

Berliner Schriften zur Medienwissenschaft

## Speaking with one voice?

Ein Vergleich der Regierungskommunikation  
in Großbritannien und Deutschland

Katharina Reinhold

Universitätsverlag der TU Berlin

Berliner Schriften zur Medienwissenschaft  
Herausgeber: Jakob F. Dittmar  
Band Nr. 9

ISSN 1869-0041 (Druckausgabe)  
ISSN 1869-005X (Online-Version)

ISBN 978-3-7983-2178-9 (Druckausgabe)  
ISBN 978-3-7983-2177-9 (Online-Version)

Vertrieb /           Universitätsverlag der TU Berlin  
Publisher:           Universitätsbibliothek  
Fasanenstr. 88 (im VOLKSWAGEN-Haus), D-10623 Berlin  
Tel.: (030)314-76131; Fax.: (030)314-76133  
E-Mail: publikationen@ub.tu-berlin.de  
<http://www.univerlag.tu-berlin.de>

© Verlag der TU Berlin 2009  
Alle Rechte vorbehalten.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung – Problemstellung .....	5
II.	Politische Kommunikation im Spiegel der Literatur .....	14
1.	Ein vielschichtiger Begriff .....	14
2.	Regierungskommunikation .....	17
2.1.	Einordnung von Regierungskommunikation in das Feld der politischen Kommunikation .....	17
2.2.	Genauere Betrachtung von Regierungskommunikation – Definition .....	19
2.3.	Funktionen von Regierungskommunikation .....	20
2.4.	Zielgruppen der Regierungskommunikation .....	22
2.5.	Instrumente und Strategien der Regierungskommunikation .....	24
3.	Regierungskommunikation im Spannungsfeld zwischen Politik und Medien .....	27
3.1.	Mediale Entwicklungen und die Veränderungen des Mediensystems .....	28
3.2.	Entertainisierung – Politik im Unterhaltungsformat .....	31
3.3.	Zum Verhältnis von Politik und Medien – Paradigmen politischer Kommunikation .....	34
4.	Zusammenfassung – Politische Kommunikation heute .....	38
III.	Rahmenbedingungen für die Regierungskommunikation .....	42
1.	Einführende Erläuterungen .....	42
2.	Das politische System – Eckpunkte im Vergleich .....	42
2.1.	Das politische System Großbritanniens .....	42

2.1.1.	Klarer Regierungsauftrag und eine arbeitsfähige Regierung.....	43
2.1.2.	Dominanz der Regierung und eine schwache Opposition.....	45
2.1.3.	Premierministersystem.....	45
2.1.4.	Einflussverlust des Kabinetts .....	48
2.2.	Das politische System Deutschlands.....	50
2.2.1.	Politikverflechtung im Föderalismus.....	50
2.2.2.	Koalitionsdemokratie.....	52
2.2.3.	Kanzlerdemokratie .....	53
2.2.4.	Parteiendemokratie.....	56
2.3.	Zusammenfassung.....	56
3.	Die Medienlandschaft – Eckpunkte im Vergleich.....	58
3.1.	Die britische Medienlandschaft.....	58
3.1.1.	Zeitungsfülle – viel Boulevard, viel nationale Presse .....	59
3.1.2.	Marktorientierung und Kommerzialisierung im Rundfunk .....	60
3.1.3.	Journalistisches Selbstverständnis – Parteilichkeit und Vierte Gewalt.....	62
3.1.4.	Pressekonzentration und Publikumsorientierung.....	63
3.2.	Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland.....	64
3.2.1.	Zeitungsfülle – lokale Monopole, wenig nationale Presse .....	65
3.2.2.	Konkurrenzbeziehung im dualen Rundfunksystem.....	67
3.2.3.	Journalistisches Selbstverständnis – Die Meinungsmacher.....	68
3.2.4.	Pressekonzentration und Publikumsorientierung.....	70
3.3.	Zusammenfassung.....	71
IV.	Die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation .....	74
1.	Einführende Erläuterungen .....	74
2.	Die Regierungskommunikation in Großbritannien.....	74

2.1.	The Central Office of Information – Die Marketingzentrale.....	78
2.1.1.	Aufgabenbereich .....	79
2.1.2.	Organisationsstruktur .....	80
2.1.3.	Budget.....	84
2.2.	The Communications and Strategy Directorate – Die Kommunikations- und Strategieabteilung.....	86
2.3.	The Special Advisers – Die Kommunikationsstrategen .....	87
2.4.	The Prime Minister’s Official Spokesperson – Der Sprecher .....	89
2.5.	The Permanent Secretary of Government Communication – Der Koordinator.....	89
2.6.	The Government Communication Network – Das Kommunikationsnetzwerk .....	91
2.7.	Zusammenfassung.....	93
3.	Die Regierungskommunikation in Deutschland .....	94
3.1	Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung – Die Informationszentrale.....	95
3.1.1.	Aufgabenbereich .....	97
3.1.2.	Organisationsstruktur .....	99
3.2.	Die Kommunikationsabteilung des Bundeskanzleramts .....	103
3.3.	Der Regierungssprecher .....	104
3.4.	Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien .....	105
3.5.	Kommerzielle Medienberater und PR-Agenturen .....	106
3.6.	Zusammenfassung.....	108
V.	Problemanalyse .....	110
1.	Einführende Erläuterungen .....	110
2.	Die Herausforderungen durch die Medien .....	111
3.	Der Fall Großbritannien.....	116

3.1.	Auswirkungen des politischen Systems auf die Regierungskommunikation.....	116
3.2.	Das Problem Spin.....	120
3.3.	Ein Lösungsversuch – Der Phillis-Report .....	127
4.	Der Fall Deutschland.....	132
4.1.	Auswirkungen des politischen Systems auf die Regierungskommunikation.....	132
4.2.	Fragmentierung, Abstimmungsprobleme und Rivalitäten .....	135
4.3.	Neue Wege – Anpassungen an die medialen Herausforderungen.....	142
VI.	Schluss und Ausblick .....	149
VII.	Bibliographie.....	162

## I. Einleitung - Problemstellung

Politik und Kommunikation sind zwei Seiten einer Medaille. Politik erschöpft sich nicht in Kommunikation. Doch das Wesen des Politischen ist ohne das Kommunikative nicht zu denken (Sarcinelli 2007, 109).

Aus diesem Zitat wird deutlich: Politik und Kommunikation sind untrennbar miteinander verbunden. Politische Macht ist in der Demokratie von je her begründungs- und zustimmungspflichtig. Demokratisch gewählte Regierungen benötigen zum einen die Unterstützung der Bevölkerung, um handlungsfähig zu bleiben. Zum anderen gehört es zum demokratischen Grundverständnis, dass die Bürger sachgerecht und in ausreichendem Umfang über politische Vorgänge, Hintergründe und Zusammenhänge informiert werden müssen, um am politischen Prozess oder an Wahlen aktiv teilnehmen zu können. Doch eben diese Vermittlung von Regierungspolitik stellt sich in modernen Demokratien als schwieriger denn je dar. Die extrem niedrige Wahlbeteiligung bei den jüngsten Wahlen in Niedersachsen, Hessen und Hamburg zeigte wieder einmal, dass es der Politik (trotz eines „beispiellosen Einsatzes im Wahlkampf“, wie der Spitzenkandidat der Hamburger SPD Michael Naumann am Wahlabend in der ARD betonte), offenbar kaum noch gelingt, die Unterstützung und das Interesse der Bürger für die Vorhaben der Politik zu mobilisieren.<sup>1</sup> Dies verdeutlichten im November 2006 auch die Ergebnisse des ARD Deutschlandtrends. Danach äußerte erstmals eine Mehrheit der

---

<sup>1</sup> In Niedersachsen lag die Wahlbeteiligung bei 57 Prozent gegenüber 67 Prozent im Jahr 2003, in Hessen bei 64,5 Prozent gegenüber 64,6 Prozent im Jahr 2003 und in Hamburg bei 63,6 Prozent gegenüber 68,7 Prozent im Jahr 2004 (ARD-Wahlarchiv 2008).

Befragten ihre Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Mit dem Vertrauen scheint dabei auch die Akzeptanz der demokratischen Institutionen zunehmend zu schwinden (ARDDeutschlandtrend November 2006). Wie wichtig die politische Vermittlungsarbeit für die Initiierung und Durchsetzung von politischen Vorhaben und damit für eine handlungsfähige Politik ist, zeigt nicht zuletzt die Fehlkommunikation der mühsam ausgehandelten Gesundheitsreform. Drei Viertel aller Deutschen waren laut einer Umfrage des Magazins *Stern* im Herbst 2006 der Überzeugung, dass die Reform die medizinische Versorgung für sie nicht nur teurer machen, sondern auch erheblich verschlechtern würde. „Wenn drei Viertel des Volkes das glatte Gegenteil dessen glauben, was ihnen versichert wird, dann müsste Politik eigentlich innehalten. (...) Die politische Kommunikation (hat) versagt – und die Politik ist gescheitert“ kommentierte das Magazin (zit. in Weidenfeld 2007, 235).

Doch wie sieht eine erfolgreiche Politikvermittlung aus? Eine Kommunikation der Regierung, die den Bürger erreicht und es schafft, Politik sachgerecht und differenziert zu vermitteln?

Regierungskommunikation steht heute vor der immensen Schwierigkeit, im Rauschen einer mediatisierten Welt dafür zu sorgen, dass die aus ihrer Sicht relevanten Informationen und Botschaften zwischen bunten Werbebotschaften und Unterhaltungsformaten überhaupt wahrgenommen werden (Machnig 2004, 22). In einer Gesellschaft, in der Medien omnipräsent alle Lebensbereiche

durchdringen, wird politische Öffentlichkeit<sup>2</sup> nicht mehr, wie noch 1962 von Habermas idealisierend beschrieben, bei bürgerlichen Versammlungen in Kaffeehäusern, hergestellt. Die Massenmedien nehmen heute als Vermittler und Sender zwischen politischem System und Bevölkerung eine Schlüsselstellung ein. Medienpräsenz ist dabei zur unabdingbaren Voraussetzung für die Politik geworden (McNair 2003, 12). Aus der zunehmenden *Mediatisierung*<sup>3</sup> ergeben sich große Herausforderungen für die Kommunikation der Regierung, denen in dieser Untersuchung nachgegangen werden soll. Die Untersuchung mit dem Titel „Speaking with one voice? Ein Vergleich der Regierungskommunikation in Großbritannien und Deutschland“ geht von der These aus, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit dann am wirksamsten ist, wenn sie es schafft die Politik möglichst stringent (*with one voice*) zu kommunizieren. Nur eine kohärente und gut koordinierte Regierungskommunikation kann es schaffen, im Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit auf einem

---

<sup>2</sup> Der Begriff der Öffentlichkeit ist eine zentrale Kategorie zum Verständnis der Gesellschaft. Bei der Fülle von Ansätzen sind normative Zugänge (vgl. Habermas 1962; Dahrendorf 1967) und, seit einiger Zeit, auch systemtheoretische Zugänge zum Öffentlichkeitsbegriff zu unterscheiden (vgl. Luhmann 1996; Marcincowski 1993; Gerhards/Neidhardt 1990). Habermas entwickelte 1962 in seiner bekannten Veröffentlichung über den „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ am Beispiel der Entstehung bürgerlicher Öffentlichkeit ein basisdemokratisch orientiertes Idealmodell. Öffentlichkeit bezeichnet demnach einen kommunikativen Bereich, in dem die Bürger mit Argumenten öffentliche Belange diskutieren. Das Produkt der kommunizierten Themen und Ansichten wird als öffentliche Meinung(en) angesehen. Diese unterscheiden sich oft von den Individualmeinungen der Bürger (vgl. Gerhards 1998, vgl. auch „Die Theorie der Schweigespirale“ von Noelle-Neumann 1989).

<sup>3</sup> Der Begriff *Mediatisierung* (synonym: *Medialisierung*) zielt darauf ab, dass die politische Öffentlichkeit in der modernen Gesellschaft hinsichtlich ihrer Struktur, Inhalte und Prozesse weitgehend medial beeinflusst ist. Darauf muss sich auch die Politikvermittlung einstellen, was die *Mediatisierung* der politischen Kommunikation zur Folge hat (vgl. Sarcinelli 1998; Jarren/Donges 2006, 28).

unüberschaubaren Medienmarkt zu bestehen, wahrgenommen zu werden und damit gestaltungsfähig zu sein (vgl. Brettschneider 2007; Weidenfeld 2007). Dabei findet Politikvermittlung nicht im luftleeren Raum statt, sondern kann nur funktionieren, wenn sie den Kontextbedingungen eines jeden Landes Rechnung trägt. Wie gestaltungsfähig die Regierungskommunikation letztlich ist, wie sie reagiert und ausgerichtet ist, hängt also zum großen Teil auch von den Besonderheiten des politischen sowie des Mediensystems eines jeden Landes ab. Außerdem spielen nicht nur passende Kommunikationsinhalte und Vermittlungsmethoden, sondern auch, und darauf legt diese Untersuchung einen Schwerpunkt, die geeignete institutionelle Verankerung und Strukturierung der Regierungskommunikation eine große Rolle (Weidenfeld 2007, 9). Davon ausgehend soll konkret beleuchtet werden, welchen Einfluss die Strukturbedingungen des politischen Systems sowie der Medienlandschaft auf die Ausrichtung und Gestaltungsfähigkeit der Politikvermittlung haben, welche Spielräume und Herausforderungen sich für die einzelnen Akteure der Regierungskommunikation aus diesen Strukturen ergeben und wie sie die ihnen zur Verfügung stehenden Freiräumen in der Praxis nutzen.

Denn eben diese Handlungsspielräume der Regierungskommunikation werden in allen westlichen Demokratien, also auch in Deutschland und Großbritannien, immer enger. Politik ist in diesen Ländern von einer zunehmenden Komplexität und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet.

Dies hängt unter anderem, um nur eine Einflussgröße zu benennen, mit dem aus Globalisierung und Europäisierung zusammenhängende Kompetenzverlust nationaler Politik zusammen (Tenscher 2003, 42).

Viele politische Beschlüsse fallen nun nicht mehr nur auf nationaler Ebene. Inzwischen ist ein Großteil der Gesetze und Verordnungen im nationalen Recht auf Bestimmungen aus der Europäischen Union zurückzuführen (Köhler/Schuster 2006, 23). Politische Willensbildungsprozesse entziehen sich damit zunehmend dem Erfahrungsbereich des Einzelnen. Es wird für den Bürger immer schwieriger, Politik zu durchschauen, politische Alternativen zu identifizieren, voneinander abzugrenzen sowie Verantwortung zuzuordnen (Tenscher 2003, 42). Für politische Akteure, Parteien wie Regierung gleichermaßen, ergibt sich daraus ein erhöhter Legitimationsbedarf und damit zugleich die Notwendigkeit, durch Öffentlichkeitsarbeit Aufmerksamkeit und Resonanz bei den Bürgern zu erzeugen. Dabei stoßen die politischen Akteure allerdings auf ein Publikum, dessen politische Bedürfnisse, Interessen und Beteiligungsmuster sich in den letzten drei Jahrzehnten rapide verändert haben. „Have fun‘ lautet der kategorische Imperativ der heutigen Spaßkultur“ (Dörner 2001, 38). Werte wie Freiheit, Entfaltung und Konsum gewinnen in der heutigen „Erlebnisgesellschaft“ (vgl. Schulze 1992) zunehmend an Bedeutung, während die Orientierung am Gemeinwohl, das Interesse an Politik und die Bereitschaft zu politischen Engagement zurückgeht (Kamps 2002, 105).

Mit dem fortschreitenden Trend zur Individualisierung von Lebensweisen geht die Ausdifferenzierung zu einer vielschichtigeren Gesellschaft einher (Fröhlich 2001, 25). Die Fragmentierung führt dazu, dass immer weniger Entscheidungen von einer breiten Masse mit Einvernehmen getragen werden, aber auch dazu, dass es immer schwieriger wird, eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Politische Einstellungen werden in immer geringerem Ausmaß von Milieus,

Traditionen oder Weltanschauungen bestimmt. Immer weniger Personen engagieren sich dauerhaft in Parteien oder Gewerkschaften und Verbänden (Kamps 2002, 106). Von Parteien-, aber auch ganz allgemein von Politik- und Staatsverdrossenheit ist die Rede (vgl. Maier 2000). Dieses Phänomen findet seinen Niederschlag nicht zuletzt in einer Zunahme an Wechselwählern und, wie bei den jüngsten Wahlen gesehen, in einer wachsenden Zahl von Nichtwählern. Vor dem Hintergrund der vielfältigen sozialen und politischen Veränderungen ist es für Regierungen umso notwendiger, durch eine wirksame Kommunikation die Distanz zwischen Staat und Gesellschaft zu verringern (Ruhstroth-Bauer 2000, 49).

Wenn (...) kollektive Akteure ihre loyale Stammkundschaft verlieren, wenn das Ausmaß der garantierten politischen Unterstützung abnimmt und zugleich immer mehr Bürger nach rationalen Gründen ihre Zustimmung verteilen, wenn sich – kurzum- die Publikumsrolle des politischen Systems gravierend verändert, dann steigt der politische Legitimationsdruck und zugleich die dauerhafte Kommunikations- und Vermittlungsabhängigkeit politischer Organisationen (Tenscher 2003, 43).

Das haben auch die Regierungen in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland erkannt. In beiden Demokratien spielt Regierungskommunikation eine große Rolle, weshalb sich diese Untersuchung gerade mit einem Vergleich dieser Länder befasst. In Großbritannien hat es unter der Regierung Tony Blairs erhebliche Umstrukturierungen und eine Neuausrichtung der Politikvermittlung gegeben, um auf die verändernden Rahmenbedingungen zu reagieren und handlungsfähig zu bleiben. Dabei wurde die britische Regierungskommunikation mit der Einführung externer Medienberater

nicht nur enorm professionalisiert, sondern avancierte auch für den „Medienkanzler“ Gerhard Schröder zum Vorbild (Salazar 2006, 63).

In Deutschland fand unter eben diesem ein Wechsel des politischen Kommunikationsverhaltens statt. Dies zeigte sich insbesondere im Wahlkampfbjahr von 1998, als die SPD für deutsche Verhältnisse eine mit revolutionären Methoden arbeitende Wahlkampfzentrale (*Kampa*) unterhielt (ebd., 65) und in Leipzig einen pompösen, perfekt inszenierten SPD-Parteitag abhielt. Doch dann zeigte eine Welle der Proteste gegen die Hartz-Reformen im Sommer 2004 wiederum, dass es die Regierung nicht verstanden hatte, ihre Reformagenda effektiv zu kommunizieren. Interessant für einen Vergleich erscheint auch die Tatsache, dass die Regierungssysteme Großbritanniens und Deutschlands als fast diametral entgegengesetzte Demokratien gelten (vgl. Sturm 2006). Großbritannien gilt als zentralstaatlich organisiert, wobei das Mehrheitswahlrecht eine Partei dazu befähigt die Regierung zu stellen. Die Bundesrepublik hingegen kennzeichnet eine föderale Ordnung und bringt Koalitionsregierungen hervor. So erscheinen Ergebnisse aus dem Vergleich als aufschlussreich.

Teil II dieser Untersuchung dient als Grundlagenteil. Dabei wird der Begriff Regierungskommunikation beleuchtet, Funktionen, Zielgruppen und Instrumente werden dargestellt, um die Politikvermittlung der Regierung verstehen und bewerten zu können. Außerdem wird das für diese Arbeit so wichtige Spannungsfeld, die Wechselwirkungen zwischen Politik und Medien erläutert. Dabei werden allgemeine mediale Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die heutige Politikvermittlung beschrieben.

Teil III befasst sich mit dem Vergleich der Rahmenbedingungen für die Regierungskommunikation in Großbritannien und Deutschland.

Hierbei werden die wichtigsten, die Regierungskommunikation beeinflussenden Strukturbedingungen der Medienlandschaft und des politischen Systems Deutschlands und Großbritanniens aufgeführt. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede weisen die Rahmenbedingungen beider Länder auf? An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass im Rahmen dieser Untersuchung keine detaillierte Ausführung zu den jeweiligen Systemen, sondern nur eine exemplarische Darstellung geleistet werden kann.

Teil IV geht auf die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation in Großbritannien und Deutschland ein. Dabei sollen die Kernstrukturen und Hauptakteure in beiden Ländern beschrieben werden. Leitende Fragen sind: Wo sind die für die Regierungskommunikation verantwortlichen Einheiten institutionell angesiedelt? Wo sitzt das zentrale Entscheidungsteam? Wie ist die Kommunikation ausgerichtet? Wird sie beispielsweise strategisch schon in den politischen Entstehungsprozess mit einbezogen oder dient sie dazu politische Vorhaben nachträglich zu vermitteln? Wie werden die einzelnen Abteilungen koordiniert?

Im Analyseteil V werden die Ergebnisse aus Teil III und IV zusammengebracht. Hierbei wird in einem ersten Schritt analysiert, welche konkreten Herausforderungen die Strukturbedingungen der Mediensysteme beider Länder an die Vermittlung der Regierungspolitik stellen. Anschließend wird jeweils für Großbritannien und Deutschland geklärt, inwieweit das politische System die Handlungsmöglichkeiten der Regierungskommunikation beeinflusst und ob (beziehungsweise wie) die institutionelle Verankerung der Kommunikationseinheiten vor dem Hintergrund der Strukturbedingungen des politischen Systems eine wirksame Politikvermittlung ermöglichen. Davon ausgehend soll,

wenngleich nur exemplarisch, auch beleuchtet werden, wie die Regierungen beider Länder in der jüngsten Vergangenheit die ihnen zur Verfügung stehenden Kommunikationsressourcen in der Praxis genutzt haben, wie sie also Politikvermittlung betrieben haben. Was erschwert, oder erleichtert die Handlungsspielräume der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit in der Praxis? Welche Probleme und Fehlentwicklungen gibt es in beiden Ländern? Dabei wird in einem weiteren Schritt auch auf die Anpassungsleistungen beziehungsweise Neuausrichtung der Regierungskommunikation als Reaktion auf die möglichen Defizite und die medialen Herausforderungen in beiden Ländern eingegangen.

In einer abschließenden Betrachtung werden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet. Hier soll auch versucht werden, einige Empfehlungen für eine verbesserte Regierungskommunikation zu geben.

## II. Politische Kommunikation im Spiegel der Literatur

### 1. Ein vielschichtiger Begriff

Politische Kommunikation besitzt in der Wissenschaft große Aufmerksamkeit. Auch die Politikwissenschaft hat erkannt:

Kommunikation in einer parlamentarischen Demokratie ist nicht alles. Aber ohne Kommunikation ist alles nichts. Insofern gerät politische Kommunikation in der Demokratie zum wichtigsten Instrument politischer Führung (Bergsdorf 2002, 271).

Die Definitionen von politischer Kommunikation variieren je nach Perspektive. Je nachdem ob sie politikwissenschaftlich, soziologisch, wirtschaftswissenschaftlich oder rechtswissenschaftlich betrachtet wird. Die Fülle der verschiedenen Ansätze aufzuführen und zu erläutern, würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Ein guter Überblick findet sich bei Jarren/Sarcinelli/Saxer (Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998, 97f.).

In dieser Untersuchung soll von der sehr weit gefassten Definition von McNair ausgegangen werden. Er versteht unter politischer Kommunikation alle Formen des politischen Diskurses, also

1. All forms of communication undertaken **by** politicians and other political actors for the purpose of achieving specific objectives.
2. Communication addressed **to** these actors by non-politicians such as voters and newspaper columnists.
3. Communications **about** these actors and their activities, as contained in news reports, editorials, and other forms of

media discussion of politics (McNair 2003, 4. Hervorhebung: K. Reinhold).

Wichtig an dieser Definition ist, dass McNair von einer Wechselwirkung zwischen den an der politischen Kommunikation beteiligten Akteuren spricht. Im Sinne einer *two-way-communication* geht der Kommunikationsfluss also nicht nur von den politischen Akteuren aus (*top-down*), sondern auch umgekehrt von den Akteuren, die nicht zum politischen System im engeren Sinne gehören (*bottomup*) (ebd.).

McNair hebt dabei hervor, dass politische Kommunikation nicht nur verbale und geschriebene Aussagen umfasst.

By political communication (...) I have in mind not only verbal or written statements, but also visual means of signification such as dress, make-up, hairstyle, and logo design, i.e. all those elements of communication which might be said to constitute a political image or identity (ebd.).

Diese Kommunikationsformen werden besonders bei der Regierungskommunikation immer wichtiger. Vor allem die Regierungsmitglieder stehen im Fokus der Öffentlichkeit und versuchen sich, durch Rhetoriktraining und Stilberatung ins beste Licht zu setzen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive muss politische Kommunikation nach Neidhardt drei Funktionen in angemessenem Maße erfüllen (vgl. Neidhardt 1994).

1. Transparenzfunktion: Jeder Bürger muss demnach die Chance haben, zuverlässig und umfassend zu sehen und zu verstehen,

was in der Politik und den mit ihr in Zusammenhang stehenden Prozessen vor sich geht.

2. Validierungsfunktion: Der interessierte Bürger muss in der Lage sein durch die Konfrontation der relevanten unterschiedlichen Meinungen, Themen und Informationen seine eigene Position im Lichte der anderen zu bewerten.
3. Orientierungsfunktion: Für den Bürger muss sich in der Begegnung der Information und Argumente im öffentlichen Raum einsichtig eine öffentliche Meinung herausbilden, an der er sich orientieren kann.

Hieraus geht hervor, dass es sich bei dem Begriff der politischen Kommunikation um ein normativ aufgeladenes Konzept handelt. Auf die schwierigen demokratietheoretischen und ethischen Fragen, die sich beispielsweise aus der Abgrenzung zwischen *Spin*<sup>4</sup> und Propaganda ergeben, wird weiter unten eingegangen. Die oben aufgeführte Definition macht zudem deutlich, wie groß die Bandbreite der Akteure ist, die sich in dem Feld der politischen Kommunikation bewegen. Da sich diese Untersuchung lediglich dem Bereich der Regierungskommunikation widmet, sollen die anderen Formen der

---

<sup>4</sup> Der Begriff *Spin* (äquivalent *Spin-Doctoring*) stammt ursprünglich aus den USA, wo er erstmals 1984 im Zuge der TV-Duelle der Präsidentschaftskandidaten im US-Wahlkampf verwendet wurde (to spin: spinnen, kreiseln beziehungsweise einem Sachverhalt Dreh geben). *Spin* wird meist negativ verwendet, da damit der Versuch angedeutet wird der Medienberichterstattung den „richtigen Dreh“ zu geben. *Spin-Doctors* (Medienberater) handeln damit manipulativ. Oft werden sie abschätzig als Taktiker angesehen, die sich im Bedarfsfall schmuddeliger, publizistisch verwerflich Methoden bedienen (Klewes 1998, 105; Ruß-Mohl 1999, 166). In Deutschland wurde *Spin* zum ersten Mal in Verbindung mit der Bundestagswahl 1998 gebraucht (Überblick über die Verbreitung des Begriffs bei Mihr 2003a).

politischen Kommunikation im Folgenden Abschnitt nur kurz aufgeführt werden.

## **2. Regierungskommunikation**

### **2.1. Einordnung von Regierungskommunikation in das Feld der politischen Kommunikation**

Bei der Platzierung ihrer Botschaften konkurriert die Regierungskommunikation stets mit der Kommunikation anderer Akteure. Beispielsweise muss sich die Regierung gegenüber den **Kommunikationsmaßnahmen der Parteien** behaupten (vgl. Wiesendahl 1998). Diese versuchen, potentielle Wähler und Mitglieder zu werben sowie ihre Parteiprogramme und -werte intern wie extern zu vermitteln. Auch wenn man intuitiv davon ausgehen würde, dass Regierungskommunikation und die Kommunikation der an der Regierung beteiligten Parteien beziehungsweise Fraktionen, die gleichen Ziele verfolgten, so ist es wichtig, die Kommunikation von Regierung und Regierungsparteien nicht gleichzusetzen. Denn die Regierungsparteien verfolgen nicht selten andere Interessen als die Regierung als Institution. Daher kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Parteimeinung und Regierungshandeln übereinstimmen (vgl. Steffani 1998).

Die Regierungskommunikation muss demnach auf verschiedenste Stimmen aus dem Reichstagsgebäude reagieren. Zum einen versuchen von dort, der Bundestagspräsident und seine Verwaltungsangestellten über die **Parlamentskommunikation** für das demokratische Miteinander zu werben (vgl. Patzelt 1998). Zum anderen wollen die Abgeordneten und ihrer Fraktionsvorsitzenden und -sprecher sich über

die **Fraktionskommunikation** Gehör verschaffen, wenn sie die Regierungsvorhaben, -entscheidungen und deren Umsetzung bewerten und kommentieren. Außerhalb des parlamentarischen Betriebs wirken Unternehmen, Verbände und andere Interessengruppen im Bereich **Lobbying/Public Affairs** auf Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse ein und versuchen, durch Pressekonferenzen, Demonstrationen und Veranstaltungen die Medien und andere Akteure zu erreichen (vgl. Hackenbroch 1998). Verschiedene **gesellschaftlichen Gruppen** verfolgen ähnliche Ziele der politischen Beeinflussung (vgl. Pfetsch 1998), indem sie durch Petitionen und Anfragen, über die **Medien** (vgl. Schneider 1998) oder im direkten Kontakt mit der Bevölkerung versuchen, auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung Einfluss zu nehmen. Zudem wirkt auch die Berichterstattung der Medien, auf die weiter unten noch eingegangen wird, aber auch die breitere Öffentlichkeit, etwa bei Großveranstaltungen und Kundgebungen, auf die Meinungsbildung ein.

Wie bereits diese Skizze zeigt, ist das Feld durchaus komplex. Die verschiedenen Akteure stehen hierbei, wie die Definition von McNair verdeutlichte, in Wechselwirkung zueinander. Alle beteiligten Akteure nutzen die vielfältigen Instrumente, die die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu bieten hat, und die verschiedenen Kommunikationskanäle, die ihnen zur Verfügung stehen. Die Veröffentlichungen und Stellungnahmen der einen, beeinflussen die Kommunikationsarbeit der anderen. Dadurch entstehen für alle hier aufgeführten Akteure ständig neue Ausgangssituationen.

## **2.2. Genauere Betrachtung von Regierungskommunikation – Definition**

Der Begriff Regierungskommunikation wurde in Deutschland 1986 durch Bergsdorf eingeführt (vgl. Bergsdorf 1986). Seiner noch heute gültigen Definition zufolge, lässt sich Regierungskommunikation als Beziehungsaufbau zwischen Auftraggeber beziehungsweise Kommunikator (Bundesregierung) einerseits und den Adressaten (Bevölkerung beziehungsweise einzelne Gruppen wie Medien) andererseits verstehen (dazu auch Bentele 1998, 127). Dabei differenziert Bergsdorf zwischen „Informationspolitik“, die er als „aktuelle(n) Unterrichtung der Öffentlichkeit über einzelne politische Sachfragen, Entscheidungen, Absichten, Verhandlungen“ begreift, und „Öffentlichkeitsarbeit“, die er als „nicht an den Tag gebundene Gesamtdarstellung einer Politik oder eines Politikbereichs“ definiert (Bergsdorf 1993, 258). 1989 wurde erstmals der Ausdruck „Regierungs-PR“ von Ronneberger benutzt. Diese sollte die Bedeutung der politischen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für die politischen Akteure skizzieren. Regierungs-PR bezeichnet die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung und umfasst dabei Informationsmaßnahmen sowohl nach innen als auch nach außen, national und international (Ronneberger 1989, 151).<sup>5</sup> In Anlehnung definiert auch Kretschmer Regierungskommunikation als „die Techniken und Inhalte vermittelter Information, die von einer politischen Entscheidungsinstitution (Exekutive) sowohl im Innen- als

---

<sup>5</sup> Im Folgenden sollen die Begriffe Regierungskommunikation und Regierungs-PR gleichbedeutend benutzt werden. Die Abkürzung PR steht dabei für den englischen Ausdruck Public Relations, zu Deutsch Öffentlichkeitsarbeit, und soll auch äquivalent verwendet werden.

auch im Außenverhältnis eingesetzt werden“ (Kretschmer 2005, 154). Hier kommt erstmals auch die wichtige „Binnendimension“ von Regierungskommunikation ins Spiel, von der in dieser Untersuchung noch zu sprechen sein wird. Die Definition von Gebauer lässt ebenfalls die Abkehr von der Vorstellung erkennen, dass Regierungskommunikation lediglich die Funktion habe, die von der Regierung getroffenen Entscheidungen an die Bürger zu vermitteln. Gebauer erweitert die traditionellen Definitionen um „die Informations- und Kommunikationsabläufe **im Zuge von Politikvorbereitung**“ (Gebauer 1998, 464. Hervorhebung K.Reinhold). Damit weist er Regierungskommunikation vor allem die Funktion zu, überzeugende Regierungsentscheidungen nicht nur im Nachhinein zu vermitteln, sondern auch herbeizuführen (ebd.). Diese Beobachtung ist für den Verlauf dieser Untersuchung von Bedeutung.

### **2.3. Funktionen von Regierungskommunikation**

Nach Pfetsch bestehen die vorrangigen Ziele einer Regierung darin, durch ihre Politik zum einen **Responsivität** gegenüber den Ansprüchen der Bürger und zum anderen die **Legitimation** ihres Handelns zu erreichen.

Während Responsivität die angemessene Reaktion der Regierung auf die Forderungen und Bedürfnisse der Bürger bezeichnet, geht es bei der Legitimation um die Rechtfertigung ihrer Entscheidungen und um die politische Unterstützung durch den Bürger (Pfetsch 1998a, 138).

Im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele, kann man der Regierungskommunikation eine aufklärungs- und informationsorientierte sowie eine herrschafts- und machtorientierte

Funktion zu weisen. Zu den **aufklärungs- und informationsorientierten Funktionen** zählt zum einen der Bevölkerung die Politik der Regierung, ihre Maßnahmen und Vorhaben, zum Beispiel Gesetzesänderungen, sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern. Außerdem soll die Regierungskommunikation die Bürger über ihre Rechte und Pflichten aufklären und informieren. Dabei muss sie komplexe Sachverhalte so darstellen, dass die politischen Vorhaben auch von politisch durchschnittlich interessierten Bürgern verstanden und nachvollzogen werden können. Denn nur so können diese über entscheidende Sachfragen, Entscheidungen und Lösungsvorschlägen genügend wissen, um am politischen Willensbildungsprozess verantwortlich teilnehmen zu können (Bergsdorf 1989, 259). Die Beobachtung der öffentlichen Meinung ist dabei eine wichtige Voraussetzung. Denn nur durch Kenntnisse über die Befindlichkeiten, Probleme und Ansprüche der Bürger kann auch die Kommunikation gezielt ausgerichtet und wirksam sein (Pfetsch 1998a, 239).

Durch die **herrschafts- und machtorientierte Funktion** der Regierungskommunikation soll vor allem die Macht der Regierenden legitimiert und gesichert werden (Köhler/Schuster 2006, 19). Durch die Artikulation der politischen Vorhaben über die Instrumente der Regierungskommunikation soll versucht werden, bei der Bevölkerung Verständnis, Akzeptanz und Zustimmung zu schaffen, um so letztendlich auch die Wiederwahl zu garantieren. Außerdem geht es bei der herrschafts- und machtorientierten Funktion darum, die Kommunikation mit anderen politischen Akteuren herzustellen. Durch die Kommunikation innerhalb der Regierung legen die beteiligten Akteure gemeinsame Vorhaben und Prioritäten fest. Dies erfolgt

beispielsweise in Kabinettsitzungen, in denen nicht zuletzt Kommunikationskampagnen aus einzelnen Ressorts vorgestellt und diskutiert werden (ebd., 20).

## 2.4. Zielgruppen der Regierungskommunikation

Die Definition von Regierungskommunikation hat gezeigt, dass Regierungen sowohl nach innen als auch nach außen kommunizieren. Demnach kann man die verschiedenen Zielgruppen, an die sich Regierungskommunikation wendet, in externe und interne Zielgruppen einteilen.

### 1. Externe Zielgruppen

Die **Bevölkerung** ist der wichtigste Adressat der Regierungskommunikation. Schließlich verfügt sie, wie beschrieben, über die Macht, der Regierung auf Zeit einen Regierungsauftrag zu erteilen beziehungsweise ihr diesen Auftrag wieder zu entziehen (Kretschmer 2005, 156). Die Aufmerksamkeit der Bevölkerung für politische Themen kann dabei keinesfalls als selbstverständlich vorausgesetzt werden, denn für die meisten Menschen zählt Politik nicht zu den Lebensbereichen, mit denen sie sich kontinuierlich beschäftigen. Zudem konkurriert die Regierung mit vielen anderen Themen und Akteuren, zum Beispiel aus der Unterhaltungsbranche um die Aufmerksamkeit der Menschen (vgl. Dörner 2001 und in diesem Kapitel 3.3.1.). Luhmann prägte das bekannte Diktum: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ (Luhmann 2004, 9). Da die Bevölkerung also einen Großteil ihrer Vorstellungen von politischer Realität durch

die Medien erhält, ist die Regierung für die Vermittlung der politischen Botschaften besonders auf die Vermittlungsleistung der **Massenmedien** angewiesen und versucht deshalb dort, verstärkt ihre Inhalte zu platzieren. Von besonderer Bedeutung ist auch die Kommunikation mit sektoralen Interessengruppen (u.a. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs)). Die Sichtweisen und Kenntnisse dieser **Teilöffentlichkeiten** sind zum einen für den Gesetzgebungsprozess relevant (Köhler/Schuster 2006, 20). Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass diese Teilöffentlichkeiten, wenn sie sich nicht ausreichend berücksichtigt fühlen, das Sprachrohr der Medien nutzen, um sich bei der Bevölkerung Gehör zu verschaffen und diese gegebenenfalls gegen ein als nachteilig empfundenes Regierungsvorhaben zu mobilisieren. Eine weitere oft vernachlässigte Zielgruppe sind Regierungen, Massenmedien oder Meinungsführer **anderer Länder** oder internationaler Organisationen. Diese sind dann besonders wichtig, wenn es zum Beispiel um das Image der Regierung im Ausland, oder den Spielraum außenpolitischen Handelns geht (Mertes 2007, 26). Diese Untersuchung legt bei den externen Zielgruppen den Fokus verstärkt auf die Kommunikation mit der Bevölkerung und den Massenmedien.

## 2. Interne Zielgruppen

In parlamentarischen Systemen ist die Regierung auf die Unterstützung des **Parlaments** angewiesen, denn Widerstände aus den Reihen des Parlaments können die Umsetzung einiger Vorhaben verzögern oder gar verhindern. Damit hat die Regierungskommunikation die Funktion, Argumente für die Vorhaben der Regierung an das Parlament heran zu

tragen und auf diesem Weg Unterstützung zu generieren. Die **Regierungsmitglieder** selbst stellen eine zentrale Zielgruppe für die Regierungskommunikation dar. Es ist zum Beispiel notwendig, sich über geplante Vorhaben auszutauschen, die Bekanntgabe politischer Entscheidungen abzusprechen, oder sich bei bestimmten Themen auf eine allgemeine Ausdrucksweise festzulegen. All dies ist von großer Bedeutung, damit die Regierung nach außen hin geschlossen auftreten und agieren kann und damit sich regierungsintern keine Opposition zum Regierungschef herausbildet (Köhler/Schuster 2006, 20; Bergsdorf 1990, 258).

