

Verwaltung im Meinungsstreit

Politisierung als Herausforderung für die Behördenkommunikation

Peter Stücheli-Herlach

1. Verschränkung von Regierungs- und Kommunikationshandeln

Modernes Regierungs- und Verwaltungshandeln hat sich von Modellen rein hierarchisch-bürokratischer Steuerung verabschiedet. Es reflektiert Abhängigkeiten innerhalb und ausserhalb des administrativen Systems und versucht, diese zielorientiert zu gestalten. Die Gründe dafür sind in tief greifenden Veränderungen der Gesellschaft zu suchen, die sich als innere und äussere «Entgrenzung» beschreiben lassen: Äussere Entgrenzungen erfolgen auf Grund der Transnationalisierung und Globalisierung, welche das Umfeld politischer Entscheidungssysteme und diese Systeme selber erfasst hat. Innere Entgrenzungen sind die Konsequenz einer voranschreitenden Differenzierung der Gesellschaft, die eine Pluralisierung der politischen Akteure und ihrer Positionen nach sich zieht. Entsprechend werden die Verhältnisse in einzelnen Politikfeldern immer komplexer, was eine Überprüfung und Erweiterung des Sets an Steuerungs- und Kontrollinstrumenten des Staates erforderlich macht (dazu Jarren; Steiner; Lachenmeier 2007, 7ff).

Die Folgen für staatliche Akteure und deren strategische Reaktionen werden unter dem Begriff der Governance breit diskutiert und unter verschiedenen Aspekten analysiert (Benz et. al. 2007; Schuppert 2007). Eine zentrale Erkenntnis dabei: Öffentliche Kommunikation ist zum integralen, ja zentralen Bestandteil von Public Management und des modernen Regierungshandelns geworden. Gerade in der Bilanz der seit den 90-er Jahren vorangetriebenen Verwaltungsreformen zeigt sich der Sachverhalt in aller Deutlichkeit. So hat Schedler die Reformgeschichte als eine Abfolge dreier Phasen nacherzählt: Auf die «Phase der Jäger» sei eine «Phase der Neugestaltung der Hackordnung» gefolgt, worauf nun schliesslich in einer dritten Phase die «Integration der bislang Nichtbeteiligten» im Zentrum der Reformpolitik stehe (Schedler 2005). In dieser letzten Phase komme es auf fünf Dinge an, nämlich auf «Offenheit, Breite, Integration, Kommunikation und soziale Ausgestaltung der Modernisierungsprozesse» (ebda.) – nichts anderes hat die Politikwissenschaft im Blick, wenn sie von Governance spricht.

Dabei ist es entscheidend, die Staatskommunikation im Zeichen von Governance nicht als eine einseitige mediale Vermittlung kollektiv verbindlicher Entscheidungen zu verstehen. Vielmehr steht die Vorstellung einer umfassenden, in Netzwerken nicht nur des politisch-administrativen Systems, sondern auch der Medien- und Zivilgesellschaft sich vollziehende Interaktion zur Diskussion. Governance wäre dann nicht nur eine Regierungsform, in der die öffentliche Kommunikation einfach eine tragende Rolle spielt. Die Kommunikation wäre vielmehr das eigentliche Definitionsmerkmal dieser Regierungsform («governance as political communication», Belege bei Schuppert 2007, 291; auch Kamps/Nieland 2006).

Ist Regieren unter den Bedingungen der Governance ein kommunikativer Handlungsmodus, so gilt unter den Bedingungen der demokratischen Verfassung für die Regierungs- und Behördenkommunikation dasselbe wie für alle anderen Handlungsformen des Staates auch: Sie ist der «demokratiethoretischen Fundamentalkategorie» der Legitimität unterworfen, das heisst, sie ist genuin «(...) zustimmungsabhängig und begründungspflichtig» (Sarcinelli 1998). Die laufende Beobachtung, Beurteilung und Kritik von Regierungs- und Behördenkommunikation in der demokratischen Arena ist demnach weder das Zeichen einer fehlgeleiteten journalistischen Praxis noch das Symptom einer aus den Fugen geratenen staatlichen Kommunikationsapparates, sondern sie ist für ein modernes Regierungshandeln konstitutiv und erwünscht. Nicht nur staatliches Entscheiden, Regulieren und Steuern, sondern auch staatliches Kommunizieren ist Thema des demokratischen Meinungsstreits – und soll es auch sein.

