

Dialogorientierte Regierungskommunikation im Status quo

Analyse und Implikationen auf Grundlage einer qualitativen Sprecherbefragung auf Bundesebene

Jana Heinze, Helmut Schneider

Kernaussagen

Kommunikation gilt als Schlüsselfaktor einer erfolgreichen Umsetzung von Regierungshandeln. Ergebnisse einer qualitativen Studie unter Sprechern der Bundesregierung zeigen jedoch, dass die gegenwärtige Regierungskommunikation das Potenzial dialogorientierter Kommunikationsinstrumente, die die Beziehung zum Bürger pflegen und insgesamt zu einer Stärkung des bürgerlichen Diskurses in der Öffentlichkeit beitragen, noch nicht vollständig ausgeschöpft hat. Allerdings deuten die Ergebnisse für Deutschland auf einen Umbruch in der Regierungskommunikation zugunsten einer bürgernahen, egalitären Interessenartikulation unter Zuhilfenahme von Online-Dialogangeboten hin. Das Ideal-szenario einer gelingenden Kommunikation sieht hierbei deutlich mehr Bürgernähe, interaktive Rückkanäle und systematische Partizipation in politischen Prozessen vor.

1 Einführung

Vor der Kulisse vielfältiger gesellschaftlicher Umbrüche unterliegen nicht nur die parteipolitischen Kräfteverhältnisse, sondern auch die Anforderungen an eine gelingende Regierungskommunikation neuen Regeln. Demokratietheoretisch erfordert Regierungshandeln die kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Bevölkerung und anderen gesellschaftlichen Bezugsgruppen (vgl. Sarcinelli, 2009, S. 57). Im legitimatorischen Diskurs steht die Herstellung vollständiger Transparenz, das Eingehen auf Gegenargumente und die Rechtfertigung öffentlichen Handelns, d.h. die Erklärung, Begründung und Verteidigung von Regierungsentscheidungen in der Öffentlichkeit im Mittelpunkt (vgl. Korte, 2008, S. 20; Baumgartner, 2010, S. 21). Die Kommunikation stellt hierbei einen zentralen Steuerungsmechanismus, Entscheidungen der Regierung durchzusetzen bzw. Beweggründe zu legitimieren, dar (vgl. Sarcinelli, 1998, S. 253). Unter der Prämisse „Legitimation durch Kommunikation“ steht die Regierung dabei aufgrund politischer und medialer Wandlungsprozesse einerseits und restriktiver Gestaltungsräume andererseits gegenwärtig vor großen Herausforderungen (vgl. Schatz, 2008, S. 149; Adam et al., 2009).

Aktuelle Beispiele, wie die Einführung des Kraftstoffes E10 oder das Bildungspaket von Arbeitsministerin v. der Leyen, zeigen die Schwierigkeiten der Bundesregierung, Reform-schritte zielgruppengerecht zu kommunizieren. Bereits die Regierungskommunikation im Zuge der Agenda 2010 oder

der „Rente mit 67“ weist hierbei auf deutliche Versäumnisse in der Vergangenheit hin. Vor diesem Hintergrund scheint es berechtigt, das Problemlösungspotenzial anderer Kommunikationskontexte – insbesondere aus dem Bereich der Unternehmenskommunikation – für Fragen der Regierungskommunikation zu prüfen. Gleichwohl verbieten die Spezifika des Untersuchungsgegenstandes dabei eine unreflektierte Übernahme.

Zur Herstellung und Steuerung politischer Legitimationsdiskurse bedient sich die Regierung grundsätzlich verschiedener Kommunikationsinstrumente und -formen, um mit den Bürgern zu kommunizieren: So sind die Informationen der Regierung unter anderem im Internet und Broschüren zu finden, werden in Anzeigen und Plakaten aufbereitet oder im Rahmen von Veranstaltungen unmittelbar an die Bürger übermittelt. Ferner stellt die Regierung im Rahmen ihrer Presse- und Medienarbeit auch Informationen für die Zielgruppen der Journalisten (über)regionaler Zeitungen sowie Radio- und Fernsehanstalten bereit, die als Multiplikatoren politischer Botschaften genutzt werden. Parallel wächst die Autonomie der (insbesondere jüngeren) Rezipienten im Kontext neuer Kommunikationsformen: die selbständige Suche nach Informationen und der Dialog in sozialen (Online)Netzwerken ersetzen bereits heute einen Großteil des von politischen Organisationen gesteuerten Informationsflusses (vgl. Schneider, 2010, S. 41). Die originäre Aufgabe der Regierung, Aufmerksamkeit und Zustimmung für politische Inhalte in der Öffentlichkeit zu steuern, wird folglich immer schwieriger (vgl. u.a. Brettschneider, 2007, S. 36; Fairbanks et al., 2007, S. 24; Weidenfeld, 2007, S. 8). Dies ergibt sich zum einen dadurch, dass Rezipienten bei ihrer selbständigen Suche nach Inhalten mit zunehmender Informationsüberlastung und damit einhergehender Orientierungslosigkeit konfrontiert sind. Zum anderen ist die vormals skalierbare Kontrolle von Informationen aufgrund selbst produzierter Inhalte im Web 2.0 durch Aspekte der Beobachtung und des Zuhörens zu erweitern (vgl. Novy & Schwickert, 2009, S. 40).

Die dargestellten Entwicklungslinien erfordern zunehmend die Abkehr von traditionellen Kommunikationsmaximen, die den Anforderungen medialisierter Gesellschaften nur noch bedingt gerecht werden (vgl. Garnett, 1992, S. 165; Pieters & Wedel, 2004, S. 36; Fairbanks et al., 2007, S. 24). Initialpunkt einer intensiveren Auseinandersetzung mit neuen Kommunikationsformen in der Politik war der Wahlkampf Barack Obamas (2008), der ein im internationalen Vergleich gelungenes Beispiel für eine auf Identifikation, Mobilisierung

und Teilhabe fußende Kommunikationsstrategie darstellt, die auf die Integration verschiedener (dialogorientierter) On- und Offlinemedien setzte (vgl. Schneider, 2010, S. 40). Da „Wahlen allein noch keine Demokratie machen“ (Barack Obama) werden in jüngster Vergangenheit verstärkt unkonventionelle Formen der Interessenartikulation sowie neue on- und offline Bürgerbeteiligungsformen (Bsp.: Weblogs oder Diskussionsforen) auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene diskutiert. Die Potenziale einer gelingenden Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern zeigen sich in diesem Kontext in vielfältiger Form. So ist die auf Dialog fokussierte Kommunikation in der heutigen Gesellschaft zu einem Handlungsfeld geworden, in dem sich der Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsformen im Rahmen der Regierungskommunikation unter anderem im Vertrauensaufbau in politische Institutionen oder in erhöhter politischer Partizipation zeigt: „This new paradigm makes government more transparent, more accountable, and more trustworthy, since the citizens, government officials and other stakeholders participate in policymaking, content creation, data collection, knowledge sharing and structuring, and collaborative decision making“ (Chun et al., 2010, S. 5). Eine verstärkt dialogische Kommunikation zwischen Regierung und Bürger zielt damit auf den Abbau der „Verständniskluft“ (Novy & Schmitz, 2007, S. 245) sowie auf die Mitwirkung und Teilhabe an Regierungshandeln.

