren implizieren bestimmte Handlungsrationitäten und engen letztlich den Spielraum für politische Kommunikation und insbesondere für Reformkommunikation ein.

Dennoch steht politischen Akteuren ein spezifischer Handlungskorridor in der Politikkommunikation offen, den es optimal zu nutzen gilt. Als wesentliche Erfolgsbedingung nennt der Autor dabei die Entwicklung und konsequente Anwendung einer strategischen Kommunikationslinie mit einer übergreifenden, normativ begründeten Leitidee. So werden Ziele, Folgen und Verfahren des Reformkurses offen gelegt und in einen größeren Begründungszusammenhang eingebettet. Der Autor stellt zudem fest, dass die Reformkommunikation in Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend normativ entkernt wurde und einen stark technokratischen Charakter bekommen hat. Der Fokus sei einseitig auf Output-Legitimation gelegt worden. Der Autor resümiert, dass reformbegleitende Politikumsetzung nicht unter Informations- und Vermittlungsgesichtspunkten als bloßes Kommunikationshandwerk, sondern vielmehr als politische Kernaufgabe angesehen und begriffen werden sollte.

Der *zweite Beitrag* (Michael Kronacher, „Wider dem Strategie-Overkill – Regierungskommunikation aus Sicht der Politikberatung“) beleuchtet zunächst die Entwicklung des Reform- und Politikverständnisses in Deutschland, das sich nach Ansicht des Autors seit der Agenda 2010 in einem historischen Wandel befindet. Durch das Ausbleiben sozioökonomischer Krisen in der alten Bundesrepublik hat sich eine mentale Prägung entwickelt und verfestigt, die das Reform- und Politikverständnis auf stetige Wohlstandszuwächse verengte. Diese notorische Positivität wurde erstmals durch die problemgetriebenen Reformen der Agenda 2010 aufgebrochen, aber bis heute nicht überwunden. Der Autor erkennt Schwächen der damaligen Kommunikation, bezweifelt aber, dass andere Vermittlungsstrategien tatsächlich erfolgreich hätten sein können. Dem Reformbegriff wie auch anderen politischen Zentralbegriffen wird kommunikative Unbrauchbarkeit bescheinigt. Der Autor erkennt Symptome einer generellen Krise der Politikvermittlung. Die strategische Doppelfrage laufender und kommender politischer Konkurrenzen lautet, ob oder wie Reformpolitik überhaupt mehrheitsfähig sein kann.

Als wichtigste Voraussetzung für eine wirksame Reformkommunikation sieht der Autor einen verstärkten Bezug zu den objektiven, realen Entwicklungen. Die Tendenz der Politikvermittlung zur Ausblendung wachsender Komplexität und Multivalenzen muss durchbrochen werden, weil Reformpolitik ohne Rekurs auf die Realität weder begründet noch mehrheitsfähig werden kann. Neue Vermittlungsstrategien müssen sich von extrem unterkomplexen Darstellungen und falschen Überhöhungen politischer Gestaltungsmacht lösen. Eine opportunistisch angelegte Reformkommunikation ist nicht nur untauglich für die Akzeptanzgewinnung, sondern konserviert auch noch obsoletere Erwartungen an Politik, erhöht die in politischen Prozessen liegenden Enttäuschungspotenziale und stabilisiert noch jene überkommene Weltansichten, die zu überwinden das zentrale Ziel sein muss.

Der Autor reflektiert die massenmedialen und gesellschaftlichen Bedingungen der Politikkommunikation und lotet Spielräume für eine veränderte Politikvermittlung aus. Das Verhältnis von Politik und Medien wird als diffizile Zugewinnungsgemeinschaft beschrieben, in der politische Akteure Balancen zwischen notwendiger Selbstdarstellung und gefährlicher Überinszenierung finden müssen. Der Autor verweist auf unkritische Adaptionen ökonomischer Marketing- und Kommunikationsstrategien in politischen Kontexten und stellt fest, dass Methoden und Stiliketten kommerzieller Kommunikationen in politischen Kontexten mittlerweile zu massiven Reaktanzen führen. Probleme macht der Politikkommunikation nicht ein strategischer Mangel, sondern ein zu exzessiver Gebrauch ökonomischer Strategien. Als Konsequenz wird

die Notwendigkeit gesehen, eigenständige kategoriale Merkmale für die Politikkommunikation auszuprägen.