## 2.5. Instrumente und Strategien der Regierungskommunikation

Um die verschiedenen Zielgruppen zu erreichen, bedienen sich die Akteure der Regierungskommunikation einer Vielzahl etablierter und in der PR-Branche allgemein bekannter Instrumente. Diese lassen sich in Formen der unmittelbaren und vermittelten Kommunikation unterteilen (Jarren/Donges 2006, 257f.). Zur unmittelbaren Kommunikation zählen Instrumente, an denen die allgemeine Öffentlichkeit direkt beziehungsweise indirekt teilnehmen kann; zum Beispiel öffentliche Reden und Anlässe, Vorträge, Wahlen, Feier- und Gedenktage, Gipfeltreffen und Staatsbesuche. Im Vordergrund dieser Arbeit stehen aber vor allem die Formen der vermittelten Kommunikation. Hierunter sind die Instrumente der Presse- und Medienarbeit sowie die Formen der regierungseigenen PR-Medien einzuordnen (ebd., 259). Zu den **Instrumenten der Presse- und Medienarbeit** zählen alle medienbezogenen Aktivitäten wie Pressemitteilungen, -fotos, -konferenzen. **Eigene PR-Medien**, die

von politischen Akteuren aus Informations-, Image- und Werbegründen eingesetzt werden, um möglichst viele unterschiedliche Zielgruppen anzusprechen, umfassen zum Beispiel Newsletter, Broschüren, Plakate, Filme oder Informationsdienste.

In der Praxis werden die aufgeführten Instrumente aus den beiden Bereichen je nach Zielsetzung, Budget und zu erreichender Zielgruppe kombiniert. Gerade bei großen Kampagnen wirkt eine Vielzahl von Maßnahmen zusammen. Was den Einsatz der Instrumente in der politischen Kommunikation angeht, unterscheidet Bentele zwischen **spontan**, **routinisiert** und **strategisch** ausgerichteter Kommunikation (Bentele 1998, 140).<sup>6</sup> Er stellt fest, dass gerade in Deutschland „ein Defizit an strategischem Denken gerade in der politischen Öffentlichkeitsarbeit besteht und dass vor allem der Typ der Routine-PR vorherrscht“ (ebd.). Eine Beobachtung, der sich diese Untersuchung in Teil V noch genauer widmen wird.

Die Wahl der richtigen Kommunikationsstrategie ist also für eine erfolgreiche Regierungskommunikation ebenso elementar wie die Auswahl der richtigen Instrumente (Brettschneider 2002, 37). Dafür steht eine Vielzahl von Strategien ebenfalls aus dem PR-Bereich zur Verfügung. Im Rahmen der Regierungskommunikation kommt dabei dem **Themenmanagement** der größte Stellenwert zu.

---

<sup>6</sup> Spontaner Einsatz meint, dass PR-Aktivitäten im Verlauf von politischen Prozessen realisiert werden (z.B. die Durchführung einer Kampagne, eine Plakatation oder die Herausgabe einer Broschüre). Bei routinisierter PR handelt es sich vor allem um wiederkehrende Formen wie regelmäßige Versendung von Pressemitteilungen, Jahresberichte oder wöchentliche Pressekonferenz. Strategische PR umfasst z.B. die Planung einer ganzen Kommunikations-Kampagne.

Wer Themen bestimmt, über die politisch gesprochen wird, ist den politischen Konkurrenten einen Schritt voraus. Er hat die größere Chance, seine Bewertung des debattierten Themas zur Meinung der Mehrheit zu machen (Bergsdorf 2002, 271).

Durch Agenda-Setting, -Cutting und -Surfing<sup>7</sup> soll die Themen-Agenda, die Tagesordnung der in den Medien und der Öffentlichkeit diskutierten Themen, so beeinflusst beziehungsweise genutzt werden, dass die Durchführung von Regierungsvorhaben erleichtert wird (vgl. Brettschneider 2002). Optimales Themenmanagement versetzt die Regierung zudem in die Lage, schnell und flexibel auf die sich stets ändernden kommunikativen Rahmenbedingungen reagieren zu können.<sup>8</sup> Dabei heben Brettschneider und Weidenfeld hervor, dass nur eine abgestimmte, wohl koordinierte Kommunikation aller Regierungseinheiten im Sinne einer *one-voice-policy*<sup>9</sup> die Möglichkeit besitzt, themensetzend zu wirken (vgl. Brettschneider 2007; Weidenfeld 2007).

---

<sup>7</sup> Unter Agenda-Setting werden Strategien verstanden, die versuchen durch das aktive Setzen von Themen in den Massenmedien die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Beim Agenda-Cutting wird versucht Themen, die die Regierung in die Defensive drängen oder die Umsetzung politischer Vorhaben gefährden aus der Medienberichterstattung fernzuhalten. Agenda-Surfing wird angewandt, wenn man das in der Medienberichterstattung existierende Thema nicht beeinflussen kann, weil es sich z.B. zwangsläufig durch einen hohen Nachrichtenwert aufdrängt. Es wird dann versucht das Thema zum eigenen Vorteil zu nutzen (Brettschneider 2002, 38).

<sup>8</sup> Eine ausführliche Darstellung der gängigen Kommunikationsstrategien, wie eben Themenmanagement aber auch Personalisierungs- oder Inszenierungsstrategien, kann und soll nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Allerdings wird im Rahmen der Analyse in Kapitel V noch einmal darauf eingegangen. Ein Überblick über die zur Verfügung stehenden Strategien findet sich bei Jarren/Donges 2006, 265f.

<sup>9</sup> Das meint eine Kommunikation, die „mit einer Stimme“ spricht.

Außerdem sollte Politikvermittlung, um wirksam zu sein, ganz im Sinne von Gebauer, strategisch schon bei der Herbeiführung von politischen Vorhaben mitgedacht werden, anstatt sie als nachgelagertes Krisenmanagement zu verstehen (ebd.). Wie bereits erwähnt, folgt diese Arbeit dieser Annahme und untersucht, ob und inwieweit die Strukturen und Praktiken der Regierungskommunikation in Deutschland und Großbritannien eine dergestalt ausgerichtete und koordinierte Kommunikation ermöglicht.

### **3. Regierungskommunikation im Spannungsfeld zwischen Politik und Medien**

Die Medien durchdringen heute praktisch alle gesellschaftlichen Bereiche (*Mediatisierung*). Statistiken bezifferten den durchschnittlichen Medienkonsum in Deutschland im Jahr 2005 auf etwa 600 Minuten pro Tag. Das waren 100 Minuten mehr als im Jahr zuvor. Der Konsum wächst stetig (Ridder/Bernhard 2005, 424).<sup>10</sup> Massenmedien nehmen im Prozess der Herstellung, Verbreitung und Rezeption von Informationen in modernen Gesellschaften eine beherrschende Position ein und beeinflussen damit auch das Handeln der Regierungskommunikation.<sup>11</sup> Im Folgenden soll deshalb zunächst ein Blick auf die allgemeinen medialen Entwicklungen geworfen werden, bevor in Teil III explizit auf die Unterschiede der Mediensysteme

---

<sup>10</sup> Daten nach der Langzeitstudie „Massenkommunikation“, die seit 40 Jahren Nutzungsdaten der Massenmedien in Deutschland erfasst (vgl. Ridder/Engel, 2005).

<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund werden Massenmedien allgemein vier politische Funktionen zugewiesen: 1. Herstellung von Öffentlichkeit, 2. Informationsfunktion, 3. Artikulationsfunktion, 4. Kritik- und Kontrollfunktion (Meyn 1999, 31f.).

Großbritanniens und Deutschlands eingegangen wird. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf ihrem Verhältnis zur Politik sowie ihre Bedeutung für die Anforderungen an die Vermittlung von Politik.

### **3.1. Mediale Entwicklungen und die Veränderungen des Mediensystems**

Der Tatbestand, dass Medien in den Vermittlungsprozessen moderner Gesellschaften inzwischen eine Schlüsselrolle einnehmen, rechtfertigt es von einer „Mediengesellschaft“ zu sprechen (Sarcinelli 1998, 11).

Mit dem Schlagwort der *Mediengesellschaft* sind nach Jarren vor allem fünf Merkmale gemeint:

1. Die quantitative und qualitative Ausbreitung des Medienangebots,
2. die Beschleunigung der Vermittlungsleistung von Information durch Medien,
3. die Herausbildung neuer Medientypen wie zum Beispiel des Internets,
4. die engmaschige Durchdringung der gesamten Gesellschaft durch Medien und
5. die Beanspruchung von gesamtgesellschaftlicher Aufmerksamkeit und Anerkennung auf Grund hoher Beachtungs- und Nutzungswerte durch die Medien (Jarren 1998, 74).

Als wichtigste Zäsur auf dem Weg in die *Mediengesellschaft* gilt die so genannte Dualisierung des Rundfunks. In Großbritannien bereits in

den 50er Jahren, in Deutschland Mitte der 80er Jahre erfolgt, hat diese in beiden Ländern zu einer enormen Ausweitung des empfangbaren Programmangebots geführt (Becker 2002, 260; Pfetsch 2003, 91). Mit der Einführung dualer Rundfunksysteme etablierten sich privat-kommerzielle Rundfunksender und damit zahlreiche neue Unternehmen, an denen sich auch Akteure aus der Wirtschaftsbranche beteiligten.<sup>12</sup> Der Zutritt kommerzieller Anbieter im Rundfunksystem hat dort einen Markt entstehen lassen, der nach ökonomischen Regeln funktioniert. Hierbei tritt die Marktorientierung der Verleger und Produzenten verstärkt neben die Qualitätsorientierung. Es geht diesen Sendern letztlich nicht primär darum, möglichst viele Personen besonders gut zu informieren. Ziel ist es vielmehr, möglichst viele Zuschauer an den Sender und seine Werbezeiten zu binden. Die zunehmende Ökonomisierung hat damit zu einer Ausdifferenzierung und einer stärkeren Publikumsorientierung der Mediensysteme geführt (Jarren 1998, 79). Besonders im Bereich der Medientechnik, der Informations- und Kommunikationstechnologien gibt es sehr viele Innovationen. Beim Fernsehen lassen sich diese Veränderungen exemplarisch durch Stichwörter wie *Pay-TV*, *Pay-per-view*, *Video-on-demand*, *Near-video-on-demand* beschreiben. Vor allem die Einführung und rasante Verbreitung von *Online*- und *Mobil*-Diensten, wie *Podcasts* und andere *Ondemand*-Formate, beeinflusst die Lebenswelt der Bevölkerung zunehmend. Denn durch diese neuen Medien hat sich die Reichweite, die räumliche Unabhängigkeit und die Geschwindigkeit der massenmedialen Kommunikation erhöht. Informationen können

---

<sup>12</sup> Banken, Versicherungen und Energiekonzerne investieren in Medien und die Verflechtungen sind zudem international geprägt (Jarren 1998, 79).

immer und überall mit wenig Zeitaufwand aus einer Fülle von Informationsquellen abgerufen werden. Mit den neuen Distributionstechniken ergeben sich nicht nur mehr Optionen für das Publikum, es bilden sich auch neue Angebotsformen heraus. Neben den allgemeinen Programmmedien haben sich Sparten- und Zielgruppenmedien sowie Informations- und Kommunikationsnetze herausgebildet.<sup>13</sup> So hat sich ein „verästeltes, autobahnähnliches ‚Wegenetz‘ für die Verbreitung von Information, Unterhaltung und Werbung entwickelt“ (ebd., 82). Dies hält sowohl Chancen als auch Herausforderungen für die Politik bereit.

Für die Nutzer dieses großen Informationsangebotes wird es allerdings auf Grund von Zeitmangel, begrenzter Aufmerksamkeitsfähigkeiten und Medienkompetenzen immer schwieriger, die vielen Informationen zu verarbeiten. Informationsüberlastung und medialer *overkill* sind die Folge (Tenschler 2003, 45).

Um in dieser Informationsflut wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen die Medienunternehmen verstärkt auf die sich rasch ändernden Publikumsinteressen, auf neue Werbewünsche oder Modetrends reagieren. Daher verändern die Medien beständig ihre Formate und Inhalte. Dies zeigt sich vor allem in der Entwicklung und Etablierung von *Reality-TV*, *Talkshows*, *Infotainment-Magazine*, *Doku-Soaps* etc. (ebd., 44).

---

<sup>13</sup> Die Programmmedien wenden sich an eine sehr breit gefächerte Zielgruppe. Dabei wird durch die professionelle Programmproduktion und das vielfältige Programmangebot versucht, möglichst große Publikumsgruppen dauerhaft an sich zu binden. Sparten- und Zielgruppenangebote hingegen beziehen sich auf kleinere Publikumssegmente und zum Teil gibt es ein mehr oder weniger interaktives Verhältnis zwischen Anbietern und Rezipienten. Die Informations- und Kommunikationsnetzwerke können globale Formen annehmen, dabei ist der Grad der Interaktivität besonders groß (Jarren 1998, 82).

### 3.2. Entertainisierung – Politik im Unterhaltungsformat

Die medialen Veränderungen hin zur *Mediengesellschaft*, besonders die verstärkte Verbreitung von Boulevard- und Unterhaltungsformaten, hat auch Auswirkungen auf die Darstellung und Vermittlung von Politik. Zwar hat sich das Angebot an politischer Information mit der enormen Zunahme an Sendern über die letzten Jahrzehnte naturgemäss (quantitativ) vergrößert. Doch kommt es inzwischen zu einer Vermischung der einzelnen Medienformate, die der klassischen Unterscheidung von Information und Unterhaltung zuwider läuft – eine Entwicklung, die von Seiten der Wissenschaft unter dem Begriff **Entertainisierung**<sup>14</sup> diskutiert wird. Politik wird demnach zusehends als Unterhaltung präsentiert (Geffken 2005, 107).

Seriöse Informationssendungen hier, kurzweilige Unterhaltungssendungen dort entspricht seit einigen Jahren nicht mehr den Abgrenzungen von Programmern in der Mediengesellschaft (Kamps 2007, 149).

Dörner hat mit seinem Begriff **Politainment** – in Anlehnung an das bekanntere *Infotainment* – darauf aufmerksam gemacht, wie sehr sich politische und „unterhaltende“ Kommunikation in den 90er Jahren verbunden haben.

---

<sup>14</sup> Mit dem Begriff der *Entertainisierung* wird der zunehmende Einsatz von unterhaltenden Stilelementen und Formaten für die moderne Politikvermittlung und in der Selbstdarstellung der politischen Akteure bezeichnet (Geffken 2005, 107).

Politainment bezeichnet eine bestimmte Form der öffentlichen, massenmedial vermittelten Kommunikation, in der politische Themen, Akteure, Prozesse, Deutungsmuster, Identitäten und Sinnentwürfe im Modus der Unterhaltung zu einer neuen Realität des Politischen montiert werden“ (Dörner 2001, 31).<sup>15</sup>

Exemplarisch zeigt sich dies am Auftreten von Politikern in nicht-politischen Zusammenhängen, so zum Beispiel als Nebendarsteller in TV-Filmen (unvergessen bleibt hier der Auftritt von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der Seifenoper *Gute Zeiten, Schlechte Zeiten*) oder auch in der Aufbereitung von politischen Themen als Unterhaltung, so zum Beispiel in der aufwändig produzierten (allerdings letztlich erfolglosen) Serie *Kanzleramt*, die im Wahljahr 2005 gesendet wurde.

Für das Thema dieser Untersuchung ist die Beobachtung relevant, dass sich die Politik zunehmend an mediale Wahrnehmungsparameter koppelt, um in den Medien erfolgreich die eigenen Botschaften platzieren zu können. Denn „wer oder was nicht beachtet wird oder keine Aufmerksamkeit auf sich zieht, ist als öffentlicher Agent nicht vorhanden“ (Rötzer 1999, 41). Meyer spricht in diesem Zusammenhang von der **Selbstmediatisierung** der Politik, die nach den Regeln theatralischer Inszenierungslogik qualitativ und quantitativ zu einer der Hauptaktivität des politischen Systems geworden sei.

---

<sup>15</sup> Dörner differenziert zwischen „unterhaltender Politik“ und „politischer Unterhaltung“. Außerdem weist er dem *Politainment* gesellschaftspolitische Funktionen zu. Es weckt die Aufmerksamkeit einer breiten Bevölkerung, es fokussiert Themen, Personen, Prozesse, es konkretisiert Politik. Über die Unterhaltungskommunikation produziert es Emotionalität und damit einen „Wohlfühleffekt“ beim Publikum/Elektorat (vgl. Dörner 2001, 62).

Die Inszenierung der Politik für die Medienbühne (...) wird zu einer Schlüsselstruktur, von der her die ganze Politik eine neue Prägung erfährt, und zwar in allen Dimensionen: von der Personalauswahl bis zur Rolle der Handlungsprogramme und ihrer Bedeutung für die Legitimation politischen Handelns, ja sogar mit Bezug auf die Rolle zentraler politischer Institutionen, wie Parteien und Parlamente im politischen Prozess (Meyer 2003, 12).<sup>16</sup>

Als Musterbeispiel für die Anpassungsleistung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland an den modernen Medienbetrieb kann man die Offenbarung des Saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller in seinem Vortrag zum Thema „Politik und Theater – Darstellungskunst auf der politischen Bühne“ im März 2002 sehen. Die tumultartigen Reaktionen der CDU-Landesregierung während einer Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat, so Müller, hätte sich nicht spontan ergeben. Die Empörung sei vielmehr verabredet gewesen. Man habe Theater gespielt, aber eben doch legitimes Theater (Sarcinelli 2005, 264). Das Problem dieser Art von Politikdarstellung ist, so ließe sich argumentieren, dass es für den

---

<sup>16</sup> Nach Meyer verfügt die Politik zur *Selbstmediatisierung* über drei basale Inszenierungsstrategien: *Event-Politik*: Mit Hilfe theatraler Inszenierungsoptionen wird die Grenze zwischen solchen Ereignissen, die reales Geschehen verschönt in Szene setzen und denen, die nichts als Schein sind, aber generieren, sie seien Realität, verwischt (vgl. auch *Pseudoevent* bei Boorstin 1961). *Image-Politik*: Damit Eigenschaften wie Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit oder Durchsetzungsfähigkeit der Politiker über die Medien vermittelt werden, entwerfen Medienberater Gesten, Kulissen, die die gewünschten Eigenschaften auf das mediale Bild (Image) ihres Kandidaten übertragen. *Symbolische Scheinpolitik*: Durch den Einsatz der theatralen Möglichkeiten wird der Öffentlichkeit durch die Medien genau das Gegenteil der eigentlichen Politik vermittelt. So beispielsweise der US-Präsidenten Ronald Reagan, der bei einem Schulbesuch vor laufenden Fernseh-Kameras leidenschaftliches Interesse am Bildungswesen zeigte, wobei er gerade dessen Etat empfindlich gekürzt hatte (Meyer 2000, 115).

Bürger zunehmend schwieriger wird, zu unterscheiden welche Darstellungen von Politik leere Inszenierungen und welche geschickte Präsentation sind.

Selbstdarstellung und symbolische Politik, die Inszenierung des politischen Prozesses führen zu Irritation und Frustration, wenn ein (grundsätzlich vorhandener) Unterschied zwischen Darstellung und Wirklichkeit (grundsätzlich) nicht mehr formuliert werden kann. Die Vorderbühne ersetzt die Hinterbühne (Kamps 2007, 143).

### **3.3. Zum Verhältnis von Politik und Medien – Paradigmen politischer Kommunikation**

Angesichts der wachsenden Relevanz der Massenmedien im Prozess der Beobachtung und Beeinflussung der öffentlichen Meinung ist das Verhältnis von Politik und Massenmedien von zentraler Bedeutung. Im Folgenden soll daher das Verhältnis von Politik und Medien auf der Makroebene<sup>17</sup> erläutert werden. Prinzipiell bieten sich zur Beschreibung drei zentrale Paradigmen an: das Gewaltenteilungsparadigma, das Instrumentalisierungsparadigma und das Symbiose- und Interdependenzparadigma, bei denen es sich zum Teil um konkurrierende, zum Teil (und ungeachtet gelegentlicher Fehlinterpretationen) aber auch um komplementäre Modelle handelt.

---

<sup>17</sup> Grundsätzlich kann man die Beziehung auf drei verschiedenen Ebenen betrachten. Auf der Makroebene wird die Frage nach dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen Politik und Medien in einem politischen System gestellt. Auf der Mesoebene wird die Frage aufgeworfen, wie sich die konkreten Austauschbeziehungen zwischen Politik und Medien gestalten und schließlich auf der Mikroebene geht es um die Frage, wie spezifische Akteure auf Seiten der Medien und der Politik agieren.

## 1. Gewaltenteilungsparadigma (Medien als 4. Gewalt)

Dieses Paradigma betont eine weit reichende Unabhängigkeit von Politik und Massenmedien. Autonomie und Distanz von und zu der Politik gelten dabei als unabdingbar für den demokratischen Prozess (Sarcinelli 1994, 38). Dabei basiert diese Perspektive auf der Grundannahme, dass sich die Massenmedien im Sinne einer kontrollierenden Öffentlichkeit betätigen beziehungsweise sich aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Auftrags betätigen sollten (vgl. Sarcinelli 1991). Aus diesem Paradigma wird auch die populäre Bezeichnung der Medien als *Vierte Gewalt* abgeleitet. Hierbei ist jedoch nicht gemeint, dass den drei konstitutionellen Gewalten der Legislative, Exekutive und Judikative eine vierte Gewalt hinzugefügt wird, sondern dass die Medien allen anderen Gewalten als Kontrollinstanz gegenübergestellt werden (Tenscher 2003, 47).

## 2. Instrumentalisierungsparadigma

Mit diesem Ansatz verbindet sich in der Regel eine steuerungstheoretische Sicht mit zwei zu unterscheidenden Einflussrichtungen. Das Instrumentalisierungsparadigma geht von einem Dependenz-Dominanz-Verhältnis zwischen dem Mediensystem und dem politischen System aus. Hierbei wird entweder den Medien die stärkere Position gegenüber der Politik zugewiesen, oder umgekehrt der Politik die Dominanz in dem Beziehungsverhältnis gegenüber den Medien unterstellt. Von einem Machtzuwachs der Massenmedien sprechen vor allem Kepplinger und Oberreuter (vgl. Kepplinger 1985; Oberreuter 1982). Da die Medien die öffentliche Diskussion über gesellschaftliche Streitfragen dominierten, Themenprioritäten für Bürger und politischen Parteien festlegten, Interpretationen politischer

Realität bestimmten, spricht Oberreuter von einer „Übermacht der Medien“. Diese seien „zu einer politischen Macht geworden, die nicht mehr nur reagiert, sondern wesentlich agiert und (...) indirekt mitregiert“ (Oberreuter 1982, 61). Demnach beeinflussen und steuern die Massenmedien die politischen Entscheidungen und haben diese ihren medienspezifischen Eigengesetzlichkeiten unterworfen (ebd.). Auch Kepplinger ist der Meinung, dass es zu einer Grenzverschiebung zugunsten der Medien gekommen ist.

Das System der Massenkommunikation ist in einigen Fällen zur funktionalen Voraussetzung für andere Systeme geworden (Kepplinger 1985, 261).

In Bezug auf die Situation in Großbritannien weist Lloyd in diesem Zusammenhang den britischen Medien eine dominante Rolle zu.

(T)he media have become an unelected and unaccountable shadow establishment. Britain is the first ‘media-ocracy’, in which the media don’t just strive for supreme power over the national narratives, but have actually taken it (Lloyd 2004a).

Der konträre Ansatz geht von einem Autonomieverlust der Medien gegenüber dem politischen System aus. Die These der „Übermacht der Politik“ vertreten in Deutschland vor allem Schatz und Langenbucher (vgl. Schatz 1993, Langenbucher 1993). Das politische System stehe unter einem erhöhten Legitimationsdruck und setze daher die Massenmedien als Steuerungsinstrument ein. Die Inszenierung so genannter *Pseudoereignisse* (vgl. Boorstin 1962) sowie Maßnahmen der Personalisierung und Polarisierung erzeugen die notwendige Dramatik, um die Aufmerksamkeit der Medien zu erlangen. Demnach

instrumentalisiert die Politik die Medien. Der Einfluss der Regierungen auf die mediale Berichterstattung und die journalistische Selbstzensur wächst. Die Medien verlieren dabei immer mehr eine unabhängige und kritische Berichterstattung (vgl. Chomsky/Herman 2002; Parenti 1993).

### 3. Symbiose- und Interdependenzparadigma

Die Annahme dieses Paradigmas, Medien und Politik befänden sich letztlich in einem interdependenten symbiotischen Verhältnis, dominiert die heutige wissenschaftliche Diskussion (vgl. Sarcinelli 2005; Jarren 1998; Jarren/Donges 2002; Castells 1997) und liegt auch dieser Arbeit zugrunde. Bei der Ansicht, zwischen dem Mediensystem und dem politischen System bestehe „eine komplexe Interaktion, ein Interpenetrationsverhältnis mit wechselseitigen Anpassungsprozessen und Abhängigkeiten“ (Jarren/Donges 2002, 25), wird vom Grundmodell einer Tauschbeziehung ausgegangen, bei der „Information gegen Publizität – und umgekehrt – eingetauscht wird“ (Sarcinelli 2005, 39). Das politische System braucht die Massenmedien zur Verbreitung von Informationen und andererseits sind die Medien auf der ständigen Suche nach der möglichst exklusiven Nachricht aus dem politischen Umfeld. Während die Medien bestimmen, ob und wie Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, bestimmt die Politik maßgeblich darüber, welche Informationen den Medien dabei überhaupt zur Verfügung stehen. Die Massenmedien fungieren für die Politik also als Pfortner (*gatekeeper*) zur (Medien-) Öffentlichkeit, und die Politik fungiert ihrerseits für die Medien als Pfortner zu aktuellen, exklusiven, detaillierten Informationen (Strohmeier 2004, 153).

Mediocracy is not contradictory to democracy because it is as plural and competitive as the political system is. [...] Yet, the critical matter is that, without an active presence in the media, political proposals or candidates do not stand a chance of gathering broad support. Media politics is not all politics, but all politics must go through the media to affect decision-making. So doing, politics is fundamentally framed, in its substance, organization, process, and leadership, by the inherent logic of the media system, particularly by the new electronic media (Castells 1997, 375).

Beide Seiten wirken also auf die Medienagenda ein und zielen darauf ab, diese zu beeinflussen, indem sie versuchen die Abhängigkeiten ihres Gegenübers so gut wie möglich auszunutzen.<sup>18</sup>

#### **4. Zusammenfassung – Politische Kommunikation heute**

Unabhängig davon, welches Paradigma man für richtig hält, ob die Medien die Politik kontrollieren, sie diese „kolonisiert“ haben (vgl. Meyer 2001), ob sich die Politik geschickt an die medialen Gesetzmäßigkeiten angepasst hat, oder die Massenmedien gar instrumentalisiert, die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Kommunikations- und Medienabhängigkeit der Politik gestiegen ist und die „Selbstmediatisierung unter den Bedingungen der Mediengesellschaft zu einer zentralen Handlungsstrategie der Politik geworden ist“ (Novy/Schmitz 2007, 236). Angesichts der vielfältigen politischen, sozialen und vor allem medialen Wandlungsprozesse hat sich auch die politische Kommunikation an sich verändert, wobei dabei verstärkt eine medienzentrierte Orientierung der Öffentlichkeitsarbeit ins Zentrum rückt. Ablesen kann man dies auch an der wissenschaftlichen Diskussion über den Begriff der *Amerikanisierung* der

---

<sup>18</sup> Für mehr Details über das symbiotische Verhältnis von Politik und Medien siehe Louw 2005, 37f. und Meyer 2001, 57f.

politischen Kommunikation.<sup>19</sup> Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass sich „die gesamte politische Kommunikation eines Landes dem Diktat der öffentlichkeitswirksamen Selektions- und Aufmerksamkeitsregeln der Massenmedien unterwirft“ (Pfetsch 2001, 2). Dadurch sei es zu einem Wandel der politischen Institutionen, des Stils und des strategischen Verhaltens der Regierung und aller politischen Akteure gekommen, deren Politik eine permanente Anpassungsleistung an die Medien darstelle (ebd.). Indikatoren und Folgen sind das Wachstum, die Spezialisierung und Professionalisierung der politischen Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Kamps 2000). Laut Blumler und Kavanagh ist die neue Ära der politischen Kommunikation das *Third Age of Political Communication* nach amerikanischem Vorbild durch folgende Elemente gekennzeichnet (Blumler/Kavanagh 1999, 213f):

1. Eine gestiegene Abhängigkeit der Politik von professionellen Beratern, die dabei helfen, sich der Medien für ihre eigenen Zwecke zu bedienen und sich gegen den Mediendruck zur Wehr zu setzen (*professional assistance*).
2. Ein gestiegenes Bewusstsein, dass die Vermittlung von Politik in der *Mediengesellschaft* keine lästige Ergänzung, sondern zentrales Element politischen Handelns ist (*hard-nosedvien*).

---

<sup>19</sup> Mit dem mehrdeutigen Schlagwort der *Amerikanisierung* der politischen Kommunikation wird in der wissenschaftlichen Diskussion die Veränderung des Kommunikationsstils explizit nach amerikanischem Vorbild beschrieben (Jarren/Donges 2002, 225). Obwohl die Rede von der *Amerikanisierung* meist in Verbindung mit der Übernahme von Wahlkampfmethoden aus den USA steht (Schulz 1998, 378), bezieht er sich auch auf die generelle Entwicklung der politischen Kommunikation. Donges kritisiert, dass der Begriff nichts weiter als ein vager Catch-all-Begriff sei. So untersuche er zum Teil völlig unterschiedliche Ebenen der politischen Kommunikation (vgl. Donges 2000).

3. Eine gestiegene Bereitschaft, Medienstrategen und Kommunikationsexperten in hohe, neugeschaffene Ämter zu berufen, die ihnen engsten Kontakt zur politischen Führung, eine eigene politische Stimme sowie Autorität über die Fachressorts verleihen (*short lines of communication*).
4. Eine gestiegene Aggressivität und Sensibilität der Medien als Reaktion auf die Professionalisierung der politischen PR, die Journalisten als Eingrenzung ihrer beruflichen Autonomie und publizistischen Unabhängigkeit wahrnehmen (*sense of own professionalism*).
5. Ein gesteigertes Bemühen der Politik mit ihren Ideen, Reaktionen und Programmen die immer „eigensinniger“ agierenden Medien zu umgehen und Wege zu finden die Öffentlichkeit direkt anzusprechen (*quest of less mediated lines of access to the electorate*).

Inwieweit diese Beobachtungen auf Großbritannien und Deutschland übertragbar sind, wird im Verlauf dieser Untersuchung noch zu klären sein. In Großbritannien machte Premierminister Tony Blair allerdings keinen Hehl daraus, dass er im Jahr 1997 die Regierungskommunikation im Sinne einer *permanent campaign*<sup>20</sup> nach amerikanischem Vorbild ausrichten liess. Auch der SPD-Wahlparteitag in Leipzig im Jahr 1998 war als perfekte Show speziell auf die Person Gerhard Schröders zugeschnitten und liess viele Beobachter behaupten, die Bundesrepublik sei nun auch in der „Ära der Amerikanisierung“

---

<sup>20</sup> Mit dem Begriff *permanent campaigning* wird eine permanente Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampfstil, wie es beispielsweise in den USA üblich ist, bezeichnet. Ausführlich dazu: (Ornstein 2000).

angekommen (Pfetsch 2001, 2). Im Rahmen der Analyse in Teil V wird auf diese These noch eingegangen.

### **III. Rahmenbedingungen für die Regierungskommunikation**

#### **1. Einführende Erläuterungen**

Wie die Ausrichtung und institutionelle Struktur der Regierungskommunikation in Großbritannien und Deutschland aussieht und welche spezifischen Probleme daraus eventuell entstehen, hängt zu einem großen Teil auch von den Strukturbedingungen des politischen sowie des medialen Systems des jeweiligen Landes ab. Eine ausführliche Darstellung der Systeme kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden. Vielmehr sollen einige für die Kommunikation der Regierung wichtige Strukturbedingungen erläutert und gegenübergestellt werden.

#### **2. Das politische System – Eckpunkte im Vergleich**

##### **2.1. Das politische System Großbritanniens**

Großbritannien wird oft als die „Mutter der modernen Demokratie“ (Becker 2002, 105) bezeichnet, eine geschriebene Verfassung existiert gleichwohl nicht.<sup>21</sup> In dem so genannten *Westminster-Modell* der Demokratie besitzt das Parlament traditionell die höchste legislative Gewalt. Durch das Fehlen einer effektiven Gewaltenbeschränkung, zum Beispiel durch Koalitionen, kommt es zu einer immensen Machtballung bei der Regierung und insbesondere beim Amt des Prime Ministers (Premierminister, kurz: Premier). So hat sich die

---

<sup>21</sup> Die unkodifizierte Verfassung beruht vielmehr zum größten Teil auf Brauch und Herkommen, deren Verletzung nicht vor einem Gericht einklagbar ist (Döring 1993, 17). Überblick über die britische Verfassungspolitik und das Verfassungsdenkens bei Kastendiek/Stinshoff 2006.

*parliamentary sovereignty*<sup>22</sup> (Parlamentssouveränität) in den letzten Jahren verstärkt in eine Dominanz des *prime ministerial government* (Premierministersystems) verschoben (Sturm 2006, 149).

Großbritannien wird oft als zentralisierter Einheitsstaat bezeichnet, auch wenn in den vergangenen Jahren durch eine zunehmende Dezentralisierungspolitik (*Devolution*) der britischen Regierungen, das heißt die Übertragung administrativer Unabhängigkeit an regionale Körperschaften, eine schleichende Föderalisierung zu beobachten war (vgl. Sturm 2006; Moran 2006; Mitchell 2005). Dies scheint zwar mit der langen Tradition einer zentralisierten Regierung zu brechen, von einer föderalen Ordnung, wie in Deutschland kann allerdings keine Rede sein (vgl. Mitchell 2005; Sturm 2006, 159).

### **2.1.1. Klarer Regierungsauftrag und eine arbeitsfähige Regierung**

Das traditionelle britische Wahlsystem ist das relative Mehrheitswahlsystem in Einpersonenwahlkreisen<sup>23</sup>, auch *first-past-the-post-system* genannt (Leach/Coxall/Robinson 2006, 69). Als Abgeordneter gewählt ist derjenige Wahlkreisbewerber, der mehr Stimmen erreicht als irgendein Mitkonkurrent. Die Stimmen des

---

<sup>22</sup> Merkmale der Parlamentssouveränität sind unter anderem: Das Parlament verabschiedet die Gesetze und kontrolliert alleine die Gesetzgebung, ist dabei selbst aber nicht an einen übergeordneten Verfassungstext gebunden. Das Parlament, nicht das Volk ist der Verfassungsgeber. Ein Verfassungsgericht, das Parlamentsentscheidungen revidieren könnte, existiert nicht und ist ohne ein Verfassungsdokument nicht denkbar (Sturm 2006, 142).

<sup>23</sup> Das Wahlgebiet wird in so viele Wahlkreise eingeteilt, wie Abgeordnete zu wählen sind. Jeder Wahlkreis wählt einen Abgeordneten (Einpersonenwahlkreis). Der Wähler hat eine Stimme, die er einem Kandidaten gibt. Der Kandidat, der mehr Stimmen als jeder andere seiner Mitbewerber auf sich vereinigt, zieht ins Parlament ein. Die Stimmen für die unterlegenen Kandidaten gehen verloren.

unterlegenen Kandidaten gehen verloren. Auch ein kleiner Stimmenvorteil wird so in eine deutliche Mehrheit verwandelt. In Großbritannien gewinnt damit in der Regel eine der beiden großen Parteien (*Conservative Party* oder *Labour Party*) die absolute Mehrheit der Parlamentssitze, was die Bildung einer arbeitsfähigen und von einer stabilen Mehrheit getragenen Regierung leichter macht als in Deutschland (ebd., 85).

Der mehrheitsbildende Effekt geht dabei zu Lasten der kleinen Parteien.<sup>24</sup> Das Zwei-Parteiensystem, wie es oft genannt wird, stellt sicher, dass am Tag der Unterhauswahl auch über die künftige Regierung entschieden wird (Hübner/Münch 1998, 120). Es macht Koalitionsverhandlungen überflüssig und sorgt so für einen klaren Regierungsauftrag. Die gewählten Abgeordneten ziehen für höchstens fünf Jahre in das House of Commons (Unterhaus) des Houses of Parliaments (Parlament).<sup>25</sup> Hier sitzen der Regierung und den Hinterbänklern der Regierungsmehrheit das Schattenkabinett (von dem Vorsitzenden der größten Oppositionspartei gebildet) und die Oppositionshinterbänker direkt gegenüber (ebd.,131). Allerdings ist das Unterhaus längst nicht mehr das klassische „Redeparlament“, das im Austausch der Argumente von Regierung und Opposition politische Entscheidungen offen legt und beeinflusst (Sturm 2006, 145).

---

<sup>24</sup> Das betrifft in Großbritannien vor allem die dritte politische Kraft, die *Liberal Democrats*. Ihr Anteil an den Mandaten ist stets wesentlich niedriger als ihr Stimmenanteil. Der Grund dafür ist, dass sie zwar landesweit einen gewissen Anteil der Wählerstimmen erhält, ihre Wähler jedoch nicht regional konzentriert sind, so dass sie nur wenige Wahlkreise erringen kann.

<sup>25</sup> Das Parlament besteht aus zwei Kammern, dem House of Commons als dem zentralen Ort der Gesetzgebung, der Regierungskontrolle und der Artikulation des Volkswillens, und dem House of Lords. Überblick über die Funktionen und Zusammensetzung der Kammern bei Sturm 2006, 144.

### **2.1.2. Dominanz der Regierung und eine schwache Opposition**

Der Opposition ist eine konstruktive Mitarbeit an der Gesetzgebung kaum möglich. Nur an 20 Tagen, den *opposition days* (Oppositionstagen) kann sie den Gegenstand der Parlamentsdebatten im Unterhaus selbst bestimmen. An den anderen Tagen kontrolliert die Regierung den größten Teil der Tagesordnung. Sie entscheidet über das Ende der Debatten und den Zeitpunkt der Abstimmung.

Die Opposition versteht sich als konfrontative Kritikinstanz. Ihre Arbeit zielt dabei nicht so sehr auf die Veränderung von Regierungsentscheidungen ab (was sie aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ohnehin nicht kann), sondern auf die Beeinflussung der Wähler durch ihre Parlamentsarbeit. Sie nimmt die Rolle einer „Regierung im Wartestand“ ein, die jeder Zeit bereit ist selbst Regierungsverantwortung zu übernehmen (Sturm 2006, 145).

