

Klaus Kamps / Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.)

Regieren und Kommunikation

Meinungsbildung, Entscheidungsfindung
und gouvernementales
Kommunikationsmanagement –
Trends, Vergleiche, Perspektiven

Herbert von Halem Verlag

Regieren und Kommunikation. Einleitende Anmerkungen zum Band

Im Herbst 2004 geisterte für einige Tage die Idee eines ›1. FC Deutschland 06‹ durch die Gazetten der Republik: Die rot-grüne Bundesregierung war darauf verfallen, die deutsche Wirtschaft zu einer »konzertierten Aktion« zu bitten, um als Gastgeber der Fußballweltmeisterschaft 2006 etwas »für das Image des Landes zu bewegen«¹, das Deutschlandbild zu restaurieren und den von »Abstiegsängsten gepeinigten Deutschen« ein neues »Wirkgefühl« zu vermitteln – man hoffte auf ein »Wunder von Berlin«², hatte man doch neben dem Bundespräsidenten (u.a.) auch Regisseur Sönke Wortmann für die Unternehmung gewonnen. Allerdings standen dem Mirakel nicht nur unterschiedliche Vorstellungen der Regierung und der Industrie zur Gestaltung der Kampagne entgegen, sondern – damals noch – auch ein Urnengang wenige Monate nach der WM, der die oppositionelle Union diskret murren ließ: So sollten sich die Wirtschaftsverbände nicht vor den parteipolitischen Karren einer sich wohl nur selbst darstellenden Regierung spannen lassen. Nach angemessenem Gerangel um Kompetenzen, Gelder, Inhalte und Konzeptionen erhielt schließlich im Januar 2005 die Agentur *Scholz & Friends* – deren Chef ein Freund von Angela Merkel sein soll – den Zuschlag für den Gesamtauftritt einer klassischen Imagekampagne, die Deutschland als Wirtschafts-, Wissens- und Innovationsland bekannt(er) machen sollte. Firmierend unter dem neuen Slogan »Land der Ideen« legten die Regierung ein Drittel und rund zwei Dutzend Unternehmen die restlichen beiden Drittel eines (niedrigen) zweistelligen Millionenbetrages auf den Tisch.

1 *Welt am Sonntag*, Nr. 47/2004: 25.

2 *Der Spiegel*, Nr. 48/2004: 22.

In diesem eher beiläufigen Vorgang spiegeln sich einige Dimensionen dessen wider, was mit dem Begriffspaar »Regieren und Kommunikation« verbunden werden kann: 1) Kommunikation *über* Regieren: die Diskussion über Regierungshandeln, die Auseinandersetzung um Programme und Stile, öffentliche Kritik oder Unterstützung der Ziele und Mittel politischer Herrschaft als notwendige Bedingung demokratischer Legitimation. 2) Regieren *durch* Kommunikation: die Vermittlung von politischen Inhalten (einschließlich der Selbstdarstellung, der Werbung um Unterstützung und dem Bemühen *um* Herrschaft) durch die Exekutive und die Alternativexekutive, die Opposition. 3) Kommunikation *mit* Regierung: die kommunikative Koppelung von Regierungshandeln an das Handeln anderer Akteure des gesellschaftspolitischen Umfeldes: Verhandlungen in der Politikverflechtungsstruktur, Interessenvertretung im intermediären System usf. 4) *Kommunikation über* Regieren und Kommunikation: die *metakommunikative* Diskussion über politische Kommunikation, Politikvermittlung und Regierungshandeln, über gouvernementale Kommunikationsstile und die Initiation etwa solcher Kampagnen. Diese vier Punkte sollen hier einleitend skizziert werden und die Ausrichtung des Bandes benennen.

1. Kommunikation *über* Regieren

»Regierung durch Diskussion« – in diese prägnante Formel fasst der italienische Politikwissenschaftler Giovanni Sartori eingangs eines Standardwerks (1992: xi) die Demokratie. Sartori rekurriert vornehmlich auf John Stuart Mill, der in *On Liberty* die Freiheit des Denkens und die Meinungsfreiheit als konstituierendes Element jeder freiheitlichen Staatsordnung diskutierte: Im neuzeitlichen demokratischen Staatsdenken koppelte sich die Legitimation politischer Macht an eine kommunikative Leistung (vgl. SARCINELLI 1998b: 253). So nimmt dann zu Beginn des demokratischen Zeitalters eine Pressefreiheit Konturen an, eine »grandiose Idee« (SCHULZ 1994: 136), die einem allgemein zugänglichen Diskurs den Weg bahnt, in dem Regierungsvorhaben und -entscheidungen öffentlich erörtert werden. Politische Herrschaft rechtfertigt sich nunmehr vor einer Öffentlichkeit – das Substantiv wird während der französischen Revolution populär (GERHARDS 1998: 268) –, in der Programme begründet und Alternativen dargelegt werden. Die Demokratie, in dieser *idealistischen* Position, lebt

also nicht allein von der Garantie individueller Freiheiten und den Grenzen staatlicher Macht, sondern auch von der Kenntnis der Bevölkerung von Ideen, Anliegen, Entscheidungen und Alternativen.

