

Einführung in das Thema

Staatskommunikation

Regierung und Verwaltung als Akteure der politischen Kommunikation in der Schweiz

Die vorliegende Ausgabe der Medienwissenschaft Schweiz dokumentiert die Beiträge der letzten Herbsttagung der Schweizerischen Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft (SGKM), die im September 2003 in Zürich stattfand. Mitveranstalter der Tagung waren die Sektion Kommunikation der Schweizerischen UNESCO-Kommission und das Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität (IPMZ).

Ausgangspunkt für die Wahl des Themas «Staatskommunikation» waren zwei Überlegungen. Zum einen ist zu beobachten, dass Regierung und Verwaltung heute zu den zentralen Akteuren der politischen Kommunikation zählen und ihre Kommunikation einen wichtigen Beitrag für jedes demokratischen Gemeinwesen leistet. Zum anderen ist die Frage, inwieweit der Staat auf demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen soll bzw. darf, in jedem demokratischen Rechtsstaat ein fortdauernder Konflikt. In der Schweiz stellt sich das Problem durch die direkte Demokratie in besonderem Masse, wie die aktuelle Diskussion um die Rolle der Staatskommunikation bei Wahlen und Abstimmungen und die jüngste Auseinandersetzung über das Ausmass der Öffentlichkeitsarbeit einzelner Bundesbehörden gezeigt hat. Die Debatte um die Rolle von Regierung und Verwaltung in der politischen Kommunikation ist daher stark von normativen Vorstellungen über den Staat selbst geprägt. Unter den Begriff der «Staatskommunikation» fällt nämlich ein kompliziertes Geflecht sozialer Interaktionen, an der eine Vielzahl staatlicher wie politischer Akteure beteiligt sind. Staatskommunikation umfasst die Vorbereitung, Steuerung und Abstimmung staatlicher Entscheidungen, ihre Durchsetzung sowie die anschliessende Legitimation. Staatskommunikation wendet sich sowohl nach innen als auch nach aussen, sie findet statt zwischen einzelnen Departementen sowie zwischen Bund und Kantonen, sie richtet sich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung über die Bürgerinnen und Bürger bis hin zu den Regierungen anderer Staaten. Sie ist dabei immer von rechtsstaatlichen, politischen und kulturellen Vorgaben sowie von der Beschaffenheit des jeweiligen Mediensystems eng begrenzt. Ziel der Herbsttagung 2003 war es, Bedingungen, Formen und Wirksamkeit der Staatskommunikation in der Schweiz aus Perspektive der Wissenschaft, der Kommunikationsberatung sowie von Akteuren aus Regierung und Verwaltung zu beleuchten.

Der Aufbau dieses Heftes folgt mit Abweichungen der Dramatik der Tagung und gliedert sich in fünf Themenblöcke.

Staatskommunikation – einem Begriff auf der Spur

In einem ersten einführenden Beitrag beleuchten Alessia C. Neuroni und Sarah Zielmann die Staatskommunikation als Forschungsgegenstand aus einer publizistikwissenschaftlichen Perspektive. Sie schlagen dazu eine Definition des Begriffs Staatskommunikation vor, bieten einen Überblick über den Stand der Forschungsliteratur und versuchen schliesslich, auf Wissensbestände und Wissenslücken in verschiedenen Forschungsfeldern hinzuweisen. Im zweiten Beitrag dieses einführenden Blocks stellen Esther Kamber und Kurt Imhof die Staatskommunikation in den allgemeinen theoretischen Rahmen des Strukturwandels der Öffentlichkeit und des sozialen Wandels in der Schweiz. Sie beleuchten, inwieweit sich die öffentliche Resonanz einzelner staatlicher und politischer Akteure im Zeitverlauf geändert hat und geben Hinweise für die notwendige demokratietheoretische Diskussion.

Akteure der Staatskommunikation

Im Zentrum des Beitrages von Mark Eisenegger und Mario Schranz steht die These, dass die für die Legitimationsbeschaffung äusserst bedeutungsvolle Sozialressource Reputation für staatliche Herrschaftsträger unter Bedingungen der «Mediengesellschaft» zu einer sehr fragilen Grösse avanciert. Sie stützen diese These mit einer theoretischen Diskussion des Begriffs der Reputation und einer Inhaltsanalyse der massenmedialen Reputationsvermittlung.

