

bekannt“ sind (S. 95), obwohl dies zum Beispiel nicht auf den US-Kongress zutrifft. Zu diesen Fehlverständnissen treten zahlreiche Nachlässigkeiten wie Auslassungen, Ellipsen, Wiederholungen, Rechtschreib- und Kommafehler, die den Gesamteindruck des Werkes unnötig schmälern.

Franziska Carstensen

## Regieren mit Medien: differenzierte Befunde, wertvolle Innenansichten

*Borucki, Isabelle: Regieren mit Medien. Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982-2010 (Schriftenreihe Politik und Kommunikation, Bd. 1), Verlag Barbara Budrich, Opladen / Berlin / Toronto 2014, 397 Seiten, € 48,-.*

Die Kommunikation von Regierungen stellt längst kein Forschungsdesiderat mehr dar, auch wenn politikwissenschaftliche Arbeiten zahlenmäßig leider noch immer deutlich hinter denen der Kommunikationswissenschaft zurückstehen. Ein erhöhtes Forschungsaufkommen ist insbesondere in den letzten fünf Jahren zu beobachten; insofern betritt *Isabelle Borucki* mit ihrer nun vorgelegten Studie kein Neuland. Im Gegensatz zum Gros der bisherigen Beiträge unterzieht sie den Gegenstand jedoch nicht nur einer explizit prozessorientierten Analyse, sondern bedient sich auch einer neuen und überaus fruchtbaren theoretischen Perspektive.

Konzeptioneller Anker der Studie ist die prominente These von der Medialisierung politischer Kommunikation, die von einem massiven Änderungsdruck auf die politischen Akteure infolge des fundamentalen Wandels ihrer kommunikativen Umwelt ausgeht. Vor diesem Hintergrund geht *Borucki* den Fragen nach, inwiefern sich die Kommunikation der Kernexekutive durch die veränderten Umweltbedingungen gewandelt hat und mit welchen Deutungsmustern diese Veränderungen von den Akteuren wahrgenommen und erklärt werden (S. 25 f.).

Die Relevanz der Untersuchung begründet sich nicht zuletzt mit dem ihr inhärenten Verständnis von politischer Kommunikation: *Borucki* argumentiert, dass „Politik und deren Kommunikation eine Einheit darstellen, Politik ist also Kommunikation, wonach auch Regieren kommunikativ fundiert ist“ (S. 41). Folgerichtig wird einem Dualismus von Politikherstellung und -darstellung widersprochen und erklärt, dass „beide Ebenen oder Bühnen der Politik in einem relationalen Verhältnis stehen und nicht dichotomisiert betrachtet werden“ (S. 55). Als dementsprechend konstitutiv charakterisiert *Borucki* auch das Verhältnis von politischer Kommunikation und der Legitimität von Regierungshandeln: „Kommunikation ist Regieren und zur Legitimation von Politik unabdingbar“ (S. 57).

Um das komplexe Verhältnis von Politik und Medien empirisch erfassen zu können, hat die Autorin unter Rückgriff auf system- und diskurstheoretische Ansätze das Modell der „diskursiven Interpenetration“ entwickelt (S. 92 – 116). Sie schlägt in einem ersten Schritt vor, das Zusammenspiel der beiden Teilsysteme ‚Politik‘ und ‚Medien‘ als Interpenetration zu begreifen, verstanden als „Ineinandergreifen, Ineinander-Enthaltensein und wechselseitige Reflexivität“ (S. 96). Damit setzt sich *Borucki* gleichermaßen von der These der Mediendependenz als auch der Determinations- beziehungsweise Instrumentalisie-

rungstheorie ab, distanziert sich also von der Vorstellung einer Hierarchie oder Dominanz eines der beiden Teilsysteme über das andere. Dieser Annahme folgend, finden wir eine Interpenetrationszone, einen gemeinsamen Kommunikationsraum (S. 95 ff.), vor, dessen Regime und Modi *Borucki* erfassen will. Um Wandel und Kontinuität dieser Interpenetration sichtbar zu machen, verschneidet sie ihr Modell in einem zweiten Schritt mit dem Analyseinstrument des Diskurses, mit dessen Hilfe sie Kommunikationsmodalitäten und Strategien rekonstruiert (S. 99 ff.).

