

Rainer Scharf

Bedingungen kommunikativer Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft

Grundlegung einer Theorie
bürgerbezogener Public Relations
der öffentlichen Verwaltung



**Bedingungen kommunikativer Beziehungen
zwischen öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft**

Grundlegung einer Theorie bürgerbezogener Public Relations
der öffentlichen Verwaltung

Rainer Scharf

Grondslagen voor communicatieve betrekkingen tussen overheid en samenleving

Formulering van een theorie voor een burgergerichte public relations
in het openbaar bestuur

(met een samenvatting in het Nederlands)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht
op gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. Joke van Saane
ingevolge het besluit van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen
op 18 juni 2020, om 10:30 uur

door

Rainer Scharf

geboren op 6 oktober 1971, te Gerolzhofen (Duitsland)

Promotoren:

Prof. dr. A. J. J. A. Maas, Universiteit voor Humanistiek

Prof. dr. M. K. J. Gertler, Rheinische Fachhochschule Köln (Duitsland)

Beoordelingscommissie:

Prof. dr. habil. em. H.-G. Ziebertz, Julius-Maximilians-Universität Würzburg (Duitsland)

Prof. dr. habil. S. Jarolimek, Deutsche Hochschule der Polizei (Duitsland)

Prof. dr. M. Gross, Rheinische Fachhochschule Köln (Duitsland)

Prof. dr. R.G.A. Kaulingfreks, Universiteit voor Humanistiek

Dr. F. Suárez Müller, Universiteit voor Humanistiek

Inhalt

1. Einführung	9
1.1 Forschungsproblem	10
1.2 Zielsetzung und Fragestellung	16
1.3 Forschungsvorgehen	22
2. Theoretischer Hintergrund	55
2.1 Bestimmen des Forschungsgegenstands	56
2.2 Systemtheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR	99
2.3 Bürokratiethoretisches Verständnis von Verwaltung und PR	109
2.4 Konsenstheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR	119
2.5 Strukturierungstheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR	130
2.6 Fazit zur Untersuchung des theoretischen Hintergrunds	146
3. Ergebnisse der empirischen Forschung	159
3.1 Expertensicht und Thesenbildung	159
3.2 Kernzielgruppensicht auf Thesen	198

4.	Gegenüberstellen erzielter Resultate	216
4.1	Perspektiven auf Problemkennzeichen behördlicher PR	217
4.2	Perspektiven auf objektbezogene PR-Assoziationen	218
4.3	Perspektiven auf Kontext zwischen PR- und Verwaltungsart	220
4.4	Perspektiven auf systemtheoretisch fundierte Ansätze	221
4.5	Perspektiven auf bürokratiethoretisch fundierte Ansätze	224
4.6	Perspektiven auf konsenstheoretisch fundierte Ansätze	227
4.7	Perspektiven auf strukturierungstheoretisch fundierte Ansätze	230
4.8	Perspektiven auf Grundlagen von PR und Verwaltung	233
5.	Theoriebildung und Fazit	236
5.1	Vorstellen der erforschten Bedingungen und Entwurf von Theorievarianten	236
5.2	Vergleiche mit Annahmen und Bezüge zum theoretischen Hintergrund	240
5.3	Beantwortung der Forschungsfrage und Folgerungen für die Praxis behördlicher PR	249
5.4	Hinterfragen der Vorgehensweise und Empfehlungen	253

Summary	257
Samenvatting	261
Zusammenfassung	265
Literatur	269
Anhang	282
A) Fragestellungen des Leitfadens	282
B) Kategorien gemäß der Auswertung der Experteninterviews	284
C) Begründete Bewertungen der Thesen gemäß der Auswertung der Gruppendiskussionen	304
Abbildungen	313
Tabellen	315
Diagramme	316
Autor	319

„Wir leben in einer verwalteten Welt als verwaltete Bürger.“
(Hämmerlein, 1966, S. 1)

1. Einführung

Sich ihr zu entziehen, erscheint kaum möglich. Die öffentliche Verwaltung hat auf das Leben der Bürgerinnen und Bürgern fortwährend Einfluss. Sie begegnet den Menschen auf vielfältige Weise, wie etwa mit Bekanntmachungen, Anhörungen, Gebührenbescheiden, Zuschüssen, Strafzetteln, Genehmigungen, Verboten, Auflagen, Befragungen oder Kontrollen – und mit Public Relations. Behörden verfügen über Pressesprecher, manche über PR-Abteilungen. Zum Teil engagieren sie für die tägliche Öffentlichkeitsarbeit oder für bestimmte Projekte PR-Berater beziehungsweise -Agenturen. Verwaltungsorganisationen geben Pressemitteilungen und Informationsblätter heraus, präsentieren sich bei Veranstaltungen oder in Kurzfilmen, bieten Bürgersprechstunden oder Online-Anfragen an, stellen sich in Internet-Auftritten vor, positionieren sich über Social Media-Plattformen und dergleichen mehr. Staatliche Stellen nutzen das Repertoire der PR-Instrumente, wie es auch nicht-staatliche Organisationen tun. Sie bringen damit unter anderem ihre Leistungsfähigkeit und ihre Kompetenz im gesetzlich zugewiesenen Aufgabenspektrum zum Ausdruck. Gegenstände behördlicher PR sind beispielsweise das Bemühen um Sicherheit und Ordnung, Hilfen bei Katastrophenfällen, Förderung von Familien-, Kultur- oder Integrationsbelangen, Maßnahmen zum Schutz von Verbrauchern, Umwelt oder Gesundheit.

Mit ihren Public Relations kann die Verwaltung auf die Bürgerschaft einwirken. Staatliche Stellen haben die Möglichkeit, mittels PR auf bürgerliche Informationsbedürfnisse einzugehen, in der Bevölkerung Wissen zu bilden oder Ansichten zu formen. Dabei tragen behördlicherseits kommunizierte Inhalte in der Regel das „Siegel“ der Unabhängigkeit und Verlässlichkeit. Verwaltungsorganisationen sind ebenfalls in der Lage, mithilfe ihrer Public Relations neben speziellen eigenen auch politische oder behördenexterne Interessen zu stützen. Das mag unverfänglich sein, sofern die Öffentlichkeitsarbeit der staatlichen Aufgabenerledigung dient. Aber wie verhält es sich, wenn sie darüber hinaus interessengeleitet ist, wenn mit ihr mehr oder etwas anderes als die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben bezweckt wird? Gerade abhängige behördliche Public Relations erscheinen in diesem Zusammenhang problematisch.

In der Studieneinführung soll das mit den Verwaltungs-PR verbundene Forschungsproblem zunächst verdeutlicht werden. Vor diesem Hintergrund wird die Zielsetzung der Forschungsarbeit entwickelt, von der sich wiederum die Forschungsfrage ableiten lässt. Anschließend wird das Vorgehen zur Zielerreichung beziehungsweise zur Beantwortung der Forschungsfrage vorgestellt. Die einzelnen Einführungsschritte bauen also aufeinander auf. Somit soll gewährleistet werden, dass die Studie von Anfang an problemkonzentriert und zielorientiert ausgerichtet ist.¹

¹ Gender: In dieser Studie wurde auf ein gendersensibles Formulieren lediglich zugunsten prägnanter Formulierungen und eines besseren Leseflusses verzichtet. Von einer uneingeschränkten Gleichberechtigung aller Menschen wird gleichwohl ausgegangen.

1.1 Forschungsproblem

Aus dem Nebeneinander organisations- und gesellschaftsbezogener Public Relations (vgl. Röttger, 2010a, S. 383 f.) erwächst das Forschungsproblem dieser Studie. Die organisations- beziehungsweise gesellschaftsbezogene Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen eröffnet aus Sicht des Verfassers Chancen und Risiken für Freiheit und Demokratie: Sind behördliche PR funktional an gesellschaftlichen Interessen ausgerichtet, dürften sich die Aussichten auf eine freie Meinungsbildung der Bevölkerung wohl erweitern. Dagegen besteht möglicherweise die Gefahr, dass behördliche PR, die primär politischen oder besonderen organisationalen Interessen dienen, das Meinungsbild ihrer Rezipienten einseitig beeinflussen. Damit kann zumindest das Risiko einer Einschränkung der unabhängigen Meinungsbildung nicht ausgeschlossen werden. Diejenigen Bedingungen, die dieses Risiko minimieren beziehungsweise die Chance einer die freie Meinungsbildung fördernden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit vergrößern, sind ersten Recherchen zufolge mangels einer entsprechenden Theorie gesellschaftsbezogener Verwaltungs-PR bislang noch nicht definiert worden.

Ausgangsposition

Sofern Behörden organisationsbezogene PR betreiben, könnte es ihnen darauf ankommen, die Vertrauensbildung zu fördern oder – angesichts wiederkehrender Entbürokratisierungsforderungen sowie ihrer Abhängigkeit von Haushaltsmitteln – sogar die Notwendigkeit der jeweiligen behördlichen Existenz zu unterstreichen. Wenn die Administration ihre Öffentlichkeitsarbeit organisationsorientiert nutzt, ist es auch möglich, dass sie Exekutivmaßnahmen vornehmlich aus ihrer Perspektive ankündigt, bestätigt oder im Nachgang begründet. Die Ausrichtung der PR am behördlichen Interesse würde außerdem auf solche kommunikativen Maßnahmen zutreffen, die vordringlich auf das Behördenimage, die Reputation von Verwaltungsangehörigen oder die Erweiterung administrativer Handlungsspielräume abzielen.

Verwaltungsstellen kommunizieren im Rahmen organisationsbezogener Öffentlichkeitsarbeit Inhalte, die in erster Linie an ihre eigenen Interessen angepasst sind, präsentieren imageadäquat aufbereitete (Selbst-)Beschreibungen beziehungsweise verbreiten zielgerichtet bestimmte Inhalte als Fakten, die sie vorab entweder gefiltert oder schlicht abgewandelt haben (vgl. Czerwick, 1998, S. 491; vgl. Feik, 2007, S. 35; vgl. Kempen, 1975, S. 11 u. 20; vgl. Kühl, 2011, S. 136). Mit einer an Akzeptanz ausgerichteten Öffentlichkeitsarbeit will der Staat „[...] die Legitimität des staatlichen Gehorsams und Geltungsanspruchs vermitteln“ (Kloepfer, 1998, S. 13). Dazu wirbt er bei der Bürgerschaft zugunsten seiner Reputation für die Anerkennung der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen und Organisationen (vgl. Kloepfer, 1998, S. 13).

Demzufolge könnten staatliche Stellen ihre PR – den eigenen Interessen entsprechend – strategisch einsetzen. Eine strategische Ausrichtung dürfte wohl verschiedene Gründe haben: So wird etwa in Zeiten „knapper Kassen“ der Bedarf an öffentlichen Haushaltsmitteln für bestimmte

Verwaltungssparten, ja sogar die Unentbehrlichkeit ganzer Behördenstandorte hinterfragt. Die staatliche Leistungsfähigkeit wird zudem bei schwierigen infrastrukturellen oder personellen Situationen bisweilen Gegenstand politischer Diskussionen oder öffentlicher Kritik. In solchen Fällen könnten strategisch ausgerichtete Verwaltungs-PR die Perspektiven der Administration einseitig betonen, um öffentliche Kritik einzudämmen, politische Diskussionen zu vermeiden oder gerade anzustoßen, den Mittelbedarf zu unterlegen oder Antworten auf Standortfragen vorwegzunehmen. Hierzu kommt eine Öffentlichkeitsarbeit in Betracht, welche die behördliche Leistungsfähigkeit und Professionalität hervorhebt oder aber sensible Inhalte schlicht ausklammert – was auch als Verschweigen auslegbar wäre. Diese Art organisationsbezogener, strategischer PR könnte womöglich ein Risiko für die Unabhängigkeit der bürgerlichen Meinungsbildung beinhalten. In der Annahme dieser zumindest abstrakten Gefahr liegt der Ausgangspunkt der Forschungsaktivität, formiert sich der „Zündfunke“ des Forschungsprojekts.

Forschungsgegenstand

PR – von Propaganda und Werbung unterschieden (vgl. Merten, 1999, S. 260 f.) – befinden sich schon vom theoretischen Zugang her in einem Spannungsfeld zwischen Gesellschafts- und Organisationsbezug (vgl. Röttger, Preusse & Schmitt, 2011, S. 39 f.; vgl. Szyszka, 2008b, S. 161). Entsprechend könnten auch die Verwaltungs-PR sowohl bevölkerungs- als auch administrationsbezogen verstanden werden: Zum einen bieten Verwaltungsorganisationen mittels PR offenkundig eine Vielzahl an Informationen an, die es der Bevölkerung erlauben, von öffentlichen Angelegenheiten, Verwaltungsmaßnahmen oder dem Erfolg beziehungsweise dem Misserfolg administrativer Aktionen Kenntnis zu erlangen. Obgleich angenommen werden darf, dass sich das Demokratiegebot (vgl. Feik, 2007, S. 161-163) sowie das Freiheitsprinzip (vgl. Jerschke, 1971, S. 101-106) auch auf die behördliche Öffentlichkeitsarbeit erstrecken und die Administration mit ihren PR – zumindest in freiheitlich-demokratisch ausgerichteten Ländern – daher in erster Linie der Bevölkerung dient, könnten sich ihre PR-Maßnahmen aber außerdem auf die Behörden selbst beziehen und zwar im Interesse von Akzeptanz, Image oder Reputation. Das legt den Schluss nahe, dass Verwaltungs-PR sowohl eine gesellschafts- als auch eine organisationsbezogene Funktion haben.

Die Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bilden den Forschungsgegenstand.

„Transparenz des Verwaltungshandelns ist [...] ein demokratieprinzipielles Gebot“ (Feik, 2007, S. 162). Also ist die öffentliche Verwaltung aus dem Demokratieprinzip heraus besonders verpflichtet, PR zu betreiben. Dieses Prinzip fordert vom Staat, die Bürgerinnen und Bürger aktiv, unverzüglich, wahrheitsgemäß beziehungsweise in angemessenem Umfang zu informieren, so dass sich diese ein eigenes Urteil bilden können (vgl. Feik, 2007, S. 162). Wie sollten sie sich sonst in Ergänzung zu ihren begrenzten eigenen Eindrücken ein Bild machen, ob und inwieweit die vollziehende Gewalt auf der Grundlage bestehender Verordnungen und Gesetze funktioniert? Woher sollte die Bürgerschaft wissen, ob die von der Legislative geschaffenen Regelungen ausreichen, überhaupt vollziehbar sind oder weiterhin vollzogen werden sollten?

Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit könnte einen notwendigen Beitrag zugunsten der freien Meinungsbildung der Bevölkerung liefern und damit unentbehrliche Bedingung für deren politische Willensbildung sein. Fördern die administrativen PR die Meinungsbildungsfreiheit, darf davon ausgegangen werden, dass sie in erster Linie am gesellschaftlichen Interesse ausgerichtet und den Grundsätzen eines pluralistischen, freiheitlich-demokratischen Staates verbunden sind. Demgemäß sollte die behördliche Öffentlichkeitsarbeit dann weniger als organisationsorientierte, sondern vielmehr als auf die Gesellschaft bezogene PR in Betracht kommen.

Doch die Verwaltung befindet sich nach Edwin Czerwick (2009) zur öffentlichen Meinung in einem widersprüchlichen Verhältnis: Einerseits öffnet sie sich im Interesse ihrer Aufgabenerfüllung oder des eigenen Images. Zum Teil ist sie aufgrund von Rechtsnormen zur Transparenz verpflichtet, etwa, wenn Gesetze die Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger zusichern oder wenn staatliche Informationspflichten vorgegeben sind. Andererseits hat sie ihre Beziehungen zur Öffentlichkeit aufgrund gesetzlicher Vorgaben, aus Gründen des Allgemeinwohls oder übergeordneter behördlicher Belange auf ein Mindestmaß zu reduzieren, unter Umständen sogar vorübergehend abubrechen. Dann bleiben der Bevölkerung behördliche Entscheidungskriterien zum Teil oder ganz verborgen. Bisweilen wird der Verwaltung unterstellt, dass sie diese Gründe gerade einer kritischen Öffentlichkeit nur vorgeben würde, um sich ihr gegenüber verschließen zu können. Fest steht, dass die Administration jenseits gesetzlicher Pflichten in gewissem Maß selbst erlauben kann, inwiefern sie der öffentlichen Meinung entgegenkommen möchte (vgl. Czerwick, 2009, S. 151 f.).

Die Bedeutung der öffentlichen Meinung für die Verwaltung dürfte vor allem steigen, wenn es ihr auf die Unterstützung seitens der Öffentlichkeit, die Einbindung der Bürger in ihre Entscheidungen oder die Ausrichtung des eigenen Images ankommt (vgl. Czerwick, 2009, S. 152). „Man kann also davon ausgehen, dass die öffentliche Verwaltung ein eigenes Interesse an der öffentlichen Meinung hat“ (Czerwick, 2009, S. 152). Um die behördlichen PR als staatlichen Dienst für die Gesellschaft oder aber als strategisches Mittel administrativer Selbstdarstellung und damit als potentielle Gefahrenquelle für die freie Meinungsbildung angemessen erfassen zu können, kommt es in dieser Studie auf die jeweilige Zweckbestimmung an. Insofern liegen die zweckbestimmenden PR-Funktionen der Verwaltung im Fokus des Forschungsprojekts.

Konkretisierung des Forschungsproblems

Eine administrative Informationspolitik, welche die besonderen Interessen staatlicher Stellen berücksichtigt, dürfte Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wahrnehmung der Verwaltung haben. Das beträfe insbesondere die Wahrnehmung der behördlichen Fähigkeit, zugewiesene Aufgaben erledigen zu können. Mehr noch: diese PR hätten Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung und könnten sogar für die politische Willensbildung (mit)bestimmend sein. Eine deutlich organisationsbezogen ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung würde die politische Meinungs- und Willensbildung beeinflussen, prägen oder gar festlegen. Damit wären die Prinzipien der Demokratie, der Freiheit und des Pluralismus unmittelbar betroffen. Demzufolge

spricht das Forschungsprojekt nicht nur den möglichen behördlichen PR-Einfluss auf die Souveränität der Bürgerinnen und Bürger an, sondern berührt auch die gesellschaftliche Verantwortung staatlicher Stellen hinsichtlich ihres PR-Einsatzes. Auch wenn die öffentliche Verwaltung von sich aus mittels PR für Transparenz sorgen würde, sollte dennoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sie damit auf die öffentliche Meinung steuernd Einfluss nehmen könnte.

Die Administration gibt mittels Öffentlichkeitsarbeit nicht nur Informationen, die auf Tatsachen beruhen, weiter, sondern steuert auch gezielt Inhalte, mit welchen bürgerliche Ansichten und Haltungen beeinflusst werden (vgl. Czerwick, 1998, S. 492; vgl. Kempen, 1975, S. 15). PR der Verwaltung dienen sowohl dem Vorbereiten, Steuern, Durchsetzen oder sogar dem Rechtfertigen behördlicher Prozesse (vgl. Czerwick, 1998, S. 489) als auch der staatlichen Selbstdarstellung einschließlich der Imagebildung (vgl. Czerwick, 1998, S. 491; vgl. Feik, 2007, S. 35). Insofern sollte bedacht werden, dass staatliches Informieren auch an der Reputation einer Behörde ausgerichtet und dem angestrebten behördlichen Image angepasst sein kann. „So manche Journalisten sitzen diesen geglätteten Beschreibungen von [...] Verwaltungen [...] auf“ (Kühl, 2011, S. 136). Da Journalisten und Medien Multiplikatoren behördlicher Informationen sind, kommen ganze Teilöffentlichkeiten als Rezipienten einer reputationsausgerichteten und imagegerechten Darstellung von Verwaltungsstellen in Frage. Als staatliche Organisationen dürften sich Behörden schließlich gegenüber der Öffentlichkeit auch wie organisationale Einheiten „verhalten“:

Stefan Kühl (2011) nimmt an, dass Organisationen, „Fassaden“ aufbauen, um so wahrgenommen zu werden, wie sie gesehen werden wollen. Zu ihrer eigenen Unangreifbarkeit erzeugen sie mittels PR mitunter ein selbst zugeschnittenes Image. Ihre Angebote, in das Organisationsinnere Einblick nehmen zu können, sind zum Zweck des Vertrauensserwerbs letztlich nur „suggeriert“. Tatsächlich sind diese Einblicke nicht umfassend. Die Einsichtnahme Organisationsexterner wird zum Zweck einer ungestörten Entscheidungsfindung, einer Verschleierung von Konflikten oder einer Unterschlagung von Unzulänglichkeiten unterbunden (vgl. Kühl, 2011, S. 138-140).

Organisationale Vorhaben sollen nach Ansicht Kühls (2011) erfolgreich wirken und nicht schon aufgrund einer als problematisch dargestellten Vorgehensweise als Misserfolg abgestempelt werden. Konstruierte Darstellungen erfüllen für Organisationen ferner den Zweck, mit einer möglichst unangreifbaren Position den angenommenen Erwartungen verschiedener Zielgruppen zu entsprechen. Die Schwierigkeit, ein bestimmtes Bild aufzubauen, hängt gerade auch von der Vielschichtigkeit der Erwartungen ab, die an eine Organisation gerichtet werden. Außerdem soll die Vermittlung einer konfliktfreien Organisation davor bewahren, dass interne Auseinandersetzungen nach außen getragen werden, in der Organisationsumwelt zu Legitimationsverlusten führen und von dort aus wieder konfliktverschärfend nach innen wirken oder die organisationale Steuerungsfähigkeit innerhalb eines Konflikts einschränken. Ein weiterer Grund für eine geschönte Organisationsdarstellung kann in der Unvereinbarkeit interner und externer Anforderungen gefunden werden. Rationale Entscheidungen sind aus der Binnenperspektive heraus vielfach etwas Anderes, als aus Sicht der Umwelt. Um sich von den Vorstellungen der Umwelt nicht zu weit zu entfernen, versuchen Organisationen, sich und ihre (Entscheidungs-)Prozesse angepasst darzustellen (vgl. Kühl, 2011, S. 140-145).

Zwar übersteigt das kommunikative Verwaltungshandeln vielfach normative Vorgaben, doch welche Inhalte an die Öffentlichkeit weitergegeben oder ihr vorenthalten werden, ist Gegenstand administrativen Ermessens (vgl. Czerwick, 1998, S. 491). Es darf davon ausgegangen werden, dass eine amtliche Öffentlichkeitsarbeit – insbesondere unter autoritären Vorzeichen – bestimmte Tatsachen einer Information auswählt und andere hingegen gezielt weglässt sowie die kommunikativen Inhalte einer eigenen Moralisierung unterwirft (vgl. Kempen, 1975, S. 20). Die öffentliche Verwaltung nimmt die Deckung ihres Legitimationsbedarfs durchaus auch „[...] in eigene Regie, indem sie die Bevölkerung durch werbende Öffentlichkeitsarbeit planvoll loyalisiert, mobilisiert oder abwiegelt“ (Kempen, 1975, S. 11).

Sofern den Menschen hingegen, wie Julian Nida-Rümelin (2005; 2006a; 2006b) feststellt, in aufrichtiger Weise zuerkannt wird, verantwortlich sein zu können, kommt im Rahmen der Interaktion kein effektiv beeinflussendes Einwirken auf diese, sondern allenfalls ein Überzeugen auf der Basis von Argumenten in Frage. Mit manipulativer Beeinflussung wird jedem Gegenüber abgesprochen, verantwortlich sein zu können. Ein Veröffentlichen von Tatsachenverzerrungen zeigt ein offensichtliches Desinteresse an der Selbstverantwortung und der freien Meinungsbildung des Einzelnen auf (vgl. Nida-Rümelin, 2005, S. 63, 2006a, S. 25 u. 133-135, 2006b, S. 29 f.).

Nida-Rümelin (2006b) geht davon aus, dass eine manipulative Einflussnahme einer respektvollen Kommunikation mit dem für mündig gehaltenen Bürger widerspricht. Erst eine Abkehr von manipulativer Beeinflussung ermöglicht einen humanistisch geprägten, einen respektvollen Umgang mit Menschen. Dazu kommt es nicht auf erfolgsorientierte Beeinflussungsstrategien, sondern auf das Ansprechen guter Gründe, das Erzeugen von Einsicht an. Diese lässt sich nicht mittels (psychologischer) Einflussnahme, wohl aber auf der Basis überzeugender Argumente herbeiführen (vgl. Nida-Rümelin, 2006b, S. 29 f.).

Das respektvolle Achten der Freiheit des Einzelnen sowie eine freiheitliche Gesellschaft als Ganze setzen voraus, dass das Urteilen und Handeln nicht durch Manipulation oder mittels falscher Informationen oder durch Druck beeinflusst werden, sondern dass Gründe genannt werden – selbst wenn diese nicht als die effektivsten erscheinen (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 133). Respekt bedeutet, „[...] dass wir uns wechselseitig als autonome Akteure ansehen, [...] die in der Lage sind, Gründe abzuwägen und aufgrund dieser Abwägung zu urteilen und zu entscheiden“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 133). Ein paternalistisches Einwirken etwa – mag es auch noch so gut gemeint sein – entbehrt eines respektvollen Umgangs mit mündigen Menschen, da es eine manipulative Einflussnahme ist, wie sie gegenüber Unmündigen oder Unzurechnungsfähigen Anwendung findet (vgl. Nida-Rümelin, 2006b, S. 29 f.). „Jede Abweichung von der gleichen Zuerkennung autonomer Lebensgestaltung würde das normative Fundament der politischen Moderne und der Europäischen Demokratie zerstören“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 134 f.). Dass ein demokratiebezogenes Hinterfragen behördlicher PR auch humanistische Fragen aufwirft, kommt nicht von ungefähr:

Auch wenn Demokratie und Humanismus nicht kongruent sind, so hängen sie doch miteinander zusammen (vgl. Todorov, 2002, S. 31). Beide beruhen auf Prinzipien, wie Freiheit oder

Selbstbestimmung, die sie unauflöslich miteinander verbinden (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 25 u. 134 f.; vgl. Radest, 2013, S. 4-6 u. 17). Erst durch einen menschlichen Umgang, der vor allem Respekt und Rücksichtnahme voraussetzt, wird die Ausprägung autonomen Lebens als Voraussetzung einer demokratischen Ordnung ermöglicht (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 25).

Auf die staatliche Öffentlichkeitsarbeit angewandt, würde diese Sichtweise bedeuten, dass die behördliche Weitergabe falscher Informationen oder von Halbwahrheiten, also nur ausgewählter Inhalte in Verbindung mit der Unterschlagung bestimmter Gegenstände, des Respekts vor der Selbstbestimmung der verwalteten Bürgerinnen und Bürger entbehren dürfte. Mehr noch: eine derart manipulative Einflussnahme staatlicher Stellen unter dem „Deckmantel“ der PR spräche den Bezugsgruppen administrativer Öffentlichkeitsarbeit die Freiheit ab, auf der Basis tatsächlicher Gründe selbst zu urteilen und selbst zu entscheiden.

Freiheit ist nach humanistischem Verständnis „[...] die spezifische Fähigkeit des Menschen Gründe abzuwägen und dieser Abwägung entsprechend zu handeln“ (Nida-Rümelin, 2005, S. 8). Sie begründet mit Rationalität und Verantwortung das wesenhafte Selbstverständnis des Menschen (vgl. Nida-Rümelin, 2005, S. 9). Dem humanistischen Denken erscheint es geradezu wesentlich zu sein, ein von Gründen geleitetes Handeln des Menschen vorauszusetzen (vgl. Nida-Rümelin, 2011, S. 15).

Dabei hängen nach Ansicht Nida-Rümelins (2005; 2006b) Rationalität, Freiheit und Verantwortlichkeit untrennbar zusammen. Rationalität bezieht sich auf das Abwägen von Gründen, Freiheit auf ein unbestimmtes Handeln nach eigener Abwägung von Gründen. Verantwortlichkeit bezieht sich auf die Fähigkeit, die Gründe, die dem Handeln zugrunde liegen, aufzeigen zu können. Rationalität, Freiheit und Verantwortlichkeit sind also in den abzuwägenden Gründen miteinander verknüpft (vgl. Nida-Rümelin, 2005, S. 9, 2006b, S. 30).

Diese Verbindung kennzeichnet gemäß Nida-Rümelin (vgl. 2006b, S. 30) einen „theoretischen Humanismus“, der für die Ausbildung eines „ethischen Humanismus“ grundlegend ist; in seiner ethischen Ausprägung können sich humane Positionen formieren, die auch die Grundgedanken der Menschenrechte widerspiegeln, wie etwa die Selbstbestimmtheit, der Respekt gegenüber anderen oder die Menschenwürde. Die den Menschen eigene Würde kommt erst zum Tragen, wenn sie auf der Basis von Gründen selbstbestimmt urteilen und handeln können, weil ihnen Freiheit, Rationalität und Verantwortung zugestanden wird (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 115).

Ein selbstbestimmtes Leben erfordert sowohl, dass die menschliche Autonomie nicht von außen durch Einschränkungen gefährdet wird, als auch, dass mit den Mitteln der Politik oder der Wirtschaft sowie den Mitteln des persönlichen oder des gesellschaftsorientierten Bereichs dieser Autonomie Rechnung getragen wird (vgl. Nida-Rümelin, 2011, S. 16). Es erscheint naheliegend, dass zu diesen Mitteln auch die wahren und unverfälschten Informationen, die seitens der öffentlichen Verwaltung im Rahmen ihrer Public Relations den Bürgern zur Verfügung gestellt werden, gehören. Hiermit könnte die Administration einen Beitrag zu einem humanen Umgang des Staates mit seiner Bevölkerung leisten; gemessen an einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist die Verwaltung nach Ansicht des Verfassers dazu sogar verpflichtet.

Das mag zum einen schon daran liegen, dass ein selbstbestimmtes Leben unerlässliche Voraussetzung einer Demokratie ist (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 25 u. 134 f.). Zum anderen dürften die Bürger generell staatliche Tatsacheninformationen benötigen, um sich am öffentlichen Diskurs argumentativ beteiligen zu können, denn gerade in einer „[...] Demokratie spielt der Austausch von Argumenten, der Rekurs auf gute Gründe eine größere Rolle als in jeder anderen Staatsform“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 39). Dies scheint auch gar nicht anders möglich, denn die „[...] Praxis einer Demokratie ist deliberativ“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 39). Demokratie bedarf stets eines öffentlichen Austauschs von Argumenten zur Abwägung der Verhältnismäßigkeit politischer Entscheidungen (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 41). „Wir leben in einer deliberativen Demokratie oder wir leben nicht in einer Demokratie“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 41).

Trotz der aufgezeigten möglichen Auswirkungen organisationsbezogener behördlicher Public Relations und trotz der dargelegten Bedeutung gesellschaftsbezogener Verwaltungs-PR für eine freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist Recherchen des Verfasser zufolge eine Theorie bürgerbezogener Öffentlichkeitsarbeit der Administration, die auf den Voraussetzungen einer die freie Meinungsbildung ermöglichenden Behörden-PR beruht, bislang nicht entwickelt. Gerade in einer solchen Theorie könnten die grundlegenden Bedingungen einer PR, die der freien Meinungsbildung förderlich wären, deutlich werden.

Das Forschungsproblem dieser Studie ist, dass mangels identifizierter Bedingungen einer zur freien Meinungsbildung beitragenden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit eine theoretische Grundlegung bürgerbezogener Verwaltungs-PR, die demokratische sowie humanistische Anforderungen berücksichtigen, nicht besteht.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

In der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit kann von einem nicht öffentlich ausgetragenen Konflikt zwischen Verwaltungs- und Bevölkerungsbezug (vgl. 1.1) ausgegangen werden. Er dürfte innerhalb und außerhalb der Verwaltungsorganisationen insofern weitgehend unbemerkt bleiben, als die Anfertigungsprozesse behördlicher PR-Produkte inklusive ihrer Konfliktaustragungen generell keine Veröffentlichungsgegenstände sind. Wie dieser Konflikt beseitigt werden könnte, soll mit der Studie nicht erforscht werden. Da Organisations- und Gesellschaftsbezogenheit generell PR-immanente Varianten sind (vgl. Röttger et al., 2011, S. 39 f.), wäre ein solches Unterfangen wohl auch wenig zweckmäßig.

Die Existenz dieses Gegensatzes muss kein Verhängnis sein, da er sich in der PR-Praxis als Normalfall erweisen dürfte. Sofern sich die Variante des Organisationsbezugs aber derart durchsetzen würde, dass im Fall behördlicher Public Relations die Ausrichtung an bürgerlichen Belangen überlagert beziehungsweise verdrängt wäre (vgl. 1.1), mag sich die Frage stellen, unter welchen Voraussetzungen ein Bevölkerungsbezug der Verwaltungs-PR noch aufrechterhalten oder gewährleistet werden kann.

Forschungsziel und Zielgruppen

Um die Voraussetzungen potentiell demokratieförderlicher oder -gefährdender Verwaltungs-PR zu erkennen, müsste in einer Untersuchung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit sowohl deren Gesellschafts- als auch ihr Organisationsbezug Berücksichtigung finden. Insofern sind die funktionsbestimmenden Grundlagen behördlicher PR von besonderem Interesse. Mit dieser Studie wird vor allem beabsichtigt, die grundlegenden Bedingungen zu identifizieren, die Verwaltungsorganisationen in die Lage versetzen, mit ihrer PR zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung beizutragen. Auf der Grundlage der aufgefundenen Voraussetzungen soll es – als „Lohn“ aller Forschungsbemühungen – möglich sein, eine fundierte PR-Theorie zu entwerfen.

Die Zielsetzung dieser Studie ist, eine Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR, die demokratische wie auch humanistische Anforderungen berücksichtigt, zu entwerfen.

Angesichts der nur in geringem Umfang erforschten PR der öffentlichen Verwaltung könnte diese Studie in wissenschaftlicher Hinsicht eine Lücke schließen:

Die verbreiteten organisationsausgerichteten PR-Ansätze beziehen sich in erster Linie auf ökonomisch ausgerichtete Organisationen, wodurch die Darstellung der Public Relations anderer Organisationen ins Hintertreffen gerät (vgl. Röttger et al., 2011, S. 126). Mit der Untersuchung der Funktionen behördlicher PR dürfte bei Einbeziehung des demokratisch-humanistischen Anspruchs auf freie Meinungsbildung sogar akademisches „Neuland“ betreten werden.

Doch auch für die Verwaltungspraxis könnte das Projekt ergänzend eine Unterstützung bieten. Die Administration mag mithilfe der Untersuchung gegebenenfalls nachvollziehen, inwiefern es genügt, sich den Bürgerbezug in der Öffentlichkeitsarbeit plakativ „auf die eigenen Fahnen zu schreiben“. Eine prinzipielle PR-Ausrichtung an demokratischen Ansprüchen lässt sich nach Ansicht des Verfassers nicht einfach proklamieren. Für eine solche Orientierung müssten vielmehr bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, die es mit dieser Studie zu erforschen gilt. Deshalb dürfte dieses Vorhaben gerade für die Behörden, die sich einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet sehen, von besonderer Bedeutung sein.

Das Erkennen jener Voraussetzungen könnte speziell für die behördliche PR-Praxis von Relevanz sein. Öffentlichkeitsarbeiter der Administration dürften mithilfe der zu erforschenden Bedingungen, die den Funktionen behördlicher PR zugrunde liegen, nachvollziehen können, dass es beim Bemühen um Bürgerbezogenheit nicht allein auf ihre praktischen PR-Fertigkeiten ankommt. PR-Verantwortlichen der Verwaltung könnte durch die Studie also bewusst werden, dass ihnen aufgrund der Praxis ihrer Public Relations zwar generell eine Mitverantwortung für die bürgerliche Meinungsbildung zukommt, sie selbst aber nur über begrenzte Möglichkeiten verfügen, PR an bürgerlichen Interessen auszurichten. Mit diesem (Selbst-)Bewusstsein wären sie möglicherweise eher in der Lage, ihre vorgesetzten Auftraggeber in der Verwaltung zum Potential und zu den Grenzen ihrer PR-Leistungen fundiert und aufrichtig zu beraten.

PR-Verantwortlichen sowie Öffentlichkeitsarbeitern in Verwaltungsorganisationen könnte aufgezeigt werden, inwiefern überhaupt die Möglichkeit besteht, sich in das schwer begehare Ter-

rain gesellschaftsbezogener PR zu begeben. Das Bild vom nicht leicht durchdringbaren Gebiet ist an Donald Schöns (vgl. 1983, S. 42) Metapher vom „Sumpf“ zur Beschreibung von Situationen beruflicher Praxis, in welchen Problemstellungen nicht auf fachlich-technische Weise gelöst werden können, angelehnt.

Doch gerade in diesem „Morast“, der eben keine fachspezifischen Lösungen bietet, befinden sich gesellschaftlich relevante Belange (vgl. Schön, 1983, S. 42). Zu jenen Gesellschaftsbelangen dürfte allemal auch die Gewährleistung bürgerlicher Selbstbestimmtheit durch eine freie Meinungsbildung zählen. An behördliche Public Relations, die vornehmlich verwaltungsbezogen ausgerichtet sind, kann mit PR-spezifischen Konzeptionen oder mit fachlich aufbereiteten Strategien organisationsbezogener PR erfolgsorientiert herangegangen werden. Worauf aber soll der Öffentlichkeitsarbeiter einer Behörde zugreifen, wenn er PR gesellschaftsbezogen, also am Interesse der Bevölkerung ausrichten will? Effektive PR-Methoden, erfolgsorientierte PR-Strategien beziehungsweise PR-Konzepte im Organisationsinteresse würden hier wohl kaum weiterhelfen.

Sofern die gesellschaftlichen Interessen nicht gemieden oder ignoriert werden sollen, bleibt in Fällen fehlender fachlicher Lösungstechniken nur das Wagnis, sich mutig in die „sumpfigen“ Bereiche zu begeben (vgl. Kunneman, 2012, Normative professionalism, Swampy lowlands, Absatz 1). Was aber hat das Bild Schöns (vgl. 1983, S. 42 f.) vom „Sumpf“ und den „Höhenlagen“ nun mit den zu erwartenden Ergebnissen dieses Forschungsvorhabens zu tun? Es wird angenommen, dass die im Rahmen dieser Untersuchung zu identifizierenden Voraussetzungen der Verwaltungs- wie auch der Bevölkerungsfunktion behördlicher PR zumindest anzeigen, inwiefern ein Weg in Richtung „Höhenlagen“ oder ins „Sumpfgebiet“ eingeschlagen werden kann.

Den Willen zu haben, sich beherzt in „morastige“ Tiefen zu stürzen, sich mutig gesellschaftlichen Problemstellungen anzunehmen, ist das Eine; vorab aber einschätzen zu können, welcher Weg am Scheidepunkt tatsächlich dorthin und nicht unvermittelt zu den attraktiven höheren Lagen (vgl. Kunneman, 2012, Craftmanship as an attractor for normative professionalization, Absatz 3) mit ihren fachspezifischen Kompetenzen und effektiven Anwendungen (vgl. Schön, 1983, S. 42 f.) führt, ist das Andere. Demzufolge wird erwartet, dass mit der Erforschung der Bedingungen behördlicher PR-Funktionen nachvollziehbare „Wegweiser“ für Öffentlichkeitsarbeiter oder PR-Verantwortliche der Administration beziehungsweise für die Verwaltungsbehörden als solche errichtet werden können. Anhand dieser Richtungsanzeiger sollte erkennbar sein, wo Abzweigungen zu den Gebieten gesellschaftlicher Anliegen möglich erscheinen.

Darüber hinaus könnte die Untersuchung administrativer PR-Funktionen auch den Adressaten behördlicher Öffentlichkeitsarbeit verdeutlichen, dass die Veröffentlichungen der Verwaltung nicht automatisch dem Interesse der Bevölkerung dienen. Die Gründe für die jeweilige PR-Ausrichtung zu erkennen, würde helfen, zu verstehen, inwiefern die Verwaltung mit ihren PR unterschiedliche Zwecke verfolgt. Damit läge die Bedeutung der Studie für die Bezugsgruppen behördlicher PR in der potentiellen Erweiterung ihrer Aufgeklärtheit gegenüber staatlichen PR-Produkten. Journalisten, welchen ein besonderes Interesse an den Hintergründen für Verwaltungsentscheidungen beigemessen werden kann, hätten mit den identifizierten Gründen viel-

leicht sogar eine Chance, die Absichten, die mit behördlichen Public Relations verfolgt werden, nachzuvollziehen.

Forschungsfrage

Da der Forschungsgegenstand eine Verknüpfung von PR und Administration beinhaltet, könnten die zu identifizierenden Grundlagen einer Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR in der Öffentlichkeitsarbeit, in der öffentlichen Verwaltung oder in der Verbindung beider liegen. Daher wird es besonders darauf ankommen, die PR und die Verwaltung jeweils für sich sowie darüber hinaus – in Kombination – die PR der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich ihrer grundlegenden Ideen und Prinzipien zu hinterfragen. Weil der besondere Fokus der Untersuchung auf den Voraussetzungen, die einer freien Meinungsbildung zuträglich sind, liegt, lautet unter Berücksichtigung des Forschungsproblems sowie der Zielsetzung die zentrale Forschungsfrage:

Unter welchen Bedingungen, die sich zum Entwurf einer Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR verbinden lassen, kann die Administration mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung beitragen?

Die nachgeordneten spezifizierten Fragestellungen sind auf die einzelnen Teilbereiche der Public Relations der öffentlichen Verwaltung gerichtet.

1. Bedingungen in der Öffentlichkeitsarbeit:

Inwiefern kann die Funktion der behördlichen PR, zur freien Meinungsbildung beizutragen, bereits in der Öffentlichkeitsarbeit an sich festgelegt sein?

2. Bedingungen in der Verwaltung:

Inwiefern kann die Funktion behördlicher PR, zur freien Meinungsbildung beizutragen, schon in der Administration selbst begründet sein?

3. Bedingungen in der Verbindung von PR und Verwaltung:

Inwiefern können die Voraussetzungen für die behördliche PR-Funktion, zur freien Meinungsbildung beizutragen, in der Verbindung von Public Relations und Verwaltung liegen?

Vorüberlegungen zur Problemlösung

Wegweisende Bedeutung für die Problemlösung könnte der PR-Ethik zugeschrieben werden. Eventuell ließe sich mithilfe einer PR-Ethik der Verwaltung eine Gefährdung der unabhängigen Meinungsbildung durch die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen weitgehend unterbinden.

Zu den Aufgaben der PR-Ethik gehört es, „[...] im Fall miteinander in Konflikt stehender Ansprüche (z.B. Loyalität gegenüber Auftraggeber versus Verantwortung gegenüber Öffentlichkeit) eine Güterabwägung vorzunehmen [...]“ (Bentele & Nothaft, 2008, S. 615). Ethische Maßstäbe scheinen also im Rahmen eines abwägenden Vergleichs von Werten (vgl. Bentele & Nothaft,

2008, S. 615) einen plausiblen Ansatz zu liefern, um dem aufgezeigten Forschungsproblem zu begegnen. Um nicht einem voreiligen Lösungsvorschlag Vorschub zu leisten, sollen die Möglichkeiten der PR-Ethik in einem problemorientierten Exkurs herausgestellt werden:

Die Verwaltung ist nach dem allgemeinen Grundsatz des „Gesetzesvorbehalts“, der auf das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip zurückgeführt werden kann, an gesetzliche Vorgaben gebunden (vgl. Maurer, 2010, S. 211 f.).

Gemäß Günter Bentele (2008b) können gesetzliche Vorgaben, welche die Legalität des Verwaltungshandelns beschreiben, von ethischen Vorgaben, die sich auf die Legitimität des Handelns beziehen, unterschieden werden. Insofern haben sittlich-moralische Normen der Öffentlichkeitsarbeit, selbst wenn sie in PR-Kodizes als berufsethische Verhaltensnormen festgelegt sind, keine gesetzliche Verbindlichkeit. Die Sanktionsmöglichkeiten für „unethisches“ PR-Handeln sind ohnehin sehr begrenzt (vgl. Bentele, 2008b, S. 565-567).

Im Übrigen sollte eine fundierte Ethik behördlicher Öffentlichkeitsarbeit nicht nur PR-Moralen bereithalten, sondern diese auch unter moralischen Gesichtspunkten beleuchten, denn schließlich kann selbst eine „[...] geltende Moral [...] aus Moralität in Frage gestellt oder negiert werden“ (Pieper, 2007, S. 39). Moralität gilt als das ausschlaggebende Prinzip aller Moral, als Legitimation einer Moral als Moral (vgl. Pieper, 2007, S. 46). Was aber kennzeichnet Moralität? Die Frage nach dem Wesensgehalt der Moralität ist mithilfe der auf Immanuel Kant (1724 – 1804) zurückzuführenden transzendentalen Methode insoweit beantwortbar, als die Freiheit (vgl. Kant, 1785/1984, S. 112 f.) als das letztbegründete Prinzip der Moralität betrachtet wird (vgl. Höffe, 2008b, S. 209; vgl. Pieper, 2007, S. 270). Das bedeutet, dass als ethisch (letzt-)begründet gilt, was auf das Freiheitsprinzip rückführbar ist (vgl. Pieper, 2007, S. 227 u. 229). Das heißt aber auch, dass erst ein auf Freiheit beruhendes Handeln ein „humanes“ ist, denn erst die Korrelation zwischen Moralität und Moral begründet eine „humane“ Praxis (vgl. Pieper, 2007, S. 46).

Sofern die Verwaltung auf der Grundlage ihrer PR-Kompetenz selbst bestimmt, welche Strategien, Taktiken und Verfahren bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit Anwendung finden, dürfte sie voraussichtlich auch die Folgen ihrer PR selbst abschätzen beziehungsweise den zu erwartenden größtmöglichen PR-Nutzen womöglich aus der eigenen Verwaltungsperspektive bewerten. Eine Berücksichtigung des Freiheitsprinzips, also der eigenen Freiheit und der Freiheit anderer, aus Gründen der Moralität, wäre bei einer solchen Selbstausrichtung eher unwahrscheinlich – zumal die Verwaltung grundsätzlich an gesetzliche Vorgaben gebunden ist (vgl. Maurer, 2010, S. 211 f.) oder im Einzelfall aufgrund ihrer nachgeordneten Anbindung an die Regierung eventuell auch noch von politischen Belangen abhängen mag. Sollte sie aber in der Lage sein, ihre eigene Sicht tatsächlich einmal ungebunden zu entwickeln, könnte sie selbst festlegen, welche Werte mit welcher Gewichtung bei einer Güter- und Interessenabwägung in Betracht zu ziehen wären. Da die Administration allerdings Teil der staatlichen Gewalt beziehungsweise des Staatsapparates ist, müsste davon ausgegangen werden, dass sie ihre organisationseigenen Interessen möglicherweise als (über-)gewichtige staatliche Interessen in einen Abwägungsprozess mit einbezieht.

Ethik beinhaltet nicht nur Moral, sondern auch Moralität und hat das Verhältnis zwischen Moral und Moralität zum Gegenstand (vgl. Pieper, 2007, S. 28 u. 182). Eine behördliche PR-Ethik sollte also nicht nur auf PR-Moralen, die überwiegend in PR-Moralkodizes manifestiert sind, reduziert werden. Sie müsste zugleich erfassen, was eine PR-Moral aus Moralität ethisch qualifiziert. Die Ethik kann dabei als sittlich-moralischer „Kompass“ (vgl. Pieper, 2007, S. 115 f.) dienen. Ob Behörden bereit sind, einen solchen Kompass sinnbildlich in die Hand zu nehmen, ihn tatsächlich zu benutzen oder sogar ihr PR-Handeln danach auszurichten, könnte angesichts gewichtiger verwaltungsorganisationaler Eigeninteressen in Frage gestellt werden.

Da Freiheit auch Selbstbestimmung in Bezug auf die eigenen Handlungsinhalte beinhaltet (vgl. Höffe, 2008a, S. 82), kann Moralität außerdem weder aus einer aufgezwungenen, noch einer „blinden“ Übernahme vorgegebener Regeln resultieren (vgl. Höffe, 2008c, S. 280 f.; vgl. Pieper, 2007, S. 20-23 u. 200 f.). Auf die Öffentlichkeitsarbeit der Administration bezogen bedeutet dies, dass vorgegebene Regeln einer möglichen behördlichen PR-Ethik nicht allein als ethisch legitimierenden Grund für moralische Ansprüche in Betracht gezogen werden dürften. Selbst wenn sich behördliche PR-Akteure freiwillig an bestimmte moralische Normen binden würden, wäre die konsequente Umsetzung dieser Moralen in der Praxis problematisch, weil sie Werte beinhalten, die zu einem Konflikt widerstreitender Interessen führen könnten.

Schon die allgemeinen PR-Kodizes fordern die Gewährleistung von Transparenz ebenso ein (vgl. Avenarius, 1995, S. 408) wie das loyale Berücksichtigen von Auftraggeberinteressen, die allenfalls eine eingeschränkt-funktionale Transparenz zulassen (vgl. Szyszka, 2009, S. 145 f.). Dieser wertbezogene Zwiespalt dürfte den PR der öffentlichen Verwaltung ebenso immanent sein, da die behördlichen PR-Akteure neben dem öffentlichen Interesse auch den Interessen ihrer Dienstvorgesetzten und Dienstherren verpflichtet sind. Moralisch mag diese Pflicht gerechtfertigt sein; eine ethische Legitimierung kommt damit aber nicht automatisch in Frage.

Dieser Exkurs legt dar, dass eine PR-Ethik der Administration eher der Orientierung, als der tatsächlichen Vermeidung potentieller Gefahren für die freie Meinungsbildung durch die behördliche Öffentlichkeitsarbeit dienen könnte. Hierfür müsste die Verwaltung im Konflikt zwischen organisationalen und gesellschaftlichen Interessen (vgl. Avenarius, 1995, S. 408; vgl. Szyszka, 2009, S. 145 f.) bereit und in der Lage sein, einen ethisch begründeten Maßstab, wie etwa das Freiheitsprinzip (vgl. Pieper, 2007, S. 227 u. 229), konsequent als übergeordnete Richtschnur ihrer PR zu berücksichtigen. Davon dürfte sie jedoch insofern absehen, als gesetzliche oder politische Vorgaben oder die verwaltungsseitig beigemessene Relevanz staatlicher Interessen für vorrangig gehalten würden. In diesem Fall hätten die Belange der Bevölkerung, beispielsweise die freie Meinungsbildung, gegenüber dem behördlichen Eigeninteresse das Nachsehen – trotz vorhandener PR-Moralkodizes, die ohnehin auch für die öffentliche Verwaltung nicht bindend sind. Es erscheint also kaum wahrscheinlich, dass die behördliche Öffentlichkeitsarbeit schon aufgrund einer PR-Ethik demokratischen wie auch humanistischen Anforderungen umfänglich entsprechen könnte. Der bloße Rückgriff auf PR-Moralen, wie auf die Regeln der Loyalität und der Transparenz, dürfte beim einzelnen PR-Akteur wohl einen Interessenkonflikt hervorrufen, aus dem er sich aber gerade ohne einen übergeordneten ethischen Maßstab kaum lösen könnte.

1.3 Forschungsvorgehen

Qualitative Forschungsmethoden dienen dazu, Zusammenhänge zu verstehen, Hypothesen oder Theorien zu generieren; hingegen wird quantitativen Verfahren die Funktion zugeschrieben, Zusammenhänge, Hypothesen oder Theorien zu prüfen (vgl. Balzert, Schröder & Schäfer, 2011, S. 76; vgl. Häder, 2010, S. 69; vgl. Wirth & Fretwurst, 2010, S. 62). Insofern darf schon aufgrund der Zielsetzung, die auf den Entwurf einer Theorie gerichtet ist (vgl. 1.2), von einer qualitativen Vorgehensweise ausgegangen werden. Hierfür sprechen weitere Aspekte:

Ein qualitatives Forschungsverfahren ist eher auf einen komplexen Untersuchungsgegenstand als Ganzes gerichtet; dagegen werden beim quantitativen Vorgehen Belege mittels zahlenmäßiger Überprüfungen zu ausgewählten Merkmalen gesucht (vgl. Brosius, Koschel & Haas, 2009, S. 19). Mit dieser Studie soll erforscht werden, unter welchen Voraussetzungen die Verwaltung mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Hierfür kommt es sowohl darauf an, den Forschungsgegenstand, also die Funktionen behördlicher PR, umfassend zu erforschen als auch die PR-Funktionen der Administration zu hinterfragen und nach den Gründen für eine bestimmte Ausrichtung der Verwaltungs-PR zu suchen (vgl. 1.2).

Soll erläutert werden, welche Kausalmechanismen, welche auslösenden Gründe maßgeblich sind, dass bestimmte Ursachen bestimmte Wirkungen erzielen, kommt ein qualitatives Vorgehen in Frage (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 25 f.). Die Studie will – der Forschungsfrage entsprechend – entschlüsseln, welche Gründe bewirken (Kausalmechanismen), dass behördliche Public Relations (Ursache) zur freien Meinungsbildung (Wirkung) beitragen können. Es geht also nicht vornehmlich darum, quantitativ zu belegen, welche Ausprägung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit – am häufigsten – eine freie Meinungsbildung sicherstellen könnte.

Die Quantifizierbarkeit von PR-Ausprägungen der Verwaltung wäre ohnehin nur sehr eingeschränkt möglich, denn der Zweck der Maßnahmen administrativer Öffentlichkeitsarbeit dürfte grundsätzlich nicht Gegenstand nachvollziehbarer amtlicher Publikationen sein. Sofern dieser Zweck im behördlichen Hintergrund festgelegt wird, ist er Teil der behördenintern festgelegten „PR-Politik“. Darüber hinaus kann ein gezieltes Nicht-Publizieren von Inhalten kaum erfasst werden, da ohne umfassendes Hintergrundwissen im Einzelfall nicht ersichtlich wäre, was in welchen Fällen und aus welchen Gründen verwaltungsseitig nicht veröffentlicht wird.

Zwar könnten Auskünfte derer, die eine bestimmte PR-Ausrichtung der Verwaltung zu verantworten oder umzusetzen haben, eingeholt und quantitativ ausgewertet werden, doch besteht die Gefahr, dass diese Informationen lediglich eine Summe offiziöser, unhinterfragter Sichtweisen bilden. Mit einer solchen Summe ließen sich die Bedingungen, die für eine bestimmte PR-Ausrichtung ursächlich sind und die hinter einer quantitativ erfassbaren amtlichen Perspektive liegen, nicht abbilden. Im Gegensatz dazu erscheint das Identifizieren der gesuchten Gründe im Rahmen eines qualitativen Vorgehens durchaus realisierbar.

Um die Forschungsfrage fundiert zu beantworten und die Zielsetzung, also den Entwurf einer Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR, die demokratische wie auch humanistische Anforder-

rungen berücksichtigen, auf induktive Weise nachvollziehbar zu erreichen, wird ein mehrstufiges, vornehmlich qualitatives Forschungsvorgehen für erforderlich gehalten. Dieses Vorgehen soll den Forschungsgegenstand aus unterschiedlichen Blickwinkeln erfassen (vgl. Abbildung 1):

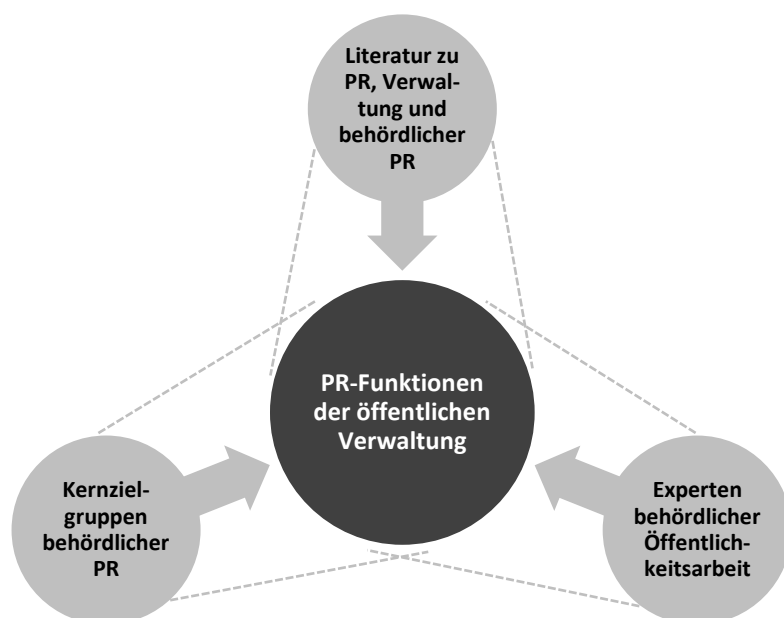


Abbildung 1: Drei unterschiedliche Blickwinkel auf den Forschungsgegenstand

Quelle: Eigene Darstellung

Auf der Basis einer den Forschungsstand einbeziehenden Literaturrecherche kommen Leitfadenterviews mit PR-Experten der Verwaltung einschließlich einer objektbezogenen Assoziationsbildung und ergänzend visualisiert geführte Diskussionen mit ausgewählten Kernzielgruppen administrativer PR in Betracht. Eines dieser Verfahren allein würde die Bedingungen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, die einer freien Meinungsbildung förderlich sind, womöglich nicht umfassend ermitteln und somit eine Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR nur unzureichend entwerfen lassen. Die einzelnen Schritte sollen aber nicht für sich selbst stehen, sondern im Interesse der Zielerreichung aufeinander aufbauen beziehungsweise ineinandergreifen.

Zusammen dürften Literaturrecherche, leitfadengestützte Experteninterviews und visualisiert geführte Gruppendiskussionen ein umfängliches Bild vom Forschungsgegenstand, also den Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, erlauben. Nachfolgend wird das vorgestellte dreigliedrige Vorgehen begründet entwickelt und im Einzelnen erläutert.

Recherchen zum Forschungsstand

Mithilfe der verfügbaren Literatur, die sinngemäß oder – wo besonders prägnant – textlich wiedergegeben wird, sollen die auslegungsbedürftigen Bestandteile des zu bestimmenden Forschungsgegenstands, also die Öffentlichkeitsarbeit, die öffentliche Verwaltung sowie die Verbindung von PR und Administration, erläutert werden (vgl. Tabelle 1 auf der folgenden Seite).

Tabelle 1: Zusammenfassende Übersicht zur Literaturrecherche

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf 1.3

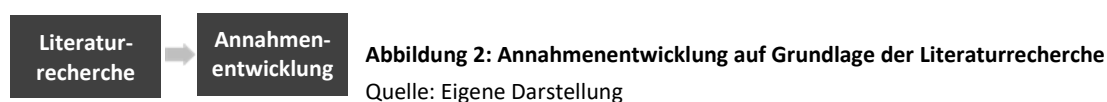
Literaturrecherche in der Studie
Auswahl der Literatur:
Die Literaturrecherche erstreckt sich auf den Forschungsgegenstand beziehungsweise seine einzelnen Bestandteile. Insofern kommen hierfür Theorien und Ansätze zu PR, Verwaltung und der Verbindung von PR und Verwaltung in Frage.
Durchführung der Literaturarbeit:
Die Literaturinhalte, die für die Bestimmung der Bestandteile des Forschungsgegenstands relevant gehalten werden, werden in der Studie aufgegriffen und anschließend in Beziehung gesetzt.
Zweck der Literaturrecherche:
Die Literaturrecherche dient dem Erfassen des Forschungsgegenstands und dem Aufklären der Funktionen behördlicher PR. Mit dem In-Beziehung-Setzen der Teilgegenstände behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ist die Konstruktion eines theoretischen Modells der Verwaltungs-PR denkbar. Auf der Basis dieses Modells können dann Annahmen formuliert werden, die grundlegend in das qualitative Forschungsvorgehen einfließen.

Diese Herangehensweise dient vor allem dazu, den als komplex verstandenen Forschungsgegenstand zu erfassen. Schließlich ist jeder der drei Teilgegenstände auslegungsbedürftig. Zugleich dürfte sie eine schützende Funktion gegenüber potentiellen klischeehaften Einschätzungen übernehmen, die eventuell dazu verleiten könnten, PR lediglich als eine verkappte Form der Werbung abzutun, Verwaltungsorganisationen in erster Linie als „bürokratische Ungetüme“ zu stilisieren oder behördliche PR als pure Staatspropaganda zu diffamieren.

Ohnehin ist die Untersuchung des Forschungsstands nach Nicola Döring und Jürgen Bortz (2016) erforderlich, um ein Forschungsproblem in die wissenschaftliche Literatur einordnen zu können. Dabei werden mit Bezug zum Untersuchungsgegenstand bereits vorliegende Erkenntnisse ermittelt und zentrale Aspekte herausgestellt, sodass bestehende themenrelevante Forschungsstrukturen präsentiert werden können und eine Bewertung des aktuellen Stands der Forschung möglich ist. Sollten zu einem Forschungsproblem beziehungsweise -gegenstand noch keine Erkenntnisse vorliegen, dient die Untersuchung der Literatur der Aufklärung über vorhandene Forschungslücken (vgl. Döring & Bortz, 2016, S. 163).

Ersten Recherchen des Verfassers zufolge kann auf eine bestehende Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR, die demokratische und humanistische Anforderungen berücksichtigen, nicht zurückgegriffen werden; ebenso sind behördliche PR-Funktionen, welche die Bedingungen einer die freie Meinungsbildung beinhaltenden Public Relations definieren, bislang kein bevorzugtes Thema wissenschaftlicher Auseinandersetzung gewesen. Gleichwohl sind die Bestandteile des Forschungsgegenstands in der Literatur erfasst.

Die Literaturarbeit dient dem Erkenntnisgewinn, indem die Gegenstände, die für ein Forschungsvorhaben relevant sind, aus dem wissenschaftlichen Schriftgut ausgewählt, zusammengestellt, beschrieben, fundiert eingeordnet sowie ihre Verbindungen dargelegt beziehungsweise Bezüge zu anderen Gebieten aufgezeigt werden (vgl. Balzert et al., 2011, S. 73). Auch wenn diese Form des Erkenntnisgewinns grundlegend ist, liefert die Literaturarbeit im Hinblick auf die Forschungsfrage absehbar noch keine erforschten Nachweise für die Voraussetzungen behördlicher PR, die zur freien politischen Meinungsbildung der Bevölkerung beitragen. Das ist von einer zunächst rein theoretischen Auseinandersetzung mit Teilbereichen des Studiengegenstands wohl auch nicht zu erwarten; doch dürfte sie dazu beitragen, die Funktionen administrativer Öffentlichkeitsarbeit aufzuklären und darzulegen. Ferner soll das In-Beziehung-Setzen der recherchierten Teilgegenstände ermöglichen, ein theoretisches Modell der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung zu konstruieren. Auf der Basis dieser mithilfe der Theoriearbeit hergeleiteten Konstruktion können unter Berücksichtigung des Forschungsinteresses erste grundlegende Annahmen zu den Bedingungen behördlicher PR-Funktionen formuliert werden (vgl. Abbildung 2).



Die mithilfe der Literaturrecherche entwickelten Annahmen bilden eine fundierte Ausgangsposition für das sich anschließende qualitative, theoriegenerierende Vorgehen. Sie liefern eine diskutierbare Basis für Interviews mit PR-Fachleuten der Verwaltung, von welchen Hintergrundinformationen zum Forschungsgegenstand erwartet werden. Ein unvermittelter, unvorbereiteter Gang ins Forschungsfeld würde dieser Basis entbehren und den Gefahren unzureichender Bestimmtheit des zu erforschenden Gegenstands Raum bieten.

Methode der Experteninterviews

Zum Erforschen der Funktionen der Verwaltungs-PR erscheinen Befragungen von Fachleuten hilfreich, da die behördlichen PR grundsätzlich das Betätigungsfeld von Verwaltungsspezialisten sind. Solche Befragungen eröffnen die Chance, Bedingungen der PR der Administration zu untersuchen. Daher wird die Durchführung von Experteninterviews angestrebt (vgl. Tabelle 2 auf der folgenden Seite).

Im deutschsprachigen Raum haben Michael Meuser und Ulrike Nagel die Methode des Experteninterviews maßgeblich geprägt (vgl. Döring & Bortz, 2016, S. 375). Sie verorten das Experteninterview „[...] im Kontext der Methodologie der qualitativen Sozialforschung“ (Meuser & Nagel, 2009, S. 35).

Tabelle 2: Zusammenfassende Übersicht zu den Experteninterviews

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf 1.3

Experteninterviews in der Studie
Voraussetzungen für Experteneigenschaft:
Als Experten kommen Öffentlichkeitsarbeiter, Pressesprecher oder PR-Verantwortliche der Administration in Betracht. Eine mindestens fünfjährige berufliche Erfahrung im Bereich der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit wird vorausgesetzt, um den Expertenstatus begründen zu können.
Auswahl interviewter Experten:
Die zufällige Auswahl von 18 behördlichen PR-Experten, die auf freiwilliger Basis an einem Interview teilnehmen, ist insofern modifiziert, als je sechs von ihnen deutschen Behörden aus Bund, Ländern und Gemeinden angehören, aber maximal drei im selben Bundesland tätig sein sollen.
Rolle des Forschers als Interviewer:
Um den Zugang zum Forschungsfeld zu fördern, wird die Funktion des Interviewers als behördlicher Pressesprecher offengelegt. Als Forscher begegnet er dem Experten vorbereitet und respektvoll. Über einen vorbereiteten Interviewleitfaden vermittelt er thematische Kompetenz.
Durchführung der Experteninterviews:
Ein Leitfaden (vgl. Anhang A) dient in den Interviews als gedankliche Stütze und zur thematischen Fokussierung. Eine inhaltliche Festlegung ist damit nicht verbunden. Forschungsziel und -fragen sowie die aus der Literaturrecherche gewonnenen Annahmen fließen in den Leitfaden ein. Das Interviewgespräch wird nach telefonischer Anfrage auf Einladung des Experten hin geführt und elektronisch aufgezeichnet. Für die Dauer eines Interviews sind 45 bis 60 Minuten angesetzt. Die Durchführbarkeit des Leitfadeninterviews ist vorab mit einem Probeinterview getestet worden.
Zweck der Experteninterviews:
Mit den Experteninterviews wird die Absicht verfolgt, erfahrungs- und wissensbasierte Auskünfte zu den Bedingungen einer die freie Meinungsbildung ermöglichenden Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung zu einzuholen. Auf der Grundlage dieser Experteninformationen soll in nachvollziehbaren Auswertungsschritten eine Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR generiert werden.
Auswertung durchgeführter Interviews:
Die inhaltlich-qualitative Interviewauswertung erfolgt interpretativ. Ergänzend dienen Häufigkeitszählungen der Verdeutlichung. Das Transkript eines aufgezeichneten Interviews wird paraphrasiert. Dann werden die im Interview thematisch zusammenpassenden Passagen einer Codierung unterzogen. Anschließend können vergleichbare Texteinheiten verschiedener Interviews zusammengestellt werden. Daraufhin ist es möglich, diese Einheiten soziologisch verallgemeinert zu kategorisieren. Abschließend wird die theoretische Verallgemeinerung interpretativ vorgenommen.
Methodologische Grundlegung:
Die Experteninterviews beruhen in Durchführung und Auswertung wesentlich auf der eigenständigen qualitativen und theoriegenerierenden Methode nach Meuser und Nagel (2005; 2009).

Meuser und Nagel (2009, S. 36) verstehen das Experteninterview „[...] als ein eigenständiges, von anderen Interviewverfahren methodisch abgrenzbares Instrument [...]“. Demgemäß wird dieses in der Methodenliteratur auch als ein spezifisches (vgl. Bogner & Menz, 2009a, S. 74 u. 93; vgl. Lamnek, 2010, S. 326; vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 32) qualitatives (vgl. Bogner & Menz, 2009b, S. 17; vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 37; vgl. Lamnek, 2010, S. 326) Forschungsverfahren eingeordnet.

Die Durchführung eines Experteninterviews kommt gerade bei einem schwierigen Feldzugang in Frage (vgl. Bogner & Menz, 2009b, S. 8). Mit Experteninterviews könnte insofern dem Problem eingeschränkter Einsichtnahme in Verwaltungsorganisationen begegnet werden. Es dürfte für Außenstehende nicht ohne weiteres möglich sein, in ergründender Absicht in die öffentliche Verwaltung „einzudringen“. Das Attribut „öffentlich“ bezieht sich wohl vielmehr auf die der Administration obliegenden Aufgaben als auf eine umfassende Zugänglichkeit.

Für Behördenorganisationen kommen vor allem normative oder funktionale Gründe in Betracht, um ihre Geschlossenheit zu begründen. Externen mag es daher eher schwerfallen, behördliche Entscheidungsgrundlagen oder Handlungsstrukturen nachvollziehen oder bestimmen zu können. Dieses Zugangsproblem dürfte sich auch auf die administrativen PR erstrecken. Der Soziologe Niklas Luhmann (1927 – 1998), der selbst in der öffentlichen Verwaltung tätig war (vgl. Stichweh, 1999, S. 240), konstatiert aus seiner systemtheoretischen Sicht heraus nüchtern: „Daher sperrt die Verwaltung sich verständlicherweise gegen ein Ausleuchten aller Winkel durch Forscher, die den Systemwerten nicht verpflichtet sind“ (Luhmann, 1966, S. 106).

Der berufliche Hintergrund des Verfassers als Pressesprecher einer Verwaltungsorganisation sollte potentielle administrationsseitige Vorbehalte gegenüber den vorgesehenen Forschungsbemühungen reduzieren. Die Verpflichtung des Forschers gegenüber den „Verwaltungswerten“ darf durchaus vorausgesetzt werden. Damit bietet sich die exklusive Chance, dass das „Tor“ zum Erforschen behördlicher Handlungen und Entscheidungen hinsichtlich administrativer PR nicht pauschal verschlossen bleibt. Doch ob der Einlass allein aufgrund der Zugehörigkeit des Forschers zum öffentlichen Dienst auch tatsächlich gewährt wird, ist fraglich. Luhmann wäre skeptisch: Selbst wenn die Verwaltung „[...] der Wissenschaft gelegentlich Interviews gewährt, stellt sie damit ihre Zeit, aber nicht ihre Geheimnisse zur Verfügung“ (Luhmann, 1966, S. 106).

Verwaltungsorganisationen müssen jedoch nicht zwingend durch die „luhmannsche Brille“ betrachtet und ausschließlich als nach außen geschlossene Systeme gesehen werden. Sie können auch als Organisationen handelnder Individuen verstanden werden, als Organisationen, in welchen Menschen entscheiden, nach innen wie nach außen agieren, Beziehungen aufbauen, interagieren, Wissen erwerben oder Erfahrungen sammeln. Insofern sind es die Verwaltungsangehörigen, die den Zugang zum Erforschen behördlichen Entscheidens und Handelns versagen oder gestatten, indem sie sich verschließen oder öffnen. Umso mehr kommt es dann darauf an, ihnen mit geeigneten empirischen Mitteln zu begegnen. Das Befragen von Experten jedenfalls „[...] eignet sich zur Rekonstruktion komplexer Wissensbestände“ (Meuser & Nagel, 1997, S. 481).

Über die Untersuchung wissenschaftlicher Abhandlungen hinaus ist das Erforschen der Verwaltungs-PR also auf informierte Behördenangehörige angewiesen, die bereit sind, zumindest eine auf das Forschungsinteresse begrenzte Einsichtnahme zu ermöglichen, indem sie ihren Wissenszugang zur Öffentlichkeitsarbeit der Administration gewähren. Mit dem Erkennen der Notwendigkeit eines Wissenszugangs zur Erforschung behördlicher PR, die aus den dargelegten guten Gründen vorab theoretisch untersucht werden, kristallisiert sich die Anwendungsmöglichkeit – besser die Anwendungserforderlichkeit – einer bestimmten Forschungsmethode heraus:

Sobald das Forschungsinteresse darauf abzielt, komplexes Wissen unter Einbeziehung theoretischer Vorüberlegungen zu erfassen, sind Gespräche mit Fachleuten dazu geeignet, neue Einsichten in bestimmte Forschungsgebiete zu erhalten (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 53). „Das mittels Experten-Interview erhobene Expertenwissen bezieht sich einerseits auf [...] strukturelles Fachwissen, andererseits aber auch auf Praxis- und Handlungswissen“ (Döring & Bortz, 2016, S. 375; vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 76). Im Allgemeinen kommen als Experten die Personen in Betracht, die hinsichtlich des verfolgten Forschungsinteresses über nutzbares Sonderwissen verfügen (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 33). Genau genommen heben sie sich von Laien ab, da sie in einem bestimmten Bereich über einen exklusiven Wissenszugang verfügen (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 37). Bei der wissenssoziologischen Bestimmung des Expertenbegriffs legen Meuser und Nagel den Idealtypus des Experten nach Alfred Schütz (1899 – 1959) zu Grunde; sie sehen in der schützischen Ausprägung des Expertenwissens das in der Moderne vorherrschende Verständnis der Wissensproduktion (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 38 f.). Für Schütz (vgl. 1946/2011, S. 117) ist das Wissen eines Experten zwar auf ein bestimmtes Fachgebiet beschränkt, in diesem Bereich ist es allerdings umfassend und präzise. Die Einschätzungen eines Experten sind dabei „[...] auf gesicherte Behauptungen gegründet und seine Urteile weder bloße Mutmaßungen noch unverbindliche Annahmen“ (Schütz, 1946/2011, S. 117).

Meuser und Nagel (vgl. 2009, S. 42-45) sind sich jedoch auch bewusst, dass die Bestimmung des Experten in der Gegenwart eines erweiterten Verständnisses bedarf, da „[...] neuartigen Produktionsformen und -bedingungen des Wissens innerhalb und außerhalb von Berufen und den dadurch entstehenden Relevanzen [...]“ (Meuser & Nagel, 2009, S. 43) Rechnung zu tragen ist. Experten sind jedenfalls insofern Privilegierte, als sie über Informationen zu Entscheidungsprozessen verfügen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 43); es handelt sich um die „[...] ‚intimen Kenner‘ der Situation im relevanten Feld, die nicht notwendigerweise (mehr) direkt zur Funktionsebene gehören müssen“ (Liebold & Trinczek, 2009, S. 35).

Für das konkrete Forschungsvorhaben bedeutet das, dass nicht die Stellung in einer Behördenhierarchie für den Expertenstatus entscheidend ist. Wichtiger ist die in einer Verwaltungsorganisation bekleidete Funktion, innerhalb deren Ausübung bereits Wissen und Erfahrungen zum Berufsfeld der behördlichen PR gesammelt werden konnten. Folglich kommen behördliche Öffentlichkeitsarbeiter, Pressesprecher oder PR-Verantwortliche in Frage, da davon ausgegangen werden darf, dass sie im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Einsichtnahmen in die Verwaltungs-PR, Kenntnisse von den Funktionen der administrativen Öffentlichkeitsarbeit und Erfahrungen zu den PR-Ausrichtungen der Verwaltung haben. Sie erfahren im behördlichen Hinter-

grund, aus welchen Gründen welche funktionalen Ausrichtungen mit der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit verbunden sind oder entscheiden sogar selbst über diese mit. Eine mindestens fünfjährige Tätigkeit im Berufsfeld der administrativen PR wird für erforderlich gehalten, um hinreichende Wissens- und Erfahrungsbestände voraussetzen zu können.

Die Auswahl 18 erfahrener Experten der Verwaltungs-PR, die freiwillig zu einem Interview bereit sind, erscheint ausreichend, um ein weitgehend umfassendes und möglichst facettenreiches Bild von den Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit zu erhalten. Mit dieser begrenzten Auswahl wird der Anspruch auf Repräsentativität nicht erhoben, kommt es doch vielmehr auf die Qualität der gewonnenen Daten an. Die zufällige Auswahl der einzelnen Experten ist zugunsten der Verlässlichkeit der Erhebung insofern modifiziert, als Verwaltungsorganisationen verschiedener deutscher Gebietskörperschaften und unterschiedlicher räumlicher Zuständigkeitsbereiche in Frage kommen. Das heißt konkret, dass je sechs der ausgewählten PR-Experten Verwaltungsorganisationen von Bund, Ländern und Gemeinden angehören, wobei lediglich drei in demselben Bundesland tätig sein sollen. Mit der Anzahl und der Auswahl der Experten wird auch der Bandbreite an Behördentypen in unterschiedlichen Regionen Rechnung getragen.

Die Zahl der Experten sowie die Bandbreite der Behörden, welchen die Interviewpartner angehören, stellen bereits im Vorfeld der Interviews Anforderungen an diese Studie: Es darf davon ausgegangen werden, dass jeder der Experten einen individuellen Erfahrungshorizont und ein eigenes Verständnis von PR, Verwaltung oder behördlicher Öffentlichkeitsarbeit hat. Welche Sichtweisen in Betracht kommen, ist dem Forscher vor der Interviewdurchführung nicht bekannt. Insofern muss der Interviewer darauf vorbereitet sein, mit unterschiedlichen Perspektiven auf Public Relations, Administration oder Verwaltungs-PR konfrontiert zu werden, um die jeweiligen Expertenausführungen dann auch einordnen zu können. Die Experten wiederum sind ihrerseits vom Interviewer mit unterschiedlichen Ansätzen zu PR, Verwaltung und deren Verbindung zu konfrontieren, um jeweils zugehörige Einschätzungen im Interesse der Zielsetzung dieser Studie erhalten zu können. Das setzt voraus, dass sich der Forscher vorab umfassend mit den Literaturansätzen auseinandersetzt und diese entsprechend ausführlich darlegt.

Die Bereitschaft der akquirierten Experten, an einem Interview zu Forschungszwecken teilzunehmen und dabei Hintergrundwissen und Erfahrungen zum eigenen Berufsfeld „im Vertrauen“ preiszugeben, soll durch die Zusage der Anonymisierung der erhobenen Daten gefördert beziehungsweise aufrechterhalten werden. Der Zugang zu den jeweiligen Experten ist insofern erleichtert, als der Forscher sich an Kolleginnen und Kollegen innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit derselben fachlichen Ausrichtung, nämlich der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit, wenden kann. Das Interview wird somit – unter Zusicherung der anonymisierten Veröffentlichung – zu einem vertrauensvollen Gespräch. Dies kann sich hinsichtlich der Relevanz und Qualität der erhobenen Daten vorteilhaft auswirken.

Fraglich ist, inwiefern der jeweilige Experte auch als individuelle Person erreicht werden müsste. Das wäre möglicherweise der Fall, wenn ihr persönlicher Hintergrund im konkreten Interesse des Forschungsvorhabens läge. Mit Blick auf den speziellen Gegenstand, den ein Experteninter-

view fokussiert, wird deutlich, dass es auf die einzelne Person jenseits ihrer fachbezogenen Behördentätigkeit nicht vordringlich ankommt:

Als Gegenstand eines Experteninterviews steht erfahrungsbasiertes Expertenwissen zu Funktionsweisen sozialer Systeme, wie etwa bürokratische Organisationen, im Vordergrund (vgl. Meuser & Nagel, 1997, S. 489). Interviews mit Experten zielen auf das Spezialwissen ab, das bei der Durchführung von spezifischen Aufgaben – beispielsweise bei einer beruflichen Tätigkeit – im Hinblick auf ein bestimmtes Problem partizipativ erworben wird (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 44). Im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses steht dabei die Sicht des Experten auf Problemfelder innerhalb seiner institutionellen Kontexte (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 35). Das bedeutet, dass es nicht auf die Person als solche, etwa mit ihren individuellen Lebensumständen, sondern vornehmlich auf einen institutionellen, einen organisationalen Zusammenhang ankommt (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 72 f.). „Experten interessieren nicht als Personen, sondern als Träger von Wissen [...]“ (Liebold & Trinczek, 2009, S. 37). In Experteninterviews sind also nicht die Lebensumstände oder Werdegänge der Interviewpartner von Interesse, sondern die von den Experten repräsentierbaren und darlegbaren Strukturen, die institutionellen oder organisationalen Entscheidungen zugrunde liegen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 74).

Begegnet der Interviewer einem PR-Experten der Administration im Gespräch aber in erster Linie als einem (fachspezifischen) Repräsentanten einer Behördenorganisation, ist mit einem verwaltungsorientiertem Antwortverhalten zu rechnen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass behördliche Öffentlichkeitsarbeiter, PR-Verantwortliche oder Pressesprecher schon aufgrund ihrer Tätigkeit, ihrer beruflichen Situation, ihrer Stellung innerhalb der Behördenhierarchie oder der von ihnen erwarteten beziehungsweise geforderten Loyalität gegenüber dem Dienstherrn in einem Interview zu offiziellen Statements neigen beziehungsweise im „Strom behördenausgerichteter Aussagen treiben“.

Von Interviewpartnern, die offizielle Stellungnahmen abgeben, ist gemäß Meuser und Nagel (2009) eine erläuternde Transparenz nicht gerade zu erwarten. Wichtige funktionsbezogene Informationen bleiben vielfach verborgen. Um einer solchen Zurückhaltung entgegenzuwirken, ist ein offenes Gespräch erforderlich, das dem Interviewten die Gelegenheit gibt, eigene Erklärungen und Begründungen abzugeben. Eine derartige Interviewführung gewährleistet ein Leitfaden, der zwar thematisch eine Struktur vorgibt, aber sonst flexibel angewandt werden kann. Das offene Leitfadenterview stellt sowohl das Erläutern von Hintergründen als auch die Konzentration auf „funktionsbezogene Relevanzen“ sicher (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 51 f.).

Orientiert sich die Gesprächsführung an einem Leitfaden, wird sowohl dem besonderen Forschungsinteresse als auch der Experteneigenschaft angemessen Rechnung getragen, weil sich das Interview somit auf ein spezielles funktionsabhängiges Wissen konzentrieren und zugleich für spontane themenbezogene Ausdehnungen offen bleiben kann (vgl. Lamnek, 2010, S. 658). Ein leitfadengestütztes Interview eröffnet also auch die Möglichkeit, vom PR-Experten einer Behörde mehr zu erhalten als eine rein amtliche, offizielle Perspektive. Es gibt die Gelegenheit, auf das Hintergrundwissen behördlicher Fachleute auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit zuzugreifen

und nachzufragen. Das ist bei diesem Vorhaben von besonderer Bedeutung, liegt doch der Fokus auf den Funktionen, den Zwecken der Verwaltungs-PR, die nach außen nicht ersichtlich sind und aus strategischen Gründen generell nicht deutlich gemacht werden. Grundsätzlich dürften – auch nach Erfahrung des Verfassers – die Ausrichtung sowie das strategische Vorgehen administrativer Öffentlichkeitsarbeit keine Publikationsgegenstände der öffentlichen Verwaltung sein. Die Leitlinien der administrativen PR-Politik liegen demnach im behördlichen Hintergrund verborgen und sind dem Zugriff von außen prinzipiell entzogen. Deshalb sollte es in diesem Forschungsvorhaben übrigens auch weder darauf ankommen, PR-Produkte der Verwaltung auszuwerten, noch mit einer Reihe festgelegter Fragen den interviewten Pressesprechern, Öffentlichkeitsarbeitern oder PR-Verantwortlichen der Administration Statements zu entlocken. Sofern es „[...] um handlungsleitende Regeln [...], um ungeschriebene Gesetze [...], um tacit knowing [...] geht, gibt es zu offenen ExpertInneninterviews keine Alternative“ (Meuser & Nagel, 2005, S. 78). Ein offenes Interview lässt sich mit einem Leitfaden sicherstellen, da dieser die Basis für eine entkrampfte Gesprächsführung ist (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 78).

Die Praxis des flexiblen, offenen Fragens und Nachfragens mag an eine alltägliche Art der Gesprächsführung erinnern (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 33). Leitfadengestützte Experteninterviews sind aber mehr als einfache Unterhaltungen zwischen Forscher und Fachleuten. Vielmehr handelt es sich um spezifische Interviews, die es erlauben, „[...] bestimmte Aspekte einer gemeinsamen Erfahrung der Befragten möglichst umfassend, thematisch konzentriert [...] auszuleuchten“ (Friebertshäuser, 1997, S. 378). Dies legen bereits die Quellen dar, die das Leitfadeninterview in der Methodendiskussion jahrzehntelang geprägt haben; in der deutschsprachigen Debatte sind das vor allem Meuser und Nagel, in der angelsächsischen sind es insbesondere Robert Merton und Patricia Kendall (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 32).

Für Letztgenannte steht die hypothesenbasierte, problembezogene Fokussierung im Vordergrund (vgl. Merton & Kendall, 1979, S. 184). Bei entsprechend fokussierten Interviews geht es „[...] nicht allein um das Entwickeln von Hypothesen, sondern schon auch und gerade um deren Überprüfung“ (Lamnek, 2010, S. 339). Experteninterviews in der von Meuser und Nagel vorgeschlagenen Art gestatten, Theorien unter Berücksichtigung von Handlungsausrichtungen und Entscheidungsgrundlagen von Experten zu generieren (vgl. Bogner & Menz, 2009a, S. 66). Mit ihrer Hilfe ist es möglich, erfahrungsbasiertes Wissen aus sozialen Systemen oder „bürokratischen“ Organisationen zu gewinnen (vgl. Meuser & Nagel, 1997, S. 489), wobei am Ende des rekonstruierenden Auswertungsprozesses Zusammenhänge zu Theorien verbunden werden können (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57). Gerade Behörden, deren PR-Funktionen mit dieser Studie erfasst werden sollen, dürfen als solche „bürokratische“ Organisationen betrachtet werden. Auf der Basis der fachspezifischen Expertenerfahrungen zu diesen Verwaltungseinheiten müsste also der Entwurf einer bürgerbezogenen PR-Theorie der Verwaltung möglich sein. In Verbindung mit der Leitfadenanwendung haben Experteninterviews ferner besondere Vorzüge:

Leitfadengestützte Gespräche konzentrieren sich nach Ansicht Siegfried Lamneks (2010) auf funktionsabhängiges Spezialwissen eines Interviewpartners. Ein inhaltliches Fokussieren auf das

Forschungsinteresse ist somit sichergestellt, ohne dabei auf unvorhersehbare thematische Ausdehnungen durch den Experten verzichten zu müssen (vgl. Lamnek, 2010, S. 568).

Entsprechend sehen Meuser und Nagel (vgl. 2005, S. 77) in der thematischen Konzentration des Leitfadens eine „technisch-saubere“ Erhebungstechnik. Die Inhalte, die nicht vom Forschungsinteresse erfasst sind, fallen zugunsten einer Fokussierung aus der Themenvielfalt eines Gesprächs heraus (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56). Dem schließen sich Renate Liebold und Rainer Trinczek (vgl. 2009, S. 39) an, wobei sie neben dem Vorteil des Leitfadeninterviews, dem Forschungsinteresse durch Fokussierung gerecht zu werden, auch den Vorzug des fachkundigen Auftretens eines vorbereiteten, eingearbeiteten Forschers, der den Experten somit Respekt bekundet, anführen. Also gestattet der Leitfaden, dass der Interviewer seinem Gesprächspartner in dessen Eigenschaft als Experte angemessen begegnet (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 77 f.).

Die Anwendung eines Leitfadens sorgt Lamnek (2010) zufolge dafür, dass der Forscher mit den relevanten Themenbereichen vertraut ist und auf dieser Grundlage ein „unbürokratisches“ Interviewgespräch führt, in welchem er sich auf das gesuchte Sonderwissen konzentrieren und zugleich Raum für besondere Sichtweisen oder nicht absehbare Themen lassen kann. Der Interviewer darf es sich hierbei nicht leisten, inkompetent zu wirken, da sich dies unmittelbar auf die Bereitschaft des Experten, sich zu öffnen und Informationen weiterzugeben, auswirken könnte (vgl. Lamnek, 2010, S. 657).