### **2.1.3. Premierministersystem**

Das *prime ministerial government* (vgl. Hennessy 1994; Smith 2002) wird in Großbritannien polemisch oft auch als *elective dictatorship* („Wahldiktatur“) (Halisham 1978, 9) bezeichnet. Denn der Premierminister ist als Regierungschef bei seiner Machtausübung sehr wenigen institutionellen Schranken durch das politische System ausgesetzt. Bei einer ausreichenden parlamentarischen Mehrheit ist er in der Lage, weitgehende Entscheidungsgewalt auszuüben (Rose 2001, 14f.). Er unterliegt nicht den Zwängen einer Koalitionsregierung, muss nicht die Beschränkungen eines föderalen Systems beachten wie sie

dem deutschen Bundeskanzler<sup>26</sup> durch den Bundesrat und den Kompetenzen der Länder entgegenstehen, und auch nicht fürchten, dass ein Verfassungsgericht politische Entscheidungen modifiziert oder sogar in Gänze als verfassungswidrig verwirft (Becker 2002, 133). Zwar wird der Premier offiziell vom Parlament gewählt und kann auch durch ein Misstrauensvotum von ihm abgesetzt werden, umgekehrt besitzt er aber die Waffe der Parlamentsauflösung und der Ausschreibung von Neuwahlen.

Die starke Stellung des Premierministers wird durch das Amt des Parteivorsitzenden seiner Fraktion im Unterhaus noch gestärkt. Ohne in die Zwänge eines Fachministers eingebunden zu sein, gibt er die allgemeinen Leitlinien der Politik vor (vgl. Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers, in diesem Kapitel 2.2.2.). Die dominante Rolle des Premiers wirkt sich auch auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung aus. Er besitzt die Entscheidungsmacht über die politische Agenda. Das heißt: er entscheidet, wer, wie lange und wann über welches Thema in der Kabinettsitzung spricht.<sup>27</sup> Darüber hinaus bestimmt er, welche Kabinettsausschüsse eingerichtet werden und mit wem sie jeweils besetzt werden. Das Disziplinierungs- und

---

<sup>26</sup> Auch wenn es in Deutschland zur Zeit eine Bundeskanzlerin gibt, wird in dieser Arbeit aus Gründen der Übersicht darauf verzichtet dies durch Bezeichnungen wie Bundeskanzler/in, Kanzler/in oder Regierungschef/in deutlich zu machen.

<sup>27</sup> Tony Blair baute seine Macht als Premierminister noch aus, indem er beispielsweise die wöchentlichen Sitzungen im Kabinett auf 30 bis 40 Minuten begrenzte und die meisten politischen Entscheidungen, statt im Kabinett, in Ad-hoc-Sitzungen oder bilateralen Gesprächen traf (Becker 2002, 123).

Patronagepotential gegenüber der Mehrheitsfraktion ist besonders weitreichend.<sup>28</sup>

Trotz der herausragenden Stellung des Premierministers ist dieser bei der Durchsetzung seiner Politik immer auch vom Rückhalt durch das Kabinett und der Partei abhängig. Ohne seine Minister, Beamten und Berater wäre es für ihn schwer, seine Politik durchzusetzen (Rose 2001, 14). Der Einfluss des Premiers über seine Parlamentsfraktion hängt von der Organisationsstruktur der jeweiligen Partei ab.

Whereas the Conservative Party has been traditionally both hierachical and deferential toward ist leaders, the Labour Party has tended to be more democratic in its aspirations and egalitarian in ist attitude towards the leader (Forman/Baldwin 1999, 306).

Insofern unterliegt auch der britische Premier mehr Einschränkungen seiner Amtsgewalt, als der erste Blick es verrät.

Für die Koordination seiner Regierungsaktivitäten stehen dem britischen Premier mit dem Prime Minister's Office (PMO) (Büro des Premierministers) und dem Cabinet Office (CO) (Kabinettsbüro) zwei lose gekoppelte Institutionen zur Verfügung (Sturm 2006, 152). Das PMO organisiert das persönliche politische Umfeld des Regierungschefs und seine Verbindungen zur Regierungspartei und außerhalb des Parlaments. Das Cabinet Office hat neben seiner ursprünglichen Aufgabe, nämlich die Infrastruktur für die Arbeit des

---

<sup>28</sup> Er kann circa 100 Abgeordnete der Regierungspartei zu Ministern innerhalb und außerhalb ihres Kabinetts und in andere Regierungsämter befördern und die Leitgremien einer Vielzahl öffentlicher Ämter (z.B. BBC, Gesundheitswesen) bestellen. Rund ein Drittel der Abgeordneten der Regierungsfraktion befinden sich in besoldeten oder unbesoldeten Regierungsfunktionen (Becker 2002, 124).

Kabinetts zur Verfügung zu stellen, unter anderem auch die Aufgabe, die Arbeit des Kabinetts in ihrer Medienwirkung zu betreuen (Sturm/Pehle 2007, 85). Besonders unter Tony Blair wurde die Arbeit der beiden Institutionen mit den unterschiedlichen Ausrichtungen zunehmend verzahnt. Für das CO bedeutete das die Abkehr von den Vorgaben der politisch neutralen Ministerialbürokratie, also mehr Politisierung. Das PMO wurde verstärkt zu dem Sprachrohr des Regierungschefs. Die Verzahnung ermöglicht eine einheitliche Außendarstellung der Regierungstätigkeit (ebd.) Dieser Aspekt ist für die folgenden Kapitel von besonderer Bedeutung.

#### **2.1.4. Einflussverlust des Kabinetts**

Formal ist das Kabinett die oberste Entscheidungsinstanz der Regierung. Faktisch ist es aber stark durch die Person und den Führungsstil des Premierministers geprägt. Er wählt die Minister der einzelnen Fachbereiche aus und hat jederzeit die Möglichkeit, die Machtverhältnisse neu auszurichten und das Kabinett beliebig umzubilden (*reshuffle*) (Krumm/Noetzle 2006, 176). Kabinettsumbildungen finden in Großbritannien regelmäßiger statt als in anderen demokratischen Systemen. Die quasi ständige Erwartung einer Kabinettsumbildung wirkt loyalisierend und disziplinierend.

In den letzten Jahren unter Premierminister Tony Blair hat sich der Einfluss des Kabinetts als kollektives Entscheidungsgremium durch das so genannte *Sofa-Government* (ebd., 175) reduziert. Dieser Begriff beschreibt die Praxis des Regierungschefs Entscheidungen durch informelle persönliche Beratungen, in kleinen Gruppen durch Special

Advisers<sup>29</sup> (persönliche Medienberater), in Vieraugengesprächen oder Ad-hoc-Sitzungen zu treffen. Dadurch ist der Premierminister oder aber seine Berater stets in der Mehrzahl der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vertreten und können so gezielt politischen Einfluss ausüben.

Die Entscheidungsprozesse des Kabinetts sind weit mehr als in Deutschland von der Öffentlichkeit abgeschirmt. Dabei gilt das Prinzip der kollektiven Verantwortlichkeit. Kritik soll intern bei den entsprechenden Sitzungen in den Kabinettsausschüssen geäußert werden. Nach außen müssen alle Minister entweder die Entscheidung mittragen oder zurücktreten (Sturm 2006, 151). Jeder Minister ist dabei für die konkrete Erfüllung der Aufgaben seines Ministeriums zuständig (Ministerverantwortlichkeit).

Effektiver Widerstand gegen Entscheidungen des Kabinetts im Parlament ist nur durch eine entschlossene Revolte der „Hinterbänkler“ der Regierungspartei beziehungsweise ihre Androhung möglich. Premier und Kabinett müssen bei ihrer Legislativtätigkeit also immer auf die Stimmungen der Hinterbänkler achten, ebenso wie auf Oppositionsforderungen, die den Fortschritt bei der Gesetzgebungsaktivität blockieren können. Parteiaktivisten, Interessenverbände, Medien und die öffentliche Meinung sind weitere Faktoren, die das Ausüben politischer Führung erschweren können (Krumm/Noetzel 2006, 178).

---

<sup>29</sup> Auf die Rolle der Special Advisers wird in Kapitel IV und V noch ausführlich eingegangen.

## **2.2. Das politische System Deutschlands**

Deutschland ist ein Föderalstaat.<sup>30</sup> Das heißt, dass die klassische horizontale Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) durch eine vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund (Zentralstaat) und Ländern (Gliederstaaten) ergänzt wird. Alle staatlichen Aufgaben sind damit zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.<sup>31</sup> Dies hat großen Einfluss auf die Gegebenheiten des politischen Systems. Im Folgenden sollen die für diese Untersuchung wichtigsten Merkmale exemplarisch aufgeführt werden.

### **2.2.1. Politikverflechtung im Föderalismus**

Das politische System der Bundesrepublik ist durch eine Vielzahl von Verflechtungen – zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander – gekennzeichnet. Sie müssen zusammenwirken und kontrollieren sich damit gegenseitig. Dabei haben die Länder durch

---

<sup>30</sup> Artikel 20 Grundgesetz: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (Artikel aus dem Grundgesetz werden im Verlauf mit Art. GG abgekürzt)

<sup>31</sup> Bei der Gesetzgebung hat der Bund die Priorität. Ihm steht die ausschließlich Gesetzgebung unter anderem in Auswärtigen Angelegenheiten, Verteidigung, Staatangehörigkeit, Währung, Zoll und Grenzschutz zu. Eine konkurrierende Gesetzgebung, wobei dem Bund Vorrang eingeräumt wird, gibt es beispielsweise im Straf- und Prozessrecht, Straßenverkehr und Wohnungswesen. Ausschließlich Ländersache sind zum Beispiel kulturelle Angelegenheiten, Schul- und Bildungspolitik, Hörfunk und Fernsehen, Polizeirecht.

die Mitwirkung an der Gesetzgebung durch den Bundesrat<sup>32</sup> die Macht ihre Interessen gegenüber denen des Bundes zu vertreten und vor allem durchzusetzen (Andersen 2003, 86f.).

Durch die Mitwirkung der Länderkammer bedeutet Regieren in der Bundesrepublik die Formierung einer „Großen Koalition“ zwischen der Regierungspartei und den Oppositionsparteien sowie zwischen der Bundesregierung und der Mehrheit der Länderegierungen im Bundesrat (Pfetsch 2003, 73).

Der dadurch existierende Konsenszwang ist ein entscheidendes Element der Regierungspraxis, die sich durch die Kooperation in der Gesetzgebung und bei der Formulierung von Politikinitiativen auszeichnet (Korte 2001, 5). Gleichzeitig erschwert und verlangsamt die Notwendigkeit zur Abstimmung im kooperativen Föderalismus den Entscheidungsprozess und macht ihn unübersichtlich. Im Zuge langwieriger Verhandlungen in verschiedenen formellen sowie informellen Gremien werden oft nur mühsam Kompromisse gefunden (Plötzsch 2001, 18). Eine weitere wichtige Besonderheit des föderalen Systems ist, dass es eine große politische Beteiligung seitens der Bevölkerung ermöglicht, da praktisch ständig Wahlen stattfinden. Schließlich finden nicht nur alle vier Jahre Bundestagswahlen, sondern auch alle fünf Jahre die Wahlen der Landesparlamente statt.

---

<sup>32</sup> Als das gemeinsame Organ der Länder auf Bundesebene soll der Bundesrat vor allem bei der Gesetzgebung des Bundes die Interessen der Länder in der Bundesrepublik wahren (Kontrollfunktion gegenüber Bundestag und Bundesregierung). Die Wähler bestimmen bei Landtagswahlen also nicht allein über die Mandatsverteilung im Landesparlament, sondern auch über die Zusammensetzung des Bundesrates und beeinflussen damit die Politikgestaltung auf Bundesebene (Überblick über Funktionen und Zusammensetzung des Bundesrates bei Andersen/Woyke 2003, 58f.).

### 2.2.2. Koalitionsdemokratie

In Deutschland wird nach dem personalisierten Verhältniswahlrecht gewählt.<sup>33</sup> Das führt dazu, dass alle Parteien gemäß ihrem Anteil an Wählerstimmen im Parlament vertreten sind und so auch kleine Parteien und Minderheiten integriert werden. Kennzeichen für das repräsentative Regierungssystem<sup>34</sup> der Bundesrepublik ist, dass es Koalitionsregierungen hervorbringt. Die an der Koalition beteiligten Parteien müssen daher, obwohl sie in Konkurrenz zueinander stehen, kompromissbereit zusammenarbeiten.<sup>35</sup> Die Sachpolitik wird dabei von den beteiligten Parteien in einer Koalitionsvereinbarung festgelegt. In der Praxis zeigt sich, dass das was nicht im Koalitionsvertrag steht mühsam zwischen den Koalitionsspitzen ausgehandelt werden muss.

In einer Koalitionsregierung ist Geschlossenheit von besonderer Bedeutung, denn Regierungsvorhaben können nur gemeinsam erfolgreich durch gebracht werden. Dabei wird die Kooperation durch die Notwendigkeit erschwert, dass die Koalitionspartner stets auch ihre Eigenständigkeit im Bündnis demonstrieren müssen, um den Rückhalt der eigenen Partei und den ihrer Wähler nicht zu verlieren (Reineke

---

<sup>33</sup> Der Wahlakt zerfällt in zwei Teile. Mit der Erststimme wird ein Direktkandidat aus dem Wahlkreis gewählt (Mehrheitswahl), mit der Zweitstimme die Liste einer Partei (Verhältniswahl). Die Verteilung der Parlamentssitze erfolgt auf der Basis des Anteils an Zweitstimmen die eine Partei erzielt, die Direktmandate werden auf diesen Anteil verrechnet. Um in den Bundestag einzuziehen, benötigen die Parteien mindestens 5 Prozent (Beyme 1999, 94f.)

<sup>34</sup> Art. 20 Abs. 2 GG legt fest: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung ausgeübt.“

<sup>35</sup> Dabei bekommt jeder Koalitionspartner bestimmte Ministerien zugesprochen, über deren Besetzung er eigenständig entscheidet (König/Knoll 2001, 302).

1988, 30). Die Vielstimmigkeit durch die starke Stellung der Länder im politischen System wird also auch noch durch die unterschiedlichen Stimmen der Koalitionsparteien verstärkt.

In einer repräsentativen Demokratie wie in Deutschland sind die Verbindungen zwischen der Parlamentsmehrheit und der Regierung eng. Wie auch in Großbritannien geht die Regierung aus der Mehrheit des Parlaments hervor. Die Amtsdauer und die Amtsführung sind vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig, denn das Parlament hat die Möglichkeit die Regierung abzuberufen. Hervorzuheben ist dabei, dass die Kontrolle der Regierung in Deutschland traditionell weniger auf Konfrontation als auf Kooperation und Information angelegt ist (Krause 1999, 545). Um Regierungsentscheidungen erfolgreich durchzusetzen, ist die Unterstützung der Mehrheitsfraktion im Parlament von zentraler Bedeutung. So wird die Regierung vor allem durch die eigene Mehrheitsfraktion kontrolliert (ebd., 546). Ein weit wichtigerer Kontrollmechanismus ist jedoch die so genannte *mitwirkende Kontrolle*, die fern der Öffentlichkeit in der vertraulichen Ausschussarbeit praktiziert wird. Dies bedeutet, dass die Opposition anders als in Großbritannien durch Kooperation bei der Gesetzesarbeit mitregiert. Während sie im Bundestag gegen die Mehrheit wenig bewirken kann, ist sie insbesondere im Bundesrat an der Gesetzgebung aktiv beteiligt (Helms 1996, 704). Der Opposition in Deutschland kommt also im demokratischen Prozess eine wichtige Rolle zu.

### **2.2.3. Kanzlerdemokratie**

Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist durch die starke Position des Bundeskanzlers

gekennzeichnet. Nur er wird vom Parlament gewählt, die Bundesminister werden auf seinen Vorschlag vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen und sind damit letztendlich vom Vertrauen des Kanzlers abhängig. Demnach ist der Bundeskanzler nicht nur *primus inter pares*, er hat auch eine dominante Position inne. Der Artikel 65 im Grundgesetz legt fest: Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Kanzlerprinzip). Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung (Ressortprinzip). Kanzler- und Ressortprinzip konkurrieren folglich miteinander. Durch die Richtlinienkompetenz besitzt der Kanzler zwar die Führungsbefugnis, nach der er in Zweifelsfällen seine Vorstellungen durchsetzen könnte. Diese ermächtigt ihn aber nicht, konkret in die Geschäftsbereiche eines Ministers einzugreifen. Die Alleinverantwortlichkeit des Kanzlers verdrängt und überlagert also keineswegs vollständig die individuelle Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Auch über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministerien entscheidet die Bundesregierung als Kollektivorgan (Kabinettsprinzip), nicht der Kanzler im Alleingang (vgl. Art. 65 GG).

Der Spielraum des Kanzlers beim Ausüben seiner Kompetenzen wird außerdem durch die Koalitionen begrenzt. Denn der kleinere Koalitionspartner ist bei der Auswahl der von ihm gestellten Minister autonom. Auch die politischen Richtlinien werden in den Koalitionsverträgen festgelegt und in Koalitionsrunden aktualisiert. Dennoch ist das Kanzlerprinzip, weil es allein verfassungsmäßig mit Sanktionsmacht, eben der Ministerentlassung, bewehrt ist, das entscheidende und dominierende Prinzip. Für den

Politikwissenschaftler Niclaß zeichnet sich die so genannte *Kanzlerdemokratie* durch folgende Merkmale aus (Niclaß 1988, 67f.):

- die praktische Dominanz des Kanzlerprinzips über das Ressort- und das Kabinettprinzip;
- das persönliche Prestige des Bundeskanzlers, das ihm im Regierungslager und bei der Mehrheit der Wähler einen „Kanzlerbonus“ verschafft;
- die enge Verknüpfung zwischen dem Amt des Bundeskanzlers und der Führung der größten Regierungspartei;
- die Personalisierung der Figur des Kanzlers (Kanzlerkandidaten) vor allem im Wahlkampf;
- das starke Engagement des Kanzlers in der Außenpolitik.

Für die Sicherung der Hausmacht des Bundeskanzlers und damit für die Politikgestaltung des Regierungschefs ist das Bundeskanzleramt von zentraler Bedeutung. Es fungiert als unverzichtbare Lenkungs- und Koordinierungsinstitution (Kaiser 2007, 8). Trotz seiner Bezeichnung als Kanzleramt, was eigentlich äquivalent zu Prime Minister's Office zu verstehen wäre, ist das Kanzleramt vorwiegend Cabinet Office. Die so genannten Spiegelreferate begleiten nämlich die Arbeit der einzelnen Ministerien. Dabei steht bei der Arbeit des Bundeskanzleramts die „Moderation von Machtansprüchen im Viereck Bundeskanzler- Partei-Fraktion- Koalitionspartner“ (ebd.,16) im Mittelpunkt. Neben der Arbeit der Spiegelreferate, befinden sich im Kanzleramt Einheiten, die der medienbezogenen einheitlichen Darstellung der Bundesregierung dienen und für diese Untersuchung von Bedeutung sind.

#### **2.2.4. Parteiendemokratie**

Das politische System in Deutschland zeichnet sich durch eine starke Rolle der Parteien aus. Diese ist im politischen Prozess verfassungsgemäß im Grundgesetz (Art. 21 GG)<sup>36</sup> verankert. Ihre Position wird durch die weitgehende Abwesenheit direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz noch verstärkt.

Insgesamt driften parlamentarische Systeme stärker in Richtung Parteienstaat, in dem die Parteien Schlüsselpositionen in der öffentlichen Willensbildung, der Regierungsbildung, der Regierungsausübung und der Besetzung öffentlicher Ämter einnehmen (Schmidt 1995, 222).

Die Parteien in der Bundesrepublik nutzen ihren Spielraum voll aus, das heißt alle wichtigen Entscheidungen werden von ihren Vertretern im Parlament getroffen. Der Bundeskanzler ist stark vom Rückhalt seiner Partei abhängig. Die Kennzeichnung der Bundesrepublik als *Parteienstaat* bedeutet schließlich auch, dass die Parteien neben ihrer konstitutionellen Rolle viele gesellschaftliche Bereiche infiltriert haben und an der politischen Meinungs- und Willensbildung in großem Maße mitwirken. So vollzieht sich politische Beteiligung in erster Linie über die Mitarbeit in Parteien (Donsbach 1993, 274).

#### **2.3. Zusammenfassung**

Im Gegensatz zu Deutschland ist die Regierung in Großbritannien wenigen institutionellen Schranken der Machtausübung ausgesetzt. So

---

<sup>36</sup> Art. 21 GG: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit: Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über ihre Herkunft und Verwendung von Mitteln sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

gibt es keine Beschränkungen durch ein föderales System, keine Zwänge durch Koalitionsregierungen und auch kein Verfassungsgericht, welches politische Entscheidungen modifizieren könnte. Im Land der Parlamentssoveränität konzentriert sich die exekutive Gewalt bei den zentralen Institutionen, was eine effektive Regierungsarbeit ermöglicht.

Während in Deutschland durch die Macht und Vielstimmigkeit der Länder und die Notwendigkeit der ständigen Abstimmung mit den Koalitionspartnern, Entscheidungsprozesse langwierig und schwer zu durchschauen sind, ermöglicht das britische Zwei-Parteiensystem eine klare Mehrheit und so eine arbeitsfähige, entscheidungsstarke Regierung. Der Opposition im politischen System der Bundesrepublik ist es anders als der britischen möglich, über den Bundesrat an der Gesetzgebung mitzuwirken. Zugleich erschwert die *mitwirkende Kontrolle* wiederum die Durchsetzung von Regierungsentscheidungen, zumal dann wenn die Mehrheit im Bundesrat bei der Opposition liegt. In beiden Ländern spielt die Person des Regierungschefs, das heißt des britischen Premierministers und des deutschen Bundeskanzlers, eine zentrale Rolle. Dies machen schon allein die Bezeichnungen *Kanzlerdemokratie* sowie *prime ministerial government* deutlich. Beide Regierungschefs geben die allgemeinen Leitlinien der Politik vor. Dabei ist der deutsche Bundeskanzler allerdings immer auch von den Mehrheitsverhältnissen in der Koalition abhängig und muss mit Ministern aus anderen Parteien kooperieren, während das britische Regierungssystem eine, allen dargestellten Einschränkungen des politischen Alltags zum Trotz, stärkere Machtkonzentration beim Premierminister ermöglicht.

### 3. Die Medienlandschaft – Eckpunkte im Vergleich

#### 3.1. Die britische Medienlandschaft

Großbritannien gilt nicht nur als die „Mutter der Demokratie“, sondern auch als das „Mutterland des modernen Journalismus“ (Esser 2005, 95). Dort setzte der Kampf um Pressefreiheit schon 130 Jahre früher ein als in Deutschland. Die Zensur wurde bereits im Jahr 1695 abgeschafft. Die britische Medienlandschaft zeichnet sich traditionell durch eine geringe Zahl an medienrechtlichen Regelungen aus. Sowohl konservative Regierungen als auch *New Labour* haben die Selbstregulierung der Presse gesetzlichen Regelungen vorgezogen und nicht in die Pressefreiheit eingegriffen.<sup>37</sup> Wegen des Fehlens einer schriftlichen Verfassung hat sich auch ein allgemeines Persönlichkeitsrecht, wie es sich aus Artikel 1 und 2 des deutschen Grundgesetzes ableitet, in Großbritannien nicht etabliert (ebd.). Die Privatsphäre als solche ist damit nur schwach geschützt. Die britische Regierung setzt hierbei ebenfalls nicht auf gesetzgeberische, sondern auf die freiwillige Medienselbstkontrolle (*Privacy and Media Intrusion* 2003). Dies kommt zwar dem investigativen Journalismus entgegen, hat aber gleichzeitig zu aufdringlichem Boulevardjournalismus geführt.<sup>38</sup> Im Folgenden sollen vier Hauptcharakteristika des britischen Mediensystems aufgeführt werden, die die Kommunikation der Regierung wesentlich beeinflussen.

---

<sup>37</sup> Der britische Presserat *Press Complaints Commission* (PCC) gilt als wenig effektiv, journalistische Standards zu fördern (Humphreys 2006, 320).

<sup>38</sup> Überblick über die rasante Verbreitung des Boulevardjournalismus bei Tunstall 1996, 7f.

### 3.1.1. Zeitungsfülle – viel Boulevard, viel nationale Presse

Der Zeitungsmarkt hat die längste Tradition unter den Medien in Großbritannien. So erscheint mit *The Times* seit 1785 die älteste Tageszeitung der Welt (Krimm/Noetzel 2006, 81). Außerdem ist der Markt mit etwa 30 Millionen verkaufter Exemplare, bezogen auf die Einwohnerzahl, der stärkste in Europa (ebd.). Kennzeichen des britischen Zeitungsmarktes ist die ungewöhnlich große Zahl an national verbreiteter Tages- und Sonntagszeitungen. Dabei dominiert eine große Anzahl von Boulevardblätter (*tabloids*), wie die *News of the World*, oder *The Sun*, mit einer außergewöhnlich hohen Auflage über die der Qualitätszeitungen (Humphreys 2006, 321).<sup>39</sup> Die Boulevardblätter bedienen den breiten Massengeschmack, der sich vornehmlich in der Berichterstattung von Geschichten aus dem Leben prominenter Persönlichkeiten (*human interest stories*) ausdrückt, und zeichnen sich durch einen aggressiven Populismus, Sensationsjournalismus und Tabuverletzungen aus.

Durch die vielen Zeitungen ist der Zeitungsmarkt besonders hart umkämpft. Verschärft wird der erbitterte Wettbewerb um Leser durch den Rückgang der Gesamtauflage aller britischen Zeitungen seit Mitte der 90er Jahre (Becker 2002, 251). Obwohl die Presse in Großbritannien kaum staatlich reguliert wird, zeichnet sie sich durch eine starke Parteilichkeit aus. Grund hierfür sind mächtige Medienbesitzer wie Rupert Murdoch, Lord Rothermere oder Victor

---

<sup>39</sup> Auflagen der Boulevardzeitungen 2005: *News of the World* (3,9 Millionen), *The Sun* (3,3 Millionen), *The Daily Mail* (2,4 Millionen), *The Mail on Sunday* (2,3 Millionen) und *Sunday* (1,5 Millionen); Auflagen der Qualitätszeitungen: *Sunday Times* (1,4 Millionen), *Daily Telegraph* (900.000), *Sunday Telegraph* (700.000), *The Times* (660.000), *Observer* (460.000), *Financial Times* (437.000), *Guardian* (376.000), *The Independent* (265.000), *Independent on Sunday* (214.000) (Esser 2005, 94).

Blank, die klare politische Vorstellungen haben und dahingehend die politisch-journalistische Ausrichtung ihrer Zeitungen bestimmen.<sup>40</sup> Ob die Parteilichkeit der Presse signifikanten Einfluss auf die britische Wählerschaft hat, ist umstritten (Seymore-Ure 2001, 100; Humpherys 2004, 317). Die Aufsehen erregende Abwendung der Blätter von Rupert Murdoch von einer konservativen Agenda hin zu Tony Blair's *New Labour* führte 1997 allerdings zum Sieg des jungen Parteireformers (der im Vorfeld auch intensiv um die Unterstützung Murdochs geworben hatte). Für die britische Politik wird die Unterstützung einer Zeitung als grundlegend betrachtet (Tunstall 2003, 266).

### 3.1.2. Marktorientierung und Kommerzialisierung im Rundfunk

Das Rundfunksystem in Großbritannien zeichnet sich durch eine dreigliedrige Struktur aus. Zum einen die gebührenfinanzierte, als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierte, *British Broadcasting Company* (BBC)<sup>41</sup>, dann die werbefinanzierten öffentlich-rechtlichen Sender *Independent Television* (ITV), *Channel4* und *Channel5* und zum dritten die kaum regulierten Satelliten- und Kabelkanäle, die sich hauptsächlich über Abonnements und teilweise durch Werbung finanzieren (Negrine 1994, 81). Die Regierungen der letzten 30 Jahre, *Conservatives* sowie

---

<sup>40</sup> Rupert Murdoch ist Eigentümer von *News International* und besitzt die Zeitungen *The Sun*, *The Times*, *Sunday Times*, *News of the World*. Lord Rothermere ist Eigentümer von *Daily Mail* and *General Trust* und besitzt die Zeitungen *Daily Mail*, *Mail on Sunday*. Victor Blank besitzt das Unternehmen *Trinity Mirror* und die Zeitungen *Daily Mirror*, *Sunday Mirror*, *People* (Media Guardian Directory 2005).

<sup>41</sup> Die BBC ist seit langem für ihre Unabhängigkeit und die hohe Qualität ihres Programms bekannt. Sie ist durch die *Royal Charter*, eine Art britischen Rundfunkstaatsvertrag, der allerdings regelmäßig vom Parlament verlängert werden muss, an bestimmte Prinzipien gebunden (Qualität, Vielfalt, Bildung, Kultur, Minderheiten) (BBC/Info 2007).

*Labour*, verfolgten verstärkt eine Politik der Deregulierung des Rundfunk- und Fernsehwesens (*light touch regulation*) (Tunstall 2004, 266). Im Zuge der Rundfunkgesetze von 1990, 1996 und 2003 wurden die Eigentumsregelungen durch die Änderung des Konzentrationsrechtes für Rundfunk und Fernsehen gelockert und so die Möglichkeit für mehr kommerziellen Wettbewerb geschaffen.<sup>42</sup> Auf die Inhalteproduktion und -verbreitung wurde unter Beibehaltung einiger grundlegender Gemeinwohlaspekte und Kontrollinstrumente möglichst wenig eingewirkt.<sup>43</sup> Mit dem Start des Digitalfernsehens und der Neugründung von Kabel-, Satelliten und Bezahlfernsehsendern hat sich der Wettbewerb um Zuschauer in den letzten Jahren enorm verschärft. Während die meisten „Medienunfälle“ auf die Presse (und dort vor allem auf die Boulevardzeitungen) entfallen, wird dem britischen Fernsehen, vor allem der BBC, von Experten und Publikum trotz einiger Probleme und Skandale, auf die unten näher eingegangen wird, ein hohes Niveau bescheinigt.<sup>44</sup> Die Unparteilichkeit des Fernsehens im Hinblick auf die Politikberichterstattung ist anders als bei den Zeitungen per Gesetz und Regulierung festgeschrieben. Dies

---

<sup>42</sup> Überblick der letzten wichtigen Änderungen im Rahmen der *Broadcasting Acts* von 1990 und 1996 sowie des *Communication Act* von 2003 bei (Goddard 2001, 111f.).

<sup>43</sup> Die Aufsichtsbehörde Office of Communications (OfCom) wurde im Zuge des *Communication Act* von 2003 eingerichtet und wacht seit Dezember 2003 über die wirtschaftlichen, technischen und inhaltlichen Aspekte des gesamten elektronischen Kommunikationssektors (OfCom 2007).

<sup>44</sup> Allerdings wird um die Zukunft der BBC seit einiger Zeit gestritten. Sie steht in der Kritik als öffentlichrechtlicher Sender nicht in die neuen Märkte einsteigen zu dürfen und sich lediglich auf die öffentliche Grundversorgung beschränken zu sollen. Die weitere Aufrechterhaltung und die Legitimität der obligatorischen Gebührenerhebung zur Finanzierung der BBC stehen in der digitalen Ära ebenfalls zur Debatte (Humphreys 2006, 335).

führt dazu, dass ihm bei der Bevölkerung die größte Glaubwürdigkeit, Objektivität und Fairness zugebilligt wird (Esser 2005, 93).

### **3.1.3. Journalistisches Selbstverständnis – Parteilichkeit und Vierte Gewalt**

Da Großbritannien keine Verfassung im juristischen Sinn besitzt, ist auch die Pressefreiheit kein eigenständiges Rechtsgut, sondern gilt als *residual freedom*, als Restfreiheit (Tunstall 2004, 266). Unter Professionsangehörigen kommt es durch diesen „Ausnahmestand“ zu einer „aggressiven Grundstimmung, nach der die Pressefreiheit jeden Tag aufs Neue an ihren Außengrenzen verteidigt werden muss, um den eigenen Handlungsspielraum nicht enger werden zu lassen“ (Esser 2005, 91). Die vom Staat früh erkämpfte Unabhängigkeit führte zu einem langem selbstbewusst vertretenen Anspruch der Presse als *Vierte Gewalt (Fourth Estate)*, wobei sich diese Bezeichnung vor allem auf die *watchdog*-Funktion der Medien bezog (Seymore-Ure 2001, 96; Starr 2004, 36).<sup>45</sup> Jenseits dieses Selbstverständnisses wird den Medien allerdings zusehends auch eine eigene Macht im politischen System zugeschrieben. So schreibt Hargreaves (2003, 4):

Today, the news media appear to many to have become the first estate, able to topple monarchs and able to turn Parliament into a talking shop which ceases to exist if journalists turn their backs.

Die journalistische Kultur in Großbritannien ist nicht frei von Kritik. So konstatierte ein von Lord Hutton vorgelegter Untersuchungsbericht

---

<sup>45</sup> Überblick der Geschichte des britischen Journalismus in Chalaby 1998.

zur Staatsaffäre der BBC<sup>46</sup> infolge des Selbstmords von Wissenschaftler David Kelly im Sommer 2003, sie sei geprägt von „Sensationsgier, Kampagnenjournalismus und einem destruktiven Zynismus gegenüber politischen Stellen, aber auch von Selbstgefälligkeit gegenüber der eigenen Macht und einem nachlassenden Verantwortungsbewusstsein für Werte der Genauigkeit und Fairness“ (Hutton 2004).

### **3.1.4. Pressekonzentration und Publikumsorientierung**

Trotz des großen Presseangebots gibt es in Großbritannien kaum publizistische Vielfalt. Grund dafür ist eine besonders hohe Konzentration der Medienverlage. So kommen über 80 Prozent der national verkauften Blätter aus nur vier Verlagshäusern. Auch der regionale Zeitungsmarkt wird von nur vier Verlagshäusern beherrscht.<sup>47</sup> Durch die große Konkurrenz und den daraus resultierenden Preis- und Auflagenkampf gewinnt die Marktorientierung und Anpassung an den breiten Massengeschmack erheblich an Bedeutung. Sie zeigt sich vor allem in der Anpassung der Qualitätszeitungen an die Boulevardblätter (*tabloidization*) und deren von Simplifizierung und Emotionalisierung geprägten Berichterstattung (Lloyd 2004). Viele von ihnen, so zum Beispiel *The Independent* oder *The Times*, haben ihr Format bereits auf die

---

<sup>46</sup> Der BBC-Reporter Adrew Gilligan warf der Blair-Administration vor ein Regierungsdossier über Waffen aufgebauscht und damit Öffentlichkeit und Parlament bewusst getäuscht zu haben. Die Vorwürfe erwiesen sich als haltlos. Darauf musste die Führungsspitze der BBC zurücktreten, weil sie den Beitrag ohne Prüfung heftig verteidigten. Widerstand gegen die Regierung schien wichtiger als die Prüfung der Wahrheit (vgl. Dyke 2004).

<sup>47</sup> 72 Prozent der regionalen Auflage kommen aus *Johnston Press*, *Trinity Mirror*, *Newsquest* und *Daily Mail & General Trust* (Newspaper Society 2007).

Kompaktgröße der *tabloids* umgestellt, oder versuchten ihre Auflage zu erhöhen, indem sie den publizistischen Anspruch senken.

The newspaper press in recent decades has become less deferential, more aggressive, more tabloid, and more active in pursuing its own political and commercial agendas (Gunstall 2003, 266).

Der Wettbewerb auf dem Rundfunkmarkt hat ebenfalls dazu geführt, dass das Programm generell, aber im Vergleich vor allem bei der BBC, stärker publikumsorientiert und kommerzieller ausgerichtet wurde.<sup>48</sup> Die öffentlich-rechtlichen Sender haben die Bandbreite ihrer Kanäle ausgeweitet und eine Reihe von Nischenkanälen entwickelt, um dem Marktdruck standzuhalten. Die politische Berichterstattung wurde dabei, so argumentieren Kritiker, geopfert, um durch die Anpassung an den Publikumspräferenzen eine größere Zuschauerzahl zu generieren (Becker 2002, 260).

### **3.2. Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland**

Die föderale Struktur des politischen Systems in Deutschland spiegelt sich auch im Mediensystem wider. Anders als in Großbritannien ist in Deutschland das *Recht der freien Meinungsäußerung* im Grundgesetz festgeschrieben.<sup>49</sup> Dabei ist die Gesetzgebungskompetenz für das

---

<sup>48</sup> Dies geschah mit der Einführung von BBC2 im Jahr 1963. BBC1 orientiert sich seitdem stärker an breiten Publikumspräferenzen, BBC2 widmet sich intellektuelleren Themen.

<sup>49</sup> In Art. 5 Abs.1 und Abs.2 GG heißt es: „(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. (2) Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

Presse-, und auch das Rundfunkwesen im Grundgesetz zwar zwischen Bund und Ländern aufgeteilt, das Presse- und das Rundfunkrecht werden jedoch weitestgehend von den Bundesländern bestimmt. Während in den Landespressegesetzen<sup>50</sup> die presserechtlichen Grundfreiheiten, Aufgaben und Ansprüche relativ einheitlich festgeschrieben sind, regelt der Bund nur die Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (Art. 75 GG, Abs. 1 Nr. 2). Die wesentliche Rechtsgrundlage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bilden die Landesrundfunkgesetze, die für den privaten Rundfunk die Landesmediengesetze. Der föderale Aufbau führt dazu, dass die Medien, Presse sowie Rundfunk, starke regionale und lokale Bezüge aufgebaut haben und nie eine der britischen Hauptstadt vergleichbare Medienmetropole entstand (detaillierter Überblick über die Rundfunkpolitik bei Schwarzkopf 1999).

### **3.2.1. Zeitungsfülle – lokale Monopole, wenig nationale Presse**

Ähnlich wie in Großbritannien zeichnet sich die Presse auch in Deutschland mit rund 1500 Zeitungsausgaben durch eine sehr hohe Zahl an Zeitungstiteln aus. Hierbei sind die lokalen und regionalen Tageszeitungen besonders stark ausgeprägt (Strohmeier 2004, 225). Der Eindruck der Zeitungsfülle wird jedoch dadurch relativiert, dass viele

---

<sup>50</sup> Zu den wesentlichen Regelungen der Landespressegesetze zählen unter anderem die Stellung und Aufgabe der Presse, das Informationsrecht der Presse gegenüber den Behörden, die Sorgfaltspflicht der Presseangehörigen und das Impressum. Ausführlich dazu Faulstich 1998, 67.