Die Freiheit der öffentlichen Kontroverse beruht zugleich auf dem Gedanken, dass Wohl und Wille der Gesellschaft nicht im Vorhinein festgelegt werden können, sondern sich über permanente öffentliche Kommunikation stets neu formieren – was die Einsicht voraussetzt, dass es *die* politische ›Wahrheit‹ schlichtweg nicht gibt: »Konflikte innerhalb der ›ménage à trois‹ – Politik, Medien und Öffentlichkeit – sind im Interesse demokratischer Auseinandersetzung wünschenswert« (WEISCHENBERG 1990: 106). Was als *vorläufige* ›Wahrheit‹ gilt, basiert auf der Konkurrenz von Argumenten, Meinungen, Interessen und Theorien: »Es ist die erzliberale Idee, daß sich politische Irrtümer nur durch den Prozeß des freien Diskurses, durch den Streit der Meinungen vermeiden lassen« (SCHULZ 1994: 136). Bei dieser erzliberalen Idee handelt es sich um einen pragmatischen Gedanken, nach dem sich – ausgehend vom Prinzip des Nicht-Wissens um *sichere* Einsicht in *vernünftige* Politik, sozusagen: aus Mangel an Beweisen – Politik einem Verfahren des *Versuchs und Irrtums* unterziehen sollte. Konflikte und Meinungsvielfalt sind also so gesehen konstitutiv für demokratische Systeme; Pluralismus in der politischen Kommunikation meint zugleich den kontinuierlichen Anspruch auf wechselseitige Debatte. In diesem Sinne dient etwa die Pressefreiheit einer Form der Entscheidungsfindung, die nicht auf die Rationalität einzelner Personen, Gremien oder Organe vertraut, sondern eine stete Auseinandersetzung um Meinungen forciert: »Mit der liberalen Demokratie verbindet sich nur insofern ein universaler Wahrheitsanspruch, als sich im Rahmen der allen zukommenden politischen Freiheit Wahrheit nur als ›Meinung‹ im Sinne von Hume (›all government rest on opinion‹) artikulieren kann« (SARCINELLI 1998c: 552). In dieser Tradition formulierte der Sozialphilosoph Karl Popper (1995: 173): »Der Wert einer Diskussion hängt geradezu von der Verschiedenartigkeit der sich messenden Ansichten und Meinungen ab. Gäbe es kein Babel, so müßte man es erfinden«.

Diese *publizistischen* und *erkenntnistheoretischen* Anliegen der Aufklärung richten sich nicht nur an die Politik, sondernbürden heute den modernen Medien die Verantwortung auf, als *eine* Säule der demokratischen Ordnung öffentliche Kommunikation sicherzustellen. Wer in den repräsentativen Demokratien herrschen will, bemüht sich um ›Öffentlichkeit‹, eine ›öffentliche Meinung‹. Dass hierfür die Medien ihrem

Wortstamm getreu als Mittler dienen, ist im Kern unbestritten und vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt. Ohne ein publizistisches System kann sich demokratische Politik in Massengesellschaften nicht entfalten. In der klassischen liberalen Theorie wird zugleich vorausgesetzt, dass eine freie Presse den Prozess der Demokratisierung nicht nur durch ihre Forumsfunktion (›Öffentlichkeit‹), sondern auch durch ihre Kritik- und Wächterfunktion stärkt, weil sie Transparenz über Regierungshandeln herstellt, weil sie – idealiter – den vielfältigen Stimmen und Interessen in der öffentlichen Kommunikation eine gleichgewichtige Chance auf Gehör geben. Seit Edmund Burke wurde die ›vierte Gewalt‹ – ein konstitutionell etwas überformter Begriff – dann als eine der klassischen Hemm- und Ausgleichskräfte in der Gewaltenteilung angesehen. Kommunikation ist so betrachtet nicht nur eine *pragmatische* Idee zum Regieren in demokratischen Gesellschaften, sie ist auch eine hoch *normative* Komponente des Regierens³: »Die politische Ordnung wird durch *öffentliches* Handeln sichtbar und erfährt u.a. darin ihre Legitimation« (JARREN 1998: 15; Herv. i. O.). Kommunikation über Regierung und ihr Handeln, über Alternativen und Folgen gerät zum Gebot, zur *conditio sine qua non*. Bei aller Skepsis, die man gegenüber ›Medien und Politik‹ haben mag: Auch in der Bundesrepublik wurde formal das Prinzip der kommunikativen Kompetenz, die Idee des Wettbewerbscharakters politischer Kommunikation realisiert und normiert – ausgehend vom Artikel 5 des Grundgesetzes, der ein Jedermann-Recht der Meinungs- und Informationsfreiheit benennt: ein medien- wie individualbezogenes Grund- und Abwehrrecht zum Schutze vor staatlichen Eingriffen – und zur Gewährleistung einer permanenten Kommunikation *über* Regieren.

