

Schriftenreihe Politik
und Kommunikation Bd. 1

Isabelle Borucki

Regieren mit Medien

Auswirkungen der Medialisierung
auf die Regierungskommunikation der
Bundesregierung von 1982-2010

Politik und Kommunikation

herausgegeben von
Prof. Dr. Manuela Glaab
Prof. Dr. Uwe Jun

Band 1

Isabelle Borucki

Regieren mit Medien

Auswirkungen der Medialisierung auf
die Regierungskommunikation
der Bundesregierung von 1982-2010

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2014

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

Zugleich Dissertation des Fachbereichs III der Universität Trier
Berichterstatter: Prof. Dr. Uwe Jun, Universität Trier;
Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli, Universität Koblenz-Landau
Datum des Rigorosums: 22.10.2013

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2014 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-0603-7 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-0284-8 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Lektorat: Andrea Lassalle, Berlin
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena

Inhalt

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1 | Einleitung: Regieren mit Medien..... | 7 |
| 2 | Aufbau und Anlage der Studie..... | 15 |
| 2.1 | Stand der Forschung..... | 15 |
| 2.2 | Fragestellungen, Annahmen und Zielsetzung | 22 |
| 2.3 | Forschungsdesign und Aufbau der Arbeit..... | 29 |
| 3 | Regierung, Regieren und Regierungskommunikation..... | 35 |
| 3.1 | Regierung und Regieren..... | 35 |
| 3.2 | Regierungskommunikation als politische Kommunikation | 40 |
| 3.3 | Zwei Seiten des Regierens: Politikherstellung und -darstellung..... | 50 |
| 3.4 | Legitimation durch Kommunikation des Regierens..... | 56 |
| 4 | Medienwandel und Medialisierung | 59 |
| 4.1 | Strukturbedingungen des Medienwandels..... | 59 |
| 4.2 | Medialisierung: Funktionen und Begriffsbestimmung..... | 66 |
| 5 | Kommunikationsmanagement und Professionalisierung..... | 75 |
| 5.1 | Der Begriff des Kommunikationsmanagements | 75 |
| 5.2 | Elemente des Kommunikationsmanagements..... | 78 |
| 5.3 | Professionalisierung als Reaktion auf Medialisierung | 81 |
| 6 | Das Verhältnis von Politik und Medien | 87 |
| 6.1 | Theoretische Ansätze zu Politik und Medien..... | 88 |
| 6.2 | Modell diskursiver Interpenetration | 92 |
| 7 | Zusammenfassung der theoretischen Konzeption..... | 117 |
| 8 | Methodik..... | 121 |
| 8.1 | Vorgehen bei der synchronen Bestandsaufnahme..... | 123 |
| 8.2 | Erhebung und Analyse der qualitativen Daten..... | 124 |
| 9 | Wechselseitige politisch-mediale Rollenverständnisse..... | 133 |
| 9.1 | Rollenkriterien und Zuschreibungen..... | 136 |
| 9.2 | Wechselseitige Funktionalisierungen und Interpenetration | 142 |
| 9.3 | Zusammenfassung: Rollenzuschreibungen zwischen Bonn und Berlin..... | 148 |
| 10 | Ausdifferenzierung des Hauptstadtjournalismus..... | 151 |
| 10.1 | Beschleunigung der politischen Kommunikation | 152 |
| 10.2 | Leitmedien, Qualitätsmedien und Regionalmedien | 157 |
| 10.3 | Zusammenfassung: Medienvielfalt, Medienkonzentration und Onlinekommunikation..... | 177 |

| | | |
|-----------------------------------|--|------------|
| 11 | Transformation der Regierungskommunikation | 181 |
| 11.1 | Ressourcen und Organisationsstruktur der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung | 182 |
| 11.2 | Regierungskommunikation zwischen Koalition und Reform: Rahmenbedingungen und Neuerungen | 190 |
| 11.3 | Zusammenfassung: Regierungskommunikation zwischen Ressortautonomie und Einheitlichkeit..... | 233 |
| 12 | Interpenetration von Regierungskommunikation und Hauptstadtjournalismus..... | 239 |
| 13 | Anzeichen strategischer Optimierung des Kommunikationsmanagements | 253 |
| 13.1 | Information: Wandel von Informationspolitik und Pressearbeit?..... | 255 |
| 13.2 | Persuasion: Strategisches Kommunikationsmanagement | 274 |
| 13.3 | Zunahme der Unterhaltungsorientierung und Personalisierung von Politik?..... | 290 |
| 13.4 | Hintergrundkreise: „Das Doppelspiel, das von allen betrieben wird“..... | 305 |
| 13.5 | Professionalisierung und (externe) Beratung von Regierungskommunikation | 321 |
| 13.6 | Zusammenfassung: Strategie, Unterhaltung und Professionalisierung | 330 |
| 14 | Schluss: Regieren mit Medien im Wandel der Zeit..... | 337 |
| Anhang..... | | 353 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 353 |
| | Abbildungsverzeichnis..... | 354 |
| | Verzeichnis der Tabellen | 354 |
| | Liste der Interviewpartner | 355 |
| Literaturverzeichnis | | 357 |
| | Zitierte Primärquellen | 357 |
| | Verwendete und zitierte Sekundärquellen..... | 358 |
| Dank..... | | 397 |

Der elektronische Anhang ist abrufbar auf der Seite zum Buch unter www.budrich-verlag.de (DOI: 10.3224/84740603A)

1 Einleitung: Regieren mit Medien

Politische Kommunikation produziert, reproduziert und legitimiert politische Macht (Sarcinelli 1998b, 1998a; Reichertz 2009). Politikprozesse über Regierungskommunikation¹ analytisch sichtbar zu machen, gleicht dem Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln.² Und zwar, weil Politik und Medien³ auf verschiedenen Ebenen und Dimensionen verflochten sind.

Bislang führt die politische Kommunikationsforschung trotz guter Verankerung in der Lehre eher ein Nischendasein in der Politikwissenschaft (Sarcinelli 2009a: 22-23; vgl. Sarcinelli 2004: 401). Dies ist bedauerlich, weil der Bereich zwischen Politik und Medien von erheblicher Aktivität und spannenden Veränderungen geprägt ist und sich zunehmend Fragen der Medialisierung von Bereichen des politischen Systems stellen. Das legt einen Kausalzusammenhang zwischen einer Annäherung von Politik und Medien und der politischen Kommunikation nahe, die nicht nur von ‚Medienlogik‘ geprägt ist, wie diese Arbeit zeigt.⁴ Nicht nur, wenn von einer ‚Kolonisierung der Politik durch die Medien‘ (Meyer 2001) die Rede ist, drängt sich eine solche Einschätzung auf, sondern auch, wenn (aus der Regierung⁵ oder der Opposition heraus) Wähler mobilisiert und Unterstützer gewonnen werden wollen. Alltags- oder Regierungskommunikation, die Prozessmechanismen und Einflussformen zwischen Politik und Medien erhalten aber nach dem Abflauen der wahlkampfbedingten Emotionen wenig massenmediales Interesse.

Auch die wissenschaftliche Forschung zu politischer Kommunikation konzentriert sich oftmals auf kurzfristige Wirkungen von Massenmedien in Wahlkämpfen (z.B. Sarcinelli 2002: 330; 2012: 288). Durch die manifesten Veränderungen des gesellschaftlichen Klimas geraten politische Parteien unter zusätzlichen Druck, wollen sie die Mehrheit der Wählerstimmen gewinnen und an die Regierungsmacht gelangen oder diese behalten (vgl. Sarcinelli 2003, 2005; Machnig 2003).⁶ Das Umfeld für politische Akteure und Organisationen in der ‚Berliner Republik‘ (Höfer 2001) ist also komplex. Der Wandel der Gesellschaft zur Mediengesellschaft ist in der Forschung unum-

1 Unter Regierungskommunikation werden in dieser Untersuchung die regierungsamtliche Informationspolitik und die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung als Exekutivorgan verstanden. Auf die Definition wird noch eingegangen.

2 In Reminiszenz an Max Kaase und Winfried Schulz.

3 Damit sind in dieser Arbeit immer die Massenmedien gemeint, zu denen inzwischen auch die Onlinemedien zu zählen sind. Ein Medienbegriff (Saxer 1998b) wird noch zugrunde gelegt.

4 Diese Annahme greift für eine Analyse der Medialisierung zu kurz (Abschnitt 4.2).

5 In einer engeren Definition von ‚Regierung‘ ist das Kabinett als Spitze der deutschen Exekutive gemeint (vgl. Goetz 2004; Andeweg 2003; vgl. Kastning 1991: 77; vgl. Derlien 1990; Kapitel 3).

6 Die Parlamentsfraktionen von Parteien tragen die Regierung und bilden das Bindeglied zwischen dem Kabinett und den Parteien als demokratischen Basisorganisationen.

stritten, jedoch bestehen begriffliche Kontroversen (Abschnitt 4.1; vgl. Nie-land, Kamps 2004; Saxer 2007: 24-40).

Wie die tatsächlichen Kommunikationsprozesse langfristig strukturiert werden oder welchen Beschränkungen sie unterliegen, wird im politischen Alltag sowie in der Politikwissenschaft weniger deutlich und wenig systematisch herausgearbeitet. Besonders eine politikwissenschaftlich und langzeitlich orientierte Herangehensweise an politische Kommunikation wurde bislang vernachlässigt (Sarcinelli 2002: 329; Sarcinelli 2009: 26). In diese Lücke stößt diese Arbeit vor und widmet sich vermuteten massenmedial verursachten Veränderungen der Regierungskommunikation mit einer langzeitlich orientierten und systematisierenden Ausrichtung. Diese Untersuchung der Medialisierung⁷ der Regierungskommunikation fragt nach Veränderungs- und Reaktionsweisen⁸ der deutschen Regierung infolge der Veränderung ihrer kommunikativen Außenwelt. Das Ziel der Studie ist die Rekonstruktion und Deutung der Prozessmechanismen in der Regierungskommunikation. Damit werden Aspekte der Medialisierung von Politik untersucht und aufgezeigt, ob dadurch ein Wandel⁹ der Regierungskommunikation stattfindet.

Im Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Medien sind fundamentale Veränderungen festzustellen, die vor allem im vergangenen Jahrzehnt spür- und sichtbar wurden, deren Ursprünge jedoch weiter zurückliegen. Hierzu sind besonders zwei Zeitpunkte von Bedeutung: Die Einführung privater Rundfunk- und Fernsehkanäle 1984 sowie der Regierungsumzug 1999. Vor allem letzterer lässt den oberflächlichen Eindruck entstehen, dass ein grundlegender Wandel des Mediensystems und des politischen Systems erst in Berlin eingesetzt hat. Diese Arbeit entwickelt dagegen die These, dass zwar Wandel der Regierungskommunikation zu beobachten ist, dieser aber vermehrt technisch-instrumentell aufgetreten ist und in inhaltlicher und personeller Hinsicht eher Kontinuitätslinien verfolgt werden können. Sodann zeigt diese Studie, dass die beiden Veränderungen (Medienwandel und Wandel der Regierungskommunikation) temporal durch den Regierungsumzug zusammenfallen. Beide Veränderungen fußen auf grundlegenden gesellschaftlichen

7 Medialisierung (hier synonym verwendet: Mediatisierung) wird als grundlegender Begriff dieser Studie als Konzept verstanden, das Medieneffekte sowohl transzendiert als auch einbezieht (Schulz, Mazzoleni 2004), worauf noch ausführlicher eingegangen wird (vgl. Oberreuter 1989; Livingstone 2009; Lundby 2009c; Meyen 2009a; Schulz 2008, 2004).

8 Dies ist nicht als unreflektierte Anlehnung an das Reiz-Reaktions-Schema gedacht, da eine solche Annahme für diese Untersuchung zu pauschal wäre.

9 Wandel wird hier als Ausdruck einer strategischen, auf der Politics-Ebene ablaufenden Reaktion gesehen, die „bloße Veränderungen ohne strategische Implikation ausschließ[t]“ (Jun 2009a: 24). Das bedeutet eine aktive Rolle der Kommunikatoren der Regierung. Zu diskutieren ist das Ausmaß von Wandel und welche Facetten zu entdecken sind. Eine temporäre Fluktuation liegt vor, wenn sich kurzfristige Änderungen ohne langfristige Konsequenzen ergeben. Partiiell wird Wandel genannt, wenn ein oder mehrere Aspekte von Regierungskommunikation verändert sind. Genereller Wandel liegt vor, wenn viele Eigenschaften geändert werden.

Verschiebungen (Habermas 1962/1990; Weidenfeld 2007a: 8; Jun 2008: 178; Saxer 2007: 51). Es handelt sich also um Überlagerungen von Wandel, die empirisch über die genannten Veränderungen erschlossen werden.

Diese Arbeit versteht sich als Exploration ohne Repräsentativitätsanspruch. Indes zeigt diese Studie systematisch auf, was andere vermuten: Medialisierung wird durch institutionelle, aber auch „weichere“ Faktoren, wie Argumentationsstrukturen bzw. relationale Netze kanalisiert und abgebremst sowie in eigene Modi der Kommunikation umgesetzt. Eine bloße Adaption und Unterwerfung in uni-linearer Kausallogik wäre zu kurz gedacht, wie die Analyse zeigt. Kurzschlüsse werden vermieden, wenn nicht nur auf Massenmedien als Auslöser von Wandelprozessen rekurriert wird, sondern auch andere Erklärmuster in Betracht gezogen werden wie z.B. politische oder persönliche Konstellationen. Folglich sind Kontinuitätslinien und Wandelaspekte für diese Betrachtung zentral. Sie werden über die Rekonstruktion des Diskurses um Regierungskommunikation beleuchtet. Dieser entfaltet sich entlang von Kontinuitäten und Brüchen; letztere werden nun skizziert.

Innerhalb der letzten drei Jahrzehnte hat sich die deutsche Medienlandschaft grundlegend verändert und verändert sich noch immer. Ein Kulminationspunkt oder „Bruch“ (vgl. Fahr, Früh 2011: 24-25; Baur 2005) dieser medialen Evolution ist die Dualisierung des Rundfunks, der Radio- und Fernsehsender, im Jahr 1984. Vor allem Unionspolitiker wollten damit ein Gegengewicht zum „Links- und Rotfunk“ der öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Radioanstalten installieren und eine Anpassung an das europäische Umfeld vornehmen (vgl. Kiefer 2004: 558; Jarren 1988: 627; Kaase 1986: 632). Die Privatisierung von Radio und Fernsehen führte mit einer Verbreiterung des Medien- und Unterhaltungsangebots dazu, dass Politik zunehmend um Aufmerksamkeit mit anderen Medienformaten konkurrieren muss, weil sich infolge der Dualisierung die Medienangebote diversifiziert (Wilke 2009: 15) und die Publika fragmentiert haben, die über politische Beiträge erreicht werden können (etwa Haas, Brosius 2013; Holtz-Bacha 1998). Wandel der Regierungskommunikation wird somit auf Medienwandel zurückgeführt.