Ausgaben von Zentralredaktionen beliefert werden.<sup>51</sup> Dabei ist die Anzahl der Vollredaktionen im Laufe der Zeit immer weniger geworden, und es hat sich eine Vielzahl von regionalen aber vor allem lokalen Monopolen herausgebildet (Chill/Meyn 2000, 15). Im Vergleich zu den vielen regionalen und lokalen Tageszeitungen erscheinen in Deutschland relativ wenige überregionale Tageszeitungen. Die auflagenstärkste ist hierbei die *Süddeutsche Zeitung* (SZ), gefolgt von der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), der *Welt*, der *Frankfurter Rundschau* (FR) und der *tageszeitung* (TAZ).<sup>52</sup> Diese und die wöchentlich erscheinenden Titel *DER SPIEGEL*, *Focus* und *DIE ZEIT* gelten als international angesehene Qualitätszeitungen und übernehmen auf dem Pressemarkt die Rolle von *Leitmedien*. Ihre Einschätzungen zu bestimmten Themen werden von anderen Medien übernommen und prägen die politischen Debatten (Pfetsch 2003, 94). Von den rund 22 Millionen Tageszeitungen, die täglich verkauft werden, entfallen nur rund 5 Millionen auf die Straßenverkaufszeitungen (Boulevardpresse). Im Gegensatz zu Großbritannien spielen die Straßenverkaufszeitungen also eine eher geringe Rolle. Allerdings nimmt die *Bild Zeitung* (BILD) mit ihrer, trotz zuletzt kontinuierlichen Rückgängen, außergewöhnlich großen Auflage eine Sonderstellung ein.<sup>53</sup> Die Urteile der BILD über Politiker sind in der Meinungsbildung nicht zu unterschätzen.

---

<sup>51</sup> Besonders die Lokalausgaben gehören meist ökonomisch und rechtlich als „Tochterblätter“ zu „Mutterblättern“, die überregionale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Informationen vorgeben. Journalistisch haben die Lokalblätter nur den Lokalteil zu verantworten (Redaktions-, Verlagsgemeinschaftssystem) (Chill/Meyn 2000, 15).

<sup>52</sup> Auflagen 2005: SZ (440.500), FAZ (373.400), WELT (222.400), TAZ (56.400) (Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV 2005)).

<sup>53</sup> Auflage 2005: 3.654.700 (BDZV 2005)

### 3.2.2. Konkurrenzbeziehung im dualen Rundfunksystem

Im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland stehen zwei unterschiedlich organisierte und finanzierte Säulen mit einander im Wettbewerb um Zuschauer und Werbeeinnahmen. Auf der einen Seite steht der öffentlich-rechtliche, auf der anderen der privaten Rundfunk.<sup>54</sup> Das charakteristische Kennzeichen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist der Grundversorgungsauftrag<sup>55</sup>, dessen Normen zu Überparteilichkeit, Programmausgewogenheit und Neutralität verpflichten.

Über die Einhaltung dieser Normen wachen Rundfunk- und Verwaltungsräte, in denen auch die politischen Parteien vertreten sind und ihren Einfluss geltend machen (Donsbach/Mathes 2000, 490; Meyn 1999, 167f.). Die Finanzierung erfolgt durch Rundfunkgebühren<sup>56</sup> und, zu einem geringeren Teil, durch kommerzielle Werbung. Da die Höhe der Rundfunkgebühren politisch sanktioniert wird und sich so ein politischer Einfluss ergibt, betrachten die öffentlich-rechtlichen Sender die zweite Einnahmequelle durch

---

<sup>54</sup> Das duale Rundfunksystem besteht seit der Einführung des Privatfernsehens im Jahr 1984 und war in den ersten Jahren umstritten. Seit 1991 regelt der Rundfunkstaatsvertrag das Nebeneinander öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter (Überblick über die Kontroversen und fünf Rundfunkurteile bei: Donsbach/Mathes 2000, 498f.).

<sup>55</sup> Dahinter steht die Vorstellung, dass es jedem Bürger ermöglicht sein sollte umfassende und objektive Informationen über nationales und internationales Geschehen zu erhalten und sich so eine politische Meinung bilden zu können.

<sup>56</sup> Durch die Rundfunkgebühr soll Autonomie und damit die Souveränität der Rundfunkanstalten für die Erfüllung des Programmauftrags gewährleistet werden. Sie wird durch die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) eingezogen. Die Höhe der Gebühr veranschlagen die Länder (Dreier 2004, 255).

Werbung<sup>57</sup> gegen jede Kritik als wichtig. Im Gegensatz zum öffentlichrechtlichen Rundfunk finanziert sich der private Rundfunk ausschließlich über Werbeeinnahmen und muss nur einen sehr eingeschränkten gesellschaftlichen und/oder kulturellen Auftrag erfüllen.<sup>58</sup>

Seit dem Aufkommen der privaten Anbieter zeichnet sich der private Fernsehmarkt durch kontinuierliches Wachstum und ständige Ausdifferenzierung aus. Seit den 80er-Jahren verloren die öffentlichrechtlichen Anstalten fast die Hälfte ihres Marktanteils. Inzwischen konkurrieren zwölf bundesweite private Voll- und Spartenkanäle mit den drei öffentlichrechtlichen Programmen um Zuschauer und Werbeeinnahmen (Dreier 2004, 254).

### **3.2.3. Journalistisches Selbstverständnis – Die Meinungsmacher**

In Bezug auf das politische Meinungsspektrum werden überregionale Zeitungen in Deutschland traditionell auf einer das politische Parteienspektrum abbildenden Links-Rechts-Dimension verortet. Demnach gehört die *WELT* und die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* eher zu den konservativen Polen des politischen Spektrums. Die *Süddeutsche Zeitung* und die *Frankfurter Rundschau* sind eher links von der Mitte anzusiedeln und die *TAZ* vertritt am deutlichsten linke Positionen

---

<sup>57</sup> ARD und ZDF dürfen werktäglich vor 20 Uhr 20 Minuten Werbung ausstrahlen (Dreier 2004, 255).

<sup>58</sup> Die Aufsicht darüber üben 15 Landesmedienanstalten (Berlin und Brandenburg besitzen eine gemeinsame Anstalt) aus. Die Begrenzung der Werbung im privaten Rundfunk ist im Rundfunkstaatsvertrag geregelt. Maximal 20 Prozent der täglichen Sendezeit darf für Werbung genutzt werden (Dreier 2004, 253).

(Pfetsch 2003, 93).<sup>59</sup> Allerdings werden solche parteipolitischen Zuordnungen im Vergleich zu Großbritannien in Deutschland immer schwerer. „*Spiegel* oder *Stern* als garantierte Verbündete der Parteien der ‚linken Mitte‘, diese Zeiten sind vorbei“ (Bruns 2005, 27). Dies zeigte sich verstärkt beim Bundestagswahlkampf 2005, als der *Spiegel*, wie Gerhard Hofmann in seinem (umstrittenen) Buch „Die Verschönerung der Journaille zu Berlin“ beschreibt, in seiner Berichterstattung auf CDU-Kurs lief (vgl. Hofmann 2007). Auch das Fernsehen ist laut Lutz Hachmeister weitgehend entpolitisiert. Es habe seine Rolle im Konzert der politischen *Leitmedien* verloren und verstehe sich eher „als moderierendes Forum für politischen Talk und ökonomischen Service“ (Hachmeister 2007, 88). Das heißt allerdings nicht, dass Journalisten in Deutschland generell unpolitisch sind, nur lassen sie sich nicht mehr in oben genannte klare Kategorien einordnen. Dazu kommt, dass sie sich, so die Journalistin Tissy Bruns, zusehends nicht mehr nur als Überbringer von Nachrichten verstehen, sondern „sich selbst als Gegenüber der Politik (...) als Kontrolleure der Macht“ (Bruns 2005, 28) wahrnehmen. Dabei, kritisiert Bruns, gehe die Rolle als Meinungsmacher zunehmend auf Kosten der Vermittlerrolle (ebd.). So sah sich auch Kanzler Schröder am Wahlabend des 18. September 2005 als Opfer einer Medienkampagne. Mit dem Vorwurf sie hätten ihn

---

<sup>59</sup> Im Vergleich zur ersten deutschen Demokratie hat in der Bundesrepublik die parteieigene Presse nur noch eine sehr geringe Bedeutung. Mehrheitsbeteiligungen hat beispielsweise die SPD heute nur noch bei der FR. Die PDS besitzt eine 50 Prozent Beteiligung für die Tageszeitung das *Neue Deutschland*. Sie liegt zwar deutlich auf PDS-Linie ist aber dem Selbstverständnis nach eine „unabhängige Zeitung“. Mit Ausnahme der CSU, die die Wochenzeitung *Bayernkurier* heraus gibt, begnügen sich die Parteien in Deutschland damit, Magazine und Pressedienst – kostenlos- an ihre Mitglieder zu verschicken (Chill/Meyn 2000, 20).

„weg geschrieben“ übte er starke Kritik an der „Medienmacht und Medienmanipulation“ (zit. in Hofmann 2007, 5). Und Hachmeister zitiert den Chef des Berliner *Spiegel*-Büros Gabor Steingart mit den Worten „in Parteien machen wir nicht mit, im Meinungsstreit eben schon“ (ebd., 130).

### **3.2.4. Pressekonzentration und Publikumsorientierung**

Ähnlich wie in Großbritannien ist auch in Deutschland ein Trend zur Pressekonzentration im Gange. Um Kosten zu sparen und das Marktrisiko zu verteilen, haben sich in der Vergangenheit vermehrt Verlage zusammengeschlossen. Darunter leidet die Vielfalt „mit der Konsequenz, dass der Anteil der Ein-Zeitungskreise ohne Wettbewerb auf regionalen und lokalen Märkten prozentual zugenommen hat“ (Medienbericht 1998, 57).

Beim Rundfunk hat der Konkurrenzkampf um Einschaltquoten vor allem bei den privaten Sendern zu einer erhöhten Unterhaltungsorientierung geführt. Da der private Rundfunk in seiner Programmgestaltung relativ frei ist, kann er sich weitestgehend an die Publikumspräferenzen anpassen. So bietet er grundsätzlich, zu Ungunsten der Politikberichterstattung, weniger Information und mehr Unterhaltung als der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Auch wenn die Privaten durch „Informationsoffensiven“ versucht haben ihr Programm aufzurüsten (Pfetsch 2003, 92), wird das dünne Informationsangebot stets bunter, reißerischer und oberflächlicher präsentiert (Strohmeier 2004, 295). Diese Entwicklung hat allerdings auch vor den öffentlich-rechtlichen Sendern nicht halt gemacht. Ihnen wird daher zunehmend vorgeworfen sie vernachlässigten ihren

Grundversorgungsauftrag (Meyn 1999, 202f.). Einigkeit herrscht unter Wissenschaftlern wie Medienpraktikern darüber, dass die Konkurrenzbeziehung zwischen privaten und öffentlichrechtlichen Sendern zu einer Angleichung der Programme geführt hat. Kritiker bemängeln die aufkommende Gleichförmigkeit der Programme und warnen vor einer *Konvergenz*, der Anpassung und Überlappung der beiden Rundfunksysteme (Chill/Meyn 2000, 7).<sup>60</sup> In Bezug auf die Politikberichterstattung zeichnen sich die öffentlich-rechtlichen Sender zwar nach wie vor durch eine höhere Politikhaltigkeit ihrer Nachrichtensendungen aus, jedoch haben sie in ihrer Darstellung und Präsentation von Politik wie die privaten Anbieter eine schärfere Akzentuierung von Bildern und Dramatik vollzogen.

### 3.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Mediensysteme in Deutschland und Großbritannien etliche Gemeinsamkeiten aufweisen, wobei einige Ausprägungen im britischen Presse- und Rundfunkbereich stärker oder extremer erscheinen. Beide Zeitungsmärkte zeichnen sich durch eine hohe Zahl an Zeitungstiteln aus. Während es in Deutschland vor allem viele lokale und regionale Tageszeitungen gibt, besitzt Großbritannien eine große Zahl an national verbreiteter Tages- und Sonntagszeitungen. Dabei dominieren die *tabloids*, deren aufdringlicher Boulevardjournalismus und aggressiver Populismus die Berichterstattung der Presselandschaft bestimmt, über die

---

<sup>60</sup> Die *Konvergenz-Hypothese* geht davon aus, dass sich nicht nur die öffentlichrechtlichen Programme den privaten Programmen angepasst haben, sondern auch umgekehrt eine Angleichung erfolgte (eine ausführliche Analyse zur *Konvergenz-Hypothese* bei Maier 2002).

Qualitätszeitungen. Die wenigen nationalen Zeitungen in Deutschland übernehmen hingegen bei der Politikberichterstattung die Rolle von *Leitmedien*.

Auf beiden Märkten ist durch die enorme Zeitungsfülle der Konkurrenzkampf um Leser hart. Dies hat in der Folge in beiden Ländern, wenn auch noch stärker in Großbritannien, zu einer zunehmenden Pressekonzentration geführt. Dabei leidet die publizistische Vielfalt und es zeigt sich eine Anpassung an den breiten Massengeschmack. So passen sich besonders die britischen Qualitätszeitungen in ihrer Berichterstattung und Aufmachung verstärkt an die der Boulevardblätter an. Gegenüber Deutschland lässt sich in Großbritannien durch die „aggressive Grundstimmung“ der Journalisten ein härterer, vernichtender Ton der Presse feststellen. Journalisten verstehen sich in Großbritannien selbstbewusst als *Vierte Gewalt*, die starke Parteilichkeit der britischen Presse deutet darauf hin, dass sie sich darüber hinaus auch als politische Akteure und Machtfaktoren verstehen.

Im Gegensatz zur Presse besitzt der britische Rundfunk, vor allem das Fernsehen, dessen Unparteilichkeit per Gesetz festgeschrieben ist, die größte Glaubwürdigkeit. Auch in Deutschland, wo sich Journalisten ebenfalls verstärkt als Meinungsmacher sehen, sind die öffentlich-rechtlichen Sender zu Neutralität verpflichtet. Über die Rundfunkgebühren und Aufsichtsgremien ergibt sich dennoch bedingt ein politischer Einfluss.

Beide Rundfunkmärkte sind geprägt durch die Orientierung am Markt. Die daraus resultierende enorme Ausdifferenzierung der Programme in beiden Ländern hat bewirkt, dass auch das Programm der öffentlich-rechtlichen Sender zunehmend unterhaltungsorientierter ausgerichtet

wird. Die Programme gleichen sich an. So wird, um größere Zuschauerzahlen zu erzielen, der Raum für die Politikberichterstattung immer enger und zwar bei privaten sowie bei öffentlich-rechtlichen Anbietern.

## **IV. Die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation**

### **1. Einführende Erläuterungen**

In diesem Kapitel sollen die Kernstrukturen und die Hauptakteure der Regierungskommunikation in Deutschland und Großbritannien beschrieben werden. Hierbei wird auch auf wesentliche Entwicklungen und Umstrukturierungen eingegangen, die zu der heutigen institutionellen Verankerung der Regierungskommunikation beider Länder geführt haben.

### **2. Die Regierungskommunikation in Großbritannien**

Die Regierungskommunikation in Großbritannien besitzt eine lange Tradition<sup>61</sup> und war seit jeher stetem Wandel unterworfen (BBC 2007; Government Communication Network 2007). Die letzte grundlegende Zäsur erfolgte mit der Wahl von Tony Blair zum Premierminister im Jahr 1997, die oft vereinfacht als Geburtsstunde von *Spin* und *permanent campaigning* in Europa gesehen wird.

Indeed, one of the old Labour Party's problems was that it was not as good at political communication as its opponents. (...) More over Labour had to contend with a generally hostile press, particularly in the 1980s and early 1990s. Labour's „spin-machine“ grew from the bitter experiences of opposition (Leach/Coxall/Robins 2006, 158).

---

<sup>61</sup> Die erste Öffentlichkeitskampagne wurde schon 1876 vom Post Office (Postamt), das damals eine Regierungsbehörde war, durchgeführt. Dabei sollte die Öffentlichkeit mit Hilfe von Handzettel unter anderem über Sparmöglichkeiten und Lebensversicherung aufgeklärt werden.

Es war für Blair von zentraler Bedeutung, die Regierungskommunikation im Sinne der *New Labour*- Regierung zu verbessern. Für eine effektive Kommunikation wurden nach US-amerikanischem Vorbild Logiken und Handlungsweisen, die im Wahlkampf üblich waren, auf die Regierungskommunikation übertragen. Im Zuge dessen wurden die strategischen Kommunikationsaufgaben an eine große Zahl von persönlichen Beratern und Marketingprofis übertragen, die sich des gesamten Repertoires professioneller Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bedienten. Mit dem *Mountfield-Report* wurde 1997 außerdem eine interne Evaluation der Regierungskommunikation vorgelegt, die zahlreiche Vorschläge für eine Neuausrichtung und damit Effizienzsteigerung der Regierungskommunikation enthielt. „Its main proposals were:

- to bring the standard of all government press offices up to that of the best,
- improved co-ordination across government,
- improved co-ordination within the departments,
- closer and better working relations between policy civil servants and the press officers,
- better leadership, training, development and personal management, and
- retention of a political impartial information service“ (Phillis 2004, 9).

Der Bericht empfahl unter anderem die Einrichtung einer Strategic Communications Unit (SCU) (Strategieeinheit für Regierungskommunikation), die sicherstellen sollte, dass die

Kernaussagen der Regierung mit den einzelnen Departments koordiniert und an die verschiedenen Regierungsabteilungen kommuniziert wurden (Government Communication Network 2007). Zudem wurden eine rund um die Uhr arbeitende Media Monitoring Unit (MMU) (Medienbeobachtungseinheit) und ein Kommunikationsmanagement-System plus Datenbank eingerichtet. Durch das Computersystem wurde die Kommunikationszentrale und die einzelnen Departments vernetzt und so über geplante Regierungsmaßnahmen besser informiert. Alles in allem erreichte die Regierungskommunikation eine zuvor nicht ansatzweise realisierte Professionalität, brachte aber im Verlauf auch große Probleme mit sich, wie im Folgenden noch erläutert wird.

Die britische Regierungskommunikation zeichnet sich heute durch eine starke zentrale Organisationsstruktur aus. Ein Überblick über das Netzwerk an Kommunikationseinrichtungen wird dadurch erschwert, dass immer wieder Umstrukturierungen vorgenommen worden sind. Der letzte einschneidende Umbau der Kommunikationseinheiten erfolgte im Jahr 2003 mit den Empfehlungen des *Phillis-Report*.<sup>62</sup> Seitdem gehört der Großteil der Kommunikationseinheiten zum Beamtenapparat des Cabinet Office (Cabinet Office 2007). Für die Koordination zwischen diesen und den Kommunikationseinheiten um den Premierminister in der 10 Downing Street wurde der Posten des

---

<sup>62</sup> Unter der Leitung von Bob Phillis wurde im Jahr 2003 von der britischen Regierung eine Kommission damit beauftragt eine Evaluation der Regierungskommunikation durchzuführen, Fehlentwicklungen zu benennen und Empfehlungen für eine glaubwürdigere Öffentlichkeitsarbeit zu geben. Denn die Glaubwürdigkeit hatte im Zuge der *Spin*-Aktivitäten sehr gelitten. Die politischen Probleme durch *Spin* und der *Phillis-Report* werden in Teil V noch genauer erläutert.

Permanent Secretary of Government Communication (PSGC) (Koordinator für Regierungskommunikation) geschaffen. Zusammen mit dem ihm unterstehenden Government Communication Network (GCN) (Kommunikationsnetzwerkeinrichtung der Regierungskommunikation) sorgt er für die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Kommunikationsabteilungen und -akteuren. Zu den zentralen Akteuren in der britischen Regierungskommunikation heute zählen:

Einheiten des Cabinet Office:

- Das Central Office of Information (COI)
- Die Communications and Strategy Directorate mit der Strategic Communications Unit (SCU)
- Der Permanent Secretary of Government Communication (PSGC)
- Das Government Communication Network (GCN)
- Die Special Advisers

Einheiten des Prime Minister's Office :

- Die Special Advisers (Prime Minister's Director of Communications and Strategy)
- Der Prime Minister's Official Spokesman (PMOS)

Diese werden im Folgenden vorgestellt, wobei der Permanent Secretary of Government Communication und das Government Communication Network auf Grund ihrer koordinierenden Rolle zuletzt aufgeführt werden sollen.

## 2.1. The Central Office of Information – Die Marketingzentrale

Das Central Office of Information (COI) ist die zentrale Marketingeinrichtung in der britischen Regierungskommunikation und auch die beständigste. So existiert es, wenn auch erst unter anderem Namen als Ministry of Information und mit kurzer Unterbrechung, schon seit dem Ersten Weltkrieg.<sup>63</sup> Als politisch neutrale Civil-Service-Agentur gehört es seit 1946 zum Beamtenapparat des Regierungssystems (Government Communication Network 2007).

Im Zuge der Modernisierung der Regierungskommunikation unter Tony Blair wurde das COI von einer etwas behäbigen Werbeverwaltung in eine „full-service communications agency“ (BBC 2007) umgewandelt. Dabei wurden die Aufgaben des COI um den Bereich der strategischen Beratung erweitert. Seit Juni 2002 leitet Alain Bishop<sup>64</sup> das Central Office of Information. Seine Ernennung bedeutete eine zunehmende Konzentration auf die Marketing-Tätigkeit des COI.

---

<sup>63</sup> Während des Ersten Weltkriegs bestand das Ministry of Information, der Vorläufer des COI, nur kurzzeitig. Nach Kriegsende wurde es zwar direkt wieder aufgelöst, im Zweiten Weltkrieg, 1939, aber erneut gegründet. Es diente dazu die öffentliche Meinung zu mobilisieren und der Bevölkerung Ratschläge für das Leben während des Krieges zu geben (unter anderem sparsamer Umgang mit Benzin, Verhalten bei einem Luftangriff). Im Ministry of Information wurden schon damals zahlreiche Informationseinheiten gebündelt. Nach Kriegsende, 1946, entstand schließlich aus dem Ministry of Information das heutige Central Office of Information. Überblick über die Geschichte des COI im Internet auf BBC 2007 und Government Communication Network 2007.

<sup>64</sup> Bishop war vorher als Vorsitzender von Saatchi&Saatchi in New York tätig.

### 2.1.1. Aufgabenbereich

Das Kerngeschäft des Central Office of Information ist wie bereits erwähnt das Marketing. So befasst sich das COI hauptsächlich mit der Durchführung und Verwaltung der Regierungs-Werbung und des Regierungs-Marketings. Das COI selbst beschreibt sich als „government`s centre of marketing excellence“ (COI 2007).

(T)he aim of COI is to enable central government and public sector bodies to secure policy objectives through achieving maximum communication effectiveness and best value for money (ebd.).

Zu den typischen Projekten des COI zählt die Öffentlichkeitsarbeit in den Themenbereichen Gesundheit, Wohlfahrt und Sicherheit. Außerdem besitzt das COI eine Koordinierungsfunktion. Es versteht sich als Schnittstelle zwischen den einzelnen Departments in der Verwaltung, die Marketing-Leistungen in Anspruch nehmen wollen, und den externen Dienstleistern<sup>65</sup> mit denen das COI zusammenarbeitet. Oft kommt es dabei zu Kampagnen, die sich medienübergreifender, integrierter Kommunikation bedienen. Dabei sind meist mehrere Einheiten des COI involviert. So arbeiten Mitarbeiter verschiedener Abteilungen mit den Politik- und oder Marketing-Abteilungen der Ministerien sowie den Experten der beteiligten externen Agenturen zusammen. Die Koordination der Kampagnen erfolgt dann in internen Treffen und in Abstimmung mit den beteiligten Agenturen. Die Mitarbeiter des COI arbeiten dabei nicht direkt mit den Ministern oder dem Premierminister zusammen,

---

<sup>65</sup> Diese Agenturen sind in thematisch strukturierten Verzeichnissen namens *Rosters* aufgelistet.

sondern kommunizieren mit den Mitarbeitern der einzelnen Departments, wenn es um die Verwirklichung von Öffentlichkeitskampagnen geht.

### **2.1.2. Organisationsstruktur**

Nach dem letzten Umbau<sup>66</sup> im Rahmen des Machtwechsels im Juni 2007 besteht das COI heute aus sechs Einheiten mit mehreren Untereinheiten (COI/Services 2007).

#### 1. Client Service Strategy and Insight (Kunden- und Strategieabteilung)

Diese Einheit ist die Strategieabteilung des COI und für die Planung von Regierungskampagnen daher von zentraler Bedeutung (COI/Client Service 2007). Unter den sechs Einheiten der Strategieabteilung ist das Client Account Team (CAT) besonders hervorzuheben. Denn diese Einheit im Zentrum des COI plant und koordiniert die gesamten Projekte aller Departments. Dabei pflegt das CAT strategische Partnerschaften mit verschiedenen Kunden und sammelt über diese Informationen, um sie effektiv und umfassend beraten zu können. In der Strategic Consultancy (SC) entwickeln Berater und Analysten Marketing-Strategien und Lösungen für Projekte aller Regierungsdepartments und Agenturen. Die Abteilung Research (RS) befasst sich mit Zielgruppenforschung. Sie arbeitet mit diversen Forschungsagenturen zusammen, um Einblicke in das Verhalten, Meinungen und Ziele der Zielgruppen zu erhalten.

---

<sup>66</sup> Unter der Blair-Regierung war das COI Mitte 2006 noch in neun Segmente gegliedert (BBC 2007).

## 2. News and PR (Presse- und Öffentlichkeitsabteilung)

In der Presse und PR-Abteilung sind vor allem das Government News Network (GNN) und die oben bereits erwähnte Media Monitoring Unit (MMU) für die Arbeit des COI von Bedeutung (COI/News and PR 2007).

Das Government News Network versteht sich als ein regionales Netzwerk und fungiert als Verbindung zwischen der Regierung und den Kommunen. „(...) making national issues relevant to local audiences“ (Government News Network 2007). Mit seinen 10 Büros in ganz Großbritannien verteilt, unterhält das GNN zum einen Kontakte zu den lokalen Medien und verschiedenen Interessenvertretern in allen Regionen. Zum anderen verfügt es, als Teil des COI, über gute Beziehungen zum Regierungsviertel. Damit ist das GNN in der Lage zwischen den einzelnen Lagern zu vermitteln und die Kommunikation zu koordinieren. Zu den angebotenen Diensten zählen:

Proactive and reactive media relations, regional intelligence, managing campaigns and projects, media monitoring and training, editorial services, crisis communication and emergency planning, Stakeholder communications, targeted communications, media evaluation (COI/Services 2007).

Dem GNN angehörend ist der News Distribution Service (NDS) ein Informationsdienst für alle Medien in elektronischer Form. Rund dreißigtausend Journalisten werden täglich mit den neusten Regierungsinformationen versorgt. Als Folge auf die Empfehlungen des *Phillis-Report* wurde das GNN im Frühling 2005 wieder dem COI unterstellt.

Bringing COI and GNN back together helped fulfill recommendations made in the Phillis Review that news management and paid for publicity should be more closely aligned and that there should be greater emphasis on regional communication. (COI/Press Releases 2006).

Die MMU ist vor allem für die regierungsinterne Information wichtig. 24 Stunden, jeden Tag im Jahr wird die Medienberichterstattung von Presse, Hörfunk, Fernsehen, von Nachrichtendiensten und Internetseiten beobachtet – und zwar auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Büros in neun verschiedenen Regionen werten die gesammelten Informationen aus, strukturieren sie und stellen, die in leicht verständlichen Versionen verarbeiteten Informationen den zuständigen Mitarbeiter aller Departments, den Special Advisers und den Ministern zur Verfügung (COI/News and PR 2007).

### 3. Interactive Media (Abteilung für interaktiven Dialog)

Diese Abteilung ermöglicht es den Bürgern direkt mit den verschiedenen Regierungsdepartments zu interagieren, sich von ihnen Informationen zu beschaffen, Beratung und Hilfe in Anspruch zu nehmen (COI/Interactive Media 2007). Für das Gelingen steht die Abteilung Live-Events (LE) zur Verfügung, deren Mitarbeiter mit Hilfe von Event-Agenturen inhaltlich und logistisch alle Arten von Veranstaltungen der Departments organisieren, zum Beispiel Ausstellungen, Konferenzen, Preisverleihungen. Außerdem unterstützt und berät die Abteilung für digitale Kommunikation (Digital) Agenturen und Departments in allen Aspekten der digitalen Kommunikation. Sie kümmert sich unter anderem um das Intra-, und Extranet, die Internetseiten der Departments.

#### 4. Interruptive Media (Abteilung für direkte Kommunikation)

Die Aufgabe dieser Einheit ist die direkte Kommunikation mit dem Bürger (COI/Interruptive Media 2007). Das Team der Direct and Relationship Marketing (DRM) versucht, die Bevölkerung zum Beispiel durch Briefe, Emails, SMS/MMS-Botschaften oder persönliche Gespräche direkt zu erreichen. Die Einheit Media and Advertising Services (MAS) bietet Kampagnenmanagement, Evaluation von Werbekampagnen und Beratung für die optimale Auswahl einer der Agenturen aus dem Netzwerk des COI an und schaltet Anzeigen und Werbespots. Die Abteilung Sponsorship besitzt eine Datenbank mit über 1000 Organisationen, die Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Regierung haben.

#### 5. Creative Delivery (Kreativabteilung)

Die Kreativabteilung des COI befasst sich zum einen mit der Produktion und dem Marketing von Bewegtbildern und Toninhalten (darunter fällt unter anderem die Produktion von Werbesendungen oder von Radio- und TV-Einlagen), zum anderen unterstützt sie die Departments, jede Art von Printmaterialien herzustellen und zu vertreiben (beispielsweise Informationsbroschüren, Flugblätter und Jahresberichte von Abteilungen) (COI/Creative Delivery 2007).

#### 6. Human Resource and Development (Personalabteilung)

Diese Serviceeinheit unterstützt die Personalrekrutierung.

### **2.1.3. Budget**

Anders als in Deutschland das BPA verfügt das COI über kein eigenes Budget für Öffentlichkeitskampagnen. Die Kampagnen werden stattdessen von den einzelnen Fachministern und ihren Abteilungen finanziert. Dem COI wird der für die jeweilige Kampagne zur Verfügung stehende finanzielle Rahmen mitgeteilt, und mit diesen finanziellen Möglichkeiten muss es versuchen die bestmöglichen Kommunikationsmaßnahmen zu verwirklichen. Für die finanzielle Lage und die Qualität der Leistungen ist der Leiter des COI, als Mitglied der Behörde Cabinet Office, seit 2004 gegenüber dem PSGC berichtspflichtig. Das CO muss wiederum dem Parlament und seinen Ausschüssen Rechenschaft abgeben (die Jahresberichte sind öffentlich zugänglich: Central Office of Information/Publications 2006)

Ausgaben des COI nach Kommunikationsinstrumenten (in tausend Pfund):

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
<b>Advertising</b>	69.396	59.039	105,464	113,493	192,407	162,629	160,640	189,522	203,224
<b>Direct Marketing</b>	11,494	8,489	16,959	26,343	24,168	24,996	29,073	36,498	33,137
<b>Events</b>	1,646	3,573	5,323	4,048	4,754	9,143	6,353	6,605	9,701
<b>Broadcast</b>	3,520	3,852	2,743	2,620	2,287	2,006	3,117	4,701	3,563
<b>Publications</b>	21,944	21,366	21,976	25,670	25,283	22,243	24,925	25,825	31,334
<b>Digital Media</b>					4,360	6,969	4,269	3,001	8,163
<b>Research</b>	2,975	3,572	4,899	7,103	10,050	10,769	12,868	15,628	12,852
<b>PR and Sponsorship</b>	296	1,082	4,282	8,782	10,547	9,060	10,306	15,345	17,828
<b>Strategic Consultancy</b>	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.	6,642	9,860	8,982	5,977	7,692
<b>Other</b>	3,214	3,153	4,359	2,194	2,787	9,824	2,080	4,474	6,130
<b>Total</b>	114,485	104,126	166,005	190,253	283,285	283,285	262,613	307,576	335,561

Quelle: Brettschneider 2007, 47

Wie die Tabelle zeigt, erreichten unter Blair auch die finanziellen Ressourcen für Regierungskommunikation einen Höhepunkt. Im Zuge des *Mountfield-Report* wurde auch das für die Regierungskommunikation vorgesehene Budget aufgestockt. Im Wahljahr 2001 gab die Regierung die enorme Zahl von 192 Millionen Pfund allein für Werbung aus. Das waren fast 70 Prozent mehr als im Jahr davor. Seit diesem Zeitpunkt ist die britische Regierung in Großbritannien der größte Verbraucher von Werbegeldern (Brettschneider 2007, 41).

## **2.2. The Communications and Strategy Directorate – Die Kommunikations- und Strategieabteilung**

Diese Kommunikations- und Strategieabteilung des Cabinet Office besteht aus drei Einheiten – dem Pressebüro (Press Office) des CO, der bereits erwähnten Strategic Communication Unit (SCU) und einer Forschungseinheit, der Research and Information Unit (RIU) (Kaiser 2007, 34). Von besonderer Bedeutung für die Regierungskommunikation ist dabei die SCU. Denn hier wird die übergeordnete Medienstrategie der Regierung entwickelt. Sie ist für die Abstimmung der Kommunikation der Ministerien untereinander, mit der Öffentlichkeit und dem Premierminister zuständig und sorgt damit für eine kohärente und vereinheitlichte Präsentation der Regierungsarbeit. Kein Minister darf sich an die Medien wenden, ohne zuvor die SCU konsultiert zu haben (ebd.). Außerdem werden in dieser Strategieeinheit die politischen Vorhaben sowohl hinsichtlich ihrer Inhalte als auch hinsichtlich ihrer Form, das heißt ihrer Vermittelbarkeit geprüft. Dazu werden durch die RIU demoskopische Erhebungen und Tests in Fokus-Gruppen durchgeführt und die zu erwartende Akzeptanz bei der Bevölkerung getestet. Unvermeidlich schlechte Nachrichten werden dann strategisch platziert, um ihnen ihre negative Wirkung in der Wählerschaft weitgehend zu nehmen. Die Einheit wurde im Jahr 2001, damals noch im PMO eingerichtet. Auf zunehmende Kritik auch aus den Reihen der Blair- Regierung und auf die Empfehlungen des *Phillis-Report* wurde die Medienstrategie im Jahr 2004 aber an das CO abgegeben. Die Untersuchung in Teil V wird sich dieser Tatsache noch ausführlicher widmen.

### 2.3. The Special Advisers – Die Kommunikationsstrategen

Bis zur Wahl von Tony Blair zum Premierminister 1997 waren allein Civil Servants (Staatsbeamte) für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung verantwortlich, die durch den *Civil Service Code*<sup>67</sup> (Verhaltenskodex für Staatsbeamte) zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet sind (BBC 2007). Im Unterschied zu deutschen Beamten ist dem Civil Servant öffentliches parteipolitisches Auftreten untersagt.<sup>68</sup> Im Zuge der Neuausrichtung der Regierungskommunikation unter Blair wurden die strategischen Kommunikationsaufgaben an eine große Zahl von persönlichen Medienberatern übertragen, die seitdem als fester Bestandteil im Kommunikationssystem der Regierung agieren (ebd.). Die Special Advisers sitzen an der Schnittstelle zwischen Regierungs- und Parteiinteressen. Sie arbeiten im CO, PMO oder für einzelne Minister und unterscheiden sich dabei in ihrer Tätigkeit von den Civil Servants, die der Regierung stets möglichst objektiv den bestmöglichen Rat erteilen sollen. Special Advisers hingegen sind häufig Unterstützer der Partei für die sie arbeiten und in der Lage, eine politische Rolle einzunehmen. Sie können die Minister bei ihren politischen Vorhaben und im Umgang mit den Medien von einem anderen subjektiven Standpunkt beraten. Die Rollenverteilung wird vom Cabinet Office wie folgt beschrieben:

---

<sup>67</sup> Dieser Verhaltenskodex umfasst neben der Verpflichtung zu Neutralität Punkte wie Ehrlichkeit, Objektivität und Integrität. Er ist im Internet abrufbar (vgl. Civil Service Code 2007).

<sup>68</sup> Auch eine Beurlaubung vom Amt zur Übernahme eines politischen Mandates ist in Großbritannien nicht möglich.

Special Advisers are employed to help Ministers on matters where the work of Government and the work of the Government Party overlap and it would be inappropriate for permanent civil servants to become involved. They are an additional source for the Minister providing advice from a standpoint that is more politically committed and politically aware than would be available to a Minister from the Civil Service (Cabinet Office/Special Advisers 2007).

Der wohl einflussreichste Special Adviser war der persönliche Medienberater und *Spin-Doctor* Tony Blairs Alastair Campbell. Als Prime Minister's Director of Government Communications and Strategy (oberster Medienberater des Premiers) leitete er nicht nur die gesamte Regierungskommunikation, beriet Blair in Medienangelegenheiten, sondern legte auch die Kommunikationsstrategie fest (Leach/Coxall/Robins 2006, 153). Dabei besaß er auch die Weisungsbefugnis über die mit den Kommunikationsaufgaben betrauten Civil Servants. Auf Grund seiner großen Bedeutung für die Ausrichtung der britischen Regierungskommunikation wird die Tätigkeit Campbells in Teil V noch genauer beschrieben. Waren unter Blair noch acht Special Advisers unter der Leitung von Campbell mit den Kommunikationsaufgaben im PMO betraut, sitzt im Kommunikationsteam um Premierminister Gordon Brown derzeit mit Damien McBride nur ein einziger Medienberater (Silver 2007). Auf Grund der schlechten Erfahrungen mit *Spin*, betraute Brown bei seinem Amtsantritt den Civil Servant Mike Ellam sowohl mit dem Amt des Prime Minister's Director of Government Communication als auch mit dem des Prime Minister's Official Spokesperson (Offizieller Sprecher des Premierministers).

#### **2.4. The Prime Minister's Official Spokesperson – Der Sprecher**

Der Prime Minister's Official Spokesman (PMOS) berät als Civil Servant den Premierminister, dem er direkt unterstellt ist, beim Umgang mit den Medien und unterhält Kontakt zu den einzelnen Departments der Regierung. Er hat seinen Arbeitsplatz im Prime Minister's Office in 10 Downing Street und verfügt damit über direkten Kontakt und Nähe zum Regierungschef. Als offizielle Stimme des Premiers ist er Hauptansprechpartner der Medien und hält Pressekonferenzen ab (Number-10 2008). Von besonderer Bedeutung sind dabei die Treffen mit der *Lobby*, einer ausgesuchten kleinen Gruppe von Journalisten, die vom PMOS exklusive Informationen über die Vorhaben der Regierung erhalten. Im Zuge dieser Zusammenkünfte hat er die Möglichkeit, Informationen, die vorher mit dem Regierungschef und der SCU abgesprochen wurden, gezielt in den Medien zu platzieren. Dieser Austausch findet während der Sitzungszeit täglich, ansonsten wöchentlich statt.

Ellam conducts twice-daily lobby briefings, and spends much of his day talking to political editors from his office (Robinson 2007).