Staatskommunikation in Abstimmungskämpfen

Der dritte Block wendet sich der aktuellen Fragestellung zu, wie sich Regierung und Verwaltung in Abstimmungskämpfen zu verhalten haben. Roger Blum diskutiert diese Frage vor dem Hintergrund eines Diskursmodells und plädiert dafür, den Bundesrat nicht aus dem Diskurs auszuschliessen. Claude Longchamp analysiert die Verläufe von Entscheidungsprozessen in Abstimmungskämpfen und spricht sich dafür aus, auf Basis dieser Differenzierungen Kriterien für die Behördenkommunikation zu formulieren. Die Pflicht der Behörden, die Meinungsbildung der Bevölkerung zu ermöglichen, sollte daher von der Art der Prädispositionen vor Kampagnenbeginn abhängig gemacht werden.

Staatskommunikation in der Praxis

Staatskommunikation findet in der Praxis in unterschiedlichen Formen statt, von denen hier exemplarisch zwei thematisiert werden. Franz A. Zölch stellt die Kommunikation der Schweizer Armee im Rahmen der Armee XXI vor und begründet deren Notwendigkeit aus rechtswissenschaftlicher Sicht. Heinz Bonfadelli und Barbara Hänsli befassen sich mit staatlichen Informations- und Präventionskampagnen am Beispiel der Suchtpräventionskampagnen des Kantons Zürich. Sie diskutierten den gesellschaftlichen Hintergrund solcher staatlicher Informations- und Präventionskampagnen, ihre Probleme und Konfliktpotentiale und präsentieren Befunde ihrer Evaluation.

Der Staat im Netz – neue Formen der Staatskommunikation?

Das Internet und die Möglichkeiten der Online-Kommunikation spielen seit Jahren für alle Akteure der politischen Kommunikation eine wichtige Rolle, so auch für Regierung und Verwaltung. Führt die Online-Kommunikation aber auch zu neuen Formen der Staatskommunikation? Lukas Golder präsentiert im ersten Beitrag dieses Blocks die Ergebnisse einer Studie zu den Bedürfnissen der Bevölkerung im Bereich des eGovernment. Ziel dieser im Auftrag des Bundes durchgeführten Studie ist es, das «Eis zu brechen» und die Angebote der Behörden besser auf aktuelle und zukünftige Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen. Peter Opitz vertritt in seinem Beitrag die These, dass die elektronische Kommunikation die Staatskommunikation grundlegend verändern wird. Aus seiner Sicht als Kommunikationsberater sieht er ein neues Gleichgewicht der Staat-Bürger-Kommunikation auf qualitativ höherem Niveau. Michel Wenzler zeigt in seiner Fallstudie zur Nutzung abstimmungsbezogener Diskussionsforen im Netz allerdings auf, dass diesen Angeboten nur wenig Aufmerksamkeit zuteil wird: Die Nutzung halte sich in Grenzen, und das Interesse an politischen Diskussionen im Internet sei gering.

Das vorliegende Themenheft der Medienwissenschaft Schweiz zeigt damit, unter welcher vielfältigen Aspekten die Kommunikation von Regierung und Behörden diskutiert werden kann. Den Beiträgen liegen sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber zugrunde, in welchem Ausmass und mit welcher Intention Kommunikation eine Aufgabe des Staates ist. Die Diskussion ist stark von normativen Vorstellungen geprägt, und auch der Begriff der «Staatskommunikation» selbst wurde während der Tagung als zu (ab)wertend kritisiert. Einige der hier versammelten Beiträge ziehen den Begriff der Behördenkommunikation vor oder fordern eine stärkere Differenzierung nach Regierungs- und Verwaltungskommunikation ein. Dies zeigt, dass der Gegenstand der Staatskommunikation nicht nur weiterer empirischer Forschung, sondern vor allem auch (demokratie-)theoretischer Fundierung bedarf.

Neben den hier versammelten Autorinnen und Autoren möchten wir uns auch bei denen bedanken, deren Beiträge auf der Tagung in diesem Heft nicht dokumentiert werden konnten. Zum einen sind dies Eingangsreferate von Vizekanzler und Bundesratssprecher Achille Casanova sowie von Hermann Hill von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Die Frage «Staatskommunikation in der direkten Demokratie – wie soll, wie darf der Staat kommunizieren?» war ferner das Thema einer Podiumsdiskussion zum Abschluss der Tagung, an der, moderiert von Louis Bosshart von der UNESCO-Kommission, Nationalrat Andreas Gross, Otfried Jarren vom IPMZ, Urs Rellstab von *economiesuisse* sowie Susanne Sorg-Keller als Kommunikationsbeauftragte des Kantons Zürich teilnahmen. Unser Dank gilt auch der SGK, dem IPMZ sowie besonders der Sektion Kommunikation der Schweizerischen UNESCO-Kommission als Veranstalter und Förderer der Tagung.

Patrick Donges und Alessia C. Neuron