Die Bundes- und Länderministerien sind hierbei jedoch mit verfassungsrechtlichen Schranken, knapper Budgetierung und Personalausstattung sowie mangelnder Zentralisierung konfrontiert, die neuen Pfade in der Regierungskommunikation entgegenstehen (vgl. Fisher Liu & Horsley, 2007, S. 379 ff.). Die Regierung findet sich damit in einer Außenseiterposition im Kommunikationswettbewerb um das zunehmend knappe Gut der Aufmerksamkeit ihrer Zielgruppen wieder. Während insbesondere Unternehmen eine auf Dialog fokussierte Kommunikation als Paradigma einer erfolgreichen Zielgruppenkommunikation einsetzen und weiter ausbauen (vgl. Mann, 2004), öffnet sich die Regierung vor dem Hintergrund ihrer genuinen Gestaltungsräume nur langsam für eine direkte und individuelle Kommunikation mit der Bevölkerung. Gleichzeitig steigt insbesondere im Umfeld der Initiierung und kommunikativen Begleitung von Reformen der Bedarf einer professionellen Politikvermittlung auf Bundes- und Landesebene (vgl. zur qualitativen Messung der Professionalisierung von Regierungskommunikation Köhler, 2008). Eine gelingende Kommunikation zwischen Bürgern und Regierungsakteuren gilt hierbei als Schlüsselfaktor der erfolgreichen Umsetzung von Regierungshandeln (vgl. Chun et al., 2010, S. 2; Meijer & Thaens, 2009, S. 31; Weidenfeld, 2007, S. 9; Wang & Wart, 2007, S. 265). Obgleich die Regierungskommunikation damit aus gesamtgesellschaftlicher Sicht eine hohe Relevanz besitzt, zeigen aktuelle Studien, dass die Regierungskommunikation im Status quo das Potenzial direkter Kommunikationsinstrumente, die den Dialog mit dem Bürger pflegen, Reformvorhaben zielgruppengerecht vermitteln und insgesamt zur Stärkung der Diskurse in der Öffentlichkeit beitragen, noch nicht gänzlich

ausgeschöpft hat (vgl. Weidenfeld, 2007, S. 9; Chun et al., 2010, S. 1 f.). Aufbauend auf der These des Optimierungspotenzials der Regierungskommunikation werden im Beitrag die empirischen Ergebnisse einer Befragung der Ministeriumssprecher auf Bundesebene präsentiert. Neben einer allgemeinen Skizzierung der Produktionsbedingungen von Regierungskommunikation (mediale Veränderungen, finanzielle Restriktionen und Berufsbiografie der Sprecher) erfolgt ein vertiefter Einblick in die Kommunikationskanäle der Regierung, Funktionen und Ziele der Regierungskommunikation sowie in das Beziehungsgeflecht und Austauschbeziehungen der Regierungsakteure.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst werden in Kapitel 2 die theoretischen Vorüberlegungen der Untersuchung, fokussiert auf dem akteurzentrierten Institutionalismus, präsentiert. Darauf aufbauend werden in Kapitel 3 das methodische Vorgehen und die Stichprobe beschrieben. In Kapitel 4 folgt die Darstellung der zentralen Befunde. Hieraus resultiert abschließend die Ableitung von Implikationen für eine gelingende, bürgersensitive Regierungskommunikation in Kapitel 5.

2 Theoretische Vorüberlegungen

Vor dem Hintergrund des explorativen Zuganges zum Untersuchungsgegenstand erscheint es zunächst notwendig, die allgemeinen Ressourcen und personen- bzw. ministeriumsgebundene Funktionen, die die Kommunikationskorridore der Regierungskommunikation maßgeblich beeinflussen, zu identifizieren. Hieraus leiten sich die für die Analyse relevanten Untersuchungskategorien ab, die – theoretisch fundiert – anschließend in ein empirisches Design überführt werden können. Ziel ist es, aus Perspektive der Produzenten von Regierungskommunikation handlungsrelevante Faktoren bzw. Rahmenbedingungen des Einsatzes unterschiedlicher Kommunikationsformen einer gelingenden Kommunikation zwischen Regierung und Bürger zu identifizieren.

Konzeptioneller Hintergrund der Analyse ist der akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz & Scharpf, 1995). Hierbei wird zum einen der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen bzw. Regeln zwar betont, aber nicht in einem deterministischen Sinne überinterpretiert und zum anderen die Bedeutsamkeit von Präferenzen bzw. Fähigkeiten der Akteure herausgestellt. Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bildet diese „Doppelperspektive“ die Chance, Defizite analytischer Zugänge, die das Akteurshandeln ohne Bezug auf strukturelle Besonderheiten bzw. Strukturen ohne das Handeln von Akteuren analysieren, auszugleichen (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995, S. 46).

Unter der Prämisse „Legitimation durch Kommunikation“ stellt die Kommunikation den zentralen funktionellen Imperativ der Selbsterhaltung einer Regierung im Rahmen des (Eigen)Interesses dar. Die Regierung steht hierbei vor dem Hintergrund tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen gegenwärtig vor großen Herausforderungen, aus denen unterschiedliche Kommunikationsanforderungen erwachsen: „Um

diesen Anforderungen zu begegnen, bildet die Regierung dauerhafte Handlungsorientierungen aus: Sie internalisiert externe Normen und Werte in Form von Leitbildern, sie investiert Ressourcen in den Ausbau einer Kommunikationsstelle, sie differenziert bestimmte Rollen der Kommunikation auf Ebene der Akteure aus und sie setzt gezielt bestimmte Ressourcen in Form von Instrumenten ein, um bestimmte Kommunikationsziele zu erreichen“ (Baumgartner, 2010, S. 204).

Mit Bezug auf die Schweiz argumentiert Baumgartner, dass die externen normativen Erwartungen an die Aufgaben der Regierung, unter die auch die Ausgestaltung der Kommunikation fällt, in der Verfassung und den Gesetzen verankert sind. Im Rahmen der dauerhaften Handlungsorientierung unterscheidet sie darauf aufbauend zum einen organisationale Leitbilder als Ausprägung internalisierter externer Normen sowie zum anderen stabile Präferenzen der Interessenaktivierung, die sich – empirisch fassbar – in der Organisation der Kommunikationsabteilungen sowie auf individueller Ebene der Akteure widerspiegeln. Kristallisationspunkte sind nach Baumgartner zum einen die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung sowie zum anderen Rollen und berufsbiografische Merkmale der Kommunikationsverantwortlichen. Die situativen Handlungsmotive werden von ihr über die Analysedimensionen Instrumenteneinsatz und -begründung operationalisiert.

Hier wird dem Vorgehen von Baumgartner (2010) in Ansätzen gefolgt, aber in einzelnen Analyseschritten ergänzt und abgewandelt. Der Analysefokus umfasst zunächst analog zu Baumgartner (2010) die Regierung bzw. genauer die Kommunikationsabteilung innerhalb des Ministeriums. Diese Kommunikationseinheit wird in Anlehnung an Schwickert (2011, S. 81 f.) als eigener korporativer Akteur innerhalb des Regierungsapparates aufgefasst und im weiteren Verlauf anhand des Sprechers, der als funktionaler Rollenträger als Repräsentant des korporativen Akteurs betrachtet wird, empirisch zugänglich gemacht. Im Unterschied zu Baumgartner (2010) werden kognitive und relationale Handlungsorientierungen jedoch nicht vollständig aus der Analyse ausgeschlossen. Im Rahmen kognitiver Handlungsorientierungen werden die Wahrnehmung und Deutung der Kommunikationssituation anhand des Blickwinkels der Sprecher auf gegenwärtige strukturelle Rahmenbedingungen erfasst. Die Interaktionsebene der Regierungskommunikation zeichnet sich durch die ineinander verflochtene Akteursstruktur aus (Bsp.: Koordination zwischen Bundes- und Landesebene), die im Sinne von Beziehungsmustern und Interaktionsformen im Rahmen der Expertenbefragung näher konkretisiert wird. Im Rahmen motivationaler Handlungsorientierungen erfolgt – analog zu Baumgartner (2010) – eine ausführliche Analyse der Interessen und Normen. Die Kategorie der Zielerreichung und -begründung wird über die Untersuchungsdimensionen Zielgruppen und Instrumenteneinsatz operationalisiert. Einschränkung ist zu betonen, dass es sich bei diesen Untersuchungskategorien lediglich um einzelne, empirisch erfassbare Kategorien situativer Handlungsmotive handelt. Reale Entschei-

dungssituationen lassen sich auf Grundlage des Untersuchungsdesigns nicht abbilden. Von besonderer Bedeutsamkeit erscheint jedoch die Tatsache, inwiefern stabile Präferenzen bzw. internalisierter Normen auch tatsächlich in einem ursächlichen Zusammenhang zu den eingesetzten Kommunikationsinstrumenten stehen bzw. hinreichende Begründungen liefern.