2. Regieren *durch* Kommunikation

Bis in die 1960er-Jahre dominierte in der deutschen Politikwissenschaft eine recht enge, an die Tradition der Staatenlehre angelehnte Vorstellung von ›Regieren‹ als Wahrnehmung politischer Leitungsaufgaben durch staatliche Organe (vgl. PFETSCH 1998: 235) – eine Aufgabe, freilich, die respektive deren Folgen auch amtlich darzustellen und öffentlich zu begründen sind. Und so kommt bei ›Regieren durch Kommunikation‹

3 Vgl. auch den Beitrag von Claus Leggewie in diesem Band.

vornehmlich und primär der Gedanke an das Bundespresse- und Informationsamt und den oder die Regierungssprecher(in) auf: Mit dem entsprechenden Kompositum, ›Regierungskommunikation‹, »verbindet man herkömmlich vor allem Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik, im Schwerpunkt also Politikvermittlung im Sinne von *Entscheidungsrechtfertigung* nach innen und außen« (GEBAUER 1998: 464; Herv. i. O.).⁴

Andererseits ist sogleich an *Sabine Christiansen* zu denken, an ›Elefantenrunden‹ und des Kanzlers ›Schalte‹ zu Anne Will in die *Tagesthemen*: Regieren in der ›Medien- und Kommunikationsgesellschaft‹ heißt, dass sich der politische Prozess in weiten Teilen medial vermittelt – weit jenseits der Bundespressekonferenzen, und so spielt heute die auch strategische Operation von öffentlicher Kommunikation durch Regierungen bzw. Regierungsmitglieder eine offenbar wichtiger werdende Rolle, wobei, das ist festzuhalten, jede »mediale ›Darstellungspolitik‹ [...] nur einen spezifischen Ausschnitt politischer Wirklichkeit abdeckt« (SARCINELLI 1998a: 13). Schon ein flüchtiger Blick auf die Regierungspraxis verdeutlicht die Vielfalt der Kommunikationsvorgänge, der involvierten Akteure und der strukturellen, systemischen, formalisierten wie auch weniger formalisierten Bedingungen im kommunikativen Handlungskorridor von Regierungen⁵. ›Regieren und Kommunikation‹ – das umfasst weit mehr als Pressekonferenzen, *Sound Bites*, sorgfältig redigierte Interviews im *Spiegel*, symbolische Grundsteinlegungen, den Gang in die *Politainment*-Formate des Fernsehens usf. Es meint auch all jene Kommunikationsprozesse jenseits medialer Öffentlichkeit zur Herbeiführung, Formulierung und Gestaltung von Regierungsentscheidungen, wobei von einem »hohen Grad formaler Vorgaben hinsichtlich der innerstaatlichen Verfahrensabläufe« auszugehen ist (GEBAUER 1998: 464) – zu denken wäre beispielsweise an das ›Regieren nach Wahlen‹: Koalitionsverhandlungen, Personalpolitik, Regierungserklärungen usf. Regierung konstituiert sich dann nicht nur als Organisations- und Normsystem, sondern zugleich als Handlungs- und Kommunikationssystem. Und als dementsprechend disparates und differenziertes Forschungsfeld für die Sozialwissenschaften eröffnet sich nicht nur – allgemein – politische Kommunikation sondern auch – spezieller – Regierungskommunikation.

Wenn damit (hier nur einleitend) auf gouvernementale Kommunikationsprozesse abseits der Medien hingewiesen wird, dann soll das gleichwohl nicht die zentrale Bedeutung von öffentlicher Kommunikation für

4 Vgl. auch den Beitrag von Kamps/Nieland in diesem Band.

5 Vgl. auch den Beitrag von Miriam Meckel in diesem Band.

die Legitimation von Regierungshandeln schmälern. Mit der Ausweitung und Ausdifferenzierung des Mediensystems haben sich die Optionen eines ›Regierens durch Kommunikation‹ erhöht – womit zugleich »die zunehmend professionelle Herstellung von Öffentlichkeit – heißt sie nun Information, Öffentlichkeitsarbeit, politische Inszenierung oder wie auch immer – mehr denn je als ein zentraler Kompetenzbereich der Politik selbst angesehen wird« (SARCINELLI 1998a: 13).