Die Vorleistung, die schon für die Entwicklung des Leitfadens erforderlich ist, gewährleistet also, dass ein interviewender Forscher dem Experten gegenüber als fachkundig erweist (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 77). „So wird verhindert, dass der Experte es früher oder später bereut, in das Gespräch eingewilligt zu haben“ (Meuser & Nagel, 2005, S. 77). Im Idealfall qualifiziert sich der Forscher als „(Quasi-)Experte“, indem er die Praxis der Expertentätigkeit erfährt und erlernt; so soll der Forscher befähigt werden, das Interview auf „gleicher Augenhöhe“ durchzuführen (vgl. Pfadenhauer, 2009, S. 111-113). Das bedeutet aber noch nicht, dass der Interviewer die Rolle eines gleichgestellten Experten einnehmen soll. „Denn dem Forschungsinteresse ist nicht durch eine lockere Unterhaltung gedient, in welcher die Forscherin in die Rolle der Ko-Expertin gedrängt wird“ (Meuser & Nagel, 2005, S. 79). Wird der Forscher zum Co-Experten, besteht die Gefahr, dass die zu erzielenden Informationen aufgrund eines Einvernehmens zwischen dem Experten und dem Interviewer ausgehandelt und in vorab festgelegte Bahnen gelenkt werden (vgl. Lamnek, 2010, S. 657).

Freilich könnte man einem Experten auch mit stärker standardisierten Methoden, wie etwa Fragebögen, gebührend aufwarten, doch macht dies nur Sinn, wenn dieser konkrete Daten aufliefern soll (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 77 f.). Darauf kommt es diesem Forschungsprojekt aber nicht an, denn im Fokus stehen die Erfahrungen der Experten zu den Funktionen administrativer PR, die jenseits der amtlichen Auskunftsschwelle liegen. Ein Überschreiten dieser Schwelle erfordert mehr als festgelegte Fragestellungen zu einigen ausgewählten Facetten des Forschungsgegenstandes. Es bedarf eines Hinterfragens der behördlichen PR-Funktionen, um ein Offenlegen ihrer zweckbestimmenden Voraussetzungen zu ermöglichen und es bedarf eines

Nachfragens, um aufgedeckte Aspekte zu vertiefen oder unerwartete Gesichtspunkte aufzugreifen und weiterzuverfolgen. In Anbetracht des Erfordernisses, nachzufragen und zu hinterfragen, wird von einer durchschnittlichen Interviewdauer von etwa 45 bis 60 Minuten ausgegangen.

Methode der objektbezogenen Assoziationsbildung

Das leitfadengestützte Experteninterview begünstigt sowohl eine entspannte Gesprächsführung als auch ein angemessenes Auftreten gegenüber einem erfahrenen Interviewpartner (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 77 f.). Dennoch dürfte vor allem der thematische Einstieg ins Interview eine kritische Phase darstellen, da der zu interviewende Experte gerade zu Beginn des Gesprächs besonders sensibel ist, weiß er doch nicht vollumfänglich, welchen Fragen er sich stellen muss. Fällt der Interviewer bildlich mit der Tür ins Haus, könnte das trotz Anwendung eines Leitfadens für die weitere Gesprächsführung fatale Folgen haben. Im schlimmsten Fall verschließt sich der Gesprächspartner, sodass der Zugang zum Expertenwissen zumindest erschwert wäre. Also bedarf es eines Intervieweinstiegs, der den Experten auf möglichst unaufgeregte Art veranlasst, sich zu öffnen. Hierfür wird auf eine objektbezogene Assoziationsbildung zurückgegriffen:

Inspiziert von der Idee, mittels fotografischer Organisationsabbildungen, die von organisationalen Rolleninhabern angefertigt beziehungsweise ausgelegt werden, erfahrungsbasierte Hintergrundinformationen zu Organisationen aufzudecken (vgl. Sievers, 2007, S. 83 u. 88), eröffnet sich die Chance, Experten der administrativen Öffentlichkeitsarbeit mithilfe von Darstellungen unaufdringlich und ohne jede Aufregung zu stimulieren, sodass sie Hintergründe zum Forschungsgegenstand aus ihrem Erfahrungsschatz heraus offenlegen.

Da es problematisch erscheint, die nicht öffentlich einsehbaren Funktionen der Verwaltungs-PR fotografisch darzustellen, kommt eine sinnbildliche Darstellungsform mittels bestimmter Objekte in Frage, welche die Funktionen der behördlichen PR verkörpern können, denn auch Objekte „[...] übermitteln stellvertretend offene und verdeckte Handlungsanweisungen und Projektionsmöglichkeiten [...]“ (Beumer, 2003, S. 478). Auf der Grundlage der Vorstellung, dass Objekte normative oder wertbezogene Informationen vermitteln (vgl. Beumer, 2003, S. 476), wird im Rahmen der Experteninterviews auf Gegenstände zurückgegriffen, die sinnbildlich die Funktionen behördlicher PR verkörpern. So sollen die PR-Funktionen möglichst schon zu Beginn des Gesprächs offengelegt werden, ohne dass ein Partizipant dazu gedrängt werden müsste.

Als reflektionsstimulierende Einleitung sowie als abrundender Ausklang der Interviews wird daher ergänzend eine assoziationsbildende Herangehensweise genutzt. Hierzu präsentiert der Forscher rund 20 typische Alltagswerkzeuge, die sich in einem mitgeführten Werkzeugkoffer befinden. Es handelt sich zum Beispiel um Hammer, Zange, Schraubenzieher, Maßstab, Säge, Spachtel oder Pinsel. Immerhin haben Richard Sennet (vgl. 2012, S. 259 f.) zufolge gerade Werkzeuge, vor allem wenn sie multifunktional anwendbar sind, insofern eine inspirierende Wirkung, als sie die Möglichkeit bieten, sich mit ihren Anwendungsweisen auseinanderzusetzen.

Verwaltungs-PR können sinnbildlich wie Werkzeuge unter anderem justierende, messende, anpassende oder farbgebende Funktionen erfüllen. Deshalb werden die Interviewpartner befragt, inwiefern sie in der Wirkungsweise bestimmter Gerätschaften die Funktionen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit symbolisch wiedererkennen. Der Fokus wird hierdurch – unter Bezugnahme auf den Forschungsgegenstand – in anschaulicher Weise auf die jeweilige funktionale Sichtweise gelenkt, ohne sich auf rein theoretische Perspektiven beschränken beziehungsweise ohne die Bezugspunkte der behördlichen PR-Praxis aus den Augen verlieren zu müssen.

Es bleibt der freien Interpretationsleistung der Interviewten überlassen, ob sie mit einem bestimmten Werkzeug im übertragenen Sinn eine gesellschafts- oder eine organisationsbezogene PR-Funktion verbinden. So könnte beispielsweise mit der Funktion des Maßstabs assoziiert werden, die Größe eines gesellschaftlichen Auskunftsbearbeitungsbedarfs oder aber einer organisationalen Erklärungsnotwendigkeit zu vermessen. In der Funktion eines Pinsels könnte bildhaft etwa die farbliche Betonung gesellschaftsrelevanter Informationen oder das Überpinseln von Fakten aus strategischen Organisationsinteressen gesehen werden. Mithilfe der erfragten Assoziationen sollen die Sichtweisen der Experten ungezwungen hervortreten. Im Hinblick auf die Leitfadeninterviews können somit Anknüpfungspunkte zu den angenommenen Funktionen behördlicher PR auf unaufgeregte Weise geschaffen werden. Dieser stimulierende objektbezogene Gesprächseinstieg bestimmt den Beginn eines sonst grundsätzlich nicht fixierten Interviewablaufs.

Interviewdurchführung und -auswertung

Für die Durchführung der Interviews mit den PR-Verantwortlichen oder Öffentlichkeitsarbeitern der Verwaltung mittels eines Leitfadens sprechen mehrere Gründe:

Ein offen gehaltenes Leitfadeninterview ist besonders für die Rekonstruktion des Expertenwissens hilfreich, da es ein umfangreicheres Offenbaren der „funktionsbezogenen Relevanzen“ des Experten besser ermöglicht als stärker standardisierte Verfahren, die sich eher auf ein rationalisiertes, der Legitimation dienendes Argumentieren beschränken (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 51 f.). Der Leitfaden unterstützt den Interviewer vor allem bei der Gesprächsführung als Hilfsmittel (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 143; vgl. Lamnek, 2010, S. 326), das der Gestaltung des Interviews dient (vgl. Lamnek, 2010, S. 674). Er lässt Spielraum genug, sodass im Interview auch problembezogene Gesichtspunkte, welche die Interviewpartner von sich aus darlegen oder die erst im Zuge von Nachfragen zur Sprache kommen, aufgegriffen werden können, (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 42). Die Nachfragen dienen dazu, die Erläuterungen der Interviewten zu konkretisieren (vgl. Friebertshäuser, 1997, S. 376) und weitere Schilderungen hervorzurufen (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 54).

Die Art der Gesprächsführung mit den Experten und der Stil der Fragen sind in dieser Forschungsarbeit bereits durch die Anwendung eines Leitfadens auf folgende Weise modifiziert:

Mit der Anwendung eines „offenen“ Leitfadens ist keine starre Interviewdurchführung, sondern vielmehr eine Leitfadenorientierung verbunden (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 77). „Entschei-

dend für das Gelingen des Experteninterviews ist [...] eine flexible, unbürokratische Handhabung des Leitfadens [...]“ (Meuser & Nagel, 2009, S. 54). Vorbereitete Fragen, die ein Interview leiten und nicht starr gestellt werden, dienen vorrangig als gedankliche Stützen, die auch den jeweiligen Interviewablauf nicht festlegen (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 38 f.). Selbst wenn ein Leitfaden ausformulierte Fragestellungen, die der Vergleichbarkeit der verschiedenen Interviews sowie der Entlastung des Interviewers dienen, beinhaltet, so ist damit nicht zugleich die Abfolge der Fragen fixiert. Der Leitfaden hat eher die Funktion eines „Gerüsts“ (vgl. Friebertshäuser, 1997, S. 376). Sowohl die Formulierungen als auch die Reihenfolge der leitenden Fragen sind eine „Richtschnur“, aber keine verbindlichen Vorgaben, denn in erster Linie soll das Gespräch möglichst natürlich verlaufen (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 42).

Entsprechend ist die Gesprächsführung gemäß Meuser und Nagel (2005) von einer gewissen Lockerheit geprägt, was allerdings nichts mit einer oberflächlichen Plauderei zu tun hat. Im Gegenteil: Das „lockere“ Interview entsteht, wenn sich der Interviewer bereits in der Vorbereitung des Leitfadens intensiv mit den relevanten Inhalten auseinandersetzt und so eine thematische Sicherheit gewinnt. Zum Erhalt von Informationen mit Aussagekraft empfiehlt sich vor allem, die leitenden Fragen an den Kontext der Experten anzupassen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 78 f.).

Transformiert der Interviewer die leitenden Fragen oder die Nachfragen nicht in diesen Kontext, riskiert er das Erreichen seiner informationellen Ziele (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 112). Der Stil der auf alltagsweltliche Weise gestellten Fragen orientiert sich daher vor allem an der Gesprächssituation, der Sprache des Interviewpartners und – soweit bekannt – dem sozialen Umfeld, in das er eingebettet ist (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 38 f.). Die Begriffe und Ausdrucksweisen der Fragen des Leitfadens müssen dem Sprachstil des Experten entsprechen – andernfalls ist mit einem „Kollaps“ der Interviewsituation zu rechnen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 78). Bei aller Anpassung und Orientierung sollen die Fragen aber stets so formuliert sein, dass sie in erster Linie das Expertenwissen ansprechen und ein Zugreifen auf dieses gestatten (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 54). Die notwendige Konzentration auf die zu erfragenden funktionsbezogenen Bedingungen des Entscheidens und Handelns schließen narrative Darstellungen des jeweiligen Handlungsfeldes laut Meuser und Nagel (2009) jedoch nicht aus – im Gegenteil: ein offen geführtes Leitfadeninterview fordert Erzählungen, die das Expertenhandeln erläutern, geradezu heraus (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 52 f.).

Trotz aller Offenheit des über den Leitfaden teilstrukturierten Interviews sind die Fragen des Forschers nicht beliebig gewählt: Vor Durchführung der Experteninterviews werden die Funktionen der Verwaltungs-PR und ihre Bedingungen im Rahmen der Literaturrecherche untersucht, um den Forschungsgegenstand erfassen sowie Annahmen zu den Bedingungen administrativer PR-Funktionen entwickeln zu können. Diese Annahmen fließen zusammen mit der angestrebten Zielsetzung und der Forschungsfrage einschließlich der nachgeordneten spezifizierten Fragestellungen (vgl. 1.2) in den Interviewleitfaden inhaltlich ein und bilden dessen Kernbestandteile. Insofern konkretisiert sich mit den aufzuwerfenden Fragen des Leitfadens während der Experteninterviews auch das empirische Interesse.

Die Themenbereiche des Leitfadens können generell sowohl von den interessierenden Forschungsfragen als auch von den ersten Erkenntnissen, die sich aus der Untersuchung der forschungsrelevanten Theorie ergeben, abgeleitet werden (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 115).

Dementsprechend setzt Barbara Friebertshäuser voraus, dass vor der Formulierung der leitenden Fragen zunächst Überlegungen angestellt werden, welche Themenkomplexe als relevant einzustufen sind. Die Bedeutung kann sich aus bereits vorliegenden theoretischen Erkenntnissen ergeben. Somit lassen sich mittels theoriegeprägter Grundlagen die leitenden Interviewfragen bilden (vgl. Friebertshäuser, 1997, S. 375).

Also ist der Leitfaden „[...] Ausdruck erster (theoriegeleiteter) Hypothesen [...], die dann mit der sozialen Realität konfrontiert werden“ (Liebold & Trinczek, 2009, S. 37). Indem die Feststellungen der theoretischen Untersuchung im Rahmen des Leitfadens Raum erhalten, eröffnet sich im Übrigen auch die Möglichkeit, den Forschungsprozess mit neuen Einsichten zu bereichern (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 53).

Anwendbarkeit und Schlüssigkeit des Leitfadens dieser Studie sind mithilfe eines anonymisierten Probeinterviews überprüft worden. An die Experteneigenschaft des Pretest-Partners waren dieselben Voraussetzungen, die auch von den Gesprächspartnern der Leitfadeninterviews gefordert werden, geknüpft (vgl. 1.3). Unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus diesem Testlauf sind die leitenden Fragen nochmals konkretisiert und der Anhalt um die für erforderlich gehaltenen Ablaufpunkte „Einführung“ und „Ausklang“ als integrierte Bestandteile des Leitfadens (vgl. Anhang A) ergänzt worden.

Die erwarteten Antworten der Interviewpartner kommen als eine Reaktion auf die über den Leitfaden angesprochenen Themen in Betracht. Damit ist allerdings noch nicht dargelegt, wie jene Expertenauskünfte auszuwerten sind:

Ziel der Auswertung ist es, so Meuser und Nagel (2005), das Wissen, die Relevanzeinschätzungen und Denkmuster zu identifizieren, das den Experten gemein ist. Sichtweisen, die mit einer Einzelfallanalyse gefunden werden könnten, stehen nicht im Vordergrund. Vielmehr kommt es bei der Untersuchung der Interviews besonders auf das Herausarbeiten des Typischen, des Repräsentativen an. Das bedeutet, dass alle Interviewtexte als Ganzes interpretiert werden, um im thematischen Vergleich Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zu erkennen. Insofern wird mit der Auswertung eine interpretative „Entdeckungsstrategie“ verfolgt (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 80 f.).

Ebenso stellt Lamnek (2010) fest, dass die Auswertung der qualitativen Interviewdaten interpretativ erfolgt. Da die Interpretation stark vom Forscher abhängt, mag die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse bisweilen nicht leichtfallen. Zur Kompensation dieses Problems ist es umso wichtiger, die einzelnen Untersuchungsschritte offenzulegen (vgl. Lamnek, 2010, S. 371).

Für die Auswertung der Tonaufnahmen der Interviewgespräche kommen in Anlehnung an Meuser und Nagel (2005; 2009) folgende Schritte in Betracht (vgl. Abbildung 3 auf der folgenden Seite):



Abbildung 3: Auswertungsschritte der Leitfadeninterviews mit dem Ziel der Theoriebildung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Meuser & Nagel, 2009, S. 56 f.

Die Auswertung beginnt nach Meuser und Nagel (2005) mit der Transkription der Interviewaufnahmen. Dabei sind ausschließlich die Aussageinhalte, die gemeinsamen Wissensbestände der Interviewten ausschlaggebend. Insofern ist es, anders als etwa bei „narrativen Interviews“, nicht erforderlich, Sprechpausen, Stimmschwankungen, andere Ausdrucksweisen, die nicht verbal vorgebracht werden, zu erfassen oder zu analysieren (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 83).

Wenn es also nicht darauf ankommt, kommunikative Nebenaspekte, wie beispielsweise Pausen oder Zögern im Antwortverhalten zu interpretieren, dann fließen diese gemäß Liebold und Trinczek (2009) auch nicht in das Transkript ein. Entscheidend sind vielmehr die Inhalte, die auch tatsächlich zur Interpretation genutzt werden sollen (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 41).

Darüber hinaus finden, so Meuser und Nagel (2009), vornehmlich die aufgezeichneten Passagen, die thematische Relevanz aufweisen, Berücksichtigung. Die vollständige Transkription der Aufnahmen kommt – im Gegensatz zum biographischen Interview – beim Experteninterview grundsätzlich nicht in Betracht. Nach der Transkription wird der Text dem jeweiligen Interviewverlauf folgend nach Themeneinheiten paraphrasiert (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56).

Welche Interviewpassagen der Transkription und der Paraphrase unterzogen werden, richtet sich aber nicht zuletzt an den Forschungsfragen aus, sodass sich der Detailgrad der wiedergegebenen Textsequenzen in erster Linie an der Bedeutung, die dem jeweiligen Thema eingeräumt wird, orientiert (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 83 f.). Die paraphrasierten Texteinheiten eines Interviews können dann nach Themen geordnet und „textnah“ – möglichst mithilfe von Redewendungen der Interviewpartner – „kodiert“ werden (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 42; vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56). Dieser Auswertungsschritt bedeutet praktisch, dass thematisch zusammenpassende Interviewteile zusammengeführt und unter eine Überschrift subsumiert werden (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 85). Um thematisch zusammengehörende Passagen einem „Code“ unterziehen zu können, wird die Abfolge der Aussagen des jeweiligen Interviews aufgelöst (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56). „Das Zerreißen der Sequenzialität des Textes [...] ist [...] notwendig, weil nicht die Eigenlogik des Einzelfalls Gegenstand der Auswertung ist“ (Meuser & Nagel, 2005, S. 85).

Trotz Kodierung dürfte es jedoch problematisch sein, die enorme Datenmenge, die aus nur einem Interview erzielbar ist, zur weiteren Auswertung erfassbar darzulegen. Die übersichtliche Präsentation eines thematisch geordneten Einzelinterviews erscheint wie folgt praktikabel:

Gerade tabellarische Zusammenfassungen die der inhaltlichen Auswertung dienen, eignen sich dazu, Datenmengen in einer übersichtlichen Form darzustellen und zur weiteren Analyse vorzu-

bereiten (vgl. Miles, Huberman & Saldaña, 2014, S. 111). In die Tabellenfelder lassen sich transkribierte Texteinheiten ebenso einbringen wie auch paraphrasierte Passagen (vgl. Miles et al., 2014, S. 116). Dabei bestimmt jedes einzelne Feld einer Tabelle einen forschungsrelevanten Interessenbereich (vgl. Miles et al., 2014, S. 148).

Die jeweiligen Tabellenfelder als Schnittstellen von Spalten und Reihen werden demnach vor allem mit den Überschriften (Codes) gebildet, die sich entweder aus den paraphrasierten Texten oder bereits aus den erzielten theoriegeleiteten Annahmen ableiten lassen. Da mithilfe der Literaturrecherche angestrebt wird, erste grundlegende Annahmen zu den Bedingungen der Funktionen administrativer Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln, lässt sich bereits an dieser Stelle – allerdings ohne eine nähere Spezifizierung – antizipieren, dass Zeilen und Spalten mit Funktionen der Verwaltungs-PR, also den beschriebenen behördlichen PR-Zwecken, und ihren jeweiligen Bedingungen, ihren genannten grundlegenden Voraussetzungen besetzt sein werden.

Ein Vorwegnehmen der Überschriften noch vor Durchführung der Experteninterviews entspricht in Anlehnung an Matthew Miles, Michael Huberman und Jonny Saldaña der Idee, die jeweiligen Codes bereits zu bilden, bevor die Daten gesammelt sind, da die Kodierungen schon aus den Annahmen, die es zu überprüfen gilt, entwickelt werden können. Dieses Vorgehen eignet sich für eine inhaltliche Auswertung, die vor allem dazu dient, Gründe oder Erläuterungen in den gewonnenen Daten aufzufinden (vgl. Miles et al., 2014, S. 78; vgl. Saldaña, 2009, S. 123).

Eine solche Inhaltsanalyse zielt gemäß Harvey Russell Bernard in erster Linie auf die Überprüfung von Annahmen. Da die zu überprüfenden Annahmen bereits vor Datensammlung vorliegen, gelingt ihr das gewissermaßen „von Anfang an“ (vgl. Bernard, 2006, S. 505 u. 507).

Bis zum Verdichtungsschritt des Kodierens ist ausschließlich das einzelne Interview der Bezugspunkt und erst im Anschluss wird der Horizont des jeweiligen Interviews verlassen, denn dann richtet sich das Interesse im „thematischen Vergleich“ auf die verschiedenen Interviews, wobei diejenigen Texteinheiten, die thematisch vergleichbar sind, zusammengefasst werden (vgl. Liebold & Trinczek, 2009, S. 43; vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56 f.). Zugunsten einer überschaubaren Zusammenstellung vergleichbarer Aussagen aus den in tabellarischer Form erfassten Interviews bietet sich ein Anknüpfen an das im Zuge der Kodierung der Einzelinterviews erstellte Tabellenformat mit seinen Zeilen- und Spalten-Codes geradezu an:

Aus vorliegenden Einzelfällen lässt sich Miles, Huberman und Saldaña folgend eine übergeordnete „Matrix“ entwickeln, die alle erfassten Daten in verdichteter Form beinhaltet. Hierzu werden die Bereiche zusammengestellt, die sich inhaltlich gleichen. Jedes Feld dieser Matrix umfasst eine spezifische „Dimension“ des Forschungsinteresses. Die Häufigkeit vergleichbarer Fälle kann schließlich noch ergänzend zahlenmäßig belegt werden (vgl. Miles et al., 2014, S. 148).

Es zeichnet eine inhaltliche Auswertung geradezu aus, wenn sie ein qualitatives und ein quantitatives Vorgehen miteinander vereint (vgl. Weber, 1990, S. 10). „*The best content-analytic studies use both qualitative and quantitative operations on texts*“ (Weber, 1990, S. 10).

Das Modell einer zusammenfassenden Auswertungsmatrix mit inhaltlich verdichteten Daten (vgl. Miles et al., 2014, S. 148-150) kann in dieser Studie also wie folgt umgesetzt werden: Für das Zusammenstellen der thematisch gleichstehenden Interviewaussagen oder deren Paraphrasen werden die Tabellenstrukturen, mit welchen die paraphrasierten Einzelinterviews erfasst worden sind, genutzt. Gleiche oder vergleichbare Inhalte aus verschiedenen Experteninterviews werden jeweils in einem Tabellenfeld gesammelt, zusammengefasst und verdichtet. Zahlenangaben bei den zusammengestellten Interviewpassagen sollen verdeutlichen, wie häufig ein Argument aufgefunden und in diese konzentrierte Ausführung eingebracht werden konnte. Dies dürfte auch eine einstweilige Gewichtung zulassen.

Dass verschiedene Interviews überhaupt inhaltlich vergleichbar sind, hat nach Meuser und Nagel (2009) seine Gründe: schon die Interviewführung mithilfe eines Leitfadens, der eine thematische Fokussierung sicherstellt, sorgt für eine Vergleichbarkeit. Hierzu verhilft auch das institutionelle Umfeld, in dem sich die Experten gemeinsam bewegen. Die Formulierungen der Interviewpartner werden erst mit der „soziologischen Konzeptualisierung“ aufgegeben. Bei diesem Auswertungsschritt kommt es darauf an, auf der Grundlage des empirisch gewonnenen Materials verallgemeinernde Kategorien zu bilden. Die Kategorienbildung gelingt, indem die Bündel der vergleichbaren und daher zusammengefassten Passagen jeweils unter einen allgemein geltenden Begriff gefasst werden (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56 f.).

Dies bedarf insofern der Übersetzungsleistung, als Begriffe und Überschriften, die aus den Interviews herausgearbeitet wurden, in eine soziologische Sprache übersetzt werden, um den Anschluss an theoretische Diskussionen zu ermöglichen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 88 f.).

Auf die Bildung der soziologischen Kategorien kann gemäß Meuser und Nagel (2009) die „theoretische Generalisierung“ folgen. Dabei werden die bis dahin „empirisch generalisierten“ Einheiten unter Berücksichtigung der ursprünglich ermittelten theoretischen Grundlagen nach Zusammenhängen geordnet und miteinander verbunden, sodass eine Theoriebildung möglich ist (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57).

„Theoriebildung findet [...] durch interpretierte Handlungs-, Deutungs- und Wahrnehmungsmuster statt“ (Liebold & Trinczek, 2009, S. 53). Dieser Schritt dient dazu, „[...] aus der erweiterten Perspektive der soziologischen Begrifflichkeit eine Interpretation der empirisch generalisierten ‚Tatbestände‘ formulieren“ (Meuser & Nagel, 2005, S. 89) zu können. Auch Lamnek (vgl. 2010, S. 321) konstatiert, dass die Theoriebildung die Interpretation der Interviewaussagen voraussetzt. Die Aussagen gilt es, zu typisieren und zu theoretischen Entwürfen zu verknüpfen (vgl. Lamnek, 2010, S. 317). „Dieses Verfahren zielt idealerweise auf Theoriegenerierung über die interpretative Generalisierung einer Typologie [...]“ (Bogner & Menz, 2009a, S. 66).

Nach Jochen Gläser und Grit Laudel lässt sich der interpretative Schritt von der empirischen hin zur theoretischen Verallgemeinerung und damit zur Theoriebildung vollziehen, indem die empirisch erzielten Merkmale mit einer vorhandenen Theorie in Beziehung gesetzt, in ihre Sprache übersetzt und entsprechend wiedergegeben werden. So ist es im Rahmen der theoretischen

Verallgemeinerung möglich, herauszustellen, in welchen Fällen die empirischen Merkmale als Bedingungen einer Theorie Geltung finden (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 263).

Dieses theoriegenerierende Vorgehen erfordert also zunächst, die empirisch verallgemeinerten Daten dem theoretischen Hintergrund gegenüberzustellen, sie im Verhältnis zu diesem auszulegen und in seine Begriffswelt zu übersetzen (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 262 f.). Das klärt jedoch nicht, wie vorgegangen werden soll, wenn eine Theorie zum Forschungsgegenstand vorab nicht vorhanden war. Eine umfassende Theorie zu den Funktionen der Verwaltungs-PR konnte vorab nicht nachvollzogen werden und der Theorieentwurf einer bürgerbezogenen behördlichen Öffentlichkeitsarbeit, die demokratischen und humanistischen Ansprüchen begegnet, indem sie zur freien Meinungsbildung beiträgt, ist erst das erklärte Ziel dieser Studie.

Für derartige Fälle raten Gläser und Laudel dazu, die Theoriebildung „gegenstandsnah“ vorzunehmen. Sofern also noch keine Theorie vorhanden ist, mit der die empirisch verallgemeinerten Daten in Beziehung gesetzt werden könnten, wird die Interpretation der bis dahin erzielten Ergebnisse im Rahmen der Generalisierung selbst zur Theoriekonstruktion (vgl. Gläser & Laudel, 2010, S. 265). Das heißt, die Interpretation soll „[...] den Gegenstandsbereich anhand der empirisch untersuchten Fälle abgrenzen und eine Theorie dieses Gegenstandsbereichs konstruieren“ (Gläser & Laudel, 2010, S. 265).

Methode der visualisiert geführten Gruppendiskussion

Bei kritischer Betrachtung des potentiellen Ergebnisses der leitfadengestützten Experteninterviews dürften mehrere Knackpunkte deutlich werden: Zum einen würden die aufgefundenen Bedingungen behördlicher PR, die einer freien Meinungsbildung förderlich sind, gleichbedeutend nebeneinander stehen und gleichrangig in einen Theorieentwurf einfließen. Ein eigenständiges Verfahren zur Beurteilung ihrer Relevanz ist bislang nicht vorgesehen. Somit könnten einzelne Aspekte bei der Theoriebildung über- oder untergewichtig Berücksichtigung finden. Zum anderen wird nicht hinterfragt, inwiefern eine bürgerbezogene Öffentlichkeitsarbeit, die auf den von den Experten aufgezeigten Bedingungen beruht, tatsächlich realisierbar erscheint. Die befragten Experten mögen grundsätzlich von der Realisierbarkeit ihrer Einsichten und Vorschläge ausgehen, doch dürften sie in erster Linie aus ihrem eigenen Blickwinkel antworten. Damit weisen ihre Auskünfte womöglich die Gefahr einer einseitigen Einschätzung auf. Dies würde die Zuverlässigkeit der Interviewergebnisse in Frage stellen. Eine Betrachtung aus einer anderen Perspektive könnte dieser Gefahr begegnen. Daher wird angenommen, dass sowohl die Beurteilung der Relevanz der festgestellten Bedingungen einer die freie Meinungsbildung ermöglichenden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit als auch die Einschätzung der Realisierbarkeit der administrativen PR, die auf den aufgefundenen Bedingungen bürgerbezogener Behörden-PR beruhen, einer ergänzenden Untersuchung bedürfen. In diesem Zusammenhang ist zunächst fraglich, inwiefern eine Ergänzung zum Leitfadeninterview möglich ist.

Von einer solchen Ergänzungsmöglichkeit darf ausgegangen werden: Wie das Experteninterview im Speziellen (vgl. Lamnek, 2010, S. 656), so eignet sich die leitfadengestützte Befragung im Allgemeinen zur Kombination mit anderen Methoden; durch eine solche Verknüpfung kann die Zuverlässigkeit der Auswertungsergebnisse gesteigert werden (vgl. Balzert et al., 2011, S. 279).

Aber welche ergänzende Untersuchungsmethode kommt konkret in Frage? Den aufgezeigten Problemfeldern entsprechend sollte das Verfahren mehrere Anforderungen erfüllen:

1. Die gesuchte Methode müsste selbst geeignet sein, die Interviewmethode dieses Forschungsvorhabens ergänzen zu können.
2. Sie müsste ein Vorgehen ermöglichen, das einen Perspektivenwechsel im Sinn einer Sicht auch jenseits der Auffassungen behördlicher PR-Experten zulässt.
3. Sie müsste einer Erörterung der Realisierbarkeit bürgerbezogener Verwaltungs-PR, die auf den aufgefundenen zur freien Meinungsbildung beitragenden Grundlagen beruhen, dienen.
4. Die Methode müsste ein Verfahren anbieten, das den Relevanzgrad der festgestellten Bedingungen behördlicher PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen, aufzeigt.

Diese spezifischen Voraussetzungen machen deutlich, dass es darauf ankommt, nicht eine beliebige, sondern eine dem Ergänzungsbedarf entsprechende Methode heranzuziehen. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Anforderungen kommt die „Methode der visualisierten Diskussionsführung“ nach Kühl (2009) in Frage (vgl. Tabelle 3 auf der folgenden Seite).

Bei der kühlischen Methode kommt es darauf an, eine Gruppendiskussion mittels Fragen, die Interaktionen auslösen sollen, anzuregen, wobei die Diskussionsinhalte den Teilnehmern visuell auf zu ordnenden Karten in übersichtlicher Form veranschaulicht werden (vgl. Kühl, 2009, S. 195). Im Allgemeinen sind Gruppendiskussionen den qualitativen Forschungsmethoden zuzurechnen (vgl. Kühn & Koschel, 2011, S. 63; vgl. Lamnek, 2005, S. 25). Solche Diskussionen, bei welchen sich Personengruppen über einen konkreten Gegenstand strukturiert oder moderiert austauschen, können als Forschungsmethode sowohl theoriegenerierend als auch hypothesenprüfend genutzt werden (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 319 f.). Den Diskussionsgegenstand legt der Forscher dabei auf der Grundlage seines Interesses fest (vgl. Lamnek, 2005, S. 27).

Indem sich die Diskussionsteilnehmer zu bestimmten Sichtweisen austauschen, ist es möglich, dass sich die Ansichten im Diskussionsverlauf anpassen oder verändern (vgl. Lamnek, 2005, S. 35). Mithilfe der Interaktionen der Teilnehmer können Ergebnisse erzielt werden (vgl. Lamnek, 2005, S. 27), die es interpretativ auszuwerten gilt (vgl. Kühn & Koschel, 2011, S. 63).

Im Rahmen von moderierten Gruppenbefragungen, die in strukturierten Arbeitsschritten durchführbar sind, können Visualisierungstechniken besonders genutzt werden, um eine Veranschaulichung der erzielten Forschungsergebnisse mit verschiedenen visuellen Arbeitsmitteln, wie etwa mit Plakaten, Karten oder Klebepunkten, zu ermöglichen (vgl. Bortz & Döring, 2006, S. 319 f.). Die nachfolgend dargelegten Argumente sprechen für die Anwendung der Methode einer visualisiert geführten Gruppendiskussion:

Tabelle 3: Zusammenfassende Übersicht zu den visualisiert geführten Gruppendiskussionen

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf 1.3

Visualisiert geführte Gruppendiskussionen in der Studie
Voraussetzungen für Diskutanteneigenschaft:
Als Diskutanten sind Angehörige von Kernzielgruppen behördlicher PR, also Journalisten, Bürger und Behördenmitarbeiter, vorgesehen. Es wird vorausgesetzt, dass der Diskussionsgegenstand für sie Relevanz besitzt und dass sie eigene Positionen zur Verwaltungs-PR einnehmen können.
Auswahl der Diskussionsgruppen:
Die zufällige Auswahl der drei Kernzielgruppen behördlicher PR erfolgt in Abhängigkeit der Bereitschaft, an den Diskussionsrunden teilzunehmen. Idealerweise besteht eine Gruppe aus neun bis zwölf Teilnehmern. Konkret kommen Mitglieder eines deutschen Journalistenverbandes, in der Bundesrepublik politisch organisierte Bürger sowie Beamte einer deutschen Behörde in Betracht.
Rolle des Forschers als Diskussionsleiter:
Der Forscher übernimmt die Rolle eines respektvollen Moderators, der an den Meinungen der Diskutanten Interesse zeigt. Er leitet die Diskussion und achtet auf deren themenbezogenen Verlauf.
Durchführung visualisierter Gruppendiskussionen:
In die Diskussionsrunden werden die verallgemeinerten Expertenannahmen eingebracht. Alle Diskutanten werden gebeten, sich spontan und mittels beschrifteter Karten argumentativ zu den Thesen zu äußern. Diese Argumente werden mit Bewertungspunkten gewichtet. Die überdurchschnittlich gewichteten Antworten können als Thesen präsentiert und dem Grad ihres Zutreffens entsprechend beurteilt werden. Die einzelnen Schritte werden auf Plakaten veranschaulicht.
Zweck visualisierter Gruppendiskussionen:
Die Expertenperspektive zu einer zur freien Meinungsbildung beitragenden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit soll in den visualisierten Diskussionsrunden zunächst hinsichtlich Realisierbarkeit und Relevanz hinterfragt werden. Anschließend können die Auswertungsergebnisse der Gruppendiskussionen in die Theoriebildung einfließen. Dabei handelt es sich um die theoretische Verallgemeinerung der Thesen, also den noch ausstehenden Auswertungsschritt der Experteninterviews, der nun unter Einbeziehung des erforderlichen Perspektivenwechsels nachgeholt werden kann.
Auswertung visualisierter Gruppendiskussionen:
Die Auswertung der visualisierten Gruppendiskussionen erfolgt interpretativ. Das qualitative Vorgehen wird durch ein quantifizierbares ergänzt, wodurch sich Relevanzgrade zahlenmäßig ablesen lassen. Mit Argumentationskarten, Gewichtungsmarkierungen und Bewertungsskalen sollen die verallgemeinerten Expertenannahmen beurteilt und Thesen zur Realisierbarkeit von zur freien Willensbildung beitragender Verwaltungs-PR erstellt werden. Die fotografierten Plakate mit bewerteten und argumentativ unterlegten Thesen der Diskussionsgruppen werden abschließend ausgelegt.
Methodologische Grundlegung:
Das qualitativ einzuordnende Vorgehen der visualisiert geführte Gruppendiskussion beruht in Durchführung wie auch Auswertung wesentlich auf der Visualisierungsmethode nach Kühl (2009).

Eine Gruppendiskussion kann generell quantitative oder qualitative Methoden ergänzen (vgl. Lamnek, 2010, S. 377) und zur Erörterung oder Abklärung von Thesen herangezogen werden (vgl. Kühn & Koschel, 2011, S. 33). „*In combination with other methods, focus groups can [...] follow up research to clarify findings from another method*“ (Morgan, 1997, S. 17).

Speziell die visualisiert geführten Gruppendiskussionen eignen sich als Ergänzung zu anderen Untersuchungsmethoden (vgl. Kühl, 2009, S. 204) und sind mit diesen kombinierbar (vgl. Balzert et al., 2011, S. 281). Mit ihrer Hilfe können ausgearbeitete Thesen getestet werden (vgl. Kühl, 2009, S. 202). Demnach besteht auch bei diesem Forschungsprojekt die Möglichkeit, mittels visualisiert geführter Gruppendiskussionen die verallgemeinerten Expertenannahmen, die im Zuge der Auswertung der Leitfadeninterviews – noch vor dem abschließenden Schritt der Theoriebildung – aufgestellt werden, besonders hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit zu überprüfen.

Die visualisierte Diskussionsführung beinhaltet Kühl (2009) zufolge auch eine methodische Ergänzung: Zwar ist sie in erster Linie eine qualitative Methode, doch beinhaltet sie zudem Instrumente, mit welchen quantifizierbare Daten erhoben werden können. Das qualitative Vorgehen ist also durch ein quantifizierbares Vorgehen erweiterbar (vgl. Kühl, 2009, S. 206 f.).

Diese Erweiterung dürfte die Aussagekraft der qualitativen Auswertungsergebnisse verstärken. Quantifizierbare Daten erlauben eine zahlenmäßige Ablesbarkeit, die vor allem für die Bestimmung von Relevanzgraden hilfreich ist.

Da die Visualisierungsmethode auf einer Gruppendiskussion beruht (vgl. Kühl, 2009, S. 195 f.), erscheint ferner der angestrebte Perspektivenwechsel möglich, sofern die Auswahl der Gruppen diesen Wechsel zulässt. Eine andere Sichtweise auf die behördliche PR, ihre Funktionen und deren Bedingungen dürften vor allem die Kernzielgruppen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit haben. Sie können bisweilen auch Standpunkte, die von den Sichtweisen der behördlichen PR-Experten und der Verwaltungsorganisationen unabhängig sind, einnehmen. Von erheblicher Bedeutung für ihre Auswahl ist, dass sie in der Lage sind, eigene Positionen zu administrativen Public Relations zu haben. Das setzt voraus, dass sie sich als Adressaten der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit mit den PR-Produkten der Verwaltung auseinandersetzen, diese hinsichtlich ihrer Ausrichtung explizit oder konkludent hinterfragen, um die für sie relevanten Schlüsse ziehen zu können. Ein solches Rezipieren und Hinterfragen behördlicher PR kann insbesondere von Journalisten, politisch organisierten Bürgerinnen und Bürgern, aber auch den Angehörigen der öffentlichen Verwaltung erwartet werden, da die Public Relations der Administration für sie Relevanz haben. Und darauf kommt es im Hinblick auf die Gruppenauswahl auch an, denn schließlich hängt gemäß Lamnek (vgl. 2005, S. 70) die Auswahl der Diskutanten davon ab, ob die zu diskutierenden Gegenstände für die Teilnehmer auch tatsächlich relevant sind.

Journalisten sind schon von Berufs wegen darauf bedacht, Informationen auszuwählen oder zu überprüfen (vgl. Blöbaum, 2006, S. 117). Sie verstehen sich insbesondere als „neutrale Berichterstatter“, die umfassende Sachverhalte prüfen und analysieren (vgl. Wyss & Keel, 2010, S. 365). Zu ihren Informationsquellen zählen auch die Produkte behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, die sie aus journalistischer Perspektive aus- und bewerten. Mit der Veröffentlichung der von ihnen

analysierten und beurteilten Verwaltungsinformationen leisten Journalisten einen wichtigen Beitrag zur politischen Willensbildung der Bevölkerung.

Das schließt nicht aus, dass sich die Bürger eigenständig ein Bild von der Verwaltungstätigkeit machen. Auch sie rezipieren administrationsseitig veröffentlichte Informationen unmittelbar, um sich ihre politische Meinung bilden zu können. Überhaupt: Ohne eine staatliche Informationsstätigkeit ist weder eine freie Meinungs- und Willensbildung (vgl. Czerwick, 1998, S. 494; vgl. Jerschke, 1971, S. 101-106) noch eine demokratische Mitwirkung der Bevölkerung (vgl. Feik, 2007, S. 161 f.) umfassend möglich. Voraussetzung hierfür ist freilich ein bürgerliches Interesse an politischer Willensbildung oder demokratischer Mitwirkung. Dieses Interesse darf besonders ausgeprägt bei Mitgliedern einer politischen Partei, die demokratischen Grundsätzen entspricht, angenommen werden. Bei der innerparteilichen Meinungsbildung sind die Positionen der einzelnen Mitglieder von besonderer Bedeutung. Die jeweiligen Positionen zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung setzen unter anderem eine Informiertheit voraus, die auch mithilfe der administrativen Informationstätigkeit, also auf der Grundlage behördlicher PR, erzielbar ist. Insofern kommt es nicht zuletzt auf eine Auseinandersetzung mit den Produkten der Verwaltungs-PR an.

Besonderes Interesse an der behördlichen Informationstätigkeit kann auch bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Administration vorausgesetzt werden. Zum einen sind sie selbst Bürgerinnen und Bürger, die zur politischen Meinungsbildung auf staatliche Informationen angewiesen sind. Zum anderen darf angenommen werden, dass sie als Angehörige des öffentlichen Dienstes daran interessiert sind, wie die Durchführung ihrer Verwaltungsarbeit in der Öffentlichkeit dargestellt und wahrgenommen wird. Bei ihnen finden nicht nur die Maßnahmen der internen, sondern auch der externen behördlichen Öffentlichkeitsarbeit Beachtung. Sie sind dabei in der Lage, eigene Positionen zu den Verwaltungs-PR einzunehmen. Die Einbeziehung der Standpunkte von Verwaltungsangehörigen dürfte bemerkenswerte Einsichten bieten, da sie die tatsächlichen Gegebenheiten der administrativen Aufgabenwahrnehmung und die behördliche Selbstdarstellung im Rahmen der internen und externen Behörden-PR gegenüberstellen können.

Journalisten, (partei-)politisch organisierten Bürgern sowie Verwaltungsangehörigen als den Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ist es also möglich, Positionen zur Verwaltungs-PR einzunehmen, die auch jenseits der Sichtweise behördlicher PR-Experten liegen. Ein Perspektivenwechsel ist demnach mit Mitgliedern dieser drei Gruppen im Rahmen je einer Gruppendiskussion erreichbar. Die Anzahl der Gruppendiskussionen ist durch den erwarteten, für einen Perspektivenwechsel erforderlichen Einschätzungsumfang mit den drei Gruppen vorerst festgelegt. Unter Bezugnahme auf Lamnek (vgl. 2005, S. 119) darf angenommen werden, dass zwei bis fünf Gruppendiskussionen genügen, um die angestrebte Zielsetzung zu erreichen. Entscheidend ist die im Forschungsverlauf zu stellende Frage nach einem zusätzlichen Erkenntnisgewinn, den jede weitere Diskussion hervorbringen würde (vgl. Morgan, 1997, S. 43).

Hinsichtlich der Gruppengröße ist nach David Morgan (1997) abzuwägen, wie detailliert die einzelnen Diskussionsbeiträge einfließen sollen. Ein zu erzielender hoher Detailgrad spricht für

eine kleine Gruppe. Allerdings besteht bei niedriger Involvierung die Gefahr, dass eine Diskussion innerhalb einer Kleingruppe kaum aufrechterhalten werden kann (vgl. Morgan, 1997, S. 42).

Außerdem könnten nach Ansicht Lamneks (2005) bei kleineren Gruppen bestimmte Einzelerfahrungen Übergewicht einfließen. Hingegen ist bei einer Diskussion innerhalb größerer Gruppen eine thematische Aufsplitterung nicht auszuschließen (vgl. Lamnek, 2005, S. 110).

Zwar kann davon ausgegangen werden, dass den Mitgliedern der ausgewählten Kernzielgruppen behördlicher PR eine thematische Positionierung möglich ist, von einer enormen problembezogenen Betroffenheit muss aus verschiedenen Gründen aber grundsätzlich nicht ausgegangen werden: Erstens darf der amtlichen Informationstätigkeit generell ein hohes Maß an Vertrauen entgegengebracht werden. Zweitens wäre ein Mangel behördlichen Informierens wohl nicht erkennbar, da das Unbekannte, das (noch) nicht zum Informationsgegenstand der Verwaltung geworden ist, gar nicht erst wahrgenommen werden kann. Drittens ist die administrative Informationstätigkeit eine relevante, aber keineswegs exklusive Informationsquelle. Angesichts eines insofern limitierten Involvierungsgrades der Kernzielgruppen der Verwaltungs-PR wird eine Diskussion mit Kleingruppen von drei bis fünf Teilnehmern daher nicht in Erwägung gezogen.

Doch auch die Einbindung von Großgruppen mit 15 bis 20 Diskutanten kommt nicht in Frage, da die Debatten möglichst nicht thematisch variiert in die Breite gehen, sondern sich vor allem auf die zur Diskussion gestellten Ergebnisse der Expertenauskünfte konzentrieren sollen. Folglich wird eine mittlere Gruppengröße von neun bis zwölf Teilnehmern bevorzugt. Dies entspricht weitgehend verschiedenen Vorschlägen der Methodenliteratur: Morgan (vgl. 1997, S. 43) schlägt unter Abwägung der Risiken von zu großen und zu kleinen Gruppen beispielsweise eine sechs- bis zehnköpfige Gruppe vor; Lamnek (vgl. 2005, S. 110 u. 113) regt eine Gruppengröße von sieben beziehungsweise neun bis zwölf Diskutanten an. Die in dieser Studie vorgesehene Zahl der neun bis zwölf Teilnehmer pro Diskussionsgruppe ist zwar keine repräsentative Größe, doch kommt es aufgrund des inhaltlich-qualitativen Vorgehens auf eine zahlenmäßige Repräsentativität schließlich nicht an.

Unmittelbar mit der Festlegung der Teilnehmerzahl hängen, so Lamnek (2005), auch die Fragen nach dem Umfang der Diskussionspunkte und der Dauer einer Diskussionsrunde zusammen. Je kleiner die Gruppe ist, desto detailliertere Informationen können eingeholt werden. Entsprechend würden weniger, dafür aber in die Tiefe gehende Fragen einen höheren Zeiteinsatz für die jeweilige Diskussion erfordern. Dagegen ermöglichen größere Gruppen ein eher breites Informationsspektrum der Diskutanten, das mit einer höheren Anzahl an Fragen in einer vergleichsweise kurzen Diskussionsdauer erzielt werden kann (vgl. Lamnek, 2005, S. 110 f.).

Morgan (vgl. 1998, S. 72) geht bei zehn Teilnehmern von durchschnittlich zwölf Fragen und einer Diskussionsdauer von 60 Minuten aus, doch handelt es sich bei den aufgezeigten Werten mehr um einen Anhalt als um eine Festlegung.

Diese Richtschnur deckt sich annähernd mit den Erwartungen zu diesem Forschungsprojekt. Eine Anzahl von zehn bis zwölf Fragen, die von neun bis zwölf Gruppenmitgliedern in 60 bis 90 Minuten diskutiert werden, erscheint angesichts der angenommenen begrenzten Involvierung

der Diskutanten realistisch. Letztlich ist die genaue Anzahl der Fragen und damit auch die Diskussionsdauer aber von den im Rahmen der Auswertung der Experteninterviews gewonnenen Thesen abhängig, die es mithilfe der ausgewählten Gruppen zu diskutieren gilt.

Die Beteiligung der zufällig ausgewählten Teilnehmer an einer Diskussionsrunde erfolgt auf Anfrage des Forschers hin freiwillig im Rahmen einer Versammlung der jeweiligen Kernzielgruppe. Konkret handelt es sich um die Tagung eines regionalen Journalistenverbandes, eine Versammlung von Mitgliedern einer Partei auf lokaler Ebene sowie eine Mitarbeiterzusammenziehung innerhalb einer Behörde. Es wird erwartet, dass sich die Zusage der Anonymisierung der Diskussionsbeiträge positiv auf die Gesprächsbeteiligung der einzelnen Diskutanten auswirkt.

Zwar lässt sich bei der Abgabe der Beiträge die Anonymität der Gesprächsteilnehmer innerhalb der Diskussionsgruppe nicht gewährleisten (vgl. Kühl, 2009, S. 197 u. 207), jedoch wird diesem Umstand keine gravierende Auswirkung auf die zu erzielenden Informationen beigemessen, da der zur Diskussion stehende Forschungsgegenstand ohnehin in keiner Weise von den Gesprächsteilnehmern zu verantworten ist.

Obwohl es sich bei der visualisierten Diskussionsführung grundsätzlich um eine Gruppendiskussion handelt, so ist sie doch als eine spezielle Ausprägung dieser Methode zu verstehen. Bei einer Gruppendiskussion „[...] geht es um die Ermittlung einer Spannweite von Sichtweisen [...] durch die Auseinandersetzung mit spezifischen gruppenspezifischen Formen der Interaktion“ (Kühn & Koschel, 2011, S. 86). Während „ermittelnde“ Diskussionen helfen können, Meinungen innerhalb einer Gruppe zu erforschen, zielen „vermittelnde“ Diskussionen darauf ab, gruppenspezifische Prozesse herbeizuführen, die eine Veränderung der Haltungen der Gruppenmitglieder herbeiführen sollen (vgl. Lamnek, 2005, S. 29-32 u. 35).

Bei der Methode der visualisierten Diskussionsführung kommt es weniger auf ein Konzentrieren auf gruppenspezifische Prozesse als solche, sondern vielmehr auf die Fokussierung sachbezogener Aspekte an (vgl. Kühl, 2009, S. 211). Ein solches sachbezogenes Ermitteln steht bei diesem Forschungsprojekt im Vordergrund, da nicht die gruppenspezifischen Interaktionsprozesse, sondern die aus den Experteninterviews gewonnenen Thesen im Interesse eines Perspektivenwechsels fokussiert untersucht werden sollen. Die Gruppendynamik im Verlauf der Diskussion steht also nicht im Fokus des Interesses. Bildlich wird die Diskussion eher als ein „Motor“ der Entwicklung des Forschungsergebnisses verstanden. Diese Sicht des Verfassers stellt keinen Widerspruch zum grundsätzlichen Verständnis von Gruppendiskussionen dar:

Sowohl die Interaktion als auch das fokussierende Interesse des Forschers sind Wesensmerkmale der Gruppendiskussion (vgl. Morgan, 1997, S. 13). Entscheidend ist letztlich, dass Gruppendiskussionen die Gelegenheit bieten, auswertbare forschungsrelevante Informationen zu erhalten (vgl. Morgan, 1997, S. 16). *„In essence, it is the researcher's interest that provides the focus, whereas the data themselves come from the group interaction“ (Morgan, 1997, S. 6).*

In dieser Studie liegt das Interesse insbesondere auf der Kernzielgruppen-Einschätzung zur Relevanz und Realisierbarkeit der kategorisierten Expertenannahmen, die sich aus der Auswertung der Leitfadenterviews ergeben. Diese verallgemeinerten Annahmen werden zur Diskussion ge-

stellt, um ein Meinungsbild aus einer anderen Perspektive zu erhalten. Die Gesprächsform der Diskussion wird dabei bevorzugt, da die Meinungsermittlung nicht Gefahr laufen soll, von oberflächlichen Spontanäußerungen geprägt zu werden. Das ermittelte Meinungsbild soll vielmehr argumentativ unterlegt sein.

Diskutieren bedeutet schließlich vor allem, Argumente auszutauschen (vgl. Loos & Schäffer, 2001, S. 13). Insofern verhilft die Diskussion mehrerer Gesprächsteilnehmer zu einer fundierten Erkenntnis aus der Perspektive der Diskussionsgruppe. Bleibt zu klären, weshalb gerade eine visualisiert geführte Form der Gruppendiskussion in Frage kommen sollte.

Auch wenn die Einschätzungen der Diskussionsteilnehmer mit Hilfsmitteln, wie etwa Plakaten, Karten oder Klebepunkten sichtbar gemacht werden, dient die Visualisierung nicht ausschließlich der Ergebnispräsentation, sondern vielmehr der sichtbaren Entwicklung des Diskussionsverlaufs (vgl. Kühl, 2009, S. 196 f.). Für die Gruppe ist der „roten Faden“ der Diskussion dank der Visualisierung präsent und bleibt hinsichtlich ihrer Struktur einschließlich der einzelnen Diskussionsbeiträge nachvollziehbar (vgl. Kühl, 2009, S. 211).

Das Visualisieren der Beiträge dient der Gewährleistung einer möglichst gleichen Interpretationsbasis sowie der Fokussierung aller Diskussionsteilnehmer und sorgt zugleich für eine nachvollziehbare Unterscheidung zwischen relevanten und irrelevanten Inhalten (vgl. Klebert, Schrader & Straub, 1996, S. 33 f.). Außerdem „[...] wird die Aufnahmekapazität der Teilnehmer nicht überfordert. Verbal schwierig zu erklärende Sachverhalte sind durch die Unterstützung der Visualisierung leichter zu vermitteln“ (Klebert et al., 1996, S. 33 f.).

Der Vorteil im konkreten Forschungsvorhaben ist demnach, dass alle Diskutanten von Gesprächsbeginn an das ihnen vorgestellte generalisierte Gedankengut der Experten durchweg vor Augen haben und rekapitulieren können. Die Visualisierung soll den Diskussionsteilnehmern, die sich erstmals mit den ihnen präsentierten Teilforschungsergebnissen aus den Experteninterviews auseinandersetzen, der durchgängigen Nachvollziehbarkeit dienen. Da es sich für die Diskutanten um bis dahin fremde Annahmen handelt, erscheinen die schriftlich fixierten und für alle gleichermaßen nachlesbaren Inhalte geradezu notwendig. Die Teilnehmer sollen aufgrund der plakativen Verschriftlichung außerdem in die Lage versetzt werden, unmittelbar nachzuvollziehen, ob beziehungsweise wie sich im Verlauf der Diskussionsschritte der jeweilige Gehalt der eingebrachten Bedingungen einer bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit verfestigt oder verschiebt. Aufgrund der Visualisierung können sie mitverfolgen, inwieweit behördliche PR, die zur freien Willensbildung der Bevölkerung beitragen könnten, unter bestimmten Voraussetzungen im Gesprächsverlauf für mehr oder weniger realisierbar gehalten werden.

Jeder Teilnehmer kann – den Stand der Diskussion vor Augen – Einwände und Einschätzungen konkretisiert einbringen und somit das Gespräch konzentriert und sachbezogen beeinflussen. Auf den während der Diskussion sichtbar ausgehängten Plakaten können die Diskutanten Fragen, Argumente und Einwände jederzeit erkennen beziehungsweise zurückverfolgen. Folglich unterstützt diese Möglichkeit das transparente, verständliche, prozessorientierte Vorgehen – Attribute, die alle für die Durchführung der visualisierten Gruppendiskussion sprechen.

Ablauf und Auswertung visualisierter Gruppendiskussionen

Die Durchführung einer Gruppendiskussion erfordert mindestens einen Moderator, der für die Diskutanten zwar als Interaktionspartner zur Verfügung steht (vgl. Kühn & Koschel, 2011, S. 60), jedoch nicht Partei ergreifen soll; er nimmt eine respektvolle, fragende Grundhaltung ein, bemüht sich, die Sichtweisen der Diskutanten nachzuvollziehen, und ist verantwortlich für den themenbezogenen Verlauf der Diskussion (vgl. Kühn & Koschel, 2011, S. 141-144). Im Idealfall hält er also die „[...] Balance zwischen Distanz und Beteiligung“ (Kühn & Koschel, 2011, S. 145), schließlich sollen in erster Linie „[...] die Diskussionsteilnehmer [...] mit ihren Relevanzstrukturen zu Wort kommen“ (Lamnek, 2010, S. 409).

In dieser Untersuchung hat der Forscher während einer Gruppendiskussion also die Rolle eines respektvoll auftretenden, moderierenden Diskussionsleiters inne. Er ist an den Ansichten der Teilnehmer durchaus interessiert, bleibt aber unparteiisch und achtet darauf, dass der Bezug zu den jeweils zur Debatte stehenden generalisierten Expertenannahmen bestehen bleibt. Die Aufgaben des moderierenden Forschers sowie der konkrete Ablauf und die Auswertung der visualisiert geführten Gruppendiskussion sind in der Studie im Wesentlichen der kühlischen „Visualisierungsmethode“ (vgl. 2009) entsprechend festgelegt:

Kühl (2009) folgend sollen die Diskussionsteilnehmer mittels offener Fragen beziehungsweise zur Diskussion gestellter Behauptungen angeregt werden, Konflikte zu erkennen und verschiedene Sichtweisen zu vertreten. Es kommt also nicht darauf an, Wissensbestände der Teilnehmer zu erfragen. Vielmehr ist beabsichtigt, mit den vom Forscher aufgeworfenen Fragen und Behauptungen Einschätzungen zu erzeugen, die für eine Diskussion sorgen sollen. Dabei kommt keiner der vorgesehenen Diskussionsschritte aus dem Nichts: Abschließend abzuwägende Thesen werden aus den zuvor als herausragend bewerteten Clustern entwickelt und formuliert. Diese Antwortbündel sind vorab gewichtet worden. Sie setzen sich aus Argumenten und Einwänden zusammen, welche die Diskutanten zu den Fragen oder Behauptungen vorgebracht haben (vgl. Kühl, 2009, S. 196-202).

Und selbst diese Fragen beziehungsweise Behauptungen kommen nicht von irgendwo her, sondern beruhen auf den kategorisierten Annahmen der ausgewerteten Experteninterviews. Insofern fließen die verallgemeinerten Expertenannahmen als Thesen in die Gruppendiskussionen zur Überprüfung ein. Die Auswertungsergebnisse der Experteninterviews werden also noch vor dem abschließenden Schritt der Theoriebildung im Rahmen der Gruppendiskussionen hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit und ihrer Relevanzgrade hinterfragt. Damit soll sichergestellt werden, dass es eine durchgängige Linie des Forschungsvorgehens gibt.

Nach Kühl (2009) stellen „Zuruffragen“ das Einstiegsinstrument der Diskussionstechnik des Fragens und Antwortens dar. Dabei reagieren die Teilnehmer, die spontan antworten möchten, jeweils mittels Zurufs auf offene Fragen oder Sichtweisen. Hierdurch ist eine gegenseitige Beeinflussung möglich. Der Moderator hält die jeweiligen Antworten und zugehörigen Einwände auf Moderationskarten fest und ordnet diese je Frage beziehungsweise Behauptung auf einem Plakat in zusammengehörige Gruppen („Cluster“). Im Verlauf dieser Einstiegsdiskussion haben die

Diskutanten die Gelegenheit, ihre Einwände gegenüber einem Argument abzugeben. Auch die Einwände können wieder mit einem Einwand belegt werden, sodass eine ganze Kette an Argumenten und Gegenargumenten entstehen kann (vgl. Kühl, 2009, S. 196-198).

Die Eingangsfragen führen also in erster Linie zum Thema hin, inspirieren und sensibilisieren die Diskussionsteilnehmer hinsichtlich der funktionsbestimmenden Grundlagen der PR der öffentlichen Verwaltung. Das zweite Instrument hingegen soll eher in die Tiefe gehen und allen Diskussionsteilnehmern, also den ausgewählten Angehörigen der Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, das überlegte Entwickeln spezifischer Ansichten abverlangen:

Das Mittel der „Kartenfragen“ ermöglicht gemäß Kühl (2009) das Sammeln von Standpunkten zu vorgegebenen offenen Fragestellungen. Die einzelnen Positionen werden dabei nicht vorab in einer Diskussion entwickelt, sondern sind das Ergebnis unbeeinflusster Überlegungen aller Gruppenmitglieder, die ihre jeweils eigene Sicht für sich auf Karten schriftlich festhalten. Sobald die Argumente gesammelt sind, können sie pro Frage auf einem Plakat nach Sinnzusammenhängen geordnet werden. Je „Cluster“ schlagen die Teilnehmer einen Oberbegriff vor, der auf dem Plakat festgehalten wird. Wie schon bei den Zuruffragen ist es auch hier möglich, Einwände zu den einzelnen Perspektiven sowie wiederum Einwände gegen diese Einwände vorzubringen und mittels Karten zu visualisieren (vgl. Kühl, 2009, S. 199 f.).

Die Fragen beziehungsweise Annahmen der beiden ersten Instrumente beruhen inhaltlich auf den vorab erzielten Auswertungsergebnissen der Experteninterviews. Dabei handelt es sich aber noch nicht um die theoretisch verallgemeinerten Expertenannahmen, denn dann wäre die Theorie der bürgerbezogenen Verwaltungs-PR bereits entwickelt, und zwar ohne vorab der Betrachtung aus einer anderen Perspektive unterzogen worden zu sein. Für die Prüfung der Relevanz der aufgefundenen Bedingungen bürgerbezogener PR und der Realisierbarkeit einer behördlichen Öffentlichkeitsarbeit auf der Grundlage dieser Bedingungen kommen also Thesen in Frage, die der theoretischen Verallgemeinerung vorgelagert sind. Gleichzeitig müssten die heranzuziehenden Zwischenergebnisse der Interviews ausreichend verdichtet und abstrahiert genug sein, dass sich aus diesen konkrete Fragen beziehungsweise Thesen entwickeln lassen. Für deren Entwicklung werden daher die Auswertungsergebnisse auf Stufe der „empirischen Generalisierung“ (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57; vgl. 1.3) herangezogen.

Mithilfe des „thematischen Vergleichs“ sind die Antworten der Experten zusammengefasst und im Rahmen der „soziologischen Konzeptualisierung“ generalisiert (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57). „Die Anschlussmöglichkeit an theoretische Diskussionen ist gegeben, die Verallgemeinerung bleibt aber auf das vorliegende empirische Material begrenzt [...]“ (Meuser & Nagel, 2009, S. 57). Dies gelingt durch die Subsumtion der vermittelten und gebündelten Wirklichkeit unter allgemeingültige Begriffe und der soziologischen Rekonstruktion jener Begriffe (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57). Freilich sollen die Diskutanten um der Nachvollziehbarkeit Willen nicht mit schwer zugänglichen soziologischen Begriffen konfrontiert werden. Diese gilt es daher, generalisiert, aber in einer (rück-)übersetzten Form in die offenen Fragestellungen einzubringen.

Die inhaltlich zusammengehörenden und zu „Clustern“ zusammengeführten Antworten auf die „Kartenfragen“ inklusive ihrer Einwände (vgl. Kühl, 2009, S. 199) sind dann die Grundlagen für die im Forschungsinteresse angestrebte Prüfung der Relevanz der Bedingungen bürgerbezogener Verwaltungs-PR. „Das dritte Instrument, die Gewichtungsfragen, dient der quantitativen Priorisierung von Antworten“ (Kühl, 2009, S. 199). „Gewichtungsfragen“ gestatten es, aus der Menge der Antworten auf die „Kartenfragen“ eine Sortierung nach angenommenen Vordringlichkeiten zu erhalten (vgl. Kühl, 2009, S. 199). Auf die Fragen, mit welchen die in Thesen gefassten Bedingungen einer die freie Willensbildung ermöglichende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung untersucht werden, folgen also die Fragen, die eine Ermittlung der jeweiligen Relevanz der seitens der Diskussionsteilnehmer eingebrachten Bedingungen solcher Public Relations ermöglichen.

Hierzu wählen die Diskutanten diejenigen Oberbegriffe der Cluster, die ihnen am wichtigsten erscheinen, aus und markieren diese jeweils mit einem Klebepunkt, wobei die besonders Gewichtigen mit den meisten Punkten vom Moderator hervorgehoben werden (vgl. Kühl, 2009, S. 199). Als besonders gewichtig gelten die Cluster, die gemessen an den vergebenen Punkten überdurchschnittlich viele Markierungen erhalten. Damit zeichnet sich aus der Perspektive der Kernzielgruppen behördlicher PR bereits ab, welche Bedingungen für herausragend gehalten werden, wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung zur freien Willensbildung beitragen soll. Ob derart bürgerbezogene PR unter diesen Voraussetzungen dann überhaupt von der Verwaltung erwartet werden dürfen, ist von der Annahme ihrer Durchführbarkeit abhängig.

Die Frage nach der Realisierbarkeit administrativer Öffentlichkeitsarbeit, die zur freien Willensbildung beiträgt, ist aus Sicht der Kernzielgruppen, welchen Erfahrungen im Umgang mit behördlichen Public Relations unterstellt werden darf, wohl in erster Linie eine Frage des Zutrauens. Eine solche Frage ausschließlich der Administration beziehungsweise ihren PR-Experten zu stellen, würde möglicherweise zu einseitigen Einschätzungen führen. Die Hürde, gegebenenfalls offenlegen zu müssen, dass die behördliche Öffentlichkeitsarbeit zwar unter bestimmten Voraussetzungen demokratischen Anforderungen genügen könnte, für Behördenorganisationen aber tatsächlich als nicht realisierbar erschiene, könnte für einen (loyalen) Verwaltungsangehörigen, der für die Behörden-PR Verantwortung trägt, dann doch recht hoch sein. Mit dem nächsten Instrument der visualisierten Diskussionsmethode soll gerade diese Realisierbarkeit der Verwaltungs-PR, die unter den für besonders relevant gehaltenen Bedingungen zur freien Willensbildung beitragen können, untersucht:

Der Moderator stellt, so Kühl (2009), auf der Basis der herausragend bewerteten Cluster „Thesen“ auf, die von den Diskussionsteilnehmern auf einer vorbereiteten Skala von „+“ bis „-“ bewertet und entsprechend auf einem Plakat mit Klebepunkten markiert werden. Daraufhin fragt er die Gruppe nach den Argumenten, die für beziehungsweise gegen die jeweilige Behauptung sprechen und hält die genannten Argumente auf dem Bewertungsplakat unter der jeweiligen negativen oder positiven Bewertung verschriftlicht fest (vgl. Kühl, 2009, S. 199 f.).

Auf die Untersuchung angewandt bedeutet das: Mithilfe der aus den Gewichtungen gewonnenen, besonders relevanten Bedingungen formuliert der Forscher die jeweiligen Thesen zur Realisierbarkeit der zur freien Willensbildung beitragenden Verwaltungs-PR. Die Diskutanten der Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bewerten die einzelnen Thesen, die auf den für relevant gehaltenen Bedingungen beruhen, hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit durch ihre Einordnung auf der Bewertungsskala. Sie untermauern diese Bewertung durch Argumente oder stellen diese Einschätzungen mit Gegenargumenten in Frage. Die jeweiligen Haltungen zum festgestellten Realisierbarkeitsgrad werden auf den Bewertungsplakaten schriftlich festgehalten.

Ist der Ablauf der visualisierten Diskussionsführung ex ante festgelegt, handelt es sich um eine abgeschlossene Form der Dramaturgie (vgl. Kühl, 2009, S. 200). Dabei „[...] existiert also ein genaues Text- und Drehbuch der Diskussion“ (Kühl, 2009, S. 200). In diesem Forschungsprojekt ist folgendes vorab bestimmtes Vorgehen vorgesehen (vgl. Abbildung 4):



Abbildung 4: Dramaturgie der Datenerhebung mittels visualisierter geführter Gruppendiskussionen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kühl, 2009, S. 200 f.

In Anlehnung an Kühl (2009) folgen auf die Einstiegsdiskussionen mittels „Zuruffragen“ die eingehenden „Kartenfragen“. Die gebündelten Antworten auf die „Kartenfragen“ (Cluster) werden mithilfe der „Gewichtungsfragen“ hinsichtlich ihrer Relevanz geordnet. Aus den überdurchschnittlich gewichteten Clustern formuliert der Moderator Behauptungen, die als Thesen einer abschließenden Bewertung unterzogen werden (vgl. Kühl, 2009, S. 200 f.).

Die Resultate, die mit den visualisierten Gruppendiskussionen erzielt werden, befinden sich gemäß Kühl (2009) unmittelbar auf den Thesen-Plakaten. Diese wie auch alle anderen Plakate fotografiert der Forscher nach Diskussionsende ab. Das „Protokoll“ der Diskussionsführung wird in einem Zug mit der Ausgestaltung der Plakate entwickelt, sodass ein Transkribieren für die weitere Auswertung demnach nicht erforderlich ist (vgl. Kühl, 2009, S. 204 f.).

Dies hat nicht nur den Vorzug, dass die Dokumentation der Diskussion erleichtert ist (vgl. Kühl, 2009, S. 211), sondern bietet auch den Vorteil, dass den Gesprächsteilnehmern die Anonymisierung ihrer Einschätzungen nachvollziehbar zugesichert werden kann (vgl. Kühl, 2009, S. 205), was wiederum der Diskussionsbeteiligung zugutekommen dürfte. Die Nachteile, die damit in Kauf genommen werden, sind die Reduktion der Komplexität einzelner Diskussionsbeiträge und die unzureichende Darstellung der Diskussionsdynamik (vgl. Kühl, 2009, S. 205). Diese Nachteile dürften insofern wohl weniger ins Gewicht fallen, als weder die Komplexität der Einzelaussagen noch die Dynamik der Gespräche, sondern vor allem die Beurteilungen des Relevanzgrades und der Realisierbarkeit der generalisierten Annahmen der PR-Experten im Fo-

kus des Diskussionsinteresses stehen. Die auf Plakaten visualisierten und abschließend fotografisch gesicherten Beurteilungen der Diskutanten werden wie folgt verarbeitet:

Die Auswertung der aus Gruppendiskussionen gewonnenen Daten erfolgt laut Morgan (1997) im Rahmen der Interpretation. Das Augenmerk liegt auf den besonders gewichtigen Diskussionsgegenständen. Ausschlaggebend für das Gewicht der in die Diskussionsrunden eingebrachten Aspekte sind die Häufigkeit und die Deutlichkeit mit der Argumente in die Einzeldiskussionen sowie in alle Diskussionsrunden zusammen einfließen (vgl. Morgan, 1997, S. 63).

Interpretationsobjekte sind die argumentativ unterlegten Thesen-Bewertungen, wobei sich das Gewicht dieser Gegenstände jeweils aus den Bewertungen und den zugehörigen Argumenten oder Gegenargumenten der Teilnehmer ergibt. Insofern erscheint es nicht nur möglich, herausragende Standpunkte zu identifizieren, sondern auch kontroverse Auffassungen darzulegen.

Das Herausstellen von Kontroversen ist nach Ansicht Kühls (2009) im Übrigen eine wesentliche Qualität der Methode der visualisiert geführten Gruppendiskussionen. Hierfür bieten sich gerade diejenigen Konstellationen von Karten an, auf welchen Standpunkte und unmittelbar zugehörige Gegenstandspunkte festgehalten sind (vgl. Kühl, 2009, S. 213).

Die auf den Thesen-Plakaten veranschaulichten und argumentativ untermauerten Bewertungen sollen verdeutlichen, welche im Forschungsprozess entwickelten Thesen zu unstrittigen oder zu kontroversen Sichtweisen hinsichtlich der Realisierbarkeit der Verwaltungs-PR, die unter bestimmten Bedingungen zur freien Meinungsbildung beitragen, führen. Die Ablesbarkeit des Relevanzgrads der Thesen wird mittelbar durch die Häufigkeit der diesen zusprechenden Argumente und unmittelbar über die vorab abgefragten Gewichtungen möglich. Letztlich können die erzielten Resultate der Analyse der Gruppendiskussionen in den ursprünglichen Prozess der Theoriebildung, der mit der Auswertung der Experteninterviews angestrengt wurde, auf der Stufe der „theoretischen Generalisierung“ (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57) einfließen.

Zusammenfassung des Forschungsvorgehens

Die einzelnen Erhebungs- und Auswertungsschritte, also Literaturrecherche, Experteninterviews und visualisiert geführte Gruppendiskussionen, bilden zusammen den „roten Faden“ des an der Zielsetzung ausgerichteten, integrativen Forschungsvorgehens (vgl. Abbildung 5 auf der folgenden Seite).

Auf der Grundlage der Literaturrecherche beabsichtigt der Forscher zum einen, sich dem Untersuchungsgegenstand anzunähern, zum anderen unter Berücksichtigung des Forschungsproblems, einen eigenen theoretischen Ansatz zu behördlichen PR-Funktionen und deren Voraussetzungen zu entwickeln. Davon können erste Annahmen zu den Bedingungen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, die zur freien Meinungsbildung beitragen oder diese beeinträchtigen, abgeleitet werden.

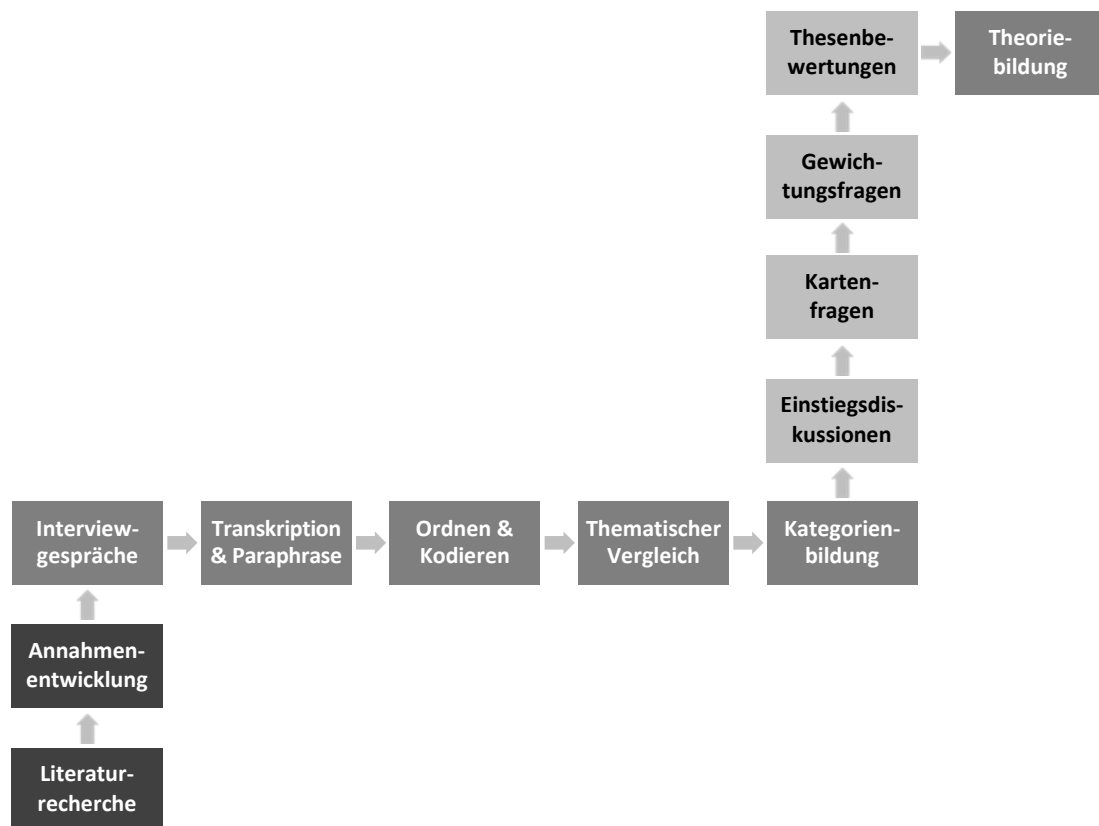


Abbildung 5: Integrative Methoden-anwendung zum Entwurf einer Theorie bürgerbezogener, zur freien Meinungsbildung beitragender Öffentlichkeitsarbeit der Administration

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Meuser & Nagel, 2005, 2009 beziehungsweise Kühl, 2009 sowie unter Bezugnahme auf 1.3

Diese Annahmen fließen neben der Zielsetzung und der Forschungsfrage inklusive nachgeordneter spezifizierter Fragestellungen (vgl. 1.2) inhaltlich in einen Leitfaden ein, der einer thematischen Fokussierung der Experteninterviews dienen soll. Interviews mit 18 PR-Experten unterschiedlicher Verwaltungsorganisationen bieten die Möglichkeit, erfahrungs- und wissensbasierte Auskünfte zu den Bedingungen einer die freie Meinungsbildung ermöglichenden behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zu erhalten. Zur Stimulierung der Interviewpartner wird innerhalb der Leitfadeninterviews ergänzend die Methode der objektbezogenen Assoziationsbildung angewandt. Die von den Experten erlangten Informationen können in mehreren Auswertungsschritten gebündelt, geordnet und verallgemeinert werden, sodass letztlich eine Theoriebildung interpretativ möglich ist (vgl. 1.3).

Da ein derartiger Theorieentwurf bürgerbezogener behördlicher Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich der Realisierbarkeit und der Relevanz jedoch vor allem die Sichtweisen verwaltungsinterner PR-Spezialisten wiedergeben würde, wird vor der Theoriebildung ein Perspektivenwechsel für erforderlich gehalten. Ein solcher soll mithilfe der Methode der visualisierten Gruppendiskussi-

on herbeigeführt werden. Dabei werden die verallgemeinerten Expertenannahmen in Form von Thesen zur Diskussion gestellt. Im Verlauf der moderierten Diskussionsrunden entwickeln drei Kernzielgruppen behördlicher PR, repräsentiert durch eine Journalisten-, Bürger- und Behördenmitarbeitergruppe, Argumente zu den Voraussetzungen einer die freie Meinungsbildung ermöglichenden Öffentlichkeitsarbeit der Administration. Die Resultate der Gruppendiskussionen – durch eine Visualisierungstechnik unterstützend veranschaulicht – werden interpretativ ausgewertet. Anschließend können die Auswertungsergebnisse als Thesen in den ursprünglichen Prozess der Theoriebildung, der mit den Auswertungsschritten der Experteninterviews eingeschlagen wurde, einfließen (vgl. 1.3).

„Ohne einen theoretischen Zugang wüssten wir weder, wo und wie wir eine Untersuchung beginnen sollten, noch wie wir die gefundenen Tatsachen zu deuten hätten.“

(Giddens, Fleck & Egger de Campo, 2009, S. 30)

2. Theoretischer Hintergrund

Zentraler Gegenstand dieser Forschungsarbeit sind die Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit. Um sie zu erfassen, sind sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die PR zunächst für sich zu bestimmen und anschließend miteinander in Beziehung zu setzen. Dann können auch Überlegungen zu ihren Funktionen angestellt werden. Würde sich dieses Forschungsprojekt darauf beschränken, die Funktionen administrativer Öffentlichkeitsarbeit zu bestimmen, wäre das Definieren und Verbinden von Teilaspekten ausreichend. Doch diese Studie möchte mehr. Der Zielsetzung (vgl. 1.2) entsprechend geht es nicht nur darum, zu erfassen, auf welche Weise und mit welchen Intentionen die Administration Öffentlichkeitsarbeit durchführt, sondern es kommt darauf an, zu verstehen, wozu die Verwaltung unter bestimmten Bedingungen Public Relations betreibt. Im Vordergrund steht daher, diejenigen Grundlagen zu erkennen, auf welchen der jeweilige Zweck behördlicher Öffentlichkeitsarbeit beruht. Erst das Erkennen und Verstehen der hinterfragten Gründe ermöglicht es, die Erforschung des Beitrags der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung fundiert anzugehen. Fundiert bedeutet, zugrunde liegende Theorien in die Suche nach Antworten auf die Forschungsfrage mit einzubeziehen.

Was die Berücksichtigung theoretischer Grundlagen betrifft, gibt es von vorne herein nichts herunterzuspielen: „Theorien sind nichtbeliebige Instrumente zur Ordnung von Erkenntnis“ (Merten, 2009, S. 51). Basale theoretische Ansätze sind tiefgreifend und komplex. Sie zu erfassen, erfordert ein hohes Maß an sachorientierter Aufmerksamkeit und Ausdauer. Vor allem pragmatische Öffentlichkeitsarbeiter oder Verwaltungspraktiker mögen sich fragen, ob bei einem derart anwendungsabhängigen Gegenstand, wie behördlicher PR, ein Rückgriff auf theoretische Grundlagen erforderlich sei, schließlich komme es in erster Linie auf die konkrete Praxis der Öffentlichkeitsarbeit an. Diese unterstellte Kritik ist nachvollziehbar, und doch greift sie zu kurz, denn es „[...] liegen nahezu allen praktischen Entscheidungen irgendwelche eher theoretische Annahmen zugrunde“ (Giddens et al., 2009, S. 30). Über ein Beschreiben hinaus dürfte es also erst mit Hilfe von Theorien möglich sein, einzuordnen und zu verstehen. „Denn alle Praxis ist an vorgegebene Bedingungen gebunden und in eine vorgegebene Ordnung hineingestellt [...]“ (Brugger, 1976, S. 402).

Neben der Perspektive, ein theoretisches Modell der Verwaltungs-PR entwerfen zu können, dient das Entwickeln eines umfassenden und fundierten Verständnisses von den Bestandteilen behördlicher PR in besonderem Maß dazu, der begründet gewählten Methode des Experteninterviews zu entsprechen: Das literaturgestützte gegenstandsbezogene Untersuchen in diesem Kapitel ist nicht nur die Voraussetzung für das Formulieren empirisch überprüfbarer Annah-

men, sondern auch die notwendige Vorleistung für die Entwicklung des vorgesehenen Interviewleitfadens (vgl. 1.3). Es unterstützt zudem das Bestreben des Forschers, als Interviewer den Anforderungen an den Expertenstatus zu genügen.

Vor allem ist eine ausführliche Darstellung der Teilbereiche PR, Verwaltung und deren Verbindung erforderlich, um die Auskünfte der Experten einschätzen und in der Bandbreite der diversen Theorien jeweils einordnen zu können. Dieses Erfordernis ergibt sich, da die interviewten Experten unterschiedlichen Verwaltungszweigen beziehungsweise -ebenen angehören, unterschiedliche Erfahrungen in der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit gesammelt haben und nicht zwingend dasselbe Verwaltungs- oder PR-Verständnis aufweisen (vgl. 1.3). Je umfassender und differenzierter der Forscher die Teilbereiche PR, Verwaltung und deren Verbindung inklusive ihrer jeweiligen Abgrenzungen also herausarbeitet, umso besser ist er im offenen Expertengespräch in der Lage, auf vorab nicht absehbare Aspekte einzugehen, seine Fragen bei Bedarf neu auszurichten und die Expertenantworten im Rahmen der Auswertung einem bereits in der Literatur vorhandenen theoretischen Ansatz entsprechend zuordnen zu können.

2.1 Bestimmen des Forschungsgegenstands

Eine Auseinandersetzung mit den PR-Funktionen der öffentlichen Verwaltung als Forschungsgegenstand setzt die Bestimmung ihrer Teilbereiche, Administration, Public Relations und Verwaltungs-PR, voraus. Dies soll helfen, den Forschungsgegenstand einzugrenzen und zu fokussieren. Vor allem soll damit einer Vermengung mit unterscheidbaren staatlichen Organisationen oder einer Verwechslung mit anderen Kommunikationsformen vorgebeugt werden. Auch die vorschnelle Wahl einer beliebigen PR-Ausprägung zur Darstellung der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit kann somit von Anfang an vermieden werden. Das insofern für notwendig erachtete Bestimmen der Teilgegenstände dient folglich sowohl einem Einblick in die „Welten“ der PR, der Verwaltung und der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit als auch einer ersten Orientierung auf dem Weg zum Erfassen des – als komplex erachteten – Forschungsgegenstandes.

Public Relations

Es gibt zahlreiche Ausdrücke, die gleichbedeutend für Public Relations verwendet werden: „Öffentlichkeitsarbeit, Unternehmenskommunikation, Vertrauenswerbung, Meinungspflege, Organisationskommunikation... – die Vielzahl an Begriffen ist verwirrend“ (Fröhlich, 2008, S. 95). PR und Öffentlichkeitsarbeit bezeichnen grundsätzlich denselben Gegenstand. „Über die Synonymität der beiden Begriffe herrscht in Wissenschaft und Praxis seit langem Konsens“ (Fröhlich, 2008, S. 95). Keine Übereinstimmung besteht hingegen im Hinblick auf eine PR-Definition. Die eine, allgemeingültige Definition der Öffentlichkeitsarbeit gibt es nicht, vielmehr „[...] eine kaum mehr zu überblickende Anzahl von Definitionen“ (Fröhlich, 2008, S. 95). Schon aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen verschiedener Wissenschaftsdisziplinen, wie etwa der Kom-

munikations- oder der Betriebswirtschaft, auf die PR weichen die jeweiligen Auslegungen voneinander ab (vgl. Fröhlich, 2008, S. 95; vgl. Röttger et al., 2011, S. 16 f.):

Otfried Jarren und Ulrike Röttger (2008) zufolge sind PR aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ein Mittel unternehmerischer Kommunikationspolitik und können dem Unternehmensmarketing zugeordnet werden. Ein höheres Maß an Eigenständigkeit erfahren PR neben Marketing und Werbung im Rahmen der Überlegungen zur integrierten Kommunikation. Kommunikationswissenschaftliche Zielgrößen, zum Beispiel Vertrauen oder Image, rücken damit verstärkt ins Zentrum des wirtschaftswissenschaftlichen Interesses (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 19).

Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht werden PR nicht nur als organisationale Kommunikationsfunktion angesehen, sondern darüber hinaus auch von ihrer funktionalen Bedeutung für die Gesellschaft her beleuchtet (vgl. Röttger et al., 2011, S. 22-24). Insofern werden Public Relations zwar allgemein als das organisationale Management von Kommunikation verstanden, doch können sie zugleich auch als Teil der gesamten öffentlichen Kommunikation beziehungsweise als Bestandteil der Publizistik betrachtet werden (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 19). Zudem macht es einen Unterschied, vor welchem fachlichen Hintergrund PR definiert werden, denn ein Laie dürfte PR einen anderen Sinn beimessen als ein Wissenschaftler und ein von Beruf wegen mit PR befasster Öffentlichkeitsarbeiter hat wiederum einen ganz anderen Blickwinkel (vgl. Fröhlich, 2008, S. 96 f.; vgl. Röttger et al., 2011, S. 18-21; vgl. Rühl, 2009, S. 72 f.).

Auch der Standpunkt, von dem aus die Öffentlichkeitsarbeit betrachtet wird, ist für eine Definition bedeutsam: Auf der Mikro-Ebene der PR-Tätigkeit steht die Perspektive eines sozialen Handelns im Vordergrund (vgl. Fröhlich, 2008, S. 107). Hierbei wird besonders der operativ erzielte Nutzen der PR beleuchtet (vgl. Szyszka, 2008b, S. 162). Von der Meso-Ebene aus rücken die organisationalen Funktionen der PR in den Mittelpunkt des Interesses (vgl. Fröhlich, 2008, S. 107). Dabei gilt es, zu klären, welche „[...] Aufgaben PR für Organisationen [...] – von Wirtschaftsunternehmen über Institutionen der öffentlichen Verwaltung bis hin zu Non-Profit-Organisationen – übernimmt“ (Fröhlich, 2008, S. 107). Bei diesem Ansatz kommt es darauf an, den Nutzen der PR für eine Organisation herauszustellen (vgl. Szyszka, 2008b, S. 161).