Die seit 1998 praktizierte Art der politischen Kampagnenführung stößt nach Ansicht des Autors mittlerweile an deutliche Wirkungsgrenzen. Ein vor zehn Jahren kreierter moderner Mythos von der strategischen Steuerbarkeit politischer Meinungsbildung führt mittlerweile zu strategischer Erstarrung und Vergiftung der Politikkommunikation. Der Autor sieht das Ende politischer Kommunikationsweisen gekommen, die als bloße Überlistungsversuche betrieben und erkannt werden und letztlich zu einer gegnerischen Beziehung zwischen Absendern und Adressaten führen. Er plädiert für neue Denk- und Planungsansätze in Konzeptionen, die eine produktivere Nutzung außerstrategischer Ressourcen wie Intuition und Kreativität ermöglichen. Zwischen ungehemmter Emotionalisierung und naiver Rationalität müssten dringend neue Stilistiken sowie sprachliche und bildsprachliche Ausdrucksformen entwickelt werden.

Der *dritte Beitrag* (Peter Ruhenstroth-Bauer, „Zur Notwendigkeit einer institutionellen Strukturreform – Regierungskommunikation aus politisch-administrativer Sicht“) diskutiert konkrete Maßnahmen, wie durch institutionelle Strukturreformen die Startbedingungen für eine effektive, effiziente und nachhaltige Regierungskommunikation verbessert werden können. Auch dieser Beitrag befasst sich zunächst mit einigen grundsätzlichen Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation, jedoch wird hier im Gegensatz zum ersten *Beitrag* eine stärker gouvernementale und weniger eine „Governance“-Perspektive eingenommen. Der Autor konstatiert, dass die institutionellen Ausgangsbedingungen für Regierungskommunikation aufgrund des grundgesetzlich garantierten Ressortprinzips, juristischer Schranken der Rechtsprechung und selbst gesteckter regierungsinterner Beschränkungen schwierig sind: So machen die Ressortegoismen eine einheitliche Regierungskommunikation nahezu unmöglich. Regierungsinterne Beschränkungen betreffen vor allem personelle Unter- oder Fehlbesetzungen sowie in der Vergangenheit das lähmende Beamtenrecht.

Neben der Kenntnis einiger wesentlicher regierungsexterner und -interner Beschränkungen, die für den Autor eine erste wichtige Voraussetzung für gutes Regierungshandeln darstellt, wird die Bedeutung von interner Kommunikation als weitere Voraussetzung hervorgehoben. So sollte in der Verwaltung nicht nur streng hierarchisch vertikal, sondern auch horizontal kommuniziert werden. Durch diese Querkommunikation können Informationsblockaden in der Verwaltungsstruktur verhindert und vorhandene Synergien genutzt werden. Für den Autor ist die inhaltliche und instrumentelle Integration der Kommunikation wesentliche Voraussetzung, um

ressortübergreifend erfolgreich zu kommunizieren. Die thematische und inhaltliche Konzentration in der Kommunikation hin zu einer einheitlichen Kommunikationslinie nach einem integrierten Ansatz beginnt mit einer Verständigung der relevanten Akteure auf eine rechtzeitig als verbindlich zu erklärende Dachkommunikation. Dies ist nach Einschätzung des Autors sowohl für die interne als auch für die externe Kommunikation wichtig: Den nachgeordneten Stellen in der Verwaltung wird so gezeigt, dass der Gesamtkommunikation von den politischen Entscheidungsträgern ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

In der externen Kommunikation hingegen kann durch die Verständigung auf einige kommunikative Leitbotschaften, unter die sich in der Folge alle Reformprojekte kommunikativ subsumieren lassen, eine bessere mediale Durchdringung erreicht werden. Als Aufmerksamkeitsverstärker in der externen Kommunikation wird die konsequente Umsetzung eines professionellen „Corporate Design“ eingefordert. Der Autor hebt zudem hervor, dass die Kommunikation bei allen politischen Prozessen von Anfang an integriert werden muss, da bereits bei der Erarbeitung eines Reformprojekts wichtige Weichenstellungen für die spätere externe Kommunikation vorgenommen werden. Nur so lässt sich die kommunikative Richtung bei der Umsetzung von Reformvorhaben selbst bestimmen, gemäß dem Aktion-Reaktion-Prinzip, statt sie ungesteuert seinen Weg gehen zu lassen. Der Autor schlägt grundlegende strukturelle Änderungen der aktuellen Kommunikationsstrukturen vor. So sieht er innerhalb der Bundesregierung die Notwendigkeit neuer Verantwortlichkeiten, die innerhalb der Ressorts von der Arbeitsebene bis zur Ressortleitung implementiert werden und weiter bis in das Bundeskabinett reichen müssen.