3 Empirisches Design

Basierend auf dem Erkenntnisinteresse, systembedingte Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen sowie aktuelle Kommunikationsinstrumente in der Nutzungsintensität und Bedeutsamkeit zu erheben, Präferenzen und Zielkonflikte der identifizierten Handlungsorientierungen aufzuspüren und Kooperationsmuster zu skizzieren, ist bei der Methode der Datenerhebung ein Instrument zu wählen, das einen möglichst facettenreichen Zugang zum Untersuchungsobjekt ermöglicht. Die hier erfolgte Auswahl des vergleichsweise sensitiven Erhebungsinstrumentes (teilstandardisiertes Leitfadeninterview) beruht auf dem explorativen Charakter der Untersuchung: In einem Forschungsfeld, in dem bis dato nur vereinzelt Studien zur Regierungskommunikation vorliegen, schränkt die mangelhafte Strukturierbarkeit relevanter Untersuchungskategorien den Einsatz fragebogenbasierter Erhebungsinstrumente deutlich ein (vgl. Pfetsch, 2003, S. 114). Die empirische Konkretisierung der Expertenauswahl erfolgte in enger Anlehnung an das Vorgehen von Pfetsch (2003). Gemäß dem Ressortprinzip verfügt jedes Ministerium über eigene Stellen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und damit einhergehend über klar identifizierbare Sprecher bzw. Abteilungsleiter, die als geeignete Experten zur Beantwortung der zentralen Forschungsfragen klassifiziert wurden. Dabei konnte eine vergleichsweise hohe Teilnahmequote realisiert werden: Insgesamt 8 von 14 angeschriebenen Ministeriumssprechern sowie ein Vertreter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung nahmen an der Expertenbefragung teil (n=9).

Die Expertengespräche wurden unter Zuhilfenahme eines halboffenen Gesprächsleitfadens geführt. Basierend auf dem Leitfaden thematisierte ein „idealtypisches“ Gespräch den beruflichen Werdegang des Befragten, die Rahmenbedingungen und externen Einflussfaktoren, befasste sich mit den Funktionen bzw. Zielen der Regierungskommunikation und normativen Rollenerwartungen und ging auf ressortspezifische Besonderheiten der Regierungskommunikation sowie auf die Nutzung und Bedeutsamkeit aktueller und zukünftiger Kommunikationsinstrumente und Zielgruppendefinitionen ein. Die persönlichen Interviews wurden von Ende November 2008 bis Ende März 2009 geführt. Die Gesprächsdauer variierte zwischen 20 und 70 Minuten. Durchschnittlich nahmen sich die Befragten rund 50 Minuten Zeit für das Interview.

Die Auswertung der Interviews umfasste im Einzelnen die Schritte Transkription, Paraphrase, Überschriften, thematischer Vergleich, Konzeptualisierung sowie die theoretische Generalisierung nach Meuser und Nagel (2005). Die Zitate

der Experten sind zur Identifikation mehrfacher Zitate aus einem Interview nachfolgend mit E1 bis E9 gekennzeichnet.

4 Zentrale Befunde

4.1 Trennung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Betrachtet man die Kommunikationsinstrumente und Zielgruppen der Regierungskommunikation, so ist zunächst eine postulierte inhaltliche Trennung der Aufgabenfelder Öffentlichkeitsarbeit (Zielgruppe: Bürger) und Pressearbeit (Zielgruppe: Journalisten) festzumachen. Eine weitgehend organisationale Trennung von Presse- und Öffentlichkeitsarbeitreferaten wird von einem Teil der Befragten aus Effektivitätsgesichtspunkten in ihrem Ministerium für durchaus sinnvoll erachtet: So würde eine Zusammenlegung die Reaktionsgeschwindigkeit der Verantwortlichen lähmen, die gleichzeitig das wichtigste Gut im Kontext medialer Herausforderungen darstellt. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit wird von den verantwortlichen Pressesprechern lediglich eine koordinierende Funktion wahrgenommen. Ein Experte äußerte sich jedoch kritisch zu dem Postulat, dass die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in einem Ministerium getrennt voneinander agieren sollte: Im Zeichen einer integrierten Kommunikation ist *„alles, was der Regierung ein Gesicht verleiht“* (E1) in einem Referat zusammenzuführen. Betrachtet man die Organigramme der einzelnen Ministerien auf Bundesebene so wird deutlich, dass ein Großteil der Ministerien die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Leitungsbereich ansiedelt (n=10). Insgesamt vier Ministerien konnten identifiziert werden, die eine strikte Trennung zwischen Pressearbeit auf Leitungsebene einerseits und Öffentlichkeitsarbeit in untergeordneten Referaten andererseits aufweisen. Vor der Folie der Organisationsstruktur ist folglich zunächst nicht von einer Priorisierung der Pressearbeit über der bürgergerichteten Öffentlichkeitsarbeit auszugehen. Bei einer Priorisierung der Pressearbeit würde der Bürger – als Publikum – als instrumentelle Bezugsgröße in den Hintergrund geraten. Pfetsch (2003, S. 132) betont in ihrer Studie zur politischen Kommunikationskultur der Bundesrepublik Deutschland und USA eine Marginalisierung des Publikums zugunsten der politischen Beeinflussung der Medien als wesentlichem Interaktionspartner. Diese Befunde werden durch die Studie von Tenscher (2003, S. 205 f.) zunächst leicht konterkariert: Befragt nach den Bezugsgruppen der Politikvermittlung insgesamt, antworteten nahezu alle Experten, dass die Bürger – gleichermaßen wie die primären Interaktionspartner Journalisten und Politiker – Zielgröße der Vermittlungstätigkeit sind. Untersucht man die identifizierte professionelle Norm *„Dienstleister“* jedoch näher, wird deutlich, dass die aktiven Politikvermittlungsexperten das Publikum als Handlungsdeterminante aus dem Blickwinkel verlieren: *„Der „moderne“ Politikvermittlungsexperte scheint demzufolge ein „professioneller Realist“ zu sein, der versucht, sein primär auf Dienstleistung ausgerichtete Handeln an den Bedürfnissen der wesentlichen Interaktionspartner und weniger an den z.T. diffusen Erwartungen*

eines „amorphen“ Publikums auszurichten“ (Tenscher, 2003, S. 213). In der Untersuchung wird zunächst der empirische Befund bestätigt, dass die Bürger als relevante Bezugsgröße der Kommunikationsanstrengungen eines Ministeriums fungieren. So betonen die Experten, dass die Informierung der Bürger primäre Zielorientierung ihrer Tätigkeit ist. Fokus der alltäglichen Arbeit ist jedoch primär die Zielgruppe der Journalisten, die als Multiplikatoren genutzt werden, um einen breiten Publikumszugang zu erreichen.

