

Melanie Diermann

Regierungskommunikation in modernen Demokratien

Eine modellbasierte Analyse
sozialpolitischer Diskurse
im internationalen Vergleich

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

STUDIEN DER NRW SCHOOL OF GOVERNANCE



NRW

School of Governance
www.nrwschool.de

Melanie Diermann

Regierungskommunikation in modernen Demokratien

Studien der NRW School of Governance

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen

Melanie Diermann

Regierungskommunikation in modernen Demokratien

Eine modellbasierte Analyse
sozialpolitischer Diskurse
im internationalen Vergleich



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Der Fakultät Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen zur Erlangung des akademischen Grades Dr. rer. pol. von Melanie Diermann, geboren in Gelsenkirchen, vorgelegte Dissertation mit dem Titel "Regierungskommunikation im institutionellen Kontext moderner Demokratien"

Tag der Einreichung: 18.06.2010
Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte
Zweitgutachterin: Univ.-Prof. Dr. Ulrike Berendt

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler / Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17980-3

„Institutionen, nicht Annahmen verringern die empirische Vielfalt.“

Fritz W. Scharpf

Inhalt

I. Untersuchungsrahmen und Modellentwicklung	11
1 Fragestellung und Untersuchungsgegenstand	13
1.1 Regierungskommunikation als Akteurshandeln	15
1.2 Die Bedeutung des institutionellen Kontextes	16
1.3 Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen	17
2 Stand der Forschung und Verortung der eigenen Fragestellung	20
2.1 Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen	22
2.2 Der institutionelle Kontext von Regierungskommunikation	23
2.3 Forschungslücke und Verortung der eigenen Fragestellung	26
3 Theoretischer Zugang	28
3.1 Die Spannweite „klassischer“ neo-institutionalistischer Theorien	29
3.2 Der historische Neo-Institutionalismus als Ausgangspunkt	32
3.3 Der akteurszentrierte (Neo-)Institutionalismus von Scharpf und Mayntz	33
3.4 Die Erweiterung des neo-institutionalistischen Spektrums von Schmidt	37
3.5 Die Vorzüge spieltheoretischer Modellierungen	39
4 Eigenes Modell zur Kontextualisierung von Regierungskommunikation	42
4.1 Konzeptspezifikation und Operationalisierung	45
4.2 Orientierungshypothesen zur Kontextualisierung von Regierungskommunikation	54
4.3 Möglichkeiten und Grenzen der Anwendbarkeit des Modells	56
5 Länderauswahl und methodische Vorgehensweise	57
5.1 Länderauswahl	58
5.2 Methodische Vorgehensweise in den Länderanalysen	59
5.3 Auswahl der Fallbeispiele	60

6	Zwischenfazit	64
II. Anwendung des Modells in Fünf Länderanalysen		73
7	Regierungskommunikation in Deutschland	75
7.1	Institutioneller Kontext	75
7.2	Fallbeispiele	76
7.3	Zusammenfassung und Überprüfung der Orientierungshypothesen	85
8	Regierungskommunikation in Großbritannien	90
8.1	Institutioneller Kontext	90
8.2	Fallbeispiele	92
8.3	Zusammenfassung und Überprüfung der Orientierungshypothesen	100
9	Regierungskommunikation in Frankreich	105
9.1	Institutioneller Kontext	105
9.2	Fallbeispiele	107
9.3	Zusammenfassung und Überprüfung der Orientierungshypothesen	114
10	Regierungskommunikation in Schweden	119
10.1	Institutioneller Kontext	119
10.2	Fallbeispiele	120
10.3	Zusammenfassung und Überprüfung der Orientierungshypothesen	127
11	Regierungskommunikation in den USA	132
11.1	Institutioneller Kontext	132
11.2	Fallbeispiele	134
11.3	Zusammenfassung und Überprüfung der Orientierungshypothesen	147
III. Fazit		155
12	Abschließende Reflexion der Orientierungshypothesen	157
13	Abschließende Betrachtung der kommunikativen Korridore der Beispielländer	166
14	Abschließende Beantwortung der Fragestellung	169