Neben dem medienpolitisch relevanten Einschnitt der Dualisierung eröffnet ein genuin politisches Ereignis für diese Untersuchung der deutschen Regierungskommunikation als Spezial- oder „Unterfall“ (Bergsdorf 2002: 272) politischer Kommunikation die politische Dimension zu Anfang der 1980er Jahre: Der Startpunkt der Betrachtungen ist zeithistorisch mit dem Beginn der ersten Legislaturperiode Helmut Kohls als Regierungschef 1982 gesetzt.¹⁰

10 Dieser wurde durch ein konstruktives Misstrauensvotum im Bundestag am 1.10.1982 zum Kanzler gewählt. Dem voraus ging der Bruch der sozialliberalen Koalition wegen des NATO-Doppelbeschlusses und des Bundeshaushalts 1983 bzw. wegen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik der SPD, welche die FDP nicht mehr mittragen wollte und sich der Opposition aus CDU und CSU anschloss (vgl. Brechenmacher 2010: 143, 145-147).

Inhaltlich ist dieser ‚Punkt‘ der historischen Zäsur durch die „geistig-moralische Wende“ Helmut Kohls 1982 weniger einfach zu setzen. Die politisch-mediale ‚Bonner Republik‘ wird als Hintergrundfolie des Wandels für diese Untersuchung zu Beginn der empirischen Analyse skizziert (vgl. Kapitel 9): Im „Treibhaus Bonn“ (Koeppen 1953/2004) prägte der sogenannte „rheinische Journalismus“ (Mützel 2007: 61) die enge Verflechtung zwischen Politik und Medien. Festmachen lässt sich diese Verflechtung an drei Punkten: *erstens* an der räumlichen Nähe auf dem ‚Tulpenfeld‘ (ehemaliger Teil des Bonner Bundesviertels) und im ‚Aquarium‘ (dem gläsernen Saal, in dem die Bundespressekonferenz in Bonn stattfand); *zweitens* an der teilweise gemeinsamen Kriegs- und Reichsvergangenheit der beteiligten Akteure, den Generationenwechseln von den „45ern“ zu den „Kindern der Bundesrepublik“ (Wolfrum 2001: 36) sowie *drittens* an einem Gemeinschaftsgefühl, das die genannten Faktoren der räumlichen und ideellen Nähe hervorrufen.

Neben dieser Nähe in unterschiedlicher Hinsicht zwischen Politik und Medien wird Regieren zumeist arkan (in geheimen Räumen, den „Arcana imperii“; Beyme 1991: 45) und informell ausgehandelt. Gemeinsame Hintergrundkreise von Politik und Medien waren *die* informellen Begegnungsräume der ‚Bonner Republik‘. Durch die gelegentlich persönlichen sowie beruflichen Freundschaften (Kepplinger 2011: 52-54) und daraus folgenden möglichen Abhängigkeiten zwischen Politikern und Journalisten waren mehr Chancen der ‚Instrumentalisierung‘¹¹ von Medien gegeben. Journalisten standen Politikern „näher“ (Rosen 2004). Bonner Hauptstadtkorrespondenten pflegten daneben untereinander einen ausgeprägten „Presse-Corpsgeist“ (ebd.). Des Weiteren war die offizielle Verlautbarung der Regierung vor dem Pressecorps in der Bundespressekonferenz von einem staatstragenden Duktus geprägt, der heutzutage wahrscheinlich an der Aufmerksamkeitsschwelle der „nervösen“ Medienwelt scheitern würde (vgl. Hachmeister 2007). Daneben haben sich die technischen Kommunikationsmöglichkeiten vervielfältigt. Diese Konstellationen, sowohl das Verhältnis der Politiker und ihrer Mitarbeiter untereinander, zu den Journalisten, der Journalisten untereinander, aber auch der Stellenwert der Hintergründe und der Bundespressekonferenz, haben sich grundlegend gewandelt (illustrierend: Bergsdorf 2006). Diese Arbeit behandelt systematisch, wie und warum diese Verschiebungen stattgefunden haben. Hierzu folgt nun die Beschreibung des Untersuchungsgangs.

Um Medialisierung des Regierens mit Medien rekonstruierend herauszuarbeiten, sind zentrale Begriffe wie jener der Regierung, Regierungskommunikation, Medialisierung und Professionalisierung zu diskutieren. Zur theoretischen Basis gehört die Annahme einer wechselseitigen Verschmelzung und Koexistenz (angelehnt an das Symbioseparadigma; Jarren 1988; Plasser

11 Zu analytischen Zwecken werden Medialisierung der Politik und Politisierung der Medien unterschieden und nicht normativ von Instrumentalisierung gesprochen (vgl. Choi 1995).

1985) der beiden Teilsysteme Politik und Medien sowie ihre wechselseitige Verweisstruktur und Abhängigkeit. Zur Konzeptualisierung dient die systemtheoretische Figur der Interpenetration, die empirisch als Interpenetrationszone auftritt. Diese Arbeit lässt sich so nicht nur als Mikrostudie klassifizieren, sondern erarbeitet eine Mikro-Meso-Systematik der organisationalen Zwischenebene, die von der prinzipiellen Ko-Orientierung und Ko-Evolution der involvierten Teilsysteme ausgeht. Durch Interpenetration wird die Möglichkeit konfliktärer Auseinandersetzung mitbedacht, die bei der Annahme einer Symbiose vernachlässigt würde.

Das grundlegende Argument dieser Studie lautet, dass Politik und Kommunikation sehr eng miteinander verbunden sind und Regierung durch Regieren eine „*kommunikative Demokratie*“ produziert (Herv. i. Orig. Sarcinelli 1998e: 258; Classen, Arnold 2010: 18). Das unterstellt die Einheit von Politik und Kommunikation, die als normatives Ideal gilt, wenn damit Deckungsgleiche gemeint ist. Steht dagegen Kongruenz als Zusammenfallen für die möglichst passende Entsprechung von Politik mit ihrer Kommunikation, lässt sich aufzeigen, dass nicht unweigerlich eine Spaltung oder gar Diametralität zwischen Politikherstellung und Politikdarstellung bestehen muss.

Kamps und Nieland (2006a: 8) unterscheiden hierzu vier Dimensionen von Regieren und Kommunikation, von denen zwei für diese Arbeit gelten. Und zwar *Regieren durch Kommunikation* sowie *Regieren mit Medien* als Metaebene. Regieren durch Kommunikation und Regieren durch Medien wird hier verstanden als Vermittlungsbemühung politischer Akteure über mediale Kanäle, mit dem Ziel „der Werbung um Unterstützung und dem Bemühen um Herrschaft“ (ebd.). Demgemäß wird in dieser Dimension wesentlich verhandelt, welche Wandelprozesse die Herstellung von Öffentlichkeit prägen und wie sich Regierung darauf einstellt. Das bedeutet für diese Arbeit: Die erste Dimension *des Regierens durch Kommunikation* berührt die wesentlichen Prozessphänomene der Medialisierung und Professionalisierung zur Selbstpräsentation von Politik. *Regieren mit Medien* bedeutet in dieser Dimension, *die Informationsvermittlung und -verbreitung über vielfältige Kanäle und das Anstoßen von Kommunikation*. Nachgezeichnet und aufgezeigt wird dann, wo Umgestaltungen festzustellen sind und wo nicht.

Die Dimension der Kommunikation über Regieren durch Kommunikation (Regieren mit Medien) stellt eine kommunikative Metaebene dar: Sowohl vermutete Medialisierungsfolgen wie „Kommunikationsstress“ der Politik (Sarcinelli 2003), „Erregung“ (Bussemer 2011) oder gar „Hetze“ (Pörksen, Kruschke 2013), aber auch Ergänzungen des instrumentellen Portfolios von Regierungskommunikation („Amerikanisierung“, Professionalisierung, Personalisierung; o.A. 2002b; Schicha 2007) zählen hierzu. Für diese „*Metakommunikation*“ (Mihl 2004: 358-360; Esser, Reinemann, Fan 2001: 39; Parry-Giles, Parry-Giles 2002) lässt sich festhalten: *Regieren mit Medien beinhaltet die medial-politische Thematisierung des komplexen Beziehungs-*

spiels zwischen Politik und Medien in der deutschen Hauptstadt. Vor allem politische Kommunikationsstrategien werden Thema von ‚Metakommunikation‘ über die Reaktionsweisen der Regierung und deren Public Relations (‚Regierungs-PR‘; vgl. Abschnitt 3.2) auf das omnipräsent erscheinende Phänomen der Medialisierung. Diese Dimension tangiert also Bereiche, die zu sehends Thema der Medienberichterstattung sind.

In dieser Arbeit werden folgende zwei, zentrale miteinander verwobene, Ergebnisse präsentiert: *Erstens* ‚moderate Medialisierung‘ und *zweitens* ‚indiskrete Arkanisierung‘. Beides wird nun erläutert. Regierungskommunikation hat sich weniger dahingehend gewandelt, als dass sie sich eindeutig und zwangsläufig in Richtung der Medien entwickelt oder sich Medienlogiken unterworfen hätte. Es handelt sich eher um eine moderate, partielle, differenziert zu erklärende Übersetzung medialer Logiken, die durch das Wandelargument von ‚Bonn nach Berlin‘ überdeckt wird. Dieses lautet: Die wesentliche Verschiebung politischer Kommunikation hat mit dem Regierungsumzug stattgefunden. Neben eher als moderat zu qualifizierenden strukturellen Veränderungen liegt darunter eine quantitativ zunehmend wahrgenommene Professionalisierung als Verlagerung und Auslagerung von Kommunikationsaufgaben an (externe) Organisationseinheiten. Der wahrgenommene Wandel wird daran ersichtlich, dass zunehmend externe Spezialisten in das Kommunikationsgeschehen involviert sind. Eine Homogenisierung der Darstellungspolitik, gepaart mit einer Heterogenisierung und Vervielfältigung der Kommunikationsinstrumente ergänzt den Befund moderater Medialisierung.

Auf der personalen Interaktionsebene sind strategisch motivierte wechselseitige Beeinflussungsversuche als ‚indiskrete Arkanisierung‘ sowie eine größere Unabhängigkeit der Teilsysteme voneinander zu beobachten. Erstere zeigt sich durch gesteigert absichtliche Indiskretionen und ‚Leakings‘ (Durchstechen von Informationen) im zunehmend durchlässigen und fluider werdenden Arkanbereich von Politik. Dieser Bereich beinhaltet die genuin politischen Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse, die zunächst vor der Öffentlichkeit verborgen oder gänzlich geheim sein sollen.

Um die Befunde mit den für diese Untersuchung gesammelten Daten zu begründen, wurde das theoretische Modell der diskursiven Interpenetration entwickelt. Dieses hat den ‚vorgeschobenen Wandel‘ offengelegt und zeigt Stellen und Arten von Wandel der Regierungskommunikation auf. Zu diesem Zweck arbeitet diese Studie mit einer Theorie-Kombination (Triangulation¹²) aus System- und Diskurstheorie. Diskurs als übergreifendes Element verknüpft Interpenetration zur Modellierung der beiden beteiligten Teilsysteme mit einem Kontinuum der Medialisierung. Das Kontinuum verdichtet öffentliche und diskrete Kommunikationsformen und zeigt Veränderungen räum-

12 Dieser Begriff wurde zur Entstehung und stärkeren Nutzung der Grounded theory geprägt, aber bereits von Paul Lazarsfeld gebraucht (vgl. Flick 2007: 8-9; vgl. Denzin 1970: 300-310).

lich auf. Insgesamt wird ein dreistufiger Ansatz zur Erfassung des Wandels verfolgt: Auf Basis von Interpenetration vollzieht sich Wandel dynamisch über den Diskurs, dessen Merkmale in Formationen, Äußerungsmodalitäten, Begriffen und Diskursstrategien Medialisierungsfolgen systematisieren. Veränderungen in diesem Setting zeigt das Medialisierungskontinuum auf.

Die Datengrundlage stellt eine Methoden-Triangulation dar, welche quantitative wie qualitative Daten gleichberechtigt behandelt. So bedient sich diese Studie eines multiperspektivischen Ansatzes, kombiniert und konfrontiert unterschiedliche Datenarten in der Analyse miteinander. Der Schwerpunkt liegt in einer qualitativ-interpretativen Stoßrichtung (Dreyfus, Rabinow 1984/1994; Nullmeier 2006) und davon angeleiteten Interpretation des Datenkorpus (insgesamt 4974 Quellen; vgl. Abschnitt 8.1). Darin sind folgende, zumeist primär erhobene, Daten enthalten: eine halbstandardisierte Onlinebefragung (n=49), 44 Experteninterviews¹³ mit ehemaligen und aktuellen Regierungs- und Ministeriumssprechern, Parteifunktionären, einem Berater sowie Hauptstadtjournalisten; zudem eine qualitative sowie quantitative Inhaltsanalyse von Primärquellen (Bundshaushaltspläne, Organigramme, Bundestagsdrucksachen, Bundesrechnungshofberichte sowie Medienberichterstattung).¹⁴ Diese Datenkombination ermöglicht die Erschließung des Medienwandels und dessen Auswirkungen auf Regierungskommunikation in instrumenteller, struktureller und technisch-handwerklicher Hinsicht. Allein über eine Dokumentenanalyse ließe sich bspw. die zunehmende ‚indiskrete Arkanisierung‘ in dieser Form nicht erschließen.

Die folgenden Abschnitte entfalten die Anlage der Studie. Hierzu erfolgt im zweiten Kapitel die detaillierte Darstellung der Relevanz des Themas, seiner Stellung in der politikwissenschaftlichen und kommunikationswissenschaftlichen Forschungsliteratur, die Formulierung der Fragestellungen und Zielsetzung dieser Studie sowie die methodischen Grundlagen und die Gliederung der Arbeit, ehe detailliert die theoretische Konzeption und die Befunde erläutert werden.

13 Geführt wurden 45, eines dieser Interviews durfte für die Ergebnispräsentation mit Zitaten nicht verwendet werden und dient der Hintergrundinformation.

14 Die Quellenauswahl erfolgte nach dem „theoretical sampling“, der konzeptbasierten Auswahl von Daten, „die eine bestätigte theoretische Relevanz besitzen“ (Strauss, Corbin 1996: 148, 161-162; vgl. Abschnitt 8.2).

