

Diskussionspapier zum Expertendialog

● „Politische Reformkommunikation“

Veränderungsprozesse überzeugend vermitteln

16. November 2006

Tagungsort:

Bertelsmann Haus
Unter den Linden 1
10117 Berlin
Tel. 030 520099-0
Fax. 030 520099-250

I. GRUNDBEDINGUNGEN ERFOLGREICHER REFORMKOMMUNIKATION

Oft unter dem Begriff der „Mediendemokratie“ diskutiert, beeinflusst das veränderte Zusammenspiel zwischen Regierung, Medien und Öffentlichkeit die Reform- und Strategiefähigkeit der deutschen Politik. Traditionelle Partei-bindungen lösen sich auf. Sichere Prognosen zum Wahlverhalten der Bürger sind kaum mehr möglich, viele treten den Weg zur Wahlurne erst gar nicht mehr an. Gleichzeitig steht vor allem die Bundespolitik unter dem permanenten Druck der Massenmedien. Diese Bedingungen erhöhen die Herausforderungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung.

Insbesondere wenn es darum geht, politische Reformvorhaben erfolgreich umzusetzen, wird deren Begleitung durch überzeugende Kommunikationsstrategien der Bundesregierung mehr und mehr zu einer zentralen Gestaltungsressource der Politik. Wie aber schon eine knappe Skizze der Grundbedingungen erfolgreicher Reformkommunikation in Deutschland zeigt, sind hierzulande die Potentiale strategischer Politikvermittlung längst noch nicht ausgeschöpft.

Kommunikation als Voraussetzung für politische Strategiefähigkeit

Drei Viertel der Deutschen sind laut einer STERN-Umfrage der Überzeugung, dass die in monatelangem Koalitionsstreit ausgehandelte Gesundheitsreform die medizinische Versorgung verschlechtern und gleichzeitig teurer machen wird. „Wenn drei Viertel des Volkes das glatte Gegenteil dessen glauben, was ihnen versichert wird, dann müsste Politik eigentlich innehalten. [...] Die politische Kommunikation [hat] versagt – und die Politik ist gescheitert“, kommentiert das Magazin. Wie wenig es inzwischen gelingt, die Unterstützung der Bürger für grundlegende Gestaltungsanliegen der Politik zu mobilisieren, verdeutlichen auch die Ergebnisse des jüngsten ARD-Deutschlandtrends: erstmals äußert dort eine Mehrheit der Befragten ihre Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Das Vertrauen in die Regierung und mit ihm die Akzeptanz der demokratischen Institutionen schwinden. Offensichtlich gelingt es kaum mehr, dem Bürger die Sinnhaftigkeit der oft mühsamen politischen Aushandlungsprozesse in unserem demokratischen System vor Augen zu führen und ihn von der Qualität der erzielten Lösungen zu überzeugen.

Spätestens die rot-grüne Regierungszeit (und das kommunikative Desaster der Hartz-Reformen) hat erheblich dazu beigetragen, die Politik für diese Fehlentwicklung zu sensibilisieren. Selten zuvor ist so deutlich geworden, wie optimierungsbedürftig die politische Vermittlungsarbeit für die Initiierung und Durchsetzung von Reformvorhaben ist. In Zeiten, in denen die verteilungspolitischen Spielräume des Staates schwinden und der Bürger mit dem Reformbegriff eher Einschnitte als positive Erwartungen verbindet, wird eine professionelle und schlüssige Reformkommunikation zunehmend als zentrale

Erfolgsdeterminante politischer Veränderungsprozesse betrachtet. Will eine Bundesregierung heute strategiefähig bleiben und Mehrheiten für ihren Reformkurs sichern, so muss sie Kommunikationsfähigkeit zu einer ihrer Kernkompetenzen ausbauen.

Politische Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Medienmacht und Parteienkrise

Die Akteurskonstellationen und die demokratischen Legitimationsgrundlagen moderner Politik verändern sich grundlegend: Die Loyalität zu Großorganisationen, Parteien, Gewerkschaften und Kirchen hat nachgelassen. Traditionelle, milieugebundene Konfliktlinien verlieren an Bedeutung und führen zu einer Pluralisierung der Lebensstile, die sich in fragmentierten Öffentlichkeiten spiegelt. Ihren Niederschlag finden diese Pluralisierung und Fragmentierung im Phänomen des Wechselwählers ebenso wie in einer wachsenden Zahl von Nichtwählern. Nicht nur wählerwirksame Programminhalte sondern auch geeignete Kommunikationsstrategien für deren Vermittlung werden damit zur neuen Überlebensfrage für die Volksparteien.

