

Karl-Rudolf Korte

# Politikmanagement und Politische Kommunikation in westlichen Demokratien

Fallanalysen am Beispiel wohlfahrtsstaatlicher Entscheidungsprozesse in  
Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden und den USA.

kultur- und  
sozialwissenschaften



FernUniversität in Hagen

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

## **Vorwort**

Der vorliegende Studienbrief „Politikmanagement und Politische Kommunikation in westlichen Demokratien“ ergänzt das Angebot im Teilgebiet „Politische Systeme im Vergleich“ im politikwissenschaftlichen Lehrangebot der FernUniversität in Hagen.

Der Kurs führt in einen politisch wie politikwissenschaftlich wichtigen und zunehmend an Bedeutung gewinnenden Bereich der Regierungsforschung ein: der Analyse von Politikmanagement. Im Zentrum des Kurses steht die Frage, welche zentralen Prägekräfte der strategischen Regierungskommunikation sich in westlichen Demokratien identifizieren lassen. Gibt es Unterschiede wie Regierungen kommunizieren oder lässt sich in der modernen Mediengesellschaft ein Trend zur Konvergenz konstatieren? Die Beantwortung dieser ambitionierten Forschungsfrage lässt sich nur im Rahmen vergleichender politikwissenschaftlicher Forschung erzielen. Am Beispiel der westlichen Demokratien Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und USA wird aufgezeigt, dass vor allem systemische wie kulturelle Rahmenbedingungen zur Entwicklung unterschiedlicher Handlungsräume für Regierungskommunikation führen.

Als Autor dieses Studienbriefes gelang es wiederum einen renommierten Experten zu gewinnen. Karl Rudolf Korte, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen und Leiter der NRW School of Governance, ist wie kaum ein anderer Wissenschaftler im deutschsprachigen Raum in Forschung und Lehre als Experte für Politikmanagement ausgewiesen. Professor Korte ist darüber hinaus auch einer breiteren Medienöffentlichkeit als profunder politikwissenschaftlicher Analyst bekannt. Maßgeblich zum Gelingen des vorliegenden Studienbriefes beigetragen hat Frau Dipl. Soz. Wiss. Melanie Diermann von der Forschungsgruppe Regieren der Universität Duisburg-Essen.

Herzlicher Dank gebührt Herrn Professor Dr. Hans-Joachim Lauth, der als ehemaliger Inhaber des Lehrgebietes „Demokratie und Entwicklung“ die Initiative für die Entwicklung des Studienbriefes ergriff.

Stephan Bröchler

Vertretungsprofessur für das Lehrgebiet V: „Demokratie und Entwicklung“

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

# Inhaltsverzeichnis

<b>INHALTSVERZEICHNIS.....</b>	<b>3</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>6</b>
<b>1 VERGLEICHENDE REGIERUNGSFORSCHUNG AN DER SCHNITTSTELLE ZUR POLITIKWISSENSCHAFTLICHEN KOMMUNIKATIONSFORSCHUNG.....</b>	<b>1-9</b>
1.1 Definition zentraler Begriffe.....	1-11
1.2 Stand der Forschung und Erkenntnisinteresse des Ländervergleichs	1-15
1.3 Übungsaufgaben .....	1-22
<b>2 POLITISCHE STEUERUNG DURCH STRATEGISCHE KOMMUNIKATION .....</b>	<b>23</b>
2.1 Politische Steuerung durch Sprache und Kommunikation .....	23
2.2 Politische Steuerung als Politikmanagement .....	29
2.3 Übungsaufgaben .....	35
<b>3 UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE .....</b>	<b>36</b>
3.1 Analysedimensionen der strategischen Regierungskommunikation.....	39
3.2 Einflusspotentiale der systemischen Rahmenbedingungen .....	45
3.3 Einflusspotentiale der kulturellen Rahmenbedingungen .....	55
3.4 Zwischenfazit und Analyseraster .....	61
3.5 Übungsaufgaben .....	63
<b>4 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN DEUTSCHLAND .....</b>	<b>64</b>
4.1 Einfluss der systemischen Rahmenbedingungen .....	65
4.2 Einfluss der kulturellen Rahmenbedingungen .....	67
4.3 Fallbeispiele .....	68
4.4 Zwischenfazit .....	81

4.5 Übungsaufgaben .....	83
<b>5 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN GROSSBRITANNIEN.....</b>	<b>85</b>
5.1 Einfluss der systemischen Rahmenbedingungen.....	85
5.2 Einfluss der kulturellen Rahmenbedingungen.....	87
5.3 Fallbeispiele.....	88
5.4 Zwischenfazit.....	96
5.5 Übungsaufgaben .....	98
<b>6 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN FRANKREICH .....</b>	<b>100</b>
6.1 Einfluss der systemischen Rahmenbedingungen.....	100
6.2 Einfluss der kulturellen Rahmenbedingungen.....	102
6.3 Fallbeispiele.....	104
6.4 Zwischenfazit.....	111
6.5 Übungsaufgaben .....	113
<b>7 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN SCHWEDEN .....</b>	<b>115</b>
7.1 Einfluss der systemischen Rahmenbedingungen.....	115
7.2 Einfluss der kulturellen Rahmenbedingungen.....	117
7.3 Fallbeispiele.....	117
7.4 Zwischenfazit.....	126
7.5 Übungsaufgaben .....	128
<b>8 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN DEN USA .....</b>	<b>129</b>
8.1 Einfluss der systemischen Rahmenbedingungen.....	129
8.2 Einfluss der kulturellen Rahmenbedingungen.....	131
8.3 Fallbeispiele.....	131
8.4 Zwischenfazit.....	140
8.5 Übungsaufgaben .....	141

---

<b>9 FAZIT UND AUSBLICK: POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN MODERNEN DEMOKRATIEN .....</b>	<b>142</b>
9.1 Fragestellung und methodische Vorgehensweise .....	142
9.2 Ergebnisse der Länderstudien .....	147
9.3 Trends der strategischen Regierungskommunikation .....	156
<b>10 ANHANG.....</b>	<b>160</b>
10.1 Dank.....	160
<b>11 LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>161</b>
Linkverzeichnis.....	193

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Handlungskorridor für Politikmanagement.....	1-10
Abbildung 2: Politische Kommunikation in modernen Demokratien.....	1-11
Abbildung 3: Politikvermittlung in modernen Demokratien.....	1-12
Abbildung 4: Analyisierte Länderbeispiele moderner Demokratien.....	1-21
Abbildung 5: Arenen des Politikmanagements .....	28
Abbildung 6: Bezugsgrößen von Macht .....	30
Abbildung 7: Analyseraster: Politikmanagement der Regierung .....	36
Abbildung 8: Indikator X: Name des Indikators .....	38
Abbildung 9: Analyseraster und Indikatoren der strategischen Regierungskommunikation.....	39
Abbildung 10: Indikator 1: Die Interaktionsorientierung.....	40
Abbildung 11: Indikator 2: Der Kommunikationsmodus.....	41
Abbildung 12: Indikator 3: Die Argumentationsart .....	42
Abbildung 13: Wohlfahrtskultur.....	43
Abbildung 14: Indikator 4: Der Argumentationstyp .....	45
Abbildung 15: Analyseraster und Indikatoren der systemischen Rahmenbedingungen .....	46
Abbildung 16: Kohärenz.....	46
Abbildung 17: Kongruenz .....	47
Abbildung 18: Indikator 5: Das Blockadepotential durch Vetospieler .....	48
Abbildung 19: Indikator 6: Der Regierungssystemtyp.....	49