2 Aufbau und Anlage der Studie

2.1 Stand der Forschung

Das zu untersuchende Feld der Regierungskommunikation ist ansatzweise erschlossen, die Forschungsleistung hat seit 2010 zugenommen. Jedoch haben bisher wenige Arbeiten Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierung und deren Kommunikation langfristig untersucht. Der Forschungsstand wird nun dargelegt, um die Ausgangslage dieser Arbeit zu verdeutlichen. Die Literatur zu spezielleren Themen wie Medialisierung oder Professionalisierung wird in der theoretischen Grundlegung behandelt.

Die Feststellung Ulrich Sarcinellis (2007: 135), dass für die Erforschung von Parteienkommunikation eine „ganzheitliche Forschungsperspektive, die das Kommunikationsgeschehen von Parteien in all seinen Facetten erschließt“ nötig ist, lässt sich auch auf die Kommunikation der Regierung¹⁵ übertragen. Da sich sowohl Politik- als auch Kommunikationswissenschaft noch nicht lange wissenschaftlich fundiert und vor allem langfristig umfassend mit dem Feld der Regierungskommunikation beschäftigen, ist der Forschungsstand überschaubar, wenngleich gerade in den letzten drei Jahren vermehrt kommunikationswissenschaftliche Studien hierzu angefertigt (vgl. Heinze 2012, Röttger, Zielmann 2012; Vogel 2010) sowie internationale Momentaufnahmen angestrengt wurden (Sanders, Canel 2013a). Obwohl viele Studien zu Fragen der Medialisierung der Politik entstanden sind (vgl. Tabelle in Canel, Sanders 2013: 6), ist bislang keine tiefgehende Untersuchung dieses Feldes erfolgt. Richtungsweisende Untersuchungen sind zumeist in Aufsatzsammlungen¹⁶ oder Zeitschriften erschienen. Studien beschäftigen sich oft mit Einzelakteuren oder Spezifika politischer Kommunikation wie den Rollenverständnissen (Tenscher 2003) politischer Sprecher¹⁷ oder Regierungsstilanalysen (Korte 2002). Insgesamt werden in den Publikationen, besonders den Sammelbänden, spezielle Instrumente, Praktiken oder Techniken, die in der Regierungskommunikation zur Anwendung gelangen – von der Inszenierung bis zur professionellen (Informations-)Kampagnenführung – ausgiebig, jedoch schlaglichtartig, meist auf die individuelle Ebene kon-

15 Regierung wird in dieser Arbeit als „erweiterte Kernexekutive“ definiert (vgl. Kapitel 3).

16 Beispielhaft: Sarcinelli 1998e; Jarren 1998b, 1996; Sarcinelli und Tenscher 2003; Hirscher und Korte 2003; Ruhenstroth-Bauer 2003; Böttger 2004; Kretschmer 2005; Mertes 2007; Kretschmer 2005; Mertes 2007; Jarren, Donges 2011; Köhler, Schuster 2006b; Balzer et al. 2006; Graber et al. 2008; Jun 2008; Pfetsch 2008b; Sarcinelli 2009b; in Bezug auf Regierungs-PR: Röttger, Zielmann 2009; zu Regierungskommunikation: Sanders et al. 2011; Sanders 2011.

17 Politischer Sprecher, Sprecher oder PR-Mitarbeiter werden synonym verwendet. Auf eine genauere Begriffsbestimmung wird noch eingegangen.

zentriert und oft auch wenig spezifisch untersucht. Es gibt also keine systematische Gesamtbetrachtung auf unterschiedlichen Analyseebenen. Hierzu passt Saxers Vorwurf, die Kommunikationswissenschaft vernachlässige die Struktur- und die Makroperspektive, da auf der Mikroebene besser zu operationalisierende Konzepte vorgefunden werden (Saxer 2012: 2).

Der Bereich der prozessualen und prozeduralen Funktionsweise von Regierungskommunikation (Gohl 2008) – sprich: Herstellung und Aushandlung von Kommunikation – ist bislang in der politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung wenig erschlossen. Ein Großteil der Forschungsleistung, vor allem zur Medienwirkung (etwa Brettschneider 2004; Kepplinger 2007, 2008), aber auch zu konkreten strategischen Kommunikationsformen (vgl. Raschke, Tils 2007) geht auf kommunikationswissenschaftliche oder soziologische Studien zurück. Die Forschung bezieht sich verstärkt auf die Rezeption und Wirkung regierungsamtlicher Kommunikation auf das Publikum (vgl. Schemer et al. 2010; Sanders et al. 2011). Die wenigen systematischen Untersuchungen sind rechts- und verwaltungswissenschaftlich (vgl. Schürmann 1992; Busse 2005; Kempen 1975) oder im Auftrag der Bundesregierung entstanden (Böckelmann 1979) bzw. bleiben eine Ausnahme (Weth 1991). Eine Betrachtung, die auch politische Prozesse, deren Zustandekommen, deren Bedingungen berücksichtigt, ist aus meiner Sicht jedoch unbedingt notwendig. Das Erfassen solcher Prozesse ist wesentlich davon abhängig, wie klar eine Studie an Medialisierungskonzepte angebunden wird, wie sie den Zusammenhang von Politik und Medien theoretisch erklärt, und ob in diesem Modell Prozesse überhaupt etwas bedeuten und wenn ja, was und welcher Raum ihnen darin gegeben wird.

Eine methodisch wertvolle Studie auf der Mikroebene fertigte Barbara Pfetsch (2003a) mit einer vergleichenden Untersuchung von Zielen, Rollen und Normen politischer Sprecher und Journalisten Deutschlands und der USA an (vgl. Esser, Pfetsch 2003). Hierbei wies sie auf der theoretischen Basis von Jay Blumler und Michael Gurevitch (1995) nach, dass sich in beiden Ländern unterschiedliche politische Kommunikationskulturen etabliert haben, die das Wechsel- und Zusammenspiel von Politik und Medien kanalisieren.¹⁸ Der Band von Köhler und Schuster (2006b) bietet dagegen eine vielfältige Bestandsaufnahme. Darin wird im theoretischen Teil nach einer Definition bzw. synonymen Verwendung der Begriffe ‚Regierungskommunikation‘ und ‚Regierungs-PR‘ auf Grundlagen, Akteure, rechtliche Schranken sowie ‚Regierungs-PR aus den Ministerien‘ eingegangen (Köhler, Schuster 2006a: 30) und durch einen praxisorientierten Teil ergänzt. Dieser Darstellung fehlen, bei allen interessanten Einzelbeiträgen, die prozessualen und ‚ganzheitlichen‘ und politikwissenschaftlichen Perspektiven auf Regierungskommuni-

18 Ähnliche zu Rate gezogene Studien sind Puhe, Würzburg 1989; Harmgarth 1997; Hoffmann 2003 und Tenschler 2003.

kation, die langfristige Politikprozesse umfassen muss; samt ihren unterschiedlichen Facetten und Schattierungen, mit ihren Verflechtungen in die Bereiche der politischen PR¹⁹, Public Affairs²⁰ und des politischen Marketings.²¹ Ansatzweise werden Anschlussmöglichkeiten für weitere Forschungen gezeigt und Anstöße für diese Arbeit geliefert, wie die These von Michael Kunczik (Kunczik 2006: 45) zur Entwicklung der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit oder der Beitrag von Stefan Marx: „Staatliche Öffentlichkeitsarbeit dürfte [...] in Zukunft weiter intensiviert werden, weil sich das Bewusstsein für die Bedeutung adäquater staatlicher Kommunikation und Imagepflege mit Sicherheit weiter verstärken wird“ (Marx 2006: 97). Obwohl der Band detaillierte Zusammenstellungen und prägnante Beobachtungen versammelt, lässt die Aufsatzsammlung insgesamt eine Bewertung der beobachteten Gegebenheiten für den politischen Prozess sowie eine systematische Gesamtschau missen und bildet eine praktische Anthologie.

Christiane Lesmeisters (2008) Studie basiert auf dem Interpenetrationsverständnis nach Richard Münch (1997) und dem Konzept der politischen Kultur nach Gabriel Almond und Sidney Verba (1963). Sie untersucht die „informelle politische Kommunikationskultur“ auf Bundesebene. Dabei betrachtet sie sowohl Kommunikationsnetzwerke (mittels sozialer Netzwerkanalyse) als auch Austauschbeziehungen auf System- und Elitenebene. Lesmeister analysiert mit ihrem Konzept Eliten als Akteure der informellen Kommunikation in sechs Dimensionen (Lesmeister 2008: 72). Ein für diese Studie relevantes Ergebnis ist, dass Mystifikationen um die informelle Kommunikation zwischen Eliten aus Politik und Journalisten meist übertrieben sind. So ist informelle politische Kommunikation zwar ein wesentlicher Bestandteil der Interaktion zwischen Politikern und Journalisten. Es wird jedoch, vor allem in der Medienberichterstattung, zu viel Aufhebens darum gemacht (Weischenberg 1987). Ein Nachteil der Studie ist die Anonymisie-

- 19 Public Relations werden in dieser Arbeit als Form der Kommunikation einer Organisation über sich selbst verstanden (vgl. Szyszka 2005a: 86). Im Gegensatz zum Begriff der Öffentlichkeitsarbeit, der die Tätigkeit des Publikmachens von Informationen kennzeichnet, handelt es sich bei Public Relations um Beziehungspflege zu den für öffentliche Kommunikation relevanten Akteuren sowie um die Planung, Durchführung und Evaluation werblicher Maßnahmen (vgl. Adam et al. 2005; Bentele, Fröhlich, Szyszka 2005). Grunig und Hunt (1984: 6) bezeichnen Public Relations als „management of communication between an organisation and its publics“ (vgl. Rademacher 2005; Davis 2002; Kunczik 2002; Ronneberger, Rühl 1992; Hoffjann 2001; Röttger 2004; Schönhausen 2008).
- 20 Darunter versteht die Forschung im Allgemeinen einen breiteren Begriff, der sich auf die Außenbeziehungen von Organisationen bezieht und dabei Aspekte der Politikberatung und des Lobbying berührt, wobei sich Public Affairs auch des PR-Instrumentariums bedienen kann (Rawe 2005: 262-263).
- 21 Damit ist nach Kreyher (2004: 14-15) allgemein aktive Marktgestaltung bzw. Marktanpassung, also Ausrichtung kommunikativer Maßnahmen an spezifischen Zielgruppen gemeint (vgl. Dombrowski 1997; Kunczik 1998; Karp, Zolleis 2004; Focke 2007; Strömbäck 2007).

rung der 37 Befragten, die im empirischen Teil wörtlich zitiert werden, sowie die synchrone Anlage der Untersuchung, die keine Rückschlüsse auf langzeitliche Entwicklungen zulässt. Der von Lesmeister ausgearbeitete Stellenwert der informellen Kommunikation zeigt, dass Strukturen und Prozesse eng miteinander verwoben sind und gerade im Bereich der Regierungskommunikation ein spezielles, gewachsenes Gefüge zwischen den Akteuren herrscht.²²

Ähnliche Ergebnisse erzielt Stefan Marx (2008), der in seiner Arbeit mit stärkerem Fokus auf die vergleichende Perspektive das Phänomen des Spindoctorings als Kommunikationsstrategie der Regierungskommunikation erforscht hat. Marx untersucht vor allem die strategische Seite der Regierungskommunikation und befragt Politiker und Journalisten sowie PR-Experten und Wissenschaftler. Er kommt zu dem Schluss, dass es gar kein Spindoctoring im engeren Sinne gäbe, vielmehr handele es sich um eine Legende. Dagegen spricht nicht, dass besonders in Großbritannien ein ausgeprägter strategischer Apparat für Regierungskommunikation existiert, der professionell ausgestattet ist. Während sich der britische Premier einen grundlegenden Umbau der Strukturen aufgrund der anderen Systemstrukturen leisten konnte, ließ Gerhard Schröder diese im Wesentlichen unangetastet und vertraute auf sein medial einsetzbares Charisma. Marx schließt in seinem Fazit zur Rolle des deutschen Regierungschefs nach den Veränderungen durch den „Medienkanzler“ Schröder (Meng 2002):

„Seine zentrale Rolle in der Politikdarstellung ist wichtiger als je zuvor. Ohne eine klar kommunizierbare politische Strategie, medienerfahrene Berater und Techniken wie rapid rebuttal bleibt die Regierung ungeschützt in der Flut der täglichen Informationen, Gerüchte und Meinungen. Der Spin Doctor mag ein Mythos sein, doch ohne professionelle Expertise zur Mediengesellschaft kommt keine politische Institution mehr aus“ (Marx 2008: 255).

Ein für diese Arbeit wichtiges Ergebnis von Marx ist, dass sich die Kommunikation der Bundesregierung mehr denn je auf die Gesetzmäßigkeiten und Funktionslogiken der Medienwelt einzustellen hat, will sie weiterhin gehört werden (vgl. Saxer 2007: 151). Wenn wichtige Entscheidungen und deren Vorbereitung verstärkt in Bereiche der Arkanpolitik verlagert werden, geraten sowohl Techniken als auch Formen symbolischer Politik zunehmend ins Zentrum des strategischen Interesses. Dann verlagert sich der Fokus der Medienberichterstattung auf die kommunikative Metaebene. Als Resultat entsteht ‚reflexive Medialisierung‘ demokratischer Politikvermittlung.²³

22 Dieses ist keine neuerliche Erscheinung der ‚Berliner Republik‘ wie bereits Donsbach 1993; Sarcinelli 1991; Fischer 1981; Henkels 1985; Weischenberg 1987 gezeigt haben.

23 Politikvermittlung wird in dieser Arbeit als umfassender Begriff für die Prozesse der in der Regel massenmedial vermittelten Darstellung und Wahrnehmung von Politik definiert. Darin ist die Funktion der Medien als realitätsbildende Instanz in einem Prozess der Informationsweitergabe enthalten. Durch Politikvermittlung wird Akzeptanz und Legitimation hergestellt, weshalb Poli-

Die Arbeit von Denise Burgert (2010) liefert einen Einblick in das ministeriell-mediale Beziehungsgeflecht im Politikfeld Arbeit und Soziales. Sie untersucht mithilfe eines multi-analytischen Ansatzes (ebd.: 35) die Mikrostrukturen zwischen Vorder- und Hinterbühne der politischen Kommunikation in Deutschland und Frankreich hinsichtlich von Unterschieden und Gemeinsamkeiten aufgrund nationaler Kontexte in diesem Politikfeld. Zentrales Ergebnis ihrer qualitativen, auf Netzwerkanalysen und Befragungen basierten Studie ist, dass es ein stabiles Netz der Kontakte und Beziehungen zwischen Ministerien und Journalisten sowohl in Paris wie in Berlin gibt und sich dieses über einen langen Zeitraum etabliert hat. Der dabei aufscheinende Dualismus von Kultur und Struktur einer Gesellschaft wird an diesem Beziehungsnetz deutlich, das zwischen kulturellen Werten und Orientierungen sowie strukturellen Beschränkungen und Möglichkeiten aufgespannt ist. Für diese Studie ist von Belang, dass die Untersuchung Burgerts die Bedeutung solcher Mikrostrukturen und ihre Genealogie hervorhebt.