Zugleich steht die Politik unter permanentem Druck, sich medial zu legitimieren und zu inszenieren, denn auch die Medien haben sich verändert. Kommentarlage, Demoskopie und Wirtschaftsprognosen geben den Takt der Politik vor. Kennzeichnend ist die Personalisierung politischer Sachverhalte, wohingegen die Komplexität und Prozesshaftigkeit von Reformpolitik kaum verständlich abgebildet wird. Politik muss als ein Angebot unter vielen in einem unüberschaubaren Medienmarkt um Aufmerksamkeit kämpfen. Die „Selbstmediatisierung“ der Politik (Thomas Meyer) wird zur zentralen Handlungsstrategie unter den Bedingungen der Mediengesellschaft.

Auch der technologische Wandel zwingt die Politik zu kommunikativen Anpassungsleistungen. Mit dem Internet, das in den USA durch Blogs, spezielle Themenseiten und innovative Werbeformen längst zum selbstverständlichen Bestandteil der Kampagnenführung avanciert ist, steht ein wirkungsvolles Instrument für die Verständigung zwischen Regierung und Volk zur Verfügung. Von einer vergleichbaren Verlagerung politischer Prozesse in den virtuellen Raum kann in Deutschland zwar noch keine Rede sein. Und doch ist spätestens seit dem Bundestagswahlkampf 2002 eine verstärkte Nutzung dieses neuen Instruments politischer Kommunikation erkennbar.

Auf all diese Entwicklungen versucht die deutsche Politik mit der Professionalisierung ihrer Vermittlungsarbeit, mit fortschreitender Spezialisierung und – insbesondere zu Wahlkampfzeiten – mit der verstärkten Einbindung externer Kommunikationsexperten zu reagieren. Damit nähert sie sich den Grundmustern strategischer Politikkommunikation in den USA an – ohne dass allerdings von einem Eins-zu-Eins-Import des dortigen Modells gesprochen werden kann. Politikvermittlung findet nicht im luftleeren Raum

statt, sondern kann nur funktionieren, wenn sie den spezifischen Kontextbedingungen des jeweiligen Landes Rechnung trägt. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten vollzieht sich politische Kommunikation aber auch in Deutschland längst in einem Machtdreieck aus Massenmedien, der in Meinungsumfragen erfassten öffentlichen Meinung und den Kommunikationsstrategen der politischen Parteien.

Folgen der Mediatisierung des politischen Wettbewerbs

International ist zu beobachten, dass sich Volksparteien – vor allem während des Wahlkampfes – zunehmend in Richtung „markt- also wählerorientierter politischer ‚Verkaufsorganisationen“ (Ulrich Sarcinelli) entwickeln. Dieser Trend hat beispielsweise in Großbritannien oder in Dänemark die Sorge ausgelöst, kommunikationsstrategische Professionalisierungstendenzen gingen auf Kosten der inhaltlichen Substanz und des argumentativen Austausches. Im Falle Deutschlands rief vor allem der perfekt inszenierte und einzig und allein auf die Person Gerhard Schröders zugeschnittene Leipziger SPD-Parteitag 1998 viele Kritiker auf den Plan, die darin den Beleg für eine fortschreitende Amerikanisierung der deutschen Politik sahen.

Die Politik, so wird gewarnt, unterwerfe sich gänzlich dem Diktat der Medien und des Marketings. Bedenklich wäre diese Entwicklung für die Demokratie aber erst dann, wenn sich der politische Wettbewerb tatsächlich nur noch am Maßstab kommunikationsstrategischer Professionalität entscheiden, die Verpackung also gleichsam die Inhalte ersetzen würde. Nicht zuletzt die programmatischen Konflikte innerhalb der Parteien zeugen jedoch davon, dass inhaltlicher Pluralismus und Meinungsaustausch nach wie vor treibende Kräfte der politischen Auseinandersetzung sind. Unstrittig dürfte allerdings sein, dass dieser Ideenwettstreit nicht losgelöst von der Realität einer zunehmenden Mediatisierung der Politik stattfinden kann. Gepaart mit der nachlassenden Parteienidentifikation der Bürger (inklusive des damit einhergehenden Mitgliederschwunds) erwachsen daraus nicht nur erhöhte Anforderungen an die Außen- und Binnenkommunikation der Parteien, sondern auch die Bedeutung des Faktors Glaubwürdigkeit nimmt unablässig zu.

Voraussetzung für Reformen: Vertrauen als politische Ressource

Vor diesem Hintergrund wird gerade gelungene politische Reformkommunikation zu einer Kernaufgabe für politische Akteure und Institutionen. Sie muss dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in ihre Regierenden zu stabilisieren. Internationale Beispiele, wie der erfolgreiche Umbau des Arbeitsmarktes in Dänemark, der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in Großbritannien und Finnland oder die grundlegende Reform des Rentensystems in Schweden, zeigen, dass der Satz der Demoskopen „Wer reformiert, wird abgewählt“ nicht ohne weiteres stimmt. Schlüssel für den

Erfolg war in allen genannten Fällen die Begleitung des Reformprozesses durch eine umfassend angelegte und akzeptanzstiftende Kommunikationsstrategie, die alle Phasen des Entscheidungsprozesses abdeckt.