---

Abbildung 20: Indikator 7: Der Demokratietyp .....	53
Abbildung 21: Analyseraster und Indikatoren der kulturellen Regierungskommunikation .....	56
Abbildung 22: Indikator 8: Die Wohlfahrtskultur .....	58
Abbildung 23: Indikator 9: Die politische Kommunikationskultur.....	60
Abbildung 24: Analyseraster: Politikmanagement der Regierung .....	62
Abbildung 25: Interne Regierungskommunikation in Deutschland .....	64
Abbildung 26: Regierungssprecher und Bundeskanzler in Deutschland .....	66
Abbildung 27: Regierungsführung in Deutschland und zeitliche Verortung der -Fallbeispiele .....	69
Abbildung 28: Verlauf der Arbeitsmarktreform <i>Hartz I bis IV</i> der Regierung Schröder.....	71
Abbildung 29: Inhalte der <i>Hartz-Gesetze I bis IV</i> .....	71
Abbildung 30: Verlauf der Gesundheitsreform 2007 der Regierung Merkel.....	78
Abbildung 31: Politikmanagement der Regierung in Deutschland .....	82
Abbildung 32: Struktur der Regierungskommunikation in Großbritannien.....	86
Abbildung 33: Regierungsführung in Großbritannien und zeitliche Verortung der Fallbeispiele .....	89
Abbildung 34: Verlauf der Arbeitsmarktreform <i>New Deals</i> der Regierung Blair .....	90
Abbildung 35: Verlauf der Gesundheitsreform <i>National-Health-Service-Plan</i> der Regierung Blair.....	94
Abbildung 36: Politikmanagement der Regierung in Großbritannien.....	97
Abbildung 37: Regierungsführung und Präsidentschaft in Frankreich und zeitliche Verortung der Fallbeispiele.....	101
Abbildung 38: Verlauf der Gesundheitsreform <i>Plan Juppé</i> der Regierung Juppé.....	105

Abbildung 39: Verlauf der Arbeitsmarktreform <i>Ersteinstellungsvertrag für Berufsanfänger</i> der Regierung Villepin.....	109
Abbildung 40: Politikmanagement der Regierung in Frankreich.....	112
Abbildung 41: Regierungsführung in Schweden und zeitliche Verortung der Fallbeispiele .....	118
Abbildung 42: Verlauf der Rentenreform <i>langfristige und soziale Sicherung</i> der Regierung Persson .....	119
Abbildung 43: Verlauf der Arbeitsmarktreform <i>Programm zur Halbierung der Arbeitslosigkeit</i> der Regierung Persson.....	123
Abbildung 44: Politikmanagement der Regierung in Schweden.....	127
Abbildung 45: Regierungsführung in den USA und zeitliche Verortung der Fallbeispiele .....	132
Abbildung 46: Verlauf der Gesundheitsreform <i>Health Care Reform</i> der Regierung Clinton.....	133
Abbildung 47: Verlauf der Sozialreform <i>Welfare Reform</i> der Regierung Clinton.....	137
Abbildung 48: Politikmanagement der Regierung in den USA .....	140
Abbildung 49: Analyseraster: Politikmanagement der Regierung .....	143
Abbildung 50: Politikmanagement der Regierung in Deutschland .....	148
Abbildung 51: Politikmanagement der Regierung in Großbritannien .....	150
Abbildung 52: Politikmanagement der Regierung in Frankreich.....	152
Abbildung 53: Politikmanagement der Regierung in Schweden.....	154
Abbildung 54: Politikmanagement der Regierung in den USA .....	156

# 1 Vergleichende Regierungsforschung an der Schnittstelle zur politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung

Washington, Dienstagnachmittag, „Weißes Haus“: Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika tritt vor TV-Kameras und wirbt für ein Reformvorhaben seiner Administration, für dessen Realisierung er die Zustimmung des Kongresses benötigt. Politik- und Kommunikationswissenschaftler bezeichnen diesen Auftritt als „Going Public“ (Korte 2001). Es handelt sich um eine typische Form der Regierungskommunikation in den USA: Der Präsident wendet sich an die Öffentlichkeit, um über die Bande der Medien Unterstützung im Kongress zu mobilisieren. Er nutzt seine plebiszitäre Legitimation als Autoritätsquelle, um aus Stimmungen Stimmen zu machen. Durch die Zustimmung von Medien und Wählern einerseits versucht er andererseits die Zustimmung der Kongressmehrheit zu erzwingen. Gerade in den Phasen des so genannten Divided Government (Präsident und Kongressmehrheit gehören verschiedenen Parteien an) ist der US-Präsident auf das Instrument des „Going Public“ angewiesen, weil er nicht über eine stabile, disziplinierbare Mehrheit im Parlament verfügt (Jäger/Haas/Welz 2007).

„Going Public“ als Instrument amerikanischer Regierungskommunikation

Szenenwechsel: Berlin, Sonntagabend, Kanzleramt: Schwarze Autos fahren vor, Spitzenpolitiker der Regierungsparteien steigen aus und gehen ins Kanzleramt. Der Koalitionsausschuss tagt. Die Bundeskanzlerin wirbt – ähnlich wie in der vorangegangenen Szene der US-Präsident – für ein Reformvorhaben, das sie realisieren möchte. Über den Verhandlungsverlauf dringt nichts nach außen, die Gesprächspartner haben Stillschweigen vereinbart. Zu später Stunde werden schließlich die vor den Toren wartenden Journalisten darüber informiert, dass innerhalb der Regierungskoalition eine Einigung über das Reformprojekt gefunden werden konnte.

Nicht-öffentliche Regierungskommunikation hingegen in Deutschland

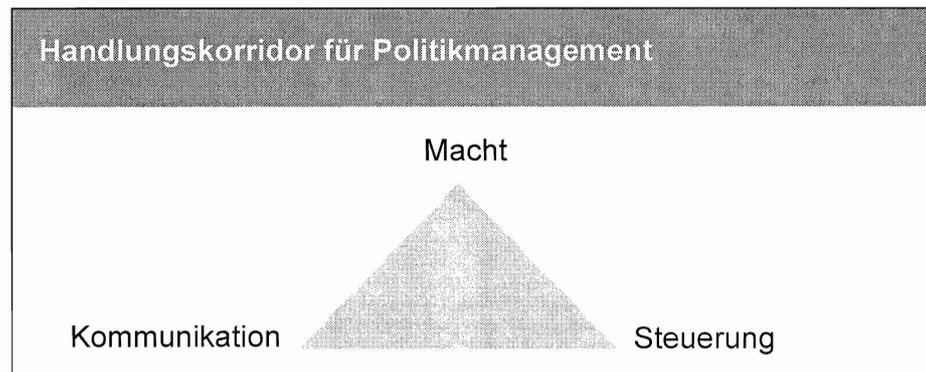
Aus der Perspektive der vergleichenden Regierungsforschung wurde in beiden Fällen gleich agiert. Ein Regierungschef stellt kommunikativ die Weichen, um ein politisches Entscheidungsvorhaben umzusetzen. Aus dem Blickwinkel der politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung wird hier allerdings ein deutlicher Unterschied sichtbar: Der US-Präsident wählt im genannten Beispiel einen öffentlichen Diskursmodus, während die deutsche Bundeskanzlerin auf vertrauliche, nicht-öffentliche Verhandlungsstrategien setzt, um eine Mehrheit für ihr Vorhaben zu organisieren.