Einen Überblick über Prozesse, Akteure, Strukturen und Inhalte der deutschen Regierungskommunikation liefert der Band von Kamps und Nieland (2006). Eine Erfassung von Regierungshandeln und -kommunikation als Ganzes war von den Herausgebern nicht beabsichtigt, insofern kann nicht angelastet werden, dass diese fehlt (vgl. Kamps, Nieland 2006a: 18). Für diese Studie dienen die Aufsätze von Kamps (Kamps 2006a) zum Verhältnis von Regierungskommunikation und Beratung sowie von Kamps und Nieland (2006b) zu Regierungssprechern und deren Rollen im Kommunikationsgefüge dazu, hier an den Stand der Forschung anzuknüpfen. Hervorzuheben ist die Betrachtung der Regierungssprecher und des sie unterstützenden Apparates sowie die Koordination des Themen- und Beziehungsmanagements. Ergänzend muss noch der Band von Weidenfeld (Weidenfeld 2007b) genannt werden, in dem die Aufsätze von Mertes (2007) zu den Beschränkungen der Regierungskommunikation und Sarcinelli (2007) zur Parteienkommunikation zum relevanten Forschungsstand zu zählen sind.

In nahezu allen Publikationen zur deutschen Regierungskommunikation (Holtz-Bacha 2013: 48; vgl. Mertes 2007; Bergsdorf 1986; 2002) dient das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 2. März 1977 als Basis der Überlegungen zu rechtlichen Beschränkungen und Schranken der Regierungskommunikation. Im Zuge der Urteilsfindung Ende der 1970er-Jahre ist auch der Band von Frank Böckelmann und Günter Nahr im Auftrag des Bundespresseamts entstanden und durch den damals aktuellen Bezug auf die Organklage der CDU und das darauf folgende Urteil des Bundesverfassungsgerichts gekennzeichnet (Böckelmann 1979; ebenso Jarren 2007: 61). Inhalt der Studie ist die Analyse der regierungsamtlichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auf Bun-

tikvermittlung als *conditio sine qua non* demokratischen Handelns angesehen wird (vgl. Sarcinelli 1998d: 702; Jun 2004: 33).

desebene sowie „das veränderte Verhältnis von (sich selbst darstellender) Staatstätigkeit und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung“ (Böckelmann 1979: 5). Bereits in dieser Studie wird *erstens* die Ausrichtung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit auf die Verarbeitungsmechanismen des Mediensystems beobachtet. *Zweitens* wird bezweifelt, dass eine Rationalisierung (also Effizienzsteigerung) der Verwaltung, die Politik und Kommunikation umsetzt, den politischen Problemdruck verringern könnte (Böckelmann 1979: 10). *Drittens* wird die Verschränkung von Politik und Kommunikation betont, wie auch in dieser Studie. Um die Wirkung von Regierungskommunikation zu erhöhen, müsse der politische Arkanbereich stärker für Journalisten und Bürger geöffnet werden, postulieren die Autoren (Böckelmann 1979: 12).

„Die planende Verwaltung [...] hat sich darauf einzustellen, dass die herkömmlichen Massenmedien künftig immer weniger geeignet sein werden, einen wachsenden spezialisierten und differenzierten Kommunikationsbedarf zu decken“ (Böckelmann 1979: 42).

Gerade im Hinblick auf Personalisierung und strategische Planung von politischer Kommunikation beziehungsweise staatlicher Öffentlichkeitsarbeit hat die Studie große Aktualität für diese Untersuchung, obwohl sie 35 Jahre alt ist. Dies belegt die Forderung der Autoren, die staatliche Öffentlichkeitsarbeit aktiver zu positionieren sowie Ereignisse eigens für die Medien zu schaffen (vgl. Böckelmann 1979: 111). Böckelmann und Nahr weisen auf die Notwendigkeit modernen Kommunikationsmanagements (Abschnitt 5.1) und eine damit verbundene stärkere Ausdifferenzierung und Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit auf institutioneller Ebene hin (vgl. Böckelmann 1979: 120). Eine daran geknüpfte Dezentralisierung der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit „birgt die Gefahr einer Schwächung der staatlichen Repräsentanz und erhöht die Anforderungen an zentrale Koordination und Integrationsleistungen“ (Böckelmann 1979: 121), zumal die Ministerien oftmals bemüht sind, ihre Zuständigkeiten vollständig auszuschöpfen (vgl. Kapitel 11).

Weitere, zur Phase der „Entdeckung der Staatstätigkeit“ (Jarren 2007: 60f.) gehörende Arbeiten sind jene von Heinz-Dietrich Fischer (1981) und Walter Henkels (1985) zur Rolle und Aufgabenwahrnehmung von Regierungssprechern sowie die Dissertation von Horst Walker, dem eine grundlegende Studie zur organisatorischen Einbindung des Bundespresseamtes in das Gefüge des deutschen Regierungssystems zu verdanken ist (vgl. Walker 1982). Insbesondere die Studie von Walker untersucht in einer breit angelegten historischen Perspektive die organisatorischen Entwicklungen des BPA von den 1950er bis in die 1970er hinein. Im Zentrum seiner Untersuchung stehen Umorientierungen oder Anpassungen der Organisationsstruktur des BPA infolge des erwähnten Bundesverfassungsgerichtsurteils. Hierbei stellt er fest: „Rigide Zentralisierungs- oder Koordinierungskonzepte haben bisher in der Geschichte des BPA sowohl im Bereich der aktuellen Informationspo-

litik als auch der mittel- und längerfristigen Öffentlichkeitsarbeit nur Unfrieden gebracht“ (Walker 1982: 390).

Eine weitere Studie hat Martina Vogel zur „Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert“ (2010) verfasst. Sie vergleicht die strukturelle Dimension der Regierungskommunikation der Schweiz, Deutschlands und Großbritanniens von 1990 bis 2008 (Vogel 2010), fragt nach strukturellen Veränderungen von Regierungskommunikation und Begründungen der beteiligten Akteure. Dazu bedient sie sich des Modells der „Kernexekutive“, das sie in einen neo-institutionalistischen Theorieansatz einbettet. Zudem stellt sie die demokratietheoretische Frage nach der Legitimität von Regierungskommunikation, die sie als Organisationslegitimität versteht.²⁴ Regierungskommunikation definiert Vogel „als jede Kommunikation, d.h. interne sowie externe, die von der zuständigen Stelle für Kommunikation innerhalb der Kernexekutive [verstanden als das Kollektiv der Regierungsmitglieder] ausgeht“ (Vogel 2010: 61). Strukturelle Veränderungen versteht sie als Reaktion auf Veränderungen der institutionellen Umwelt. Durch Dokumentanalysen und sechs Experteninterviews kann Vogel im Hinblick auf veränderte Regeln, Ressourcen und den Output der relevanten Behörden der drei Länder die Relevanz von Medialisierungsprozessen bestätigen (Vogel 2010: 175). Zu kritisieren ist, dass eine Angabe über die Anzahl der untersuchten Dokumente fehlt. Es werden nur Ausschnitte aus den Quellen behandelt und die Experteninterviews analytisch wenig tief untersucht. Zur Betrachtung der finanziellen Ressourcen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zieht Vogel die Quartalsberichte des BPA heran, in denen nicht sämtliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit aufgeführt werden. Deshalb fallen ihre Angaben zu den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit wesentlich geringer aus, als jene, die im Einzelplan 0403 der Bundeshaushaltspläne für das Bundespresseamt und in den Einzelplänen der Ministerien zu finden sind (vgl. Vogel 2010: 123-127; Kapitel 11.1). Zudem werden Zahlenangaben wie die Aufruffrequenz des Videopodcasts von Angela Merkel (ebd.: 127) nicht belegt.²⁵

Eine weitere Dissertation²⁶ legte Sabrina Baumgartner (2010) vor. Sie untersucht erstmals die Regierungskommunikation der 26 Schweizer Kantone und analysiert die Dimensionen der Regeln, Organisationen, Akteure und Instrumente auf subnationaler Ebene (vgl. Baumgartner 2010: 29). Dies erfolgt deskriptiv, die Dimensionen werden jedoch auf Unterschiede und

24 Unter Organisationslegitimität ist die Generierung von äußerer Unterstützung für die Ziele und das Handeln einer Organisation – in diesem Fall der Regierung – zu verstehen. Dafür muss die Organisation offen für ihre Umwelt sein (vgl. Brunsson 1989/2002). Organisationslegitimität ist ein engerer Begriff als das politikwissenschaftliche Verständnis von Legitimation als allgemeine Herrschaftsüberzeugung (vgl. Abschnitt 3.4).

25 Zu Haushaltszahlen vgl. 11.1 und elektronischen Anhang mit Aufruffrequenzen des Podcast.

26 Zum Thema sind noch andere Dissertationen erschienen, etwa Diermann (2011) oder auch Reinhold (2009). Sie waren aus verschiedenen Gründen für diese Studie nicht relevant.

Gemeinsamkeiten in den Kantonen hin verglichen. Zur Deskription der Regierungskommunikation fungiert das politische System als unabhängige Variable. Baumgartner basiert ihre Studie auf den akteurszentrierten Institutionalismus und begreift die Kantonsregierungen als korporative Akteure sowie als Konsens- oder Konkordanzdemokratien. Davon ausgehend stellt sie bei der Überprüfung ihrer Hypothesen anhand eines triangulierten Designs (qualitative Dokumentenanalysen, Fragebogen, Typenbildung und Clusteranalysen) fest, dass es vor allem Unterschiede zwischen deutsch- und französischsprachigen Kantonen gibt, was sie als Besonderheit der Schweiz charakterisiert. Dabei verdeutlicht sie die Wichtigkeit subnationaler Untersuchungen als Anzeichen für nationale Entwicklungen, aber auch die Bedeutung der lokalen Ebene für Regierungskommunikation (ebd.: 210-211).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Forschungsstand zur Regierungskommunikation zwar einige Ergebnisse und Hinweise für diese Studie aufzuweisen hat, eine umfassende Systematisierung abseits vermehrt struktureller Betrachtungen aber noch aussteht. In diese Lücke stößt die vorliegende Arbeit vor, was im Folgenden zunächst die Herleitung und Begründung der untersuchungsleitenden Fragestellungen leistet, um daran anknüpfend das Ziel der Studie und das methodische Forschungsdesign darzulegen.

2.2 Fragestellungen, Annahmen und Zielsetzung

Politische Kommunikation stellt für diese Untersuchung den kategorialen Rahmen dar. Diese ist zu verstehen als der „zentrale Mechanismus bei der Formulierung, Aggregation, Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen [...] [und] nicht nur Mittel der Politik. Sie ist selbst auch Politik“ (Jarren, Donges 2006: 22) und damit ein „gesellschaftliches Totalphänomen“; tritt also in allen gesellschaftlichen Bereichen auf (vgl. Saxer 1998a: 25; Mazzoleni, Schulz 1999: 250; vgl. Abschnitt 3.2). Dieses Verständnis gilt auch für Regierungskommunikation, die als eine ‚Spezialform‘ politischer Kommunikation aufgefasst wird. Regieren vollzieht sich über Kommunikation, so die Prämisse. Diese Arbeit basiert damit auf der Verknüpfung von Politik und der Kommunikation jener politischen Prozesse,²⁷ die Teil des Regierens sind, wenn nicht gar Kommunikation selbst

27 Ursprünglich stammt der Begriff Prozess aus dem rechtswissenschaftlichen Bereich und bezeichnete ein (straf-)rechtliches Verfahren. Nach Krotz (2003: 9-10) handelt es sich um messbare Veränderungen, funktionale Zusammenhänge, Kausalvermutungen. Fahr und Früh (2011: 20) verstehen Prozess „allgemein als Verlauf, Fortgang oder Ablauf von Ereignissen [...]. Die Geschwindigkeit, mit der Änderungen im Prozess auftreten, bezeichnet seine Dynamik. Betrachtet man den Prozessverlauf insgesamt im Rückblick, so erkennt man seine Gestalt.“ Sie unterscheiden in Anlehnung an Baur (2005) zwischen Brüchen, Zyklen und Transformationen als Prozess-Typen. Letztere bezeichnen einen langfristigen Trend von Prozessen, wohingegen Brüche insbe-

Regieren ist (u.a. Kamps, Nieland 2006b: 235; Mertes 2003: 53; Saxer 2007: 98). Es wird argumentiert, dass Politik und Kommunikation zwar aufs engste verknüpft sind, teilweise eine Einheit darstellen und politische Prozesse im Wesentlichen über Kommunikation vollzogen werden, die deutliche Trennung der beiden Bereiche jedoch zu analytischen Zwecken dienlich ist.

Unter Rot-Grün (vor allem in der ersten Legislaturperiode und dem 2002er Wahlkampf) wurde deutlich, dass man es in der ‚Berliner Republik‘ mit „medial inszenierbarer Macht“ zu tun hat (Bruns 2007: 64). Mit diesem zunehmend wahrgenommenen Unterschied der beiden Dimensionen von Politik (Herstellung und Darstellung; vgl. Abschnitt 3.3) ist die ‚Verselbständigung‘ von politischer Kommunikation zu einem eigenen Teilsystem verbunden. Und zwar, weil sich die grundlegende Logik durch die Medialisierung von Politik verschoben hat von normativer Logik zu publikumsorientierter Marktlogik, die für Medien wie Politik gilt (Landerer 2013: 11-12):

„Es ist kaum zu bestreiten, dass die beiden Kommunikationswelten ‚Darstellungspolitik‘ und ‚Entscheidungspolitik‘ (Korte/Hirscher 2000; Sarcinelli 1987: 66; 1994) auseinander driften, dass sich der Aufmerksamkeitswettbewerb mehr und mehr gegenüber dem politischen Entscheidungshandeln verselbständigt hat. Politische Kommunikation mutiert zu ‚einem zentralen strategischen Spiel‘ (Münc 1995: 83), zu einer Sozialtechnik, die sich als Teilsystem innerhalb des politischen Systems ausdifferenziert hat – mit steigenden Investitionen in die zunehmend ingenieurhafte Planung von Sichtbarkeit und Darstellungskompetenz“ (Sarcinelli 2004: 403).