Viele Beobachter des politischen Prozesses, seien es Journalisten oder Wissenschaftler, beschreiben daher eine Entwicklung hin zu einer ›Mediendemokratie‹, hin also zu einer Staatsform, in der sich der demokratische Prozess an den Rationalitäten des Mediensystems orientiert. So charakterisiert sich die ›Mediendemokratie‹ dadurch, dass sich die Massenmedien von einer vormaligen Inpflichtnahme durch die Medien emanzipieren und eigene, hauptsächlich kommerzielle Ziele verfolgen. Dem schließt sich an, dass die Parteien und ihre Führungspersönlichkeiten, dass die Spitzenpolitiker in den Regierungsgremien ihr Handeln zunehmend durch die Präsenz in den Medien (und dort vornehmlich im Fernsehen) zu legitimieren suchen – und diesen Zugang zur Öffentlichkeit professionalisieren, alternative Kommunikationstechniken nutzen⁶ bzw. neue Wege eines *going public* eruieren. Einiges spricht beispielsweise gegenwärtig dafür, im »Politainment« (DÖRNER 2001) den wesentlichen Trend in der politischen Kommunikation zu sehen. Einige Befunde der jüngeren Forschung zur ›Mediendemokratie‹ machen dabei deutlich, dass Politiker keineswegs nur die unschuldigen Opfer einer sie und ihr System überwältigenden Medialisierung sind; vielmehr zeigen sie sich über eine zunehmend professionell organisierte Kommunikationspolitik sehr wohl in der Lage, die Medienagenda und das *Framing* von politischen Themen zu ihrem Gunsten zu beeinflussen (vgl. z. B. die Beiträge in SARCINELLI/SCHATZ 2002).⁷

Diese Dimension der Selbstpräsentation zur Sicherung von Entscheidungskompetenz ist (u. a.) eine Folge des – systemtheoretisch gesprochen – Wandels stratifizierter Gesellschaften zu funktional differenzierten Gesellschaften, die vor der Herausforderung stehen, immer leistungsfähigere aber auch eigensinniger prozessierende Teilsysteme zu integrieren (vgl. LANGE/SCHIMANK 2004). Dieser Wandel berührt auch die Formierung von Eliten (vgl. HORNBOSTEL 2004: 19): Bude (2004) beispielsweise, spricht

6 Vgl. auch die Beiträge von Christoph Bieber sowie Pippa Norris in diesem Band.

7 Vgl. auch den Beitrag von Meckel/Kamps in diesem Band.

von einem »Elitewechsel deutscher Führungsgruppen zwischen ›Bonner‹ und ›Berliner Republik««. Zu dieser Elite gehören eben nicht nur Regierungsspitzen, sondern auch Verbandsvorstände, Gewerkschaftsvorsitzende, der Vorstandsvorsitzende von DaimlerChrysler, der Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, der Feuilletonherausgeber der *FAZ* genauso wie der Unterhaltungschef von *SAT.1*, Günter Grass sowie Franz Beckenbauer (vgl. *BUDE* 2004: 300f.). Das sich mit dieser Liste aufdrängende Stichwort der ›Netzwerkgesellschaft‹ führt uns zum Miteinander im Regierungssystem der Bundesrepublik.

3. Kommunikation *mit* Regierung

Bekanntlich setzt schon das Grundgesetz der Exekutiven in der Bundesrepublik Schranken dirigistischen Handelns. Das deutsche Regierungssystem kennzeichnet sich durch ein hohes Maß an Politikverflechtung und getrennten oder geteilten Zuständigkeiten, das die Entscheidungsmacht der Zentralregierung deutlich begrenzt – durch den Föderalismus, die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, der Bundesbank. »Gemeinsam mit den USA und der Schweiz verkörpert die Bundesrepublik in der Familie der westlichen Länder [...] einen Extremfall von ›institutionellem Pluralismus«« (*HELMS* 2003: 8): »Überverflechtung und Überkomplexität, Autonomieverlust und Vetosysteme gegen die Exekutivmacht deuten schon begrifflich an, dass sich das Regieren unter modernen Bedingungen gewandelt hat« (*KORTE/FRÖHLICH* 2004: 101).

Zugleich finden sich unter dem Begriff ›*pluralistischer* Korporatismus‹ Konsensrunden, in denen die Regierungen in Verhandlungen mit Interessenverbänden treten. Solche Runden sind konstitutionell nicht vorgesehen und beruhen auf dem Gedanken, dass in Abstimmung mit politikbetroffenen Akteuren für bestehende Probleme bessere Lösungen erarbeitet werden können, als im Zuge einseitiger Politikgestaltung. Für die jüngste Zeit wurde diesbezüglich auch eine »Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen« moniert (*VON BLUMENTHAL* 2003: 9) und ein Trend dahin gehend, problematische Themen aus dem formalen, allgemeinen Verfahren an ›Runde Tische‹, ›Gipfel‹, ›Kommissionen‹ usf. zu delegieren (vgl. *GEBAUER* 1998: 471).⁸ Analytisch ist damit zu unterscheiden zwischen einem »Entscheidungssystem« und einem »Einflusssystem« (*HELMS* 2003: 5).

