

Fallbeispiele

Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung

Die Auswertungen der Antworten auf parlamentarische Anfragen zeigen, dass das Landwirtschaftsministerium Informationen zum ökologischen Landbau förderte, die in Lebensmittelläden auslagen sowie Schulungs- und Aufklärungsmaterialien für Kinder und Handel erstellen ließ. Diese Maßnahmen wurden jedoch nicht als Öffentlichkeitsarbeit gewertet, sondern als *programmbezogene Informationsmaßnahmen*, um aus einem anderen Haushalts- und Kostentitel gezahlt werden zu können (vgl. Bundestag 15/2554; Bundestag 15/2912: 28; Bundestag 15/4805; Bundestag 15/4850). In der Begründung dafür wurde angegeben, es handele sich um Maßnahmen der „Verbraucheraufklärung“ (Bundestag 15/4850: 4 ff.), die der Informations- und Wissensvermittlung dienen und den Konsumenten mit Orientierungshilfen für seine Konsumentscheidung unterstützen würden.

Der Bundesrechnungshof und die Opposition halten eine derartige Verwendung von öffentlichen Geldern für Siegel oder Gütezeichen allerdings für „zweckwidrig“ (Bundestag 15/4805: 1). Trotzdem deklariert das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMELV) derartige Informationen gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes *nicht* als Öffentlichkeitsarbeit, sondern als Fachinformationen, da sie nicht in einem direkten Bezug zur Erklärung der Regierungspolitik oder ihrer Maßnahmen stehen (vgl. ebd.: 1 f.). Dafür können – nach Argumentation des Ministeriums – auch Plakate, TV, Hörfunk- und Printmedien, Wanderausstellungen, Informationsveranstaltungen und Bio-Erlebnistage, Filme und Messen, Verbraucheransprachen, Wettbewerbe etc. genutzt werden (vgl. ebd.: 4). Da es sich aber um Fachinformationen handelt, sind sie den Titeln „Aufklärung der Verbraucher“ und „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ zuzuordnen und aus dem dazugehörigen Etat zu zahlen (vgl. Bundestag 15/2554: 2 ff.).

Öffentlichkeitsarbeit vs. Fachinformationen

Das Bildungsministerium (BMBF) gibt in den Antworten auf parlamentarische Anfragen an, in den Jahren 2001 bis 2004 jeweils nicht mehr als 383 000 Euro für

die Öffentlichkeitsarbeit verwendet zu haben (vgl. Bundestag 15/2637). Gleichzeitig verlagert es, ebenso wie das BMELV in der Untersuchungsperiode aber Kosten, die dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet werden könnten, in andere Haushaltstitel.

So werden zwar aus seinem Etat, aber aus einem anderen Haushaltstitel, beispielsweise die 1,3 Millionen Euro für die Unterstützung des Förderschwerpunktes „biologische Sicherheitsforschung – Präsenz, Transparenz, Kompetenz“ bezahlt. Und auch die Kampagnen für „Ganztagsschulen“ (2003) mit einem Etat von 2,7 Mio. Euro sowie das „Jahr der Technik“ (2004), mit einem Etat von 3,4 Mio. Euro werden nicht aus dem Etat der Öffentlichkeitsarbeit finanziert (vgl. Bundestag 15/2912: 43; Bundestag 15/2637). Einzig die Ideenentwicklung für die Kampagne der „Ganztagsschulen“ wurde aus den Mittel der Öffentlichkeitsarbeit gezahlt und war Teil der strategischen Kommunikationsberatung im Rahmen des Vertrages mit dem Kommunikationsdienstleister. Die Projektrealisierung und Konzeption der Kampagne, die aus Anzeigenschaltungen, Blow-Up-Plakaten, einem Internetauftritt, einem Ideen-Wettbewerb mit Schulen und Pressearbeit besteht, sowie die Mediakosten und Druckkosten erfolgten aus anderen Haushalts-titeln (Titel 3002/68505 sowie Titel 3002/68512 statt Titel 3001/54201 für Öffentlichkeitsarbeit; vgl. Bundestag 15/2912: 43; Bundestag 15/2637).

Die Begründung des Ministeriums dafür war, dass bei der Kampagne nicht von Informationsarbeit im eigentlichen Sinne zu sprechen sei. Dies bestätigte auch die Opposition (Fraktion der CDU/CSU) und beschrieb die gewählten Instrumente sowie ihre Gestaltung als einseitig „stimmungs- und ansehensfördernde Maßnahmen“ bei der Sachinformationen „einen überaus nachrangigen Platz“ (Bundestag 15/2912: 1 f.) einnehmen würden; etwa lediglich dadurch, dass ein Hinweis auf die Internetadresse erfolgen würde. Da aber auch heute noch viele Menschen und insbesondere ältere (und niedriger gebildete) Bevölkerungsschichten keinen Zugang zum Internet hätten oder den Umgang nicht gewohnt seien, bliebe die Wahrnehmung auf die plakativen Slogans auf den Plakaten beschränkt und könne nicht als Informationsleistung eingestuft werden.

Die Kommunikationsdienstleister rechtfertigen ihre werbliche Kommunikationsarbeit für dieses Ministerium damit, dass sie lediglich das wichtigste Argument auf die Anzeige oder das Plakat drucken, zudem aber Hintergrundgespräche und Pressekonferenzen für die Journalisten anbieten sowie im Internet Informationsplattformen aufbauen und Broschüren an Behörden aushändigen würden. Damit könnte sich jeder interessierte Bürger ein Bild machen – unabhängig davon, welches Medium oder welche Kontaktmöglichkeit er nutzen würde. Die Bundesregierung argumentierte, Ziel sei es, einen breiten Konsens zum Thema herzustellen, damit die Menschen aktiv an den Veränderungen mitwirken und neugierig auf eine neue Lern- und Lehrkultur würden, mit der sie sich dann vertiefend auseinandersetzen könnten (vgl. Bundestag 15/2912: 43). Dafür stünden den Ministerien auch Mittel

zur Verfügung, durch die beispielsweise ein umfassender Dokumentarfilm („Treibhäuser der Zukunft“), eine Begleitbroschüre und ein inhaltliches Investitionsprogramm (Zukunft Bildung und Betreuung) gefördert werden könnten (vgl. Bundestag 15/2637).

Einordnung und Bewertung

Das Landwirtschafts- und das Bildungsministerium können ihren Etat für Öffentlichkeitsarbeit also vor allem dadurch niedrig datiert halten, indem sie nur Aufträge von geringerem Wert über die Kostenstelle für Öffentlichkeitsarbeit vergeben. In der dargestellten Untersuchungsperiode (2003) erhielt der Kommunikationsdienstleister des Bildungsministeriums nicht mehr als 48 070 Euro aus dem Etat der Öffentlichkeitsarbeit für die Aktualisierung des Corporate-Design-Manuals, der Unterstützung der Pressearbeit, die strategische Kommunikationsberatung und die Erstellung von Konzepten sowie Grußkarten. Auch für 2004 waren entsprechende Maßnahmen der strategischen Kommunikationsberatung, der Entwicklung von Richtlinien für die visuelle Kommunikation und die Plakatentwicklung und -schaltung vorgesehen, für die zum Zeitpunkt der Antwort auf die parlamentarische Anfrage (05.03.2004) nicht mehr als rund 6 000 Euro bezahlt worden waren. Dafür wäre im Sinne der Verwaltungsvereinfachung nicht einmal eine Ausschreibung von Nöten gewesen (vgl. Bundestag 15/2637). Gleichzeitig werden aber die beschriebenen Millionen-Kampagnen in nicht öffentlich zu legitimierenden Haushaltstiteln umgesetzt.

In der Öffentlichkeit entsteht bei den Jahresberichten dadurch der Eindruck, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit auf ein sehr begrenztes Budget bezieht. Dabei handelt es sich lediglich um eine nur begrenzt nachvollziehbare Verlagerung der Kosten für die Informationsarbeit in andere Haushaltstitel. Diese eingebürgerte Praktik erschwert eine Auswertung zu steigenden Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit und verhindert einen langfristigen Vergleich der Kostenentwicklung. Daher wurde in der vorliegenden Arbeit auf eine Ausgabenanalyse der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit weitestgehend verzichtet.

Verfahrensmängel und tendenziöse Vergaben

Die Nähe zwischen Angela Merkel und „Scholz & Friends“ gilt in der Branche ebenso als offenes Geheimnis wie die Verbundenheit von Gerhard Schröder und „Odeon Zwo“ oder zwischen dem Bündnis 90/Die Grünen und „Zum goldenen Hirschen“ (vgl. Rosumek 2007: 276; Paperlein 27.11.2003). Diese Kommunikationsdienstleister gelten nach einer erfolgreichen Hilfe im Wahlkampf als bevorzugt

im Vergabeverfahren. Ihre Begünstigung wird nahezu vorausgesetzt und oftmals unwidersprochen hingenommen.

Für Aufsehen sorgte aber die Vergabe des Etats des Bundespresseamtes an den neu gegründeten Anbieter „Pergamon“ im Jahr 2006 – also zu Beginn der von der CDU geführten großen Koalition. „Pergamon“ hatte zum Zeitpunkt der Ausschreibung weder eigene Referenzen vorzuweisen noch Umsätze erzielt. Daher galt es als unwahrscheinlich, dass sich der Anbieter im Antrag auf Teilnahme durchsetzen könnte (vgl. Pkt. 6.3). Lediglich der Geschäftsführer wurde als (einziger) angestellter Mitarbeiter aufgeführt – und war über ein ehemaliges Arbeitsverhältnis mit „Scholz & Friends“ verbunden. Mitgesellschafter von „Pergamon“ war der Internetbeauftragte der CDU (vgl. Bundestag 16/4370; Rosumek 2007: 272 f.). „Scholz & Friends“ gab dagegen an, sich aus Gründen des Konkurrenzausschlusses nicht um den Etat des Bundespresseamtes bewerben zu können, da sie bereits den Etat der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft betreuen würden.

Als *Spin-Off* des Kommunikationsdienstleisters konnte „Pergamon“ jedoch über die Referenzen und Leistungsnachweise von „Scholz & Friends“ verfügen (vgl. Pkt. 6.3.; Amirkhizi 04.02.2010). Das ist ein übliches Vorgehen in der Branche, dass Mitarbeiter ihre Projekte als Referenzen von ihrem Arbeitgeber in die Selbstständigkeit mitnehmen können. Von den Wettbewerbern beanstandet wurde aber, dass „Pergamon“ weiterhin – entgegen dem Ausschreibungstext und den formalen Vorgaben – bereits Entwürfe für eine Kampagne darbot, die einen Claim nutzen, der nahezu deckungsgleich zu dem im Bundesministerium entwickelten und unveröffentlichten Slogan war (vgl. Bundestag 16/4370; Amirkhizi 20.09.2006; 11.01.2007). „Saatchi & Saatchi“, „Publicis“ Berlin und eine Bietergemeinschaft aus „Johannsen + Kretschmer“ sowie „Pleon“ focht daher den Wettbewerbsentscheid bei der Vergabekammer des Bundeskartellamts an.¹

Die Nachprüfung der Richtigkeit des Ausschreibungsverfahrens durch die Bonner Behörde endete mit einer kostenpflichtigen Abweisung der Klage. Das Kartellamt bestätigte das Wettbewerbsverbot für „Scholz & Friends“ nicht (vgl. Amirkhizi 11.01.2007). Dem Bundespresseamt wurden eklatante Verfahrensmängel attestiert, die eine Neuausschreibung erforderlich machten. Sechs der acht Kommunikationsdienstleister, die am engeren Auswahlprozess teilnahmen – darunter die Kläger und „Pergamon“ – hätten aufgrund von Fehlern bei der Bewerbung am Wettbewerb gar nicht teilnehmen dürfen, sondern zwingend ausgeschlossen werden müssen (Prüfer im Gespräch mit Amirkhizi 11.01.2007). Bemängelt wurden insbesondere folgende Fehler, die keinen Einzelfall darstellten, sondern oftmals bei Ausschreibungsverfahren auftreten würden: Erstens verweisen insbesondere internatio-

¹ Acht von 28 Bewerbern waren gemäß §3a Nr. 1 Abs. 2 VOL/A zur Abgabe eines Angebots und einer Angebotspräsentation aufgefordert worden, darunter McCann-Erickson, FischerAppelt Kommunikation, Saatchi & Saatchi, Publicis Berlin und der Bietergemeinschaft aus Johannsen + Kretschmer und Pleon sowie Pergamon (vgl. Amirkhizi 20.09.2006).

nale Netzwerk-Agenturen auf die Vorgaben des Sarbanes-Oxley Act (SOX), der 2002 vom US-Kongress zur Neuordnung der Finanzberichterstattung für börsennotierte Unternehmen verabschiedet wurde, statt ihre eigenständigen Umsatzzahlen zu melden, und verstoßen damit gegen eine vergaberechtliche Grundlage (vgl. Elfers 26.01.2006).

Zweitens nutzten Netzwerke oftmals Ressourcen ihrer internationalen Dependancen, ohne über die damit nachgewiesene Expertise oder einen Zugriff auf die entsprechenden personellen und intellektuellen Ressourcen zu verfügen. Drittens reichten viele Anbieter mehr als die geforderten Musterbeispiele ein, um sich vom Wettbewerb abzusetzen, obwohl dies verfahrenswidrig sei. Viertens würden zum Teil fertige Entwürfe von Kampagnenmotiven eingereicht, obwohl nur ein Nachweis von Qualifikationen durch Referenzen gefordert ist; eine Praxis, die im Ausschreibungsverfahren untersagt ist, da sie die Akquisekosten eklatant erhöht und kleinere Anbieter benachteiligt. Trotzdem würde sie von den Ministerien gern gesehen, so die Branchenmeinung (vgl. Hammer 11.10.2002). Fünftens wären Mängel bei der Bewertung der Präsentation und der Festlegung der Bewertungsmaßstäbe von Seiten des Bundespresseamtes festzustellen (vgl. Amirkhizi 11.01.2007).²

Einordnung und Bewertung

Nicht nur bei Kommunikationsdienstleistern sondern auch in den ausschreibenden Bundesministerien herrschen also oftmals Unsicherheiten über das Vergabeverfahren und die bestimmenden Regeln bei seiner Durchführung sowie die rechtlichen Vorgaben für die Bewertung und Einordnung der Angebote. Das Vergabeverfahren wird wahrscheinlich daher von Kommunikationsdienstleistern, die noch nicht mit den Prozedere vertraut sind, als unfaires Glücksspiel empfunden. Die befragten Geschäftsführer von Kommunikationsdienstleistern verwiesen auch darauf, dass ihre Erfahrung in der Abarbeitung der implizit und explizit geforderten Auskünfte und Anlagen einen Vorteil gegenüber neueren Wettbewerbern am Markt sei. Bis auf diesen Fall konnten aber keine Unstimmigkeiten nachgewiesen werden. Eine hohe Anzahl von Vergabeaufträgen an „KNSK“ in der 14., an „Zum goldenen Hirschen“ in der 15. und an „Scholz & Friends“ in der 16. Legislaturperiode ist kein Beweis für ein verzerrtes Verfahren.

² Die potenziellen Fehlerquellen für Ausschreibungen sind seit dem 1. September 2009 deutlich reduziert worden: Die Dienstleister können nun nicht nur private Pitch-Beratungen nutzen, sondern auch eine sogenannte Präqualifizierung. Dabei wird ihre Eignung auftragsunabhängig durch eine Datenbank geprüft und Einzelnachweise können dann von interessierten Auftraggebern mit der entsprechenden Zertifikatsnummer eingesehen werden. Der bürokratische Aufwand einer Bewerbung um einen öffentlichen Auftrag ist also nach der Untersuchungsperiode also um ein Vielfaches verringert worden.