2. Politisierung der Behördenkommunikation

Diese genuine Verschränkung von Staatlichkeit, Governance, Kommunikation und Meinungsstreit ist also die Ursache für die in den letzten beiden Dekaden offensichtlich gewordene Politisierung der Behördenkommunikation. Diese Politisierung lässt sich in den drei Dimensionen der Regulierung (2.1), der Thematisierung (2.2) und der Polarisierung (2.3) beschreiben.

2.1 Politisierung als Regulierung

Im Zuge der Anpassung der Gesetzgebung zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation in der Schweiz ist auch die Regulierung der Behördenkommunikation verfeinert worden. So kennt nicht nur die Bundesverfassung in Art. 180, Absatz 2 einen umfassenden Informationsauftrag des Bundesrats in seiner Funktion als staatsleitende Behörde. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz von 1997 (RVOG) definiert daraus abgeleitet entscheidende Zuständigkeiten und Aufgaben und verdeutlicht, dass der staatliche Informationsauftrag auch mit einem Kommunikationsauftrag verbunden ist, das heisst mit dem Auftrag zu einem gegenseitigen Austausch zwischen Staat und Öffentlichkeit (RVOG Art. 10–11).

Der Umsetzung und Ausgestaltung dieser Vorgaben waren intensive Auseinandersetzungen mit dem Thema in der Verwaltung und in Zusammenarbeit mit Rechts- und Kommunikationswissenschaftlern gewidmet (Arbeitsgruppe 2001; Jarren 2005). Inzwischen hat sich ein Set von Standards für behördliches Kommunikationshandeln etabliert, zu dem neben der Kontinuität, der Vollständigkeit und der Verhältnismässigkeit auch die Transparenz der Kommunikation als ein «Meta-Kriterium» gehört (Konferenz 2003; Hardmeier 2003). Zwischen der Folgerichtigkeit der Standards und der alltäglichen Praxis behördlicher Kommunikationstätigkeit dürfte allerdings eine Lücke klaffen: So ist dieser Alltag geprägt durch das kurzfristig getaktete massenmediale Geschehen und ein häufiges situatives Handeln ohne konzeptionelle Durchdringung. Über die Hälfte von repräsentativ befragten Kommunikationsbeauftragten bei Bund, Kantonen und Gemein-

den haben noch im Jahr 2000 angegeben, ihre Tätigkeit sei nicht an Leitbildern oder Strategiepapieren orientiert, situativ ausgerichtet (Hardmeier 2003, 248). Daraus entspringen nicht zwingend Fehlleistungen. Es zeigt aber, dass die Politisierung der Behördenkommunikation mit deren Regulierung nicht zum Erliegen kommt.

2.2 Politisierung als Thematisierung

Trotz – oder gerade wegen – der Festlegung von Standards steht staatliches Kommunikationshandeln nämlich unter laufender kritischer Beobachtung und Beurteilung der demokratischen Arena. Inzwischen ist die Reihe parlamentarischer Vorstösse zum Thema recht lang (siehe die Dokumentation auf den offiziellen Webpages der Bundesbehörden, www.admin.ch/br/themen/info/00035/index.html?lang=de). Auch das mediale Interesse am Thema hat keineswegs nachgelassen (dazu beispielsweise Engeler 2004). Eine erneute breite Diskussion hat inzwischen aus Anlass der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» stattgefunden; dabei dokumentierten die Behörden erneut ihre Aktivitäten im Bereich öffentlicher Kommunikation (Bundesrat 2005). Inzwischen sind sie mit einem Gesamtbudget von 61 Mio. Fr. nur schon bei der Bundesverwaltung und umgerechnet 252 Vollzeitstellen ein gewichtiger Teil der Staatstätigkeit (ebda.).