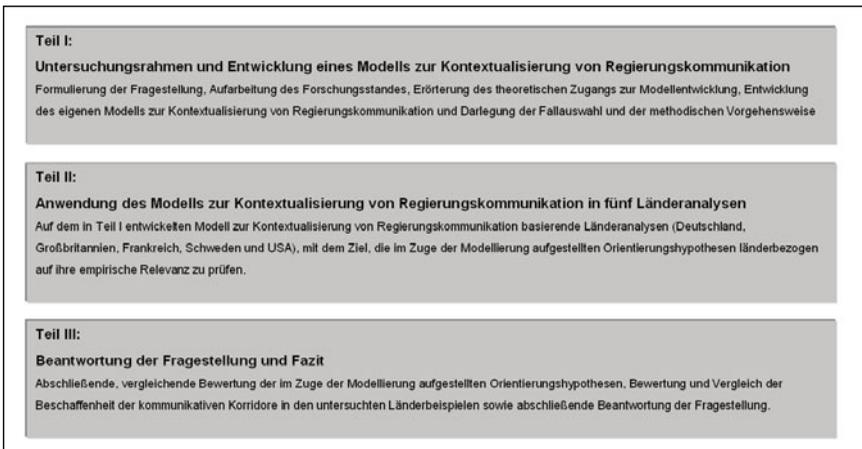
Anhang	173
Literaturverzeichnis	175
Abbildungsverzeichnis	197
Danksagung	200

I. Untersuchungsrahmen und Modellentwicklung

1 Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

Barack Obama ist erfolgreich. Er konnte in den USA wegweisende Reformen implementieren, an denen seine Vorgänger und Mitbewerber zuvor gescheitert waren, nachdem ihm als wenig aussichtsreicher Kandidat ein triumphaler Einzug in das Weiße Haus gelungen war. „Was genau macht Obama erfolgreich?“ lautet insofern die viel gestellte Frage, die seither in zahllosen Publikationen erörtert und mit zahllosen Erkenntnissen bedacht worden ist. Aus der Sicht der politischen Praxis ist dabei vor allem die Frage nach der Möglichkeit des „Lernens von Obama“ von Interesse, weil die Vorstellung, mit seinen Kommunikationsstrategien auch ihr Erfolgspotential zu übernehmen, einen gewissen Reiz ausübt. Aber: Wäre Barack Obama damit in Schweden überhaupt erfolgreich? Oder: Hätte Tony Blair auch als Regierungschef in Deutschland *New Deals* mit Arbeitssuchenden durchsetzen können, während Gerhard Schröder als Bundeskanzler daran scheiterte?

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Bereits ein kurzer Blick auf den Stand der Forschung über Regierungskommunikation in modernen Demokratien lässt erkennen, dass sich die Kommunikationsstrategien von Regierungen und – noch wichtiger – auch ihr Erfolgspotential von

Land zu Land und von Fall zu Fall erheblich unterscheiden können. So hatten beispielsweise nacheinander der amerikanische Regierungschef Clinton, sein britischer Amtskollege Blair und der deutsche Bundeskanzler Schröder in sozialpolitischen Diskursen vergleichbarer Tragweite mit ähnlichen Kommunikationsstrategien gearbeitet.¹ Während Clinton und Blair allerdings hinsichtlich der Legitimationserzeugung erfolgreich waren, erfuhr Schröders SPD infolge der Implementierung der deutschen Variante – der *Agenda 2010* – einen historischen Niedergang, in dessen Kontext sich Schröder weder als Parteivorsitzender, noch als Regierungschef hatte behaupten können. Wie sind diese Unterschiede in der Wirkung von im Grunde vergleichbaren Strategien der Regierungskommunikation zu erklären? Die Beantwortung dieser Frage ist von Bedeutung, wenn „von Obama lernen“ nicht auf dem Weg des „Obama-blind-kopieren-und-das-Bestehoffen“ erfolgen soll.