Worauf ist die unterschiedliche Kommunikationsstrategie des Präsidenten und der Regierungschefin zurückzuführen? Im Rahmen der vorliegenden Studie wird das Regierungshandeln aus einer politik- und kommunikationswissenschaftlichen Perspektive analysiert, um eine Antwort auf diese Frage zu finden. Dabei sollen die zentralen Aspekte der Regierungsforschung – Steuerung und Macht – in den Kontext politischer Kommunikationsforschung gestellt werden. Sach- und Machtfrage

Steuerung, Kommunikation und Macht

gen werden miteinander verbunden. Steuerung, Kommunikation und Macht bilden dabei ein Spannungsfeld, das die Handlungskorridore für das Politikmanagement politischer Akteure in modernen Demokratien definiert (Korte/Fröhlich 2006, Abb. 1).

Abbildung 1: Handlungskorridor für Politikmanagement



Quelle: Korte/Fröhlich 2006, modifizierte Darstellung.

#### Politikmanagement

Die zentralen wechselseitigen Einflussgrößen für das Politikmanagement und die strategische Regierungskommunikation in modernen Demokratien aufzudecken, ist Ziel der vorliegenden Analyse. Auf den ersten Blick unterliegt politische Kommunikation in allen modernen Demokratien den gleichen Trends: Personalisierung, Mediatisierung und Professionalisierung (Schatz/Rössler/ Nieland 2002, Mai 2005, Pfetsch, B. 2003). Doch ein zweiter Blick offenbart erhebliche Unterschiede: Politische Kommunikation zu gleichen Sachfragen, wie zum Beispiel auf dem Feld der Wohlfahrtspolitik, zeichnet sich in verschiedenen Demokratien durch unterschiedliche Interaktionsorientierungen und Kommunikationsmuster der jeweiligen Regierungen aus. Daraus resultiert, dass die Funktionslogiken moderner Mediendemokratien offenbar das Handeln regierender Akteure allein nicht hinreichend zu erklären vermögen.

#### Der institutionelle Rahmen determiniert Handlungskorridore für Regierungskommunikation

Die These, die hier zur Erklärung der Handlungskorridore für strategische Regierungskommunikation in modernen Demokratien zugrunde liegt, geht daher weiter. Sie lautet: Der institutionelle Rahmen, erfasst aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1995) in modernen Demokratien – also die Verfassungsordnung, der politische Wettbewerb und die politische Kultur – hat maßgebliche Auswirkungen auf das Politikmanagement und die strategische Regierungskommunikation. Unterschiede in der strategischen Regierungskommunikation, die in dieser Analyse für fünf Länderbeispiele erörtert werden, sollen somit vorrangig – wenngleich nicht ausschließlich – mit der Unterschiedlichkeit der systemischen Rahmenbedingungen in den Ländern erklärt werden (Esser/Pfetsch, B. 2003, Jarren 2003, Sarcinelli 2005).

## 1.1 Definition zentraler Begriffe

### 1.1.1 Politische Kommunikation und Politikvermittlung

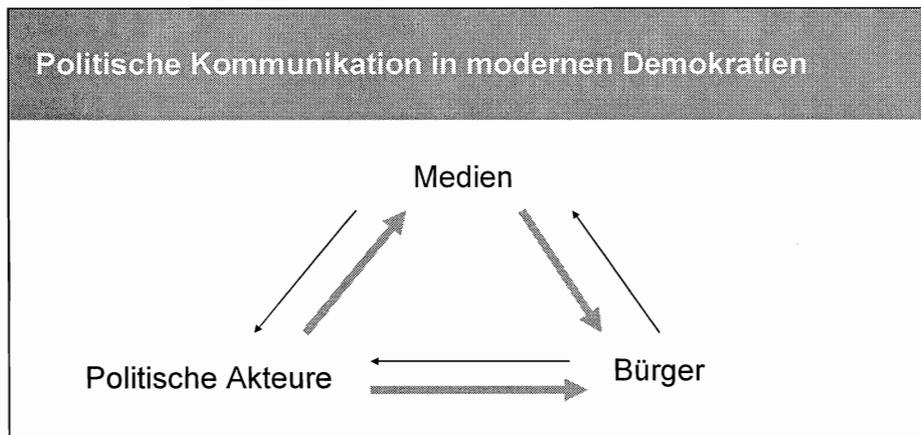
Politik und Kommunikation sind genuin miteinander verbunden. Über politische Kommunikation erfolgt eine Vermittlung von Werten zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft (Easton 1965: 21). Politik - pur, ohne Kommunikationsleistungen, Vermittlungszwänge, Inszenierungen und Darstellungen - hat es noch nie gegeben (Sarcinelli/Tenscher 2003).

Trotz großem öffentlichem Interesse und einer steigenden Anzahl von Forschungsarbeiten zu diesem Thema kann der Begriff der politischen Kommunikation nicht allgemein gültig definiert werden. Neben den unterschiedlichen normativen, methodischen, theoretischen und fachsystematischen Anforderungen an eine solche Definition machen Jarren (2002) und Sarcinelli (2002: 11ff.) vor allem das Fehlen eines allgemein anerkannten Problemverständnisses dafür verantwortlich, dass bis heute keine Disziplin übergreifende Definition gefunden werden konnte. Im Folgenden soll daher zunächst eine Arbeitsdefinition entwickelt werden, die der weiteren Analyse zugrunde gelegt werden soll.

Kommunikation ist – soviel ist unstrittig – immer eine Interaktion zwischen einem Sender und einem Empfänger (Easton 1965, Hall 1980). Bei der politischen Kommunikation interagieren, vereinfacht dargestellt, drei Akteursgruppen miteinander und untereinander. Sie nehmen damit wechselseitig die Rollen von Sender und Empfänger ein (Abbildung 2): politische Akteure, Medien und Bürger.

Kommunikation als Interaktion zwischen Sender und Empfänger

Abbildung 2: Politische Kommunikation in modernen Demokratien



Quelle: Eigene Darstellung.