2.3 Politisierung als Polarisierung

Die Thematisierung der Behördenkommunikation erfolgte immer wieder in stark polarisierter Form. Dabei ist der Diskurs von auf- und abwertenden Schlagworten geprägt («Wege und Irrwege der Kommunikation», Huber-Hotz 2004; «Ohne Kommunikation keine Demokratie», Eckmann 2004; «Könige der Demokratie», Engeler/Somm 2004; «Behördenpropaganda» und «Maulkorb-Initiative», siehe Bundesrat 2005). Damit erhöht sich für die Behörden der Druck, ihre Kommunikationsstrategien zu veröffentlichen und auch zu rechtfertigen: Neben der Notwendigkeit staatlicher Kommunikationsstrategien entsteht somit die Notwendigkeit staatlicher Strategiekommunikation. Immer wieder geraten staatliche Stellen beispielsweise in die Situation, ihr Verhalten in Abstimmungskämpfen öffentlich transparent machen und erklären zu müssen (jüngst beispielsweise im Vorfeld des Referendums über biometrische Pässe, siehe Büttner 2009). Eine proaktive Strategiekommunikation könnte dazu beitragen, die Diskursqualität zu verbessern und den Bürgerinnen und Bürgern transparentere Entscheidungsgrundlagen zu liefern.

3. Drei behördliche Dilemmata

Für die Verwaltungsführung ergeben sich aus dieser Situation der Politisierung grundsätzliche Dilemmata bezüglich des Demokratie-Gebotes (3.1), der Repräsentativität von behördlichem Handeln (3.2) und der strategischen Ausgestaltung der Behördenkommunikation (3.3).

3.1 Demokratie-Dilemma

Öffentlich-multimediale Behördenkommunikation ist staats- und demokratiepolitisch gerechtfertigt und im Zeichen von Governance notwendig. Journalistische Strukturen, Logiken und Traditionen führen aber dazu, dass eine behördliche Dominanz in der Medienarena entstehen kann, was aus normativen und demokratiepolitischen Gründen wiederum problematisch ist. So konnte bei einer Untersuchung über die Medienresonanz behördlicher Kommunikationsarbeit im Kanton Aargau über eine Steuergesetzrevision nachgewiesen werden, dass in der Hälfte der untersuchten Medienbeiträge die Regierung beziehungsweise einzelne ihrer Mitglieder ausdrücklich genannt wurden (Stücheli-Herlach et. al. 2007). Das institutionelle Entscheidungsverfahren war ein bedeutender Taktgeber auch für die mediale Berichterstattung. Dabei fanden gegen 90 Prozent der in den regierungsrätlichen Informationen vermittelten Themen (wie Zielsetzungen der Reform, sachliche Feststellungen dazu oder Informationen zum Entscheidungsfahrplan) einen Niederschlag in der medialen Berichterstattung (ebda).

Die Tendenz zur behördlichen Dominanz in der medialen Arena hat ihre Gründe in kulturellen, ökonomischen und strukturellen Gegebenheiten des Mediensystems, das sich besonders in der Schweiz in einer lediglich «sanften Distanz» zum Regierungsapparat befindet (Blum 2005, weitere empirische Befunde in Publicom 2007). Im Rahmen von Governance ist eine starke öffentliche Präsenz zwar einerseits die Voraussetzung für die Kommunikation gerade auch mit intermediären Organisationen und der Zivilgesellschaft. Andererseits birgt sie die Gefahr der Dominanz und damit der Verwischung des eigentlichen Kommunikationsziels, nämlich des chancengleichen demokratischen Austauschs.

3.2 Repräsentativitäts-Dilemma

Demokratisch gewählte Vertreter konkordanter Entscheidungsorgane besitzen eine hohe Legitimität für die Teilnahme am medialisierten demokratischen Diskurs. In Talkrunden, Blogs, Abendshows und Unternehmensmagazinen gilt die Aufmerksamkeit jedoch weniger dem repräsentativen Auftritt, sondern vielmehr der Personalisierung, Polarisierung, Ästhetisierung und der Satire: Je «konkordanter» ein Regierungsvertreter auftritt, desto uninteressanter scheint er für die mediale Inszenierung im «Dritten Zeitalter» politischer Kommunikation (Blumler/Kavanagh 1999) zu sein. Je stärker er hingegen die Pflicht zur ausgewogenen Darstellung von Regierungshandeln unterläuft oder ihr ausweicht, desto besser eignet er sich als Objekt medialer Inszenierungen. So können scheinbar belanglose Details aus dem persönlichen Arbeitsalltag eines Bundesrates zu einem kontrovers diskutierten Medienthema werden: Bundesrat Moritz Leuenberger gestand einer Sonntagszeitung einmal, er lese vor Sitzungen zuweilen die Akten gar nicht – was umgehend zum Anlass einer Auseinandersetzung über seinen Rücktritt genommen wurde (Messmer 2009). Die Gewohnheiten des genannten Bundesrates beim Bahnfahren sind durch die entsprechende Vermittlung im Magazin der Bundesbahnen («via») bereits legendär; dabei spielen weniger politische Auseinander-