Aber gerade die Definitionselemente, die auf den organisationalen Zweck der PR abstellen, wie etwa Bekanntheitssteigerung, Imageförderung oder Vertrauensbildung, könnten bereits eine funktionale Weichenstellung in Richtung Gesellschafts- oder Organisationsbezug einleiten. Je nach Berücksichtigung solcher Elemente dürfte nicht nur die Funktionsbestimmung erheblich geprägt werden, sondern würde eine ganz eigene PR-Definition zum Tragen kommen.

Die Frage nach der PR-Funktion kann auch von der Makro-Ebene aus im Hinblick auf den gesellschaftlichen Beitrag der PR gestellt werden (vgl. Fröhlich, 2008, S. 107). Es geht dabei um die Folgen der Öffentlichkeitsarbeit für die ganze Gesellschaft (vgl. Szyszka, 2008b, S. 161). Bei dieser Sichtweise wird angenommen, „[...] dass PR nicht nur für einzelne Organisationen wichtige Funktionen übernimmt, sondern für die Gesellschaft insgesamt“ (Fröhlich, 2008, S. 107). Während also organisationsbezogene PR-Ansätze die Funktionen der Public Relations innerhalb und zugunsten von Organisationen fokussieren, stellen gesellschaftsorientierte PR-Ansätze auf den

Zweck der Öffentlichkeitsarbeit innerhalb und zugunsten von Gesellschaften, konkret demokratisch geprägten Gesellschaften, ab (vgl. Röttger et al., 2011, S. 40).

Die Differenzierung zwischen organisations- und gesellschaftsbezogenen PR-Ansätzen ist nach Ulrike Röttger von der Unterscheidung zwischen system- und handlungstheoretischen Überlegungen abzugrenzen. Insofern befindet sich die PR-Theoriebildung im doppelten Spannungsfeld (vgl. Röttger, 2010a, S. 390, 2010b, S. 56; vgl. Röttger et al., 2011, S. 39; vgl. Abbildung 6).

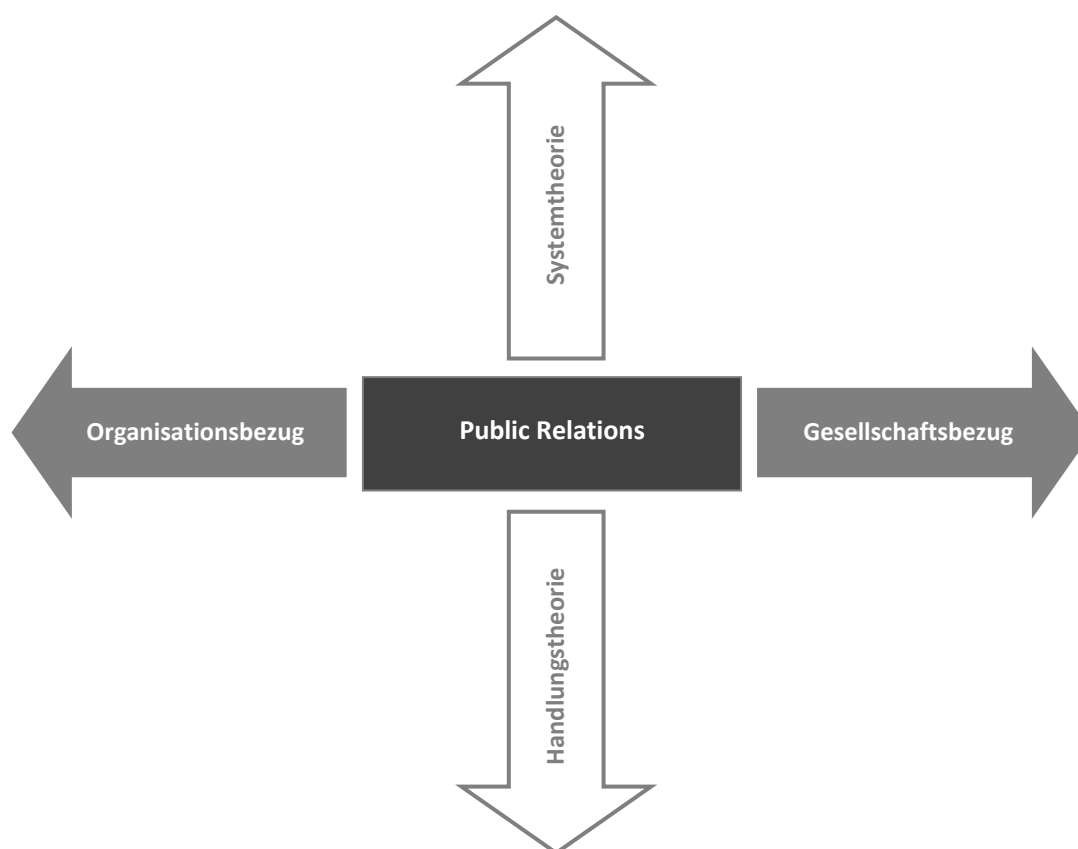


Abbildung 6: Öffentlichkeitsarbeit im doppelten Spannungsfeld von Ansätzen und Perspektiven

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jarren & Röttger, 2008, S. 19 f. u. 23-26; Merten, 2009, S. 57 f., Röttger, 2010a, S. 390, 2010b, S. 56; Röttger et al., 2011, S. 39

Bildlich betrachtet handelt es sich um Spannungsfelder unterschiedlicher, aber in Beziehung stehender Dimensionen, schließlich können gesellschafts- wie auch organisationsbezogene PR-Ansätze handlungstheoretisch fundiert oder systemtheoretisch begründet sein (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 19 f.; vgl. Merten, 2009, S. 57 f.).

Daneben kommen aber auch Ansätze in Betracht, deren handlungs- und systemtheoretische Aspekte miteinander kombiniert sind, sodass sie im Rahmen der PR-Theoriebildung zur Überwindung des Gegensatzes von System und Handlung führen können (vgl. Jarren & Röttger,

2009, S. 30 f.; vgl. Rolke, 2009, S. 180 f. u. 184 f.). Doch selbst eine derartige Verbindung, die strukturationstheoretisch einordenbar ist (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 31), bildet wiederum einen Pol, dem ein Gegenpol gegenübersteht (vgl. Zerfaß, 2010, S. 19 u. 85). Insofern würde sich die Öffentlichkeitsarbeit dann im „[...] Spannungsfeld von individuellem Wollen und kultureller Prägung [...]“ (Zerfaß, 2010, S. 19) beziehungsweise „[...] von voluntaristischem Handeln und strukturellem Determinismus [...]“ (Zerfaß, 2010, S. 85) befinden. Öffentlichkeitsarbeit erscheint also vielschichtig und begrifflich unbestimmt. Unstrittig ist, „[...] dass Public Relations [...] eine Form öffentlicher Kommunikation ist wie Journalismus, Werbung und Propaganda auch“ (Fröhlich, 2008, S. 100).

Romy Fröhlich zufolge entschärft die Einordnung der PR als eine von mehreren – sich ähnelnden – Ausprägungen öffentlicher Kommunikation die PR-Definitionsproblematik aber nicht. Genau wie Journalismus, Werbung oder Propaganda haben PR etwas mit öffentlicher Kommunikation zu tun, wobei sogar unterstellt werden darf, dass Werbung und Propaganda wie Öffentlichkeitsarbeit persuasive Wirkungen entfalten. Im Versuch, PR von anderen Formen öffentlicher Kommunikation abzugrenzen, könnte jedoch die Chance liegen, sich dem Begriff der Öffentlichkeitsarbeit zumindest „ex negativo“ anzunähern (vgl. Fröhlich, 2008, S. 96 u. 100 f.).

Diese Annäherung an die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Abgrenzung setzt aber voraus, dass nicht die „[...] Versuche, Werbung, PR, und Propaganda unterscheiden zu wollen, lediglich [als (Anmerkung Verfasser)] semantische Spielereien“ (Kunczik, 2002, S. 35) abgetan werden.

Kommunikationswissenschaftlich betrachtet ist Werbung – wie auch PR – eine öffentliche Kommunikationsform, deren Maßnahmen idealerweise auf der Grundlage von Analyseergebnissen strategisch geplant, umgesetzt und hinsichtlich ihrer Wirkung ausgewertet werden (vgl. Bentele, 1998, S. 739). Werbung und PR sind deswegen aber noch lange nicht dasselbe (vgl. Fröhlich, 2008, S. 102), obwohl PR ebenso wie Werbung der positiven Organisationspositionierung dienen (vgl. Merten, 1999, S. 263). Betriebswirtschaftlich betrachtet ist Öffentlichkeitsarbeit ohnehin „[...] eine Unterfunktion des Marketing [...] und [...] ein absatzförderndes Instrument neben anderen, wie z.B. Mediawerbung, Verkaufsförderung [...]“ (Röttger et al., 2011, S. 22). Allerdings ergibt sich schon für die PR-Praxis aufgrund der Relevanz des Journalismus als Empfänger und Multiplikator von PR-Botschaften generell das Erfordernis glaubwürdig und seriös zu sein und wahre Informationen auszusenden, die sich von eher unsachlichen Werbebotschaften unterscheiden (vgl. Fröhlich, 2008, S. 102).

Der Werbung kann nach Klaus Merten (1999) in einer Mediengesellschaft die Kommunikationsfunktion des Überredens zugeordnet werden. Die Wirkung des Überredens muss nicht langfristig und schon gar nicht auf Dauer angelegt sein. Es genügt, wenn der Effekt anhält, bis die Handlung, die durch das Überreden bewirkt werden sollte, ausgeführt worden ist. Besonders produktbezogene Werbung zielt durch wiederholte und unpersönliche öffentliche Präsentation darauf ab, kurzfristig eine Kaufentscheidung herbeizuführen (vgl. Merten, 1999, S. 261-263).

Als Abgrenzungskriterien kommen aus Sicht Fröhlichs vor allem funktionale Unterschiede in Frage. Bei der Werbung steht der Gewinn von Marktanteilen im Fokus. Die kurzfristig wirkende

Werbung soll das Verkaufen unterstützen, hat Verkaufsfunktion. Dazu nimmt sie auf die potentiellen Käufer beziehungsweise deren Kaufverhalten Einfluss (vgl. Fröhlich, 2008, S. 102 f.).

Grundsätzlich kommt es bei der Werbung darauf an, über insbesondere medial vermittelte Angebote an vorab festgelegte Zielgruppen eine wiederholbare Handlungsbereitschaft etwa hinsichtlich bestimmter Produkte oder Leistungen hervorzurufen (vgl. Zurstiege, 2006, S. 309 f.).

Werbung sorgt gemäß Peter Szyszka (2008e) im Rahmen der Marktkommunikation hinsichtlich bestimmter Unternehmen und ihrer Produkte oder Dienstleistungen für Aufmerksamkeit und Positionierung. Weitere Werbeaufgaben sind die Animation und die Stimulation potentieller Kunden, sodass diese den Wunsch entwickeln, ebendiese organisationalen Leistungen zu erwerben oder in Anspruch nehmen zu können (vgl. Szyszka, 2008e, S. 629).

Als Spezialität des werbungskennzeichnenden Überredens betrachtet Merten (1999) die Manipulation und schreibt ihr in der Funktion der Propaganda folgende Ablaufstruktur zu: zunächst erhält eine vorgegebene Handlung einen Ausschließlichkeitsstatus. Damit nimmt der Propagandist seinen Rezipienten von vorneherein die freie Entscheidung ab. Die eigentliche Akzeptanz wird hervorgerufen, indem sowohl positive Folgen als auch nicht überprüfbare, negative Sanktionen für die Zukunft in Aussicht gestellt werden (vgl. Merten, 1999, S. 261 f.).

Propaganda darf nach Einschätzung Benteles (2008d) als persuasive Kommunikationsform verstanden werden, die nicht auf ein wahrheitsgemäßes Informieren angewiesen ist, bestimmte Wahrheiten unterschlägt, Stereotype bedient oder Feindbilder aufbaut. Sie hat in zentralisierten, nicht-demokratischen Strukturen, wenn Medien etwa staatlich gelenkt werden, gute Wirkungsmöglichkeiten. Als extreme Beispiele der deutschen Vergangenheit kommen der in der DDR vorgegebene Sozialismus, dem die Propagandaarbeit zur Expansion marxistisch-leninistischen Gedankenguts dienen sollte, oder der Nationalsozialismus, der Propaganda benutzt hatte, um Massen möglichst effektiv zu beeinflussen, in Betracht (vgl. Bentele, 2008d, S. 618).

Es verwundert insofern nicht, dass sich PR-Ansätze, die im westlichen Nachkriegsdeutschland entwickelt wurden, angesichts der Erfahrungen mit einem nationalsozialistischen Propagandaapparat klar von Propaganda abgegrenzt und zugleich gesellschaftsbezogene Werte und Ziele hervorgehoben haben (vgl. Röttger, 2009, S. 10). „Die Propaganda ist in der Regel ein offener Diener der Macht, die die Aufgabe hat, als Start- und Behauptungshilfe tätig zu sein“ (Pieper, 1990, S. 234). Gerade in totalitären, zentralistisch organisierten Gesellschaften sind Unterschiede zwischen der sozialen Wirklichkeit und einer vom Staatsapparat vorgegebenen („propagierten“) Scheinwirklichkeit die Folge von Propaganda (vgl. Bentele, 2008a, S. 158).

Szyszka (2004) zeigt anhand der Propagandaarbeit vor dem 1. Weltkrieg (1914 – 1918) beziehungsweise vor dem Irak-Krieg im Jahr 2003 auf, dass Propaganda, obwohl es sich wie Öffentlichkeitsarbeit um eine strategisch und persuasiv angelegte Kommunikationsform handelt, nicht mit PR gleichgesetzt werden kann. Zur Abgrenzung erläutert er, dass Propaganda darauf ausgelegt ist, einen Meinungswettbewerb zu unterbinden und durchzusetzende Wirklichkeiten mittels kommunizierter Werte oder sonstiger Gegebenheiten strategisch oder sogar suggestiv konstruiert werden. Wird eine Wirklichkeitskonstruktion nicht mitgetragen, droht der Ausschluss aus

der Gemeinschaft, welche die vermittelten und zu akzeptierenden Werte bereits übernommen hat (vgl. Szyszka, 2004, S. 43 f.).

PR hingegen dienen dazu, bei Zielgruppen Vertrauen zu gewinnen und auf deren Imagevorstellungen Einfluss zu nehmen, wobei das Erzielen von Vertrauen und Sympathie langfristig ausgerichtet ist (vgl. Fröhlich, 2008, S. 103; vgl. Merten, 1999, S. 263; vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit von Werbung und Propaganda

Quelle: Merten, 1999, S. 261

Funktion	Überredung	Manipulation	Überzeugung
Anwendung	Werbung	Propaganda (Publicity)	Public Relations
Ziel	Ausführung eines singulären Aktes	Akzeptanz einer vorgeg. Entscheidung	Erzeugung von Vertrauen
Situation	hier und jetzt	immer und ewig	auf lange Zeit
Mentaler Zugriff (Wirkung)	Positiv besetzte Aspekte und Assoziationen betonend	ängstigend / verheißend m. Ausschließlichkeitscharakter	Vertrauensbildend, Glaubwürdigkeit steigernd
Modus	emotiv	emotiv / kognitiv	emotiv / kognitiv
Reflexive Modi	Bewertungen (sachl.), Erfolg (temp.), Orient. an anderen (soz.)	Reflexive Bewertungen („Richtige“ Werte)	Bewertungen (sachl.), Erfolg (temp.), Orient. an anderen (soz.)

„Überzeugung gilt als Grundfunktion von Public Relations“ (Merten, 1999, S. 261). Konsequenz einer auf das Bewusstsein gerichteten Überzeugungskommunikation zum Zweck der Vertrauensbildung ist gerade die langfristige Ausrichtung (vgl. Merten, 1999, S. 261). Gegenstand der Überzeugungsarbeit sind die Positionen und Interessen der jeweiligen Personen oder Organisationen, die den Überzeugungsakt selbst vollziehen oder vollziehen lassen, sodass PR als eine Form der Selbstdarstellung zu verstehen sind, die auf die Öffentlichkeit mit Partikularinteressen einwirken (vgl. Röttger et al., 2011, S. 32).

International werden Public Relations meist als Bestandteil eines organisationalen Kommunikationsmanagements verstanden (vgl. Bentele, 2006a, S. 231). In der PR-Forschung im deutschsprachigen Raum kann von einer regelrechten Vorherrschaft organisationsbezogener Ansätze, die vor allem auf die Funktionen der Public Relations für Organisationen abstellen, ausgegangen werden (vgl. Röttger et al., 2011, S. 113).

Der mittels PR allgemein angestrebte Zweck ist nach Einschätzung Röttgers (2010a) vor allem die Legitimierung organisationaler Zielsetzungen oder Interessen und mit dieser die Akzeptanz der Organisation und ihrer Entscheidungen. Diese Legitimität verschafft einer Organisation

wiederum eine größere Entscheidungsfreiheit und somit auch eine kommunikative Grundlage für den organisationalen Erfolg (vgl. Röttger, 2010a, S. 381).

Die Dominanz organisationsbezogener Ansätze bestand nach Beurteilung Jarrens und Röttgers (2008) allerdings nicht immer. Hatten erst gesellschaftsorientierte Ansätze die Entwicklung der PR-Theorie geprägt, wurde spätestens ab den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts im deutschsprachigen Raum vermehrt nach der organisationalen PR-Bedeutung gefragt. Wegweisend für diese Entwicklung waren US-amerikanische Forschungsergebnisse, allen voran die Modelle von James Grunig und Todd Hunt (vgl. Tabelle 5) oder das darauf aufbauende Excellence-Modell (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 25 f.; vgl. Röttger et al., 2011, S. 43 f.).

Tabelle 5: PR-Entwicklung anhand verschiedener Modelle der Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Grunig & Hunt, 1984, S. 22

	Model			
Characteristic	Press Agency / Publicity	Public Information	Two-Way Asymmetric	Two-Way Symmetric
Purpose	Propaganda	Dissemination of information	Scientific persuasion	Mutual understanding
Nature of Communication	One-way; complete truth not essential	One-way; complete truth essential	Two-way; imbalanced effects	Two-way; balanced effects
Communication Model	Source → Rec.	Source → Rec.	Source → Rec. ← Feedback	Group → Group ←
Where Practiced Today	Sports, theatre, product promotion	Government, nonprofit associations, business	Competitive business, agencies	Regulated business; agencies

Der Ansatz Grunigs und Hunts (1984) umfasst vier PR-Modelle: Während das Modell der „*Publicity*“ weniger vom Wahrheitsgehalt als vielmehr vom organisationalen Aufmerksamkeitsgewinn gekennzeichnet ist, kommt es beim Modell der „*Public Information*“ darauf an, aus Organisations-sicht zwar vorteilhafte, aber in jedem Fall wahrheitsgemäße Nachrichten zu verbreiten. Beide Varianten sehen eine einseitige Kommunikationsrichtung vor. Die Kommunikation verläuft von einer Organisation zu den jeweiligen Bezugsgruppen – nicht aber umgekehrt. Nach der Informationstätigkeit ist eine Rückkopplung des Informationsempfängers nicht von Belang. Bei dem als „*Two-Way Asymmetric*“ bezeichneten Modell ist das anders. Hierbei kommt es gerade auf das Feedback des Kommunikationspartners an. Ziel ist es, zu ergründen, wie die Bezugsgruppen zu beeinflussen sind, sodass sie sich dem Organisationsinteresse entsprechend verhalten. Insofern ist das Kommunikationsverhältnis alles andere als ausbalanciert. Eine kommunikative Balance

der Interessen liegt erst beim sogenannten „*Two-Way Symmetric*“-Modell vor, das ein gegenseitiges Verständnis im Dialog vorsieht. Das bedeutet zwar nicht, dass einer der Kommunikationspartner seine Interessen vollständig anpasst oder gar aufgibt, aber immerhin ist es möglich, dass beide in gleicher Weise die Möglichkeit haben, auf eine Einstellungs- oder Verhaltensänderung des jeweils anderen kommunikativ hinzuwirken (vgl. Grunig, Grunig & Dozier, 1996, S. 200-202; vgl. Grunig & Hunt, 1984, S. 21-27).

Welches der vier PR-Modelle das geeignetste ist, hängt nach Grunig und Hunt (1984) von den Umständen des Einzelfalls ab, denn je nachdem welcher Organisationstyp mit welchem Problem konfrontiert ist, kommt eines der vier Modelle in Betracht (vgl. Grunig & Hunt, 1984, S. 43). Der Ansatz der vier Modelle legt dabei nicht nur verschiedene PR-Ausprägungen dar, sondern öffnet mit dem vierten Modell den Blick für ein ausgeglichen-dialogisches PR-Verständnis, ohne den Organisationsbezug aufgeben zu müssen (vgl. Grunig et al., 1996, S. 202). Den viergliedrigen Ansatz aber zur Abgrenzung von anderen Kommunikationsformen oder als abgrenzbare PR-Definition heranzuziehen, erscheint problematisch: Wenn es mittels PR möglich sein soll, Halbwahrheiten zu verbreiten, weil aus Organisationssicht nur positive Aspekte dargestellt oder kritische Aspekte komplett unterschlagen werden, wenn es auf wahrheitsgemäße Informationen nicht ankommt (vgl. Grunig et al., 1996, S. 200; vgl. Grunig & Hunt, 1984, S. 21 f.), ist der Übergang zur Propaganda beziehungsweise zur Werbung fließend.

Ob sich der Wahrheitsbezug überhaupt als exklusives Abgrenzungskriterium eignet, ist ohnehin fraglich. Merten (vgl. 2009, S. 62 f.) nimmt an, dass PR situationsabhängig in der Lage sein müssen, mit Wahrheiten ebenso umzugehen wie mit Unwahrheiten; so verschwimmen die Grenzen einerseits zwischen PR und Werbung und andererseits sogar zwischen PR und Journalismus. „Üblicherweise gilt als gesichert, dass der Journalismus auf Objektivität und Wahrheit seiner Inhalte abonniert ist und dies offen für sich reklamiert“ (Merten, 2009, S. 62). Allerdings verfolgt der Journalismus trotz zum Teil vergleichbarer Strukturen durchweg andere Zwecke als die Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Löffelholz & Altmeppen, 1998, S. 666). So ist der Journalismus etwa generell um gesellschaftliche Transparenz bemüht, PR hingegen ermöglichen grundsätzlich am Organisationsinteresse ausgerichtete Einblicke (vgl. Szyszka, 2008d, S. 625).

Laut Martin Löffelholz und Klaus-Dieter Altmeppen sind vom Journalismus andere Wirkungen zu erwarten als von den Public Relations. Von anderen Systemen lässt sich der Journalismus – idealerweise – nicht bestimmen. Dennoch darf davon ausgegangen werden, dass er sich auf seine Umwelt und seine Umwelt auf ihn zumindest eingestellt haben. Als ein System der Öffentlichkeit beobachtet der Journalismus die Gesellschaft und trägt mit seinen Leistungen dazu bei, dass sich die Gesellschaft auch selbst beobachten kann. Er sorgt somit grundlegend für die Anpassungsfähigkeit des Gesellschaftssystems in einer von Veränderungen geprägten Umwelt (vgl. Löffelholz & Altmeppen, 1998, S. 666).

Auch wenn bei PR, insbesondere im Bereich der Pressearbeit, handwerkliche Fertigkeiten gefragt sind, die auch im Journalismus eine Rolle spielen, sind diese publizistischen Formen dennoch nicht gleich (vgl. Fröhlich, 2008, S. 101).

Vielmehr grenzen sie sich gemäß Ulrike Röttger, Joachim Preusse und Jana Schmitt vor allem aufgrund des Unterschieds von Selbst- und Fremddarstellung voneinander ab. Der Journalismus nimmt – idealtypisch – die Fremddarstellung der als gesellschaftlich relevant eingestuften Informationen vor. Mit seiner Kritik-, Kontroll- und Informationsfunktion ist er im übertragenen Sinn zur „4. Gewalt“ avanciert (vgl. Röttger et al., 2011, S. 31 f.).

Selbst wenn angenommen wird, dass Medien PR-Angebote vornehmlich spiegeln, dass die Öffentlichkeitsarbeit den jeweiligen Zeitpunkt und die Themen der Veröffentlichungen kontrollieren, dass PR sogar fähig sind, journalistische Recherchen zu hemmen (vgl. Baerns, 1985, S. 98-100), sollte nicht von einer Gleichheit der PR und des Journalismus ausgegangen werden. Eine derartige Abhängigkeit der Medien von den PR würde ein einseitiges Machtverhältnis begründen (vgl. Bentele, 2008c, S. 209 f.; vgl. Raupp, 2008, S. 198). Gegen eine solche Beziehung spricht die Idee der „Intereffikation“, wonach Öffentlichkeitsarbeit nur mithilfe des Journalismus funktioniert und umgekehrt, sodass die Kommunikationsziele der Public Relations erst mithilfe der Medien erreichbar erscheinen (vgl. Bentele, Liebert & Seeling, 1997, S. 240 f.). Andererseits: „Ohne PR-Kommunikationsleistungen könnte das Mediensystem seine verfassungsrechtlich geforderte Informationsfunktion [...] nicht aufrechterhalten“ (Bentele et al., 1997, S. 240). Die Beziehung der beiden Kommunikationsformen ist demnach von wechselseitigen Einflüssen, Ausrichtungen und Abhängigkeiten geprägt (vgl. Bentele, 2008c, S. 240).

Bentele (2008c) unterscheidet dabei im „Intereffikationsmodell“ zwischen kommunikativen Anregungen („Induktionen“) und Anpassungen organisatorischer sowie kommunikativer Art („Adaptionen“). Trotz ihrer Gegenseitigkeit können sie in Stärke oder Intensität unterschiedlich ausgeprägt sein (vgl. Bentele, 2008c, S. 211-213; vgl. Bentele et al., 1997, S. 241-243).

Das Abgrenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Propaganda, Werbung oder Journalismus hilft also, PR einzuordnen und sich ihrer Bedeutung(en) zu nähern: „Das Kommunikationsphänomen ‚PR‘ ist nicht identisch mit dem Kommunikationsphänomen ‚Werbung‘“ (Fröhlich, 2008, S. 101). „PR- und Propagandaarbeit sind zwei Formen [...] persuasiver Kommunikationsarbeit, die sich [...] deutlich unterscheiden lassen“ (Szyszka, 2004, S. 44). Öffentlichkeitsarbeit ist „[...] keine ‚andere‘ oder ‚spezifische‘ Form des Journalismus [...]“ (Fröhlich, 2008, S. 101). Die jeweiligen Abgrenzungskriterien können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es vor allem in der beruflichen Praxis Überschneidungen von PR und den „benachbarten“ Kommunikationsfeldern gibt (vgl. Röttger et al., 2011, S. 18). Ob inhaltliche oder funktionale Abgrenzungskriterien überhaupt geeignet sind, um als wesentliche Merkmale für eine Bestimmung der PR herangezogen werden zu können, bleibt wegen ihrer normativen und idealisierenden Art fraglich (vgl. Fröhlich, 2008, S. 103). Aufgrund der verschiedenen Funktionen und Ziele der Öffentlichkeitsarbeit, die sich mit den Zielen und Funktionen anderer Kommunikationsformen zum Teil überschneiden (vgl. Merten, 2009, S. 62 f.), ist es kaum möglich, PR trennscharf einzugrenzen.

Trotz der vorliegenden Definitions- und Abgrenzungsproblematik könnte eine Unterteilung in eine organisationsbezogene und gesellschaftsbezogene Öffentlichkeitsarbeit helfen, PR zumindest funktional einzuordnen und somit zu erfassen (vgl. Tabelle 6 auf der folgenden Seite):

Tabelle 6: Übersicht zu ausgewählten organisations- und gesellschaftsbezogenen PR-Ansätzen

Quelle: Eigene Darstellung; PR-Ansätze mit PR-Aufgaben und theoretischen Fundierungen in Anlehnung an die in der Tabelle genannten Autoren und unter Bezugnahme auf 2.1

	PR-Ansatz	PR-Aufgabe	Theoretische Basis
Gesellschaftsbezogene PR-Ansätze	PR als Teilsystem der öffentlichen Kommunikation moderner Gesellschaften (Ronneberger & Rühl, 1992)	Gemeinwohlorientiertes Ermöglichen von Anschlusskommunikation mittels durchsetzungsfähiger Themen	Systemtheoretisch fundierter PR-Ansatz
	PR als Beitrag zu gesellschaftlichen Kommunikationsverhältnissen und zur Gesellschaftsentwicklung (Signitzer, 2007)	Erweiterung beziehungsweise Einschränkung kommunikativer Transparenz oder strategische Einflussnahme auf die Gesellschaft	Systemtheoretisch geprägter PR-Ansatz
	PR als Mittel zur Verbesserung von Verständigungsverhältnissen innerhalb einer Gesellschaft (Burkart, 1996, 2010)	Erzielung von Einverständnis über Fakten, Vertrauenswürdigkeit und Legitimität durch Information, Diskussion, Diskurs und Evaluation	Von Theorie des kommunikativen Handelns inspiriert
	PR als autonom gestaltender Teilbereich eines Orientierungssystems der Gesellschaft (Rademacher, 2009)	Durchsetzen organisationaler Interessen und gleichzeitiges Decken eines gesellschaftlichen Bedarfs an medialen Angeboten	Verbindung von Handlungs- und Systemtheorie
	PR als gesellschaftlich zugestandenes Eingreifen in das Orientierungssystem der Gesellschaft (Rolke, 2009)	Deckung des gesellschaftlichen Informationsbedarfs durch Optimieren medial vermittelter Wirklichkeiten	Verbindung von Handlungs- und Systemtheorie
Organisationsbezogene PR-Ansätze	PR zur Konstruktion wünschenswerter Wirklichkeiten, insbesondere durch Erzeugen von Images (Merten, 1999, 2008)	Verschaffen von Glaubensstrukturen durch strategisches, situativ angepasstes Darstellen, gegebenenfalls auch durch Täuschung	Systemtheoretisch-konstruktivistischer PR-Ansatz
	PR zur Wirklichkeitsbildung im Rahmen von Rekonstruktionsprozessen (Bentele, 2006b, 2008a)	Unterstützung des Aufbaus beziehungsweise des Erhalts öffentlichen Vertrauens gegenüber Organisationen	Strukturierungstheoretisch geprägter PR-Ansatz
	PR als ein von Differenzen geprägtes Beziehungsnetzwerk zwischen Organisation und Bezugsgruppen (Szyszka, 2009)	Reduktion relationsprägender Differenzen von Sinndispositionen seitens PR-Management durch Bildung sozialen Vertrauens	Systemtheoretisch fundierter PR-Ansatz
	PR zur Ermöglichung oder Förderung organisationaler Reflexion von Organisation und Umwelt (Röttger et al., 2011)	Reflexion durch Einbringen von Beobachtungsergebnissen in organisationale Reproduktionsprozesse zur Identifikation von Chancen	Strukturierungstheoretisch erschlossener PR-Ansatz
	PR zur Förderung der sozialen Integration von Organisationen im gesellschaftspolitischen Bereich (Zerfaß, 2010)	Gewährleistung von Handlungsspielräumen und Legitimation von Strategien durch zielgruppenspezifische Einflussnahme	Handlungstheoretisch orientierter PR-Ansatz

Gerade in der PR-Theoriebildung gibt es gemäß Röttger (2010a) zur Funktionsbestimmung der Öffentlichkeitsarbeit diese beiden Sichtweisen: die organisationsorientierte, die das funktionale Gewicht der PR innerhalb beziehungsweise für Organisationen hervorhebt, und die gesellschaftsorientierte, die die funktionale Bedeutung der PR innerhalb sowie für eine demokratische Gesellschaft betont (vgl. Röttger, 2010a, S. 383 f.).

Nach Werner Faulstich (vgl. 2001, S. 21 f.) können unter den PR-Ansätzen von organisationsbezogenen Sichtweisen, welche „[...] die ‚Macher‘-Perspektive wiedergeben [...], [...] gesellschaftsbezogene Ansätze, die [...] quasi aus der Hubschrauberperspektive übergeordnet alle Interessen aller Beteiligten in den Blick nehmen, [...]“ (Faulstich, 2001, S. 21 f.) unterschieden werden. Die Fragen, die sich aus gesellschaftsbezogener Perspektive stellen, sind: „Welche Leistungen erbringen Public Relations für die jeweiligen gesellschaftlichen Systeme“ (Ronneberger, 1990, S. 427)? „Welchen Beitrag leistet Public Relations für Dasein und Funktionsweisen von Gesellschaften [...]“ (Signitzer, 2007, S. 144)? Das leitende Interesse gesellschaftstheoretischer Ansätze liegt auf gesellschaftlichen Voraussetzungen der PR und auf den Leistungen der PR für Gesellschaftssysteme (vgl. Ronneberger, 1990, S. 427 u. 430; vgl. Signitzer, 2007, S. 144).

Die gesellschaftsbezogene PR-Sicht erscheint von der organisationsbezogenen Perspektive überlagert, sofern vorausgesetzt wird, „[...] dass Public Relations stets im Zusammenhang mit Organisationen auftreten und damit gesellschaftliche Einflüsse wie Handlungsprobleme auch immer als hiervon abgeleitet [...]“ (Szyszka, Schütte & Urbahn, 2009, S. 40) zu verstehen sind. Aus organisationsbezogener Sicht sind PR „[...] Kommunikationsmaßnahmen im Interesse von Organisationen wie z. B. Unternehmen, Verbänden oder staatlichen Einrichtungen“ (Schulz, 2009, S. 565). PR dienen also in erster Linie der „[...] Verbreitung interessengebundener Information“ (Kunczik, 2002, S. 96). Im Zentrum der organisationsbezogenen Betrachtung steht die Frage: „Welchen Beitrag leistet PR zur Erreichung der Organisationsziele“ (Röttger et al., 2011, S. 43)?

Auch wenn PR „[...] immer im Zusammenhang mit organisationaler Existenz und organisationalem Handeln“ (Szyszka, 2008b, S. 174) auftreten, so erscheint eine gesellschaftliche Perspektive tiefgreifender, denn ein „[...] Verständnis von PR ist nach gesellschaftsbezogener Perspektive das umfassendste“ (Fröhlich, 2008, S. 107). Beispielsweise entwickeln ethische Aspekte, auch wenn sie bereits auf organisationstheoretischer Ebene erkannt worden sind, erst im Rahmen eines gesellschaftlichen Verständnisses ihre eigentliche Relevanz (vgl. Signitzer, 2007, S. 147).

Erst aus einer gesellschaftlichen Perspektive heraus ist es möglich, zu „[...] erklären, was PR für Dasein und Funktionsweisen der modernen freiheitlichen Gesellschaft bedeuten“ (Ronneberger, 1990, S. 430). Da der Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit demokratischen Gesellschaften wesentliche Funktionen zugeschrieben werden können, ist auf der Basis eines gesellschaftsorientierten Verständnisses sogar eine Verbindung zwischen PR und einer pluralistisch-demokratischen Grundordnung herstellbar (vgl. Röttger, 2010b, S. 26).

Nach Jarren und Röttger (2008) findet sich eine solche Gesellschaftsorientierung der Public Relations gerade in Ansätzen, die auf systemtheoretischem Denken beruhen. Als Begründer einer gesellschaftsorientierten PR-Sichtweise gelten Franz Ronneberger und Manfred Rühl. Sie haben

mit ihrer PR-Theorie einen für das Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit bedeutenden Beitrag im deutschsprachigen Raum geleistet (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 23 f.).

Für Ronneberger und Rühl (1992, S. 82) sind „[...] Public Relations zu einem Teilsystem der öffentlichen Kommunikation modernen Gesellschaftslebens geworden [...]“. Öffentlichkeitsarbeit lässt sich – als „System“ verstanden – nicht auf einzelne Personen, ein organisationales Management oder eine Organisationsart reduzieren (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 90). Vielmehr kommen „[...] Public Relations als gesellschaftliches Teilsystem der Publizistik [...]“ (Ronneberger & Rühl, 1992, S. 255) in Frage. Als „Sozialsystem“ zielen PR auf autonome Weise darauf ab, mittels bereitgestellter Themen Anschlusskommunikation zu erzeugen, um auch einem Auseinanderlaufen von Einzelinteressen gemeinwohlorientiert entgegenzuwirken (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 252 f.).

Benno Signitzer verdeutlicht, dass eine Öffentlichkeitsarbeit, die als Mittel zum organisationalen Anpassen an die Umwelt oder zur Integration der Umwelt in den Prozess der Zielfindung einer Organisation dient, noch nicht als gesellschaftliche PR eingeordnet werden können. Ein gesellschaftstheoretischer PR-Ansatz kommt für ihn erst in Frage, wenn die Gesellschaft als solche – einschließlich der Rolle der Öffentlichkeitsarbeit in der Gesellschaft – als wesentliches Analyseelement herangezogen würde (vgl. Signitzer, 2007, S. 145).

Diese gesellschaftlich verstandene Herangehensweise dürfte gemäß Signitzer wissenschaftlich, gesellschafts- und professionalisierungspolitisch ohnehin gewinnbringender sein als ein rein organisationaler Ansatz, gerade wenn es um Fragen der Ethik, des Vergleichs von PR-Entwicklung oder PR-Reichweiten in Gesellschaften geht (vgl. Signitzer, 2007, S. 147). Mit diesem die PR einschließenden Verständnis von Gesellschaft steht der Vorschlag Signitzers, der an Ronnebergers (1990) gesellschaftsbezogener „Theorie der Public Relations“ anknüpft (vgl. Signitzer, 2007, S. 145), offenkundig unter den Vorzeichen der Systemtheorie.

Zur Frage, welchen Beitrag PR für Existenz und Ausprägung von Gesellschaften leisten, bietet Signitzer eine direkte, und eine indirekte Antwortmöglichkeit. Der direkte Ansatz: PR tragen unmittelbar zu gesellschaftlichen Kommunikationsbedingungen bei, indem sie den Umfang kommunikativer Transparenz ausdehnt oder begrenzt. Auf der Basis jener durch Öffentlichkeitsarbeit zumindest beeinflussten kommunikativen Verhältnisse kommt – so der indirekte Ansatz – ein Beitrag für die gesellschaftliche Entwicklung in Betracht (vgl. Signitzer, 2007, S. 144).

Mit Blick auf diesen indirekten Ansatz stellt sich für Signitzer jedoch die Frage, ob gesellschaftlich schwächer gestellte Gruppen mittels eines geeigneten PR-Einsatzes eher eine Stärkung erfahren können oder ob gesellschaftlich stärkere Gruppierungen durch die Anwendung von PR-Strategien wie auch -Taktiken nur noch mehr gestärkt werden (vgl. Signitzer, 2007, S. 144).

Der Einsatz strategisch ausgerichteter PR dürfte für den Ansatz Roland Burkarts (2010) keine Option darstellen, beruht dieser doch auf der habermasschen „Theorie des kommunikativen Handelns“ (1997). Hiernach ist im Rahmen der Verständigungsorientierung ein Handeln mit strategischer Erfolgsausrichtung grundsätzlich ausgeschlossen (vgl. Habermas, 1997, S. 445 f.).

Öffentlichkeitsarbeit ist vielmehr als ein Mittel zur Verbesserung der Verständigungsverhältnisse in einer Gesellschaft zu verstehen (vgl. Burkart, 1996, S. 246).

Ziel der verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit (VÖA) ist nach Burkart (2010) die Sicherstellung eines störungsfreien Kommunikationsvorgangs. Hierzu bedarf es unter Kommunikationspartnern eines Einverständnisses hinsichtlich der Wahrheit der angebotenen Informationen, der Vertrauenswürdigkeit der Kommunikatoren und der Legitimitätvertretener Interessen oder avasierter Vorhaben (vgl. Burkart, 2010, S. 25 f.).

Das angestrebte Einverständnis, auf dessen Grundlage überhaupt erst „[...] Situationsdefinitionen ausgehandelt und Handlungspläne entwickelt werden [...]“ (Burkart, 1996, S. 257) können, ist Burkart (1996; 2010) zufolge in vier Phasen herbeiführbar; dabei handelt es sich um die Information, die Diskussion, den Diskurs und die abschließende Situationsdefinition. Diese PR-Schritte sind auf rational-argumentative Weise jeweils auf die drei Gegenstände des zu erzielenden Einverständnisses, also Wahrheit, Vertrauenswürdigkeit und Legitimität, zu richten (vgl. Burkart, 1996, S. 257-263, 2010, S. 26-33).

Der Ansatz der VÖA liefert auf diese Weise weder ein Mittel zur Manipulation noch eine generelle Anleitung zur Lösung von Konflikten, sondern bietet vielmehr eine Erläuterung der Kommunikationsart, die ein dialogisches Vorgehen ermöglicht (vgl. Burkart, 1996, S. 268).

Im Gegensatz zum verständigungsorientierten PR-Ansatz schließt Lars Rademacher (vgl. 2009, S. 95 f.) Verständnis oder Verständigung als Kernziel der Öffentlichkeitsarbeit aus, denn als PR kommen in erster Linie Maßnahmen zur Durchsetzung organisationaler Interessen in Betracht. Öffentlichkeitsarbeit setzt sich bei umfassender Betrachtung aus Aktionen, Instrumenten, Strategien und Organisationsformen der PR zusammen (vgl. Rademacher, 2009, S. 103). Nach diesem Verständnis ließen PR sich tendenziell eher handlungstheoretisch verorten.

Doch auch der systemtheoretische Zugang bleibt offen, denn PR sind nach Rademacher (vgl. 2009, S. 96) im System der Massenmedien, also in einem sozialen Orientierungssystem, einordenbar, zumindest aber diesem zuordenbar. Soweit Öffentlichkeitsarbeit als „Literatur der Gesellschaft“ verstanden wird (vgl. Rademacher, 2009, S. 90 u. 107 f.), ist nachvollziehbar, dass „[...] auf der Systemebene Strategien, Aktionen, Organisationsformen und Instrumente zusammenwirken. Erst dieses Zusammenspiel [...] verleiht der PR ihre poetische Potenz“ (Rademacher, 2009, S. 107). Ein solches Verständnis legt die Funktion der Öffentlichkeitsarbeit fest: Zwar „[...] unterliegt PR [...] immer ein Resonanzkalkül im Sinne der Organisation“ (Rademacher, 2009, S. 104), dennoch darf die Vorstellung von PR als „Gesellschaftsliteratur“ als gesellschaftsbezogen angesehen werden. Was aber macht PR zur Literatur einer Gesellschaft?

Für Rademacher können zum einen PR-Produkte auf ähnliche Weise wie ehemals Literatur aufgenommen werden und zum anderen Produzenten von PR-Leistungen die Rolle von eigenständigen Autoren übernehmen. Über diese Quellen informieren sich Gesellschaftsteile nicht nur, sondern lassen sich von diesen auch unterhalten. Somit tragen die wahrgenommenen PR-Produkte verstärkt zur gesellschaftlichen Konstruktion bei (vgl. Rademacher, 2009, S. 90).

Der zunehmende Konsumbedarf an medialen Angeboten wird nach Rademacher insbesondere durch PR-Leistungen gedeckt. Public Relations liefern somit einen ergänzenden sozialen Orientierungsbeitrag. Zugleich bleiben die Öffentlichkeitsarbeiter nicht mehr ausschließlich im Hintergrund. PR-Akteure werden zu Autoren. Gerade die Neuen Medien ermöglichen oder erfordern sogar eine unmittelbare Interaktion mit Teilöffentlichkeiten und einzelnen Rezipienten. Dabei erfährt die Öffentlichkeitsarbeit einen gewissen Verantwortungszuwachs, da sie einzelne Inhalte nicht mehr nur anspricht, sondern selbst zusammenstellt, formt und kommuniziert (vgl. Rademacher, 2009, S. 106-108).

Das dürfte unter „[...] Ablösung der Rollen und Medienprodukte der PR [...] eine Autonomisierung der Public Relations auch auf der Makroebene bedeuten“ (Rademacher, 2009, S. 108). Letztlich dürfte dieses PR-Verständnis also eine Verknüpfung von handlungs- und systemtheoretischem Denken darstellen.

Wie Rademacher verbindet auch Lothar Rolke in seinem PR-Ansatz die Perspektiven von Handlungs- und Systemtheorie (vgl. Röttger, 2009, S. 13). Zur Fundierung der Öffentlichkeitsarbeit schlägt Rolke eine zweiseitige theoretische Annäherung vor. So können Public Relations zwar im Hinblick auf ihre Praxis handlungstheoretisch verstanden, jedoch angesichts ihrer gesellschaftlichen Wirkungen auch zugleich innerhalb der Systemtheorie nachvollzogen werden (vgl. Rolke, 2009, S. 181 u. 184 f.).

Von der Makroebene aus lässt sich laut Rolke mit der Systemtheorie eine spezielle gesellschaftliche PR-Funktion erklären, vor deren Hintergrund die einzelnen Akteure handeln. Dabei kommen PR keineswegs selbst als eigenständiges System in Betracht. Sie sind vielmehr eine eigene Umwelt-System-Interaktion, auf die eine moderne Gesellschaft zur Deckung ihres Informationsbedarfs angewiesen ist (vgl. Rolke, 2009, S. 178 f. u. 188).

Demgemäß sind PR „[...] die gesellschaftlich lizenzierte Möglichkeit zur Mitgestaltung öffentlicher Meinung(sbildung) – unter Nutzung des Mediensystems oder an ihm vorbei“ (Rolke, 2009, S. 184). Eine Gesellschaft erteilt diese Lizenz in erster Linie aus eigenen Nutzenerwägungen, wobei der zu erwartende gesellschaftliche Nutzen in nichts Geringerem als der eigenen Überlebenssicherung beziehungsweise Komplexitätserhöhung liegt (vgl. Rolke, 2009, S. 185).

Denn der Erfolg und die Existenz eines gesellschaftlichen Teilsystems, so argumentiert Rolke, sind auch davon abhängig, Umweltimpulse systemadäquat verarbeiten zu können. Dazu bedarf es eines in das Teilsystem passenden Inputs. Gerade PR kommen für das Orientierungssystem als einem der gesellschaftlichen Teilsysteme, dem insbesondere auch das Mediensystem zuzuordnen ist, als systemadäquate Inputmöglichkeit in Frage (vgl. Rolke, 2009, S. 186).

Daher schlägt Rolke vor, Öffentlichkeitsarbeit als „[...] funktionales Interventionsprogramm zur Mitgestaltung der öffentlichen Informations- und Interpretationsprozesse, vornehmlich im Mediensystem, zu definieren“ (Rolke, 2009, S. 186). Interventionen sind erforderlich, da es gerade aufgrund medialer Verzerrungen darauf ankommt, den Realitätsgehalt von Medienangeboten zu verbessern, das heißt, die Wirklichkeit, wie sie von den Medien wiedergegeben wird, der Realität anzunähern (vgl. Rolke, 2009, S. 187). Daher wünscht die Gesellschaft diesen Beitrag

sogar, selbst wenn PR-Akteure die gesellschaftlich zugestandene Eingriffsmöglichkeit mittels PR im eigenen Interesse nutzen (vgl. Rolke, 2009, S. 195). Letztlich „[...] dient alles der Orientierungsfähigkeit der Gesellschaft“ (Rolke, 2009, S. 195).

Organisationsbezogene PR hingegen sind Öffentlichkeitsarbeit zur Zielerreichung der jeweiligen Organisation, also im Partikularinteresse einer Auftrag gebenden Organisation (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 25; vgl. Röttger et al., 2011, S. 43). Dementsprechend gilt der Grundsatz: „Public Relations ist Auftragskommunikation“ (Röttger, 2010b, S. 20). Dabei sind PR vor allem gegenüber den Moralien und Perspektiven der sie beauftragenden Organisation verpflichtet (vgl. Röttger et al., 2011, S. 23).

Eine vornehmliche organisationale Orientierung der PR lässt nach Szyszka (2008b) die Leistungs- und die Gesellschaftsperspektive nicht vollends unberücksichtigt; Mikro- und Makro-Ebene werden zumindest in „abgeleiteter“ Form miteinbezogen. Um letzten Endes Antworten auf leistungs- oder gesellschaftsbezogene Fragestellungen zu erhalten, müssten PR aber gerade von der Organisationsperspektive aus erforscht werden, da sie in jedem Fall vom organisationalen Bestehen und Handeln abhängig sind (vgl. Szyszka, 2008b, S. 162 u. 174).

Die Ausrichtung der PR an einer Organisation sollte aufgrund ihrer Fokussierung allerdings nicht einseitig beurteilt werden; schon gar nicht sollte die Organisationsorientierung in eine pauschale Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit münden:

An Organisationsinteressen ausgerichtete Public Relations sind nicht a priori als anstößig abzulehnen, sondern gerade in einer pluralistisch geprägten Gesellschaft als erforderlich zu betrachten, um voneinander abweichende Ansichten öffentlich diskutieren zu können (vgl. Schulz, 2009, S. 567). Ebenso wenig sollte von vorneherein ausgeschlossen werden, dass die organisationsbezogenen PR in erster Linie bestimmten Einzelinteressen dienstbar sind. Sofern Öffentlichkeitsarbeit „[...] partikularen Interessen verpflichtet ist, besteht [...] die Gefahr [...], dass damit die Interessen anderer oder der Allgemeinheit beeinträchtigt werden“ (Schulz, 2009, S. 566). In letzter Konsequenz kann dieser Verdacht darin münden, den PR generell eine Verbreitung Halb- oder gar Unwahrheiten zu unterstellen: „Ihre Aufgabe liegt nicht in der strikt wahrheitsbezogenen Darstellung von Sachverhalten [...]. [...] Es ist richtig, dass Public Relations [...] täuschen können müssen“ (Merten, 2009, S. 63).

Anders als Rolke (vgl. 2009, S. 185-187), der davon ausgeht, dass PR dazu dienen, die medial verzerrte Wirklichkeit im Interesse gesellschaftlicher Orientierungsfähigkeit zu ergänzen oder zu verbessern, vertritt Merten (vgl. 1999, S. 290; vgl. 2008, S. 143) die Ansicht, dass PR selbst Wirklichkeiten konstruieren. Insofern ist Öffentlichkeitsarbeit als „[...] ein Prozeß intentionaler und kontingenter Konstruktion wünschenswerter Wirklichkeiten durch Erzeugung und Befestigung von Images [...]“ (Merten & Westerberkey, 1994, S. 210) zu verstehen.

Für Merten (2008) ist das Auftreten solch konstruierender Public Relations die Folge eines fortwährend zunehmenden Bedarfs an aufzuliefernden „Glaubensstrukturen“. Die Ursache für dieses Erfordernis liegt in dem – im Vergleich zu anderen Teilsystemen einer ausdifferenzierten

Gesellschaft – schnelleren Wachstum des gesellschaftlichen Kommunikationssystems (vgl. Merten, 2008, S. 143).

Diesem Bedarf begegnen die PR, „[...] indem sie sich professionell auf die Konstruktion wünschenswerter Wirklichkeiten, vor allem durch Konstruktion von Images einrichten“ (Merten, 2008, S. 143). Die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit als ein „kommunikatives Subsystem“ ist es demnach, Images, also „subjektive Konstruktionen“, geplant und gezielt der Öffentlichkeit nahe zu bringen (vgl. Merten & Westerbarkey, 1994, S. 205-207). „PR ist in dieser konstruktivistischen Perspektive primär der Erreichung partikulärer Ziele verpflichtet“ (Röttger et al., 2011, S. 122). Mit ihrer strategischen Ausrichtung kommt den PR eine organisationale Managementfunktion zu (vgl. Merten & Westerbarkey, 1994, S. 210 f.).

Merten (1999, S. 288) weist auch darauf hin, dass PR sogar „[...] das gesamte soziale Handeln von Gesellschaften bestimmen – weil sie alle relevante Kommunikation bestimmt [...].“ Trotz dieser gesellschaftsbezogenen Rolle spricht er den PR aber eine klare Organisationsfunktion zu, da die Verbesserung eines Images, die Steigerung von Akzeptanz und Glaubwürdigkeit gegenüber der Organisationsumwelt oder die Information und Motivation der Organisationsmitglieder, um nur einige PR-Aufgaben anzuführen, wichtige organisationale PR-Funktionen nach außen oder nach innen sind (vgl. Merten, 1999, S. 270-272). Im Rahmen ihrer Aufgaben obliegt der Öffentlichkeitsarbeit letztlich ausschließlich das Durchsetzen organisationaler Ziele (vgl. Merten, 1999, S. 290). Diese Sicht bringt für die PR Probleme mit sich, so „[...] zum einen ethischer Art (wenn sozusagen alles erlaubt ist, wenn es nur Erfolg hat), zum anderen Probleme der Glaubwürdigkeit [...]“ (Signitzer, 2007, S. 152).

Bentele (vgl. 2008a, S. 151) bemängelt bei den konstruktivistischen PR-Ansätzen den unzureichenden Wirklichkeitsbezug: „PR-Wirklichkeiten“ sind keine Weihnachtswunschzettel [...]“ (Bentele, 2008a, S. 151). Anders als Merten (vgl. 2008, S. 143) stellt er nicht die Konstruierbarkeit der Wirklichkeit in den Vordergrund, sondern betont deren Rekonstruierbarkeit (vgl. Bentele, 2008a, S. 151 f.).

Die Rekonstruktion erfolgt nach Bentele (2003; 2008a) kognitiv durch das Beobachten der Wirklichkeit oder kommunikativ durch das Beschreiben der Wirklichkeit. Indem nun Öffentlichkeitsarbeiter die Wirklichkeit wahrnehmen und kommunikativ „(re-)konstruieren“, erzeugen sie eine „PR-Wirklichkeit“, die wiederum von Rezipienten beobachtet und beschrieben werden, also rekonstruiert werden kann. Sofern verschiedene Beobachter eine – beispielweise medial vermittelte – Wirklichkeit kommunikativ rekonstruieren, können sie den Eindruck gewinnen, auf dieselbe Wirklichkeit abzustellen (vgl. Bentele, 2003, S. 63, 2008a, S. 148).

„[...] Rekonstruktionsprozesse finden also auch in Prozessen öffentlicher Kommunikation statt, die durch PR-Tätigkeiten [...] zustande kommen“ (Bentele, 2008a, S. 152). Zur theoretischen Fundierung des Rekonstruktionsprozesses knüpft Bentele (vgl. 2008a, S. 148) an die giddensche Strukturierungstheorie an. Da er das Erzeugen und Verbreiten von Inhalten als eine wesentliche PR-Funktion auf Gesellschaftsebene betrachtet (vgl. Bentele, 2008a, S. 155 f.), darf angenommen werden, dass er den PR einen gewissen Gesellschaftsbezug einräumt.

Doch sollte in diesem Zusammenhang nicht verkannt werden, dass Bentele die PR nach Einschätzung Szyszka (2008b) insbesondere von ihrer operativen Seite her beleuchtet, um Folgerungen hinsichtlich ihrer Organisationsfunktion anzustellen. Ein mittels PR anzustrebendes öffentliches Vertrauen soll dabei die Grundlage einer dauerhaften organisationalen Existenz erschließen (vgl. Szyszka, 2008b, S. 168 f.).

Es ist gerade Aufgabe der PR, Vertrauensbildungs- oder -erhaltungsprozesse zu unterstützen (vgl. Bentele, 2006b, S. 300; vgl. Bentele & Seidenglanz, 2008, S. 357). Aber: „Verlassen [...] Darstellungen einen bestimmten Realitätskorridor“, werden die Diskrepanzen [...] zu groß, so entstehen Glaubwürdigkeits- und Vertrauensprobleme“ (Bentele, 2003, S. 63). Wenn also Rezipienten feststellen, dass zwischen der von ihnen direkt erfahrbaren Wirklichkeit von der medial vermittelten Wirklichkeit oder zwischen vorliegenden Sachverhalten und weitergegebenen Informationen oder zwischen Tätigkeiten und Bekanntmachungen Unterschiede vorliegen, wird das Vertrauensverhältnis zu den jeweiligen Kommunikatoren oder deren Auftraggeber problematisch (vgl. Bentele, 2003, S. 63, 2008a, S. 157; vgl. Bentele & Seidenglanz, 2008, S. 356 f.).

Auch Szyszka (vgl. 2009, S. 139-141 u. 145 f.) stellt im Zusammenhang mit PR den Begriff des Vertrauens in den Vordergrund – insbesondere in der Ausprägung des „sozialen Vertrauens“. Hierunter kann „[...] die Erwartung in die Kontinuität von Haltungen, Entscheidungen und Verhalten einer Organisation [...] in sachlicher, zeitlicher und sozialer Dimension“ (Szyszka, 2009, S. 141) gefasst werden. Damit ist soziales Vertrauen als spezielle Form des öffentlichen Vertrauens auch ein „Mechanismus der Komplexitätsreduktion“ (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 51).

Wird einer Organisation soziales Vertrauen gewährt, muss sie gemäß Szyszka (2008c) zwar damit rechnen, dass ihr in geringerem Umfang Aufmerksamkeit geschenkt wird, doch darf sie in folgedessen auf ein erhöhtes Maß an Handlungsmöglichkeiten zurückgreifen. Eine Organisation kann soziales Vertrauen bilden, indem das PR-Management auf das Ermöglichen „funktionaler Transparenz“ hinwirkt (vgl. Szyszka, 2008c, S. 627; vgl. Szyszka et al., 2009, S. 52 f.).

Diese Form der Transparenz ist primär am Organisationsnutzen ausgerichtet und strebt die organisationale Chancenmaximierung beziehungsweise Risikominimierung an (vgl. Szyszka, 2008b, S. 173, 2008d, S. 625). Öffentlichkeitsarbeit „[...] verfolgt [...] nämlich strategisch intendierte Partikularinteressen“ (Szyszka, 2008d, S. 625; vgl. Szyszka et al., 2009, S. 54).

Szyszka (2009) folgend ist es Aufgabe des PR-Managements zu hinterfragen, inwieweit einer Organisation soziales Vertrauen entgegengebracht wird. Damit prüft das PR-Management auch, inwiefern funktionale Transparenz zu gewähren ist, um mittels Selbstdarstellung gezielt für Aufmerksamkeit zu sorgen, themenbezogene Positionierungen zu ermöglichen oder unterschiedliche Wissensbestände beziehungsweise Sinnzuweisungen, welche die Relationen zwischen Organisation und Bezugsgruppen prägen, zu minimieren (vgl. Szyszka, 2009, S. 143-146).

Also ist PR-Management vor allem „Differenzmanagement“ zwischen den festgestellten Ausprägungen der Beziehungen und den organisational gewünschten Relationen (vgl. Szyszka, 2009, S. 149). PR selbst sind nach Szyszka (vgl. 2009, S. 135 f. u. 139; vgl. 2009, S. 48) systemtheoretisch fundiertem Ansatz – in Abgrenzung zum PR-Management und seinen Operationen – „[...]

das auf Kommunikation und Beobachtung beruhende [...] Netzwerk der Relationen [...] einer Organisation zu den verschiedenen Teilen ihrer Umwelt [...]“ (Szyszka, 2009, S. 139).

Das Beobachten als Kommunikationsbasis der PR nimmt im PR-Ansatz nach Röttger, Preuß und Schmitt einen besonderen Stellenwert ein. Indem PR beobachten, wie eine Organisation sich selbst und ihre Umwelt sieht und durch ihre Umwelt gesehen wird, ermöglichen sie einem Organisationssystem, über Informationen zu verfügen, die zur Auseinandersetzung mit sich selbst oder zur legitimationsnotwendigen Anpassung beziehungsweise zur systemeigenen Reproduktion erforderlich sind (vgl. Röttger et al., 2011, S. 132-136).

PR dienen also aufgrund ihrer Beobachtungsfunktion sowohl der Legitimation der Organisationsinteressen als auch der Identifizierung organisationaler Chancen oder Risiken (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134). Werden jene Erkenntnisse in die kreislaufartige „Reproduktion“ einer Organisation eingebracht, unterstützen sie dort das Überdenken von Entscheidungen und ermöglichen eine organisationale „Reflexierung“ (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 44 f.; vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f. u. 138 f.).

Mit der Bezugnahme auf die „Reproduktion“ wird ein wesentliches Merkmal der giddensschen Strukturationstheorie aufgegriffen, wobei sich ein solches strukturationstheoretisches Verständnis zur Fundierung der PR durchaus anbietet (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 31 u. 34; vgl. Röttger, 2010b, S. 20 u. 125-139). Neben Beobachtung und Reflexion lässt sich auch noch die „Steuerung“ als Kernaufgabe organisationsbezogener Öffentlichkeitsarbeit identifizieren (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 40 u. 44 f.; vgl. Röttger et al., 2011, S. 144). Die drei PR-Leistungen, also Beobachten, Überdenken und Steuern (vgl. Röttger et al., 2011, S. 144), dienen Organisationen dazu, gesellschaftliche Akzeptanz beziehungsweise Legitimation in der Gesellschaft zu erzielen (vgl. Röttger et al., 2011, S. 126 f. u. 132).

Diese Zielsetzung entspricht auch der Sicht von Ansgar Zerfaß (vgl. 2010, S. 302 u. 317), der das Rechtfertigen organisationaler Zielsetzungen innerhalb des gesellschaftspolitischen Bereichs als organisationsbezogene PR-Leistung hervorhebt: „Public Relations zielen vor allem darauf ab, prinzipielle Handlungsspielräume zu sichern und konkrete Strategien zu legitimieren“ (Zerfaß, 2010, S. 317). Das „dominante Ziel“, der übergeordnete Zweck dieser Legitimationsleistung liegt Zerfaß (vgl. 2010, S. 349-351) zufolge in der Förderung der sozialen Integration, wobei PR im gesellschaftspolitischen Umfeld auf die jeweiligen Zielgruppen kommunikativen Einfluss nehmen und zwar auf argumentative, persuasive oder informative Weise.

Die einzelnen Zielgruppen der gesamtgesellschaftspolitischen Öffentlichkeit, auf die derart eingewirkt wird, lassen sich gemäß Zerfaß in drei Zielgruppenbereiche gliedern. Für jede dieser Bereiche gibt es hinsichtlich der PR eine besondere Vorgehensweise: So kommt für die politisch-administrative Zielgruppe, wie die Regierung oder die Verwaltung, eine Öffentlichkeitsarbeit im Stile der „Public Affairs“ in Frage. Für die einzelnen soziokulturellen Zielgruppen, wie Anlieger oder Wissenschaftler, kommt eine spezielle „Anspruchsgruppenkommunikation“ in Betracht. Für die breite gesellschaftspolitische Teilöffentlichkeit, zu der unter anderem Bevölkerung und Medienvertreter zählen, ist eine entsprechende gesellschaftspolitische Öffentlichkeitsarbeit vor-

gesehen. Auf welche der drei Zielgruppenbereiche eine Organisation Einfluss nimmt, hängt von den speziellen PR-Zielsetzungen in der jeweiligen Situation ab (vgl. Zerfaß, 2010, S. 305-307).

Die Auswahl einer konkreten strategischen wie auch operativen PR-Ausprägung kann nach Zerfaß nur unter Berücksichtigung „praktischer Handlungszusammenhänge“ erfolgen, da das soziale Leben – innerhalb dem PR Einfluss zu nehmen sucht – letztlich von Akteuren, ihren Interessen, Kulturen oder Traditionen geprägt wird (vgl. Zerfaß, 2010, S. 324).

Außerdem sollte, wie Zerfaß anregt, im Interesse angestrebter Wirkungsabsichten auf der „Handlungsebene“ die jeweiligen Strategien der Public Affairs, der Anspruchsgruppenkommunikation und der gesellschaftspolitischen PR miteinander abgestimmt werden. Es kommt also für den PR-Erfolg auf die Integration der einzelnen PR-Strategien an, wie es bereits auf übergeordneter Ebene des Kommunikationsmanagements auf die Abstimmung der Marktkommunikation, der Organisationskommunikation und der Öffentlichkeitsarbeit im Sinn einer integrierten Organisationskommunikation ankommt (vgl. Zerfaß, 2010, S. 324 f.).

Die Betonung von „Handlungsebene“ und „Handlungszusammenhang“ deutet bereits an, dass der zerfaßsche Ansatz handlungstheoretisch „vororientiert“ ist; Zerfaß (vgl. 2010, S. 21 u. 231) bestätigt diese Orientierung ausdrücklich.

Wie die voranstehenden Beispiele zeigen, steht zur Beschreibung der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit eine vielfältige Auswahl an PR-Ansätzen zur Verfügung. Aus dieser Vielfalt könnten also den Umständen eines Einzelfalls entsprechend geeignete Ansätze gemäß theoretischem Grundverständnis, funktionaler PR-Ausrichtung oder wahrzunehmendem Aufgabenschwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit ausgewählt werden. Somit bleibt fraglich, welcher PR-Ansatz für eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit in Betracht zu ziehen sei. Anhand welcher Kriterien sollte ein bestimmter PR-Ansatz ausgewählt werden? Eine erste Antwort auf diese Frage dürfte eine empirisch hergeleitete Theorie einer Öffentlichkeitsarbeit liefern. Sie erscheint schon deshalb bemerkenswert, weil sie offenbar die PR-Ausrichtungen des Organisations- und des Gesellschaftsbezugs zu verbinden sucht:

Bei der Ausarbeitung ihrer Theorie einer „exzellenten Öffentlichkeitsarbeit“ sind James Grunig, Larissa Grunig und David Dozier (vgl. 2006, S. 53) davon ausgegangen, dass es besonders auch auf organisationale Umstände ankommt. Auf der Basis weitreichender Forschungsergebnisse zum Ansatz der vier PR-Modelle (vgl. Grunig & Hunt, 1984, S. 22; vgl. 2.1) entwickelten sie (Grunig et al., 1996) ein „situativ“ geprägtes PR-Modell. James Grunig (2001, S. 26) bezeichnet es als „*New Model of Symmetry as Two-Way Practices*“ und erläutert den Begriff „*Symmetry*“ wie folgt: „*Symmetry means that communicators keep their eyes on a broader professional perspective of balancing private and public interests*“ (Grunig, 2001, S. 28). Dieser Spagat gelingt, indem das asymmetrische Modell dem symmetrischen untergeordnet wird und beide so zusammengeführt sind, dass trotz unterschiedlicher Motivlagen ein hinreichendes Interessengleichgewicht entstehen kann (vgl. Grunig et al., 1996, S. 216-218). „*The Excellence theory [...] begins with a general premise about the value of public relations to organizations and to society [...]*“ (Grunig et al., 2006, S. 54).

Die Ausführungen Grunigs, Grunigs und Doziers (2006) zur „exzellenten Öffentlichkeitsarbeit“ lassen den Schluss zu, dass die Art der organisationalen Öffentlichkeitsarbeit nicht nur vom PR-Verständnis, sondern auch von der Organisation, die PR betreibt oder betreiben lässt, selbst abhängt. Als Voraussetzungen „exzellenter“ PR sind bestimmte Organisationscharakteristika, etwa in den Bereichen Struktur, Kultur oder Angehörige, die zwar selbst keine „vortrefflichen“ PR herstellen, identifizierbar, doch schaffen sie ein günstiges Umfeld, in dem das weiterentwickelte PR-Modell Anwendung finden kann (vgl. Grunig et al., 2006, S. 53).

Zwecke und Ziele der Öffentlichkeitsarbeit sind von der Organisation, die ihre PR-Maßnahmen veranlasst, selbst abhängig (vgl. Röttger, 2010b, S. 31). Das bedeutet, „[...] dass die Bedingungen und Funktionen der PR sich stark in Abhängigkeit vom Typus der auftraggebenden Organisation unterscheiden“ (Röttger, 2010b, S. 325). Mit anderen Worten: „Der Organisationstypus ist [...] wesentliche Ausgangsbedingung für Bedarf und Formen der Interessenvertretung einer Organisation – also auch für deren Public Relations-Aktivitäten [...]“ (Szyszka, 2008a, S. 316). Demnach stellt sich mit Blick auf den Forschungsgegenstand die Frage nach dem Typus, den charakteristischen Merkmalen von Verwaltungsorganisationen. Zur Beantwortung dieser Frage wird die Verwaltung nachfolgend ebenfalls im Rahmen der Literaturrecherche untersucht.

Öffentliche Verwaltung

Noch bevor spezielle PR-Ansätze auf die Verwaltung bezogen werden, müsste die Administration selbst bestimmt werden. Es gilt demzufolge vorab, die öffentliche Verwaltung zu definieren. Auch sie ist – schon begrifflich – Teil des Forschungsgegenstandes (vgl. 1.1). Fraglich ist also, was unter öffentlicher Verwaltung zu verstehen ist. Ohne eine solche Bestimmung besteht die Gefahr, dass bei der Suche nach Antworten auf die Forschungsfrage auch verwaltungsfremde Bereiche, die unter Umständen ganz andere Ziele verfolgen oder völlig abweichende strategische Kalküle haben, mit einbezogen werden. Das hätte wiederum Auswirkungen auf das funktionale Verständnis behördlicher Öffentlichkeitsarbeit. Daher ist von Anfang an auch eine klare Definition der öffentlichen Verwaltung anzustreben.

Verwaltungseinheiten können als Organisationen verstanden werden und diese wiederum sind Zusammenschlüsse von Personen und Mitteln zur staatlichen Aufgabenerledigung (vgl. Grimmer, 2004, S. 25). Damit dienen sie der „[...] Umsetzung von Strategien und zur Erreichung von Zielen. Deshalb gibt es auch keine Gesellschaft ohne organisierte Verwaltung“ (Grimmer, 2004, S. 24). Nach institutionellem Verständnis besteht die öffentliche Verwaltung aus Organisationen, die öffentlich-rechtlich organisiert sind und deren finanzielle Ausstattung feste Positionen in öffentlichen Haushalten einnehmen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 200). Aber weder die angestrebten Ziele noch die Mittel zur Zielerreichung unterstehen bekanntermaßen der alleinigen Verfügungsmacht der Verwaltungsorganisationen.

Vielmehr sind sie von Vorgaben der Politik, Normierungen der Legislative oder von Konsequenzen der Auswertungsergebnisse staatlicher Kontrollorgane abhängig (vgl. Richter, 2012,

S. 91). Verwaltungsorganisationen sind zwar selbständig (vgl. Avenarius, 1997, S. 92), aber eben auch nicht autark, sondern „[...] Teil des Staatsapparates, oder anders formuliert: des öffentlichen Sektors. Öffentliche Verwaltungen sind auf allen Ebenen des politischen Systems [...] anzutreffen“ (Richter, 2012, S. 95). Genau genommen handelt es sich um öffentliche Organisationen, die unter politischer Kontrolle stehen, wie die jeweiligen Fachministerien, die ihnen nachgeordneten Behörden oder spezielle Selbstverwaltungen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 62). Bei den Verwaltungsorganisationen, insbesondere den Behörden, sollte im Übrigen nicht vergessen werden, dass es sich eigentlich um begriffliche Konstrukte handelt, da faktisch nicht die Behörden, sondern die Bediensteten der Behörden, also Menschen, die Verwaltungsaufgaben ausführen – doch handeln diese stets für beziehungsweise im Auftrag der behördlichen Organisationen (vgl. Avenarius, 1997, S. 92). Ihrer Eigenschaft als Verwaltungsorganisation entsprechend ist eine Behörde „[...] eine dem Verwaltungsträger eingegliederte, jedoch organisatorisch selbständige Einheit, die bestimmte ihr zugewiesene Zuständigkeiten wahrnimmt“ (Avenarius, 1997, S. 92). Träger der Verwaltung ist der Staat selbst.

Nach Hermann Avenarius sind in Deutschland der Bund und die Länder die staatsbildenden Körperschaften. Nehmen Bundes- oder Landesbehörden Verwaltungsaufgaben wahr, handelt es sich um eine unmittelbare Staatsverwaltung. Verwaltungshandeln ist auch mittelbar möglich, etwa wenn beliebigen Unternehmen, Stiftungen, Anstalten oder Körperschaften, wie Gemeinden oder Landkreisen, Verwaltungsaufgaben zugewiesen werden (vgl. Avenarius, 1997, S. 92).

Der eigentliche Träger der Staatsgewalt aber ist gemäß dem Prinzip der Volkssouveränität das Staatsvolk. Im demokratischen Staat ist das Volk ausschließlicher Ursprung staatlicher Machtlegitimation. Seine Staatsgewalt kann das Volk in einer repräsentativen Demokratie unmittelbar in Wahlen und mittelbar durch Organe der Legislative, der Exekutive und Judikative ausüben (vgl. Art. 20 Abs. 2 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)).

Es kommt – dem klassischen Verwaltungsverständnis entsprechend – allerdings nicht darauf an, dass die Administration unmittelbar gegenüber Wünschen und Vorstellungen der Wählerinnen und Wähler responsiv zu sein hat, denn die Verwaltung soll in erster Linie politisch vorgegebene Ziele umsetzen (vgl. Behnke, 2009, S. 46).

Zwischen dem Handeln der Organe staatlicher Gewalt und dem in demokratischen Wahlen geäußerten Volkswillen ist gemäß Kurt Kippels ein Ableitungs- beziehungsweise Zurechnungszusammenhang Bedingung, um die Souveränität des Volkes zu gewährleisten. Dieser Zusammenhang kann über die Wahl der Volksvertretung, über die von dieser nach demokratischen Grundsätzen beschlossenen Gesetze, über die Gebundenheit der vollziehenden Gewalt an die Gesetze oder die Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung nachvollzogen werden (vgl. Kippels, 2009, S. 19 f. u. 30 unter Bezugnahme auf BVerfGE 93: 37 und 66 f.).

Die mittelbare Staatsgewalt kann in vollziehende, gesetzgebende und rechtsprechende Gewalten untergliedert werden (vgl. Art 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Also ist die Exekutive nach der sogenannten „Subtraktionsformel“ die staatliche Gewalt, die weder der Judikative noch der Legislative zuzuordnen ist (vgl. Kippels, 2009, S. 27). Positiv formuliert, gehören also diejenigen Staatsor-

gane der Exekutive an, „[...] deren wesentliche Aufgabe in der Ausübung der vollziehenden Gewalt besteht“ (Badura, 2010, S. 689).

Im föderalen System Deutschlands wird die vollziehende Gewalt „[...] differenziert in Bundes- und Landesverwaltung (einschließlich der Kommunalverwaltung), in staatsunmittelbare, staatsmittelbare Verwaltung und Selbstverwaltung [...]“ (Kippels, 2009, S. 28). In der Binnendifferenzierung der Exekutive ist die Regierung grundsätzlich von der Verwaltung zu unterscheiden.

Der Regierung obliegen gemäß Peter Badura staatsleitende Aufgaben. Eingebettet in ein parlamentarisches Regierungssystem, unterliegt die politische Staatsleitung der parlamentarischen Kontrolle. Dagegen ist die administrative Aufgabenwahrnehmung an das Prinzip der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ gebunden (vgl. Badura, 2010, S. 678).

Die Abgrenzung der Administration von der Regierung wird ferner im Rahmen einer zweiten „Subtraktionsformel“ deutlich: Verwaltung ist der Teil der Exekutive, der weder politische Richtlinienkompetenz hat, noch an einer Gesetzesvorbereitung unmittelbar beteiligt ist (vgl. Kippels, 2009, S. 28). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass öffentliche Verwaltungen die politischen Entscheidungen lediglich umsetzen und vorgegebene Regeln und Programme durchführen (vgl. Richter, 2012, S. 96). Verwaltungsbehörden haben „[...] den Auftrag bekommen, das Gemeinwohl zu fördern, indem sie die operativen Leitlinien der politischen Führung umsetzen“ (Behnke, 2009, S. 48).

Dem Beispiel der Verfassungsordnungen der Bundesrepublik Deutschland und seiner Bundesländer folgend bilden Kippels zufolge Regierungschef und Ressortminister die Regierung. Diese ist dem Parlament gegenüber verantwortlich. Neben ihrer Funktion in der Regierung sind die Minister zugleich auch Leiter ihrer jeweiligen Ministerien. Als oberste Behörde eines speziellen Verwaltungszweigs steht ein Ministerium dem jeweiligen Administrationsbereich voran, auch wenn sich die ministeriellen Tätigkeiten auf eine Regierungsfunktion materieller Art konzentrieren (vgl. Kippels, 2009, S. 28).

Trotz all der verschiedenen ausführenden Verwaltungstätigkeiten, klar „[...] sollte auf jeden Fall sein, dass Verwaltung mehr tut, als nur politische Entscheidungen hierarchisch durchzuführen“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 188). Die Unterscheidung von Verwaltung und Regierung hat keine völlige Abtrennung der Administration von der Politik zur Folge – ganz im Gegenteil:

Öffentliche Verwaltung und Politik sind, so Jörg Bogumil und Walter Jann, vielfach miteinander verbunden. Die öffentliche Verwaltung, ihre Organisationen sowie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben in allen Phasen des politischen Prozesses Bedeutung: Verwaltungsangehörige definieren oft Probleme, die politisch zu behandeln sind. Vorformulierungen für Angelegenheiten der Legislative können durchaus auch von der Verwaltung stammen. Sind politische Vorhaben umzusetzen, hat die Verwaltung vielfach Ermessens- beziehungsweise Handlungsspielräume. Inwieweit politische Programme erfolgreich gewesen sind, kann gerade von der Administration ausgewertet und ausgelegt werden. Alles in allem hat die öffentliche Verwaltung also in erheblichem Maß politische Relevanz (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 27 u. 162 f.).

Verwaltungen wirken nämlich am politischen Formulierungs- und Entscheidungsprozess mit (vgl. Richter, 2012, S. 96). Schon aufgrund praktischer Erwägungen zur politischen Entscheidungsfindung darf angenommen werden, dass die Verwaltung die Entscheidungen politischer Institutionen, wie Regierung und Parlament, vorbereiten und dann auch für die Umsetzung der beschlossenen politischen Programme verantwortlich ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 43).

Im gesamten politischen Entscheidungszyklus hat die öffentliche Verwaltung erheblichen Einfluss; sie stellt fest, welche sozialen Probleme vorliegen, zeigt erforderliche politische Zielsetzungen auf oder verantwortet die Ein- und Durchführung politisch angesetzter Vorhaben beziehungsweise behördlicher Instrumente mit (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 163). Letztlich sind politische Institutionen, ist die Politik als solche auf die öffentliche Verwaltung angewiesen.

Insofern richtet sich die administrative Aufgabenwahrnehmung sowohl auf das politische System als auch auf die Adressaten ihrer Maßnahmen (vgl. Grimmer, 2004, S. 14). Die Verwaltung zielt auf „[...] Erhaltung des politischen Systems und seiner Akzeptanz, Verbindung von Einzelinteressen und Gesamtinteressen“ (Grimmer, 2004, S. 14).

Mit dem vielschichtigen Begriff der öffentlichen Verwaltung wird regelmäßig das Merkmal der Bürokratie verbunden; behördliche Verfahren werden typischerweise für bürokratisch gehalten (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 136). Gleichmaßen typisch ist für die Administration, für die öffentlich Bedienstete idealerweise in der Form des Berufsbeamtentums handeln, dass die Entwicklung der Administration an staatlichen Leitbildern angelehnt und die Gestaltung ihrer Organisationen grundsätzlich an Rationalisierbarkeitserwägungen ausgerichtet ist (vgl. Richter, 2012, S. 91 f.). So konstatiert auch Klaus Grimmer (2004, S. 24): „(Verwaltungs-)Organisationen sind bürokratisch, ihre Rationalität manifestiert sich in zweckhaften und effizienten Prozessen des Organisierens.“ Insofern entscheiden und handeln Verwaltungsbehörden wie auch andere Organisationen zweckorientiert (vgl. Kühl, 2011, S. 19).

Wie Bogumil und Jann feststellen, beruht das Verwaltungshandeln allerdings nicht nur auf Zweckrationalität, sondern auf verschiedenen Rationalitäten. In Frage kommt eine gesetzliche Rationalität, die auf der Legalität des behördlichen Handelns abstellt, eine wirtschaftliche Rationalität, die sich der Effizienz des Verwaltungshandelns zuwendet sowie eine politische Rationalität, die unter Berücksichtigung demokratischer Verantwortung nach Legitimität und im Interesse an funktionaler Wirksamkeit nach Effizienz fragt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 55).

Verwaltungsdarstellungen als pyramidenartige Organigramme, die bildhaft auf deren hierarchische Strukturen hinweisen, sind durchaus üblich (vgl. Kühl, 2011, S. 89). Diese allgemeinen Annahmen typischer administrativer Organisationen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass unter öffentlicher Verwaltung auch andere Charakteristika zu fassen sind, denn der hierarchisch-bürokratische Modus ist lediglich einer von mehreren Verwaltungsvarianten (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 219-221; vgl. Tabelle 7 auf der folgenden Seite).

Abgesehen von unterscheidbaren gesellschaftlichen Ausrichtungen der Verwaltungsorganisationen gibt es zudem, wie Peter Richter konstatiert, keine gemeinsame Logik, auf der ihre jeweilige Funktionalität beruht. So unterscheidet sich die bürokratische Verwaltung, die vorgegebene Re-

geln rational umsetzt, von einer entbürokratisierten Verwaltung, die eher betriebswirtschaftlichen Argumenten folgt. Auch eine verwaltungsseitige Verstärkung des Gesellschaftsbezugs ist möglich, wodurch die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Dasein als verwaltete Objekte auf die Ebene der Steuerungssubjekte, die selbstregulierende Wirkungen entfalten, gehoben werden. Ferner kommen autonome Verwaltungen in Frage, die von eigenen Entscheidungen geprägt sind und sich eher auf organisationsintern gebildete Gestaltungsideale des Verwaltens berufen (vgl. Richter, 2012, S. 105-107).

Verwaltungsorganisationen folgen auch gemäß Bogumil und Jann nicht ausschließlich dem Muster einheitlich hierarchischer Bürokratien. Sie sind bereits aufgrund verschiedener Aufgaben spezialisiert und voneinander unterscheidbar. Die jeweiligen Administrationsbereiche haben, etwa aufgrund voneinander abweichender gesetzlicher oder politischer Bindungen, engere oder weitere Handlungsspielräume. Auch deshalb sind manche Teile der öffentlichen Verwaltung gesellschaftlich mehr verflochten als andere. Insofern kann von unterschiedlichen Verwaltungsbildern ausgegangen werden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 198-203).

Tabelle 7: Vier Arten der öffentlichen Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beck Jørgensen, 1993, S. 221; Bogumil & Jann, 2009, S. 199 u. 203

	Autonome Verwaltungsart	Hierarchische Verwaltungsart	Kooperative Verwaltungsart	Responsive Verwaltungsart
Staatliches Kernprinzip	Souveränität	Demokratie	Pluralismus	Partizipation
Verwaltung aus Regierungssicht	Schutzbedarf	Zuverlässigkeit	Partnerschaft	Wettbewerber
Verwaltungs- ausrichtung	Gemeinwohl	Gesetzlichkeit	Moderation	Bürgernähe
Rolle der Bevölkerung	Untergebene	Wahlvolk	Organisierte	Kundschaft
Bezüge zur Gesellschaft	Gering	Gering	Ausgeprägt	Ausgeprägt
Bezüge zur Politik	Gering	Ausgeprägt	Ausgeprägt	Gering

Den Charakter einer autonomen Administration hat nach Ansicht Luhmanns (1966) insbesondere die Verwaltung, die als „Handlungssystem“, das in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen, verstanden wird. Dabei lassen sich mehrere Systemgrenzen identifizieren: Dieses System ist einerseits gegenüber dem Verwaltungspublikum und andererseits sogar gegenüber dem eigenen Verwaltungspersonal abgrenzbar. Ferner ist das Verwaltungssystem von der Politik abgrenzbar, ist ihr gegenüber autonom (vgl. Luhmann, 1966, S. 73-78).

Sind administrative Organisationen aber auf die Gesellschaft bezogen, werden sie im Gegenzug selbst von der Gesellschaft aus strukturiert (vgl. Grimmer, 2004, S. 24) – und umgekehrt: Verwaltungsorganisationen „[...] nehmen gesellschaftliche Strukturen auf und haben eine strukturierende Wirkung in die Gesellschaft“ (Grimmer, 2004, S. 46). Sie gestalten das gesellschaftliche Leben mit und sorgen damit zugleich für gesellschaftliche Rückwirkungen auf die jeweiligen Verwaltungsinstitutionen (vgl. Grimmer, 2004, S. 47).

Ein solches Verständnis des behördlichen Strukturierens und des administrativen Strukturierens kann freilich auch auf die Politik bezogen werden. Dann sind Verwaltungen „[...] Faktoren, die politische Entscheidungen prägen oder aber auch von diesen geprägt und verändert werden“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 62).

Verwaltungshandeln kann also funktional unterschiedlich geartet sein (vgl. Richter, 2012, S. 105-107). Nicht nur bürokratische (vgl. Grimmer, 2004, S. 24), sondern auch autonome (vgl. Luhmann, 1966, S. 73-78), kooperative (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 f.) oder strukturierende (vgl. Grimmer, 2004, S. 46 f.) Merkmale charakterisieren das öffentliche Verwalten. Die eine, exklusive behördliche Wesensart gibt es jedenfalls nicht, vielmehr kommen verschiedene Administrationscharakteristika in Frage (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 198-203).

Auch Verwaltungsaufgaben können nach Bogumil und Jann auf ganz unterschiedliche Weise beschrieben und geordnet werden. In Frage kommt eine Einordnung etwa entsprechend der staatlichen Trägerschaft, gemäß Haushaltszuweisungen, nach verfassungsrechtlichen Ableitungen, wirtschaftlichen Erwägungen oder sogar nach Kriterien der Bürgernähe. In jedem Fall prägen die Aufgaben der Administration die jeweiligen Verwaltungszwecke wesentlich mit (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 65).

Eine Behörde lässt sich demnach zum einen über die organisatorische Einordnung in einen staatlichen Verwaltungsapparat, zum andern funktional, mit Bezug auf ihre Aufgaben und Tätigkeiten bestimmen (vgl. Maurer, 2011, S. 208). „Öffentliche Verwaltung ist in diesem Sinne also ein Sammelname für bestimmte Aufgaben, Befugnisse und Tätigkeiten im Rahmen der vollziehenden Gewalt“ (Badura, 2010, S. 690). Die Verwaltung beeinflusst und formt im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung die „Wirklichkeit“ sowohl von Staat als auch von Gesellschaft (vgl. Grimmer, 2004, S. 32).

Gemäß Hartmut Maurer (2011) ist Verwaltungshandeln ein Gestalten. Die Administration formt das soziale Zusammenleben. Sie orientiert sich dabei am öffentlichen Interesse, das einem permanenten Wandel unterliegt. Dazu trifft sie vor allem auf Basis abstrakter Normen einzelfallbezogene Entscheidungen und setzt diese in konkrete Maßnahmen um (vgl. Maurer, 2011, S. 5 f.).

Für grundlegend hält Grimmer hierfür die Bereitstellung von Ressourcen zur Herstellung und Aufrechterhaltung der eigenen Handlungsfähigkeit. Dem Verwaltungshandeln gehen ferner planerische Akte voraus. Unmittelbare Außenwirkung entfalten dann insbesondere die Ordnungs-, Leistungs- und Steuerungsaufgaben. Diese können bürgerliche Handlungsspielräume erweitern, etwa mit Erlaubnissen, Geboten und konkreten Leistungen, oder aber einschränken, beispielsweise durch Verbote, Kontrollen, selbst durch Gewalt (vgl. Grimmer, 2004, S. 16 f.).

Betroffen sind hiervon annähernd alle denkbaren Politik- und Sozialbereiche, wie zum Beispiel Sicherheit und Ordnung, Forschung und Lehre, Immigration, Sozialhilfe oder Infrastruktur, in welchen die Administration zumindest mitgestaltend wirkt (vgl. Grimmer, 2004, S. 12 f.).