Matern- und Pressedienste in der Regierungskommunikation

Matern- und Pressedienste lösen in der 15. und 16. Legislaturperiode wiederholt parlamentarische Anfragen und öffentliche Diskussionen aus, da sie die journalistische Hoheit untergraben würden. Das zeigt sich exemplarisch an den parlamentarischen Anfragen zum Verdacht der Praktizierung von Schleichwerbung durch die Bundesregierung. Bezuggenommen wurde dabei auf Informationsmaßnahmen, die von „A&B One“ im Rahmen der „Elterngeld-Kampagne“ des Bundesfamilienministeriums (BMFSF) durchgeführt wurden (vgl. Bundestag 16/6548). Dieser Fall soll genauer vorgestellt werden:

In der 16. Legislaturperiode wurde bekannt, dass Redaktionsbüros externer Kommunikationsdienstleister Themen und Inhalte selektieren, aufbereiten und unverändert über Anzeigenblätter von Lokalredaktionen von Zeitungen und Rundfunk verbreiten lassen (vgl. Bundestag 16/6284; Report Mainz 27.08.2007). Medienökonomisch betrachtet fungiert der Kommunikationsdienstleister mit fertig geschriebenen und gestalteten Artikeln als Zulieferer in der Wertschöpfungskette des Medienunternehmens und unterstützt die Redaktionen bei ihrer originären Aufgabe Vorprodukte, Rohmaterialien und Information zu einem Produkt zu kombinieren (vgl. Sjurts 2004: 166 f.; Wirtz & Pelz 2006). Etabliert wird dadurch ein Tausch von (vorproduziertem) Content gegen Reichweite, der zu einem strukturellen Problem in der politischen Berichterstattung führen kann, das durch zwei Ausprägungen gekennzeichnet wäre (vgl. Haas 2006: 67 f.; Kabalek, Priddat & Rhomberg 2008): Erstens würden politische Public Relations in ein (direktes) Wettbewerbsverhältnis mit journalistischen Angeboten treten, insbesondere geht es dabei um die Beeinflussung der Themensteuerung, der Taktung, des Timings und vor allem der öffentlichen Meinungsbildung. Zweitens würden Medien durch die (unkritische) Adaption von für den Leser seriös anmutenden Inhalten zu Instrumenten der neuen politischen Kommunikation werden. Sie würden ihre journalistische Glaubwürdigkeit gefährden.

Aber kommt dies nun real in der politischen Berichterstattung vor? Die PR-Agentur „A&B One“ erhielt in der 16. Legislaturperiode vom Familienministerium nach einer öffentlichen Ausschreibung den Auftrag, eine integrierte Informations- und Öffentlichkeitskampagne zu entwickeln. Die Bürger sollten über neue Familienleistungen wie das Elterngeld informiert werden und über Servicematerialien Wege aufgezeigt bekommen, wie sie diese Familienleistungen in Anspruch nehmen können (vgl. Bundestag 16/6548). „A&B One“ produzierte dafür sendefähige Hörfunkberichte, die Kommentartexte, Original-Töne von Betroffenen und ein Statement der Familienministerin Ursula von der Leyen enthielten und verbreitete diese

via Schlenker-PR³. Diese wurden an 192 Sender verbreitet und erreichten nach Angaben des Ministeriums über 55 Millionen Hörer. Zudem wurden fertig gelayoutete Zeitungsberichte (inkl. Bild und Überschrift) entwickelt und an 3 000 Ausgaben von lokalen Printmedien versandt. Die (unveränderte) Adaption von Inhalten in Lokal- und Regionalmedien wurde angestrebt (vgl. Bundestag 16/6548). Nach Angaben des Ministeriums sind die vorgeschriebenen Texte auch als redaktioneller Text gedruckt worden (vgl. ebd.; auch Report Mainz 27.08.2007; Schmale 29.08.2007; Leyendecker 18.08.2007; zu ähnlichen Fällen Schraderhay 11.01.2009).⁴

Leitlinien der Bundesregierung

Dies überrascht insofern, als dass Regierungssprecher Uwe-Karsten Heye in der 14. Legislaturperiode öffentliche eine neue Form der Transparenz in der Regierungskommunikation gefordert hatte. Er hatte nach eigener Aussage als

„erstes Grauzonen abgeschafft, wo journalistische Agenturen im Namen der Bundesregierung aufgetreten sind. Ich halte das für eine Form den Bürger hinter das Licht zu führen. Wir wollen mit offenem Visier handeln“ (Heye im Gespräch mit Roth 10.02.2000).

2002 erneuert die Bundesregierung diesen Anspruch und lässt den Bundestag wissen, das BPA hätte 1998, also direkt nach dem Regierungswechsel, „alle Formen ‚verdeckter Öffentlichkeitsarbeit‘ eingestellt. Seither wird auf die Erstellung von fremdproduzierten Beiträgen – quasi-redaktionell gestalteten Anzeigen, Hörfunk- oder Printbeiträgen [–] verzichtet“ (vgl. Bundestag 14/9613: 9).

Bereits in der 15. Legislaturperiode bietet die Bundesregierung aber „vereinzelte Informationsbeiträge“ zu bestimmten Themen an, die neben einer Pressemitteilung auch sendefertige Hörfunkdienste, gestaltete Pressedienste und einen „Presse-Grafikdienst“ enthalten (vgl. Bundestag 14/9613: 9).⁵ Positiv zu erwähnen ist dabei lediglich der (angebliche) Hinweis auf eine klare Absendererkennung (vgl. Christoph 2009; Hoffmann & Steiner 2006). Ein Unterschied zu einem Matern- oder Presse-

³ Schlenker-PR ist eine der führenden PR-Agenturen für Hörfunkpromotion. Sie nutzen Medienkooperationen, Infomercials, Call-in-and-Win-Aktionen und die Verbreitung von Sendebausteinen zur Verbreitung von PR-Meldungen über den Hörfunk. Konzeption, Produktion und Lancierung der Botschaft bei den Sendern gehören zu dem Tätigkeitsbereich der Agentur. Eine ausführliche Dokumentation ist inbegriffen (vgl. www.schlenker-pr.de).

⁴ Die Evaluation von Kontaktzahlen und Reichweite beruht bei Kampagnen der Bundesregierung üblicherweise auf „allgemein zugänglichen Mediadaten“ sowie eigenem „Fachwissen“ (Bundestag 16/7378: 2).

⁵ Das Arbeitsministerium gab beispielsweise rund 52 000 Euro für jährlich ca. 50 Hörfunkbeiträge aus, die 20 Sendern zugehen (2000–2001). Rund 171 000 Euro zahlte das Umweltministerium für jährlich 10 Pressebeiträge, die 1 000 Redaktionen zugestellt wurden (1999–2001). Das Entwicklungsministerium wendete rund 22 000 Euro für insgesamt fünf Hörfunkbeiträge auf (1999–2000) (vgl. Bundestag 14/9613: 10).

dienst ist dabei nicht erkennbar. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass es sich nur um unterschiedliche Bezeichnungen für das gleiche Instrument handelt und Materndienste sich damit parteiübergreifend erfolgreich etabliert haben. Die Opposition, die in ihrer vorherigen Amtszeit ebenfalls auf dieses Instrument der Information der Öffentlichkeit zugegriffen hat, tut sich aber anscheinend anfänglich schwer damit, es in einer parlamentarischen Anfrage zu kritisieren. Denn obwohl bereits in 2003 und 2004 insgesamt rund 450 000 Euro für redaktionelle Beiträge für (Hörfunk-)Medien und Exklusivkooperationen mit Regionalmedien, Hörfunk, TV und Print zu zentralen Themen der Gesundheitsreform aufgewendet wurden, löst diese Aktion weder eine mediale noch eine politische Diskussion aus (vgl. Bundestag 15/2912: 44).

Entsprechend konnte das Bundesfamilienministerium auch in der 16. Legislaturperiode, die durch einen Wechsel in eine große Koalition geprägt wurde, nicht mit dem plötzlichen Vorwurf der Schleichwerbung rechnen und gab sich defensiv: Das Ministerium sei mit seinem redaktionellen Angebot an die Medien lediglich seiner Pflicht nachgekommen, die Bürger über die Arbeit der Bundesregierung zu informieren. Es hätte eine offene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, in dem es den Medien vorschlägt, sich dieser Themen anzunehmen und sich die Argumente der Bundesregierung anzuhören. Die Entscheidungsfreiheit vom Gebrauch der Materialien läge weiterhin allein bei den Medien (vgl. Bundestag 16/6548). Dieser Argumentation schließen sich auch einige der befragten Kommunikationsdienstleister an, die aus Gründen der Anonymitätssicherung nicht genannt werden können.

Einordnung und Bewertung

Die Nutzung von Artikeldiensten ist keine Seltenheit. Das zeigt eine weitere parlamentarische Anfrage zu den „Public-Relations-Kampagnen der Bundesregierung“ der Fraktion der LINKEN: In der 16. Legislaturperiode wurden vom Bundespressesamt ein ähnlicher Artikeldienst (2007) und vom Bundeswirtschaftsministerium ein Radiodienst (2005–2007) in Auftrag gegeben. Auch das Ernährungs- und Verbraucherministerium hat im Rahmen der Kampagne „Echt gerecht. Clever kaufen.“ drei Texte und eine Infografik digital distribuieren lassen, die aber eine eindeutige Absendererkennung in der Datenquelle enthielten (vgl. Bundestag 16/6548). In der 15. Legislaturperiode wurden Hörfunk- und Materndienste von dem Wirtschaftsministerium, dem Arbeitsministerium, dem Gesundheitsministerium und dem Umweltministerium zur Kommunikation von komplexen Themen wie der Ich-AG, Mini-jobs, der Mittelstands- und Förderpolitik und der Gesundheitsreform genutzt (vgl. Bundestag 15/2912: 44 f.).

Die Rechtfertigung der Ministerien und Kommunikationsdienstleister bezüglich derartiger Praktiken zielt auf den entscheidenden Punkt: Nämlich die für eine unabhängige Darstellung dieser Inhalte, ihre Nachrecherche und Einordnung notwendige Strukturstärke der Medien (vgl. Haas 2006). Nur eine mangelnde Selbstkritik und -kontrolle des eigenen Handelns auf Seiten der Medien könnten dazu führen, dass sich solche Praktiken unter der Hand in den Redaktionen etablieren und Medien nur aus diesen Tauschgeschäften ausbrechen, wenn der öffentliche oder interne Druck zu groß wird (vgl. Fengler & Ruß-Mohl 2003; Ruß-Mohl 1999; Havertz 2008).

Dazu trägt auch der Konkurrenzdruck um Nachrichten bei: Für viele Lokalmedien ist es schwierig geworden, eigene Journalisten in der Hauptstadt zu beschäftigen und sich Zugang zu den politischen Informationskreisen in Berlin zu verschaffen. Um ihre Leser umfassend informieren zu können, sind sie auf die Informationsmaterialien, Zitate und O-Töne (sofern es sich um Hörfunksender handelt) der PR-Dienstleister angewiesen. Diese interessengeleiteten Texte aber als eigene Recherchen auszugeben, nutzt den potentiellen Täuschungsprofit, der Medien als Vertrauensgüter innewohnt (vgl. Lobigs 2004: 60 ff.; Pkt. 2.4). Entsprechend der klassischen Spieltheorie haben die Medien zwischen der Möglichkeit abzuwägen, diese Praktiken im Rahmen der Medienselbstkontrolle anzuprangern und damit die Leser aufzuklären, warum bestimmte Informationen (nur) in Konkurrenz-Medien erscheinen, oder die vorbereiteten Informationen zu nutzen oder den Täuschungsprofit selbst mit abzugreifen (vgl. ausführlicher Lobigs 2004: 54 ff.; zur Spieltheorie ausführlicher Scharpf 1997; 2000).

Thematische Koproduktionen in der Regierungskommunikation

Neben den Matern- und Pressediensten nutzen die Bundesministerien auch thematische Koproduktionen, um kontrollier- und steuerbare Inhalte über die Redaktionen zu verbreiten. Beispielhaft kann dafür die „*Verkehrssicherheitskampagne*“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen aus dem Jahr 2001 skizziert werden (vgl. Bundestag 14/5583). Zu dieser gehörten kostenlose Elternabende in Kindergärten zu den Themen „Kinder als Fußgänger“ oder „Kinder als Radfahrer“. Neben den Eltern wurden auch die regional ansässigen Medien eingeladen, um darüber zu berichten. Daneben wurden finanzielle Zuwendungen für die Medienunternehmen eingesetzt (z.B. für die ‚*Vampy-Show*‘), Konzepte vorgeschlagen und Inhalte produziert, um bestimmte Themen in der medialen Verarbeitung von Programmen zu fördern (vgl. ebd.: 50):

„Verschiedene Fernsehsender stellten bewährte Sendeplätze mit bei Kindern besonders beliebten Figuren in den Dienst der Verkehrssicherheit von Kindern (Pumuckl, Vampy, Verkehrsmäuse der

Sesamstraße). Auch mit dem bei Kindern außerordentlich beliebten ‚Käpt’n Blaubär‘ wurden in Zusammenarbeit mit Aral Verkehrssicherheitsbotschaften vermittelt“ (ebd.: 46).

Bei der Aufklärung und Sensibilisierung für Verkehrssicherheit handelt es sich ohne Frage um einen guten Zweck. Viele Medien haben zudem ohnehin Programme zur Mobilität oder zum Verkehr in ihrem Programmangebot (z.B. automotorsport tv/VOX; mobil/HR; Abenteuer Auto/Kabel 1; n-tv Motor/ntv). Auch Programm- und Publikumszeitschriften oder Tageszeitungen greifen Themen von Verkehrssicherheit und Mobilität auf ihren Ratgeberseiten oder in Kfz-Sonderteilen immer wieder auf, um die Interessen ihrer Rezipienten zu bedienen.

Nachdem die Bundesanstalt für Straßenwesen eine gezielte Befragung über die Aufklärungsarbeit zur Verkehrssicherheit durchgeführt hatte, hat die Bundesregierung die Berichterstattung über die Verkehrssicherheit auswerten lassen: Bei insgesamt 45 Fernsehanstalten, 84 Tageszeitungen und 35 Zeitschriften wurde ermittelt, welche Medien welche Arten von Berichten über Verkehrssicherheit veröffentlicht haben sowie welche Arten von thematischen Anlässen sie dafür nutzten (z.B. Unfälle, Unfallserien oder Schulanfang) (vgl. ebd.: 35 ff.). Darauf aufbauend wurde die Aktionsgemeinschaft „Kavaliere der Straße“ mit dazugehörigen werblichen Anzeigen gegründet, in der den dazugehörigen Tageszeitungen werbliche Anzeigen zur Verfügung gestellt werden, die neben entsprechenden Berichten platziert werden können und mit den Mitteln des Bundes gefördert werden (vgl. ebd.: 38): Die Augsburger Allgemeine veröffentlichte beispielsweise 37 Beiträge zum Thema Verkehrssicherheit und daneben wurden „rund 40 Anzeigen mit verschiedenen Motiven geschaltet. Zielgruppen waren Fußgänger, Pkw-Fahrer und Radfahrer.“ (ebd.: 37). Dieses Vorgehen von vornehmlich regionalen Zeitungen muss im Sinne des Pressekodex als zweifelhaft bezeichnet werden.