Der in diesem Zitat formulierten These des Auseinanderdriftens der Perspektiven von Politik aufgrund der Verschiebung ihrer zugrunde liegenden Funktionslogik wird noch weiter nachgespürt. Darin ist das zentrale Argument dieser Arbeit zum Verhältnis von Politik und Kommunikation enthalten.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive müssen zentrale demokratietheoretische Kriterien für Regierungskommunikation betrachtet werden. Dazu gehören Responsivität,²⁸ Repräsentation und Legitimation.²⁹ Daran an-

sondere in Bezug auf Dynamik, Dauer und Verlauf eines Prozesses zu beobachten sind (vgl. ebd.: 25-30). Dieser Typologie wird hier gefolgt, wenngleich die stark nomothetische Fundierung für die vorliegende idiografische Studie wenig geeignet scheint. Unter einem Prozess werden hier Veränderungen als phasenweise verlaufende Abwandlungen politischer Kommunikationsmuster begriffen, welche im polity- oder im policy-Bereich an ihren inhärenten Kontinuitäten bestimmbar sind. Medialisierung ist bspw. kein einzelner Prozess, sondern gliedert sich in „Unterprozesse“ auf, wie auch Krotz (2003; 2007) betont. Das Aufkommen oder Verändern neuer Prozesse muss nicht unweigerlich oder automatisch geschehen, sondern ist vielmehr als kontingent (vgl. Luhmann 1984/2008: 47, 217) zu betrachten. Zudem sollten qualitative Verständnisse von Zeit dazu beitragen, einen Prozess zu verstehen als „Verlauf von bestimmten Zeitpunkten, wobei die Zeitpunkte zueinander in Relation gesetzt werden“ (Gohl 2008: 199).

28 Verstanden als „angemessene Reaktion der Regierung auf die Forderungen und Bedürfnisse der Bürger“ (Schmidt 2008: 617; vgl. Pfetsch 2003b).

29 Abzugrenzen vom normativen Begriff der Legitimität (nach der legitimen Herrschaft bei Weber) von Regierungen, die durch die Legitimation als Herrschaftsunterstützung hergestellt werden

knüpfend ist eine zentrale Funktion von Regierungskommunikation die Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung (vgl. Meyen 2009a). Die darin enthaltene Steuerung ist durch die Bewahrung und Betonung der politischen Prozesslogik – also des langwierigen Entwickelns und Verwerfens von Ideen bis hin zur Kompromissfindung und Entscheidung – gegenüber Medienlogiken möglich (vgl. Gohl 2012; Schmidt 2010). Es wird festgehalten: Politische Akteure haben ein vitales, aus Machtüberlegungen resultierendes Interesse an politischer Legitimation durch zeitgemäße politische Kommunikation (vgl. Crozier 2007: 6-7). Hierfür wäre, so die Literatur,³⁰ eine ausgearbeitete Kommunikationsstrategie zur einheitlichen, geschlossenen Kommunikation der Regierungspolitik zielführend, um politische Entscheidungen verständlicher und transparenter zu vermitteln.

Unter den Bedingungen der jeweiligen Koalitionskonstellation ist jedoch gerade wegen der jeweils latent parteipolitisch begründeten Konfliktstellung zwischen den Regierungsparteien meist eine wenig einheitliche Prozessstruktur zu erkennen.³¹ Vor allem, wenn es um einzelne Issues und Kampagnen der Ministerien geht, tritt die strukturelle und prozessuale Dezentralität der Regierungskommunikation deutlich hervor (siehe Kapitel 11).³² Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation von Aussagen und Wahrnehmungen der Regierungskommunikation also die politische Situation (Art der Koalition, parteipolitische Konstellation, politische Stimmung, Wahlkämpfe).

Weil Politik und Kommunikation eine Einheit bilden können, ist zur Legitimation des Regierungshandelns durch Kommunikation eine strategische Langzeitplanung notwendig. Über den funktionalen Einsatz von Instrumenten zur Steuerung wird die Deutungshoheit für politische Themen behalten und die Medien können derart informiert werden, dass die gewünschte Wahrnehmung der Bürger von der Regierungspolitik erzielt wird (als Überzeugung durch Argumente und weniger durch Überredung; Merten 2008; Bentele 1999).³³ Dazu gehört neben der Vermittlung, dass Konflikt und

muss (vgl. Sarcinelli 1998a). Beide Begriffe werden hier nicht synonym verwendet, vielmehr bildet das Einwerben und die Bitte um Unterstützungsleistungen als Herstellung von Akzeptanz primär den Begriff der Legitimation von Politik durch Kommunikation (vgl. Luhmann 1969; Crozier 2007). Unter Legitimation versteht diese Arbeit den Prozess der Herrschaftsunterstützung und nicht Legitimität als Ergebnis der ersteren.

30 Etwa bei Mertes 2007, 2003; Pfetsch 2003b; Ruhenstroth-Bauer 2003; Heye 2002.

31 Dies ist nicht generell zu verstehen. Je nachdem, welche Koalition regiert, tendiert die Organisation und Struktur der Öffentlichkeitsarbeit mal mehr und mal weniger in Richtung Einheitlichkeit (vgl. Bannas 1998a; Ruhenstroth-Bauer 2008: 65; Krueger 1989: 172).

32 Vgl. Böckelmann 1979: 137; Bergsdorf 1986: 33; Holtz-Bacha 2007: 74; Schürmann 1992; Busse 2005.

33 Generell ist zu fragen, ob die Regierung durch eine zunehmende Unterhaltungsorientierung an Deutungsmacht verliert oder gewinnt. Dieses Verhältnis, spiegelt sich in Politikerherstellung und -darstellung wider und ist schwer zu identifizieren. Deshalb wird in dieser Arbeit nach der Deutungsmacht und Deutungsmustern (vgl. Keller 1998, 2005a, 2008; Lüders, Meuser 1997) in

Machtaushandlungen in politischer Kommunikation ausgefochten werden. Zur Steuerung von Kommunikation angesichts der Veränderungen der Medienumwelt der Regierung stellt sich die Frage, inwieweit sich Politik auf eine ‚Professionalisierungsspirale‘³⁴ einlassen kann oder sollte und was ‚dahinter‘, in der viel zitierten ‚Blackbox‘ zwischen Medien und Politik, geschieht.³⁵ Wie sich dieser Komplex aus unterschiedlichen Gemengelagen vor dem Hintergrund des Forschungsstands und der Quellenlagen zur Regierungskommunikation angemessen untersuchen lässt, veranschaulichen folgende Fragestellungen:

- Inwiefern haben sich die nach außen gerichteten Kommunikationsprozesse der Regierung infolge der Veränderung ihrer kommunikativen Außenwelt gewandelt und welche Reaktionsweisen auf diese Veränderung, wie etwa die ‚interne Professionalisierung‘, sind zu beobachten?
- Mit welchen ‚Deutungs-‘ oder ‚Denkmustern‘ der Regierungsakteure können eine stärker medialisierte Regierungskommunikation oder Anzeichen für Kontinuität verstanden werden?
 - Wie ist eine Verschiebung der Prozesslogik des Politischen zum Medialen zu erklären?
 - Inwieweit lassen sich durch den Versuch, Art, Menge und Inhalte der kommunikativen Interaktion mit Journalisten zu steuern, von Seiten der Politik Strategien des Machterhalts und daraus folgend

Kommunikationsprozessen gefahndet (vgl. Sarcinelli 2008b; Saxer 2007). Darunter werden verstanden „grundlegende bedeutungsgenerierende Schemata, die durch Diskurse verbreitet werden und nahe legen, worum es sich bei einem Phänomen handelt. Diskurse verknüpfen verschiedene Deutungsmuster zu spezifischen Deutungsarrangements“ (Keller 2008: 243) als „configuration of signs, symbols, sentences and utterances, which create a coherent ensemble of meaning“ (Keller 2005: 27; Siegel 2003).

- 34 Abschnitt 5.3 diskutiert die Bedeutung von Professionalisierung als PR-Orientierung für den Erfolg von Regierungskommunikation. Diese Arbeit definiert Professionalisierung nicht als Merkmal einer Profession, sondern als Zuschreibung und Image von Kompetenz im Sinne des Strategieansatzes (vgl. Wilensky 1964: 138-139; Tenscher, Esser 2007: 463-464).
- 35 Bei Untersuchungen des Beziehungsspiels zwischen Politik und Medien muss berücksichtigt werden, dass es sich um Selbstdeutungen der agierenden Akteure handelt. Dieser mögliche Bias kann für eine nach den Prozessen der Kommunikationen zwischen beteiligten Akteuren fragende Studie wie dieser ein sinnvoller Zugang sein. Schließlich ist über jene Selbstdeutungen und Einschätzungen der an den Kommunikationen beteiligten Akteure eine Einschätzung darüber möglich, inwieweit sich die Prozessmechanismen der Informationsweitergabe im „Tango“ (Strömbeck, Nord 2006; van Aelst et al. 2010) zwischen Politik und Medien verändert haben (für diesen Hinweis danke ich Prof. Dr. Reinhold Viehoff sowie Christian Schwarzenegger). Es steht also in erster Linie der Weg der Kommunikation im Mittelpunkt des Interesses dieser Studie, welche sich dieses Bias durchaus bewusst ist und betont, dass es gerade auch Studien bedarf, welche sich der Vermittlungswege und -kanäle annehmen und weniger der Produkte, weil dieser bereits als „per definitionem als ‚medialisiert‘ zu gelten haben“ (Marcinkowski 2005: 360).

strategisch ausgerichtete Funktionalisierungen von Medien feststellen?³⁶

- Inwiefern wirkt sich dies auf den Anspruch der Regierungskommunikation aus, auf prozessual interner, Außenkommunikation vorbereitender Ebene Regierungsentscheidungen zu legitimieren und den Machterhalt zu gewährleisten?

An diese Forschungsfragestellungen lassen sich wiederum Thesen anschließen, die für die empirische Untersuchung forschungsleitend sind. Sie konkretisieren die Fragestellungen.

1) Vor dem Hintergrund des veränderten medialen und kommunikativen Umfeldes von Politik hat sich ein Wandel der Regierungskommunikation vollzogen. Wandel wird als Reaktion auf die veränderte mediale Außenwelt der Regierung gesehen. Um diese Gegenwirkung zu erfassen, werden hier nicht isoliert Instrumente oder Formen der Regierungskommunikation untersucht (wie Pressekonferenzen oder Informationskampagnen, deren Inhalte und damit die Produkte der Regierungskommunikation). Vielmehr werden Veränderungen der Abläufe und Mechanismen von Kommunikation, aber auch der Strukturen erforscht. Denn Strukturen beeinflussen Prozesse, weshalb eine Betrachtung beider zielführend ist (vgl. Kaase 1998; Schmidt 2004: 701; Rohe 1978: 64-65).

2) Basierend auf der Annahme, dass Medialisierung ein Totalphänomen darstellt (vgl. Schulz 2011: 30; Saxer 2007; Abschnitt 4.2) lautet eine geläufige, jedoch in der Forschung bislang empirisch wenig untermauerte These: Weil wir in einer medialisierten Gesellschaft leben, muss sich auch Politik medialisieren und entsprechend reagierend professionalisieren, um den Erwartungen der Medien und des Wählers zu entsprechen (vgl. Vogel 2010: 18). Die Medialisierungsthese wird viel zu oft aufgestellt, ohne anhand von Daten aufzuzeigen, wo und wie genau Medialisierung stattgefunden hat oder stattfindet (vgl. Schulz 2009; Marcinkowski, Steiner 2010). Die These nach der kausalen Wirkung von Medialisierung auf Politik allgemein und die Regierung speziell wird in der vorliegenden Arbeit kritisch berücksichtigt (vgl. Schulz 2011: 32-33) und mögliche aktive Zugriffe der Regierung auf das Mediensystem nicht gänzlich ausgeschlossen. Die Medialisierungsthese ist reflexiv, ähnlich einer selbsterfüllenden Prophezeiung, wodurch sich nahezu zwangsläufig eine „Spiralentwicklung“ eines medialisierten politischen Sys-

36 In diesem Zusammenhang könnte relevant sein, welchen Einfluss neuerliche technische Veränderungen, wie die Weiterentwicklungen im Internet, auf die wechselseitige Einflussnahme von Politik und Medien bewirken können. Politiker haben durch die ‚Neuen Medien‘ (wie Soziale Netzwerkseiten im Web 2.0; vgl. Schmidt 2011; Bieber 2009) die Chance, an den klassischen Medien vorbei direkt mit den Bürgern zu kommunizieren (vgl. Borucki 2014; Sarcinelli 2011a: 66-74; Unger 2012).

tems herausbildet (vgl. Pontzen 2006: 40-45; 170; Pontzen 2013; Asp 1986: 361 zit.n. Strömbäck 2011b: 425). Unerheblich ist, ob Massenmedien faktisch Einfluss auf die Wahrnehmung des Publikums bspw. von Politik haben – die Zuschreibung von Wirkung und Wirkmächtigkeit durch politische Akteure sowie die Medien selbst ist hinreichend (Jun 2009c: 279). Die (Eigen-)Dynamik und „Prägekraft“ (Hepp 2010; Saxer 1998b: 53) von Medialisierung als umfassender gesellschaftlicher Transformationsprozess ist nicht zu unterschätzen, ebenso wie die Möglichkeit einer „gemäßigten“ oder „relativen“ Medialisierung (vgl. Saxer 2007: 51, 290).

3) Abgesehen von der Eigendynamik der Medialisierung dürfen bei der Untersuchung von Regierungskommunikation die Beständigkeit oder Pfadabhängigkeiten in der Bundesrepublik nicht außer Acht geraten: Beispielweise bestehen innerhalb des institutionellen Gefüges der Regierungskoalitionen ausgeprägte Ressortegoismen, welche gemeinsam mit den verfassungsrechtlichen Schranken³⁷ wenig Spielraum für kommunikative Experimente einer Bundeskanzlerin oder eines Bundeskanzlers lassen (vgl. Mertes 2007). Zumindest auf instrumentell-technischer Ebene der Regierungskommunikation sind die medialen Veränderungen deutlich sichtbar. Es liegt auf der Hand, dass im technischen Bereich eine Anpassung an mediale Erfordernisse stattgefunden hat, wie erwähnte Studien zur Regierungskommunikation gezeigt haben (vgl. Vogel 2010; Marx 2008).