Maurer (2011) unterteilt die Aufgabenbereiche der Verwaltung im Wesentlichen in die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung (Ordnungsverwaltung), die soziale Unterstützung Einzelner und die grundlegende Versorgung der Bevölkerung durch den Staat (Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge) oder durch andere, denen der Staat diese Aufgaben übertragen hat (Gewährleistungsverwaltung). Ferner beinhalten Verwaltungsaufgaben die Steuerung oder Unterstützung von zu fördernden sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Bereichen (Lenkungsverwaltung), der Erhebung von Steuern und Abgaben, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (Abgabenverwaltung) und die Bereitstellung von Personal, Sachmitteln oder Infrastruktur, welche die Verwaltung zur Aufgabenerfüllung benötigt (vgl. Maurer, 2011, S. 6-9).

Entsprechend lassen sich nach Bogumil und Jann verschiedene Zweckbestimmungen der Verwaltungsaufgaben identifizieren: Das Schaffen und Aufrechterhalten von Ordnung durch die Anwendung und Vollziehung gesetzlicher Vorgaben im Rahmen zugestandener Ermessensausübung, das Erbringen von Dienstleistungen in personeller, technischer oder finanzieller Hinsicht unter Berücksichtigung fachlicher Erwägungen, das politische Unterstützen durch die Vorbereitung politischer Entscheidungen sowie die Eigenorganisation durch die Selbstverwaltung von Personal, Organisationsmitteln oder Finanzen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 89).

Die vielfältige administrative Produktpalette reicht von der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen über Müllabfuhr bis hin zur Vergabe von Personaldokumenten oder von der Steuerveranlagung über die Genehmigung von Atommülltransporten bis hin zur Flugsicherung (vgl. Grimmer, 2004, S. 32). Verwaltungsorganisationen „[...] erbringen öffentliche Dienstleistungen und setzen den von der Politik bestimmten politischen Rahmen für das Gemeinwesen durch“ (Kühl, 2011, S. 19). Ihre Leistungen liegen in der organisationalen Selbstgestaltung, im Erkennen sowie Bearbeiten politisch relevanter Angelegenheiten und vor allem im Vollzug von Gesetzen und auf diesen beruhenden Verordnungen (vgl. Grimmer, 2004, S. 11 f.). Zur Erfüllung der ihr normativ zugewiesenen Aufgaben verfügt die Verwaltung aufgrund von Haushaltsbestimmungen über personelle, materielle oder fiskalische Ressourcen (vgl. Grimmer, 2004, S. 30).

Die Zuweisung normativer Vorgaben zur Aufgabenerledigung spielt nach Ansicht Baduras bei der Eingriffsverwaltung eine entscheidende Rolle. Behördliche Beeinträchtigungen von Freiheits- oder Eigentumsrechten bedürfen gesetzlicher Grundlagen. Diese normative Bedingung fordert der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit. Sie ist Ausfluss einer grundlegenden staatlichen Ausrichtung am Prinzip eines demokratischen Rechtsstaats (vgl. Badura, 2010, S. 677 f.).

Handeln kann die öffentliche Verwaltung gemäß Badura im Allgemeinen privat-rechtlich oder öffentlich-rechtlich. Letzteres kann normativ, etwa durch Rechtsverordnungen, oder hoheitlich sein. Hoheitliches Handeln erfolgt in den Formen des öffentlich-rechtlichen Vertrages oder des Verwaltungsaktes. Jenseits dieser hoheitlichen Formen hat die Verwaltung auch die Möglichkeit ohne Regelungsgehalt zu agieren. In diesen Fällen spricht man von informellem Verwaltungs-

handeln. Hierzu zählen schlichte Erklärungen, Empfehlungen oder Warnungen. Das informelle Verwaltungshandeln bedarf, sofern es in Grundrechte eingreift, wie das hoheitliche Handeln einer gesetzlichen Ermächtigung (vgl. Badura, 2010, S. 678 f.).

Maurer (2011, S. 429) versteht unter informellem Verwaltungshandeln „[...] Absprachen oder sonstige Kontakte zwischen der Verwaltung und dem Bürger vor Erlass oder an Stelle einer behördlichen Entscheidung“ und ordnet sie als „[...] rechtlich nicht verbindlich [...] dem – ohnehin sehr weiten und diffusen – Bereich der Realakte [...]“ zu.

Obgleich Realakte gemäß Maurer (2011) nicht auf einen Rechtserfolg gerichtet sind und ihre Rechtsbindung gelockert erscheint, müssen sie gleichwohl rechtmäßig sein. Die Administration kann sich mit ihren Realakten zwar im gesetzesfreien, nicht aber im rechtsfreien Raum bewegen. Demnach dürfen Realakte etwa nicht die Rechte von Bürgern verletzen oder von einer Behörde ausgeführt werden, die hierfür gar nicht zuständig ist (vgl. Maurer, 2011, S. 424).

Realakte sind schlichtes, nichtförmliches Verwaltungshandeln, das im Gegensatz zu Verwaltungsakten, Verwaltungsverträgen, Rechtsverordnungen oder Satzungen nicht auf einen rechtlichen, sondern einen tatsächlichen Erfolg gerichtet ist, keinen Regelungscharakter hat, auf Einzelfälle nicht beschränkt und auch nicht einseitig vollzogen werden muss (vgl. Maurer, 2011, S. 423). Hierzu zählen sowohl tatsächliche Handlungen, wie beispielsweise die Straßenreinigung oder das Unterhalten einer öffentlichen Einrichtung, als auch Wissenserklärungen, wie Auskünfte, Berichte, Hinweise, Absprachen Empfehlungen, Aufrufe oder Warnungen (vgl. Avenarius, 1997, S. 96; vgl. Maurer, 2011, S. 424). Mit den letztgenannten Beispielen informellen Verwaltungshandelns ist bereits ein erster Zugang zu behördlichen PR möglich. Einen weiteren Zugang eröffnet die Auseinandersetzung mit administrativen Ermessensentscheidungen:

Es gibt sowohl gesetzliche Festlegungen der administrativen Aufgaben und Verfahren als auch eigene Entscheidungen der Verwaltung über die Aufgabenwahrnehmung, etwa wenn es um die Auswahl der konkreten Tätigkeit oder den Umfang der jeweiligen Maßnahmen zur Aufgabenerledigung geht (vgl. Grimmer, 2004, S. 18). Innerhalb des Verfassungsrahmens hat die Administration also trotz aller normativen Bindungen einen gewissen Spielraum zur Gestaltung behördlicher Verfahren und Prozesse (vgl. Grimmer, 2004, S. 31).

Hinsichtlich der Programmierung der öffentlichen Verwaltung zeigt sich für Bogumil und Jann, dass von einer abschließenden Festlegung jedenfalls nicht ausgegangen werden kann. Anders als bei den „Konditionalprogrammen“ ergeben sich für Verwaltungsorganisationen bei den „Finalprogrammen“ zum Teil auch Entscheidungsfreiräume. Das gilt besonders für die Wahl der Mittel zum Erreichen festgelegter Zwecke. Weitere Handlungsspielräume eröffnen die von der Verwaltung erwarteten pflichtgemäßen Ermessensausübungen oder die von ihr zu interpretierenden unbestimmten Rechtsbegriffe (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 174 f.).

Jedoch darf die administrative Entfaltungsfreiheit nicht mit unbegrenzten oder gar willkürlichen Eingriffsmöglichkeiten gleichgesetzt werden: Für ihr Handeln hat die Verwaltung „[...] unterschiedliche Ermessens- und Interpretationsspielräume. Immer bedarf es aber einer rechtlichen Grundlage, einer Ermächtigung für das Verwaltungshandeln [...]“ (Grimmer, 2004, S. 33). Dar-

über hinaus findet jede Verwaltungstätigkeit – ob gesetzlich fundiert oder nicht – eine zusätzliche, gewissermaßen „oberste Einschränkung“: „Aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip ergeben sich [...] Verpflichtungen und Grenzen für die Tätigkeit öffentlicher Verwaltungen“ (Grimmer, 2004, S. 37).

Gerade von der administrativen Ausfüllung der Ermessens- und Handlungsspielräume ist die öffentliche Akzeptanz nach Einschätzung Edwin Czerwicks, Wolfgang Lorigs und Erhard Treutners gegenüber behördlichem Handeln vielfach abhängig, denn nicht alle Lebenssachverhalte sind explizit durch Gesetze regelbar. So muss die Verwaltung im eigenen Ermessen rechtsstaats- und grundrechtskonforme Entscheidungen treffen, die auch gegen die Interessen der vom Verwaltungshandeln Betroffenen gerichtet sein können. In solchen Fällen ist mit Akzeptanz- oder Legitimationsverlusten zu rechnen (vgl. Czerwick, Lorig & Treutner, 2009, S. 251).

Aufgrund vorhandener negativer Haltungen in der Öffentlichkeit gegenüber der Administration und einer schwindenden bürgerlichen Bereitschaft, behördlichen Entscheidungen zuzustimmen beziehungsweise zu folgen, sieht sich die Verwaltung oftmals gezwungen, ihr Handeln zu begründen oder ihr Ansehen zu verbessern (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 264 f.).

Die Reputation der Verwaltungsorganisationen und die Akzeptanz gegenüber ihren Maßnahmen sind aber keine zwingenden administrativen Handlungsvoraussetzungen. Behördliche Eingriffe könnten unter Umständen auch reputationsunabhängig im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zwangsweise durchgesetzt werden. Doch dürften sich staatliche Maßnahmen einfacher, schneller und mit weniger Aufwand um- beziehungsweise durchsetzen lassen, wenn der Verwaltung Vertrauen entgegengebracht und ihr Vorgehen akzeptiert wird. Für ein administratives Begründen zugunsten öffentlicher Akzeptanz kommt ein Tätigkeitsbereich in Frage, der zur Herstellung von organisationaler Legitimation, Vertrauen und Verständnis genutzt wird. Dieses Handlungsfeld steht im Zentrum der vorliegenden Studie. Es handelt sich um die Public Relations der öffentlichen Verwaltung. Sie werden im Folgenden näher untersucht.

PR der öffentlichen Verwaltung

Die vorausgegangenen Auseinandersetzungen mit den Begriffen „PR“ und „öffentliche Verwaltung“ haben gezeigt, dass das umfassende Bestimmen dieser Teile des Forschungsgegenstandes in jeweils einer Definition problematisch ist. Gleichwohl konnten erste Merkmale aufgefunden werden, die einen Anschluss an forschungsrelevante Bestandteile zulassen. Zudem ist deutlich geworden, dass eine Abgrenzung von anderen Kommunikationsformen beziehungsweise von anderen Trägern staatlicher Macht oder politischen Institutionen erforderlich ist, um den Forschungsgegenstand besser fokussieren zu können. So wird eine Vermengung mit Formen, die außerhalb des Forschungsinteresses liegen, wie etwa Propaganda und Werbung oder Regierung und Politik vermieden. Im Zusammenschluss der Annäherungen und Abgrenzungen kommt zumindest eine Beschreibung der PR der öffentlichen Verwaltung in Betracht, die sowohl wesentliche Eigenschaften beinhaltet als auch abweichende Formen ausschließt. Mit jener – wenn auch

nicht abschließenden – Darstellung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit dürfte sich zwar der Forschungsgegenstand noch nicht vollständig erfassen lassen, dennoch könnte sie die Funktionsfelder der PR staatlicher Stellen nicht unwesentlich aufklären.

Die allgemeine Definitions- beziehungsweise Abgrenzungsproblematik der PR (vgl. 2.1) erleichtert es nicht, die PR administrativer Stellen eindeutig von staatlicher Propaganda oder Werbung abzugrenzen und jenseits dieser kommunikativen Formen klar zu bestimmen. Allerdings bietet der abgrenzbare „Wesensgehalt“ der PR eine Möglichkeit die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung von anderen Kommunikationsformen zu trennen:

Selbst wenn die PR der Exekutive neben der Information der Bevölkerung auf die Legitimation staatlicher Macht abzielen, so sind sie von staatlicher Propaganda schon deshalb zu unterscheiden, da jene vor allem in totalitären Regimen die Position eines Monopols einnimmt, die dem Prozess der freien Meinungsbildung demokratischer Prägung zuwider läuft (vgl. Köhler & Schuster, 2006, S. 18 f.; vgl. Schürmann, 1992, S. 67).

Frank Schürmann rät davon ab, den Begriff der Propaganda auf das staatliche Informieren unter freiheitlich-demokratischen Rahmenbedingungen zu übertragen, da sonst Manipulation beziehungsweise Verführung vorgeworfen werden könnte. Verwaltungs-PR mit Propaganda in Verbindung zu bringen, könnte als diskreditierend betrachtet werden, weil der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit insofern unterstellt würde, um des Verführens Willen betrieben zu werden (vgl. Schürmann, 1992, S. 73).

Im Zusammenhang mit Demokratie sollte Hans Hämmerlein sowie Walter Leisner zufolge ein behördliches Informieren der Bevölkerung nicht mit Propaganda oder Werbung gleichgesetzt werden. Sachgerechtes Informieren ist kein einseitiges Anpassen von Fakten und kein agitatives, infiltrierendes Verzerren von Tatsachen, wie es bevorzugt in diktatorischen oder militanten Systemen praktiziert wird. Es richtet sich auch nicht mit verkappten psychologischen Methoden oder plakativen, rhetorischen Überredungskünsten an die Bevölkerung, um deren Meinung im reinen Eigeninteresse des Absenders zu beeinflussen oder anzupassen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 59, 67 u. 70 f.; vgl. Leisner, 1966, S. 147 f.).

Sollten behördliche Informationen primär als ein Werben verstanden werden, ist nach Einschätzung Otto Kempens eine für demokratische Verhältnisse unzureichende Vorstellung von der Bevölkerung als eine konsumierende Öffentlichkeit enthüllt. Dem Volk sollte in einer Demokratie aber grundsätzlich keine Konsumentenrolle, sondern eine umfassende Legitimations- und Kontrollfunktion zuerkannt werden (vgl. Kempens, 1975, S. 23).

Ein gewisses „Werben“ mag aus Sicht Sabine Schröer-Schallenberg im Interesse der Selbstdarstellung der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich Objektivität und Neutralität unproblematisch, ja sogar notwendig erscheinen. Dies gilt jedoch nur, soweit den Bürgerinnen und Bürgern hiermit zumindest auch ein erweiterter, erläuternder, gegebenenfalls sogar authentischer Eindruck vom staatlichen Handeln ermöglicht werden kann (vgl. Schröer-Schallenberg, 1987, S. 148 f.).

Nicht zuletzt aufgrund der staatlichen Neutralitätspflicht sieht Rudolf Feik bei der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung dort Grenzen, wo eine parteibezogene (Wahl-)Werbung oder gar eine zielgerichtete Parteienförderung anfängt. Wenn die öffentliche Verwaltung „werben“ sollte, dann überhaupt nur um Akzeptanz und Verständnis gegenüber staatlichem Handeln oder staatlichen Organisationen zu erlangen (vgl. Feik, 2007, S. 354).

Bei der Abgrenzung zu politischer Werbung ist besondere Sensibilität gefragt, denn gerade Parteien bemühen sich besonders mit kommunikativen Mitteln um Wählerstimmen. Doch parteipolitische Einflussnahme hat nichts mit dem behördlichen Informieren der Administration im Rahmen ihrer PR zu tun. Zumal sich Parteien – schon vom Organisationstyp her – von Behörden grundlegend unterscheiden: „Die Parteien sind nicht der Staat und der Staat gehört nicht den Parteien sondern ist der Bürgerinnen und Bürger wegen da“ (Feik, 2007, S. 354). Jedenfalls darf angenommen werden, dass die behördliche Öffentlichkeitsarbeit eine nicht-politische Grundausrichtung hat (vgl. Röttger, 2010b, S. 274). Mit politischer Öffentlichkeitsarbeit wird in erster Linie beabsichtigt, politische Entscheidungen auszulegen und der jeweils eigenen politischen Sicht entsprechend vor allem auf die Mediendarstellung strategisch Einfluss zu nehmen oder diese letztlich sogar zu kontrollieren (vgl. Adam, Berkel & Pfetsch, 2008, S. 613). Die Öffentlichkeitsarbeit der Administration ist also auch von politischen PR zu unterscheiden.

In Abgrenzung zu einer „[...] politisch motivierten Regierungskommunikation leitet sich die Verwaltungskommunikation primär aus den Sachaufgaben ab, die die Behörden zu erfüllen haben“ (Czerwick, 1998, S. 493); „[...] im Vordergrund steht [...] eine allgemeine Informationsfunktion der PR“ (Röttger, 2010b, S. 274). Dabei handelt es sich Röttger (2010b) zufolge um ein behördliches Informieren der Bevölkerung zu relevanten Sachthemen, wobei sich die Organe des Staates auch aktiv in das Erzeugen und Bestimmen von Themen einbringen (vgl. Röttger, 2010b, S. 274). Die vorrangige administrative PR-Aufgabe, die unmittelbar den Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats entspringt und den Rang einer Staatsaufgabe einnimmt, liegt im Informieren über das staatliche Handeln (vgl. Feik, 2007, S. 354). Zwar kann die Staatskommunikation politische Entscheidungen erläutern oder gar rechtfertigen, in letzter Konsequenz ist sie aber am Erreichen der Staatsziele und am Bestand der Grundrechte ausgerichtet (vgl. Sarcinelli, 1998, S. 726). Staats- oder Verwaltungskommunikation, begrifflich als Synonym für die PR der öffentlichen Verwaltung verstanden, kann somit in den Rang einer zentralen Staatsfunktion erhoben werden (vgl. Czerwick, 1998, S. 489).

Eine solche staatliche Öffentlichkeitsarbeit „[...] stellt eine spezifische Form sozialer Interaktion dar [...]“ (Czerwick, 1998, S. 489). Dabei wird die Staatskommunikation insbesondere im Rahmen der Kommunikation mit gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden oder der Bevölkerung vollzogen und selbst eine Alltagskommunikation zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem Bürger ist nichts anderes als Staatskommunikation (vgl. Sarcinelli, 1998, S. 726). Warum aber sollte die Administration mit der Gesellschaft oder mit deren Teilen interagieren?

Für Czerwick lässt sich ein grundsätzlich intransparenter Charakter des Verwaltungssystems nicht bestreiten. Gerade eine solche Intransparenz aber macht ergänzende Kommunikationsleis-

tungen erforderlich. Insofern kommt der Behördenkommunikation die Aufgabe zu, für mehr Offenheit der an sich geschlossenen Administration zu sorgen (vgl. Czerwick, 1998, S. 489).

Die administrativen PR sind vor allem auf das Informieren der Öffentlichkeit im Allgemeinen oder der Presse im Besonderen gerichtet (vgl. Schürmann, 1992, S. 54 f.). „Amtliche Öffentlichkeitsarbeit bedeutet [...] grundsätzlich eine Offenlegung [...] von Vorgängen, Entscheidungen und Plänen aus dem staatlichen [...] Bereich“ (Kempen, 1975, S. 21). Diesem Anspruch sieht sich die Verwaltung erst in der Folge einer bemerkenswerten Entwicklung gegenübergestellt:

Die staatliche Öffentlichkeitsarbeit hat gemäß Czerwick (1998) seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine deutliche Erweiterung der Ausrichtung auf die Verwaltungsumwelt erfahren. Das mag einerseits am gewachsenen Selbstverständnis der Bürger als Anspruchsberechtigte gegenüber dem Staat und andererseits an Informations- und Begründungspflichten sowie dem Gebot einer Bürgernähe der Administration gelegen haben. Das Verhältnis von Exekutive zum Staatsvolk veränderte sich jedenfalls von einer einseitigen, hoheitlich geprägten Überordnung hin zu Kooperation und Partizipation. Auch das Einräumen von Mitwirkungsmöglichkeiten sowie das verstärkte Einbeziehen der Bevölkerung seitens der Staatsverwaltung bedingten eine Erweiterung des staatlichen Kommunikationsverständnisses (vgl. Czerwick, 1998, S. 489 f.).

Der moderne Staat, der nicht mehr hierarchisch, sondern kooperativ oder responsiv verstanden wird, bedarf nach Ansicht Ulrich Sarcinellis (1998) eines kommunikativen Vorgehens, das sich von einer auf hoheitliche Autorität beruhenden Durchsetzung normativer Vorgaben unterscheidet. Vielmehr sind kommunikative Mittel erforderlich, die einer „Verhandlungsdemokratie“ gerecht werden (vgl. Sarcinelli, 1998, S. 726).

Das Verständnis von administrativer PR-Arbeit ist jedenfalls weitreichend: von einer systematischen Methode zur Imageerzeugung bis hin zu einem idealisierten Streben nach einer humaneren Atmosphäre (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 71). Gleichwohl konstatiert Feik ein klares „Informationsgefälle“ zwischen staatlichen Stellen und der Bürgerschaft und zwar zum Nachteil der Bevölkerung (vgl. Feik, 2007, S. 86). „Unwissenheit sollte im 21. Jhd. allerdings kein akzeptiertes Mittel der Herrschaftssicherung sein“ (Feik, 2007, S. 86).

Behördliche PR-Maßnahmen lassen sich nach Czerwick (1998) in externe und interne Öffentlichkeitsarbeit unterteilen. Die internen Maßnahmen dienen unter anderem der effizienten Aufgabenerledigung sowie der internen Konfliktvermeidung (vgl. Czerwick, 1998, S. 490-493).

Feik gliedert den Zweck der internen PR in einen Binneninformationsaustausch sowie eine Informationsbereitstellung. Eine Verwaltungsorganisation kann ihre Informationen dabei nach innen richten oder zum Austausch zwischen staatlichen Stellen nutzen (vgl. Feik, 2007, S. 35).

Doch sollte die Bedeutung der internen Verwaltungs-PR nicht überbewertet werden: „Auf Grund der knappen Ressourcen kann die Behörden-PR nur in geringem Umfang an Maßnahmen zur Binnenkommunikation mitwirken oder diese leisten“ (Jarren & Donges, 2006, S. 241).

Mit der nach außen gerichteten Informationsarbeit stellt die Verwaltung Czerwick (1998) zufolge darauf ab, die Bevölkerung über Tatsachen zu unterrichten oder diese gegebenenfalls zu ver-

mitteln. Das kann auf externe Anfrage hin geschehen oder aber von einer Behörde ausgehen, etwa bei abstrakten oder unmittelbaren Gefahren. Zweck externer PR ist es, Informationspflichten – unter Berücksichtigung normativer Geheimhaltungsgebote – nachzukommen, Akzeptanz für behördliche Entscheidungen zu gewinnen und das eigene Image auszubilden, zumindest aber sich selbst darzustellen. Die Presse- und Medienarbeit dient dabei vornehmlich der Multiplikation und der Resonanzweiterung eigener PR (vgl. Czerwick, 1998, S. 491-493).

Die (Massen-)Medien übernehmen gemäß Hämmerlein als Mittler eine wichtige Rolle und finden in dieser ihre öffentliche Aufgabe. Dennoch dürfen sie im Interesse einer umfassenden gesellschaftlichen Meinungsbildung nicht als alleinige Informationsempfänger und Ansprechpartner staatlicher Stellen in Betracht gezogen werden (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 60 u. 63 f.).

Schröer-Schallenberg unterscheidet bei der Pressearbeit zwischen Informationen auf Initiative staatlicher Stellen und Auskünften auf Anfragen hin: Die Presse, die eine öffentliche, meinungsbildende und damit demokratische Funktion hat, besitzt einen auf der Pressefreiheit beruhenden Informationsanspruch. Um über staatliche Angelegenheiten informieren zu können, bedarf sie eines Zugangs zu staatlichen Informationen. Deshalb hat sie gegenüber der öffentlichen Verwaltung einen – in Deutschland etwa in Landespressegesetzen manifestierten – Anspruch auf Auskunft. Im Fall einer Anfrage sind Behörden grundsätzlich verpflichtet, der Presse die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Presseauskünfte müssen, damit sie der öffentlichen Aufgabe der Presse gerecht werden, wahrheitsgemäß, vollständig, umfassend und rechtzeitig erfolgen. Kommt eine Behörde dem Anfrageersuchen der Presse nach, handelt es sich um eine Pressearbeit auf Verlangen (vgl. Schröer-Schallenberg, 1987, S. 39 f., 60 f., 86-89 u. 98-102).

Betreibt die öffentliche Verwaltung dagegen auf eigene Initiative hin Pressearbeit, dann haben Pressevertreter aufgrund der Pressefreiheit in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz einen Anspruch auf Gleichbehandlung (vgl. Schröer-Schallenberg, 1987, S. 89 f. u. 148-150).

Hinsichtlich der Zugangsart zu den administrationsseitig anzusprechenden Teilöffentlichkeiten gliedert Kempfen die amtlichen Public Relations in eine mittelbare und eine unmittelbare: Mittelbare PR bedienen sich vermittelnder oder multiplizierender Stellen, wie vor allem der Print-Medien, der elektronischen Medien oder der Nachrichtenagenturen. Die Instrumente, die hierbei eingesetzt werden, sind beispielsweise Presseaussendungen, Pressekonferenzen, Einzelauskünfte, Statements oder Interviews. Unmittelbare behördliche PR dagegen sprechen Bürger direkt an, etwa mittels Flugblättern, Plakaten, Ansprachen, Vorträgen, Zeitschriften, Filmen etc. (vgl. Kempfen, 1975, S. 23-26).

Die Verwaltung nutzt für ihre mittelbare und unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit die ganze Palette „klassischer“ PR-Instrumente, zu welchen beispielsweise Broschüren, Anzeigen, Beilagen, Pressedienste, Ausstellungen, Verlautbarungen, Pressekonferenzen oder Hintergrundgespräche gehören (vgl. Schürmann, 1992, S. 106-117). Außerdem bedient sie sich zeitgemäßer Kommunikationsmedien und ergänzt die Bandbreite ihrer PR-Instrumente entsprechend vorhandener Kommunikationsbedürfnisse, wie zum Beispiel in Form von Bürgerbüros, Bürgersprechstunden oder mittels Behörden-Homepages oder Angeboten des Web 2.0.

Staatliches Informationshandeln kann in ein individuelles Informieren in Form von Auskünften und Beratungen sowie eine auf die Öffentlichkeit gerichtete Informationstätigkeit untergliedert werden (vgl. Kloepfer, 1998, S. 11-17; vgl. Tabelle 8):

Tabelle 8: Verschiedene Arten staatlichen Informationshandelns

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kloepfer, 1998, S. 11-17

Individualbezogenes Informationshandeln des Staates		Öffentlichkeitsbezogene Informationstätigkeit des Staates			
Auskunft	Beratung	Bericht- erstattung	Öffentlich- keitsarbeit	Erziehung	Steuerung
Individuelle Information Einzelner (zum Beispiel Aktenein- sicht)	Individuelle Information Einzelner (zum Beispiel informelles Verwaltungs- handeln)	Allgemeine Unterrichtung der Öffentlichkeit	Akzeptanz- sicherung und Sympathie- förderung	Vermittlung von Werthal- tungen (vor allem ge- genüber Min- derjährigen)	Aufklärung durch allge- meine Be- wusstseins- steuerung und Len- kungsinfo- rmationen zur konkreten Verhaltens- beeinflussung

Michael Kloepfer unterscheidet Beziehungen des Staates zu Einzelpersonen von staatlichen Beziehungen zu Teilöffentlichkeiten. Beim kommunikativen Bilden oder Aufrechterhalten einer Verbindung zu Teilöffentlichkeiten ist eine weitere Differenzierung staatlichen Informationshandelns als PR möglich. Denkbar ist eine Untergliederung in „Berichterstattung“, „Öffentlichkeitsarbeit“ (im engeren Sinn), „Erziehung“ und „informationelle Steuerung“ mit den Unterteilungen in „Aufklärung“ und „Lenkungsinformationen“ einschließlich „behördlicher Warnungen und Empfehlungen“. Diese Formen richten sich als öffentlichkeitswirksame staatliche Maßnahmen einseitig vom Staat an die Öffentlichkeit (vgl. Kloepfer, 1998, S. 11-17 u. 36).

Während der Zweck der „Berichterstattung“ im allgemeinen Unterrichten der Öffentlichkeit, etwa über Pläne oder Entwicklungen, liegt, erfüllt Kloepfer zufolge die „Öffentlichkeitsarbeit“ vor allem den Zweck, die bürgerliche Akzeptanz des Staates sicherzustellen. Die „Erziehung“ richtet sich mit Informationen und Verhaltensempfehlungen besonders an Minderjährige. Will der Staat darüber hinaus ganze gesellschaftliche Verhaltensweisen beeinflussen, werden wertende Informationen als „Steuerungsinstrumente“ genutzt. Im Vordergrund stehen dabei Apelle zu einem Verhalten, das rechtlich zwar nicht geboten ist, aber staatlicherseits als erwünscht bewertet wird. Dient die „Bewusstseinssteuerung“ der Befolgung staatlich erwünschter gesellschaftlicher Verhaltensstandards, handelt es sich gemäß Kloepfer um „Aufklärung“. Sollen staatliche

Informationsmaßnahmen ein konkretes Verhalten bewirken, handelt es sich um „Lenkungsinformationen im engeren Sinn“. Das sind tatsachenbasierte Hinweise, wertende Einordnungen oder appellierende Ratschläge staatlicher Stellen etwa zu bestimmten Produkten oder konkreten Handlungsweisen. Hierbei zielen administrative „Warnungen“ besonders auf ein alternativloses Verhalten, das den Schutz bestimmter Rechtsgüter oder der Rechtsordnung gewährleistet. „Empfehlungen“ der Verwaltung hingegen richten sich auf eine von mehreren zulässigen Handlungsalternativen, zu welcher besonders geraten wird (vgl. Kloepfer, 1998, S. 12-17).

Das Aufgliedern administrativer Öffentlichkeitsarbeit, so detailreich es auch sein mag, erlaubt nach Ansicht des Verfassers allerdings noch keine abschließende Auslegung der Verwaltungs-PR. Letztlich dürfte es sich vorwiegend um eine Aufzählung von Maßnahmen und Instrumenten handeln – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Ein solches Beschreiben behördlicher PR kann offenkundig weder das zugrunde gelegte Verständnis von Verwaltung noch das vorausgesetzte Bild der Public Relations erläutern; erst recht bleibt es eine fundierte Erläuterung der Verbindung von Öffentlichkeitsarbeit und Administration schuldig.

Um zunächst einmal das Ausmaß der Verbindung von PR und Verwaltung zu bestimmen, müsste insbesondere festgestellt werden, wie umfangreich die Administration die Öffentlichkeit mit Informationen versorgen kann und wo die „Grenzen“ behördlicher PR verlaufen. Es lassen sich diverse Gründe nachvollziehen, die sich einer umfassenden administrativen Öffentlichkeit bildhaft wie „Abwehrblöcke“ entgegenstellen (vgl. Abbildung 7 auf der folgenden Seite):

Die behördliche Publizitätsweite ist zum einen von der normativ zugewiesenen Verwaltungskompetenz selbst abhängig (vgl. Jerschke, 1971, S. 127). Für Informationshandlungen sind staatliche Stellen grundsätzlich nur insofern zuständig, als der Gegenstand der Information in den jeweils gesetzlich zugewiesenen Kompetenzbereich fällt (vgl. Kloepfer, 1998, S. 25). Zum andern ist die administrative Publizitätsweite aber auch von der Nähe abhängig, mit der die öffentliche Verwaltung bei ihren Entscheidungen und Maßnahmen den Bürgern begegnet und damit in die bürgerliche Rechtssphäre eingreift (vgl. Jerschke, 1971, S. 127).

Das heißt, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns umso größer sein sollte, je gravierender ein administrativer Eingriff ist; aber auch bei vorliegender Kompetenz oder Eingriffsnähe dürfte die behördliche Publizitätsweite nicht unendlich sein, denn sie wird auch in Abwägung mit der Verantwortbarkeit gegenüber dem Allgemeinwohl festgelegt. Als nicht mehr verantwortbar kommt ein Herstellen von Öffentlichkeit in Betracht, das die Aufgabenerfüllung in Frage stellt, etwa durch das Hervorrufen von Hysterien oder anderen kaum zu kontrollierenden Reaktionen der Bevölkerung.

Bei der Begrenzung staatlicher Publizität spielen nach Hans-Ulrich Jerschke auch Effektivitätserwägungen eine Rolle, denn Verwaltungspublizität sollte die Verwaltungseffizienz nicht lahmlegen. Weitere Grenzen finden sich vor allem in Amts- und Staatsgeheimnissen sowie in höherstehenden Rechten oder Interessen privater Dritter (vgl. Jerschke, 1971, S. 135-145 u. 150).



Abbildung 7: „Abwehrblöcke“ der öffentlichen Verwaltung gegen umfassende Öffentlichkeit

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jerschke, 1971, S. 135-145 u. 150; Kloepfer, 1998, S. 25-31 u. 37; Kühl, 2011, S. 140)

Zudem sprechen vor allem bei der Erarbeitung staatlicher Regelungen die Legitimitäts-erhaltung der Entscheidungen oder die Klarheit des Entscheidungsergebnisses eher für ein begrenzt transparentes behördliches Vorgehen (vgl. Kühl, 2011, S. 140). Hinter solchen Transparenzeinschränkungen stehen nach Auslegung des Verfassers verschiedene Gründe: Eine umfassende Durchsichtigkeit könnte den Adressaten eines Verwaltungsakts durch Detailregelungen, die verwaltungsseitig bei der Entscheidungsfindung beachtet werden müssen, verwirren. Ferner ließe das Offenlegen aller entscheidungsrelevanten Absprachen und Quellen unter Misstrauensaspekten gegebenenfalls die Unterstellung der Beeinflussbarkeit oder der Gefälligkeit aufkommen. Unter Umständen würde ein offenes Präsentieren unvollendeter oder fehlerhafter Schritte auf dem Weg zu Verwaltungsentscheidungen auch die Prozessergebnisse strittig erscheinen lassen.

Feik geht davon aus, dass ein Bekenntnis zur Informationsbereitschaft, die aber im Einzelfall beschränkt ist und sogar gegen Null gehen kann, der Verwaltung ein kommunikatives Spannungsfeld eröffnet. Auf der einen Seite dieses Feldes befindet sich ein freier Informationsfluss, doch auf der anderen liegen umfangreiche Informationsrestriktionen (vgl. Feik, 2007, S. 86).

Ein freier Informationsfluss, der offenbar nicht auf durchsetzbaren Eingriffsmaßnahmen, sondern auf bloßer Informationsweitergabe beruht, erweckt gemäß Kloepfer den Eindruck der

Bürgerfreundlichkeit eines scheinbar „sanften Staates“. Dennoch kann gerade in einer Informationsgesellschaft ein vordergründig sanft-motivierendes Informationshandeln gravierende Folgen haben. Das trifft vor allem auf die Fälle zu, in welchen staatliche Stellen mit dem Ziel einer Verhaltenssteuerung informieren, Position beziehen und Wertungen abgeben, etwa hinsichtlich bestimmter Produkte oder einzelner Unternehmen (vgl. Kloepfer, 1998, S. 18 f.).

„Es liegt auf der Hand, dass derartige Empfehlungen einschneidende, ja vielfach existenzvernichtende faktische Auswirkungen haben können [...]“ (Kloepfer, 1998, S. 19). Eine beeinträchtigende Belastung kommt beispielsweise dann in Frage, wenn staatliche „[...]“ Warnungen einem Handlungszwang durch Informationsdruck gleichkommen“ (Kloepfer, 1998, S. 26).

Wird durch eine Verhaltenssteuerung mittels staatlichen Informierens ein Freiheitsbereich eingeschränkt, können die behördlichen PR nach Kloepfer als Eingriff betrachtet werden. Hat administratives Informieren Eingriffsqualität, bedarf es, soweit der beabsichtigte Erfolg der Verhaltenssteuerung in einem Freiheitsrecht aufgeht, unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Erwägungen einer (normativen) Legitimationsgrundlage (vgl. Kloepfer, 1998, S. 28 f., 31 u. 37).

Bei all den aufgezeigten Grenzen behördlicher PR stellt sich im Gegenzug die Frage, welche Gründe für eine Öffentlichkeitsarbeit administrativer Stellen sprechen. Diese Frage dürfte insofern auf dem Fundament des kantischen Freiheitsverständnisses zu beantworten sein, als ein Loslösen von Fremdbestimmung „[...]“ nichts erfordert als Freiheit [...] nämlich die: von seiner Vernunft [...] öffentlichen Gebrauch zu machen“ (Kant, 1783/1974, S. 11). Freiheit bedeutet vor allem Selbstbestimmung hinsichtlich eigener Handlungsinhalte (vgl. Höffe, 2008a, S. 82).

Für Kant (1785/1984, S. 112) ist mit „Freiheit [...]“ der Begriff der Autonomie unzertrennlich verbunden, mit diesem aber das allgemeine Prinzip der Sittlichkeit [...].“ Menschen, die frei denken können, sind nicht nur in der Lage, ihren eigenen Willen zu erfassen, sondern können dann auch die Moralität selbst nachvollziehen (vgl. Kant, 1785/1984, S. 113). Aus kantscher Sicht liegt das höchste und unbedingte Gebot moralischen Urteilens und Handelns im Freiheitsprinzip (vgl. Pieper, 2007, S. 270). „Freiheit um der Freiheit Willen zu wollen ist sein Prinzip bzw. ist für ihn Gesetz“ (Pieper, 2007, S. 272). Diese Freiheit ist im Übrigen nicht unbegrenzt, denn die Grenzen von Willens- bzw. Handlungsfreiheit liegen letztlich in den berechtigten Interessen der Mitmenschen (vgl. Pieper, 2007, S. 21). Mit der transzendentalen Methode Kants lässt sich jedenfalls in der Freiheit als dem Prinzip der Moralität ein „Letztgrund“ finden (vgl. Höffe, 2008b, S. 209; vgl. Pieper, 2007, S. 270).

Sollte also nichts Geringeres als das Moralitätsprinzip der Freiheit einen Grund für behördliche Öffentlichkeitsarbeit darstellen, dann dürfte in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung an staatlichen Informationstätigkeiten kein Weg vorbeiführen. Dies soll nachfolgend prinzipiell aufgezeigt und konkretisiert werden:

Moralität ist gemäß Annemarie Pieper (2007) die bedingungsfreie und letztgültige Begründung, die den einzelnen Moralvorstellungen ihre Legitimität verleihen kann. Das Prinzip der Moralität ist in der Freiheit begründet, denn die Freiheit selbst stellt einen unveränderlichen „unbedingten Anspruch“ dar (vgl. Pieper, 2007, S. 44-49).

Ursprung des moralisch Geforderten ist in Anlehnung an Kant der autonome Wille, der sich frei an Werte oder Vorgaben bindet, und zwar nicht wegen der Werte oder Vorgaben, sondern um der Freiheit Willen (vgl. Pieper, 2007, S. 228 f.). „Jede Person ist autonom, darauf beruht ihre spezifische, je individuelle Würde“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 115). Sofern der selbstbestimmte Mensch in seiner Selbstverantwortung eingeschränkt würde, wären sein freier Wille und sogar seine Menschenwürde beeinträchtigt (vgl. Jerschke, 1971, S. 86-88). So wäre der Grundsatz der „[...] der Menschenwürde nur leere Makulatur, wenn er nicht dazu verhelfen könnte, dem Staat zumindest einen Grundbestand von Informationen abzuverlangen“ (Jerschke, 1971, S. 89). Also sind Menschen in der Lage, würdevoll zu leben, „[...] insofern wir ihnen Rationalität, Freiheit und Verantwortung zuschreiben können“ (Nida-Rümelin, 2006a, S. 115). Das Prinzip der Menschenwürde wäre beeinträchtigt, „[...] wenn der Staat durch sein Publizitätsverhalten die Mitverantwortlichkeit des Bürgers verkümmern ließe“ (Jerschke, 1971, S. 91). Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmung erfordern im Hinblick auf die soziale Verschränkung des Einzelnen mit der Gemeinschaft, dass jeder seine Persönlichkeit auch für die Gesamtheit entfalten darf, sich an Entscheidungen für die Gemeinschaft verantwortlich beteiligen, kurz soziale Verantwortung übernehmen kann (vgl. Jerschke, 1971, S. 87-91). „Mitverantwortung setzt aber Mitwissen voraus. Ohne Information läßt sich nicht werten und entscheiden“ (Jerschke, 1971, S. 89).

In gleicher Weise setzt aus Sicht Jerschkes die bürgerliche Freiheit gerade in der konkreten Ausprägung der Meinungsfreiheit staatliche Publizität voraus. Einer Meinung geht Informiertheit und dieser das Informieren beziehungsweise das Informiertwerden voraus. Freilich könnten Hypothesen und Vermutungen auch ohne Informationen gebildet werden. Eine – auch im staatlichen Interesse – verantwortliche Meinungsäußerung erfordert aber zunächst eine verantwortliche Meinungsbildung und die setzt wiederum eine verantwortliche Informationsweitergabe zum Zweck des Erfassens eines thematischen Wesensgehalts voraus. Das hat zur Folge, dass eine abstrakte Informationsbereitschaft staatlicher Stellen allein nicht genügt. Sie haben vielmehr konkret und umfassend zu informieren (vgl. Jerschke, 1971, S. 101-106).

Umfassendes Informieren sollte in diesem Zusammenhang aber auch nicht bedeuten, die Bürgerinnen und Bürger mit Informationen zu „überfrachten“:

Mit einer Zunahme an Informationen, so folgert Feik, geht auch eine Erweiterung der Komplexität des Informationsgegenstandes einher. Diese Komplexitätszunahme kann jedoch zu geringerer Transparenz führen. Transparenz setzt voraus, dass Komplexität so weit wie möglich reduziert wird. Insofern kommt es also nicht nur auf die Informationsquantität, sondern auch auf die nutzbare Qualität der bereitgestellten Informationen an (vgl. Feik, 2007, S. 163).

Die Öffentlichkeit der Verwaltung „[...] hat in jedem Falle so weit zu gehen, daß für den Bürger jede Berührung durch staatliche Gewalt [...] berechenbar bleibt“ (Jerschke, 1971, S. 82). Diese Berechenbarkeit ist das ideale Prinzip eines Rechtsstaats, das eine Beschränkung umfassender staatlicher Macht einerseits und den Schutz der bürgerlichen Freiheit andererseits (er-)fordert (vgl. Jerschke, 1971, S. 82 f.).

Leisner zufolge beinhaltet der Anspruch, den die Meinungsfreiheit dem Staat gegenüber erhebt, dass alle zur Meinungsbildung erforderlichen Informationen von den staatlichen Stellen dargelegt werden. Eine freie Meinungsbildung ist wiederum Voraussetzung für eine freie Entfaltung der Meinung und mit ihr der freien Meinungsäußerung. In einer Demokratie steht den Bürgern zu jeder Zeit die Meinungsfreiheit zu (vgl. Leisner, 1966, S. 121).

Das staatliche Informieren der Öffentlichkeit stellt nach Feik die Grundlage aller bürgerlichen Mitwirkung in der Demokratie dar. Nur mit ihrer Hilfe ist eine Meinungs- oder Willensbildung möglich. Überhaupt kann ein Interesse an den Gegenständen, die das Gemeinwohl betreffen, erst geweckt werden, wenn ein solches Informieren vorausgegangen ist (vgl. Feik, 2007, S. 161).

Eine demokratische Willensbildung erfordert, so Schröer-Schallenberg, ausschließlich Nachrichten, die wahr und vollständig sind. Nicht mehr wahr sind Informationen, die entweder inhaltlich nicht mit der Realität übereinstimmen, oder durch das Weglassen beziehungsweise Verschweigen von Aspekten den Gehalt der Nachricht entstellen (vgl. Schröer-Schallenberg, 1987, S. 98).

Zwar müssen staatliche Geheimhaltungsbedürfnisse berücksichtigt werden, doch stellt sich angesichts des vorausgesetzten Primats des Demokratiegebotes die Frage, wie ein angemessener Ausgleich zwischen einer (berechtigten) Öffentlichkeitseinschränkung und dem Transparenzanspruch erfolgt (vgl. Feik, 2007, S. 163). Ohne ein kommunikatives Zutun der Verwaltung ist eine freie Meinungs- und Willensbildung jedenfalls nicht möglich (vgl. Czerwick, 1998, S. 494). Soll in einer Demokratie die Autorität des Volkes an erster Stelle stehen, ist der Staat verpflichtet, zur Förderung des bürgerlichen Urteilsvermögens zu staatlichen Angelegenheiten „Alles“ beizutragen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 54). „Alles“ ist im Zusammenhang demokratischer Erwägungen durchaus umfassend zu verstehen, sodass der Staat nicht nur passiv, erst auf Anfragen, etwa von Medien oder Bürgern, zu unterrichten hat, sondern auch aktiv, von sich aus informieren muss (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 58).

Der eigentliche Zweck des aktiven staatlichen Informierens sollte dabei nicht im Verfolgen administrativer Interessen liegen. Vielmehr müssten die Informationsaktivitäten des Staates primär an bürgerlichen Belangen ausgerichtet sein. Dabei kommen auch die Belange derer in Betracht, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Deshalb geht nach Jerschke (vgl. 1971, S. 84 f.) ein Gebot zur Publizität der öffentlichen Verwaltung etwa auch aus dem Sozialstaatsprinzip hervor, da die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit notwendigerweise ein aufklärendes Informieren des Staatsvolks sowie eine unterstützende Beratung der auf Begünstigungen der öffentlichen Hand angewiesenen Menschen voraussetzt.

Eine Ausrichtung staatlicher Stellen an den Belangen der Bürgerinnen und Bürger bedarf der formalen und der inhaltlichen Orientierung (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 7). Eine solche Ausrichtung ist von grundlegender Bedeutung: „Mehr als bisher müssen durch sachgerechte Aufklärung und Unterrichtung in Angelegenheiten der Verwaltung urteilsfähige aktive Staatsbürger herangebildet werden [...]“ (Hämmerlein, 1966, S. 7). Diese Forderung steckt jedoch nicht nur ein Öffentlichkeitsfeld ab, auf dem sich die Administration bewegen sollte, sondern erhebt die Öffentlichkeit geradezu zu einem grundlegenden Prinzip der Verwaltung (vgl. Hämmerlein, 1966,

S. VII u. 7). Der Zweck dieser Grundlegung geht in letzter Konsequenz über eine rein behördliche Funktionalität hinaus, denn es sind die aufgeklärten Bürgerinnen und Bürger, „[...] von denen das Schicksal der Demokratie eines Tages abhängen könnte“ (Hämmerlein, 1966, S. 7).

Dass staatliche Stellen nicht zum Selbstzweck, sondern in erster Linie für die Menschen da sein sollen, erscheint Hämmerlein als selbstverständliche Grundlage der Demokratie. Geradezu existentielle Bedingung der Demokratie ist es, dass alle staatliche Gewalt vom Volk ausgeht, dem wiederum die staatlichen Stellen dienen sollen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 54).

In einer Demokratie sind demzufolge die staatlichen Stellen dem Volk als dem souveränen Träger staatlicher Macht verpflichtet. Dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechend muss „[...] jede Ausübung der Staatsgewalt [...] ihre Grundlage in einer Entscheidung des Volkes finden“ (Badura, 2010, S. 327). Dieses Prinzip schließt mit ein, „[...] daß der politische Prozeß der freien Willensbildung des Volkes [...] sich grundsätzlich unbeeinflusst durch staatliche Einflussnahme zu entfalten hat“ (Badura, 2010, S. 330). Das ist jedoch keinesfalls mit „uninformiert“ gleichzusetzen: „Unbeeinflusst“ bedeutet vielmehr un gelenkt: „Jede gezielte Lenkung [...] durch staatliche Stellen enthielte [...] in ihrem Kern eine Umkehrung des [...] Verhältnisses von Volk und Staatsgewalt“ (Kempfen, 1975, S. 15). Erst recht wäre es undemokratisch, wenn die Bevölkerung mittels staatlicher Informationen verdeckt gelenkt würde, da auf diese öffentlich nicht ersichtliche Weise der Willensbildungsprozess nicht vom Volk ausgehen kann (vgl. Feik, 2007, S. 161).

Auch wenn die Staatsgewalt nicht umfassend unmittelbar, sondern nur mittelbar vom Volk ausgeht, erfordert das Prinzip der Volkssouveränität in Verbindung mit dem Demokratiegebot gemäß Jerschke wie auch Leisner einen Ausgleich. Ein ausgleichendes Moment ist, dass der Vollzug staatlicher Gewalt so nah wie möglich am Volk ausgerichtet wird. Diese anzustrebende Nähe hat Konsequenzen für das gesamte Spektrum staatlichen Handelns einschließlich der staatlichen Informationstätigkeit (vgl. Jerschke, 1971, S. 75; vgl. Leisner, 1966, S. 83).

Doch ist die „Nähe“ zur Bevölkerung „[...] nicht nur als ideelles Verbundensein, sondern als materielle Verpflichtung der Staatsgewalt anzusehen, ihr Handeln dem Volk offenzulegen“ (Jerschke, 1971, S. 75). Will eine unmittelbar wie mittelbar vom Volk abgeleitete Staatsgewalt dem Gemeinwohl dienen, muss die Bevölkerung so über das Regierungs- und das Verwaltungshandeln informiert werden, sodass die Bürger sowohl politische Entscheidungen als auch deren administrative Ausführung beurteilen und im Fall einer Wahl entsprechend begründet ihre Stimmen abgeben können (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 54). Erst wenn der einzelne Bürger auch verwaltungsseitig informiert wird, ist sichergestellt, dass „[...] seine Wahlentscheidung oder seine politische Entscheidung überhaupt Gewicht und Bedeutung für die Regelung öffentlicher Angelegenheiten gewinnt“ (Hämmerlein, 1966, S. 63). Es genügt in einer freiheitlichen Demokratie eben nicht, wenn die Verwaltung nur gewählte Repräsentanten, sonstige Staatsbeauftragte, interessenvertretende Gruppen oder Parteien unterrichten (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 63).

Darüber hinaus fördert das Informiert-Sein der Bürger nicht nur die Meinungs- und Willensbildung im demokratischen Interesse, sondern erweitert auch die Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung (vgl. Feik, 2007, S. 86 f.). „Ein demokratischer Staat darf die Kontrollfunktion

der Publizität nicht durch unzureichende Informationsabgabe auszuschalten versuchen“ (Hämmerlein, 1966, S. 58). Die Bevölkerung sollte angesichts des demokratischen Erfordernisses gesellschaftsbezogener PR folglich nicht nur als Bezugsgruppen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit betrachtet werden; vielmehr ist sie – letztlich in ihrer Funktion als Wahlvolk – gegenüber staatlicher Machtausübung ein „Kontrollorgan“ (vgl. Kempen, 1975, S. 21).

Das Herstellen von Öffentlichkeit mittels Verwaltungs-PR dient nach Einschätzung Feiks dem Informationsstand der Bevölkerung, der Kontrollmöglichkeit gegenüber der Verwaltung sowie der Vermeidung von Legitimationsmängeln und Demokratiedefiziten. Die Pflicht der Administration, ihr Handeln gegenüber den Bürgern offenzulegen, resultiert in besonderem Maße aus dem Demokratieprinzip. Nur mit dieser Offenheit wird das Volk in die Lage versetzt, an der politischen Willensbildung teilhaben zu können (vgl. Feik, 2007, S. 162).

Doch das Demokratieprinzip stellt nach Ansicht Hämmerleins gleichzeitig Ansprüche an die Bevölkerung: Demokratie fordert vom regierten Volk auch ein gewisses Maß an Vertrauen. Eine Bürokratie kann in dieser Vertrauensfrage unterstützen, zumindest aber vermitteln. Hierfür benötigt sie selbst im Hinblick auf ihre Leistungen oder Forderungen von den Bürgerinnen und Bürgern Verständnis. Mittelbar dient das Bemühen der Bürokratie um Verständnis damit der Bestandssicherung der Demokratie. Deshalb kann die Vertrauensarbeit der Behörden auch als originäre Verwaltungsaufgabe betrachtet werden (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 11 f.).

„Der Staat, dessen Regierungsform die Demokratie ist, lebt vom Vertrauen seiner Bürger. Dieses Vertrauen muss [...] gepflegt werden“ (Hämmerlein, 1966, S. 68). Ob ein „Werben“ um Vertrauen eine erfolversprechende kommunikative Methode ist, um „echtes“ Vertrauen zu pflegen oder zu gewinnen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 13), mag insofern angezweifelt werden, als die Verwaltung nicht einem anzupreisenden, beworbenen Verkaufsgegenstand gleichzusetzen ist. Laut Hämmerlein (vgl. 1966, S. 13) darf ohne ein objektives Bemühen des Staates um Transparenz nicht mit öffentlichem Vertrauen, darf ohne eine administrative Wissensvermittlung nicht mit bürgerlichem Verständnis gerechnet werden.

„Öffentlichkeitsarbeit verlangt [...] ein sehr hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein, Aufrichtigkeit und Wahrheitsliebe, wenn die Öffentlichkeit nicht irregeführt werden soll“ (Hämmerlein, 1966, S. 72). Diesen Ansprüchen gerecht zu werden, setzt allerdings bereits die Bereitschaft einer Regierung voraus, den hierarchisch nachgeordneten Exekutivbehörden Transparenz zuzugestehen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 74). Und dieses Zugeständnis sollte sie machen, denn es gibt durchaus Argumente für eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die im Interesse der öffentlichen Verwaltung, also ihrer eigenen nachgeordneten Bereiche, liegen:

Richten Behörden ihre PR auf die Bürgerschaft aus, verfolgen sie dabei vor allem die Ziele, Akzeptanz des staatlichen Handelns zu gewinnen und Vertrauen gegenüber der Administration zu fördern (vgl. Röttger, 2010b, S. 278). Die Verwaltung kann von dieser Art des Steuern profitieren, da von einer informierten Gesellschaft eine größere Akzeptanz gegenüber staatlichen Entscheidungen ausgeht (vgl. Feik, 2007, S. 86 f.). Sind die Bürger in den sie betreffenden Fragen umfassend informiert, werden Folgestörungen und Reibungsverluste im Übrigen eher vermie-

den, bleiben der Administration folglich auch Personal und Kosten erspart, um diese Störungen oder Reibungen zu beseitigen (vgl. Hämmerlein, 1966, S. 65). Insofern kompensiert das behördliche Informieren der Bevölkerung letztlich sogar normativ oder faktisch begrenzte Möglichkeiten des Staates zur Zwangsanwendung (vgl. Kloepfer, 1998, S. 9 f. u. 36).

Transparent gehaltene Maßnahmen der Verwaltung stoßen aus Sicht Jerschkes eher auf bürgerliches Verständnis. Das wiederum erhöht die Chance auf Zustimmung. Aufklärung steigert außerdem die Bereitschaft zu gesetzeskonformem Handeln, was das Erfordernis zur zwangsweisen Durchsetzung von Eingriffen entbehrlich macht. Transparenz ist die Basis für Vertrauen und Vertrauen kann jenseits der Legalität des Verwaltungshandelns selbst ein legitimierendes Fundament bieten. Verwaltungsöffentlichkeit kann ferner Ausgangspunkt und Grundlage für eine Kooperation zwischen Verwaltung und zumindest einzelnen Teilen der Gesellschaft sein. Schließlich eröffnet Publizität auch die Chance auf Feedback, mit dessen Hilfe sich die Administration auf mögliche Reaktionen vorbereiten beziehungsweise kritisierte Maßnahmen einer Überprüfung unterziehen kann (vgl. Jerschke, 1971, S. 124 f.).

Im Übrigen ist der Einzelne von umfassenden Informationen geradezu abhängig: „Nur wer informiert (ist), kann in einer Informationsgesellschaft auf Dauer bestehen“ (Kloepfer, 1998, S. 7).

Der einzelne Bürger benötigt laut Kloepfer Informationen, um sich beruflich entwickeln, individuelle ökonomische Interessen verfolgen und seinen sozialen Status zumindest sichern zu können. Auch Unternehmen sind schon aus wirtschaftlichen Gründen auf ein ausreichendes Maß an Informationen angewiesen. Ein Staat als Ganzes wäre ohne die erforderlichen Informationen im Übrigen schlicht unregierbar (vgl. Kloepfer, 1998, S. 7).

Kloepfer geht davon aus, dass in einer aufgrund größerer individueller Handlungsspielräume hervorgerufenen Ungewissheit staatliches Informieren Stabilität vermitteln kann, indem der Bevölkerung diejenigen Informationen zur Verfügung gestellt werden, die diese für vernünftige Entscheidungen tatsächlich benötigen. Empfehlen staatliche Stellen bestimmte Handlungsweisen als vernünftig, wirkt ihre Informationstätigkeit für den Einzelnen oder die Bevölkerung entscheidungs- oder handlungsstabilisierend; in letzter Konsequenz ist sie sogar für ein staatliches System insgesamt stabilisierend (vgl. Kloepfer, 1998, S. 9f u. 36).

Für die PR der Verwaltung sprechen also – wie aufgezeigt – zahlreiche Argumente. Der zentrale Grund für eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit aber ist die Freiheit (vgl. Abbildung 8 auf der folgenden Seite):

Die zentrale Position der Freiheit mag bemerkenswert erscheinen; unter Einbeziehung der kantischen „Freiheitsidee“ (vgl. Kant, 1785/1984, S. 112) müsste hiermit jedoch prinzipiell gerechnet werden. Freiheit liefert in der Ausprägung der Meinungs- und Willensbildungsfreiheit selbst ein wichtiges Argument für staatliches Informieren. Ferner schwingt sie bei jedem anderen Grund, der für behördliche PR spricht, gleichsam mit, da sie mit diesen Gründen verbunden ist.



Abbildung 8: „Netz“ der Gründe für behördliche Public Relations

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Badura, 2010, S. 32 u. 330; Feik, 2007, S. 86 f. u. 162; Hämmerlein, 1966, S. 58; Jerschke, 1971, S. 82-85, 87-91, 101-106 u. 124 f.; Kempen, 1975, S. 21; Kloepfer, 1998, S. 9 f. u. 36; Schröder-Schallenberg, 1987, S. 98

Ohne Freiheit gäbe es keine Menschenwürde und wäre Volkssouveränität nicht möglich. Das Rechtsstaats-, das Sozialstaats- und das Demokratieprinzip setzt jeweils die Anerkennung der Freiheit voraus. Ein demokratisches System müsste ohne Freiheit unweigerlich zerfallen. Würde es an freiwilliger Akzeptanz, an frei zugestandenem Verständnis oder Vertrauen gegenüber staatlichen Stellen fehlen, müssten diese ihre Entscheidungen und Maßnahmen gegen bürgerliche Auffassungen – gegebenenfalls zwangsweise – durchsetzen, was absehbar mit weitergehenden Einschränkungen bürgerlicher Freiheit verbunden wäre. Staatliches Informieren unterstützt individuelle Entscheidungssicherheit; es hilft dem Einzelnen bei der freien Auswahl eines bestimmten Handelns, ohne dass die Handlungsfreiheit selbst aufgrund verunsichernder Handlungsspielräume in Frage gestellt werden muss. Alles in allem ist die Frage nach den Gründen behördlicher PR letztlich also immer auch eine Frage der Freiheit.

Résumé zum Bestimmen der Teilgegenstände

Zugunsten eines ersten Verständnisfundaments ist eine literaturgestützte Annäherung an den Forschungsgegenstand erfolgt. Hierzu sind Public Relations, die öffentliche Verwaltung sowie die PR der öffentlichen Verwaltung jeweils gesondert betrachtet worden. Alle drei Teilgegenstände sind auslegungsbedürftig, doch keiner dieser drei erscheint aufgrund unterschiedlicher Definitionen, Sichtweisen, Ansätze oder Modelle einheitlich in der Literatur bestimmt beziehungsweise abschließend bestimmbar:

Public Relations können organisations- oder gesellschaftsbezogen verstanden werden. Innerhalb der jeweiligen Funktionsbeschreibung werden der Öffentlichkeitsarbeit verschiedene Aufgaben zugeschrieben. Auch die den zahlreichen PR-Ansätzen zugrunde liegenden Theorien, wie etwa die Handlungs-, die System- oder die Strukturierungstheorie, sorgen grundlegend dafür, dass sich PR-Modelle voneinander unterscheiden. Ebenso gibt es kein exklusives Verständnis von öffentlicher Verwaltung. Vielmehr sind unterschiedliche Verwaltungsmodelle nachvollziehbar. Diese Arten differieren in ihrer funktionalen Ausrichtung, ihrer Bürgernähe oder ihren Politikbezügen. Eine Verwaltung kann etwa einen unabhängigen, einen bürokratischen oder einen strukturierenden Charakter haben (vgl. 2.1).

Angesichts der vielseitigen Beschreibungen von Public Relations und Verwaltung überrascht es kaum, dass sich Darstellungen von Verwaltungs-PR zum Teil in Aufzählungen und Gliederungen von Instrumenten und Maßnahmen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit erschöpfen. Unaufgelöst bleibt damit auch das Ausmaß, mit welchem Verwaltungs-PR zur Anwendung kommen. Es gibt Prinzipien, wie etwa Freiheit, Demokratie und Volkssouveränität, die staatliche PR generell einfordern, und es gibt Gründe, wie Amtsgeheimnisse oder die administrative Leistungsfähigkeit, die einer amtlichen Öffentlichkeitsarbeit absolut entgegenstehen können (vgl. 2.1).

Trotz der aufgezeigten Definitionsprobleme sind die mit der Literaturrecherche bis dahin erzielten Einsichten für diese Studie förderlich:

Sie ermöglichen eine Annäherung an den Forschungsgegenstand und Einblicke in die Bereiche Public Relations, Verwaltung und Verwaltungs-PR. Zugleich wird das Erarbeiten des für die Leitfadeninterviews erforderlichen Expertenstatus (vgl. 1.3) unterstützt und belegt. Außerdem wird der Forscher in den teilstrukturierten Leitfadeninterviews (vgl. 1.3) in die Lage versetzt, die – vorab nicht absehbaren – Äußerungen seiner Gesprächspartner, etwa zu bestimmten Verwaltungs- oder PR-Arten, einzuordnen, gegebenenfalls gezielt nachzufragen oder die vom Forschungsgegenstand abgrenzbaren Inhalte zu erkennen. Somit bleibt ein fokussierter Interviewverlauf gewährleistet.

Ein solches Abgrenzen ist möglich, selbst wenn die Teilbereiche des Forschungsgegenstands nicht hinreichend definiert sind: PR sind von Werbung, Propaganda und Journalismus, die öffentliche Verwaltung ist von Legislative, Judikative, aber auch von Regierung, Verwaltungs-PR sind von staatlicher Propaganda sowie politischem Werben unterscheidbar (vgl. 2.1).

Damit wird deutlich, in welchen vom Forschungsgegenstand abgrenzbaren Bereichen die Bedingungen bürger- oder behördenbezogener Public Relations der Verwaltung nicht zu suchen sind; bestimmt werden können sie so jedoch noch nicht auf umfassende und allgemeingültige Weise. Da davon ausgegangen wird, dass die gemäß der Forschungsfrage (1.2) gesuchten Bedingungen letztlich den Verwaltungs-PR beziehungsweise ihren Teilgegenständen zugrunde liegen, erscheint ein weitergehendes Hinterfragen von Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung bis auf die Ebene der sie fundierenden theoretischen Denkansätze zielführend.

2.2 Systemtheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR

Wie die Literaturrecherche zunächst gezeigt hat, können Public Relations unter anderem als ein organisationales Netz der Beziehungen nach außen verstanden werden (vgl. Szyszka, 2009, S. 139; vgl. 2.1). Ferner wird die Verwaltung in der Literatur auch als eine autonome Administration beschrieben (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 f.; vgl. 2.1).

Kopplungsmöglichkeiten eines Organisationssystems in Form von Kommunikationsbeziehungen (vgl. Luhmann, 1998, S. 788 f. u. 834) sowie die Autonomie von Systemen, die mit anderen Bereichen ihrer Umwelt gekoppelt sind (vgl. Luhmann, 1998, S. 780), sind Gegenstände der luhmannschen Systemtheorie (1998). Insofern stellt sich die Frage, inwiefern die Bedingungen, auf welchen eine bestimmte funktionale Ausrichtung der Verwaltungs-PR beruht, in einem systemtheoretischen Verständnis von Administration oder Öffentlichkeitsarbeit nachvollziehbar sind. Diese Frage soll mithilfe einer weitergehenden Literaturarbeit beantwortet werden.

Autonome Verwaltung

Die autonome Verwaltung dient gemäß Bogumil und Jann der Verwirklichung des von ihr selbst identifizierten Gemeinwohls. Diese Aufgabe erfüllt sie mit loyalen Beamten, die auf der Grundlage gemeinsamer moralischer und professioneller Werte zum einen die Verwaltung selbst und zum anderen auch das erkannte Gemeinwohl vor störenden Umwelteinflüssen schützen. Störend wären aus Verwaltungssicht vor allem Vereinigungen, Repräsentanten oder Bürger, die ihre Belange aus eigenem Interesse über die Gemeinwohlinteressen stellen. Die autonome Administration sorgt in einem derart paternalistisch geprägten Obrigkeitsstaat für das Wohl der Bürger, welchen allenfalls die Rolle der Untertanen zukommt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f.).

Im Obrigkeitsstaat erlaubt sich die Administration, die öffentliche Meinung nahezu vollständig auszublenden, was sie nicht gerade zu einem homogenen, widerspruchsfreien Bestandteil eines demokratisch geprägten Systems macht (vgl. Czerwick, 2009, S. 138 f.). Jene Widersprüchlichkeit dürfte besonders in den Fällen hervortreten, in welchen sich Bevölkerungsteile, die sich von staatlichen Maßnahmen eingeschränkt sehen, selbst als souverän verstehen. Schließlich ist Volkssouveränität eine wesentliche Voraussetzung der Demokratie. Wenn dann aufgrund administrativer „Bevormundungen“ für die Betroffenen keine Möglichkeit zu unmittelbarer Mitbestimmung und Einflussnahme mehr erkennbar ist, scheint die Konformität des demokratischen Systems bisweilen in Frage gestellt zu sein. Diese Position könnte beispielsweise schon bei der behördlichen Genehmigung eines Bauprojekts oder der kommunalen Festlegung einer Verkehrsführung im Gemeindebereich von betroffenen Anliegern eingenommen werden.

Eine autonome Verwaltungsorganisation ist Torben Beck Jørgensen zufolge auf sich selbst gerichtet, besonders, wenn es darum geht, den eigenen Kern vor der „laienhaften“ Einflussnahme durch politische Gruppierungen oder Bedarfsträger der Verwaltung abzusichern. Aus der Perspektive der autonomen Administration fehlt es den einen wie den anderen in Fragen der Ver-

waltungsprofession oder der Verwaltungsmoral schlicht an „Fachlichkeit“. Die Absicherung gegen externe Einflussnahmen ist durch bindende Gesetze, verwaltungsspezifische Werte oder exklusives administratives Expertenwissen gewährleistet (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 f.).

Nach Bogumil und Jann verfügen Verwaltungsangehörige aufgrund ihres fachlichen und moralischen Hintergrunds im Idealfall über eine elitäre Fähigkeit, sich um das Gemeinwohl zu bemühen. Gerade wegen dieser Exklusivität genießt die Verwaltung weitgehende Autonomie. Bindungen an die Politik müssen dann ebenso wenig ausgeprägt sein, wie Bindungen an die Gesellschaft. Insofern sind demokratische Strukturen geradezu entbehrlich, bisweilen sogar unerwünscht (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.).

„Die autonome Verwaltung braucht [...] keine Demokratie, sondern hält sie im Prinzip sogar für schädlich“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Diese Ausprägung der Souveränität sollte aus Sicht des Verfassers aber nicht von vorneherein mit einer grundlegend demokratiefeindlichen Position gleichgesetzt werden. Eine autonome Verwaltung ist auch unter demokratischen Bedingungen denkbar, etwa wenn eine Sicherheitsbehörde bei einer drohenden Schadenslage den Umfang gefahrenabwehrender Maßnahmen, wie Absperrungen oder Evakuierungen, aufgrund fachlicher Ermessensentscheidungen selbst bestimmt. Oder weniger dramatisch: Eine für Bildungsfragen zuständige Verwaltungsspitze legt auf der Basis eigener Fachabschätzungen die Inhalte eines Lehrplans für einen speziellen Schultyp eigenständig fest.

Autonomie bedeutet auch nicht, dass die Verwaltung völlig unabhängig und damit frei von Bezügen zur Umwelt ist, denn sonst käme nicht mehr nur Autonomie, sondern Autarkie in Frage (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 207). In der Annahme einer zumindest weitgehenden Unabhängigkeit der Verwaltung von wechselnden politischen Mehrheitsverhältnissen bestimmen vielmehr gesetzliche Normen, Verwaltungsvorschriften und administrative Verfahrensanweisungen in Verbindung mit aufgabenbezogenen, sachlichen Gesichtspunkten den Ausgangspunkt konkreten Verwaltungshandelns als die Standpunkte gewählter Volksvertreter (vgl. Richter, 2012, S. 94). Schließlich ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass ein Abgeordneter zugleich ein Verwaltungsexperte ist und von allen Durchführungsvorschriften, wie etwa der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung oder den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren, im Detail Kenntnis hat. Insofern mag ein gewählter Repräsentant zwar Beziehungen zu bestimmten Behörden pflegen, allerdings wird selbst er – wie jeder Außenstehende – die Schwelle von der Verwaltungsumwelt zum administrativen Fachkreis wohl nicht überschreiten können.

Beck Jørgensen beziehungsweise Bogumil und Jann belegen den autonomen Verwaltungstyp mit verschiedenen Beispielen aus der Administrationspraxis: So kommt Verwaltungsautonomie in Frage, wenn die Erledigung spezifischer Aufgaben weder demokratischer Mitbestimmung oder politischer Einflussnahme noch behördliche Transparenz bedarf, wenn besondere Fachlichkeit und Professionalität erforderlich sind, wie in den Bereichen Kultur, Forschung und Lehre oder auch in den Verwaltungsgebieten des Denkmal- und Umweltschutzes. Insbesondere kommt es in öffentlichen Krankenhäusern, staatlichen Universitäten oder öffentlichen Kultureinrichtun-

gen darauf an, nicht unvermittelt zum Spielball sowohl politischer als auch gesellschaftlicher Strömungen zu werden (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 224; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 206 f.).

Indem die autonome Administration auf sich selbst bezogen bleibt, ist sie zwar in der Lage, die ihr eigene Professionalität von sich aus zu stabilisieren, sie versäumt aber gegebenenfalls die Chance, Außenansichten oder gesellschaftliche Bedürfnisse unmittelbar zur Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. An dieser verpassten Chance dürfte sich die autonome „Expertenverwaltung“ allerdings nicht stören, würde ihr doch ohnehin nur ein für sie riskantes Belastungspotential entgehen.

Systemtheoretische Fundierung der Verwaltung

Beim autonomen Verwaltungsmodell rückt nach Bogumil und Jann die Abgrenzung gegenüber der Umwelt in den Vordergrund. Diese Abgrenzung verdeutlicht die administrative Autonomie gegenüber Politik und Gesellschaft, ohne ihr bereits autokratische Züge anhängen zu wollen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f. u. 205-207).

Ein solches Verwaltungsverständnis kann eine systemtheoretische Sicht öffnen – und zwar in ihrer konsequentesten, nämlich der luhmannschen Ausprägung. Luhmann (vgl. 1971/2007, S. 165) ordnet Verwaltungsorganisationen ausdrücklich systemtheoretisch ein. Er betrachtet Verwaltungen „[...] als soziale Systeme, die bindende Entscheidungen produzieren [...]“ (Luhmann, 1971/2007, S. 165). Die Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung haben dabei gesellschaftliche Relevanz (vgl. Luhmann, 1971/2007, S. 165).

Eine systemtheoretische Betrachtungsweise administrativer Organisationen dient in erster Linie dazu, Komplexität zu reduzieren (vgl. Luhmann, 1966, S. 17, 1971/2007, S. 182). Luhmann will mit seinem Systemansatz also etwas anderes als eine rechtfertigende Begründung für ein autonomes Modell im Sinn einer obrigkeitsstaatlichen Herrschaft liefern. Gleichwohl dürfte es die luhmannsche Sichtweise ermöglichen, selbst ein solches Herrschaftssystem systemtheoretisch zu betrachten; vorausgesetzt wird, dass „[...] auch die >>absolute<< Herrschaft [...] nie determinierende Herrschaft, sondern mehr [...] eine gewisse Verfügungsgewalt des Systems über sich selbst zum Ausdruck [...]“ (Luhmann, 1987, S. 37) bringt. Wie also passen systemtheoretisches Denken und autonomes Verwalten zusammen?

Es fällt auf, dass mit Autonomie und Umweltabgrenzung gemeinsame Wesensmerkmale vorliegen. „Als Ausgangspunkt jeder systemtheoretischen Analyse hat [...] die Differenz von System und Umwelt zu dienen“ (Luhmann, 1987, S. 35). Die Abgrenzung zur Umwelt ist für ein System von existentieller Bedeutung (vgl. Luhmann, 1987, S. 35). „In diesem Sinne ist Grenzerhaltung (boundary maintenance) Systemerhaltung“ (Luhmann, 1987, S. 35). Möglich ist dieses notwendige Abgrenzen durch den Selbstbezug eines Systems (vgl. Luhmann, 1987, S. 25). Selbstbezogenheit bedeutet, „[...] daß die Systeme in der Konstitution ihrer Elemente und ihrer elementaren Operationen auf sich selbst [...] Bezug nehmen“ (Luhmann, 1987, S. 25). Hierdurch kann

sich ein System geschlossen von seiner Umwelt abgrenzen (vgl. Luhmann, 1987, S. 250). Der systemische Selbstbezug kündigt insofern bereits eine gewisse Unabhängigkeit an.

Aufgrund seiner Geschlossenheit kann sich das System auf sich selbst fokussieren (vgl. Luhmann, 1987, S. 25) und zwar unabhängig von seiner Umwelt und ihrem Einflusspotential (vgl. Luhmann, 1987, S. 250). „Die Umwelt [...] kann mehr oder weniger pauschal abgewiesen werden“ (Luhmann, 1987, S. 250). Somit wird offenkundig, dass das systemtheoretische Verständnis eine besondere Sichtweise, fast möchte man sagen, eine spezielle systemische Grundhaltung, voraussetzt: Gemäß Luhmann (vgl. 1987, S. 250) haben lediglich interne Vorgänge, nicht aber Geschehnisse der Umwelt für das System Relevanz.

Welche sind nun aber genau die internen Prozesse, die systemrelevant sind, Anschlusshandeln bewirken und damit für Selbstreferenz sowie schließlich Indifferenz gegenüber der Umwelt sorgen (vgl. Luhmann, 1987, S. 250)? Es sind Kommunikationsprozesse, welchen im System diese grundlegende Bedeutung zukommt (vgl. Luhmann, 1987, S. 191 f.). „Der basale Prozeß sozialer Systeme, der die Elemente produziert, aus denen diese Systeme bestehen, kann [...] nur Kommunikation sein“ (Luhmann, 1987, S. 192).

Die Annahme einer „ausdifferenzierenden“, geradezu existenziellen Stellung der Kommunikation für autopoietische Systeme (vgl. Luhmann, 1987, S. 199 f.) hat auch für Verwaltungssysteme Konsequenzen: Kommunikation wird zum unverzichtbaren Administrationsbestandteil, letztlich sogar zur ausschließlichen Verwaltungsweise (vgl. Kooiman, 2003, S. 85).

Das bedeutet aber nicht, dass sich die internen Kommunikationsprozesse nicht auf die Umwelt eines Systems beziehen oder dass die Kommunikationsvorgänge vollkommen unabhängig von der Systemumwelt sind, denn schließlich ist Kommunikation auch vom Erhalt von Informationen abhängig (vgl. Luhmann, 1987, S. 200). „Ein Kommunikationssystem ist deshalb nie autark, es kann aber durch die eigene Konditionierung kommunikativer Synthesen Autonomie gewinnen“ (Luhmann, 1987, S. 200).

Das erinnert an einen Verwaltungstyp, der zwar autonom, aber alles andere als autark ist: bei der autonomen Verwaltung hängt das vor allem mit den vorhandenen Umweltbeziehungen zusammen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 207). Inwiefern jedoch ein selbstreferentielles Organisationssystem mit einem anderen System in der Umwelt überhaupt in Beziehung treten kann, etwa auf kommunikativer Basis, erscheint zunächst problematisch. Diese latente Problemstellung tritt wohl spätestens dann zu Tage, wenn es um die Frage der theoretischen Fundierung der PR, konkret einer systemtheoretischen Basis der organisationalen Öffentlichkeitsarbeit geht.

Luhmann (1998, S. 833) jedenfalls nimmt an, dass „[...] eine Organisation aus nichts anderem >>besteht<< als aus der Kommunikation von Entscheidungen.“ Auf der Grundlage dieser Kommunikation ist die Geschlossenheit gerade eines Systems, das als autopoietisch zu verstehen ist, erst ermöglicht (vgl. Luhmann, 1998, S. 833), denn „Autopoiesis heißt: Reproduktion aus eigenen Produkten“ (Luhmann, 1998, S. 833). Die Selbstreferenz eines Handlungssystems ist demnach ganz im Sinn der Autopoiesis auf die Reproduktion von Handlungen gerichtet (vgl. Luhmann, 1987, S. 60-62). Versteht man autopoietische Systeme insofern als umweltunabhängig-

ge Reproduktionsstätten ihrer eigenen Identität, wird deutlich, dass sie schon von der Definition her nichts anderes als autonom sein können (vgl. Kooiman, 2003, S. 80).

Konsequenterweise schließt gemäß Luhmann (1966) die Annahme, dass ausschließlich Kommunikationshandlungen soziale Systeme ausmachen, sogar handelnde Personen aus. Sie gehören als eigenständige Systeme der Umwelt des Handlungssystems an. Ebenso sind Organisationsangehörige Teil der Umwelt des Organisationssystems. Also sind auch Beamte nicht dem Verwaltungssystem, sondern dessen Verwaltungsumwelt zuzurechnen (vgl. Luhmann, 1966, S. 34).

Die Menschen nicht als Teile des Systems, sondern der Systemumwelt zu verstehen, bedeutet nach Walter Reese-Schäfer nicht, sie zu ignorieren, sondern sie einer höheren Komplexitätsebene zuzuordnen zu können. Damit bleibt die Stabilität eines Systems gewährleistet, auch wenn Teile der Umwelt beispielsweise ohne Vernunft handeln (vgl. Reese-Schäfer, 2012, S. 55).

Dieses Verständnis eines aufgrund von Selbstreferenz geschlossenen und damit autonomen Systems erfordert für die Vernetzung mit anderen Systemen eine besondere Verknüpfungsart, die dafür sorgt, dass überhaupt Verbindungen möglich sind, die systemische Geschlossenheit aber nicht aufgegeben wird. Nach Luhmann (1998, S. 779) „[...] sind alle Funktionssysteme durch strukturelle Kopplungen miteinander verbunden und in der Gesellschaft gehalten.“ Demnach dürfte die strukturelle Kopplung als systemtheoretischer Grundsatz zu betrachten sein.

Neben der Abgrenzung eines Systems von seiner Umwelt sieht Luhmann (vgl. 1998, S. 780) vor allem auch in dieser grundsätzlichen Kopplungsart eine Voraussetzung für die systemische Autonomie: „Im Bereich der strukturellen Kopplung kann man [...] Bedingungen der Autonomie von Funktionssystemen erkennen“ (Luhmann, 1998, S. 780). Darüber hinaus besteht aufgrund der Kopplungen eines Systems mit seiner Umwelt sogar eine regelrechte Notwendigkeit für dessen Autonomie (vgl. Luhmann, 1998, S. 780), denn somit ist gewährleistet, „[...] daß keiner dieser Außenbeziehungen die Führung überlassen [...]“ (Luhmann, 1998, S. 780) bleibt. Sofern ein staatliches System – nach autopoietischem Verständnis – seine eigene Verwaltungsrolle lediglich für sich selbst schafft, ist allerdings hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten in einer modernen Gesellschaft eine „pessimistische Perspektive“ eröffnet (vgl. Kooiman, 2003, S. 80):

Autopoietisch geprägte Systeme neigen nach Jan Kooiman (2003) dazu, sich geradezu von ihrer Umwelt auszuschließen. Sie bestehen oder entwickeln sich in erster Linie auf der Grundlage selbstbezogener Prozesse. Damit sind einem öffentlichen Verwalten klare Grenzen gesetzt. Zumal ein solches System externe Einflüsse nur dann systemintern zulässt, wenn diese den bereits vorhandenen internen Kommunikationsprozessen entsprechen (vgl. Kooiman, 2003, S. 93).

Dieser Perspektive mag insofern begegnet werden, als Verwaltungsorganisationen selbst als Akteure in ein administrative (Sub-)System mit einbezogen werden (vgl. Kooiman, 2003, S. 81) und Autonomie demzufolge auf ein strategisches Vorgehen bestimmbarer Handelnder zurückgeführt wird (vgl. Mayntz, 1993, S. 17). Mit dem Einbeziehen steuernder Akteure innerhalb der Systemgrenzen wird jedoch der konsequente Ansatz Luhmanns (1987; 1998) eines autopoietischen und damit autonomen Systems verlassen. Werden Akteure mit ihren Handlungen im System mitbe-

rücksichtigt, kommt unter Umständen schon eine strukturierungstheoretische Betrachtung in Frage. Dagegen führt das Fokussieren von Akteuren eher in handlungstheoretisches Fahrwasser.

Systemtheoretische Fundierung der PR

Zwar bietet die Systemtheorie Luhmanns keine praxisausgerichtete Handlungsanleitungen, doch ermöglichen seine Abstraktionen und tiefgreifenden Betrachtungen gesellschaftlicher Prozesse eine besondere Wahrnehmung der jeweiligen Praxisvorgänge (vgl. Holmström, 2009, S. 207 f.). Auf die Öffentlichkeitsarbeit bezogen könnte dies bedeuten, dass konsequent systemtheoretisches Denken zwar keine PR-Gebrauchsanleitung zur Verfügung stellt, jedoch einen fundamentalen Blick auf die PR-Praxis, die innerhalb gesellschaftlicher Prozesse eingebettet ist, freilegt.

Auch wenn Luhmann sich mit der Öffentlichkeitsarbeit im Besonderen nicht unmittelbar auseinandergesetzt hat (vgl. Holmström, 2009, S. 195), kann sein systemtheoretischer Ansatz helfen, PR innerhalb eines umfassenden gesellschaftlichen Koordinierungsprozesses zu verstehen (vgl. Holmström, 2009, S. 187). Dieses Verständnis setzt einen Perspektivenwechsel voraus: mit dem Lösen vom Fokus auf das Spannungsfeld zwischen Einzel- und Gemeinschaftsinteressen darf eine neue, eine luhmannsche Perspektive eingenommen werden, die sich zunächst auf die Abgrenzung von System und Systemumwelt konzentriert (vgl. Holmström, 2009, S. 190) und schließlich Kommunikationsprozesse beziehungsweise wechselseitige Relationen zwischen Organisation, Staat und Gesellschaft fokussiert (vgl. Holmström, 2009, S. 195). Was also bedeutet diese Systemtheorie nun konkret für das Bestimmen der PR?

Auf der Grundlage systemtheoretischer Annahmen können sowohl gesellschaftliche Koordinationsprozesse als auch organisationale Legitimationsinteressen erkannt, eingeordnet und letztlich sogar miteinander in Beziehung gebracht werden (vgl. Holmström, 2009, S. 207). Hieran anknüpfend gelingt es Susanne Holmström (vgl. 2009, S. 195 f. u. 207), PR auf Basis der luhmannschen Systemtheorie eine bestimmbare gesellschaftliche Funktion beizumessen: „*Some of the benefits to research in public relations [...] are [...] that we can identify the specific function within society's learning process*“ (Holmström, 2009, S. 207). Holmström (vgl. 2009, S. 195) verweist auf Ronneberger und Rühl, die ihrerseits (vgl. 1992, S. 249) Öffentlichkeitsarbeit bereits systemtheoretisch eingeordnet und PR als „Teilsystem der öffentlichen Kommunikation“, also als publizistisches (Teil-)System mit gesellschaftlicher Wirkung verortet hatten (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 251-253): „Die besondere gesellschaftliche Wirkungsabsicht von Public Relations ist es, [...] öffentliche Interessen (Gemeinwohl) und das soziale Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken [...]“ (Ronneberger & Rühl, 1992, S. 252).

PR sind Ronneberger und Rühl zufolge also ein publizistisches System, das von seiner sozialen Umwelt abgrenzbar ist. Als solches entscheidet es autonom, wie es mit Einflüssen aus der Umwelt verfährt und wie es auf Externe, die Einfluss zu nehmen suchen, reagiert. Entsprechend verleihen angewandte freiheitlich-publizistische Grundsätze, wie die Unabhängigkeit der The-

menbestimmung oder die Freiheit der Mitteilungsbestimmung, der Autopoiesis des PR-Systems eine gewisse Stabilität (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 252 f.).

In den fortwährenden Nachfragen nach angebotenen PR-Leistungen, die seitens der Öffentlichkeitsarbeit durchgehend eigenständig gefertigt und immer wieder aufs Neue reproduziert werden, sollen die Gründe für das Entstehen der PR als autopoietisches System der Gesellschaft zu finden sein (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 258). Die Leistungen des dezentral und heterogen organisierten (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 53) PR-Systems sind gerade in den gesellschaftlichen Systemen anzutreffen, in welchen im Interesse des Gemeinwohls ein Bedarf an bestimmten durchsetzungsfähigen Themen besteht (vgl. Ronneberger & Rühl, 1992, S. 259). Insofern knüpfen Ronneberger und Rühl mit ihrem Ansatz letzten Endes an demokratietheoretische Erwägungen an (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 23; vgl. Zerfaß, 2010, S. 47). Dieser kommunikationswissenschaftlich anschlussfähige Entwurf einer gesellschaftsbezogenen PR-Theorie (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 40) ist aber nicht gerade unumstritten:

Jarren und Röttger (2008) stellen Public Relations als eigenständiges System schon deshalb in Frage, da es sich ihrer Meinung nach in erster Linie um „Auftragskommunikation“ handelt. Als solche ist sie von anderen Systemen, wie etwa der Politik oder der Wirtschaft, abhängig. Bezweifelt wird auch, dass der Öffentlichkeitsarbeit eine ausgeprägte Ausrichtung am Gemeinwohl zugeschrieben werden kann (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 25).

Im Rahmen einer „[...] Auftragskommunikation vertritt PR primär Partialinteressen“ (Jarren & Röttger, 2008, S. 25). Selbst wenn einer Öffentlichkeitsarbeit, die an Partialinteressen ausgerichtet ist, gesellschaftliche Funktionen zugestanden werden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich dabei nicht um eine vorrangig beabsichtigte Wirkung, sondern allenfalls um eine nachfolgende Begleiterscheinung handelt (vgl. Röttger, 2010a, S. 385). PR sind „[...] primär ein Instrument zur Artikulation und Durchsetzung partikularer Interessen [...]“ (Röttger, 2010b, S. 19). Auf den Punkt gebracht: „Public Relations ist Auftragskommunikation“ (Röttger, 2010b, S. 20). Folglich ist die Unabhängigkeit der Öffentlichkeitsarbeit und damit PR als autonomes System gleich doppelt in Frage gestellt, denn sie sind nicht nur von anderen Teilsystemen der Gesellschaft (vgl. Jarren & Röttger, 2008, S. 25), sondern vor allem auch vom System ihrer nachfragenden Auftraggeber abhängig (vgl. Röttger, 2010b, S. 31). Insofern kann ein eigenständiges, ein autonomes System der PR angezweifelt werden (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 31).