Die vorliegende Untersuchung verfolgt das Erkenntnisinteresse zu klären, inwieweit in modernen Demokratien Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Regierungskommunikation auf systematische Ursachen zurückgeführt werden können. Dazu wird der institutionelle Kontext moderner Demokratien als unabhängige Variable der Regierungskommunikation (verstanden als abhängige Variable) vorangestellt: „Wenn sich der institutionelle Kontext moderner Demokratien unterscheidet, dann unterscheidet sich auch der kommunikative Korridor, den Regierungen für ihre Regierungskommunikation nutzen können“ lautet dabei die forschungsleitende Hypothese. Sie führt zu der Fragestellung: „In welcher Weise prägt der institutionelle Kontext moderner Demokratien Regierungskommunikation?“. Ihre Beantwortung soll auf der Basis eines eigenen Modells zur Kontextualisierung von Regierungskommunikation erfolgen, das geeignet ist, Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen als Untersuchungsgegenstand kontextsensitiv analysier- und vergleichbar zu machen.² Auf der Basis des Modells sollen in Teil II Fallbeispiele sozialpolitischer Diskurse aus fünf Ländern – Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden und den USA – analysiert und hinsichtlich der empirischen Relevanz der im Zuge der Modellierung formulierten Orientierungshypothesen überprüft werden. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sollen schließlich die Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfrage bilden. Abbildung 1 visualisiert diese Vorgehensweise. Die folgenden Unterkapitel führen die für diese Arbeit relevanten Definitionen und grundlegenden Annahmen ein.

¹ Die Kommunikationsstrategien waren in den Fällen der *Welfare Reform* der Regierung Clinton, der *Welfare-to-work-Reform* der Regierung Blair und der *Agenda 2010* der Regierung Schröder hinsichtlich des Modus auf der Ebene der Entscheidungskommunikation, des Zeitpunktes der öffentlichen Darstellungskommunikation und in der Argumentation vergleichbar.

² Die Entwicklung des Modells erfolgt in Kapitel 4.

1.1 Regierungskommunikation als Akteurshandeln

Der Begriff Regierungskommunikation setzt sich aus den Bestandteilen „Regierung“ und „Kommunikation“ zusammen und bietet insofern zwei grundlegende Interpretationsmöglichkeiten (Kamps/Nieland 2006 7ff): Regierungshandeln kann zum einen Gegenstand (politischer) Kommunikation sein („Kommunikation über Regieren“). Regierungshandeln kann aber auch *durch* Kommunikation erfolgen („Regieren durch Kommunikation“).³ Hier sollen beide Ebenen in Betracht genommen werden. Regierungskommunikation wird dazu als kommunikative Handlung (Akteurshandeln) des Akteurs Regierung definiert, die in modernen Demokratien vor dem Hintergrund institutioneller Rahmenbedingungen stattfindet.⁴ Sie ist an politische Akteure, die Öffentlichkeit oder bestimmte Teilöffentlichkeiten (als Empfänger) adressiert und zielt auf die Legitimation von Entscheidungen nach innen („Regieren durch Kommunikation“) und außen („Kommunikation über Regieren“) ab (Gebauer 2002: 464).

Regierungskommunikation wird hier insofern als Teilbereich des Regierungshandelns verstanden. Es sollen grundlegend zwei analytische Ebenen unterschieden werden, um beiden Begriffsdefinitionen von Regierungskommunikation („Regieren durch Kommunikation“ und „Kommunikation über Regieren“) gerecht werden zu können. Regierungskommunikation im Sinne von „Regieren durch Kommunikation“ wird hier als Entscheidungskommunikation bezeichnet. Sie ist idealtypisch an andere politische Akteure adressiert und verfolgt das Ziel, eine Entscheidungsmehrheit zur Verabschiedung von Gesetzen herzustellen. Diese Organisation von Entscheidungsmehrheiten wird im Folgenden als Herstellung von Entscheidungslegitimation bezeichnet. Regierungskommunikation im Sinne von „Kommunikation über Regieren“ wird ferner als Darstellungskommunikation bezeichnet. Sie ist idealtypisch an öffentliche Adressatengruppen wie Wähler gerichtet und verfolgt das Ziel, Zustimmung zu politischen Schlüsselentscheidungen zu generieren. Diese Zustimmung wird hier im Weiteren als Darstellungslegitimation benannt. Die Unterscheidung dieser Ebenen ist an der grundlegenden Unterscheidung von Entscheidungs- und Darstellungspolitik orientiert (Sarcinelli 2008, Tenscher 2002: 247, Korte/Hirscher 2000), bei der das Lösen von Sachproblemen (Entscheidungspolitik) und das adressatengerechte Vermitteln von Entscheidungen (Darstellungspolitik) unterschieden werden.⁵

³ Kamps und Nieland (2006: 7ff) nennen darüber hinaus die Begriffsdeutung „Kommunikation mit der Regierung“ und „Kommunikation über Regieren und Kommunikation.“

⁴ Der theoretische Zugang, der hier zugrunde liegt, wird in Kapitel 3 ausgeführt.