Produktionskostenzuschüsse

Weitergehend – und demokratietheoretisch bedenklicher – sind Produktionskostenzuschüsse von angegliederten Bundesbehörden: Die Bundesagentur für Arbeit und die Deutsche Rentenversicherung bezuschussten beispielsweise 2005 unter anderem Magazinbeiträge in ZDF, ARD und MDR mit Beträgen zwischen 57 000 und 112 000 Euro und verantworteten diesen direkten Einfluss als notwendige und verfassungsrechtlich legitime Maßnahme zur Information der Öffentlichkeit über politische Maßnahmen. Eingriffe in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten seien damit nicht verbunden, denn die Verantwortung für die Einhaltung der Regeln von Rundfunkstaatsvertrag und Rundfunkfinanzierung liege weiterhin bei den

Anstalten (vgl. Bundestag 16/1799).⁶ Auch die Bundeszentrale für politische Bildung schloss 2007 eine Kooperationsvereinbarung mit der Produktionsfirma GRUNDY Light Entertainment über die gemeinsame Konzeption eines unterhaltenden Nachrichtenmagazins für politik- und bildungsferne Jugendliche im Sketch-Comedy-Stil ab. Mit 30 000 Euro wurde die Produktion bezuschusst und dann von der GRUNDY Light Entertainment selbstständig den Sendern angeboten (vgl. Bundestag 16/10268).

Einordnung und Bewertung

Ob bei dieser Transaktion das Transparenzgebot des Ressourceneinsatzes gewahrt wurde und der Absender der Informations- und Kommunikationsarbeit nachvollziehbar ist, kann nicht beurteilt werden (vgl. dazu Jarren & Baumgartner 21.01.2010). Eine ähnliche Entwicklung der Vorproduktion von Footage-Material zur Durchsetzung der Akzeptanz lässt sich aber auf einer paneuropäischen Ebene beobachten: Seit 2008 bietet die EU-Kommission in Partnerschaft mit einer Produktionsfirma Beiträge an, die sendefertig produziert, frei von Rechten und für die Medien kostenlos sind. Auch nationale Fernsehsender erhalten eine europäische Unterstützung durch Finanzhilfen, wenn sie Beiträge mit einer europäischen Thematik erstellen. Durch diese Maßnahmen soll die Verbreitung von europäischen Nachrichten und Themen in der nationalen Medien-Agenda gefördert werden. Dass derartige Beiträge aber unabhängig recherchiert oder EU-kritisch sind und den Kriterien einer unabhängigen und objektiven Berichterstattung entsprechen, kann eigentlich nicht erwartet werden (vgl. Stöckl 2008: 74; vertiefend Hahn, Rosenwerth & Schröder 2006). Eine kritische Medienöffentlichkeit wird dadurch eher nicht gefördert.

Verdacht auf Kopplungsgeschäfte im Bundeswirtschaftsministerium

Im Zeitraum von 2006 bis 2007 arbeitete „Flaskamp“ für mehrere Bundesministerien und übernahm Etats in einem Wert von geschätzt über vier Millionen Euro. Für das Bundeswirtschaftsministerium entwarf „Flaskamp“ unter anderem eine Dialogtour sowie die dazugehörige Anzeigenschaltung (vgl. Bundestag 16/6321: 6). Dabei handelt es sich nach Durchsicht der in den Antworten auf die parlamentarischen Anfragen aufgeführten Vertragsdetails um ein gewöhnliches Leistungsfeld für einen Kommunikationsdienstleister.

⁶ Eine ähnliche Argumentationsweise – die von den Kommunikationsdienstleistern durchaus kritisch betrachtet wird – verfolgen Bundesministerien bei der Inanspruchnahme von Materndiensten (siehe oben).

Im Sommer 2007 wurden vom „Kölner Stadtanzeiger“ jedoch Vorwürfe der Schleichwerbung gegen das Bundeswirtschaftsministerium und seinen Kommunikationsdienstleister erhoben: „Flaskamp“ hätte der Zeitung eine Kooperation mit dem Bundeswirtschaftsministerium angeboten, die aus einer Vor- und Nachberichterstattung in der Gesamtausgabe, einer Telefonaktion und einer Diskussionsveranstaltung bestehen sollte. Die Diskussionsrunde sollte von dem Chefredakteur des „Kölner Stadtanzeigers“ moderiert und durch eine Anzeigenschaltung bei der Zeitung im Wert von bis 40 000 Euro gegenfinanziert werden (vgl. Decker 12.08.2007a). Als der „Kölner Stadtanzeiger“ das schriftlich vorliegende Angebot veröffentlichte und entsprechend kritisierte, gab das Bundesministerium für Wirtschaft an, über diese Praktiken nicht informiert gewesen zu sein (vgl. Decker 12.08.2007b; Leyendecker 18.08.2007; Frank 10.08.2007).

Nach Aussage des Kommunikationsdienstleister handelt es sich dabei allerdings um die bewusste Provokation des Fehlverhaltens, um mit der Berichterstattung über die mangelnden Standards für Aufregung im Sommerloch zu sorgen. Ein Media-Verantwortlicher des Verlages der Tageszeitung hätte nach weiteren Informationen über die PR-Strategie des Kommunikationsdienstleister gefragt, die auch Anzeigenschaltung beinhalten sollte, und an den Chefredakteur weitergegeben, ohne dies mit dem Kommunikationsdienstleister abzusprechen, so die Darstellung von „Flaskamp“. Bei dem Kommunikationsdienstleister würden diese Vorgänge im Normalfall sonst strikt getrennt voneinander ablaufen (vgl. mas 14.08.2007).⁷ Bei den befragten Kommunikationsdienstleistern wird sie oft sogar durch eine räumliche oder organisationale Trennung unterstützt. Zudem finden regelmäßige Schulungen zu ethischen Standards statt (vgl. E1: 12; E2: 34; E8: 140; E9: 155; E10: 179).

Einordnung und Bewertung

Trotzdem sprach der Kommunikationsdienstleister das Bundesministerium von aller Verantwortung auf eine Zustimmung derartiger Praktiken frei und nahm eine Abmahnung als Vorstufe zur fristlosen Kündigung an, weil das Verhalten des Kommunikationsdienstleisters nicht den vertraglichen Vereinbarungen entsprochen hätte. Es wurde danach nicht von dem Vertrag entbunden, sondern lediglich von diesem Projekt und blieb mit der Umsetzung weiterer Projekte betraut. Zu erklären ist dies aus ökonomischer Sicht mit den transaktionsspezifischen Investitionen im Rahmen der Vertragsbeziehung, die bei einem Wechsel zu einem anderen, nicht in

⁷ Da externalisierte Kommunikationsdienstleister zunehmend auf Praktikanten angewiesen sind und ihre Lücken mit diesen schließen (vgl. Pakalski 05.02.2009), ist es nicht unwahrscheinlich, dass interne Dokumente – wie hier beschrieben – unabsichtlich in die Hände eines Verlagsvertreters kommen könnten.

die Thematik eingearbeiteten Kommunikationsdienstleister, entstehen würden (vgl. ausführlich Bristot 2000: 137–165; Pkt. 6.5). Aus einer psychologischen Perspektive sind diese aber auch als finanzielle Aufwandsentschädigung für die Reputationssicherung des Wirtschaftsministeriums zu verstehen.

Die Reputationsschäden dieser Affäre bezogen sich damit vordringlich auf den Kommunikationsdienstleister „Flaskamp“. Zur Beruhigung der öffentlichen Kritik beauftragte dieser einen externen Prüfer, der die Arbeitsläufe bei dem Kommunikationsdienstleister analysieren und die Einhaltung der notwendigen Standards sicherstellen sollte (vgl. Bundestag 16/6321: 6). Und behauptete offensiv den diskretionären Handlungsspielraum in der Vertragsbeziehung zu dem Auftraggeber opportunistisch ausgenutzt zu haben. Damit entlastete er den Auftraggeber von seiner formalen und juristischen Verantwortung (vgl. Siegert & Brecheis 2005: 119; Bogs 2001: 63 ff.; Bristot 2000: 131–182). Kommunikationsdienstleister sind in diesem Sinne auch als Sündenböcke für eine Kommunikation zu verstehen, die in die Kritik gerät, obwohl gerade regionale Zeitungen sowie spezialisierte Medien empfänglich für derartige Angebote zu sein scheinen (vgl. Lennardt 2009: 135–141; 215 f.).⁸

Dabei ist eine Gegenfinanzierung von redaktionellen Inhalten durch Anzeigen nicht unüblich, obwohl sie gegen den deutschen Pressekodex verstößt.⁹ Der Einfluss der Werbewirtschaft auf den redaktionellen Bereich tangiert zwar einerseits die öffentlichen Normen der journalistischen Berufskultur, ist aber andererseits ein anerkanntes Mittel der Durchsetzbarkeit von Botschaften sowie der Steigerung des Nachrichtenwertes (vgl. Saxer 1991: 283) – auch in Deutschland (vgl. Andresen 2008). Eine Selbstregulierung zur Verhinderung derartiger Koppelgeschäfte durch eine beobachtende, wechselseitige Medienberichterstattung ist selten, weil sie die eingeübten Mechanismen der Kollegen angreifen würde (vgl. Fengler & Ruß-Mohl 2004).

⁸ So machte die WAZ New Media GmbH im Vorfeld der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen den Parteien das Angebot, ihr Parteilogo für 25 000 Euro in ein geplantes Wahlspecial zu integrieren. Die Rezipienten würden danach über einen Klick auf das Logo zu weiteren Informationen gelangen. Das Wahlspecial der Zeitung sollte nur die Parteien beinhalten, die bereit wären, das Paket zu buchen (vgl. o.V. 2009; Beucker 02.03.2009; zu ähnlichen Angeboten bei der Berliner Zeitung Leyendecker 31.08. 2007). Die BILD-Zeitung bot im Jahr 2009 ein ähnliches Wahlspecial für die Bundestagsparteien an: Für den Leser war nicht erkennbar, dass es sich bei den verlinkten Auftritten von SPD und CDU nicht um eine redaktionelle Bearbeitung handelte, sondern um einen redaktionell gestaltete Anzeige.

⁹ In einer schweizerischen Untersuchung konnte beispielsweise bereits in den Neunzigerjahren nachgewiesen werden, dass gesponserte Anlässe von in dem Medium werbungstreibenden Unternehmen eine größere journalistische Aufmerksamkeit sichern als die von Nicht-Werbungtreibenden oder Veranstaltungen von konkurrierenden Unternehmern (vgl. Hänecke 1990).

Unterhaltungsorientierte Formate in der staatlichen Internetkommunikation

Die Internetkommunikation wird von den Bundesministerien genutzt, um die Bürger nicht nur oberflächlich mit Broschüren, Medienberichten oder Anzeigen zu erreichen, sondern auch mit vertiefenden Informationen zu versorgen. Sie sollen ihnen die ministerialen Anliegen auf eine leicht rezipierbare Weise näher bringen und dadurch Berührungsängste abbauen. Denn „[e]rfolgreiche Ansprache ist stets auch Ergebnis kreativer Herangehensweisen.“ (Bundestag 14/5583: 49) Drei Beispiele für ein derartiges Vorgehen, das von den Kommunikationsdienstleistern umgesetzt und vorangetrieben wird, werden im Folgenden beschrieben: Die Initiative „Studieren in Fernost“ zur Stärkung der Wettbewerbsposition und Auslastung von Ostdeutschen Hochschulen, die Maßnahmen des Bundesfinanzministeriums zu Wegen aus der „Schuldenkrise“ und der Podcast der Kanzlerin über allgemein relevante politische Anliegen. Die Darstellungen beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum (bis 2009) und den damaligen Forschungsstand.

Initiative „Studieren in Fernost“

Bei der von „Scholz & Friends“ gestaltete Initiative „Studieren in Fernost“ handelt es sich um einen kommunikativen Versuch zur Steigerung der Anmeldezahlen an ostdeutschen Hochschulen in Kooperation mit der VZ-Gruppe („Studi-VZ“; „Schüler-VZ“), die damals noch frequentierter als „Facebook“ waren. Der Bund beteiligte sich an dieser Kampagne für Hochschulen in den neuen Bundesländern von 2008 bis 2012 mit jährlich etwa zwei Millionen Euro, das heißt, einem Gesamtbudget von zehn Millionen Euro. Die Länder ergänzten das Angebot des Bundes durch regionale Werbekampagnen. Ziel der Kampagne war es, die Attraktivität der deutschen Hochschulen zu steigern. Dafür sollte ein Dialog zwischen ostdeutschen Hochschulen und (potentiellen) Studierenden etabliert werden, bei dem die Vorteile der bestehenden (Studien-)Angebote der ostdeutschen Hochschulen und der Mehrwert eines Studiums im Osten Deutschlands vermittelt werden können. Insbesondere sollten Vorurteile gegenüber einem Studium in Ostdeutschland abgebaut werden. Die Kampagnenentwicklung wurde fachlich durch das Institut für Hochschulforschung (HoF) Wittenberg und das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) begleitet. Zudem fand vor ihrer Initiierung ein Workshop mit den 46 beteiligten Hochschulen statt, in dem Möglichkeiten zur Optimierung der bisherigen Kommunikation erarbeitet, Schnittstellen für eine gemeinsame Kommunikation der

Hochschulen definiert und Elemente der Kampagne erläutert wurden (vgl. Bundestag 16/11956).¹⁰

Die Kampagne richtet sich über Jugendportale der VZ-Gruppe im Internet gezielt an Abiturienten und Fachabiturienten. Basiselement der Kampagne war eine „HochschulstudienSuchmaschine“, in der die Hauptfiguren der Kampagne ‚Dang‘ und ‚Gong‘ durch animierte Quizrunden führen, in denen der geeignete Hochschulstandort in Ostdeutschland für den Online-Testenden durch einen modernen und jugendaffin gestalteten Fragenbogen herausgefiltert wurden. Über eine Verlinkung am Ende des Testes gelangen die interessierten (potentiellen) Studierenden zu einem Profil der Hochschulen, in das von der Hochschule selbst vertiefende Informationsmaterialien eingepflegt werden konnten.¹¹ Parallel zu der Kampagnenplattform sind weitere jugendaffine Plattformen wie You-Tube, Flickr und Twitter einbezogen worden.

Von Vorteil für die Kampagnenmacher und die Bekanntheit des Portals war dabei die breite und durchaus kritische Berichterstattung über die klamaukhafte Aufmachung der Kampagne (vgl. etwa Die Zeit: Wiarda 2009; Spiegel Online: Titz 31.07.2009). Dadurch konnten die Hochschulen reagieren und den medialen Diskurs über die Kampagne in Gang halten. Jeder Kommentar in der Blogosphäre reizte zu einem Gegenkommentar und steigerte die Reichweite und Bekanntheit der Plattform. Gestalterische Provokation wurde daher als Mittel zur Vermarktung von Inhalten genutzt, die keine politische Debatte als Deckmantel erhalten hatten, sondern im Gegenteil ein politisches Thema kommerziell mit einem Agenda-Setting vorantreiben konnten. Einer ähnlichen Systematik des Bruches mit Erwartungen folgte bereits die Benetton-Kampagne in den Neunzigerjahren, als sie Bilder von gesellschaftlichen Missständen zeigte (vgl. Meyer 2002: 189 ff.).

Wichtig für die Kampagnenmacher war danach jedoch, dass die Kampagne als erfolgreich eingestuft werden konnte, um den Informationsgehalt, zu dem sich die Bundesregierung verpflichtet, anhand von Vermittlungszahlen von Studierenden an Ostdeutschen Hochschulen auch nachweisen und damit die Aufmachung der Inhal-

¹⁰ Es wird kein Marketing für vergleichbare West-Hochschulstandorte betrieben. Hochschulstandorte in West-deutschland sind in der Suchfunktion nicht erfasst.