Diese Kritik an einem Verständnis der Öffentlichkeitsarbeit als (Teil-)System der Gesellschaft trifft all jene systemtheoretischen Ansätze, die PR eine gesellschaftliche Funktion beimessen, sei es nach Ronneberger und Rühl (vgl. 1992, S. 251-253) im Rahmen der öffentlichen Kommunikation beziehungsweise Publizistik oder sei es gemäß Holmström (vgl. 2009, S. 207) innerhalb eines Lernprozesses der Gesellschaft. Damit stellt sich die Frage, ob die Systemtheorie überhaupt zur schlüssigen Erklärung der Öffentlichkeitsarbeit herangezogen werden kann, ohne der nachvollziehbaren Kritik an einem gesellschaftstheoretischen PR-Konzept ausgesetzt zu sein. Eine mögliche Antwort kann in der organisationalen Funktion der PR in Verbindung mit der systemtheoretischen Betrachtung einer (administrativen) Organisation gefunden werden:

Vorausgesetzt wird, dass Öffentlichkeitsarbeit „[...] eine organisationale Funktion zur Gestaltung kommunikativer Beziehungen mit der Organisationsumwelt ist“ (Röttger, 2010b, S. 19). Trotz aller Geschlossenheit eines (organisationalen) Systems, das zudem lediglich strukturelle Kopplungen mit anderen Systemen seiner Umwelt aufweist, bietet gerade die luhmannsche Systemtheorie die Möglichkeit kommunikativer Relationen eines Organisationssystems mit anderen Systemen (vgl. Luhmann, 1998, S. 834): Die Autopoiesis eines Systems trägt zwar dazu bei, dass für eine Organisation nur diejenigen entscheidungsbedingenden Strukturen von Belang sind, sofern sie vorab selbst über diese entscheiden konnte (vgl. Luhmann, 1998, S. 833 f.). Eine derartige Geschlossenheit könnte Organisationen grundsätzlich die Chance nehmen, Beziehungen nach außen, also zu Stellen in der Systemumwelt, aufzubauen oder gar zu erhalten.

Dieser Grundsatz ist bei Organisationen jedoch durchbrochen, denn sie verfügen über „[...] die Möglichkeit mit Systemen in ihrer Umwelt zu kommunizieren. Sie sind der einzige Typ sozialer Systeme, der diese Möglichkeit hat [...]“ (Luhmann, 1998, S. 834). Diese Besonderheit muss nicht verwundern, denn Luhmann (vgl. 1998, S. 788) erkennt bereits bei Kopplungen von Systemen, wie etwa Organisationen, innerhalb eines übergeordneten „Gesellschaftssystems“, speziell auch innerhalb eines „politischen Systems“, folgende Kopplungsspezialität: „Die strukturelle Kopplung wird durch eine operative Kopplung ergänzt“ (Luhmann, 1998, S. 788). Damit sind strukturelle Kopplungen allerdings nicht als hinfällig zu betrachten: „Operative Kopplungen können strukturelle Kopplungen nicht ersetzen. Sie setzen sie voraus. Aber sie [...] erlauben so schnellere und besser abgestimmte Informationsgewinnung [...]“ (Luhmann, 1998, S. 788)

Die Möglichkeit der organisationalen Kommunikation nach außen bedarf einer wesentlichen Bedingung der Systemtheorie Luhmanns (1987; 1998): Die Kommunikation einer Organisation nach außen erfordert Autopoiesis auf der Grundlage von organisationsintern getroffenen Entscheidungen (vgl. Luhmann, 1998, S. 834). „Die Kommunikation nach außen widerspricht also nicht der operativen Geschlossenheit des Systems; im Gegenteil: sie setzt sie voraus“ (Luhmann, 1998, S. 834). Neben dem Grundsatz struktureller Kopplungen weisen Organisationen also auch die Eigentümlichkeit ergänzender operativer Kopplungsmöglichkeiten in Form von Kommunikationsbeziehungen auf (vgl. Luhmann, 1998, S. 788 f. u. 834). So kann etwa eine Behörde als autonomes System auch kommunikative Beziehungen mit externen Stellen aufnehmen, ohne den Außenbeziehungen die Kontrolle zu überlassen oder an Eigenständigkeit einzubüßen.

Der interne Ausgangspunkt einer externen Organisationskommunikation zieht inhaltliche Konsequenzen nach sich beziehungsweise prägt das kommunikative Verhältnis zu nichtstaatlichen Bezugsgruppen auf besondere Weise (vgl. Luhmann, 1998, S. 834). „Das erklärt auch ganz gut, daß Kommunikationen von Organisationen oft ins nahezu Nichtssagende geglättet sind [...]“ (Luhmann, 1998, S. 834). Insoweit ist vor allem auch der direkte Umgang mit dem Umfeld bemerkenswert: „Am liebsten kommunizieren Organisationen mit Organisationen, und sie behandeln Private dann oft so, als ob sie [...] Pflegefälle wären [...]“ (Luhmann, 1998, S. 834). Ein solches Vorgehen mag aus Organisationsicht unvermeidlich erscheinen, da „[...] die Stabilisierung eines Systems in einer schwierigen Umwelt mehr Informationen erfordert, als das System in seine [...] offizielle Selbstdarstellung integrieren kann“ (Luhmann, 1966, S. 99).

Kopplungsfunktion der Public Relations

Szyszka (vgl. 2009, S. 135 f.) unterscheidet PR konsequent vom PR-Management. Während letztgenanntes als ein Subsystem des organisationalen Kommunikationsmanagements – oder genauer als ein „[...] Subsystem der einzelnen Handlungsträger der verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme [...]“ (Szyszka, 1999, S. 137) – durchaus unmittelbare systemtheoretische Einordnung findet (vgl. Szyszka, 2009, S. 143 f.), erfahren PR offenkundig eine abstrakte Auslegung, die vor allem der eigentlichen Wortbedeutung folgt: „Public Relations lassen sich [...] als das [...] wechselseitig adressierbare Netzwerk der Relationen zwischen einer Organisation und ihren verschiedenen Bezugsgruppen definieren“ (Szyszka et al., 2009, S. 48). Entsprechend bilden die organisationalen Beziehungen in ihrer Gesamtheit das „organisationale Beziehungsfeld“ (vgl. Szyszka, 2009, S. 139), werden „[...] als das Netzwerk öffentlicher Beziehungen einer Organisation zu ihrer Umwelt aufgefasst“ (Szyszka, 2009, S. 135).

Gemäß Peter Szyszka, Dagmar Schütte und Katharina Urbahn setzt sich ein solches Netzwerk aus der Summe aller Relationen zusammen. Die einzelnen, aufgrund des unausgeglichene Verhältnisses von Interesse und Einfluss generell asymmetrischen Relationen sind von Differenzen zwischen eigenen und unterstellten oder interpretierten fremden Sinndispositionen gezeichnet. Jede dieser Relationen kann eine öffentliche Beziehung sein, sofern sie auch öffentlicher Kommunikation zugänglich ist (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 48 f.).

Die Relationen stehen zwischen Organisation und Umwelt, verbinden Szyszka (2009) folgend den Meso- mit dem Makro-Bereich. Da nicht nur eine Organisation mit ihren Bezugsgruppen, sondern auch Bezugsgruppen untereinander relational in Beziehung stehen, ist das Bild des PR-Netzwerks besonders angebracht (vgl. Szyszka, 2009, S. 139).

„Jede Relation ist dabei Träger einer eigenen Differenz“ (Szyszka, 2009, S. 142). Diese Differenz ergibt sich aus dem Unterschied zwischen der Selbstbeschreibung einer Organisation und der Fremdbeschreibung der jeweiligen Bezugsgruppe in der Umwelt (vgl. Szyszka, 2009, S. 141). „Beziehungsverhältnisse bewegen sich zwischen den Polen von Interessenskonvergenz und Interessensdivergenz“ (Szyszka, 2008a, S. 315). Aufgrund der ungleichen relationalen Unterschiede bestehen wiederum zwischen den verschiedenen Relationen „Diskrepanzen“, die auch als „Differenz“ der „Differenzen“ verstanden werden können (vgl. Szyszka, 2009, S. 142). Das gesamte PR-Beziehungsnetzwerk besteht demnach aus den vorhandenen Differenz-Relationen zwischen einer Organisation und ihren Bezugsgruppen und den Diskrepanzen, die sich zwischen den voneinander abweichenden Differenzen bilden (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 50).

Szyszka (2009) geht davon aus, dass sich das PR-Management als ein dem Kommunikationsmanagement nachgeordnetes Funktionssystem mit diesen Differenzen und Diskrepanzen auseinandersetzt. Ihm kommt insbesondere die Aufgabe zu, die Ausprägung des in der Umwelt zugestandenen „sozialen Vertrauens“ zu überprüfen. Es verhilft einer Organisation im Fall problematischer Relationen, also etwa wenn Vertrauen nicht (mehr) im gewünschten Umfang gewährt wird, zu entscheidungsrelevanten Erkenntnissen. Im organisationsseitig erkannten Bedarfsfall interveniert das PR-Management mit PR-Operationen in Form zielgerichteter Selbst-

darstellung. Mittels organisationaler Selbstdarstellung schafft es eine gewisse Transparenz, die zwar in der Regel nicht umfassend, jedoch funktional sein kann (vgl. Szyszka, 2009, S. 143-146).

Das trifft auf eine Transparenz zu, die hilft, materielle oder ideelle Zugewinne zu erzielen, mögliche Schäden zu verhindern oder eingetretene Schadenslagen einzudämmen (vgl. Szyszka, 2008d, S. 625). Eine „funktionale Transparenz“ lässt so viel Offenheit zu, wie einerseits zur Chancennutzung und andererseits zur Risikominimierung notwendig ist (vgl. Szyszka, 2008b, S. 173). Von dieser mittels des Kommunikationsmanagements zielgerichtet eingeschränkten Transparenz ist wiederum die Entfaltung „sozialen Vertrauens“ abhängig (vgl. Szyszka, 2008c, S. 627). Insofern zielt das PR-Management darauf ab, organisationale Prozesse und Handlungsspielräume zu optimieren (vgl. Szyszka, 2008b, S. 173). „Übergeordnetes Ziel ist die Erwirtschaftung organisationalen Sozialkapitals [...]“ (Szyszka, 2009, S. 149). Die vom PR-Management eingeleiteten kommunikativen Handlungen können aber, selbst wenn sie in der Gesellschaft in gewissem Umfang Transparenz ermöglichen, nicht als gesellschaftlich betrachtet werden (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 55). „Vielmehr geht es um eine organisationale Intervention in die Prozesse der öffentlichen Kommunikation, um eigene Geltungsansprüche durchzusetzen“ (Szyszka et al., 2009, S. 55). Letztlich ist klar, dass das PR-Management, selbst wenn es als PR-Arbeit verstanden wird, nicht mit den PR gleichzusetzen ist (vgl. Szyszka, 2009, S. 144, 149): „Public Relations-Management ist [...] sowohl Differenz- als auch Diskrepanzmanagement“ (Szyszka, 2009, S. 149).

Auch die intervenierenden Operationen des PR-Managements grenzt Szyszka (vgl. 2009, S. 145 f., 148) von den PR als solchen ab, indem er ihre Zielrichtung herausstellt: Bei diesen Eingriffen handelt es sich „[...] um die strategisch geplante Bearbeitung eines bestimmten Problems einer oder verschiedener Relationen mittels eines Interventionsprogramms“ (Szyszka, 2009, S. 148). Den PR selbst kommt jedoch der Sichtweise Szyszkas (vgl. 2009, S. 139) zufolge insbesondere im organisationalen Feld öffentlicher Beziehungen ihre eigentliche Bedeutung zu. Sie können als ein „[...] Netzwerk der Relationen zwischen einer Organisation zu den verschiedenen Teilen ihrer Umwelt (Meso-Makro-Schnittstelle) definiert werden [...]“ (Szyszka, 2009, S. 139).

Résumé zum systemtheoretischen Verständnis von Verwaltung und PR

Die Administration lässt sich in einer autonomen Ausprägung ebenso wie die Public Relations, welchen eine Schnittstellenfunktion zukommt, systemtheoretisch begründen (vgl. 2.2). Wird das systemtheoretische Denken als die theoretische Grundlage betrachtet, welche die Verwaltung wie auch die PR prägt und verbindet, kann ein spezieller „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit entworfen werden (vgl. Abbildung 9 auf der folgenden Seite).

Eine autonome Verwaltung weiß aus ihrer professionellen Sicht heraus am besten, was zum Erhalt von Rechten und Werten erforderlich ist, und bezieht sich daher auf sich selbst beziehungsweise sichert sich nach außen hin ab (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220). Sie versteht sich als unabhängig und souverän, erscheint obrigkeitstaatlich und ist aufgrund eigener Kompeten-

zen auf externe Vorgaben nicht angewiesen – selbst wenn diese demokratisch zustande kommen sollten (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f. u. 206 f.).

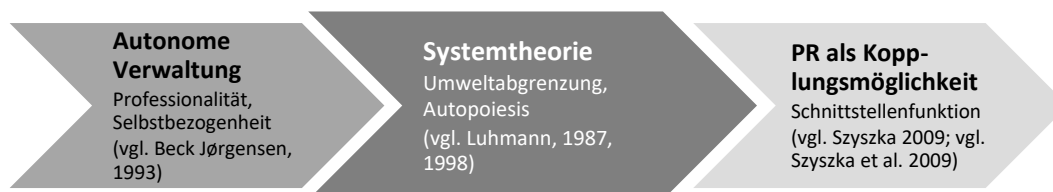


Abbildung 9: Systemtheoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf die in der Abbildung genannten Autoren

Aus systemtheoretischer Sicht kann die Verwaltung als autonom betrachtet werden (vgl. Luhmann, 1966, S. 65, 75 u. 78 f.). Autonomie ist das Kennzeichen „selbstreferentieller“, geschlossener Systeme, die sich gegenüber ihrer Umwelt abgrenzen (vgl. Luhmann, 1987, S. 25, 199 f., u. 250). Mittels Selbstreferenz ist eine selbsterhaltende „Reproduktion“ gewährleistet (vgl. Luhmann, 1987, S. 61 f.). Unter der Voraussetzung der „Autopoiesis“ ist ein Organisationssystem, das mit anderen Systemen lediglich „strukturell“ verbunden ist (vgl. Luhmann, 1998, S. 779), in der Lage, innerhalb eines gemeinsamen übergeordneten Systems mit anderen Systemen „operative Kopplungen“ kommunikativer Art einzugehen (vgl. Luhmann, 1998, S. 788) sowie nach außen mit anderen Umweltsystemen zu kommunizieren (vgl. Luhmann, 1998, S. 834).

Dementsprechend können Public Relations als „Meso-Makro-Schnittstelle“ beziehungsweise als öffentliche „Relationen“ zwischen Organisation und Bezugsgruppen der Umwelt verstanden werden (vgl. Szyszka, 2009, S. 139). Im Zentrum Szyszkas (vgl. 2008b, S. 171 f.) systemtheoretisch fundierten und organisational geprägten Ansatz stehen PR als Beziehungen zwischen einer Organisation und ihren Bezugsgruppen in Form eines Netzwerks.

2.3 Bürokratiethoretisches Verständnis von Verwaltung und PR

Gemäß der Literaturrecherche ist es möglich, Public Relations eine Legitimierungsfunktion zuzuschreiben (vgl. Zerfaß, 2010, S. 317; vgl. 2.1). Außerdem wird in der Literatur eine Verwaltung, die regelmäßig als Bürokratie verstanden wird (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 136), gerade auch als hierarchisch geprägt betrachtet (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 f. u. 224; vgl. 2.1).

Sowohl die Legitimierung von Herrschaft (vgl. Weber, 1922/2002, S. 122 u. 124) als auch die hierarchische Verwaltungsbürokratie (vgl. Weber, 1922/2002, S. 126 f. u. 551 f.) sind Gegenstände der handlungs- beziehungsweise bürokratiethoretischen Sicht Max Webers (1922/2002). Daher könnten die Bedingungen, die einer bestimmten funktionalen Ausrichtung der Verwaltungs-PR zugrunde liegen, in einem handlungs- oder bürokratiethoretischen Verständnis von Administration und PR nachvollzogen werden.

Hierarchische Verwaltung

Eine hierarchische Verwaltung, die den demokratisch legitimierte Interessen unbefangene dient, kann als demokratisch bestimmt und kontrolliert eingeordnet werden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201). „Dies ist das klassische Bild des demokratischen Verfassungsstaates“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 201). Bei ihren Entscheidungen stützt sich die hierarchische Verwaltung nicht vorrangig auf eigene Normen und Werte, die sie sich unabhängig vom politischen Willen gegebenenfalls selbst bildet (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220). „According to this model, the role of the state is to govern society on the basis of political preferences“ (Beck Jørgensen, 1993, S. 220). Im Gegensatz zur autonomen Verwaltungsart richtet sich die Administration gerade in einer Demokratie also offenkundig nicht an sich selbst, sondern vor allem an der mehrheitlich getragene politische Interessenlage aus. „Public organizations are organized in such way that the political control of the administration's loyalty is made efficient and (equal) citizens are treated alike“ (Beck Jørgensen, 1993, S. 220). Jenseits politischer Präferenzen spielen die Interessen der Bevölkerung für die hierarchische Verwaltung hingegen also wohl kaum eine unmittelbare Rolle. „Das Idealbild der öffentlichen Verwaltung ist [...] das der Bürokratie als verlässlicher Maschine [...]“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 201). Die Folgen der Vernachlässigung öffentlicher Meinung könnten jedoch weitreichend sein: von öffentlichem Widerspruch, etwa zu aufwändigen Projekteinführungen oder Durchsetzungsmaßnahmen, bis hin zur Unruhe in der Bevölkerung.

Gesellschaftliche Unruhe und Staatskosten ließen sich nach Ansicht Andrew Dunsires vermeiden, wenn Interessenvertreter oder Interessengruppierungen mit ihrem Wissen und ihren Erfahrungen partnerschaftlich in den administrativen Entscheidungsprozess einbezogen werden würden. Davon sind die bürokratischen Organisationen mit fachlich spezialisierten Bereichen und hierarchischen (An-)Ordnungsebenen jedoch weit entfernt. An der Spitze der Hierarchieebenen stehen Entscheider, die in der Lage sind, die nachgeordneten Bereiche, von deren fachlichen Rat sie auch abhängig sind, anzuweisen. Diese Beratungsleistungen können, so Dunsire, in ein Dilemma führen, denn verschiedene Ratgeber haben unter Umständen gegensätzliche fachliche Blickwinkel. Während beispielsweise der eine Berater auf Präzision fixiert ist, achtet ein anderer auf die Einhaltung des Beschleunigungsgebots. Ein fachlicher Rat kann etwa gesetzliche Vorschriften voranstellen, ein anderer zugleich Billigkeitserwägungen betonen. Weitere Gegensätze sind denkbar. Letztlich steht ein vorgesetzter Entscheidungsträger vor dem Problem, das Dilemma aufzulösen. Den Weg, sich unmittelbar aus der Gesellschaft heraus beraten zu lassen, sieht das hierarchisch-bürokratische Modell indes nicht vor (vgl. Dunsire, 1993, S. 29 u. 32).

Der Bevölkerung kommt gemäß Bogumil und Jann in erster Linie die Rolle des Wahlvolkes zu. Wahlen sind der Ausgangspunkt einer demokratischen Legitimationskette. Weitere Glieder dieser Kette sind der Gesetzgeber beziehungsweise die Regierung. Am Ende steht eine gesetz- oder weisungskonforme Politikdurchführung seitens einer professionellen Bürokratie (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201).

Jeder einzelne Verwaltungsakt eines Beamten sollte folglich auf den demokratisch gebildeten Volkswillen zurückzuführen sein. Der Idee der Legitimationskette vom Wahlvolk über den Ge-

setzgeber bis hin zum ausführenden Beamten entsprechend wäre eine Verwaltungsmaßnahme somit – zumindest mittelbar – vom Volkswillen getragen. Auch eine gesetzlich nicht festgelegte Art behördlicher Maßnahmenausführung könnte durch verwaltungsinterne Anordnungen und Weisungen mittelbar demokratisch legitimiert sein, sofern an der Spitze der jeweiligen Behördenhierarchie ein verantwortlicher Fachminister steht, der vom parlamentarisch gewählten Regierungschef eingesetzt wird und das Parlament die gewählte Volksvertretung darstellt.

Bogumil und Jann sehen im Um- oder Durchsetzen von Entscheidungen, die demokratisch legitimierte Kräfte getroffen haben, die vorrangige Aufgabe der Administration. Dabei ist die Verwaltung nicht nur selbst hierarchisch gegliedert, sondern auch den politischen Maßgaben dieser demokratisch legitimierten Kräfte hierarchisch nachgeordnet. Diese Verwaltungsform ist folglich vor allem von Legalität und Hierarchie geprägt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45).

Die Verpflichtung der hierarchischen Verwaltung gegenüber politischen Vorgaben eines Parlaments oder einer Regierung ist Bogumil und Jann zufolge deutlich stärker als eine Bindung an gesellschaftliche Interessen. Den demokratisch legitimierten Vorgaben stehen Beamte loyal gegenüber. Sie setzen diese unter Ausklammerung eigener Interessen von einer neutralen Position aus verlässlich, rational und berechenbar um. Ein solches Vorgehen macht das staatliche Handeln ebenso nachvollziehbar wie kontrollierbar. Verwaltungshandeln zeichnet sich beim hierarchischen Modell daher sowohl durch seine Stetigkeit als auch durch seine demokratisch begründete Rationalität aus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.).

Behördliche Neutralität und Loyalität betrachtet Nathalie Behnke als unterstützende moralische Maßstäbe der Verwaltungsbinnenkontrolle. Selbst die festgelegten Hierarchien haben eine Binnenkontrollfunktion, bestimmen sie doch den überprüfbaren Umfang der Zuständigkeiten innerhalb des Verwaltungsapparats. Insofern sind Verwaltungshierarchien für demokratisch verfasste Staaten der Gegenwart kennzeichnend (vgl. Behnke, 2009, S. 50).

Zumindest kann das klassische Modell der hierarchisch-instrumentellen Verwaltung als wichtige Voraussetzung für die Einrichtung einer pluralistisch-parlamentarischen Demokratie betrachtet werden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45). Aufgrund ihrer Kontrollfunktion dürfte die hierarchische Verwaltungsorganisation demokratisch ausgerichtete Staaten prägen. Doch sollte nicht verkannt werden, dass sich auch schein- oder nicht-demokratische Herrschaftssysteme jenseits des demokratischen Verfassungsstaats hierarchischer Verwaltungsstrukturen bedienen könnten, um weitgehend Kontrolle über die herrschaftssichernde Exekutive zu erhalten. Insofern mag ein hierarchisches Verwaltungsmodell als demokratieförderlich bewertet werden; eine demokratiebedingende Voraussetzung, die andere Herrschaftsformen ausschließt, ist sie wohl eher nicht.

Gerade das Militär ist ein Musterbeispiel eines Exekutivorgans hierarchischer Prägung (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205). Das hierarchische Modell spiegelt sich letztlich in allen Verwaltungsspitzen, den Fachministerien, als oberste Stelle des Behördenaufbaus wider (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 224). Weitere typische Beispiele hierarchischer Administration sind Sicherheitsbehörden innerhalb eines demokratischen Rechtsstaats (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 207).

Die Vorteile des hierarchisch-bürokratischen Modells liegen Wolfgang Rudzio zufolge in der Zuverlässigkeit, der Kontrollierbarkeit und Wirksamkeit der Ausführung des politischen Willens. Die Nachteile hingegen sind Effizienzverluste, etwa aufgrund trennender Kompetenzabgrenzungen, langer Bearbeitungszeiten, verwaltungsinterner Reglementierungen oder eines unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns (vgl. Rudzio, 2011, S. 379).

Unter dem Schlagwort der „Bürokratiekritik“ findet sich eine ganze Sammlung an Problemen:

Die Bürokratiekritik beruft sich aus Sicht Bogumils und Janns vielfach auf die Unverständlichkeit der Verwaltungssprache, langwierige Bearbeitungen, Mittel-Zweck-Verschiebungen, Dogmatisierungen, Intransparenz, Zuständigkeitsdurcheinander oder überzogenem Formalismus. Diese Kritik erscheint stereotypisch, karikierend und daher bisweilen wirklichkeitsverzerrend. Gleichwohl stößt sie offenbar immer wieder auf öffentliche Zustimmung und findet entsprechende Verbreitung. Für Bogumil und Jann ist eine Untergliederung in vier Dimensionen denkbar: Die Dimension der Aufgabenkritik, die der Regulierungskritik, eine Dimension der Verfahrenskritik und eine der Verselbständigungskritik. Konkret beziehen sich diese Dimensionen unter anderem auf die Vielfalt staatlicher Aufgaben und Interventionsmöglichkeiten, das Anwachsen der Verwaltung und der damit verbundenen Kosten, den quantitativen Umfang staatlicher Regelungen bis hin zur Überregulierung (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 147-152).

Mit der kritischen Betrachtung einer konsequenten Hierarchisierung der Verwaltung dürfte das hierarchische Verwaltungsmodell selbst unmittelbar zum Gegenstand der Bürokratiekritik werden. Trotz allem Anstoßes wurde dieses Modell einer ebenso konstanten und verlässlichen wie auch kontrollierbaren Administration nie vollständig von anderen Verwaltungstypen verdrängt.

Bürokratiethoretische Fundierung der Verwaltung

Die technisierte Darstellung einer hierarchischen Verwaltung als „verlässliche Maschine“ (so Bogumil & Jann, 2009, S. 201) kommt nicht von ungefähr: „Der entscheidende Grund für das Vordringen der bürokratischen Organisation war von jeher ihre rein technische Überlegenheit über jede andere Form“ (Weber, 1922/2002, S. 561). Es handelt sich dabei um ein bürokratisches Modell hierarchischer Prägung, das sowohl die Verwaltungs- als auch die Sozialwissenschaften beeinflusst hat und noch immer beeinflusst (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 138):

Weber „[...] sah Bürokratien als raffinierte Maschinen, die gemäß dem Prinzip der Rationalität [...] funktionieren. [...]“ (Giddens et al., 2009, S. 661). Sie unterscheiden sich von anderen Verwaltungsformen vor allem in ihrer Effizienz (vgl. Weber, 1922/2002, S. 561 f.). „Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus verhält sich zu diesen genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Arten der Gütererzeugung“ (Weber, 1922/2002, S. 561). Allerdings hat das Einschalten solcher „bürokratischer Maschinen“ Konsequenzen für die Gesellschaft, denn Weber dürfte wohl – billigend – in Kauf genommen haben, dass eine Beamtenbürokratie als Staatsgewalt über die Bürgerschaft bestimmt (vgl. Giddens et al., 2009, S. 661).

Nach weberschem Verständnis (1922/2002) liefern die Kennzeichen bürokratischer Verwaltung durch ein modernes Beamtentum die Voraussetzungen einer bürokratischen (Vor-)Herrschaft. Hierzu zählen etwa die büromäßige Aktenführung oder eine von der Privatsphäre zu trennenden hauptamtliche Amtstätigkeit der Beamten. Diese spezialisierte Tätigkeit soll auf Regeln beruhen, die im Rahmen einer Fachausbildung vermittelt werden. Die Ausübung amtlicher Tätigkeit erfordert vor allem ihre Regelgebundenheit sowie gesetzlich beziehungsweise anderweitig geordnete Zuständigkeiten oder Anordnungsbefugnisse und eine monokratisch geprägte Amtshierarchie, die Über- und Unterordnungsverhältnisse festlegt (vgl. Weber, 1922/2002, S. 551 f.).

Eine hierarchischen Gliederung sowie festgelegte Kompetenzbereiche sorgen für die Ordnung eines Verwaltungsstabs, eine Ordnung, die sogar über die Beamtenbürokratie hinaus Anwendung finden kann (vgl. Weber, 1922/2002, S. 126 f.). Der weberschen Sicht folgend, weisen – zumindest große – Organisationen bürokratische Tendenzen, einschließlich eines hierarchischen Aufbaus und einer Machtkonzentration an der Spitze, auf (vgl. Giddens et al., 2009, S. 659). Dem bürokratischen Verwaltungsstab misst Weber (vgl. 1922/2002, S. 124 f.) herausragende Bedeutung bei. „Der reinste Typus der legalen Herrschaft ist diejenige mittels bureaukratischen Verwaltungsstabs“ (Weber, 1922/2002, S. 126). Gerade die bürokratischen Verwaltungsstäbe verleihen unter Berücksichtigung der Professionalität der Verwaltungsakteure als Grundlage der Funktionsfähigkeit bürokratischer Organisationen aufgrund ihrer Regelgebundenheit und Unabhängigkeit einem demokratischen Mehrheits- und damit Herrschaftswechsel an sich Stabilität (vgl. Richter, 2012, S. 93 f.). Da die Möglichkeit solcher Wechsel sogar Bedingung einer Demokratie ist, dürfte der professionellen bürokratischen Verwaltung durchaus demokratiestabilisierende Wirkung zugeschrieben werden. Richter (2012, S. 103) versteht die Administration sogar als „[...] ein konstitutives Element demokratischer Gemeinwesen.“

Das regelgebundene und hierarchische Bürokratiemodell Webers ist ein Idealtypus rationalen Vorgehens (vgl. Weber, 1922/2002, S. 126-128). „Die Bürokratie ist ‚rationalen‘ Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren“ (Weber, 1922/2002, S. 578). Sofern die Verwaltung von dieser berechenbaren Rationalität geprägt ist, kann sie selbst einer Willkürherrschaft entgegenstehen (vgl. Richter, 2012, S. 97 f.). „Die rein bureaukratische [...] Verwaltung ist [...] die an [...] Berechenbarkeit [...], Intensität und Extensität [...] formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung“ (Weber, 1922/2002, S. 128).

Bei der Frage nach der Rationalität sozialen Handelns betont Weber (1922/2002) die Zweckrationalität: Zweckrationale Entscheidungen werden weder emotional oder affektiv noch gewohnheitsgemäß traditionell getroffen, wohl aber unter wertorientierter Berücksichtigung von Moral, nach nutzenorientierten Dringlichkeitsabwägungen von Bedürfnissen und gemäß Abwägungen von Zwecken oder Zweck-Mittel-Verhältnissen (vgl. Weber, 1922/2002, S. 12 f.).

Trotz der einzuräumenden Irrationalität der Herrschaft in der Lebenswirklichkeit mag nach Einschätzung Webers (1922/2002) dem rationalen Herrschaftsgedanken eine großartige Zukunft prophezeit werden: Vor dem Hintergrund der Bedeutung einer rationalen Ordnung innerhalb der Gesellschaft wird sich die rationalen Herrschaftslegitimationen einschließlich ihrer bürokra-

tischen Ausprägungen gegenüber anderen Herrschaftsbegründungen durchsetzen und vorherrschen können (vgl. Weber, 1922/2002, S. 128, 578 f. und 834).

Keine andere Herrschaftsstruktur soll besser zur Regelung der Angelegenheiten der Menschen geeignet sein als die hierarchisch-bürokratische, die mit einer rationalen (Beamten-)Verwaltung beziehungsweise Versorgung entsprechende Entscheidungen trifft (vgl. Weber, 1922/2002, S. 835). „Mit der Geburt moderner Bürokratien [...], wie sie Weber beschrieb, war zunächst vor allem die Orientierung an Rechtsstaatlichkeit [...] verbunden“ (Richter, 2012, S. 103). Weber (1922/2002, S. 834) ist jedenfalls überzeugt: „Der Bürokratisierung gehört die Zukunft.“ Selbst wenn das hierarchisch-bürokratische Staatswesen inzwischen etwas an Glanz eingebüßt hat, existiert es nach wie vor und umgibt uns (vgl. Kooiman, 2003, S. 115). Es prägt offenkundig die Gegenwart des Verwaltens und Verwalteter-Werdens. Ob jedoch die von Weber ausgerufene Zukunft einer bürokratisierten und damit hierarchischen Verwaltung nach weniger als einem Jahrhundert bereits wieder dahinschwindet, dürfte angesichts der Bürokratiekritik und der Existenz auch anderer Arten der öffentlichen Verwaltung (vgl. 2.1) nicht ganz auszuschließen sein.

Inzwischen ist eine hierarchisch-bürokratische Ordnung nach Ansicht Kühls (2011) kaum mehr auf moderne Gesellschaften anwendbar, denn deren Strukturen beruhen im Gegensatz zu Organisationen nicht (mehr ausschließlich) auf Hierarchien. Jedwede Rehierarchisierung einer modernen Gesellschaft mag vor dem Hintergrund der weltweiten Überzeugungskraft der Demokratie selbst schon im Ansatz nicht mehr durchsetzbar erscheinen (vgl. Kühl, 2011, S. 20).

Plausibel ließe sich, wie Kooiman (2003) annimmt, der bürokratische Ansatz auf Gesellschaften der Gegenwart anwenden, wenn hierarchisches Steuern als intervenierender Bestandteil gesellschaftlicher Interaktionen verstanden wird. Dann kann dem hierarchischem Verwalten die Bedeutung eines interagierenden Steuerns beigemessen werden (vgl. Kooiman, 2003, S. 115 f.).

Dieses Verständnis einer hierarchisch geprägten Administration als interagierende Steuerungsart erscheint indes dem weberschen Bürokratieansatz entrückt. Interaktionen zwischen Verwaltung und Gesellschaft ermöglichen nach Einschätzung des Verfassers eher einen Einstieg in eine postbürokratische Verwaltungsdimension.

Bürokratiethoretische Fundierung der PR

Webers Legitimierungsansatz bietet gemäß Arild Wæraas die Möglichkeit, zu erkennen, welche die Kernfunktion der Öffentlichkeitsarbeit ist: PR dienen in erster Linie dazu, öffentliche Unterstützung zu gewinnen, um die Legitimität von Organisation und damit von Herrschaft zu erlangen oder zu erhalten (vgl. Wæraas, 2009, S. 301).

Im Hinblick auf die denkbaren Herrschaftsformen versteht Weber (1922/2002, S. 154) unter Organisation das Vorliegen eines „[...] kontinuierlich auf Durchführung und Erzwingung der Ordnungen gerichteten Handelns für die Erhaltung der Fügsamkeit [...]“. Mit anderen Worten: Organisation ist „[...] die Ausübung derjenigen Befehls- und Zwangsgewalten [...], welche der

Erhaltung der Herrschaft dienen [...]“ (Weber, 1922/2002, S. 549), oder kurz eine Art der „[...] Verteilung der Befehlsgewalten“ (Weber, 1922/2002, S. 549). Herrschaft wiederum kann auf bestimmten Interessenlagen, auf besonderer Fertigkeiten, oder auf Autorität, beispielsweise aufgrund eines amtlichen Gewaltverhältnisses, beruhen (vgl. Weber, 1922/2002, S. 542). Damit kommen sowohl Regierungs- beziehungsweise ihr nachgeordnete Verwaltungsorganisationen als auch spezifische Nicht-Regierungsorganisationen als Herrschaftsträger in Frage. Entscheidend ist für das Ausüben von Herrschaft also offenbar weniger allein die Art der Organisation.

Vielmehr kommt es darauf an, den Willen derjenigen, die beherrscht werden sollen, derart beeinflussen zu können, dass diese den Gegenstand der Einflussnahme so annehmen, als ob er ohnehin ihren Handlungsprinzipien entsprechen würde (vgl. Weber, 1922/2002, S. 544).

Nach Wæraas kann eine solche organisationale Einflussnahme unter anderem in PR-Kampagnen gesehen werden. Freilich haben PR-betreibende Organisationen an sich noch keine pauschale Befugnis, Forderungen zu stellen oder freiwillige Folgebereitschaft auszulösen. Hierzu müssten Organisationen erst legitimiert sein. Die externe Anerkennung, als Organisation fordern und bestimmen zu dürfen, setzt ein gewisses Maß an Legitimität voraus, bedarf der Rechtfertigung (vgl. Wæraas, 2009, S. 303 f.).

Um den Bestand der „Herrschaft“ sicherzustellen, rechtfertigt diese sich einerseits selbst, indem sie die Gründe ihrer Legitimation, wie etwa rationale Normen oder persönlicher Autorität, die auf unantastbaren Traditionen oder außergewöhnlichen Fähigkeiten beruhen kann, hervorhebt (vgl. Weber, 1922/2002, S. 549 f.). Andererseits bedarf Herrschaft eines externen Glaubens an ihre Legitimität, denn selbst eine rational-bürokratische Herrschaft wird sich, spätestens wenn sie hinterfragt wird, wie jede andere Herrschaftsform nicht allein auf wertrationale Begründungen verlassen können (vgl. Weber, 1922/2002, S. 122). „Keine Herrschaft begnügt sich [...] mit [...] nur wertrationalen Motiven [...]. Jede sucht vielmehr den Glauben an ihre ‚Legitimität‘ [...] zu pflegen“ (Weber, 1922/2002, S. 122).

Weber (1922/2002) geht davon aus, dass jede Herrschaftsart, die auf Rationalität, Tradition oder Charisma beruhen kann, eines gewissen „Legitimitätsglaubens“ bedarf. Dies bedeutet, dass je nach Herrschaftstyp ein Glauben an die Rechtmäßigkeit der geschaffenen Gesetze, an die Unumstößlichkeit der geltenden Sitten und Bräuche oder an die Regelungen, die von herausragend befähigten Persönlichkeiten geschaffen wurden, vorausgesetzt wird. Dem jeweiligen Typus entsprechend erfordert Herrschaft also auch, dass die Beherrschten an die „Legalität“ der Exekutive, an die „Legitimität“ derer, die traditionell Träger exekutiver Gewalt sind, oder an besondere „Qualifikationen“ anordnender Personen glauben (vgl. Weber, 1922/2002, S. 122 u. 124).

Wie die durch den Glauben der Bürgerschaft vermittelte Legitimität erhalten werden kann, ist laut Wæraas eine Frage der glaubensbezogenen Einflussnahme, die insbesondere auf Akzeptanz abzielt. Diese Akzeptanz anstrebende Einflussnahme auf den Glauben darf durchaus als strategisches Vorgehen betrachtet werden. Hierbei wird versucht, mittels Rechtfertigungen und Begründungen die öffentliche Meinung inhaltlich zu beeinflussen (vgl. Wæraas, 2009, S. 304).

„Using Weber’s line of reasoning we may argue that a central function in public relations is to provide valid strategic justifications [...]” (Wæraas, 2009, S. 311). Weber (vgl. 1922/2002, S. 834) hält das rationale Bürokratiemodell im Übrigen nicht nur für das zukunftsfähigste, sondern beschreibt den Glauben an die Legalität, also an die Gesetzmäßigkeit einer Herrschaft, als die gebräuchlichste Form der Legitimität (vgl. 1922/2002, S. 19). Regierungen und Verwaltungsorganisationen sind so lange nicht legitimiert, bis es ihnen gelingt, eine Rationalität in ausreichendem Umfang aufzuzeigen (vgl. Wæraas, 2009, S. 303).

Doch sollte auch einer charismatischen Legitimierung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da in den Gesellschaften der Gegenwart emotional geprägte Ordnungen immer mehr hervortreten (vgl. Wæraas, 2009, S. 301). Der Glauben an ein bestimmtes Charisma kann zu einer wesentlichen Voraussetzung für Autorität werden, insbesondere wenn eine konkrete Vorherrschaft nicht vordringlich traditionell begründbar ist (vgl. Weber, 1922/2002, S. 550). Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass eine charismatische Herrschaft dann auch wieder traditionalisiert oder gar legalisiert wird, etwa wenn sich das Verhältnis zwischen einem Charisma-Träger und einer Glaubensgemeinschaft zu einer Art „Dauerbeziehung“ entwickelt (vgl. Weber, 1922/2002, S. 142 f.).

Unabhängig von der Frage nach dem jeweiligen Herrschaftstypus bietet der Fokus Webers auf die Herrschaftslegitimierung nach Einschätzung von Wæraas einen PR-relevanten Erklärungsansatz: Die Annahme der Abhängigkeit einer gesellschaftlich legitimierten Stellung von einer notwendigen Glaubenspflege verdeutlicht, dass den PR eine Legitimierungsfunktion zukommt. Öffentlichkeitsarbeit dient dem Aufbau und Erhalt einer organisationalen Legitimität. PR zielen demnach nicht nur darauf ab, dass Organisationen von ihren Stakeholdern unterstützt werden, sondern dass ihre Legitimität unversehrt bleibt – vor allem wenn diese hinterfragt wird. PR sind, so Wæraas, zum Erreichen dieser Ziele besonders auf die Begründung guter öffentlicher Beziehungen aus, da diese letztlich den organisationalen Fortbestand sichern. Hierzu unterstützen PR die Organisationen dabei, ihre Zielsetzungen in die Umwelt einzupassen sowie ihren Vorhaben und Werten öffentliche Akzeptanz zu verleihen. Das Erfordernis einer organisationalen Existenz zu rechtfertigen, wird spätestens in den Situationen deutlich, in welchen eine Organisation mit Kritik konfrontiert beziehungsweise von wichtigen Zielgruppen oder der „Öffentlichkeit“ im Allgemeinen gerügt wird (vgl. Wæraas, 2009, S. 308-311).

Folglich entspricht die webersche Annahme der Legitimierungsnotwendigkeit eines Herrschaftsystems gemäß Wæraas auch dem Sinn und Zweck der PR, für externe Unterstützung zu sorgen. Diese ist nämlich nichts anderes als die Pflege des Glaubens an eine organisationale Legitimität, die wiederum das Bestehen einer Organisation begründet (vgl. Wæraas, 2009, S. 318).

Public Relations zur Einflusslegitimierung

Zerfaß verbindet kommunikationstheoretische und betriebswirtschaftliche Komponenten. Ergebnis dieser Verbindung ist die Herausbildung einer strategischen Kommunikationspolitik, die

sich der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Markt- und der Organisationskommunikation bedient, um die jeweils relevanten Teilöffentlichkeiten zu erreichen. Dabei haben die auf politisch-administrative und soziokulturelle Öffentlichkeiten gerichteten PR im gesellschaftspolitischen Umfeld den gleichen Rang wie die auf die Marktöffentlichkeit bezogene Marktkommunikation im Marktumfeld oder die interne Kommunikation mit der Organisationsöffentlichkeit im organisationsinternen Umfeld. Bei diesen drei Teilbereichen handelt es sich um die organisationalen Handlungsfelder einer „integrierten Kommunikationspolitik“ (vgl. Zerfaß, 2010, S. 288-290).

Der zerfaßsche PR-Ansatz nimmt – vor dem Hintergrund des Antagonismus zwischen Handlungs- und Systemtheorie – zur Begründung einer sozialtheoretisch fundierten PR-Theorie offenkundig auf strukturationstheoretisches Denken Bezug (vgl. Zerfaß, 2010, S. 19 u. 85 f.). Seine organisationsbezogene Sichtweise könnte durchaus der Strukturationstheorie zugerechnet werden (vgl. Merten, 2009, S. 58; vgl. Röttger, 2010a, S. 391). Doch auch wenn Strukturen für Zerfaß eine wichtige Rolle spielen, so steht die handlungstheoretische Fundierung für ihn bei der Bestimmung von PR dennoch im Vordergrund (vgl. Zerfaß, 2010, S. 138 u. 324 f.): „Welche strategischen und operativen Vorgehensweisen im Einzelfall einzuschlagen sind, kann [...] nur in praktischen Handlungszusammenhängen bestimmt werden“ (Zerfaß, 2010, S. 324).

Zerfaß (vgl. 2010, S. 21 u. 231) selbst ordnet seinen PR-Ansatz ausdrücklich handlungstheoretisch ein. Fraglich ist jedoch, ob seine Auffassung auch die Notwendigkeit einer Einflusslegitimierung, die im Rahmen des handlungstheoretisch fundierten Herrschaftsverständnisses Webers (1922/2002) vorausgesetzt wird, mit berücksichtigt. Zerfaß (vgl. 2010, S. 229 f.) betont jedenfalls, dass bereits Hierarchien, die in Organisationen, wie etwa Unternehmen oder Behörden, die strukturellen Voraussetzungen der Machtausübung darstellen, einer besonderen Legitimation bedürfen.

Das Anwendungsgebiet der Public Relations verortet Zerfaß (vgl. 2010, S. 289 u. 298) in den gesellschaftspolitischen Bereich. In einer gesellschaftspolitischen Öffentlichkeit kann eine Organisation mittels PR Public Affairs-Strategien, Kommunikationsstrategien gegenüber speziellen Anspruchsgruppen und gesellschaftspolitische Strategien der Öffentlichkeitsarbeit im engeren Sinn verfolgen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 305 f.). Allerdings darf nicht angenommen werden, dass der Öffentlichkeitsarbeit mit gesellschaftlichen Bezugsgruppen im gesellschaftspolitischen Umfeld vorrangig eine gesellschaftliche Funktion beizumessen ist; vielmehr sollen PR vor allem organisationsbezogenen Interessen dienen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 302 u. 317).

Das vorherrschende PR-Ziel ist es, im organisationalen Interesse „[...] einen Beitrag zur sozialen Integration im gesellschaftspolitischen Umfeld [...] zu leisten“ (Zerfaß, 2010, S. 349). Hierzu können Organisationen mit ihren PR argumentativ, persuasiv oder informativ vorgehen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 349 f.): Die Argumentation kann dazu beitragen, dass alle „[...] Beteiligten in die Lage versetzt werden sollen, [...] die Berechtigung der vorgebrachten Forderungen selbst zu prüfen und einzusehen“ (Zerfaß, 2010, S. 350). Bei der Persuasion nutzen die PR „[...] die emotionalen Bindungen und derzeitigen Einstellungen der Zielgruppe aus, um die Interessen des Unternehmens durchzusetzen“ (Zerfaß, 2010, S. 351). Von Information darf ausgegangen wer-

den, wenn PR auf verschiedene Zielgruppen gerichtet sind „[...] bei denen die Kommunikation aufgrund divergierender Interessenlagen und Kontextbedingungen zu einer unterschiedlichen Art der Einflussnahme führt“ (Zerfaß, 2010, S. 351).

Je nach Wirkungsweise einer argumentativen, persuasiven oder informativen Art der PR sollen diese mittels kommunikativer Einflussnahme soziale Beziehungen strukturieren oder gesellschaftliche Integration gewährleisten (vgl. Zerfaß, 2010, S. 349). Letztlich dienen diese PR-Aufgaben dem organisationalen Zweck, „[...] die Unternehmensstrategie in den Handlungsfeldern von Politik, Bildung, Wissenschaft usw. durchzusetzen [...]“ (Zerfaß, 2010, S. 298). Hierbei kommt den Public Relations eine spezifische Legitimierungsfunktion zu (vgl. Zerfaß, 2010, S. 302 u. 317). Genau genommen „[...] geht es um die Sicherung prinzipieller Handlungsspielräume und die Legitimation konkreter Strategien“ (Zerfaß, 2010, S. 302). PR-Aufgabe ist es, die Berechtigung organisationaler Zielsetzungen nachzuweisen und in der Gesellschaft Unterstützung für zielorientierten Organisationshandlungen zu gewinnen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 302).

Résumé zum bürokratiethoretischen Verständnis von Verwaltung und PR

Eine bürokratiethoretische Fundierung sowohl der hierarchischen Verwaltung als auch der Legitimierungsfunktion der PR ist jeweils nachvollziehbar (vgl. 2.3). Die Bürokratiethorie kann also der Verwaltung sowie der Öffentlichkeitsarbeit zugrunde gelegt werden und in verbindender Weise zwischen diesen beiden stehen. Somit kommt der Entwurf eines speziellen „Dreiklangs“ behördlicher PR in Frage (vgl. Abbildung 10).

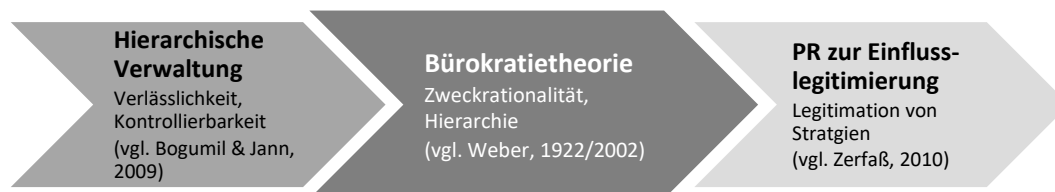


Abbildung 10: Bürokratiethoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf die in der Abbildung genannten Autoren

Die hierarchische Verwaltung entscheidet gemäß Bogumil und Jann in Abhängigkeit von politischen Vorgaben, die besonders im demokratischen Verfassungsstaat – zumindest mittelbar – vom Willen des Wahlvolkes getragen sind. In diesem Fall beruhen administrative Entscheidungen auf einer demokratisch begründeten Rationalität. Darüber hinaus kommen unmittelbare gesellschaftliche Einflussnahmen kaum zum Tragen. Vielmehr steht die hierarchisch gegliederte Verwaltung politischen Vorgaben loyal gegenüber und setzt diese mit der ihr eigenen Fachkompetenz zuverlässig und nachvollziehbar um. Dank der hierarchischen Gliederung der Verwaltung sind die administrativen Handlungsgrundlagen bis zum Ursprung der Entscheidungsgrundlage nachvollziehbar. Von diesem Ursprung aus werden sie den Hierarchieebenen folgend von

oben nach unten zur Umsetzung vorgegeben. Die Hierarchie selbst sorgt so für eine gewisse Kontrollierbarkeit (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 u. 205 f.).

Die Wesenszüge eines hierarchischen Verwaltungstyps finden sich im Bürokratiemodell Webers (1922/2002) unmittelbar wieder: Hierarchisch gegliederte Verwaltungsstäbe agieren regelgebunden und streng rational. Auf gesellschaftliche Interessenlagen kommt es dabei nicht an. Regeln sowie sachliche Abwägungen von Zwecken und Mitteln ermöglichen eine berechenbare, äußerst zuverlässige staatliche Herrschaftsausübung (vgl. Weber, 1922/2002, S. 124-128).

Jede Macht ausübende Einflussnahme bedarf nach Beurteilung Webers (vgl. 1922/2002, S. 122, 124 u. 549 f.) aber auch des Glaubens an die Legitimation dieser Herrschaft.

Unter Bezugnahme auf die webersche Sichtweise gelingt es Wæraas, zwei PR-Funktionen abzuleiten: erstens dient Öffentlichkeitsarbeit dazu, die Existenz einer Organisation als solcher zu legitimieren; zweitens liefern PR die organisationale Begründung, überhaupt auf andere zielorientiert Einfluss nehmen zu dürfen (vgl. Wæraas, 2009, S. 303, 308 u. 318).

Der Öffentlichkeitsarbeit kann also bei einem organisationalen Bemühen, eigene Strategien durchzusetzen, die Aufgabe zukommen, Handlungsspielräume zu erhalten und das strategische Vorgehen zu legitimieren (vgl. Zerfaß, 2010, S. 298 u. 302).

2.4 Konsenstheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR

Im Rahmen der Literaturrecherche ist es möglich gewesen, kooperative Verwaltungsorganisationen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 f.; vgl. 2.1) sowie ein Abzielen der Public Relations auf Verständigung zu identifizieren (vgl. Burkart, 2010; vgl. 2.1).

Ein von Akteuren gepflegtes kommunikatives Aushandeln beziehungsweise Abstimmen (vgl. Habermas, 1997, S. 385), das grundsätzlich für eine Kooperation voraussetzt werden darf, ist ebenso Gegenstand des habermasschen Konsensansatzes (1995; 1997) wie ein Orientieren an Verständigung als Grundlage für kommunikatives Handeln (vgl. Habermas, 1997, S. 385-387). Insofern kommt es nunmehr darauf an, Bedingungen behördlicher PR im konsenstheoretischen Verständnis von Administration und Public Relations aufzufinden.

Kooperative Verwaltung

Bei der kooperativen Verwaltung bleibt die Ausführung des politischen Willens nach Bogumil und Jann zwar der Kompetenz der Bürokratie überlassen, doch hat sie eine andere Rolle: Sie versteht sich als administrativer Moderator zwischen legitimen Interessen eines organisiert-privaten und des öffentlichen Sektors. Zwischen beiden baut die kooperative Verwaltung Beziehungen auf, moderiert und vermittelt im Bedarfsfall. Es ist Aufgabe des behördlichen Moderators, voneinander abweichende Interessen auszugleichen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 f.).

Zu diesem Verwaltungstypus passt nach Vorstellung des Verfassers das Bild des „Runden Tisches“, an welchem gesellschaftliche und politische Interessenvertreter sowie Verwaltungsangehörige sitzen. „Das normative Bild ist das des Netzwerks. Es kommt darauf an, zu kommunizieren, Verbindungen zu schaffen und zu kooperieren“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 205). Dabei übernimmt die Administration die Funktion der Interessenvermittlung (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 222). „In der kooperativen Verwaltung ist die Verwaltung Partner und Widersacher der Politik [...] und [...] Partner und Widersacher organisierter Interessen“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 205). Insofern ist das Verwaltungshandeln in gleicher Weise mit der Politik und den organisierten gesellschaftlichen Interessen verbunden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Dementsprechend wäre kooperatives Verwaltungshandeln nicht schon ein rein gesellschaftliches; es dürfte sich eher um das gesellschaftsbezogene Agieren eines „staatlichen Mitstreiters“ handeln. Das „weitere“ Verwaltungshandeln käme dann nach Abschluss der Moderationsarbeit in Frage.

Bogumil und Jann gehen jedenfalls davon aus, dass die kooperative Verwaltung mit ihren gesellschaftlichen Zielgruppen einen weitgehend zwangsfreien Umgang pflegt. Behördlichen Entscheidungen geht das Bestreben nach ausgehandelten Einigungen, zumindest aber informellen Absprachen voraus. Verhandlungen mit den Adressaten des Verwaltungshandelns werden auf Augenhöhe geführt. Schließlich ist die Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben, die das Ergebnis politischer Prozesse und Erwägungen sind, auch von der Kooperation gesellschaftlicher Teilbereiche abhängig (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f.).

Sogar die Handlungsfähigkeit eines Staates kann gemäß Sarcinelli (2011) von dessen Kooperationsvermögen abhängig sein: Der Staat braucht, um seine Aufgaben erledigen zu können, die Zusammenarbeit mit allen wesentlichen Akteuren. Dazu muss er mit ihnen kommunizieren, verhandeln und kooperieren. Dies setzt vielfach das Auflösen des Überordnungsverhältnisses zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Stellen voraus (vgl. Sarcinelli, 2011, S. 75).

Um die Rolle eines Partners und Moderators einnehmen zu können, muss die Verwaltung aus Sicht Bogumils und Janns imstande sein, besonders in Richtung Politik Beziehungen zu knüpfen und darüber hinaus Netzwerke zu bilden sowie zu unterhalten. Auch wenn Politik und Verwaltung nicht identisch sind, geht damit eine wachsende Politisierung der Administration einher (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 191).

Wie Walter Kickert annimmt, geht das Verwaltungsmanagement zur Netzwerkarbeit über, wird jede Entscheidungsfindung zur Verhandlungssache. Schon aus den unterschiedlichen Interessenlagen der im Netzwerk integrierten Beteiligten, wie etwa politische und gesellschaftliche Gruppen, staatliche Organisationen, Privatleute und Unternehmen, ergibt sich ein Steuerungsbedarf. Keiner von ihnen hat eine Vormachtstellung inne. Insofern ist der Verhandlungsprozess weniger als Management- sondern vielmehr als Steuerungsaufgabe zu verstehen. Für hierarchische Kontrolle von oben nach unten ist in derartigen Verhandlungsnetzwerken ohnehin kein Raum (vgl. Kickert, 1993, S. 191 f.).

Die interagierenden Organisationen der Staatsverwaltung stellen sich gemäß Bogumil und Jann als Netzwerkakteure folglich nicht in den Vordergrund – schon gar nicht als hierarchisch steu-

ernde oder managende Akteure. Vielmehr stehen der Regelungsprozess im Zusammenwirken mit anderen Akteuren sowie die institutionelle Struktur dieses Regelungsprozesses im Fokus. Das Fokussieren dieser institutionellen Struktur des Regels führt zur „institutionalistischen Wende“. Die Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren kommt als institutionelle Basis gesellschaftlichen Handelns in Frage (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.).

Kooperation als institutionelle Basis erfordert eine Zusammenarbeit und Verhandlungen des Staates mit gesellschaftlichen Teilbereichen, worauf es vor allem dann ankommt, wenn politisch vorgegebene Programme und daraus resultierende Maßnahmen vorab formuliert und anschließend umzusetzen sind (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 177).

Der Vorteil, den die Verwaltung von dieser Verhandlungsarbeit hat, liegt wohl auf der Hand: Da schon vorab über das – unter Umständen belastende – Verwaltungshandeln gesprochen wurde, stellt es für keinen der Verhandlungspartner eine „böse Überraschung“ dar. Ist das behördliche Handeln das abgestimmte Ergebnis eines Interessenausgleichs, sollte während beziehungsweise nach seinem Vollzug weniger mit Beschwerden, Widersprüchen oder sogar aktiven Widerständen zu rechnen sein. Eine zwangsweise Durchsetzung der behördlichen Anordnungen bliebe entbehrlich. Im günstigsten Fall würde die Vermittlungsarbeit zu einem von allen Seiten akzeptierten Kompromiss führen. Dann dürfte die Administration gegebenenfalls sogar mit der Unterstützung der Verhandlungspartner bei den durchzuführenden Maßnahmen rechnen.

Letztlich dient die staatliche Interessenvermittlung zwischen Politik und den organisierten bürgerlichen Interessen sowohl der politischen Integration als auch der politischen Stabilität (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 222). *The public organization is located in arenas of dense but organized conflicts and its role is that of a mediator* (Beck Jørgensen, 1993, S. 222). In der Verwaltungsrealität kommen beispielsweise die Rollen der Verwaltungsorganisationen in der Industrie-, Arbeitsmarkt- (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 224) oder Gesundheitspolitik in Frage; hier werden nicht nur Gesetze umgesetzt, sondern auch Politiknetzwerke gebildet und Verhandlungen mit den jeweiligen Adressaten geführt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 208).

Allerdings darf nach Nicolai Dose nicht angenommen werden, dass ein kooperatives Handeln die Verwaltungsrealität umfassend durchdringt. Routineentscheidungen werden in der Regel ohne jede Kooperation getroffen. Anders könnte der Vielzahl an Verwaltungshandlungen rein praktisch nicht nachgekommen werden (vgl. Dose, 2009, S. 177).

Darüber hinaus mag eine behördliche Zurückhaltung hinsichtlich kooperativen Verwaltens den vorweggenommenen Erfolgsaussichten moderierter Verhandlungen geschuldet sein. Es dürfte riskant sein, sich im Konfliktfall auf Verhandlungen einzulassen, da nicht gewiss ist, ob diese zu den gewünschten Ergebnissen führen, die alle Verhandlungspartner zufriedenstellen.

Zweifellos lassen sich zahlreiche Fälle aufzeigen, in welchen die kooperative Verwaltung zur Zufriedenheit beteiligter Bürger Lösungswege aufzutut, die einer hoheitlichen oder bürokratischen Verwaltung verschlossen blieben (vgl. Dose, 2009, S. 191 f.). Doch auch ein erweitertes Maß an Partizipation ist bei konfliktbezogenen Entscheidungen kein Garant für umfassende Akzeptanz,

denn in konfliktreichen Themenfeldern bleibt es schwierig, mit diskursiv geprägten Verhandlungen zielführende Beteiligungserfolge herbeizuführen (vgl. Holtkamp, 2009, S. 83 f.).

Auch unabhängig von der Frage des Verhandlungserfolgs könnte die Möglichkeit kooperativer Verwaltung gesellschaftsseitig kritisch betrachtet werden. Im Fokus stehen dabei die tatsächliche Ausdehnung der Partizipation sowie die reale Chancengleichheit im Zuge von Verhandlungen.

Schließlich ist Teilhabe von gleichen Zugangs- und Teilnahmemöglichkeiten sowie von gleichberechtigten Verhandlungspartnern ohne größere Machtstellungen erforderlich – was allerdings schon aufgrund der faktischen Rolle der hoheitlichen Administration weniger zum Tragen kommt (vgl. Dose, 2009, S. 190 u. 192). Zudem besteht die Gefahr, dass Interessen lediglich dem Grad ihrer Organisiertheit und ihrem Einflussgehalt entsprechend einbezogen werden könnten (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 255).

Auch wenn die Administration, wie Dose annimmt, durch kooperatives Verwalten ihren eigenen Legitimationszuwachs grundsätzlich fördert, funktioniert – unter Berücksichtigung einer abgeschwächten hierarchischen Kontrollierbarkeit – ihre öffentliche Kontrolle lediglich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass eine Ungleichbehandlung gleichgelagerter Fälle gerade beim kooperativen Verwaltungstypus in Einzelfällen nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. Dose, 2009, S. 186-189 u. 191 f.).

Konsenstheoretische Fundierung der Verwaltung

Die kooperativ ausgerichtete Verwaltung übt als Verhandlungspartner keinen Zwang auf ihre gesellschaftlichen Zielgruppen aus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f.). Bei ihren Verhandlungen kann die Administration zwischen privaten und öffentlichen beziehungsweise politischen Interessen vermitteln und sich kommunikativ um einen Interessenausgleich bemühen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201-205). Das theoretische Fundament der kooperativen Verwaltung müsste demnach eine Kommunikationsform bereitstellen, die ein zwangsfreies Verhandeln ermöglicht. Kommunikation steht – schon begrifflich – im Vordergrund der „Theorie des kommunikativen Handelns“ von Habermas (1997).

„Der Begriff des kommunikativen Handelns setzt Sprache als Medium einer Art von Verständigungsprozessen voraus [...]“ (Habermas, 1997, S. 148). Kommunikatives Handeln zielt auf diejenigen Interaktionen ab, die bei einer verständigungsorientierten Sprachanwendung die Funktion einer Handlungs koordinierung übernehmen können (vgl. Habermas, 2001, S. 50). Dabei „[...] begegnen sich kommunikativ handelnde [...] Sprecher und Adressaten [...] buchstäblich auf gleicher Augenhöhe“ (Habermas, 2001, S. 30 f.).

Die Ansprüche, die von verständigungsorientierten Kommunikationsakteuren zunächst wechselseitig angenommen oder verneint werden können, sind gemäß Habermas (1997) auf die Sprechakte gerichtet. Das Ziel, das seitens der Kommunikatoren kooperativ verfolgt wird, bleibt aber stets die Verständigung (vgl. Habermas, 1997, S. 148 f.).

Aussagen müssen verständlich, wahr, richtig und wahrhaftig sein, was in der Summe nichts anderes bedeutet, als dass es sich um „vernünftige“ Aussagen handeln muss (vgl. Habermas, 1995, S. 104, 110 u. 137). Eine solche kommunikative Vernunft ersetzt instrumentelle, strategische Gründe und beruht auf der Idee „intersubjektiver Verständigung“ (vgl. Kooiman, 2003, S. 101).

Kommunikationsakte sind Habermas (1995) zufolge verständlich, wenn sie sprachlich nachvollziehbar sind, wahr, wenn sie der Realität entsprechen, richtig, wenn die zugrunde liegenden Normen anerkannt werden und deshalb Geltung haben, sowie wahrhaftig, wenn sie ernsthaft und so, wie sie tatsächlich gemeint waren, abgegeben worden sind. Erscheinen diese Geltungsansprüche unerfüllt, dann ist ein vorweggenommener Konsens der Kommunikationspartner in Frage gestellt. Das ist nichts Ungewöhnliches, sondern gehört zum Normalfall kommunikativer Praxis. Mit Deutungen können zunächst die Fragen zur Bedeutung verständlichkeitsorientiert beantwortet werden. Mittels tatsachenbezogener Erklärungen lässt sich zudem das infrage gestellte Verhältnis von Realität und Gesagtem wahrheitsorientiert darlegen. Mit Hilfe von rechtfertigenden Erläuterungen sind die Gründe für ein bestimmtes Verhalten schon vorweg legitimierbar. Steht die Wahrhaftigkeit in Frage, können Dritte eine Täuschungsabsicht unter Umständen ausräumen (vgl. Habermas, 1995, S. 110–113 u. 138 f.).

Erklärungen und Rechtfertigungen helfen nach habermasscher Bewertung (1995) jedoch lediglich, vorhandenen Informationsdefiziten zu begegnen. Ein Erkenntnisgewinn verlangt aber mehr als das. Verständigung im Sinn eines Belegs hinterfragter Geltungsansprüche erfordert einen vernünftigen Konsens, der letztlich nur in einem Diskurs überzeugend herbeigeführt werden kann. Zumindest trifft das für die Wahrheit und Richtigkeit zu, die ausschließlich diskursiv (wieder) hergestellt werden können (vgl. Habermas, 1995, S. 113-115).

Ein Diskurs bezogen auf Wahrhaftigkeit kommt hingegen nicht in Betracht, denn diese muss mangels Begründbarkeit in konkreten Handlungen belegt werden (vgl. Habermas, 1995, S. 113, 1997, S. 69). Ebenso wenig ist die Verständlichkeit ein diskursiv einzulösender Geltungsanspruch, denn sie ist eine Bedingung für eine funktionierende Kommunikation (vgl. Habermas, 1995, S. 139). Dass Wahrheit und Richtigkeit überhaupt problematisiert und zum Diskursgegenstand werden, liegt an ihrer Eigenschaft als „idealisierte“ Voraussetzungen des kommunikativen Handelns (vgl. Habermas, 2001, S. 12 f.), die zunächst mit einer gewissen „Naivität“ vorausgesetzt werden (vgl. Habermas, 1995, S. 115 u. 122).

Die Erkenntnis einer Idealisierung verdeutlicht nach Habermas (2001) die Notwendigkeit eines Ausgleichs, der im Fall des Abweichens vom Ideal der Wahrheit oder Richtigkeit im Diskurs zumindest die Chance auf Verständigung erhält. Hierbei kommt es besonders auf überzeugende Argumente, die rational akzeptiert werden können, an (vgl. Habermas, 2001, S. 37).

Indem in einen Diskurs gerade diejenigen Moralen, die von allen Diskursparteien in gleicher Weise anerkannt werden, einfließen, gelingt es ferner, alle Betroffenen zur Konfliktlösung einzubeziehen und ihre Interessen zu berücksichtigen (vgl. Habermas, 2001, S. 43). Alle idealisierten Voraussetzungen ziehen über die Sprache als Kommunikation in das „verständigungsorientierte Handeln“ mit ein (vgl. Habermas, 2001, S. 50).

Ein solches kommunikatives Handeln kommt für Habermas (1997) in Frage, sofern es den beteiligten Akteuren nicht um egoistische Motive oder primär erfolgsausgerichtete, strategische Schachzüge, sondern um eine Koordination ihrer Handlungen zum Zweck der Verständigung geht. Das setzt voraus, dass sie sich abstimmen und dort, wo es notwendig erscheint, Verhandlungen aufnehmen, um auf der Basis ausschließlich rationaler Begründungen eine Einigung zu erzielen (vgl. Habermas, 1997, S. 385-387).

Sofern im Interesse einer Einigung Verständigung angestrebt werden soll, kommt es Habermas (2001) folgend also in erster Linie auf die Absichten der Kommunikatoren an: Gerade im Hinblick auf die Geltungsansprüche, wie Wahrheit und Richtigkeit, erlaubt schon das Selbstverständnis kommunikativ Handelnder nichts anderes als eine rational motivierte Position (vgl. Habermas, 2001, S. 28 f.). „Die Akteure selbst sind es, die den Konsens suchen [...]“ (Habermas, 1997, S. 149). Insofern können sie in gleicher Weise rational zu rechtfertigende Gründe uneingeschränkt voraussetzen (vgl. Habermas, 2001, S. 28 f.). „Im kooperativen Umgang miteinander müssen sie sich gegenseitig Rationalität unterstellen [...]“ (Habermas, 2001, S. 24). An den Diskurs selbst knüpft Habermas (vgl. 2001, S. 44 f.) bestimmte Voraussetzungen, wie etwa die freie Zugangsmöglichkeit oder die Chancengleichheit im Hinblick auf einen relevanten Teilnehmerbeitrag, damit überhaupt von einem Argumentationsprozess ausgegangen werden kann: „die Kommunikation muss frei sein von Restriktionen, die verhindern, dass das bessere Argument zum Zuge kommt“ (Habermas, 2001, S. 45).

Es kommt folglich darauf an, „[...] daß die Struktur der Kommunikation [...] jeden [...] Zwang – außer dem des besseren Arguments – ausschließt“ (Habermas, 1997, S. 47 f.), denn „[...] ohne eine Kommunikationssituation, die verspricht, den zwanglosen Zwang des bessern Arguments zum Zuge zu bringen, können Argumente weder pro noch con zählen“ (Habermas, 2001, S. 13). Also müssen zugunsten einer anzustrebenden Verständigung gerade im Diskurs alle Zwänge ausgeschlossen bleiben (vgl. Habermas, 1995, S. 131). Zwangfreiheit setzt Chancengleichheit voraus, denn erst wenn alle beteiligten Kommunikatoren dieselben Möglichkeiten haben, mit entsprechendem Gewicht unbefangen zu kommunizieren, unterliegen sie keinen Zwängen mehr (vgl. Habermas, 1995, S. 120 f.). Für Habermas (vgl. 1995, S. 118 f., 177) ist eine derartige Kommunikation „ideal“. Zweifellos stellen diese Voraussetzungen Idealisierungen dar, doch dürfen sie bei einer ernsthaften Argumentationsbeteiligung durchaus als gegeben angenommen werden (vgl. Habermas, 2001, S. 46 f.).

Der Diskurs verläuft gemäß Habermas (1995) auf verschiedenen Ebenen mit vier Radikalisierungsstufen. Kommunikative Handlungen der ersten Stufe in Form von Behauptungen als Reaktion auf einen in Frage gestellten Wahrheitsanspruch oder Normvorgaben als Antwort auf einen hinterfragten Richtigkeitsanspruch können auf einer zweiten Stufe mit Erklärungen oder Rechtfertigungen begründet werden. Auf der dritten Stufe sorgt eine substantielle Sprachkritik auf einer Metaebene für sprachliche oder begriffliche Veränderungen. Schließlich erlaubt die vierte Stufe der Selbstreflexion einen auf Erkenntnis beziehungsweise Willensbildung gerichteten Diskurs. Zum argumentativen Erreichen eines Konsenses ist es unter Umständen erforderlich, frei zwischen den Diskursebenen zu wechseln (vgl. Habermas, 1995, S. 176 f.).

Habermas versucht, mit seiner Konsenstheorie die Verständigung als einen grundlegend demokratischen Prozess zu identifizieren, mit dessen Hilfe Konflikte zwang- und gewaltfrei gelöst und rationale Übereinkommen erzielt werden sollen (vgl. Burkart, 2009, S. 143 f.). Dementsprechend braucht eine Verwaltung den kommunikativen Einfluss, der einer „Bürgergesellschaft“ eingeräumt ist, nicht zu fürchten; dieser soll – dem habermasschen Konzept folgend – keineswegs für populistische Zwecke (aus-)genutzt werden, sondern dazu beitragen, Entscheidungen diskursiv rationalisierbar zu machen (vgl. Reese-Schäfer, 2012, S. 125).

Trotz aller Idealisierung ist ein so verstandenes kommunikatives Verwalten für Kooiman (2003) gerade in einer von komplexen Problemen geprägten Realität im Vergleich zum bürokratischen Konzept insofern das geeignetere Steuerungsverfahren, als alle Beteiligten gemeinsam in den Prozess einer Entscheidungsfindung einbezogen werden. Das neutralisiert die staatliche Machtstellung nicht etwa. Vielmehr erweitert es das Spektrum des Verwaltens. Die einflussreichsten oder mächtigsten Akteure bestimmen nicht von vorneherein das Verwaltungshandeln. Administrative Ergebnisse werden im Rahmen der öffentlichen Beteiligung legitimiert. Außerdem fördern die in wechselseitiger Übereinstimmung getroffenen Entscheidungen die Unterstützung der Beteiligten und binden sie geradezu an eine Kooperation (vgl. Kooiman, 2003, S. 100 f.).

Konsenstheoretische Fundierung der PR

Habermas (1990) geht auf die Public Relations, wie er sie wahrgenommen hat, konkret ein: Seiner Einschätzung nach stehen PR im Dienst der Organisationen. Sie sind Mittel der Wahrnehmbarkeit und der Ansehensförderung. Selbst wenn PR an der öffentlichen Meinung ausgerichtet wären, könnte ihnen eine Gesellschaftsbezogenheit nicht zugesprochen werden, da sie in erster Linie um das organisationale Image bemüht sind. Demnach dient das Erzielen von Öffentlichkeit als Grundlage des Ausbreitens von „Prestige“ (vgl. Habermas, 1990, S. 299).

Ließe man die „Theorie des kommunikativen Handelns“ (Habermas, 1997) im Weiteren bei der Betrachtung der PR unberücksichtigt, bliebe wohl nichts anderes übrig, als der Öffentlichkeitsarbeit einen organisationsbezogenen oder sogar einen organisationalen Zweck zuzuschreiben. Doch der habermassche Ansatz (1995; 1997) bietet offenkundig noch eine andere Sicht an: er errichtet der Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Eigenschaft als kommunikatives Vorgehen ein theoretisches Fundament, das auch eine Ausrichtung jenseits der Imageausrichtung zulässt.

Grundlegend hierfür ist, dass Habermas (1997) vom kommunikativen Handeln ein strategisches Handeln zunächst klar abgrenzt. Das strategische Vorgehen unterteilt er dabei in offenes und verdecktes strategisches Handeln. Verdeckt kann bedeuten, dass es sich um eine bewusste Täuschung, also um Manipulation handelt oder dass eine unbewusste Variante im Sinn einer systematisch verzerrten Kommunikation vorliegt. Letztgenannte ist im Übrigen ein Fall der Selbsttäuschung über die eigene Erfolgsorientierung (vgl. Habermas, 1997, S. 445 f.).

Burkart (vgl. 2009, S. 148) bezeichnet das kommunikative Handeln als konsensorientiert, wobei es ausschließlich dazu dient, Verständigung und gerade nicht Beeinflussung oder Manipulation

herbeizuführen: „*The acting person meets his [...] counterpart without using tricks [...]. He [...] allows the actions to match the intentions and interests of the opponent*“ (Burkart, 2009, S. 148). Der Unterschied zwischen Erfolgsausrichtung und Verständigungsorientierung ist für die Abgrenzung von strategischem Handeln, das ein Täuschen und Manipulieren einschließt (vgl. Habermas, 1997, S. 446), und tatsächlich kommunikativem Handeln entscheidend. Letzteres kommt erst in Frage, „[...] wenn die Handlungspläne [...] nicht über egozentrische Erfolgskalküle, sondern über Akte der Verständigung koordiniert werden“ (Habermas, 1997, S. 385). Daher bedarf das kommunikative Handeln auch keiner individuellen Erfolgsausrichtung sondern eines Abstimmens hinsichtlich der bestehenden Situation (vgl. Habermas, 1997, S. 385).

Diese eindeutige Abgrenzung des kommunikativen vom strategischen Handeln sollte nach Ansicht Burkarts (2009) zwar nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit PR bestimmte Ziele verfolgt werden; dennoch darf aufgrund der Annahme einer Zielausrichtung nicht automatisch ausgeklammert werden, dass ein Streben nach Verständigung nicht auch vom Verfolgen von PR-Zielen mit erfasst sein könnte. Erfolgsorientierung muss Verständigungsorientierung nicht prinzipiell ausschließen (vgl. Burkart, 2009, S. 148 f.).

Auf der Basis des Konsensansatzes ist durchaus ein PR-Konzept denkbar, das verständigungsorientiert ausgerichtet ist (vgl. Burkart, 2002, S. 446 f., 2009, S. 141). In seiner „Theorie des kommunikativen Handelns“ stellt Habermas (vgl. 1995, S. 137-139; vgl. 1997, S. 148 f.) die Kommunikation als Verständigungsprozess in den Mittelpunkt und hält dabei das Wissen der Kommunikationspartner um universale Geltungsansprüche – Verständlichkeit, Wahrheit, Wahrhaftigkeit, Legitimität – für wesentliche Voraussetzungen von Verständigung. Den beanspruchten „idealisierenden Voraussetzungen“ (so Habermas, 2001, S. 12 u. 50) kann – abgesehen vom Verständlichkeits- und Wahrhaftigkeitsanspruch – im problematischen Konfliktfall diskursiv entgegengekommen werden, um einen für Verständigung erforderlichen Konsens zu erlangen (vgl. Habermas, 1997, S. 113-115 u. 138 f., 2001, S. 37 u. 43). „Im Diskurs werden [...] die jeweils problematisch gewordenen (und daher nicht mehr naiv vorausgesetzten) Geltungsansprüche selbst zum Thema von Kommunikation“ (Burkart, 2002, S. 441).

Konsensausgerichtete PR zielen demnach, so Burkart (2009), darauf ab, eine Kommunikation zu ermöglichen, die eine gegenseitige Übereinstimmung hinsichtlich der aufgeführten Geltungsansprüche zulässt. Gerade im Fall einer Kommunikationsstörung können konsensorientierte PR letztlich dazu beitragen, einen Diskurs überhaupt zu ermöglichen (vgl. Burkart, 2009, S. 150 f.).

Mehr noch: es „[...] ergibt sich für eine verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit schließlich zwingend, dass sie die Voraussetzungen für einen Diskurs bereitzustellen hat“ (Burkart, 2002, S. 447). Ob PR dieser Aufgabe gewachsen sind erscheint zunächst fraglich:

Immerhin erfordert der Diskurs nach Habermas (2001) nicht nur, dass alle gegenständlichen Informationen und relevanten Inhalte bereitgestellt werden, sondern dass auch eine Ausgangssituation geschaffen wird, die von gleichen Zugangs- und Teilhabemöglichkeiten geprägt sind. Zudem hat der eigentliche Argumentationsprozess frei von Zwang und Täuschung abzulaufen, sodass die besseren Darlegungen auch zur Geltung kommen können. Freilich ist sich Habermas

bewusst, dass es sich bei diesen Voraussetzungen um „Idealisierungen“ handelt, ja, er erkennt in ihnen sogar den Zustand des Kontrafaktischen. Doch er ist sich auch sicher, dass es sich hierbei nicht um bloße künstlich geschaffene Bedingungen handelt. Vielmehr hält er ihre Wirksamkeit für gegeben, denn schließlich kann man auch nur dann ernsthaft argumentieren, wenn man tatsächlich von diesen Voraussetzungen ausgeht (vgl. Habermas, 2001, S. 44-47).

PR erscheinen für Burkart (2002) daher – trotz aller Kontrafaktizität der von ihr erwarteten idealisierten Leistungen (vgl. Habermas, 2001, S. 46) – sehr wohl geeignet, einen Diskurs zu ermöglichen sowie nicht als strategisches, sondern als kommunikatives Handeln divergierende Interessen auszugleichen und Verständigung, etwa zwischen Organisationen und einzelnen oder verbundenen Individuen, auf dialogische Weise zu schaffen. Der Öffentlichkeitsarbeit darf auf der Basis der habermasschen Konsentstheorie folglich eine Interessenausgleichs- beziehungsweise Verständigungsfunktion zugesprochen werden (vgl. Burkart, 2002, S. 447 f.).

Für dieses PR-Denken kommt es darauf an, dass „[...] der Dialog, die Verständigung und der Interessensausgleich im Mittelpunkt von PR-Aktivitäten zu stehen habe“ (Burkart, 2002, S. 448).

Public Relations zum Interessenausgleich

Konkrete Bezüge zum Verständigungsansatz nach Habermas (1995; 1997) finden sich beim burkartischen Konzept der „Verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit“ (VÖA) (1996, 2010). Zwar betont Burkart (vgl. 2010, S. 23), dass dieses Konzept nicht als ein direkter Übertrag der von Habermas identifizierten Verständigungsvoraussetzungen auf die PR-Wirklichkeit zu verstehen ist, allerdings ist es sein Ansinnen, „[...] aus der Perspektive des Habermas’schen Verständigungsbegriffes Anregungen für das Erfassen realer PR-Kommunikation zu gewinnen“ (Burkart, 2010, S. 23). Sein Konzept soll kein universeller PR-Mechanismus sein, mit dessen Anwendung eine Übereinstimmung zu erzielen sei, denn es kommt ihm vielmehr darauf an, PR vom habermasschen Standpunkt aus zu analysieren, sodass die betroffenen Personen – und nicht PR-Werkzeuge – in der Lage sind, Einverständnis zu erzielen (vgl. Burkart, 2009, S. 149 u. 157). Daher hat der Prozess der Verständigung im Mittelpunkt der PR-Arbeit zu stehen – und zwar nicht erst während eines Konfliktfalls, sondern durchaus bereits vor einer konfliktträchtigen Situation (vgl. Burkart, 2010, S. 23 f.).

Burkart (1996) verknüpft seinen verständigungsorientierten Ansatz mit der These, dass Öffentlichkeitsarbeit gefordert ist das „[...] zu tun, was sie immer schon vorgibt, ohnehin zu sein – nämlich ein Medium zur Optimierung gesellschaftlicher Verständigungsverhältnisse“ (Burkart, 1996, S. 245 f.). Insofern wird der Gesellschaftsbezug seines PR-Verständnisses offenbar.

Dialog und Verständigung sind Burkart (1996; 2010) zufolge angesichts der Globalisierung, der Entwicklung zu einer Risikogesellschaft, der Störung des Öko-Systems oder des Vertrauensschwundes in die Politik einschließlich der im Zusammenhang stehenden erhöhten Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung bis hin zu diversen Ausprägungen von zivilem Ungehorsam besonders erforderlich. Zwar erscheinen Konflikte als Folge des Aufeinanderprallens gegensätz-

licher Interessen unvermeidbar. Anders verhält es sich aber mit einem Mangel an dialogischem Vorgehen zur Konfliktbewältigung. Diese Schwäche könnte vermieden werden (vgl. Burkart, 1996, S. 246, 2010, S. 17 f.).

Mit jener Erkenntnis bleibt das auf Habermas beruhende Konzept der VÖA für Burkart (2009) kein bloßes Theoriekonstrukt, sondern wendet sich direkt an die Praxis der Öffentlichkeitsarbeit. Er geht ferner davon aus, dass der Verständigungsprozess im PR-Management eine wichtige Position einnehmen kann. Das gilt besonders, wenn Öffentlichkeitsarbeiter sich einer kritischen beziehungsweise zweifelnden Öffentlichkeit gegenübersehen. Dann kommt es darauf an, den Diskurs aufzunehmen (vgl. Burkart, 2009, S. 141).

Wenn dann mittels Public Relations darauf abgezielt wird, Verständigung herzustellen, kann auch von einer zeitgemäßen Öffentlichkeitsarbeit ausgegangen werden (vgl. Burkart, 1996, S. 248). Also sind PR vor allem in einer Risiko- oder Konfliktgesellschaft an Verständigung auszurichten (vgl. Burkart, 2010, S. 19). Dazu kommt es darauf an, zu berücksichtigen, dass Kommunikation das Grundprinzip aller Öffentlichkeitsarbeit ist (vgl. Burkart, 2009, S. 145). Abgeleitet von der habermasschen Annahme der Relationen zwischen Sprechakten und einer „objektiven“, „sozialen“ wie auch „subjektiven Welt“ und den damit verbundenen Ansprüchen auf „Wahrheit“, auf „Richtigkeit“ und auf „Wahrhaftigkeit“ (vgl. Habermas, 1997, S. 149) benennt Burkart (1996) die übergeordneten Ziele einer VÖA: „Einverständnis [...] im Hinblick auf die Wahrheit der [...] Fakten, im Hinblick auf die Vertrauenswürdigkeit der [...] Organisationen [...] und über die Legitimität des Vorhabens“ (Burkart, 1996, S. 256 f.).

Das gesuchte Einverständnis ist gemäß Burkart (2010) jedoch nicht mit allgemeiner Akzeptanz zu verwechseln. Vielmehr ist ein Einverständnis im Sinn eines Konsenses hinsichtlich der kommunikativen Geltungsansprüche in Betracht zu ziehen. Auf dem Weg zum Konsens sieht die verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit ein mehrstufiges Verfahren vor. Die jeweiligen Phasen stecken zugleich die Teilziele der PR ab. Jede der Phasen wird den Ansprüchen auf Verständigung in objektiver, subjektiver und sozialer Hinsicht, also den Ansprüchen auf informelle Wahrheit, personelle Vertrauenswürdigkeit und interessenbezogene Legitimität, unterzogen. Bei den zu unterziehenden Teilabschnitten handelt es sich um die Information, die Diskussion, den Diskurs und die Situationsdefinition (vgl. Burkart, 2010, S. 25 f. u. 35).

Burkart (2010) geht davon aus, dass ein (Teil-)Erfolg verständigungsorientierter PR sich dann einstellt, wenn das jeweilige Phasenziel erreicht worden ist. Im ersten Abschnitt, der „Informationsphase“, ist dies der Fall, wenn die Teilöffentlichkeiten unmittelbar oder mittelbar über die Medien zu relevanten Sachverhalten aus ihrer Sicht ausreichend Informationen entgegennehmen konnten. Sollten seitens der Bezugsgruppen bestimmte Themeninhalte für problematisch gehalten werden, kommt die „Diskussionsphase“ in Betracht. Wenn gerade zu den strittigen Punkten gezielt Informationen bereitgestellt werden und damit, aber auch generell kommunikative Offenheit signalisiert wird, ist diese Phase im Ansatz erfolgreich. Natürlich ist es mit einem Signal der Bereitschaft zur Auseinandersetzung allein nicht getan. Die Person oder Organisation, die sich der PR bedient, sollte auch die organisatorischen Rahmenbedingungen für eine Diskussion

bereitstellen und – sofern gewünscht – auch tatsächlich in eine solche eintreten. Lässt die Diskussion besonders strittige Punkte erkennen, die Zweifel am Wahrheitsgehalt getätigter Feststellungen oder an der Vertrauenswürdigkeit eines Akteurs oder an der Legitimität vorgesehener Handlungen aufwerfen, dann kann der „Diskurs“ zur weiteren Klärung helfen. Sofern es gelingt, diese Zweifel wenigstens zu reduzieren, darf bereits von einem erfolgreichen Verlauf dieser dritten Phase gesprochen werden (vgl. Burkart, 2010, S. 27-31 u. 35).

Inwieweit die Geltungsansprüche Wahrheitsgehalt, Vertrauenswürdigkeit und Legitimität erfüllt sind, ist nach Burkart (2010) im Rahmen der „Situationsdefinition“ festzustellen und den Teilöffentlichkeiten mitzuteilen. Das bedeutet aber nicht, dass nicht auch fortlaufend in jeder der ersten drei Phasen eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann. Es sollte sogar eine laufende Kontrolle stattfinden, da nur so die Möglichkeit besteht, begründet über den weiteren Verlauf der jeweils folgenden Phase zu entscheiden. Alle vier Phasen dienen der Erzielung von Verständigung. Man darf sie trotz ihrer Gliederung aber nicht als mustergültiges Schema zur Herbeiführung von Akzeptanz verstehen. Zustimmung kann durch Öffentlichkeitsarbeit nicht automatisch erwirkt werden. Akzeptanz kann allerdings leichter herbeigeführt werden, wenn es auf kommunikativer Ebene ein gegenseitiges Einverständnis gibt (vgl. Burkart, 2010, S. 32-35).

Résumé zum konsenstheoretischen Verständnis von Verwaltung und PR

Eine konsenstheoretische Fundierung kann sowohl in einer Verwaltung kooperativen Charakters als auch in einer Öffentlichkeitsarbeit, die dem Interessenausgleich dient, nachvollzogen werden (vgl. 2.4). Wird das konsenstheoretische Denken demnach der Administration und den Public Relations zugrunde gelegt, kann es als Verbindung zwischen diesen beiden dienen. Somit besteht die Möglichkeit, einen speziellen „Dreiklang“ der Verwaltungs-PR zu entwerfen (vgl. Abbildung 11).



