

Jana Heinze

Regierungs- kommunikation in Deutschland

Eine Analyse von Produktion
und Rezeption

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



Springer VS

Regierungskommunikation in Deutschland

Jana Heinze

Regierungskommunikation in Deutschland

Eine Analyse von Produktion
und Rezeption

Jana Heinze
Berlin, Deutschland

Dissertation Steinbeis-Hochschule Berlin, 2011

ISBN 978-3-531-19309-0
DOI 10.1007/978-3-531-19310-6

ISBN 978-3-531-19310-6 (eBook)

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

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, 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.

Einbandentwurf: KünkelLopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Geleitwort

Vor dem Hintergrund der erkannten Notwendigkeit umfassender Reformschritte in der Bundes- und Länderpolitik hat die Regierungskommunikation in den vergangenen Jahren vermehrt an Bedeutsamkeit gewonnen. Aktuelle Beispiele wie die Einführung des Kraftstoffes E10 oder das Bildungspaket von Arbeitsministerin v. der Leyen werden im öffentlichen Bewusstsein aber vermehrt mit den Schwierigkeiten der Bundesregierung, Reformschritte zielgruppengerecht zu kommunizieren, verknüpft. Wissenschaftlich betrachtet wurde die Regierungskommunikation – im Gegensatz zur Wahlkampfkommunikation – bisher jedoch eher randständig behandelt.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutsamkeit kommunikativer Handlungsstrategien der Bundes- und Landesregierung in der Praxis und einer bisher nur untergeordneten Rolle im wissenschaftlichen Diskurs unternimmt die Verfasserin mit der vorliegenden interdisziplinären Untersuchung eine umfassende Konzeptualisierung und empirischen Erfassung des Status quo der Regierungskommunikation aus Sicht der Regierung und der Bürger. Hierzu entwickelt die Verfasserin basierend auf dem theoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ein Modell der Regierungskommunikation und leitet die zentralen system- und akteursbedingten Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation her. Anhand der Spiegelung der Produktions- und Rezeptionsseite von Regierungskommunikation werden darauf aufbauend Ansatzpunkte zur Erschließung unterschiedlicher Kommunikationsformen sowie differenzierte Handlungsempfehlungen für eine gelingende, bürgersensitive Regierungskommunikation abgeleitet. Fundament hierfür sind drei durch die Autorin durchgeführte empirische Studien zum Status quo der Regierungskommunikation aus der Perspektive der Regierungsorganisationen, repräsentiert durch die Sprecher im Rahmen einer Expertenbefragung und Fragebogenerhebung, und der Bürger im Rahmen einer Fokusgruppenuntersuchung. Darüber hinaus erfolgt eine systematische Aufdeckung höchstrelevanter Ansatzpunkte für weiterführende Forschungsarbeiten, die zur weiteren Erschließung des Untersuchungsobjektes durch andere Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen genutzt werden können.

Insgesamt leistet die vorliegende Dissertation einen außerordentlichen Beitrag zur Erschließung des Untersuchungsobjektes Regierungskommunikation und liefert beachtliche Erkenntnisfortschritte für Wissenschaft und Praxis, die sowohl auf den fundierten interdisziplinären Zugang der Verfasserin als auch auf das methodische Design der Untersuchung zurückzuführen sind.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die Verknüpfung qualitativer und quantitativer Forschungsmethoden, die wesentlich zum breiten Erkenntnisgewinn der Arbeit im Forschungsfeld Regierungskommunikation beigetragen hat und die ausgeprägte Methodenkompetenz der Verfasserin widerspiegelt. Darüber hinaus wurde die wissenschaftliche Literatur zu diesem Themengebiet in vorbildlicher Weise aufbereitet und dargestellt.

Die Ergebnisse der Dissertation leisten zusammenfassend einen konkreten Beitrag zur Schließung der Forschungslücke im Kontext der Regierungskommunikation. Des Weiteren besitzen die Ergebnisse aufgrund des konkret praktisch normativen Anspruches der Verfasserin ein hohes Transferpotenzial für die Praxis. Vor diesem Hintergrund wünsche ich der Arbeit aufgrund der herausragenden methodischen Qualität eine weite Verbreitung in der Wissenschaft und Praxis der Regierungskommunikation.

Ohne die gezeigte Kooperationsbereitschaft der Bundes- und Länderministerien wäre nicht nur dieses spezielle Forschungsprojekt, sondern grundsätzlich die Verknüpfung von Theorie und Praxis unmöglich. Den Teilnehmenden der qualitativen und quantitativen Befragungen gilt daher mein besonderer Dank. Darüber hinaus gilt mein herzlicher Dank dem Lehrstuhlstifter Siegfried Vögele Institut Internationale Gesellschaft für Dialogmarketing mbH und der Deutschen Post DHL AG. Besonderer Dank geht hierbei an Herrn Heinz-Hermann Herbers und Herrn Prof. Jürgen Hesse für die kontinuierliche Unterstützung im Rahmen des Forschungsprojektes.

Berlin, im Jahr 2012

Univ.-Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2011 von der School of Management and Innovation an der Steinbeis-Hochschule Berlin als Dissertationsschrift angenommen. Für die Unterstützung meines beruflichen und privaten Umfeldes auf dem Weg von der ersten Idee bis zur Vollendung dieser Arbeit möchte ich mich ganz herzlich bedanken.

Mein erster Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. Helmut Schneider für die initiierte Idee sowie die Betreuung und Unterstützung auf dem langen Weg zum Ziel. Ganz besonders gilt dies für die hilfreichen Anregungen und wertvollen Ratschläge bei entscheidenden Weichenstellungen der Arbeit. Herrn Prof. Dr. Klaus Schubert möchte ich ganz herzlich für die Zweitbegutachtung danken; seine Anregungen haben mein Verständnis vom Forschungsthema vertieft und die aufmunternden Worte haben mir sehr geholfen.

