

erschienen in: Daniel Conincks (Hrsg.), Overheidscommunicatie in België, Antwerpen 2004.

Regierungskommunikation in Deutschland

von Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

1. Begriff und Abgrenzung

Die Literatur über "Kommunikation im öffentlichen Sektor" ist mittlerweile nahezu unüberschaubar geworden. Unter dem Begriff der "Staatskommunikation" werden sämtliche kommunikativen Beziehungen staatlicher Organe nach innen und außen verstanden. Der Begriff umfasst sowohl Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit, des politischen Marketings und der Public Relations. Der folgende Beitrag ist lediglich dem Bereich der Regierungskommunikation gewidmet. Nicht behandelt werden etwa die Parlamentskommunikation, die Parteienkommunikation, die Verwaltungskommunikation im engeren Sinne sowie spezifische Fragen der Kommunikation im Wahlkampfzeiten. Dazu wird auf die Literaturhinweise verwiesen. Der Beitrag widmet sich vor allem der Regierungskommunikation auf Bundesebene, auf Landesebene spielen in Deutschland etwa die rechtlichen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, Imagekampagnen einzelner Länder, themenorientierte Kampagnen (z.B. Bildung, innere Sicherheit), die kommunikative Erörterung von Großprojekten (z.B. Flughäfen) sowie das bundesrelevante Auftreten einzelner Ministerpräsidenten eine Rolle. Kurz angesprochen werden dagegen neuere kommunikative Ansätze auf kommunaler Ebene sowie europäische und internationale Einflüsse.

2. Geschichte

Anfänge staatlicher Öffentlichkeitsarbeit gehen bis auf das Mittelalter und die Streitigkeiten zwischen Kaiser und Papst zurück. Auch in Preußen war man sich der Bedeutung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit sowie der Imagepflege im Ausland bewusst. In der Zeit vor dem 1. Weltkrieg ging es z.B. darum, die öffentliche Meinung für den Aufbau der deutschen Flotte zu mobilisieren. Während des 1. Weltkrieges war vor allem die Kampagne für den Verkauf von Kriegsanleihen von Bedeutung. Nach dem 2. Weltkrieg war es ein besonderes Anliegen, sich von der nationalsozialistischen Propaganda, insbesondere verkörpert durch den Reichspropagandaminister Joseph Goebbels, zu distanzieren und eine politische Öffentlichkeitsarbeit im demokratischen Rechtsstaat zu entwickeln.

Kurz nach der Gründung der Bundesrepublik wurde im Oktober 1949 das Bundespresseamt eingerichtet. Da das Außenministerium erst 1951 gegründet wurde, war zunächst vor allem die Auslandsabteilung das Kernstück des Amtes. Der erste Regierungssprecher berichtet, Bundeskanzler Adenauer habe ihm gegenüber geäußert: "Eigentlich wollt ich 'ne demokratische Goebbels. Aber das gibt es wohl nicht." Bundeskanzler Adenauer soll ein ausgeprägtes Gefühl für Public Relations gehabt haben und versuchte, Presse und Öffentlichkeit durch Interviews zu beeinflussen. Seit 1950 wurden regelmäßig Umfragen über die politischen Strömungen in der Bevölkerung durchgeführt. 1951 wurde die sog. "Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise" gegründet. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben bestand in der psychologischen Vorbereitung des deutschen Verteidigungsbeitrages. Finanziert wurde sie aus dem Titel 300 "Zur Verfügung des Bundeskanzlers für Förderung des Informationswesens", dessen Verwendung im Einzelnen nicht nachgewiesen werden musste. Unter Bundeskanzler Erhard spielten insbesondere PR-Kampagnen für die soziale Marktwirtschaft eine Rolle. Nach der Regierungsübernahme durch die sozial-liberale Koalition 1969 häuften sich Streitigkeiten über die rechtlichen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die schließlich zu einer grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 1976 führten.

3. Rechtliche Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit

Im Urteil vom 2. März 1977 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Bundesregierung gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes und den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen verstoßen hat, indem sie vor der Bundestagswahl vom 3. Oktober 1976 durch Anzeigenserien, Faltblätter und sonstige Publikationen werbend in den Wahlkampf eingegriffen und keine Vorkehrungen dagegen getroffen hat, dass von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit unter Einsatz von Haushaltsmitteln hergestellte Druckwerke in großem Umfang von den die Regierung tragenden Parteien als zusätzliches Wahlkampfmaterial bezogen und verwendet worden sind. In dieser und einer weiteren Entscheidung vom 23. Februar 1983 hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften nicht nur zulässig, sondern auch notwendig sei, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit falle danach die Politik der Regierung, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern. Insbesondere wenn unpopuläre Maßnahmen, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, im Gesamtinteresse geboten schienen, ihre

Notwendigkeit aber unmittelbar nicht einsichtig sei, müsse es der hierfür verantwortlichen Regierung erlaubt sein, die Zusammenhänge mit Hilfe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit offenzulegen und zu erläutern. Zulässige Öffentlichkeitsarbeit finde indessen dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginne. Trete der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so könne das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten sei. Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung komme weiterhin ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass, wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen könne.