Innerhalb des ›Entscheidungssystems‹ sehen die Grundsätze des demokratischen Verfassungsstaates vor, dass die maßgeblichen staatlichen Kommunikationsprozesse hoch formalisiert sind (vgl. GEBAUER 1998: 466): Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern, EU-Fragen, Verwaltungs- und Finanzfragen, die Arbeit innerhalb der Regierung usw., wobei die Geschäftsordnungen der Regierungen eine zentrale Position in der Konstitution interner Kommunikation einnehmen: »derartige Geschäftsordnungen kodifizieren bis in Einzelne die internen, in Ansätzen auch die externen Kommunikationsbeziehungen der Behörden (Mitzeichnung, Mitbeteiligung, Informationsfluss, Auskünfte an die Presse/ Bearbeitung parlamentarischer Anfragen, Einschaltung von Verbänden, Einholen von Gutachten, Beantwortung von Eingaben, Zusammenarbeit mit Dienststellen anderer staatlicher Ebenen)« (GEBAUER 1998: 467).

Das ›Einflusssystem‹ wiederum charakterisiert sich über informelle Verfahren und Regelsysteme zwischen kollektiven Akteuren, die gesellschaftliche Gruppen formieren, deren Interessen *gegenüber der Exekutive* artikulieren, zur Problemlösung beitragen und politische Legitimation mit tragen.⁹ Zu beobachten ist nun, dass angesichts gewachsener Restriktionen des klassischen Steuerungspotenzials Regierungen in Strukturen des ›Einflusssystem‹ eine Schlichtungs- und Moderierungsfunktion übernehmen, um bei gleichzeitiger Problemlösungskompetenz langfristig eine strukturelle Mehrheitsfähigkeit zu erhalten (vgl. MACHNIG 2002: 168).

Diese Entwicklungen werden in der ›Governance‹-Diskussion der Politikwissenschaft aufgegriffen, da die Problemlagen der Moderne häufig die Kompetenzgrenzen des politisch-administrativen Systems und seiner Akteure überschreiten (vgl. BENZ 2004): Im Kern geht es um die Frage nach komplementären Steuerungsformen (Netzwerke, Verhandlungssysteme). Dabei tritt zum einen eine fast schon traditionelle Trennung von Staat hier, Gesellschaft dort in den Hintergrund; in Abkehr von einem staatszentrierten Verständnis der Findung und Implementierung von *Policies* treten hier kooperative Interaktionen auch nicht-staatlicher Akteure in den Vordergrund; die Arenen der *Governance* sind dabei häufig von den Institutionen der repräsentativen Demokratie abgekoppelt (vgl. PAPADOPOULOS 2004).

Kritisch bleibt schon hier anzumerken, dass der Staat der einzige Akteur ist, der die legitime Rechtsetzungs- und Vollzugsmacht im Wider-

8 Vgl. auch den Beitrag von Klaus Kamps zu Beratungsstrukturen in diesem Band.

9 Vgl. auch den Beitrag von Christoph Strünck in diesem Band.

streit der Interessen durchsetzen und gewährleisten kann, und daher scheint es mitunter »fragwürdig, die zentrale Funktion des Staates durch die Kommunikation gesellschaftlicher Akteure und durch soziale Vernetzung ersetzen zu wollen« (WEIDENFELD 2004: 86). Allerdings bleibt auch festzuhalten, dass *Governance* in Deutschland aufgrund einer traditionellen und strukturellen, konstitutionellen Verhandlungsarchitektur nicht als ausgesprochen neues Modell gelten kann (vgl. PAPAPOPOULOS 2004: 217).

4. *Kommunikation über* Regieren und Kommunikation

Legitimes Theater habe man gespielt, erklärte im Herbst 2002 der Saarländische Ministerpräsident Peter Müller bei einem Vortrag im Saarbrücker Staatstheater – einen Tag nach einer Bundesratssitzung, die ob ihres tumultartigen Verlaufs in die Parlamentsgeschichte der Bundesrepublik eingehen dürfte. Nun schlug das Bekenntnis des Ministerpräsidenten zur Theatralisierung der damaligen Abstimmungs-niederlage ähnlich hohe Wellen: Müller referierte offenherzig unter dem Titel *Politik und Theater: Darstellungskunst auf der politischen Bühne* über Regie, Skript, Dramaturgie, Textprobe und Rollenaufteilung, kurz: die *Inszenierung* der lautstarken Empörung der Unionsvertreter unter ihrem Wortführer, Hessens Ministerpräsidenten Roland Koch, zum Abstimmungsprozedere beim Zuwanderungsgesetz.