Wie zahlreiche Umfragen zeigen, gilt auch für die Mehrheit der Deutschen, dass sie Reformen keineswegs per se ablehnen – selbst wenn sie mit persönlichen Einschnitten verbunden sind. Soweit die Belastungen gleichmäßig verteilt werden und ihr individueller Nutzen klar erkennbar wird, besteht bei der Bevölkerungsmehrheit durchaus hohe Bereitschaft, politische Reformvorhaben zu unterstützen. Dass trotz dieser grundsätzlichen Aufgeschlossenheit hierzulande Initiativen zum Umbau des Wohlfahrtsstaates regelmäßig als Zumutung – nicht als Chance – wahrgenommen werden, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass bislang die Vertrauensbildung durch strategische Regierungskommunikation entschieden zu kurz kommt. Die Überwindung von Beharrungstendenzen und einer generellen Protesthaltung der Bürger gegenüber Neuerungen setzt das gezielte Werben um Akzeptanz für den Reformkurs voraus. Wie gut dies gelingt, ist wiederum direkt abhängig von dem Maß an Glaubwürdigkeit, das die zentralen Reformakteure in den Augen der Öffentlichkeit verkörpern.

Um all die skizzierten Herausforderungen an strategische Reformkommunikation zu bewältigen und bestehende Defizite in der deutschen Politik zu überwinden, lassen sich drei Ansatzpunkte identifizieren. Erforderlich sind

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

Entlang dieser drei Handlungsdimensionen sollen im Folgenden wesentliche Schwachstellen politischer Reformkommunikation in Deutschland vor allem am Beispiel der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Schröder aufgezeigt werden.

II. REFORMSPRACHE

Entscheidend für den Erfolg von Reformkommunikation ist an erster Stelle die sprachliche Vermittlung des Reformvorhabens. Veränderungen erfordern einen ernsthaften und glaubwürdigen kommunikativen Umgang, der die Ängste und Besorgnisse der Menschen berücksichtigt. „Ehrlichkeit“ im Wahlkampf oder die Ankündigung schmerzhafter Reformen müssen sich dabei nicht negativ auf den politischen Erfolg auswirken. Sowohl der Unionswahl-

kampf 2005 als auch die von der Agenda 2010 eingeleitete Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung sind nicht an ihren Inhalten gescheitert – sondern an dem Mangel an problemadäquatem, konsistentem kommunikativen Verhalten der politischen Akteure und dem daraus resultierenden Glaubwürdigkeitsverlust. Der rot-grünen Agenda 2010 fehlte es vor allem deshalb an öffentlicher Zustimmung, weil Grundprinzipien politischer Kommunikation – nach innen, wie nach außen – nicht eingehalten wurden.

Die Agenda 2010 entwickelte sich nie zu einer gesellschaftlichen Reformvision. Sie blieb eine inhaltsleere Marke und avancierte gar zum Negativbegriff, nachdem die rot-grüne Bundesregierung die Deutungshoheit verloren hatte. Statt ein klares, übergeordnetes gesellschaftliches Ziel zu formulieren, aus diesem dann die notwendigen Themen abzuleiten und schließlich die entsprechenden konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen in einen Zusammenhang mit dem übergeordneten Sinnzusammenhang zu stellen, wurde umgekehrt verfahren: Es gab Warenhauskataloge voller Einzelmaßnahmen, die – jede für sich – Widerstände auslösten. Kennzeichnend für die sprachliche Vermittlung der Einzelmaßnahmen war ein „Mischmasch aus McKinsey-Jargon, Restbeständen der 68er-Soziologie und pseudo-futuristischen Visionen“ (Lutz Hachmeister), der als kalt und seelenlos empfunden wurde.

Problembewusstsein schaffen, positive Zielvisionen entwickeln

Gerade bei Reformen, die zunächst schmerzliche Eingriffe in Besitzstände relevanter Wählergruppen bringen, müssen Reformbedarf, Reformprozess und Reformergebnis in der richtigen Weise und in der richtigen Gewichtung vermittelt werden. Gefordert ist die Orientierungsleistung der Politik, Ziele und Methoden des eingeschlagenen Reformkurses nicht nur technokratisch (Alternativlosigkeit), sondern auch normativ (beste gangbare Alternative) zu begründen. Besonders berücksichtigt werden müssen dabei vorhandene gesellschaftliche Werte- und Einstellungsmuster – auch um sie gegebenenfalls durch gezielte Kommunikationsstrategien zu verändern.