Hervorheben möchte ich darüber hinaus alle interviewten Regierungssprecher und Teilnehmer der quantitativen Erhebung – Ihnen und vielen weiteren Experten gebührt mein herzlichster Dank für die gezeigte Kooperationsbereitschaft, ohne die mein Forschungsprojekt nicht möglich gewesen wäre. Ein ganz besonderer Dank gilt auch Meike Rogacki für die Moderation meiner Fokusgruppen.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei all meinen ehemaligen und aktuellen Kollegen, die mich auf vielfältige Weise in meinem Dissertationsvorhaben unterstützt haben. Insbesondere Julia Schlicht, Claudia Seiler, Daphne Hering, Alexa Luksch und John Krieger gebührt hierbei noch viel mehr als ein einfaches Dankeschön für ihren fachlichen Rat und die Freundschaft über die letzten Jahre. Helen Wieners möchte ich hierbei ganz besonders für ihre immer währende Unterstützung weit über das Arbeitsumfeld hinaus und die langjährige Freundschaft danken. Simone Täger möchte ich darüber hinaus ganz herzlich für die tatkräftige Unterstützung beim Redigieren der Arbeit danken. Herrn Dr. Jens Engelmann gilt mein größter Dank für die Ermutigung, Inspiration und Geduld, die mich rund um voran gebracht hat. Bei all meinen Freunden, die mich durchs Leben begleiten, kann ich mich gar nicht oft genug dafür bedanken, dass ihr stets an mich geglaubt habt und mich immer unterstützt – mehr als ich es jemals begreifen werde.

Meinen Eltern und meinem Bruder gilt meine tiefste Dankbarkeit – für ihre Liebe und dafür, dass sie immer für mich da sind. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	13
Abbildungsverzeichnis.....	15
Tabellenverzeichnis.....	17
A Regierungskommunikation als Forschungsthema.....	19
1 Stellenwert und Herausforderungen der Regierungskommunikation.....	20
2 Regierungskommunikation im Spiegel der konzeptionellen und empirischen Forschung.....	25
2.1 Suchraum der Literaturrecherche	25
2.2 Definitive Abgrenzung	27
2.3 Reflexion bisheriger Zugänge in der Literatur	30
2.4 Fazit zum Forschungsstand	48
3 Zielsetzung, Gang und methodisches Vorgehen der Untersuchung.....	50
B Entwicklung eines Modells der Regierungskommunikation.....	55
1 Akteurzentrierter Institutionalismus als theoretischer Bezugsrahmen der Untersuchung.....	56
2 Definition zentraler system- und akteursbedingter Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation.....	70
2.1 Kommunikationsanforderungen moderner Gesellschaften	70
2.2 (Verfassungsrechtliche) Vorgaben und Leitbilder für den Einsatz von Instrumenten.....	74

2.3	Kommunikationsakteure und Kommunikationsstellen.....	77
2.4	Zielerreichung	81
3	Modell der Regierungskommunikation	83
C	Empirische Untersuchung der Regierungskommunikation.....	85
1	Produktion von Regierungskommunikation	86
1.1	Strukturentdeckende Untersuchung zur Konkretisierung der Produktion von Regierungskommunikation	86
1.1.1	Methodenauswahl –Leitfadeninterview als Untersuchungsinstrument	86
1.1.2	Zur Auswahl der Befragten und Durchführung der Expertengespräche.....	87
1.1.3	Auswertungsdesign und Gütekriterien empirischer Sozialforschung.....	93
1.1.4	Empirische Befunde aus der Befragung der Sprecher auf Bundes- und Landesebene.....	99
1.1.4.1	Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren.....	99
1.1.4.2	Berufsbiografie und -rollenvorstellungen.....	104
1.1.4.3	Beziehungsgeflecht und Austauschbeziehungen.....	108
1.1.4.4	Funktionen und Ziele.....	110
1.1.4.5	Kommunikationsinstrumente und Zielgruppen	112
1.1.4.6	Fazit.....	117
1.2	Strukturprüfende Untersuchung der Produktion von Regierungskommunikation unter Länderministerien	120
1.2.1	Hypothesengenerierung zur Erfassung zentraler akteurs- und systembedingter Rahmenbedingungen.....	120
1.2.2	Begründung der Untersuchungsmethodik.....	129
1.2.2.1	Die Befragung als Untersuchungsinstrument.....	129
1.2.2.2	Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen und Pre-Test	130
1.2.2.3	Ablauf der Untersuchung und Datenbereinigung	139
1.2.3	Empirische Befunde zu zentralen akteurs- und systembedingten Rahmenbedingungen	142

1.2.3.1	Deskription der Regierungskommunikation auf Länderebene	142
1.2.3.2	Hypothesenprüfung	157
1.2.3.2.1	Vorgehen bei der Datenauswertung und Ergebnisse der Hypothesenprüfung	157
1.2.3.2.2	Zusammenfassende Darstellung der Hypothesenprüfung und Interpretation	165
2	Strukturentdeckende Untersuchung zur Rezeption der Regierungskommunikation aus Sicht der Bürger	167
2.1	Methodenauswahl – Fokusgruppen als Untersuchungsinstrument	167
2.2	Zur Auswahl der Befragten und Durchführung der Fokusgruppen	169
2.3	Auswertungsdesign und Gütekriterien empirischer Sozialforschung	179
2.4	Empirische Ergebnisse	180
2.4.1	Stichprobe und Ablauf	180
2.4.2	Beobachtung und Bewertung der politischen Kommunikationskultur	182
2.4.3	Fremdbild der Regierung	186
2.4.4	Bekanntheit und Nutzungsintensität der Kommunikationsinstrumente ...	188
2.4.5	Bewertung der Regierungskommunikation im Status quo	195
2.4.6	Barrieren der Nutzung und Verbesserungspotenzial	199
2.4.7	Fazit	201
3	Würdigung der Untersuchungsergebnisse	205
3.1	Zusammenfassende Darstellung und Interpretation der Ergebnisse	205
3.2	Reflexion des Transferpotenzials	210
D	Implikationen	213
1	Implikationen für die Regierungskommunikation in der Praxis	214
2	Schlussfolgerungen für die weiterführende Forschung	220
	Anhang	223
	Literaturverzeichnis	234