Der politische Kommunikationsbegriff beschreibt insofern die Summe der möglichen Interaktionen in diesem Dreieck, während der Politikvermittlungsbegriff auf eine bestimmte Sender- und Empfängerkonstellation festgelegt ist: Bei politischer Kommunikation im Sinne von Politikvermittlung sind politische Akteure wie etwa Parteien, Politiker oder Regierungsakteure *Sender* sowie Bürger und Öffent-

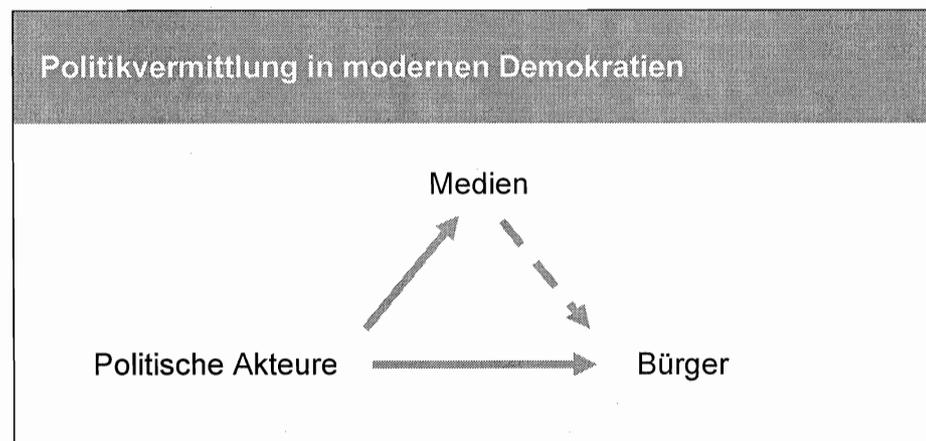
Politische Kommunikation verläuft zwischen politischen Akteuren, Medien und Bürgern

lichkeit *Empfänger*. Die vermittelten Informationen erreichen den Bürger entweder direkt oder indirekt über die Medien. Weil die indirekte Vermittlung über Medien einen größeren Stellenwert hat als die direkte Kommunikation, ist im Rahmen von politischer Kommunikationsforschung insbesondere das Verhältnis von Politik und Medien thematisiert worden (Sarcinelli 2002).

Politikvermittlung erfolgt von politischen Akteuren über Medien an Bürger

Unter Politikvermittlung ist im weiteren Verlauf dieser Analyse somit die strategisch planvolle und gesteuerte Kommunikation politischer Sachverhalte an Bürger und Wähler, insbesondere über Medien zu verstehen. Schulz (1997) verweist dabei auf die doppelte Bedeutung des Begriffs „Mediatisierung“, unter dem zum einen – im engen Sinne – die „Vermittlung einer Botschaft durch und mit Hilfe eines Mediums“ zu verstehen ist. Zum anderen leitet er den Hinweis ab, dass die „Vermittlungsleistung durch das Medium nicht ohne Wirkung auf die Botschaft selbst“ bleibt. Indem die mediale Informationsverarbeitung den Botschaften eine spezifische Medienlogik aufprägt, kann sie damit notwendigerweise die durch Kommunikation begründeten Wahrnehmungen und Handlungen beeinflussen (Schulz 1997: 14).

Abbildung 3: Politikvermittlung in modernen Demokratien



Quelle: Eigene Darstellung.

Regierung als institutionelles Verfassungsorgan

Für die vorliegende Analyse wird politische Kommunikation somit als Summe aller kommunikativen Interaktionen zwischen politischen Akteuren, Medien und Bürgern definiert. Im weiteren Verlauf dieser Untersuchung wird vor allem die Gruppe der politischen Akteure fokussiert. In den analysierten Länderbeispielen stehen dabei insbesondere die Regierung, der Regierungschef und die nach außen - also an andere Akteure, Medien oder Öffentlichkeit - gerichtete strategische Regierungskommunikation im Zentrum der Betrachtung.

### 1.1.2 Regierung und Regieren

Regieren heißt verbindliche Entscheidungen durchzusetzen

Regieren bedeutet die Herbeiführung und die Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen. Der Begriff des Regierens soll das institutionelle Arrangement der demokratischen Herrschaft (Regelsysteme für die Herstellung von

Entscheidungen) ebenso einbeziehen, wie das Handeln von Akteuren (Korte/Fröhlich 2006: 15). Darüber hinaus bedeutet Regieren die Fähigkeit zum richtigen Zeitpunkt politisch, fachlich und rechtlich tragfähige Entscheidungen zu treffen und diese erfolgreich zu kommunizieren (Sarcinelli 1992: 165). Erfolgreiches Regieren ist insofern nicht nur eine Organisations- und Normierungsleistung, sondern auch Handlungs- und Kommunikationsleistung.

Barbara Pfetsch (2002: 717) ordnet dem Begriff Regierung zwei Bedeutungen zu: Im Sinne der Staatslehre meint der Begriff der Regierung ein institutionelles Verfassungsorgan, dem im Dreiklang der Gewaltenteilung die Exekutiv-Funktion zukommt. Die zweite Bedeutung schließt an den amerikanischen Government-Begriff an, der auch das Parlament und die Verwaltung einbezieht. Für die vorliegende Analyse ist insbesondere die letztgenannte Bedeutung des Regierungsbegriffs relevant. Sie unterstellt, dass im politischen Prozess moderner Massendemokratien die Machtausübung durch viele Interdependenzen zwischen den Institutionen gekennzeichnet ist (Pfetsch, B. 2002).

Regierung als  
institutionelles  
Verfassungsorgan

Der Regierungsbegriff ist insofern nicht nur die Bezeichnung für einen Akteur, sondern bezieht sich auch und vor allem auf die Prozessdimension politischer Entscheidungen: das Herbeiführen und Durchsetzen gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen. Regieren umfasst somit Steuerungs-, Kommunikations- und Machtaspekte. Es erfordert eine Mischung aus Koordination, Leitung, Entscheidung und Durchsetzungsfähigkeit (Korte/Fröhlich 2006: 15ff).

Regierung als  
Akteur

Regieren als  
Prozess

### 1.1.3 Regieren als Darstellungs- und Entscheidungspolitik

Regierungshandeln erschöpft sich nicht nur in der Gesetzesinitiative oder in der Ausführung von Gesetzen. Regieren bedeutet nicht opportunistisches Anpassen an sich verändernde Stimmungen in der Öffentlichkeit. Das Alltagsbild des Regierens besteht gleichermaßen aus Routinehandlungen wie dem Umsetzen grundlegender Strategieentwürfe. Aus der normativen Perspektive heraus erfolgt Regieren im Spannungsverhältnis von Authentizität und Effektivität (Scharpf 1993: 27). Letzteres verlangt von der Regierung, institutionelle Kapazitäten zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu nutzen. Regierungshandeln ist authentisch, wenn es demokratisch legitimiert ist und den Willen des Souveräns widerspiegelt. Um dies zu erreichen, muss eine Regierung Entscheidungen nach politischer Rationalität treffen. Sach- und Machtfragen sind dabei eng miteinander verbunden. Aus dieser Verbindung erwächst für die das Regierungshandeln charakterisierende Symbiose von Entscheidungs- und Darstellungspolitik (Sarcinelli 2005, Korte/Hirscher 2000). Es gilt, Sachprobleme mittels Steuerungsinstrumenten und Durchsetzungsstrategien einer Lösung zu zuführen (Entscheidung), die getroffenen Entscheidungen adressatengerecht zu vermitteln (Darstellung), und auf dieser Basis den eigenen Machterhalt zu sichern.