Daher sollte der Reformprozess mit der Schaffung von Problembewusstsein für die Reformnotwendigkeit eingeleitet werden: Problem und Problemhintergrund gilt es darzustellen, bisher nicht gesehene Zusammenhänge zu erklären und die daraus resultierenden Fragen mit den Adressaten zu erörtern. Positive Rhetorik hebt die attraktiven Seiten des künftigen Reformergebnisses hervor und stärkt die Zuversicht, den Reformprozess meistern zu können. Dabei muss das Gesagte verständlich sein und zur Wirklichkeit passen: Die Bezeichnungen für die unter Rot-Grün eingeführten Arbeitsmarktinstrumente dagegen standen in ihrer werbe- bzw. managementsprachlichen Konnotation entweder nicht in Einklang mit den realen Inhalten der zu vermittelnden Maßnahmen oder wurden als inhuman und technokratisch empfunden („Arbeitslosengeld II“, „Ein-Euro-Job“).

Als gelungenes Gegenbeispiel lässt sich der Ansatz der britischen Labour Regierung oder der US-amerikanischen Clinton-Administration anführen, Reformmaßnahmen immer als „Modernisierung“ zu kommunizieren und mit positiven Zielvisionen zu verknüpfen („Welfare to work“, Klassifizierung von Regierungsausgaben als „Investments“). Kennzeichnend für die positive Besetzung des Reformbegriffs durch beide Regierungen ist außerdem die klare Darstellung einer realistischen Zukunftsvision, das Aufzeigen einzelner Schritte zum Erreichen dieser Vision, die Stärkung des Vertrauens in die Machbarkeit der Veränderung sowie die Kommunikation von Zwischenerfolgen und die Rückkoppelung jedes Reformschrittes an das Reformziel.

Glaubwürdigkeit sichern, Diskrepanzen in der Wahrnehmung vermeiden

Die Glaubwürdigkeit des Reformkommunikators hängt davon ab, inwieweit ihm Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit zugeschrieben werden. Je größer die Vertrauenswürdigkeit, die politische Akteure ausstrahlen, desto weiter auch ihr politischer Handlungsspielraum. Bei jedem Reformprojekt stellt sich die Frage, inwieweit dieses als geeignet wahrgenommen wird, die anvisierten Probleme wirklich zu lösen, und wie realistisch und umsetzbar es erscheint. Entscheidend für die Zuschreibung von Glaubwürdigkeit ist neben einem kompetenten und vertrauenswürdigen Image des Kommunikators dessen Verhältnis zum Vermittlungsgegenstand, dem jeweiligen Reformkontext und dem Zielpublikum. Durch Kongruenz und Konsistenz können politische Akteure Glaubwürdigkeit generieren. Fallen Reformanspruch und Reformwirklichkeit auseinander dürfen diese Abweichungen nicht vertuscht, verleugnet oder ignoriert werden, sondern müssen nachvollziehbar erklärt und erläutert werden. Insbesondere sollten Politiker derartige Diskrepanzen nicht leichtfertig selbst provozieren, etwa durch nicht einhaltbare Versprechungen. Der unmittelbare Nutzen eines falschen Versprechens ist meist gering im Verhältnis zum späteren Vertrauensverlust (so im Falle des Ziels der Hartz-Kommission, die Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren um zwei Millionen zu senken).

Auch parteiinterne Konflikte (wie sie etwa unter der rot-grünen Regierungskoalition unübersehbar waren) führen zwangsläufig zu Diskrepanzen in der Außenwahrnehmung. Notwendig im Rahmen einer fortschreitenden Professionalisierung ist es, durch das strategische Zentrum „Parteizentrale“ möglichst rasch mit einer einheitlichen Kommunikationsstrategie auf solche Konflikte zu reagieren – sowohl in der Kommunikation nach außen als auch in der Binnenkommunikation. Letztere darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, wie erneut der Blick auf die Entwicklung der SPD während der Schröder-Regierungszeit deutlich vor Augen führt.

III. VERMITTLUNGSMETHODEN

Narrative entwickeln

Für jeden politischen Reformakteur ist es essentiell, eine verbindende Erzählung (ein „Narrativ“) zu entwickeln, die er persönlich glaubhaft verkörpert. Maßgeblich für einen reibungslosen Ablauf des Reformprozesses ist dabei die Kommunikation von Teilerfolgen, in Rückkopplung an das vorgegebene Ziel. Vorrangige Aufgabe muss es nach einem schnellen, entschlossenen Start sein, unrealistische Erwartungen zu dämpfen. Letztlich handelt es sich bei erfolgreicher politischer Kommunikation um aktives Erwartungsmanagement, das die Unsicherheit der Bürger gerade in Zeiten der Veränderung reduziert. Glaubwürdigkeit entsteht in diesem Prozess durch eine Verbindung von Kompetenz plus Emotion. Wesentlich dafür ist, dass die Bürger frühzeitig Antworten auf das „Warum?“ von Reformen erhalten und wissen, was sie als Beteiligte leisten müssen. Um sie „mitzunehmen“, muss außerdem Klarheit über das „Wohin?“ von Reformen bestehen – und zwar in Gestalt positiv formulierter Ziele des Veränderungsprozesses.