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtige Amt
Abb.	Abbildung
a. M.	am Main
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtewesen
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
BMW	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt)
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DBW	Die Betriebswirtschaft
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
et al.	et alii, et alia, et alteri
exkl.	Exklusive
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
inkl.	Inklusive
Jg.	Jahrgang
k. A.	Keine Angabe/ Angaben
Mio.	Millionen
MW	Mittelwert
Mrd.	Milliarden
n. v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
PR	Public Relations
PASW	Predictive Analysis SoftWare
S.	Seite

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSS	Superior Performance Software System
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem
vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Überblick bestehender Definitionen zur Regierungskommunikation.....	28
<i>Abbildung 2:</i>	Forschungsdesign	53
<i>Abbildung 3:</i>	Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	57
<i>Abbildung 4:</i>	Stufen der Handlungsorientierung in der Regierungskommunikation	63
<i>Abbildung 5:</i>	Modell der Regierungskommunikation	84
<i>Abbildung 6:</i>	ABC-Analyse Bundesministerien (Angaben in Mio. Euro)	89
<i>Abbildung 7:</i>	Eingrenzung der Stichprobe Experteninterviews.....	91
<i>Abbildung 8:</i>	Beschreibung der Stichprobe.....	143
<i>Abbildung 9:</i>	Einschätzung der Etathöhe	144
<i>Abbildung 10:</i>	Kooperationsintensitäten	145
<i>Abbildung 11:</i>	Nutzung der Kommunikationsinstrumente	146
<i>Abbildung 12:</i>	Bedeutsamkeit der Kommunikationsinstrumente	147
<i>Abbildung 13:</i>	Bedeutung der Kommunikationsinstrumente in der Zukunft.....	149
<i>Abbildung 14:</i>	Zielgruppenansprache.....	150
<i>Abbildung 15:</i>	Qualität der Regierungskommunikation	151
<i>Abbildung 16:</i>	Einflussfaktoren der Regierungskommunikation	152
<i>Abbildung 17:</i>	Funktionen der Regierungskommunikation.....	153
<i>Abbildung 18:</i>	Dialogkommunikation	154
<i>Abbildung 19:</i>	Organisationsmerkmale Selbstbild	155
<i>Abbildung 20:</i>	Fremdbild der Bundesregierung	187

<i>Abbildung 21:</i>	Spiegelung Selbst- und Fremdbild der Bundesregierung	188
<i>Abbildung 22:</i>	Implikationen für die Regierungskommunikation in der Praxis	214

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Übersicht bisheriger Zugänge in der Literatur.....	30
<i>Tabelle 2:</i>	Übersicht Aufsätze in Sammelbänden.....	32
<i>Tabelle 3:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse.....	34
<i>Tabelle 4:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse (Schweiz).....	35
<i>Tabelle 5:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierungssprecher, Institutionen und Interaktionsverhältnisse (Jura).....	36
<i>Tabelle 6:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt politische Kulturforschung und Ländervergleiche	38
<i>Tabelle 7:</i>	Übersicht Monographien mit Schwerpunkt Regierung und Massenmedien bzw. Rolle des Präsidenten.....	39
<i>Tabelle 8:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Rahmenbedingungen.....	41
<i>Tabelle 9:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Dialogorientierung.....	43
<i>Tabelle 10:</i>	Übersicht Fachzeitschriftenartikel mit Schwerpunkt Kampagnen	44
<i>Tabelle 11:</i>	Übersicht Publikationen Stiftungen und Initiativen	47
<i>Tabelle 12:</i>	Etat Bundesregierung (Öffentlichkeitsarbeit).....	79
<i>Tabelle 13:</i>	Etat Bundesregierung (Fachinformationen)	80
<i>Tabelle 14:</i>	Zusammenfassung Ergebnisse Expertenstudie.....	119
<i>Tabelle 15:</i>	Übersicht Hypothesen (I von III)	128
<i>Tabelle 16:</i>	Übersicht Hypothesen (II von III).....	128

<i>Tabelle 17:</i>	Übersicht Hypothesen (III von III).....	129
<i>Tabelle 18:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Berufsbiografie.....	159
<i>Tabelle 19:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Etat	160
<i>Tabelle 20:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Kooperationsintensität.....	161
<i>Tabelle 21:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Einflussfaktor Mediengesellschaft	162
<i>Tabelle 22:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Zielgruppenansprache.....	163
<i>Tabelle 23:</i>	Ergebnisse Hypothesenprüfung Funktionskatalog	164
<i>Tabelle 24:</i>	Hausaufgabe der Probanden – beispielhafte Auswertung	175
<i>Tabelle 25:</i>	Inhaltsanalyse am Beispiel der Süddeutschen Zeitung.....	177
<i>Tabelle 26:</i>	Inhaltsanalyse am Beispiel der BILD Zeitung.....	178
<i>Tabelle 27:</i>	Stichprobe Fokusgruppen.....	181
<i>Tabelle 28:</i>	Übersicht Ergebnisse Fokusgruppen	203