Entscheidungs- und  
Darstellungspolitik

Politische Entscheidungen müssen nicht nur getroffen, sondern auch vermittelt werden, denn insbesondere durch die Vermittlung entsteht Legitimation in Form

von öffentlicher Zustimmung und Unterstützung. Hinsichtlich des Zeitpunktes der Vermittlung im Entscheidungsprozess wird im Folgenden zwischen input-, throughput- und output-legitimierender Kommunikation unterschieden.

#### 1.1.4 Politikmanagement und strategische Regierungskommunikation

Strategische Regierungskommunikation bezeichnet den Teil politischer Kommunikation, der planvoll und zielgerichtet vom Akteur Regierung gesendet wird und an andere Akteure und/oder die Öffentlichkeit (oder an bestimmte Teilöffentlichkeiten) adressiert ist. Die Begriffe der strategischen Regierungskommunikation und der Politikvermittlung beziehen sich damit zwar auf dasselbe Prozessspektrum. Während es jedoch bei der Politikvermittlung um die didaktische Aufbereitung politischer Sachverhalte und deren direkte oder indirekte Kommunikation an die Bürger geht, fasst strategische Regierungskommunikation auch die Kommunikation innerhalb der Gruppe der politischen Akteure zusammen, die nicht darauf ausgerichtet ist, den Bürger zu erreichen. Politikvermittlung ist insofern also als Bestandteil und nicht als Synonym von strategischer Regierungskommunikation zu verstehen. Der Zusatz „strategisch“ verweist hierbei bereits deutlich auf die zielgerichtete planvolle Ausrichtung der Kommunikation. Begreift man Kommunikation als Handlungskorridor für Akteure, der im Spannungsfeld von Steuerung und Macht entsteht, spricht man von Politikmanagement. Vor diesem Hintergrund werden institutionelle und akteursspezifische Faktoren des Regierens verknüpft. Diese Verbindung macht den analytischen Kern des Politikmanagement aus: Regierungen müssen zur Realisierung ihrer Ziele (Problemlösung und Machterhalt) jene Handlungskorridore nutzen, die ihnen durch institutionelle Rahmenbedingungen eröffnet werden (Korte/Fröhlich 2006: 15ff, Korte/Florack/Grunden 2006: 12ff, Delhees u. a. 2008).

Handlungskorridore des Regierens

#### 1.1.5 Governance in modernen Demokratien

Politikwissenschaftliche Systemforschung hat in den letzten Jahren zunehmend auch ökonomische und soziale Problemstellungen sowie gesellschaftliche Willensbildungsprozesse berücksichtigt. Der Funktionszusammenhang zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wird ausgeweitet, weil öffentliche und private Organisationen in das Zentrum der Betrachtung rücken, die auf die Politikformulierung und den Politikvollzug gestaltend mitwirken. In diesem umfassenden Sinn ist in den letzten Jahren der Begriff Governance schon fast zu einem Pendant zum Begriff des politischen Systems geworden (Korte 2008, Schmitt-Beck/ Debiel/ Korte 2008). Der Governance-Begriff beschreibt das Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Benz 2007). Governance ist daher als strukturorientiertes Konzept zu sehen, bei dem die Koordination öffentlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter im Mittelpunkt steht und stellt deshalb eine koordinierende Rolle von Institutionen für die Gesellschaft und die Wirt-

Governance:  
Steuern und koordinieren

schaft in den Vordergrund.<sup>1</sup> Mit der Transformation von Staatlichkeit (Leibfried/Zürn 2006) fallen politische Entscheidungen nicht mehr primär über staatszentrierte hierarchische Steuerungsprozesse. Die vorliegende Analyse spiegelt den Governance-Aspekt vor allem in dem Indikator „Blockadepotential durch Vetospieler“ wieder, die in Kapitel 3.2.1 erörtert wird.

Auch in dem hier verwendeten Begriff der modernen Demokratie spielt der Governance-Aspekt eine zentrale Rolle. Unter der Bezeichnung der modernen Demokratie werden dabei Staaten zusammengefasst, die hinsichtlich zentraler demokratispezifischer Dimensionen wie Medienfreiheit, Parteienkonkurrenz, und Wahlfreiheit ähnliche Ausprägungen aufweisen (Diamond 2002). Das grundsätzliche Vorliegen dieser Verfassungsnormen definiert dabei den begrifflichen Aspekt der Demokratie, die spezifische Ausprägung dieser Werte im selben Wertebereich erlaubt es dabei, Länder zur Kategorie der modernen Demokratien zu zählen.

Governance in modernen Demokratien

## 1.2 Stand der Forschung und Erkenntnisinteresse des Ländervergleichs

Regierungen in verschiedenen Ländern bedienen sich unterschiedlicher Kommunikationsinstrumente und -strategien, um ähnliche Ziele und Wirkungen zu erreichen. Dies verwundert, zumal in modernen Demokratien eine Reihe zentraler Faktoren, wie etwa die Rolle der Medien innerhalb der politischen Kommunikation, nur einen geringen Unterschied aufweisen. Die vorliegende Analyse, in der fünf moderne Demokratien hinsichtlich der strategischen Regierungskommunikation verglichen werden, soll aufzeigen, inwiefern systemische und kulturelle Rahmenbedingungen Einfluss auf die Unterschiede der Regierungskommunikation erklären können.

Ziel der vorliegenden Analyse

Im Folgenden wird zunächst in Kapitel 1.2.1 der Forschungsstand der vergleichenden Regierungsforschung in Bezug auf moderne Demokratien vorgestellt. In Kapitel 1.2.2 wird dann die Bedeutung vergleichender Regierungsforschung unter dem Blickwinkel politischer Kommunikationsforschung aufgearbeitet, so dass schließlich in Kapitel 1.2.3 die Ausformulierung der hier zugrunde liegenden Fragestellung und ihre Verortung im Forschungskontext erfolgen kann.

### 1.2.1 Stand der vergleichenden Regierungsforschung

Der Regierungsbegriff bezeichnet den Inhaber exekutiver Macht in einem politischen System. Sieht man die Entwicklung des Regierungsbegriffs im Kontext des Herrschaftsbegriffs, kann das Alter der Regierungsforschung viele Jahrhunderte zurückdatiert werden, denn bereits Aristoteles hat Regierungsforschung im Sinne

Regierungsforschung als Herrschaftsforschung

1 Zum Verhältnis von Governance und Government siehe Bröchler/Blumenthal 2006.

von Herrschaftsforschung betrieben und dabei zwei Leitfragen formuliert, die bis heute Gegenstand vergleichender Regierungsforschung sind:

- Wer herrscht und wie viele herrschen?
- Wie wird geherrscht, mit welchem Ziel?

Der Fragenkatalog von Aristoteles wurde in den folgenden Jahrhunderten um zahlreiche Fragen erweitert. Beispielsweise wurde in diesem Zusammenhang zu nachstehenden Fragen geforscht:

- Wo wird regiert?
- Unter welchen Rahmenbedingungen wird regiert?
- Wann wird regiert?
- Mit welchem Ergebnis wird regiert?