¹¹ Diese Maßnahmen gehörten zu einer dreistufigen Strategie der Content-Vernetzung mit Partner-Websites zur Steigerung der Informationsdiffusion an die Bürger: In der Link-Zone sollen die Nutzer über Verlinkungen mit andere Websites und Suchmaschinen auf das Portal des Ministeriums gelockt werden, in der Cooperation-Zone werden Inhalte gezielt für reichweitenstarke Portale produziert und Kooperationen abgeschlossen, um eine höhere Präsenz bei den Bürgern mit vorproduziertem Inhalt zu erreichen, und in der Syndication-Zone werden inhaltliche Bestandteile und komplette Informationsformen anderen Medien und Websites von Internetprovidern, Online-Medien und relevanten Online-Portalen kostenfrei angeboten. Die Informationen des Ministeriums gelangen so über populäre – und glaubwürdige – Portale zu den Bürgern, ohne dass diese die Seite des Ministeriums – die sogenannte Home-Zone als vierte Stufe – besuchen müssen (vgl. Fuhrberg & Boelter 2008: 212).

te nachträglich legitimieren zu können. Nach Auskunft des ausführenden Kommunikationsdienstleisters ist dies gelungen.

„Staun-Oh-Mat“ und „Hamster – Der Film“

Wie eine unterhaltungsorientierte Übersetzung von politischen Themen auch aussehen kann, zeigt ein Beispiel aus dem Bundesfinanzministerium, das in der 16. Legislaturperiode in parlamentarischen Anfragen und medialen Berichten intensiv diskutiert wurde. Hauptbestandteil der Kampagne, mit der ebenfalls internetaffine Zielgruppen für die Schuldenproblematik des deutschen Haushalts interessiert werden sollten, waren der „Staun-Oh-Mat“ auf der offiziellen Internetseite des Finanzministeriums sowie ein viraler Internetclip (vgl. www.hamster-der-film.de).

In letzterem wird die Haushaltsverschuldung anhand eines weißen Hamsters erklärt, der immer schneller in seinem Hamsterrad läuft, trotzdem immer dicker wird und schließlich platzt. Der Film endet mit der Botschaft „Raus aus der Schuldenfalle“ und wurde von mehreren Nachrichtenmedien, unter anderem den Tagesthemen aufgegriffen (vgl. Schulz 07.09.2007; Thomann 12.07.2007): In der Folge begann das Finanzministerium eine Kommunikation zu fördern, die auf die Mechanismen der Simplifizierung komplexer Inhalte setzte und die Nutzer in „ihrer eigenen Lebenswelt abholen“ sollte (Bundestag 16/9932: 1 f.).

Im gleichen Jahr wurde beim Tag der offenen Tür der Bundesregierung, der seit 2000 jährlich in Berlin stattfindet, dafür erstmalig der „Staun-Oh-Mat“ eingesetzt. Nach dem Erfolg des Virals wurde das Instrument „internetbasiert weiterentwickelt“ (Bundestag 16/9932) und in die Website des Finanzministeriums integriert. Er sollte den Bürgern zeigen, wie ihre (Steuer-)Gelder in Deutschland verwendet werden und wie ihr finanzielles Kapital Deutschland mitgestalten würde (vgl. ebd.). Die Einfachheit der kommunikativen Mechanik wurde von der Opposition jedoch als ungenaue Simplifizierung bemängelt: Die Zuordnung des eingegebenen Geldbetrags aus verschiedenen – willkürlich anmutenden – zusammengestellten Ausgabenposten suggeriere den Bürgern

„eine gezielte Verwendung der Steuergelder für bestimmte Zwecke, lässt gleichzeitig aber wesentliche Aufgaben und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Kommunen außer Acht. So bleibt z.B. die Verwendung von Steuergeldern für Verwaltungsausgaben, Rüstungsprojekte oder Beitragszahlungen an internationale Organisationen unerwähnt.“ (Bundestag 16/9932: 1)

Die dargestellte Verwendung von Steuergeldern ist nach Angaben der Opposition daher als unvollständig, selektiv und nicht realistisch zu werten (vgl. ebd.). Das Bundesministerium hielt dagegen, dass der „Staun-Oh!-Mat“ keinen „Anspruch auf Vollständigkeit“ (ebd.: 2 f.) bei der Darstellung der Ausgaben erhebe. Wichtiger als eine korrekte Darstellung der Zusammensetzung der Ausgaben des Bundeshaushal-

tes sei ihm eine bedürfnisgerechte Formatierung, mit der die Kommunikations- und Darstellungshoheit der Inhalte von den Medien und der Opposition zurückgewonnen werden könne. Der „Staun-Ohl-Mat“ sei in diesem Sinne als Angebot an die Bürger zu verstehen, der Diskussion über den Staat als gegen den Bürger gerichteten „Moloch“ (ebd.: 2) mit Fakten entgegenzutreten. Der rechnerischen Basis liegen die Ausgaben des Gesamtetats zu Grunde. Ihre Bezugsgrößen werden jedoch je nach Präsentationsvariante angepasst (vgl. ebd.).

„I love Cash“

Der Internetauftritt www.ilovecash.de wurde dem Finanzministerium zum Abschluss eines Projektes im März 2008 von einem Internet-Kommunikationsdienstleister geschenkt.¹² Auf der Website wird Minister Peer Steinbrück als „Rap-P€€R“ der Nation dargestellt. Über verschiedene Anwendungen können typische und bekannte Zitate wie „I love cash“ zur Haushaltspolitik über einen Beat und mit einer Frauenstimme gemixt werden, die singt „Er ist der Größte. Er macht uns schuldenfrei.“ Zudem können seine Outfits gewechselt werden (vgl. etwa Bohsem 20.03.2008). Über den Hamster ist das skizzierte Viral über den Schuldenabbau verlinkt.

Das Ministerium bewertete diese Maßnahme als „Begleiterscheinung betriebsfunktionaler Zielsetzung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des BMF“ (Bundestag 16/9669: 3). Nach Presseberichten hat Minister Peer Steinbrück die Website zwar getestet und freigegeben, bevor sie online gestellt wurde; das Ministerium war aber weder an der Konzeption noch der Ausarbeitung beteiligt (vgl. Bohsem 20.03.2008; Bundestag 16/9669: 4). Trotzdem wird es als „verantwortlich für den Inhalt“ im Impressum geführt. Form und Inhalte der Website können daher von den Bürgern als Teil der strategischen Kommunikation des BMF (miss-)interpretiert werden, so der nachvollziehbare Vorwurf der Opposition (FDP) (vgl. Bundestag 16/9669). Das Ministerium wirkt in diesem Szenario wie eine Marionette der kommerziellen Beratung.

Eben das gibt ihm aber die Möglichkeit, neue kommunikative Wege zu gehen, da es bei einem Misserfolg der Maßnahme auf den Kommunikationsdienstleister als Sündenbock verweisen kann. Im Gegenzug kann der Kommunikationsdienstleister

12 Der Kommunikationsdienstleister arbeitete drei Jahre für das Finanzministerium an der Neukonzeption und -gestaltung, der redaktionellen Betreuung und technischen Umsetzung sowie dem Hosting und Providing des Internetangebots des Finanzministeriums. Ein ähnliches fünfjähriges Projekt übernahm er für das Justizministerium, bei dem er mit der Erstellung einer Content-Management-Lösung (ENID), der Implikation einer Lösung für den E-Mail-Versand (ELAINE), dem Hosting, der Produktion (inkl. technischer Lösung) und der Gestaltung des Internetangebotes betraut war (vgl. Bundestag 16/9669).

eine erfolgreiche Maßnahme als Eigen-PR zum Reputationsaufbau nutzen oder zumindest seine Bekanntheit steigern (vgl. entsprechend Marx 2008: 203). Von einer derartigen Win-Win-Situation ausgehend wurde die Internetagentur für ihr eigenmächtiges Handeln nicht abgemahnt, sondern erhielt noch in der gleichen Legislaturperiode (Folge-)Aufträge des Bundesfinanz- und Justizministeriums (vgl. Bundestag 16/9669).

Der Podcast der Bundeskanzlerin

Die Versuche des Finanzministeriums mit der digitalen Nutzerwelt in Kontakt zu treten, knüpfen an den Erfolg des Podcasts der Bundeskanzlerin an, der in der 16. Legislaturperiode – am 8. Juni 2006, dem Samstag vor dem Beginn der Fußballweltmeisterschaft – erstmals auf der Internetseite der Bundesregierung veröffentlicht wurde. Seitdem hält die Kanzlerin eine wöchentliche samstägliche Ansprache, die sich „in den Kontext ‚symbolischer Politik‘ einordnen“ lässt (Meyer & Bieber 2007: 190; siehe auch Purkhardt 2007: 226 f.). Trotz der modernen Anmutung bleibt der Podcast aber eine asynchrone und monologische Form der Internet-PR: Die Möglichkeiten des Feedbacks via E-Mail erfordern einen Medienbruch, da der Podcast selbst oft nicht am PC konsumiert wird (vgl. Pleil 2007b: 16–21). Eine Verbreitung oder Einbindung in andere Internetseiten ist nicht möglich.¹³

Wichtiger als die Initiierung eines nicht steuerbaren Dialogs ist der Bundesregierung aber die Möglichkeit gewesen, über diesen Distributionskanal politikinteressierte Teilöffentlichkeiten zu erreichen, ohne dass die Botschaften von journalistischen Massenmedien eingeordnet oder hinterfragt werden kann. Der Podcast sollte der Kanzlerin in der Großen Koalition die Möglichkeit geben, sich zu profilieren und ihre Gedanken zu einem aktuellen Schwerpunkt ihrer Politik zu Ende zu führen, ohne dass ihr Redefluss von einem Journalisten unterbrochen oder ihre Argumente nur fragmentarisch wiedergegeben würden (vgl. Meyer & Bieber 2007: 191; Purkhardt 2007: 231 ff.).

„Man kann die Probleme der Sozialversicherung nicht sinnvoll in einem Statement von einer Minute erklären. Und es ist inzwischen eher die Regel als die Ausnahme, wenn bei der Kürzung von Interviews in den Sachaussagen gestrichen wird und nicht bei den Aussagen über Personen“ (Rau 2009: 46).

Der Podcast richtet sich daher nicht nur an politikverdrossene junge Bürger, sondern auch an in- und ausländische, regionale und lokale Medien. Er wird diesen als Text- und Videodatei sowie auch in englischer Sprache zur Verfügung gestellt und

¹³ Seit 2012 beantwortet die Kanzlerin auch Fragen auf einem eigenen YouTube-Kanal. Zudem hat Regierungssprecher Seibert eine wiederkehrende Fragestunde über seinen Twitterkanal eingeführt. Betrachtet werden in dieser Arbeit jedoch nur die Entwicklungen in dem Zeitraum bis 2009.

soll authentisches Interview-Material ersetzen. Obwohl er das „ad hoc oder en passant gegebene Statement“ nicht ersetzen kann, wird er insbesondere bei terminlichen Engpässen der Kanzlerin als Substitut für ein persönliches und vertiefendes Interview angeboten (Steg im Gespräch mit Kramp & Weichert 2008: 65). Zudem sollten Debatten entgegen dem Trend der medialen Darstellung ausführlich und sachbezogenen erläutert werden. Ziel war es, die journalistischen Produktionsbedingungen zu imitieren und die Beschleunigung der medialen Nachrichtenproduktion mit ihren Aktualitätsanforderungen außer Kraft zu setzen.

Damit versinnbildlicht und verwirklicht der Podcast für die Minister die prinzipiell ‚verlockende Vorstellung‘, sich öfter als nur einmal im Jahr mit der zu Silvester übertragenen Fernsehsprache direkt und „ohne journalistische Gatekeeper oder Filter unmittelbar an die Bevölkerung zu wenden“ (ebd.; siehe auch Meyer & Bieber 2007: 190 f.; Purkhardt 2007: 230 ff.).

Der Podcast entstand im Februar 2006 auf Anregung des Berliner Kommunikationsdienstleisters „RCC Public Affairs GmbH“. Auch die Erarbeitung von Inhalten fiel dem Kommunikationsdienstleister zu, der für die Produktion der ersten acht Folgen des Podcasts verantwortlich war. Das letzte Wort zur Themenwahl verblieb beim Chef des Bundespresseamtes und der Bundeskanzlerin (vgl. Purkhardt 2007: 230 f.). Nach den ersten acht Folgen wurde der Auftrag für die Produktion der Podcasts öffentlich ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt die Münchener „Evisco AG“, die von Jürgen Hausmann, dem Schwiegersohn von Edmund Stoiber, geleitet wird. Ein im Kanzleramt installierter Bluescreen wurde abgeschafft. Der Podcast folgt der Kanzlerin nun, bei deutlich geringeren Produktionskosten, durch ihren Alltag und in ihr Büro (vgl. Purkhardt 2007: 231 ff.). Ob eine inhaltliche Beratung weiterhin Bestandteil des Auftrags ist, ist nicht bekannt. Aber anders als beim Bloggen oder Twittern kann der medial aufgeklärte Bürger auch keine Absenderauthenzität erwarten (vgl. Pleil 2007b: 23). Ob der Bürger dies allerdings wirklich nicht tut, ist kritisch zu hinterfragen.

Einordnung und Bewertung

Die Erwartungen an den Podcast als Instrument, mit dem der massenmediale Filter bewusst umgangen und durch eine „direkte und unmittelbare PR-Kommunikation zwischen den politischen Organisationen und den Wählern“ (Bentele 2009: 98) ersetzt werden kann, haben sich nicht erfüllt. Vielmehr gilt er inzwischen als Fehlkonzption, die einmal begonnen nicht mehr ohne Reputationsschäden eingestellt werden kann. Er hat seinen Neuigkeitswert verloren und es hat sich gezeigt, dass es nicht jede Woche eine zentrale Botschaft der Kanzlerin an die Bürger zu vermitteln gibt, die die erhoffte mediale Resonanz und Zustimmung der Bürger zu politischen Maßnahmen erzeugt (vgl. Ruthenstroth-Bauer 2008: 79).

Auch ein Agenda-Setting über moderne Kommunikationsformen wie Websites, Virals oder ein jugendaffines und für eine Politikkommunikation respektlos anmutendes Design haben sich fernab von den vorgestellten Fallbeispielen als schwierig und wenig kontrollierbar erwiesen: „Das ist ja auch so eine Verrücktheit der Medien, was sie dann als kleine Schmonzette aufgreifen. Da hat man keinen Einfluss drauf“ (H3: 227 f.).¹⁴ Trotzdem werden immer wieder so genannte Feedback-Schleifen durch eine Berichterstattung der Medien über moderne Kommunikationsformen angestrebt, mit denen eine nachhaltige Wirkung erzielt werden und das mediale Agenda-Setting beeinflusst werden soll (vgl. Rössler 1997: 56; Kroeber-Riel & Weinberg 2003: 595 ff.): Denn plakative Zuspitzungen in lustigen Formaten können „ein Thema auf die Agenda setzten, das ansonsten nur eines unter vielen politischen Diskursen gewesen wäre“ (H1: 189 f.) und dadurch die politische Debatte ergänzen oder einen öffentlichen Druck generieren – so die Hoffnung, aus der sich die modernen Kommunikationsformen speisen (vgl. *Abbildung 1*):

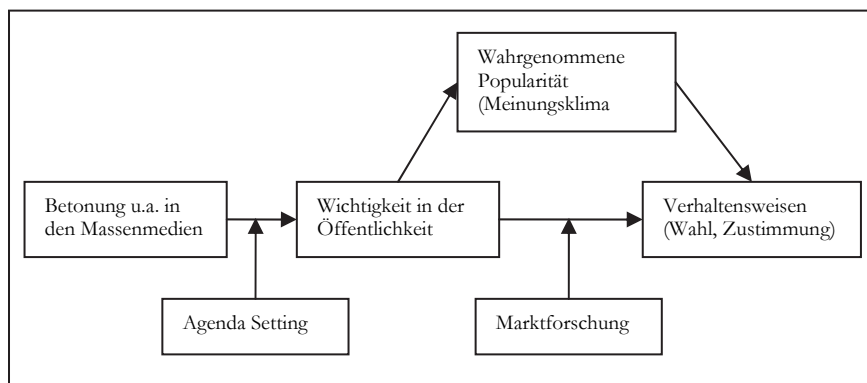


Abbildung 1: Werbung und Agenda-Setting im Modell, vgl. Rössler 1997: 56; siehe auch Kepplinger 2007: 6 f.