#### **2.5. The Permanent Secretary of Government Communication – Der Koordinator**

Der Permanent Secretary of Government Communication (PSGC) ist, wie bereits erwähnt, der Dreh- und Angelpunkt für die Kommunikation der gesamten Regierung. Als Civil Servant und damit der Neutralität verpflichtet ist der PSGC dabei aber nicht dem Premierminister

unterstellt also unabhängig. Seine Hauptaufgabe ist die Koordination aller mit der Regierungskommunikation betrauten Einheiten. Die Fülle seiner Aufgaben lassen sich nach dem *Phillis-Report* in fünf Hauptfunktionen unterscheiden (Brettschneider 2007, 53):

### 1. Die strategische Planung

Hierbei geht es vor allem um die Entwicklung einer längerfristigen Ausrichtung der gesamten Regierungskommunikation, um die Verbreitung der Kernaufgaben der Regierung optimal zu gewährleisten.<sup>69</sup>

My role is to head up a Centre of Excellence for all communication disciplines within the government and to take a fundamental look at the way government communicates (James 2005, 2).

### 2. Die regierungsübergreifende Koordination der täglichen Pressearbeit

Der PSGC besitzt keinen Amtssitz im Haus des Premierministers und muss daher, um seiner Koordinationsfunktion gerecht zu werden, eng mit dem PMOS zusammen arbeiten, der direkt beim Regierungschef angesiedelt ist.

While the Prime Minister's Spokesperson and the civil servants in the Downing Street press office officially report to me, I am not involved in the day to day media activity at No.10 (ebd.).

---

<sup>69</sup> Nicht zu verwechseln ist die strategische Aufgabe des PSGC mit der SCU und der CAT-Abteilung im COI. Die SCU gibt die übergeordnete Strategie vor, während der Schwerpunkt des PSGC auf der strategischen Koordinierung liegt. Die CAT-Abteilung im COI ist für die strategische Planung der Kommunikationskampagnen aller Departments zuständig ist.

3. Die regierungsübergreifende Koordination von Research, Marketing und Kampagnenentwicklung.

4. Die Personalauswahl und Personalentwicklung im Kommunikationsbereich

Dabei wird besonderes auf die stetige Steigerung der Professionalität und der qualitativen Standards geachtet.

5. Die permanente Messung der Qualität und Effektivität der Regierungskommunikation

Dabei soll einmal im Jahr dem Public Administration Select Committee<sup>70</sup> (PASC) (Untersuchungskomitee zur Sicherung der Qualitätsstandards der britischen Verwaltung) berichtet werden. Diese Aufgaben werden seit Juli 2004 von Howell James als erster Permanent Secretary of Government Communication wahrgenommen. Für die angemessene Erfüllung steht James das Government Communication Network zur Verfügung.

## **2.6. The Government Communication Network – Das Kommunikationsnetzwerk**

Das Government Communication Network versteht sich als Netzwerk, das versucht alle in der Regierung mit kommunikativen Aufgaben befassten Personen in Ministerien und anderen öffentlichen Einrichtungen zu unterstützen und zu verbinden. Erklärtes Ziel des GCN ist es auch, einen kontinuierlichen Dialog zwischen der Regierung

---

<sup>70</sup> Das Untersuchungskomitee ist vom Unterhaus beauftragt und bewertet unter anderem auch die Qualität der Arbeit einzelner Civil Service Abteilungen. Mehr Informationen im Internet vgl. British Parliament 2007.

und der Öffentlichkeit zu schaffen (Cabinet Office/Government Communication 2007).

Its members bring the voice of the public to the heart of policy making and service delivery, putting the government in touch with all who are affected by its policies and actions (ebd.).

Als eine Einrichtung des Cabinet Office unterstützt das GCN sowohl den Premierminister als auch das Kabinett und die öffentliche Verwaltung. Derzeit nutzen das Angebot des GCN circa 4000 Staatsbeamte. Es umfasst vier Abteilungen (ebd.):

1. Media and Press: Organisation von Pressearbeit, Interviews und Ministerbesuchen, Kontaktpflege zu Journalisten.
2. Marketing and Paid Publicity: Planung und Durchführung von Werbekampagnen mit Hilfe von Agenturen unter anderem Werbespots, Anzeigenschaltung.
3. Digital and Social Media: Entwicklung und Design von Internetseiten der Regierung, Arbeit mit Digitalfernsehen und neuen Kommunikationstechnologien.
4. Internal Communication: Entwicklung von Kommunikationsstrategien, Bearbeitung der Intranet-Seiten, Produktion von internen Veröffentlichungen.

Besonderen Wert wird dabei auf die gute Ausbildung der Mitarbeiter gelegt. Für diese stellt das GCN umfangreiche Fortbildungsprogramme zur Verfügung.

## **2.7. Zusammenfassung**

Die Regierungskommunikation in Großbritannien ist zentral organisiert und weist dabei eine starke strategische Ausrichtung auf. Die SCU, als Bestandteil des Cabinet Office, ist an der Spitze der Regierung verankert und für die Kommunikationsstrategie der gesamten Regierung zuständig. Besonderer Bedeutung kommen in diesem Zusammenhang auch den professionellen Medienberatern den Special Advisers zu. Sie sind stets im unmittelbaren Umfeld der Minister in den Departments, im CO beziehungsweise in der Nähe des Premiers in der 10 Downing Street angesiedelt und damit als fester Bestandteil in das Kommunikationssystem integriert. Mit dem PSGC und dem GCN bestehen in Großbritannien Kommunikationseinheiten, die eigens für eine Koordination der unterschiedlichen Einrichtungen geschaffen wurden. Auch im COI existiert mit dem CAT eine Abteilung für die Planung und Koordination der gesamten Projekte aller Ministerien. Dem COI kommt generell eine wichtige Aufgabe im Kommunikationsgefüge der britischen Regierung zu. Als Marketingzentrale unterhält es Kontakt zu vielen externen Werbe- und PR-Agenturen, die mit der Regierung zusammenarbeiten und versteht sich als Schnittstelle zwischen diesen und den Departments, die Öffentlichkeitskampagnen durchführen wollen. Dabei ist es operativ sowohl mit Kommunikationsmaßnahmen nach innen als auch nach außen betraut und durch Abteilungen, wie zum Beispiel das regional gut vernetzte GNN oder der NDS, als wichtige Informationsquelle für elektronische Medien gut ausgestattet.

### 3. Die Regierungskommunikation in Deutschland

Durch die Erfahrungen des Nationalsozialismus war in Deutschland nach dem Krieg jegliche staatliche Informationstätigkeit schwer belastet. Es galt gegenüber den alliierten Behörden und einer kritischen Weltöffentlichkeit, den negativen Eindruck, den nicht zuletzt der mächtige stark zentralisierte Apparat des Reichspropagandaministeriums hinterlassen hatte, zu überwinden und wieder Vertrauen gegenüber den staatlichen Organen zu wecken (Kordes/Pollmann 1989, 23). Vor diesem Hintergrund spricht Walker von „Behutsamkeit und Augenmaß“ als Vorgaben für das Vorhaben, „wenige Jahre nach Goebbels einen regierungsamtlichen Informationsapparat aufzubauen“ (Walker 1982, 79). Die Regierungskommunikation in der Bundesrepublik ab 1949 wurde damit im Vergleich zu Großbritannien stark dezentral ausgerichtet. Im Folgenden werden die verschiedenen Akteure vorgestellt, sowie deren Verhältnis zueinander beschrieben.

Zu den zentralen Akteuren der deutschen Regierungskommunikation gehören:

- Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
- Der Regierungssprecher
- Die Kommunikationsabteilung des Bundeskanzleramts
- Die Presse- und Informationseinrichtungen der Ministerien
- -Medienberater und die von der Regierung beauftragten Werbeagenturen

### **3.1 Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung – Die Informationszentrale**

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt, kurz: BPA) ist die zentrale Informationseinrichtung der bundesdeutschen Regierungskommunikation. Dabei ist das BPA nicht nur die Pressestelle des Bundeskanzlers, sondern auch des gesamten Kabinetts. Das BPA war schon immer eine unpopuläre Behörde. Nicht nur vor dem geschichtlichen Hintergrund des Nationalsozialismus wird der Eigenwerbung für politische Programme grundsätzlich misstrauisch begegnet.<sup>71</sup> Eine Politik, die nicht von allein überzeuge, sondern es nötig habe, für sich zu werben, könne kaum die Richtige sein, so die weit verbreitete Ansicht in Medien und Öffentlichkeit (Buchwald 1991, 63f.).

Das BPA ist zweifelsohne die in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland umstrittenste Regierungsorganisation, sowohl im politischen Raum, wie in den Medien, schließlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht bestanden Zweifel, ob Art und Ausmaß seiner Tätigkeit im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nicht verfassungsrechtliche Prinzipien verletzte (Walker 1982, 22).

Vor allem aber resultiert der prekäre Status des BPA aus seinem umstrittenen Rechtscharakter, denn er ist weder durch eine spezielle Rechtsnorm, noch durch einen formellen Organisationserlass klar definiert (Schürmann 1992, 82f.). Gerade bei einem so klar gegliederten

---

<sup>71</sup> Hier bleibt zu erwähnen, dass sich Regierungskommunikation schon allein durch den Anspruch an Wahrhaftigkeit von Propaganda unterscheidet. Während Propaganda in totalitären Systemen als eine unidirektionale, stark manipulative Kommunikation angesehen werden kann, basiert Regierungskommunikation auf einer pluralistisch-demokratischen Ordnung und wird nicht nur als notwendig, sondern auch als legitim betrachtet (Bentele 1998, 133; zum Begriff der Propaganda vgl. Jarren/Donges 2006).

Apparat wie dem der Bundesregierung und seiner Verwaltung, muss die Tatsache überraschen, „dass eine so exponierte Institution des politischen Systems der BRD über keine letztendlich gültige Beschreibung ihrer Stellung verfügt“ (Morcinek 2003, 63). Fest steht, dass das Amt kein eigenständiges Organ ist. Das BPA ist eine Bundesbehörde, die dem Bundeskanzler direkt untersteht, also nicht nachgelagert oder untergeordnet ist (Schürmann 1992, 80; Hofsähs/Pollmann 1981, 30). Unklar bleibt hingegen, ob das Bundespresseamt den Status einer obersten Bundesbehörde besitzt und ob es nur dem Verfassungsorgan Bundeskanzler oder auch dem kollektiven Verfassungsorgan Bundesregierung zu zuordnen ist.<sup>72</sup> Das BPA befindet sich damit in einer permanenten Zwickmühle. Zum einen ist es dem Bundeskanzler direkt unterstellt und folglich von seiner Legitimation und Autorität abhängig, zum anderen ist es aber auch für die gesamte Bundesregierung zuständig und soll den Kollektivcharakter des Kabinetts repräsentieren. Bereits 1970 hieß es, das BPA müsste an sich selbst zweifeln, wenn es zu allseitiger Zufriedenheit arbeite. Kritik sei, ob der exponierten Stellung des Amtes im Regierungsapparat vorprogrammiert (Weth 1991, Vorwort ohne Seitenangabe).

Mit dem Regierungswechsel infolge der Bundestagswahl vom September 1999 zog nicht nur in das Bundeskanzleramt eine frische Brise ein, auch für das Bundespresseamt bedeuteten die ersten Jahre des „Medienkanzlers“ eine Phase der Neuausrichtung (Morcinek 2006, 67). Bundeskanzler Gerhard Schröder sagte in seiner ersten

---

<sup>72</sup> Überblick über den umstrittenen Rechtscharakter bei Schürmann 1992. Schürmann kommt im Rahmen seiner Analyse zu dem Schluss dass das BPA zugleich Assistenz des Kanzlers und der Regierung und damit integraler Bestandteil beider Organe und obersten Bundesbehörden ist (Schürmann 1992, 89).

Regierungserklärung am 10. November 1998, er wolle dem „Wort von der demokratischen Öffentlichkeitsarbeit einen neuen Klang verleihen“ (Ruhenstroth-Bauer 2002, 2). Um den gesellschaftlichen, sozialen und vor allem den medialen Veränderungen Rechnung zu tragen, sollte das BPA strukturell und inhaltlich modernisiert werden.

Dazu wurde 1999 unter der Federführung des damaligen stellvertretenden Chef des BPA Peter Ruhenstroth-Bauer ein breiter interner Evaluationsprozess begonnen, um das BPA in einen „modernen Dienstleistungsbetrieb“ zu verwandeln (Ruhenstroth-Bauer 2000, 49).<sup>73</sup>

### **3.1.1. Aufgabenbereich**

Die Funktionen des Amtes sind vielfältig und von den Ansprüchen der Leistungsempfänger (Bundeskanzler, Bundespräsident, Ministerien) und des Kreises der Adressaten (Medien und Öffentlichkeit) geprägt. In seiner Selbstdarstellung im Internet beschreibt sich das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung als „Informationsdrehscheibe zwischen Bürgern, Medien und der Bundesregierung“ (Bundespresseamt 2007). Walker weist auf drei wesentliche Aufgabenfelder hin und unterscheidet zwischen einer rezeptiven, operativ-informationspolitischen und koordinierenden Funktion (Walker 1982, 83f.).

Nach der rezeptiven Funktion hat das BPA die Bundesregierung und den Bundespräsidenten möglichst umfassend über die aktuelle Nachrichtenlage, das Meinungsbild zur Politik der Bundesregierung in

---

<sup>73</sup> Auf den Evaluationsprozess und die Veränderungen der Regierungskommunikation wird in Kapitel V ausführlicher eingegangen.

den Medien, sowie über die demoskopisch erfassbare öffentliche Meinung zu unterrichten. So wertet das BPA fortlaufend Agenturdienste, in- und ausländische Zeitungen und Zeitschriften, nationale Rundfunksender und zahlreiche Internetangebote aus. Aus den Informationen erstellt es Presse-, Hörfunk-, und Fernsehspiegel sowie die so genannte Kanzlermappe<sup>74</sup> (Hofsähs/Pollmann 1990, 63f). Die operativ-informationspolitische Aufgabe des BPA umfasst die Information nach außen. Medien und Öffentlichkeit sollen vom BPA über Gesetze und politische Ziele der Bundesregierung informiert werden. Dazu steht dem Amt ein breit gefächertes Spektrum an Kommunikationsmöglichkeiten zur Verfügung, zum Beispiel der Internetauftritt der Bundesregierung ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)), das eigens für Journalisten eingerichtete Internetportal ([www.cvd.bundesregierung.de](http://www.cvd.bundesregierung.de)), Broschüren, Faltblätter oder die Regierungspressekonferenz.

Außerdem hat das BPA die Aufgabe, die Regierungskommunikation zu koordinieren. Hierbei erweist sich, wie in Teil V gezeigt werden wird, insbesondere die Abstimmung mit den Presse- und Öffentlichkeitsreferaten der Bundesministerien über Inhalt und Form der öffentlichen Auftritte und den Bekanntmachungen von Regierungsmitgliedern als schwierig.

---

<sup>74</sup> Die Pressemappe für den Bundeskanzler.

### 3.1.2. Organisationsstruktur

Das Bundespresseamt ist nach dem einheitlichen Schema von Bundesbehörden aufgebaut.<sup>75</sup> An der Spitze des BPA steht allerdings nicht wie sonst bei Bundesministerien üblich ein Bundesminister, sondern ein Staatssekretär (Hofsähs/Pollmann 1990, 16). Der Chef des Presse- und Informationsamts ist außerdem der Sprecher der Bundesregierung. Beigeordnet sind ihm der stellvertretende Regierungssprecher und der stellvertretende Chef des BPA. Die Amtsleitung wird durch zwei Stabseinheiten, das Büro des Staatssekretärs und das Büro des Regierungssprechers unterstützt (Walker 1982, 78f.).

Wie andere Bundesbehörden ist auch das BPA horizontal in Leitungs- und Arbeitsebene geteilt (Morcinek 2006, 57). Auf der Leitungsebene wurde im Rahmen der Umstrukturierungen von 1999 zur besseren Verzahnung von Öffentlichkeitsarbeit und Pressearbeit die Abteilung Gruppe Koordination (GK) eingerichtet, die als BPA-interne Koordinationsstelle zwischen den Fachabteilungen des Amtes angelegt ist. In dieser Einheit findet sich auch die Abteilung Chefs vom Dienst (CvD) und die neu gegründete Internetredaktion. Mit der Schaffung der Internetredaktion reagierte das BPA auf die zunehmende Geschwindigkeit des Informationsaustausches; die allgemein zugänglichen Internetseiten [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) und [www.bundeskanzler.de](http://www.bundeskanzler.de) wurden entwickelt. Mit der geschlossenen Plattform [www.cvd.bundesregierung.de](http://www.cvd.bundesregierung.de), die nur für Journalisten zugänglich ist, wurde ein Informationsangebot aufgebaut, mit dessen

---

<sup>75</sup> Bundesministerien zeichnen sich durch eine Mehrebenenstruktur aus. Unterschieden wird dabei stets in Leitungs- und Abteilungsebene (Überblick bei Schürmann 1992, 98f.).

Hilfe Journalisten sich schnell und zuverlässig über die Politik der Bundesregierung informieren können.

Auf der Arbeitsebene umfasst das BPA heute vier Abteilungen:

- Abteilung I (Zentralabteilung)
- Abteilung II (Medienmonitoring/IT)
- Abteilung III (Presse- und Öffentlichkeitsarbeit)
- Abteilung IV (Agentur)

#### 1. Zentralabteilung (Abteilung I)

Diese Abteilung nimmt die klassischen Verwaltungsaufgaben wahr. Wie beispielsweise Mittelbeschaffung, Personal, Organisation, Innerer Dienst, Rechts- und Kabinettsachen. Das Haushaltsreferat (Referat 100) der Abteilung ist für alle finanziellen Angelegenheiten des Amtes verantwortlich (Haushaltsvoranschlag, Finanzplan) und vertritt die Anforderungen gegenüber dem Bundesfinanzminister und dem Haushaltsausschuss des Bundestags. Der ebenfalls dazu gehörende Besucherdienst organisiert und finanziert für politisch-interessierte Bürger Informations-Tagungen. Schließlich leistet die Zentralabteilung auch die Erfolgskontrolle des Amtes. Sie untersucht die Kommunikationsprodukte des BPA, ihre Aufmachung und ihren Vertrieb in Hinblick auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit (Hofsähs/Pollmann 1981, 59).

#### 2. Medienmonitoring/IT (Abteilung II)

Die Abteilung II erfüllt die umfassende Nachrichtenbeschaffungs- und Dokumentationsfunktion und damit die rezeptive Funktion des Amtes. Hierzu sammelt und wertet sie alle wichtigen Meldungen und

Kommentare von Nachrichtenagenturen, Printmedien, Hörfunk und Fernsehen von In- und Ausland aus. Das gesichtete Material wird in täglich erscheinenden Nachrichtenspiegeln und Informationsdiensten zusammengefasst und allen Ressorts sowie Abgeordneten zur Verfügung gestellt. Die Bundeskanzlerin erhält zweimal täglich eine eigene umfangreiche Pressemappe. Um den täglich zunehmenden Nachrichtenstrom zu bewältigen, wurde im Zuge der Umstrukturierungen ein dauerhaftes News-Center eingerichtet. Im Schichtdienst wird von dort die Weltnachrichtenlage erfasst und der Regierungssprecher sowie -chef, die Minister und die wichtigsten Mitarbeiter im Kanzleramt per SMS oder Email informiert. Das zentrale Dokumentationssystem zusammen mit dem Pressearchiv und der Bibliothek ist die zentrale Datenbank und liefert auf gezielte Anfragen vom Bundeskanzleramt, Bundesministerien, Fraktionen oder Journalisten Informationen (Schürmann 1982, 100).

### 3. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Abteilung III)

Die Abteilung III ist die operative Abteilung des Amtes und zuständig für die Information nach innen und nach außen. Dabei beobachtet sie das politische und öffentliche Meinungsbild bei Bundestag und Bundesrat, Fraktionen, Landesregierungen, Fachministerien und erarbeitet auf dieser Grundlage Material für die „informationspolitische Behandlung innenpolitischer Themen durch Erklärungen und Interviews des Regierungssprechers, Pressemitteilungen und Hintergrundgespräche“ (ebd.). Die Abteilung III ist außerdem, und das ist von besonderer Bedeutung, für die Koordination mit den Ministerien zuständig. Jedem Bundesressort ist ein entsprechendes Spiegelreferat zugeordnet, dass, indem es aktiv Kontakt zu den

Kollegen auf Ressortseite hält, den gegenseitigen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen dem Bundespresseamt und den Presse- und Öffentlichkeitsreferaten der Ministerien garantieren soll. Im besten Fall kennt damit beispielsweise das Spiegelreferat für Gesundheit und Soziale Sicherung im BPA den aktuellen Stand der Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit des gleichnamigen Bundesministeriums – und umgekehrt. Hervorzuheben ist außerdem, das im Zuge der Umstrukturierungen neu geschaffene Referat Redaktionskonferenz. Zweimal täglich wird hier die Presse- und Nachrichtenlage analysiert, Themen recherchiert und diese dann in Absprache mit den Ressorts und dem Kanzleramt in Informationsbeiträge für die Regierungssprecher und die Internetredaktion umgesetzt (Ruhenstroth-Bauer 2002, 5).

#### 4. Agentur (Abteilung IV)

Die Abteilung Agentur wurde erst im Jahr 2003 nach der Verlagerung der Abteilung Politische Öffentlichkeitsarbeit Ausland (PÖA) ins Auswärtige Amt (AA) gegründet. Sie umfasst unter anderem die Bereiche interministerielle Koordinierung, *Corporate Design*<sup>76</sup>, Printmedien, Veranstaltungen und Meinungsforschung. Durch die Schaffung der Abteilung wird der Einfluss von Werbe- und PR-Agenturen auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung sehr deutlich.

---

<sup>76</sup> *Corporate Design* meint das visuelle Erscheinungsbild eines Unternehmens in der Öffentlichkeit im Rahmen einer *Corporate Identity*, das heißt der Unternehmensidentität. Die *Corporate Identity* beinhaltet außerdem den abgestimmten Einsatz von Verhalten, Kommunikation nach innen und außen.

Durch den beschriebenen recht statischen Aufbau läuft die Kommunikation im BPA dem Hierarchieprinzip entsprechend von unten nach oben. So ist es in der Praxis schwierig etwas gegen die Überzeugung eines Referenten zu entwickeln. Diese Tatsache hemmt dabei auch die Flexibilität, die gerade im Kommunikationsgeschäft dringend gebraucht wird (Rudzio 1987, 255).

### **3.2. Die Kommunikationsabteilung des Bundeskanzleramts**

Wie bereits in Kapitel III erwähnt, ist das Bundeskanzleramt die zentrale Koordinierungsstelle für die gesamte Regierungspolitik. Hauptaufgabe ist es dabei über die Kommunikation und Abstimmung mit den Ministerien, die Hausmacht des Regierungschefs zu stärken. Damit der Kanzler jederzeit Informationen über die Arbeit der Ministerien besitzt, steht das Amt über seine Spiegelreferate in ständigem Kontakt zu den Ministern und anderen Bundesbehörden. Unter die Aufgaben des Bundeskanzleramts fallen unter anderem auch die „konzentrierte Information des Bundeskanzlers über die wichtigsten Beiträge in laufenden politischen Diskussionen“ sowie die „Erläuterungen gegenüber Medienvertretern bei Rückfragen der Regierungspolitik“ (Busse 2001, 127f.). Dadurch besitzt das BKA, wie das BPA, Einheiten, die für die Kommunikation, Information und Öffentlichkeitsarbeit zuständig sind (ebd., 120). Unter Bundeskanzlerin Angela Merkel existieren im Kanzlerbüro, also in direkter Nähe der Regierungschefin, gleich zwei Referate, die mit Medienarbeit betraut sind: das Referat 013 ist für die Betreuung der Presse und das Referat 014 für die Medienberatung der Kanzlerin zuständig.

### 3.3. Der Regierungssprecher

„Eigentlich wollte ich ne demokratische Goebbels, aber dat gibt et wohl nicht“, so soll Bundeskanzler Konrad Adenauer 1949 die Arbeit seines ersten Sprecher der Bundesregierung, Heinrich Böx, beschrieben haben (Henkels 1985, 9). Regierungssprecher in Deutschland sind seit jeher umgeben von einer „Art diffuser Allmacht“ (Tenscher 2002, 246) was sich an Bezeichnungen wie „wichtigster Verkäufer der Regierungspolitik“, „Stimme und Ohr der Bundesregierung“, „Einflüsterer“ oder „Schatten“ ablesen lässt (ebd.). So vielfältig wie die Bezeichnungen sind auch die Anforderungen an einen Regierungssprecher. Er ist Sprecher des Kanzlers, aber gleichzeitig auch der gesamten Bundesregierung. Dabei steht er nicht nur dem Kanzler als Medienberater und der Presse als Ansprechpartner zur Verfügung, sondern leitet auch als Chef des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung eine eigene oberste Bundesbehörde (Marx 2006, 87). Als Chef des BPA ist er für den Haushalt und das Personal seines Amtes verantwortlich und damit „Hauptakteur der regierungsamtlichen Außen- und Binnenkommunikation“ (Weth 1991, 54).<sup>77</sup> Seit 1978 ist er zusätzlich offiziell Koordinierungsbeauftragter für die ressortübergreifende Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.<sup>78</sup> Auf seine Einladung finden dadurch mindestens einmal im Vierteljahr Treffen der Öffentlichkeitsreferenten der Ressorts im BPA statt (Walker 1982, 403). Er muss sämtliche wichtigen öffentlichen Auftritte

---

<sup>77</sup> So ist es nicht überraschend, dass das BPA häufig sowohl bei der Außenwahrnehmung der Journalisten, als auch regierungsintern bei Ministeriumssprechern und Kanzleramtsmitarbeitern gleichbedeutend mit seinem Chef wahrgenommen wird.

<sup>78</sup> Vgl. Beschluss des Bundeskabinetts vom 15.02.1978 *Zur Konzeption der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in der 8. Legislaturperiode* (Walker 1982, 403).

des Kanzlers vorbereiten, begleitet diesen auf Reisen und Terminen und vertritt die Regierungspolitik kommunikativ in Hintergrundgesprächen mit Journalisten. Außerdem hat er das Recht, alle Kabinettsitzungen der Bundesregierung zu besuchen und nimmt regelmäßig an den morgentlichen Lagebesprechungen der Koalitionsrunden und denen im Kanzleramt teil (Marx 2006, 89; Morcinek 2006, 66). Eines der wichtigsten Kommunikationsmöglichkeiten des Regierungssprechers ist die Bundespressekonferenz (BPK).<sup>79</sup>

Ob der BPA-Chef eher als Sprecher oder Amtschef agiert, ist der Rolleninterpretation des Kanzlers, als seinem unmittelbaren Vorgesetzten und seinem eigenen Selbstverständnis überlassen. Das Verhältnis zum Kanzler ist der Dreh- und Angelpunkt für die Autorität und Legitimation des Regierungssprechers. Aus dieser Tatsache ergeben sich Schwierigkeiten für die deutsche Regierungskommunikation auf die in Teil V eingegangen wird.

### **3.4. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien**

Wie das Ressortprinzip besagt, leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien selbständig und unter eigener Verantwortung. Dies schließt die Möglichkeit der eigenen Informationstätigkeit folglich mit ein. So

---

<sup>79</sup> Die BPK ist keine Einrichtung des BPA, sondern eine eigenständige, regierungsunabhängige Organisation (Morcinek 2006, 63). Sie wurde im Herbst 1949 als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gegründet und im Juli 1953 als „Bundespressekonferenz e.V.“ in die Vereinsregister eingetragen. Die Mitgliedschaft ist abhängig von einer Tätigkeit im Bereich des politischen Journalismus. Über die Aufnahme entscheidet ein Ausschuss (Walker 1982, 181). Sie stellt als zentrale Institution des politischen Informationsgeschehens im internationalen Vergleich eine Ausnahmen dar (ebd., 180).

haben die Fachressorts, obwohl das Bundespresseamt als die „Hauptstelle der Regierung im Verkehr mit den Medien“ (Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 18.10.1977. In: Walker 1982, 398) gilt, im Laufe der Jahre ihre eigenen Informationseinrichtungen ausgebaut und betreiben eine umfangreiche eigene Öffentlichkeitsarbeit samt eigener Pressesprecher (Kordes/Pollmann 1989, 119).

Die Pressereferenten in den Ministerien unterstehen klar der Autorität ihres jeweiligen Ressortchefs. Sie sind die Hauptansprechpartner wenn es um Informationen über große Projekte oder Reformpläne geht.

In den meisten Ressorts gibt es zwei Referate, in großen Ressorts bestehen Stabseinheiten mit mehreren Referaten oder gar ganze Kommunikationsabteilungen, in denen Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Redenschreiben und politische Planung gleichzeitig angesiedelt sind (Mertes 2007, 31). Derzeit hat jedes Bundesministerium mindestens drei Pressereferenten, jedoch rüsten die Ministerien, wie noch zu zeigen sein wird, seit 1998 massiv beim Personal für die Öffentlichkeitsarbeit auf. Die Ressortsprecher werden typischerweise aus dem Beamtenapparat rekrutiert und verfügen in den meisten Fällen über keine journalistische Ausbildung (Mihl 2003, 87).

### **3.5. Kommerzielle Medienberater und PR-Agenturen**

Der Typ des Medienexperten im Hintergrund, der die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung betreibt, ist in Deutschland nicht

neu.<sup>80</sup> Medienberater, in dem Ausmaß wie sie in Großbritannien im System der Regierungskommunikation verankert sind, gibt es in der Bundesrepublik allerdings nicht. Die meisten von ihnen agieren auf bürokratischen Planstellen und in Parteiapparaten. Nur einige frühere Parteisprecher und Journalisten sind als freie Kommunikationsberater engagiert. Nicht wenige von ihnen arbeiten lieber im Verborgenen und so gibt es keine Auskunft über eine genaue Zahl (Mihl 2003, 95). Auch externe Werbe- und PR-Agenturen sind bei der deutschen Regierungskommunikation im Einsatz. Für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit wurde im Jahr 2003, wie bereits unter 3.1.2. erwähnt, eigens die neue Abteilung Agentur/Service im BPA geschaffen. Auch die Ministerien lagern ihre Kommunikationsmaßnahmen vermehrt an Leit- und Unteragenturen aus. Die groben Aussagen und Botschaften von Kampagnen der Bundesregierung und/oder den Ministerien werden zwar noch von den betrauten Stellen in Kanzleramt, BPA und Ministerien gesteuert, die Umsetzung geht aber an die Strategen in den Agenturen. Nur die kurzfristige Öffentlichkeitsarbeit wie beispielsweise das Antworten auf Journalistenfragen oder die einmalige Anzeigenschaltung verbleibt komplett bei den für die Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Abteilungen der Bundesregierung (Marx 2006, 94).

---

<sup>80</sup> Schon der Büroleiter von Bundeskanzler Ludwig Erhard (CDU), Karl Hohmann, verstand sich in den sechziger Jahren als „getreuer Promoter“ (Marx 2006, 92) seines Chefs. Und auch Helmut Kohl betrieb eine sehr geschickte Öffentlichkeitsarbeit. Er holte seine Öffentlichkeitsarbeiter direkt ins Kanzleramt, von wo sie, ihm direkt unterstellt, unabhängig von Regierungssprecher und Kanzleramtschef agierten. Auch in der Großen Koalition seit 2005 sind Medienexperten angestellt. So ernannte Umweltminister Sigmar Gabriel (SPD) Mathias Machnig, der als SPD-Bundesgeschäftsführer für drei recht erfolgreiche SPD-Wahlkämpfe verantwortlich war, zum Staatssekretär.

### 3.6. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in der deutschen Regierungskommunikation viele Kommunikationsakteure und Einheiten existieren, diese aber nicht zentral organisiert sind. Mit dem BPA existiert eine große Informationsbehörde, die für den Bundeskanzler und gleichzeitig für die Bundesregierung zuständig ist. Auf der anderen Seite gibt es im Bundeskanzleramt eine eigene Medienabteilung direkt im Kanzlerbüro, die vornehmlich für eine erfolgreiche Kommunikation des Regierungschefs zuständig ist, allerdings auch die gesamte Regierung vertritt. Auch der Regierungssprecher spricht nicht nur für den Kanzler, sondern für die ganze Regierung und ist zudem Chef des BPA. Zusätzlich haben die Ministerien nach dem Ressortprinzip die Möglichkeit, ihre eigene Informationstätigkeit auszuüben. Für die Abstimmung dieser Kommunikationseinheiten gibt es in Deutschland keine reine Koordinierungsstelle, wie der PSGC und das GCN in Großbritannien. Zwar ist es Hauptaufgabe des Bundeskanzleramts die Kommunikation mit den Bundesministerien abzustimmen, aber auch das BPA besitzt einen koordinierenden Anspruch und auf Leitungsebene die dafür zuständige Abteilung Gruppe Koordination. Allerdings hat das BPA, wie gezeigt wurde, durch seine rechtliche Stellung keine Weisungsbefugnis gegenüber den Ministerien oder den Abteilungen des Bundeskanzleramts. Auf die daraus resultierenden Abstimmungsschwierigkeiten und Redundanzen wird weiter unten noch eingegangen.

Die Regierungskommunikation in Deutschland ist zudem stark rezeptiv und operativ geprägt. Die größte Behörde für

Regierungskommunikation, das BPA, sieht sich als “Informationsdrehscheibe” zwischen Bürger, Medien und Bundesregierung. Die Medienmonitoring/IT Abteilung und vor allem das News-Center befassen sich dabei mit der Information nach innen. Die Abteilung III ist mit der Kommunikation nach außen, das heißt mit der Information der Bevölkerung und den Medien betraut. Es fällt auf, dass es keine Institution gibt, in der wie in der britischen SCU eine Medienstrategie für die gesamte Regierungskommunikation entworfen wird. Der Einfluss von kommerziellen Medienberatern und PR-Agenturen auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ist indes gewachsen. Im BPA existiert beispielsweise die Abteilung IV Agentur/Service und auch die Ministerien lagern ihre Kommunikationsmaßnahmen an externe Agenturen aus. Diese Entwicklung ist allerdings nicht mit dem britischen Ausmaß zu vergleichen.

## V. Problemanalyse

### 1. Einführende Erläuterungen

Die Ausführungen in Kapitel II haben deutlich gemacht: Um sich in einem zusehends unüberschaubaren Medienmarkt Gehör zu verschaffen und sich die Aufmerksamkeit der Bevölkerung „im Rauschen der Mediengesellschaft“ (Machnig 2004, 22) zu sichern, muss Regierungskommunikation in der Lage sein, flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. Schließlich ist eines der wichtigsten Ziele der Politikvermittlung, durch die Artikulation der politischen Vorhaben Verständnis, Akzeptanz und Zustimmung bei den Bürgern zu schaffen. Zum anderen muss sie auch dafür Sorge tragen, dass die Kommunikation mit anderen politischen Akteuren innerhalb des politischen Systems funktioniert, um damit die Legitimität des Handelns der Regierung zu erhalten (vgl. Außen- und Binnendimension der Regierungskommunikation in Kapitel II, 2.2.). Dabei wird in dieser Arbeit, wie bereits erwähnt, davon ausgegangen, dass Regierungskommunikation dann die größte Handlungsmöglichkeit besitzt und am wirksamsten ist, wenn sie im Sinne einer *onevoice-policy* möglichst einheitlich kommunizieren kann. Nur durch eine kohärente und gut abgestimmte Kommunikation können die Botschaften der Regierung unter den vielfältigen politischen, sozialen und medialen Einflüssen durchdringen und wahrgenommen werden (vgl. Kapitel II). Brettschneider und Weidenfeld heben in diesem Zusammenhang hervor, dass dafür vor allem eine klare Strategie und eine gute Koordination der Kommunikationseinheiten erforderlich sind. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit sollte nicht als nachgelagerte Kommunikation verstanden werden, sondern schon von Anfang an bei

der Politikentstehung und -formulierung mitgedacht werden (vgl. Brettschneider 2007; Weidenfeld 2007).

Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Kapitel nun die Ergebnisse aus Teil III und IV zusammengebracht werden. So soll dargestellt werden, wie sich die in Kapitel III aufgeführten Strukturbedingungen der politischen Systeme sowie der Medienlandschaften beider Länder auf die Ausrichtung und die Handlungsspielräume der Regierungskommunikation auswirken. Welche konkreten Herausforderungen stellen die Medien in Deutschland und Großbritannien für die Politikvermittlung dar? Ermöglichen es die Strukturbedingungen der beiden politischen Systeme, eine diesen Bedingungen angemessene Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben? Dabei konzentriert sich dieses Kapitel nicht nur auf die bestehenden Strukturen, sondern untersucht auch, wie die Regierungen beider Länder in der jüngsten Vergangenheit die ihnen zur Verfügung stehenden Freiräume genutzt haben und welche Anstrengungen sie unternommen haben, um ihre Kommunikationsarbeit den Erfordernissen der modernen Mediendemokratie anzupassen. Als wesentliche Probleme der Politikvermittlung fokussiert dieses Kapitel dabei die hohe Fragmentierung und die daraus resultierenden Rivalitäten der mit der Regierungskommunikation betrauten Akteure in Deutschland und die durch *Spin* ausgelösten politischen Probleme in Großbritannien.

## **2. Die Herausforderungen durch die Medien**

Wie die Darstellung in Kapitel III gezeigt hat, weisen die Medienlandschaften in Deutschland und Großbritannien etliche

Gemeinsamkeiten und folglich ähnliche Herausforderungen für die Politikvermittlung auf, wobei einige Ausprägungen im britischen Presse- sowie im Rundfunkbereich stärker oder extremer erscheinen. Der Presse- sowie der Rundfunkmarkt zeichnen sich in beiden Ländern durch großen kommerziellen Wettbewerb aus. Aus ökonomischen Gründen haben sich deshalb vermehrt Verlage und Medienunternehmen zusammengeschlossen, wobei die Medienkonzentration in Großbritannien noch ausgeprägter ist als in Deutschland (vgl. Kapitel III 3.2.4.). Die Folgen sind, zu Ungunsten der Politikberichterstattung, ein Verlust an journalistischer Diversität und eine Anpassung an die Präferenzen des Massenpublikums. Der Unterschied zwischen Boulevard- und Qualitätspresse schwindet zusehends. Dies zeigt sich vor allem auf dem hart umkämpften, von den reißerischen Schlagzeilen der Boulevardblätter dominierten britischen Pressemarkt. Um dem Marktdruck standhalten zu können, passen sich die britischen Qualitätszeitungen immer mehr an die emotionalisierte, populistische Berichterstattung der *tabloids* an, was zur Folge hat, dass seriöse politische Themen immer seltener differenziert und in der gebotenen Seriosität dargestellt werden.

Auf dem deutschen Zeitungsmarkt gibt es keinen so aggressiven Boulevardjournalismus. Es dominieren regionale und lokale Zeitungen. Trotz des Diktums Gerhard Schröders, für ihn zähle nur "BILD, BamS und Glotze" (zit. in Bruns 2007, 16), ist für die Politik die Existenz der wenigen angesehenen überregional verbreiteten Qualitätszeitungen entscheidend. Denn diese fungieren als *Leitmedien* im Mediensystem und stellen damit sicher, dass wesentliche Themen und Positionen der politischen Akteure eine Plattform finden, in andere Medien und in die Öffentlichkeit zu gelangen (vgl. Kapitel III, 3.2.1.). Eine weitere

Schwierigkeit für die Politik, vor allem in Großbritannien, stellt die starke Parteilichkeit der Presse dar. Denn gerade auf der britischen Insel macht die traditionelle parteipolitische Bindung der Leser an ihr Blatt die Ausrichtung der Zeitungen für die Politikvermittlung zur wichtigsten Hürde auf dem Weg zur Gewinnung der Aufmerksamkeit der Bevölkerung (Jun 2002, 296).