Rationalitäten des Regierungshandelns

Regierungsforschung betrachtet die Exekutive eines politischen Systems. Ihr Erkenntnisinteresse kann dabei sowohl auf den Akteur der Regierung als auch auf den Prozess des Regierens konzentriert sein. Die Regierungsforschung fragt unter anderem nach den dem Regierungshandeln zugrunde liegenden Rationalitäten, identifiziert Strategien und Instrumente des Regierens, setzt diese zueinander in Relation und analysiert oder vergleicht Einflussgrößen. Auch informale, vertrauliche Prozesse rücken dabei in das Zentrum der Betrachtung.

Fragestellungen moderner Regierungsforschung

In der Regierungsforschung kann ein engerer und ein weiterer Definitionsbereich unterschieden werden: Im engeren Sinn gehört dazu die Regierungslehre, die sich mit dem Regierungssystem beschäftigt und als wörtlichste Übersetzung des angelsächsischen Government zu sehen ist. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Aufgaben, Organisationsformen und Arbeitsweise von Regierungen auf allen Ebenen eines politischen Systems. Moderne Regierungsforschung verbindet allerdings in einem weiteren Sinn praxisorientierte und machttheoretische Fragen: Wer entscheidet was, auf welcher Basis, wann und mit welchen Mitteln? Gefragt wird nach den Grundlagen, den Instrumenten und Techniken des Regierens und Opponierens sowie nach den Strategien und Stilen politischer Steuerung und Führung. Die Innensicht, die Machtseite der Politik wird dabei mit den politischen Sachfragen verbunden (Korte/Fröhlich 2006, Helms 2005a).

Regierungsforschung als Verfassungs- und Demokratieforschung

Ein zentrales Schlüsselkriterium bei der Erarbeitung von Forschungsständen ist zudem der zeitliche Bezug: Politikwissenschaft ist ohne Zeitbezug nicht denkbar und der Gegenstandsbereich, die Fragestellungen und die Methoden des Faches haben sich mit der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verändert. Einmal war das erkenntnisleitende Interesse stärker an bestimmten Institutionen orientiert, dann wiederum standen Grundsatzfragen der Demokratie im Interesse. Das Analysespektrum war stets auch vom Zeitgeist geprägt. Bedingt durch die nationalsozialistische Vergangenheit war die Politikwissenschaft in Westdeutschland nach 1949 zunächst weitgehend Verfassungs- und Demokratielehre. Neben den staatsrechtlichen, politisch-historischen und staatsphilosophischen Rückgriffen gab es eine eindeutige Präferenz: die Funktionsweise der neuen politischen Institutionen

wie Parlament, Regierung, Verfassung sollte vermittelt werden. Vorbild war, trotz der Rückgriffe auf die ältere politische Staatslehre, die angelsächsische Political Science (Jann 1989, Prätorius 1995, Bleek 2001), die damals das Konzept des Government ins Zentrum ihrer Fragestellungen gerückt hatte. Nicht der übergesellschaftliche Staat, sondern die konkrete Ausgestaltung der politischen Organisation wurde thematisiert. So entstanden „Verfassungslehren“, wie beispielsweise die deutschen Übersetzungen von: „Political Power and the Government Process“ (Loewenstein 1959), „The Representative Republic“ (Hermens 1968), „Constitutional Government and Democracy“ (Loewenstein 1959, Friedrich 1953). Das Forschungsinteresse galt Begründungen, Beschreibungen und Erklärungen von Institutionen. In derartigen Analysen sind immer wieder vergleichende Aspekte politischer Herrschaftsformen im Sinne der comparative government eingeflossen.

Die Diskussion in der vergleichenden Politikwissenschaft wandte sich Ende der 1960er und in den 1970er Jahre intensiv den Fragen der Demokratieforschung und den Krisen der politischen Repräsentation zu. Zugleich fand eine deutliche Ausdifferenzierung und Zersplitterung der Politikwissenschaft statt. Es etablierte sich ein Bereich, welcher den Namen Regierungssystem trug. Doch ein über die bisherige Institutionenlehre hinausreichender, gemeinsamer Ansatz war nicht erkennbar. Die Fragestellung nach dem Zustand der Demokratie knüpfte an die Debatte um die Regierbarkeit und die Krisenerscheinungen der parlamentarischen Demokratie und den sich ausdünnenden Konsens im Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat an (Hennis u. a. 1977, Beyme 1977/1979). Es waren die Arbeiten von Hennis (1965), Guillaume (1966) und Ellwein (1976), die in diesem Sinne für eine stärkere Beachtung des Regierungshandelns eintraten und damit eine neue Perspektive in der vergleichenden Regierungsforschung eröffneten. Als zusätzliche Motivation kam ein endogenes Interesse von Regierungen und Verwaltungen selbst hinzu, die Funktionsweisen der Institutionen planbarer zu machen (Scharpf/Mayntz 1973). Der Konflikt und die Strukturen des politischen Systems rückten zunehmend in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses.<sup>2</sup>

Regierungsforschung  
aus der vergleichenden  
Perspektive

Ein weiterer Anstoß für die politikwissenschaftliche Erforschung von institutionellem Handeln kam somit aus der politischen Praxis selbst. Das Zusammenwirken politischer Strukturen wurde dabei auf Basis systemtheoretischer Konzepte als politisch-administratives System konzeptionalisiert (Korte/Fröhlich 2006: 17). Es umfasste die voneinander getrennten Bereiche der politischen Entscheidungsträger (Parlament, Ausschüsse, Regierung), die ausführenden staatlichen Organe wie Ministerien und Staatsbürokratie und stellte sie in den Kontext der Verfahren und Routinen, die ihre Interaktionen kennzeichnen. Dadurch entstand in der Regierungsforschung eine Verknüpfung der Funktionsweise von Institutionen und ihrer Rollen im gesellschaftlichen Prozess (Korte/Fröhlich 2006: 17). Die Leitfragen dieser Forschungsperspektive lauteten nun:

Regierungsforschung  
aus der institutionellen  
Perspektive

2 Zur vergleichenden Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert siehe Simonis/Lauth/Bröchler 2007

- Welche Interessen greift das politische System auf?
- Welche Rückwirkungen haben politische Entscheidungen auf das System?

Regierungsforschung  
aus der strukturellen  
Perspektive

Hinzu kamen ferner vergleichende politikfeldspezifische Forschungsansätze (policies), die vor allem dem gewachsenen Interesse der inhaltlichen Dimension von Politik Rechnung trugen (Faust/Lauth 2008). Die heutige vergleichende Regierungsforschung stellt in Bezug auf moderne Demokratien vor allem die Politics-Dimension – also die Strukturen und Formen von Politik – in den Vordergrund und fragt nach dem gestaltenden Aspekt von Politik (Lauth/Wagner 2006: 16). Im Mittelpunkt stehen somit die Fragen nach dem „Wer“ und dem „Wie“ (Lauth/Wagner 2006).