A Regierungskommunikation als Forschungsthema

1 Stellenwert und Herausforderungen der Regierungskommunikation

Vor der Kulisse vielfältiger gesellschaftlicher Umbrüche unterliegen nicht nur die parteipolitischen Kräfteverhältnisse, sondern auch die Anforderungen an eine gelingende Regierungskommunikation neuen Regeln. Demokratietheoretisch erfordert Regierungshandeln die kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Bevölkerung und anderen gesellschaftlichen Bezugsgruppen (vgl. Sarcinelli 2009: 57). Im legitimatorischen Diskurs steht die Herstellung vollständiger Transparenz, das Eingehen auf Gegenargumente und die Rechtfertigung öffentlichen Handelns, d.h. die Erklärung, Begründung und Verteidigung von Regierungsentscheidungen in der Öffentlichkeit im Mittelpunkt (vgl. Korte 2008: 20; Baumgartner 2010: 21). Die Kommunikation stellt hierbei einen zentralen Steuerungsmechanismus, Entscheidungen der Regierung durchzusetzen bzw. Beweggründe zu legitimieren, dar (vgl. Sarcinelli 1998b: 253). Kritisches Erfolgsmoment der Regierungskommunikation ist folglich der öffentliche Zugang zu Informationen in den Phasen der Politikinitiierung, Politikdurchführung und Politikbeendigung (vgl. Schubert 1991: 69; Fairbanks et al. 2007: 23). Unter der Prämisse „Legitimation durch Kommunikation“ steht die Regierung dabei aufgrund politischer und medialer Wandlungsprozesse einerseits und restriktiver Gestaltungsräume andererseits gegenwärtig vor großen Herausforderungen (vgl. Schatz 2008: 149).

Die politischen Wandlungsprozesse spiegeln sich unter anderem in fortschreitender Erosion nationalstaatlicher Machtgefüge und der Übertragung von Entscheidungsgewalt und Richtlinienkompetenzen auf supranationale Organisationen wider (Bsp.: Europäische Union). Die Ebenen politischer Entscheidungen multiplizieren und verlagern sich damit – auch räumlich – aus dem unmittelbaren Erlebnisumfeld der Bürger (vgl. Meier 2009: 131). Gleichzeitig verlieren politische Institutionen wie Parteien, Verbände oder Gewerkschaften ihre Binde- und Mobilisierungskraft (vgl. bspw. Walter 2008). Neben den veränderten Rahmenbedingungen im politischen Kernbereich sind der Vertrauensverlust und die wachsende Politikabstinenz der Bürger¹ als weitere Einflussfaktoren auf die Regierungskommunikation zu nennen (vgl. bspw. Maier 2000; Arzheimer 2002). Der Verzicht auf Teilhabe an institutionellen Willensbildungsprozessen findet seinen deutlichen Niederschlag in einer sinkenden Wahlbeteiligung.

Dieser Rückzug aus dem Politischen betrifft insbesondere bildungsferne, untere Sozialschichten; soziale Inklusionsprozesse und egalitäre Interessenartikulation finden damit eine deutliche Beschränkung (vgl. Jörke 2011: 15). Der Formwandel der (Post)-Demokratie (Crouch 2008) bedarf hierbei neuer kommunikativer (Legitimations)diskurse.

¹ Diese Publikation verwendet ausschließlich die männliche Sprachform. Bei sämtlichen Personen-, Funktions- und Positionsbezeichnungen sind immer auch weibliche gemeint. Die Verwendung einer Geschlechtsform wurde wegen besserer Lesbarkeit gewählt und ist nicht benachteiligend gemeint.

Mouffe (2011: 4) betont in diesem Kontext, dass die – in der Wahrnehmung der Bürger – mangelnde Einbeziehung in politische Diskurse bzw. Verlagerung des Gestaltungsraums auf Expertenzirkel die Substanz demokratischer Institutionen entblößt und sie damit ihrer Legitimität beraubt.

Neben veränderten gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind darüber hinaus strukturelle Veränderungen im medialen Umfeld, welches als Scharnier zwischen Politikherstellung und -darstellung fungiert, zu beobachten (vgl. u.a. Lee 1999: 452; Koven/Kunselman 2003: 209; Jarren/Donges 2006: 372 ff.; Sarcinelli 2009: 320 ff.). Dieser beengte Wirkungskorridor politischer Kommunikation spiegelt sich im erhöhten Kommunikationswettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit wider. Das Verhältnis zwischen Massenmedien zur Beobachtung und Bewertung politischer Entscheidungen und dem Regierungssystem ist hierbei von zunehmender Interdependenz gezeichnet (vgl. Lee 2001: 33; Allison 2004: 404). „Politainment“ sowie ein verstärkter Trend der Personalisierung sind in diesem Kontext virulente Phänomene einer bereits vollzogenen (einseitigen) Anpassung politischer Akteure an mediale Vermittlungsstrukturen (vgl. Mazzoleni/Schulz 1999: 250). Während in einer demokratischen Gesellschaft nicht auf die Herstellung von Transparenz und Aufarbeitung durch Massenmedien als Kontrollinstanz verzichtet werden kann, zeigt sich in der Substitution politischer Realität anhand kommerzieller Medienlogiken die Institutionalisierung medialer Regeln im politischen System (vgl. Pfetsch/Marcinkowski 2009: 16). Die „Medien- und Vermittlungsabhängigkeit der Politik“ (Novy/Schwickert 2009: 13) steigt damit kontinuierlich. Pessimistische Interpretationen zum politischen Medieneinfluss sehen hier einen Beitrag für die wachsende politische Entfremdung und Apathie der Bürger (vgl. Schulz 2009: 105).

Zur Herstellung und Steuerung politischer Legitimationsdiskurse bedient sich die Regierung grundsätzlich verschiedener Kommunikationsinstrumente und -formen, um mit den Bürgern zu kommunizieren: So sind die Informationen der Regierung unter anderem im Internet und Broschüren zu finden, werden in Anzeigen und Plakaten aufbereitet oder im Rahmen von Veranstaltungen unmittelbar an die Bürger übermittelt. Ferner stellt die Regierung im Rahmen ihrer Presse- und Medienarbeit auch Informationen für die Zielgruppen der Journalisten (über)regionaler Zeitungen sowie Radio- und Fernsehanstalten bereit, die als Multiplikatoren politischer Botschaften genutzt werden.