Müller nannte Spielregeln politischen Handelns in der »Mediendemokratie« – und konnte doch »Inszenierung« beim Publikum als gängige Vokabel voraussetzen. Nun ist es sicher kein neuer Gedanke, dass Regieren und Opponieren in der »Mediengesellschaft« nicht allein auf puristische Informationsbroschüren, Parlamentsreden, Interviews und gefällige Pressemitteilungen zurückgreift, sondern begleitet wird von Kampagnen, Strategien und Strategen politischer Öffentlichkeitsarbeit. Die Kritik am »politischen Theater« ist womöglich so alt wie die Politik selbst: »Die Auseinandersetzung mit politischer Inszenierung steht auf der Agenda politischer wie intellektueller Reflexion, seitdem über das Wesen des Politischen nachgedacht wird. Visualisierung, Zeremonialisierung, Inszenierung und Personalisierung der Politik gab es auch vor der Einführung des Massendrucks und vor der Einführung und flächen-deckenden Verbreitung elektronischer Medien« (SARCINELLI 2002: 10).

Auch in den 1990er-Jahren hatte es hierzulande eine Diskussion um eine vermeintliche *Amerikanisierung* (der Wahlkämpfe) gegeben (vgl. KAMPS 2000)¹⁰; spätestens mit dem Leipziger Wahlparteitag der SPD im April 1998 war dann ›Inszenierung‹ in aller Munde. »525 Delegierte im Hollywood-Rausch« (GEYER/KURBUWEIT/SCHNIBBEN 2005: 42); Gerhard Schröder war unter Fanfaren in die Arena eingezogen und gab eine »Habemus-Papam«-Rede.¹¹ Die Medien reagierten überrascht bis irritiert, und so schwankte der Tenor der Kommentare zwischen Staunen und unverhohlenem Zynismus – die *Welt* und die *taz* veröffentlichen Auszüge aus der Regieanweisung diese politischen ›Events‹.

Mit dem seinerzeit als ausnehmend professionell bewerteten Wahlkampf eilte Gerhard Schröder gleich der Ruf eines ›Medienkanzlers‹ ins Amt voraus. Allerdings musste er wiederum rasch lernen – nach einem Auftritt bei *Wetten dass ...?* und einer Fotostrecke in Brioni-Anzügen –, dass es zum Regieren womöglich mehr benötigt als *Bild*, *BamS* und *Glotze*: Mit Schröder zog die Medialisierungsfolge »Kommunikationsstress« (SARCINELLI 2003) im Kanzleramt ein; neben einigen wichtigen sachpolitischen Fragen charakterisiert sich seine Kanzlerschaft respektive ihre journalistische Begleitung durch ausnehmende Metakommunikation: öffentlicher Kommunikation über öffentliche Kommunikation, Darstellung und Kritik des kommunikativen Regierungshandelns. Auch dies ist an und für sich nicht neu, erfährt aber in der ›Kommunikationsgesellschaft‹ und angesichts der quantitativen wie auch qualitativen Ausweitung des Mediensystems eine eigene Dimension.

Nun mag man – z. B. mit Blick auf das *Regierenwollen* – an die Diskussionen um die ›Kanzlerduelle‹ denken und daran, wie breit die Kommunikationsstrategien und die Kommunikationsperformanz der Akteure debattiert wurde; oder an die – regelmäßigen – kritischen Äußerungen, die den Auftritten von Politikern (der Drang zum Publikum treibt mitunter seltsame Blüten) in *Soap Operas* und den Formaten des *Politainments* folgen. Solche metakommunikativen Diskussionen über eine Art neuer ontologischer Basis des Elitendaseins – *ich werde gesendet, also bin ich* (vgl. DÖRNER/VOGT 2004) – sind eben auch Teil der ›Medien‹-, und ›Kommunikationsgesellschaft‹.

Daneben wird aber zur Erklärung einer gebremsten Reformbegeisterung und Reformumsetzung gelegentlich auf den Regierungsstil Ger-

¹⁰ Vgl. auch den Beitrag von Klaus Kamps zur Regierungskommunikation in den USA.

¹¹ *Die Zeit*, Nr. 18, v. 18. April 1998, S. 5.

hard Schröders hingewiesen, der so regiere »also ob jeden Tag die Wahllokale geöffnet wären, tagessensibel, wechselwählerwirksam, ein Pragmatiker des Augenblicks« (KORTE 2003: 209)¹²; auch sei in seiner Amtszeit durch die Zunahme neokorporatistischer bzw. »nebenparlamentarischer« Gremien eine »neue deutsche Räterepublik« entstanden (HEINZE 2002).¹³ In diese Diskussion sind Fragen einzureihen hinsichtlich möglicher Veränderungen, ja: Transformationsprozesse von politischen Eliten, von traditionellen politischen Institutionen (wie Parteien und Parlament¹⁴) durch eine »Mediendemokratie«.