Abbildung 11: Konsenstheoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf die in der Abbildung genannten Autoren

Die kooperative Verwaltung ist nach Bogumil und Jann sowohl den Interessen der Politik als auch der Gesellschaft zugewandt. Im Interessenkonflikt übernimmt die Administration die Rolle des Moderators, der zwischen politischen, öffentlichen beziehungsweise organisiert-privaten Bereichen vermittelt. Um Verhandlungspartner sein zu können, kommt es darauf an, dass die Verwaltung Netzwerke ausbilden kann. Als Vermittler verhandeln die kooperativen staatlichen Stel-

len mit allen Interessenparteien, also auch mit den gesellschaftlichen, auf gleicher Stufe zum Zweck des Interessenausgleichs – frei von jedweder Zwangsanwendung (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f., 191 u. 201 f.).

Einen zwangsfreien Umgang gleichberechtigter Kommunikatoren setzt Jürgen Habermas (1995; 1997) im Rahmen seiner „Theorie des kommunikativen Handelns“ voraus. Die beteiligten Akteure stimmen sich frei von strategischen Erfolgsabsichten kommunikativ ab und treten in Verhandlungen ein, um letztlich eine Verständigung zu erzielen. Gegenstand des gegenseitigen Abstimmens und Verhandeln sind bereits die gemeinsamen Situationsbestimmungen (vgl. Habermas, 1995, S. 120 f. u. 131, 1997, S. 385-387).

Im Zentrum dieses Verständigungsprozesses steht die Kommunikation, wobei sich die Geltungsansprüche der Verständlichkeit, der Wahrheit, der Wahrhaftigkeit und der Legitimität zum Erreichen des Verständigungszwecks an die Kommunikationspartner richten (vgl. Habermas, 1995, S. 137-139, 1997, S. 148 f.).

Burkart (vgl. 1996, S. 248; vgl. 2010, S. 23 f.) greift den habermasschen Verständigungsansatz auf und stellt das Erzielen von Verständigung in den Mittelpunkt der Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür kommt es im Rahmen der Public Relations ganz besonders auf eine dialogische Ausrichtung und den Ausgleich der Interessen an (vgl. Burkart, 2002, S. 448).

2.5 Strukturierungstheoretisches Verständnis von Verwaltung und PR

Mithilfe der Literaturrecherche ist es möglich gewesen, der Verwaltung eine responsive Prägung (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 221 u. 223 f.) sowie eine strukturierende Wirkungsart (vgl. Grimmer, 2004, S. 46 f.; vgl. 2.1) zuzuordnen. Ferner kommt den Public Relations in der Literatur unter anderem die Funktion einer organisationalen Reproduktion zu (vgl. Röttger et al., 2011, S. 132-138; vgl. 2.1).

Soziale Systeme, deren Strukturen aus Ressourcen und Regeln bestehen, werden als Reproduktion von Beziehungen verstanden, wobei gerade der Vorgang der Reproduktion für eine Strukturierung wesentlich ist (vgl. Giddens, 1997, S. 77-79). Vor dem Hintergrund dieser giddensschen Perspektive (1984; 1997) stellt sich die Frage, inwiefern die Bedingungen, welche einer bestimmten Funktion der Verwaltungs-PR zugrunde liegen, in einem strukturierungstheoretischen Verständnis von Administration beziehungsweise von Öffentlichkeitsarbeit nachvollzogen werden können. Diese Frage soll mithilfe einer weitergehenden Literaturarbeit beantwortet werden.

Responsive Verwaltung

Im Rahmen eines responsiven Verwaltungsmodells ist es möglich, dass die Rolle der Verwaltung über die eines „Vermittlers“ hinausgeht:

Als responsiv gilt die Verwaltung, wenn sie bereit ist, die öffentliche Meinung wahrzunehmen, erkannte bürgerliche Bedürfnisse anzunehmen und umzusetzen (vgl. Czerwick, 2009, S. 147). Hat die Politik – vermittelt über Parteien oder Interessenzusammenschlüsse – weiterhin selbst die Funktion inne, dem Wahlvolk gegenüber unmittelbar responsiv zu sein, bleibt der Verwaltung die ausführende Rolle, die sich an den politischen Maßgaben auszurichten hat (vgl. Behnke, 2009, S. 46). In solchen Fällen sollte nach Ansicht des Verfassers von einer Zuordnung zu einem responsiven Verwaltungstypus noch abgesehen werden. Der Versuch, eine mittelbare oder indirekte Verwaltungsresponsivität zu „konstruieren“, führt wohl lediglich wieder zu einem weniger partizipativen Verwaltungsverständnis zurück. Die Entwicklung in Richtung „tatsächlicher“ Responsivität dürfte kaum abrupt erfolgen beziehungsweise erfolgt sein. Mehr bürgerliche Partizipation müsste staatlicherseits erst einmal als notwendig betrachtet werden. Eine solch weitreichende Entwicklung könnte im Rahmen der nachfolgenden Zwischenschritte nachvollzogen werden:

Über eine lediglich vollziehende Rolle hinaus ist, so Bogumil und Jann, die Administration in der Ausprägung des sogenannten „aktiven Staates“ gehoben worden. Nach diesem Verständnis sollen staatliche Stellen die Möglichkeit haben, bei erkannten Steuerungsproblemen aktiv einzugreifen – auch in gesellschaftliche Angelegenheiten. Der Anstieg des aktiven administrativen Eingreifens, die Zunahme an öffentlichen Aufgaben und ein anwachsender Staatsapparat haben Folgen: Eine zunehmende Abhängigkeit der Bürger von der Verwaltung, ein schwindender externer Einfluss auf die Verwaltung beziehungsweise eine immer selbständiger agierende Verwaltung. Diese Konsequenzen unterliegen zumindest unter (neo-)liberalen Gesichtspunkten einer kritischen Betrachtung und der Forderung nach einem anderen, schlankeren Steuerungsmodell. Das Modell des sogenannten „schlanken Staates“ fragt nach der Steigerung von Effektivität und Effizienz. Verwaltungsmaßnahmen werden aus wirtschaftlichen Gründen befürwortet oder abgelehnt, müssen ökonomischen Erwägungen standhalten (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45-49).

Die primäre Ausrichtung der Verwaltung an wirtschaftlichen Zielsetzungen und die damit verbundene Verfolgung von Effizienz- und Effektivitätsstrategien erfordert die Implementierung neuer geeigneter Instrumente, die als „New Public Management“ (NPM) in Betracht kommen (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 262; vgl. Lorig, 2009, S. 225 f.). „Durch die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementprinzipien und Effizienzkriterien [...] sollen ökonomische Rationalität, Effizienz und Servicementalität gesteigert werden können“ (Lorig, 2009, S. 225 f.).

Die deutsche Variante des NPM ist Wolfgang Lorig zufolge unter der Bezeichnung „Neue Steuerungsmodelle“ (NSM) bekannt. Als eines der Referenzmodelle der NSM gilt die Verwaltungspraxis der niederländischen Stadt Tilburg. Das „Tilburger Modell“ aus den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ging in den folgenden Jahrzehnten der Verwaltungsmodernisierung der Bundesrepublik beispielhaft voraus (vgl. Lorig, 2009, S. 225 f. u. 230 f.).

Im Vordergrund des NPM beziehungsweise der NSM steht gemäß Czerwick, Lorig und Treutner weniger ein Wandel der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern, sondern vielmehr die Steigerung von administrativer Effektivität und Effizienz. So dienen etwa bürger-

orientierte Modernisierungsinstrumente, wie Bürgerbefragungen oder das Beschwerdemanagement, vornehmlich der Verbesserung der Verwaltungsqualität und allenfalls sekundär der bürgerlichen Partizipation an administrativen Entscheidungen (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 262).

Insofern dürften im Zuge dieser Verwaltungsmodernisierung partizipative Elemente zumindest Berücksichtigung finden, wenn auch vornehmlich als Mittel zum Zweck.

Diese Mittel, wie zum Beispiel Budgetierung oder Controlling, stammen im Übrigen ursprünglich aus Managementbereichen der Privatwirtschaft (vgl. Richter, 2012, S. 104).

Selbst juristisches Denken wird Rudzio zufolge von ökonomischen Überlegungen teilweise überlagert. Bei dieser Betonung betriebswirtschaftlicher Prinzipien lassen sich aber auch kritische Fragen stellen: Welche sind angemessene und messbare Erfolgskriterien, etwa bei Bildung, Sicherheit oder infrastruktureller Versorgung? Wie viel an Führung und Kontrolle sollen von der politischen Seite auf ein ökonomisch geprägtes Management der Administration übergehen? Kann mit einer an großen Aufgabenfeldern orientierten umfassenden Budgetzuweisung eine Berücksichtigung der Einzelbedürfnisse angemessen erfolgen? Werden eingerichtete oder beauftragte Organisationseinheiten dem in sie zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben gesetzten Vertrauen gerecht (vgl. Rudzio, 2011, S. 380-384)?

Auch eine „Verschlankung“ im Wege des Bürokratieabbaus hat aus Sicht Richters Konsequenzen: War das Handeln der staatlichen Administration zunächst in erster Linie von verwaltungsspezifischer Rationalität geprägt, wird stattdessen eine Rationalisierbarkeit der behördlichen Organisationen betont. Das organisationsintentionale Rationalisieren der öffentlichen Verwaltung erfolgt über Veränderungen im Bereich der bürokratischen Verwaltungsstruktur. Eine abnehmende Bedeutung sachlich geprägter Verwaltungsverfahren bringt aber auch eine Abnahme von Legitimationspotentialen mit sich (vgl. Richter, 2012, S. 106).

Der Forderung nach einer verschlankten Steuerung kann ferner entgegengehalten werden, dass eine Staatsverwaltung, mag sie auch noch so effektiv oder effizient sein, durchweg nicht in der Lage ist, fundamentale soziale Problemstellungen ausschließlich allein zu bereinigen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 50).

Außerdem gehen nach Behnke mit dem Einzug von Wettbewerbsorientierung und Effizienzausrichtung die Abflachung von Verwaltungshierarchien, Deregulierung oder die Auslagerung administrativer Aufgaben vom staatlichen in den privatwirtschaftlichen Bereich einher. Das bedeutet, dass die Kontrollfunktion der Verwaltungshierarchie geschwächt wird. Weniger reglementierte und damit erweiterte Entscheidungsspielräume bergen die Gefahr größerer Fehlerquoten, vermehrter Interessenkollisionen und sogar erhöhter Korruptionsanfälligkeit. Öffentlich wahrnehmbare Skandale oder ausgetragene Diskussionen über die Verhältnismäßigkeit von Verwaltungshandeln lassen das Vertrauen in die staatlichen Organisationen sinken. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Administration, wie auch in alle anderen staatlichen Institutionen, ist gemäß Behnke jedoch eine wesentliche Voraussetzung für das dauerhafte Bestehen eines demokratischen Staates. Als Reaktion auf ein sinkendes Vertrauen in die öffentliche Verwaltung

kommen verstärkte behördliche Responsivität, Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber der Bevölkerung in Betracht (vgl. Behnke, 2009, S. 51-55).

Dies erscheint wie eine „Gegenbewegung zur Gegenbewegung“, in deren Folge Partizipation wohl nicht nur sekundäre Begleiterscheinung, sondern bewusst gewählte Primärfunktion ist:

Ausgehend von einem hierarchisch-bürokratischen Modell, das von Prinzipien wie Loyalität, Neutralität oder Regelgebundenheit durchdrungen ist, hat Behnke zufolge eine erste Modernisierungsstufe für eine marktwirtschaftliche Ausrichtung gesorgt. Das durch Marktimperative ergänzte Verwaltungsdenken hat seinerseits in einer zweiten Modernisierungsstufe durch die verstärkte Berücksichtigung von Responsivität, Transparenz oder Service-Ausrichtung eine regelrechte Reformation erfahren (vgl. Behnke, 2009, S. 60).

Es mag verwundern, dass den problematischen Folgen der Verwaltungsmodernisierung einschließlich erster Partizipationsansätze ausgerechnet mit weiterem Partizipationszuwachs begegnet wird. Aber das Beteiligungsplus dürfte mehr bedeuten als die Ergänzung eines bestehenden Verwaltungsansatzes. Die Schwelle zum responsiven Modell ist offensichtlich überschritten:

Die Administration ist mit der Bürgerschaft unmittelbar gekoppelt, ohne sich lediglich auf ein mittelbares Verhältnis zur Bevölkerung über die Regierung oder die Volksvertretung zu beschränken (vgl. Behnke, 2009, S. 55 f.). Zur Gesellschaft ist die Beziehung der Verwaltung nicht mehr vornehmlich von einem hierarchie- oder managementgeprägten „Government“, sondern von einer einbindenden „Governance“ geprägt, denn das Verhältnis zwischen staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Akteuren hat sich zugunsten einer interagierenden Beziehung grundlegend verändert (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.). Gegenüber dem Bild einer modernen Administration in Interaktion hat das Verständnis eines herkömmlichen Verwaltens „von oben nach unten“ oder auf der Basis rational begründeter Reglementierungen deutlich an „Attraktivität“ verloren (vgl. Kooiman, 1993a, S. 255).

Auf das Muster eines anordnenden Staats und einer gelenkten Bevölkerung ist, so Kooiman (1993b), ein mehrseitiges Modell der Interaktion zwischen individuellen oder auch organisierten Privaten und staatlichen Organisationen gefolgt. Die vormals klare Abgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft mit definierten öffentlichen und privaten Verantwortungsbereichen erscheint beim Zusammenwirken und gemeinsamen Steuern durchlässig (vgl. Kooiman, 1993b, S. 4 f.).

Damit ist die Bürgerschaft nach Bewertung Richters nicht mehr nur Objekt, sondern auch Subjekt staatlicher Steuerung. Die Administration bezieht diese mit ihren Wissens- und Steuerungspotentialen bei der Regelung gesellschaftlicher Aufgabenfelder ein (vgl. Richter, 2012, S. 107).

Nach Katrin Möltgen und Wolfgang Pippke bilden staatliche Stellen mit gesellschaftlichen Akteuren und Institutionen Netzwerke. Diese sind vor allem auf kulturellen, sozialen oder ökologischen Gebieten zu finden. In diesen Netzwerken können Verwaltung und Bürger zusammenwirken oder sich gegenseitig ergänzen. Der Staat übernimmt – der Governance-Idee folgend – eine neue Rolle: Er ist bei der Erbringung selbstbestimmter Leistungen auf ein begrenztes Kernaufgabengebiet konzentriert. Darüber hinaus werden gesellschaftsrelevante Aufgaben im

Zusammenwirken mit der bürgerlichen Gesellschaft und ihren Akteuren angegangen (vgl. Möltgen & Pippke, 2009, S. 214 f.).

Freilich hat die Staatsverwaltung vom Abrücken von ihrer einflussreichen Manager-Position auch Vorteile, denn Einbeziehen von Bevölkerungsteilen in responsiv ausgerichtete Steuerungsprozesse eröffnet zumindest die Chance, einer immer größeren Komplexität und Diversität der sozialen Welt Rechnung zu tragen (vgl. Kooiman, 2003, S. 126). Staatliche Stellen interagieren als Akteure mit nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Akteuren, um vom vorhandenen gesellschaftlichen Sozialkapital profitieren zu können (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.). Angesichts der Erkenntnis staatlicher Stellen, schon aus strukturellen Gründen nicht allen gesellschaftlichen Erwartungen umfassend entsprechen oder nicht alle sozialen Probleme bereinigen zu können, bietet die Aktivierung und Mobilisierung bürgerlicher Potentiale auf der Grundlage kontinuierlicher Interaktion eine Möglichkeit zur Aufgabenteilung (vgl. Kooiman, 2003, S. 122 f.). Kritisch betrachtet, könnte man jedoch folgern, dass der Staat diesen Wandel (aus-)nutzt, indem er sich in gewissem Umfang von bestimmten Aufgaben oder Verantwortungsbereichen „entbindet“.

In diesem Zusammenhang darf gemäß Janet Newman und Evelien Tonkens hinterfragt werden, ob die gegenüber der aktivierten Bürgerschaft gewährte Partizipation nicht nur als zugestandenes Recht, sondern vielmehr als übertragene Pflicht in Betracht kommt. Im Fall einer generellen Beteiligungspflicht käme die aktive Bürgerschaft allerdings als das Produkt eines politischen Kalküls des Verantwortlich-Machens in Betracht (vgl. Newman & Tonkens, 2011, S. 10).

Der Staat entledigt sich Bogumil und Jann folgend seiner Verantwortung für die Bürger zumindest insoweit nicht, als die Wahrnehmung seiner Verantwortung an bedarfsabhängige Voraussetzungen gebunden ist: Öffentliche Aufgaben werden staatlicherseits übernommen, wenn sich relevante öffentliche Interessen herauskristallisieren. Eine Finanzierung wird vom Staat zugesichert, wenn etwa soziale Nachteile auszugleichen oder auf dem freien Markt für Aufgaben des öffentlichen Interesses keine Einnahmen zu erzielen sind. Ferner kommt eine staatliche Aufgabenübernahme in Frage, wenn aus Gründen der Gleichbehandlung, der Risikovermeidung sowie Missbrauchsunterbindung der Einsatz nichtstaatlicher Stellen, die ohnehin erst verfügbar sein müssen, nicht möglich erscheint (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 73 f.).

Gemäß Bogumil und Jann steht dem neo-liberalen Modell eines „verschlankten“ Verwaltungsmanagements eine Position gegenüber, die – vor dem Hintergrund der Annahme eines Staats- und Gesellschaftsversagens – auch den Staat, aber nicht ausschließlich den Staat zur Bewältigung sozialer Herausforderungen in die Verantwortung nimmt. Hierfür soll vielmehr die Zivilgesellschaft aktiviert werden. Der „aktivierende Staat“ teilt die Zuständigkeiten für soziale Probleme mit seinen Bürgern. Er motiviert und bindet sie zur Lösung mit ein. Das bedeutet nicht, dass Effektivität und Effizienz nicht weiterhin für die Verwaltung relevant sind, aber es bedeutet auch nicht, dass der Staat „von oben herab“ regiert und seine Bezugsgruppen aufgrund einer exklusiven Versorgung in ein Abhängigkeitsverhältnis stellt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 50 f.).

„Gemeint ist mit dem aktivierenden Staat ein Staat, der [...] bestimmte Grundbedürfnisse [...] sicherstellt und [...] gesellschaftliches Engagement unterstützt“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 73).

Dazu tauschen sich Behörden, wie Bogumil und Jann annehmen, unmittelbar mit gesellschaftlichen Interessenträgern aus. Insofern erklärt sich auch die schwache Bindung des Verwaltungshandelns an die Politik und eine umso stärkere Bindung an die gesellschaftlichen Interessen. Die Verwaltungstätigkeit wird sowohl von den eigenen monetären Handlungsspielräumen als auch vom Kundenverhalten bestimmt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.).

„Die responsive Verwaltung reagiert auf die ‚realen‘ Bedürfnisse der Bürger, nicht auf die ‚börnierten‘ Präferenzen der Politik“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Entscheidend für das Verwaltungshandeln ist nicht in erster Linie die Bewertung der Politik oder der Bürokratie, sondern die Einschätzung der „Kunden“, also der Bürger (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Geht die responsive Verwaltung unmittelbar auf die bürgerlichen Bedürfnisse ein, erreicht die Partizipation der Bevölkerung eine deutliche Aufwertung – eine zwingende demokratische Notwendigkeit besteht hierfür aber nicht (vgl. Behnke, 2009, S. 46). Doch je mehr die Administration der Bevölkerung gegenüber als Partner und je weniger sie als Hoheitsverwaltung auftritt, desto klarer wird das Bild einer demokratisch agierenden Verwaltung (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 262). Gleichwohl sollte sie nicht missverstanden werden:

Beim responsiven Typus stehen weder autonome Entscheidungen der Verwaltung noch demokratisch legitimierte hierarchische Vorgaben noch mittels Verhandlungsnetzwerken kooperativ entwickelte Ergebnisse im Vordergrund; vielmehr sind die artikulierten Bedürfnisse der Bevölkerung, die im unmittelbaren Austausch befriedigt werden können, entscheidend (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 202). „*The model builds on the idea of the single individual's recognized demand for concrete goods and services*“ (Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Der Staat zeigt sich hierbei gegenüber den konkreten Bedürfnissen der Bürgerschaft verantwortlich (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Unter der Annahme, dass die Verwaltung auf das Wohl der Gesellschaft ausgerichtet ist, kommt der behördlichen Wahrnehmung der öffentlichen Meinung besondere Bedeutung zu, denn die Bedürfnisse der Gesellschaft finden gerade in der artikulierten öffentlichen Meinung ihren Niederschlag (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 264). Ferner hilft das Beobachten öffentlicher Meinung, Partikularinteressen zu erkennen, die das Gemeinwohl belasten (vgl. Czerwick, 2009, S. 143).

Die öffentliche Verwaltung entspricht Czerwick (2009) zufolge der gesellschaftlichen Interessenverteilung, wenn sie auf die öffentlich kommunizierte Meinung eingeht, denn die Veröffentlichung von Meinungen hängt oftmals von den vorherrschenden sozialen Kräften ab. Freilich hat diese Ausrichtung an gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen Folgen: Die Verwaltung berücksichtigt Meinungen, die nicht von der öffentlichen Meinung getragen und damit nicht veröffentlicht werden, weniger oder gar nicht (vgl. Czerwick, 2009, S. 149).

Gleichwohl ist die Berücksichtigung der öffentlichen Meinung im Hinblick auf administratives Handeln ein Indiz (vgl. Czerwick, 2009, S. 138), ist das Maß behördlicher „Responsivität“ gemäß Czerwick (2009) ein regelrechter Gradmesser für die demokratische Qualität der Verwaltung. Schließlich kann mithilfe der „Responsivität“ der öffentlichen Meinung angemessen Rechnung getragen werden. Das setzt voraus, dass die Verwaltung bereit ist, auf die öffentliche Meinung einzugehen und auf diese zu reagieren, dass sie ferner Vertretern der öffentlichen Mei-

nung die Gelegenheit bietet, mit ihr in Verbindung zu treten und an behördlichen Entscheidungsprozessen mitzuwirken und dass sie sich schließlich für ihr Handeln gegenüber der Öffentlichkeit auch verantwortlich zeigt. Behördliche Responsivität beginnt also, noch bevor die Verwaltung auf Bürgerbedürfnisse reagiert und sogar noch vor deren Einbeziehen in administrative Entscheidungsprozesse. Sie fängt mit der Bereitschaft an, die öffentliche Meinung wahrzunehmen. Insofern kann etwa das behördliche Initiieren von Bürgerbefragungen als Kennzeichen dieser Wahrnehmungsbereitschaft gewertet werden (vgl. Czerwick, 2009, S. 147-150).

Neben dieser unmittelbaren Möglichkeit, die öffentliche Meinung zu erfassen, ist die Verwaltung in der Lage, diese auch mittelbar, beispielsweise über eine Medienauswertung, zu erkunden.

Die Medien selbst bieten nicht nur einen Responsivitätseinstieg, sondern sind durch die Möglichkeit massenmedialer Skandalisierbarkeit sogar in der Lage, Responsivität zu verstärken, indem sie Behörden unter einen regelrechten responsiven Zugzwang bringen (vgl. Richter, 2012, S. 95). Schließlich ist auch das Verwaltungsimage Anlass genug, die öffentliche Meinung zu berücksichtigen und auf responsive Weise zu reagieren, etwa mittels administrativer PR-Maßnahmen (vgl. Czerwick, 2009, S. 145 f.). Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit erlaubt es der Verwaltung aber nicht nur, sich oder ihre Handlungen gegenüber der Öffentlichkeit zu verantworten, sondern ermöglicht, bereits im Vorfeld für Zustimmung zu Entscheidungen zu sorgen oder vorhandene Widerstände zu brechen (vgl. Czerwick, 2009, S. 150).

Sollte die öffentliche Verwaltung den gesellschaftlichen Anliegen nicht erwartungsgemäß entsprechen oder entsprechen können, haben die Bürger die Möglichkeit, sich auch an andere öffentliche Anbieter oder an private Dienstleister zu wenden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 202). Der Staat braucht insofern nicht mehr zwingend alle öffentlichen Leistungen exklusiv zu erbringen, denn diese können ebenso in Partnerschaft mit Privaten oder rein privat finanziert oder gegebenenfalls ehrenamtlich angeboten werden (vgl. Möltgen & Pippke, 2009, S. 214). Typische Beispiele hierfür sind Dienstleistungseinrichtungen des Gesundheits- und Pflegebereichs (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 224), öffentlich betriebene Kindergärten oder etwa die Bereitstellung eines Behörden-Fuhrparks (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 209).

Beck Jørgensen (vgl. 1993, S. 223 f.) unterteilt das responsive Modell nochmals in drei Unterkategorien. Diese unterscheiden sich vor allem im Rollenverständnis des Staates beziehungsweise im Einflussgrad der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Tabelle 9 auf der folgenden Seite):

Verwaltungsorganisationen können sich nach Beck Jørgensen im sogenannten „*supermarket state*“ wie ein Unternehmen am Markt dessen Mechanismen und dem allgemeinen Wettbewerb stellen. Eine privatisierte Verwaltungstätigkeit ist eine denkbare Konsequenz dieser Form. Die Bürger werden ausschließlich als Konsumenten gesehen, die öffentliche Leistungen in staatlicher beziehungsweise privatisierter Form nachfragen (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223).

„This role of public organizations corresponds to one of a firm in a market, with the citizen acting as the consumer“ (Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Im Hinblick auf das Demokratieprinzip darf die Privatisierung staatlicher Aufgaben aber durchaus kritisch betrachtet werden, denn bei schwindendem staatli-

chen Einfluss vermindert sich auch eine demokratisch legitimierte Kontroll- oder Weisungsmöglichkeit und im Gegenzug die demokratische Verantwortung (vgl. Kippels, 2009, S. 41).

Gemäß Möltgen und Pippke zieht Privatisierung oder Outsourcing einen Kontrollverlust der Öffentlichkeit beziehungsweise der demokratisch bestimmten Entscheidungsträger nach sich. Ein öffentlicher Diskurs über entscheidungsrelevante Angelegenheiten ist in privatisierten Organisationseinheiten nicht vorgesehen. Politische Aufsichts- oder Einflussmöglichkeiten kommen nur eingeschränkt in Betracht. Eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Verwaltungsmodernisierung allein trägt zudem kaum zur Demokratisierung der Verwaltung bei (vgl. Möltgen & Pippke, 2009, S. 212 f.).

Schlagen bei der Wahrnehmung staatlicher oder privatisierter öffentlicher Aufgaben ökonomische Prinzipien durch, wird nach Behnke den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger eher unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entsprochen. Eine erwartete staatliche Leistungsqualität könnte dann etwa der Leistungseffizienz untergeordnet werden. Aufwändige Verwaltungsverfahren, wären entbehrlich – selbst wenn sie Kontroll- oder Schutzfunktionen hätten. Derartige Folgen verändern das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gesellschaft (vgl. Behnke, 2009, S. 52).

Die im responsiven Modell ausgeprägte Beziehung zum Bürger als Verbraucher könnte gestärkt werden, wenn dessen Bedürfnisse schnell und unkompliziert befriedigt werden. Sie dürfte aber auch schwinden, wenn seinen Anliegen aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen nicht erwartungsgemäß oder überhaupt nicht entsprochen würde.

Tabelle 9: Drei Modelle der responsiven Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beck Jørgensen, 1993, S. 223 f.

Marktausgerichtete Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger in Konsumentenrolle • Verwaltung als Mitbewerber
Serviceorientierte Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger in Kunden- bzw. Klientenrolle • Verwaltung als Servicedienstleister
Bürgerliche Selbstverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger in Rolle des (Mit-)Gestalters • Verwaltung in Ermöglichsrolle

Um der Gefahr einer Beziehungsabschwächung zur Gesellschaft entgegenzuwirken, kommt eine Rückbesinnung auf demokratische Verantwortung sowie eine stärkere Serviceorientierung gegenüber der Bevölkerung in Frage (vgl. Behnke, 2009, S. 52 f.).

Im „*service state*“ handelt die Verwaltung nach Einschätzung Beck Jørgensens der Bevölkerung gegenüber betont serviceorientiert. Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht mehr nur Verbraucher, sondern erreichen den Status von Kunden. Entsprechend ist die Verwaltung gegenüber den Wünschen ihrer Kunden besonders sensibel – selbst wenn es keine Mitbewerber am Markt gibt (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223).

„*The public organization may enjoy monopoly status but it has learned to function as a 'listening monopoly'*” (Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Eine stärkere Kundenorientierung darf auch als Reaktion auf eine Wahrnehmung der starken Machtausprägung der Administration oder der Motivationsdefizite der Behördenangehörigen betrachtet werden; schließlich hat die verwaltungsseitige Etablierung der Kundenorientierung die Hinwendung zum dienstleistungsbetonteren Bürgerbezug zur Folge (vgl. Richter, 2012, S. 103). Soweit die Verwaltung den Bürger als Kunden anerkennt, steht sie bürgerlichen Ansprüchen auf Handlungs- oder Entscheidungstransparenz sowie Leistungsqualität gegenüber (vgl. Lorig, 2009, S. 231). Tatsächlich erscheint der Einfluss der Bevölkerung aber nicht umfassend: Den artikulierten Anliegen *wird entsprochen*, soweit dies behördlicherseits, etwa der – bisweilen schwierigen – Haushaltslage Rechnung tragend, möglich ist. Eine ausgeprägt aktive bürgerliche Partizipation am Verwaltungshandeln dürfte mit der Serviceorientierung allein daher auch kaum verbunden sein.

Sofern das Prinzip der Kundenorientierung zur Folge hat, dass dem Bürger nur noch die Rolle eines (zahlenden) Kunden zukommt, stehen die Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung und darüber hinaus sogar die Grundsätze der Sozial- und Rechtsstaatlichkeit auf dem Spiel (vgl. Lorig, 2009, S. 233). Auch eine Demokratisierung der Verwaltung geht mit der Kundenorientierung kaum einher, solange die Bürger lediglich in ihrer Kundenrolle und nicht als politische Staatsbürger anerkannt werden (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 263). Wird der Bürger als Kunde vornehmlich als Dienstleistungsempfänger verstanden, besteht die Gefahr, dass ihm der Status eines Mitgestalters öffentlicher Belange sowie echte gesellschaftliche Mitverantwortung vorenthalten bleibt (vgl. Lorig, 2009, S. 233 f.).

Allerdings sollte aus Sicht Lorigs in der Folge der Einführung einer privatwirtschaftlich geprägten Kundenausrichtung in der Verwaltung nicht nur eine Tür in Richtung Dienstleistungsorientierung, sondern in Richtung bürgerlicher Mitgestaltung zumindest aufgestoßen sein. Gerade die kunden- und damit bürgerorientierte Verwaltung erlaubt die Einbeziehung von Prinzipien, die über den Effizienzgedanken hinausgehen. Die Bürger sind dann nicht mehr nur passive Kunden, sondern aktive Mitgestalter. Als solche werden sie im Interesse einer Staatsentlastung in den Dienst genommen (vgl. Lorig, 2009, S. 226 u. 231).

Diese „Dienstbarkeit“, sich bei der öffentlichen Aufgabenerledigung mit einzubringen, könnte als Gegenleistung für den Rückzug des Staates und die neue Rolle der Gesellschaft gewertet werden. Eine solche Staatsentlastung dient wohl auch der Haushaltsentlastung. Somit könnte unterstellt werden, dass unter der „Verpackung“ einer stärkeren Bürgerbeteiligung auch ökonomische Motive stecken. Offenbar ist der Bürger in der Mitgestalter-Rolle nunmehr auch selbst für die Qualität der Leistungen (mit-)verantwortlich. Damit erscheint die Verwaltung „verantwortungsentlastet“.

Im „*self-governing state*“ geht der Einfluss der Bevölkerung sogar so weit, dass sie die öffentlichen Serviceangebote, den Leistungsgegenstand, die Herstellung der Leistung und die Umstände der Leistungsherstellung im Wesentlichen weitgehend selbst (mit)bestimmt (vgl. Beck Jørgensen,

1993, S. 223). „*The self-governing state assumes that [...] the citizens not only have an essential impact on the services [...], but take part in the production process [...]*“ (Beck Jørgensen, 1993, S. 223).

Die Stufe der bloßen Kundenorientierung ist damit überschritten, denn der Bürger, dessen Rolle fortan nicht mehr ein-, sondern mehrdimensional ist, tritt zugleich Kunde, Auftraggeber und Mitgestalter auf (vgl. Lorig, 2009, S. 235). Bürgerliche Selbstbestimmung kommt somit als höchst ausgeprägtes Partizipationsmodell dem Demokratieprinzip offenbar ausschließlich entgegen. Unter kritischer Betrachtung dürfte sich jedoch zeigen, dass auch diese Form unter bestimmten Umständen sogar demokratiehemmend wirken kann:

Mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung werden im Fall einer einhergehenden Verlangsamung der Verwaltungsverfahren, eines Anstiegs der Verwaltungskosten oder der Unauflösbarkeit bestimmter Konflikte die Erwartungen der Bürgerschaft gegebenenfalls derart enttäuscht, dass eine weitergehende Partizipation letztlich ausbleibt (vgl. Holtkamp, 2009, S. 83).

An eine verständige und verantwortbare unmittelbare Partizipation sind nach Behnke in Ergänzung zu bloßen Effizienzerwägungen daher Bedingungen geknüpft: Die Administration und ihre Angehörigen müssen demokratische Werte zunächst selbst derart „verinnerlicht“ haben, dass sie der Bürgerschaft dann auch bei der bewussten Übernahme ihrer gesellschaftlichen Verantwortung unterstützend zur Seite stehen wollen und können (vgl. Behnke, 2009, S. 53).

Strukturierungstheoretische Fundierung der Verwaltung

Responsive Behörden tauschen sich mit den Bürgerinnen und Bürgern aus, lassen deren Bedürfnisse unmittelbar in administrative Entscheidungen einfließen und richten ihr Verwaltungshandeln – abgesehen von bestimmten staatlichen Kernaufgaben – bedarfsorientiert aus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.). Dem bedarfsorientierten Verwaltungshandeln ist die Interaktion mit der Bevölkerung wesenhaft (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.). Vor allem das Merkmal der Interaktion dürfte einen Einstieg in die Strukturierungstheorie ermöglichen.

Giddens (vgl. 1984, S. 147) schlägt vor, dass Organisationen als Interaktionssysteme analysiert werden sollten. Dann ließe sich auch die Frage, auf welche Weise Interaktionszusammenhänge hergestellt und aufrechterhalten werden, mit Hilfe der Betrachtung zugrunde liegender sozialer Systeme und ihrer jeweiligen Strukturierung klären (vgl. Giddens, 1984, S. 194, 1997, S. 77).

Dabei gelingt es Giddens im Rahmen der Idee der „Strukturdualität“, Strukturen einerseits als Bedingung, Medium und Auswirkung des Handelns und andererseits als Grundlage der Ausprägung und Ordnung sozialer Systeme zu verstehen (vgl. Müller, 2002, S. 168). Systeme gelten in der Strukturierungstheorie als „[r]eproduzierte Beziehungen zwischen Akteuren oder Kollektiven, organisiert als regelmäßige soziale Praktiken“ (Giddens, 1997, S. 77). In soziale Systeme sind Strukturen „[...] als rekursiv organisierte Menge von Regeln und Ressourcen [...]“ (Giddens, 1997, S. 77) integriert (vgl. Giddens, 1997, S. 432). Für das Vorhandensein der Strukturen sorgen situativ handelnde Akteure mit ihren reproduzierten Verhaltensweisen (vgl. Giddens,

1984, S. 155). Der strukturelle Wandel oder Fortbestand, der wiederum für die Reproduktion von Systemen bedeutsam ist, erfolgt durch die Bedingungen der Strukturierung (vgl. Giddens, 1997, S. 77). Konkret erkennt Giddens (1997, S. 432) in der Strukturierung ein „[...] Strukturieren sozialer Beziehungen über Raum und Zeit hinweg, kraft der Dualität von Struktur“, also kraft der „Struktur als das Medium und Resultat des Verhaltens, das sie in rekursiver Weise organisiert [...]“ (Giddens, 1997, S. 430). Insofern ist diese „Struktur dualität“ als „[...] der wesentlichste Grundzug des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses [...]“ (Giddens, 1984, S. 155) zu verstehen.

Der Charakter der Rekursivität ist dabei dadurch gekennzeichnet, dass „[...] Strukturmomente des sozialen Handelns – mittels der Dualität von Struktur – aus eben den Ressourcen, die sie konstituieren, fortwährend neu geschaffen werden“ (Giddens, 1997, S. 37). Im Kern besagt die Strukturierungstheorie also, dass „[...] Regeln und Ressourcen, die in die Produktion und Reproduktion sozialen Handelns einbezogen sind, gleichzeitig die Mittel der Systemreproduktion darstellen [...]“ (Giddens, 1997, S. 70). Mit anderen Worten: Strukturierung ist die „[...] wechselseitige Beeinflussung unseres individuellen Handelns, das die soziale Welt hervorbringt, die wiederum unser individuelles Handeln bestimmt“ (Giddens et al., 2009, S. 58). Doch nicht nur individuelle Lebenskontexte unterliegen der Strukturierung, nein, ganze „[...] Gesellschaften befinden sich ständig im Prozess der Strukturierung [...]“ (Giddens et al., 2009, S. 27).

Ein von Anthony Giddens, Christian Fleck und Egger de Campo ausgewähltes Beispiel soll das Prinzip der Strukturierung veranschaulichen: Die Kundenentscheidung, aus dem Getränkeangebot eines gastronomischen Betriebs einen bestimmten Kaffee auszuwählen und – wie viele andere Menschen – zu trinken, hat einen gewissen Einfluss auf den Kaffeemarkt und damit letztlich auch auf die Bedingungen der Kaffeeproduzenten selbst – mögen sie noch so weit entfernt leben. Diese Bedingungen wirken dann wiederum auf die Produktion und damit auf die Produkte die den Kunden angeboten werden zurück (vgl. Giddens et al., 2009, S. 27 f.).

Ein derartiges handlungsberücksichtigendes Muster mag ebenso auf eine responsive Verwaltung übertragen werden: Eine staatliche Stelle, die sich – wie andere Verwaltungsorganisationen – dazu entscheidet, dem an sie herangetragenen bürgerlichen Bedarf entsprechend bestimmte Leistungen, etwa Verbesserungen der öffentlichen Infrastruktur, zu erbringen, beeinflusst einerseits die öffentliche Haushaltslage und andererseits den künftigen Bedarfsumfang der Bevölkerung, beispielsweise an Ausbau, Vernetzung oder Erhalt der Infrastruktur. Folglich setzt die Behörde mit der responsiven Umsetzung eines eingebrachten Handlungsbedarfs letztlich auch die Bedingungen für ihr weiteres bedarfsorientiertes Verwaltungshandeln.

An dieser Stelle sei im Rahmen eines kurzen Exkurses gefragt, ob – abgesehen von einer responsiven Verwaltung – nicht auch andere Verwaltungstypen (vgl. 2.2-2.4) in den Strukturierungsmechanismus eingesetzt werden könnten. Mit Blick auf die den Modellen zu Grunde liegenden Voraussetzungen wird deutlich, dass diese hierfür wohl kaum geeignet erscheinen: Eine autonome Verwaltung mit systemtheoretischer Fundierung (vgl. 2.2) würde eine solche Strukturierung kaum zulassen, da sich ein geschlossenes System nicht durch Bedingungen, die von au-

Ben gesetzt werden, rekursiv determinieren ließe. Einer hierarchischen Administration bürokratiethoretischer Prägung (vgl. 2.3) käme es auf einen bedarfsorientierten Austausch mit der Bevölkerung nicht an. Aus Gründen der Effizienz würde ausschließlich ein hierarchisch aufgebauter Beamtenapparat die Bedingungen für das Verwaltungshandeln setzen. Eine kooperative Verwaltung im Sinne der Verständigungstheorie (vgl. 2.4) bedarf durchaus der Interaktion mit den Bürgern. Der an die Verwaltung gerichtete Bedarf müsste aber jeweils einzeln – im Konfliktfall diskursiv – behandelt werden. Damit wären Bedingungen lediglich für den jeweiligen Einzelfall ausgehandelt; allgemeine Rekursivität im eigentlichen Sinn läge aber nicht vor.

Giddens (vgl. 1997, S. 52) betont die Kontinuität der Handlungsreproduktion. Bezogen auf die Verwaltungstätigkeit ließe sich diese Beständigkeit aus der kontinuierlichen Bedarfsausrichtung in Form der generellen Bürgerbezogenheit der Administration gewinnen:

Gerade die beständige Orientierung am Gemeinwohl gibt gemäß Grimmer dem administrativen Tätigwerden den Charakter eines gesellschaftsbezogenen Verwaltungshandelns. Verwaltungsorganisationen haben also Gesellschaftsbezug. Sie werden im Gegenzug – selbst als formale Organisationen – auch immer von der Gesellschaft aus strukturiert (vgl. Grimmer, 2004, S. 23 f.).

So wirken behördliche Organisationen einerseits sowohl aufgrund ihrer Verantwortung für bestimmte Aufgaben als auch durch die Art der Aufgabenerledigung sowie des zugestandenen Beteiligungsumfangs strukturierend in die Gesellschaft hinein; andererseits nehmen Verwaltungsorganisationen gesellschaftliche Strukturen auf und werden von diesen strukturell beeinflusst (vgl. Grimmer, 2004, S. 46 f.). Behörden haben folglich „[...] eine politisch-gesellschaftliche Funktion, indem sie strukturierend [...] Lebensbereiche mitgestalten. Dies wirkt wiederum zurück auf die institutionelle Prägung einer Verwaltungsorganisation“ (Grimmer, 2004, S. 47).

Strukturierungstheoretische Fundierung der Public Relations

Nach Jesper Falkheimer hat sich Giddens nicht ausdrücklich mit der Funktion der PR auseinandergesetzt, doch gestattet seine Sichtweise einen Zugang zur Rolle der PR: Giddens verfolgt einen hermeneutischen Ansatz. Dabei stellt er zunächst auf eine individuelle Reflexivität ab. Diese Reflexivität überträgt er dann auf einen gesellschaftlichen Kontext, in dessen Rahmen Menschen sowohl interpretieren als auch handeln (vgl. Falkheimer, 2009, S. 105 f.).

Trotz des klaren Handlungsbezugs stellt das giddenssche Strukturierungsverständnis keinen Gegensatz zur allgemeinen systemischen Perspektive dar (vgl. Falkheimer, 2009, S. 111). Von einer konsequenten Ausprägung systemtheoretischen Denkens speziell luhmannscher Art scheint sie jedoch weit entfernt, denn Systeme sind hier vor allem eines: „reproduzierte soziale Praktiken“ (so Giddens, 1997, S. 69). Gemäß Giddens (vgl. 1997, S. 77) setzt gerade die Strukturierung, also das Reproduzieren von Handlungen (vgl. Giddens, 1984, S. 148), die Bedingungen, die einen Strukturwandel bewirken und somit für die Reproduktion von Systemen verantwortlich sind. Systeme sind selbst als regelmäßige, organisierte Praktiken zu verstehen, die zwischen einzelnen oder zusammengeschlossenen Akteuren wieder und wieder Beziehungen herstellen (vgl. Gid-

dens, 1997, S. 77). Der von Giddens geprägte Begriff der Strukturierung bezeichnet also die „[...] rekursiven Mechanismen, die das Verhältnis von Regelsystemen und Handlungen im Prozess einer sich [...] konstituierenden sozialen Ordnung charakterisieren“ (Wagner, 2011, S. 661).

Mithilfe der giddensschen Theorie der Strukturierung ist es also möglich, das Spannungsfeld zwischen Handlung und System zu überwinden (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 3) oder zumindest zwischen beiden Polen zu vermitteln. „Aufgrund dieser spezifischen Dualität von Ordnung bzw. Struktur sind weder Regeln auf Handlungen noch Handlungen auf Regeln reduzierbar“ (Wagner, 2011, S. 661). Das gelingt, indem Handlung und Struktur nicht als unvereinbare Gegensätze, sondern jeweils als Bedingung füreinander betrachtet werden (vgl. Röttger, 2010b, S. 125) und indem „[...] gesellschaftliche Strukturen sowohl durch das menschliche Handeln konstituiert werden, als auch zur gleichen Zeit das Medium dieser Konstitution sind“ (Giddens, 1984, S. 148). Wenn Akteure „[...] sich im Handeln und in ihren Interaktionen auf Regeln und Ressourcen beziehen, Regeln und Ressourcen produzieren und reproduzieren, manifestiert sich Struktur“ (Röttger, 2010b, S. 128). Handeln produziert und reproduziert Strukturen, die ihrerseits wieder Handeln ermöglichen und begrenzen (vgl. Röttger, 2010b, S. 125).

Damit schafft jedes bewusste Handeln gemäß Giddens (1997) zugleich diejenigen Bedingungen, die wiederum ein weiteres Handeln zulassen. Selbst das unbeabsichtigte Hervorrufen von Folgen zieht mittels Rückkopplungsprozessen die Erzeugung weiterer Handlungsbedingungen nach sich (vgl. Giddens, 1997, S. 79).

Öffentlichkeitsarbeiter agieren nach Einschätzung Jarrens und Röttgers (2009) im Rahmen organisationaler Strukturen. Innerhalb jener organisationalen, teilsystemischen Strukturen werden PR sowohl zugelassen als auch begrenzt. Gerade dieses PR-Handeln ist es, das – unter Berücksichtigung vorliegender Regeln oder Ressourcen – wiederum für die Reproduktion von Strukturen mitverantwortlich ist. Beispielsweise erzeugen reputationsorientierte PR einer Organisation nicht nur ein bestimmtes in der Öffentlichkeit wahrgenommenes organisationales Bild, sondern reproduzieren gleichzeitig unter Bezugnahme auf die geschaffene Reputation der Organisation einen stabilisierten oder aber einen völlig neuen Rahmen, also eine Struktur für die organisationale Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 34).

Letztlich ist eine Organisation als solche davon abhängig, wie sie strukturiert, das heißt, im Rahmen der Interaktion reproduziert wird (vgl. Giddens, 1984, S. 194). PR dürfen daher auf der Grundlage der Strukturierungstheorie nach Giddens als eine organisationsrelevante Strukturierungskraft verstanden werden, die sich auf kommunikative Weise entfaltet und die in der Lage ist, Strukturen umzuwandeln beziehungsweise zu reproduzieren (vgl. Falkheimer, 2009, S. 113).

Wie PR organisatorisch oder praktisch aufgestellt sein müssen, dass ihre reproduktive oder transformierende Kraft auch tatsächlich wirken kann, beantwortet Giddens freilich nicht (vgl. Falkheimer, 2009, S. 113). Eine solche Antwort darf wohl eher von einer praxisorientierten PR-Sicht, die weniger an einer theoretischen Fundierung interessiert ist, erwartet werden. Aber: „Giddens’s theory may [...] be used as a ‘third way public relations perspective’: between managerial, functionalist [...] traditions and critical and interpretative approaches“ (Falkheimer, 2009, S. 103).

Insofern kann gemäß Falkheimer die Strukturierungstheorie helfen, Public Relations ganzheitlich zu verstehen und eine nachvollziehbare PR-Funktion abzuleiten: PR kommen sowohl als Transformations- als auch als Reproduktionsinstrument in Frage. In diesem Verständnis liegt der eigentliche Vorteil des giddensschen Ansatzes: PR-Strategien können, obgleich sie einen organisationalen Ausgangspunkt haben, von einer gesellschafts- beziehungsweise öffentlichkeitsbezogenen Perspektive aus entwickelt und angewandt werden (vgl. Falkheimer, 2009, S. 116).

Public Relations zur Strukturreproduktion

Röttger, Preusse und Schmitt (vgl. 2011, S. 126–131 u. 135) betonen in ihrem PR-Ansatz die Legitimationsfunktion der Öffentlichkeitsarbeit: „Organisationen erreichen nicht einmalig Legitimität und behalten diese fortan, sondern müssen sich fortwährend aktiv um diese bemühen“ (Röttger et al., 2011, S. 127). Dieses organisationsbezogene Verständnis könnte auf eine PR-Fundierung entsprechend der weberschen Legitimierungsnotwendigkeit hindeuten (vgl. 2.3).

Mit dem Erhalt oder der Steigerung von Legitimität sorgen PR für eine größere Akzeptanz gegenüber organisationalen Entscheidungen, begründen Vertrauen bei Zielgruppen, erhöhen Entscheidungsspielräume und unterstützen schließlich die Absicherung einer Organisationsexistenz (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 33; vgl. Röttger et al., 2011, S. 130 f.). Allerdings heben Röttger et al. (vgl. 2011, S. 126 f. u. 132 f.) mehrfach hervor, dass sie für ihren PR-Ansatz auch systemtheoretisches Denken voraussetzen. Röttger (2010b, S. 22) bemängelt, dass bei einer Vielzahl von PR-Ansätzen eine „[...] Wechselbeziehung zwischen Akteur und System [...] nicht oder nicht befriedigend berücksichtigt wurde [...]“. Weder die system- noch die handlungstheoretischen Ansätze überzeugen, da sie auf das Verhältnis zwischen System und Handlung beziehungsweise Handelndem nicht eingehen (vgl. Röttger, 2010a, S. 391): „Systemtheoretische Ansätze ignorieren, dass Prozesse der Strukturbildung auf Handlungen basieren [...]“ (Röttger, 2010a, S. 391). Dagegen „[...] blenden handlungstheoretische Ansätze [...] Aspekte der Struktur weitgehend aus“ (Röttger, 2010b, S. 56). Um diesen Unzulänglichkeiten entgegenzutreten zu können, bedarf es einer theoretischen Fundierung, die nicht die Gegensätzlichkeit von System und Handlung beibehält, sondern die beide Sichtweisen widerspruchsfrei verbindet (vgl. Röttger, 2010b, S. 22 u. 56). Auf der Basis des Organisationsbezugs der PR findet Röttger mit Hilfe der giddensschen Strukturierungstheorie einen Weg, den bezeichneten Gegensatz zu umgehen und die Verschränkung von System und Akteur sowie Struktur und Handlung zu berücksichtigen (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 31 u. 34, vgl. Röttger, 2010a, S. 391, 2010b, S. 20 u. 22).

Röttger, Preuß und Schmitt zufolge können den Public Relations auf der Grundlage der giddensschen Strukturierungstheorie eine reproduktive Funktion zugewiesen werden. Die Bedeutung der PR für die organisationale Reproduktion tritt besonders beim Ansatz der Öffentlichkeitsarbeit als Instanz, die auf der Grundlage von Beobachtungen für Reflexionen sorgt, hervor (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f. u. 138).

Nach dem Verständnis von Röttger, Preusse und Schmitt sorgen PR zwar auch für die Legitimität von Organisationen, aber sie tragen hierzu besonders über Beobachtung, Reflexion und Steuerung bei. Mit den drei Vorgehensweisen lassen sich die wesentlichen PR-Funktionen erfassen. Zu den zentralen Leistungen der Öffentlichkeitsarbeit gehören demnach die organisationale Eigenbeobachtung und die Beobachtung der Umwelt einer Organisation, die Bereitstellung von Reflexierungsmöglichkeiten innerhalb einer Organisation sowie die Bemühungen um die Steuerung der eigenen Organisation beziehungsweise deren Umwelt (vgl. Röttger et al., 2011, S. 132).

Mithilfe der Selbstbeobachtung, die auf die eigene Organisation gerichtet ist, leisten PR nicht nur einen Beitrag zur Selbstbeschreibung, sondern gestatten darüber hinaus auch die Auseinandersetzung eines organisationalen Systems mit sich selbst (vgl. Röttger et al., 2011, S. 136). Dank der Beobachtung der Systemumwelt sind PR in der Lage, Probleme, aber auch Chancen einer Organisation zu erkennen, derartige Informationen zu sammeln sowie zu analysieren und schließlich organisationsgerecht zu „übersetzen“ (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f.).

Die gewonnenen Informationen gibt die Öffentlichkeitsarbeit in den Prozess der Organisationsreproduktion hinein, sodass die organisationalen Reproduktionskreisläufe mit den Ergebnissen der PR-Beobachtungen versorgt werden (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f.). Die informationellen Eingaben der PR befähigen eine Organisation zur Reflexion, geben ihr die Möglichkeit, sich selbst wie von außen wahrzunehmen (vgl. Röttger et al., 2011, S. 138 f.). Mit anderen Worten: „Über die Einspeisung von Fremdbeobachtungen in die organisationale Systemreproduktion ermöglicht PR zugleich die Reflexierung der Organisation“ (Jarren & Röttger, 2009, S. 44). Röttger, Preusse und Schmitt (vgl. 2011, S. 139) gehen davon aus, dass neben Umweltbeobachtungen auch Selbstbeobachtungen als Grundlage für organisationale Reflexionen dienen. „PR schafft den Rahmen für Reflexion und Selbstbeobachtung durch Informationsbeschaffung, durch die Ermöglichung von Beobachtung und Interaktion [...]“ (Jarren & Röttger, 2009, S. 44).

Schließlich kommt als dritte PR-Funktion noch die Steuerung in Frage, wobei Jarren und Röttger (2009) folgend Steuerung nicht mit Manipulation gleichgesetzt werden sollte. Steuern kann neutral verstanden werden, etwa als ein Einwirken auf Strukturen. Zum Zweck der so verstandenen Steuerung greifen PR nicht allein auf Informationen zurück, sondern verbinden diese mit diversen Interaktionsformen. Insofern ist die Steuerung eher kommunikativen als informativen Ursprungs (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 38-40; vgl. Röttger et al., 2011, S. 139 f.).

„PR ist Steuerung vorrangig mittels Kommunikation“ (Jarren & Röttger, 2009, S. 40). Dieses kommunikative Einwirken der PR kann sowohl auf die Organisationsumwelt als auch auf die Organisation selbst abzielen (vgl. Röttger et al., 2011, S. 140-144). Folglich nehmen PR mittels Selbststeuerung zumindest auf die Voraussetzungen der Entscheidungsfindung einer Organisation Einfluss (vgl. Röttger et al., 2011, S. 143 f.). Mehr noch: „PR strebt [...] Regelsetzung und Normenbildung an, um Partialziele im Kontext des so erzeugten Rahmens [...] durchsetzen zu können“ (Jarren & Röttger, 2009, S. 40).

Résumé zum strukturierungstheoretischen Verständnis von Verwaltung und PR

In einer responsiv geprägten Verwaltung lässt sich ebenso wie in einer Öffentlichkeitsarbeit, die der Strukturreproduktion dient, eine strukturierungstheoretische Fundierung feststellen (vgl. 2.5). Sofern also der strukturierungstheoretische Ansatz sowohl der Administration als auch den Public Relations zugrunde gelegt wird, kann er auch als Verbindung zwischen diesen verstanden werden. Somit besteht die Möglichkeit, einen speziellen „Dreiklang“ behördlicher PR zu entwerfen (vgl. Abbildung 12).

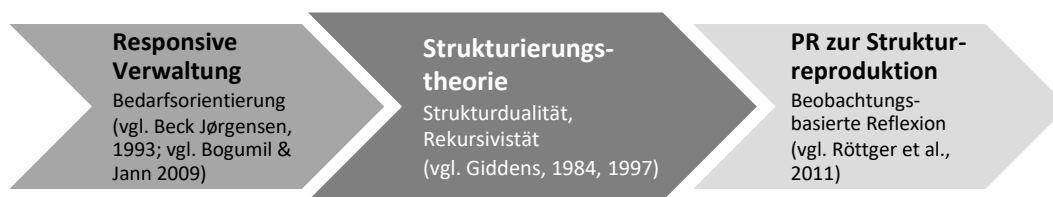


Abbildung 12: Strukturierungstheoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf die in der Abbildung genannten Autoren

Der Einfluss, den die Politik beim responsiven Verwaltungstyp auf behördliches Handeln hat, ist gemäß Bogumil und Jann eher schwach. Entscheidend ist vielmehr, dass die Administration den Bürgern unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten einräumt. Das Verwaltungshandeln wird besonders von gesellschaftlichen Interessen in Form von artikulierten Bedürfnissen bestimmt. Die staatlichen Stellen interagieren mit gesellschaftlichen Akteuren, um deren Bedürfnisse wahrzunehmen und auf diese eingehen zu können (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 202, 205 f. u. 209).

In einer responsiven Administration kommt den Bürgern dem jeweiligen Grad ihrer Partizipation entsprechend die Rolle von „Konsumenten“, „Kunden“ oder „Mitentscheidern“ zu (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223 f.). Das bedarfsorientierte Vorgehen von Behörden zeichnet sich gerade durch eine Interaktion zwischen Administration und Bürgerschaft aus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.). Nach Anthony Giddens (vgl. 1984, S. 147) sollten Organisationen generell als Interaktionssysteme in Betracht gezogen werden. Als solche strukturieren behördliche Organisationen die Gesellschaft, werden aber wiederum seitens der Gesellschaft strukturell geprägt (vgl. Grimmer, 2004, S. 23 f. u. 46 f.).

Werden Strukturen, die für die Beeinflussung anderer sozialer Strukturen ausschlaggebend sind, von den beeinflussten Strukturen wieder selbst neu gestaltet, kann gemäß Giddens (1984; 1997) von „Reproduktion“ ausgegangen werden. Reproduktionsprozesse kennzeichnen das Prinzip der „Strukturierung“. Systemstrukturen sind demzufolge ihrerseits „rekursiver“ Art (vgl. Giddens, 1984, S. 148 u. 155, 1997, S. 37, 70, 430-432).

Auch Public Relations können nicht losgelöst von Strukturen verstanden werden, da ihre Aktivitäten fortlaufend für Strukturbildungen- beziehungsweise -anpassungen verantwortlich sind und so eine „reproduktive“ Funktion übernehmen (vgl. Falkheimer, 2009, S. 108 u. 111-113). Auf

Basis des Organisationsbezugs der PR eröffnet sich mithilfe der giddensschen Strukturationstheorie ein Weg, System und Akteur sowie Struktur und Handlung zu verknüpfen (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 31 u. 34, vgl. Röttger, 2010a, S. 391, 2010b, S. 20 u. 22). Übernimmt die Öffentlichkeitsarbeit dabei eine auf Beobachtung beruhende Reflexionsfunktion wird ihre Bedeutung für die organisationale Reproduktion deutlich (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f. u. 138).

2.6 Fazit zur Untersuchung des theoretischen Hintergrunds

Mit der Recherche der Literatur zum theoretischen Hintergrund wurde insbesondere bezweckt, die behördlichen Public Relations beziehungsweise ihre Teilgegenstände bis auf die Ebene der sie fundierenden Theorien zu hinterfragen. Damit ist das Ziel verfolgt worden, den Forschungsgegenstand näher zu bestimmen sowie Bedingungen bürger- oder behördenbezogener Verwaltungs-PR nachzuvollziehen. Dies dient zugleich vorbereitend als Grundlage für die Entwicklung des für die Experteninterviews vorgesehenen Leitfadens sowie der Formulierung empirisch überprüfbarer Annahmen (vgl. 1.3). Die Ausführlichkeit der vorgenommenen Literaturrecherche erscheint dabei schon insofern erforderlich, als im Verlauf der offenen Gespräche die von den Experten – vorab nicht absehbaren – Aspekte seitens des forschenden Interviewers richtig eingeordnet und zielführende (Nach-)Fragen formuliert werden müssen.

Die umfangreiche und zum Teil detaillierte Literaturliteraturarbeit ist darüber hinaus auch für die Interviewauswertung notwendig (vgl. 1.3): Zum einen können so die aus den Annahmen heraus vorweggenommenen Codes (vgl. Miles et al., 2014, S. 78; vgl. Saldaña, 2009, S. 123) präzise gebildet werden, zum anderen ist es auf diese Weise möglich, die Interviewbegriffe, die im Rahmen der Kategorienbildung in eine soziologische Sprache umzuwandeln sind (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57), genauer zu übersetzen. Letztlich unterstützt das umfassende Darlegen aufgefundener Literatur die erforderliche Nachvollziehbarkeit der Auswertungsergebnisse, die im Besonderen von der Interpretation eines Forschers abhängt (vgl. Lamnek, 2010, S. 371).

Theoretisches Modell der Verwaltungs-PR

Auf der Basis der Literaturliteraturarbeit ist es möglich, folgende Sichtweise zum Forschungsgegenstand zu gewinnen: Wie ein harmonischer Dreiklang der Zusammensetzung aus drei bestimmten Tönen bedarf, erfordert die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung die Zusammenstellung von drei jeweils zueinander passenden Teilbereichen. Dieser „Dreiklang“ behördlicher PR beinhaltet

1. die Modelle der öffentlichen Verwaltung,
2. die Fundierungen der Verwaltungsmodelle und die entsprechenden Fundierungen der Formen der Öffentlichkeitsarbeit sowie
3. die auf den PR-Fundierungen aufbauenden Funktionsausrichtungen der Public Relations, die sich in konkreten PR-Ansätzen wiederfinden.

Die jeweilige theoretische Fundierung kann als „Nahtstelle“ dienen. Als solche verbindet sie einen Verwaltungstyp und eine PR-Form, die sich in einem PR-Ansatz mit einer speziellen Funktionsausrichtung konkretisiert. Sie hält die beiden Typen bildlich zusammen. Folglich lässt sich mithilfe der Idee des „Dreiklangs“ jeder der vier Verwaltungsarten (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 219-224; vgl. 2.1) eine spezifische PR-Funktion fundiert zuordnen. Insofern wird von vier Varianten eines Dreiklangs behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ausgegangen (vgl. Abbildung 13).

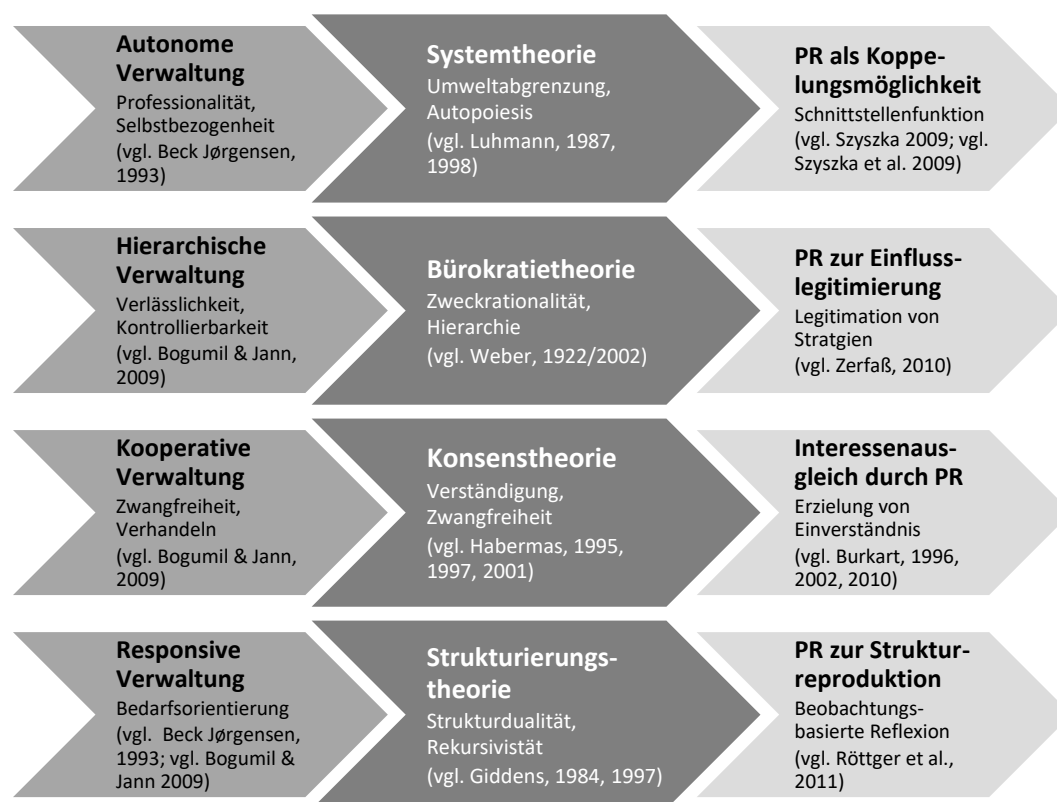


Abbildung 13: „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit: Zusammenhang von Verwaltungsmodellen, theoretischen Fundierungen und PR-Ansätzen

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf die in der Abbildung genannten Autoren

Die PR-Funktion im Sinn eines speziellen Zwecks der Public Relations einer Organisation hängt im Besonderen von deren Art ab (vgl. Röttger, 2010b, S. 324 f.; vgl. Szyszka, 2008a, S. 316 f.). Dementsprechend müsste wohl auch die Verwaltungsart die organisationale PR-Ausrichtung bestimmen. Die Frage nach der Funktion der Verwaltungs-PR dürfte somit immer auch eine Frage nach der Verwaltungsart sein. Folglich stellt der Behördentypus für den behördlichen Beitrag zur freien Meinungsbildung offenkundig den entscheidenden Ausgangspunkt dar.

Die öffentliche Verwaltung lässt sich gemäß Bogumil und Jann oder Beck Jørgensen allerdings nicht auf nur einen Typus begrenzen. Vielmehr sind mehrere Verwaltungsarten unterscheidbar:

eine autonome, eine hierarchische, eine kooperative und eine responsive Administration (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 219-224; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 189-203).

Demgemäß darf davon ausgegangen werden, dass es zu den vier Verwaltungstypen auch vier entsprechende behördliche PR-Ausrichtungen gibt. Angesichts der großen Bandbreite an Definitionen und Theorien der Public Relations (vgl. Fröhlich, 2008, S. 95-100; vgl. Röttger et al., 2011, S. 18 u. 39) stellt sich die Frage, welcher PR-Ansatz für welchen Verwaltungstypus in Betracht kommt, um der vorausgesetzten Abhängigkeit zwischen Administrationsart und PR-Ausprägung angemessen Rechnung tragen zu können. Jedenfalls müssten, so die Annahme des Verfassers, der Verwaltungstypus und die PR-Art auf denselben Bedingungen beruhen, da sie sonst funktional nicht zueinander passen würden. Beispielsweise würden sich eine autonome, selbstbezogene Verwaltung (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 u. 222) und eine Öffentlichkeitsarbeit, die auf Verständigung durch Diskussion oder Diskurs gerichtet ist (vgl. Burkart, 2009, S. 141, 149 f. u. 153 f.) eher widersprechen. Sie haben unterschiedliche Voraussetzungen, beruhen nicht auf demselben grundlegenden Denken. Gleiches dürfte etwa auch für eine kooperative Verwaltung, die als Vermittler mit verschiedenen Interessensparteien verhandelt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f., 191 u. 201 f.), und einer Öffentlichkeitsarbeit, die darauf angelegt ist, eigene Zielsetzungen durchzusetzen und strategisches Vorgehen zu legitimieren (vgl. Zerfaß, 2010, S. 298 u. 302), gelten. Auch hierbei beruhen Verwaltungsmodus und PR-Art offenkundig auf unterschiedlichen Voraussetzungen. Es kommt also darauf an, gleichartige Fundierungen der Administration und der PR zu identifizieren, um diese schließlich einander zuweisen zu können.

Mithilfe der Literaturrecherche konnte dargelegt werden, dass ein systemtheoretisches Denken (Luhmann, 1987) als grundlegende Verbindung einer autonomen Verwaltung (Beck Jørgensen, 1993) und einer Öffentlichkeitsarbeit, die als Schnittstelle dient (Szyszka et al., 2009), in Betracht kommt. Ferner wurde erläutert, dass eine bürokratiethoretische (Weber, 1922/2002) Fundierung eine hierarchische Administration (Bogumil & Jann, 2009) und PR, welche die Legitimation von Strategien bezweckt (Zerfaß, 2010), grundlegend verbinden kann. Auch die konsenstheoretische (Habermas, 1997) Fundierung einer kooperativen Verwaltung (Bogumil & Jann, 2009) und einer Öffentlichkeitsarbeit zum Erzielen von Einverständnis (Burkart, 1996) ist literaturgestützt dargelegt worden. Schließlich war es möglich, mithilfe der Literaturarbeit aufzuzeigen, inwiefern eine responsiv geprägte Verwaltung (Beck Jørgensen, 1993) und PR, die wahrnehmungsbasierte Abwägungs- und Entscheidungsprozesse hervorrufen (Röttger et al., 2011), auf der Grundlage strukturierungstheoretischer (Giddens, 1984) Bedingungen beruhen können.

Annahmen auf Basis des theoretischen Modells

Der in der Forschungsfrage (vgl. 1.2) konkretisierte Fokus dieser Studie ist auf den Beitrag der Verwaltungs-PR zugunsten einer freien Meinungsbildung gerichtet. Da es – wie aufgezeigt (vgl. 2.2-2.5) – mehrere Funktionen behördlicher PR geben kann, ist fraglich, welche von ihnen in Betracht kommt, um diese Leistung erbringen zu können. Mit anderen Worten: Welcher der herausgearbeiteten „Dreiklänge“ klingt nach freier Meinungsbildung? Zur Beantwortung dieser

Frage stellt der Verfasser folgende Annahmen zur Ausprägung des vom jeweiligen Verwaltungstyp abhängigen PR-Beitrags zur freien Meinungsbildung auf (vgl. Abbildung 14):



Abbildung 14: Von den „Dreiklängen“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit abgeleitete Annahmen

Quelle: Eigene Darstellung unter Bezugnahme auf 2.6

Erste Annahme auf Basis der Literaturrecherche:

Eine Behörde betreibt ihre PR auf die Art, die ihrer zugrunde liegenden Verwaltungsform entspricht.

Das Behördenmodell bestimmt maßgeblich, inwiefern eine Verwaltungsorganisation mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Zur Förderung der unabhängigen Meinungsbildung kommt es also prinzipiell schon auf die jeweilige Verwaltungsart und nicht erst auf die Umsetzung einer besonderen behördeninternen Vorstellung oder einer speziellen Vorgabe der Behördenleitung zu bürgerbezogenen Public Relations an. Diese Annahme basiert auf der grundlegenden Vorstellung, dass ein spezieller Organisationstyp eine bestimmte PR-Funktion bedingt (vgl. Röttger, 2010b, S. 325; vgl. Szyszka, 2008a, S. 316 f.; vgl. 2.1).

Wird der angenommene Zusammenhang zwischen PR-Art und Verwaltungsform hinterfragt, kommt es besonders auf die Gleichartigkeit ihrer Fundierungen an. Aussagen zu konkreten PR-Ausprägungen bestimmter Verwaltungsmodelle sind damit allein jedoch noch nicht getroffen. Die Möglichkeit, mithilfe dieser speziellen Ansätze zur freien politischen Meinungsbildung beizutragen, ist daher im Weiteren gesondert zu überprüfen. Insofern lässt eine Bewertung der einzelnen „Dreiklänge“ weitere Annahmen zu:

Zweite Annahme auf Basis der Literaturrecherche:

Die Förderung freier Meinungsbildung durch die PR einer autonomen Verwaltung ist eher unwahrscheinlich.

Diese Annahme sollte nicht überraschen: Die autonome Verwaltung ist aufgrund ihrer professionellen Haltungen und ihrer fachlichen Fähigkeiten auf demokratische Willensbildung nicht gerade angewiesen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.). Indem sie sich von der öffentlichen Meinung abgrenzt, ist sie von einem demokratischen Verständnis sogar eher entfernt (vgl. Czerwick, 2009, S. 138 f.).

Unter der Voraussetzung ihres professionellen Werteverständnisses und ihrer besonderen Fachkompetenz ist die autonome Administration in der Lage, zu erkennen, was für das Gemeinwohl erforderlich ist (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 f.; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f. u. 205 f.; vgl. 2.2). Insofern könnten autonome Verwaltungsorganisationen auch selbst optimal entscheiden, welche Informationen sie der Bevölkerung im Interesse der Meinungsbildung zukommen lassen sollten.

Dieses idealisierte Bild ändert allerdings nichts daran, dass es sich um einseitige informationelle Vorgaben der Verwaltung handelt. Bei ihrer Abgrenzung von der Umwelt kann die autonome Administration nicht wissen, allenfalls vermuten oder abschätzen, welche Informationsinhalte gesellschaftlich (tatsächlich) von Belang sind. Sie allein trifft die Informationsauswahl und bestimmt hierdurch, welche Inhalte der bürgerlichen Meinungsbildung zugrunde liegen.

Dem könnte entgegengehalten werden, dass gerade autonome Organisationen als autopoietische Systeme die Möglichkeit haben, trotz ihrer Geschlossenheit operative Kopplungen mit anderen Systemen in Form von kommunikativen Beziehungen einzugehen (vgl. Luhmann, 1998, S. 788 f. u. 834; vgl. 2.2). Demzufolge haben Public Relations als ein Netzwerk asymmetrischer Relationen, die zwischen einer Organisation und den Bezugsgruppen ihrer Umwelt vorliegen, die Funktion einer Schnittstelle (vgl. Szyszka et al., 2009, S. 48 f.), wobei jede Relation als Träger einer „Differenz“ zwischen Selbst- und Fremdbeschreibung zu verstehen ist (vgl. Szyszka, 2009, S. 139-142; vgl. 2.2). Das PR-Management hat die Aufgabe, ein „Differenzmanagement“ in Richtung eines organisationsseitig vorteilhaften Beziehungszustands zu betreiben, indem es bei Relationsproblemen mithilfe von „Interventionsprogrammen“ strategisch vorgeht (vgl. Szyszka, 2009, S. 148 f.).

Strategisches Vorgehen zugunsten von Beziehungen, die von organisationalem Vorteil sind, sprechen nicht gerade für eine vorrangige Berücksichtigung gesellschaftlicher Belange – schon gar nicht für die Unterstützung einer freien Meinungsbildung der Bürger im demokratischen und humanistischen Interesse. Da bei selbstbezogenen Organisationen der interne Ursprung der nach außen gerichteten Kommunikationsmaßnahmen für angepasste (Selbst-)Darstellungen sorgen kann (vgl. Luhmann, 1998, S. 834), muss ohnehin mit einer zielgerichteten Beeinflussung der Zielgruppen gerechnet werden. Ein Beitrag zur freien Meinungsbildung durch die PR einer autonomen Verwaltung wird insofern eher für unwahrscheinlich gehalten.

Dritte Annahme auf Basis der Literaturrecherche:

Eine hierarchische Verwaltung kann lediglich bedingt zu einer freien Meinungsbildung beitragen.

Innerhalb einer Bürokratie setzt Verwaltungshandeln bestimmte hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse voraus (vgl. Weber, 1922/2002, S. 551 f.; vgl. 2.3). Als regelgebundene, hierarchische Bürokratie (vgl. Weber, 1922/2002, S. 124-130) steht die Verwaltung mit ihren idealtypisch rationalen Handlungsweisen im Widerspruch zu willkürlicher Herrschaft (vgl. Richter, 2012, S. 97 f.). Statt Willkür kommt die Einrichtung beziehungsweise Gewährleistung sowohl rechtsstaatlicher als auch demokratischer Prinzipien in Frage (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45; vgl. Richter, 2012, S. 103). Ein hierarchischer Verwaltungsapparat kann objektiv und verlässlich demokratisch legitimierte Interessen dienen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201). Für sein Handeln sind Beständigkeit und eine demokratisch begründete Rationalität geradezu charakteristisch (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.; vgl. 2.3). Selbst bei einer Veränderung demokratischer Mehrheitsverhältnisse zeichnet sich die bürokratische Verwaltung nicht zuletzt aufgrund der Professionalität ihrer Akteure durch Unabhängigkeit und Regelgebundenheit aus und sorgt somit auch in solchen Fällen für ein hohes Maß an Stabilität (vgl. Richter, 2012, S. 93 f.). Da behördliche PR als Beitrag zur freien politischen Meinungsbildung im demokratischen Interesse liegen, vom Demokratie-, Freiheits- oder Rechtsstaatsprinzip sogar notwendigerweise verlangt werden (vgl. Feik, 2007, S. 162; vgl. Hämmerlein, 1966, S. 54, 58 u. 63; vgl. Jerschke, 1971, S. 82 u. 101-106; vgl. 2.1), sollte eine bürgerbezogene Öffentlichkeitsarbeit einer hierarchisch-bürokratischen Verwaltung, die auf der Basis demokratisch fundierter Rationalität entscheidet, eigentlich nicht in Frage stehen. Dennoch gibt es Einschränkungen:

Ein partnerschaftliches Einbeziehen gesellschaftlicher Teilbereiche oder externer Interessenvertreter in den behördlichen Entscheidungsprozess kommt für eine bürokratische Verwaltung mit fachspezifischen Kompetenzen und festgelegten Hierarchieebenen nicht in Betracht (vgl. Dunsire, 1993, S. 29 u. 32). Die hierarchische Verwaltung ist deutlich stärker an die Politik als an gesellschaftliche Interessen gebunden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 203 u. 206; vgl. 2.3). In erster Linie hat die Administration die Aufgabe, Entscheidungen demokratisch legitimierter Kräfte umzusetzen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45). Dem entspricht die professionelle Bürokratie im Rahmen einer gesetzes- und weisungskonformen Politikdurchführung (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201). Das bedeutet, dass die weisungsgebundene Administration bei ihrer PR-Arbeit auch von politischen Vorgaben abhängig ist. Da das Ausmaß der Verwaltungs-PR zu weiten Teilen ohnehin weniger normativen Vorgaben als vielmehr dem Ermessen der Behörden unterliegt (vgl. Czerwick, 1998, S. 491; vgl. Czerwick, 2009, S. 151; vgl. 1.1), kann ein PR-Beitrag zur freien Meinungsbildung dann letztlich auch von der Bedingung politischer Zustimmung abhängig sein. Diese Bedingung ist aber nicht die einzige, die hinsichtlich einer unabhängigen Meinungsbildung einschränkend wirken kann:

Jede Herrschaftsform, also auch die rational bürokratische, setzt nach Ansicht Webers (1922/2002) den Glauben an ihre Legitimität voraus. Die Betonung rationaler Gründe kann da-

zu dienen, Herrschaft zu rechtfertigen und sie somit sicherzustellen. Doch das Anführen wertrationaler Gründe dürfte allein beziehungsweise auf Dauer nicht zur Rechtfertigung genügen (vgl. Weber, 1922/2002, S. 122, 124, 549 f.; vgl. 2.3).

Auch eine Verwaltungsorganisation, die Einfluss ausüben, anordnen, „herrschen“ möchte, bedarf der Rechtfertigung ihrer bevorrechteten Stellung (vgl. Wæraas, 2009, S. 303 f.). Daher kommt insbesondere der Öffentlichkeitsarbeit die Aufgabe zu, mit ihren Maßnahmen öffentliche Unterstützung zur Legitimation von Herrschaft zu erlangen (vgl. Wæraas, 2009, S. 301 u. 318; vgl. 2.3). In diesem Sinn dienen PR dazu, Organisationen Handlungsspielräume und ihren Strategien Geltung und Legitimation zu verschaffen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 298, 302 u. 317; vgl. 2.3). Zur Verwirklichung dieser Organisationsziele sind PR strategisch ausgerichtet, bringen Public Affairs-Strategien, Kommunikationsstrategien gegenüber speziellen Anspruchsgruppen oder gesellschaftspolitische PR-Strategien zur Anwendung (vgl. Zerfaß, 2010, S. 305 f.).

Derartig strategische Public Relations verfolgen organisationale Anliegen (vgl. Zerfaß, 2010, S. 302 u. 317). Gesellschaftliche Belange werden dabei nicht vorrangig verfolgt. Die rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung steht unter dem Primat des Behördeninteresses. Dieses ist somit bedingende Voraussetzung einer administrativen PR-Arbeit. Ein Beitrag zur freien Meinungsbildung mittels PR einer hierarchisch-bürokratischen Verwaltung wird insofern lediglich unter der Bedingung geleistet, dass er der behördlichen Legitimation dient.

Vierte Annahme auf Basis der Literaturrecherche:

Die kooperative Verwaltung bietet eine idealtypische Möglichkeit, die freie Meinungsbildung mittels PR zu unterstützen.

Sofern sich die öffentliche Verwaltung den politischen wie auch den gesellschaftlichen Perspektiven in möglichst gleicher Weise öffnen möchte, müsste sie sich jenseits eines autonomen oder hierarchisch-bürokratischen Selbstverständnisses positionieren. Ein solcher Standpunkt ist für eine Behörde denkbar, wenn sie die Aufgaben eines vermittelnden Moderators einnimmt.

Als Moderator baut die kooperative Verwaltung Beziehungen zu sowie zwischen gesellschaftlichen und politischen Interessen auf, entwickelt Netzwerke, kooperiert innerhalb dieser mit beiden Seiten und tritt, sollten deren Interessen voneinander abweichen, in Verhandlungen ein und bemüht sich um einen Ausgleich (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 222; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 f. u. 205 f.; vgl. 2.4).

Für diese Verhandlungen benötigt die Verwaltung ein kommunikatives Konzept, das einen Interessenausgleich ermöglichen kann. Ein solches Konzept bietet das „kommunikative Handeln“, bei dem Interaktionsbeteiligte Verständigung anstreben (vgl. Habermas, 1997, S. 148 f.). Die an Verständigung ausgerichtete Kommunikation kann die Funktion einer Handlungskoordination übernehmen (vgl. Habermas, 2001, S. 50). Von verständigungsorientierten Akteuren dürfen Aussagen erwartet werden, die verständlich, wahr, richtig und wahrhaftig, alles in allem also vernünftig sind (vgl. Habermas, 1995, S. 104, 110 u. 137; vgl. 2.4). Sofern über die Wahrheit und die Legitimität von Kommunikationsinhalten keine einheitliche Sichtweise besteht, kann im

Diskurs ein Konsens hergestellt werden (vgl. Habermas, 1997, S. 113-115 u. 138 f., 2001, S. 37 u. 43). Also dient der kooperativ eingeräumte gesellschaftliche Einfluss dazu, administrative Entscheidungen diskursiv rationalisierbar zu machen (vgl. Reese-Schäfer, 2012, S. 125).

Insbesondere PR können konsensorientiert genutzt werden, um auf kommunikative Weise eine Übereinstimmung bei den Geltungsansprüchen Wahrheit und Legitimität herzustellen; sollte dies nicht unmittelbar gelingen, kann die Öffentlichkeitsarbeit zur Durchführung eines Diskurses beitragen (vgl. Burkart, 2002, S. 447, 2009, S. 150 f.). Derart verständigungsorientierte PR sind von Dialog und Interessenausgleich geprägt (vgl. Burkart, 2002, S. 448; vgl. 2.4). Demnach ist das Bemühen um ein „Klima der Verständigung“ Kernaufgabe der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Burkart, 1996, S. 248). Übergeordnetes Ziel konsensausgerichteter PR ist gemäß dem Konzept der VÖA (vgl. 2.4) das Einverständnis zur Wahrheit vorgelegter Fakten, zur Vertrauenswürdigkeit von Organisationen oder Personen sowie zur Legitimität eines Vorhabens (vgl. Burkart, 1996, S. 256 f.). Diese Ansprüche kommen in den aufeinanderfolgenden Phasen der Information, der Diskussion, des Diskurses und der Situationsdefinition zum Tragen (vgl. Burkart, 1993, S. 224-226, 2010, S. 25 f. u. 35).

Nach Burkart (2010) stellt sich in der Informations- und Diskussionsphase ein Teilerfolg ein, wenn mit der Bereitstellung von Sachverhalten die Verständigungsansprüche auf Wahrheit, Vertrauenswürdigkeit und Legitimität erfüllbar werden. Dazu müssten aber vor allem zu relevanten Sachverhalten ausreichende Informationen gezielt verfügbar gemacht werden, was nur bei entsprechend gewährleisteter Transparenz möglich ist (vgl. Burkart, 2010, S. 27-31 u. 35).

Was also haben verständigungsorientierte PR, die von konsentstheoretischen Erwägungen inspiriert sind und auf der Theorie des kommunikativen Handelns beruhen, mit einem Beitrag zur Meinungsbildung zu tun? Sie bieten der Verwaltung eine demokratische beziehungsweise humanistische Perspektive. Eine kooperative Verwaltung, die zum Zweck der Verständigung relevante Fakten unverfälscht offenlegt, ist in der Lage, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag zur freien Meinungsbildung zu leisten.

Diese Annahme wird von den Anforderungen an kommunikatives Handeln besonders gestützt, denn verständigungsorientierte Verhandlungen haben „auf Augenhöhe“ zu erfolgen (vgl. Habermas, 2001, S. 30 f.) – anders wäre eine Kooperation auch schwer vorstellbar (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f.). Sie müssen frei von Zwängen und Manipulationen sein, das heißt, dass es keine Einschränkungen gibt, die bessere Argumente ausschließen (vgl. Habermas, 1997, S. 47 f., 2001, S. 44-46). Ein verständigungs- und nicht-erfolgsorientiertes kommunikatives Vorgehen ohne strategische Ausrichtung, ohne egoistische Motive oder egozentrische Erfolgskalküle, ohne Täuschungen und Manipulationen gewährleistet eine zwangsfreie und damit ideale Verhandlungslage (vgl. Habermas, 1997, S. 385-387 u. 446). Gerade im Diskurs bedeutet Zwangsfreiheit, dass neben dem kooperativen Verständigungsmotiv keine weiteren Absichten zur Geltung kommen (vgl. Habermas, 1995, S. 131). Zwangsfreiheit setzt zudem voraus, dass jeder Verhandlungsteilnehmer gleiche Chancen hat, Argumente einzubringen (vgl. Habermas, 1995, S. 120 f.).

Eine solche Voraussetzung ist aus gesellschaftlicher Sicht nicht unproblematisch, denn ein gleichberechtigter Zugang oder gleiche Teilhabe am Verhandlungsprozess erfordert gemäß Dose, dass keine besonderen Machtpositionen zur Geltung gebracht werden. Das erscheint aber schon angesichts der tatsächlichen Stellung der Verwaltung als hoheitliche Administration schwierig (vgl. Dose, 2009, S. 190 u. 192).

Auch aufgrund gesellschaftlicher Voraussetzungen könnte ein gleicher Zugang in Frage gestellt sein, da ein Berücksichtigen von Interessen vom Ausmaß ihrer Organisiertheit oder ihres öffentlichen Einflusses abhängt (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 255; vgl. 2.4). Zweifellos handelt es sich bei den Verhandlungsmodi der Chancengleichheit und der Zwangsfreiheit um Idealisierungen (vgl. Habermas, 2001, S. 46 f.), doch erlauben sie zumindest die Annahme einer „idealen Sprechsituation“ (vgl. Habermas, 1995, S. 118 f. u. 177; vgl. 2.4). Insofern wird davon ausgegangen, dass die verständigungsorientierte PR-Arbeit einer kooperativen Verwaltung mittels PR eine idealtypische Beitragsmöglichkeit zur freien Meinungsbildung darstellt.

Im Fall einer wirklich ernsthaften Argumentationsbeteiligung sei es zudem gestattet, das Vorliegen der Zwangsfreiheit und der Chancengleichheit – trotz aller Idealisierung – anzunehmen (vgl. Habermas, 2001, S. 46 f.). Daher ist Verständigung aus der konsenstheoretischen Perspektive heraus durchaus als ein demokratischer Prozess wahrnehmbar (vgl. Burkart, 2009, S. 143 f.). Auf dieser Grundlage finden die PR der Verwaltung einen idealen „Nährboden“ für ihren Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung.

Fünfte Annahme auf Basis der Literaturrecherche:

Die responsive Verwaltung trägt im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit reaktiv zur freien Meinungsbildung bei.

Eine Verwaltung kann als responsiv betrachtet werden, wenn sie bereit ist, die öffentliche Meinung wahrzunehmen, gesellschaftliche Anliegen als legitim anzunehmen sowie diesen entgegenzukommen, zumindest aber auf diese zu reagieren (vgl. Czerwick, 2009, S. 147). Insofern begegnet die responsive Verwaltung weniger politischen Interessenlagen als vielmehr bürgerlichen Bedürfnissen, die für Verwaltungsorganisationen im Austausch mit gesellschaftlichen Interessenträgern ersichtlich werden (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.). Ohne dass Rückbindungen mit anderen Institutionen, wie Regierung oder Parlament, erforderlich wären (vgl. Behnke, 2009, S. 55), interagieren staatlichen Stellen unmittelbar mit gesellschaftlichen Akteuren. Ein bedarfsausgerichtetes Vorgehen der Administration setzt die Interaktion mit der Gesellschaft geradezu voraus (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.; vgl. 2.5).