British politicians go in fear of the press for very good reasons; when the national press smells political blood, it can and does behave in a merciless way (Tunstall 2003, 266).

Auch in Deutschland lässt sich traditionell das politische Meinungsspektrum der Zeitungen in einer das politische Parteienspektrum abbildenden Links-Rechts-Dimension verorten (vgl. Kapitel III, 3.2.3.). Allerdings werden diese parteipolitischen Zuordnungen immer uneindeutiger.

Auch die elektronischen Medien machen es den Regierungen beider Länder nicht leicht, politische Inhalte zu platzieren. Wie Kapitel III gezeigt hat, sind beide Rundfunkmärkte durch Marktorientierung und Kommerzialisierung geprägt. Der harte Konkurrenzkampf um Einschaltquoten hat auf den Märkten dabei zu einer enormen Expansion und Fragmentierung des Programmangebots geführt, so dass es schwieriger geworden ist die gesamte Bevölkerung zu erreichen (ebd., 3.2.4.). Außerdem führt die verstärkte Publikumsorientierung bei privaten, zunehmend aber auch bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern dazu, dass der Raum, in dem politische Akteure zu Wort kommen könnten, inzwischen eng geworden ist (Weiß/Trebbe 2000, 185). Gerade die Berichterstattung der privaten Sender in beiden

Ländern ist geprägt von Simplifizierung und Emotionalisierung, die zunehmend auch vor den Qualitätsmedien nicht halt machen. In Bezug auf die Politikberichterstattung zeichnen sich die öffentlich-rechtlichen Sender in Deutschland und Großbritannien zwar nach wie vor durch eine höhere Politikhaltigkeit ihrer Nachrichtensendungen aus, jedoch haben sie in ihrer Darstellung und Präsentation von Politik wie die privaten Anbietern eine schärfere Akzentuierung von Bildern und Dramatik vollzogen (Pfetsch 2003, 92). Die Veflachtung und Tivialisierung schreitet also auch hier voran. Wegen der größeren Reichweite, aber auch da das britische Fernsehen eine höhere Glaubwürdigkeit als die Presse besitzt und auch in Deutschland das Fernsehen das beliebteste Medium ist, ist es für die Regierungen allerdings von besonderer Bedeutung gerade dort ihre Inhalte zu platzieren.

In diesem Zusammenhang muss schließlich das Selbstverständnis der Journalisten im jeweiligen Land erwähnt werden. Vor allem die britische Politikberichterstattung ist stark durch den Anspruch und das Selbstverständnis der Journalisten als *Vierte Gewalt*, gleichzeitig aber auch durch eine kommerziell motivierte Skandalisierungsbereitschaft geprägt. Da die Pressefreiheit vom Staat früh erkämpft und nicht in einer Verfassung festgeschrieben wurde, haben viele britische Journalisten das Gefühl ihre Rolle als *watchdog* mit großem Selbstbewusstsein jeden Tag aufs Neue verteidigen zu müssen (vgl. Kapitel III, 3.1.3.). Die daraus resultierende „Grundskepsis“ gegenüber politischen Akteuren führt dabei vor allem bei unpopulären politischen Vorhaben, zum Beispiel Reformen, verstärkt zu einer extremen, von schwarz-weiß Dichotomien geprägten Berichterstattung. Auf der anderen Seite werden politische Fehlentwicklungen und Skandale durch

einen starken investigativen Journalismus auch schnell aufgedeckt. Außerdem ist die politische Berichterstattung in der Presse sowie im Rundfunk durch eine starke Personalisierung gekennzeichnet.

Much of the British news media, notably the tabloid press and television, tend to personalise political issues and to focus overwhelmingly on the role of leadership figures in their coverage of politics (Kuhn 2007, 133).

Im Schlagabtausch zwischen dem Premierminister und dem Oppositionsführer in der *Prime Minister's Question Time* (öffentliches Rededuell von Premierminister und Oppositionsführer) im Unterhaus des Parlaments spiegelt sich die politische Kultur des Landes, aber auch die Kultur der britischen Berichterstattung. Die Vorstellung wird im Fernsehen übertragen und von den britischen Journalisten bewertet „as they would boxers in a championship fight, assessing whether either manage to land a knockout punch, while opinion polls constantly measure the public's evaluation of leadership performance“ (ebd.). Für die Durchsetzung politischer Vorhaben sind damit nicht allein Inhalte, sondern auch die Telegenität und rhetorischen Fähigkeiten der politischen Akteure entscheidend.

In Deutschland verstehen sich die Journalisten ebenfalls verstärkt als Meinungsmacher und nicht nur als Überbringer von Nachrichten. Dennoch ist die Stimmung nicht so aggressiv, wie in Großbritannien (vgl. Kapitel III, 3.2.3.). Auch im deutschen Fernsehen wird Politik stark personalisiert dargestellt. So etablierte die Bundestagswahl 2002

das Fernsehduell der Spitzenkandidaten, das mittlerweile auch zum Standard vieler Landtagswahlen geworden ist (Bruns 2007, 126).

Lappalien werden zu Topstories aufgeblasen, Nebensächliches wird zur Sensation, die allerdings auch nach einem halben Tag wieder vergessen ist (Hofmann 2007, 37).

### **3. Der Fall Großbritannien**

#### **3.1. Auswirkungen des politischen Systems auf die Regierungskommunikation**

In Großbritannien erleichtern die Strukturbedingungen des politischen Systems, eine gut koordinierte wirkungsvolle Regierungskommunikation zu betreiben. Denn durch den zentralistischen Staatsaufbau und die Parlamentssouveränität liegt die politische Macht gebündelt bei der Regierung, das heißt beim Kabinett und vor allem beim britischen Premierminister (vgl. Kapitel III, 2.1.1). Anders als in einem föderal aufgebauten Staat ist die Einheit der Regierung dabei nicht durch die Interessenkonflikte zwischen Bund und Ländern gefährdet. Das britische Zwei-Parteien-System bringt zudem eine Regierung hervor, die von nur einer Partei gestellt wird und die sich auf eine klare Mehrheit stützen kann. Ohne die Beschränkungen eines föderalen Systems und ohne die Notwendigkeit einer ständigen Abstimmung mit einem Koalitionspartner ist eine einheitliche Kommunikation daher leichter zu erzielen.

Das britische Regierungssystem zeichnet sich außerdem durch die starke Position des Premierministers aus, der zwar vom Rückhalt der Mehrheitsfraktion abhängig, durch das politische System aber mit sehr

wenigen institutionellen Schranken der Machtausübung konfrontiert ist (ebd., 2.1.3). Der britische Regierungschef besitzt durch die Möglichkeit der Kabinettsumbildung und durch seine ausgeprägte Patronagemacht die Möglichkeit, sein Kabinett stark zu disziplinieren, zu loyalisieren und kommunikativ “auf Linie” zu bringen. Auch durch die kollektive Verantwortlichkeit sind die Minister dazu verpflichtet, nach außen Einigkeit zu demonstrieren. Außerdem besitzt die Opposition in Großbritannien nur einen schwachen Einfluss auf die Regierungstätigkeit. Sie besitzt durch die klaren Mehrheitsverhältnisse und bei einer geschlossenen Mehrheitsfraktion keine Chance die Politik mitzubestimmen (ebd., 2.1.2).

Analog zu den Strukturbedingungen des politischen Systems sind auch die Institutionen der britischen Regierungskommunikation darauf ausgerichtet, möglichst „mit einer Stimme“ zu sprechen. So sind die zentralen Einheiten der Regierungskommunikation auch in den wichtigsten Institutionen, der Regierungstätigkeit nämlich, im CO und im PMO verankert und damit an der Spitze der Regierung angesiedelt. Die zunehmende Verzahnung von PMO und CO in der Regierungspraxis vereinfacht außerdem eine einheitliche Außendarstellung. Dank dieser günstigen Bedingungen kennzeichnet die britische Regierungskommunikation eine starke strategische Ausrichtung. Kommunikation findet damit nicht nur *ex-post* statt, sondern wird als Kernbestandteil strategischen Regierens begriffen und ist daher schon, wie oben empfohlen, in den Prozess der Politikformulierung und Politikimplementierung eingebettet. In diesem Zusammenhang lässt sich noch einmal die in Kapitel II aufgeführte Definition von Regierungskommunikation von Gebauer erwähnen, der Regierungskommunikation eben auch im Sinne der Politikvorbereitung

begreift (vgl. Kapitel II, 2.2.). Dabei wird die übergeordnete Medienstrategie der britischen Regierung, wie in Kapitel IV beschrieben wurde, im Cabinet Office von der SCU entwickelt und von dort in alle Kommunikationseinheiten verbreitet. Außerdem sind die vielen persönlichen Medienstrategen, die Special Advisers, als fester Bestandteil des Kommunikationsgefüges stets im unmittelbaren Umfeld von Ministerien und PMO angesiedelt, um durch die Nähe zum politischen Führungspersonal besonders effektiv handeln zu können. Besonderen Wert wird in Großbritannien auch auf eine gute Koordination der einzelnen Kommunikationsabteilungen gelegt. Jedes Department kann zwar mit Hilfe von Special Advisers und Civil Servants seine eigene Pressearbeit betreiben; es wird aber durch die SCU möglichst darauf geachtet, dass kein Department mit Kommunikationskampagnen einen Alleingang unternimmt und gegen die Kommunikationsstrategie der Regierung handelt. Auch der PSGC und das GCN koordinieren zwischen PMO und CO, um zwischen den vielen Kommunikationseinheiten abzustimmen. Darüber hinaus existiert mit dem COI eine operative Marketinginstitution, die die Kommunikationskampagnen aller Departments auf deren Auftrag hin organisiert. Als Schnittstelle zwischen externen Kommunikationsagenturen und Departments hat sie damit auch eine koordinierende Funktion. In ihr bündeln sich quasi die Öffentlichkeitsaktivitäten der Regierung.

Da seit den letzten Jahren vornehmlich der Premierminister und immer weniger das Kabinett im britischen Regierungssystem die zentrale Machtposition besitzt (vgl. *prime ministerial government* in Kapitel III, 2.1.3 und 2.1.4.), ist auch die Innen- und Außenkommunikation der Regierung stark auf seine Machtsicherung ausgerichtet (vgl. Außen- und

Binnenfunktion der Regierungskommunikation nach Kretschmer in Kapitel II, 2.3.). Um parlamentsintern handlungsfähig zu bleiben, ist es für den Premier wichtig die Mehrheitsfraktion hinter sich zu haben und die kritischen Stimmen der Hinterbänkler und der Opposition möglichst leise zu halten. Zu diesem Zweck sind die Special Advisers an der Schnittstelle von Regierungs- und Parteiinteressen meist in nächster Nähe von Ministerien und PMO angesiedelt. Sie sind in fast allen Gremien und Ad hoc-Sitzungen mit dem Kabinett vertreten. Dadurch sind die Berater des Premiers in die Mehrzahl der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse integriert und können in seinem Sinne gezielt politischen Einfluss ausüben.

Die Autorität des Premierministers im Parlament hängt allerdings vor allem auch vom Rückhalt in der Bevölkerung als wichtigste Zielgruppe der Regierungskommunikation ab. Schafft er es, öffentliches Vertrauen zu gewinnen, kann er auch die Regierung hinter sich vereinen und seine Politik durchsetzen. Auch für die Außenkommunikation mit Bürgern und Medien ist das COI von Bedeutung. Die Abteilungen Interactive und Interruptive Media versuchen über Veranstaltungen, Ausstellungen, Briefe, Emails oder SMS/MMS-Botschaften ihre politischen Vorhaben den Bürgern direkt zu vermitteln. Außerdem hält das GNN in der Presseabteilung des COI Kontakt zu allen lokalen Medien und informiert mit dem NDS, dem Informationsdienst für alle Medien in elektronischer Form, viele Journalisten über die neusten Regierungstätigkeiten. Zudem besteht mit der MMU eine gut ausgestattete Medienbeobachtungseinheit zur Verfügung. Als Sprachrohr des Regierungschefs betreibt auch der PMOS gezielt Medienarbeit, vor allem indem er Pressekonferenzen mit den ausgewählten Journalisten der Lobby abhält. Die Anpassung an die

Herausforderungen der britischen Medienlandschaft erfolgte in Großbritannien unter der Blair-Regierung über gezieltes Medienmanagement, das heißt über den verstärkten Einsatz von *Spin* und der strategischen Ausrichtung aller Kommunikationseinheiten.

### 3.2. Das Problem Spin

*Spin* kann man als jene Tätigkeiten beschreiben, „über die erwünschte Botschaften oder Interpretationen den Journalisten gleichsam eingepflegt werden“ (Kamps 2007, 186). *Spin-Doctors* versuchen also, einem Vorgang, einem Sachverhalt einen Fokus zu geben. Sie überlassen die Akzentuierung der Berichte und Reportagen nicht dem autonomen Urteil der Journalisten, sondern bieten ihnen Deutungen an, den analytischen Dreh, *Spin* einer Geschichte (ebd.). Dabei soll zum einen die Medienagenda kontrolliert, zum anderen auch die Öffentlichkeitsagenda gezielt an den Medien vorbei beeinflusst werden (Maltese 1994, 216). Der Begriff wird oft mit Manipulation, Propaganda<sup>81</sup> oder Polit-Täuschung gleichgesetzt. Im Unterschied zu politischer Propaganda geht es bei *Spin* jedoch nicht um die Vermittlung einer bestimmten Ideologie, sondern darum politische Inhalte und Ereignisse in einem möglichst positiven (oder auch negativen) Licht darzustellen und in jeder Situation die bestmögliche öffentliche Aufmerksamkeit zu erhalten (Tenscher 2000, 15). So kann man *Spin* auch als Versuch sehen, in einer mediatisierten Gesellschaft Gehör zu finden und „Waffengleichheit“ zu erzeugen.

---

<sup>81</sup> vgl. Fussnote 70

Schon Premierministerin Margaret Thatcher setzte systematisch modernes Marketing ein, um der Interpretation der britischen Journalisten eine Richtung zu geben. Unter Tony Blair nahm das gouvernementale Kommunikationsmanagement allerdings neue Dimensionen an (Kamps 2007, 189). Denn im Unterschied zu seinen konservativen Vorgängern gebrauchte er *Spin* nicht als nur notwendiges Instrumentarium, um in der Informationsflut der Medienwelt Botschaften zu vermitteln. Er machte es zum integralen Bestandteil seiner Regierungspraxis (das wäre die angesprochene Waffengleichheit). Ausschlaggebend für die Professionalisierung der Regierungskommunikation war der verstärkte Einsatz von Special Advisers. Diese wurden meist aus dem Umfeld des Journalismus rekrutiert und zeichneten sich folglich durch große Erfahrung im Umgang mit den britischen Medien aus.

Former journalists, such as David Bradshaw (Daily Mirror) and Phillip Bassett (The Times), were employed to ensure that a media rather than bureaucratic mindset informed the process (Kuhn 2007, 124).

Auf Grund des enormen Patronagepotentials über das ein britischer Premier im politischen System verfügt, war es Blair möglich seine Special Advisers mit großer politischer Macht auszustatten und sie an strategisch wichtige Positionen zu setzen. Zum Beispiel wurde der Medienstratege Peter Mandelson als Minister in das Kabinett berufen und konnte sich von dort innerhalb der britischen Regierung um die Imagepflege von Blair kümmern (Kamps 2007, 188). Der Drahtzieher der meisten Veränderungen im Umgang mit den Medien war allerdings, der in Kapitel IV erwähnte, persönliche Medienberater Blairs, Alastair

Campbell. Nach dem Wahlsieg von Tony Blair 1997 wurde er zum Prime Minister's Director of Government Communication and Strategy ernannt und innerhalb dieses Amtes mit großem politischen Einfluss ausgestattet. So erhielt Campbell, was vorher unüblich gewesen war, auch die Weisungsgewalt über den Civil Service. Der mächtige politische Einfluss von Campbell als Kommunikationsberater wurde durch sein enges Vertrauensverhältnis zu Blair noch verstärkt. Das Verhältnis der beiden galt in der Öffentlichkeit als so eng, dass Campbells Aussagen oft wie Aussagen Blairs behandelt wurden.

(T)o a lot of people out there it looks like Alastair is running the government (Mc Allister 2003).

Der Berater war bei allen Auftritten Blairs zugegen.

Mit Blair spricht er fast ununterbrochen – im Auto, im Flugzeug, im Zug. Wenn sie sich nicht sehen können, dann reden sie am Mobiltelefon. Campbell nimmt an Kabinettssitzungen teil und gibt Regierungsmitgliedern Anweisungen, wie sie sich in der Öffentlichkeit zu verhalten haben (Hesselmann 2007).

Durch das Vertrauen von Blair verfügte Campbell über die Legitimation und Autorität, die Regierungskommunikation nach seinen Vorstellungen umzustrukturieren und zu professionalisieren. Diese wurde unter der Leitung des „Spin-Doctors in Chief“, wie die britische Presse Campbell bald betitelte, zunehmend zentralisiert (ebd.). Die strategische Ausrichtung der Kommunikation gewann stark an Bedeutung, wobei die gesamte Medienstrategie von Campbell direkt aus dem Prime Minister's Office und damit von der Spitze der Regierung aus betrieben wurde. Die auch heute noch bestehende Einheit SCU

diktierte den Ministerien die übergeordnete Kommunikationsstrategie. Die Kommunikationsabteilungen der einzelnen Whitehall Departments sowie die zur parteipolitischen Neutralität verpflichteten Civil Servants hatten sich der Weisungsbefugnis Campbells unterzuordnen, damit eine kohärente, vereinheitlichte Präsentation der Regierungstätigkeit ermöglicht wurde.

All aspects of government relations with the public and media are now essentially directed from the Prime Minister's Office, irrespective of the theoretical niceties such as accountability to parliament or the independent non-partisan role of the civil service (Cabinet Office/Archiv 2007).

Als Campbell auch die Leitung des COI unterstellt wurde, versuchte er diese Civil Service Behörde ebenfalls in sein Kommunikationsinstrumentarium einzubauen und zur Erreichung seiner strategischen Ziele zu instrumentalisieren (Brettscheider 2007, 45).

Um ihre Botschaften erfolgreich in den Medien zu platzieren, betrieb die Blair-Regierung eine sehr intensive Pressearbeit. Die vielen PR-Strategen dirigierte die Kontakte zur Presse, Interviews und Reden ihrer Minister und koordinierte die Strategie dabei oft an den Civil Servants vorbei (Krumm/Noetzel 2006, 96). Es wurde versucht, das Image von Politikern in den Medien gezielt zu beeinflussen oder bestimmte Themen innerhalb des Mediendiskurses zu lancieren.

As a result, ministers and their special advisers were constantly engaged in seeking to harness the media in the task of promoting the government's achievements to the electorate through positive imagery generation and symbolic construction (Kuhn 2007, 124).

Außerdem konzentrierten sich viele Special Advisers verstärkt nur auf einen engen Kreis von Journalisten.

Many of them concentrate their limited time on the political reporters in *the lobby* and on a handful of specialists (Phillis 2004, 10).

Die vielen Journalisten, die nicht zur Lobby gehörten, erhielten so kaum Insider-Informationen aus dem Regierungsviertel. Folglich dominierten die Mitteilungen von den gezielt ausgewählten *lobby*-Journalisten die Berichterstattung. Die Evaluation der Berichte spielte stets eine große Rolle. Nach Erscheinen wurden sie bis ins Detail analysiert und nicht nur das.

From the first, there seemed to be a tendency to browbeat and cajole journalists, to fight for every comma and exclamation mark in every headline, contest every quote, challenge every piece of analysis (Marr 2007).

Darüber hinaus reagierte Blair auf die starke Parteilichkeit der Presse, indem er seine Aussagen, je nach politischer Prägung der Zeitung mit der er gerade sprach, anpasste, um so bei der stark politischen Zeitungslandschaft möglichst positive, regierungsfreundliche Beiträge zu erhalten.

With Rupert Murdoch, Blair seemed robustly anti-euro. With pro-EU papers, he seemed strongly europhile (ebd.).

Campbell, der während seiner Zeit als Kommunikationsberater die Pressekonferenzen persönlich leitete, versuchte teilweise sogar mit aggressiven Verhalten zu erreichen, dass die Medien über die Regierung

nach seinen Wünschen berichteten. Journalisten bemängelten, Campbell habe sie während der Pressekonferenzen je nach deren politischen Standort ungleich behandelt, er sei ihnen oft ins Wort gefallen und beleidigend geworden (Diebel 2007).

Für einige Jahre war das Medienmanagement von Campbell sehr erfolgreich. Im Verlauf der Zeit ergaben sich für *New Labour* durch ihre *Spin*-Aktivitäten allerdings eher Nachteile als Vorteile. Das Verhältnis der Medien zu der Regierung Blairs kühlte sich während seiner Amtszeit sehr ab. Das Problem war nicht, dass *New Labour* Medienmanagement betrieb, sondern in welchem Ausmaß. Ausschlaggebend für die Schwierigkeiten, die für die Regierung Blairs durch ihre *Spin*-Tätigkeiten entstanden, war die Tatsache, dass sich Blairs Kommunikationsexperten, im Gegensatz zu den mehr anonym bleibenden Medienberatern seiner Vorgänger nicht im Hintergrund hielten.

The problem with Labour's spin doctors was that they became too high profile. Rather than anonymously and successfully purveying good stories, they themselves became the story, and in the process damaged the products they were hired to promote (Leach/Coxall/Robins 2006, 158).

*New Labour* geriet vor allem durch den Vorwurf der Manipulation der Presse in die Schlagzeilen (Stanyer 2003, 309). *Spin* wurde zum PR-Desaster. Verstärkt wurde der Vorwurf laut, die Öffentlichkeit sei nicht mehr in der Lage, zwischen wahrheitsgemäßer Information und manipulativen *Spin* zu unterscheiden. „The party became associated with ‘spin’ rather than ‘substance’“(Price, 2006). Tony Blair und der *Labour Party* wurde vorgeworfen eine reine PR-Agentur zu sein.

Spin has become a term of political abuse to be used against Blair's Labour party just as 'sleaze' was used to such effect against the Tories under John Major (ebd.).

Die Opposition beklagte, Campbell missbrauche Steuergelder im *Labour*-Wahlkampf und auch aus der Parlamentsfraktion von *New Labour* wurde Kritik laut. Mitglieder des Kabinetts klagten, es könne nicht akzeptiert werden, dass die Kommunikationsabteilungen der Departments ihre Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zunächst 10 Downing Street vorzulegen hätten (Brettschneider 2007, 42). Durch die Weisungsbefugnis Campbells über die Civil Servants und auf Grund der vielen Aufgaben und Kompetenzüberschneidungen blieb deren Unmut nicht aus. Forderungen nach weniger Einfluss der Special Adviser und einer klaren Regelung der Kompetenzen wurden laut. Besonders problematisch erwies sich allerdings die verschwimmende Grenze zwischen Information und Manipulation durch die politischen Medienstrategien während und nach dem Einsatz britischer Streitkräfte im Irakkrieg im Jahr 2003. Tony Blair absolvierte mit diversen Radio- und Fernsehinterviews eine beispiellose Medienoffensive, um eine skeptische Bevölkerung von der vermeintlichen Gefahr, die von dem irakischen Diktator Saddam Hussein ausging, zu überzeugen. Die daraus resultierende Affäre um den Tod des Wissenschaftlers David Kelly hatte neben Vertrauensverlust und sinkenden Umfragewerten Tony Blairs, eine Grundsatzdebatte über die Kommunikationsstrategien der Regierung zur Folge (Leach/Coxall/Robins 2006, 153). Hinzu kam eine breite Ablehnung medial aufbereiteter politischer Inhalte seitens der Bevölkerung beziehungsweise eine generelle Politikverdrossenheit.

### 3.3. Ein Lösungsversuch – Der Phillis-Report

Um dieser Kritik und vor allem dem nachlassenden Vertrauen in die Regierung entgegenzuwirken, beauftragte das Cabinet Office im Jahr 2003 unter der Leitung von Bob Phillis eine aus dreizehn Mitgliedern bestehende Kommission. Diese sollte einen „radical review of government communications“ durchführen (Phillis 2004, 2).

This breakdown (in trust, K.Reinhold) has led to increasing disillusionment amongst parts of society, particularly the young and certain ethnic groups. There has been a corresponding disengagement and withdrawal from the political and democratic processes, evidenced by declining participation on local and general elections (ebd.).

Das Team um Phillis ging von folgenden Prinzipien als Basis für eine glaubwürdige Regierungskommunikation aus (ebd.):

- Offenheit statt Heimlichkeit,
- mehr direkte Kommunikation mit der Bevölkerung,
- keine nachträgliche Kommunikation, sondern aufrichtige Dialogkommunikation mit der Öffentlichkeit als Teil der Politikformulierung,
- eine positive Präsentation der Regierungspolitik und der Regierungserfolge, nicht irreführender *Spin*,
- die Verwendung aller relevanten Kommunikationskanäle, keine exzessive Konzentration auf die nationale Presse und das Fernsehen,
- eine koordinierte Kommunikation von ressortübergreifenden Themen statt widersprüchlicher doppelter Botschaften aus unterschiedlichen Ressorts,

- die Verstärkung der Neutralität des Civil Services statt einer Vermischung von Regierungs- und Parteiinteressen.

Die Gruppe um Bob Phillis entwickelte diesen Prinzipien folgend zwölf Empfehlungen, die dazu beitragen sollten, die Fehlentwicklungen unter Blair zu korrigieren. Viele von ihnen wurden auf Grund der Dringlichkeit schon vor Erscheinen des Abschlussberichtes umgesetzt. Die einschneidendste Veränderung war dabei die Restrukturierung der gesamten Regierungskommunikation. Die Kommission empfahl zwar wie gehabt eine starke zentrale Kommunikationsstruktur, um Regierungsvorhaben effektiv kommunizieren zu können. Diese sollte aber nicht mehr nur von Special Advisers aus dem PMO dirigiert, sondern vornehmlich von Staatsbeamten aus dem Cabinet Office betrieben werden. Die Regierungskommunikation sollte aus zwei sich gegenseitig ergänzenden Kommunikationseinheiten bestehen.

The first of these should be a strong Civil Service led communication unit, based in the Cabinet Office, which will be a centre of excellence for communications across the Civil Service. The second requirement is for a well-ressourced communications team supporting the Prime Minister and based at Number 10, which would include civil servants and political appointees (ebd., 13).

Für eine optimale Koordination zwischen den Einheiten wurde, wie bereits in Teil IV beschrieben, der neue Posten des PSGC und das GCN geschaffen.

A new Permanent Secretary of Government Communications should lead the central Civil Service communications unit and provide strategic leadership for communications across government. This role will be the focus for change, redefining communications as integral to and integrated within modern government (ebd.).

Den Departments wurden wieder mehr Kompetenzen für ihre Kommunikationseinheiten gegeben, was als Abkehr vom exzessiven *Spin* interpretiert werden kann.

The role of the Director of Communication in each Department will be pivotal. He or she needs to have the status, skills and influence to shape the department's communications strategy and to oversee its implementation (Phillis 2004, 16).

Außerdem wurde, um den Special Advisers Einfluss zu nehmen, ihre Rolle in einem Code of Conduct for Special Advisers<sup>82</sup> (Verhaltenskodex für Special Adviser) niedergeschrieben. Durch diesen Kodex wurde das Verhältnis zwischen ihnen und den Civil Servants klarer geregelt und ein weiterer Durchgriff auf die Staatsbeamten verhindert.

---

<sup>82</sup> Der Kodex umfasst 28 Punkte. Vornehmlich wird dort das Verhältnis zu den Civil Servants abgesteckt, aber auch die Beziehung zu den Medien und der Regierungspartei behandelt. So sind Special Advisers zum Beispiel als temporary civil servants nur für die Amtszeit der jeweiligen Regierung eingestellt (Punkt 5), sind der Ehrlichkeit und Integrität verpflichtet (Punkt 6) und dürfen bei ihrer Arbeit keine amtlichen Gelder für die Parteiaktivitäten benutzen (Punkt 7). Sie sollen als Unterstützung der Minister eng und vertrauensvoll mit den Civil Servants zusammenarbeiten (Punkt 9). Der Presse gegenüber können sie anders als die Civil Servants, die Meinung der Minister in Regierungsangelegenheiten „with degree of political commitment“ vertreten (Punkt 12) (Cabinet Office/Code Special Advisers 2003).

If civil servants believe requests from special advisers are becoming too onerous or problematic, they should bring the matter to the attention of the Director of Communication or the Private Office (ebd., 22).

Dennoch ist dieser Kodex alles andere als klar und die Beziehung zwischen beiden Gruppen immer wieder Gegenstand öffentlicher Kontroversen.<sup>83</sup>

Die Bevölkerung, nicht die Medien, sollte auf Empfehlung von Phillis als Hauptzielgruppe wieder in den Fokus der Regierungskommunikation rücken. Vor allem die Internet-Kommunikation wurde dabei bürgerorientierter ausgerichtet. So wurden die Internetseiten der Regierung so überarbeitet, dass sie verstärkt als Dienstleistungseinrichtungen genutzt werden können. Um dem Vorwurf des *Spin* entgegenzuwirken, führte die Regierung eine „Transparenz-Offensive“ durch. Als wichtigster Schritt kann hierbei der Versuch gelten die Pressearbeit durchsichtiger zu machen. Pressekonferenzen wurden aufgezeichnet und für alle zugänglich *live* im Fernsehen oder im Internet übertragen. Außerdem fällt, gerade im Vergleich zu Deutschland auf, dass heute viele Dokumente und Reden der britischen Regierung zu verschiedenen Themen auf den offiziellen Internetseiten offen zugänglich sind. Zwar konnten die Maßnahmen nicht als Ende des *Spin* bezeichnet werden, es war jedoch „a return in spirit to the way media operations were run before Blair’s election in 1997, with civil servants back in control“ (Stanyer 2004, 432).

Zusammenfassend kann man sagen, dass *Spin* als Instrument sich den Herausforderungen der Medien zu stellen und sich an die Medien

---

<sup>83</sup> Dies zeigt schon allein die Tatsache, dass zahlreiche Ratgeber für den Umgang mit *Special Advisers* existieren (Civil Servants/Special Advisers 2007).

anzupassen, um kommunikativ handlungsfähiger zu sein, sich in Großbritannien als kontraproduktiv erwies. Zwar ermöglicht das britische Regierungssystem und die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation gute Freiräume für die Politikvermittlung, doch machte die Regierung aus diesen Möglichkeiten zu exzessiven Gebrauch. Die so professionalisierte Regierungskommunikation schoss, lapidar gesagt, über das Ziel hinaus. *Spin* brachte im Verlauf nicht nur ethische beziehungsweise demokratietheoretische Probleme mit sich, sondern auch ganz praktische: die Bevölkerung lehnte sich gegen die Manipulation auf und zwang die britische Regierung letztendlich Maßnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen zurückzugewinnen.

Politik ringt auch nach dem *Phillis-Report* und nach der Blair-Ära noch um Glaubwürdigkeit. Da *Spin* selbst zum Thema geworden ist, sind die Medien und die Öffentlichkeit besonders sensibilisiert. Auch der Versuch des neuen Premierministers Brown seinen PMOS und den Pressechef mit einem zu Neutralität verpflichteten Civil Servant zu besetzen, änderte nichts an dem Misstrauen. So sieht der britische Journalist James Silver auch unter der Regierung Browns kaum Veränderung der *Spin*- Aktivitäten.

The suggestion that the age of Spin is over is I'm afraid just Spin. Actually there will be a lot of spin; it'll just go into a different spin cycle with maybe a change of temperature (Silver 2007).

## 4. Der Fall Deutschland

### 4.1. Auswirkungen des politischen Systems auf die Regierungskommunikation

Im Gegensatz zu Großbritannien erschweren in Deutschland die Strukturbedingungen des politischen Systems eine kohärente Regierungskommunikation. Die politische Handlungsfähigkeit der Regierung ist, selbst wenn sie im Parlament über eine klare Mehrheit verfügt, in vielfältiger Weise institutionell eingeschränkt, was einem einheitlichen Auftreten entgegenwirkt. Der föderale Aufbau des Staates, der im Grundgesetz verankert ist, verpflichtet, wie in Kapitel III beschrieben, auf der politischen Entscheidungsebene zu einer engen Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei einer Vielzahl staatlicher Aufgaben und Kompetenzen (vgl. Kapitel III, 2.2.1). Zwar liegt die politische Macht institutionell bei der Bundesregierung, die Länder besitzen aber vor allem durch ihre politische Mitwirkung durch den Bundesrat, ebenfalls eine starke Machtposition innerhalb des politischen Systems. Sie sind so in der Lage bei Interessenkonflikten ihre Positionen nicht nur zu artikulieren, was einer einheitlichen Kommunikation entgegensteht, sondern auch durchzusetzen.<sup>84</sup> Verstärkt wird diese Vielstimmigkeit im deutschen Regierungssystem durch die Tatsache, dass das personalisierte Verhältniswahlrecht Koalitionsregierungen hervorbringt. Die „Partnerschaft der Rivalen“ (Mertes 2007, 18) bringt eine zusätzliche, nämlich parteipolitische Fragmentierung mit sich. Auch der Bundeskanzler, obgleich er über

---

<sup>84</sup> Vor allem bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bringt die Macht der Länder die Gefahr einer Blockade mit sich (Margedant 2003, 2).

eine starke Position im Regierungssystem verfügt (vgl. Kanzlerdemokratie in Kapitel III, 2.2.3.), besitzt weniger Möglichkeiten als der britische Premier, die Regierung zu einen. Denn während die Richtlinienkompetenz und das Kabinettsprinzip auf Vereinheitlichung abzielen, begünstigt das Ressortprinzip wiederum die Fragmentierung. Außerdem ist der Bundeskanzler immer auch von den Mehrheitsverhältnissen in der Koalition und im Bundesrat und vom Rückhalt seiner Partei abhängig. Letztere, zumindest die großen Volksparteien, verfügen über eine viel stärkere Position als jene in Großbritannien. Sie besitzen in Deutschland die Schlüsselpositionen in der Regierungsbildung, Regierungsausübung und auch in der öffentlichen Willensbildung (ebd., 2.2.4.). Ein einheitliches Auftreten der Regierung wird daher oft auch durch die dominierende Position der Parteien erschwert.

Für die Handlungsfähigkeit der Regierungskommunikation in Deutschland bedeuten die Strukturbedingungen des politischen Systems vor allem, dass bei der Kommunikation nach innen sowie nach außen stets Interessenkonflikte und Kooperationen berücksichtigt werden müssen. Die Kommunikationsbeziehungen sind insofern komplex und einem Dilemma ausgesetzt, weil sich die unterschiedlichen politischen Akteure zum einen als politische Gegenspieler profilieren müssen und auf der anderen Seite als Partner in gemeinsamen Verhandlungen kooperieren müssen. In einer Koalitionsregierung muss beispielsweise einerseits Geschlossenheit demonstriert werden, andererseits sind beide Regierungsparteien darauf angewiesen, ihr eigenes politisches Profil zu wahren. Daher ist es für jeden Koalitionspartner schwierig, die eigene positive Leistungsbilanz hervorzuheben, ohne den jeweiligen Koalitionspartner zu provozieren

(Reineke 1988, 30). Die Kommunikation in Deutschland muss also immer darauf bedacht sein die Entscheidungsprozesse selbst nicht zu gefährden (Pfetsch 2003, 99). Da im föderalen System praktisch ständig Wahlen stattfinden, ist eine kontinuierliche Darstellung der Regierungstätigkeit kaum möglich.

Die Strukturen des politischen Systems wirken sich auch auf die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation aus, wodurch eine einheitliche Kommunikation erschwert wird. Die Darstellung der Akteure und Institutionen der deutschen Regierungskommunikation hat gezeigt, dass diese nicht wie in Großbritannien zentral, sondern stark dezentral verortet sind und damit die Vielstimmigkeit und Fragmentierung des politischen Systems widerspiegeln. Im BPA, BKA und in den Ministerien gibt es eine Vielzahl an Kommunikationsabteilungen für eine wirkungsvolle Regierungskommunikation nach innen und außen, es existiert aber keine reine Koordinierungsstelle. Strategisches Kommunikationsmanagement, welches eine schlüssige Kommunikation aller Kommunikationseinheiten ermöglichen könnte, spielt in Deutschland eine untergeordnete Rolle (vgl. Kapitel IV 3.6.). Die Kommunikation ist auf eine operative und rezeptive Medienarbeit ausgerichtet, wie in Kapitel III gezeigt wurde. Sowohl das BPA als auch das BKA und der Regierungssprecher sprechen für die Kanzlerin und die Politik der gesamten Bundesregierung. Doch informieren die Ministerien, legitimiert durch das Ressortprinzip, über ihre jeweiligen Politikbereiche weitestgehend autonom und eigenverantwortlich. Hier wird deutlich, dass in Deutschland die Handlungsmöglichkeit der Regierungskommunikation vor allem durch strukturelle Probleme begrenzt wird. Die Kohärenz der Regierungsbotschaften wird, durch

Abstimmungsschwierigkeiten und Rivalitäten zwischen den einzelnen Akteuren und Abteilungen beeinträchtigt. Schwierigkeiten ergeben sich außerdem, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, aus der Verschiebung der Kompetenzen des BPA gegenüber den Ministerien und aus der Budgetierung der Regierungskommunikation.