Parallel wächst die Autonomie der (insbesondere jüngeren) Rezipienten im Kontext neuer Kommunikationsformen: die selbständige Suche nach Informationen und der Dialog in sozialen (Online)Netzwerken ersetzen bereits heute einen Großteil des von politischen Organisationen gesteuerten Informationsflusses (vgl. Schneider 2010: 41). Die originäre Aufgabe der Regierung, Aufmerksamkeit und Zustimmung für politische Inhalte in der Öffentlichkeit zu steuern, wird folglich immer schwieriger (vgl. u.a. Brettschneider 2007: 36; Fairbanks et al. 2007: 24; Weidenfeld 2007a: 8). Dies ergibt sich zum einen dadurch, dass Rezipienten bei ihrer selbständigen Suche nach Inhalten mit zunehmender Informationsüberlastung und damit einhergehender Orientierungslosigkeit konfrontiert sind.

Zum anderen ist die vormals skalierbare Kontrolle von Informationen aufgrund selbst produzierter Inhalte im Web 2.0 durch Aspekte der Beobachtung und des Zuhörens zu erweitern (vgl. Novy/Schwickert 2009: 40).

Die dargestellten Entwicklungslinien erfordern die zunehmende Abkehr von traditionellen Kommunikationsmaximen, die den Anforderungen medialisierter Gesellschaften nur noch bedingt gerecht werden (vgl. Garnett 1992: 165; Pieters/Wedel 2004: 36; Fairbanks et

al. 2007: 24). Initialpunkt einer intensiveren Auseinandersetzung mit neuen Kommunikationsformen in der Politik war der Wahlkampf Barack Obamas (2008), der ein im internationalen Vergleich gelungenes Beispiel für eine auf Identifikation, Mobilisierung und Teilhabe fußende Kommunikationsstrategie darstellt, die auf die Integration verschiedener (dialogorientierter) On- und Offlinemedien setzte (vgl. Schneider 2010: 40). Da „Wahlen allein noch keine Demokratie machen“ (Barack Obama) werden in jüngster Vergangenheit verstärkt unkonventionelle Formen der Interessenartikulation sowie neue on- und offline Bürgerbeteiligungsformen (Bsp.: Weblogs oder Diskussionsforen) auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene diskutiert. Die Potenziale einer gelingenden Kommunikation zwischen Regierung und Bürgern zeigen sich in diesem Kontext in vielfältiger Form. So ist die auf Dialog fokussierte Kommunikation in der heutigen Gesellschaft zu einem Handlungsfeld geworden, in dem sich der Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsformen im Rahmen der Regierungskommunikation unter anderem im Vertrauensaufbau in politische Institutionen oder in erhöhter politischer Partizipation zeigt: „This new paradigm makes government more transparent, more accountable, and more trustworthy, since the citizens, government officials and other stakeholders participate in policymaking, content creation, data collection, knowledge sharing and structuring, and collaborative decision making“ (Chun et al. 2010: 5). Eine verstärkt dialogische Kommunikation zwischen Regierung und Bürger zielt damit auf den Abbau der „Verständniskluft“ (Novy/Schmitz 2007: 245) sowie auf die Mitwirkung und Teilhabe an Regierungshandeln.

Wollen Regierungen hier grenzübergreifende Lernprozesse anregen, so setzt dies jedoch immer die Bereitschaft voraus, kommunikative Problemlösungen im Horizont des eigenen gesellschaftlichen Arrangements zentraler Akteure zu analysieren und ggf. eine Übersetzungsleistung, d.h. eine Anpassung an strukturelle Besonderheiten und den Eigensinn des Landes vorzunehmen (vgl. Schneider 2010: 40). Konkret geht es um die Potenziale grenzübergreifender Lernprozesse im Sinne eines „lesson-drawing“. Rose (1993) verbindet mit dem Begriff „lesson-drawing“ einen mehrstufigen Prozess, bei dem Politiker gezielt Erfahrungen der Vergangenheit oder anderer Länder nutzen, um mögliche Wege zur Lösung nationaler Probleme zu finden. Grundvoraussetzung (freiwilliger) politischer Lernprozesse ist die Unzufriedenheit politischer Akteure mit dem Status quo als Initialpunkt der Veränderung (vgl. hierzu auch Blum/Schubert 2011: 161). Die Kongruenz zwischen dem exportierten Modell und der inländischen Lösung ist dabei abhängig davon, ob es sich um eine Kopie, Adaption, Hybridbildung, Synthese oder Inspirationsquelle handelt (vgl. auch Blum/Schubert 2011: 163 f.). Obgleich sich die Ansätze des politischen Lernens (vgl. auch Hall 1993; Dolowitz/Marsh 2000) eher auf den Transfer bestehender Programme bzw. grundlegende Paradigmenwechsel beziehen, erscheint das Konzept auch auf die Umbrüche in der politischen Kommunikationskultur übertragbar.

Im Rahmen des Transfers kann parallel Wissen aus anderen (politikfernen) Sektoren nutzbar gemacht werden; dies gilt insbesondere für Erfahrungen aus dem Wirtschaftssektor, der für die vorliegende Untersuchung eine zentrale Referenzebene darstellt (vgl. hierzu auch Gelders/Ihlen 2010). Unternehmen haben in der Vergangenheit auf die zunehmende Reaktanz der Kunden gegenüber klassischen Formen werblicher (Einbahnstraßen)-Kommunikation reagiert und versuchen verstärkt, Kommunikationsformen, die gleichzeitig eine Rückkoppelungsmöglichkeit implizieren, zielgruppengenau zu orchestrieren (vgl. Schneider 2010: 34 f.). Diese Entwicklung findet ihren Ursprung im Wandel vom Verkäufer- zum Käufermarkt, der auf der Sättigung angebotener Produkte und Dienstleistungen

und zunehmender Austauschbarkeit derselben beruht. Unternehmen sind vor dem Hintergrund ihrer Formalzieldomiananz, d.h. der Gewinnerzielung, originär darauf ausgerichtet, die Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden im Wettbewerb zu aktivieren (vgl. Schneider/Heinze 2008: (Kapitel 3.3) 1). Dieser heterogene Handlungsspielraum zieht die konsequente Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden und damit gestiegenen Kommunikationsanforderungen nach sich. Unternehmen, die langfristig nicht problemlöse- und bedürfnisorientiert aus Sicht des Kunden agieren, unterliegen den Mechanismen des Wettbewerbs und verschwinden vom Markt (vgl. zur Herstellung komparativer Konkurrenzvorteile Backhaus/Schneider 2009).

