

Karl-Rudolf Korte

Politikmanagement und Politische Kommunikation in westlichen Demokratien

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

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

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

INHALTSVERZEICHNIS.....	3
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	6
1 VERGLEICHENDE REGIERUNGSFORSCHUNG AN DER SCHNITTSTELLE ZUR POLITIKWISSENSCHAFTLICHEN KOMMUNIKATIONSFORSCHUNG.....	1-9
1.1 Definition zentraler Begriffe.....	1-11
1.2 Stand der Forschung und Erkenntnisinteresse des Ländervergleichs	1-15
1.3 Übungsaufgaben	1-22
2 POLITISCHE STEUERUNG DURCH STRATEGISCHE KOMMUNIKATION	23
2.1 Politische Steuerung durch Sprache und Kommunikation	23
2.2 Politische Steuerung als Politikmanagement	29
2.3 Übungsaufgaben	35
3 UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE	36
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
4 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN DEUTSCHLAND	64
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
5 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN GROßBRITANNIEN.....	85
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
6 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN FRANKREICH	100
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
7 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN SCHWEDEN	115
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
8 POLITIKMANAGEMENT UND STRATEGISCHE REGIERUNGSKOMMUNIKATION IN DEN USA	129
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

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

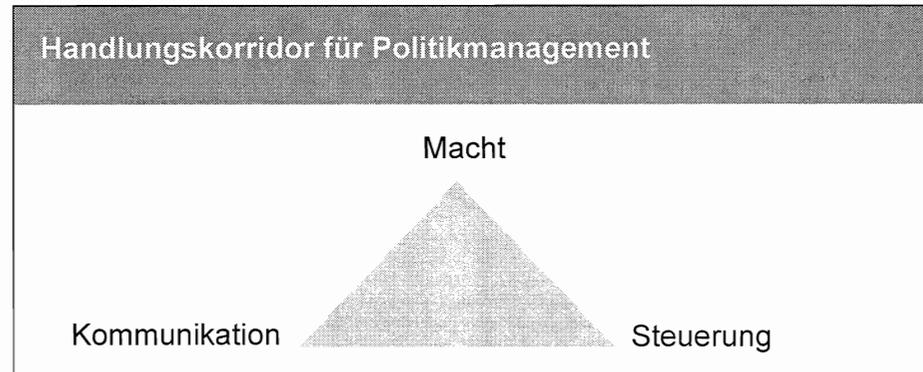
Aus der Perspektive der vergleichenden Regierungsforschung wurde in beiden Fällen gleich agiert. Ein Regierungschef stellt kommunikativ die Weichen, um ein politisches Entscheidungsvorhaben umzusetzen. Aus dem Blickwinkel der politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung wird hier allerdings ein 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 Machtfra-

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).