In zwei neueren Entscheidungen vom 26.6.2002 hat das Bundesverfassungsgericht zur Informationstätigkeit der Bundesregierung im Bereich des Verbraucherschutzes (Glykolwein) sowie im Zusammenhang mit religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen Stellung genommen. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, die Bundesregierung sei aufgrund ihrer Aufgabe der Staatsleitung überall dort zur Informationsarbeit berechtigt, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukomme, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden könne. Staatsleitung werde nicht allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und der richtungsweisenden Einwirkung auf den Gesetzesvollzug wahrgenommen, sondern auch durch die Verbreitung von Informationen an die Öffentlichkeit. In einer Demokratie gehöre es auch zu den Aufgaben der Regierung, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten. Von der Staatsleitung werde nicht nur die Aufgabe erfasst, durch rechtzeitige öffentliche Information die Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft zu erleichtern, sondern auch auf diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegen zu treten, auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen. Die Themen denkbarer staatlicher Informationstätigkeit betreffen praktisch alle Lebensbereiche. Dementsprechend vielfältig seien die Zwecke staatlichen Informationshandelns. Eine besondere gesetzliche Ermächtigung der Bundesregierung zum Informationshandeln sei über die Zuweisung der Aufgabe der Staatsleitung hinaus nicht erforderlich. Allerdings müsse die Bundesregierung verschiedene verfassungsrechtliche Gebote, wie etwa der inhaltlichen Richtigkeit, der Sachlichkeit sowie der Verhältnismäßigkeit und angemessener Zurückhaltung beachten.

4. Rahmenbedingungen / Strukturwandel

Das kommunikative Handeln der Regierung ist von den Rahmenbedingungen des politischen Systems, von den Veränderungen des Mediensystems, aber auch von den Veränderungen gesellschaftlicher Lebensbedingungen, Handlungsmuster und Einstellungen abhängig. Regierungskommunikation in der Bundesrepublik Deutschland ist eingebettet in internationale (Globalisierung, Konjunkturentwicklung, Finanzpolitik, Terrorbekämpfung) und europäische (Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen, Mehrebenenproblematik) Entwicklungen. Innerhalb Deutschlands sind es vor allem der Föderalismus und die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat, Koalitionsregierungen, Parteiendemokratie und Nähe zu Interessengruppen, wie z.B. Gewerkschaften, aber auch das Bundesverfassungsgericht oder die Bundesbank, die den Rahmen für das Regierungshandeln prägen.

Deregulierung, private Rundfunk- und Fernsehanstalten, Nachrichtensender und -journale, neue Programmangebote, wie z.B. Talkshows, und Medienformate, Kommerzialisierung und Publikumsorientierung haben das Mediensystem verändert und zwingen der Politik zunehmend eine medienorientierte Handlungs- und Darstellungslogik auf, so dass von einem relativen Bedeutungsverlust politischer Institutionen und einem relativen Bedeutungsgewinn des Mediensektors oder von einem Triumph der Kommunikationspolitik über die Sachpolitik gesprochen wurde. Teilweise hat, vor allem aber wird das Internet die politische Kommunikation durch seine interaktive und diskursive Qualität sowie durch die Vernetzung verschiedener Medienkanäle noch weiter verändern. All dies geht einher mit Veränderungen der Gesellschaft, etwa im Arbeits- und Freizeitverhalten, in der Entwicklung familiärer und sozialer Bindungen, bei den Anforderungen an Integrität und Legitimation politischen Handelns, aber auch bei der Entwicklung neuer Formen bürgerschaftlichen Engagements in der Zivilgesellschaft.

Politik und Regierung haben darauf mit der Ausbildung spezialisierter Funktionsrollen, etwa dem Einsatz professioneller PR-Berater oder dem Einkauf entsprechender Beratungsleistungen, reagiert. Neben der Professionalisierung politischer Öffentlichkeitsarbeit haben Medienpräsenz und Mediengerechtigkeit des kommunikativen Angebots darüber hinaus zu einer verstärkten Personalisierung und Visualisierung, aber auch zu neuen thematischen und medialen Aufbereitungsformen, wie Politikkampagnen und Inszenierung medialer Ereignisse, geführt.

