

Vorwort

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

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

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

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

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

Politik ist Kommunikation

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

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

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

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

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

Strategiebedarf unter widrigen kommunikativen Strukturbedingungen

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

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

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

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

Drei verschiedene Zugänge zur Zukunft der Regierungskommunikation

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

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

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

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

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

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

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

spezifische Fachsprachen, Herangehensweisen, Schwerpunktsetzungen und Zielperspektiven verbunden sind.

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

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

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

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

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

Leonard Novy

Dominic Schwickert