4) Daran anknüpfend werden zwei Thesen aufgestellt: Als weiterer „Medialisierungsschub“ (Bösch, Frei 2006) durch die Digitalisierung³⁸ ist zu vermuten, dass im langzeitlichen Verlauf ein Umbau der Regierungskommunikation zugrunde liegenden Strukturen erfolgte oder erfolgen wird.

5) Als Reaktion auf Veränderungen der medialen Außenwelt und Adaption der medialen Logiken ist davon auszugehen, dass professionell ausgebildete externe Dritte³⁹ einerseits in größerer Zahl beteiligt und andererseits frühzeitiger in die (politische) Planung der Kommunikation von Politik einbezogen werden. Zudem wird darauf geachtet, die strategische Seite des politischen Kommunikationsmanagements möglichst – auch vor wissenschaftli-

37 Dazu gehören neben den Grundgesetzartikeln 5, 20 und 65 auch die Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 23) sowie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, § 25), der Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 18.1.1977 sowie verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts wie die BVerfGE 44, 125 (Öffentlichkeitsarbeit; zur juristischen Diskussion des Urteils: Engel 2006); BVerfGE 63, 230 (Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkämpfen); BVerfGE 65, 1 (Volkszählung - Aufklärung); BVerfGE 105, 252 (Glykol); BVerfGE 105, 279 (Osho) (vgl. Vogel 2010: 208-211; Altenburg 2012).

38 Damit wird die zunehmende Omnipräsenz, Ausbreitung und Distribution elektronischer Kommunikationsformate und -inhalte, vornehmlich über das Internet, bezeichnet.

39 Hierbei soll auch die „doppelte Professionalisierung“ (Jun 2008, 2009b: 27) miteinbezogen werden und die Frage, welche Möglichkeiten der internen Spezialisierung Akteure der Regierungskommunikation haben, was in Kapitel 5.3 vertieft wird.

cher Forschung – verdeckt und in einem politischen Arkanbereich zu belassen (vgl. Nieland et al. 2004; Sarcinelli 2005). Die vorliegende Studie untersucht, ob die Bundesregierung mit ihren Kommunikationsstäben auf einer hohen Professionalisierungsstufe angekommen ist und sich ergo im Polity-Bereich ein durch veränderte Kommunikationsprozesse (politics) verursachter Strukturwandel (vgl. Vogel 2010) vollzieht bzw. vollzogen hat.

Für eine fundamentale Veränderung der kommunikativen Prozesslogik,⁴⁰ vor allem von nach innen gerichteter Regierungskommunikation und politischer Prozesse selbst, lassen sich in der bisherigen Forschung wenige empirische Hinweise finden. Daher kann von einer vollständig medialisierten Regierungskommunikation (noch) nicht die Rede sein. Beispielweise verfügt der Kanzler über weniger Möglichkeiten, die materielle und personelle Ausstattung der Regierungskommunikation nach seinen Wünschen zu gestalten, als seine Kollegen in Großbritannien (Marx 2008; Jun 2004) oder in Frankreich (Burgert 2010). Wegen stärkerer Einschränkungen ist gerade im Fall der Bundesregierung besonders interessant, wie sie mit den Veränderungen in der kommunikativen Umwelt umgeht; warum sie nicht so ‚professionalisiert‘ arbeiten kann, wie andere Regierungen (vgl. Sievert, Nelke 2014). Zudem interessiert, was die Beschränkungen und Veränderungen durch Medien für den Anspruch der Regierung nach Legitimation über Regierungskommunikation, die „Legitimationsempfindlichkeit“ von Regierungspolitik sowie deren möglichen Kommunikationswandel bedeutet (vgl. Sarcinelli 1998e: 263).

Strukturelle Beschränkungen auf der regierungsinternen Seite schließen jedoch graduelle und partielle Anpassungen an mediale Funktionslogiken nicht aus. Damit wäre ‚nur‘ eine Anpassung an eine veränderte Medienumwelt im Bereich von Instrumenten und Formen (Vermittlungsformate oder Hintergrundgespräche und -kreise) aufgezeigt (Vogel 2010) und weniger ein vollumfänglich auf mediale Selektions- und Präsentationslogiken ausgerichteter Regierungsapparat (dies nämlich entspräche der angeführten Medialisierungsthese). Es findet unter in dieser Studie zu untersuchenden Bedingungen der Veränderungen des kommunikativen Umfelds von Regieren ein Modernisierungsprozess⁴¹ der Kommunikation mit Medien statt. Im folgenden Abschnitt wird kurz die Relevanz und Zielsetzung der Studie dargelegt, ehe das Forschungsdesign und die theoretische Konzeption vorgestellt werden.

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit gilt in erster Linie den Prozessen und Strukturen der deutschen Regierungskommunikation in Abhängigkeit

40 Verstanden als die Gesetzmäßigkeit, nach welcher Prozesse zur Kommunikation von Regierungsentscheidungen und Verlautbarungen funktioniert.

41 Die Anlehnung an das soziologische Theorem der Modernisierung ist hier beabsichtigt und dürfte erlauben, Professionalisierung der Regierungskommunikation als Prozess besser zu erfassen (vgl. Holtz-Bacha 2007; Unger 2012). Dabei soll allerdings nicht Modernisierung als „Amerikanisierung“ verstanden werden, wie in den letzten Jahren üblich (vgl. exemplarisch Althaus 2005a; Kamps 2000; Plasser 2000; Scammell 1998).

von Inhalten und Akteuren im Verlauf der letzten 30 Jahre, weil kommunikativer und prozessualer Wandel von Bonn nach Berlin nachgezeichnet werden soll. Das Ziel der Untersuchung ist die theoretisch ausgearbeitete sowie empirisch geprüfte Rekonstruktion und erklärende Deutung der zentralen Prozessmechanismen in der Regierungskommunikation, um deren Kontinuität und Wandel in ihrem politisch-strukturellen wie historischen Kontext zu verstehen und zu erklären. Die Prozessmechanismen (wie interne Abstimmung oder Austauschverhältnisse mit Journalisten) formieren sich angesichts der Medialisierung von Politik zu einem Komplex, der theoretisch-empirisch untersucht wird. Neben Kausalzusammenhängen und -ketten können andere Faktoren innerhalb der Regierungen der letzten Dekaden bzw. innerhalb des Politikbetriebes zu Entwicklungen geführt haben, die zwar auch, jedoch nicht primär auf mediale Veränderungen zurückzuführen sind (wie bspw. der Regierungs-Umzug nach Berlin). Deshalb muss der Blick für multidimensionale Zusammenhänge geschärft werden. Die Untersuchung widmet sich sodann den Prozessen der Regierungskommunikation, die sich innerhalb institutioneller Strukturen vollziehen.

Nicht zuletzt wegen der Bedeutung von Kommunikation für das Funktionieren moderner Gesellschaften (vgl. Sarcinelli 2007: 109-110) und der damit einhergehenden, zuletzt lauter werdenden Forderung nach transparenter, bürgernaher und deshalb legitimer Kommunikation der Bundesregierung ist diese Unternehmung lohnend. Sie erbringt den Nachweis, dass Regieren besser im Einklang mit Kommunikation funktioniert und die Legitimation von Regierungshandeln am wirkmächtigsten ist, wenn nur eine Wirklichkeit konstruiert wird (vgl. Berger, Luckmann 1977: 99). Diese Studie hinterfragt daran anknüpfend die uni-lineare Erforschung der Medialisierungsthese durch ‚Was-Fragen‘ (was verändert sich durch Medialisierung?) und stellt dagegen die Frage, wie durch Medialisierung Wandel der prozessualen Dimension von Regierungskommunikation erfolgt und zeigt Kontinuitätslinien und Wandelaspekte in dieser Hinsicht auf. Relevant ist diese Untersuchung auch, weil damit eine Systematisierung und Aufbereitung des Forschungsstands verbunden ist und weitere Forschungslücken aufgedeckt werden können: In Bezug auf die Planung und engere Bezugnahme politischer Entscheidungen zu politischer Kommunikation und der Herstellung von Öffentlichkeit wie auch Darstellung von Politik werden weitere Forschungsanstöße zum Regieren mit Medien aufgezeigt.

2.3 Forschungsdesign und Aufbau der Arbeit

Dieser Abschnitt verdeutlicht die verwendeten Ansätze und Methoden, die Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand und skizziert den Aufbau der Arbeit. Eine breit angelegte Forschungsstrategie ist unabdingbar, um

dem eben formulierten Ziel der Rekonstruktion von Kontinuität und Wandel zentraler Prozessmechanismen der Regierungskommunikation zu entsprechen. Gemäß den Hauptforschungsfragen muss in einem ersten deskriptiven Schritt analysiert werden, ob und welche Veränderungen der Regierungskommunikation festzustellen sind und welche Regelmäßigkeiten und Unterschiede hierbei vorherrschend sind. Ein zweiter Schritt besteht darin zu untersuchen, welche Erklärungs- und „Deutungsmuster“ (Keller 2008: 240-243; vgl. Schütz 1932/2004; Keller 1998) oder „Denkmuster“ (Siegel 2003) auftauchen (vgl. Anm. 33). Eine Triangulation quantitativer und qualitativer Elemente ist naheliegend, weil diese die Veränderungen von Regierungskommunikation multiperspektivisch erfassen kann (Details in Kapitel 8).

Methodologisch ist diese Studie in ihrer Zielsetzung, Fragestellung sowie theoretischen Verortung dem interpretativ empirisch-qualitativen Forschungsansatz (vgl. Schmitz, Schubert 2006; Keller 2005; Dreyfus, Rabinow 1987/1994) zuzurechnen. Sie versucht weniger, einzelne Personen oder Äußerungen und deren Häufigkeiten zu untersuchen (wobei dies nicht ausgeschlossen werden soll), als vielmehr bei der Erhebung und Analyse der Daten heuristisch und idiographisch vorzugehen. Eine fall-basierte Erklärungsstrategie oder auch qualitative Einzelfallstudie, wie sie Gläser und Laudel (2004, 2009) vorschlagen, erlaubt es, das theoretische Vorverständnis und darauf aufbauende Annahmen im laufenden Forschungsprozess anzupassen und immer wieder zu modifizieren. Dies führt letztendlich zu einer zirkulären Forschungsstrategie, die sich am hermeneutischen Zirkel orientiert (vgl. Witt 2001; Lamnek 2006: 311ff.). Zwar sind in einer fall-basierten Erklärungsstrategie von qualitativen Untersuchungen auch kausale Annahmen die Untersuchungsbasis (vgl. Gläser, Laudel 2004: 30f.). Die Anlage einer grundlegenden Darstellung von Regierungskommunikation scheint mit einer unikausalen Erklärungslogik jedoch nicht hinreichend, da die Haltung, mit der das Forschungsmaterial und die Datenbasis untersucht werden sowie die Ergebnisse, die auf diesem Wege erzielt werden, letztlich von diesen Kausalmechanismen beschränkt bleiben und kein Raum für Neues, Überraschendes und Unerwartetes bleibt (vgl. Keller 2007; Strauss, Corbin 1996).

Für den Gegenstand dieser Arbeit ist eine komplexer angelegte Forschungsstrategie notwendig, die qualitative mit quantitativen Instrumenten verknüpft – also Triangulation. Die Analyse sollte vielfachen Ansprüchen genügen: Es „soll in der [empirischen] Analyse sichtbar werden, wie sich politisches Handeln in einem Spektrum von Möglichkeitsbedingungen vollzieht, dessen Grenzen und Regeln in einem historisch variablen Prozess der Codierung permanent erzeugt, verworfen und modifiziert werden“ (Kerchner 2006b: 158). Das Nachzeichnen eines Prozesses am empirischen Material gestaltet sich besonders schwer. Eine Annäherung wird versucht unter Maßgabe einer „systematic examination of diagnostic pieces of evidence that are selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed

by the investigator“ (Collier 2011: 2). Zu diesem Zweck eignet sich für qualitative Vorhaben am besten eine Forschungsstrategie, die sich bei der Datenerhebung und -auswertung die „Grounded Theory“ (GT) zur Diskursanalyse (Keller 2007: 94) zunutze macht, allerdings deren Vorgaben nicht sklavisch folgt, sondern an den Forschungsgegenstand und das -interesse anpasst, weil die GT ausgearbeitet und in der Vorgehensweise systematisch ist.⁴²

Um den Forschungsgegenstand theoretisch induktiv zu erschließen und auf Basis des Datenmaterials ein theoretisches Modell zu entwickeln (vgl. Lamnek 2006: 128f.), dient das ‚interpretative Paradigma‘ als Orientierung, das einen interaktionalen Ansatz verfolgt und sich auf Beziehungen konzentriert (vgl. Czerwick 2011a: 153; Keller 2005; 2009; Froschauer, Lueger 2003).⁴³ Für die ‚Fallauswahl‘ (also die Auswahl von Gesprächspartnern und Dokumenten) sowie für das Vorgehen bei der Auswertung der allgemeinen Datenbasis bevorzugt die Arbeit eine Vorgehensweise in Anlehnung an die GT, weil diese verspricht, eine dem Forschungsgegenstand entsprechende Konzeptualisierung zu leisten. Diese Arbeit führt den Methodenstreit zwischen qualitativen und quantitativen Ansätzen innerhalb der Sozialwissenschaften nicht weiter, sondern unternimmt eher den Versuch einer Synthese und Fruchtbarmachung beider Ansätze (vgl. King, Keohane, Verba 1994).