### 1.2.2 Regierungsforschung als politikwissenschaftliche Kommunikationsforschung

Neben der Orientierung an den Dimensionen des Politikbegriffs wurde die vergleichende Regierungsforschung in den letzten zwanzig Jahren vermehrt unter einem neuen Blickwinkel betrachtet, die Regierungsforschung als politische Kommunikationsforschung. Regierungskommunikation meint die Öffentlichkeitsarbeit und die Informationspolitik der Regierung und bezieht sich auf Politikvermittlung im Sinne von Entscheidungsrechtfertigung nach innen und außen (Gebauer 2004: 464).

Formelle und informelle  
Regierungskommunikation

Weil der Prozess des Regierens durch formelle und informelle Kommunikation (beziehungsweise auch durch Nicht-Kommunikation) geprägt ist, ist Regierungsforschung immer auch politische Kommunikationsforschung. Analysiert man Regierungshandeln im Sinne politische Kommunikationsforschung, rücken die kommunizierenden Akteure in den Blickpunkt. Grob vereinfacht könnte man diese in drei Gruppen einteilen (vgl. Abbildung 2): Medien, Bürger und politische Akteure. Diese Akteursgruppen kommunizieren nicht nur miteinander, sondern auch untereinander. Regierungsforschung als politische Kommunikationsforschung fragt nach den Mechanismen, Einflussgrößen, und Wirkungspotentialen dieser Interaktionen.

Nach außen und nach  
innen gerichtete Regierungskommunikation

Regierungskommunikation findet innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Regierungssystems statt. Institutionen erzeugen einerseits Rahmenbedingungen, die die Verhaltensmöglichkeiten von Akteuren eingrenzen. Sie können andererseits aber auch zum Gegenstand der Interaktion werden, wenn es darum geht neue institutionelle Arrangements zu installieren (Sarcinelli 2005, Pfetsch, B. 1999). Regierungsforschung ist zum festen Bestandteil politischer Kommunikationsforschung geworden. Gleichzeitig ist politische Kommunikationsforschung eine Teildisziplin der Regierungsforschung (Gurevitch/Blumler 2003).

„Was kann eine politikwissenschaftlich orientierte Kommunikationsforschung zu einer modernen Regierungslehre beitragen?“, fragt entsprechend Marcinkowski (2002: 357ff). Über die Arbeiten von Lehmbruch (1967, 2000) und Lijphart (1977, 1999), die die idealtypischen Demokratieentwürfe der *Verhandlung-* und *Wettbewerbsdemokratie* skizzieren, rückt er dabei den Stellenwert von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung in politischen Entscheidungsprozessen und den Zeitpunkt der Legitimationskommunikation (input-legitimierend, throughput-legitimierend, output-legitimierend) in den Mittelpunkt seiner Erörterung. Hinsichtlich dieser Spannungslinien definiert auch Vowe (2003: 527ff) politische Kommunikation als symbolische Interaktion, die in Form unterschiedlicher Ausprägungen öffentlicher Beteiligung geschieht. Politische Kommunikation berühre insofern insbesondere drei Wissenschaftsdisziplinen:

Demokratietyt und  
Regierungsforschung

Zeitpunkt der Regie-  
rungskommunikation

Aus der Perspektive der Kommunikationswissenschaft näherte man sich der politischen Kommunikation über den Kommunikationsbegriff, um die Eigenheiten der verschiedenen Akteure in den einzelnen Phasen des Kommunikationsprozesses zu herauszuarbeiten. Im Rahmen der Medienwissenschaft untersuche man politische Kommunikation über Medienbegriff und die hier involvierten Akteure, um die Eigenheiten der Beiträge unterschiedlicher medialer Akteure an der politischen Kommunikation zu ergründen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht frage man im Rahmen politischer Kommunikationsforschung vor allem nach den Dimensionen des Politikbegriffs. Patzelt (1995: 18ff) unterscheidet ferner drei Typen politischer Kommunikation: Politische Arbeitskommunikation, Darstellungskommunikation und Durchsetzungskommunikation. Entlang dieser Typisierung soll im Folgenden auch die weitere Aufarbeitung des Forschungsstandes erfolgen.

Art der Regierungs-  
kommunikation

### 1.2.2.1 Regierungskommunikation als Arbeitskommunikation

Arbeitskommunikation meint Beratungs- und Verständigungsprozesse innerhalb einer Regierung. Studien zur Arbeitskommunikation untersuchen die Prozesse, mit deren Hilfe sich die regierenden Akteure auf ein gemeinsames Handeln und eine gleichgerichtete Kommunikation nach außen verständigen. Das Handeln der verschiedenen Ressorts ist zu koordinieren und Konflikte zwischen einzelnen Ministern oder zwischen der Ministerialbürokratie und den Mehrheitsfraktionen im Parlament sind zu schlichten. Zudem geht es um die Ausarbeitung einer erfolgreichen Regierungskommunikation: um die Ausarbeitung von Sprachregelungen, Kampagnen oder um die Entwicklung von zentralen Begriffen, die zu besetzen sind. In den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses rücken die Arbeit und der Einfluss der persönlichen Berater eines Regierungschefs (Korte 2003, Korte 2006a), der Regierungssprecher und PR-Experten (Kamps/Nieland 2006, Painter 2005, Becker 2000, 2005), oder der Presse- und Informationsämter (Sturm 2006, Kamps 2007, Sarcinelli/Tenscher 2003). Insgesamt thematisiert die Forschung auf diesem Gebiet vertrauliche Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, die nur selten öffentlich werden.

### 1.2.2.2 Regierungskommunikation als Darstellungskommunikation

Regierungskommunikation im Sinne von Darstellungskommunikation dient der Politikvermittlung und ist insofern genuines Interesse vergleichender politischer Kommunikationsforschung. Zahlreiche Arbeiten thematisieren das Verhältnis von Politik und Medien (Esser/Pfetsch, B. 2003, Sarcinelli 2005, Vowe 2006, Dörner/Schicha 2007, Mai 2005, Kamps 2007): Wie werden politische Entscheidungen begründet? Inwiefern hat sich die Regierungskommunikation in den letzten Dekaden verändert (Hirscher/Korte 2003)? Lassen sich Strategien der kommerziellen Werbung auf die politische Kommunikation übertragen (Köhler/Schuster 2006)? Welche Funktionslogiken und Kausalmechanismen der Mediendemokratie muss Regierungskommunikation berücksichtigen, um zu den Adressaten vorzudringen (Esser 2000, Pfetsch, B. 2003)? Inwiefern üben Medien Einfluss auf die politische Meinungsbildung und das Wählerverhalten aus (Brettschneider 2005)? Und schließlich: Welchen Einfluss haben institutionelle Rahmenbedingungen für eine Erfolg versprechende, d. h. Legitimation sichernde Regierungskommunikation (zu den Unterschieden in Deutschland und den USA: Delhees u. a. 2008, Pfetsch, B. 1999).