Methodisch stützt sich die Autorin auf ein trianguliertes Verfahren quantitativer und qualitativer Instrumente mit einem eindeutigen Schwerpunkt auf einer qualitativ-interpretativen Ausrichtung. Um ihren Untersuchungsgegenstand zu erfassen, führte sie neben einer umfangreichen Dokumentenanalyse und einer halbstandardisierten Onlinebefragung 44 leitfadengestützte Experteninterviews mit ehemaligen und aktuellen Regierungs- und Ministeriumssprechern, Parteifunktionären und Hauptstadtjournalisten.

Ihr erster resümierender Befund einer „moderat-fragmentarisierten Medialisierung“ der Regierungskommunikation vermag auf den ersten Blick wenig zu überraschen, da er sich mit dem allgemeinen Tenor des Forschungsfeldes deckt. Der Teufel, hier die Erkenntnis, steckt jedoch – wie so oft – im Detail. So zeichnet *Borucki* hinsichtlich des institutionell-strukturellen Aufbaus der Regierungskommunikation eine Umstrukturierung und Aufwertung der mit Presse- und Öffentlichkeitsarbeit betrauten Abteilungen in den Ministerien nach, die sehr wohl eine deutliche medienbezogene Orientierung erkennen lassen (S. 182 – 190). Dies schlägt sich jedoch nicht – und dies ist eine hochinteressante Erkenntnis – in einer Zentralisierung der Kommunikationsbemühungen nieder. Quasi als Medialisierungsbremse fungiert das Konkurrenzverhältnis zwischen den einzelnen Ministerien und auch dem Bundespresseamt (S. 191 – 200). Die Ressortautonomie, zusätzlich verschärft durch parteipolitische Konfliktlinien in Zeiten von Koalitionen (S. 200 ff.), und die strategischen Interessen der einzelnen Ministerien stehen dem Anspruch an eine ganzheitliche und einheitliche Außenkommunikation entgegen. Infolgedessen gestaltet sich die Medialisierung sowohl strukturell als auch auf der inhaltlichen Abstimmungsebene als fragmentiert und damit insgesamt als moderat.

*Boruckis* zweiter zentraler Befund weist auf einen grundlegenden Wandel des Beziehungsgefüges zwischen politischen Kommunikatoren und Hauptstadtjournalisten hin, den sie als „indiskrete Arkanisierung“ bezeichnet. Wir erfahren von der instrumentellen Heterogenisierung der Regierungskommunikation im Zuge der Digitalisierung und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlust klassischer Institutionen wie der Bundespressekonferenz oder Formaten wie der Pressemitteilung. Prozessual erkennt *Borucki* eine „zunehmende Verlagerung in Hintergrundkreise und andere informelle Formen der Kommunikation“ (S. 263), sichtbar etwa in der steigenden Anzahl von ad-hoc-Hintergrund- und Vier-Augen-Gesprächen. Die damit einhergehende wachsende Steuerungs- und Kontrollmacht der politischen Akteure führt zu einer Stärkung des Arkanbereiches der Politik, der jedoch immer wieder durch (gesteuerte) Indiskretionen durchbrochen wird (S. 305 – 320). Im Vergleich zu Bonner Zeiten seien Journalisten zwar unabhängiger, die Interaktion zwischen Politikvermittlungsexperten und medialen Akteuren aber auch „situativer, erratischer und informeller“ (S. 345).