Mentale „Frames“ berücksichtigen

Sprachlich ist bei der Vermittlung von Reformvorhaben zu bedenken, dass Wähler meist in „frames“ denken. Mentale Konzepte lassen sich nicht einfach durch Fakten verändern. Dem kommunikativen „Framing“ – dem Besetzen bestimmter Begriffe – im Rahmen eines positiven Refomdiskurses kommt deshalb ein zentraler Stellenwert zu. „Frames“ sind emotional und normativ besetzte, überwiegend unbewusst wirkende Basisvorstellungen von der Gesellschaft, vom Menschen und von den Aufgaben der Politik. Sie bilden den nicht immer leicht zu erkennenden gemeinsamen Hintergrund bzw. Rahmen für politische Öffentlichkeitsarbeit. Wie der US-Linguist George Lakoff in seinem Buch *Don't think of an Elephant!* eindrucksvoll darlegt, hat die US-Politik die Möglichkeiten des sprachlichen „Framing“ schon lange für sich entdeckt – so wurden (kontroverse) Steuersenkungen als „Tax reliefs“ vermittelt, der „No Child Left Behind“-Slogan mobilisierte zur Unterstützung von Schulreformen der Regierung.

Allerdings ist der Einsatz dieser Methode auch in den USA alles andere als unumstritten. Zu Recht weisen kritische Stimmen auf ihre Missbrauchsanfälligkeit hin. Politische Slogans dürfen Inhalte nicht ersetzen. Entsprechend darf die Nutzung des „Framing“-Ansatzes nicht in sprachliche Effekthascherei (oder schlimmer: Desinformation und Propaganda) münden. Vielmehr kann er – verantwortungsvoll eingesetzt – die Politik besser in die Lage versetzen, die „Verständniskluft“ zwischen ihr und den Bürgern zu überbrücken. Gelungenes „Framing“ zeichnet sich dadurch aus, dass Reformpolitik ihre Gestaltungsanliegen sprachlich mit gesellschaftlichen Sinn- und Wertezusammenhängen verknüpft.

Entschieden zu wenig beachtet hat die Schröder-Regierung diesen Erfolgsfaktor bei der Kommunikation der Agenda 2010. Mit ihr mutete der damalige Bundeskanzler der SPD eine abrupte und fundamentale Umstrukturierung tief verankerter politischer Überzeugungen und Handlungsreflexe zu. Schröder verfolgte mit der Agenda das übergeordnete Ziel, von den Gegenwartsinteressen und Besitzständen der primären sozialdemokratischen Identifikationsgruppen auf die Zukunftsinteressen der gesamten Gesellschaft umzusteuern. Im Mittelpunkt seines Reformprogramms stand die Rückführung wohlfahrtsstaatlicher Zuständigkeiten zugunsten von mehr Eigenverantwortung des Einzelnen – ein Grundanliegen, das die traditionellen „Frames“ seiner Partei und ihrer Anhänger massiv in Frage stellte. Schröder war sich dessen zwar bewusst und versuchte punktuell, diese mentale Prägung – etwa in seiner Agenda 2010-Rede im Bundestag – aufzubrechen. Alles in allem hatte er dafür aber nicht nur zu wenig Zeit vorgesehen. Seine rein rationalen Erklärungsansätze für das Reformvorhaben ebenso wie seine politisch-moralischen Appelle reichten nicht aus, um die eigenen Parteifreunde zu erreichen. Schröder hatte die auch emotional tief sitzenden Bindungen an traditionelle „Frames“ unterschätzt, die das Innenleben der SPD auf der Beziehungs- und Interessenebene bis heute prägen.

Aktives Themenmanagement betreiben

Wie kann eine Bundesregierung die Meinungsführerschaft zu bestimmten Reforminhalten und deren Vermittlung über die Medien am besten steuern? Ein aktives Themenmanagement ist die Voraussetzung dafür, überhaupt mit den eigenen Themen in die Öffentlichkeit durchzudringen. Es muss die Regierung zudem in die Lage versetzen, schnell und flexibel auf sich situativ ändernde Rahmenbedingungen ihrer Kommunikationsarbeit zu reagieren, sie am besten sogar bereits im Vorfeld zu erkennen. Die Politikvermittlung zur rot-grünen Agenda 2010 scheiterte nicht zuletzt daran, dass diese Grundprinzipien politischer Kommunikation nicht eingehalten wurden. Zudem hat in diesem Falle eine kommunikative „Grundierung“ des Reformvorhabens kaum stattgefunden. Eine schlüssige, auf wenige Kernthemen reduzierte Botschaft wurde nie entwickelt. Entsprechend war auch die Visualisierung und regelmäßige Wiederholung einer solchen Botschaft nicht möglich, um sie langfristig und systematisch in der öffentlichen Debatte zu verankern.