„Pressearbeit ist natürlich entsprechend unser Tagesgeschäft. Und alles andere, Kampagnen, das machen wir nicht täglich, die werden monatelang vorbereitet, dann laufen die über einen bestimmten Zeitraum und werden dann auch mit Pressearbeit begleitet.“ (Nachfrage der Verfasser: Also Presse ist schon deutlich der Schwerpunkt?) *„Auf jeden Fall, natürlich“* (E2).

4.2 Berufsbiographie der Sprecher

Die berufsbiografische Analyse der interviewten Sprecher zeichnet hierbei folgendes Bild: Die Sprecher sind überwiegend männlich, verfügen in der Regel über einen Hochschulabschluss und sind erst relativ kurz in der Position des Sprechers eines Ministeriums tätig. Ein Großteil der Befragten war zudem vor der jetzigen Position als Sprecher des Ministeriums selbst im Journalismus beschäftigt (n=8). In diesem Kontext verweisen internationale Studien parallel auf den Einfluss der Berufsbiografie des Entscheiders auf die Allokation des Kommunikationsbudgets bzw. die instrumentelle Ausrichtung der Kommunikation, d.h. die jeweilige Handlungspraxis in den Organisationen (vgl. Adam et al., 2009, S. 395). Dies liegt zum einen darin begründet, dass sich im Verlauf der beruflichen Sozialisation Habitualisierungsprozesse im konkreten Umgang mit Kommunikationsinstrumenten einstellen. So sammeln Journalisten im Rahmen ihrer Berufslaufbahn Kenntnisse über die Arbeitsbedingungen und Strukturen der Medien, die – neben einem dichten persönlichen Netzwerk – nach einem Wechsel in die Position des Sprechers eine Erleichterung der eigenen Arbeit darstellen. Organisationssoziologisch wird vermutet, dass Akteure strukturell abgesicherte Routinen und Deutungsmuster des beruflichen Umfeldes internalisiert haben, die gleichzeitig Leitlinien für das eigene Handeln darstellen. Die externen und internalisierten Normen führen zur Ausbildung von stabilen Präferenzen und damit mehr oder weniger stark ausdifferenzierten Berufsrollen (vgl. Baumgartner, 2010, S. 92).

4.3 Kommunikationsinstrumente im Status quo

Im Hinblick auf die Instrumente der Regierungskommunikation, ist zunächst von einem Nebeneinander vielfältiger Klassik- und Dialogmedien, die on- wie offline betrieben werden, auszugehen. Abhängig von der jeweiligen Zielgruppe werden sowohl Anzeigen, Plakate, Broschüren, Internetseiten als auch Informationsportale und Dialogangebote, bürgernahe Veranstaltungsformen wie Tag der offenen Tür sowie verschiedene

Werbematerialien eingesetzt. Trotz der hohen Varianz der Kommunikationsinstrumente lassen Trends in der Bedeutsamkeit einzelner Instrumente und Migrationspfade festmachen. Analog zur Berufsbiografie der interviewten Sprecher zeichnet sich hierbei ein deutlicher Fokus auf die Presse- und Medienarbeit ab, die – kombiniert mit einer eher undifferenzierten Zielgruppendefinition – eine breite Bevölkerungsansprache realisieren soll.

In diesem Kontext fungieren die Medien als quantitativer wie qualitativer Filter der Regierungskommunikation, d.h., im publizistischen System wird entschieden, was erstens von der ursprünglich durch die Regierung bereitgestellten Informationen aufgegriffen sowie zweitens, wie es nachfolgend massenmedial dargestellt wird.

4.4 Broschüren

Die Ministerien verfügen darüber hinaus über eine Vielzahl an Broschüren zu unterschiedlichen Themengebieten, die nahezu vollständig auf den Internetseiten des jeweiligen Ministeriums respektive nachgeordneter Bundesbehörden abgerufen werden können. Zwar variiert die Anzahl der Broschüren (inkl. Flyer) zum Teil erheblich zwischen den Bundesministerien, jedoch hält jedes Ministerium – vermutlich abhängig vom Kommunikationsetat – ein vielfältiges Broschürenangebot für die Bürger bereit. So verweist das Bundesgesundheitsministerium auf seiner Internetseite auf insgesamt 34 unterschiedliche Broschüren (inkl. Flyer), die Bundesregierung selbst auf 44, das Auswärtige Amt auf 88, das Bundesfamilienministerium auf 114 und das Bundesbildungsministerium sogar auf 755 Broschüren, Faltblätter und Flyer (ohne DVDs). Während ein Befragter Broschüren (zielgruppenabhängig) nur ein begrenztes Einsatz- und Wirkungspotenzial unterstellt, bildet die Bereitstellung dieser Kommunikationsinstrumente einen wesentlichen Teil der Kommunikationsarbeit anderer Ministerien ab. Hierbei wird betont, dass die Informationen für den Bürger auf der Internetseite bzw. in der Printversion zur Verfügung stehen, es aber Sache der Bürger sei, dieses Angebot zu nutzen.

„Also wir wollen den Bürger in erster Linie informieren. Also dabei liegt der Schwerpunkt. Und angesichts des begrenzten Budgets geht das nur mit Angeboten, dass Broschüren zu verschiedenen Themen vorgehalten werden und auch per Pressemitteilungen bekannt gemacht werden. Und wie dann Resonanz ist, muss der Bürger selbst entscheiden“ (E3).

4.5 Internet- und Dialogangebote

Vor dem Hintergrund technologischer Entwicklungsstufen und einem damit verbundenen veränderten Mediennutzungsverhalten der Zielgruppen wird von einem Teil der Befragten eine bereits vollzogene Aufwertung des Instrumentes Internet betont, das in der Rangfolge der Kommunikationsinstrumente stellenweise direkt hinter der klassischen Presse- und Medienarbeit genannt wird. Nummer eins in der Rangfolge bleiben damit nach wie vor Kommunikationswege der konventionel-

len Presse- und Medienarbeit (Interviews, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Hintergrundgespräche etc.). Für einen Teil der Ministerien erheblich an Bedeutung gewonnen haben jedoch auch face-to-face Veranstaltungen wie der Besucherdienst oder der Tag der offenen Tür, die einen unmittelbaren Kontakt zum Bürger herstellen. Dialogorientierte Kommunikationsangebote loten die Spielräume folglich neu aus: Der exklusive Informationstausch zwischen Sprechern und Journalisten wird aufgebrochen, mit der Chance direkt mit den Bürgern zu kommunizieren und Zielgruppen in der Politikgestaltung mitzunehmen und zu mobilisieren. Die Regierung fungiert hierbei als „Kontaktschnittstelle“, die sich nicht mehr länger von der Bevölkerung distanziert, sondern als „Sachbearbeiter ihrer Interessen“ auftritt. Dominante Muster journalistischer Informations- und Deutungshoheit in der Regierungskommunikation verlieren anhand direkter Diskurse mit dem Bürger folglich ihre exklusive Position. Aktuelles Beispiel dieser Strategie ist der Twitter Account von Regierungssprecher Seibert (<http://twitter.com/#!/regsprecher>). Das Kommunikationsmedium Twitter wird in erster Linie zur schneeballartigen Verbreitung von Kurznachrichten, die maximal 140 Zeichen enthalten dürfen, benutzt. Diese kurzen Botschaften werden all den so genannten Followern angezeigt, die dem Regierungssprecher folgen. Steffen Seibert hat aktuell rund 63.000 Follower.