5. Funktionen

Wurde früher noch zwischen Herstellung und Darstellung bzw. Vermittlung von Politik unterschieden, so wächst zunehmend die Einsicht, dass politische Kommunikation nicht nur eine Begleiterscheinung im Vor- oder Nachfeld von Politik ist, sondern politische Kommunikation ist selbst Politik. Die klassische Funktion der politischen bzw. Regierungskommunikation wurde in der Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung, sei es Information, Aufklärung, Selbstdarstellung, Überzeugungsarbeit oder Rechtfertigung, gesehen. Dadurch sollte der Bürger instand gesetzt werden, seine demokratischen Rechte wahrzunehmen. Durch Verständnis und Einsicht, Glaubwürdigkeit und Vertrauen sollte die Legitimation des Staatshandelns wachsen und eine Integration des Bürgers in den Staat erzielt werden. Neben die beteiligungsorientierte bzw. partizipative Funktion der Kommunikation trat dabei zusätzlich eine politisch-pädagogische Funktion, die dazu diente, die Ausbildung und Entwicklung zum Staatsbürger zu fördern.

Neuere Ansätze gehen, statt von einem Zustimmungs- oder Akzeptanzmanagement, eher von dem Ziel der politischen Kommunikation aus, Responsivität bzw. Resonanz mit den Einstellungen bzw. Ansichten der Staatsbürger zu fördern und betonen den prozessualen Charakter politischer Kommunikation im Sinne einer kommunikativen Politikentwicklung. An die Stelle einer "Kommunikation von oben" bzw. "Politiker-Politik" treten Konsultations- und Feedbackmechanismen sowie wechselseitige Dialoge. Kommunikative Maßnahmen in diesem Sinne dienen eher dem Beziehungsaufbau und dem Management von Interdependenzen. Die Rolle des Staates beinhaltet dabei vielfach die Organisation bzw. Moderation gesellschaftlicher Kommunikation und die Pflege bzw. das Management von Netzwerken.

Staatliche Kommunikation erschöpfte sich schon immer nicht nur in der Beobachtung und Beeinflussung gesellschaftlicher Einstellungen, vielmehr waren damit auch Beratung und Kritik nach innen sowie Planung und Analyse zukünftiger Entwicklungen verbunden. Neuerdings gewinnt diese strategische Komponente der Kommunikation zunehmend an Bedeutung. Staatliche Zukunftsfähigkeit wird als Gestaltungsaufgabe verstanden, Folgenabschätzungen und Frühwarnsysteme werden im Dialog mit politischen und gesellschaftlichen Gruppen entwickelt. Issue-Management als strategisch geplante Entdeckung latenter öffentlicher Wirkungspotenziale beinhaltet in diesem Sinne die Konstruktion strategischer Themenwelten sowie den Kampf um die Aufmerksamkeit und Bedeutungsmacht und die Bildung von Argumentations- und Zeitvorsprüngen. Es geht darum, Diskontinuitäten zu entdecken, die die bisherige Informationsbasis nicht spiegelte

oder die im Horizont der bewährten Deutungsmuster nicht auffielen, und durch die kommunikative Bewirtschaftung solcher Issues politische Erfolge zu erzielen.

6. Institutionen

Die wichtigsten Institutionen der Regierungskommunikation in der Bundesrepublik Deutschland sind das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, die Bundespressekonferenz sowie die Bundeszentrale für politische Bildung. Nach Art. 65 des GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik; innerhalb dieser Richtlinien leitet jedoch jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Nach § 12 der Geschäftsordnung der Bundesregierung müssen Äußerungen eines Bundesministers, die in der Öffentlichkeit erfolgen oder für die Öffentlichkeit bestimmt sind, mit den vom Bundeskanzler gegebenen Richtlinien der Politik in Einklang stehen.

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung untersteht dem Bundeskanzler unmittelbar, daneben verfügt aber noch jedes Ministerium über eine eigene Pressestelle sowie einen Sprecher des Ministeriums. Der Sprecher des Bundeskanzlers und der Bundesregierung ist gleichzeitig Chef des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. In diesem Amt arbeiten am Dienstort Berlin rund 450 Beschäftigte, in der Dienststelle Bonn weitere 180 Mitarbeiter. Für die Öffentlichkeitsarbeit im In- und Ausland stehen dem Amt jährlich rund 45 Mio. Euro zur Verfügung. Mit dem Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin im Sommer 1999 veränderten sich die Rahmenbedingungen ganz erheblich. Zählte die Bundespressekonferenz in Bonn knapp 800 Mitglieder, sind es in Berlin fast 1000. Allein 3000 Journalisten sind beim Bundespresseamt akkreditiert. Das Amt sieht sich in Berlin auch einer erheblich größeren Presse- und Medienvielfalt gegenüber.