Den Dialog suchen

In der Außendarstellung neigen politische Entscheider häufig dazu, ihr Eintreten für Reformvorhaben öffentlich zu rechtfertigen. Regelmäßig zu kurz kommt hingegen das Bemühen, ihr Engagement zunächst einmal begreifbar zu machen und Rechenschaft darüber abzulegen. Dabei würde mehr Mut zu eindeutigen und klaren Bekenntnissen wesentlich dazu beitragen, die

beschädigte Glaubwürdigkeit der Parteien und Politiker wieder zu verbessern. Gerade in Anbetracht sich wandelnder Partizipationsmuster, die dazu führen, dass die Mitgliedschaft in Parteien, Gewerkschaften und Jugendverbänden nicht mehr zu den Hauptformen gesellschaftlich-politischen Engagements zählt, wird Glaubwürdigkeit zur unverzichtbaren Basis jeder erfolgreichen Reformpolitik.

Vor diesem Hintergrund hat die Bedeutung von Möglichkeiten des interaktiven Dialogs mit dem Bürger erheblich zugenommen. Dialog, als Schlüssel zur erfolgreichen Kommunikation, baut Vertrauen auf und schafft Verständnis für Themen, Personen und Anliegen. Im Dialog entsteht das Gefühl von Gemeinsamkeit. Kommunikation muss dialogisch sein, also Reaktionen ermöglichen. Feedback-Mechanismen und Response-Elemente signalisieren, dass die Angesprochenen ernst genommen werden und ihre Meinungen wichtig sind. Werden die Reaktionen der Betroffenen nicht nur gehört, sondern auch verarbeitet, verringert das zusätzlich die Distanz zwischen Akteuren und Betroffenen und schafft Vertrauen. Typische Mittel der Dialogkommunikation sind der Brief, der Telefonanruf, der Hausbesuch oder das Internet.

Insbesondere in den USA ist die Nutzung dieser Instrumente in Wahlkämpfen – aber auch im Regierungsalltag – längst eine Selbstverständlichkeit. Dort wird im „Micro-Targeting“ über neue Informations- und Kommunikationsmedien eine immer passgenauere Zielgruppenansprache erprobt und die Bedienung von Wählersegmenten mit speziellen Informationsangeboten perfektioniert. In Deutschland zeigen sich hier bislang nur zaghafte Ansätze – insbesondere bei der Wähleransprache im Wahlkampf oder auch in kommunalen Belangen. So hat beispielsweise die Hamburgische Bürgerschaft in diesem Frühjahr ihren Bürgern online die Möglichkeit angeboten, einen eigenen Finanzhaushalt für das Jahr 2016 aufzustellen. Das internetgestützte Verfahren erlaubte es, höchst individuelle Ausgabenschwerpunkte zu setzen, Sparmaßnahmen zu beschließen sowie mit anderen Bürgern und Landespolitikern über die Finanzplanung zu diskutieren. 3.000 Bürger registrierten sich, 2.138 stellten einen eigenen Haushalt auf.

Ein zentraler Vorzug derartiger Formen dialogorientierter Kommunikation liegt darin, dass belastbare Verbindungen geschaffen werden, indem sie anonyme Zielgruppen in bekannte verwandelt. Sie setzen im Sinne von mehr Partizipation auf Interaktivität – oft in Gestalt simpler Maßnahmen wie einem Call-Back-Button auf einer Internet-Website.

IV. DIE INSTITUTIONELLE VERANKERUNG VON REGIERUNGSKOMMUNIKATION

Damit die vielfältigen Anforderungen an Regierungskommunikation erfüllt werden können, muss sie nicht nur passende Kommunikationsinhalte transportieren und dafür die richtige Sprache sowie geeignete Methoden einsetzen. Auch ihre institutionelle Verankerung und Strukturierung sind wichtige Stellgrößen für den Erfolg von Reformvorhaben der Bundesregierung. Zentral ist dabei eine klare Unterteilung der strategischen, taktischen und operativen Ebene von Regierungskommunikation.