Für die Zukunft wird ein Anstieg des Potenzials webbasierter, dialogischer Kommunikationsformen von circa der Hälfte der interviewten Experten erwartet, jedoch nicht ohne Einschränkungen, da insbesondere im Kontext webbasierter 2.0 Kommunikationsinstrumente ein ambivalenter Charakter in den Antworten der Experten festzumachen ist. Während ein Teil der Befragten innovativen Instrumenten wie Chats, Foren etc. aufgrund von politischen, personellen und zeitlichen Gründen kein oder nur ein indirektes Einsatzpotenzial in der Regierungskommunikation zuschreibt, äußert sich eine andere Gruppe an Experten positiv gegenüber dem Einsatz webbasierter Kommunikationsformen und betont insgesamt, dass der Dialog mit dem Bürger (on- und offline) in der Zukunft immer wichtiger werden wird. In diesem Kontext ist zwar von einer ersten Professionalisierungswelle auszugehen, die jedoch laut der Experten noch weiter fortgetragen werden muss. So steht die interaktive Kommunikation einer Regierung, die den direkten Kontakt zu ihrem Bürger sucht, noch am Anfang – der Ausbau scheitert vermutlich nicht zuletzt an finanziellen Restriktionen und der Unsicherheit bezüglich möglicher Einsatzfelder ebendieser Kommunikationsinstrumente.

4.6 Untertunnelung Massenmedien

Hauptargument der Einführung dialogorientierter Kommunikationsformen ist laut Experten die Chance, publizistische Medien zu „untertunneln“, d.h. den Bürger in seiner politischen Rollenausprägung ungefiltert anzusprechen.

„Ich sehe es als große Chance an, weil der Filter, den die Medien setzen, ein Filter ist, der die eigentlichen Möglichkei-

ten der Sach- und Politikvermittlung deutlich einschränkt, weil nicht alles, was die Politik will und tut, sensationell ist. Damit gibt es im Augenblick ein auffälliges Missverhältnis zwischen der Information, die die Bürger erreicht, und den Informationen, die den Bürger erreichen sollten. Dazu bietet das Web deutlich bessere Möglichkeiten“ (E2).

Die identifizierte Strategie zur „Untertunnelung“ redaktioneller Filter klassischer Medien basiert primär auf der hohen Bedeutung medialer Veränderungen für die alltägliche Arbeit. Resultierend aus den Ergebnissen der Expertenstudie wird hierbei deutlich, dass nicht alle im Schrifttum diskutierten Wandlungsprozesse aus Sicht der Produzenten von Regierungskommunikation Einfluss auf ihre berufliche Tätigkeit als Sprecher ausüben. Im Fokus stehen hierbei in erster Linie neue mediale Rahmenbedingungen, die sich in der Multiplikation von Kommunikationskanälen sowie einer damit verbundenen erhöhten Umschlaggeschwindigkeit von Informationen und Konkurrenzdruck widerspiegeln. Diese Diversifikation der Medienlandschaft, der insbesondere durch das Internet beschleunigte Nachrichtenrhythmus sowie der Hang zur Inszenierung und zum Sensationsjournalismus verändert parallel auch die Beobachtung und Wahrnehmung der Bürger.

4.7 Finanzielle und personelle Restriktionen

Im direkten Vergleich mit dem Kommunikationsvolumen relevanter Wettbewerber wird darüber hinaus deutlich, dass die Regierungskommunikation insgesamt über einen begrenzten Kommunikationsetat verfügt, der insbesondere den Einsatz ressourcenintensiver Kommunikationsinstrumente deutlich einschränkt. Mit Blick auf die Steuerfinanzierung der Kommunikationsetats sind zudem die Barrieren im Kommunikationswettbewerb hoch. Während bspw. für Unternehmen erstens die Anzahl relevanter Bezugsgruppen und Transaktionspartner geringer ist, können sie zweitens – im Idealfall – zielgruppengenau eine höhere kommunikative Aufmerksamkeit durch Anzeigen, Werbespots oder Produktplatzierungen entfalten als die Regierung. Obgleich hiermit nur die Facette der Quantität der Kommunikation veranschaulicht wird, deutet der direkte Vergleich mit Unternehmen auf eine Außenseiterposition der Regierung hin. Große Unternehmen besitzen in diesem Kontext schon aufgrund der Höhe des Etats deutlich mehr Möglichkeiten der kommunikativen Außendarstellung als die Regierung. Die Regierung ist demgegenüber mit vergleichsweise niedrigen personellen wie finanziellen Ressourcen dafür verantwortlich, komplexe Informationen an einen breiten Adressatenkreis zu transportieren.

„Also wir können hier nicht so wie in der Wirtschaft Resonanzenkampagnen starten oder solche Aktionen machen. Das geht nicht, die Mittel haben wir einfach nicht“ (E2).

4.8 Zielgruppendefinition

Darauf aufbauend wurde auch der Zuschnitt relevanter Zielgruppen und Kommunikationskanäle, d.h. die passgenaue Lösung differenzierter Kommunikationsbedürfnisse regie-

rungsnaher Bezugsgruppen, näher untersucht. Betrachtet man die Zielgruppe der Bürger detaillierter, so zeigt sich, dass die Kommunikation der Bundesregierung – so die übereinstimmende Meinung der Experten – für alle Bürger da sein muss – niemand darf in der Kommunikation einer demokratisch gewählten Institution ausgegrenzt werden.

„Es ist schon richtig, man muss sich da breit aufstellen. Also Zielgruppe ist (...) die wahlberechtigte Bevölkerung. Aber man darf ja auch die Kinder und Jugendlichen nicht links liegen lassen. Jeder, der sich für Politik interessiert, für die Arbeit unserer Regierung, gehört zur Zielgruppe. Aber auch wiederum die, die sich nicht für Politik interessieren (...)“ (E4).

Themenabhängig ist die zielgruppenspezifische Ansprache jedoch unausweichlich. Damit eröffnet sich gleichzeitig ein Spannungsfeld in der zielgerichteten Ansprache relevanter Bezugsgruppen: Auf der einen Seite besteht auch und insbesondere vor dem Hintergrund der finanziellen Restriktionen der Regierungskommunikation die dringende Notwendigkeit, keine „Gießkannenkommunikation“ zu betreiben, auf der anderen Seite betonen die Experten, dass niemand in der Kommunikation explizit ausgegrenzt werden darf. Als passendes Kommunikationsinstrument bietet insbesondere das Internet laut einem Teil der Befragten das Gestaltungspotenzial der breiten Ansprache der Bürger. Zielgruppe ist damit immer das breite Publikum sowie bei ausgewählten Schwerpunktthemen bzw. ressortabhängig definierte Zielgruppen in ihrer politisch relevanten Rollenausprägung (Bsp.: Eltern, Landwirte, mittelständische Unternehmer). Vor dem Hintergrund der Fokussierung auf die Presse- und Medienarbeit als dominantem Produktionsstrang der Regierungskommunikation sind Journalisten die primäre Bezugsgruppe der Sprecher.

4.9 Funktionskatalog der Regierungskommunikation

Welche Funktion respektive handlungsorientierte Ziele die Regierungskommunikation laut den Befragten erfüllen soll, ist Gegenstand der nächsten Untersuchungskategorie. Resultierend aus den Expertengesprächen ist festzuhalten, dass im Kontext der Legitimationsschaffung Information und Transparenz als Hauptziele der Regierungskommunikation definiert werden können.

„Für mich ist Regierungskommunikation, die Bürger zu informieren über die neuen Möglichkeiten, die ihnen unsere Arbeit, unsere Politik bringt. Das können neue Gesetze oder auch Initiativen sein“ (E5).

Die Betonung der Sachpolitikdarstellung, d.h. die Vermittlung politischer Programme sowie die allgemeine Informationspflicht gegenüber dem Bürger, gehen in einer Gruppe an Experten mit einer deutlichen Ablehnung parteipolitischer Zielsetzungen einher.