Wie oben beschrieben veranlassten die jeweiligen beruflichen Erfahrungshorizonte die Autoren zu spezifischen Zugangsweisen zum Thema Regierungskommunikation, sodass sich die einzelnen Beiträge in ihren Schwerpunktsetzungen und Stilen unterscheiden. Unbeschadet dessen und auf Basis umfassender Diskussionen haben sich die Autoren abschließend auf folgende *sechs Thesen* verständigen können:

1. Die Frage der Mehrheitsfähigkeit von Reformpolitik ist praktisch und strategisch völlig ungelöst.

„Reform“ ist als Zentralbegriff der politischen Debatte untauglich geworden. Die Reformkräfte sind machtpolitisch traumatisiert und populistisch umlagert,

der politische Diskurs ist rituell erstarrt. In den laufenden und kommenden politischen Konkurrenzen muss sich entscheiden, ob Reformpolitik durch neue Vermittlungsstrategien mehrheitsfähig wird oder weiterhin in machtpolitischen Blockaden endet.

2. Reformpolitik muss ein zwanghaft positives Politikverständnis überwinden und realitätsaffine Vermittlungsformen entwickeln.

Jahrzehnte ohne anhaltende sozioökonomische Krisen sowie eine notorische Problemverneinung haben ein idyllisches Reform- und Politikverständnis verfestigt, das zu erschüttern immer noch als Sakrileg gilt. Aber Reformpolitik ist ohne Rekurs auf die Realität weder zu begründen noch wählbar. Für eine wirksame Reformkommunikation müssen eigene kategoriale Merkmale und neue Ausdrucksformen entwickelt werden.

3. Reformpolitik muss Kommunikation als integrale politische Kernaufgabe verstehen und darf sie nicht als Appendix an den Schlusspunkt politischer Prozesse stellen.

Als Appendix programmatischer Prozesse kann Reformkommunikation nicht erfolgreich sein. Reformpolitik als hoch erklärungsbedürftiges politisches ‚Produkt‘ muss über alle Entwicklungsstufen als politisch-kommunikativer Prozess konzipiert und praktiziert werden, weil Reformkommunikation nicht nur Ergebnisse ‚verkaufen‘, sondern auch ihre Handlungsanlässe und Begründungen transparent und nachvollziehbar machen muss.

4. Moderne Reformpolitik wird ressortübergreifend konzipiert und muss in Zukunft auch ressortübergreifend kommuniziert werden.

Regierungskommunikation erfolgt immer noch in ungeplanter Parallelität von Einzelthemen und ohne instrumentelle und zeitliche Koordinierung. Die Zersplitterung der ohnehin geringen Budgets verhindert Synergien und einen effizienteren Mitteleinsatz. Nur ein integrales Kommunikationsmanagement kann

die notwendige Wahrnehmbarkeit von Reformpolitik als schlüssiges Gesamtbild ermöglichen.

## 5. Der moderne Mythos von der strategischen Steuerbarkeit politischer Meinungsbildung vergiftet die Politikvermittlung.

Die unkritische Übernahme ökonomischer Vermittlungsstrategien und eine branchiale strategische Zurichtung lassen die Politikkommunikation selbst zur Ursache heftiger Reaktionen werden. Ein strategischer „Overload“ macht Absender zu Gegnern ihrer Adressaten. Reformpolitik muss strategisch abrüsten, um ihre strategischen Ziele erreichen zu können.

## 6. Eine erfolgreiche Vermittlung von Reformpolitik setzt umfangreiche Veränderungen auch der Verwaltungsstrukturen voraus.

Die Schwachstellen der Kommunikationsstrukturen reichen vom Beamtenrecht, das die Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal in der Vergangenheit behindert hat, bis hin zu ausgeprägter Ressortkonkurrenz in der Gegenwart, die die Gesamtwirkung egoistischer Ressortkommunikation außer Acht lässt. Die Konzeption kommunikationsfähiger Strukturen muss zentrale Steuerungsmechanismen stärken und neue Verantwortlichkeiten von der Referentenebene über die Ressortleitung bis hin zum Bundeskabinett implementieren.



## Über die Autoren

### Ulrich Sarcinelli

absolvierte zunächst ein Lehramtsstudium, bevor er sich zu einem Magisterstudium in Politik- und Rechtswissenschaft, Soziologie und Pädagogik an der Universität Mainz entschloss. Dort promovierte er auch über das Staatsverständnis der SPD. 1984 habilitierte sich Sarcinelli an der Universität Koblenz-Landau zum Thema „Symbolische Politik“. Von 1988-1995 war Sarcinelli Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kiel sowie an der Pädagogischen Hochschule Kiel, bevor er 1995 einem Ruf auf die Professur für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau folgte. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte konzentrieren sich vor allem auf Themen zur politischen Kommunikation, zu Parteien und demokratiethoretischen Fragen. Im Sommer 2002 nahm er eine Gastprofessur am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich wahr. Ab 2009 wird Sarcinelli zudem als Vizepräsident der Universität Koblenz-Landau tätig sein.