Anregungen aus dem internationalen Vergleich heranziehen

Besonders reichhaltiges Anschauungsmaterial für die Neustrukturierung strategischer Regierungskommunikation liefert Großbritannien. Dort hat Tony Blair's ehemaliger Kommunikationschef Alastair Campbell den Kommunikationsapparat nach US-Vorbild umorganisiert und dadurch die strategische Vermittlung von Reformvorhaben gegenüber einer bislang eher taktisch-operativen Ausrichtung der politischen Kommunikationsarbeit deutlich aufgewertet. Die mit strategischer Kommunikation betrauten Regierungseinheiten sind im Gefolge dieses institutionellen Umbaus heute meist in unmittelbarer Umgebung des britischen Premierministers angesiedelt.

Im (allerdings sehr viel kleineren) Dänemark kam es mit dem Wahlkampf 2001 und dem Amtsantritt von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen zu einem Quantensprung in der politischen Kommunikationsleistung der Regierung. Bereits im Vorfeld der damaligen Wahlen ist Rasmussen durch die verstärkte Einstellung von Medienberatern („Spin-Doktoren“) und ihre zentrale Positionierung an der Parteispitze eine wirksame Koordinierung der Medienarbeit gelungen. Außerdem wurde die Kommunikation auf einige zentrale Politikfelder reduziert und die Rhetorik des Spitzenkandidaten sorgfältig, auch unter Zuhilfenahme von Umfragen und Fokusgruppen-Analysen, auf die verschiedenen Zielgruppen abgestimmt. Nach dem Wahlsieg wurde dieses System nach britischem Vorbild auf die Ministerien ausgedehnt.

Kapazitäten für proaktive, strategische Kommunikation ausbauen

Verglichen mit diesen beiden Beispielen hinkt die deutsche Bundesregierung deutlich hinterher. Ihr Kommunikationsapparat ist noch immer stark

- fragmentiert (insbesondere durch den Konkurrenzkampf zwischen Ressortprinzip und Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers);
- unterfinanziert (2005 gab die Bundesregierung insgesamt nur 90 Millionen € für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit aus) und

- politisch angreifbar (da die verfassungsrechtliche Abgrenzung zur politischen Werbung umstritten bleibt).

Zwar hat die rot-grüne Regierung nach der Bundestagswahl 1998 erste Anstrengungen unternommen, dem US-amerikanischen und dem britischen Vorbild zu folgen. So sind Bemühungen im operativen Bereich – etwa bei der Schaffung eines Corporate Designs – durchaus erfolgreich gewesen. Gleichzeitig wurden die institutionellen Strukturen aber bis heute nicht an die Erfordernisse strategischer Reformkommunikation angepasst. Dies zeigt sich insbesondere in den relativ schwachen Kapazitäten für eine wirksame Ressortkoordination, obwohl diese für ein konsequentes Themenmanagement unverzichtbar ist. Besonders deutlich wurden die Defizite der Bundesregierung in der horizontalen Ressortabstimmung wiederum bei den Hartz-Reformen. Die reaktive Öffentlichkeitsarbeit der rot-grünen Bundesregierung war dem medialen Agenda-Setting strukturell unterlegen: Regierungsseitige Public-Relations-Aktionen zugunsten der Agenda 2010 begannen etwa erst im August 2003 – ohne dass sie mit vorherigen Aktionen des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums zu den Hartz-Reformen und des Gesundheitsministeriums zur Gesundheitsreform koordiniert gewesen wären.

Derartige Formen nachgelagerter Regierungskommunikation sind wenig tauglich, den komplexen Anforderungen einer überzeugenden Vermittlung von Reformvorhaben gerecht zu werden. Statt als Instrument politischen Krisenmanagements herzuhalten, muss Reformkommunikation strategisch und proaktiv ausgerichtet sein. Dies bedeutet nicht nur, dass sie von Anfang an im Prozess der Politikformulierung und -implementierung „mitgedacht“ wird. Die Hauptverantwortung für die kommunikative Begleitung gesellschaftlicher Veränderungsvorhaben muss zudem institutionell klar an der Spitze der Bundesregierung verankert sein. Regierungskommunikation hat nicht nur die von der Regierung getroffenen Entscheidungen an die Bürger zu übermitteln, sondern spielt bereits bei der Herbeiführung politischer Entscheidungen eine wichtige Rolle. Diese Rolle kann z. B. darin bestehen, die kommunikativen Auswirkungen geplanter Vorhaben (etwa die Medienberichterstattung) abzuschätzen oder Reformprojekte kommunikativ vorzubereiten – und systematisch auf die Erreichung verschiedener Zielgruppen abzustimmen.