Metabetrachtungen über Regierungskommunikation finden sich daneben noch im Kontext von Skandalisierungen: hinsichtlich der Performanz und kommunikativen Bewältigung von Krisen und Skandalen mittels medienorientierter Strategien; Tony Blair hatte im Frühjahr 2003 eine schwere Regierungskrise aufgrund des Umganges mit Geheimdienstinformationen zu bewältigen – und seines Umgang mit der BBC¹⁵.

Ob der oben knapp dargelegten konstitutionellen Bedingungen in der Bundesrepublik hat Katzenstein (1987) den »semisouveränen Staat« benannt; die jüngere Medialisierungsforschung greift dies auf: Danach kennzeichnet sich demokratische Politik durch die Koexistenz und die Kombination sowie ein nicht immer reibungsloses Ineinanderwirken einer Vielzahl von Teilrationalitäten und Regelsystemen, die sich schließlich als Netzwerk konstitutioneller und informeller politischer Prozesse beschreiben lassen. Durch den Bedeutungszuwachs der Massenmedien wird das Regelgefüge der Politik um die Produktionsroutinen, Formatzwänge und Nachrichtenwerte der Medien *erweitert*. So verstanden verweist »Medialisierung« dann nicht auf eine einseitige Kolonialisierung der Politik durch die Medien (so wie »Mediendemokratie« gelegentlich anklingen lässt), sondern auf deren Ergänzung. Die These lautet dann, dass Medialisierungsfolgen in Abhängigkeit von den jeweils gegebenen Medialisierungsbedingungen in den betroffenen Funktionsbereichen variieren und ohne eine fundierte Analyse dieser Bedingungen nicht hinreichend begriffen werden können (vgl. MARCINKOWSKI 2005: 346).

Dieser Band knüpft auf seine Weise an der *Kommunikation über* Regieren und Kommunikation an diese These an. Ausgehend von dieser skiz-

12 Vgl. auch den Beitrag von Karl-Rudolf Korte in diesem Band.

13 Vgl. auch den Beitrag von Klaus Kamps über Parteien in diesem Band.

14 Vgl. auch den Beitrag von Werner J. Patzelt in diesem Band.

15 Vgl. auch die Beiträge von Voltmer/Stamper sowie Esser/Hartung in diesem Band.

zierten Dimensionen des Begriffspaars ›Regieren und Kommunikation‹ und ausgehend von einem breiten Zugang zu kommunikativem Regierungshandeln wendet er sich einer Reihe spezifischer Analysegegenstände zu – ohne dass der Anspruch erhoben werden kann, Regierungshandeln respektive kommunikative Komponenten des Regierungshandelns *in toto* erfassen zu können. Doch soll er in seiner Konzeption und Konzentration als ein kleiner gedanklicher Mosaikstein an die Diskussion um Medialisierbarkeit und Medialisierungsfolgen anknüpfen.

Literatur

- BENZ, ARTHUR: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden 2004, S. 11-28
- BUDE, HEINZ: Elitewechsel. Deutsche Führungsgruppen zwischen ›Bonner‹ und ›Berliner Republik‹. In: HITZLER, RONALD; STEFAN HORNBOSTEL; CORNELIA MOHR (Hrsg.): *Elitenmacht*. Wiesbaden 2004, S. 295-313
- DÖRNER, ANDREAS: *Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft*. Frankfurt/M. 2001
- DÖRNER, ANDREAS; LUDGERA VOGT: Entertainment, Talkshows und Politikvermittlung in Deutschland. In: NIELAND, JÖRG-UWE; KLAUS KAMPS (Hrsg.): *Politikdarstellung und Unterhaltungskultur. Zum Wandel der politischen Kommunikation*. Köln 2004, S. 38-53
- GEBAUER, KLAUS-ECKART: Regierungskommunikation. In: JARREN, OTFRIED; ULRICH SARCINELLI; ULRICH SAXER (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Opladen, Wiesbaden 1998, S. 464-472
- GERHARDS, JÜRGEN: Öffentlichkeit. In: JARREN, OTFRIED; ULRICH SARCINELLI; ULRICH SAXER (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Opladen, Wiesbaden 1998, S. 268-274, 694-695
- GEYER, MATTHIAS; DIRK KURBUJWEIT; CORDT SCHNIBBEN: *Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteurers*. Hamburg 2005
- HEINZE, ROLF G.: Die neue deutsche Räterepublik. Strategien für den Umgang mit Unsicherheit oder unbeabsichtigte Selbstblockade. In: MARSCHALL, STEFAN; CHRISTOPH STRÜNCK (Hrsg.): *Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch*. Baden-Baden 2004, S. 117-127
- HELMS, LUDGER: Deutschlands ›semisouveräner Staat‹. Kontinuität und