⁵ Entscheidungspolitik und Darstellungspolitik sind in ihrer Ausrichtung in der Realität nicht unabhängig von einander zu sehen. Vielmehr kommt es zunehmend zu einer Verschmelzung von Herstel-

1.2 Die Bedeutung des institutionellen Kontextes

Die Frage nach der Beziehung von Institutionen und Akteuren gehört zum Kernbestand sozialwissenschaftlicher Debatten (Schulze 1997: 5f). Bereits in den Arbeiten von Rousseau finden sich entsprechende Hinweise, die institutionalistische und akteurszentrierte Elemente enthalten und auf den Zusammenhang beider verweisen (Schulze 1997: 6). Hier soll Regierungskommunikation vor dem institutionellen Hintergrund moderner Demokratien in Betracht genommen werden. Der Begriff des institutionellen Kontextes moderner Demokratien bezeichnet dabei den institutionellen Kontext von Regierungskommunikation, der sich aus dem politischen und gesellschaftlichen System moderner Demokratien ergibt. Er wird hier definiert als Summe der Institutionen, die Regierungskommunikation als Akteurshandeln prägen. Institutionen bilden dabei Regelsysteme, die in Entscheidungsprozessen mögliche Verhaltens- und Verfahrensnormen eingrenzen, indem sie Dominanzbeziehungen und Abhängigkeitsstrukturen formulieren, aus denen aus der Sicht der Regierung Machtressourcen oder Machtrestriktionen hervorgehen (dazu auch Grunden 2008: 51). Sie strukturieren insofern Handlungsoptionen, wenngleich sie keinen Aufschluss darüber geben, für welche der möglichen Optionen sich ein Akteur letztlich entscheidet.

Regierungskommunikation wird hier einer Unterscheidung von Schimank (2007: 241) folgend im Weiteren über drei zentrale Zugänge erschlossen: Erstens über den Zugang der Zielsetzung von Regierungskommunikation, die Regierungen in ihrer Rolle als Kommunikator verfolgen. Dieser Zugang kann als Ebene des „Wollens“ definiert werden („Was will die Regierung erreichen?“). Zweitens sind die Erwartungshaltungen verschiedener Adressatengruppen (andere politische Akteure, öffentliche Adressatengruppen wie etwa Betroffene) als Bezugspunkt für die Analyse von Regierungskommunikation von Bedeutung. Dieser Zugang zum Untersuchungsgegenstand kann als Ebene des „Sollens“ definiert werden („Was soll die Regierung umsetzen/unterlassen?“). Drittens wird der jeweilige nationale institutionelle Kontext relevant. Hier ist von Interesse, welche Möglichkeiten aus der Sicht der Regierung institutionell bedingt zur Regierungskommunikation bestehen. Dieser kommunikative Korridor kann als Ebene des „Könnens“ definiert werden („Was kann die Regierung erreichen?“). Regierungskommunikation erfolgt insofern – so soll es hier vorausgesetzt werden – mit der übergeordneten Zielsetzung, das „Wollen“ und das „Sollen“ im kommunikativen Korridor des „Könnens“ miteinander in Einklang zu bringen.

lung und Darstellung von Politik im Kontext einer übergeordneten strategischen Orientierung (von Beyme/Weßler 1998: 314, Jarren/Donges/Weßler 1996: 12, Sarcinelli 1994, Schmitt-Beck/Pfetsch B. 1994). Die hier vorgenommene Unterscheidung ist insofern als modellhafte Vereinfachung zu sehen.

1.3 Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen

Regierungskommunikation soll im Folgenden exemplarisch auf sozialpolitische Diskurse bezogen werden, die wie im Fall der *New Deals* in Großbritannien oder der *Agenda 2010* in Deutschland mit dem Ziel der Legitimationsherstellung für eine politische Schlüsselentscheidung erfolgt sind.⁶ Dieser Fokussierung liegt die Annahme zugrunde, dass in Zeiten internationaler Finanz- und Wirtschaftskrisen der Erhalt und die zukunftsfähige Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme als *die* zentrale innenpolitische Herausforderung für Regierungen moderner Demokratien zu sehen ist.⁷ Aus Regierungssicht besteht ein grundlegendes Dilemma darin, dass – so soll es hier vorausgesetzt werden – bestehende Niveaus der sozialen Sicherung nicht ohne weiteres aufrechterhalten werden können. Zum mittel- und langfristigen Erhalt der Funktionsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme werden vielmehr aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen Reformen erforderlich, die eine Umverteilung bestehender Leistungsansprüche, ihre Kürzung oder Verteuerung (oder eine Kombination aus allem) zur Folge haben. Hier wird idealtypisch davon ausgegangen, dass in diesen Fällen die Positionen der Regierungen (die entsprechende Maßnahmen forcieren wollen) und verschiedenen Adressatengruppen der Regierungskommunikation (die eine Kürzung, Verteuerung oder/und Umverteilung von Leistungen der sozialen Sicherheit nicht unterstützen oder ablehnen) einander diametral gegenüberstehen, so dass ein hohes Konfliktniveau entsteht.