Nach dem Wechsel der Bundesregierung 1998 wurde das Presse- und Informationsamt zu einem modernen Dienstleistungsbetrieb umgebaut. Gemeinsam mit den Ressorts der Bundesregierung wurde ein kommunikatives Rahmenkonzept für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung erarbeitet, dem das Bundeskabinett am 2. Juli 1999 zugestimmt hat. Am Ende des Neuorganisationsprozesses standen 6 operative Ziele: Die inhaltlichen und wirtschaftlichen Synergien sollten erhöht und die inhaltliche und sprachliche Qualität der Produkte optimiert werden. Durch ein einheitliches Corporate Design als Bestandteil einer Corporate Identity sollten alle Produkte der Bundesregierung unter einem einheitlichen Dach kommuniziert werden. Mit Hilfe eines thematischen Frühwarnsystems sollen außerdem neue Themenschwerpunkte rechtzeitig erkannt

und integriert werden. Durch ein Agenda-Setting, d.h. eine aktive Themenwahl und Themensetzung, soll die Regierungskommunikation schließlich an inhaltlicher Konzentration und politischer Vorausschau gewinnen. Auswirkungen dieser Neuorganisation zeigen sich insbesondere in einer abteilungsübergreifenden, projektorientierten Arbeit, in einer Veränderung des Erscheinungsbildes der Kommunikationsinstrumente (Druckschriften, Flyer, Plakate, Anzeigen) sowie in einer Erweiterung und Verbesserung des Internetauftrittes.

Die Bundeszentrale für politische Bildung (www.bpb.de) hat – wie es in ihrem Organisationserlass formuliert ist – die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Politische Bildung in der Demokratie soll wissenschaftlich fundierte Informationen zu den Grundfragen der Politik bereitstellen, den demokratischen Grundkonsens stärken und auf diesem Fundament die Entwicklung einer am rationalen Dialog orientierten Streitkultur fördern. Die Bundeszentrale für politische Bildung stellt eine Vielzahl von Veröffentlichungen und Arbeitsmaterialien bereit und unterstützt neuerdings auch vor allem verschiedene Internetprojekte.

7. Methoden

Das Grundgesetz und die Landesverfassungen sehen verschiedene Methoden formalisierter Kommunikation zwischen den Staatsorganen vor. Dabei spielt insbesondere die Kommunikation zwischen Bundesregierung und Bundestag, aber auch Bundesrat, eine Rolle. Neben allgemeinen Informations- und Zitierrechten des Bundestages sowie dem Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten, gibt es besondere Informationsrechte nach dem Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages sowie nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Ein allgemeines Parlamentsinformationsgesetz, das 1992 von der Konferenz der Landtagsdirektoren gefordert wurde, ist bisher weder im Bund noch bei den Ländern vorhanden. Von politischer Bedeutung sind auch vielfältige Berichte, die die Bundesregierung, häufig aufgrund gesetzlicher Verpflichtung, an den Bundestag erstattet, sowie die Berichte des Bundesrechnungshofs an Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Innerhalb der Bundesorgane ist die Kommunikation im Wesentlichen in den jeweiligen Geschäftsordnungen geregelt. Im Verhältnis Bund / Länder und Länder untereinander spielen vor allem Ministerpräsidentenkonferenzen und Fachministerkonferenzen sowie deren mediale Aufbereitung eine Rolle.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist darüber hinaus auch die nonverbale Kommunikation durch Staatssymbole, Staatszeremoniell und Staatsbauten zu erwähnen, die insgesamt eine Staatskultur prägen.

Eine besondere Bedeutung in der Regierungskommunikation haben Regierungserklärungen im Deutschen Bundestag. Sie erfolgen nicht nur zu Beginn einer Legislaturperiode, sondern auch regelmäßig im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen sowie zu besonderen Anlässen. In Koalitionsregierungen und großen Volksparteien ist angesichts der Vielfalt der Meinungen eine richtungsgebende Führung und Kommunikation nicht immer einfach. Hinzu kommt eine verwirrende Präsenz verschiedener Mitglieder der Regierung und der Regierungsfaktionen in außerparlamentarischen Foren, wie z. B. politischen Talkshows im Fernsehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Notwendigkeit, die Regierungspolitik durch Regierungserklärungen im Deutschen Bundestag zu verdeutlichen und dort entsprechende Auseinandersetzungen mit der Opposition zu suchen, wieder an Bedeutung zu gewinnen. Dennoch besteht der Trend, Themen, zumindest zeitweilig, dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren der politischen Meinungsbildung und Willensbildung zu entziehen, fort. Das sog. "Stille Regieren" durch Verlagerung der Diskussion und Entscheidungsfindung in Koalitionsgremien oder korporatistischer Netzwerke (Bündnis für Arbeit, Bündnis für Ausbildung) ist nach wie vor vorhanden. Teilweise wird die politische Auseinandersetzung mit den Vorschlägen bzw. Ergebnissen von der Regierung einberufener Kommissionen (etwa "Hartz-Kommission" zum Arbeitsmarkt, "Rürup-Kommission" zur Renten- und Gesundheitspolitik) als Stellvertreter für die Auseinandersetzung mit der Regierungspolitik genutzt.