Mit dieser Argumentation rechtfertigen die Bundesministerien die durch Kommunikationsdienstleister vorangetriebene Suche nach fantasievollen Wegen, mit denen politische Themen aus dem Politik- und Wirtschaftsteil der Medien herausgelöst werden sollen, um auch politikfernere Bürger in den Panoramateilen von TV-

¹⁴ Bei einem Viral gehen Kommunikationsdienstleister nicht von einer natürlichen Verbreitung der Botschaft aus. Der Clip wird über so genannte Mavens, „eine Mischung aus Experten und Meinungsführern“ (Pohlmann 2007: 31) instrumentalisiert, die den Clip in der Internetwelt bekannt und zum Gesprächsthema machen sollen (vgl. Kortmann 19.06.2008).

Sendungen, Blogs, Internetmedien oder Printmedien zu erreichen. Die dargestellten Maßnahmen des Finanzministeriums hätten sich beispielsweise als intensive Bemühungen ausgezahlt, um auch „politikferne Bevölkerungsschichten für politische Entscheidungsprozesse zu begeistern“ (Bundestag 16/9669: 3) und „insbesondere auch jüngere Bevölkerungsschichten [zu] erreichen“ (ebd.) ohne dass politische Inhalte von ihnen als langweilig empfunden worden wären.

Genau diese (erhoffte) Wirkung bezweifeln aber selbst die befragten Kommunikationsdienstleister: Eine derartig starke Vereinfachung von politischen Vorgängen, die ein mangelndes Verständnis der langwierigen politischen Prozesse auf der Entscheidungsebene fördert, und bei aller versuchten Provokation immer bieder daherkommt, da sie die Standards der Informationspflicht erfüllen müsse, würde eher die Politikverdrossenheit steigern, da sie einen „So-what-Effekt“ auslöse (vgl. E5: 87 f.). Zudem ist eine Änderung von Einstellung und Verhalten durch derartige Spielereien unwahrscheinlich, da der Bürger von einem starken natürlichen Drang getrieben wird, sich jeglicher Einengung von Verhaltensspielräumen zu erwehren (vgl. Degen 1993: 24 f.; zur (politischen) Blogosphäre vor allem Berendt, Schlegel & Koch 2008; Büffel 2007; auch Brauck, Hornig & Hülsen 22.07.2008; Kramp & Weichert 24.01.2008).

Medienschaltung und -planung

Ein prämiertes Beispiel, dem durch eine Medienkooperation eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwurde, ist die Kampagne „Please Disturb“, die ab 1998 von dem Familien- und dem Entwicklungsministerium in Zusammenarbeit mit ‚terre des hommes‘ und der Europäischen Kommission gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern im In- und Ausland durchgeführt wurde (vgl. Schlicht 2002, Hill & Knowlton 1999; Dammermann & Schlicht 2007).¹⁵ An ihr kann beispielhaft gezeigt werden, inwieweit Kommunikationsdienstleister mit einer klugen Medienschaltung und -planung Einfluss auf den politischen Prozess haben können, indem sie Medienkooperationen eingehen und dadurch ein andernfalls nicht zu finanzierendes Medienbudget durch strategische Allianzen einsparen. Multi-Voice-Kampagnen als Interessenbündnisse sind nicht ungewöhnlich für die Erhöhung von Kampagnenmitteln und die Steigerung der Effizienz bei der Verbreitung der Kampagnenbotschaft (vgl. Tydecks 2007; Münchow 2005: 13 ff.; Cords, Hoffjann & Schüttler 2006; Cords 2008).

¹⁵ 1999 gewann der dazugehörige Inflight-Spot „Toys“ den ‚UN Grand Award for Excellence in Public Relations‘ (vgl. Schlicht 2002: 187). Die Fortführung des Projekts durch das Entwicklungsministerium unter dem Namen „Tatort Manila“ gewann eine goldene Brücke der Deutschen Public Relations Gesellschaft (vgl. Wölker 30.09.1999).

Die umsetzenden Kommunikationsdienstleister des folgend vorgestellten Beispiels sind „Euro RSCG ABC“ und „Hill & Knowlton“: Während „Euro RSCG ABC“ sich für die Kreation eines TV- und Inflight-Spots¹⁶ sowie die Medienarbeit verantwortlich zeichnete, übernahm „Hill & Knowlton“ die Kontaktaufnahme zu politischen Entscheidern. Umgesetzt werden konnten dadurch mehrere Kampagnenebenen, die einen direkten Einfluss aufeinander hatten: Erstens eine verdeckte Interessenvertretung auf politischer Ebene zur Veränderung der Rahmenbedingungen, die Kinderprostitution und Sextourismus ermöglichen (Lobbyismus). Zweitens eine öffentliche Kampagnenkommunikation, in der Täter abgeschreckt und Touristen sensibilisiert werden sollten und drittens die Gewinnung von Unterstützung in der Medien- und Tourismusbranche, um einen (finanzierbaren) Darstellungs- und Resonanzraum für die Kampagnenkommunikation zu schaffen (vgl. Dammermann & Schlicht 2007: 172 ff.).

Mit einem nicht-öffentlichen, lobbyistischen Ansatz versuchte „Hill & Knowlton“ Politiker und relevante Entscheidungsträger durch Informationsveranstaltungen, internationale Konferenzen, Expertenanhörungen im Bundestag und einen Runden Tisch mit Vertretern mehrerer Generaldirektionen der Europäischen Kommission „zum öffentlichen Einsatz gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern“ (ebd.: 172) zu bewegen und in Einzelgesprächen die Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Verfolgung der Straftäter voranzutreiben, die „zwischenstaatliche und internationale Kooperationen durch entsprechende Rechtsetzung und Abkommen etwa zur polizeilichen Zusammenarbeit“ (ebd.) erforderlich machte. Die Lobbymaßnahmen richteten sich vorrangig an ausgewählte Ministerialbeamte des Familien- und Außenministeriums sowie europäische Parlamentarier. Sie wurden nach ihrer Ausschusszugehörigkeit und ihrem persönlichen Engagement im angrenzenden Bereich ausgewählt, und mittels Informationsschreiben sowie Hintergrundgesprächen kontaktiert (vgl. ebd.: 172 f.). Verschiedene Gesetzesänderungen in Deutschland und anderen Mitgliedsländern der EU bestätigten den Erfolg der Kampagne (vgl. ebd.: 175).

Parallel konzentrierte sich „Euro RSCG ABC“ auf die Konzeption und Kreation einer öffentlichen Kampagne, die es sich zur Aufgabe machte, Touristen und Fluglinienbeschäftigte für die Thematik zu sensibilisieren, die „Wegguckrate“ (Schlicht 2002) zu reduzieren und die soziale Verantwortung der Bürger im Urlaub zu stärken. Die Beförderung der Zivilcourage und die Aufmerksamkeit, die der Thematik zugewandt wurde, sollten Sextouristen abschrecken, mit der Strafbarkeit des sexuellen Missbrauchs konfrontieren und dem Image des Sextourismus als ‚Kavaliersdelikt‘ entgegenwirken (vgl. ebd.: 189 f.; Dammermann & Schlicht 2007: 174). Um jedoch eine derartige öffentliche und multiplizierte Meinung zu generie-

16 Inflight-Spots sind die Werbespots die in den Flugzeugen auf Überseeflügen zwischen Filmen und vor den Sicherheitsmaßnahmen auf kleinen in den Vordergrund integrierten Bildschirmen gezeigt werden.

ren, durch die auch Druck auf die politischen Entscheider ausgeübt werden konnte, war eine hohe Reichweite der öffentlichen Kampagnenmaßnahmen erforderlich. Zudem waren die Bürger an Orten zu erreichen, an denen die Thematik relevant ist: Also auf dem Weg in den Urlaub. Zur finanziellen sowie auch logistischen Realisation kam daher Kooperationen mit Unternehmen aus der Tourismus- und Medienbranche eine besondere Bedeutung zu. Als Distributionspartner des konzipierten Spots mussten insbesondere Fluglinien und Fernsehsender für eine (kostenlose) Ausstrahlung gewonnen werden. Denn Täter, die in Urlaubsländern sexuellen Missbrauch begehen, sind oft ‚Gelegenheitstäter‘, die Gründe der Rechtfertigung für ihre Taten finden – so die empirisch validierte Annahme der Kampagne (vgl. Schlicht 2002: 190 ff.). Die Zielgruppe „Sextourist“ ist nicht anhand von äußeren Merkmalen zu erkennen, sondern am effizientesten auf Langstreckenflügen in die entsprechenden Länder zu erreichen. Dafür war ein Problembewusstsein bei den anvisierten Reisemedien und -unternehmen zu schaffen (vgl. Dammermann & Schlicht 2007: 173; Schlicht 2002: 187 ff.).

An diesem Punkt liefen die Maßnahmen beider Kommunikationsdienstleister zusammen: Um Medien- und Tourismusunternehmen von einer Ausstrahlung zu überzeugen und sie auf ihre soziale Verantwortung hinzuweisen, wurde der Inflight-Spot von der deutschen Bundesfamilienministerin bei der Brüsseler Tourismuskonferenz vorgestellt, auf einem Symposiums auf der Internationalen Tourismusbörse in Berlin (ITB) gezeigt, bei der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonventionen vorgeführt und bei dem „Ersten europäischen Treffen der Aktionsteilnehmer bei der Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch“ präsentiert. Zudem wurde der Generalkommissar der Generaldirektion XXIII (Tourismus) dafür gewonnen, mit der Bundesfamilienministerin einen gemeinsamen Brief an alle zuständigen europäischen Minister zu verfassen und sie aufzufordern, positiv auf die Ausstrahlung des Spots bei den nationalen Fluglinien einzuwirken. Auch die europäische Vereinigung der Piloten, Flugbegleiter und Fluglinien wurde um Unterstützung bei der Überzeugung der Fluglinien gebeten. Im Verlauf des Jahres 1999 konnten auf diesem Weg die Fluglinien Sabena, Air Europe, Olympic Airways, Alitalia und LTU sowie VARIG – eine brasilianische Fluglinie – für eine kostenlose Ausstrahlung gewonnen werden. Das Bundesfamilienministerium unterstützte zudem die Produktion einer Fernsehfassung des Spots, der deutsch untertitelt wurde und – nach einem Appell Bundesfamilienministerin und der Vorstandsvorsitzenden von ‚terre des hommes‘ – von 17 deutschsprachigen Fernsehsendern (darunter 3Sat, Deutsche Welle, NDR, n-tv, ORB, RTL II, SFB, Super RTL, VIVA, WDR, ZDF und ARTE) kostenlos ausgestrahlt wurde.

Als besondere Herausforderung für die Kampagne galt es dabei, dass die Aufbereitung nicht nur abschreckend, sondern auch motivierend wirken musste, um Fehlverhalten im direkten Umfeld zu ahnden (vgl. Leonarz 2001: 214). Zudem musste sie europaweit und international einsetzbar sein. Daher wurde sie in engli-

scher Sprache aufgenommen. Wichtig war jedoch auch, dass der Inhalt des Spots sich den Reisenden auch ohne Ton erschließen konnte, er aber gleichzeitig ‚fami-
lientauglich‘ war, da Kinder und sensible Passagiere an Bord nicht verstört werden
durften. Auch Klischees und die Stigmatisierung eines bestimmten Tätertyps waren
zu vermeiden, um die Kunden von langstrecken Flügen nicht zu verschrecken und
die Fluglinien als Kooperationspartner zu überzeugen. Um auf die Bedingungen der
Fluggesellschaften Rücksicht zu nehmen, wurden sie von Anfang an – ebenso wie
im Bereich der Kinderprostitution und des Sextourismus tätige Sozialexperten – in
die Ideenevaluation und Spotentwicklung einbezogen (vgl. Schlicht 2002: 187 ff.).¹⁷

Einordnung und Bewertung

Das vorgestellte Fallbeispiel stellt einen Ausnahmefall dar und entspricht in der
Arbeit der Kommunikationsdienstleister nicht der Regel. Das belegen die durchge-
führten Experteninterviews. Zumeist obliegt die Medienschaltung den Bundesmini-
sterien selbst und bezieht sich vorrangig auf die Berliner Hauptstadtmedien. Medi-
enunternehmen und -organisationen würden sich sehr selten und ungern für politi-
sche Belange einspannen lassen. Lediglich ein Kommunikationsdienstleister gab an,
Druck auf die Medienorganisation ausüben zu können, um vergünstigte Medien-
preise zu erhalten.

Reformkommunikation der Agenda 2010

Die kommunikativen Maßnahmen zur ‚Agenda 2010‘ gelten als Beispiel für eine
imageorientierte Reformkampagne und eine argumentierende Entscheidungskom-
munikation (vgl. Diermann 2011: 85). Die ‚Agenda 2010‘ wurde von der SPD derart
stark promotet, dass sie zu einem „Synonym für Reformen“ (Zypris 2009: 91) und
damit zu einer eigenständigen Marke geworden sei, mit der die Bundesregierung
versuchen würde, ein typisches Problem der Reformkommunikation durch einen
massiven Kommunikationsdruck zu lösen (vgl. ebd.: 89 ff.): Nämlich das grund-
sätzliche Befürworten der Reformmaßnahmen von der Mehrheit der Bevölkerung,
das nicht in eine Ablehnung von konkreten Veränderungen mündet, sobald die
Bürger selbst betroffen sind (vgl. insb. Zowislo-Grünwald, Beitzinger & Schulz
2008; Diermann 2011: 76–81).

¹⁷ In dem Inflight-Spot werden erst Kinderspielzeug und dann Kindernamen und Altersangaben in
harmonischen Bildern gezeigt. Den Abschluss bilden Sätze mit weißer Schrift auf schwarzen Hinter-
grund, die durch eine musikalische Dramaturgie gestützt werden: „Sexual exploitation of children is
prosecuted. Worldwide. You can do something about it. It’s up to you.“ (vgl. www.child-hood.com)

Nach der Bundestagswahl 2002 wurde im Januar 2003 die Startkommunikation für die „Agenda 2010“ durch das Bundespresseamt und „Odeon Zwo“ geschaltet: „Erfolg braucht alle“. Damit sollte um Unterstützung und Beförderung der Reformpolitik sowie für ein gesamtgesellschaftliches Umdenken geworben werden: „[W]eg von der Besitzstandswahrung und hin zur Gestaltung der Zukunft“ (Bundestag 15/2912: 35; o.V. 02.01.2003). Die Bürger sollten durch Kino-Spots und Anzeigen insbesondere für die kommenden Reformen und ihre Notwendigkeit sensibilisiert werden (vgl. Bundestag 15/2912: 35).¹⁸

Am 14. März 2003 verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder dann allerdings die ‚Agenda 2010‘ im Bundestag, „ohne dass parlamentarische Durchsetzung, Zustimmung der Koalitionspartei und Akzeptanz in der Wählerschaft gesichert [waren]“ (Klein 2007: 106). Erst darauf aufbauend entwickelten „Johannsen + Kretschmer“ und „Hesselbom“ (Partneragenturen) sowie „Zum goldenen Hirschen“ und „A&B One“ im Auftrag des BPA eine übergreifende Kampagne für die ‚Agenda 2010‘. Im August 2003 folgten Maßnahmen mit dem Claim „Deutschland bewegt sich“ (vgl. rp 19.08.2003) und die Initiative „Team Arbeit für Deutschland – Gemeinsam gegen Arbeitslosigkeit“.