Regierungen moderner Demokratien stehen insofern in sozialpolitischen Diskursen vor der Herausforderung, Entscheidungsmehrheiten und öffentliche Zustimmung für Vorhaben organisieren zu müssen, von denen sie im Grunde

⁶ Der Begriff der Schlüsselentscheidung wird mit von Beyme (1997: 63ff) definiert als „zentrale Entscheidung mit großer Reichweite.“ Sozialpolitische Schlüsselentscheidungen sind demnach idealtypisch an große Teile der Bevölkerung adressiert und weisen ein hohes Diskurs- und Konfliktniveau auf, so dass sie von einer großen medialen und öffentlichen Aufmerksamkeit begleitet werden. In diesen Eigenschaften unterscheiden sich Schlüsselentscheidungen von „normalen“ Entscheidungen, mit denen idealtypisch nicht eine gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit einhergeht und die auch kein hohes Konfliktniveau aufweisen. Als Untersuchungsgegenstand soll hier insofern Regierungskommunikation betrachtet werden, die neben allgemeinen Politics-Zielen auch einen klaren Policy-Bezug aufweist. Der Diskursbegriff wird hier als „thematisch gerichtete Auseinandersetzung“ (Krotz 2002: 646f) definiert, der Geltungsansprüche von Argumenten einer Bewährung aussetzt. Sozialpolitik wird hier (mit Schubert/Klein 2006: 280f) definiert als gesetzgeberische Maßnahmen, die sich auf die Absicherung existenzieller Risiken, die Verbesserung der Situation sozial Schwacher, Gefährdeter oder Schutzbedürftiger beziehen. Sozialpolitische Diskurse sind insofern Diskurse, die thematisch auf einzelne Bestandteile von Sozialpolitik referieren.

⁷ Lowi (1972) hat in diesem Kontext vier Typen politischer Reformen unterschieden, die distributive, die re-distributive, die regulative und die selbstregulative Reform. Hier werden Reformprozesse betrachtet, die vor allem re-distributiven Charakter haben und mit Lowi (1972) das höchste Konfliktniveau aufweisen.

wissen, dass sie bei den Adressaten nicht auf Zustimmung stoßen und insofern auch das Ziel des eigenen Machterhalts gefährden können. Sie wählen dennoch, so wird es hier vorausgesetzt, den Weg der aktiven Gestaltung, weil zum einen ein passives Verharren als Alternative ebenfalls die Möglichkeit des Scheiterns birgt, da die Regierung bei Wahlen dafür verantwortlich gemacht werden kann, wenn sie der Erwartungshaltung nach dem Erhalt sozialer Sicherungssysteme nicht nachgekommen ist. Zum anderen kann auch endogen der Wunsch nach Gestaltung bestehen, so dass Regierungen sich auch dann für die Entwicklung einer Reformagenda entscheiden, wenn die diesbezügliche Legitimationserzeugung unsicher ist. Regierungen können also sowohl exogen als auch endogen unter Reformdruck geraten.

Wegen des grundlegenden Dilemmas der sich ausschließenden Positionen von Regierungen und den Adressatengruppen der Regierungskommunikation (und der gleichzeitig nicht vorhandenen Machfülle aufseiten der Regierungen moderner Demokratien, Entscheidungen von großer Tragweite unilateral umzusetzen) entsteht die Notwendigkeit zur Kommunikation. Regierungskommunikation erfolgt in sozialpolitischen Diskursen insofern – so wird ebenfalls angenommen – mit dem Ziel, eine mehrheitsfähige Einvernehmlichkeit zwischen der eigenen Position und den Anliegen öffentlicher Adressatengruppen und anderer politischer Akteure herzustellen. Einvernehmlichkeit kann dabei – so wird es hier zugrunde gelegt – auf zwei Wegen erreicht werden: Zum einen besteht aus Sicht der Regierung die Möglichkeit, auf dem Weg der Argumentation eine Einsicht bei den Adressatengruppen ihrer Kommunikation zu erzielen. Zum anderen kann auf dem Weg der Verhandlung, beispielsweise indem Betroffenen Ausgleich in anderen Bereichen in Aussicht gestellt wird, Einvernehmlichkeit hergestellt werden (dazu auch grundlegend: Elster 1989: 99ff sowie Kapitel 4.1.3).⁸