Obleich die Regierung vor dem Hintergrund ihrer Sachzieldomiananz, d.h. dem Ziel aggregierter Nutzenstiftung, nicht unmittelbar von marktwirtschaftlichen Mechanismen betroffen ist, definiert sich die (neue) Rolle des Staates im Spannungsfeld demokratischer Grundprinzipien der Transparenz und Partizipation. Kommunikative Legitimitätsdiskurse bilden damit die Substanz der Demokratie. Zentraler Ausgangspunkt der gestiegenen Bedeutung ökonomischer Rationalität auch im nicht-profitorientierten Sektor ist die Tatsache, dass die Bürger auch hier eine höhere Substituierbarkeit wahrnehmen, d.h. Aufmerksamkeit, freiwilliges Engagement oder Spenden auch anderen Organisationen zukommen lassen können (vgl. Schneider/Heinze 2008: (Kapitel 3.3) 1 f.). Im Spannungsfeld zwischen Tiefe und Umfang relevanter Wettbewerber ziehen die wahrgenommene Austauschbarkeit sowie auch und insbesondere das Eindringen ökonomischer Akteure in vormals geschützte Bereiche (Stichwort: Corporate Social Responsibility) einen erhöhten Kommunikationsbedarf auch im Nonprofit-Sektor nach sich. Porter und Kramer (2011: 67) betonen in diesem Kontext, dass die Grenzen zwischen profit- und nicht-profitorientierten Organisationen im Horizont des shared values zunehmend verschwimmen und weisen auf das hieraus resultierende Lernpotenzial hin: „Society’s gains are even greater, because business will often be more effective than governments and nonprofits are at marketing that motivates customers to embrace products and services that create societal benefits”.

Im Rahmen des Transfers originär ökonomisch motivierter Strategien auf den Nonprofit-Sektor ist damit ein zunehmender Einfluss der Marketingwissenschaft zu konstatieren. Gemeinsamer Bezugspunkt zwischen Unternehmen und Nonprofit-Organisationen ist die Grundidee des Marketing als Katalysator von wünschenswerten Transaktionen im Wettbewerb und darauf aufbauenden komparativen Konkurrenzvorteilen zu sehen (vgl. Backhaus/Schneider 2009). Hierbei ist jedoch zu betonen, dass im Rahmen des politischen Marketing kein unreflektiertes Kopieren originär für Unternehmen ausgerichtete Marketingkonzeptionen auf den Regierungssektor angestrebt wird (vgl. zum Folgenden Schneider/Heinze 2008: (Kapitel 3.3.2) 1). So erscheint es beispielsweise für eine Regierung nicht sinnvoll, ihr Reformprogramm ausschließlich an den aktuellen Präferenzen der Bürger auszurichten. Gleichermaßen wie bei reformpolitischen Schritten eine hinreichende Akzeptanz bei den Bürgern erreicht werden soll, sollte dieses Programm die eigentlich im Kern stehenden politisch-programmatischen Grundwerte der Regierungskoalition ausdrücken. Die Vernachlässigung dieser Identitätskomponente in der internen wie externen Regierungskommunikation würde zu einem grundlegenden Missverständnis von Marketing im gesellschaftlichen Kontext führen (vgl. Schneider 2004).

Die Regierungskommunikation im Zuge der Agenda 2010 oder „Rente mit 67“ weist hierbei auf deutliche Versäumnisse in der Vergangenheit hin (vgl. zur Bewertung der Agenda 2010 Kommunikation auch Diermann 2011: 86). Umso wichtiger erscheint eine

kritische, politiksensitive Auseinandersetzung mit originär ökonomischen Handlungsstrategien im Korridor von Regierungsentscheidungen.

Die Bundes- und Länderministerien sind hierbei jedoch mit verfassungsrechtlichen Schranken, knapper Budgetierung und Personalausstattung sowie mangelnder Zentralisierung konfrontiert, die neuen Pfaden in der Regierungskommunikation entgegenstehen (vgl. Fisher Liu/Horsley 2007: 379 ff.). Die Regierung findet sich damit in einer Außenseiterposition im Kommunikationswettbewerb um das zunehmend knappe Gut der Aufmerksamkeit ihrer Zielgruppen wieder. Während insbesondere Unternehmen eine auf Dialog fokussierte Kommunikation als Paradigma einer erfolgreichen Zielgruppenkommunikation einsetzen und weiter ausbauen (vgl. Mann 2004), öffnet sich die Regierung vor dem Hintergrund ihrer genuinen Gestaltungsräume nur langsam für eine direkte und individuelle Kommunikation mit der Bevölkerung. Gleichzeitig steigt insbesondere im Umfeld der Initiierung und kommunikativen Begleitung von Reformen der Bedarf einer professionellen Politikvermittlung auf Bundes- und Landesebene (vgl. zur qualitativen Messung der Professionalisierung von Regierungskommunikation Köhler 2008). Eine gelingende Kommunikation zwischen Bürgern und Regierungsakteuren gilt hierbei als Schlüsselfaktor der erfolgreichen Umsetzung von Regierungshandeln (vgl. Chun et al. 2010: 2; Meijer/Thaens 2009: 31; Weidenfeld 2007a: 9; Wang/Wart 2007: 265). Obgleich die Regierungskommunikation damit aus gesamtgesellschaftlicher Sicht eine hohe Relevanz besitzt, zeigen aktuelle Studien, dass die Regierungskommunikation im Status quo das Potenzial direkter Kommunikationsinstrumente, die den Dialog mit dem Bürger pflegen, Reformvorhaben zielgruppengerecht vermitteln und insgesamt zur Stärkung der Diskurse in der Öffentlichkeit beitragen, noch nicht gänzlich ausgeschöpft hat (vgl. Weidenfeld 2007a: 9; Chun et al. 2010: 1 f.). Aufbauend auf der These des Optimierungspotenzials der Regierungskommunikation im Status quo wird in Teil A zunächst der aktuelle Stand der Forschung und das methodische Vorgehen präsentiert. Hierfür wird zunächst der Suchraum der Literaturrecherche vorgestellt (Kapitel 2.1) sowie darauf aufbauend eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes im Sinne einer definitorischen Abgrenzung vorgenommen (Kapitel 2.2). Hieraus resultiert die Reflexion bisheriger Zugänge in der Literatur in Kapitel 2.3. Daran schließt sich die Darstellung der zentralen Zielsetzung und des Ganges der Untersuchung an (Kapitel 3).