Werden Organisationen als Interaktionssysteme betrachtet (vgl. Giddens, 1984, S. 147), können deren Interaktionshandlungen als Strukturierungen nachvollzogen werden (vgl. Giddens, 1984, S. 194, 1997, S. 77). Unter Strukturierung ist das Errichten von Beziehungsstrukturen zu verstehen, wobei diese Strukturen auf rekursive Weise Mittel und Ergebnis zugleich sind (vgl. Giddens, 1984, S. 148, 1997, S. 430 u. 432). Hinter der Strukturierung steht die Idee einer wechselseitigen Beeinflussung von individueller Aktion und sozialer Welt; das heißt, dass ein

bestimmtes Handeln einen spezifischen sozialen Status herstellt, der wiederum für das Handeln bestimmend ist (vgl. Giddens et al., 2009, S. 58; vgl. 2.5). Demnach beruht die Veränderung von Systemstrukturen auf Strukturierung, wovon schließlich die Reproduktion von Systemen abhängt (vgl. Giddens, 1997, S. 77). Was bedeutet das nun für die öffentliche Verwaltung und die PR? Inwiefern lassen sich PR und Verwaltung in den Strukturierungsprozess einordnen?

Wie Grimmer annimmt, wirken Verwaltungsorganisationen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung strukturierend in die Gesellschaft hinein, werden aber auch selbst seitens der Gesellschaft strukturiert, indem sie von gesellschaftlichen Strukturen beeinflusst werden. Also wirkt das Strukturieren der Gesellschaft durch administrative Einheiten wieder auf die Behördenstrukturen zurück (vgl. Grimmer, 2004, S. 23 f. u. 46 f.).

Die Strukturen einer Organisation bestimmen nach Jarren und Röttger (2009) die Möglichkeiten und Grenzen ihrer PR. Innerhalb dieses Rahmens schafft das PR-Handeln, etwa eine reputationsausgerichtete PR, ein bestimmtes Bild der Organisation in der Öffentlichkeit. Der erzeugte Eindruck wiederum sorgt für gefestigte oder neue organisationale Rahmenbedingungen, Strukturen, die für die weiteren PR ausschlaggebend sind. Öffentlichkeitsarbeit sorgt demnach für die Reproduktion von Strukturen (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 34).

Das Umwandeln beziehungsweise Reproduzieren von Organisationsstrukturen darf nach Falkheimer unter anderem auf das kommunikative Strukturierungsvermögen der organisationalen Öffentlichkeitsarbeit zurückgeführt werden. Mit der Strukturierung lässt sich geradezu die Bestimmung der PR nachvollziehen: Öffentlichkeitsarbeit ist ein Transformations- beziehungsweise Reproduktionsinstrument (vgl. Falkheimer, 2009, S. 111-116; vgl. 2.5).

Die reproduktive Funktion der Public Relations kommt gemäß Röttger, Preusse und Schmitt als Reflexion auf der Grundlage von Beobachtung zum Tragen. Hiernach haben die PR folgende Kernleistungen: Sie beobachten Organisation und Organisationsumwelt. Die Beobachtungsergebnisse werden den organisationalen Reproduktionskreisläufen zugeführt. Dies gibt einer Organisation eine Reflexionsmöglichkeit. Schließlich übernehmen PR eine Steuerungsfunktion, indem sie kommunikativ auf die Organisation und ihre Umwelt einwirken und damit strukturelle Veränderung hervorrufen (vgl. Röttger et al., 2011, S. 132, 134 f. u. 138-134; vgl. 2.5).

Ist die Administration auf das Gemeinwohl ausgerichtet, hat ihre Beobachtung der öffentlichen Meinung besondere Relevanz, da sich gesellschaftliche Bedürfnisse vor allem in der artikulierten öffentlichen Meinung widerspiegeln (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 264). Berücksichtigen Behörden die Bedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar, ist die bürgerliche Partizipation deutlich gestärkt (vgl. Behnke, 2009, S. 46). Je mehr die Administration auf gesellschaftliche Anliegen eingeht, umso mehr besitzt sie demokratische Qualität (vgl. Czerwick, 2009, S. 138; vgl. Czerwick et al., 2009, S. 262).

Auf den ersten Blick ließe sich folgern, dass die PR, die einer responsiven Verwaltung zur Reproduktion von Strukturen dienen, etwa mittels einer auf Beobachtung basierten Reflexion (vgl. Röttger et al., 2011, S. 126 u. 144; vgl. 2.5), einen vortrefflichen Beitrag zur freien Willensbildung leisten können. Schließlich ist diese Administration gemäß den vorstehenden Ausführun-

gen imstande, im Rahmen der PR mit ihren Teilöffentlichkeiten zu interagieren. So könnten die artikulierten bürgerlichen Anliegen – und damit auch ein geltend gemachter Anspruch auf die zur Meinungsbildung erforderlichen Informationen (vgl. Leisner, 1966, S. 121; vgl. 2.1) – wahrgenommen werden. Über die PR vermittelt würden diese Anliegen dann in organisationale Reflexionsprozesse einfließen. Letztlich hätte das in Verbindung mit dem steuernden Einwirken auf die jeweilige Verwaltungsorganisation Auswirkungen auf die behördlichen Strukturen, die wiederum für das gesellschaftsorientierte Verwaltungshandeln, beispielsweise in Form der Öffentlichkeitsarbeit, prägend wären. Auf den Punkt gebracht: Eine responsive Verwaltung könnte mittels PR umfassende Transparenz gewährleisten, sofern sie ein bürgerliches Bedürfnis auf behördliche Information wahrnehmen, intern strukturell verarbeiten und entsprechend decken würde. Auf den zweiten Blick kommen jedoch Zweifel auf, dass die responsive Verwaltung mit ihrer PR – nahezu selbstlos – ausschließlich zugunsten von bürgerlicher Partizipation und Demokratie zur freien Meinungsbildung beitragen. Es hat wohl seine Gründe, dass sich staatliche Organisationen überhaupt entsprechend gesellschaftlicher Interessen strukturieren lassen:

Der Staat ist nach Kooiman (2003) nicht in der Lage, alle sozialen Probleme selbst zu lösen oder allen gesellschaftlichen Anliegen allein umfassend zu begegnen. Daher bietet die Interaktion mit Bürgern die Möglichkeit, deren Potential zum Erfüllen öffentlicher Aufgaben oder zum Decken gesellschaftlicher Bedürfnisse zu nutzen (vgl. Kooiman, 2003, S. 122 f.).

Insofern erhält die Verwaltung im Rahmen der Interaktion Zugriff auf das Sozialkapital der Gesellschaft (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 51 f.). Der zugestandene bürgerliche Einfluss auf das staatliche Steuern verbessert zumindest die Aussicht, den Anforderungen einer immer komplexeren Welt angemessen entsprechen zu können (vgl. Kooiman, 2003, S. 126). Sofern also die Administration bei der Wahrnehmung öffentlicher Meinung(en) feststellen muss, dass in der Gesellschaft speziellen behördlichen Vorhaben oder bestimmten Verwaltungsorganisationen kritisch oder sogar ablehnend gegenübergestellt wird, kann sie zielgerichtet reagieren. Es ist nicht auszuschließen, dass die Verwaltung im Rahmen der gewährten Transparenz dann gerade die Informationen anbietet, die ihr – strategisch – nützen.

Unter Berücksichtigung des Demokratieprinzips und des Gleichheitsgrundsatzes erscheint ferner problematisch, dass staatliche Organisationen nach Einschätzung Czerwicks (2009) responsiv besonders auf die von externen Stellen öffentlich kommunizierten Meinungen eingehen. Dies mag der Interessenverteilung innerhalb einer Gesellschaft entsprechen. Ein Veröffentlichliches hängt aber oftmals davon ab, ob Standpunkte oder Interessen von vorherrschenden Kräften getragen werden. Ein derartiges Ausrichten an gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen hat zur Folge, dass die Verwaltung Mindermeinungen oder Interessen von Minderheiten, die aufgrund ihres geringeren Gewichts in einer Gesellschaft eben nur in geringem Umfang oder keine Veröffentlichung finden, weniger oder gar nicht berücksichtigt (vgl. Czerwick, 2009, S. 149; vgl. 2.5).

Einen umfassenden Beitrag zur freien Willensbildung der Bevölkerung seitens einer responsiven Administration stellen außerdem die Rollen der Bürger, die ihnen in den unterschiedlichen Ausprägungen dieses Verwaltungsmodells zukommen, in Frage (vgl. 2.5). Werden die Staatsbürger

als „Konsumenten“ betrachtet, die – wie Verbraucher in einem „Einkaufszentrum“ – Administrationsleistungen nachfragen (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223), ist nicht zu erwarten, dass responsive Verwaltung über ein vorliegendes Leistungsangebot hinaus reagiert. Ferner wird auch nicht zwingend angeboten, wozu es keine Nachfrage gibt. Was der Verbraucher also nicht nachfragt beziehungsweise nicht „aus den Regalen holt“, um das Bild des Einkaufsmarktes zu bedienen, wird nicht in das Produktangebot aufgenommen oder verschwindet alsbald aus diesem. Woher sollten die Verbraucher aber wissen, dass es jene Produkte gibt, wenn sie diese nicht im „Warenangebot“ vorfinden? Folglich werden die Inhalte, die von der Bevölkerung bei behördlichen Stellen nicht oder nicht regelmäßig eingeholt werden, auch nicht oder nicht mehr Gegenstand administrativer PR-Leistungen sein. Der Bürgerschaft bleibt in Unkenntnis des Informationspotentials staatlicher Stellen letztlich keine andere Wahl, als sich in dem Umfang informieren zu lassen, den die responsive Verwaltung der PR-Nachfrage entsprechend – reaktiv – vorgibt.

Bürgerinnen und Bürger, die über die Konsumentenrolle hinaus zu „Kunden“ avancieren, dürfen davon ausgehen, dass die Verwaltung ihren Wünschen besonders aufgeschlossen und serviceorientiert gegenübersteht (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Ein Kunde kann sich in einem Service-Betrieb beraten lassen, er kann nachfragen und besondere Wünsche äußern. Allerdings sollte von dieser Rolle keine umfassende, aktive Partizipationsmöglichkeit erwartet werden. Selbst beim serviceorientierten Verwaltungsmodell wird den bürgerlichen Anliegen erst auf Anfrage hin entsprochen, soweit es die Rahmenbedingungen der Verwaltung, wie etwa der öffentliche Haushalt, überhaupt zulassen. Auch die Kundenrolle bleibt ein eher passiver Status. Die Bevölkerung kann zwar PR-Leistungen, die zur freien Meinungsbildung beitragen, vom behördlichen Dienstleister wünschen, ist letztlich aber auf die Informationen angewiesen, die ihm auf Anfrage hin – reaktiv – angeboten werden.

Gemäß der Idee einer administrativen Kundenorientierung sind die Bürgerinnen und Bürger Empfänger staatlicher Leistungen und eben keine verantwortlichen Mitwirkenden, die sich neben den staatlichen Stellen aktiv um das Allgemeinwohl bemühen (vgl. Lorig, 2009, S. 233 f.). Sie als Kunden und nicht als politische Staatsbürger zu betrachten, deutet auf ein eher problematisches Verhältnis der Verwaltung zur Demokratie hin (vgl. Czerwick et al., 2009, S. 263).

Erst wenn die Bürger im Rahmen der bürgerlichen Selbstverwaltung staatliche Serviceangebote mitbestimmen können, haben sie eine aktive Rolle und werden über die aktive Mitbestimmung zu unmittelbaren Mitgestaltern administrativer Leistungen (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223). Die Bevölkerung könnte dann etwa auch mitbestimmen, welche behördlichen PR-Leistungen in welchem Umfang zugunsten einer freien Meinungsbildung erbracht werden müssten. Doch auch eine umfassende Mitwirkungsmöglichkeit ist alles andere als unproblematisch:

Weitgehend uneingeschränkte Partizipation kann aus Sicht Lars Holtkamps zu schwer lösbaren Konflikten zwischen Administration und bürgerlichen Mitwirkenden, zu einer erheblichen Ausdehnung von Verwaltungsverfahren, zu einer gewichtigen Aufwandserhöhung oder zu einem nicht unbeachtlichen Kostenanstieg führen. Derartige Umstände können die Umsetzung angestrebter Maßnahmen be- oder verhindern. Dann würden die Erwartungen der Bevölkerung an

eine umfassende Bürgerbeteiligung schlicht enttäuscht. In diesem Fall dürfte eine weitere Beteiligung schließlich ausbleiben (vgl. Holtkamp, 2009, S. 83).

Die kritische Auseinandersetzung mit dem responsiven Verwaltungsmodell im Zusammenhang mit den drei vorgestellten Bürgerrollen soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die responsive Administration sehr wohl imstande ist, in einem gewissen Umfang zur freien Meinungsbildung beizutragen. Den vorstehenden Ausführungen Rechnung tragend wird jedoch davon ausgegangen, dass es sich ganz überwiegend um einen reaktiven Beitrag handelt.

Die vorgestellten Annahmen deuten an, dass nicht jede Verwaltungsart in Verbindung mit der jeweils zuzuordnenden PR-Funktion in gleicher Weise zur freien bürgerlichen Meinungsbildung beitragen kann. Diese vorerst theoretisch begründeten Folgerungen gilt es, im Rahmen dieses Forschungsprojekts zu untersuchen. Insofern dienen sie als Grundlagen der anschließenden empirischen Überprüfung. Gleichwohl gestatten die Annahmen, bereits grob einzuschätzen, welche behördliche PR-Ausprägungen mehr oder weniger in Frage kommen, um den fokussierten Beitrag zur Meinungsbildung leisten zu können. Somit sind sie – bildlich – eine Art „Vor-Wegweiser“, die einen Richtungswechsel hin zu den tiefer gelegenen, „sumpfigen“, aber gesellschaftlich belangreichen Ebenen (vgl. Schön, 1983, S. 42 f.; vgl. 1.2) zumindest ankündigen.

**„Es gibt nur zweierlei: Wahrheit und Lüge.
Die Wahrheit ist unteilbar, kann sich also selbst nicht erkennen [...].“**

(Kafka, 2011, S. 89)

3. Ergebnisse der empirischen Forschung

Leitfadengestützte Experteninterviews und visualisiert geführte Gruppendiskussionen sind neben der Literaturrecherche als geeignete Methoden identifiziert worden, um die Bedingungen behördlicher PR, die zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung beitragen, zu erforschen (vgl. 1.3). Die aus der Literaturrecherche erzielten Annahmen (vgl. 2.6) können mithilfe der Experteninterviews überprüft werden. Diese Überprüfung erlaubt zunächst die Ableitung empirisch gewonnener Thesen, die ihrerseits im Rahmen von Gruppendiskussionen aus einer anderen Perspektive heraus hinterfragt werden können. Schließlich gestatten die aufeinander aufbauenden empirischen Untersuchungen auf der Basis theoretischer Grundannahmen die Entwicklung einer Theorie der bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung.

3.1 Expertensicht und Thesenbildung

Der theoretische Teil dieser Studie ist besonders von soziologischen Fundierungen geprägt. Sowohl die Public Relations als auch die Verwaltung sind auf bestimmte soziologische Grundlagen zurückführbar, die als „Nahtstellen“ zwischen den Verwaltungsarten und den PR-Modellen eingeordnet werden konnten (vgl. 2.3-2.6). Die ersten Annahmen, die mithilfe der Literaturrecherche entwickelt worden sind (vgl. 2.6) und im Rahmen der Experteninterviews überprüft werden, beruhen auf den hergeleiteten soziologischen Grundlagen des Forschungsgegenstandes.

Methodologische Verantwortung und Umsetzung der Experteninterviews

Nach Meuser und Nagel (2005) sind es gerade die soziologischen Ausgangspunkte, die ein Forschungsinteresse von Anfang an leiten. Bei der Interviewauswertung kann dann mit der Interpretation der aufgefundenen Ergebnisse auf die theoretischen Fundierungen Bezug genommen werden. Schließlich zeigt sich in der Gegenüberstellung von theoretischen und empirisch ermittelten Konzepten, ob diese einander entsprechen (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 90).

Dabei stellt die Auswertung insofern einen wesentlichen Schritt in Richtung eines angestrebten Theorieentwurfs dar, als sie von einem Rückgriff auf allgemeingültige Begriffe sowie von der Berücksichtigung der Anschlussmöglichkeit an bestehende theoretische Diskussionen gekennzeichnet ist (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 57). Aufgrund der über den Interviewleitfaden (vgl. Anhang A) in die Interviews – zumindest mittelbar – eingebrachten soziologischen Fundierun-

gen ist es möglich, dass sich die bezugnehmenden Antworten der Experten besonders eignen, soziologisch „übersetzte“ Kategorien als Vorstufe zur Theoriebildung (vgl. Meuser & Nagel, 2005, S. 88) zu entwickeln. Dieser Umstand bietet sich bei der Auswertung der leitfadengestützten Interviews gemäß der Methode nach Meuser und Nagel (vgl. 2009, S. 57) geradezu an und wird entsprechend genutzt. Somit erlaubt das zugrunde gelegte Auswertungsvorgehen (vgl. 1.3), den direkten oder indirekten Begegnungen der Experten mit soziologisch begründeten Bedingungen der PR sowie der öffentlichen Verwaltung nutzbringend Rechnung zu tragen.

Zwischen November 2015 und April 2016 wurden insgesamt 18 Interviews mit Experten behördlicher Öffentlichkeitsarbeit aus je sechs Bundes-, Landes und Kommunalbehörden in neun verschiedenen Bundesländern durchgeführt (E1-E18). Bei den Experten handelt es sich um Pressesprecher beziehungsweise PR-Verantwortliche von Verwaltungsorganisationen, die bis zum Zeitpunkt der Interviews jeweils zwischen fünf und 25 Jahren im Bereich behördlicher PR tätig gewesen sind; zusammengerechnet konnte auf 200 Jahre PR-Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung zugegriffen werden. Die einzelnen Interviews hatten eine Länge von 41 bis 72 Minuten, alle Experteninterviews zusammen eine Gesamtdauer von rund 940 Minuten.

Die mit der Methode der Experteninterviews qualitativ erzielten Einzelergebnisse entsprechen dem der Theoriebildung vorangehenden Schritt der Kategorienbildung; vorab sind die Resultate jeweils in einer übergeordneten Matrix organisiert und zusammengestellt worden (vgl. 1.3). Zugunsten einer nachvollziehbaren Gliederung und aus Gründen der besseren Erfassbarkeit werden die Inhalte einer jeweils übergeordneten Auswertungsmatrix konzentriert in die Text- und Kapitelstruktur dieser Studie überführt. Die nachfolgende Ergebnispräsentation umfasst also vor allem die Inhalte, die den Wesensgehalt der gebildeten Kategorien (vgl. Anhang B) deutlich wiedergeben. Ausgewählte Zitate oder Paraphrasen ergänzen diese Präsentation beispielhaft. Dabei benennen die Angaben in den runden Klammern die jeweiligen Interviews, aus welchen die Argumente eingeflossen sind. In eckigen Klammern ist zudem die Anzahl der übereinstimmenden Expertenargumente angegeben. Letztlich lassen sich mithilfe der erfahrungsgestützten Interviewinhalte Thesen zu den Bedingungen behördlicher PR bilden.

Problemkennzeichen behördlicher PR

Eine organisationsbezogene Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen ist in der Studieneinführung als abstrakte Gefahr für die Unabhängigkeit der freien Meinungsbildung in Erwägung gezogen worden (vgl. 1.1). Dieser Darstellung könnte entgegengehalten werden, dass sie lediglich theoretisch entworfen sei und deshalb einer praktischen Relevanz entbehre. Jener wohlmöglich naheliegenden Position kann – auch wenn die Überprüfung der angenommenen Gefährdung ursprünglich nicht im Vordergrund des Forschungsinteresses stand – nunmehr mithilfe der vorliegenden Auswertungsergebnisse begegnet werden. Das bloße Orientieren am Interviewleitfaden hat den Experten in den offenen Gesprächen (vgl. 1.3) „Raum“ genug gelassen, um von sich aus auf eine potentielle Gefahr für die freie Meinungsbildung einzugehen. Die 18 Gesprächspartner haben in den Interviews zum Teil sehr deutlich zur Transparenz der Verwal-

tungs-PR Bezug genommen. Dabei ist zugleich, untermauert durch eine Vielzahl von Argumenten [37] (vgl. Anhang B), das problematische Verhältnis der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zur Unabhängigkeit der bürgerlichen Meinungsbildung offengelegt worden (vgl. Diagramm 1):

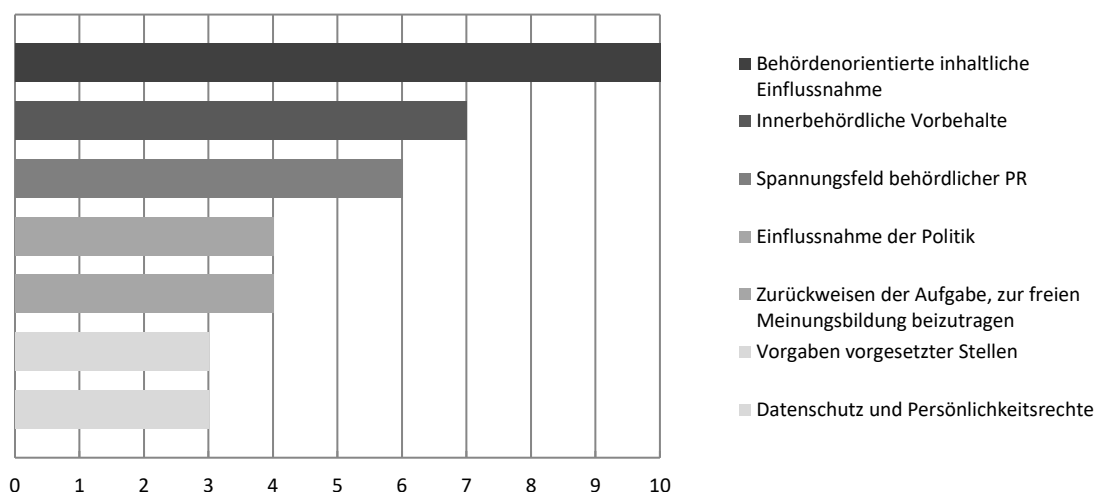


Diagramm 1: Anzahl der von den interviewten Experten genannten Argumente zu den Problemkennzeichen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf eine freie Meinungsbildung

Quelle: Eigene Darstellung

Verwaltungsorganisationen legen demnach ihre PR-Inhalte in behördenorientierter Weise fest, auch wenn sich hieraus Transparenzeinschränkungen oder Wirklichkeitsverzerrungen ergeben. Kritischen Anfragen begegnet die Administration bisweilen mit Passivität. Erwartungshaltungen der Presse werden oft nicht erfüllt. Wenn Informationen herausgegeben werden, dann stringent, also in vorab vereinheitlichter Weise. Verwaltungs-PR dienen vor allem der Wahrung und Förderung behördlichen Ansehens.

Öffentlichkeitsarbeit werde der Expertenauffassung folgend von der Verwaltung stets auch als ein Mittel der Imagepflege betrachtet (E17). Verwaltungsorganisationen nutzen PR, um das eigene Ansehen zu steigern, indem sie ihre Informationen so gestalten, dass die jeweiligen Behörden gut dastehen (E6). Insofern komme das über die Verwaltungs-PR vermittelte Abbild der tatsächlichen Wirklichkeit nicht gleich (E2). Bei der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit gehe es in erster Linie darum, die jeweilige Verwaltungseinheit so gut wie möglich „zu verkaufen“ beziehungsweise dieser „Punkte zu bringen“, so ein Experte (E11).

Verwaltungs-PR stehen im Spannungsfeld zwischen umfassender Information der Öffentlichkeit und ungestörter administrativer Aufgabenwahrnehmung. Bei der Abwägung beider Seiten ist die Administration insofern festgelegt, als nicht Alles frei kommuniziert werden kann, die Unterstützung der Medien im Bedarfsfall zu begrenzen ist und Gegenstand, Art und Zeitpunkt des Informierens verwaltungsseitig bestimmt werden. Auch der behördliche Öffentlichkeitsar-

beiter, der zwischen Transparenzbefürwortung und Vertraulichkeitswahrung steht, ist gebunden. Er hat sich Vorgaben zur Transparenzeinschränkung zu fügen und darf das in ihn gesetzte Vertrauen, den Informationsumfang zu begrenzen, nicht enttäuschen. Aus Sicht vorgesetzter Stellen dienen Verwaltungs-PR besonders dazu, als Puffer zwischen den Fachbereichen der Verwaltung und den anfragenden Medien zu wirken. Bereits die Verwaltungsspitze sieht keine Notwendigkeit umfassender öffentlicher Kommunikation.

Im Einzelfall, so die Expertensicht, erhalten die Pressestellen einschränkende Vorgaben vorgesetzter Stellen (E2). Im Vordergrund stehe vor allem die ungestörte administrative Aufgabenerledigung; schon deshalb sehe die Verwaltung keinen Bedarf an öffentlicher Kommunikation, „(...) *will und braucht die Öffentlichkeitsarbeit nicht*“, denn es erscheine nicht durchgängig sinnvoll, die Medien hinter die behördlichen Kulissen blicken zu lassen und den Prozess der Entscheidungsfindung zu offenbaren (E4).

Sogar innerhalb der Verwaltung gibt es gegenüber den behördlichen PR Vorbehalte, die sich in der ablehnenden Haltung, Presse und Öffentlichkeit zu informieren, niederschlagen. Die Gründe für die Einschränkung der administrativen Auskunftserteilung liegen unter anderem in verwaltungsinternen Restriktionen und einem in der Verwaltung vorhandenen mangelnden Interesse, Öffentlichkeitsarbeit umfassend zu leisten. Auch der Respekt vor der einzelnen Person, Persönlichkeitsrechte und Datenschutz sind Gründe, die zur Einschränkung behördlicher PR angeführt werden; doch gerade das Argument des Datenschutzes wird bisweilen lediglich vorge-schoben, um Informationen zurückzuhalten. Verwaltungs-PR werden schließlich erheblich politisch geprägt beziehungsweise von politischen Vorgaben beeinflusst.

Schätzungsweise 40 Prozent der behördlicherseits publizierten Inhalte, so ein interviewter Experte, seien politisch gefärbt (E11). Politische Zwänge können die freie Meinungsbildung durch-aus einschränken (E2). Die Kommunikation einzelner Verwaltungsbereiche nach außen sei also nicht nur von persönlichen, sondern auch von partei-politischen Interessen abhängig (E10).

Schließlich wird der Politik und nicht der Verwaltung die Aufgabe zugeschrieben, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Ein solcher Beitrag gehört generell nicht zu den der Verwaltung obliegenden Aufgaben. Außerdem sollen die Bürgerinnen und Bürger selbst verpflichtet sein, sich aktiv zu informieren.

Im Ergebnis haben die Experten Folgendes verdeutlicht: Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit gefährdet die freie Meinungsbildung der Bevölkerung, indem Behörden ihre PR in wirklichkeits-verzerrender Weise imageorientiert betreiben, Verwaltungsspitzen transparenzeinschränkende Vorgaben machen sowie politische Sichtweisen und Zwänge erheblichen Einfluss auf die Verwaltungs-PR ausüben. Diese Gefahr wird innerhalb der Verwaltung durch ein mangelndes Interesse an Öffentlichkeitsarbeit und eine ablehnende Haltung gegenüber dem Informieren von Presse und Öffentlichkeit stabilisiert. Sie wird durch informationsbegrenzende Festlegungen der Administration sowie eine behördenseitige Ablehnung der Verwaltungsaufgabe, zur freien Meinungsbildung beizutragen, sogar noch verstärkt.

Aus Experteninterviews abgeleitete erste These:

Die freie Meinungsbildung ist vor allem dann gefährdet, wenn Verwaltungs-PR am Behördenimage ausgerichtet sind, vorgesetzte Dienststellen die Kommunikation des nachgeordneten Bereichs festlegen oder politische Einflüsse die behördliche Öffentlichkeitsarbeit mitbestimmen.

Public Relations als Werkzeuge zur freien Meinungsbildung

Zu Beginn und am Ende der Leitfadeninterviews haben die interviewten Experten Werkzeuge, die sinnbildlich für die behördliche PR stehen, ausgewählt. Die Gegenstände waren vom Interviewer bei jedem Gesprächstermin in einem Werkzeugkoffer mitgeführt worden. Dies hat in erster Linie dazu gedient, jedem Interview eine reflektionsstimulierende Einleitung und einen abrundenden Ausklang zu verschaffen, den Fokus in anschaulicher Weise auf den Forschungsgegenstand, also die Funktionen der Verwaltungs-PR, zu lenken und die Expertensicht ungezwungen hervortreten zu lassen (vgl. 1.3). Im Ergebnis wurden mit dieser Methode vielseitige Einschätzungen zu Verwaltungs-PR und ihren Zwecken erzielt. Die Interviewteilnehmer haben erläutert, welche Werkzeuge sie besonders mit den Funktionen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit assoziieren und weshalb diese jeweils für die Förderung der freien Meinungsbildung oder im Einzelfall für deren Einschränkung sprechen. Sie haben zahlreiche Argumente gefunden, weshalb Maßstab [15], Pinsel [11], Bohrer [7], Hammer [6], Zange [6], Drahtbürste [4], Schraubenzieher [3], Spachtel [3], Winkelmaß [2], Spannungsmesser [2], Wasserwaage [1], Säge [1] und Schraubenschlüssel [1] sinnbildlich für die Funktionen behördlicher PR stehen können (vgl. Anhang B). Über die Arbeitsmittel des Werkzeugkastens hinaus nannten die Experten von sich aus Antennen, Seismograph, Spiegel, Sekundenkleber, Silikon, Wörterbuch, Stricknadel, Fernsehkanal, Mess- und Anzeigeeinstrument, Mikroskop, Fernglas sowie Tablett und stellten mit je einem Argument einen Bezug zu den PR-Funktionen her (vgl. Anhang B).

Doch nicht alle genannten Gegenstände haben unter Beachtung der Zahl angeführter Argumente und unter Berücksichtigung der angestrebten Zielsetzung die gleiche Relevanz. Da die Forschungsfrage auf die Voraussetzungen einer behördlichen Öffentlichkeitsarbeit, die zur freien Meinungsbildung beitragen kann, abzielt (vgl. 1.2), kommt es symbolisch vor allem auf diejenigen Gegenstände an, die – argumentativ unterlegt – in aller Deutlichkeit für einen solchen Beitrag sprechen. Diese Deutlichkeit erfordert mehr als nur ein ausgeglichenes Verhältnis von Gründen für und wider diesen Beitrag. Auch ein lediglich knappes Überlagern mit nur einem einzelnen Argument zugunsten der Förderung der freien Meinungsbildung erscheint für die eingeforderte Klarheit nicht hinreichend. Nachfolgend werden daher die mehrfach ausgewählten Symbolobjekte herausgestellt, die jeweils mit einem Plus von mindestens zwei Argumenten zugunsten eines Beitrags zur freien Meinungsbildung im übertragenen Sinn ein klares Votum abgeben (vgl. Diagramm 2):

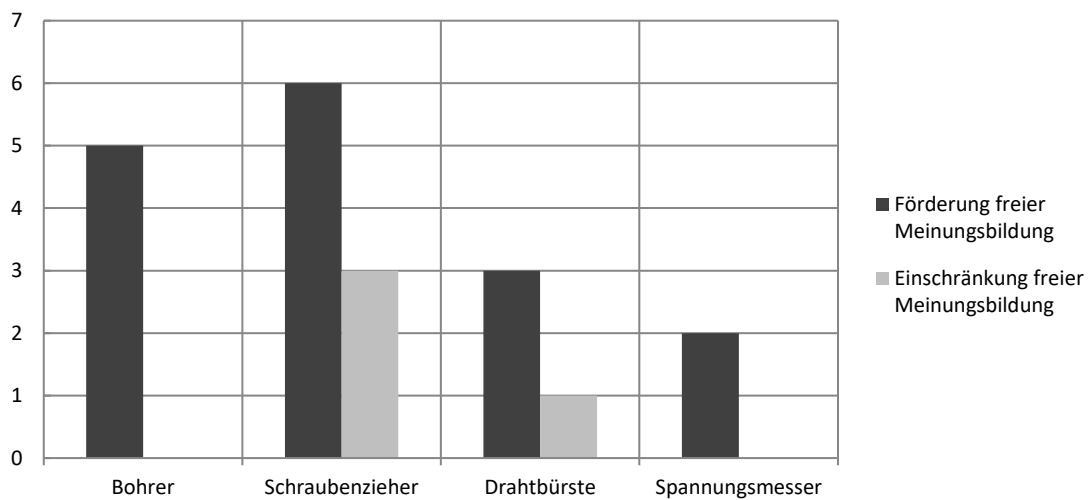


Diagramm 2: Anzahl der Expertenargumente für mehrfach ausgewählte Werkzeugfunktionen als Assoziationen zur überwiegenden Förderung der freien Meinungsbildung mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Bohrer Löcher schaffen, so sollen die behördlichen PR nach Expertenansicht dazu dienen, Einblicke in die Verwaltungstätigkeit zu gestatten (E17). Damit ermöglichen die von den Verwaltungs-PR bewirkten Öffnungen, den Umfang und den Aufwand behördlichen Arbeitens darzustellen (E17). Ein Bohrer stehe insofern für die behördliche Öffentlichkeitsarbeit, als „(...) *man sehr dicke Bretter sehr lange bohren muss und bearbeiten muss*“ (E14). Die dicken Bretter, die zu bohren sind, verkörpern auch das mangelnde Vermögen der Bürger, einen Perspektivenwechsel hinsichtlich aufgabenbezogener Verwaltungsprobleme vorzunehmen oder diese Probleme überhaupt erst zu erkennen (E14).

Mit einem Bohrer wird demnach verbunden, sowohl externe Zielgruppen für die Verwaltungsperspektive als auch Verwaltungsangehörige für die Notwendigkeit behördlicher PR zu öffnen. Angesichts dieser Funktionen fördert ein Bohrer bildhaft die freie Meinungsbildung, da er zur Darstellung der Verwaltungsarbeit beiträgt und das Angebot ergänzender Informationen ermöglicht. Einerseits werden die Bürger mit diesem Werkzeug zu problemorientierter Wahrnehmung befähigt, andererseits wird hiermit die verwaltungsinterne Dienstleistungsbereitschaft gefördert. Eine die freie Meinungsbildung einschränkende Wirkung kommt insofern nicht in Betracht.

Gleiches gilt für die Assoziation mit einem Spannungsmesser. Auch dieser steht symbolisch ausschließlich für den Beitrag zur freien Meinungsbildung. PR haben die Funktion, die auf Unkenntnis beruhenden Spannungen und Stimmungen in der Bevölkerung in Vorbereitung auf die behördliche Kommunikation zu messen.

Das Messen der Stimmungen in der Bevölkerung sei aus Expertensicht Voraussetzung, um in der Lage zu sein, zwischen verschiedenen, auch extremen Positionen seitens einer Behörde

kommunikativ die Balance zu halten (E7). Insofern diene es in einem Spannungsverhältnis vorbereitend dazu, behördlicherseits sinnvolle Signale senden zu können (E1).

Der Schraubenzieher symbolisiert die behördliche PR-Funktion der Unterstützung administrativer Handlungsstabilität. Vor diesem Hintergrund werden mit dem Schraubenzieher auch Beschränkungen der freien Meinungsbildung assoziiert. Die Behörde selbst kann den Informationsdurchfluss begrenzen. Die Einflussnahme auf die administrative Informationstätigkeit erfolgt vor allem im administrativen und politischen Interesse. Informationseinschränkungen seitens der Verwaltung werden zugunsten behördlicher Handlungsfähigkeit vorgenommen. Doch die Argumente, die für eine Förderung der freien Meinungsbildung sprechen, überwiegen.

Den Informationsdurchfluss könne gemäß der Experteneinschätzung die Administration selbst justieren und weiter stellen (E1). So werden der Bevölkerung mittels behördlicher Public Relations Einblicke in die Verwaltung gewährt (E17). Außerdem soll die behördliche Öffentlichkeitsarbeit unterschiedliche Materialien, im übertragenen Sinn Haltungen, verbinden (E4). Sie trägt damit dazu bei, unterschiedliche Sichtweisen zusammen zu bringen, um für eine geeinte Gesellschaft zu sorgen (E4).

Mit einer Drahtbürste wird das Freilegen dialogischer Strukturen und das Entfernen transparenzeinschränkender Bereiche verknüpft. Gleichzeitig dient sie bildhaft dazu, für relevant gehaltene Anfragen von weniger relevanten zu trennen und die behördliche Auskunftsbereitschaft entsprechend einzustellen. Mit der letztgenannten Funktion ist auch eine Einschränkung der freien Meinungsbildung verbunden, denn die Verwaltung legt ausschließlich allein fest, welche Inhalte für die behördliche Öffentlichkeitsarbeit relevant sind. Als freilegende Drahtbürste sorgt die Verwaltungs-PR jedoch besonders für die Förderung der freien Meinungsbildung.

Das Bild vom Freilegen von Strukturen mittels einer Drahtbürste stehe laut eines Experten für die Informations- und Aufklärungsarbeit, die von der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit geleistet werden müsse, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können (E16). Ergänzend diene die „(...) *Drahtbürste zum Wegkratzen alter Strukturen* (...)“; zum Aufbrechen alter Vorstellungen von behördlicher PR zugunsten einer administrativen Transparenz (E6). Ferner könne sie bildhaft Kommunikationswege und Dialogmöglichkeiten freilegen, sodass die behördliche Öffentlichkeitsarbeit imstande sei, zur freien Meinungsbildung beizutragen (E10).

Fazit: Indem Verwaltungs-PR im übertragenen Sinn wie ein Bohrer, ein Spannungsmesser, ein Schraubenzieher oder eine Drahtbürste wirken, können sie aus Expertensicht zur freien Meinungsbildung beitragen. Dieser Beitrag ist möglich, sofern die behördliche Öffentlichkeitsarbeit – wie ein Bohrer – sowohl die Verwaltung zum Darstellen ihrer Tätigkeit als auch die Bürger für das Verstehen der Verwaltungsprobleme öffnet, wenn sie – wie eine Drahtbürste – Kommunikationswege freilegt und auf Verwaltungsstrukturen einwirkt, dass mittels Aufklärung Offenheit erzielbar ist, indem sie – wie ein Spannungsmesser – zur Vorbereitung der Behördenkommunikation externe Spannungen misst und wenn sie – wie ein Schraubenzieher – für einen größeren Informationsdurchfluss sorgt oder verschiedene Auffassungen zusammenbringt.

Aus Experteninterviews abgeleitete zweite These:

Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit kann eine freie Meinungsbildung vor allem dann fördern, wenn sie bildhaft eine geschlossene Verwaltung aufbohrt, Strukturen und Kommunikationsmöglichkeiten der Administration freikratzt, gesellschaftliche Spannungen vorbereitend misst und den behördlichen Informationsdurchfluss aufschraubt oder verschiedene Interessenlagen miteinander verschraubt.

Abhängigkeit behördlicher PR von der Verwaltungsform

Im Rahmen der Leitfadeninterviews sind die meisten Experten unmittelbar auf den Zusammenhang zwischen der Art der Verwaltungs-PR und der Form der Administration eingegangen. Da die Zielsetzung auf die Bedingungen behördlicher PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen, gerichtet ist (vgl. 1.2), sind die Ausführungen der Interviewpartner zu diesem Zusammenhang von richtungsweisender Bedeutung. Sie nehmen damit auf die erste Annahme, die aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) gewonnen wurde, direkt Bezug. Diese lautet: „Eine Behörde betreibt ihre PR auf die Art, die ihrer zugrundeliegenden Verwaltungsform entspricht“ (2.6). Das Gros der interviewten Experten argumentiert, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Typus einer Verwaltungsorganisation und der Art ihrer PR gibt [15]. Dieser Zusammenhang kann auf verschiedenen Gründen beruhen (vgl. Diagramm 3 auf der folgenden Seite):

Im Besonderen haben die Aufgaben, die von der jeweiligen Verwaltungsorganisation zu erbringen sind, Auswirkungen auf die Funktion ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Entsprechend hängt der Beitrag einer Verwaltungsorganisation zur freien Meinungsbildung von deren Aufgaben ab.

Aufgrund unterschiedlicher Verwaltungsaufgaben sei der Umfang des Beitrags zur freien Meinungsbildung unterschiedlich groß, sodass es der Expertenmeinung folgend durchaus auch Behörden gebe, die schlicht nicht zur freien Meinungsbildung beitragen können, „(...) weil es einfach ihre Aufgabe nicht hergibt“ (E17).

Der Zweck behördlicher PR hängt vor allem auch mit dem jeweiligen Selbstverständnis in einer Verwaltungsorganisation zusammen. Schon wie innerhalb einer Behörde Verwaltung verstanden wird, wirkt sich in besonderer Weise auf die administrative Kommunikation aus.

Insofern bringt es einer der Experten auf den Punkt: „So, wie man Verwaltung versteht, so ist die Öffentlichkeitsarbeit“ (E12).

Die Public Relations der Administration werden ferner von den Prozessen innerhalb der Verwaltung mitgeprägt. Auch die Verwaltungsorganisation wirkt sich auf deren PR aus. Neben dem organisatorischen Rahmen bestimmt zudem die Behördenkultur die Verwaltungs-PR. Außerdem sind für die Ausprägung der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit und ihre Funktionen der Grad der Bürgerorientierung sowie die Nähe einer Administration zur Bevölkerung mit entscheidend.

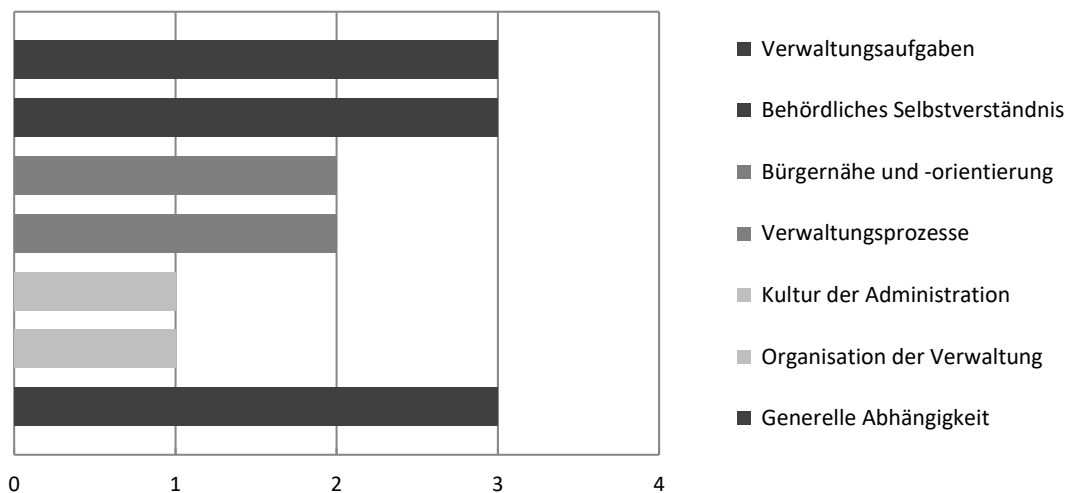


Diagramm 3: Anzahl der von den Interviewpartnern genannten Gründe zur Abhängigkeit der Ausprägung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit von der Art der öffentlichen Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einschätzungen der Interviewpartner lassen folgenden Schluss zu: Die jeweilige Funktion behördlicher Öffentlichkeitsarbeit wird wesentlich vom Typus einer Verwaltung, der vor allem von Selbstauffassung, Aufgaben, Prozesse, Organisation wie auch Kultur, Bürgernähe oder Bürgerorientierung geprägt ist, mitbestimmt. Behörden vollziehen ihre Public Relations also demnach insbesondere entsprechend ihrer internen Verfasstheit sowie gemäß der Ausprägung ihrer Verbindungen zur Gesellschaft.

Aus Experteninterviews abgeleitete dritte These:

Organisation, Aufgaben und Prozesse sowie Selbstverständnis, Kultur und Bürgernähe sind wesentliche Bedingungen der Verwaltungsart, die je nach Ausprägung den Zweck der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit mitbestimmt.

Schnittstellenfunktion behördlicher PR

Dem Leitfaden entsprechend sind die 18 Experten in den Interviews auf die Frage nach den für einen Beitrag zur freien Meinungsbildung geeigneten PR-Arten der Verwaltung eingegangen. Dabei reflektierten sie vor dem Hintergrund behördlicher Öffentlichkeitsarbeit auch die Vorstellung von PR als Systemschnittstelle (vgl. 2.2). Folglich haben die Gesprächspartner mittelbar auf die zweite Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) Bezug genommen. Laut dieser Annahme sei die Förderung freier Meinungsbildung durch die PR einer autonomen Verwaltung eher unwahrscheinlich (vgl. 2.6). Das Modell der Verwaltungs-PR als Schnittstelle hat bei den Experten ein hohes Maß an Bestätigung [18] erzielt; es wurde mit nur wenigen Argumenten zu-

rückgewiesen [3]. Beinahe ebenso deutlich haben zahlreiche Argumente [17] für die Einschränkung der freien Meinungsbildung im Fall eines PR-Verständnisses als Schnittstelle gesprochen. Deutlich weniger Gründe [5] haben sich zugunsten freier Meinungsbildung bei Vorliegen dieses Modells gefunden (vgl. Diagramm 4):

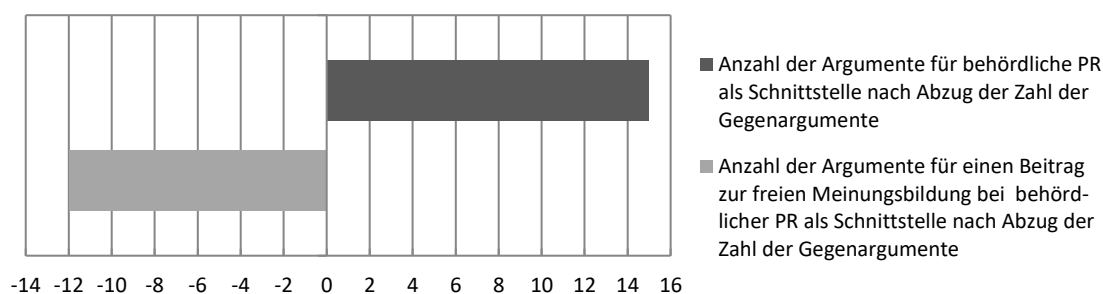


Diagramm 4: Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR als Schnittstelle beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Dieser PR-Typ findet insofern keine Zustimmung, als der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit generell mehr Aufgaben zuzusprechen sind, als lediglich die Übernahmefunktion. Dennoch kann das Schnittstellenmodell eher bestätigt werden.

Der Zweck der Verwaltungs-PR sei gemäß Expertenannahme gerade „(...) in einer Schnittstellenfunktion zwischen (...) Informationsaufkommen und Informierung der Öffentlichkeit“ zu suchen (E13). PR-Schnittstellen werden vielfach als behördliche Einrichtungen betrachtet, über die nach außen informiert oder kommuniziert werden könne. Unter diesem Gesichtspunkt handle es sich bei solchen Stellen insbesondere um Informationsmöglichkeiten für die Bevölkerung. In der öffentlichen Verwaltung werde nach Ansicht eines Experten sogar eine extreme Position vertreten, die darauf bedacht sei, keine Informationen nach außen zu geben; selbst dann werde die PR-Stelle aber noch als eine Schnittstelle verstanden (E4).

Da die behördlichen Public Relations als Schnittstelle allerdings generell Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten der Administration nach außen bieten, wird bisweilen sogar von einem Beitrag zur freien Meinungsbildung ausgegangen. Eine Informationssteuerung allein reicht für diesen Beitrag jedoch nicht aus.

So wäre, wie ein Experte urteilt, eine behördliche PR-Stelle, die als Schnittstelle verstanden würde, darauf ausgelegt, auf „(...) eine sehr eindimensionale Art Medienarbeit zu betreiben“ (E4). Die freie Meinungsbildung der Bevölkerung sei aber auf mehr als eine Schnittstelle angewiesen (E16).

Für die Förderung der freien Meinungsbildung kommt es vielmehr auch auf behördliches Aufklären oder auf das Eintreten in einen Dialog mit den Bürgern an. Abgesehen von einer generellen Unzulänglichkeit des Schnittstellen-Ansatzes, der freien Meinungsbildung dienen zu können,

steht vor allem die mit diesem Modell grundsätzlich verbundene behördliche Geschlossenheit einer solchen Förderung entgegen.

Eine administrative Organisation, die sich vor allem als geschlossenes Behördensystem verstehe und PR nur als Schnittstelle vorhalte, sei aus Expertensicht nicht ausreichend, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können (E2, E5, E15). Das allgemeine Steuern von Informationen über die Öffentlichkeitsarbeit als Schnittstelle könne nur in sehr begrenztem Umfang zum Bilden von Meinungen beitragen, da über eine solche Schnittstelle lediglich bestimmte Kerninformationen kommuniziert würden (E12). Gäbe eine Schnittstelle zwischen Verwaltungssystem und dessen Umwelt lediglich amtliche Verlautbarungen bekannt, handle es sich eher um eine „Verlautbarungsinstitution“ (E14). „Klare Ansagen“ herauszugeben, „(...) ist zumindest eine Möglichkeit zum Meinungsbildungsprozess beizutragen“, aber es sei nicht ausreichend, dass sich Meinungen frei bilden können (E11).

Den Experten folgend lässt sich zusammenfassen, dass die Geschlossenheit eines Verwaltungssystems durch die Einrichtung bloßer Informationssteuerstellen grundsätzlich nicht auflösbar ist. Insofern befähigen PR als Schnittstellen eine generell geschlossene Verwaltung zwar, Informationen an die Bevölkerung zu steuern, die Administration öffnen und damit zur freien Meinungsbildung beitragen, kann sie jedoch kaum. So bleibt den behördlichen PR eher die Funktion einer Einrichtung für behördliches Anordnen oder amtliche Bekanntgaben. Das Aufklären und das Eintreten in einen Dialog mit der Bevölkerung, die einer freien Meinungsbildung förderlich wären, sind mit Verwaltungs-PR als Schnittstelle nur eingeschränkt möglich.

Aus Experteninterviews abgeleitete vierte These:

Solange die Öffentlichkeitsarbeit einer grundsätzlich geschlossenen Verwaltung überwiegend als reine Schnittstelle dient, über die dienstliche Anordnungen oder amtliche Bekanntmachungen herausgegeben werden, ist eine zur freien Meinungsbildung beitragende Transparenz kaum möglich.

Einflusslegitimierung mittels Verwaltungs-PR

Die Frage, inwiefern Verwaltungs-PR, die der behördlichen Einflusslegitimierung dienen, zur freien Meinungsbildung beitragen können, ist von den Experten ebenfalls behandelt worden. Indem die Interviewpartner auf die behördliche Legitimationsmöglichkeit mittels PR (vgl. 2.3) eingegangen sind, haben sie mittelbar auch auf die dritte Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) Bezug genommen. Gemäß dieser Annahme könne eine bürokratisch-hierarchische Administration nur bedingt zur freien Meinungsbildung beitragen (vgl. 2.6). PR, die dazu dienen, den behördlichen Einfluss zu legitimieren, wurden von den Experten eher bestätigt [17] als negiert [6]. Zwar ist die Verwaltung mit einer legitimierenden Öffentlichkeitsarbeit in der Lage zur freien Meinungsbildung beizutragen [15], doch liegt im Rahmen der Legitimierung auch die Möglichkeit der Einschränkung freier Meinungsbildung [8] (vgl. Diagramm 5):

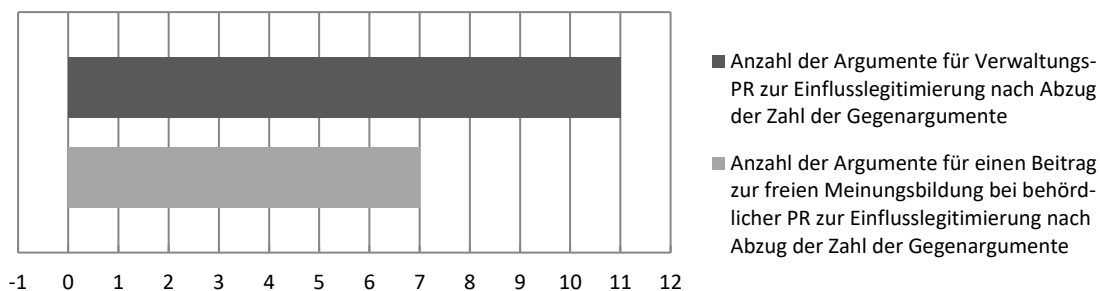


Diagramm 5: Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zur Einflusslegitimierung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Das Legitimieren des behördlichen Einflusses mittels Public Relations erscheint schon deshalb nicht zielführend, weil eine Gesellschaft auf Dauer nicht bereit wäre, sich hierauf einzulassen. Außerdem könnte eine permanente Einflusslegitimierung Behörden dazu verleiten, generell zum Rechtfertigen überzugehen, obwohl es auch andere Möglichkeiten gibt, Verwaltungs-PR zielgerichtet durchzuführen. Wird von der allgemeinen Legitimität behördlichen Handelns ausgegangen, ist ein Rechtfertigen mittels PR ohnehin entbehrlich. Für die Verwaltung kommt es daher vielmehr darauf an, die Bürger aufzuklären statt sich selbst zu legitimieren.

Dennoch bietet sich dieses Legitimieren mittels Verwaltungs-PR an, um Maßnahmen zu erklären und Entscheidungen zu begründen, die Notwendigkeit einer Behördenexistenz zu belegen oder das rechtsstaatliche Handeln der Administration zu erläutern. Außerdem kann mittels einer Legitimierung durch PR die behördliche Aufgabenwahrnehmung unterstützt beziehungsweise entlastet werden, was insbesondere auf Krisensituationen zutrifft.

Gerade in der Krisenkommunikation komme es darauf an, behördliches Handeln zu rechtfertigen, so ein Experte (E2). In krisenhaften Situationen intensiviere die Verwaltungs-PR die Hintergrundarbeit, um darzulegen, welche Abstimmungsprozesse zur Entscheidungsfindung erforderlich seien (E4).

Auch wenn eine freie Meinungsbildung nicht allein von der Verwaltung gewährleistet werden kann, so tragen das Erklären und Begründen staatlichen Vorgehens sowie das Belegen der Notwendigkeit administrativer Existenz zumindest doch wesentlich hierzu bei. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund interner Überzeugungsarbeit, die von der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zu leisten ist, um Verwaltungsangehörige dazu zu gewinnen, die Medien zu informieren.

Die Verwaltung versuche nach Ansicht eines Interviewpartners mithilfe der PR, „(...) dem eigenen Handeln gerecht zu werden (...)“, indem diese den Verwaltungsangehörigen intern aufzeigen, dass es sinnvoll sei, die Medien zu unterstützen, um als Verwaltungsorganisation in der Öffentlichkeit Akzeptanz zu erzielen (E9). Schließlich sei davon auszugehen, dass „(...) rechtsstaatlich funktionierende Behörden sich immer bewähren müssen in einem kommunikativen Prozess gegenüber der Öffentlichkeit“; hierzu sei es erforderlich, der interessierten Öffentlichkeit den Rechtsstaat kommunikativ zu er-

läutern (E13). Durch ein Aufzeigen von Gründen behördlicher Entscheidungen sorgen Behörden mit ihren PR für die Transparenz, die ihr Vorgehen verständlich machen (E15). Verwaltungs-PR können bereits zur freien Meinungsbildung beitragen, „(...) wenn behördliches Tun oder Unterlassen korrekt dargestellt wird“ (E13). Dem könnte entgegengehalten werden, dass es, so die Expertensicht, die „Königsdisziplin“ der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit sei, „(...) eigene Botschaften schön zu machen, strategisch zu verbreiten (...)“ (E8).

So dienen die rechtfertigenden Verwaltungs-PR allerdings vornehmlich behördlichen Zwecken, wodurch eine freie Meinungsbildung eher ausgeschlossen ist. Außerdem setzen Rechtfertigungen grundsätzlich erst im Nachgang zu Verwaltungsaktivitäten und somit für eine freie Meinungsbildung gegebenenfalls zu spät an. Ein permanentes Rechtfertigen führt zudem eher zum Verlust der Authentizität. Authentisches Kommunizieren aber ist eine wichtige Voraussetzung für die freie Meinungsbildung der Informationsempfänger.

Auf der Grundlage der Expertensicht ist folgendes Fazit möglich: Legitimiert die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung Handeln und Einfluss der Administration, indem sie das administrative Vorgehen erläutert und Behördenentscheidungen begründet, ist sie in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, obwohl sie vor allem behördlichen Interessen dient. Behörden gewährleisten die freie Meinungsbildung zwar nicht allein, aber sie leisten hierfür mit ihren Legitimierungen einen wichtigen Beitrag. Dieser Beitrag zugunsten der freien Meinungsbildung ist in Frage gestellt, sofern die rechtssichere Ausführung des Verwaltungshandelns prinzipiell unterstellt wird. Das Fördern der freien Meinungsbildung ist eingeschränkt, wenn im Zuge des Legitimierens die behördliche Zweckausrichtung überlagernde Wirkung entfaltet, ein nachträgliches Rechtfertigen zu spät ansetzt, oder permanentes Rechtfertigen zum Authentizitätsverlust der Verwaltungskommunikation führt.

Aus Experteninterviews abgeleitete fünfte These:

Auch eine rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung kann einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten, wenn sie im administrativen Interesse behördliches Handeln erklärt oder Behördenentscheidungen begründet.

Interessenausgleich mittels Verwaltungs-PR

In den Experteninterviews haben sich die Gesprächspartner mittelbar auch mit der vierten Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) behördlicher Öffentlichkeitsarbeit auseinandergesetzt, indem sie auf die Vorstellung von PR als Mittel zum Interessenausgleich (vgl. 2.4) eingegangen sind. Konfrontiert mit der Frage, ob die kooperative Verwaltung eine idealtypische Möglichkeit biete, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit die freie Meinungsbildung zu unterstützen (vgl. 2.6), stellten die Interviewten Überlegungen an, inwiefern Verwaltungs-PR, die besonders dem Erzielen eines Interessenausgleichs dienen, zur freien Meinungsbildung beitragen können. Die Experten haben eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die einem Interessenausgleich dient,

überwiegend bestätigt [19]. Es wurden jedoch auch Argumente angeführt, die gegen den Ansatz ausgleichender PR sprechen [10]. Die Begründungen zugunsten eines Beitrags zur freien Meinungsbildung durch eine Interessen ausgleichende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung [17], haben im Vergleich zu den Ansichten, die von einer einschränkenden Wirkung ausgegangen sind [7], jedenfalls überwogen (vgl. Diagramm 6):

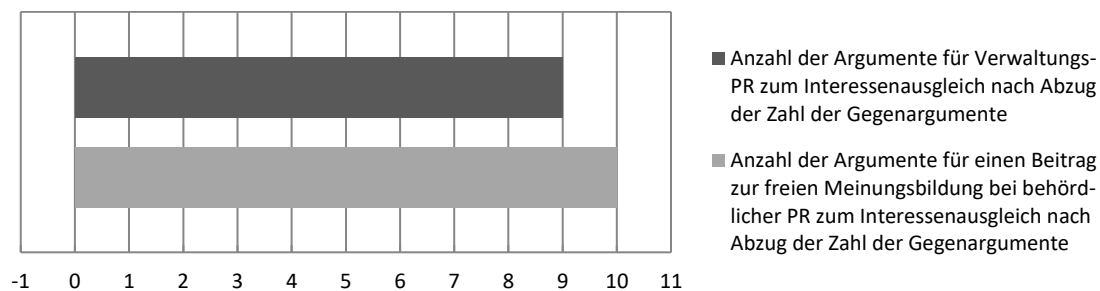


Diagramm 6: Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zum Interessenausgleich beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Nach Expertenansicht wäre es zu viel verlangt, der Verwaltungs-PR eine Moderatorenrolle im Sinn der Funktion eines „Schiedsrichters“ zuzuschreiben, denn eine administrative PR-Stelle diene dazu, die Sicht der Verwaltung zu vertreten (E7). Zumal das Vermitteln einer hierarchisch eingebundenen Behörde etwa in Richtung Politik „(...) *eber Wunsch als Wirklichkeit*“ sei, da schon der in der Hierarchie vorgesetzte Bereich auf einen Vermittlungsversuch des nachgeordneten Bereichs Einfluss nehme (E8).

Verwaltungs-PR, die im Dienst eines Interessenausgleichs stehen, sind dann ausgeschlossen, wenn mittels Öffentlichkeitsarbeit primär Behördeninteressen vertreten werden. Die Möglichkeiten der Verwaltung, einen Interessenausgleich zu vollziehen, sind ohnehin begrenzt, da die Sichtweisen der jeweiligen Interessenträger bisweilen unbeeinflussbar verfestigt sind. Sofern Behörden nicht alle Fakten zu einem bestimmten Thema zusammengetragen haben oder zur Zurückhaltung angewiesen worden sind, fehlt es ihnen außerdem an Kommunikationsbereitschaft. Letztlich ist eine dialogische Ausrichtung, etwa im Rahmen einer politischen Diskussion, auch nicht von den behördlichen Kernaufgaben erfasst.

Trotz dieser entgegenstehenden Gründe werden Verwaltungs-PR, die dem Ausgleich der Interessen dienen, argumentativ überwiegend bestätigt. Die Verwaltung kann mithilfe behördlicher Öffentlichkeitsarbeit mit ihren Zielgruppen in Dialog treten oder sich an Diskussionen mit Interessenträgern beteiligen. Zudem wird der Verwaltung zugetraut, Vermittlungsaufgaben zwischen Staat oder Politik und Gesellschaft zu übernehmen. Die administrative Interessenvermittlung gelingt, indem die Verwaltung bei ihrer PR die Prinzipien der Wahrheit und Transparenz beach-

tet und sich neutral an die Fakten hält. Für die Übernahme der Vermittlungsrolle ist die Adressatenorientierung, besonders die Verständlichkeit der Verwaltungskommunikation, entscheidend.

Indem eine Behörde Problemfelder öffentlich zur Diskussion stelle, so die Expertenmeinung, habe sie die Möglichkeit, dass sie diese „(...) *zusammen dann im Dialog mit anderen löst*“ (E14). Im dialogorientierten, offenen Vorgehen bereite eine offene Art „(...) *auch immer so ein konstruktives Element der Selbsterkritik oder der begrenzten Infragestellung, (...) weil es Spannung herausnimmt aus diesem manchmal konfrontativen Kommunikationsprozess (...)*“ (E13). Ohnehin sei ein dialogorientiertes Verwaltungsmodell ohne Alternative, denn Verwaltungsprojekte haben nur Erfolg, wenn Behörden „(...) *eine Art gemeinsamen Verständnisraum geschaffen haben, wenn Sie einen gewissen Common Sense geschafft haben (...)*“ (E10). Daher müssten die behördlichen PR, wie ein Interviewpartner annimmt, „(...) *diesen Balanceakt finden, auch gegenüber der Öffentlichkeit transparent die Aufgaben darzustellen (...), ehrlich zu antworten (...)*“ (E6).

Die Verwaltungs-PR, die einem Interessenausgleich dienen, können jedenfalls zur freien Meinungsbildung beitragen, sofern behördenseitig wahrheitsgemäß wie auch transparent kommuniziert wird. Selbst die Kommunikation politischer Inhalte oder die Unvollständigkeit von Informationen stehen dem nicht entgegen, wenn ein solcher Umstand offengelegt ist. Auch das Moderieren zwischen gegensätzlichen Interessen und das Bemühen um Interessenausgleich fördert im Rahmen aufklärender Behörden-PR die freie Meinungsbildung. Die dialogische Ausrichtung der Verwaltungskommunikation ist für die freie Meinungsbildung grundlegend. Erst der permanente Dialog mit der Bevölkerung sorgt für umfassende Transparenz. Dabei hat sich die Administration den Bürgerinnen und Bürgern zuzuwenden und sie in die Abwägungsprozesse mit einzubeziehen.

Vor allem zur Vermittlung administrativer Zukunftsprojekte stehe die „(...) *Verwaltung ständig im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern, um diese Entwicklung transparent zu machen, mit den Bürgerinnen und Bürgern über ihre Erwartungen und ihre Vorschläge zu diskutieren (...)*“ (E10), so ein Experte. Mit dialogischen Mitteln für Verständnis zu sorgen, sei nach Experteneinschätzung ein zu berücksichtigender „Baustein“, um als Behörde zur freien Meinungsbildung beitragen zu können (E18). Hierzu ver helfe besonders auch eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit als „einordnender Faktor“, sofern sie auf verzerrte mediale Darstellungen mit Fakten reagiere (E17). Allerdings sei die Verwaltung nach Experteneinschätzung grundsätzlich mittels PR eher um das „eigene Haus“ bemüht (E8).

Der Beitrag zur freien Meinungsbildung erscheint also begrenzt, wenn trotz vorgegebener Moderations- und Vermittlungsfunktion in erster Linie behördliche Interessen verfolgt werden. Die freie Meinungsbildung der Bevölkerung ist ferner in den Fällen politischer oder normativer Vorgaben gegenüber vermittelnder Verwaltungs-PR eingeschränkt.

Die Beurteilungen der interviewten Experten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Behördliche PR, die dem Ausgleich von Interessen dienen, tragen zur freien Meinungsbildung bei, wenn sie die Verwaltung in die Lage versetzen, eine moderierende, dialogisch ausgerichtete Vermittlungsfunktion zu übernehmen, sodass sie mit ihren Zielgruppen wahrheitsgemäß kommunizieren,

sich neutral auf Fakten beziehen sowie für umfassende Transparenz sorgen kann. Trotz beabsichtigter Übernahme einer Vermittlungsfunktion ist die Förderung der freien Meinungsbildung eingeschränkt, wenn mittels PR in erster Linie behördliche Interessen vertreten werden oder politische beziehungsweise normative Vorgaben eine überlagernde Wirkung entfalten. Voraussetzung für die Vermittlungsfunktion ist neben einer umfassenden Kommunikationsbereitschaft auch die Anerkennung einer Dialog- und Diskussionsbeteiligung als administrative Aufgabe.

Aus Experteninterviews abgeleitete sechste These:

Unter den Bedingungen einer neutralen und wahrheitsgemäßen Kommunikation sowie einer umfassenden Transparenz können PR eine Behörde befähigen, als Moderator im Dialog zwischen unterschiedlichen Interessen ausgleichend zu vermitteln und somit zur freien Meinungsbildung beizutragen.

Strukturreproduktion mittels Verwaltungs-PR

Die Interviewpartner haben sich mittelbar auch zur fünften Annahme aus den „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) der administrativen Öffentlichkeitsarbeit positioniert und sind auf PR, die der Strukturreproduktion dienen (vgl. 2.5), eingegangen. Der Annahme folgend trägt die responsive Verwaltung mit ihrer PR reaktiv zur freien Meinungsbildung bei (vgl. 2.6). Insofern haben sich die Experten besonders mit der Frage beschäftigt, inwiefern diese reaktive Form behördlicher Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung beitragen kann. In den Interviews haben die Gesprächspartner Verwaltungs-PR, die zur Strukturreproduktion dienen, argumentativ kaum negiert [4] und dagegen in aller Deutlichkeit bestätigt [25]. In einem ähnlichen Verhältnis haben die Experten in den Interviews nur wenige Gründe angeführt, die für eine Einschränkung der freien Meinungsbildung durch Strukturreproduktions-PR sprechen [3], und deren Beitrag zur freien Meinungsbildung klar befürwortet [20] (vgl. Diagramm 7):

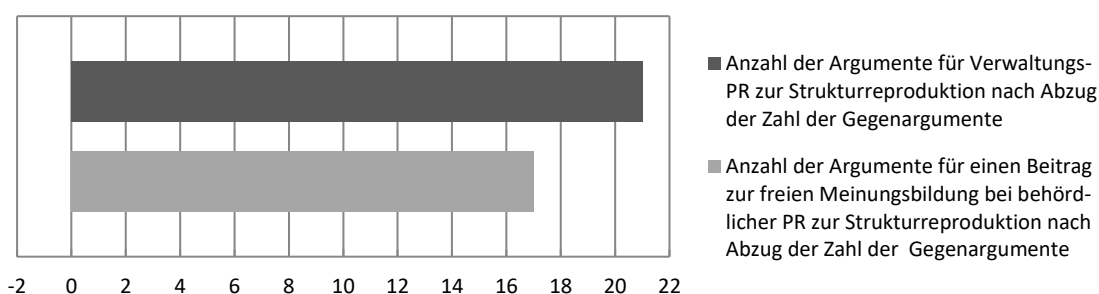


Diagramm 7: Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zur Strukturreproduktion beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Verwaltungs-PR, die eine Reproduktion von Strukturen ermöglichen, werden schon allein deshalb in Frage gestellt, weil es den Behörden für den Auswertungsaufwand an den hierfür erforderlichen personellen und bisweilen finanziellen Ressourcen mangelt. Außerdem wird ein behördliches Reagieren auf ausgewertete politische Angelegenheiten angesichts der Neutralität der Verwaltung generell für problematisch erachtet.

Davon abgesehen findet dieser strukturreproduktive Ansatz behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ein hohes Maß an Bestätigung. Insbesondere das administrative Reflektieren der Auswertungsergebnisse, die seitens der PR geliefert werden, bekräftigt das Vorliegen dieser PR-Art. So werden beispielsweise Presse, Leserbriefe, Kommentarstreifen, Diskussionsrunden, Hintergrundgespräche oder Besucheraufkommen – zumindest quantitativ – ausgewertet, um die erzielten Auswertungsergebnisse dem behördlichen Bewerten zuzuführen oder um auch kritische Haltungen gegenüber dem Verwaltungshandeln im behördlichen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Das Auswerten wird als Grundlage administrativer Reaktionen gesehen. Bei erkannten bürgerlichen Widerständen gegenüber behördlichen Entscheidungen oder Handlungen bietet sich der Verwaltung die Chance des Nachsteuerns, des Klärens oder des Anpassens. Auf der Basis der Auswertung kann kommunikativ reagiert werden, indem Fragen der Öffentlichkeit beantwortet, erkannte Informationsbedürfnisse gedeckt sowie die PR-Instrumente inhaltlich angepasst werden. Mit ihren auswertungsbedingten Reaktionen zeigt die Verwaltung, dass sie nicht handelt, ohne Belange der Bevölkerung mit einzubeziehen.

Der Expertenmeinung entsprechend könne zwischen den Belangen der Menschen und den Interessen der Verwaltung insoweit ein „Wechselspiel“ stattfinden, als die Bürger ihre Verwaltung annehmen und anerkennen und „(...) *umgekehrt die Verwaltung nicht losgelöst von den Interessen und Belangen der Menschen handelt*“ (E12). Die Administration sei aus Expertensicht generell darauf angewiesen, Informationen aufzunehmen und diese in den „(...) *behördlichen Bewertungskontext mit einfließen zu lassen*“ (E13). Über die reaktive behördliche Öffentlichkeitsarbeit hinaus steuere eine Verwaltungsorganisation ihre Informationen zum Teil „(...) *auf der Basis von Auswertung, aber teilweise auch vorausschauend*“, so ein Experte (E5).

Es besteht also nicht nur die Möglichkeit, auf der Basis von Auswertungsergebnissen zu reagieren. Auch ein verwaltungsseitiges Agieren ist denkbar, etwa indem Themen aktiv und vorausschauend gesetzt und Verwaltungs-PR insgesamt zielgerichtet betrieben werden. Vor allem das dem PR-Bereich der Verwaltung bekannte administrative Handeln liefert Ansätze zur Kommunikation. Alles in Allem geht es darum, die Behördenumwelt kommunikativ in möglichst aktiver Weise mitzugestalten.

Hierfür müssen Behörden laut Expertenansicht Meinungsbilder der Bevölkerung – ähnlich einem „Frühwarnsystem“ – „antizipieren“ und von sich aus aktiv werden, sofern es darauf ankomme, Bürger auf falsche Themengewichtungen hinzuweisen oder eine aus fachlicher Behördensicht richtige Einschätzung einer Themenrelevanz nahezubringen (E14). Erst das offensive Themensetzen der Administration trage aktiv zur freien Meinungsbildung bei, denn „(...) *man macht seine Arbeit damit (...) auch offensichtlicher*“ (E15).

Letztlich unterstützt das Modell strukturbeeinflussender und auch -reproduzierender PR die Verwaltung bei der freien Meinungsbildung, da diese helfen, erkannte Informationsmängel zu beseitigen, gezielt und verständlich aufzuklären oder auf bürgerliche Bedürfnisse einzugehen. Eine Behörde kann von sich aus erkennen, inwiefern ihre Publikationen wahrgenommen werden und inwieweit eine Reaktion über ihre Kommunikationskanäle erforderlich ist. Strukturreproduktions-PR tragen besonders zur freien Meinungsbildung bei, indem sie eine pro-aktive Kommunikation ermöglichen, die schon im Vorfeld behördlichen Handelns erfolgen kann. Damit sorgt die Administration auf aktive Weise für Transparenz. Sie kann von sich aus aktiv werden und der Bevölkerung oder der Presse auf der Grundlage von Auswertungsergebnissen oder antizipierend ihre Einschätzungen und Informationen nahebringen. Dies bietet sich vor allem im Rahmen des unmittelbaren Kontakts an, etwa über die Kommunikationsmöglichkeiten des Webs 2.0. Das behördliche Fördern der freien Meinungsbildung erfordert aber zunächst das vorausgehende Einbeziehen von Umweltinformationen, das Einreichen bürgerlicher und medialer Informationsbedürfnisse oder besonders mehrheitsgetragener Sichtweisen der Bevölkerung, die dann jeweils auf die Verwaltung Einfluss ausüben. Im Gegenzug gestaltet die Administration ihre Umwelt, indem sie die erforderlichen Informationen an diese steuert.

Um zur freien Meinungsbildung beizutragen, sei es nach Einschätzung der Interviewpartner also erforderlich, im Rahmen der behördlichen PR zumindest bedarfsorientiert über alle verfügbaren Kanäle der Print- oder elektronischen Medien reaktiv zu informieren (E2). Dazu komme es zunächst darauf an, Umweltinformationen aufzunehmen und von außen nach innen zu tragen, *„(...) um auch innerhalb einer Behörde (...) für Verständnis zu werben (...)“* (E15). Besonders ein behördliches Einbeziehen von Fragen aus der Bürgerschaft oder aus dem Kreis der Medien sei für ein Gewährleisten der freien Meinungsbildung notwendig, so die Expertensicht (E10). Daher müsse die Verwaltung nicht nur informieren, sondern auch auf die Öffentlichkeit hören (E14).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass es letztlich der Verwaltung selbst überlassen bleibt, die Relevanz und die Gegenstände des Informationsbedarfs festzulegen. Ferner sind dem administrativen Anpassen an die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung schon aufgrund der Personalkapazitäten des jeweiligen behördlichen PR-Bereichs praktische Grenzen gesetzt.

Zusammenfassend erlauben die Expertenantworten folgendes Résumé: Behördliche PR, die der Reproduktion von Strukturen dienen, sind geeignet, zur freien Meinungsbildung beizutragen, da sie den gesellschaftlichen Informationsbedarf wahrnehmen, reflektieren sowie auswertungsbaasiert auf diesen reagieren oder sogar vorausschauend aktiv decken können. Hierfür kommt besonders das Nutzen einer unmittelbaren Kommunikation zwischen Verwaltung und Bevölkerung in Frage. Indem die behördliche Öffentlichkeitsarbeit ausgewertete Meinungs- und Stimmungsbilder in die Administration einbringt, können diese in behördliche Entscheidungsprozesse einbezogen werden, sodass die Verwaltung befähigt ist, diese entsprechend zu berücksichtigen. Im Gegenzug sind Verwaltungs-PR in der Lage, die Behördenumwelt auf kommunikative Weise bürgerbezogen mitzugestalten. Das setzt jedoch voraus, dass die PR-Stellen der Verwaltung über ausreichende Ressourcen für das Auswerten verfügen und der bürgerliche Informationsbedarf nicht schon im Rahmen der Auswertung verwaltungsorientiert festgelegt wird.

Aus Experteninterviews abgeleitete siebte These:

Sobald die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung hilft, den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrzunehmen und zu bedenken, um auf der Basis ihrer Auswertung kommunikativ zu reagieren oder vorausschauend zu agieren, können die behördlichen PR zur freien Meinungsbildung beitragen.

Autonomes Modell öffentlicher Verwaltung

In den Interviews sind die 18 Experten dem Leitfaden (vgl. Anhang A) entsprechend der Frage nachgegangen, inwiefern eine bestimmte Verwaltungsart dazu beitragen kann, mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit die freie Meinungsbildung zu fördern. Dabei kam unter anderem der Typus der autonomen Administration (vgl. 2.2) in Betracht. Indem sich die Experten mit dem Beitrag autonomen Verwaltens zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung auseinandergesetzt haben, sind sie unmittelbar auf die zweite Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) der administrativen PR eingegangen. Diese Annahme lautet: „Die Förderung freier Meinungsbildung durch die PR einer autonomen Verwaltung ist eher unwahrscheinlich“ (2.6). Der autonome Administrationstyp hat bei den interviewten Experten deutlich mehr Bestätigung [20] als Zurückweisung [5] gefunden. Die argumentativ überwiegend bestätigte autonome Verwaltungsart kann aber nur zum Teil zur freien Meinungsbildung beitragen [8], hat vielmehr eine die freie Meinungsbildung einschränkende Wirkung [15] (vgl. Diagramm 8):

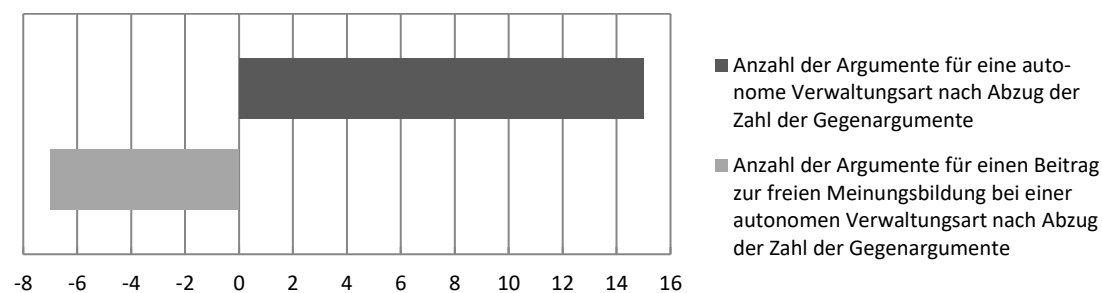


Diagramm 8: Anzahl der Expertenargumente für eine autonome Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Das Modell der Verwaltungsautonomie findet insoweit keine Bestätigung, als angenommen wird, dass die Administration auch Teil der Gesellschaft ist und die Verwaltung mit der Bevölkerung eine Einheit bildet. Schon die Verbindungen der Behördenmitarbeiter mit der Verwaltungsumwelt führen zu behördlichen Öffnungen, die gegen ein geschlossenes System sprechen.

Im Gegensatz dazu sprechen die aufgabenbedingte Fachlichkeit der Behörden sowie die administrative Unabhängigkeit sowohl von bürgerlichen Interessen als auch von vorgesetzten Stellen für die autonome Verwaltungsart. Gestützt wird diese Sicht von einer für entbehrlich gehaltenen umfassenden, offenen Kommunikation für geschlossene Verwaltungssysteme.

Wenn Behörden „abgeschottet“ und kommunikativ zurückhaltend erscheinen, dann liege dies, so die Experteneinschätzung, vor allem auch in der Natur ihrer jeweiligen Aufgaben (E6). Daher komme eine unabhängige Fachverwaltung auch eher als autonome, „abgekapselte“ Administration in Betracht (E14). In speziellen Angelegenheiten wolle eine Fachbehörde als Experte wahrgenommen werden und die verwaltungsseitig bestimmten Inhalte herausgeben – ganz ohne ein „Hin-und-Her“ (E3). Eine derart paternalistisch wirkende Administration verwalte unabhängig vom Denken der Bürger hoheitlich, indem die „(...) *Verwaltung weiß, wo die Bürger der Schub drückt – im Zweifel noch bevor sie es selbst wissen*“ (E4). Behördliche Public Relations geben dann ausschließlich die Sicht einer „entscheidungsmächtigen“ Verwaltung weiter und können nicht auf alle Meinungen eingehen (E7). Vor allem in Konfliktfällen erscheine es zielführender, gegenüber Interessengruppen „klare Ansagen“ abzugeben, sodass diese ruhig sind (E11). Je geschlossener also eine Verwaltung ist, umso weniger werde in ihr auch ein kommunikativer Wille vorherrschen (E8). Eine Verwaltung, die sich „zugeknöpft“ zeige, leiste ihren Beitrag zur Meinungsbildung schließlich eher „widerwillig“ (E18).

Dementsprechend mangelt es einer autonomen Verwaltung an Offenheit. Dieser Mangel an Transparenz hat zur Folge, dass freie Meinungsbildung alles andere als gefördert werden kann. Eine geschlossene Administration ist vielmehr von kommunikativen Unzulänglichkeiten geprägt. Sie unterbindet oder hemmt die Kommunikation nach außen. Die Einschränkung freier Meinungsbildung wird zum einen auf die aufgabenbezogene Fachlichkeit, zum andern aber vor allem auf das einer autonomen Verwaltung eigene Wesen zurückgeführt. Ihr werden unter anderem sogar allein herrschaftliche Züge zugesprochen. So verstanden kann davon ausgegangen werden, dass die autonome Administration lediglich auf sich selbst bezogen ist und ihr behördliches Handeln generell als einwandfrei einschätzt. Daher kann eine autonome Verwaltung auch auf die Beteiligung der Bürger verzichten und benötigt eine PR-Stelle in erster Linie, um die Behördensicht mit deutlichen Anweisungen durchzugeben. Mit freier Meinungsbildung hat ein solches Vorgehen jedenfalls nichts zu tun.

Die Verpflichtung der Verwaltung gegenüber der bürgerlichen Meinungsbildung sei nach Expertenansicht ein „(...) *sehr, sehr hoher Anspruch*“, wobei nicht davon auszugehen sei, dass die Verwaltungs-PR, die exklusiv die Sichtweise einer „entscheidungsmächtigen“ Administration weitergeben, diesem Anspruch im Alltag entsprechen könne (E7). Eine autonome, geschlossene Verwaltung, „(...) *die nur um sich selbst kreist, die sich quasi als Selbstzweck versteht* (...)“, die stets von der Korrektheit ihres Handelns ausgehe und daher auf Bürgerbeteiligung verzichte, könne keinesfalls zur freien Meinungsbildung beitragen (E12). Die „in sich geschlossene“ Behörde, die sich nach außen „abschotte“, könne die Meinungsbildung der Bevölkerung eben nicht sicherstellen, so die Beurteilung eines Interviewpartners (E6). Ebenso könne eine Verwaltung, die sich „zugeknöpft“ zeige, die ihren Beitrag eher „widerwillig“ erbringe, einer freien Meinungsbildung

kaum förderlich sein (E18). Zur Gewährleistung des Beitrags zur freien Meinungsbildung komme eine autonome Behörde nicht in Frage, wohl aber eine Verwaltung, die größtmögliche Transparenz biete, denn „(...) der Bürger kann sich dann eine freie Meinung bilden, wenn er möglichst viele Einblicke in die Behörde hätte oder in die Abläufe oder Tätigkeiten der Behörde“ (E2).

Eine autonome Administration kann der freien Meinungsbildung unter Umständen dennoch förderlich sein, sofern in einem geschlossenen administrativen System trotz wenig ausgeprägter Beziehungen zu den Zielgruppen noch das Selbstverständnis eines Vermittlers von Informationen vorhanden ist. Außerdem können normative Vorgaben in gewissem Umfang einen Beitrag zur freien Meinungsbildung sicherstellen. Darüber hinaus wird auch angenommen, dass gerade die Autonomie von Fachbehörden eher kommunikationsförderlich sein und die behördliche Unabhängigkeit daher bürgerbezogene Verwaltungs-PR ermöglichen könnte.

Die Einschätzungen der Interviewpartner lassen folgende Schlussfolgerung zu: Eine autonome Verwaltung kann zur freien Meinungsbildung kaum beitragen, da ihr paternalistische, wenn nicht sogar diktatorische Züge anhaften und da für sie offene Kommunikation, umfassende Transparenz sowie Bürgerbeteiligung aufgrund ihrer Selbstbezogenheit beziehungsweise ihrer Unabhängigkeit von bürgerlichen Interessen generell entbehrlich sind. Selbst wenn eine aufgabenbedingte Unabhängigkeit der autonomen Verwaltung die Möglichkeit gibt, bürgerbezogen zu kommunizieren, nutzt sie ihre Öffentlichkeitsarbeit eher dazu, ihre spezielle Perspektive, die andere Sichtweisen ausschließt, zu verbreiten. Auch normative Vorgaben oder ein innerhalb der Administration vorhandenes Selbstverständnis eines Informationsvermittlers ändern grundsätzlich nichts daran, dass die Beziehungen der autonomen Verwaltung zu ihren Zielgruppen wenig ausgeprägt sind und dass es ihr an einer die freie Meinungsbildung fördernden Offenheit fehlt.

Aus Experteninterviews abgeleitete achte These:

Einer paternalistisch handelnden Administration, die unabhängig und selbstbezogen entscheidet, kommt es weder auf Transparenz noch auf Bürgerbeteiligung an, sodass die Verwaltung mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit kaum zur freien Meinungsbildung beitragen kann.

Hierarchisches Modell öffentlicher Verwaltung

Die behördlichen PR-Experten haben sich in den Interviews mit dem Beitrag einer hierarchischen Verwaltung (vgl. 2.3) zur freien Meinungsbildung auseinandergesetzt. Insofern haben die Interviewpartner unmittelbar auf die dritte Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) der Verwaltungs-PR Bezug genommen. Dabei handelt es sich um folgenden Erklärungsversuch: „Eine hierarchische Verwaltung kann lediglich bedingt zu einer freien Meinungsbildung beitragen“ (2.6). Der Typus einer hierarchischen Verwaltung wurde von den Experten klar bestätigt [26] beziehungsweise kaum negiert [3]. Ihren Argumenten zufolge kann diese Verwaltungsart

zwar auch zur freien Meinungsbildung beitragen [8], allerdings ist vielmehr deren Einschränkung auf diese Administrationsausprägung zurückzuführen [25] (vgl. Diagramm 9):

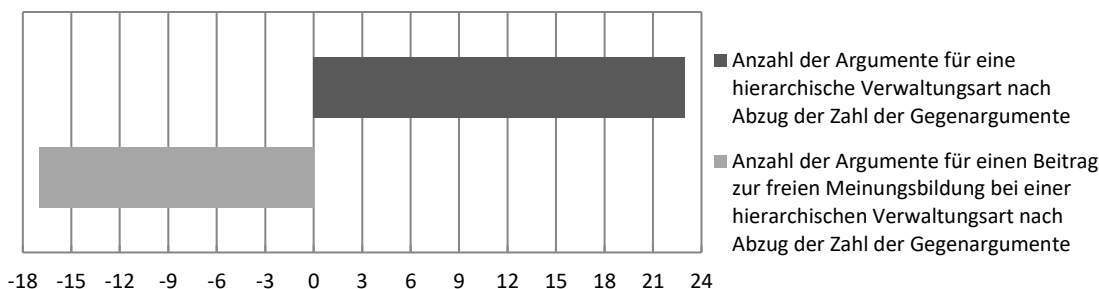


Diagramm 9: Anzahl der Expertenargumente für eine hierarchische Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Vereinzelt wird davon ausgegangen, dass nicht hierarchisch vorgesetzten Stellen, sondern die Ansprüche einer souveränen Bürgerschaft unmittelbaren Einfluss auf das Verwaltungshandeln und damit auch auf die Verwaltungs-PR haben. Demgemäß kann auch ein Spannungsverhältnis zwischen Administration und Politik nachvollzogen werden.