Die Initiative „TeamArbeit für Deutschland“ setzte erstmals auf einen direkten Bezug zu den Bürgern. Die Kampagnenwebsite www.teamarbeit.de fungierte als zentrales Instrument aller kommunikativen Aktivitäten. Über diese sollten sich die Bürger vernetzen, Projekte gründen oder arbeitslosen ihre Beratung zur Verfügung stellen (vgl. Bundestag 15/2912: 38). Die Erfolgsmessung fand über eine Zählung der sich registrierenden und engagierenden Bürger statt (vgl. ebd.: 36).

Ein eigenes Redaktionsbüro sorgte dafür, dass das Engagement der Bürger in der Öffentlichkeit bekannt wurde. Vorgestellt wurden Beispiele wie die erfolgreiche Gründung einer Ich-AG oder ein besonderer unternehmerischer Beitrag gegen Arbeitslosigkeit. Durch die mediale Berichterstattung sollten die Netzwerkbildung weiter vorangetrieben und weitere Mitglieder für die Website gewonnen werden (vgl. Bundestag 15/2912 : 38). Dafür wurden insgesamt Mittel in Höhe von rund 9,5 Millionen Euro aufgewendet: 3,2 Millionen Euro erhielt „Zum goldenen Hirschen“ für die Kreativleistung, 4 Millionen Euro wanderten als Schaltkosten zu den Medien, 2,1 Mio. Euro wurden für die technische Umsetzung ausgegeben (vgl.

18 Ähnlich war die Bundesregierung bereits 1999 vorgegangen, um eine öffentliche Diskussion über ihr Zukunftsprogramm anzuregen und deutlich zu machen, dass eine solide Haushalts- und Finanzpolitik ein Weg aus der Staatsverschuldung und die Grundlage für eine handlungsfähige Politik sind. Das BPA schaltete 1999 Anzeigen zum Sparpaket mit dem Titel „Deutschland erneuern“ und „Jetzt für Generationen“, die sich auf die Erneuerung der Rentenpolitik bezogen und um Zustimmung für unpopuläre Reformmaßnahmen warben (vgl. Bundestag 14/1773).

Bundestag 15/2912: 35 f.).¹⁹ Für die laufenden Informationsmaßnahmen zur ‚Agenda 2010‘ erhielt „Zum goldenen Hirschen“ dann noch weitere 2,3 Millionen Euro für Bannerwerbung, Foto-Shootings, Entwicklung von Motiven, den Versand von Plakaten und Media-Schaltkosten (vgl. ebd.: 38).

Als die Reformen im Herbst 2003 das Gesetzgebungsverfahren im Deutschen Bundestag durchlaufen hatten, beauftragte das BPA bei einem weiteren Kommunikationsdienstleister eine umfassende Broschüre über die ‚Agenda 2010‘, die die beschlossenen Maßnahmen und das komplexe Gesetzgebungsverfahren thematisierten. Sie wurde begleitet durch Printprodukte der Fachministerien zu Einzelaspekten der Reform, wie beispielsweise der Gesundheitsreform (vgl. ebd.: 38).

Wanderausstellung „Adlerauge“

Um die Bürger in die Reformprozesse der ‚Agenda 2010‘ einzubeziehen, entwickelten „Johannsen + Kretschmer“ und „Hesselbom“ sowie „12 Cylinders“ die dialogorientierte Bustour „Adlerauge“: Ein mobiles Fernsehstudio, in dem jeder Bürger sich direkt an die Bundesregierung wenden konnte und

„denen ‚da oben‘ auch mal ungeschminkt die Meinung sagen [sollte]. Das ‚Adlerauge‘ sammelte ein Gesamtbild aus einzelnen, subjektiven Aussagen, wobei die aufgezeichneten Beiträge aus dem ‚Volk‘ den politischen Entscheidern ein einzigartiges Feedback für ihre Arbeit liefern sollten“ (Kretschmer & Gisbertz 2007: 185).

Vor einer Kamera sollten die Bürger ihre Visionen und Wünsche für Deutschland im Jahr 2010 benennen. Die Interviews wurden weder inhaltlich noch zeitlich eingeschränkt. Begleitet wurde die Maßnahme von Mitarbeitern des BPA (vgl. ebd.; Bundestag 15/2912: 3 f.). Wichtig waren die Maßnahmen dabei nicht nur für den Kontakt zwischen Politikern und Bürgern, sondern auch zur Erzielung einer „eher freundlichen“ (ebd.: 188) Medienberichterstattung über die Begegnung von den Politikern und Menschen sowie die volksnahen Reformbemühungen (vgl. beispielhaft Brinkbäumer 08.12.2003).

Nach einer Premiere auf dem Hackeschen Markt in Berlin im August 2003 machte das „Adlerauge“ im Rahmen einer Deutschland-Tour in Laufe von 13 Monaten in 18 verschiedenen Städten halt und wurde auch für den Tag der offenen Tür der Bundesregierung eingesetzt (vgl. Kretschmer & Gisbertz 2007: 186 ff.). Aus den Beiträgen der Bürger wurde nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens Ende 2003 eine Dokumentation für die Bundesregierung geschnitten, in der auch

19 Die Prominenten stellen sich unentgeltlich zur Verfügung. Für eine Einordnung dieser Beträge sei erwähnt, dass der größte Werbungstreibende 2003 Procter & Gamble (u.a. Ariel, Gillette, Pantene Pro-V) im gleichen Jahr 276,8 Mio. Euro für Werbung und Mediensaltung ausgab (vgl. Horizont 4/2004, auf Basis von Daten von Nielsen/Media Research).

neben den Passanten Politiker und Prominente als Menschen – nicht als Amtspersonen – zu Wort kommen können. Impressionen wurden zudem auf der Kampagnenwebsite www.adlerauge.de präsentiert und auf der CeBIT vorgeführt (vgl. ebd.: 187; Bundestag 15/2912: 3 f.). Anfang 2004 wurde eine Neuauflage der Broschüre „Deutschland bewegt sich“ vom Presseamt herausgegeben, in die Kommentare aus der „Adlerauge-Tour“ einfließen (vgl. Bundestag 15/2912: 42).

Einordnung und Bewertung

Vier Fehler führten trotz dieses massiven Kommunikationsaufwandes dazu, dass nicht einmal die politisch interessierten Teile der Bevölkerung für das Konzept der ‚Agenda 2010‘ gewonnen werden konnten (vgl. Klein 2007: 106–116; ergänzt mit Kretschmer & Gisbertz 2007: 184): Erstens konnte die eigene Parteibasis nicht als Multiplikator für die Reformen genutzt werden, da viele Mitglieder in der SPD sich überrascht, irritiert oder bestürzt zeigten über die ‚Basta-Politik‘, mit der die einzelnen Bestandteile der Reform durchgedrückt werden sollten. Die erste Kampagnenphase war bereits vor dem Parteitag begonnen worden. Daraufhin prägten innerparteiliche und parteipolitische Auseinandersetzungen das Tagesgeschäft ebenso wie lobbyistisch-motivierte Streitigkeiten um Einzelaspekte. In diesen über die Medien ausgetragenen Diskussionen wurden die Bürger auf Zahlen und Statistiken reduziert, statt als Menschen mit individuellen Bedürfnissen wahrgenommen zu werden. Das führte zu einer negativen Grundeinstellung gegenüber den Reformmaßnahmen (vgl. Diermann 2011: 116 f.; Hachmeister, Burkhardt & Meßmer 2012). Die Anzeigenkampagne „Deutschland bewegt sich“, in der „Menschen wie du und ich“ (Kretschmer & Gisbertz 2007: 184) – also von den Reformen betroffene Menschen – thematisiert wurden, kam erst nach einem verheerenden Medienecho zum Einsatz. Die Bürger wurden damit unzureichend in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess einbezogen. Spätere dialogorientierte Maßnahmen wie das „Adlerauge“ konnten diesen ersten Eindruck nicht vollständig revidieren.

Zweitens fehlte den Informationsmaßnahmen zu den einzelnen Bestandteilen der Reform eine einprägsame kommunikative Klammer. Die Ministerien präsentierten ihre Einzelmaßnahmen im Stil einer Regierungserklärung, fanden aber keinen Raum für legitimierende Erklärungen der politischen Entscheidungen und Argumentationen. Eine wiederkehrende Hauptbotschaft und Begründung für die Notwendigkeit der Reformen fehlte. Die verschiedenen, beauftragten Kommunikationsdienstleister setzten eigene und divergierende gestalterische und thematische Aspekte. „Die Vielfalt der *Agenda*-Felder führte bei Anzeigen und Plakaten zu einem breiten Themenspektrum ohne die Chance der Durchschlagskraft einer fokussierten, etatstarken Kampagne“ (Klein 2007: 112; Herv. i. Orig.). Reformmaßnahmen wur-

den zum Teil nicht als zugehörig zur ‚Agenda 2010‘ erkannt, zudem wurde ihre Relevanz für eine langfristige Verbesserung der Strukturen nicht deutlich.

Drittens wurden mit der auf Einzelmaßnahmen konzentrierten Kommunikation unerfüllbare Erwartungen geweckt, statt die Bürger auf die Auswirkungen der Reformen vorzubereiten. Der statistisch bedingte, massive Anstieg der Arbeitslosenzahl reduzierte die Glaubwürdigkeit der Regierung ebenso wie die Einführung der werbe- und managementaffinen „Hartz-Sprache“ (Klein 2007: 114, Herv. i. Orig.), mit „originell-provokativer Metaphorik“ (ebd.) und „regelwidrigen Schreibweisen“ (ebd.) wie ‚JobCenter‘, ‚Ich-AG‘, ‚Fallmanager‘ und ‚Mini-Jobs‘, die eine Umkehrung der Provinzialität deutscher Behörden zu erfolgsorientierten und innovativen Servicestellen signalisieren sollte. Die Kritik an sprachlichen Feinheiten führte zu einer Stärkung des Mitspracherechts der Kommunikationsdienstleister bei der Gestaltung von Motiven in zukünftigen Kommunikationsvorhaben (vgl. ebd.; Hachmeister, Burkhardt & Meßmer 2012).

Viertens wurden die Journalisten ungenügend in die Planung und Umsetzung der Reformmaßnahmen einbezogen. Die Presse reagierte sehr unterschiedlich – aber durchweg kritisch – auf die Reformen: entweder gingen ihr die Reformen zu weit oder nicht weit genug (vgl. Steinmann 2007). Angeprangert wurden zudem die Ausgaben für die kommunikative Vermittlung und die mangelnde Ausnutzung der kommunikativen Darstellung.

Einer der Geschäftsführer des ausführenden Kommunikationsdienstleisters „A&B One“ stellte in der Rückschau zur Kampagne fest, es sei „wie verhext [gewesen]: Während im Dezember 2003 das Land mit Argusaugen auf die Regierungsausgaben für Kommunikation blickte, konstatiert man nun die mangelnde Informationsversorgung der Bevölkerung zu Reformthemen wie zum Beispiel *Hartz IV*“ (Ahrens 2009:113.; Herv. i. Orig.). Nicht die Inhalte der Politik wurden öffentlich debattiert, sondern die Mängel in ihrer kommunikativen Vermittlung.²⁰ Dadurch wäre der Eindruck entstanden, die Bürger würden nicht ausreichend informiert und durch propagandistische Erklärungen nur mangelhaft informiert. Das Fazit vieler Studien ist ein bedenkliches Zeugnis für die regierungsamtlichen Politikvermittlung der rot-grünen Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder: Sie „erhöhte durch mangelhafte strategische und kommunikative Planung die Verunsicherung der Bürger in wirtschaftlich schwierigen Zeiten“ (Marx 2008: 234).

20 So veröffentlichte das Handelsblatt beispielweise die Vorschläge anderer Kommunikationsagenturen und befragte Experten, um zu zeigen, wie es besser hätte gemacht werden sollen (vgl. Telgeheider 30.08.2004).

Aufklärungs- und Präventionskampagnen zur politischen Legitimierung

Aufklärungs- und Präventionskampagnen sind Instrumente der politischen Legitimierung und Generierung von Zustimmung zu konkreten politischen Entscheidungen. Sie dienen

„als Scharnier zwischen Bürgern und Akteuren aus Politik und Verwaltung. Sie machen Entscheidungen und Themen transparent, für deren Kommunikation angesichts der veränderten Politik- und Medienrealität neue Kanäle und Formen der Informationen gefunden werden müssen“ (Machnig 2007: 140).

Im Gesamtkonzept der politischen Kommunikationsstrategie wirken sie wie ein Glaubwürdigkeitskatalysator für das Themenmanagement des Ministeriums (vgl. ebd. 140 ff.). Dafür beziehen sie sich auf allgemein anerkannte Werte und gesellschaftlich anzustrebende Ziele, wie an den folgenden Fallbeispielen aufgezeigt werden soll. Sie bringen mittel- bis langfristig relevante Themen auf die Agenda, die sonst im aktualitätszentrierten politischen Diskurs untergehen würden.

Stärkung des Ansehens von gesellschaftlich engagierten Bürgern

Der Bundesverband deutscher Stiftungen entwickelte in der 16. Legislaturperiode (2005 bis 2009) in Zusammenarbeit mit dem Bundesfamilienministerium eine Initiative für Zivil-Engagement, die bürgerschaftliches Engagement stärken und verbreitern sollte. Diese sollte als Ergänzung zur Woche des bürgerschaftlichen Engagements eine regionale und zeitlich nicht begrenzte Aufmerksamkeit auf sich ziehen und dadurch zu einem langanhaltenden und breiten öffentlichen Diskurs beitragen, der über den Raum der bereits engagierten Bürger hinausgehen sollte (vgl. Bundestag 16/10278: 2). Die Kampagne hatte

„den Anspruch, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in einer strategisch abgestimmten langfristigen Konzeption mit (staatlich und zivilgesellschaftlich relevanten) Rahmenbedingungen und Potenzialen in Interaktion zu bringen und einen Paradigmenwechsel hin zu einer trisektoral abgestimmten Engagementpolitik zu begleiten“ (ebd.: 2).

Also im Zusammenhang mit dem bisherigen ehrenamtlichen Engagement der Bürger eine schlaglichtartige mediale Aufmerksamkeit auf bundesweiter, regionaler und lokaler Ebene zu erzeugen, um die Bürger in ihrem Engagement zu stärken durch öffentliche Aufmerksamkeit zu belohnen, aber auch bisher unbeteiligte Bürger für ein ehrenamtliches Engagement zu motivieren. Dafür wurde mit dialogischen Elementen gearbeitet: So konnten beispielsweise Bürger vorgeschlagen werden, die dann eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit durch Anzeigen und Berichte erhielten.

Insgesamt wurden dafür 1,2 Mio. Euro aufgewendet: Das entspricht 21 Prozent der Gesamtausgaben des Familienministeriums. Die betreuende Kommunikationsagentur war „BBDO“ Germany (vgl. o.V. 21.04.2009). Im Rahmen einer zweijährigen Laufzeit (Ende 2009 bis Mitte 2011) sollten damit ähnlich wie bei den unterhaltungsorientierten Formaten im Internet Agenda-Setting-Prozesse konstruiert werden, um die Aufmerksamkeit von den aktuellen politischen Geschehen auf ein mittel- bis langfristiges Anliegen zur Förderung der Gesellschaft zu lenken. Von Vorteil dabei war, dass die Regierung sich einer großen Zustimmung der Wählerschaft zu dem Thema sicher sein kann, da es sich um ein allgemein förderungswürdiges Angebot handelt, dass keine Nachteile für einen selbst beinhaltet.