2 Regierungskommunikation im Spiegel der konzeptionellen und empirischen Forschung

Im folgenden Kapitel wird die Regierungskommunikation im Spiegel bisheriger konzeptioneller Analysen und empirischer Studien betrachtet. Ziel der Recherche war es, relevante Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes zu definieren sowie eine Reflexion bisheriger Zugänge zur Regierungskommunikation in der Literatur vorzunehmen, die zur weiteren Konkretisierung der Untersuchungseinheiten beitragen können. Anknüpfend an eine international ausgerichtete Recherche werden in diesem Kontext bestehende Definitionen und wissenschaftliche Beiträge analysiert und abschließend bewertet. Darüber hinaus erfolgt auch eine Darstellung gesellschaftspolitisch relevanter Akteure im Umfeld der Regierungskommunikationsforschung wie bspw. Stiftungen und Initiativen.

2.1 Suchraum der Literaturrecherche

Der Untersuchungsgegenstand Regierungskommunikation ist an der Schnittstelle unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen angesiedelt. Die in diesem Kontext relevanten Forschungsdisziplinen sind die Politikwissenschaft, die Medien- und Kommunikationswissenschaft bzw. Mediensoziologie und -psychologie sowie die Wirtschaftswissenschaften (insb. Marketingwissenschaft) und das Öffentliche Recht. Im Hinblick auf die Bedeutsamkeit einzelner Forschungsdisziplinen ist einschränkend zu betonen, dass im Fokus der (politischen) kommunikationswissenschaftlichen Forschung zu Beginn weniger unterschiedliche Spielarten der politischen Kommunikation bzw. genauer die kontinuierliche Kommunikation der Bundes- und Länderministerien standen. Vielmehr lag der Fokus auf der (Macht)Position massenmedialer Vermittler und die damit verbundene Einflussnahme auf den Rezipienten, genauer auf die Wahlentscheidung (vgl. zum Folgenden Schönbach 2002: 115). Dies erklärt sich unter anderem auch daraus, dass Wahlen in regelmäßigem Turnus wiederkehrende strategische Kommunikationsereignisse sind, bei denen sich – je nach Professionalisierungsgrad und finanziellen Mitteln – vielfältige Kommunikationsformen bündeln, die gleichzeitig die folgenreichsten Effekte bei Erfolg oder Misserfolg aufzeigen. Der steigenden Bedeutung gesellschaftlicher Wandlungsprozesse Rechnung tragend, hat sich das Spektrum der politischen Kommunikationsforschung jedoch insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Formen der politischen Kommunikation (Regierungskommunikation etc.) seit den 1980er Jahren kontinuierlich weiterentwickelt und umfasst heute eigene organisationale Einheiten wie Lehrstühle, Arbeitskreise sowie Fachpublikationen, die unterschiedliche Aspekte der politischen Kommunikationsforschung fokussieren (vgl. Köhler/Schuster 2006a: 21). Folglich finden sich im Suchraum politik- und kommunikationswissenschaftlicher Forschung gegenwärtig erste Analysen zur Akteursstruktur, Funktionen und Instrumente der Regierungskommunikation.

Neben dem primär sozialwissenschaftlich geprägten Forschungszweig der Politik- sowie Medien- und Kommunikationswissenschaft ist insbesondere seit Ende der 1960er Jahre ein zunehmender Einfluss der Marketingwissenschaft zu konstatieren, die einen Transfer originär auf ökonomische Handlungsfelder angepasste Methoden und Theorien auch auf den politischen Sektor anstrebt (vgl. zum Folgenden auch Schneider/Heinze 2008: (Kapitel 3.3) 2). Die Relevanz des betriebswirtschaftlichen bzw. marketingorientierten Suchraums für die vorliegende Arbeit ergibt sich vor dem Hintergrund des stetigen Wachstums des Nonprofit-Sektors, der damit einhergehend eine zunehmende Wettbewerbsintensität und einen Professionalisierungsdruck für Organisationen aufweist. Im Zuge des sogenannten „Broadening“ (Kotler/Levy 1969) – der Ausweitung des Marketinggedankens auf Nonprofit-Organisationen – geraten insbesondere politische Institutionen und hierbei verstärkt die Wahlkampforganisation und Markenführung ins Blickfeld der wissenschaftlichen Diskussion (vgl. überblicksartig Shama 1976; Harrop 1990; Perloff/Kinsey 1992; Scammel 1999; Schneider 2004; Rhode 2007; Henneberg 2008; Sherman et al. 2008; Dean 2009). Das Politikmarketing ist hierbei dominant praktisch normativ ausgerichtet und strebt – die Perspektive des Handelnden einnehmend – die umfassende Analyse des Austausches zwischen Bürgern und Repräsentanten an.