Auch für die dazu erforderlichen institutionellen Anpassungen bergen Anregungen aus dem internationalen Vergleich, wie sie Großbritannien, die USA oder Dänemark liefern, erhebliches Lernpotential. Mit dieser Beobachtung wird keineswegs einer direkten Übertragung der dort gewonnenen Erfahrungswerte auf das deutsche Regierungssystem das Wort geredet. Die Bedingungen der deutschen Koalitionsdemokratie ebenso wie das grundgesetzlich normierte Spannungsverhältnis zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip erschweren eine einheitliche Reformkommunikation der Bundesregierung hierzulande erheblich. Ein gewisses Maß an Fragmentierung lässt sich unter diesen Umständen kaum vermeiden. Und

doch ist keiner der Parteien in einer Regierungskoalition noch dem Bundeskanzler oder einzelnen Ressortinhabern damit gedient, wenn das vorherrschende Defizit an „gemeinsamer“ Öffentlichkeitsarbeit kaum noch klare Kursbestimmungen für Reformpolitik erkennen lässt. Hier Abhilfe zu schaffen, müsste im Sinne aller beteiligten Akteure der Bundespolitik sein.

Zentraler Ansatzpunkt dafür ist – und dies lehrt auch der internationale Vergleich – ein Ausbau der strategischen Kommunikationskapazitäten der Bundesregierung. Der Weg dorthin führt vor allem über eine Aufwertung der institutionellen Rolle ihres Presse- und Informationsamtes (BPA). An allererster Stelle müsste hier der Trend der letzten Jahre revidiert werden, die Stellung des BPA systematisch zugunsten der Einzelressorts zu schwächen. Nach der Verlagerung der „Politischen Öffentlichkeitsarbeit Ausland“ vom BPA ins Auswärtige Amt im Jahre 2002 verfügte das BPA zuletzt, mit 19 Millionen € im Jahre 2005, nur noch über etwas mehr als 20 Prozent der Gesamtetats für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit.

Diese Haushaltsansätze zeugen von Anspruch und Selbstverständnis der in Angelegenheiten der Öffentlichkeitsarbeit bislang weitgehend autonom agierenden Bundesministerien. Um eine größere Stimmigkeit der an Medien und Öffentlichkeit gerichteten Regierungsbotschaften zu gewährleisten, bedarf es einer effektiven Koordination zwischen den einzelnen Ressorts und dem BPA. Als institutionelle Schnittstelle sollte deshalb der interministerielle Arbeitskreis der für Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Referatsleiter nicht mehr nur – wie bislang – technische Arbeitsaufgaben abwickeln. Um dieses Gremium als politisches Steuerungsinstrument einzusetzen, sollten seine alle zwei Monate vom BPA einberufenen Treffen stärker für die Planung, Konzeption und Durchführung gemeinsamer Kommunikationsstrategien genutzt werden.

Jenseits entsprechender Strukturen und hinreichender Personalressourcen erfordert der professionelle Einsatz innovativer Kommunikationsinstrumente und -methoden schließlich auch ein hohes Maß an fachlicher Expertise. Sowohl die einzelnen Bundesressorts als auch das BPA als zentrale Koordinierungsinstanz regierungsamtlicher Reformkommunikation sollten daher über einen Mitarbeiterstab verfügen, der in der Planung und Umsetzung von Kommunikationsstrategien geschult ist. Dazu zählt nicht zuletzt fundiertes methodisches Know-how auf Feldern wie dem „Storytelling“, dem sprachlichen „Framing“, der dialogischen Kommunikation, dem aktiven Themenmanagement, der Medienbeobachtung und ähnlichem.

IV. SCHLUSSBEMERKUNG

Wie die Problemanalyse zeigt, finden sich in den letzten Jahren zahlreiche Fälle von strategisch unzureichendem Kommunikationsmanagement der Bundesregierung. Schlaglichtartig wurden die bestehenden Defizite vor allem

am Beispiel der Vermittlung der Hartz-Reformen durch die Regierung Schröder nachgezeichnet. Doch auch die große Koalition unter Bundeskanzlerin Merkel liefert aktuelles Anschauungsmaterial für Inkonsistenzen und mangelnde Klarheit in der Reformkommunikation. Die öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzungen um die Gesundheitsreform machen erneut deutlich, dass die Schaffung der sprachlichen, methodischen und institutionellen Voraussetzungen für eine strategisch ausgerichtete Vermittlungsarbeit der Bundesregierung ein Gebot der Stunde bleibt.

Die Fähigkeit zur strategischen Reformkommunikation fördert die Reformbereitschaft der Bürger und erleichtert damit notwendige gesellschafts-politische Veränderungen. Zugleich verschafft sie den politischen Reform-akteuren aber Glaubwürdigkeit und sichert damit auch deren Mehrheits-fähigkeit. Fehlt es der Vermittlung von Reforminhalten dagegen weiterhin an der nötigen Überzeugungskraft, so stellt dies die Strategie- und Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik insgesamt in Frage.