Präventionskampagne „Jeden Tag 3.000 Schritte extra“

Auch die von „A&B One“ gestaltete Präventionskampagne „Jeden Tag 3.000 Schritte extra“ generierte ein breites Echo in den Medien und der Bevölkerung. Es kostete nach Aussage der Experten allerdings viel Mühe, immer neue Storys für die Fortführung dieser personalkommunikativen Variante zu generieren. Trotzdem gilt sie auch in den Augen der Wettbewerber als beispielhaft für eine effektive Informationsmaßnahme der Regierung, die den Bürgern immer wieder neue ‚demokratische Teilhabe-Angebote‘ gemacht hat, indem sie das tägliche praktische Handeln trainierte und das langfristig relevante Thema einer gesunden Lebensweise auf die Agenda setzte.

Die Kampagne wurde mit der Verabschiedung des Präventionsgesetzes in der 15. Legislaturperiode eingeführt und in den folgenden Legislaturperioden – trotz eines Wechsels der Koalitionspartner und des betreuenden Kommunikationsdienstleisters – fortgesetzt.²¹ Als Ausgliederung einer Initiative des Gesundheits- und Ernährungsministerium für die Veränderung von Bewegungs- und Ernährungsmustern sollte sie mit einfachen Mitteln eine Bewegungsfreude des Bürgers fördern (vgl. vertiefend Caspers-Merk 2007: 197 f.). Dafür wurde auf ein einfaches Prinzip gesetzt: Aufzuhören über Prävention zu reden und stattdessen versuchen dazu beizutragen, dass Leute sich mehr bewegen. Die Kommunikation sollte real Bewegung auslösen.

21 Die Maßnahmen der übergreifenden Kampagne „InForm – Initiative für mehr Bewegung und gesunde Ernährung“ wurden von „FischerAppelt“ konzipiert und betreut. Die Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen der „Jeden Tag 3.000 Schritte extra“-Kampagne auf Seiten des Gesundheitsministeriums verantwortete „A&B One“ (vgl. etwa Caspers-Merk 2007). Der Kommunikationsdienstleister gewann den Etat von 8,56 Millionen Euro mit einer zweijährigen Laufzeit im Mai 2005 nach einer europaweiten Ausschreibung. Den achtstelligen Werbeetat für das BMELV zu den Themen „Ernährung, Fettleibigkeit, Genfood“ übernahm die „Media Consulta“ (vgl. Amirkhizi 13.05.2004).

Als Vorbild diente eine Präventionskampagne aus den 1970er Jahren: „Trimm Dich“. Aus den Erfahrungen, die die Regierung mit dieser Kampagne gesammelt hatte, wurden zwei Leitlinien für eine Mobilisierung der Bürger abgeleitet: Um das Verhalten der Bürger zu beeinflussen und eine Veränderung zu bewirken, braucht es erstens eine langfristige thematische Kontinuität. Daher sollten alle Aktivitäten, die über einen Zeitraum von mindestens vier Jahren angelegt wurden, vom Bürger (unterbewusst) unter einer gleichgerichteten Handlungsaufforderung summiert werden können. Zweitens sollte die Handlungsaufforderung für den Bürger kurz- bis mittelfristig und vor allem unkompliziert umsetzbar sein. Dafür mussten die Handlungsaufforderungen präzise Vorgaben beinhalten, die motivierend und realisierbar wirkten, eingängig waren und wenig sportliche Ausrüstung sowie keine Vorkenntnisse erforderlich machten (vgl. Leonarz 2001: 213 f.). Den Bürgern sollte der Einstieg zu der geforderten Leistung erleichtert werden, indem sie an bereits gelernte Gewohnheiten anschließen konnten und nur das Maß der Betätigung erhöhen mussten, um fitter zu werden (vgl. Caspers-Merk 2007: 198 f.). Um den ‚inneren Schweinehund‘ zu überwinden, wurde zudem auf den „Spieltrieb“ (ebd.: 199) gesetzt.²²

Zentrales Element der aus diesen Vorschlägen geborenen Kampagne war ein Schrittzähler, der als Give-Away kostenlos zu erhalten war und den natürlichen Bewegungsdrang stärken sollte. Auf einer eigens eingerichteten Kampagnenwebsite wurde den Bürgern und Mitarbeitern verschiedener Unternehmen sowie Berufsgruppen die Gelegenheit des Vergleichs der eigenen Leistung mit anderen Mitstreitern gegeben. Ganze Unternehmensgruppen konnten die Schrittzähler für ihre Mitarbeiter bestellen und sie im Rahmen eines Wettbewerbs mit Konkurrenzunternehmen zu mehr Bewegung auffordern (vgl. Caspers-Merk 2007: 199 ff.). Als zu erreichender Richtwert galten 3 000 Schritte extra pro Tag.

Neben den Unternehmen wurde die breite Bevölkerung einbezogen und zu gemeinschaftlichen Aktionen aufgerufen. Anstoß dieser Maßnahmen waren öffentliche Spaziergänge mit Gesundheitsministerin Ulla Schmidt, die von Prominenten, Politikern oder Dorfgruppen begleitet und über die von lokalen, regionalen und überregionalen Medien berichtet wurde. Das Kampagnenbüro des Kommunikationsdienstleisters initiierte zudem regionale und lokale Aktionstage wie ‚Mitgehen am Mittwoch‘, die durch zahlreiche Partnerschaften mit lokalen Medien und Anzeigenblättern unterstützt wurden. Bürgerinitiativen wurden durch Materialpakete für ‚Geh-Gemeinschaften‘ gefördert und konnten über die Kampagnenwebsite organisiert werden (vgl. Caspers-Merk 2007: 202 ff.).

Um eine breite Medienresonanz im lokalen und regionalen Raum zu sichern, wurden vermehrt auch Matern- und Pressedienste genutzt (vgl. Bundestag

²² Vgl. für eine gelungene Instrumentalisierung des Spieltriebs auch die Kampagne „The Fun Theory“ von Volkswagen Schweden (www.thefuntheory.com)

16/7378). Als Motto für diese Nachrichtenverbreitung, die unabhängig von einer redaktionellen Arbeit der Medien über ein Online-Portal und Partner-Netzwerke verstärkt werden konnte, galt der Mechanismus der Informationskampagne zur Gesundheitsreform 2004: „Wir sind die Quelle“ (Fuhrberg & Boelter 2008; siehe auch Oßwald 2006). Dabei wurden Themen über eine Kampagnenwebsite (www.gesundheitsreform.de) konzentriert, geordnet und vernetzt sowie über Logfile-Analysen nach ihrem Potenzial für eine erhöhte Aufmerksamkeitserzielung kategorisiert. Anhand einer Medienresonanzanalyse konnten Stimmungen der veröffentlichten Meinung beobachtet und eine Anpassung des Themenplans sowie der übergeordneten politischen Agenda vorgenommen werden. Über Ratgebertexte, Glossareinträge und Informationsangebote sowie Verlinkungen zu stark frequentierten Websites steigerte das Kampagnenbüro die Distribution der originären PR-Texte (vgl. Fuhrberg & Boelter 2008: 203 ff.).

Bewahrung der biologischen Vielfalt

Aufklärungskampagnen können sich nicht nur auf das Handeln der Bürger beziehen, sondern auch an Politikbereiche wie den Klimawandel oder die Energie- und Ressourceneffizienz gebunden sein und es sich zur Aufgabe machen, die Komplexität der Themen auf einfache Botschaften herunter zu brechen. Im Mai 2008 trat die Bundesregierung als Gastgeber der UN-Naturschutzkonferenz in Bonn auf: einer Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens zur biologischen Vielfalt (CBD – Convention on Biological Diversity), auf der konkrete Maßnahmen gegen die Naturzerstörung beschlossen werden sollten. Diese Konferenz war angebunden an die von der Bundesregierung am 07. November 2007 beschlossene „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ (Machnig 2007: 145). Die dazugehörige „Kampagne zur biologischen Vielfalt“ des Bundesumweltministeriums wurde von 2007 bis zum Ende der Konferenz geschaltet und machte unter dem Slogan „Eine Natur – Eine Welt – Unsere Zukunft“ auf die Konferenz und ihre Thematik aufmerksam.²³ Ziel war es, die Bürger für eine politische Unterstützung zu mobilisieren und den Deutungs- und Wissensrahmen über den Naturschutz unter normativen und ethisch-moralischen, aber auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verbreitern (vgl. Machnig 2007: 142 ff.): „Jeder Eingriff in die biologische Vielfalt muss (...) als Angriff auf die technologischen Innovationspotentiale und damit auf die menschliche Entwicklungsfähigkeit verstanden werden“ (Machnig 2007: 143), so die Kernaussage der Kampagne.

23 Einem ähnlichen Konzept folgte die globale „tckctck“-Kampagnen zur Kopenhagen Klima Konferenz 2009 (vgl. tckctck.org).

Zu ihrer Verbreitung wurden zwei aufeinander aufbauende Argumentationsansätze genutzt: In der ersten Phase der Sensibilisierung sollten Neugier, Interesse und idealerweise das Engagement der Bürger geweckt werden. Dafür wurden Anzeigen, TV- und Kinospots, Plakatserien, eine eigens eingerichtete Website sowie Informations- und Bildungsmaterialien genutzt, die über Schüler-Wettbewerbe und Road-Shows zu den Bürgern gebracht wurden. Zudem wurden bereits bestehende Initiativen gefördert und prominente Personen des öffentlichen Lebens als Unterstützer der Kampagne gewonnen, um die Medienresonanz durch den Nachrichtenfaktor ‚Prominenz‘ zu erhöhen. In der zweiten Phase der Mobilisierung wurden dann (politische) Handlungsnotwendigkeiten und (politische) Lösungswege aufgezeigt. Informationsveranstaltungen, Konferenzen und Workshops sollten die Begründungen liefern, warum Bürger sich nicht nur angesprochen fühlen, sondern sich auch engagieren sollten (vgl. Machnig 2007: 147).

AIDS-Präventionskampagnen für bi- und homosexuelle Männer

Über den Erfolg einer Aufklärungs- oder Präventionskampagne und den Eingang in den Diskurs der veröffentlichten und öffentlichen Meinung entscheidet neben der Konzeption in der Regel auch die Tonalität mit der die (betroffenen) Bürger angesprochen werden. An eine enge Zielgruppe richtet sich die Kampagne zur Stärkung der HIV-Prävention von ‚Männern, die Sex mit Männern haben‘ des Bundesministeriums für Gesundheit und der Deutschen Aids-Hilfe.

Den Anzeigen ging eine ausführliche Marktforschung des umsetzenden Kommunikationsdienstleisters „webguerrillas“ in einschlägigen Foren voraus, um die passende Tonalität zu treffen (vgl. u.a. Sichau 13.10.2009). Sie würde für eine andere Zielgruppe nicht funktionieren, weil sich die kulturellen Codes bezüglich der Thematik unterscheiden (vgl. Leonarz 2001: 217).

Ist die Zielgruppe sehr heterogen, müssen die Kampagnen-Claims oft stark generalisiert werden. Um trotzdem den Eindruck einer Banalisierung und Beliebigkeit zu verhindern, werden unterschiedliche Lebensbedingungen angesprochen und Sujets abgebildet (vgl. Leonarz 2001: 217). Eine reine „Mahnfinger-Strategie“ (Leonarz 2001: 213) oder eine ausschließlich kognitive Ansprache führen allerdings selten zum Erfolg. Menschen wollen ganzheitlich als emotionale, bedürfnisorientierte Wesen wahrgenommen werden. Daher reicht es nicht, nur Wissen zu vermitteln, um die Menschen aufzuklären oder zu sensibilisieren, sondern sie sollten auch als soziales Wesen angesprochen werden. Kampagnen sollten daher zum Nachdenken anregen, zum Umdenken animieren, aber möglichst auch gleichzeitig positive Handlungsspielräume und Gratifikationen für ein sozial erwünschtes Verhalten aufzeigen (vgl. auch Seitz 2006). Dafür arbeiten sie mit „orientierenden Menschen“ (E5: 88), in denen sich die Bürger wiedererkennen können.

Identitätsorientierende Personen zur Prävention von Raserei

Ein gelungenes Beispiel für die Arbeit mit orientierenden Menschen liefert die Verkehrssicherheitskampagne „Runter vom Gas“ (2008): 2009 wurden „Scholz & Friends“ dafür vom Gesamtverband der Kommunikationsagenturen mit einem Social-Effie ausgezeichnet (vgl. Amirkhizi 15.10.2009).

Die Kampagnenmotive konzentrieren sich auf verkehrserziehende PR-Maßnahmen, die beispielsweise zu einer geringeren Zahl von Verkehrsopfern durch Alkohol am Steuer, Raserei oder nicht an die Wetterlage angepasstes Fahren führen sollen. Auf den Motiven gezeigt wurden Opfer, Unfälle und Hinterbliebene. Damit erinnert die Kampagne an lebensnahe (Alptraum-) Situationen: Einen Vater, der seine Kinder nur schnell zum Kino bringen wollte; ein Pärchen auf dem Weg in den Urlaub; ein älteres Paar, das über die Straße geht. Gezeigt wurden in der zweiten Staffel dann die Betroffenen von Verkehrsunfällen, wie sie jedem Bürger als Meldungen aus der Zeitung bekannt sind, beispielsweise einen Fahranfänger, dessen Auto nur noch als Schrotthaufen zu erkennen ist. Die Darstellung erinnerte in ihrer hochwertigen Ästhetik an filmische Szenen oder Todesanzeigen. Die Kampagne ging danach mit Anzeigen und Spots noch in eine dritte Runde und zeigte die Hinterbliebenen. Die Website wurde ergänzt durch einen Betroffenen-Videocast und eine redaktionelle Betreuung der Website mit den Themenschwerpunkten „Angehörige“, „Motorrad“, „Unfall als Alltag“ sowie einen Fotowettbewerb von Kooperationspartnern (vgl. Fuhr 29.10.2009).

Einordnung und Bewertung

Vorbilder für diese Form von Kampagne sind die AIDS-Präventions-Kampagne aus den Achtzigerjahren, die neben der in den Sechzigerjahren entwickelte Kampagne „Aktion Gemeinsinn“ als Musterbeispiel für eine intervenierende, staatliche Maßnahme gilt, die auf dem Prinzip der ‚sozialen Kommunikation‘ beruht (vgl. Stackelberg 1979: 182 ff.; Riegger 2006; Schürmann 1992). Aufklärung sollte nicht mehr länger frontal und von oben nach unten verlaufen, sondern die gefährdeten Zielgruppen durch ein Training des praktischen Wissens ihr Sexualverhalten ändern. Es sollte nicht mehr nur über Krankheit, Infektion und mögliche Übertragungswege informiert werden, sondern es sollte auch gesagt werden, was getan werden muss, um eine Übertragung nach Möglichkeit zu vermeiden. Durch eine reflexive Beschäftigung mit den Inhalten sollte zum einen das Streben des Bürgers nach Partizipation am Gemeinwesen erhöht werden (vgl. Stackelberg 1979: 181 ff.). Zum anderen sollte eine emotionale Beziehung zu regierungsamtlichen Entscheidungen hergestellt werden. Sie soll nicht als politisch wahrgenommen werden, sondern einen allgemeinen Nutzen transportieren (vgl. Stackelberg 1979: 195):

„Soziale Kommunikation hat ihren besonders aufklärerischen Sinn gerade darin, daß sie sich durch ihre Ziele, aber auch durch die Art, wie sie sich ausdrückt, von der rücksichtslosen Manipulation distanziert, die den anderen zur Sache und zum bloßen Mittelpunkt macht und damit das Menschsein entwürdigt“ (Stackelberg 1979: 204).