Regierungskommunikation verfolgt insofern in sozialpolitischen Diskursen die Zielsetzung, einen Bogen zu schlagen zwischen unterschiedlichen inhaltlichen Positionen, um auf diese Weise Legitimation herzustellen. Sie hebt dabei die faktische Gegensätzlichkeit der ursprünglich unterschiedlichen Positionen

⁸ Das Anliegen größtmögliche Einvernehmlichkeit herzustellen wird hier als Legitimationsherstellung bezeichnet. Zwei Ebenen der Legitimation werden dabei grundlegend unterschieden: Zum einen geht es im Rahmen der Entscheidungslegitimation darum, eine faktische Entscheidungsmehrheit herzustellen, um entsprechende Gesetze zu verabschieden. Zum anderen geht es im Rahmen der Darstellungslegitimation darum, auch bei öffentlichen Adressatengruppen (wie Betroffenen oder Wählern) möglichst weitgehende Zustimmung zu der getroffenen Entscheidung herzustellen. Der Versuch, Einvernehmlichkeit über den einen oder anderen Modus herzustellen, birgt die Gefahr des Scheiterns. Aber gleichzeitig birgt ein Verharren im Status Quo ebenfalls diese Gefahr, wenn soziale Sicherungssysteme nicht mehr funktionieren. Hier wird insofern davon ausgegangen, dass Regierungen den Weg der aktiven Gestaltung über eigene Schlüsselentscheidungen vor allem auch deshalb wählen, um einem passiven Getriebenwerden zu entgehen.

nicht auf, sie überbrückt vielmehr durch Argumentations- und/oder Verhandlungsleistungen (teilweise nur temporär) etwaige Differenzen (dazu auch grundlegend Delhees u. a. 2008). Regierungskommunikation ist insofern dann erfolgreich, wenn zum einen eine Entscheidungsmehrheit für eine Reformagenda hergestellt werden kann (Entscheidungslegitimation) und ferner auch öffentliche Adressatengruppen (Betroffene, Wähler) Zustimmung signalisieren (Darstellungslegitimation), die beispielsweise in der Wiederwahl der Regierung Ausdruck finden können.

2 Stand der Forschung und Verortung der eigenen Fragestellung

Die Erforschung von Regierungskommunikation im institutionellen Kontext moderner Demokratien ist sowohl ein politikwissenschaftliches als auch ein kommunikationswissenschaftliches Forschungsanliegen. Sie ist insofern dem Bereich der (vergleichenden) politikwissenschaftlichen Kommunikationsforschung zuzuordnen, die politische Kommunikation als übergeordneten Untersuchungsgegenstand vergleichend aus politikwissenschaftlicher oder/und kommunikationswissenschaftlicher Sicht fokussiert. Der diesbezügliche Forschungsstand ist von Gurevitch und Blumler bisher dreimal (1975, 1990, 2003) systematisch aufgearbeitet worden. Gurevitch und Blumler bezeichnen dabei das Offenlegen „wirkungsmächtiger Merkmale der Strukturen und Kulturen, die in den zu untersuchenden Gesellschaften Kommunikation prägen“ (Gurevitch/Blumler 2003: 371ff)⁹ als Kernaufgabe politikwissenschaftlicher Kommunikationsforschung und begrüßen entsprechend die deutliche Zunahme vergleichender Studien in diesem Bereich seit den 1990er Jahren. Gleichwohl beklagen sie einen Mangel an Arbeiten, die über die Erörterung von Professionalisierung, Wahlkampfkommunikation und dem Verhältnis von Politik und Medien hinausgehen. Dieser Forderung schließt sich auch Schudson (2001: 421) an, der in diesem Zusammenhang formuliert: „Welches Phänomen ich auch immer betrachte, ich versuche stets es als Phänomen zu begreifen, das im Raum und in der Zeit verankert ist. Wie aber steht es mit gleichen oder ähnlichen Dingen in anderen Ländern oder zu früheren oder späteren Zeitpunkten?“