- Wandel parlamentarischer Regierung in der Bundesrepublik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43/2003, S. 3-8
- HORNPOSTEL, STEFAN: Zur Einleitung: »Denn viele sind berufen, aber wenige sind auserwählt«. In: HITZLER, RONALD; STEFAN HORNPOSTEL; CORNELIA MOHR (Hrsg.): *Elitenmacht*. Wiesbaden 2004, S. 9-21
- JARREN, OTFRIED: Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40/98, 1998, S. 13-21
- KAMPS, KLAUS (Hrsg.): *Trans-Atlantik, Trans-Portabel? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation*. Wiesbaden 2000
- KATZENSTEIN, PETER J.: *Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia 1987
- KORTE, KARL-RUDOLF: Populismus als Regierungsstil. In: WERTZ, NIKOLAUS (Hrsg.): *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*. Opladen 2003, S. 209-222
- KORTE, KARL-RUDOLF; MANUEL FRÖHLICH: *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*. Paderborn 2004
- KUHN, FRITZ: Strategische Steuerung der Öffentlichkeit? In: NULLMEIER, FRANK; THOMAS SARETZKI (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/M. 2002, S. 85-97
- LANGE, STEFAN; UWE SCHIMANK (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden 2004
- MACHNIG, MATTHIAS: Strategiefähigkeit in der beschleunigten Gesellschaft. In: NULLMEIER, FRANK; THOMAS SARETZKI (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/M. 2002, S. 167-178
- MARCINKOWSKI, FRANK: Die »Medialisierbarkeit« politischer Institutionen. In: RÖSSLER, PATRICK; FRIEDRICH KROTZ (Hrsg.): *Mythen der Mediengesellschaft*. München 2005, S. 341-370
- PAPADOPULOS, YANNIS: Governance und Demokratie. In: BENZ, ARTHUR (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden 2004, S. 215-237
- PFETSCH, BARBARA: Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In: SARCINELLI, ULRICH (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Bonn 1998, S. 233-252
- POPPER, KARL R.: *Auf der Suche nach einer besseren Welt. Vorträge und Aufsätze aus dreißig Jahren*. 8. Aufl. München 1995
- RASCHKE, JOACHIM: Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept. In: NULLMEIER, FRANK; THOMAS

- SARETZKI (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/M. 2002, S. 207-241
- SARCINELLI, ULRICH: Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur. In: Ders. (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Bonn 1998a, S. 11-23
- SARCINELLI, ULRICH: Legitimität. In: JARREN, OTFRIED; ULRICH SARCINELLI; ULRICH SAXER (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*. Opladen, Wiesbaden 1998b, S. 253-267
- SARCINELLI, ULRICH: Repräsentation oder Diskurs? In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 8, Heft 2, 1998c, S. 549-569
- SARCINELLI, ULRICH: Politik als »legitimes Theater«? Über die Rolle des Politischen in der Mediendemokratie. In: *Vorgänge*, 158, Heft 2, 2002, S. 10-22
- SARCINELLI, ULRICH: Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43/2003, S. 39-46
- SARCINELLI, ULRICH; HERIBERT SCHATZ (Hrsg.): *Mediendemokratie im Medienland. Inszenierungen und Themensetzungsstrategien im Spannungsfeld von Medien und Parteieliten am Beispiel der nordrhein-westfälischen Landtagswahl 2000*. Opladen 2002
- SARTORI, GIOVANNI: *Demokratiethorie*. Darmstadt 1992
- SCHMITT-BECK, RÜDIGER: Laufen, um auf der Stelle zu bleiben: »Postmoderne« Kampagnenpolitik in Deutschland. In: NULLMEIER, FRANK; THOMAS SARETZKI (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*. Frankfurt/M. 2002, S. 109-132
- SCHULZ, WINFRIED: Medienwirklichkeit und Medienwirkung. Aktuelle Entwicklung der Massenkommunikation und ihre Folgen. In: HOFFMANN, HILMAR (Hrsg.): *Gestern begann die Zukunft. Entwicklung und gesellschaftliche Bedeutung der Medienvielfalt*. Darmstadt 1994, S. 122-144
- WEIDENFELD, WERNER: Plädoyer für eine neue Innovationspolitik. In: STEINMEIER, FRANK-WALTER; MATTHIAS MACHNIG (Hrsg.): *Made in Germany '21. Innovationen für eine gerechte Zukunft*. Hamburg 2004, S. 77-91
- WEISCHENBERG, SIEGFRIED: Gladiatoren oder Propagandisten? Die Akteure politischer Kommunikation in einer medialen Streitkultur. In: SARCINELLI, ULRICH (Hrsg.): *Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern*. Opladen 1990, S. 101-120