setzungen eine zentrale Rolle als vielmehr Träumereien und Selbstironie («Fahre ich Bahn, und das tue ich oft, träume ich manchmal, was ich denn so tun würde, wenn ich jetzt nicht gerade Bundesrat wäre (...).», siehe Leuenberger 2009, ebenso auch Leuenberger 2002). Erwägungen und Argumente zu den entscheidenden Dossiers im Verantwortungsbereich werden demgegenüber in die hinteren Passagen der Beiträge zurückversetzt.

3.3 Strategie-Dilemma

Regulierung, Thematisierung und Polarisierung in Bezug auf Behördenkommunikation bringen den Zwang mit sich, nicht nur die Kommunikationsaktivitäten, sondern auch die entsprechenden Strategien explizit zu machen und offen zu legen. Jede prägnante strategische Ausrichtung behördlicher Kommunikation ist aber in besonderem Masse rechtfertigungsbedürftig: Sie birgt immer die Gefahr der Instrumentalisierung des öffentlichen Dialogs. Dabei ist strategische Prägnanz wiederum aus Gründen der Legitimität notwendig: Behördenkommunikation soll aus gesetzlichen Aufträgen an die Behörden abgeleitet, zielgruppengerecht ausgestaltet und einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses angemessen sein (Konferenz 2003). Dies erfordert beispielsweise eine frühzeitige und teilweise gebündelte Kommunikationstätigkeit. Die Meinungsforschung kann aber aufzeigen, dass die Behörden in dieser Form durchaus einen Einfluss auf den Ausgang einer Volksabstimmung haben, dies vor allem bei Vorlagen, über die wenig Vorwissen und eine entsprechend schwache Prädisposition des Bürgerentscheids bestehen (Longchamp 2004). Je prägnanter also Behördenkommunikation ausgestaltet ist – und dies durchaus in legitimer Form – desto grösser kann ihr Einfluss auf die Meinungsbildung sein, und desto umstrittener wiederum dürfte sie im demokratischen Kräftefeld werden.

4. Auswege

Den Dilemmata kann nur begegnet werden, wenn Behörden und Behördenmitglieder die daraus erwachsenden Probleme antizipieren und entsprechende Lösungen proaktiv entwickeln können. Grundsätzlich stellt sich dabei die Aufgabe, unterschiedliche Anforderungen an das kommunikative Verwaltungsmanagement in ihrem Zusammenhang zu analysieren und integrierte Strategien dafür zu entwickeln: Die Implementierung moderner verwaltungstechnischer Steuerungsformen und die Etablierung eines Governance-Verständnisses von Regierungshandeln sind nicht ohne die Entwicklung «demokratieverträglicher» Kommunikations- und Public Relations-Strategien zu haben. «Demokratieverträglich» ist eine Kommunikationsstrategie dann, wenn sie durch die Öffentlichkeit kontrollierbar ist, wenn sie responsiven Charakter hat, das heisst, wenn sie auf die wechselnden Anforderungen und Unterstützungsleistungen der Gesellschaft eingehen kann, und wenn sie diskursive Qualitäten aufweist (Adam/Berkel/Pfetsch 2005). Dazu erscheinen drei Dinge erforderlich. Erstens sollten staatliche Kommunikationsstrategien im Zusammenhang auch mit der Politikentwicklung und dem Ent-

scheidungsmanagement gesehen werden – und umgekehrt (3.1). Zweitens muss behördliches Kommunikationsmanagement wesentlich als Argumentations- und Deliberationsmanagement verstanden werden (3.2). Und drittens sollte die in dieser Weise integrierte Behördenkommunikation auf die Anforderungen der Medienkonvergenz vorbereitet sein (3.3).