#### **4.2. Fragmentierung, Abstimmungsprobleme und Rivalitäten**

In der Organisation der Bundesregierung sind sowohl das BPA als auch das Bundeskanzleramt dem Bundeskanzler direkt unterstellt (Walker 1982, 177). Aus dieser gemeinsamen organisatorischen Entwicklung ergibt sich zum einen die Nähe der beiden Bereiche zum Bundeskanzler, zum anderen aber auch eine Überschneidung der Aufgabenverteilung. Busse zählt in seiner Darstellung des Bundeskanzleramts zu dessen Aufgaben unter anderem die „konzentrierte Information des Bundeskanzlers über die wichtigsten Beiträge in laufenden politischen Diskussionen“ sowie die „Erläuterungen gegenüber Medienvertretern bei Rückfragen zur Regierungspolitik“ (Busse 2001, 127f.). Während die Arbeit des BPA vor allem „auf den Bundespräsidenten und die gesamte Bundesregierung ausgerichtet“ sei, werde die unmittelbare Information des Bundeskanzlers „kanzleramtsspezifisch ergänzt durch die Arbeitseinheiten im Bundeskanzleramt“ (ebd., 128). Diese „Ergänzung“ sieht in der Praxis allerdings anders aus und hat gravierende Folgen. Denn das Kanzleramt behandelt das Bundespresseamt wie eine nachgeordnete Behörde oder wie ein Fachressort (Mertes 2007, 21). Das Kanzleramt fordert dort Informationen und Auskünfte an, die es für die eigene

Informationsaufgabe an den Bundeskanzler benötigt. Seine Autorität leitet das Kanzleramt dabei nicht aus einer formellen Weisungsbefugnis ab, sondern aus der faktisch größeren Nähe zum Regierungschef. Letztere fehlt dem BPA in aller Regel, denn besonders im Verlauf der Kanzlerschaft Helmut Kohls verlagerte sich die Zuständigkeit für die Regierungskommunikation zunehmend vom Bundespresseamt ins Bundeskanzleramt. Aufgaben, die eigentlich dem BPA oblagen, wurden vom Bundeskanzleramt übernommen, vieles lief am Regierungssprecher vorbei.<sup>85</sup> Diese informelle Vorrangstellung gilt zwar nicht automatisch – sowohl der Chef des BPA als auch der Chef des BKA gehören zu den engsten Beratern des Bundeskanzlers. Ob sie einander auf gleicher Augenhöhe gegenüber stehen, wird allerdings hauptsächlich von ihrem persönlichen Verhältnis zum Kanzler bestimmt (Marx 2006, 88). Dabei besitzt der Chef des BKA schon allein deshalb bessere Chancen beim Kanzler Gehör zu finden, weil er sich in räumlicher Nähe zum Regierungschef befindet. Der Arbeitsplatz des Regierungssprechers ist das BPA und liegt damit mehrere hundert Meter vom Kanzler entfernt. Arbeiten auf Zuruf sind damit kaum möglich. In der Vergangenheit gab es genügend Vorschläge, den Regierungssprecher organisatorisch ins Kanzleramt zu verlagern, diese wurden aber bis zum Regierungswechsel 2005 nie umgesetzt (Weth 1991, 131f.). Die Entscheidung von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) ihren Regierungssprecher Ulrich Wilhelm immerhin einen eigenen Schreibtisch im sechsten Stock des Kanzleramts zur Verfügung

---

<sup>85</sup> So beschäftigte sich die Abteilung V des Bundeskanzleramts (Gesellschaftliche und politische Analysen) mit Aufgabenfeldern wie zum Beispiel „Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskanzlers“ (Referat 511) und „Dokumentation; Pressematerialien“ (Referat 513) (Morcinek 2007, 61).

zu stellen, kommt „fast einer administrativen Revolution gleich“ (Marx 2006, 88).

Die Rolle des Regierungssprechers und vor allem sein Verhältnis zum Kanzler ist also für eine einheitliche Regierungskommunikation in Deutschland von besonderer Bedeutung. Denn es bestimmt nicht nur seine Arbeit als „Sprachrohr der Regierung“ (Walker 1982, 142), sondern auch die Stellung des BPA innerhalb des Kommunikationsgefüges der Regierung. Ein Regierungssprecher, der in einer guten, persönlichen Beziehung zum Kanzler steht, hat bessere Zugangsmöglichkeiten und mehr politischen Einfluss (ebd., 154).<sup>86</sup> Denn nur solange auf Seiten der Journalisten vermutet wird, dass der Regierungssprecher das Vertrauen des Kanzlers besitzt, wird er als Informationsquelle anerkannt und kann seiner Rolle als „Politikvermittlungsexperte“ gerecht werden (Tenscher 2002, 246). Je mehr Einfluss er besitzt, desto mehr Einfluss besitzt auch das BPA auf Journalisten, aber auch auf die Ministerien. Dies zeigte sich wiederum während der Kanzlerschaft Helmut Kohls, der vor allem seinen Medienberatern im Kanzleramt vertraute, so dass seine offiziellen Regierungssprecher wie Peter Boenisch oder Peter Hausmann kaum über die Regierungstätigkeiten informiert waren und auch das BPA im „Dornröschenschlaf“ versank (Marx 2007, 87).

Schwierigkeiten ergeben sich außerdem aus der Tatsache, dass der Regierungssprecher der Vertreter der gesamten Bundesregierung ist. Bei Streitigkeiten und Differenzen in der Koalitionsregierung, was in Zeiten einer großen Koalition beinahe unvermeidlich erscheint, muss er

---

<sup>86</sup> Nur wenn er ein Mitglied des so genannten *Küchenkabinetts* des Kanzlers ist und bei internen Beratungen und Strategiegesprächen dabei ist, kann er wirklich effektiv die Ideen und Konzepte seines Chefs vermitteln.

einen Balanceakt vollführen. Er muss den Bundeskanzler vertreten, aber auch allen Ministern gerecht werden. Wenn die Minister uneins sind, kann er daher nicht offiziell nicht kanzlerkonform auftreten und mit einer Stimme die Regierung vertreten (Weth 1991, 67f.).

Nicht nur im Verhältnis zwischen BKA, BPA, Kanzleramtschef und Regierungssprecher gibt es Schwierigkeiten. Auch zwischen BPA und den Ministerien zeigen sich Kompetenzüberschneidungen und Rivalitäten zu ungunsten einer kohärenten Regierungskommunikation. Eigentlich ist die Verteilung der Kompetenzen klar geregelt: das BPA hat eine „umfassende informationspolitische Zuständigkeit für die Politik der Bundesregierung. Die informationspolitische Zuständigkeit der Bundesministerien beschränkt sich auf ihren Geschäftsbereich“ (Kordes/Pollmann 1989, 35). In der Praxis ergeben sich jedoch häufig Überschneidungen und Konkurrenzsituationen.

Kanzleramt und BPA haben ein gemeinsames Interesse daran, politische Erfolge als Leistungen der Regierung (...) insgesamt darzustellen; daraus ergibt sich eine permanente Rivalität mit den Bundesministerien und deren Pressestellen, die ein Interesse daran haben, politischen Erfolg als Leistung der Ressorts – und damit vor allem des Ressortchefs – zu „verkaufen“ (Mertes 2000, 70).

Trotz seines klaren Auftrags kommt dem BPA keine Richtlinienkompetenz für die Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Bundesministerien zu. Es gibt dabei auch keine Vorschrift, nach der letztere dem BPA über ihre Kommunikationsmaßnahmen Rechenschaft schulden (Schürmann 1992, 101). Auch hier zählt wieder die Autorität des Regierungssprechers, beziehungsweise sein Verhältnis zum Kanzler. Die Ressorts treten auf Grund ihrer verbrieften Autonomie selbstbewusst auf. Nach dem eigenen Ressortinteresse

rangiert an zweiter Stelle das Bemühen um die bilaterale Koordination mit den benachbarten Fachressorts und erst an dritter Stelle kommt das BPA mit seinem Bestreben die Belange der gesamten Regierung zu kommunizieren (Walker 1982, 170). Das Interesse des BPA, Erfolge eines Ministeriums stets als Gesamtsiege der ganzen Regierung zu feiern, teilen die Ressorts also nicht unbedingt. Die einzelnen Referate für Presse und Öffentlichkeitsarbeit richten ihre Arbeit unisono und konsequent auf die politische Führung des eigenen Amtes aus. Das zeigt sich vor allem in dem medialen Vorpreschen einzelner Ministerien. Deutlich wurde dies in der Vergangenheit beispielsweise in den Debatten um die Gesundheitsreform oder um die Mindest- und Kombilöhne als verschiedene Minister sich mit zum Teil widersprechenden Forderungen, ohne diese abzusprechen an die Medien wandten. Politische Vorhaben wurden also ohne Absprache erst vor der Presse ausgebreitet, um die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen und dadurch auch die Kollegen, meist den Finanzminister, unter Druck zu setzen (Eppler 2007).

In den letzten Jahren ist sogar eine zunehmende Verschiebung im Verhältnis zwischen BPA und Ministerien, zu Ungunsten des Bundespresseamts zu verzeichnen. So wurde im Jahr 2003 dem Auswärtigen Amt (AA) aus dem Geschäftsbereich des BPA die Zuständigkeit für die Abteilung Politische Öffentlichkeitsarbeit Ausland (PÖA) übertragen. Das BPA verlor damit eine Abteilung mit rund 70 Stellen, einem Etat von 20 Millionen Euro und damit die gesamte Zuständigkeit für die Vermittlung des Deutschlandbildes im Ausland. Auch für die Beziehungspflege zu den in Deutschland akkreditierten Journalisten ist seitdem nicht mehr Aufgabe des BPA, was Kritik hervorruft:

Die Vernachlässigung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Ausland und für das Ausland ist ein kommunikationspolitischer Sündenfall, da diese für die innenpolitische Reformkommunikation von wesentlicher Bedeutung ist, als es auf den ersten Blick scheinen mag: Was ausländische Korrespondenten, die in Berlin akkreditiert sind oder Informationsreisen dorthin unternehmen, in ihren Blättern berichten, kommt häufig als Meldung nach Deutschland zurück und trägt hier zur Willens- und Meinungsbildung bei (Mertes 2007, 27).

Die Beobachtung eines Trends zur verstärkt eigenverantwortlichen Ressortkommunikation bestätigt auch die personelle Aufrüstung der Ministerien in diesem Bereich. Nach einer aktuellen Veröffentlichung der Bundesregierung ist die Anzahl der Mitarbeiter aller Ministerien, die für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden zwischen den Jahren 1998 und 2007 von 204 auf 285 oder um knapp 40 Prozent gestiegen.<sup>87</sup>

An keiner anderen Stelle zeigt sich die Autonomie der Ressorts bei der Öffentlichkeitsarbeit deutlicher als in den Haushaltsansätzen. Die Gesamtausgaben der Bundesregierung für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit<sup>88</sup> beliefen sich im Jahr 2005 insgesamt auf 90 Millionen Euro (ebd., 28). Dabei zeigt sich eine Verschiebung der Etatmittel für die Regierungskommunikation zugunsten der Ressorts und zum Nachteil des BPA. Besonders nach dem Verlust der PÖA ist der Kommunikations-etat des BPA massiv geschrumpft. Betrug er damals noch 43 Millionen Euro, stellte das BPA 2005 mit 19 Millionen

---

<sup>87</sup> So zählte das Bundesinnenministerium unter Wolfgang Schäuble (CDU) in diesem Bereich 1998 noch 15 Mitarbeiter, jetzt 27. Das Entwicklungshilfeministerium unter Heidemarie Wieczork-Zeul (SPD) legte ebenfalls von 16 auf 20 zu. Insgesamt waren im Juni 2007 von 18.799 Mitarbeitern aller Bundesministerien rund 1,5 Prozent im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit tätig. Im Juni 1998 waren es nur 1 Prozent aller Mitarbeiter (Weiland 2007).

<sup>88</sup> Das heißt: die Summe aller einzelnen Etats der Ministerien für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit zusammen mit dem BPA-Etat für Öffentlichkeitsarbeit.

Euro nur noch knapp 20 Prozent der Gesamtausgaben (ebd., 27). Damit lag das BPA unter dem Einzeletat für Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes (knapp über 20 Millionen Euro) und auch unter dem des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (über 25 Millionen). Im Vergleich zu den erheblichen Mitteln der Fachressorts hat das Bundespresseamt damit nur eine eingeschränkte Arbeitsmöglichkeit, was wohl vor allem seine Informationspflichten über die Arbeit der gesamten Bundesregierung bedeutend erschweren muss.

Für das Jahr 2008 sind für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung 91 Millionen Euro eingeplant (Weiland 2007). Demnach steigen die Gesamtausgaben für die Regierungskommunikation zwar stetig (vgl. um die 86 Millionen Euro im Jahr 1998 gegenüber rund 88 Millionen im Jahr 2003 (Bundestag Aktuell 2003)), die Steigerung gilt jedoch nicht für das Budget des BPA. So sieht der Finanzplan für 2008 für das Bundespresseamt nur noch knapp 17 Millionen Euro vor (Bundesregierung 2008). Zu beachten ist außerdem, dass innerhalb des BPA generell mehr Geld für die interne Organisation ausgegeben wird, als für die eigentliche Aufgabe der Regierungskommunikation. Bei einem Gesamtetat<sup>89</sup> von 77 Millionen Euro wurden, wie oben aufgeführt, 2005 lediglich 19 Millionen Euro für die Öffentlichkeitsarbeit, aber 27 Millionen Euro für Personal ausgegeben. Die knappen vorhandenen Mittel werden also zudem nicht zielgerichtet angewendet (Mertes 2007, 29).

---

<sup>89</sup> Das heißt: nicht nur der Etat für Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch das Budget für zum Beispiel Personal und Verwaltung.

Der beengte Wirkungskreis von Regierungskommunikation erschließt sich nicht nur aus den Zahlen des Bundespresseamts, sondern gerade auch aus dem Vergleich der Gesamtausgaben für Regierungskommunikation mit den Gesamtausgaben für Werbung in der Bundesrepublik. Im Jahr 2005 wurde in Deutschland insgesamt rund 30 Milliarden (!) Euro in Werbung investiert. Die Summe von 90 Millionen Euro für die gesamte Regierungskommunikation der Bundesregierung für 2005 erscheint im Vergleich verschwindend gering. Regierungskommunikation macht damit weniger als 0,3 Prozent der Werbung in Deutschland aus und liegt sogar niedriger als der Werbetat allein für Spirituosen (im Jahr 2005 bei rund 97 Millionen Euro) (ebd.). Auch der Vergleich mit Großbritannien verdeutlicht die geringen Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Im Jahr 2004 finanzierte die britische Regierung 203.224 Millionen Pfund allein in Werbung (vgl. Tabelle in Kapitel IV, 2.1.3.). Die Knappheit des Budgets wirkt sich vor dem Hintergrund der Rivalitäten und Abstimmungsschwierigkeiten noch stärker aus.

#### **4.3. Neue Wege – Anpassungen an die medialen Herausforderungen**

Geld allein ist natürlich nicht entscheidend. Um die durch die strukturellen Probleme stark eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Regierungskommunikation zu verbessern und auch um sich den Herausforderungen des Mediensystems zu stellen, unternahm die Schröder-Regierung erste Anstrengungen für eine Neuausrichtung der regierungsamtlichen Politikvermittlung.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung muss sich im Konzert der Informationsanbieter Gehör verschaffen und sich im Informationsangebot durch klare, kompetente und seriöse Informationen wahrnehmbar positionieren. Sie muss auch der teilweise verloren gegangenen Themenhierarchie in den Medien entgegenwirken (Ruhenstroth-Bauer 2003, 34).

Ähnlich wie Blair wollte Schröder durch eine grundlegende Umstrukturierung der Öffentlichkeitsarbeit eine bessere Verzahnung von Politik und Kommunikation bewirken (Salazar 2006, 75).

Wie bereits in Kapitel IV erwähnt, wurde in einem von Peter Ruhenstroth-Bauer betreuten internen Evaluationsprozess das *Kommunikative Rahmenkonzept der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*<sup>90</sup> erarbeitet (vgl. Kapitel IV, 3.). Dabei sollte vor allem das Bundespresseamt in einen „modernen Dienstleistungsbetrieb“ umgebaut werden (Ruhenstroth-Bauer 2000, 49f.). Ruhenstroth-Bauer beschrieb die Zielsetzung der Neuorganisation mit der „Erhöhung inhaltlicher und wirtschaftlicher Synergien durch Konzentration und Koordination der Kommunikationsaktivitäten auf Themenschwerpunkte“, der „Optimierung der inhaltlichen und sprachlichen Qualität der Produkte“, um ein „einheitliches Corporate Design als Bestandteil einer Corporate Identity“ der Bundesregierung zu schaffen. Die Einrichtung eines „thematischen Frühwarnsystems“ sollte ein aktives „Agenda- Setting“ ermöglichen, um „inhaltliche Konzentration und politische Vorschau“ in die Regierungskommunikation zu tragen (ebd.). Damit sollte den Entwicklungen und Veränderungen des Mediensystems Rechnung getragen werden.

---

<sup>90</sup> Das Kabinett stimmte diesem Konzept am 2. Juni 1999 zu.

Die heute sichtbarste Veränderung ist sicherlich das einheitliche Erscheinungsbild der Bundesregierung bei allen öffentlichen Auftritten. Das *Corporate Design* wurde als Bestandteil einer *Corporate Identity* (CI) erarbeitet. Die Einführung ermöglichte, dass fortan sämtliche Publikationen und Internetauftritte der Bundesregierung einer Dachmarke zugeordnet und dadurch besser im Medienschwungel erkannt werden können. Mit der Schaffung der Redaktionskonferenz, dem News Center und dem CvD-Dienst für die politische Presse (vgl. Kapitel IV, 3.1.2.) wurde quasi spiegelbildlich zu den Abnehmern der Information, den Journalisten gearbeitet, um sich so besser an deren Arbeit anzupassen (Salazar 2006, 76).

Darüber hinaus wurde versucht, die Koordination der Regierungskommunikation zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde die Abteilung Gruppe Koordination auf der Leitungsebene des BPA geschaffen und die vom Regierungssprecher initiierten täglichen Schaltkonferenzen zwischen BPA und den Ressorts auch auf samstags und sonntags ausgeweitet. So sollten, auch wenn dies nur bedingt gelang (siehe Ausführungen zum medialen Vorpreschen der Ministerien), Dopplungen in der Kommunikation vermieden werden. In diesem Zusammenhang forderte Béla Anda, Regierungssprecher zwischen 2002 und 2005, zusätzlich von den Ministerien Kommunikationskonzepte für das BPA, um zu verhindern, dass zwei Ministerien am gleichen Tag ein Großprojekt bekannt gaben und sich so in der öffentlichen Wahrnehmung Konkurrenz machten. Ähnlich wie in Großbritannien wollte der Regierungssprecher so spätestens vier Wochen vor der geplanten Kabinettsbefassung die kommunikative Durchdringung eines neuen Themas kontrollieren (Leif 2006, 100). Dieser Ansatz scheiterte allerdings an dem Widerstand der autonomen

Ressorts. Einen verbindlichen Kalender für die zeitliche Koordination von Bekanntmachungen und Ministerauftritten wie er in Großbritannien existiert, gibt es in der Bundesrepublik damit nicht (Marx 2006, 91).

Auch die stets auf ihre Autonomie bedachten Ressorts versuchen ihre Kommunikation, den Anforderungen durch die Medien anzupassen. Denn auch sie sind zunehmend medial überfordert. Als etwa die missglückte Einführung der LKW-Maut im Jahr 2004 wochenlang für Aufregung sorgte, konnten sich die Pressereferenten im Bundesverkehrsministerium vor Anfragen kaum retten (ebd., 90). Um nicht vom Konkurrenzkampf der Medien, bei dem zugunsten von Aktualität politische Zusammenhänge und das Abwarten langwieriger Entscheidungsprozesse auf der Strecke bleiben, überrollt zu werden, rüsten sie, wie beschrieben, im Personal sowie im Budget auf (vgl. Kapitel IV, 4.2.).

Um die Professionalität bei Planung, Herstellung und Vertrieb von Produkten der Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern, zeigt sich auch in Deutschland ein Trend zur verstärkten Auslagerung der Kommunikationskampagnen an externe Werbe- und PR-Agenturen. Mit der Gründung der neuen Abteilung Agentur/Service (vgl. Kapitel IV, 3.1.2.) wurde die Einbindung externer Agenturen intensiviert. Dass diese flexibler als das nach dem Hierarchieprinzip funktionierende, etwas schwerfällige Bundespresseamt (vgl. Kapitel IV, 3.1.2.) auf aktuelle Vorkommnisse reagieren können und vor allem strategische Kommunikationsangelegenheiten besser erfüllen, hat damit auch das BPA erkannt:

Das ist nicht nur wirtschaftlicher (...) (d)ieses ist auch unabdingbare Voraussetzung für eine einheitliche und in sich geschlossene Kommunikation über eine längere Zeitspanne hinweg. Es entspricht im Übrigen auch der Praxis anderer großer Institutionen und Unternehmen (Bundespresseamt 2004, 4).

Mit diesem „Auslagerungs-Trend“ rückt das BPA heute ansatzweise in die Rolle einer „zentralen Leitagentur“ der Regierungskommunikation (Morcinek 2006, 67). Wie in Kapitel IV beschrieben, verbleibt im Zuge dessen vor allem die kurzfristige Öffentlichkeitsarbeit (zum Beispiel Anfragen von Journalisten) bei der Regierung, während die Agenturen mit der strategischen Umsetzung von Kommunikationskampagnen betraut werden. Beispielsweise wurden im Rahmen der Vermittlung der Agenda 2010 die wichtigsten Kommunikationsschritte zwar vom Regierungssprecher und den an der Agenda beteiligten Ressortexperten abgestimmt, die Verantwortung für die Durchführung wanderte allerdings an Leitagenturen. Diese koordinierten alle Werbemaßnahmen wie Broschüren, Anzeigen und Internetwerbung. Auch die Planung und Durchführung der Informationskampagne zur Gesundheitsreform wurde von zwei Berliner Agenturen begleitet (Überblick über die Kampagnen bei Oßwald 2006).

Außerdem werden auch in Deutschland seit der rot-grünen Koalition zunehmend professionelle Medienberater in der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigt. Jedoch sind sie nicht wie in Großbritannien als fester Bestandteil des Kommunikationsgefüges der Regierung etabliert. Sie arbeiten meist als freiberufliche Medienberater (vgl. Kapitel IV, 3.5.). Als prominentestes Beispiel kann in diesem Zusammenhang der Berater und enge Vertraute des ehemaligen Bundesfinanzministers

Hans Eichel, Klaus-Peter Schmidt-Deguella<sup>91</sup> gesehen werden, der erfolgreich am neuen Image des „eisernen Hans“ bastelte (Schwenicke 2000). Dabei reichte sein Einfluss weit in das Ministerium hinein.

Offiziell ließ das Ministerium verlauten, der Berater kümmere sich um Pressearbeit zur Erläuterung der Finanzpolitik, die Begleitung des Ministers bei Medienauftritten, Tipps für die amtlichen Sprecher, die Vorbereitung internationaler Treffen, PR für die Steuerreform und die Bekämpfung der Schwarzarbeit sowie die Beratung des Ministers in presserechtlichen Fragen (Marx 2006, 93).

Gerade vor dem Hintergrund der mangelnden strategischen Ausrichtung der deutschen Regierungskommunikation sind externe Berater für eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit von großer Bedeutung. Denn sie verfügen, eher als alt eingessene Beamte, über die nötige Fachkenntnis in Kommunikationsangelegenheiten und können flexibel zu Rate gezogen werden. Dadurch sind sie für ein stringentes effektives Kommunikationsmanagement und eine wirksame Strategiefindung unabdingbar. Jedoch zeigt gerade der Fall Großbritannien, dass die externe politische Beratung nicht Überhand gewinnen sollte. Letztlich kommt es also darauf an, dass in der Regierung Strukturen vorhanden sind, die einen entsprechend adequadten Einsatz von Kommunikationsexperten ermöglichen. Doch gerade hier gibt es in der Bundesrepublik noch Verbesserungsbedarf. Denn in Deutschland stehen den Medienberatern nicht zuletzt rechtliche Schwierigkeiten entgegen. Es gibt noch keine eindeutige rechtliche Regelung für die Beschäftigung der freien Kommunikationsexperten. Dies zeigte sich

---

<sup>91</sup> Schmidt-Deguella war zuvor ARD-Journalist, dann Regierungssprecher unter Ministerpräsident Hans Eichel in Hessen. 1999 wechselte er mit Eichel als sein Medienberater nach Berlin.

beispielsweise im Fall Schmidt-Deguelles, als die Unionsfraktion wegen dessen Tätigkeit und auf Grund seines Tageshonorars von 510 Euro Anfragen, Aktuelle Stunden und Pressemitteilungen herausgab (vgl. CDU 2004). Die Bezahlung Schmidt-Deguelles aus dem Öffentlichkeitsarbeits-Etat des Ministeriums beschäftigte sogar den Bundesrechnungshof (Marx 2006, 93).

Trotz der Neuausrichtung und Umstrukturierung der Regierungskommunikation bleibt festzustellen, dass in der Bundesrepublik schon allein wegen der Strukturen des politischen Systems, sowie den beschriebenen strukturellen Defiziten der institutionellen Verankerung der Kommunikationseinheiten eine einheitliche und wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit schwierig bleibt. Die Handlungsspielräume der Regierungskommunikation sind damit begrenzt. Ob das Bundespresseamt wie es das Modernisierungskonzept von 1999 erstrebte zu einem „modernen Dienstleistungsbetrieb“ und zu einer „Informationsdrehscheibe für die Bürgerinnen und Bürger, für die Medien und für die Regierung“ (Bundespresseamt 2007) gewandelt werden konnte, bedürfte einer genaueren Analyse, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Beobachter wie der Journalist Thomas Leif (Leif 2002, 47) kommentieren allerdings ironisch: „eine konsistente Linie in der Markenbildung der Bundesregierung (ist) bestenfalls für die Akteure selbst erkennbar. Auch in diesem Feld war die berühmte „ruhige Hand“ wohl federführend.“ Diese Bemerkung verweist darauf, dass trotz aller Veränderungen im Erscheinungsbild der Regierungskommunikation Zweifel an der Effektivität und Nachhaltigkeit der Neuorientierung bestehen.

## VI. Schluss und Ausblick

Wie das in dieser Untersuchung eingangs aufgeführte Zitat von Sarcinelli verdeutlichte, sind das „Kommunikative und das Politische untrennbar miteinander verbunden“ (Sarcinelli 2007, 109).

Gerade vor dem Hintergrund der vielfältigen sozialen, politischen und medialen Veränderungen ist die Notwendigkeit des „Politischen“ (in diesem Fall der Regierung) sich darzustellen und politische Vorhaben zu vermitteln enorm gestiegen. Besonders in der heutigen *Mediengesellschaft* braucht Politik das „Kommunikative“ (in diesem Fall die Regierungskommunikation), um im „Medienschwungel“ Gehör zu finden, sich zu legitimieren und damit gestaltungsfähig zu bleiben. Dabei werden die Handlungsspielräume der Regierungskommunikation, wie gezeigt wurde, stark von den strukturellen Besonderheiten des politischen Systems sowie der Medienlandschaft eines jeweiligen Landes beeinflusst. Diese Untersuchung hat nach eben diesen Freiräumen für die Politikvermittlung in Großbritannien und Deutschland gefragt und untersucht wie die Akteure der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit beider Länder diese in der Praxis nutzen. Dabei wurde von der These ausgegangen, dass nur eine schlüssige, abgestimmte und kohärente Kommunikation der verschiedenen Regierungseinheiten die Chance hat in den Medien themensetzend zu wirken und so wirksam zum Bürger durchdringen kann (Brettschneider 2007, 36). Die Untersuchungen zu den Mediensystemen beider Demokratien haben verdeutlicht, dass deren Ausprägungen und Strukturen in Deutschland sowie in Großbritannien ähnliche Charakteristika und dadurch ähnliche Herausforderungen für die Regierungskommunikation aufweisen. Während in Deutschland das

Presse- sowie Rundfunkrecht weitestgehend von den Bundesländern bestimmt werden, haben Regierungen in Großbritannien die freiwillige Medienselbstkontrolle dem Eingriff in die Pressefreiheit vorgezogen und betreiben in den letzten Jahren verstärkt eine Politik der Deregulierung des Rundfunk und Fernsehens. Damit ist der britische Presse- sowie Rundfunkmarkt noch stärker als der deutsche geprägt durch Marktorientierung und harten Wettbewerb um Leser beziehungsweise Einschaltquoten. Der ökonomische Druck hat in beiden Ländern zu einer Medienkonzentration und daraus resultierend zu einem Verlust an journalistischer Vielfalt und starker Unterhaltungsorientierung geführt. Die verstärkte Anpassung an den breiten Massengeschmack zeigt sich vor allem auf dem von Boulevardblättern geprägten britischen Pressemarkt, auf dem sich auch die Berichterstattung der Qualitätszeitungen zunehmend an den Sensationsjournalismus und Populismus der *tabloids* anpasst. In Deutschland sind vor allem die wenigen national verbreiteten, als *Leitmedien* fungierenden Tageszeitungen für die Politikberichterstattung entscheidend. Doch wird der Raum für die seriöse Politikberichterstattung jenseits dieser Elitemedien angesichts der zunehmenden Unterhaltungsorientierung von Regionalzeitungen und audiovisuellen Medien immer enger. Die Programme von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern gleichen sich durch die verstärkte Publikumsorientierung immer mehr an. Die politische Berichterstattung wird dabei zunehmend geopfert, um größere Zuschauerzahlen zu erzielen, oder boulevardisiert. Politik und Unterhaltung vermischen sich, wie auch Dörner mit seinem Begriff *Politainment* verdeutlichte (vgl. Dörner 2001). Um die mediale Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, mediatisiert sich Politik zunehmend selbst (vgl. Meyer 2003). Ein

Beispiel ist die Personalisierung der politischen Berichterstattung. Besonders in Großbritannien, zunehmend auch in Deutschland werden politische Vorhaben stärker auf Grund der Medientauglichkeit der Akteure und weniger auf Grund von Inhalten bewertet.

Die Komplexität und Prozesshaftigkeit der Politik kann in der schnelllebigen Medienwelt beider Länder kaum angemessen und differenziert dargestellt werden. Außerdem macht es in Großbritannien die starke Parteilichkeit der Presse für die Politik schwer ihre Inhalte zu platzieren. Auch in Deutschland gibt es eine links-rechts-Verortung der Presse, jedoch ist diese nicht so ausgeprägt und die Grenzen der politischen Ausrichtungen verschwimmen immer mehr.

Auf beiden Rundfunkmärkten hat die Anpassung am Markt und Kommerzialisierung zu einer enormen Ausweitung und Fragmentierung der Programme geführt. Dadurch wird es für die Politik immer schwerer, die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Sie muss als ein „Angebot unter vielen um Aufmerksamkeit kämpfen“ (Weidenfeld 2007, 8). Nicht zuletzt ist auch das journalistische Selbstverständnis für die Regierungen eine wichtige Hürde, ihrer politischen Vorhaben in die Medien zu bringen. In Großbritannien verstehen sich die Journalisten selbstbewusst als *Fourth Estate* und haben das Gefühl, die gesetzlich nicht festgeschriebene Pressefreiheit jeden Tag aufs Neue verteidigen zu müssen. Dadurch ist die politische Berichterstattung von einer hohen Skandalierungsbereitschaft und Grundskepsis geprägt. Auch in Deutschland verstehen sich die Journalisten nicht nur als Überbringer von Nachrichten, sondern verstärkt als Meinungsmacher, jedoch ist die Stimmung nicht so aggressiv wie in Großbritannien.

Durch die vielfältigen medialen Herausforderungen stehen die Regierungen beider Länder unter dem permanenten Druck sich medial zu legitimieren und inszenieren. Dabei hat die Analyse in Teil V deutlich gemacht, dass die Strukturen der Regierungssysteme in Deutschland sowie in Großbritannien auch die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation bedingen und damit eine wirksame, abgestimmte Politikvermittlung im Sinne einer *one-voice-policy* erschweren beziehungsweise erleichtern.

In Großbritannien ist letzteres der Fall. Denn die politische Macht liegt in Großbritannien durch den zentralistischen Staatsaufbau und die Parliamentsouveränität gebündelt bei der Regierung. Trotz gewisser Dezentralisierungsprozesse in den letzten Jahren (*Devolution*) wird diese Einheit nicht wie im deutschen Föderalstaat durch Interessenkonflikte zwischen Bund und Ländern gefährdet. Das Zwei-Parteien-System sorgt außerdem für einen klaren Regierungsauftrag und befähigt eine Partei dazu die Regierung zu stellen. Schwierige Abstimmungen mit einem Koalitionspartner entfallen und machen eine kohärente Kommunikation leichter. Durch die klaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament besitzt auch die Opposition kaum Einfluss, die Regierungstätigkeit zu beschränken und versteht sich lediglich als konfrontative Kritikinstanz. Das britische Regierungssystem ist daher durch die Dominanz des Premierministers gekennzeichnet, der bei einer ausreichenden parlamentarischen Mehrheit die weitgehende Entscheidungsgewalt über die politische Agenda besitzt. Sein umfangreiches Patronagepotential, die Möglichkeit der Kabinettsumbildung und die kollektive Verantwortlichkeit der Minister Entscheidungen nach außen einheitlich mit zu tragen, erleichtern dem Premier das Kabinett zu einen und diszipliniert hinter sich zu bringen.

Zudem hat sich der Einfluss des britischen Kabinetts als kollektives Entscheidungsgremium in den letzten Jahren verringert. Entscheidungen werden vielmehr in informellen Vieraugengesprächen und Ad-hoc-Sitzungen getroffen, bei denen der Premier oder seine persönlichen Berater gezielt politischen Einfluss ausüben. Analog zu den günstigen Bedingungen des politischen Systems ermöglicht auch die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation in Großbritannien eine einheitliche kommunikative Linie. Auch sind alle Kommunikationseinheiten zentral organisiert, wobei die wichtigsten Abteilungen an der Spitze der Regierung und damit dort wo die politischen Strategien festgelegt werden, angesiedelt sind. Die britische Regierungskommunikation kennzeichnet eine starke strategische Ausrichtung. Damit wird Regierungskommunikation, ganz im Sinne von Brettschneider und Weidenfeld, nicht als nachgeordnete, sondern als eine in den politischen Entscheidungsprozess integrierte Aufgabe verstanden und kann in strategischer Hinsicht als besonders effektiv gelten (vgl. Brettschneider 2002; Weidenfeld 2007; Kapitel II, 2.5.). Die Kommunikationsstrategie wird von zentraler Stelle für alle Kommunikationseinheiten festgelegt. Dabei wird durch Koordinierungseinheiten verhindert, dass es zwischen den einzelnen Departments zu Überschneidungen und gegenseitigen Behinderungen in der Kommunikation kommt. Außerdem versetzt die strategische Ausrichtung die Regierung in die Lage schnell und flexibel auf sich situativ ändernde kommunikative Rahmenbedingungen zu reagieren und am Besten diese schon im Vorfeld zu erkennen. Durch die verstärkte Einstellung von professionellen Medienberatern und ihre zentrale Positionierung im unmittelbaren Umfeld der Minister beziehungsweise in der Nähe des Premiers können diese eine wirksame

regierungskonforme Medienarbeit betreiben, weil sie im ständigen Kontakt zu dem politischen Führungspersonal stehen. Außerdem werden alle operativen Kommunikationsmaßnahmen, unter anderem die Kommunikationskampagnen aller Departments von einer Stelle organisiert und koordiniert.

Die zentrale Organisationsstruktur und die strategische Ausrichtung, die eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit der britischen Regierung vor dem Hintergrund der vielfältigen medialen Herausforderungen erleichtern, sind vor allem der Neustrukturierung der Regierungskommunikation unter der Blair-Regierung geschuldet. Unter der Federführung von Blairs persönlichem Medienberater und Chef der Regierungskommunikation, Alastair Campbell, wurde diese zentralisiert und professionalisiert. Durch sein enges Vertrauensverhältnis zu Blair verfügte Campbell über enorme politische Macht. Ihm wurde die Weisungsgewalt über die bis dato mit Kommunikationsaufgaben betrauten Civil Servants übertragen. Die Strategiekompetenzen wurden gebündelt und auf professionelle Medienstrategen übertragen. Die zur Neutralität verpflichteten Staatsbeamten verloren Kompetenzen. Vor allem aber wurde die Medienarbeit intensiviert. Ziel war es in erster Linie die mediale Berichterstattung zu lenken, um das gewünschte Bild über Politiker oder bestimmte Themen zu erhalten. Die Abhängigkeit zwischen Politik und Medien wurde durch bevorzugte oder verweigerte Informationspolitik gezielt instrumentalisiert, politische Aussagen strategisch an die parteipolitisch geprägte Presse angepasst.

Das professionelle Medienmanagement war immerhin in den ersten Jahren der Blair-Regierung sehr erfolgreich. Die Platzierung politischer Themen in den Medien gelang, was die Gestaltungsfähigkeit der britischen Regierung und deren Rückhalt in der Bevölkerung erhöhte.

Im Verlauf ergaben sich für *New Labour* allerdings schwerwiegende Imageprobleme. Die Regierung geriet zunehmend durch Berichte über Medienmanipulation und nicht durch ihre politischen Inhalte in die Schlagzeilen. Der Vorwurf die Öffentlichkeit könne nicht mehr zwischen wahrheitsgemäßer Information und manipulativen *Spin* unterscheiden, führte schließlich zu einer Grundsatzdebatte über die Kommunikationsstrategien der Regierung und zu einem gravierenden Vertrauensverlust. Dadurch sah sich *New Labour* gezwungen, Maßnahmen für eine glaubwürdigere Regierungskommunikation zu ergreifen. Aber trotz der durch den *Phillis-Report* initiierten Transparenzoffensive und die Umstrukturierungen für eine glaubwürdigere Regierungskommunikation bleibt das Misstrauen in die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung auch heute noch groß. Deutlich daran wird, dass Regierungskommunikation in Großbritannien trotz guter Strukturen durch den Missbrauch von exzessivem *Spin* letztlich unwirksam war. Strukturen sind damit zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine effektive Öffentlichkeitsarbeit. Die auf diese Art und Weise erfolgte Professionalisierung erwies sich als kontraproduktiv.

Im Gegensatz zu Großbritannien wird eine kohärente Regierungskommunikation in Deutschland durch die Strukturbedingungen des politischen Systems erschwert. Denn dieses ist vor allem durch Vielstimmigkeit und Fragmentierung gekennzeichnet. So kommt es im Föderalstaat zu einer starken Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, wobei letzteren durch ihre Mitwirkung im Bundesrat politische Macht und damit große Durchsetzungsfähigkeit zukommt. Außerdem zwingen Koalitionsregierungen zu einer ständigen Abstimmung

unterschiedlicher Interessen und politischer Vorhaben zwischen verschiedenen Parteien. Dabei muss einerseits Geschlossenheit demonstriert werden, andererseits müssen beide Partner auch stets ihre Eigenständigkeit und unterschiedlichen Positionen wahren. Die starke Position der großen Volksparteien im politischen System führt zu einer weiteren Fragmentierung. Sie besetzen die Schlüsselpositionen in der politischen Willensbildung, aber auch in der Regierungsbildung und -ausübung. Zwar kommt dem Kanzler eine starke Position innerhalb des politischen Systems zu, für ihn ist es aber auf Grund des ständigen Konfliktes zwischen Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip schwerer als für den britischen Premier die Regierung auch kommunikativ „auf Linie“ zu bringen. Bei der Regierungskommunikation in Deutschland müssen folglich stets Interessenkonflikte und Kooperationen unterschiedlicher Akteure berücksichtigt werden. Die Strukturen des politischen Systems wirken sich auch auf die institutionelle Verankerung der Regierungskommunikation aus. Diese ist anders als in Großbritannien stark dezentral organisiert und spiegelt damit die Vielstimmigkeit und Fragmentierung des politischen Systems wider. In Deutschland spielt eine strategische Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit folglich nur eine untergeordnete Rolle. Die Kommunikation ist eher auf eine operative, rezeptive Medienarbeit ausgerichtet. Die Kohärenz der Regierungsbotschaften wird durch Kompetenzüberschneidungen, Abstimmungsschwierigkeiten und Rivalitäten zwischen den einzelnen Akteuren und Institutionen beeinträchtigt. BKA, BPA und der Regierungssprecher vertreten alle kommunikativ den Regierungschef sowie die gesamte Bundesregierung. Doch wird das BPA vom BKA, obwohl es diesem in keiner Form untergeordnet ist, wie eine

nachgeordnete Behörde behandelt. Seine Autorität leitet das BKA dabei von der faktisch größeren Nähe zum Regierungschef ab.