„Ja, ich finde es richtig, dass das klar getrennt wird. Und das ist bei uns das ganze Jahr über getrennt, ob aktuell eine Wahl ansteht oder nicht. Parteipolitik betreiben wir im Ministerium nicht“ (E5).

Die Restriktionen des Bundesverfassungsgerichtes werden vor dem Hintergrund akzeptiert, dass die Regierung primär der Gesamtbevölkerung verpflichtet ist. Grundsätzlich besagt die vergangene Urteilssprechung, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit dort ihre Begrenzung findet, wo Wahlwerbung beginnt (vgl. BVerfG, 44, 125). Parteien haben einen partikularen Auftrag und sind die primären Initiatoren der Wahlkampfkommunikation, nicht so die Regierung. Wahlwerbung und Sachpolitik sind damit das ganze Jahr über getrennt, ob eine Wahl ansteht oder nicht.

4.10 Spannungsfeld Wahlwerbung und Regierungskommunikation

Eine entgegengesetzte Position nehmen die Befragten ein, die einerseits die Information der Zielgruppen in das Zentrum ihrer Tätigkeit stellen, andererseits aber die Verbindung zur Wiederwahl unterstreichen und die Interpretation des Bundesverfassungsgerichtes als bindend, aber völlig weltfern und unpolitisch beschreiben.

„Aber machen wir uns nichts vor: Ein Minister vertritt immer Fachthemen, ist aber gleichzeitig auch immer Politiker und gehört einer Partei an. Wo fängt die Wahlwerbung an, wo hört die politische, fachliche Kommunikation auf? (...) Für mich lässt sich da kein Trennungsstrich ziehen, weil es nicht geht. Er kann nicht heute als neutraler Minister und morgen als Politiker einer bestimmten Partei auftreten. Er hat beide Funktionen inne und dies macht sich auch in der Kommunikation bemerkbar. Daher finde ich dieses Urteil eine Farce, weil es sich nicht umsetzen lässt“ (E2).

Im Spannungsfeld zwischen neutraler Informationspflicht und machtpolitischem Kalkül bewegt sich folglich die Strategie, Ressortpolitik verstärkt über die Person des Ministers zu transportieren. Auf der einen Seite ist ein Personalisierungseffekt im Kontext der Komplexität von politischen Handlungsfeldern unvermeidbar. Der Politiker dient hierbei insbesondere im Zuge der medialen Berichterstattung als Komplexitätsreduzierer und Vertrauensanker für die Bürger. Auf der anderen Seite kann die Profilierung eines Ministers streng parteipolitische Zielsetzungen verfolgen, die unmittelbar auf Wahlerfolge abstellen. In der Gruppe der hier interviewten Experten kristallisierte sich heraus, dass der Amtsinhaber selbst – im Sinne einer Anpassungsleistung an mediale Anforderungen – primär als Katalysator politischer Informationen dient. Resultierend daraus werden Themen an Personen gebunden, um dem Bürger die Verarbeitung politischer Inhalte zu erleichtern. Diese zentrierte Akteurskommunikation ist – so die These – Schlüsselfaktor einer erfolgreichen Politikdarstellung und Profilierung des Ressorts gleichermaßen.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass hinsichtlich der Funktions- und Zielsysteme der Regierungskommunikation die Vermittlung politischer Inhalte im Zuge der Informationspflicht einerseits sowie die Popularisierung der Amtsinhaber andererseits als handlungsleitend angesehen werden können. Ob die Betonung der Informationspflicht stärker das normative Verständnis der Regierungskommunikation wider-

spiegelt als die faktischen Handlungsziele der Akteure, wie von Pfetsch (2003, S. 213) vermutet, lässt sich mit der vorliegenden Untersuchung nicht abschließend beantworten. Umstritten ist in diesem Zusammenhang zudem die Frage, ob durch die Bereitstellung der Information direkt oder indirekt ein Einstellungsaufbau bzw. eine Handlungsauslösung gefördert werden soll. So distanziert sich ein Teil der Befragten deutlich von dem Auslösen einer Handlung als Ziel der Regierungskommunikation, während ein Experte betont, dass eine effektive und effiziente Regierung dies zu leisten vermag bzw. ein Experte statistische Bevölkerungsdaten über verändertes Verhalten als Erfolgsindikator des Ministeriums aufzeigt. Unter Betonung der gewünschten Eigeninitiative des Bürgers wird ein unmittelbarer Eingriff in die Einstellungsdimension oder Handlungsabsichten der Bürger als Ziel jedoch zumindest teilweise verneint.

4.11 Beratung im Umfeld der Regierungskommunikation

Neben dem Berufsrollenverständnis der handelnden Akteure wurde zudem das Beziehungsgeflecht der Pressesprecher und Institutionen untereinander sowie zu den Journalisten beleuchtet. Dies ist im Kontext der Akteursperspektive in der Regierungskommunikation daher von besonderer Bedeutsamkeit, da sich durch kontinuierliche Interaktionen und wechselseitiger Beobachtung der Akteure professionsspezifische Normen und Regeln sowie Handlungsroutinen und Rollenselbstbilder herausbilden, die insgesamt zu einer professionsspezifischen Identität und daraus resultierend in einem Zugewinn an organisationsunabhängiger Autonomie münden (vgl. Blumer & Gurevitch, 1995, S. 12 ff.; Tenscher, 2003, S. 226 f.).

Betrachtet man das Verhältnis zentraler Akteure der Regierungskommunikation untereinander, so ergibt sich ein ambivalentes Bild: Während auf der einen Seite die Ministerien und das BPA, d.h. im Kontext der organisationsübergreifenden Kommunikation und Orientierung weitgehend autonom und stellenweise im Wettbewerb agieren, ist im Kontext der Beratungsdienstleistungen ein enger Kontakt mit assoziativen Politikvermittlungsexperten zu beobachten. Letzteres ist dem Umstand geschuldet, dass es – nach Ansicht der Experten – aufgrund der personellen Ressourcenausstattung ausgeschlossen sei, bspw. breit angelegte Kampagnen selbst zu planen und umzusetzen.

„Das (Anmerkung der Verfasser: große Kampagnen) wird immer abgegeben“ (E2).

„Ich glaube, das hat sich in dem Sinne nicht verändert, denn Kampagnen sind jeher von Dritten gemacht worden. Die kann man einfach alleine nicht stemmen“ (E5).

Es wurde in den Gesprächen jedoch hervorgehoben, dass die Ideen und Schwerpunktsetzungen aus dem Ministerium selbst kommen, lediglich die Realisierung, d.h. Druck, Layout und sonstige operative Tätigkeiten an die Dienstleister (im Wesentlichen PR-, Werbe- und Politagenturen) ausgegliedert werden.

„Die Realisierung ist Grunde eine Dienstleistung, die wir einkaufen durch eine Agentur, eine Rahmenvertragsagentur. Aber die Idee, auch die Konzeption stammt hier aus dem Hause“ (E6).

„(...) also wir lassen uns da nicht durch die Agenturen steuern, sondern steuern dann die beauftragte Agentur“ (E5).

Andererseits vertraten einzelne Experten auch die Meinung, dass ohne externe Dienstleister erstens erhebliche Probleme bestünden, eine gewisse Wahrnehmungsschwelle zu überschreiten und eine Konsistenz in der Kommunikation zu erreichen. Zudem würde durch die externe Perspektive ein anderer Blickwinkel eingenommen, der Kreativität ermöglicht und die Arbeit des Ministeriums positiv verstärken könne.