4.1 Politikentwicklung und Entscheidungsprozesse als Kommunikationsformen

Governance entfaltet mehr Wirkung, wenn Kommunikations-, Politik- und Entscheidungsmanagement strukturell integriert werden können (Stücheli-Herlach 2008) und wenn dieses integrierte Management Steuerungsformen entwickelt, die den wechselseitigen Abhängigkeiten der Bereiche gerecht werden. Eine zentralisierte, analytisch-strategische Kommunikationsplanung auf oberster Verwaltungsebene darf also nicht dazu führen, dass isolierte Superintendanten der Kommunikation bereits getroffenen Entscheiden einfach noch einen attraktiven medialen spin verleihen (zu entsprechenden Erfahrungen mit der so genannten «45-Minuten-Lüge» im Vorfeld des britischen Irak-Feldzugs siehe Voltmer/Stamper 2006). Vielmehr ist im demokratischen Kontext bereits die Politikentwicklung eine zentrale kommunikationsstrategische Aufgabe (Fischer/Forester 1993; Fischer 2003). Behördenkommunikation ist also bei weitem nicht nur Entscheidungskommunikation, sondern auch demokratische Politikentwicklungs- und Politikevaluationskommunikation. Ähnliches liesse sich für das Entscheidungsmanagement im schweizerischen Konkordanzsystem ausführen: Es hat kommunikativen Anforderungen in der zeitlichen, inhaltlichen und sozialen Feinabstimmung zu genügen, sollen konkordant und kollegial gefasste Entscheidungen auch wirklich als solche transparent und durchsetzungsfähig gemacht werden. Und diese Feinabstimmung ist wiederum im Rahmen eines integrierten Managements mit der Politikentwicklung und der öffentlich-medialen Kommunikation zu koordinieren, um entsprechend verbindliche Wirkungen zu entfalten. Dieses integrierte Management kann beispielsweise in Form von Führungszyklen (Grünenfelder 1997, 45ff) oder in Form von kommunikativer «Kulturen» des Verwaltungsmanagements (Stücheli-Herlach/Bergmann 2003) etabliert werden.

4.2 Behördenkommunikation als Argumentations- und Deliberationsmanagement

Mediale Kommunikations-, konkordante Entscheidungs- und demokratische Politiklogik lassen sich besser und frühzeitiger koppeln, wenn bei der Vorbereitung und Überprüfung von Entscheidungen deliberative Verfahren und Formate zur Anwendung kommen. Dazu zählen beispielsweise thematische Konferenzen unter Beteiligung sowohl von Entscheidungsträgern, Interessenvertretern und Experten, dazu zählen Runde Tische mit der Beteiligung von Entscheidungsträgern und Interessenvertretern, dazu zählen öffentliche Hearings zur Fokussierung auf einzelne Sachfragen oder auch Bürgerforen und Bürgertreffen, wo eine breite, relativ ungerichtete Diskussion stattfinden kann (Gastil/Levine 2005; Leggewie 2006).

Deliberation, also die möglichst freie öffentliche Beratung politischer Themen, dient dazu, die demokratische Auseinandersetzung sowohl über Sachfragen als auch über Werteorientierungen im öffentlichen Interesse zu nutzen: Sie führt nämlich zu Legitimitätsgewinnen für die Beteiligten, sie kann Entscheide inhaltlich optimieren und sie kann Fehler in Entscheiden korrigieren (Gutmann/Thompson 2004). Für staatliche Behörden heisst das, dass ihr Kommunikationsmanagement in wesentlichen Zügen als ein Argumentationsmanagement begriffen werden muss: Es sollte mit Zielsystemen arbeiten, in denen das ergebnisoffene Führen des öffentlichen Diskurses und vor allem die breite Partizipation daran enthalten sind (demokratiethoretische Grundlagen bei Martinsen 2009; argumentationstheoretische Grundlagen bei v. Eemeren/Grootendorst 2004; argumentationspraktische Grundlagen bei v. Eemeren/Grootendorst/Snoeck 2001).