Beide Vorgehensweisen haben im laufenden Forschungsprozess ihre Vor- und Nachteile. Den Nachteilen der qualitativen Methoden (scheinbar mangelnde Intersubjektivität, Repräsentativität, Reliabilität, Validität und Generalisierungsmöglichkeit; vgl. Schnell, Hill, Esser 2005: 149 -166) wird mit der Orientierung an qualitativen Gütekriterien zum Teil entgegen gewirkt (vgl. Lamnek 2006: 142-148; Helfferich 2005: 138-145; Steinke 2008). Darunter ist zu verstehen, dass zwar mit Kriterien wie ‚Gültigkeit‘ oder ‚Validierung‘ gearbeitet wird, diese jedoch anders definiert werden als im messtheoretischen Kontext.⁴⁴ Nachteile der quantitativen Methoden sind beispielsweise die Beschränkung auf rein messende und mathematisch orientierte Verfahren oder das Testen vorab formulierter Hypothesen in Form von Wenn-

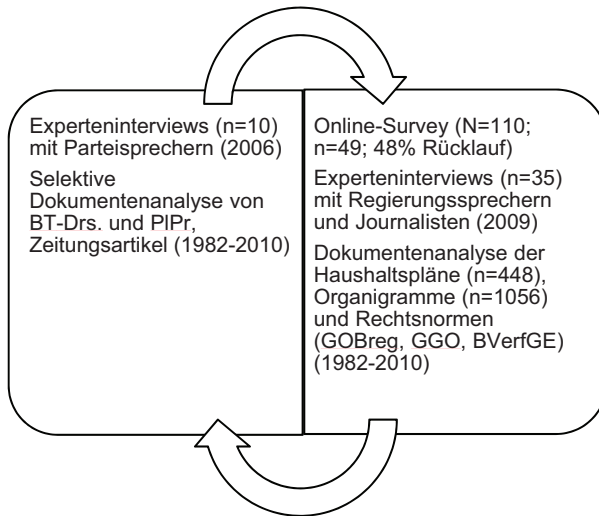
42 „Grounded“ ist diese Theorie deswegen, weil sie „gegenstandsbezogen theorieentwickelnd“ arbeitet und beansprucht, ohne vorheriges theoretisches Konstrukt auszukommen (vgl. Strauss, Corbin 1996). Dieser Anspruch ist meiner Meinung nach nicht zu halten – auch, wenn die Erfinder dieser Methode plausibel dafür argumentieren, kann eine Unvoreingenommenheit gegenüber dem Forschungsstand für diese Studie nicht aufrecht erhalten werden. Jeder Forscher legt seine subjektiven Einprägungen in seine Studien hinein.

43 Hierbei steht im Vordergrund, dass man sich in einer bestimmten Situation auf eine für alle Beteiligten annehmbare Situationsdeutung und -beschreibung einigt (Blumer 1978; vgl. Thomas 1965: 114 zit.n. Czerwick 2011a: 153).

44 „Die Nachteile der qualitativen Methoden bezüglich der Reliabilität können durch die Vorteile bei der Validität partiell, vollständig oder überkompensiert werden. Diese Kompensationschance ist möglich, wenn man von dem in der quantitativen Methodologie entwickelten Beziehungsverhältnis abweicht, wonach Zuverlässigkeit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Gültigkeit ist“ (Lamnek 2006: 165-166, 172, 186-187).

dann oder Je-desto Sätzen, welche funktionale Beziehungen ausdrücken, die nomothetisch zu verstehen sind und so den Forschungsprozess und dessen Ergebnisse reduktionistisch determinieren (Krotz 2005: 12). Um die folgenden Ausführungen zu erhellen, veranschaulicht die Abbildung 1 die verwendeten Methoden und Materialien. Grundsätzlich bilden Experteninterviews mit Regierungssprechern, Parteikommunikatoren und Hauptstadtjournalisten die Hauptdatenbasis dieser Studie.⁴⁵ Die Interviews mit Parteivertretern sollen Regierungskommunikation keinesfalls mit Parteienkommunikation gleichsetzen, sondern die Ansichten aus den Parteien auf die Regierungskommunikation berücksichtigen helfen. Die diachrone, qualitative Dimension der Veränderungen der Regierungskommunikation decken Leitfadengespräche mit Zeitzeugen ab, geführt in der ersten Jahreshälfte der Jahre 2006 und 2009 (vgl. Bogner 2005).⁴⁶

Abbildung 1: Übersicht zu Daten und Methoden



Quelle: eigene Darstellung

- 45 Dabei sind sowohl Generalisten wie Spezialisten der politischen Kommunikation vertreten (vgl. zur Definition Tenschers 2000: 10; Abschnitt 3.2).
- 46 Die Interviews von 2006 waren Basis meiner Magisterarbeit, deren wesentliche Ergebnisse und theoretische Überlegungen Anlass, Motivation und Exploration dieser Arbeit waren (vgl. Roth 2007). Die vorliegende Arbeit analysierte die Interviews nochmals neu im Lichte des hier gebildeten theoretischen Ansatzes und des dazu entwickelten Kategoriensystems.

Hierzu erklärten sich 45 Interviewpartner (aus ehemaligen und aktuellen Regierungspartei- und Regierungskreisen der 11. bis 16. Wahlperiode sowie Journalisten) bereit. Für jede Interviewgruppe (ehemalige und aktuelle Sprecher sowie Journalisten) dienten eigene Leitfäden der Erhebung (vgl. 8.2).⁴⁷ Weitere Instrumente zur Methoden-Triangulation⁴⁸ waren eine anonymisierte Online-Umfrage sowie eine Primärquellenanalyse. Das Ziel dieser Kombination war, eine möglichst breit gefächerte und damit kontrastierende Datenerhebung zu gewährleisten (vgl. Lamnek 2006: 274-291; 282; Mayring 2001: 21; Kelle 2007: 49-52). Die synchrone Erhebung der Onlineumfrage wurde 2008 und 2009 durch einen halbstandardisierten anonymisierten Fragebogen⁴⁹ ausgeführt.

Während der Bearbeitung der anderen Daten erfolgte die Dokumentenanalyse.⁵⁰ Die Auswertung der Experteninterviews und Primärdokumente zur formalen Organisation der Regierungskommunikation erfolgte durch computergestützte diskursanalytische Auswertungs- und Analyseverfahren in Kombination mit klassischen qualitativen Inhaltsanalysen sowie deskriptiv-statistischen Methoden zur Auswertung der Befragung. Die Diskursanalyse dient als übergreifendes, sequenzanalytisch orientiertes Verfahren, das über die Datensorten hinweg Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten vermag (vgl. Keller 2008; Kerchner, Schneider 2006; Hajer 2008).⁵¹

Diese Arbeit hat insgesamt 14 Kapitel. Die Kapitel 3-5 dienen der theoretischen Konzeption. Kapitel 3 definiert die Termini der Regierung und des Regierungshandelns. Das Verhältnis von Politikdarstellung und -herstellung ist wegen der Annahme der Einheit von Politik und Kommunikation zentral für diese Studie (Abschnitt 3.3). Nach der Diskussion des Legitimationsbegriffs (Abschnitt 3.4) folgt die Darstellung des Medienwandels (Ab-

47 Hierbei hat mich Dr. Benjamin Höhne konstruktiv bei der Leitfadenkonstruktion beraten.

48 Bezüglich der Methodenkombination ist zwischen einem engen Triangulations-Begriff als „kumulative Validierung von Forschungsergebnissen“ und einem weiten als „Ergänzung von Perspektiven, die eine umfassendere Erfassung, Beschreibung und Erklärung“ ermöglichen (Lamnek 2006: 283), zu unterscheiden. Hier soll der zweiten Auffassung der Vorzug gegeben werden und eine Methodentriangulation (Between Method) vorgenommen werden, weil dies dem hier zugrunde liegenden Forschungsgegenstand der Regierungskommunikation angemessen erscheint (Mayring 2001: 25; Kelle 2007: 52).

49 N=110; zur Ermittlung der Grundgesamtheit: vgl. Röttger, Zielmann 2012 und Abschnitt 8.1.

50 Etwa formale Dokumente wie Bundestagsdrucksachen, Bundesrechnungshofberichte, Plenarprotokolle, Organigramme und Haushaltspläne sowie einzelne Medienberichte.

51 Diese ist zu unterscheiden, von Habermas' normativ orientierter Diskurstheorie kommunikativen Handelns. Zentraler Unterscheidungspunkt zu Foucault (an den sich Habermas später mit den „speziellen Diskursen“ annäherte) ist die zentrale Stellung der Intersubjektivität eines Diskurses als Konstituente desselben. Intersubjektivität wird also von Diskursen historisch erzeugt. Die Entscheidung für eine Orientierung am Foucaultschen Diskursbegriff fällt an dieser Stelle leicht: Dieser ist nicht normativ gemeint und versucht Mechanismen hinter identifizierten Diskursen aufzudecken. Dies scheint mit einem deliberativen Diskursbegriff, der eher auf Konsens in optimalen Sprechsituationen abstellt, weniger möglich.

schnitt 4.1) sowie der Konzeptionalisierung von Medialisierung (Abschnitt 4.2). Als Reaktionsweise darauf werden Kommunikationsmanagement und Professionalisierung des Sprecherpersonals beleuchtet (Kapitel 5). Darauf aufbauend wird das Modell ‚diskursiver Interpenetration‘ entwickelt, das die theoretische Basis der empirischen Analysen dieser Arbeit bildet (Kapitel 6). Ein Fazit schließt den theoretischen Teil ab (Kapitel 7). Darauf folgt die Präsentation der Ergebnisse der empirischen Analyse mit einer Systematisierung und empirisch gestützten Rekonstruktion des Wandels der Regierungskommunikation (Kapitel 11-13) auf Basis der Veränderungen der Umwelt (Kapitel 9-10). Abschließend erfolgt die Reflexion der Ergebnisse mit einem Fazit zu den Auswirkungen, den Wechselwirkungen und dem Zusammenspiel von Politik und Medien in der ‚Berliner Republik‘, das auch den Rückbezug zu den eingangs gestellten Fragestellungen und den darauf aufbauenden Thesen herstellt. Den Abschluss bildet ein forschungsbezogener Ausblick.

3 Regierung, Regieren und Regierungskommunikation

Dieses Kapitel definiert die Begrifflichkeiten ‚Regierung‘, ‚Regieren‘ und ‚Regierungskommunikation‘. Hierzu erfolgt zunächst eine Diskussion zu Regierung, um daran anknüpfend zu erörtern, welche Akteure für diese Studie zur ‚erweiterten Kernexekutive‘ hinzuzurechnen sind. Anschließend wird Regierungskommunikation eingeführt als Dualismus von Informationspolitik bzw. Öffentlichkeitsarbeit sowie Pressearbeit und mit dem Begriff der Public Relations (PR) in Beziehung gesetzt (Abschnitt 3.2) sowie durch das Verhältnis von Politikerherstellung und -darstellung ergänzt (Abschnitt 3.3). Zuletzt wird der Begriff der Legitimation als Prozess in Abgrenzung zu Legitimität als Zustand definiert (Sarcinelli 1998e: 254) (Abschnitt 3.4).

3.1 Regierung und Regieren

Das Verhältnis zwischen Regierungsparteien, deren Fraktionen im Bundestag und der Bundesregierung als Organe der Legislative, der Exekutive sowie als Teil der willensbildenden Intermediäre⁵² ist aus politikwissenschaftlicher Perspektive als komplex zu charakterisieren (vgl. Goetz 2004; Patzelt 2008).⁵³ Massenmedien fungieren als Teilsysteme der Informationsvermittlung zwischen Bürgerinnen und Bürgern zu Akteurinnen und Akteuren des politisch-administrativen Teilsystems und idealiter wieder zurück. „Indem [Intermediäre] Informations- und Kommunikationsprozesse vor wie nach politischen Entscheidungen ermöglichen“, besteht ein „Scharnier“ zwischen Staat und Gesellschaft (Jarren, Donges 2006: 143). Daran anknüpfend definiert dieser Abschnitt ‚Regierung‘ und ‚Regieren‘. Zur Analyse eines Konstrukts wie ‚Regierung‘ muss zunächst differenziert werden, dass es sich bei ‚Regierung‘ um eine schwer trennscharf abzugrenzende Konstruktion handelt, die nicht axiomatisch und unhinterfragt bei der Analyse politischer Systeme vorausgesetzt werden sollte (Patzelt 2008: 17).

Der formalen, verfassungsrechtlichen Argumentation des Grundgesetzes folgend ist unter „Regierung“ das Kollegialorgan des Kabinetts mit dem

52 Hierzu zählen neben den Medien die politischen Parteien, Verbände, Gewerkschaften und Vereine, Bürgerinitiativen sowie die Neuen Sozialen Bewegungen. Diese Organisationen sind kollektive Akteure und unterschiedlich im politischen System verankert und fungieren als Akteure der Interessenartikulation (Jarren, Donges 2006: 129). Die Parteien üben die Interessenaggregation aus. Sie sind die vorrangigen Vermittlungsinstanzen, da sie im Vergleich zu Vereinen oder Verbänden Verfassungsrang (vgl. Abschnitt 4.1, Anm. 106) haben.

53 Vgl. Laver, Schofield 1990; Budge, Laver 1993; Müller, Strøm 2000/2006.

Bundeskanzler an der Spitze zu verstehen (Art. 65 GG). Die verfassungsrechtliche Definition von Regierung durch das Grundgesetz beinhaltet drei Aspekte des Regierens (Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip), die zu einer „Legalstruktur“ (Ellwein 1976: 115) führen: Nach dem „Kanzlerprinzip“ (Art. 65 GG) hat der Regierungschef das Recht, die Richtlinien der Politik zu bestimmen (Richtlinienkompetenz). Das Kanzlerprinzip wird durch das Kabinettsbildungsrecht (Art. 64 GG: Abs. 1), die Leitungskompetenz (Art. 65 GG: Abs. 4) und die daraus abgeleitete Organisationsgewalt des Bundeskanzlers ergänzt (vgl. Anm. 37; grundlegend: Hennis 1964; Haungs 1989; Schuett-Wetschky 2008: 49; Wewer 1991: 15; 1998: 327).

Grundlegend besteht zwischen Kanzler- und Ressortprinzip eine Machtbalance (Derlien 1990b: 93). So ist das Ressortprinzip „wenig wert“, wenn damit nicht auch „eine eigene Pressepolitik verbunden ist“ (Hennis 1964: 26). Aus der Notwendigkeit der Balance dieses Verhältnisses folgt, dass die Kommunikation der Regierung prinzipiell der Einheitlichkeit unterworfen ist. Aus der Richtlinienkompetenz des Kanzlers leitet sich die Einheitlichkeit der Regierungspolitik ab (Hennis 1964: 19, 25-26). Dieses Prinzip wirkt sich auf öffentliche Äußerungen der Kabinettsmitglieder in der Presse- oder Öffentlichkeitsarbeit aus, wie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) in §12 regelt. Die Beschränkung der Richtlinienkompetenz durch das Ressortprinzip (Art. 65 GG: Satz 2) macht sich in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit folgendermaßen bemerkbar: Gemeinsam mit den Verfassungsgerichtsurteilen (vor allem BverfGE 20, 65 und 44, 125) bleiben den einzelnen Ministerien eine eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vorbehalten. Daraus resultiert eine quasi „natürliche Rivalität“ zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien und der Regierungszentrale (Bundeskanzleramt) bzw. dem Presse- und Informationsamt (vgl. Hennis 1964: 26), das als zentrale Informationsbehörde der Bundesregierung fungiert. Die sogenannten „Spiegelreferate“ (Busse 2005) in der Organisationsstruktur von Kanzleramt und Presseamt verkörpern dieses Prinzip: Sie sollen die unablässige Kommunikation zwischen den Ressorts und der Regierungszentrale ermöglichen, aufrechterhalten und so zentrale Funktionen der Information und Koordination erfüllen helfen (vgl. Ellwein 1976: 174; Mertes 2003: 72; Andeweg 2000: 382). Das Kollegialprinzip wiederum sieht vor, dass Entscheidungen von der Bundesregierung als Kollegialorgan getroffen werden, wozu auch die Entscheidungen über Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ministerien gehören (Art. 65 GG: Satz 3).