„(...) weil dort (Anmerkung der Verfasser: in der Beratung) ein anderer Blickwinkel kommt, weil auch vielleicht wieder das eigentlich Wesentliche fokussiert wird und man sich nicht in irgendwelchen Details verliert, die aus der Binnensicht unglaublich wichtig erscheinen, beim Bürger aber im Prinzip nicht ankommen, also auch die Wahrnehmungsschelle bei weitem nicht übertreten“ (E4).

4.12 Ressortegoismen

Die autarke ressortspezifische Kommunikation auf der anderen Seite ist zentrales Element der Regierungskommunikation. Eine Erosion der klar definierten Zuständigkeitsbereiche wird – mit wenigen Ausnahmen – von den Befragten abgelehnt. So betonen die Befragten die im Ressortprinzip verankerte Eigenständigkeit der Ministerien und sehen keine Notwendigkeit einer Verdichtung der Kommunikation unter einem gemeinsamen Dach.

„(...) Außenministerium spricht zur Außenpolitik, Innen zur Innenpolitik, das ist das Ressortprinzip. Und wenn man es mal politisch betrachtet, ist das auch eine vollkommen illusorische Forderung, denn hinter den Ministerien stecken verantwortliche Politiker mit einer politischen Agenda. Und die werden einen Teufel tun, sich nehmen zu lassen, selbst zu kommunizieren“ (E7).

Das Presse- und Informationsamt nimmt aus Sicht der Experten eher eine koordinierende Funktion in der Regierungskommunikation wahr. Dass dies kein Vorteil für die Wahrnehmung von Regierungskommunikation sein muss, wird von einem Experten konstatiert, der zwar einerseits die Vorteile der selbstbestimmten Ressortkommunikation betont, andererseits eine integrierte Regierungskommunikation, in der Regierung nicht mehr „wie ein Strauß Blumen“ (E1) wahrgenommen wird, befürwortet. Dies wird parallel von einem weiteren Experten bestätigt, der bemängelt, dass die einzelnen Kommunikationsmaßnahmen der Ministerien selten unter einem einheitlichen Erscheinungsbild laufen und damit der Wiedererkennungswert der Regierungskommunikation nochmals eingeschränkt wird. In der Wissenschaft wird diese auf dem Ressortprinzip begründete dezentrale Struktur der Regierungskommunikation als einer ihrer zentralsten Schwächen betrachtet (vgl. zum Folgenden auch Ruhenstroth-Bauer,

2008; Kronacher et al., 2008). So verhindern Ressortegoismen, dass die Regierung als Träger einer gemeinsamen politischen Richtlinie wahrgenommen wird. Die Folge ist eine in der Praxis eher ungesteuerte Regierungskommunikation, die sich in der weder zeitlichen noch instrumentell abgestimmten Parallelität von einzelnen Ressortthemen widerspiegelt (vgl. Kronacher, 2008, S. 93). Die Ideen zur Reformierung der Regierungskommunikation umfassen in diesem Kontext weitreichende institutionelle Strukturreformen, die unter anderem eine neue Organisation des BPA sowie die Ausstattung bisheriger Positionen mit Kommunikationsaufgaben (Kommunikationsstaatssekretäre der Ressorts) nach sich ziehen (vgl. hierzu ausführlich Ruhenstroth-Bauer, 2008, S. 82 ff.). Neben institutionellen Strukturreformen, so die These, bedarf die Organisation einer integrierten Regierungskommunikation in erster Linie der verbesserten Abstimmung der Ministerien untereinander, die Synergieeffekte nutzt, um kommunikative Überzeugungskraft zu entfalten, die resultierend in einer erhöhten Medienaufmerksamkeit, die Verankerung zentraler Regierungsaktivitäten im öffentlichen Bewusstsein vorantreibt (vgl. Ruhenstroth-Bauer, 2008, S. 72 f.). Dieser für die Bürger erkennbare „rote Faden“ der Regierungskommunikation würde durch ein einheitliches Corporate Design unterstützt werden. Basierend auf der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Kontext unterschiedlicher Politikfelder darüber hinaus auch Abstimmungen zwischen Bund und Ländern. Betrachtet man das Verhältnis der Ministerien untereinander, so ist hier von einer schwach ausgeprägten Bund-Land-Koordination der Sprecher auszugehen.

4.13 Verhältnis Journalisten

Das Verhältnis zu Journalisten ist auf der anderen Seite durch eine intensive Kontaktpflege und vielfältige Austauschprozesse gekennzeichnet. So betonen die Befragten, dass ein wesentliches Mittel einer erfolgreichen Pressearbeit die kontinuierliche Kontaktpflege, die nicht selten als Türöffner in der konkurrierenden medialen Berichterstattung fungiert, sei. Auffällig ist, dass Journalisten hierbei von zwei Befragten als Kunden bezeichnet werden, deren Wünsche man erfüllt und an deren Gesetzmäßigkeiten man sich anpasst. Im alltäglichen Beziehungsgeflecht nehmen Journalisten für Sprecher insgesamt eine zentrale Rolle ein. Journalisten verfügen anhand dieser Privilegien folglich (noch) über eine Deutungshoheit in der Regierungskommunikation, die sich in der (quantitativen) Auswahl sowie in der (qualitativen) Interpretation der ursprünglich von der Regierung bereitgestellten Informationen, widerspiegelt.

5 Implikationen

Zusammenfassend ist mit der Untersuchung ein erster empirisch Zugang zur systematischen Beschreibung der Regierungskommunikation im Status quo geschaffen worden. Basierend auf dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ist zunächst zu betonen, dass der institutionelle Kontext

in doppelter Hinsicht auf das Verhalten der Sprecher einwirkt: Erstens durch die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen sowie zweitens über formelle und informelle Verhaltens- und Verfahrensregelungen, die die Regierungskommunikation beeinflussen (vgl. hierzu auch Scharpf 2000: 77). Zusammenfassend ist jedoch hervorzuheben, dass das Ministerium als organisationaler Mantel fungiert, der (mögliche) Handlungsverläufe konstruiert, wenn auch nicht determiniert. Auch die Regierungskommunikation wird damit gleichsam nicht als gegeben hingenommen, sondern unterliegt dem Gestaltungs- und Veränderungsraum der Sprecher.

Strategischer Ausgangspunkt ist die auf der Idee ministerieller wie politischer Informationsübermittlung bzw. -pflicht beruhende Presse- und Medienarbeit, die eine breite Ansprache ohne explizite Ausgrenzung einzelner Bürger realisieren soll. Dem Gestaltungsraum einer integrierten Kommunikation und den Erfahrungen mit unternehmensbezogenen Marketingkonzepten Rechnung tragend, sollte diese jedoch verstärkt durch dialogische on- und offline Kommunikationsinstrumente begleitet werden, die die Beziehung zum Bürger pflegen und insgesamt zu einer Stärkung gesellschaftlicher Diskurse in der Öffentlichkeit sowie zur Schaffung konkreter Mitwirkungs- und Teilhabeerlebnisse beitragen sollten. Das Idealszenario einer gelingenden Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern sieht deutlich mehr Bürgernähe, interaktive Rückkanäle und systematische Partizipation in politischen Prozessen vor. Finanzielle wie personelle Restriktionen, eigenverantwortliche Ressorts und Parteipolitiker stehen dieser Regierungskommunikation (noch) entgegen. Hier offenbart sich das zentrale Spannungsfeld zukünftiger dialogischer Regierungskommunikation: Für die Erfüllung konkreter Beteiligungsforderungen in der Bevölkerung ist die Aufgabe der Kontrolle, d.h. eine Umverteilung von Machtstrukturen, essenziell. Obgleich eine Erhöhung finanzieller Ressourcen vermutlich Engpässe verringern würde, stellt das kommunikative Verständnis von Politik den erforderlichen Auslösemechanismus dar, Ressourcen zielgruppengerecht einzusetzen. Zielgruppengerechtigkeit impliziert dabei eine zumindest punktuelle Abkehr vom Postulat einer undifferenzierten Ansprache aller Bürger zugunsten einer an spezifischen Kommunikationsaufgaben ausgerichteten Kommunikation. Gleichwohl darf dabei nicht die Legitimationsfunktion von Regierungskommunikation außer Acht gelassen werden, die einer Zielgruppenperspektive Grenzen setzt.