Argumentationsmanagement bedeutet, eine Kommunikationsstrategie nicht nur auf das Aufmerksamkeits- und das Öffentlichkeitsproblem auszurichten, sondern auch auf das Ambivalenzproblem (dazu Szyszka 2005). Kommunikations-«Störungen» wie Nichtwissen oder Halbwissen beziehungsweise Zweifel, Widerspruch oder gar fundamentale Differenzen auf Seite der Dialoggruppen werden dabei nicht nur von vornherein antizipiert; die Kommunikationsstrategie wird in ihren wesentlichen Elementen auf eine demokratische und faire Auseinandersetzung mit diesen «Störungen» ausgerichtet (v. Eemeren/Grootendorst 2004; zum Begriff der «Störung» auch Trautmann 2004). Der Ansatz der verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit hat schon früher die Richtung für ein solches PR-Verständnis gewiesen (Burkart 2005). Argumentationsmanagement bedeutet in diesem Sinne auch, dass Behörden ihre kommunikativen Aktivitäten zwar arbeitsteilig planen und durchführen, dabei aber dennoch die Vollständigkeit, Kohärenz und die Wahrnehmbarkeit ihrer argumentativen Aussagen über verschiedene Phasen und Situationen der demokratischen Auseinandersetzung gewährleisten können.

Vollständigkeit von Argumentationen bedeutet, dass Argumente für alle wesentlichen politisch-inhaltlichen Diskurse entwickelt und präsentiert werden, dass sie also als Grundlage eines Austausches auch zwischen ganz unterschiedlichen Sichtweisen der politischen Realität dienen können (Fischer 2003:191ff). So sollten Behörden ihre Argumentation weder zu einseitig auf Fragen der technischen Umsetzung noch auf solche der rechtlichen Legitimität und volkswirtschaftlichen Nutzenrechnung fokussieren. Auch Fragen nach der normativen Beurteilung und Bewertung von Problemlagen sowie Fragen nach der situativen Geltung von Positionen und Programmen sind Teil eines umfassenden demokratischen Diskurses (ebda.).

Kohärenz zu gewährleisten heisst, Argumentationen auf ihren inhaltslogischen Zusammenhang und auf ihre empirische und normative Belegbarkeit hin zu untersuchen und nach diesen Kriterien zu entwickeln und zu präsentieren (v. Eemeren et. al. 2001; auch Toulmin 2003). Behördliche «Information» sollte entsprechende inhaltliche Verknüpfungen enthalten und nachweisen. Factsheets und Argumentarien sind dafür zwei wesentliche Vermittlungsformen. Sie sollten aber

in klarer struktureller Trennung publiziert werden, vergleichbar mit der journalistischen Tradition der Trennung von Nachricht und Kommentar. Behördliche «Information» sollte zudem stets «Information über Information» sein, das heisst weiterführendes Recherchieren und Informieren ermöglichen.

4.3 Medienkonvergenz als Herausforderung für behördliches Public Storytelling

Sollen argumentativ aufbereitete behördliche Kommunikationsangebote in der medialisierten demokratischen Arena auch *wahrnehmbar* sein und einer breiten Deliberation zugeführt werden können, so ist deren Vermittlung in einer multi-medial-konvergenten Form unerlässlich. Dabei geht es nicht allein und auch nicht vorrangig darum, sämtliche wesentliche Kanäle der medialisierten politischen Öffentlichkeit laufend zu bedienen, also sämtliche hungrigen Mäuler der Medien-Hydra laufend und einzeln zufrieden zu stellen (Blumler/Kavanagh 1999). Es geht vielmehr darum, Angebote auf einzelnen Kanälen aufeinander abzustimmen und daraus einen Mehrwert zu generieren. Das erfordert einmal die Fähigkeit zur multimodalen Kommunikation von einzelnen Kommunikatoren (Text und Bild, Ton und Körpersprache). Auf der anderen Seite ist es dafür unerlässlich, dass unterschiedlich spezialisierte Kommunikationsmitarbeitende (Webmaster, Redenschreiber, Mediensprecher) bei den Behörden eng und laufend zusammenarbeiten – dies etwa nach dem Vorbild, aber nicht in einfacher Kopie der «Newsrooms» von journalistischen Redaktionen, in denen Medienkonvergenz zeitgerecht hergestellt werden kann (zu den Voraussetzung hinsichtlich der Kompetenzen siehe Perrin et. al. 2009). Grundlage für solche Formen integrierter, multimedialer und multimodaler Behördenkommunikation wäre eine strategische und systematische Entwicklung der Botschaften und deren Verknappung und Verkürzung zu argumentativ belegbaren Storys und Storylines (Fischer 2003, 161ff.). Diese Aufgaben wiederum können nicht ohne Abstimmung mit dem Politikmanagement und dem Entscheidungsmanagement auf der obersten Führungsebene bewältigt werden.