Die Ministerien wiederum betreiben, legitimiert durch das Ressortprinzip, eine weitgehend autonome Informationspolitik. Sie richten ihre Kommunikationsarbeit allein auf die politische Führung des eigenen Amtes aus und lassen ihre Informationspolitik wenn überhaupt nur ungern zugunsten einer einheitlichen Kommunikation vom BPA beeinflussen. Dieser sich seit den vergangenen Jahren stetig verstärkende Trend zur eigenverantwortlichen Ressortkommunikation manifestiert sich beispielsweise im kommunikativen Vorpreschen einzelner Ministerien zu bestimmten Politikvorhaben, aber auch in dem Kommunikationsetat, den sich das BPA mit den Ministerien teilt (von dem 90 Mill. Etat für Öffentlichkeitsarbeit entfielen 2005 nur 20 Mill. auf das BPA), wider.

Letztendlich trägt auch die Stellung des Regierungssprechers nicht zu einer einheitlichen Kommunikation bei. Seine Autorität innerhalb des Kommunikationsgefüges der Bundesregierung bestimmt immer auch den Einfluss des BPA auf das BKA, die Ministerien sowie die Journalisten. Diese ist allerdings nicht klar festgeschrieben, sondern hängt hauptsächlich von seinem persönlichen Verhältnis zum Bundeskanzler ab. Die Fragmentierung und Zersplitterung der deutschen Regierungskommunikation wird durch eine starke Unterfinanzierung zudem verschärft. Gerade im Vergleich zu Großbritannien wird so die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der deutschen Regierungskommunikation deutlich.

Besonders vor dem Hintergrund der beschriebenen großen medialen Herausforderungen erscheinen die strukturellen Schwierigkeiten der Regierungskommunikation gravierend. Unter der Regierung Schröder

wurden erste Anstrengungen unternommen die Kommunikation neu auszurichten. Ähnlich wie Tony Blair wollte Gerhard Schröder durch eine grundlegende Umstrukturierung eine bessere Verzahnung von Politik und Kommunikation bewirken und strukturelle Probleme beheben. 1999 wurde im Zuge einer internen Evaluation das *Kommunikative Rahmenkonzept der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung* erarbeitet. Im Zuge dessen sollten die Kompetenzen des BPA ausgebaut werden und die Behörde in einen „modernen Dienstleistungsbetrieb“ umstrukturiert werden (Ruhenstroth-Bauer 2000, 49). Außerdem wurde unter anderem versucht durch ein *Corporate Design* ein einheitliches Erscheinungsbild der Regierung zu erhalten und die Koordination der Kommunikationseinheiten durch die neu geschaffene Abteilung Gruppe Koordination im BPA zu verbessern. Zudem zeigt sich auch in Deutschland ein Trend zur Auslagerung von Kommunikationskampagnen an externe Werbe- und PR-Agenturen. Auch professionelle Medienberater werden zunehmend in der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigt. Jedoch sind diese nicht wie in Großbritannien als fester Bestandteil des Kommunikationsgefüges der Regierung etabliert. Sie arbeiten meist freiberuflich und stehen nicht zuletzt rechtlichen Schwierigkeiten gegenüber.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Probleme erscheint in Deutschland vor allem eine zentrale Steuerung von großer Bedeutung. Das Beispiel Großbritannien hat gezeigt, dass eine koordinierte Kommunikationsstrategie der Regierungskommunikation und ein gezieltes Medienmanagement für die Politik durchaus ein erfolgreiches Mittel sein kann, um sich in der *Mediengesellschaft* Gehör zu verschaffen. Politische Kommunikation ist hier zum festen Bestandteil der Politik geworden. Verglichen mit Großbritannien hinkt Deutschland auf

diesem Weg noch deutlich hinterher. Zwar hat die Politik der Bundesrepublik sich auch auf den Weg der Professionalisierung der Regierungskommunikation begeben, diese ist aber durch die strukturellen und finanziellen Defizite stark in ihren Potentialen eingeschränkt. Einer zersplitterten, nachgelagerten Regierungskommunikation kann es dabei kaum gelingen, bei den Bürgern Verständnis und Zustimmung für die Politik zu gewinnen. Großbritannien kann, wie oben erwähnt, zumindest in diesem Zusammenhang als Vorbild gelten und einige Anregungen aus der institutionellen Verankerung der britischen Regierungskommunikation ließen sich für Deutschland aufgreifen. Dabei kann es nicht um eine Eins-zu-Eins-Übertragung gehen. Dies lassen schon allein die Strukturen des politischen Systems nicht zu (vgl. auch Brettschneider 2007, 67). Doch sollte, wie in dieser Untersuchung deutlich gemacht wurde, eine Regierungskommunikation, die den Anforderungen sich wandelnder Umweltbedingungen und medialen Herausforderungen gerecht wird, von Anfang an mitgedacht und in den politischen Strategieprozess integriert werden, statt wie in Deutschland nachgelagert zu sein. Sie sollte daher eher an der Spitze der Regierung, dort wo die politische Strategie entwickelt wird, verankert sein. Denkbar – und unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch möglich – wäre auch die Stärkung der strategischen Ausrichtung der Regierungskommunikation durch die Schaffung einer Strategieeinheit im unmittelbaren Umfeld des Regierungschefs.

Vor allem müsste auch über die Position des BPA im Kommunikationsgefüge der Regierung nachgedacht werden. Soll das BPA als Instrument der strategischen Kommunikation eingesetzt werden? Dann müssten vor allem die Einheiten gestärkt werden, die

mit Medienbeobachtung und Strategientwicklung betraut sind. Dann könnten die operativen Kommunikationsaufgaben noch stärker als zur Zeit an externe Kommunikationsagenturen übertragen werden und beispielsweise eine Institution wie das COI, als Schnittstelle zwischen diesen und den Ministerien geschaffen werden. Wenn die Ausrichtung des BPA operativ bleiben soll, wäre es sinnvoll unabhängig davon eine Strategieabteilung zu entwickeln. Außerdem wäre eine Klärung des Verhältnisses zwischen BPA und den Ministerien für eine kohärente Kommunikation wichtig. Soll das BPA im Sinne einer starken Koordinierungsabteilung für eine einheitliche Öffentlichkeitsarbeit sorgen? Dann müsste seine Position gegenüber den Ressorts gestärkt werden und gegebenenfalls auch ein Durchgriff auf die Presse- und Informationsreferate der Ministerien gewährleistet sein. Zudem müsste die Schwächung des BPA der jüngsten Vergangenheit rückgängig gemacht werden. Beispielsweise indem die Auslandsabteilung vom Auswärtigen Amt wieder in das BPA übertragen werden und die finanziellen Ressourcen gegenüber den Ressorts verbessert würden. Nicht zuletzt wäre eine stärkere Stellung des Regierungssprechers und Chef des BPA auch in die Pressearbeit der Ministerien hinein im Interesse eines klaren Gesamtbildes. Dabei müsste seine Position unabhängig vom persönlichen Verhältnis zum Regierungschef klarer definiert sein. So würde schließlich auch die Stellung des BPA beständiger und klarer werden.

Bei allen Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Kommunikationsfähigkeit bleibt allerdings festzuhalten: Auch wenn eine professionelle, kohärente und effektive Regierungskommunikation in der heutigen *Mediengesellschaft* für die Politik wichtig ist, um ihre Anliegen zu vermitteln und handlungsfähig zu bleiben, kann es nicht

darum gehen, manipulativen *Spin* zu betreiben. Der Fall Großbritannien hat gezeigt, dass gute Strukturen und eine strategisch angelegte, effektive Öffentlichkeitsarbeit eben doch nicht alles sind, wenn sie verantwortungslos angewendet werden. Zwar muss es Ziel der Regierungskommunikation sein, auch unter den Bedingungen der *Mediendemokratie* (vgl. Meyer 2001) die politische Gestaltungsfähigkeit zu verbessern. Dabei kann es aber keinesfalls darum gehen, die Politik dem Primat von „rhetorischer Effekthascherei und medialer Inszenierung“ unterzuordnen (Novy/Schmitz 2007, 12). Auch wenn die Politikvermittlung vor großen Herausforderungen steht, muss sicher gestellt sein, dass diese mit Sachlichkeit, Angemessenheit und Transparenz vollzogen wird. Eine „Überdosis“ an Effektivität kann und ist, wie gezeigt wurde, dabei nicht der richtige Weg sein.

## VII. Bibliographie

- Altendorfer, Otto (2001): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Wiesbaden.
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) (2003): Handbuch des politischen Systems. Bonn.
- Andersen, Uwe (2003): Bundesstaat, Föderalismus. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems. Bonn. S. 83-91.
- Bartle, John/ Griffiths Dylan (Hrsg.) (2001): Political Communications Transformed. From Morrison to Mandelson. Hampshire/New York.
- Becker, Bernd (2002): Politik in Großbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs. Paderborn
- Bennett, Lance W./ Entman, Robert M. (Hrsg.) (2001): Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy. Cambridge.
- Bentele, Günther (1998a): Politische Öffentlichkeitsarbeit. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn. S.124-145.
- Benz, Arthur (1987): Regierung. In: Görlitz, Axel/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen-Forschungsstand-Perspektiven. Reinbeck bei Hamburg. S. 441-447.
- Bergsdorf, Wolfgang (1986): Probleme der Regierungskommunikation. In: Communication. 3. S. 27-39.
- Bergsdorf, Wolfgang (Hrsg.) (1989): Berufsfeld Public Relations. Bd.1. Berlin. S. 256-262.
- Bergsdorf, Wolfgang (1993): Bundesregierungs-PR. In: Pflaum, Dieter/Pieper, Wolfgang (Hrsg.): Lexikon der Public Relations. Landsberg/Lech. S. 94-100.
- Bergsdorf, Wolfgang (2002): Imperativ Politik. In: Schatz, Heribert/Rössler, Patrick/Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?. Wiesbaden. S. 271- 277.

- Beyme, Klaus von (1999): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen/Wiesbaden.
- Blumler, Jay G./ Kavanagh, Dennis (1999): The Third Age of Political Communication: Influences and Features. In: Political Communication, 16, Heft 3, S. 209-230.
- Brettschneider, Frank (1998): Agenda- Building, Agenda Setting. In: Jarren/Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 635-636.
- Brettschneider, Frank (2002): Die Medienwahl 2002. Themenmanagement und Berichterstattung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B49-50. Bonn. S.36-47.
- Brettschneider, Frank (2007): Regierungskommunikation in Großbritannien und den USA: Zentrale Einbettung. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik. Gütersloh.
- Bruns, Tissy (2007): Republik der Wichtigter. Ein Bericht aus Berlin. Freiburg im Breisgau.
- Buchwald, Frank Andreas (1991): Adenauers Informationspolitik und das Bundespresseamt. Strategien amtlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kanzlerdemokratie. Dissertation. Mainz.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V (2005): Zeitungen 2005. Berlin.
- Busse, Volker (2001): Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben. Organisation. Arbeitsweise. Heidelberg.
- Becker, Bernd (2002): Politik in Großbritannien. Eine Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs. Paderborn.
- Boorstin, Daniel J. (1962): The Image. A Guide to Pseudo-Events in America. New York.
- Castells, Manuel (1997): The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture. Oxford.
- Chalaby, Joan (1998): Intention of Journalism. New York.

- Chill, Hanni/Meyn, Hermann (2000): Vielfalt und Aufgaben der Printmedien. In: Informationen zur politischen Bildung: Massenmedien. Heft 260. Bonn. S. 14-26.
- Dahrendorf, Ralf (1967): Aktive und passive Öffentlichkeit. Über die Teilnahme und Initiative im politischen Prozess moderner Gesellschaften. In: Löffler, Matrin (Hrsg.): Das Publikum. München. S.1-12.
- Donges, Patrick (2000): Amerikanisierung, Professionalisierung, Modernisierung? Anmerkungen zu einigen amorphen Begriffen. In: Kamps, Klaus (Hrsg.): Trans-Atlantik, Trans-Portable? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation. Wiesbaden. S. 27-40.
- Donsbach, Wolfgang/Mathes Rainer (2000): Rundfunk. In: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Publizistik Massenkommunikation. 6. Auflage, Frankfurt am Main. S.475-518.
- Dörner, Andreas (2001): Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft. Frankfurt am Main.
- Dreier, Hardy (2004): Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Bredow-Institut: Internationales Handbuch Medien. Baden-Baden. S. 245-268.
- Dyke, Greg (2004): Inside Story. London.
- Esser, Frank (2005): Großbritannien. Allgemeine Rahmenbedingungen. In: Weischenberg, Siegfried/Kleinstauber, Hans J./Pörksen, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Journalismus und Medien. Konstanz.
- Forman, F.N./Baldwin, Nicholas (1999): Mastering British Politics. Hampshire, New York.
- Franklin, Bob (1994): Packaging Politics. Political Communication in Britain's Media Democracy. London.
- Fröhlich, Pia (2001): Das Problem der Politikvermittlung in der Demokratie. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung bei der Einführung des Euro. Würzburg.

- Gebauer, Klaus-Eckart (1998): Regierungskommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 464-472.
- Geffken, Michael (2005): Inszenierung. In: Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hg.): Handlexikon Public Affairs. Münster. S.105-108.
- Gerhards, Jürgen (1998): Öffentlichkeit. In: Jarren/Otfried/Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 694-695.
- Grundgesetz (Beck-Texte) (1996). 33. Auflage. München.
- Habermas, Jürgen (1962): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Berlin.
- Hachmeister, Lutz (2007): Nervöse Zone - Politik und Journalismus in der Berliner Republik. München.
- Hackenbroch, Rolf (1998): Verbändekommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 482- 489.
- Halisham, Lord (1978): The Dilemma of Democracy – Diagnoses and Prescription. London.
- Helms, Ludger (1996): Das Amt des deutschen Bundeskanzlers in historisch und international vergleichender Perspektive. Zeitschrift für Parlamentsfragen 27. S. 697-711.
- Henkels, Walter (1985): Die leisen Diener ihrer Herren. Regierungssprecher von Adenauer bis Kohl. Düsseldorf, Wien. 1985.
- Hennessy, Peter (1994): Cabinet government. A commentary. In: Contemporary Record, 8. S. 484-494.
- Herman, Edward S./Chomsky, Noam (2002): Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media. New York.
- Hofmann, Gerhard (2007): Die Verschwörung der Journalle zu Berlin. Ein politisches Tagebuch samt Schlussfolgerung. 2. Auflage. Bonn.

- Hofsähs, Rudolf/Pollmann, Hans (1981): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Düsseldorf.
- Hofsähs, Rudolf/Pollmann, Hans (1990): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Düsseldorf.
- Humphreys, Peter (2006): Medien und Medienpolitik. In: Kastendiek, Hans/Sturm, Roland (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien. Bonn.
- Hübner, Emil/Münch, Ursula (1998): Das politische System Großbritanniens. Eine Einführung. München.
- Jarren, Otfried/ Donges, Patrick (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried (1998): Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeitsarbeit im Wandel. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn.
- Jarren/Otfried/Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden.
- Jun, Uwe (2002): Politische Parteien und Kommunikation in Großbritannien. Labour Party und Konservative als professionalisierte Medienkommunikationsparteien. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Parteien in der Mediendemokratie. Wiesbaden.
- Kaiser, André (2007): Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen? In: Bertelsmann Stiftung: Zukunft Regieren. Gütersloh.
- Kamps, Klaus (Hrsg.) (2000): Trans-Atlantik-Trans-Portabel? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation. Wiesbaden.
- Kamps, Klaus (2002): Kommunikationsmanagement in der Politik: Anmerkungen zur „zirkensischen“ Demokratie. In: Schatz, Heribert/Rössler, Patrick/Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?. Wiesbaden. S. 101-113.
- Kamps, Klaus (2007): Politisches Kommunikationsmanagement. Wiesbaden.
- Kastendiek, Hans/ Sturm, Ronald (Hrsg.) (2006): Länderbericht Großbritannien. Bonn.

- Kastendiek, Hans/Stinshoff, Richard (2006): Verfassungsdenken und Verfassungspolitik. In: Kastendiek, Hans/ Sturm, Ronald (Hrsg.): Länderbericht Großbritannien. Bonn.
- Kaster, Bernhard (2006): Regierungs-PR und politischer Wettbewerb. Im Spannungsfeld zwischen Informationspflicht und Parteiwerbung. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden. S. 183-197.
- Kepplinger, Hans-Mathias (1985): Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation. In: Publizistik 2-3. S. 254f.
- Kepplinger, Hans-Mathias/Hartmann, Thomas (1989): Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung. Frankfurt am Main.
- Köhler, Miriam Melanie/ Schuster, Christian H. (Hrsg.) (2006): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden.
- König, Klaus/Knoll Thomas (2001): Bundeskanzler, Regierungsfunktion, Regierungszentrale. In: Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. München. S. 289-310.
- Kordes, Walter/ Pollmann, Hans (1989): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Düsseldorf.
- Krause, Joachim (1999): Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongress im Vergleich. Zeitschrift für Parlamentsfragen 30. Halle (Saale). S. 534-555.
- Kretschmer, Heiko (2005): Regierungskommunikation. In Althaus, Marco/Geffken, Michael/ Rawe, Sven (Hg.): Handlexikon Public Affairs. Münster. S.154-157.
- Krumm, Thomas/Noetzel, Thomas (2006): Das Regierungssystem Großbritanniens. München.
- Kuhn, Raymond (2007): Mediamanagement. In: Seldon, Anthony: Blair's Britain 1997-2007. Cambridge. S. 123-143.
- Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.) (1993): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. 2. Auflage. Wien.

- Leach, Robert/Coxall Bill/Robins, Lynton (2006): *British Politics*. 3. Auflage. Hampshire, New York.
- Leif, Thomas (2002): Verkürzte Realität, verflachter Sinn, stillgelegter Diskurs. Von den Auswirkungen medialer Präsenz. In: *Vorgänge*. H. 2. Berlin. S. 39-47.
- Leif, Thomas (2006): Journalisten als bessere Politikberater? Medien und Politikberatung – kommunizierende und konkurrierende Röhren. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg): *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern*. Wiesbaden. S. 99-111.
- Lloyd, John (2004): *What the Media are Doing to Our Politics*. London.
- Louw, Eric (2005): *The Media and Political Process*. London.
- Luhmann, Niklas (2004): *Die Realität der Massenmedien*. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Machnig, Matthias (2004): Politische Kommunikation unter Modernisierungsdruck. Medien- und Gesellschaftswandel verlangen auch neue Medienstrategien der politischen Akteure. In: *Forum.Medien.Politik* (Hrsg.): *Trends der politischen Kommunikation. Beiträge aus Theorie und Praxis* Münster. S. 18-26.
- Maier, Michaela (2002): *Zur Konvergenz des Fernsehens in Deutschland. Ergebnisse qualitativer und repräsentativer Zuschauerbefragungen*. Konstanz.
- Maltese, John A. (1994): *Spin control. The White House Office of Communication and the management of presidential news*. Chapel Hill.
- Marx, Stefan (2006): Das Herr der Sprecher und Berater. Eine Bestandsaufnahme von Akteursgruppen in der Regierungskommunikation. In: Köhler, Miriam Melanie/Schuster, Christian H. (Hrsg): *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern*. Wiesbaden.
- McNair, Brain (2003): *An Introduction to Political Communication*. London.
- Media Guardian (2005): *Media Directory 2005*. London.

- Mertes, Michael (2000): Führen, koordinieren, Strippen ziehen. Das Kanzleramt als Kanzlers Amt. In: Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard: Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik. Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. München.
- Mertes, Michael (2007): Regierungskommunikation in Deutschland: komplexe Schranken. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik, Gütersloh. S. 17-36.
- Meyer, Thomas (2001): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt am Main.
- Meyer, Thomas (2002): Mediokratie – Auf dem Weg in eine andere Demokratie?. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bonn.
- Meyn, Hermann (1999): Massenmedien in Deutschland. Bonn.
- Mihr, Christian (2003): Wer spinnt denn da? Spin Doctoring in den USA und in Deutschland: Eine vergleichende Studie zur Auslagerung politischer PR. Münster, Hamburg, London.
- Moran, Michael (2005): Politics and Governance in the UK. Hampshire, New York.
- Morcinek, Martin (2003): Regierungskommunikation im Wandel am Beispiel des Bundespresseamtes der Bundesregierung. Otto-Friedrichsuniversität Bamberg. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Morcinek, Martin (2006): Das Bundespresseamt im Wandel. In: Köhler, Miriam Melanie/ Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden. S. 49-71.
- Murswiek, Axel (1991): Regierung. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn. S. 573-576.
- Niclauß, Karlheinz (2004): Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Paderborn.
- Negrine, Ralph (1994): Politics and the Mass Media in Britain. 2. Auflage. London.
- Negrine, Ralph (1998): Parliament and the Media. A study of Britain, Germany and France. London.

Neidhardt, Friedhelm (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. In: ders. (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen. S. 7-41.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1989): Öffentliche Meinung: Die Theorie der Schweigespirale. Frankfurt am Main.

Novy, Leonard/Schmitz, Gregor Peter (2007): Lessons learned: politische Kommunikation im Wandel. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik. Gütersloh. S. 234-254.

Oberreuter, Heinrich (1982): Übermacht der Medien. Erstickt eine demokratische Kommunikation? Zürich.

Ornstein, Norman J. (2000): The Permanent Campaign and Its Future. Washington.

Oßwald, Anke (2006): „Damit Deutschland gesund bleibt“ Staatliche Informationskampagnen am Beispiel der Gesundheitsreform. In: Köhler, Miriam Melanie/ Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden.

Patzelt, J. Werner (1998): Parlamentskommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 431-442.

Pfetsch, Barbara (1998): Bürger- Publikum. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden S.406- 414.

Pfetsch, Barbara (1998a): Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn. S.234-252.

Pfetsch, Barbara (2001): „Amerikanisierung“ der politischen Kommunikation? Politik und Medien in Deutschland und den USA. In: Das Parlament. Aus Politik und Zeitgeschichte. (B41-42). Bonn.

Pfetsch, Barbara (2003): Politische Kommunikationskultur. Wiesbaden.

- Pilz, Frank/Ortwein, Heike (2000): Das Politische System Deutschlands: Prinzipien, Institutionen und Politikfelder. München.
- Pöttsch, Horst (2001): Die deutsche Demokratie. Bonn.
- Raskop, Christian (1995): Grenzen und Möglichkeiten der Verständigung. Politische Kommunikation zwischen Inszenierung und Aufklärung. Frankfurt am Main.
- Reineke, Wolfgang (1988): Regierung ohne Kommunikationskonzept, prmagazin 4. S. 32-35.
- Reuber, Ludger (2000): Politik im Medienzirkus. Frankfurt am Main.
- Ronneberger, Franz (1978): Public Relations des politischen Systems. Staat, Kommunen und Verbände. Nürnberg.
- Ronneberger, Franz (1989): Die Rolle von Public Relations im politischen Entscheidungsprozess. In: Böckelmann, Frank E. (Hrsg.): Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel. Berlin. S. 149-160.
- Rötzer, Florian (1999): Aufmerksamkeit als Medium der Öffentlichkeit. In: Maresch, Rudolf/Niels Werber (Hrsg.): Kommunikation, Medien, Macht. Frankfurt. S. 35-58.
- Rudzio, Heinz (1987): Bundstag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde. München.
- Ruhenstroth-Bauer, Peter (2000): Regierungskommunikation. Aufbruch zu Dialog und Transparenz. In: Forschungsjournal NSB. Jg.13, Heft 3. S. 49- 52.
- Ruhenstroth-Bauer, Peter (2002): Kommunikation als Dienstleistung. In: Fachjournalist. April. S.2-5.
- Ruhenstroth-Bauer, Peter (2003): Moderne Regierungskommunikation. Aktuelle Konzepte, Strategien und Vorhaben des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. In: Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens (Hrsg.): Machtdarstellung und Darstellungsmacht. Beiträge zu Theorie und Praxis moderner Politikvermittlung. Baden Baden. S. 33-49.
- Salazar, Wigan (2006): Der Wandel der Regierungskommunikation hat begonnen. In: Köhler, Miriam Melanie/ Schuster, Christian H. (Hrsg.): Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden. S.73-82.

Sarcinelli, Ulrich (1991): Massenmedien und Politikvermittlung – eine Problem- und Forschungsskizze. In: Rundfunk und Fernsehen 39. H. 4. S. 469-486.

Sarcinelli, Ulrich (1998) Legitimität. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 253- 257.

Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998a): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn.

Sarcinelli, Ulrich (1994): Mediale Politikdarstellung und politisches Handeln: analytische Anmerkungen zu einer notwendigerweise spannungsreichen Beziehung. In: Jarren, Otfried (Hrsg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Elektronische Medien in der Bundesrepublik Deutschland. (= Gegenwartskunde, Sonderheft 8). Opladen. S.35-50.

Sarcinelli, Ulrich (2005): Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden.

Sarcinelli, Ulrich (2007): Parteienkommunikation in Deutschland: zwischen Reformagentur und Reformblockade. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik. Gütersloh. S. 109-146.

Saxer, Ulrich (1998): System, Systemwandel und politische Kommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S.21-64.

Schatz, Heribert (1993): Ein theoretischer Bezugsrahmen für das Verhältnis von Politik und Massenkommunikation. In: Langenbacher, Wolfgang R. (Hrsg.): Politische Kommunikation. Grundlagen, Strukturen, Prozesse. 2. Auflage. Wien.

Schmidt, Manfred G. (1995): Demokratietheorien. Opladen.

Smith, Martin J. (2002): Prime Minister and Cabinet. In: Fisher, Justin (Hrsg.): Central debates in British politics. Harlow. S. 223-238.

Schneider, Beate (1998): Mediensystem. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen/Wiesbaden. S. 422-431.

- Schulz, Winfried (1997): Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik. Opladen.
- Schulze, Gerhard (1992): Die Erlebnisgesellschaft. Kulturosoziologie der Gegenwart. Frankfurt/New York.
- Schürmann, Frank (1992): Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung. Berlin.
- Schwarzkopf, Dietrich (Hrsg.) (1999): Rundfunkpolitik in Deutschland. München.
- Schwennicke, Christoph (2000): Eine Regierung als Gesamtkunstwerk. Kanzler Schröder stellt einen Berater an, der seine Politik besser verkaufen soll – das wird wohl kaum ohne Folgen fürs Machtgefüge bleiben. In: Süddeutsche Zeitung. 12.04.2000. S.3.
- Seymore-Ure, Colin (2001): The National Daily Press. In: Bartle, John/ Griffiths Dylan (Editors): Political Communications Transformed. From Morrison to Mandelson. Hampshire, New York. S. 87-110.
- Seymour-Ure, Colin (2003): Prime Ministers and the Media. Issues of Power and Control. Oxford.
- Stanyer, James (2004): Politics and the Media. A Crisis of Trust? In: Parliamentary Affairs 57. S. 420-434.
- Stanyer, James (2003): Politics and the Media. A Breakdown in Relations for *New Labour*. In: Parliamentary Affairs 56. S. 309-321.
- Starr, Paul (2004): The Creation Of The Media. Political Origins of Modern Communications. New York.
- Rose, Richard (2001): The Prime Minister in a Shrinking World. Cambridge.
- Steffani, Wienfried (1998): Oppositonskommunikation In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 456-464.
- Sturm, Roland (2006): Staatsaufbau und politische Institutionen. In: Kastendiek, Hans/Sturm, Roland: Länderbericht Großbritannien. Bonn. S. 135-164.

- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2007): Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale. In: Bertelsmannstiftung: Jenseits des Ressortdenkens- Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. Zukunft Regieren. Gütersloh.
- Strohmeier, Gerd (2004): Politik und Massenmedien. Eine Einführung. Baden-Baden.
- Tenscher, Jens (2002): Verkünder-Vermittler-Vertrauensperson. Regierungssprecher im Wandel der Zeit. In: Schatz, Heribert/Rössler, Patrick/ Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.): Politische Akteure in der Mediendemokratie. Politiker in den Fesseln der Medien?. Wiesbaden.
- Tenscher, Jens (2003): Professionalisierung der Politikvermittlung?. Wiesbaden.
- Tunstall, Jeremy (1996) Newspaper Power. The National Press in Britain. Oxford.
- Walker, Horst O. (1982): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Frankfurt am Main.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2007): Reformen kommunizieren. Herausforderungen an die Politik. Gütersloh.
- Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim (2000): Fernsehen in Deutschland 1998-1999. Programmstrukturen, Programminhalte, Programmentwicklungen. Band 18. Berlin.
- Weth, Burkhard (1991): Der Regierungssprecher als Mediator zwischen Regierung und Öffentlichkeit. Rollen- und Funktionsanalyse von Regierungssprechern im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (1949- 1982). Würzburg.
- Wiesendahl, Elmar (1998): Parteienkommunikation. In: Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden. S. 442- 450.

Aus dem Internet:

(letzter Zugriff am 06.03.2008)

ARD-Deutschlandtrend November (2006):

<http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/meldung91230.html>

ARD-Wahlarchiv (2008):

<http://stat.tagesschau.de/wahlarchiv/archiv/landtag.shtml>

BBC (2007): <http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A3407483>

BBC/Info (2007): <http://www.bbc.co.uk/info>

Phillis, Bob (2004): An Independent Review of Government Communications. Presented to the Minister for the Cabinet Office.

<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview/News/FinalReport.pdf>

British Parliament (2007):

[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/public\\_administration\\_select\\_committee/remit.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/public_administration_select_committee/remit.cfm)

Bundestag Aktuell (2003): Pressemitteilung vom 13.11.2003.

[http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2003/2003\\_252/02.html](http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2003/2003_252/02.html)

Bundespresseamt (2004): Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. (Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU).

<http://dip.bundestag.de/btd/15/030/1503061.pdf>

Bundespresseamt (2007):

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundespresseamt/AufgabendesBundespresseamtes/aufgaben-des-bundespresseamtes.html>

Bundesregierung (2008): Haushalt 2008: Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt.

[http://www.bundesregierung.de/nn\\_66452/Content/DE/Artikel/2007/07/2007-07-05-haushalt-bkamt.html](http://www.bundesregierung.de/nn_66452/Content/DE/Artikel/2007/07/2007-07-05-haushalt-bkamt.html)

Cabinet Office (2007): <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

Cabinet Office/Archiv (2007): <http://www.archive.cabinet-office.gov.uk/gcreview/evidence/boulton.pdf>

Cabinet Office/Government Communication (2007):

[www.cabinetoffice.gov.uk/government\\_communication/role.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/government_communication/role.aspx)

Cabinet Office/Special Advisers (2007):  
[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/)

Cabinet Office/Code Special Advisers (2003):  
[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code/code.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code/code.aspx)

CDU (2004): Kleine Anfrage der Unionsfraktion vom 04.05.2004.  
<http://dip.bundestag.de/btd/15/030/1503061.pdf>

COI (2007): <http://www.coi.gov.uk/aboutcoi.php>

COI/Client Service (2007):  
<http://www.coi.gov.uk/services.php?page=108>

COI/Creative Delivery (2007):  
<http://www.coi.gov.uk/services.php?page=107>

COI/Interactive Media (2007):  
<http://www.coi.gov.uk/services.php?page=109>

COI/Interruptive Media (2007):  
<http://www.coi.gov.uk/services.php?page=111>

COI/News and Press (2007):  
<http://www.coi.gov.uk/services.php?page=110>

COI/Publications (2006):  
<http://www.coi.gov.uk/aboutcoi.php?page=82>

COI/Services (2007): <http://www.coi.gov.uk/services.php?page=110>

COI/Press Releases (2006):  
<http://www.coi.gov.uk/press.php?release=143>

Civil Service Code (2007):  
[http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/cscode/cs\\_code.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/cscode/cs_code.pdf)

Civil Servants/Special Advisers (2007): How should I work with Special Advisers? <http://www.civilservant.org.uk/spads.shtml>

Diebel, Frank Heinz (2007): Ein Spin-Doktor für den Tory-Chef. Stern Online vom 22.09.2007. <http://www.stern.de/politik/ausland/:David-Cameron--Ein-Spin-Doktor-Tory-Chef/598187.html>

Government Communication Network (2007):  
<http://www.comms.gov.uk/about/history>

- Government News Network (2007):  
<http://www.gnn.gov.uk/aboutGNN/default.asp?page=1>
- Hesselmann, Markus (2007): Tony Blair und die Medien – ein Teufelskreis. Tagesspiegel Online vom 16.07.2007.  
<http://www.tagesspiegel.de/kultur/Literatur-Tony-Blair-Alastair-Campbell;art138,2340212>
- Hutton, Lord (2004): Report of the Inquiry into the Circumstances Surrounding the Death of Dr. David Kelly C.M.G. <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report/index.htm>.
- James, Howell (2005): What future for government communications? Rede vom 20.01.2005.  
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/publications/speeches/james/pdf/gcfuture.pdf>
- Korte, Karl-Rudolf (2001): Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staatsund Regierungschefs im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte.  
[http://www.bpb.de/publikationen/WA0QU4,0,0,Was\\_kennzeichnet\\_modernes\\_Regieren.html](http://www.bpb.de/publikationen/WA0QU4,0,0,Was_kennzeichnet_modernes_Regieren.html)
- Lloyd, John (2004a): The fourth estate's coup d'etat. The Observer Online vom 13.06.2004.  
<http://www.guardian.co.uk/media/2004/jun/13/business.theobserver1>
- Marr, Andrew (2007): How Blair putt he media in a spin. BBC-News Online vom 10.05.2007.  
[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/6638231.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/6638231.stm)
- Mc Allister, J.F.O. (2003): Out of the Shadow. Time Online vom 06.07.2003.  
<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,463070-2,00.html>
- Mihr, Christian (2003a): Spin Doctor. Plädoyer gegen ein Unwort. In: poli-c.de. Der Informationspool für Politische Kommunikation. Public Affairs, Campaigning & Politikberatung. <http://www.poli-c.de>.
- Mitchell, James (2005): Großbritannien nach der Devolution. Bundeszentrale für politische Bildung.  
[http://www.bpb.de/publikationen/MV1OVB,0,Gro%DFbritannien\\_nach\\_der\\_Devolution.html](http://www.bpb.de/publikationen/MV1OVB,0,Gro%DFbritannien_nach_der_Devolution.html)

Newspaper Society (2007): <http://www.newspapersoc.org.uk>.

Number-10 (2008): <http://www.number-10.gov.uk/output/Page746.asp>

Price, Lance (2007): How spin got a bad name. The Guardian Online vom 31.08.2006.  
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2006/aug/31/comment.politics>

Privacy and Media Intrusion (2003):  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmcmu/meds/458/458.pdf>

Silver, James (2007): Will Gordon stop the spin?. Guardian Online vom 18.06.2007.  
<http://www.guardian.co.uk/media/2007/jun/18/mondaymediasection.politicsandthemedias>

Ridder, Christa-Maria/Engel, Bernhard (2005): Massenmedien im Vergleich. In: Media Perspektiven 2005. 9. [http://www.media-perspektiven.de/uploads/tx\\_mppublications/09-2005\\_Ridder\\_Engel.pdf](http://www.media-perspektiven.de/uploads/tx_mppublications/09-2005_Ridder_Engel.pdf). S. 422-448

Robinson, James (2007): Has Number 10 really closed its doors to the culture of spin?. The Observer Online vom 16.09.2007.  
<http://www.media.guardian.co.uk/print/0,,330751219-105237,00.html>

Weiland, Severin: Ministerien rüsten massiv beim PR-Personal auf. Spiegel Online vom 11.09.2007.  
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,505085,00.html>



# Berliner Schriften zur Medienwissenschaft

Herausgegeben von Jakob F. Dittmar

ISSN 1869-0041 (Druckausgabe); ISSN 1869-005X (Online-Version)

---

- 1: Raetzsch, Christoph: Wider die Simulation: Medien und symbolischer Tausch.** Revisionen zum Frühwerk Jean Baudrillards. - 2009. - 118 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2126-7**  
ISBN (print) **978-3-7983-2132-8** Preis EUR **8,90**
- 2: Flüge, Maximilian: Spannungsfeld Auftrag - Konvergenz: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland.** - . - 2009. - 134 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2131-1**  
ISBN (print) **978-3-7983-2133-5** Preis EUR **9,90**
- 3: Baizza, Achmed: Die Unterhaltungsindustrie gegen das Filesharing.** - . - 2009. - 143 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2138-0**  
ISBN (print) **978-3-7983-2139-7** Preis EUR **10,90**
- 4: Medoch, Melanie Maria: Politische Positionierung - der lange Weg zur Marke.** - . - 2009. - 109 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2136-6**  
ISBN (print) **978-3-7983-2137-3** Preis EUR **8,90**
- 5: Janzen, Karoline: Türken in Deutschland: Intergration durch Medien.** - . - 2009. - 98 S., A 5. -  
ISBN (online) **978-3-7983-2147-2**
- 6: Stix, Cornelia: Der Reiz des Verbotenen - Zur Akzeptanz der USK-Alterskennzeichen.** - . - 2009. - 116 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2148-9**  
ISBN (print): **978-3-7983-2149-6** Preis EUR **8,90**
- 7: Maas, Jessica: Vom "Über-Leben" in der Fremde. Niveau von Reality-Shows im Fernsehen.** - . - 2009. - 105 S., A 5. -  
ISBN (online) **978-3-7983-2150-2**
- 8: Dittmar, Jakob F.: Grundlagen der Medienwissenschaft.** - . - 2009. - 156 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2175-5**  
ISBN (print): **978-3-7983-2174-8** Preis EUR **11,90**
- 9: Reinhold, Katharina: Speaking with one voice?.** Ein Vergleich der Regierungskommunikation in Großbritannien und Deutschland. - 2009. - 177 S., A 5. - Br  
ISBN (online) **978-3-7983-2177-9**  
ISBN (print): **978-3-7983-2178-9** Preis EUR **12,90**

---

Nicht aufgeführte Bd.-Nrn. sind vergriffen. Bei Abnahme mehrerer Exemplare eines Titels wird Preisnachlaß gewährt; Näheres auf Anfrage. Die Preise sind unverbindlich und gelten für den Barverkauf. Bei Bestellungen wird zusätzlich eine Versandpauschale erhoben: für das 1. Exemplar 2,00 Euro; für jedes weitere Exemplar 0,50 Euro.

**Vertrieb/** Universitätsverlag der TU Berlin  
**Publisher** Universitätsbibliothek  
Fasanenstr. 88 (im VOLKSWAGEN-Haus), D-10623 Berlin.  
Tel.: (030) 314-76131, Fax.: (030) 314-76133  
E-Mail: publikationen@ub.tu-berlin.de  
<http://www.univerlag.tu-berlin.de>