Die rein formalistische Definition von Regierung über verfassungsrechtliche Grundsätze stößt an ihre Grenzen, wenn ‚hinter‘ dieses Gremium geblickt und festgestellt wird, dass Regierung und Regierungshandeln nicht allein über das Exekutivorgan des Kabinetts vollzogen werden, sondern durch dem Kabinett zuarbeitende Arbeitseinheiten der Ministerialbürokratie. Deshalb wird im Folgenden auf funktionale Definitionen von ‚Regierung‘ und ‚Regie-

ren‘ hingearbeitet, welche die Verfassungswirklichkeit und „Machtstruktur“ (Ellwein 1976: 115) innerhalb und außerhalb der „Regierungsmaschinerie“ eher berücksichtigen.

Grundlegend kann die bisherige Forschung zur Regierungslehre⁵⁴ in verschiedene Stränge eingeteilt werden. Der erste beschäftigt sich im Wesentlichen mit der institutionell-formalen Perspektive auf Regierung und deren Konstitution als Verfassungsorgan. Demnach gehören zur Regierung das Kabinett, die Regierungsparteien und ihre Fraktionen sowie die Verwaltung. In einem noch weiter gefassten Verständnis sind darunter auch die Parteien allgemein, die Bundesländer, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesbank, Interessenverbände sowie die Medien zu zählen (Kastning 1991: 74). Die zweite, „personalistische Perspektive“ (Rüb 2011: 69) fokussiert auf die „Kanzlerdemokratie“ (Hennis 1964: 8; vgl. Niclauß 2004; vgl. Patzelt 2008) sowie die konkrete Ausgestaltung der Richtlinienkompetenz mittels Regierungstechniken (Hennis 1964). Teil dieser Forschungsrichtung ist die Regierungsstilanalyse (etwa Debus 2008), welche den Anspruch erhebt, über einen „Regierungsstilimpressionismus“ (Rüb 2011: 78; vgl. Andeweg 2003; Dunleavy, Rhodes 1990) hinaus, Muster und Stile von Führung zu analysieren. Eine dritte Perspektive ist jene der „Governance“, die im Wesentlichen den netzwerk- und verhandlungsorientierten Charakter von „Regieren“ als Koordination über die Grenzen eines institutionalistischen Verständnisses hinaus betont (Rüb 2011: 69). Dies mündet in der zugespitzten Variante des Steuern und Lenkens mit oder ohne „Regierung“ als „governance without government“ (Rosenau, Czempiel 1992/2003; Rüb 2011: 70; vgl. grundlegend: Benz 2008; Benz, Dose 2010; zum Wandel von Staatlichkeit: Börzel, Risse 2010). Entscheidungen werden laut diesem Paradigma von den jeweils in einem Policyfeld notwendigen und benötigten Akteuren ausgehandelt, die nicht unbedingt staatlicher Provenienz sein müssen.

Alle drei Varianten sind entweder aufgrund ihrer Fokussierung auf Institutionen, Personen oder Koordination und Verhandeln allein betrachtet unvollständig und für diese Untersuchung nicht zielführend. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit der formal als ‚Regierung‘ definierte Zusammenschluss von Regierungschef und Ministern für diese Studie synthetisch verstanden wird und über die jeweiligen Perspektiven hinaus integrativ wirkt. Die Aufgaben von Regierungen sind in diesem Kontext das „Organisieren und Koordinieren des Regierungsprozesses“ sowie das Produzieren von Policies als genuine Aktivitäten, zentral gesteuert durch die Institution Bundeskanzleramt (vgl. Rüb 2011: 96). Diese Aufgaben werden als ‚Regieren‘ unter ‚Koordination‘ subsumiert (vgl. Goetz 2004: 86). Weil Koordination eine zentrale Aufgabe von Regierung ist, reicht eine alleinige Definition über formal-funktio-

54 Vgl. Hartwich, Wewer 1990-1993; Helms, Jun 2004; Jann, König 2008.

nale Kriterien nicht aus; vielmehr werden hier Akteure und Organisationen zur Regierung gezählt, die Adressaten der Koordination hinsichtlich der Staatsführung und -lenkung im engeren Sinne darstellen.

Wesentlich zu Koordination und Verhandlung gehört die Frage nach dem Ort und Zuschnitt von ‚Führung‘ (für einen Überblick Gast 2010; Sebaldt, Gast 2010; Bryman 2011). Die Führungsforschung unterscheidet drei Richtungen (etwa Andeweg 2003) der Beziehungen von Regierung zum Parlament, zu anderen Verfassungsorganen und politischen Akteuren: die Präzidentialisierungsthese, die These der *prime ministerialisation* sowie die These der Politisierung der Bürokratie⁵⁵ (vgl. Decker 2013: 309; Patzelt 2008; Goetz 2004; Bogumil, Jann, Nullmeier 2006; Czerwick 1998; Ellwein 1976), die in der Regel nach Regierungswechseln erfolgt (vgl. Derlien 2003, 2008; Goetz 2004: 82). Mit Czerwick (1998: 491-493) wird argumentiert, dass in jüngerer Zeit die Arbeitsebene der Verwaltung zusehends Kommunikationsaufgaben übernimmt und für diesen nachgeordneten Teil der Exekutive die Herstellung von Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung gewinnt (vgl. Ellwein 1976: 163-164).⁵⁶ Vor allem die ersten beiden Forschungsrichtungen zu Führung sind stark von britischen Befunden geprägt (Dunleavy, Rhodes 1990; Andeweg 2003; Sturm 2009). Die dritte These ist inzwischen mittels Fallstudien für weitere europäische Länder untersucht worden (Peters, Pierre 2004).

Die Forschung zur Exekutiven, deren Verhältnis zum Parlament und zur Verwaltung sowie dem Parteiensystem hat sich im Zuge der Internationalisierung der Politikwissenschaft soziologischer (Neo-Institutionalismus) und wirtschaftswissenschaftlicher (Management) Konzepte bedient (vgl. Goetz 2004). Die aus diesem ‚Import‘ resultierende Entwicklung der Annahme einer ‚koordinierenden Kernexekutive‘, die zunächst für den britischen Raum entwickelt wurde (*core executive* nach Dunleavy, Rhodes 1990: 4; Rhodes, Dunleavy 1995), hat den ‚Dualismus der Perspektiven‘ von Organisation und Querschnittsaufgaben (Goetz 2004: 86) überwunden. Und zwar durch folgenden Begriff von *core executive*: „All those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine“ (Dunleavy, Rhodes 1990: 4; vgl. Burch, Holliday 2004: 3; Davis et al. 1999). Wesentlich ist also die Integration jener Akteure, die über Vollzugs- und Abschlussmacht in Entscheidungsprozessen verfügen sowie eine Schlichter- oder Schiedsposition in

55 Zur Politisierung der Bürokratie: Hennis 1964; Mayntz, Derlien 1989; Schröter 2004; Andeweg 2003: 52-55; Schatz 2008; Maravic, Peters, Schroeter 2013.

56 Strukturell-organisatorische Umgestaltungen sind ein Instrument für den Bundeskanzler, um sich einen Möglichkeitsraum für das Regierungshandeln zu eröffnen, den er während des Tagesgeschäfts weniger hat. Dazu zählt der personelle Aus- und Umbau des Kanzleramtes und des Presse- und Informationsamtes sowie äquivalent entsprechende Aktivitäten der Minister, um ihre Ressorthoheit zu betonen (vgl. Ellwein 1976).

Konfliktfällen innerhalb dieser „Regierungsmaschinerie“ einnehmen können (vgl. Andeweg 2000, 2003). Die Koordination über Aushandlung wird zentral durch die Kernexekutive wahrgenommen. Sie „ist die Antwort auf politische Kompromisserfordernisse und die hohe Zahl von Vetopositionen in modernen Regierungssystemen“ (Goetz 2004: 86). Die Kernexekutive reagiert auf die sich ausdifferenzierende und komplexer werdende Anforderungsstruktur ihrer Umwelt durch Erhöhung von Eigenkomplexität.

Regieren und Regierungsorganisation werden also prozessual interpretiert und beinhalten einerseits die Steuerung und Ausrichtung des politischen Systems an den tagesaktuellen Erfordernissen, die ein verflochtenes Mehrebenensystem mit sich bringt. Mit ‚Regieren‘ und der Organisation dieses ‚Regierens‘ ist andererseits das Anstoßen und Durchführen konkreter Maßnahmen zur Bewältigung der Anforderungen, also die Durchführungsfunktion von Regierung, verbunden (Patzelt 2008: 16). Unter Regieren und Regierungshandeln (hier synonym verwendet) wird in Anlehnung daran die (Selbst)Organisation der Regierung nach Hennis verstanden als ein Prozess von „lenken, steuern, Richtung geben, heute nicht zuletzt zusammenordnen, die Fäden bündeln, koordinieren“ (Hennis 1990: 56; vgl. Rüb 2009).⁵⁷

Grundlagen dieses Operierens sind Relationen: Die Beziehungen der Regierung zum Parlament erfasst King (1976 zit.n. Andeweg 2003: 52) mittels verschiedener Typen. Er definiert als typologisch die Beziehungen zwischen Ministern und der Opposition, den Ministern und den Hinterbänklern der eigenen Partei, den Ministern und Parlamentsausschüssen und ähnliche Relationsformen von Kabinettsmitgliedern zu Parlamentsmitgliedern und deren Austausch (vgl. Andeweg 2003: 52; King 1975). In dieser Hinsicht wirken sich sowohl die Konstellationen des Parteiensystems (Anzahl und Fragmentierung von Parteien, Art der Koalition; Blondel 1995: 138) als auch die interne Parteistruktur (Kohäsion) unterschiedlich aus (Blondel 1995: 140; zu innerparteilichen Prozessen: Gianetti, Benoit 2009; vgl. Cross, Katz 2013; Schuett-Wetschky 2004).

Auf der Mesoebene begreift diese Studie Regierung wegen dieser funktionalen Ausrichtung als speziellen Systemtyp, nämlich als Organisation (Baraldi et al. 2006: 124-126), deren kleinste Kommunikationseinheit Mitteilungen sind. In Organisationen enthaltene Programme, Kommunikationswege und Personen bilden gemeinsam sogenannte Erwartungsstrukturen, die es der Organisation erlauben, in ihrer Systemumwelt zu operieren (ebd.: 125; Luhmann 1978).⁵⁸ Von der eben angeführten Definition der Kernexekutiven ausgehend, werden für diese Studie in Anlehnung an Rüb (2009: 46) Vor-

57 Instrumente des Regierens sind: Festlegung der Geschäftsbereiche, Bestellung und Abberufung der Minister sowie Informationsanspruch des Regierungschefs (Hennis 1964: 35).

58 Eine umfangreichere Diskussion reicht an dieser Stelle zu weit. Wesentlich sind die Grundlagen in Helms (2005), Derlien (1990) und König (1990), aber auch Andeweg (2003) sowie die Handbücher zum Leadership von Rhodes und 't Hart (2013) sowie Bryman et al. (2011).

schlag eines prozessual und funktional orientierten Begriffs unter Regierung jene Akteure, Organisationen und Institutionen verstanden, die operativ „zur Fällung der politischen Grundsatzentscheidung“ (Loewenstein 1959: 40ff. zit.n. Rüb 2009: 46) befugt sind.

*Regierung umfasst im Verständnis dieser Arbeit folgende Akteure: Der Regierungschef, die Minister, die Spitzen der Ministerialbürokratie (parlamentarische und beamtete Staatssekretäre), die Regierungsparteispitzen (Parteivorsitzende und Stellvertreter), die Fraktionsvorsitzenden (Vorsitzende samt Stellvertreter) sowie die Regierungszentrale.*⁵⁹ Danach ist in dieser Arbeit mit Regierung⁶⁰ die „erweiterte Kernexekutive“ genannte operative Arbeitseinheit bezeichnet, welche zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktionen als Governance-Spezifik wahrnimmt (Dunleavy, Rhodes 1990; vgl. Scharpf 2000: 105).

Neben dieser Definition erscheint für diese Arbeit die Differenz von Regierung und *Regieren als koordinierende Herbeiführung und Implementation von Entscheidungen* zielführend, weil damit sowohl die Institution der Regierung in formaler Hinsicht, als auch der materielle Prozess des Regierens als Wahrnehmung der Steuerungsaufgabe und mithin die Ausübung „allgemeiner politischer Führung“ verbunden wird (vgl. Patzelt 2008: 15-16). Regieren als Organisation bedeutet dann das prozessuale Zusammenspiel von Regulativen und Praktiken der Regierung (Rüb 2009, 2011).

3.2 Regierungskommunikation als politische Kommunikation

In diesem Abschnitt wird zunächst eruiert, was in der Forschung unter Regierungskommunikation verstanden wird, um einen für diese Studie passenden Begriff zu definieren. Wie und ob Staats- oder gar Verwaltungskommunikation synonym oder antonym zu verwenden sind, wird in Abgrenzung zu anderen Begriffen und der eigenen Definition erörtert. Zunächst wird jedoch die Zielsetzung und Funktion von Regierungskommunikation diskutiert.

59 Da die Regierung von den Regierungsparteien, den Fraktionen, im Parlament getragen wird und der Kanzler aus der Mehrheitsfraktion hervorgeht, ist es sinnvoll, auch die Fraktions- und Regierungsparteiführungen miteinzubeziehen (vgl. Blondel 1995; Andeweg 2003). Dies schließt an die Ausführungen Rudzios zu informellen Entscheidungszentren wie dem Koalitionsausschuss an (Rudzio 2000: 295-304), soll aber nicht bedeuten, dass dadurch die Ziele und Interessenschwerpunkte der einzelnen Regierungsmitglieder mit jenen ihrer Partei kongruent sind. Im Gegenteil: Laut Bukow ist die Differenz von Partei und Fraktion an regelmäßigen Konflikten zu erkennen (Bukow 2013: 77; vgl. Katz, Mair 1993).

60 Mit diesem Begriff ist in dieser Arbeit immer die hier gegebene Definition gemeint.