Neben dem wirtschaftswissenschaftlichen Forschungszweig werden darüber hinaus rechtlich-normative Schranken, die die Gestaltungsräume der Regierungskommunikation in besonderem Maße beeinflussen, in die Untersuchung mit einbezogen. Das Öffentliche Recht bietet in diesem Kontext vielfältige Einblicke in die rechtlichen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren, die sich zusammenfassend in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes und darauf aufbauender Primär- und Sekundärliteratur widerspiegeln. Im Zentrum der vorliegenden Recherche steht folglich die Multidisziplinarität, die – basierend auf einem mehrdimensionalen Ansatz – die hier relevanten Fachrichtungen (Politikwissenschaft, Medien- und Kommunikationswissenschaft bzw. Mediensoziologie und -psychologie, Wirtschaftswissenschaft und Öffentliches Recht) vereint. Insbesondere in der Verbindung originär ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Theoriestränge und empirischer Studien wird eine Forschungslücke im Umfeld der Regierungskommunikation geschlossen.

Der Suchraum der Literaturrecherche umfasst Primär- und Sekundärliteratur, internationale Fachzeitschriften des Politikmarketing, der (politischen) Kommunikationswissenschaft und der Verwaltungswissenschaft sowie praxisorientierte Studien. Zentraler Fokus liegt auf dem angloamerikanischen und deutschen Sprachraum. Der angloamerikanische Suchraum basiert zum einen auf der Vorbildrolle der Regierungen im Rahmen neuer Kommunikationsformen mit der Bevölkerung. Zum anderen bündeln angloamerikanische Fachzeitschriften weltweite Forschungsergebnisse zum Thema Regierungskommunikation. Der deutsche Sprachraum, der parallel die Schweiz und Österreich einschließt, ergibt sich aus der Relevanz für das hier vorliegende Untersuchungsobjekt. Grundlage ist eine geteilte Suchstruktur: So wurde zunächst auf Publikationen und Internetauftritte internationaler Organisationen zurückgegriffen. Diese Rechercheoptionen wurden durch Einbeziehung renommierter internationaler Forschungsinstitute ergänzt. Daneben bieten vielfältige Datenbanksysteme aus dem sozialwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Forschungsmilieu Zugang zu internationalen Fachpublikationen, die sich – aus unterschiedlichen Forschungsperspektiven und mit differenzierten Fragestellungen – mit dem Thema Regierungskommunikation auseinandersetzen.

Die Untersuchung der internationalen Organisationen und Forschungsinstitute konzentrierte sich auf die ausgewiesenen empirischen Untersuchungen und Veröffentlichungen im Bereich Regierungskommunikation. Hierfür wurde in erster Linie via Internetpräsenz nach potenziell ähnlichen Forschungsprojekten, Publikationslisten und weiterführenden Links gesucht. Unter der Rubrik Internationale Organisationen wurden die Vereinten Nationen (UN), Europäische Union (EU) sowie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengefasst.

Zu den untersuchten internationalen Forschungsinstituten gehörten: Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, Center for Congressional and Presidential Studies, Robertson School of Government, Sorensen Institute's for Political Leadership, Institute for Politics, Democracy & the Internet, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Annenberg Public Policy Center, Center for Political Communication & Civic Leadership, International Research Network on European Political Communications, LSE Public Policy Group, Oxford Internet Institute, John F. Kennedy School of Government. Die Datenbankrecherche umfasste das Web-Portal des Gemeinsamen Bibliotheksverbundes KOBV der Länder Berlin/Brandenburgs, der insgesamt über 16 Kataloge mit circa 11,5 Mio. Datensätzen verfügt. Die Recherche nach internationalen Fachzeitschriftenartikeln wurde unter Zuhilfenahme der Datenbank EBSCO – die primär wirtschaftswissenschaftliche Zeitschriftenpublikationen aus dem angloamerikanischen Sprachraum sammelt – und Wiso durchgeführt. Im Rahmen der DFG-Nationallizenzen stehen Hochschulen darüber hinaus folgende Datenbanken des Herstellers Cambridge Scientific Abstracts zur Verfügung: Sociological Abstract, PAIS International, Worldwide Political Science Abstracts sowie Applied Social Sciences Index and Abstracts. Die Suchwörter waren Regierungskommunikation, Regierungs-PR, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundes- und Landesregierung, staatliche Öffentlichkeitsarbeit, regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, gouvernementales Kommunikationsmanagement bzw. political communication, political marketing, government and the media, government and the news, government and communication oder public affairs.

2.2 Definitiorische Abgrenzung

Um die Dimensionen des Untersuchungsgegenstandes trennscharf und vollständig zu erfassen, bedarf es zunächst einer definitiorischen Annäherung an den Begriff Regierungskommunikation. Das Forschungsfeld der politischen Kommunikation umfasst hierbei unterschiedliche Ausprägungsformen, die sich durch singuläre Akteurskoalitionen, Kommunikationsinhalte, Zielfunktionen sowie Adressaten auszeichnen. Angesichts der Fülle an Definitionen ist bei dem Terminus politische Kommunikation zunächst von keinem klar definierten Konstrukt auszugehen: „Jeder Versuch, politische Kommunikation zu definieren und damit als wissenschaftlichen Gegenstand zuzurichten, ist mit Grenzenlosigkeit und Hyperkomplexität konfrontiert“ (Saxer 1998: 22).

Abhängig davon, wie politische Kommunikation und ihre Funktion in modernen Demokratien aufgefasst werden, liegen den Definitionen politischer Kommunikation unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zugrunde. Schulz (2008) wählt einen akteurzentrierten Ansatz und betont, „dass politische Kommunikation die Kommunikation ist, die von politischen Akteuren ausgeübt wird, die an sie gerichtet ist, oder die politische Akteure, ihr Han-