Gerne werden der "Charme der Ressource Außenpolitik" sowie die Inszenierung entsprechender politischer Ereignisse (EU-Präsidentschaft, EU-Gipfel, UNO-Sicherheitsrat, G 8-Treffen, (Anti-)Kriegsdiplomatie, bilaterale, teilweise auch sog. private Treffen von Regierungschefs) als Instrumente bzw. Methoden politischer Kommunikation eingesetzt. Auch im innenpolitischen Kontext spielt dabei eine sog. "öffentliche Kanzlerschaft" bzw. Telepolitik eine zunehmend größere Rolle, etwa bei Messeeröffnungen, Jahrestagungen von Verbänden, Polit-Talkshows oder Unterhaltungssendungen im Fernsehen, Sportereignissen oder der persönlichen Anwesenheit bei Katastrophen (z.B. Flutkatastrophe, Zugunglücke, Terroranschläge). Durch Leitbilder, Ideen-Management oder sog. Government Narratives (Europäische Einheit, Dritter Weg oder Neue Mitte, Schlanker Staat, Aktivierender Staat) wird versucht, mit Hilfe bestimmter Deutungsmuster ganzheitliche Kommunikationsansätze zu entwickeln und Regierungschefs bzw.

Mitglieder als personifizierte Ideenträger auftreten zu lassen. Je nach Regierungsstil spielt auch der sog. "Chefsachen-Mythos" eine große Rolle, mit der der Regierungschef versucht, politische Führungsstärke und Richtlinienkompetenz unter Beweis zu stellen (z.B. Chefsache Ost). Sogar die Vertrauensfrage im Deutschen Bundestag wird teilweise bewusst als Kommunikationsinstrument und Disziplinierungsmittel der Regierungsparteien eingesetzt.

Angesichts des Überangebots von Kommunikationsinhalten und der Konkurrenz politischer Akteure um Aufmerksamkeit in Mediensystem und Öffentlichkeit spielen zunehmend auch politische Kampagnen eine größere Rolle. Dabei handelt es sich um planmäßig angelegte Kommunikationsstrategien, die der thematischen Fokussierung dienen, durch eine Serie verschiedener Kommunikations-Events inszeniert werden und gewissermaßen wie ein Bypass gegenüber normalen Kommunikationswegen wirken sollen. Sie werden vor allem von Parteien in Wahlkämpfen eingesetzt, transportieren aber auch Inhalte der Regierungskommunikation (z. B. Rolle der Bundeswehr, Einführung des Euro, Agenda 2010).

Veränderungen in der Regierungskommunikation sind möglich, wenn in Deutschland, wie in vielen anderen Staaten auch, auf Bundesebene ein allgemeines Informationsfreiheits- bzw. -zugangsgesetz in Kraft treten wird, das den einzelnen Bürgern von sich aus Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und -diskussion einräumt. Ein solches Gesetz ist bisher in Deutschland nur in vier Ländern in Kraft, auf Bundesebene noch in der Diskussion.

8. Kommunikation im Internet

Ob das Internet die politische Kommunikation bereichert, ob dadurch ein neuer öffentlicher Kommunikationsraum mit neuen Akteuren und neuen Kommunikationsmustern, etwa zum direkten Austausch oder zur Diskussion innerhalb von Teilöffentlichkeiten entsteht, ist umstritten. Kritiker verweisen auf die Gefahr einer neuen sozialen Segmentierung (digital divide), auf die Gefahr eines Verlustes an politischer Orientierung wegen eines verwirrenden Angebots und auf die Gefahr eines Zerfalls der politischen Öffentlichkeit in fragmentierte und unverbundene Teilbereiche. Das Potential des Netzes in der politischen Kommunikation wird dagegen vor allem in der Möglichkeit gesehen, dass politische Informationen vielfältiger bereitgestellt und problem- bzw. prozessnäher angeboten sowie themenzentrierte und binnenkommunikative Prozesse innerhalb wie auch zwischen politischen Organisationen verbessert werden können. Online-Diskurse sollen demnach die Fortsetzung der Kommunikation unter Abwesenden ermöglichen, wegen ihrer hohen Speicher- und Archivkapazitäten die Nachhaltigkeit der Debatte erhöhen und eine flexible Kommunikationsarchitektur erlauben, die üblicherweise getrennte Diskurse der Experten, politischen Entscheider und Normalbürger vernetzt und sie damit demokratieförderlich überbrückt. Einigkeit besteht darin, dass Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen auf Seiten der Anbieter als auch der Nutzer, eine kontinuierliche Pflege und Moderation sowie eine Verknüpfung von realer und Online-Kommunikation erforderlich sind.