Insgesamt zeichnet sich in den aktuellen Arbeiten (Sarcinelli 2005, Esser/Pfetsch, B. 2003, Marcinkowski 2002) ein Trend ab, der den Stellenwert der Medien als einziger Taktgeber der politischen Kommunikation problematisiert und dafür stärker kulturelle und systemische Rahmenbedingungen als Einflussgrößen betont: „Die überschätzte Mediendemokratie.“

### 1.2.2.3 Regierungskommunikation als Durchsetzungskommunikation

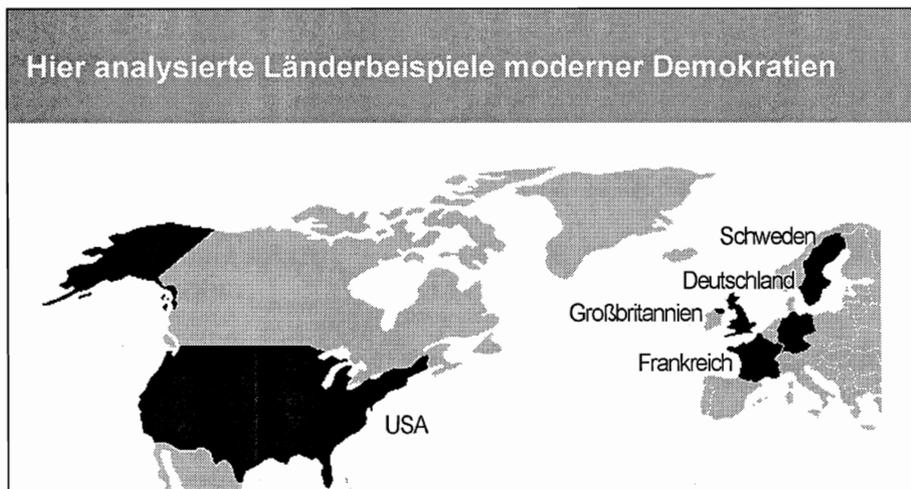
Durchsetzungskommunikation verbindet Aspekte der Arbeits- und Darstellungskommunikation. Sie gehört zum Gesamtkontext des Politikmanagements, das als Verbindung von Steuerung, Kommunikation und Macht definiert wurde. Die Regierung muss kommunikative Handlungskorridore nutzen, die durch systemische und kulturelle Rahmenbedingungen eröffnet werden. Hill (1993: 35) spricht in diesem Zusammenhang von „management by communication“. Arbeits- und Darstellungskommunikation sind nicht zwei voneinander getrennte Prozesse. Die informelle Vorbereitung und Durchsetzung von Entscheidungen wird durch Darstellungskommunikation begleitet, und die Resonanz der Öffentlichkeit wirkt auf die informelle Arbeitskommunikation zurück. Öffentliche Widerstände ermuntern interne Opponenten, während sich die absehbare Unterstützung von Medien und Wählern durch Konsensfindung erleichtern kann (Hirscher/Korte 2003). Weil sich das Politikmanagement einer Regierung über verschiedene, gleichwohl miteinander verschränkte Arenen (mediale, parlamentarische und administrative Arena) erstrecken muss, kommt es bei der tatsächlichen Herstellung von Entscheidungen auf die kommunikativen Führungsfähigkeiten der Spitzenakteure an: „Leadership matters!“ (Glaab 2007: 303ff, Korte/Grasselt 2007). Führung ist in erster Linie Kommunikation.

### 1.2.3 Fragestellung und Verortung im Forschungskontext

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, für fünf moderne Demokratien – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und die USA – zentrale Prägekräfte der strategischen Regierungskommunikation zu erörtern. Die zentrale Prämisse dafür lautet: Die systemischen und kulturellen Rahmenbedingungen konstituieren Handlungskorridore für die strategische Regierungskommunikation (Burgert 2006: 69, Sarcinelli 2005: 24ff). Die Ausprägung politischer Kommunikation in modernen Demokratien wird somit in den Kontext der systemischen und kulturellen Rahmenbedingungen gestellt, die das Handeln der politischen Akteure beeinflussen, wenngleich nicht vollständig erklären (Burgert 2006, Hallin/Mancini 2003, Kopper/Mancini 2003, Esser/Pfetsch, B. 2003, Pfetsch, B. 2003, Tenscher 2003, Blumler/Gurevitch 1995). Die Art und Beschaffenheit der so entstandenen Handlungskorridore in den nachfolgend zu betrachteten Ländern vergleichend zu beschreiben, ist somit das Ziel der vorliegenden Analyse.

Die Bedeutung systemischer und kultureller Rahmenbedingungen

Abbildung 4: Analyisierte Länderbeispiele moderner Demokratien



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie ist diese Fragestellung in die bestehende Forschung zu integrieren? Gemäß der hier vorgenommenen Unterteilung in Regierungskommunikation als Arbeits-, Darstellungs- und Durchsetzungskommunikation kann zunächst konstatiert werden, dass sich die vorliegende Fragestellung mit nach außen gerichteter strategischer Regierungskommunikation befassen soll, also nicht mit der inneren Regierungskommunikation (Arbeitskommunikation), die auf der administrativen Ebene stattfindet. Strategische Regierungskommunikation als Darstellungs- und Entscheidungskommunikation ist somit die zentrale Verbindung zwischen dem Stand der Forschung und dem vorliegenden Erkenntnisinteresse. Bei der Betrachtung verschiedener Regierungs- und Entscheidungsstile wird dabei der Frage nachgegangen, wie Staats- und Regierungschefs ihre Handlungskorridore offen halten, um die eigene Agenda durchzusetzen (Korte 2004).

Vier Indikatoren strategischer Regierungskommunikation

Während klassische Ansätze politischer Kommunikationsforschung die Beeinflussung der Meinungen der Bürger durch Medieninhalte thematisieren oder das Wechselverhältnis von Journalisten und politischen Akteuren thematisieren, werden hier vor allem jene Strategien der Akteure herausgearbeitet, die bei der Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Entscheidungsprozesse zum Einsatz kommen. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei die Regierung und insbesondere die Person des Regierungschefs. Die strategische Regierungskommunikation soll dabei hinsichtlich folgender Dimensionen betrachtet werden, die in Kapitel 3 näher erörtert werden:

- Interaktionsorientierung
- Kommunikationsmodus
- Argumentationsart
- Argumentationstyp.

Die vorliegende Untersuchung basiert auf einem vergleichenden Design, in dem Länderbeispiele moderner Demokratien miteinander verglichen werden, die häufig Bestandteil vergleichender Studien sind (Abromeit/Stoiber 2006, Merkel u.a. 2006, Helms 2006, Schmid 2002, Pfetsch, B. 1999). Das vorliegende Ländersample (Abbildung 4) entspricht dem Vorgehen einer cross-national study und dem Vergleich geringer Fallzahlen (focussed comparasion).

### 1.3 Übungsaufgaben

1. Erörtern Sie das Forschungsspektrum der vergleichenden Politikwissenschaft.
2. Erörtern sie die These: Politikwissenschaftliche Regierungsforschung ist immer auch politikwissenschaftliche Kommunikationsforschung.
3. Definieren Sie folgende Begriffspaare und grenzen sie diese gegeneinander ab: Regierung und Regieren, politische Kommunikation und Politikvermittlung, strategische Regierungskommunikation und Politikmanagement.