Überzeugend widerspricht *Borucki* in ihrem Fazit einem einseitigen Transformationsprozess der Regierungskommunikation. Zudem gestaltet sich deren Wandel nicht allein medienindiziert, sondern als ebenso von strukturellen, parteipolitischen und personellen Kon-

stellationen abhängig. *Borucki* hat eine analytisch dichte Studie mit differenzierten Befunden vorgelegt – nicht zuletzt ermöglicht durch ihr anspruchsvolles und empirisch tragfähiges Modell. Fragezeichen hinterlässt allein der im Untertitel der Arbeit explizit eingegrenzte Untersuchungszeitraum, dessen Umriss von *Borucki* jedoch nur tentativ nachvollzogen werden. Dies lässt sich mit den unvermeidbaren Fallstricken einer retrospektiven Rekonstruktion durch Experten erklären und schmälert die wertvollen Erkenntnisse ihrer Arbeit für das gewandelte „Regieren mit Medien“ keineswegs.

Lisa Peyer

## Das Mehrheitsprinzip: vielfältige Regeln in Bund und Ländern erstmalig geordnet

*Magsaam, Niels: Mehrheit entscheidet. Ausgestaltung und Anwendung des Majoritätsprinzips im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1280), Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2014, 638 Seiten, € 99,90.*

„Mehrheit ist Mehrheit“ sagt der politische Praktiker und meint damit meistens, dass es gleichgültig sei, wie diese Mehrheit jeweils zustande gekommen ist. Warum die „Mehrheit entscheidet“, wie der Titel der bei *Horst Dreier* entstandenen Doktorarbeit von *Niels Magsaam* insinuiert, wird selten gefragt. Es wäre vermutlich falsch anzunehmen, dass die Mehrheit tatsächlich die Weisheit auf ihrer Seite habe. In einem ersten Schritt wird man mangels einer (neutralen) Instanz, die die Argumente der Vielen zu wiegen imstande ist, allen dasselbe Stimmrecht geben müssen, während im zweiten Schritt die Mehrheit schon wieder etwas ist, das man objektiv und neutral, nämlich durch Zählen, ermitteln kann. Das Mehrheitsprinzip leuchtet also ein, aber da es in den Verfassungsordnungen des Bundes und der Länder durchaus unterschiedliche Wahl- und Zählverfahren sowie auch Mehrheitsanfordernisse gibt, war es durchaus angezeigt, sich einmal monographisch mit dem Mehrheitsprinzip auseinanderzusetzen.

*Niels Magsaam*, inzwischen als Rechtsanwalt tätig, hat hierzu eine in sechs Teile gegliederte Arbeit verfasst. Da in der Praxis nicht alle dasselbe unter dem Mehrheitsprinzip verstehen und zudem auch Unterschiede in den Regelungen von Bund und Ländern bestehen, beginnt die Arbeit mit „Grundlagen und Begriffsbestimmungen“. Hierbei geht es um Begriffe wie Stimmenquote, Bezugszahl, Mindestquoren, Mitglieder Mehrheit und Anwesenheitsmehrheit, woraus schon deutlich wird, welche Möglichkeiten der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips es durch unterschiedliche Verknüpfungen der vorstehenden Begriffe – vermehrt um die möglichen Erfordernisse „qualifizierter“ Mehrheiten in den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzeswerken – gibt.

Der zweite Teil beleuchtet „Das Mehrheitsprinzip im Grundgesetz“. Hier stellt *Magsaam* zunächst die Anwendung des Prinzips bei den Verfassungsorganen dar: Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesversammlung und Bundesregierung. Daneben wird die Ministerpräsidentenkonferenz als ein erst in jüngerer Zeit organisatorisch verfasstes extrakonstitutionelles Gremium beleuchtet, bevor abschließend der Blick auf direktdemokratische Instrumente unter Einschluss des Verfahrens der Verfassungsgebung nach Art. 146 GG geworfen wird. Nicht überraschend nimmt hierbei der Deutsche Bundestag mit circa 150 Seiten den größten Raum ein.