Diese verklausulierte Abkehr von einer der Werbung innewohnenden Überredungstaktik ist bei der Maßnahmenkonzeption und -umsetzung der AIDS-Kampagne deutlich erkennbar, die auf personalkommunikative Maßnahmen mit betroffenen Zielgruppen setzte: Der damalige Kommunikationsdienstleister fuhr in ländliche Gebiete und hat 13–16 jährigen Schüler über Ansteckungsrisiken und den Kondom-Gebrauch aufgeklärt. Dafür wurde eine Road-Show mit einem Infomobil und einem ‚Mitmach-Parcours‘ für Schulklassen genutzt, der an irgendeinem zentralen Ort in irgendeiner Kreisstadt aufgebaut wurde und in dem Präventionsberater und die PR-Berater die Schüler auf ein ‚gefahrenangemessenes Handeln‘ hin trainiert haben. Zeitgleich wurden die regionalen Medien darüber informiert haben, dass ein Sexualtraining stattfindet und wie dieses Sexualtraining stattfindet. Im Zusammenspiel mit einer überregionalen Werbekampagne konnte so der Kondomverbrauch gesteigert werden.

Es zeigt sich an der Kampagne aber auch, wie wichtig eine langfristige Laufzeit der Maßnahmen ist: Drei bis vier Jahre, in denen Motive und Botschaften in verschiedenen Aufbereitungen wiederholt werden, gelten als Mindestlaufzeit für einen Lerneffekt der Bürger und eine (veränderte) Debatte in den Medien (vgl. Althaus 2007: 37 ff.). Zudem wird deutlich wie notwendig eine Kopplung von Aktivitäten, für die Redaktion *und* die Bürger zur Legitimierung der politischen Kommunikation, ist. Dieses Vorgehen und seine Effektivität liefern den notwendigen Nachweis für die Bevorzugung von integrierten Kommunikationskonzepten. Nichtsdestotrotz begründet sich damit keine grundsätzliche Kommunikation mit Testimonials, da internationale Forschungsarbeiten zeigen, dass die Kommunikation mit identitätsorientierenden Personen zwar effektiv die Aufmerksamkeit der Bürger weckt, aber nicht überzeugender wirkt, als eine faktenbasierte Kommunikation (vgl. Bravermann 2008).

Amerikanisierung der Regierungskommunikation

In der Theorie werden eine (technische) Modernisierung, eine thematische Popularisierung und ein gezieltes Themenmanagement in der Regierungskommunikation oftmals gleichgesetzt mit dem Transformationsprozess der *Amerikanisierung* (vgl. Falter 2002: 427; Swanson & Mancini 1996b; Sarcinelli 1997; Pfetsch 2001; Hofer

2005: 21 ff.; Gabriel 2002; Müller 1999).²⁴ Verstanden wird darunter in dieser Arbeit eine Veränderung der politischen Kommunikation, die durch aus der Populärkultur abgeleitete Adoptionsprozesse geprägt ist. Eine amerikanisierte Politikkommunikation strebt nach einem erhöhten Akzeptanzlevel der Bürger und nutzt dafür eine universelle kulturelle Sprache, die den Integrationsprozess von Migranten und Rezipienten in fremden Kulturen imitiert und dadurch das größtmögliche Publikum erreicht. Die USA wirkt in diesem Sinne als Vorreiter einer universell und global führbaren Sprache, die aus der Konsum- und Medienentwicklung abgeleitet ist.

Die *Amerikanisierung* bezeichnet damit im eigentlichen Sinne einen Anpassungs- und Veränderungsprozessen, der einer Chronologie aber keine Kausalität unterliegt (vgl. Kamps 2005: 60 ff., Fluck 1998: 16 f.; Kreuter 2002: 264; Hofer 2005: 98 ff.). Vielmehr handelt es sich bei dieser Entwicklung um die Adaption eines kulturgeschichtlichen Phänomens der Entstehung von Populärkultur, das mit der Suche nach erweiterten Absatzmöglichkeiten erklärt werden kann und historisch betrachtet weiter als bis zu „dem entfesselten Kulturexport“ (Kreuter 2002: 264) nach dem zweiten Weltkrieg zurückreicht (vgl. ausf. Fluck 1998: 16 f.). Sie stellt eine Reduktion von kulturellen Codes auf allgemein verständliche und zugängliche rhythmische Grundstrukturen dar, die auch in einer multikulturellen Gesellschaft marktfähig und massenwirksam sein können ohne dass kulturelle Traditionen und Stile von dem Rezipienten entcodiert werden müssen. Die Vereinfachung, die sich in dieser Standardisierung der Inhalte ausdrückt, erleichtert eine schnelle Rezeption der Kommunikation und optimiert das Wirkungspotential. Durch die ästhetische und visuelle Drosselung werden Verständnisbarrieren abgebaut, und kann die Geschwindigkeit der Bildfolge in der Kommunikation gesteigert werden, also das Maß der Visualität, ohne dass die mentalen Koordinationsanforderungen überfordert werden (vgl. Fluck 1998: 14 ff.). Mit dem Prozess der Transformation in der Amerikanisierung ist deswegen eine *kulturelle Enthierarchisierung* verbunden, die eine Weiterverarbeitung der Inhalte, eine zunehmende Selbstinszenierung und die Einbindung von User-Generated-Content ermöglicht (vgl. Lessig 2008; Fluck 1998: 14 f.).

24 Der Begriff der *Amerikanisierung* wird in den Diskussionen um die Zusammenhänge von politischer Kommunikation, politischer Werbung und einer politischer (Meta-)Berichterstattung verwendet, obwohl er mehrfach besetzt ist: Zum einen bezeichnet die *Amerikanisierung* einen Wandel der Politik sowie der politischen Kommunikation, im Besonderen im Rahmen der Wahlkampf-führung (beispielhaft etwa Schoenbach 1996). Zum anderen bezeichnet die *Amerikanisierung* den Wandel der Medienberichterstattung über den Wahlkampf, die politische Kommunikation oder die Politik. Wer voranschreitenden Veränderungen unterliegt – Medien, politisches System oder Wähler – wird zumeist nicht unterschieden (vgl. Großmann 2006: 69). Dabei sind die Charakteristika des amerikanischen Stils einer politischen Kommunikation je nach Aktionsfeld und Perspektive zu differenzieren (vgl. ausführlich Plasser 2003: 101, Plasser 2004b: 27).

„Obama for America“

In diesem Sinne beispielhaft wirkte für die deutsche Regierungskommunikation und die Kommunikationsdienstleister auch die Präsidentschaftskampagne von Barack Obama, die mehrfach in den Experteninterviews erwähnt wurde: „Obama for America“.²⁵ Mit der Ausschöpfung der Maßnahmen der integrierten Politikkommunikation und Anleihen auf die Marken- und Unternehmenskommunikation gab sie eine Antwort auf die abnehmende Werbewirkung und schwer zu generierende Aufmerksamkeit der Rezipienten. Durch die Fortsetzung einer Geschichte, die durch einen TV-Spot und in den Reden von Barack Obama erzählt wurde, könnten mit einem geringen Mehraufwand in Social-Media und Public Relations ein hoher Mehrwert und Wiedererkennungswert der (kreativen) Inhalte generiert werden. TV blieb allerdings das führende Medium. Obwohl die Besonderheit der Persönlichkeit von Barack Obama und die amerikanischen Wahlkampf-Strukturen zu berücksichtigen sind, können aus der Präsidentschaftskampagne Prognosen für die Entwicklung von integrierten Regierungskampagnen in Deutschland abgeleitet werden, wobei die Kommunikation allerdings an die nationalen Bedürfnisse und das vorherrschende parlamentarische System anzupassen ist (vgl. Spaeth 2009: 440 ff.):

- *Bewegtbild-Kommunikation* wurde zu einem notwendigen Bestandteil der Regierungskommunikation. Externe Seiten und Channels, wie der Kanzler-Podcast, die einer direct-to-camera-Einstellung folgen, dienen einerseits als Kanal der direkt-linearen Kommunikation und befriedigen andererseits die Erwartungen der Zielgruppe an eine moderne und relevante Regierungskommunikation. Da diese Plattformen jedoch kontinuierlich aktualisiert und erweitert werden müssen, entstehen ein hoher Bearbeitungsaufwand und die Nachfrage nach einer schnellen und kostengünstigen Produktion.

²⁵ Sie gewann erstmalig einen Grand Prix sowohl in der Kategorie „Titanium“ als auch „Integrated“ bei den *Cannes Lions International Advertising Awards*. Für die Kategorie „Titanium“ zeichnet die Jury wegweisende Werbung aus, die auf inspirierenden und kreativen Ideen aufbaut, die Menschen (weltweit) derart bewegen, dass sie eine kulturelle Veränderung bewirken oder eine Subkultur begründen. Die Löwen für integrierte Kommunikation erhalten Kampagnen, bei denen die Idee durch zahlreiche Kampagnenelemente, verschiedene Disziplinen und mediale Kanäle an Kraft und Wirkung gewinnt (vgl. Fuhr & Unckrich 02.07.2009; Hammer 27.07.2009). Die Auszeichnung ist eine Besonderheit, da Kampagnen aus dem Bereich des Public Campaigning und der Gemeinnützigen Arbeit nach den Regeln des Festivals keine Grand Prix gewinnen können. Die Jury begründete ihre Entscheidung mit der Trennung der Kampagne von der Person Obama: Die Kampagne sei als „klare Markenkampagne mit einem perfekten Human Branding“ (Hammer 27.07.2009) gewertet worden, die mit ihrer Kombination aus Offline- und Online-Kommunikation (insb. TV), der Integration von neuen (Community-) Tools und ihren bürgernahen Grassroots-Ansätzen überzeugt. Zudem habe sie eine „weltweite Bewegung initiiert, die Geschichte geschrieben hat und weiter schreibt“ (Droga im Gespräch mit Hammer 27.07.2009).

- *User-Generated-Content* wurde zu einem Schlüsselement von Kampagnen und für die Rezeption und Verbreitung der regierungsamtlichen Information. Jegliche Stakeholder sollten im Rahmen eines citizen journalism berücksichtigt und als ‚Prosumer‘ in die Entstehung der Kampagne und die Formen der medialen Verbreitung integriert werden. Mit der steigenden Bedeutung von New Media und Mobile Marketing als Kommunikationskanal, mit dem die Bürger direkt erreicht werden sollten, sank allerdings die Bedeutung des klassischen Journalismus. Media Relations beziehen sich vorrangig auf die Generierung einer Metakommunikation. Damit wird der Journalismus potenziell zu einem Channel der Kampagnenverbreitung, für den aufmerksamkeitsstarke Panorama-Notizen aufzubereiten sind (im Sinne von ‚News You Can Use‘).
- *Kampagnenkonzepte* haben sich grundlegend zu verändern: Zum einen haben die Institutionen ihre Referate von Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Reden und politischer Analyse sowie Marktforschung zunehmend zu vernetzen, um ihr Wissen über die Zielgruppe verbinden und eine One-Voice-Policy verfolgen zu können. Zum anderen sind klassische Kommunikationskanäle wie die Werbung enger an soziale Netzwerke anzubinden, um die regierungsamtliche Information mittels einer von Publikum gestaltbaren Geschichte und über Formen der Dialogkommunikation zu verbreiten. Dafür benötigen die Ministerien (noch) Fachkräfte.

Einordnung und Bewertung

Die theoretischen und von Praktikern geäußerten Ausführungen zusammenführend, ergibt sich ein Bild von der Modernisierung bzw. Amerikanisierung der deutschen Regierungskommunikation, das auf den Begriff der Interaktion von Max Weber zurückzuführen ist. Danach ist eine Interaktion eine bestimmte Form des sozialen Handelns, die „mit subjektivem Sinn verbunden (...) auf das Handeln anderer Menschen bezogen und daran in seinem Ablauf orientiert ist“ (Weber 2006: 1). Zwischenmenschliche Kommunikation in der elektronischen Gemeinschaft und in Netzwerken, die von „organisierten Beteiligten“ (Burkart & Hömberg 1997: 84) gestellt werden, etabliert sich als Miteinander-In-Beziehung-Treten und Austausch von Informationen, die verbal und nonverbal ohne einen persönlichen Kontakt erfolgen, aber trotzdem von den Merkmalen der Rückkopplung, Reflexivität, Rückbezüglichkeit und der Sanktionierung, die sozialen Netzen eigen sind, geprägt sind (vgl. vert. Leggewie 2007a; Boyd 2007). Die Digitalisierung führt dazu, dass das herkömmliche Muster der Einwegkommunikation von Kampagnen (*One-to-Many*) zwischen kommunizierenden Eliten und rezipierenden Massen aufgebrochen wird.

Politische Kampagnen sind gefordert vielfältig Rückkopplungsschleifen zu integrieren und auf Meinungsführer und Medien zurückzugreifen (*Many-to-Many*). Das

Netz asymmetrischer Wechselwirkungen ist in diesen Entwicklungsprozeduren kaum mehr über ein Reiz-Reaktions-Schema steuerbar, sondern muss die individuelle und eigensinnige Verarbeitung von Botschaften und nicht-intendierten Wirkungen und konträren Wirkungen einkalkulieren: „Mobilisierung wird eine Art autopoietischer, auch zunehmend selbstreferentieller Vorgang, der einem Billardspiel mit (zu) vielen Kugeln gleicht“ (Leggewie 1997: 110). Bürger beginnen zunehmend sich selbst in Gestalt von sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen zu organisieren und in kollektiven Aktionen Einfluss auf politische Vertreter und Institutionen zu nehmen (vgl. ebd.: 111, Leggewie & Bieber 2001).

Da aber auch die staatliche Öffentlichkeitsarbeit die Bürger überzeugen und überreden will, um ihre Politik zu legitimieren und sich den Machterhalt oder -ausbau zu sichern, nimmt sie Anleihen an der Marken- und Wirtschaftskommunikation vor, um eine persuasiv wirkende Spannkraft aus Fakten und Fiktionen aufzubauen (vgl. Merten 2007b: 26 ff.; auch Merten 2003a, 2003b, 2003c). Derartige Formen der Modernisierung der Regierungskommunikation sind im Zeitverlauf vom Bundesverfassungsgericht immer wieder ausdrücklich legitimiert und befürwortet worden (vgl. Schürmann 1992: 28 ff.). In ihren Formen der Vermittlung von Inhalten ist die Regierung nicht verpflichtet ausgewogen oder wertneutral zu informieren. Stattdessen „kann und muss regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit einseitig und von zweckentsprechender redaktioneller Auslese geprägt sein“ (Schürmann 1992: 307).

Trotzdem darf der sachlich informierende Charakter der Regierungskommunikation nicht gefährdet werden, da auf ihm die Legitimation der Regierungskommunikation beruht (vgl. Pkt. 4.3). Die Regierungskommunikation sieht sich daher mit einem klassischen Dilemma konfrontiert: Einerseits hat sich ihr Kommunikationsdesign von anderen politischen Kampagnen im Wahlkampf, von Protestbewegungen oder organisierten Interessen zu unterscheiden, da an sie zweifelsohne höhere ethisch-moralische und justiziable Ansprüche gestellt werden. Andererseits darf sie sich nicht so sehr von den traditionellen Formen der Politikvermittlung und der Markenkommunikation abgrenzen, dass sie von den Bürgern nicht mehr wahrgenommen oder beachtet wird. Denn dann kann sie weder informierend noch sozial integrativ wirken (vgl. Riegger 2006: 396 ff. m. w. Nachw.; dazu ausf. Baringhorst 2004: 130).

Auftrag Politikvermittlung
PR- und Werbeagenturen in der
Regierungskommunikation der Berliner Republik
Seitz, N.
2014, XX, 434 S. 16 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-05243-0