Résumé

Stratégies gouvernementales de la communication publique sont une partie importante de la gestion publique. Gouvernance exige une intégration de l'analyse des politiques publiques, des processus de décision et de la gestion stratégique de la communication publique. À cette fin, le management de la communication gouvernementale doit être surtout un management des argumentations et de la délibération publique ainsi qu'un «public storytelling» pour les médias convergents.

Summary

Governmental strategies of public communication are an important part of Public Management. Governance requires an integration of policy analysis and planning, decision-making and strategic communication management. For this purpose, communication management must be understood mainly as argumentation and deliberation management and as public storytelling in convergent media.

Literatur

- Adam, S., Berkel, B., Pfetsch, B. (2005) Public Relations aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Bentele/Fröhlich/Szyska (Hg.) Handbuch der Public Relations, 78ff.
- Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID) (2001) Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bericht. Bern.
- Bentele, G., Fröhlich, R., Szyska, P. (Hg., 2005) Handbuch der Public Relations. Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., Simonis, G. (Hg., 2007) Handbuch Governance. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blum, R. (2005) Politischer Journalismus in der Schweiz. In: Donges, P. (Hg.) Politische Kommunikation in der Schweiz, 115ff.
- Blumler, J. G., Kavanagh, D. (1999) The Third Age of Political Communication: Influences and Features. In: Political Communication, 16, 209-230
- Bundesrat (2005) Botschaft über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» vom 29. Juni 2005 (BBl 2005 4373). Bern.
- Burkart, R. (2005) Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. In: Bentele/Fröhlich/Szyska (Hg.) Handbuch der Public Relations, 223ff.
- Büttner, J.-M. (2009) PR-Firma nimmt Bundesrat an der Hand. In: Tages-Anzeiger vom 27. April 2009. Zürich.
- Donges, P. (Hg., 2005) Politische Kommunikation in der Schweiz. Bern: Haupt.

Eckmann, D. (2004) Ohne Kommunikation keine Demokratie. In: Berner Zeitung, 31. Januar, S. 3. Bern; wieder greifbar in: Neue Helvetische Gesellschaft (Hg.) Demokratie im Wandel. Jahrbuch 2004/2005.

v. Eemeren, F. H., Grootendorst, R., Snoeck A. F. (2001) Argumentation: Analysis, Evaluation, Presentation. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

v. Eemeren, F. H., Grootendorst, R. (2004) A Systematic Theory of Argumentation: The pragma-dialectical approach. New York: Cambridge University Press.

Engeler, U. P., Somm, M. (2004) Unser Wille geschehe. Könige der Demokratie: Die Bundesräte als Meinungsmacher und Propagandisten im Abstimmungskampf. In: Weltwoche, Ausgabe 38/04. Zürich.

Fischer, F., Forester, J. (Ed., 1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham and London: Duke University Press.

Fischer, F. (2003) Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press.

Gastil, L., Levine, P. (Ed., 2005) The Deliberative Democracy Handbook. San Francisco: John Wiley&Sons.

Grünenfelder, P. (1997) Die Rolle der politischen Führung im New Public Management. Bern: Verlag Paul Haupt.

Grünenfelder, P., Oelkers, J., Schedler, K., Schenker-Wicki, A., Widmer, St. (Hg., 2003) Reformen und Bildung: Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor. Zürich: Verlag NZZ.

Gutmann, A., Thompson, D. (1996) Democracy and disagreement. Harvard: Harvard College.

Gutmann, A., Thompson, D. (2004) Why deliberative democracy. Princeton: Princeton University Press.

Hardmeier, S. (2003) Public Relations der öffentlichen Hand – eine Replik auf den Propaganda-Vorwurf. In: Serdült/Widmer (Hg.) Politik im Fokus, 245ff.

Huber-Hotz, A. (2004) Wege und Irrwege der Kommunikation. In: Neue Zürcher Zeitung, 26. Juli 2004, 9. Zürich.

Jarren, O., Sarcinelli, U., Saxer, U. (Hg., 1998) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jarren, O. (2005) Staatliche Kommunikation unter mediengesellschaftlichen Bedingungen: Rahmenbedingungen, Probleme und Anforderungen an die Kommunikation staatlicher Akteure am Beispiel der Schweiz. In: Donges (Hg.) Politische Kommunikation in der Schweiz, 29ff.