Die am 1. September 2000 in Kraft getretene neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien schreibt vor, dass in den Arbeitsabläufen elektronische Verfahren soweit wie möglich zu nutzen sind. Die Ministerien sind verpflichtet, hierfür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Die Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen des Projekts "Bund Online 2005" zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Staat und Bürger mit Hilfe des Internets dienen vor allem der Erhöhung der Dienstleistungsqualität sowie der Stärkung von Transparenz und Partizipation. Dazu hat die Bundesregierung u.a. ein Dienstleistungsportal (www.bund.de) sowie im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundespresse- und Informationsamtes ein Informationsportal (www.deutschland.de) eingerichtet und inzwischen eine Vielzahl von Dienstleistungen, etwa Informationen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (www.bio-siegel.de), Informationen zum Katastrophenschutz, Zivilschutz, zur Notfallvorsorge des Bundesverwaltungsamtes (www.denis.bund.de), zur interaktiven Beratung zu Sucht und Drogen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (www.drugcom.de), fachspezifische Informationen des Statistischen Bundesamtes

(www.destatis.de/genesis), etc. online bereitgestellt. Verschiedene Gesetzentwürfe (etwa zum Datenschutz und zum Informationsfreiheitsgesetz) sind im Internet veröffentlicht und Online-Diskussionen über diese Gesetzentwürfe durchgeführt worden. Das Internet wird auch dazu genutzt, Meinungsbilder zu erheben und Hinweise zu bürokratischen Hemmnissen von Bürgern und Verwaltung einzuholen. Auch Planspiele zu bestimmten Verwaltungsvorhaben sind im Internet enthalten. Durch verschiedene Projekte will die Bundesregierung den Internet-Zugang und die Medienkompetenz der Bürger fördern. In einzelnen Fällen (Studentenparlament, Sozialwahlen) sind auch schon Online-Wahlen durchgeführt worden.

Unter dem Portal www.bundesregierung.de finden sich vierteljährliche Berichte zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung sowie ein Online-Forum zur "Agenda 2010", das die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag vertieft und themenorientiert (Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Steuern, Gesundheit und Rente, Umwelt, Familie und Kinder, Integration und Zuwanderung, Bildung und Forschung, Bürokratieabbau) nachbereitet und auf diese Weise reale und Online-Kommunikation miteinander verknüpft. Weiterhin enthält das Portal www.bundesregierung.de das Angebot, verschiedene elektronische Magazine der Bundesregierung (e.balance zu Arbeit/Soziales, e.conomy zu Wirtschaft/Finanzen, e.velop zur Entwicklungspolitik, e.public zu Europa sowie das Jugend-Magazin Schekker) zu abonnieren. Diese Magazine stehen ausschließlich über das Internet zur Verfügung. Sie bieten Hintergründe und ausgiebige Berichterstattung über Schwerpunktthemen und aktuelle Entscheidungen der Bundesregierung. Soweit Fragen zum Internet-Angebot von Bundesregierung und Bundeskanzler bestehen, hilft der IT-Adler der Bundesregierung "Findulin" als Online-Guide weiter. Zusätzlich kann man auch ein Info-Telefon oder ein elektronisches Kontaktformular benutzen. Auf diese Weise wird ein mehrkanaliges Informations- und Kommunikationssystem errichtet.

Im Bundestagswahlkampf 2002 ist das Internet von allen Parteien schon viel intensiver eingesetzt worden als etwa noch im Bundestagswahlkampf 1998. Verschiedene Formate sind dabei aus dem Präsidentschaftswahlkampf in den USA übernommen und erstmals erprobt worden. Erwähnung verdient vor allem die Online-Nachbereitung der Fernsehduelle der Kanzlerkandidaten. Politische Online-Kommunikation findet sich darüber hinaus teilweise auch schon im Rahmen der Bürgerbeteiligung in einzelnen Städten, etwa Bremen, Düsseldorf, Esslingen, Hamburg oder Osnabrück.

Der Deutsche Bundestag hat ein zeitlich befristetes Forum zur elektronischen Demokratie (www.elektronische-demokratie.de) eingerichtet. Speziell zur Bundestagswahl 2002 hat die Bundeszentrale für politische Bildung eine Seite www.wahlthemen.de zur Verfügung gestellt. Im Rahmen einer Initiative der Bundeszentrale für politische Bildung, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie des Vereins poldi.net e.V. (www.politik-digital.de) ist am 28. August 2002 nach fast 10 Jahren Internet-Geschichte zum ersten Mal ein Internet-Award "poldi" verliehen worden, bei dem Websites, Initiativen und Organisationen im Mittelpunkt stehen, die sich mit den politischen Implikationen des Mediums und der adäquaten Nutzung der Kommunikationsformen auseinandersetzen. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf Angebote im Internet gerichtet, die neue Wege in der Vermittlung von politischen Sachverhalten, im Angebot von Bildungsangeboten sowie in der Organisation und Stärkung von Bürgerinteressen eröffnen.