Für die weitere Entwicklung des Forschungsstandes werden hier insbesondere zwei Teilaspekte, die Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen (Kapitel 2.1) und die institutionelle Kontextualisierung von Regierungskommunikation (Kapitel 2.2) als zentral erachtet.¹⁰ Darüber hinaus liegt eine

⁹ Die Gründe für das steigende Interesse an politikwissenschaftlicher Kommunikationsforschung mit vergleichenden Designs sehen Gurevitch und Blumler (2003) vor allem in Vorgängen der Globalisierung verortet, die von modernen Kommunikationstechniken angetrieben werden und insofern zu einer grundlegenden Homogenisierung der politischen Kommunikation über Gesellschaften, Staaten und Kulturen hervorbringen.

¹⁰ In der Aufarbeitung des Forschungsstandes werden im Folgenden Studien in deutscher Sprache von Publikationen unterschieden, die in englischer Sprache verfasst worden sind. Dieser Unterscheidung liegt die Annahme zugrunde, dass die in deutscher Sprache verfassten Quellen vor allem den

Reihe von Arbeiten vor, die weitere Facetten des Untersuchungsgegenstandes von Regierungskommunikation thematisiert haben. Sie sind für die Entwicklung eines Modells zur Kontextualisierung von Regierungskommunikation nicht unmittelbar von Bedeutung und sollen hier im Folgenden aus Gründen der Vollständigkeit nur kurz benannt werden: Zahlreiche Studien haben vor allem die Rolle der Regierungszentralen und Regierungssprecher untersucht und nach der internen Organisation und Steuerung von Regierungskommunikation gefragt, die hier nicht im engeren Sinne als Untersuchungsgegenstand befasst werden.¹¹ Ferner liegen Arbeiten vor, die Regierungskommunikation deskriptiv in einem (oder mehreren) Fallbeispiel(en) moderner Demokratien als Untersuchungsgegenstand (mit-)angeführt haben (etwa Jäger 2008, Young 2007, Kamps 2006, Hill 2004, Pfetsch, B. 2001, Schmidt 1996, Bergsdorf 1991, Tulis 1988).¹² Sofern sie eines der hier betrachteten Länder fokussiert, sind sie insbesondere für die Länderanalysen in Teil II von Interesse und werden dort für die weitere Erörterung zugrunde gelegt.

Darüber hinaus gibt es Untersuchungen, die Regierungskommunikation im Kontext des Vermittlungsdreiecks von politischen Akteuren, Medien und Öffentlichkeit thematisiert haben (in deutscher Sprache etwa Kaspar u.a. 2009, Sarcinelli 2008, Schulz 2008, Käfer 2008, Lemmereich 2007, Filzmaier u. a. 2006, Kriesi 2003, Pfetsch, B. 2003a sowie in englischer Sprache etwa Norris 2003). Des Weiteren fand auch eine partielle Erforschung der Wirkungsweise von Regierungskommunikation statt, die sich zunächst vor allem an dem Begriff der öffentlichen Meinung (in deutscher Sprache etwa Bergsdorf 1986) und später vor allem an dem Begriff der Politikvermittlung manifestiert hat (in deutscher Sprache etwa Baumgartner u. a. 2008, Sarcinelli 2008 oder Marx 2008).

deutschen Forschungsstand bilden, während die in englischer Sprache verfassten Titel vor allem den internationalen Forschungsstand betreffen.

¹¹ In deutscher Sprache etwa Grunden 2009, Schilling u. a. 2009: 54ff, Kamps/Nieland 2006, Korte 2006: 175ff, Pfetsch, B. 2003b, König/Häußler 1996: 51ff, Häußler 1995, Weth 1991, sowie in englischer Sprache etwa Stanyer 2004 oder Martinelli/Mucciarone 2007: 49ff.