Jarren, O., Lachenmeier, D., Steiner, A. (Hg., 2007) Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung. Baden-Baden: Nomos.

Kamps, K., Nieland, J.-U. (2006) Regieren und Kommunikation. Köln: Herbert von Halem Verlag.

Konferenz der Informationsdienste der Bundesverwaltung (2003) Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung. Leitbild. Bern.

Leggewie, C. (2006) Deliberative Politik. Modebegriff oder neuer Regierungsstil? In: Kamps/Nieland (Hg.) Regieren und Kommunikation, 21ff.

Leuenberger, M. (2002 und 2009) Die Bahn fährt ins Glück / «Ich nehme mich nicht so ernst». In: Schweizerische Bundesbahnen (Hg.) «via». Das Magazin des öffentlichen Verkehrs. Sonderausgabe Januar 2002:12 / Oktober 2009:36

- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., Ladner, A. (Hg., 2005) 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Longchamp, C. (2004) Angemessenheit, Reaktivität und Effektivität der Behördenkommunikation, Bern: www.gfs-bern.ch
- Marcinkowski, F., Pfetsch, B. (Hg. 2009) Politik in der Mediendemokratie. PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 42. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Martinsen, R. (2009) Öffentlichkeit in der «Mediendemokratie» aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. In: Marcinkowski/Pfetsch (Hg.) Politik in der Mediendemokratie, 37ff.
- Messmer, M. (2009) Fleiss: Mangelhaft. In: Blick am Abend vom 15. Juni 2009.
- Perrin, D., Albrecht, C., Dörig, R., Keel, G., Stücheli-Herlach, P.: Public Storytelling in Convergent Media. In: Bräuer, G. et. al. (Hg.): Zeitschrift Schreiben, 7. 9. 2009 (www.zeitschrift-schreiben.eu)
- Publicom AG (2007) Politische Öffentlichkeitsarbeit in regionalen Medien. www.publicom: Kilchberg.
- Sarcinelli, U. (1998) Legitimität. In: Jarren/Sarcinelli/Saxer (Hg.) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 253ff.
- Schedler, K. (2005) Denkanstösse zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: Lienhard/Ritz/ Steiner/Ladner (Hg.) 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, 223ff.
- Schuppert, G. F. (2007) Governance as Communication. Das Beispiel von European Governance. In: Jarren/Lachenmeier/Steiner (Hg.) Entgrenzte Demokratie, 287ff.
- Serdült, U., Widmer, Th. (Hg.) Politik im Fokus. Festschrift für Ulrich Klöti. Zürich: Verlag NZZ.
- Staatschreiberkonferenz/Staatskanzlei Kanton Aargau (Hg., 2008) Perspektive Staat: Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Zürich: Verlag NZZ.
- Stücheli-Herlach, P., Bergmann, A. (2003) Das eingeschlossene Dritte – über Kultur und Kulturwandel in der Verwaltungsreform. In: Grünenfelder/Oelkers/Schedler/Schenker-Wicki/Widmer (Hg.) Reformen und Bildung: Erneuerung aus Verantwortung, 485ff.
- Stücheli-Herlach, P., Schanne, M., Koch, C. (2007) Medien und Behörden im demokratischen Austausch. Schlussbericht IAM. Winterthur: www.iam.zhaw.ch.
- Stücheli-Herlach, P. (2008) Behördliche Professionalität im demokratischen Diskurs: Anforderungen an Staat und Verwaltung in der öffentlichen Kommunikation. In: Staatschreiberkonferenz (Hg.) Perspektive Staat, 152ff.
- Szyszka, P. (2005) Organisationsbezogene Ansätze. In: Bentele/Fröhlich/Szyszka (Hg.) Handbuch der Public Relations, 161ff.
- Toulmin, St. (2003) The uses of argument. Updated edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trautmann, C. (2004) Argumentieren: Funktional-pragmatische Analysen praktischer und wissenschaftlicher Diskurse. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Voltmer, K., Stamper, J. (2006) Die innenpolitische Sprengkraft von Massenvernichtungswaffen. Zum Verhältnis von Regierung und öffentlichem Rundfunk in Grossbritannien. In: Kamps/Nieland (Hg.) Regieren und Kommunikation, 285ff.