9. Kommunen

In den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik Deutschland sind Vorschriften enthalten, nach denen die Gemeindeverwaltung bzw. der Bürgermeister die Einwohner über wichtige Angelegenheiten aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung in geeigneter Form und möglichst frühzeitig unterrichtet. Verschiedene Kommunikationsinstrumente, wie z.B. Bürgerversammlung, Bürgeranfrage etc. sind ausdrücklich geregelt. Weiterhin enthalten verschiedene Fachgesetze im Bereich der Planung formale Kommunikations- und Beteiligungsinstrumente. Zusätzlich haben viele Gemeinden neuere informale Kommunikationswege entwickelt. Dazu zählen etwa Bürgerbefragungen bis hin zu regelmäßigen Bürgerpanels, die Einrichtung dezentraler Anlaufstellen in Form von Bürgerbüros, die Veröffentlichung von Bürgerhaushalten, aber auch die Erhebung sog. lokaler Demokratie-Bilanzen oder der Abschluss von Vereinbarungen mit den Bürgern (sog. Bürgerkontrakte).

Im Rahmen des sog. virtuellen Rathauses werden zunehmend auch elektronische Dienstleistungen angeboten und Bürgerinformations- und -kommunikationssysteme im Internet eingerichtet. Die Deutsche Bundesregierung hat Ende 2002/Anfang 2003 einen Wettbewerb "e-Community" durchgeführt und am 31. Januar 2003 verschiedene Städte als Preisträger in diesem Wettbewerb ausgezeichnet. Den ersten Preis hat die Stadt Münster/Westfalen gewonnen, weil sie im Internet ein Bürgerportal für ehrenamtliches Engagement eingerichtet hat. Dieses Portal stellt eine Agentur bzw. Online-Börse für freiwillige Projekte dar, in denen Bürger Angebot und Nachfrage freiwilliger Leistungen im sozialen Leben ihrer Kommune austauschen können. Den zweiten Preis erhielt die Stadt Parchim im Nordosten

Deutschlands, die die Bürger im Internet an kommunalpolitischen Entscheidungen über die Gestaltung der Innenstadt beteiligt hat. Den dritten Preis erhielt die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, die ein Online-Netzwerk für Jugendliche eingerichtet hat.

10. Europäische und internationale Einflüsse

Am 25. 7.2001 hat die Europäische Kommission ihr Weißbuch "Gutes Regieren" (Good Governance) veröffentlicht. Nicht zuletzt, weil der Kommission überwiegend exekutive Befugnisse fehlen, enthält dieses Weißbuch vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation. Teilweise sind diese Maßnahmen aus Traditionen und Kulturen nationaler Verwaltungsordnungen entnommen, umgekehrt beeinflussen sie aber auch wiederum im Sinne eines europäischen Verwaltungsraumes die Kommunikation und Verwaltungskultur in und zwischen den Mitgliedstaaten. Im Rahmen einer europäischen Öffentlichkeit und eines Wettbewerbs der Verwaltungs- und Rechtsordnungen erwarten die Bürger der Mitgliedstaaten zunehmend ein vergleichbares hohes Niveau und eine aktive Informations- und Kommunikationspolitik ihrer eigenen Regierungen und Verwaltungen.

Zu den Grundsätzen eines Guten Regierens nach dem Weißbuch der Europäischen Kommission gehören etwa ein systematischer Dialog in einem frühen Stadium der Politikgestaltung mit Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden, effektivere und transparentere Konsultation sowie die Entwicklung von Mindeststandards für Konsultationen, Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen sowie die Entwicklung einer Evaluierungs- und Feedback-Kultur. Letzteres wird mit dem Begriff der "interaktiven Politikgestaltung" umschrieben. Dadurch will die Kommission als moderne Verwaltungsbehörde ständigen Zugang zu Meinungen und Erfahrungen von Wirtschaft und Bürgern der Europäischen Union erhalten, um so besser die Wirkung ihrer Politik (oder ihres Nichttätigwerdens) vor Ort einschätzen, Vorschläge für neue Maßnahmen bewerten sowie rasch und gezielt auf Bedürfnisse von Bürgern, Verbrauchern und Unternehmen eingehen zu können. Die Maßnahmen des Weißbuchs wollen den Politikvorbereitungs- und Entscheidungsprozess transparenter und offener gestalten. Sie enthalten dazu verschiedene Versprechen für die Entwicklung neuer Kommunikationsregeln und damit gewissermaßen eine Kommunikation über Kommunikation.