Vor dem Hintergrund sich weiter abzeichnender Wandlungsprozesse gesellschaftlicher und medialer Art bleibt abzuwarten, wie es der Regierung zukünftig gelingen wird, eine Kommunikation zwischen Bürgern und Regierung im Sinne einer „dualen Gesellschaftsberatung“ zu forcieren. International viel beachtete Rollenvorbilder wie die USA (aber auch Großbritannien und die Niederlande) zeigen, dass die kontinuierliche Einbeziehung der Bürger in Wahlkämpfen und der Regierungszeit möglich ist.

In diesem Kontext wird angeraten, der potenziellen Kommunikationsbereitschaft und dem steigendem Informations-

interesse der Bürger durch weitere bürgernahe Dialogformate (on- und offline) nachzukommen und habitualisierte Muster politischer Mediennutzung aufzubrechen. Hierfür bieten sich unterschiedliche Kommunikationsinstrumente an: Face-to-face Veranstaltungen (insb. im kleineren Rahmen) oder Briefe (mit Responseoptionen) erscheinen hierbei geeignete Mittel zu sein, das Austauschbedürfnis der Bürger punktuell zu erfüllen. Die Konsultation von Bürgern kann zudem über Online-Dialogformate kontinuierlich ausgebaut und in politische Prozesse internalisiert werden.

Die Ergebnisse deuten für Deutschland auf einen Umbruch in der Informations- und Kommunikationstätigkeit der Bundes- und Landesregierungen zugunsten einer bürgernahen, egalitären Interessenartikulation unter Zuhilfenahme von Online-Dialogangeboten hin. Es bleibt zu wünschen, dass durch systematische Fokussierung der politischen Kommunikationsforschung verbleibende blinde Flecken in Theorie und Praxis kontinuierlich erhellt werden. Die grenzübergreifende Forschung kann in diesem Kontext durchaus fruchtbare Anregungen für eine moderne Regierungskommunikation liefern, die den Bürger systematisch in die Kommunikation mit einbindet. Die Verankerung der Regierung in der Gesellschaft sowie der Erhalt ihrer Gestaltungskraft werden hierdurch maßgeblich bestimmt werden.

Literaturverzeichnis

- Adam, J., Bossert, R., & Pfetsch, B. (2009). Transformationsdemokratien unter dem Einfluss von Politikberatung? Politische Sprecher und ihr Einfluss in Polen. *Zeitschrift für Politikberatung*, 2(3), 387-404.
- Baumgartner, S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blumer, J. G., & Gurevitch, M. (1995). *The Crisis of Public Communication*. London/New York: Routledge.
- Brettschneider, F. (2007). Regierungskommunikation in Großbritannien und den USA. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik* (S. 36-71). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15(1-2), 1-9.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 23-27.
- Fisher Liu, B., & Horsley, J. S. (2007). The Government Communication Decision Wheel. Toward a Public Relations Model for the Public Sector. *Journal of Public Relations Research*, 19(4), 377-393.
- Garnett, J. L. (1992). *Communicating for results in government. A strategic approach for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Korte, K. R. (2008). Kommunikation und Entscheidungsfindung von Regierungen. Das Beispiel der Reformkommunikation. In U. Sarcinelli & J. Tenscher (Hrsg.), *Politikherstellung und Politikdarstellung. Beiträge zur politischen Kommunikation* (S. 20-43), Köln: H. v. Halem Verlag.
- Köhler, M. M. (2008). Was heißt hier Professionalisierung?! Erstellung eines Kriterienkatalogs zur qualitativen Messung der Professionalisierung von Regierungs-PR im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. In *Schriftenreihe DFPK – Band 3 Düsseldorfer Forum Politische Kommunikation 2007* (S. 149-169). Münster.
- Kronacher, M., Ruhestroth-Bauer, P., & Sarcinelli, U. (2008). Die Zukunft der Regierungskommunikation. Fazit und gemeinsame Thesen. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kommunikationsreform. Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation, Schriftenreihe*

Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik (S. 88-95). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mann, A. (2004). *Dialogmarketing. Konzeption und empirische Befunde*. Wiesbaden: Gabler.

Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Meijer, A., & Thaens, M. (2009). Public information strategies: Making government information available to citizens. *Information Polity*, 14(1-2), 31-45.

Meuser, M., & Nagel, U. (2005). ExpertInneninterview – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (S. 71-95). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Novy, L., & Schwickert, D. (2009). Ressource und Risiko. Potenziale des Internets für die Politik. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Lernen von Obama? Das Internet als Ressource und Risiko für die Politik* (S. 13-44). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Novy, L., & Schmitz, G. P. (2007). Lessons learned. Politische Kommunikation im Wandel. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik* (S. 234-253). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Pfetsch, B. (2003). *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pieters, R., & Wedel, M. (2004). Attention Capture and Transfer in Advertising. Brand, Pictorial, and Text-Size Effects. *Journal of Marketing*, 68(2), 36-50.

Ruhentrost-Bauer, P. (2008). Zur Notwendigkeit einer institutionellen Strukturreform – Regierungskommunikation aus politisch-administrativer Sicht. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kommunikationsreform. Drei Perspektiven auf die Zukunft der Regierungskommunikation. Schriftenreihe Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik* (S. 52-86). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Sarcinelli, U. (1998). Legitimation. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 253-267). Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Sarcinelli, U. (2009). *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System* (2. üb. u. erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schatz, H. (2008). Regieren in der Mediengesellschaft. Zur Medialisierung von Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. In W. Jann & K. König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 127-173), Tübingen: Mohr Siebeck.

Schneider, H. (2010). Dialog braucht Vertrauen und Glaubwürdigkeit. In K. Plehwe (Hrsg.), *Die Dialogrevolution. Aufbruch in ein neues Zeitalter der Kommunikation* (S. 34-45). Hamburg: Hanseatic Lighthouse.

Schwickert, D. (2011). *Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tenscher, J. (2003). *Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Wang, X., & Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265-278.

Weidenfeld, W. (2007). Einführung. Politische Kommunikation in strategischer Perspektive. In ders. (Hrsg.), *Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik* (S. 7-15). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.



Dr. Jana Heinze ist Referentin bei econsense – Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft e. V. Sie studierte Sozialwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und der Universität Helsinki (Finnland) und promovierte an der Steinbeis-Hochschule Berlin. Dort war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am SVI-Stiftungslehrstuhl für Marketing und Dialogmarketing tätig. E-Mail: j.heinze@econsense.de.



Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider ist Inhaber des SVI-Stiftungslehrstuhls für Marketing und Dialogmarketing, School of Management and Innovation, Steinbeis-Hochschule Berlin. Schneider promovierte in Politikwissenschaft sowie in Betriebswirtschaftslehre an der Universität Münster. Ebenfalls in Münster folgte die Habilitation im Fach Betriebswirtschaftslehre. Er ist Gründungsdirektor des Forschungszentrums für Familienbewusste Personalpolitik (FFP) an der Universität Münster und des Berliner Instituts für Gesellschaftsforschung an der Steinbeis-Hochschule Berlin. E-Mail: h.schneider@steinbeis-smi.de.