¹² Hinsichtlich der Frage nach der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Regierungskommunikation in Länderbeispielen moderner Demokratien ist zunächst zu verzeichnen, dass insbesondere die Regierungskommunikation in den USA häufig thematisiert und facettenreich aufgearbeitet worden ist (Jäger 2008, Kamps 2006, Pfetsch B. 2001, Tulis 1988). Auch für Deutschland, Frankreich und Großbritannien liegen zahlreiche Arbeiten über Regierungskommunikation vor, beispielsweise Bergsdorf 1991, Schmidt 1996, Young 2007, Hill 2004). Gute Überblicke über den diesbezüglichen Forschungsstand liefern für Deutschland Gummy 2006, für Frankreich Burgert 2006 und für Großbritannien Jun 2008). Darüber hinaus war die Regierungskommunikation in Australien, Belgien und Kanada bereits Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen (Murphy 2008, Gelders u. a. 2006, Roberts/Rose 1995). Ferner gibt es einige vergleichende Fallstudien, (etwa Marx 2008, Delhees u.a. 2008, Weidenfeld 2007, Pfetsch, B. 2003b, Lepperhoff 2004, Asard 1997, Zittel 2004), die Regierungskommunikation als Untersuchungsgegenstand (mit-)anführen *und* die Bedeutung institutioneller Einflüsse betonen.

2.1 Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen

Sozialpolitische Diskurse sind hier als thematisch auf den Bereich der Sozialpolitik gerichtete Auseinandersetzungen definiert worden, die mit dem Ziel der Gesetzgebung zu entsprechenden Reformen befasst sind. Regierungskommunikation in sozialpolitischen Diskursen ist dabei grundlegend als zwischenmenschliche Kommunikation zu sehen, so dass für die Erforschung von Regierungskommunikation auch die Regeln der zwischenmenschlichen Kommunikation Gültigkeit besitzen.¹³ Kommunikationswissenschaftliche Arbeiten gingen zunächst davon aus, dass Kommunikation zwischen Menschen mit der Kommunikation zwischen Maschinen vergleichbar sei (Shannon/Weaver 1949). Maschinen wie Menschen würden auf der Basis eines einvernehmlichen Codes kommunizieren, den sowohl Sender als auch Empfänger kennen und entschlüsseln. Kommunikation käme in dieser Lesart nur in zwei Fällen nicht erfolgreich zustande: Entweder wäre die Verbindung zwischen Sender und Empfänger gestört oder der Empfänger wäre kaputt. Dass zwischenmenschliche Kommunikation so einfach nicht erklärt werden kann, zeigten unter anderem grundlegend die Arbeiten von Westley und McLean (1957). Insbesondere die Interpretationshoheit des Empfängers rückte dabei in den Fokus der Forschung: Gesagt heißt eben noch lange nicht verstanden und verstanden nicht zwangsläufig einverstanden. Dieses grundsätzliche Paradigma der zwischenmenschlichen Kommunikation gilt auch für Regierungskommunikation, die an andere politische Akteure oder/und an öffentliche Adressatengruppen gerichtet ist und das Ziel der Legitimationserzeugung verfolgt. In der politischen Praxis ist es vor allem die Aufgabe der Regierungszentralen, Strategien zu finden, die geeignet sind den Reibungsverlust zwischen „gesagt“ und „einverstanden“ so gering wie möglich zu halten. Zahlreiche Untersuchungen setzen an dieser Stelle an und fragen nach Handlungsrationitäten und Vorgehensmustern, mit denen Regierungszentralen in Hochkonfliktfeldern wie in sozialpolitischen Diskursen arbeiten und reagieren (in deutscher Sprache etwa Grunden 2009, Schilling u. a. 2009: 54ff, Kamps/Nieland 2006, Korte 2006: 175ff, Pfetsch, B. 2003b, König/Häußler 1996: 51ff, Häußler 1995, Weth 1991 sowie über Großbritannien etwa Stanyer 2004 oder in Bezug auf die USA Martinelli/Mucciarone 2007: 49ff).

Des Weiteren liegen Untersuchungen vor, die Regierungskommunikation policy-bezogen in vergleichenden Designs beispielsweise als Reformkommunikation in Betracht nehmen (in deutscher Sprache etwa Grasselt 2011, Bertelsmann Stiftung 2008, Delhees u. a. 2008, Sarcinelli 2008, Kronacher 2008, Wei-

¹³ Grundlegend zur Kommunikation zwischen Menschen siehe Watzlawick 1969, sowie Rothe 2006. Grundlegend zur Kommunikation aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Beck 2006: 131ff, Beck 2007, Bentele/Beck 1994: 15ff, Burkart/Hömberg 1992, Burkart 1998 oder Maletzke 1998.