### Michael Kronacher

war nach einer Ausbildung zum Diplom-Designer und einem interdisziplinären Studium an der Kunsthochschule Braunschweig (Architektur, Design, Soziologie, Systemtheorie) als Designer, Kreativdirektor und Kommunikationsberater tätig. Kronacher war Mitbegründer einer unabhängigen Wochenzeitung in Hannover und geschäftsführender Gesellschafter der „Odeon Zwo Werbeagentur“. Als Kreativchef seiner Agentur und freier Strategieberater hat er zahlreiche Kommunikationskampagnen, „Corporate-Identity“-Strategien und „Corporate-Design“-Programme entwickelt und beratend begleitet, unter anderem für das Land Niedersachsen, die Evangelische Kirche Deutschlands, das Bundespresseamt, das Bundeskanzleramt und verschiedene Bundesministerien, für die Gewerkschaften IG BCE (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie) und ver.di, die EnBW (Energie Baden-Württemberg) AG und weitere Unternehmen. Kronacher entwickelte und begleitete Kampagnen für Gerhard Schröder seit dessen politischen Anfängen in Niedersachsen und hat Wahlkämpfe für die Ministerpräsidenten Ringstorff, Höppner und Gabriel sowie zahlreiche Bürgermeisterwahlen betreut. Im Auftrag der EU hat er

ein Schulungsprogramm für Kandidaten der ersten palästinensischen Wahlen konzipiert und durchgeführt. Michael Kronacher ist Mitglied der International Association of Political Consultants (IAPC) und arbeitet als Kommunikationsberater in Berlin.

### Peter Ruhenstroth-Bauer

studierte Politische Wissenschaften und Rechtswissenschaften in Bonn und arbeitete nach dem juristischen Staatsexamen zunächst als Rechtsanwalt. Von 1987 bis 1991 war er Redakteur und später Studioleniter der Hörfunkagentur „RADIO-DIENST-BONN“. 1992 wechselte Ruhenstroth-Bauer in die Vertretung des Saarlandes beim Bund in Bonn und war dort ab 1996 zunächst als Dienststellenleiter, ab 1998 als Bevollmächtigter des Saarlandes beim Bund beauftragt. Nach der Bundestagswahl 1998 wurde er von Uwe-Karsten Heye als Stellvertretender Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung berufen. Nach den Bundestagswahlen 2002 ernannte ihn Bundesministerin Renate Schmidt zum beamteten Staatssekretär im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Seit 2006 ist Ruhenstroth-Bauer als Rechtsanwalt selbstständiger Kommunikationsberater und als Lehrbeauftragter zum Thema „Regierungskommunikation“ tätig.

## Politische Reformprozesse in der Analyse

Wirksame Reformprogramme zu entwerfen, die durchsetzbar sind und öffentliche Akzeptanz finden – das ist aktuell eine der größten Herausforderungen an die Politik. Ausgehend von der Beobachtung, dass strategische Reformpolitik die kontinuierliche Berücksichtigung der drei strategischen Dimensionen Kompetenz, Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit bedeutet, hat das Programm »Good Governance« der Bertelsmann Stiftung deshalb das »Strategietool für politische Reformprozesse« (SPR) entwickelt. Es dient gleichermaßen dem Aufbau von Strategiekompetenz wie der Analyse von Stärken und Schwächen bei bereits abgeschlossenen Reformprozessen.



Vier konkrete Reformen werden in diesem Band von Experten anhand der Kategorien des SPR untersucht: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition, die Agenda 2010 unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktreform, die Rentenreform der Regierung Schröder und die Steuerreform der Regierung Kohl. Alle diese Reformen haben ihre erfolgreichen Seiten und können dennoch nicht als Beispiele für Reformenerfolg dienen. Die Anwendung des SPR zur differenzierten Analyse der Reformen macht klar, warum dies so ist, und zeigt Wege zu einer strategischen Reformpolitik.

2008, 324 Seiten, Broschur  
€ 35,- / sFr. 58,-  
ISBN 978-3-86793-015-4

### Bestellung unter:

Verlag Bertelsmann Stiftung  
Postfach 103  
33311 Gütersloh  
Fax: 05241 81-81931  
sabine.reimann@bertelsmann.de

**Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Dr. Leonard Novy**  
Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)