Auch international hat das Konzept einer "Good Governance" zunehmende Bedeutung erlangt. In Konzepten der Vereinten Nationen und der OECD werden dabei insbesondere Kriterien wie Transparency und Accountability genannt. In einer

Veröffentlichung des kanadischen Instituts on Governance heißt es, dass dieses Konzept neben den Kriterien "how power is exercised" und "how decisions are made on issues of public concern" auch die Frage umfasst "how citizens are given a voice". Diese europäischen und internationalen Entwicklungen werden auch die Zukunft der nationalen Regierungskommunikation nicht unberührt lassen.

Ausgewählte Literaturhinweise:

Allgemein

- **Bentele**, Günter, Politische Öffentlichkeitsarbeit, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 124 ff.
- **Hill**, Hermann (Hrsg.), Staatskommunikation, Bände I-V, Köln u.a.1993-1997.
- **Hill**, Hermann (Hrsg.), Staatskultur im Wandel, Berlin 2002.
- **Hill**, Hermann (Hrsg.), Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, S. 1316 ff.
- **Jarren**, Otfried, **Sarcinelli**, Ulrich/**Saxer**, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil, Opladen/Wiesbaden1998.
- **Kunczik**, Michael/**Zipfel**, Astrid, Zur Entwicklung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland, in: Becker-Sonnenschein, Stephan/Schwarzmeier, Manfred (Hrsg.), Vom schlichten Sein zum schönen Schein ? Kommunikations-anforderungen im Spannungsfeld von Public Relations und Politik, Wiesbaden 2002, S. 13 ff.
- **Röttger**, Ulrike (Hrsg.), Issues Management, Wiesbaden 2001.
- **Röttger**, Ulrike (Hrsg.), PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit, Opladen 2. Auflage 2002.
- **Sarcinelli**, Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn1998.
- **Schulz**, Winfried, Politische Kommunikation, Opladen/Wiesbaden 1997.

Parteienkommunikation

- **von Alemann**, Ulrich/**Marschall**, Stefan (Hrsg.), Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002.
- **Wiesendahl**, Parteienkommunikation in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 442 ff.

Regierungskommunikation

- **Bergsdorf**, Wolfgang, Probleme der Regierungskommunikation in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III, Opladen 1991, S. 55 ff.
- **Gebauer**, Klaus-Eckhart, Regierungskommunikation in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 464 ff.
- **Korte**, Karl-Rudolf, Was kennzeichnet modernes Regieren ? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 5/2001, S. 3 ff.
- **Korte**, Karl-Rudolf, Die Regierungserklärung als Führungsinstrument der Bundeskanzler, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, S. 452 ff.
- **Pfetsch**, Barbara, Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 233 ff.
- **Schürmann**, Frank, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, Berlin 1992.

Parlamentskommunikation

- **Czerwick**, Edwin, Parlamentarische Politikvermittlung – zwischen "Basisbezug" und "Systembezug", in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998, S. 253 ff.
- **Patzelt**, Werner J., Parlamentskommunikation in: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 431 ff.
- **Sarcinelli**, Ulrich (Hrsg.), Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik, Baden-Baden 1994.

Verwaltungskommunikation

- **Czerwick**, Edwin, Strukturen und Funktionen der Verwaltungskommunikation, Die Öffentliche Verwaltung 1997, S. 973 ff.

Kommunikation im Internet

- **Bieber**, Christoph, "Elektronische" oder "interaktive" Demokratie ?, Kritische Justiz 2002, S. 180 ff.

- **Hill**, Hermann, Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 39-40/2002, S. 24 ff.
- **Holznagel**, Bernd/**Grünwald**, Andreas/**Hanssmann**, Anika, Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, München 2001.
- **Jarren**, Otfried, Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation?, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 40/1998, S. 13 ff.
- **Kamps**, Klaus (Hrsg.), Elektronische Demokratie ? Perspektiven politischer Partizipation, Opladen/Wiesbaden 1999.
- **Leggewie**, Claus/**Bieber**, Christoph, Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 41-42/2001, S. 37 ff.
- **Winkel**, Olaf, Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologien – Positionen und Perspektiven, Publizistik 2001, S. 140 ff.
- **Zittel**, Thomas, Elektronische Demokratie – ein Demokratietypus der Zukunft? Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 4/2000, S. 903-925.

Wichtige Gerichtsentscheidungen

- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 2. März 1977, Amtliche Sammlung, BVerfGE 44,125.
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 23. Februar 1983, Amtliche Sammlung, BVerfGE 63,230.
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 26. Juni 2002, Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2621.
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 26. Juni 2002, Neue Juristische Wochenschrift 2002, S. 2626.
- Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Entscheidung vom 15. Oktober 1991, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 467.
- Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Entscheidung vom 28. Januar 1992, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 470.