Im Gegensatz dazu spricht jedoch eine überwiegende Zahl an Argumenten für einen bestimmenden Einfluss der Verwaltungsspitze. So haben das PR-Verständnis oder die Erfahrung und Einstellung der jeweiligen Behördenleitung Auswirkungen auf die Durchführung und die Intensität der Verwaltungskommunikation. Sie ist für die Auswahl der PR-Taktik, der -Instrumente sowie der -Inhalte bestimmend und legt den Zweck der Public Relations der Verwaltung fest. Den Ansichten der Behördenleitung zur Öffentlichkeitsarbeit wird in internen Dienstanweisungen und Sprachregelungen Ausdruck verliehen. Letztlich bestimmt die Verwaltungsspitze auch über die personelle Ausstattung oder die finanziellen Möglichkeiten einer PR-Stelle. Die Administration wird insgesamt von Signalen geprägt, die im Rahmen der Hierarchie von oben nach unten durchgegeben werden. Eine bürokratisch-hierarchische Struktur, in die der PR-Bereich mit eingebunden ist, vereinfacht die Arbeitsabläufe in einer Verwaltungsorganisation und stellt geordnete Zugänge für Bürger und Journalisten bereit. Je hierarchischer eine Verwaltung aufgebaut ist, umso stringenter sind dann behördliche Sichtweisen kommunizierbar.

Die PR-Vorstellung auf Behördenleitungsebene, die den Charakter einer „Richtlinienkompetenz“ habe, sei entscheidend für die Praxis der Öffentlichkeitsarbeit einer Verwaltungsorganisation, so die Expertensicht (E7). Überhaupt verfüge lediglich die Verwaltungsspitze über „(...) Freiheiten, auch direkt zu kommunizieren“ (E17).

Die Öffentlichkeitsarbeit der Administration wird außerdem von politischen Entscheidungen geprägt. Verwaltungs-PR sind sogar an politische Vorgaben gebunden, mehr noch, die behördlichen Public Relations können überhaupt erst auf der Grundlage politischer Entscheidungen be-

trieben werden. Wie die Verwaltungs-PR unterliegt eine hierarchisch geprägte Administration generell dem Primat der Politik. Administratives Entscheiden ist von politischen Entscheidungen abhängig. Letztlich setzt die Verwaltung die Beschlüsse politischer Gremien um und muss ihr Handeln diesen gegenüber rechtfertigen.

Das behördliche Entscheiden sei, wie ein Experte es beschreibt, vermittelt durch die Verwaltungsspitze ein „politisches Geschäft“, bei dem sich die Verwaltungs-PR lediglich beratend einbringen können, und deshalb seien öffentliche Verwaltungsauskünfte, die lediglich politische Entscheidungen umsetzen, nichts anderes als „Nachrichtenverkündung“ (E15). Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit werde nach Expertenmeinung also von politischen Entscheidungen geprägt (E9) und habe sich an politische Gegebenheiten im Rahmen der Umsetzung politischer Vorgaben anzupassen (E3). Erst auf der Grundlage politischer Entscheidungen könne die behördliche Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden, denn *„(...) das ist letztendlich die Aufgabe einer (...) Öffentlichkeitsarbeit, auch eine Sicht der Dinge nach draußen zu transportieren, auf die sich die politische Spitze eingelassen hat“* (E4).

Zwar kann eine hierarchische Verwaltung trotz politischen Primats jedem Bürger die gleichen Fachinformationen anbieten. Insofern erscheint ein Beitrag zur freien Meinungsbildung möglich. Das setzt jedoch voraus, dass den politisch beeinflussten PR-Inhalten seitens der Verwaltung keine Allgemeingültigkeit zugesprochen wird, politische Prägungen klar als solche erkennbar oder Spannungsfelder zwischen politischer und behördlicher Ebene nachvollziehbar sind.

Gerade die Argumente, die den hierarchischen Verwaltungstyp bestätigen, wie der politische Einfluss, die bestimmende Verwaltungsspitze oder die hierarchische Ordnung, liefern wesentliche Anhaltspunkte für die Beeinträchtigung einer freien bürgerlichen Meinungsbildung. Eine Administration, die dem Primat der Politik unterliegt, ist nur begrenzt in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, da sie schon in ihren kommunikativen Möglichkeiten stark beschränkt ist. Muss sich die Verwaltungs-PR politischen Entscheidungen anpassen, wird sie auch lediglich politisch getroffene Ergebnisse weitergeben.

Verwaltungs-PR, selbst hierarchisch nachgeordnet, haben Entscheidungen der Politik kommunikativ nach außen zu vertreten. Hierdurch werden diese laut Experteneinschätzung intensiv „beworben“ (E4).

Sollten dennoch Spannungen zwischen der administrativen und der politischen Ebene auftreten, werden sie seitens der Verwaltung nicht transparent gemacht, da – dem Primat der Politik Rechnung tragend – ohnehin nichts kommuniziert werden kann, was von der Sicht der politischen Ebene abweicht. Im Übrigen erhalten Mindermeinungen, die von politisch getragenen Mehrheitsentscheidungen abweichen, dementsprechend erst gar keine Chance, zum Kommunikationsgegenstand zu werden.

Verwaltungs-PR haben aus Expertensicht eher die Aufgabe, die Ergebnisse politischer Entscheidungsgremien bekannt zu geben und ausschließlich *„Entscheidungen (...) zugänglich zu machen und nachvollziehbar zu machen“* (E9). Schließlich *„(...) können natürlich politische Vorgaben (...) schon die freie Meinungsbildung ein bisschen verhindern (...)“* (E2). Eine hierarchische Verwaltung tue sich

schwer, mittels PR die freie Meinungsbildung zu fördern, gerade, wenn diese „(...) *sich dem Primat der vier Jahre einer Legislaturperiode unterwerfen*“ (E14).

Die Kommunikation ist ferner eingeschränkt, wenn Vorgaben über die Hierarchieebenen weitergegeben werden. Hierarchisches Anordnen ist eher vom Obrigkeitendenken geprägt als vom Denken der Bevölkerung. Insofern besteht keine Notwendigkeit, bürgerliche Belange überhaupt wahrzunehmen. Ein Verwaltungsbeitrag zur freien Meinungsbildung ist dann jedenfalls kaum mehr möglich, denn letztlich greift die oberste Verwaltungsstelle in die behördliche Öffentlichkeitsarbeit inhaltlich ein. Je weniger Transparenz seitens des übergeordneten Bereichs zugelassen ist, umso weniger kann eine nachgeordnete Behörde für Transparenz sorgen. So kommt es, dass aufgrund vorgegebener Sprachregelungen Informationen für den Bürger verlorengehen.

Die Administration werde nach Expertenbeurteilung von Signalen geprägt, die im Rahmen der Hierarchie von oben nach unten durchgegeben werden; dabei könne es trotz normativer Verankerungen, etwa in einer Verfassung, und trotz Abhängigkeit der Selbststeuerung des Volkes von einer behördlichen Informationsgrundlage zur freien Meinungsbildung „(...) *nötig sein und auch legitim sein für eine Behörde, die Kommunikation einzuschränken* (...)“; sofern dem behördlicherseits angenommenen Interesse der Bevölkerung Rechnung getragen werde (E1). Wenn Informationen von oben nach unten weitergegeben werden, „(...) *liegt es auch in der Natur der Sache, dass (...) was verloren geht*“ (E17). Umgekehrt kollidiere, so die Expertenmeinung, das Fachverständnis der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit umso mehr mit der strategischen Entscheidungsebene, je größer der hierarchische Überbau einer PR-Stelle sei; dies bedeute: „(...) *je mehr Hierarchie (...), umso weniger hört der da oben auf den da unten*“, „(...) *je mehr Überbauten darüber sind, umso schwerer fällt es dem ganz oben, (...) die Fachkraft (...) zu verstehen*“ (E3).

Abgesehen von Vorgaben hierarchisch übergeordneter Bereiche beeinflusst außerdem die jeweilige Leitung einer Hierarchieebene die Verwaltungs-PR. Somit ist der Zweck der Öffentlichkeitsarbeit ebenso wie der Umfang der Informationen, die an die Bevölkerung weitergegeben werden, vorgegeben. Die Informationsmenge kann demzufolge limitiert sein.

Die Einstellung der Behördenleitung zur Öffentlichkeitsarbeit sei nach Expertenmeinung ausschlaggebend, wie umfangreich und wie aktiv Informationen nach außen gegeben werden und ob gemäß ihrer Vorgabe für Verwaltungs-PR sogar ein „Vermarkten“ in Frage komme (E8).

Das Fazit, das auf der Grundlage der Expertensicht gezogen werden darf, ist, dass eine hierarchische Verwaltung allenfalls in begrenztem Umfang zur freien Meinungsbildung beiträgt, da sie der Bevölkerung zwar Informationen anbieten kann, diese jedoch inhaltlich von der entscheidenden politischen Ebene, der jeweiligen Verwaltungsspitze und der einzelnen Behördenleitung beeinflusst und festgelegt werden. Somit ist sie in ihren kommunikativen Möglichkeiten eingeschränkt. Die Einflussnahme des politischen Bereichs und vorgesetzter Stellen in Form von Weisungen oder Sprachregelungen hat Auswirkungen auf die PR-Funktion im Allgemeinen und die Transparenz der Verwaltung im Speziellen. Unterliegen Behörden mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit dem Primat der Politik, stehen abweichende Fachperspektiven und Mindermeinungen zurück und werden voraussichtlich gar nicht erst zum Kommunikationsgegenstand der Administ-

ration. Über die Hierarchie gesteuerte Vorgaben legen die Behördenkommunikation fest. Die Folge ist ein Abdriften behördlicher PR hin zu politisch werbenden oder verwaltungsorientiert vermarktenden Kommunikationsformen, die eine freie Meinungsbildung einschränken, sofern den Zielgruppen der Verwaltungs-PR die jeweiligen Einflüsse nicht offengelegt werden.

Aus Experteninterviews abgeleitete neunte These:

Aufgrund der Abhängigkeit der Verwaltung von Behördenleitung, Verwaltungsspitze und politischer Ebene ist die Administration in ihren kommunikativen Möglichkeiten eingeschränkt, sodass sie mit ihren PR nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen kann, selbst wenn sie der Bevölkerung Informationen anbietet.

Kooperatives Modell öffentlicher Verwaltung

Im Rahmen der Leitfadeninterviews haben sich die Experten auch mit der kooperativen Verwaltung (vgl. 2.4) auseinandergesetzt und erörtert, inwiefern diese Verwaltungsart zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Damit sind die Interviewpartner unmittelbar auf die vierte Annahme aus den „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) behördlicher PR eingegangen. Diese Annahme besagt: „Die kooperative Verwaltung bietet eine idealtypische Möglichkeit, die freie Meinungsbildung mittels PR zu unterstützen“ (2.6). Das Modell der kooperativen Verwaltung ist von den interviewten Experten gleichsam bestätigt [22] wie auch zurückgewiesen worden [18]. Trotz dieser differenzierten Sichtweisen sprechen die meisten der vorgebrachten Argumente der Interviewpartner für einen Beitrag des kooperativen Typs zur freien bürgerlichen Meinungsbildung [14] und nur wenige für eine Einschränkung dieses Beitrags [2] (vgl. Diagramm 10):

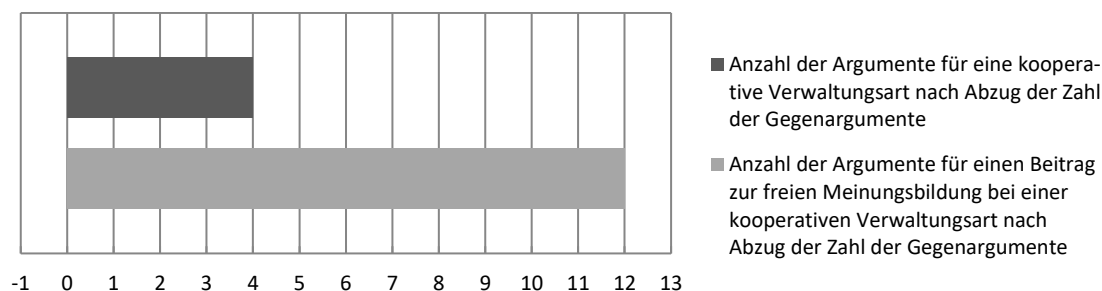


Diagramm 10: Anzahl der Expertenargumente für eine kooperative Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Eine kooperative Verwaltung, die dialogorientiert vermittelt und moderiert, erscheint zunächst allenfalls als Ideal, da Behörden letztlich doch auch zu Lasten einzelner Interessenträger Entscheidungen treffen müssen. Indes ist weder die Übernahme einer Moderatorenrolle noch das

Vermitteln zwischen staatlichen, politischen oder bürgerlichen Interessen von den normativ vorgegebenen Aufgaben der Administration erfasst. Die Verwaltung ist dem Gesetz verpflichtet und nicht bestimmten Interessen oder der Vermittlung von Interessen. Vermitteln oder Moderieren ist aufgrund hierarchischer Unterstellungen, zu berücksichtigender Wechselbeziehungen mit anderen Börden oder politischer Abhängigkeiten problematisch. Außerdem ist die Verwaltung oft beteiligte Verfahrenspartei, ein Akteur, der eigene Interessen verfolgt, wodurch eine Moderation ausgeschlossen ist. Auch aufgrund ihrer Machtposition, die die Administration gegenüber dem Bürger hat, ist ein behördliches Vermitteln eingeschränkt.

Der Expertensicht zufolge falle die Verwaltung spätestens mit dem Entscheiden aus ihrer Moderatorenrolle heraus und könne nicht mehr als Vermittler agieren, sodass sich die Idee einer vermittelnden Verwaltung nicht konsequent durchhalten ließe, was ohnehin ein „Luxus“ wäre, den sich ein Staat leisten wollen müsste (E16). Der Idealfall, das angestrebte Einvernehmen zu erzielen, sei jedenfalls, wie ein Experte annimmt, nicht fortwährend erreichbar, da eine Behörde nicht umhinkomme, belastende Entscheidungen zu treffen (E15). Außerdem habe die Administration selbst die Eigenschaft eines Akteurs und verfolge auch eigene Interessen (E7). Letztlich seien die behördlichen PR nach Experteneinschätzung bei Interessenkonflikten angewiesen, das zu kommunizieren, was im politischen Abwägungsprozess entschieden wurde (E4).

Dagegen erscheint die Übernahme einer Vermittlungsfunktion durch eine Verwaltungsstelle bereits insofern möglich, als sie dem übergeordneten Bereich bürgerliche Anfragen zukommen lässt. Mittels Verwaltungs-PR kann darüber hinaus eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte in die Administration eingebracht werden. Insofern sind die behördlichen PR auch Vermittler der Interessen von Medien und Öffentlichkeit, deren Fragen sie in die Verwaltung einbringt. Die Instrumente der Verwaltungs-PR verleihen der administrativen Vermittlungsaufgabe und mit ihr dem Herstellen von Verbindungen zwischen verschiedenen Interessengruppen eine gewisse Form. Damit gilt es, verbindende Prozesse zu schaffen, innerhalb welcher Interessen zusammengebracht, vermittelt und offengelegt werden können. Das Einnehmen einer Vermittlungsrolle zwischen Politik oder Staat und Gesellschaft kann gelingen, da die Verwaltung andere Perspektiven hat als etwa politische Entscheidungsträger. Vor allem setzen Vermittlungs- und Moderationsfunktion aber voraus, dass die Administration unabhängig ist und keinen Zwängen oder Abhängigkeiten unterliegt. Die Verwaltungs-PR können vermitteln, wenn sie unabhängig sind und zwar so umfassend, dass sie sogar von den Interessen der Administration selbst abgekoppelt sind. Unter diesen Voraussetzungen sind die Verwaltungs-PR in der Lage, Sprachrohr der Bevölkerung und zugleich staatlicher oder politischer Belange zu sein. Ziel der Moderation ist es, alle Interessenvertreter zusammen zu bringen, etwa bei Veranstaltungen oder in Diskussionsrunden, und im Idealfall einen Interessenausgleich oder Konsens herzustellen. Dabei sind von einem neutralen behördlichen Standpunkt aus dann auch Gegenpositionen zuzulassen.

Bei den Prozessen zur Verwirklichung behördlicher Projekte handle es sich der Expertenbewertung zufolge um verbindende Prozesse, innerhalb welcher angestrebt werde, „(...) *Interessen zusammenzubringen, sie zu vermitteln, sie transparent zu machen, um zu einem Ergebnis zu kommen, mit dem (...) möglichst viele Bürgerinnen und Bürger leben können*“ (E10). Sofern die Administration also selbst

frei entscheiden könne, „(...) wäre so eine Moderatorentätigkeit schon denkbar in gewissen Bereichen“, so die Expertenmeinung (E2). Den vermittelnden Behördentyp gebe es in der Verwaltungspraxis jedenfalls tatsächlich, wenn „(...) bei den aktuellen konfrontativen politischen Verhältnissen“ vermittelt werde (E13). Die Verwaltung als Moderator „(...) ist sozusagen (...) Sprachrohr des Bürgerunmutes auf der einen Seite und Sprachrohr der administrativ politischen Zwänge auf der anderen Seite“ (E13). Wie ein Experte schildert, sei es das Ziel der Übernahme der Moderatorenfunktion, sowohl verschiedene Interessenvertreter an einen Tisch zu bekommen, sie „(...) mit einzubinden, (...) ins Gespräch zu bringen“ als auch das eigene Verwaltungshandeln zu begründen (E18).

Eine kooperative Verwaltung könnte aber trotz des Bemühens um Vermittlung und Ausgleich zur Einschränkung der freien Meinungsbildung führen, wenn viele verschiedene Interessenlagen berücksichtigt und zum Gegenstand behördlicher Kommunikation gemacht würden. Diese Interessenvielfalt kann unter Umständen eher zur Verwirrung beitragen und somit der freien Meinungsbildung nicht förderlich sein. Außerdem dient es der freien Meinungsbildung nicht unbedingt, wenn sich die Administration zur Vermeidung öffentlicher Diskussionen darauf beschränkt, zunächst nur bestimmte Interessen, wie etwa die von Journalisten, im Rahmen von Hintergrundgesprächen zu berücksichtigen.

Von diesen Fällen abgesehen finden sich allerdings mehrheitlich Argumente, die für einen Beitrag der kooperativen Verwaltung zur freien Meinungsbildung sprechen. So ist eine kooperative Verwaltung, die interessenunabhängig agiert, in der Lage, der freien Meinungsbildung besonders förderlich zu sein, da sie sich um einen Ausgleich zwischen politischen oder staatlichen und bürgerlichen Interessen bemüht und unterschiedliche Aspekte, Vor- und Nachteile herausstellt. Also hat die Bevölkerung die Möglichkeit, sich selbst zu entscheiden. Die kooperative Administration kann ihren Abwägungen bürgerliche sowie politische Interessen zu Grunde legen und mit ihrer konsensorientierten Öffentlichkeitsarbeit vor allem danach streben, die Gesellschaft zu gewinnen und mitzunehmen. Dabei gibt sie den verschiedenen politischen Interessenausrichtungen im Rahmen einer vermittelnden PR in gleicher Weise und annähernd unbeeinflusst Raum, sich zu positionieren. Somit dient die kooperative Verwaltung der freien Entfaltung politischer Interessen und unterstützt gleichzeitig die freie Meinungsbildung. Eine vermittelnde Verwaltungsart ist ferner geeignet, die freie Meinungsbildung gewährleisten zu können, da dieser Typus mehr kommunikative Selbstbestimmung ermöglicht, sodass eine Behörde – unabhängig von anderen Interessen – selbst festlegen kann, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt auf welche Weise veröffentlicht werden. Neben einem permanenten Vermitteln kommt es für ein Fördern der freien Meinungsbildung auch darauf an, transparent zu machen, dass die Verwaltung in einem Spannungsfeld zwischen politischen Interessen, bürgerlichen Anliegen und fachlichen Notwendigkeiten steht. Ihrer Vermittlungsfunktion wird die kooperative Verwaltung gerecht, indem sie Informationen parteipolitisch neutral und sachlich weitergibt und somit einer beunruhigten Stimmung in der Bevölkerung entgegenwirkt oder den Druck aus emotional aufgeladenen Debatten nimmt, ohne dass sie die politische Diskussion dabei einschränkt. Des Weiteren ist die kooperative Verwaltung der freien Meinungsbildung förderlich, wenn sie frei von Zwängen und Abhängigkeiten ist und als Moderator tätig wird. Das Moderieren gelingt, indem

mit Einfühlungsvermögen Spannungen abgebaut werden. Dem ausgleichenden administrativen Moderator geht es nicht darum, Vorschriften zu machen oder Verbote auszusprechen, sondern im Rahmen einer dialogorientierten Moderation Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Eine neutrale, vermittelnde Verwaltung könne nach Experteneinschätzung zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie sich um einen Ausgleich zwischen politischen oder staatlichen und bürgerlichen Interessen bemühe und *„(...) alle Seiten beleuchtet, Vor- und Nachteile beleuchtet, dass die Bürger die Möglichkeit haben, sich (...) zu entscheiden und eigeninitiativ tätig zu werden“* (E17). Es helfe der „freien Meinungsentfaltung“ politischer Interessen und trage dazu bei, *„(...) ein freies Meinungsbild entstehen zu lassen“*, wenn die Verwaltung verschiedenen politischen Interessenausrichtungen im Rahmen vermittelnder PR in gleicher Weise und annähernd unbeeinflusst Raum gebe, sich zu positionieren, so die Expertenmeinung (E12). Wenn Verwaltungs-PR eine ausgleichende Moderatorenfunktion innehaben, gehe es schließlich nicht darum, Vorschriften zu machen oder Verbote auszusprechen, sondern wie ein „Lotse“ Lösungsmöglichkeiten mittels einer dialogorientierten Moderation aufzuzeigen (E14). Als Moderationsinstrument verstanden, seien die PR der Administration aus Expertensicht sogar eine ideale Möglichkeit, um zur freien Meinungsbildung beizutragen, indem sie mittels „emphatischen Einfühlungsvermögens“ Spannungen abbauen und Botschaften im behördlichen Interesse setzen (E13). Der vermittelnde Verwaltungstypus ist auch deshalb besonders geeignet, die freie Meinungsbildung zu gewährleisten, da er *„(...) einen größeren Spielraum in der eigenen Kommunikation hat (...)“*; eine solche Behörde bestimme selbst, *„(...) was sie wann, wo, wie, mit welcher Geschwindigkeit (...) verbreitet (...)“* (E8).

Die Einschätzungen der Experten lassen sich wie folgt zusammenfassen: Eine kooperative Verwaltung ist in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, indem sie als neutraler und unabhängiger Moderator dialogorientiert zwischen den Interessen von Politik, Staat und Bürgern vermittelt; somit kann sie die Transparenz politischer Belange, staatlicher Notwendigkeiten und bürgerlicher Anliegen ermöglichen, um zwischen diesen einen Konsens zu erzielen und einen Interessenausgleich herzustellen. Das unbeeinträchtigte Offenlegen der verschiedenen Interessenpositionen gegenüber einer nicht reglementierten Öffentlichkeit durch eine vermittelnde Verwaltung hilft letztlich dem Bürger, sich seine Meinung frei bilden zu können, es sei denn die Vielfalt der transparenten Interessen und ihrer Aspekte trägt zu dessen Verwirrung bei. Die behördliche Moderatorenrolle und Vermittlungsfunktion setzen voraus, dass die Verwaltung einschließlich ihrer PR unbeeinträchtigt von externen Interessen agiert, dass sie bereit ist, eigene Interessen im Vermittlungsprozess nicht generell voranzustellen und dass sie das Vermitteln und Moderieren zum Zweck der Konsenserzielung als behördliche Aufgabe anerkennt.

Aus Experteninterviews abgeleitete zehnte These:

Sobald die Verwaltung als neutraler Moderator zwischen den Interessen von Politik, Staat und Bevölkerung vermittelt, um im Dialog einen Konsens zu erzielen, ist es ihr möglich, ihre eigenen und externe Belange transparent zu machen, sodass sie mittels PR zur freien Meinungsbildung beitragen kann.

Responsives Modell öffentlicher Verwaltung

Die Experten sind in den Interviews zur responsiven Verwaltung (vgl. 2.5) befragt worden. Dabei haben sie sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern der responsive Verwaltungstyp der freien Meinungsbildung förderlich sein kann. Mit ihren Überlegungen sind die Interviewpartner unmittelbar auf die fünfte Annahme aus den erkannten „Dreiklängen“ (vgl. 2.6) behördlicher Öffentlichkeitsarbeit eingegangen. Demnach ist das Verhältnis von Verwaltung und PR wie folgt zu verstehen: „Die responsive Verwaltung trägt im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit reaktiv zur freien Meinungsbildung bei“ (2.6). Bei den Experten hat die responsive Verwaltung ein hohes Maß an Bestätigung gefunden [25] und ist kaum abgelehnt worden [4]. Die Mehrzahl der Argumente belegt zwar einen Beitrag zur freien bürgerlichen Meinungsbildung bei Vorliegen des responsiven Modells [22], jedoch finden sich auch zahlreiche Gründe, die für deren Einschränkung sprechen [14] (vgl. Diagramm 11):

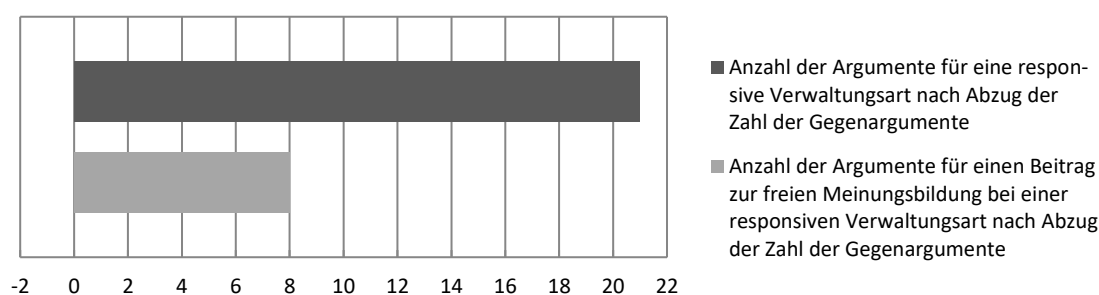


Diagramm 11: Anzahl der Expertenargumente für eine responsive Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Schon aufgrund der unzureichenden Möglichkeit der Administration, alle bürgerlichen Bedürfnisse festzustellen, geschweige denn zu befriedigen, wird eine responsive Verwaltung in Frage gestellt. Sie erscheint ausgeschlossen, sofern aufgrund zusätzlicher Bürgerbeteiligung politische Entscheidungsspielräume eingeschränkt sind oder die Entscheidungsfindung erschwert ist.

Allerdings können sich die Verwaltungsorganisationen dem bürgerlichen Informationsbedürfnis auch nicht entziehen, da Bürger mit ihnen generell in Kontakt stehen und weil die Bevölkerung sich sonst anderweitig, etwa mithilfe der Neuen Medien, informieren würde. Im Fall eines erkannten oder angenommenen bürgerlichen Informationsdefizits kann sich die öffentliche Verwaltung sowohl reaktiv wie auch aktiv an die Bürger wenden, um den Informationsbedarf zu decken. Mittels eingerichteter Kontakt- und Anfragemöglichkeiten oder durchgeführter Veranstaltungen mit Bürgern ist die Administration in der Lage, Rückkopplungen aus der Bevölkerung aufzunehmen und entsprechend bedarfsorientiert zu informieren. Die Verwaltung ist mit ihren PR daher zugleich Sender und Empfänger von Informationen. Sie betreibt ihre Kommunikation

dialogisch. Auf diese Weise kann sie Problembereiche besser einschätzen und erhält Zugriff auf externe Wissenspotentiale. Das setzt voraus, dass sich die Administration einerseits für Rückkopplungen öffnet und dass sie andererseits in aller Offenheit die erforderlichen Botschaften sendet und auch Themen setzt. Die angebotenen Informationen bieten Gelegenheit, ein weitergehendes Informationsangebot zu signalisieren beziehungsweise Nachfragen auszulösen. Auf den tiefgreifenderen Informationsbedarf kann die responsive Verwaltung wiederum offen eingehen. Insofern ist die Öffentlichkeitsarbeit der Administration nicht nur Reaktionsmöglichkeit, sondern auch Gelegenheit, sich als Verwaltung anregen zu lassen und mit dem Bürger in Austausch zu treten. Auf diese Weise kann die Verwaltung die Bürger bereits während einer behördlichen Entscheidungsfindung kommunikativ einbeziehen. Eine solche Beteiligung kann über die klassischen, aber vor allem auch die Medien des Webs 2.0, die einen direkten Austausch ermöglichen, erfolgen. Gerade die unmittelbaren Kontakte schaffen eine wesentliche Voraussetzung für eine Bürgerbeteiligung. Hierzu kommt es im Sinn eines dienstleistungsorientierten Verwaltens zum einen darauf an, den Bürger als Kunden zu sehen, auf seine Bedürfnisse einzugehen und behördliche Leistungen mit gut informierten Behördenangehörigen so transparent wie möglich zu vermitteln. Zum andern bedeutet dieses Einbeziehen auch, die Bürger aktiv einzubinden, sie zu aktivieren, sich selbst einzubringen. Im Gegenzug bietet die Administration sachbezogene kommunikative Teilhabe.

Die Verwaltung sei gerade auf Nachfrage der Bevölkerung hin Dienstleister; sie „(...) *versucht, eine möglichst gute Leistung für (...) Kunden, nämlich die Bürgerinnen und Bürger, zu erbringen und diese Dienstleistung so gut und transparent wie möglich zu vermitteln*“ (E10). Behörden haben nach Experteneinschätzung im „Zeitalter der Neuen Medien“ aber auch gar keine andere Wahl, als sich einer gut informierten Presse oder einem gut informierten Bürger „anzupassen“ (E6). Dienstleistungsorientiertes Verwalten bedeute je nach Anliegen allerdings nicht nur auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zu reagieren, sondern auch diese zu aktivieren, selbst tätig zu werden, denn eine aktive Bürgerschaft sei letztlich die Voraussetzung, um als „gesunde“ Gebietskörperschaft wahrgenommen werden zu können, so die Expertenmeinung (E9). Hierzu können die behördlichen PR dem Bürger gegenüber pauschal signalisieren, dass ein erweitertes Informationsangebot vorliege; sie müssen sich „(...) *sprachlich so öffnen, dass er das erkennt und dann praktisch diese Informationen, von denen er vorher noch gar nichts wusste, (...) abfragt*“ (E13). Verwaltungs-PR werden nach Expertenansicht folglich nicht nur „eindimensional“ als Reaktionsmöglichkeit verstanden, denn die Verwaltung möchte den Bürger mit seinen Anregungen oder seiner Kritik gewinnen, will sich von ihm „inspirieren“ lassen, sodass neben der offensiven Herangehensweise auch Austauschmöglichkeiten geschaffen werden, um die unterschiedlichen Interessen der Bevölkerung seitens der Verwaltung wahrzunehmen und zu berücksichtigen (E12). Insofern können die Behörden mittels PR die „(...) *Bürger auf den Weg der Entscheidungsfindung mitnehmen (...)*“ (E11).

Eine aktivierende Verwaltung erscheint in hohem Maß geeignet, zur freien Meinungsbildung beizutragen, denn ihr Bestreben ist es, die Bürger so zu informieren, dass diese auch bereit sind, sich für öffentliche Belange einzusetzen. Informationsarbeit und Bürgerbeteiligung bieten also wesentliche Grundlagen für behördliche Transparenz. Zur freien Meinungsbildung beizutragen,

gelingt besonders, indem die Verwaltung mit den Bürgern einen kommunikativen Austausch pflegt, sich an den wahrgenommenen bürgerlichen Informationsbedürfnissen orientiert und die Bevölkerung unmittelbar informiert. Damit wird auch deutlich, dass die Bürger seitens der Administration als mündig verstanden werden. Je mehr die Verwaltung mit der Bevölkerung in direktem Kontakt steht und sich an ihren Belangen ausrichtet, umso geringer ist im Übrigen die behördliche Öffentlichkeitsarbeit von politischen Sichtweisen geprägt. Außerdem tragen die verwaltungsseitig angebotenen Informationen vor allem zur freien Meinungsbildung bei, wenn die Administration diese von sich aus bereitstellt. Es kommt daher nicht nur darauf an, dass die Verwaltungs-PR reaktiv auf erkannte Informationsbedürfnisse eingehen, sondern selbst aktiv werden, Themen finden und setzen. Einer ausgezeichneten Förderung der freien Meinungsbildung entspricht es demnach, wenn die Verwaltung mit ihren Informationen aktiv auf die Bürger zugeht, noch bevor eine behördliche Entscheidung getroffen wurde. Gleichwohl bleibt das bedarfsorientierte Reagieren, etwa auf Anfragen, mittels PR eine Möglichkeit, um als Verwaltung zur freien Meinungsbildung beizutragen. Entscheidend ist, dass die Administration für die Einrichtung von erreichbaren Anfrage- sowie sprechfähigen Auskunftstellen sorgt. Hierbei können moderne Kommunikationsmittel besonders förderlich sein. Auch die bedarfsorientierte behördliche Reaktion auf ein entgegengebrachtes bürgerliches Interesse in Form von Informationen zu speziellen Anliegen oder der Kommunikation begründeter Verwaltungsstandpunkte sorgt für Transparenz und begegnet dem Bürger mit Achtung.

Indem eine Behörde im Rahmen einer bedarfsorientierten behördlichen Reaktion ihren begründeten Standpunkt kommuniziert, so die Expertenmeinung, könne sie dem Bürger durchaus „Hilfestellung“ anbieten, einen Beitrag zur freien Meinungsbildung ermöglichen und dem Bürger hierdurch Respekt entgegenbringen (E15). Da behördlicherseits ohnehin angenommen werde, dass die angebotenen PR-Inhalte in der Regel zunächst nicht von außen nachgefragt würden, sollte eine Verwaltungsorganisation *„(...) so viel wie möglich Informationen zur Verfügung stellen, damit jeder vor Ort für sich auch das Beste (...) herauswählen kann“* (E3). Bedarfsorientierte Verwaltungs-PR können also aus Expertensicht zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie nicht nur auf formulierte Informationsbedürfnisse eingehen, sondern auch Informationen anbieten, die Bedarfslagen abdecken, derer sich der Bürger nicht bewusst gewesen ist, und wenn sie im übertragenen Sinn „Stachel im Fleisch“ sind (E13). Sofern Reaktionen vorliegen, die auf einen Informationsbedarf hindeuten, sei die bedarfsorientierte PR-Reaktion der Experteneinschätzung zufolge durchaus eine „fruchtbare“ Alternative, um als Behörde zur freien Meinungsbildung beizutragen (E18). Die aktivierende Administration sei sogar die Verwaltungsart, die am geeignetsten zur freien Meinungsbildung beitragen könne, denn diese informiert so, *„(...) dass ein Bürger sich (...) einsetzt, (...) dass die Bürger selbst diejenigen sind, die wissen, was vor ihrer Haustür wichtig ist (...)“* (E9).

Ist die Bevölkerung jedoch ausschließlich auf reaktive Verwaltungs-PR angewiesen, wird die freie Meinungsbildung nicht gerade gefördert. Wenn die Administration lediglich auf Nachfrage hin informiert, wenn sie nur das kommuniziert, was die Zielgruppen hören wollen oder wenn erst der Bürger Aktivität entwickeln muss, um die Aufmerksamkeit der Verwaltung auf ein bestimmtes Thema zu lenken beziehungsweise um bestimmte Informationen zu erhalten, dann

tragen bedarfsorientierte PR nicht ausreichend zur freien Meinungsbildung bei, selbst wenn sie damit einen bürgerlichen Informationsbedarf weitgehend deckt. Ein derart passives Informationsverhalten der Verwaltung kann ein von der Realität abweichendes Bild vermitteln. Das gilt besonders, wenn die Administration erst auf öffentlichen Druck hin oder nur in begrenztem Umfang einzelne Informationen herausgibt. Insofern kann auch eine responsive Verwaltung für die Einschränkung der freien Meinungsbildung sorgen. Zu dieser Einschränkung trägt sie auch bei, wenn sie im Interesse der eigenen Aufgabenwahrnehmung vorerst auf umfassende Transparenz verzichtet. Das bedarfsorientierte Reagieren der Administration ist ferner problematisch, da bevorzugt die Interessenträger berücksichtigt werden, die am besten wahrgenommen werden können. Auch das schränkt die freie Meinungsbildung ein.

Nach Expertenansicht geben manche Behörden – gemessen am entgegengebrachten Interesse – lediglich in begrenztem Umfang Informationen heraus (E1), da ein aktives behördliches Informieren nur auf bestimmte Themen und keinesfalls umfassend zutrifft, weshalb die Verwaltung bei bestimmten wiederkehrenden Fragestellungen mittels PR „(...) *nicht ganz aktiv, sondern auch auf Druck von außen*“ hin informiert (E8). Wenn aber, so ein Expertenurteil, der Bürger eine reaktive Verwaltung darauf aufmerksam machen müsse, dass auf bestimmte Bedürfnisse verwaltungsseitig eingegangen werden solle, oder wenn der Bürger erst selbst „Kreativität“ entwickeln müsse, um das behördliche Leistungs- beziehungsweise Informationspotential einschätzen zu können, dann habe er es mit einer Administration zu tun, die lediglich „passiv“ auf den geäußerten Informationsbedarf der Bevölkerung reagiere; in diesem Fall handle es sich um behördliche PR, welche „(...) *die Leute draußen belügen und (...) ein falsches Bild von den Realitäten vermitteln*“ (E14).

Die Experteneinschätzungen können folgendermaßen zusammengefasst werden: Eine responsive Verwaltung kann zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie nicht ausschließlich auf die bürgerlichen Informationsbedürfnisse reagiert, sondern diesen vor allem aktiv begegnet, indem sie selbst Themen findet und setzt, auf die Bürger zugeht, von sich aus Informationen bereitstellt, die Bürgerschaft direkt informiert und so einen kommunikativen Austausch mit der Bevölkerung pflegt. Zwar bringt ein bedarfsorientiertes Reagieren, das auf bürgerliche Informationsbedürfnisse eingeht, dem anfragenden Bürger seitens einer Verwaltung, die vorab für erreichbare Anfrage- sowie sprechfähigen Auskunftstellen gesorgt hat, Respekt entgegen. Doch selbst wenn die Verwaltung durch reaktives Vorgehen den bürgerlichen Informationsbedarf weitgehend deckt, genügt das noch nicht, um zur freien Meinungsbildung umfassend beitragen zu können. Das passive Informationsverhalten einer responsiven Verwaltung, die lediglich auf Nachfrage hin reagiert und damit bewusst auf Transparenz verzichtet, vermittelt ein von der Realität abweichendes Bild, auch wenn dies der behördlichen Aufgabenwahrnehmung dienen mag.

Aus Experteninterviews abgeleitete elfte These:

Sobald die Verwaltung nicht nur auf die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung reagiert, sondern auch selbst Themen setzt, aktiv auf die Bürger zugeht, sie unmittelbar informiert und somit für einen direkten kommunikativen Austausch sorgt, kann sie mit PR zur freien Meinungsbildung beitragen.

Fundierung von öffentlicher Verwaltung und Public Relations

In den Interviews sind letztlich auch die Fundierungen von Verwaltung und PR (vgl. 2.3-2.6) zur Sprache gekommen. Dabei haben sich die Experten mit der Frage auseinandergesetzt, welche Prinzipien der Verwaltung und den PR gemeinsam zugrunde liegen müssen, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können. Somit sind die Interviewpartner auf die Grundlagen der „Dreiklänge“ (vgl. 2.6) behördlicher PR eingegangen. Sie haben herausgestellt, welche Fundierungen einer freien Meinungsbildung förderlich sind. Die Experten haben Merkmale aufgezeigt, die den soziologischen Fundierungen aller vier Modelle der Verwaltungs-PR zugeordnet werden können. Die mit Abstand meisten Argumente beziehen sich auf Merkmale, die eine konsenstheoretische Fundierung bestätigen [15]. Es finden sich aber auch Gründe [7], die diese Fundierung zurückweisen. In der Differenz der Anzahl der Argumente, die jeweils für und wider eine Fundierung sprechen, liegt das konsenstheoretische Modell annähernd gleichauf mit dem bürokratiethoretischen, das ausschließlich bestätigt wird [7]. Unter Berücksichtigung der Differenz der Argumente, die einen Beitrag zur freien Meinungsbildung bejahen und verneinen, erscheinen sowohl die systemtheoretischen [-2] als auch die bürokratiethoretischen Grundlagen [-5] wenig überzeugend. Die responsive [2] sowie die konsenstheoretische Fundierung [14] hingegen werden, gemessen an der Zahl der vorgebrachten Argumente, für geeignet gehalten, die freie Meinungsbildung zu unterstützen. An der vergleichsweise hohen Zahl der Argumente, die eine Eignung der konsenstheoretischen Fundierung, zur freien Meinungsbildung beizutragen, bestätigen, zeigt sich deren besondere Bedeutung (vgl. Diagramme 12-15 auf den folgenden Seiten):

Die Geschlossenheit eines administrativen Systems erscheint schon aufgrund der Existenz der Verwaltungs-PR in Frage gestellt. Außerdem sollen die Verwaltungs-PR nicht auf eine reine Schnittstellenfunktion reduzierbar sein. Für eine systemtheoretische Fundierung sprechen hingegen die autonome Stellung der Fachverwaltung und die Abgrenzung der Administration von politischen Interessen. Hinzu kommt die Vorstellung, dass die kommunikativen Außenbeziehungen eines geschlossenen Systems mit selbstreferentielltem Charakter intern reglementiert werden. Das Verwaltungssystem bietet über diese Beziehungen Informationsmöglichkeiten nach außen an und kann somit zur Meinungsbildung beitragen. Die generelle Geschlossenheit mag unter Umständen auch als Auslöser für Informationsbedarf und -beschaffung, die einer freien Meinungsbildung förderlich sind, betrachtet werden. Dennoch stehen Geschlossenheit und Abschottung nicht gerade für ein Begünstigen der freien Meinungsbildung. Im Gegenteil: Selbst ein begrenztes administratives Öffnen hat ebenso die Einschränkung freier Meinungsbildung zur Folge wie die Entbehrlichkeit eines Dialogs mit der Systemumwelt einschließlich deren Kritik.

Ein geschlossenes System „(...) hat immer so etwas Autistisches und Selbstreferentielles (...)“ (E13). Es sei aus Expertensicht – entgegen dem Prinzip einer pluralistischen Demokratie – zu einem offenen, dialogischen Vorgehen nicht fähig, denn es bedürfe keiner kritischen Nachfragen, da solche ohnehin nur „ungerechtfertigt“ seien (E13). Am wenigsten zur freien Meinungsbildung trage daher eine Verwaltung bei, die sich wie ein „totalitäres“ Gebilde abschotte und keine Informationen herausgebe (E3). Verwaltungs-PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen sollen, erfor-

dern von der Verwaltungsspitze bis zum -angestellten das Bewusstsein, nicht als geschlossene „Wagenburg“ zu handeln, so die Expertenmeinung (E18).

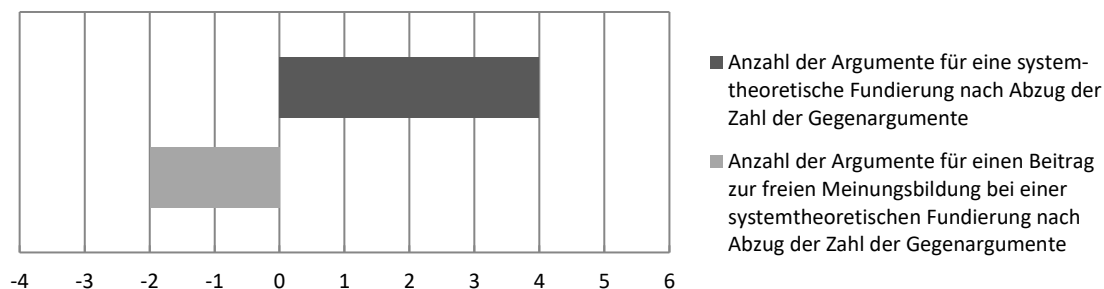


Diagramm 12: Anzahl der Expertenargumente für eine systemtheoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Gegen eine bürokratiethoretische Fundierung von PR und Verwaltung liegen in den Interviews keine Einwände vor. Stattdessen sprechen Vorgaben hierarchisch übergeordneter Stellen und der über die Hierarchie vermittelte Einfluss der Politik klar für diese Grundannahme. Gestützt wird die Sichtweise von den Annahmen einheitlich ausgerichteter Hierarchieebenen und der herauszustellenden Bedeutung des Verwaltungszwecks. Das Erläutern der Verwaltungsexistenz im Allgemeinen sowie des Verwaltungshandelns im Speziellen kann die freie Meinungsbildung fördern. Hierzu mag auch eine Authentizität, die durch eine die Hierarchieebenen übergreifende Vielstimmigkeit vermittelt wird, beitragen. Jedoch steht vor allem der politische Einfluss auf die Administration einer Förderung der freien Meinungsbildung entgegen. Auch die Ausrichtung an den Vorgaben und Ansichten hierarchisch übergeordneter Stellen und das strategische Positionieren im Interesse der Vermittlung einer Verwaltungseffizienz unterstützen die freie Meinungsbildung nicht. Ferner zeigt die behördenbezogene Ausrichtung des bürokratisch-hierarchischen Modells das generelle Problem, bürgerlichen Interessen zu dienen, auf.

Gemäß Expertenerläuterung seien häufig politische Erwägungen, die über die Behördenhierarchie von oben nach unten durchgegeben werden, ausschlaggebend für das Nicht-Steuern bestimmter Informationen (E8). Ferner eigne sich das bürokratische Modell kaum für bürgerbezogene PR, die an den Interessenlagen der Bevölkerung ausgerichtet wären, denn das „(...) hierarchische Modell hat eine spezielle Sichtweise der Dinge und wenn die mit einem (...) Teil der Bevölkerung nicht konkludent ist, dann ist der außen vor“ (E4). Vor allem aber haben politische Erwägungen, die über die Behördenhierarchie gesteuert werden, Auswirkungen auf die Kommunikation der Verwaltung, denn es gibt „(...) eigentlich keine Behörde, die in irgendeiner Form politikfrei arbeitet“ (E8).

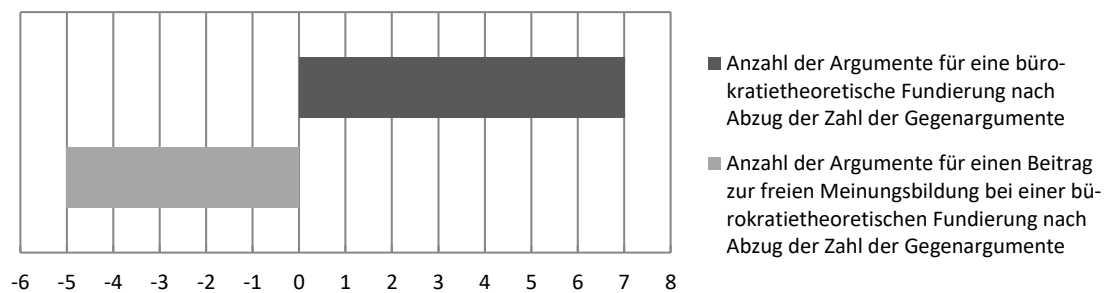


Diagramm 13: Anzahl der Expertenargumente für eine bürokratiethoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Auf der Grundlage strukturierungstheoretischer Merkmale wird dagegen von einer Förderung der freien Meinungsbildung ausgegangen, denn eine bürgerliche Erwartungshaltung kann für die Verwaltung handlungsbestimmend sein. Überhaupt ist behördliches Wahrnehmen eine Voraussetzung für angepasstes Verwaltungshandeln. Auch das verwaltungsseitige Ermöglichen der Interaktion zwischen Administration und Bevölkerung trägt zur freien Meinungsbildung bei.

Wesentliche Voraussetzung für bürgerorientierte PR, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur vortäusche, sei aus Expertensicht, dass die Verwaltung „(...) *in der Lage ist, Anregungen, Vorschläge, die aus der Bevölkerung kommen, einfließen zu lassen (...), sodass da auch Veränderungen möglich sind*“ (E10). Insofern müsse der Verwaltung und den PR ein „(...) *Orientieren am Erwartungshorizont (...)*“ zugrunde gelegt werden, damit sie zur freien Meinungsbildung beitragen können (E13). Hierzu benötige die Administration die Fähigkeit, die Bedürfnisse der Bevölkerung wahr- und aufzunehmen, sodass die Bürgerinteressen eine Chance haben, in die Verwaltung und die Politik eingebracht und gegebenenfalls umgesetzt zu werden (E10). Neben Bürgernähe und Erreichbarkeit komme es also besonders auf eine behördliche Orientierung an bürgerlichen Erwartungen an, damit öffentliche Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit gemeinsam zur freien Meinungsbildung beitragen können, so die Expertenmeinung (E15).

Dieser Beitrag könnte auf der Grundlage einer strukturierungstheoretischen Ausprägung von PR und Verwaltung allerdings eingeschränkt sein, da der bürgerliche Bedarf unter Umständen nicht umfassend, sondern nur auf Einzelinteressen begrenzt gedeckt wird. Hinzu kommt, dass schon aufgrund einer begrenzten Professionalität administrativer PR-Akteure ein Beitrag zur freien Meinungsbildung limitiert sein kann. Außerdem ist von einer Begrenzung des Beitrags auszugehen, da die Verwaltung die Relevanz und damit auch das Erfordernis ihrer Rückkopplungen selbst einschätzt. Was aber bleibt von einer Bedarfsorientierung, sofern nicht der gesellschaftliche Bedarf an sich, sondern allein die vorwegnehmenden, situativ geprägten Relevanzeinschätzungen der Administration handlungsbestimmend sind? Das strukturierungstheoretisch begründete Modell ist zudem insofern in Frage gestellt, als eine unmittelbare Partizipationsmöglichkeit der Bevölkerung den geltenden Prinzipien einer repräsentativen Demokratie entgegen-

steht. Bestätigung findet die strukturierungstheoretische Art dagegen durch die verschiedenen Interaktionsmöglichkeiten. Diese sind besonders von unmittelbarer Behördenkommunikation gekennzeichnet; sie rufen Dialoge und Anschlusskommunikation auf Seiten der Bevölkerung hervor, die wiederum kommunikationsbeeinflussend in die Verwaltung einfließen, sodass Rekursivität möglich ist. Demzufolge kann die Verwaltung ihr administratives und speziell ihr kommunikatives Handeln auf der Basis ihrer Auswertungen gestalten oder anpassen. Eine derartige Veränderungsbereitschaft spricht für eine strukturierungstheoretische Fundierung.

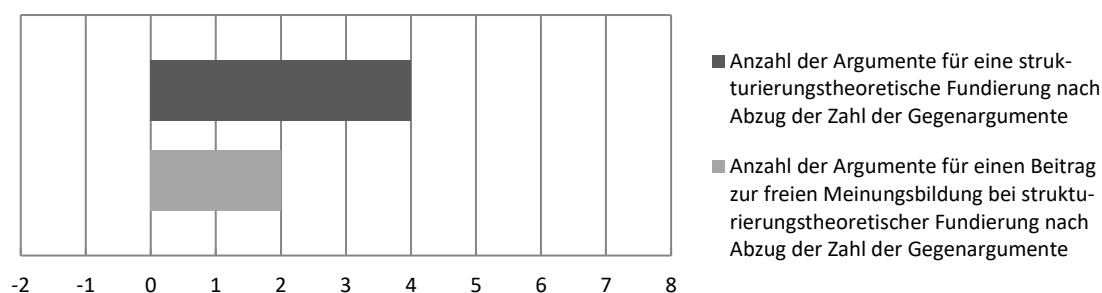


Diagramm 14: Anzahl der Expertenargumente für eine strukturierungstheoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Schließlich findet auch eine konsensstheoretische Fundierung Bestätigung. Hierbei kommt ebenfalls eine dialogische Ausrichtung der Administration als Merkmal in Betracht, allerdings dient diese im Besonderen der Interessenvermittlung und dem Streben nach Konsens. Um überhaupt mit Zielgruppen Dialoge führen zu können, orientiert sich die Verwaltung am Grundsatz der Verständlichkeit. Die weiteren entscheidenden Grundlagen von PR und Verwaltung, die eine konsensstheoretische Fundierung bestätigen, sind vor allem Transparenz, Wahrheit und Wahrhaftigkeit. Auf der Grundlage dieser Prinzipien kann die behördliche Öffentlichkeitsarbeit eine neutrale, zwischen unterschiedlichen Interessen vermittelnde Funktion übernehmen. Einer solchen konsensstheoretischen Fundierung mag entgegengehalten werden, dass umfassend dialogische Behörden-PR, die zum Zweck eines umfänglichen Informierens Kontakte zu allen Ebenen der Verwaltung zulassen, nicht möglich erscheinen. Außerdem stößt das grundlegende Prinzip der Transparenz auf Kritik, da sie lediglich als eine ideale Zielvorstellung in Frage kommt. Die behördliche Offenheit erfährt diverse Einschränkungen, insbesondere durch ein strategisches Eigeninteresse der Verwaltung, Vorgaben vorgesetzter oder politischer Stellen und normative Regelungen. Gerade die normativen Einschränkungen sind es, die selbst bei einer behördlichen Konsensorientierung zur Begrenzung der freien Meinungsbildung führen. Ferner kann eine konsensstheoretische Fundierung nicht zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn bei Abwägung von Rechtsgütern und Interessen generell der Wahrnehmung und Erfüllung administrativer Aufgaben der Vorrang gegenüber anderen Bedürfnissen eingeräumt wird. Dennoch kommt eine Verwirklichung des Beitrags zur freien Meinungsbildung auf der Basis konsensstheoretischer

Merkmale in Betracht. Bei diesen Merkmalen handelt es sich insbesondere um Wahrheit, Offenheit und Transparenz. Werden Offenheit und Transparenz zugrunde gelegt, sind Bürgernähe und Nachvollziehbarkeit des behördlichen Vorgehens die Konsequenz. Das Prinzip der Wahrheit ermöglicht ein umfassendes neutrales Informieren und zwar unabhängig von strategischen Ausrichtungen. Dabei werden die Bürger nicht auf die Rolle des bloßen Informationsempfängers reduziert, sondern auf die Ebene eines Partners gehoben, mit dem im Rahmen eines Dialogs kommuniziert werden kann. Bringt die Verwaltung die hierfür erforderliche Dialogbereitschaft auf, trägt sie wesentlich zur Gewährleistung der freien Meinungsbildung bei.

Für eine freie Meinungsbildung sei es laut Expertenmeinung notwendig, dass administrative Institutionen „(...) *so transparent wie möglich kommunizieren und nicht irgendwie in Rätseln*“ (E5). Im Besonderen müssen folgende Prinzipien der öffentlichen Verwaltung und der PR zugrunde gelegt werden, damit beide zur freien Meinungsbildung beitragen können: „*Offenheit, Ehrlichkeit, Rücksichtnahme, Empathie, kein Taktieren, (...) Mut (...). Mut, um auch mal unliebsame Tatsachen zu kommunizieren*“ (E13). Zwar werde es nach Experteneinschätzung bei steigender bürgerlicher Konfliktbereitschaft immer schwieriger, der Bevölkerung die Verwaltungsinteressen zu vermitteln, da immer wieder Partikularinteressen dagegenstehen, dennoch sollte angestrebt werden, „(...) *mit Öffentlichkeit eine Gesprächsebene zu finden, Common Sense zu finden (...)*“ (E10). Eine dialogische Ausrichtung der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit sei jedenfalls „extrem wichtig“, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können, so die Expertensicht (E16). Dies setze voraus, dass eine Behörde „(...) *die Notwendigkeit sieht, den Bürger nicht mehr als denjenigen zu sehen, der da draußen ist und an die Tür klopf und irgendetwas will, sondern als Partner (...)*“ (E16).

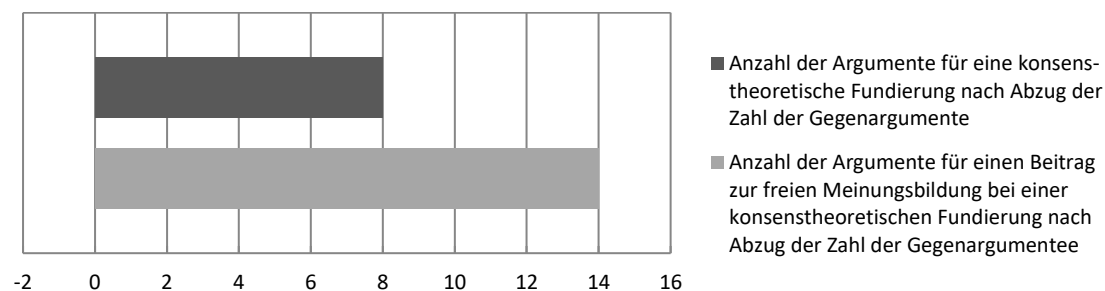


Diagramm 15: Anzahl der Expertenargumente für eine konsens-theoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Auf der Basis der Experteneinschätzungen zu den Fundierungen von Administration und Public Relations ist folgendes Fazit möglich: Idealerweise können Verwaltung und PR zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie – konsens-theoretisch fundiert – vor allem auf Dialogbereitschaft, Wahrheit und Transparenz beruhen, da diese Prinzipien Bürgernähe erzeugen, ohne dass die Administration ihre neutrale Rolle aufgeben muss und weil sie unabhängig von strategischen

Behördeninteressen mit dem Bürger als Partner kommuniziert. Sind Administration und Öffentlichkeitsarbeit – strukturierungstheoretisch fundiert – besonders auf handlungsbestimmenden bürgerlichen Erwartungen in Verbindung mit wahrnehmungsbasierten Handlungsanpassungen sowie auf Interaktion zwischen Verwaltung und Bevölkerung begründet, darf ebenfalls von einer Eignung, zur freien Meinungsbildung beizutragen, ausgegangen werden. Administration und Public Relations sind dagegen weniger einer freien Meinungsbildung förderlich, sofern sie – systemtheoretisch fundiert – auf der Bereitstellung von Informationsangeboten eines grundsätzlich geschlossenen Verwaltungssystems basieren. Einer freien Meinungsbildung ist es ebenfalls weniger zuträglich, wenn die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung – bürokratiethoretisch fundiert – beim Begründen oder Erläutern behördlicher Handlungen beziehungsweise der Verwaltungsexistenz an Sichtweisen vorgesetzter oder politischer Stellen ausgerichtet ist.

Aus Experteninterviews abgeleitete zwölfte These:

Je mehr sowohl Verwaltung als auch PR auf Wahrheit, Transparenz und Dialogbereitschaft beruhen, umso besser können Behörden unabhängig von Strategien von einer neutralen Position aus mittels PR mit den Bürgerinnen und Bürgern als Partner kommunizieren und somit bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen.

Résumé zu den Resultaten der Experteninterviews

In den offenen Leitfadeninterviews haben die Experten auf der Grundlage ihrer Erfahrungen die Verwaltungs-PR beschrieben. Dabei sind sie vor allem auf die Bestandteile der „Dreiklänge“ sowie die von diesen abgeleiteten Annahmen (vgl. 2.6) eingegangen. Der Vergleich der Anzahl aller Expertenargumente, die für und wider das Vorkommen der einzelnen Teile der „Dreiklänge“ behördlicher PR sowie für und wider deren Beiträge zur freien Meinungsbildung sprechen, ergibt zusammengefasst folgendes Bild (vgl. Diagramme 16 u. 17 auf den folgenden Seiten):

Die Expertenargumente, die den Elementen der vier „Dreiklang“-Varianten, also einem bestimmten Verwaltungsmodell, einem zugehörigen PR-Verständnis und der theoretischen Fundierung der beiden, widersprechen, werden jeweils von den argumentativen Belegen der Experten, die das Vorliegen dieser Teile bestätigen, überlagert. Demnach gibt es in den Experteninterviews ein Plus an Argumenten, welche die Bestandteile aller vier „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bestätigen. Gemessen an der Zahl der Expertenargumente findet der „Dreiklang“, der aus responsiver Verwaltung, strukturierungstheoretischen Elementen und der PR zur Strukturproduktion besteht, die größte Bestätigung. Auch die Existenz der Varianten aus autonomer Verwaltung, Systemtheorie und Public Relations als Schnittstelle sowie aus Bürokratiethorie, hierarchischer Verwaltung und PR zur Einflusslegitimierung wird auf Basis der Anzahl der Expertenargumente unzweifelhaft bejaht. Das geringste Maß an Befürwortung erhält unter Zugrundelegung der Anzahl der Argumente im Übrigen der „Dreiklang“, der sich aus Konsensethorie, kooperativer Verwaltung und Public Relations zum Interessenausgleich zusammensetzt.

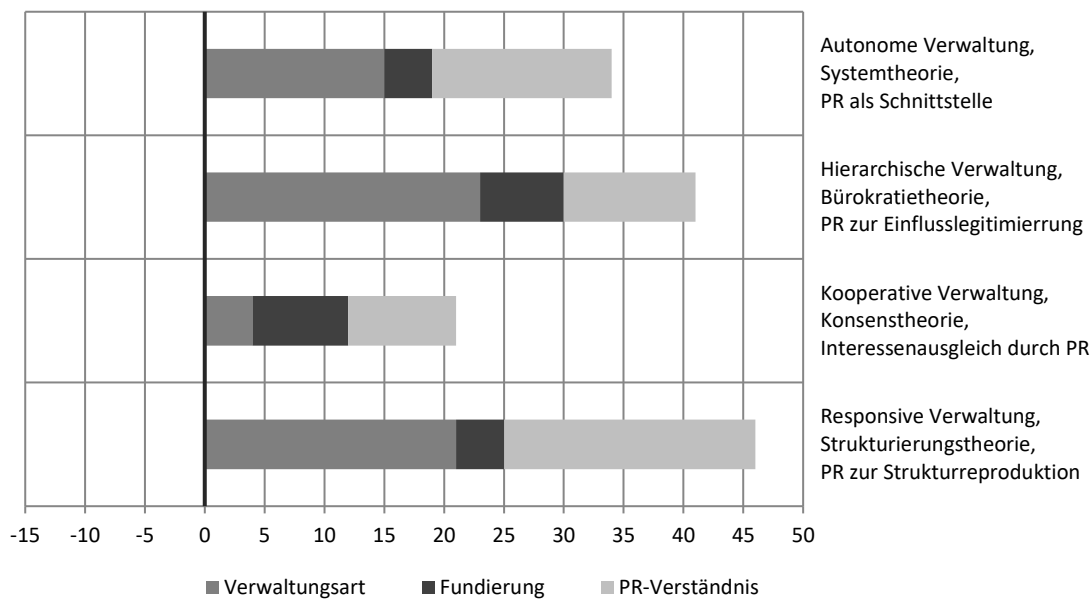


Diagramm 16: Anzahl der Expertenargumente für die „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bestehend aus Verwaltungsmodell, theoretischer Grundlage und PR-Ansatz nach Abzug der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Bemerkenswert ist, dass gerade das konsenstheoretisch fundierte „Dreiklang“-Modell, das in den Experteninterviews rein zahlenmäßig das geringste Maß an argumentativer Bestätigung gefunden hat, gemessen an der Summe der Expertenargumente am besten geeignet erscheint, zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung beizutragen. Das liegt vor allem an der hohen Zahl der von den Experten genannten Argumente, die bekräftigen, dass eine konsenstheoretische Fundierung diesen Beitrag begünstigen kann. Eine solche generelle Eignung lässt sich, wenn auch etwas schwächer ausgeprägt, bei dem strukturierungstheoretisch fundierten Modell ebenfalls erkennen. Hingegen ist der Differenz der Expertenargumente für und wider einen Beitrag zur freien Meinungsbildung zufolge der „Dreiklang“ aus autonomer Verwaltung, systemtheoretischer Fundierung und Public Relations als Schnittstelle einer freien Meinungsbildung unzweideutig nicht förderlich.

Ebenso unterstützt bei quantitativer Beurteilung der von den Experten genannten Argumente das bürokratietheoretisch begründete Modell, dem die hierarchische Verwaltungsart wesentlich ist, die freie Meinungsbildung so gut wie nicht. An dieser Einschätzung ändern letztlich auch die Expertenargumente zum Verständnis der PR, die der Einflusslegitimierung dienen, nichts. Selbst wenn die Interviewpartner diesem Ansatz legitimierender PR argumentativ eher eine Förderung der freien Meinungsbildung beimessen, bleibt der bürokratietheoretisch fundierte „Dreiklang“, dem das hierarchische Verwaltungsmodell zugehört, in der Summe der Expertenargumente doch klar hinter der Möglichkeit eines Beitrags zur freien Meinungsbildung zurück.

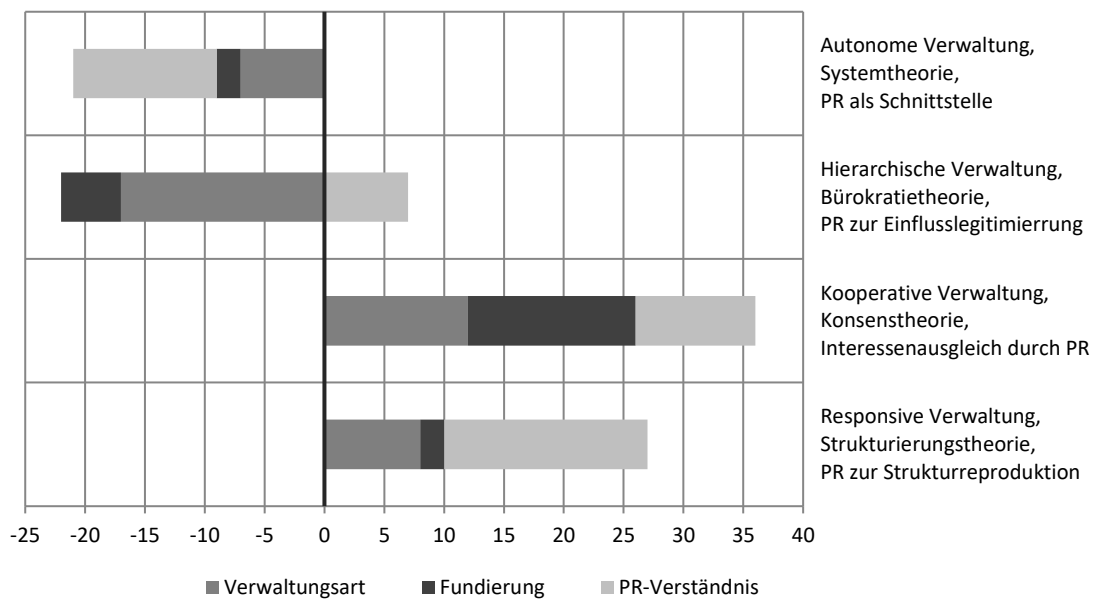


Diagramm 17: Anzahl der Expertenargumente für einen Beitrag zur freien Meinungsbildung bei Vorliegen eines bestimmten „Dreiklangs“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente

Quelle: Eigene Darstellung

Schon die rein quantitative Zusammenstellung der Einschätzungen der interviewten Experten veranschaulicht vorab, inwieweit Bedingungen behördlicher PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen, in bestimmten „Dreiklängen“ der Verwaltungs-PR (vgl. 2.6) auffindbar sind. Dies trifft jeweils auf das konsens- und das strukturationstheoretisch fundierte Modell zu.

3.2 Kernzielgruppensicht auf Thesen

Da die Einschätzungen der interviewten Experten ausschließlich Sichtweisen verwaltungsinterner PR-Spezialisten wiedergeben, wird ergänzend ein Perspektivenwechsel für erforderlich erachtet. Ein solcher ließ sich mittels visualisierter Gruppendiskussionen (vgl. 1.3) herbeiführen.

Methodologische Verantwortung und Umsetzung der Gruppendiskussionen

Gruppendiskussionen mit Kernzielgruppen behördlicher PR sind als geeignet erachtet worden, die mit den Leitfadenterviews erzielten Ergebnisse (vgl. 3.1) aus einer anderen Perspektive zu betrachten; mit diesen Diskussionen ist die Möglichkeit eröffnet, die Realisierbarkeit und die Relevanz der bis dahin gewonnenen Auswertungsergebnisse zu überprüfen. Hierfür hat sich die Methode der visualisiert geführten Gruppendiskussion nach Kühl (2009) als besonders vorteilhaft gezeigt und geradezu angeboten (vgl. 1.3).

Zwischen Ende März und Anfang April 2017 wurden drei visualisiert geführte Diskussionsrunden mit Kernzielgruppen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Es handelte sich hierbei um eine Bürger- und eine Journalistengruppe sowie eine Gruppe von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung. Die einzelnen Gruppen haben aus durchschnittlich elf Diskutanten bestanden. Im Durchschnitt dauerten die Diskussionsrunden jeweils rund 150 Minuten.

Die Ergebnisse der visualisiert geführten Gruppendiskussionen, die eine wesentliche Vorstufe zum Erreichen der Zielsetzung bilden, können den im Diskussionsverlauf erarbeiteten Thesen-Plakaten unmittelbar entnommen werden (vgl. 1.3). Auf diesen befinden sich die argumentativ untermauerten Teilnehmerbewertungen der Aussagen (vgl. Anhang C), die vorab auf Basis der Reaktionen der Diskutanten auf die mithilfe der Experteninterviews entwickelten zwölf Thesen (vgl. 3.1) formuliert worden waren. Die Bewertungen und die zugehörigen Argumente werden schließlich zu den Gegenständen der interpretativ vorzunehmenden Auswertung (vgl. 1.3).

Die nachfolgend vorzustellenden Auswertungsergebnisse geben die Einschätzungen und Argumente der drei Gruppen je aufgestellter Diskussionsthese im Einzelnen wieder. Damit ist ein Herausstellen gemeinsamer Standpunkte oder unterschiedlicher Sichtweisen der Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht.

Gruppendiskussionen über die These zu Problemkennzeichen behördlicher PR

Zur Gefährdung der Unabhängigkeit der bürgerlichen Meinungsbildung (vgl. 1.1) konnte mithilfe der Auswertung der Experteninterviews folgende These aufgestellt werden: „Die freie Meinungsbildung ist vor allem dann gefährdet, wenn Verwaltungs-PR am Behördenimage ausgerichtet sind, vorgesetzte Dienststellen die Kommunikation des nachgeordneten Bereichs festlegen oder politische Einflüsse die behördliche Öffentlichkeitsarbeit mitbestimmen“ (3.1).

Auch wenn nicht alle bürgerlichen Diskussionsteilnehmer in der imageorientierten Ausrichtung der administrativen Öffentlichkeitsarbeit und in der Einflussnahme vorgesetzter Verwaltungsstellen auf die Behörden-PR eine pauschale Gefährdung der freien Meinungsbildung gesehen haben, so erkannten doch die meisten von ihnen in beiden Faktoren eine Gefahr für diese Voraussetzung einer freiheitlichen Demokratie. Gestützt wird die Einschätzung von der Annahme der Möglichkeit und der Absicht der Administration, die Bürger zu beeinflussen. Eine solche Einflussnahme findet ihren Ausgangspunkt vor allem bereits im behördlichen Bestimmen des Informationsbedarfs der Bevölkerung.

Für die Diskutanten der Journalistengruppe und der Verwaltungsangehörigen ist hingegen ohne jede Einschränkung und in hohem Maß klar gewesen, dass die politischen Einflüsse auf die behördliche Öffentlichkeitsarbeit die freie Meinungsbildung gefährden (vgl. Diagramm 18 auf der folgenden Seite). Dies führten sie einerseits auf die Untrennbarkeit von Politik und Verwaltung sowie auf die durch eine Mehrheitsentscheidung legitimierte politische Einflusslegitimation zurück. Andererseits sahen sie die Gründe für diese Gefahr sowohl auf der Verwaltungsseite, auf der die Karrieren der Mitarbeiter politisch geprägt werden und von wo aus die Bevölkerung im

Einzelfall aus politischem Interesse beruhigt werden soll, als auch auf der Seite der Politik, die um die Durchsetzung von Strategien bemüht ist und die ihren Einfluss auf die Verwaltungs-PR entsprechend nutzt, um Mandate zu erhalten, Wählerstimmen zu gewinnen und gegebenenfalls einen Gesichtsverlust zu vermeiden.

1. These der Bürger	Die freie Meinungsbildung ist gefährdet, wenn die Verwaltungs-PR imageorientiert ausgerichtet sind oder vorgesetzte Stellen auf diese Einfluss nehmen!
Bewertung	Ø 0,8
1. These der Journalisten	Die freie Meinungsbildung ist vor allem gefährdet, da die behördliche PR von politischen Einflüssen bestimmt ist!
Bewertung	Ø 1,6
1. These der Mitarbeiter	Die freie Meinungsbildung der Bevölkerung ist gefährdet, da Verwaltungs- PR vor allem politisch geprägt ist!
Bewertung	Ø 1,7

- Zustimmung (Wert 1) Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1) Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 18: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten ersten These
Quelle: Eigene Darstellung

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete erste These:

Die freie Meinungsbildung ist durch Verwaltungs-PR im Einzelfall einer Gefährdung ausgesetzt, soweit sie imageorientiert ausgerichtet sind oder auf diese von vorgesetzten Behördenstellen Einfluss genommen wird; prinzipiell ist die freie Meinungsbildung vor allem gefährdet, da behördliche PR von politischen Interessen mitbestimmt werden.

Gruppendiskussionen über die These zu PR als Werkzeuge für eine freie Meinungsbildung

Die These zu symbolisch beschriebenen PR-Funktionen der Verwaltung, die es mittels der Gruppendiskussionen zu überprüfen gilt, lautet: „Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit kann eine freie Meinungsbildung vor allem dann fördern, wenn sie bildhaft eine geschlossene Verwaltung aufbohrt, Strukturen und Kommunikationsmöglichkeiten der Administration freikratzt, gesellschaftliche Spannungen vorbereitend misst und den behördlichen Informationsdurchfluss aufschraubt oder verschiedene Interessenlagen miteinander verschraubt“ (3.1).

In der Diskussion der Bürgergruppe ist festgestellt worden, dass ein Messen von Spannungen ebenso wie ein Freikratzen von organisationalen Strukturen die freie Meinungsbildung bildhaft fördern kann, obgleich das Freilegen von Organisationsstrukturen allein nicht genügt. Abgesehen von jenem einzelnen Einwand, begründete die bürgerliche Gruppe diesen Beitrag zur freien Meinungsbildung mit der ermöglichten Nachvollziehbarkeit und Transparenz behördlichen Vorgehens und der erreichbaren Erkennbarkeit des Bevölkerungswillens (vgl. Diagramm 19). Das Bild der Verwaltungs-PR speziell als Spannungsmesser blieb im Diskussionsverlauf widerspruchsfrei.

2. These der Bürger	Verwaltungs-PR können die freie Meinungsbildung fördern, wenn sie Strukturen freilegen und Spannungen messen!
Bewertung	Ø 1,2
2. These der Journalisten	Die behördlichen PR können zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie die geschlossene Verwaltung aufbohren und den Informationsdurchfluss der Verwaltung aufschrauben!
Bewertung	Ø 1,3
2. These der Mitarbeiter	Behörden können zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie bildhaft die geschlossene Verwaltung aufbohren, da es hierfür grundlegend auf Ehrlichkeit ankommt!
Bewertung	Ø 1,1

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 19: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zweiten These
Quelle: Eigene Darstellung

Der Journalistengruppe ist es vor allem auf das Aufbohren einer geschlossenen Verwaltung und das Aufschrauben des behördlichen Informationsdurchflusses angekommen. Mit diesen Demokratie ermöglichenden Funktionen wird das Informieren der Gesellschaft erst realisierbar gemacht und Transparenz herbeigeführt. Ferner kann hiermit dem „Druck“ der Öffentlichkeit begegnet werden. Diese Assoziationen wurden im Diskussionsverlauf mit einem Kritikpunkt versehen. Gegen die Bilder des Aufschraubens und Aufbohrens spricht zum einen, dass auf der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit ein gewisser Druck von höheren Hierarchieebenen lastet, und zum anderen, dass ein transparenzerweiterndes Bohren oder Schrauben unter Umständen auch Konsequenzen für die Karrieren der Verwaltungsangehörigen, die Bohrer beziehungsweise Schraubenzieher sinnbildlich bedienen, hat.

Ohne jede Einschränkung sprach sich die Diskussionsgruppe der Verwaltungsmitarbeiter ebenfalls für das Bild des Aufbohrens einer geschlossenen Verwaltung aus, um als Administration – Ehrlichkeit vorausgesetzt – mittels Public Relations zur freien Meinungsbildung beitragen zu

können. Das Erfordernis des Bohrens ist gegeben, da der Bevölkerung die Verwaltungsabläufe oftmals nicht bekannt sind. Also erhalten die Bürger auf diese Weise Sicherheit. Im Gegenzug erzielt die geöffnete und insofern ehrliche Verwaltung Glaubwürdigkeit und Anerkennung.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete zweite These:

Um mittels Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beizutragen, kommt es im übertragenen Sinn besonders auf das Aufbohren geschlossener Verwaltungsorganisationen an. Auch das Messen von Spannungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft fördert die freie Meinungsbildung. Daneben können für diesen Beitrag das Aufschrauben des Informationsdurchflusses und das Freilegen behördlicher Strukturen weitgehend hilfreich sein.

Gruppendiskussionen über die These zur Abhängigkeit behördlicher PR von der Verwaltungsform

Die Auswertung der Experteninterviews hat es ermöglicht, folgende These zum Zusammenhang zwischen Verwaltungstypus und PR-Art aufzustellen: „Organisation, Aufgaben und Prozesse sowie Selbstverständnis, Kultur und Bürgernähe sind wesentliche Bedingungen der Verwaltungsart, die je nach Ausprägung den Zweck der behördlichen PR mitbestimmt“ (3.1).

In der Diskussion der Verwaltungsangehörigen ist klar zum Ausdruck gekommen, dass die administrativen Aufgaben die Verwaltungsart und damit auch die behördliche Öffentlichkeitsarbeit prägen. Begründet wurde diese Einschätzung mit der Festlegung einer Verwaltungsorganisation durch ihre spezielle behördliche Tätigkeit und mit dem rechtlichen Rahmen, innerhalb dem sich die Administration bewegt.

Die Journalistengruppe ist hingegen davon ausgegangen, dass das behördliche Selbstverständnis für die Verwaltung und damit für ihre PR prägend ist. Die Gründe hierfür sind in den Eigeninteressen der Verwaltung bis hin zur behördlichen Selbsterhaltung zu suchen. Auch eine behördlicherseits angestrebte Handlungssicherheit nach dem Motto, „das haben wir schon immer so gemacht“, bestätigt die aufgezeigte Prägung. Diese kann ferner auf dem Abschirmen der Verwaltung, die sich wie unter einer „Käseglocke“ von der Umwelt abgrenzt, beruhen.

Für die Diskussionsgruppe der Bürger kamen eindeutig sowohl die Behördenaufgaben als auch das administrative Selbstverständnis für die Ausprägung der Verwaltung und ihrer PR in Betracht (vgl. Diagramm 20). Ursächlich hierfür ist, dass es einen charakteristischen Grundkonsens innerhalb der Administration gibt. Schon das Selbstverständnis der Verwaltungsangehörigen prägt die Behördenkommunikation. Daneben bestimmen die Aufgaben das Miteinander von Behörden und Bevölkerung. Außerdem erfordern manche administrativen Aufgaben mehr und manche weniger Öffentlichkeitsarbeit.

3. These der Bürger	Aufgaben und Selbstverständnis der Administration bestimmen die Verwaltungsart, die wiederum die behördliche PR prägt!													
Bewertung		+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,8
3. These der Journalisten	Das behördliche Selbstverständnis prägt die Verwaltung und damit die Öffentlichkeitsarbeit der Administration!													
Bewertung		+	+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,7
3. These der Mitarbeiter	Die Verwaltungsaufgaben prägen die Verwaltungsart und damit die behördliche Öffentlichkeitsarbeit!													
Bewertung		+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,7

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

∅ Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 20: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten dritten These

Quelle: Eigene Darstellung

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete dritte These:

In erster Linie bestimmen die administrativen Aufgaben und das behördliche Selbstverständnis die Art der Verwaltung. Damit legen insbesondere Aufgaben und Selbstverständnis der Verwaltung zugleich den Zweck behördlicher Öffentlichkeitsarbeit fest.

Gruppendiskussionen über die These zur Schnittstellenfunktion behördlicher PR

Diskussionsgegenstand ist ferner folgende interviewbasierte These zu den Auswirkungen der PR als Kopplungsmöglichkeit eines geschlossenen Verwaltungssystems gewesen: „Solange die Öffentlichkeitsarbeit einer grundsätzlich geschlossenen Verwaltung überwiegend als reine Schnittstelle dient, über die dienstliche Anordnungen oder amtliche Bekanntmachungen herausgegeben werden, ist eine zur freien Meinungsbildung beitragende Transparenz kaum möglich“ (3.1).

Die eingeschränkte Transparenz einer geschlossenen Verwaltung wurde in der Diskussionsrunde der Verwaltungsmitarbeiter uneingeschränkt in Betracht gezogen (vgl. Diagramm 21 auf der folgenden Seite): Zugunsten vorrangiger staatlicher Interessen müssen Bürger nicht fortwährend umfangreich informiert sein. Dies wurde mit nichts Geringerem als der Sicherstellung des Fortbestandes des Staates begründet. Ferner kann einer Gefährdung bestimmter politischer Interessen durch das Einschränken der Transparenz entgegengetreten werden. Bisweilen kommt es der Verwaltung auch darauf an, die Bevölkerung vor Informationen, die unangemessene Reaktionen auslösen könnten, zu schützen.

4. These der Bürger	Eine geschlossene Verwaltung kann nicht zur freien Meinungsbildung beitragen!													
Bewertung		+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,9
4. These der Journalisten	Eine Verwaltung kann mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn es sich um die PR eines grundsätzlich geschlossenen Systems handelt!													
Bewertung		-	+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,5
4. These der Mitarbeiter	Die Transparenz einer geschlossenen Verwaltung mit einer PR-Schnittstelle ist eingeschränkt, weil staatliche Interessen vorrangig sind und der Bürger nicht alles wissen muss!													
Bewertung		+	+	+	+	+	+	+	+	++	++			∅ 1,2

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

∅ Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 21: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten vierten These

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Diskussionsgruppen der Bürger und der Journalisten stand im Ergebnis fest, dass die Öffentlichkeitsarbeit einer grundsätzlich geschlossenen Verwaltung keinen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten kann. Entsprechend haben die bürgerlichen Diskutanten betont, dass Informationen, wenn sie überhaupt aus einer geschlossenen Administration nach außen dringen würden, allenfalls auf gefilterte Weise weitergegeben werden könnten.

Die Journalistengruppe begründete ihre Sicht ebenfalls klar: Selbst wenn amtliche Verlautbarungen im Einzelfall zur Transparenz beitragen, so ist ein grundsätzlich geschlossenes Verwaltungssystem zu wenig nach außen gewandt, hat ohnehin kein Interesse an Austausch, Feedback oder Dialog. Es ist schlicht undemokratisch.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete vierte These:

Die PR-Schnittstelle einer grundsätzlich geschlossenen Verwaltung kann zwar dazu dienen, mittels amtlicher Verlautbarungen in begrenztem Umfang für Transparenz zu sorgen, allerdings ist ihr Beitrag zur freien Meinungsbildung nicht ausreichend.

Gruppendiskussionen über die These zur Einflusslegitimierung mittels behördlicher PR

Die Diskussionsgruppen haben sich außerdem mit der These zu legitimierenden Verwaltungs-PR auseinandergesetzt. Mithilfe der Auswertung der Experteninterviews ist vorab diese These aufgestellt worden: „Auch eine rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung kann einen

Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten, wenn sie im administrativen Interesse behördliches Handeln erklärt oder Behördenentscheidungen begründet“ (3.1).

Im Ergebnis geht die Diskussionsgruppe der Bürger davon aus, dass eine rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Administration durchaus zur freien Meinungsbildung beitragen kann, sofern dabei behördliches Handeln in aller Offenheit erklärt wird (vgl. Diagramm 22). Dies gibt der Bürgerschaft nicht nur ein „gutes Gefühl“, sondern reduziert auch übertriebene Informationsangebote der Verwaltung. Zudem fördert das offene behördliche Erklären das Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Administration. Allerdings sollte es, so eine ergänzende Einzelmeinung, in der Verwaltungs-PR auch noch Alternativen zum Rechtfertigen geben.

5. These der Bürger	Eine rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung kann zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie behördliches Handeln in aller Offenheit erklärt!													
Bewertung	<table style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">-</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> </tr> </table> Ø 1,3	-	+	+	+	+	+	+	+	++	++	++	++	++
-	+	+	+	+	+	+	+	++	++	++	++	++		
5. These der Journalisten	Eine Verwaltung, die begründet und erklärt, kann einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten!													
Bewertung	<table style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">-</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> </tr> </table> Ø 1,1	-	+	+	+	+	+	+	+	++	++	++		
-	+	+	+	+	+	+	+	++	++	++				
5. These der Mitarbeiter	Rechtfertigende PR der Verwaltung können einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten, indem sie behördliches Handeln im administrativen Interesse begründen!													
Bewertung	<table style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">-</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">-</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">-</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">+</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> <td style="width: 15px; height: 15px; background-color: #ccc; text-align: center;">++</td> </tr> </table> Ø 0,6	-	-	-	+	+	+	+	+	+	++	++		
-	-	-	+	+	+	+	+	+	++	++				

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 22: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten fünften These
Quelle: Eigene Darstellung

Das Votum der Journalistengruppe bestätigt die These, dass eine Administration, die ihr Handeln begründet und erklärt, zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Zum einen ist die Verwaltung hinsichtlich administrativer Fragen die „erste Quelle“ und zum anderen ist behördliches Begründen besser als gar keine Information. Einer kritischen Anmerkung zufolge wird allerdings nicht ersichtlich, welche Intention mit der jeweiligen Begründung verfolgt wird.

Auch in der Gruppe der Verwaltungsangehörigen hat es kritische Stimmen gegeben: Begründet die Verwaltung im administrativen Interesse, ist nicht auszuschließen, dass der Bürger lediglich etwas vorgesetzt bekommt und zwar auf eine einseitige Weise. Das kann folglich nur ein Teilbeitrag zur freien Meinungsbildung sein. Die Mehrheit der Mitarbeitergruppe ging jedoch davon aus, dass behördliches Begründen ein Informationsplus darstellt, für Transparenz sorgt und der Bevölkerung Rechts- und Handlungssicherheit bietet. Insofern unterstützen die rechtfertigenden Public Relations der Verwaltung die freie Meinungsbildung eher als sie diese einschränken.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete fünfte These:

Selbst wenn das Aufzeigen administrativer Handlungsgründe im behördlichen Interesse liegt, kann die rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Administration zur freien Meinungsbildung beitragen, sofern sie ein Verwaltungsvorgehen in aller Offenheit erklärt.

Gruppendiskussionen über die These zum Interessenausgleich mittels behördlicher PR

Die These zum potentiellen Interessenausgleich mittels behördlicher Public Relations, die mit der Auswertung der Experteninterviews gewonnen werden konnte, lautet: „Unter den Bedingungen einer neutralen und wahrheitsgemäßen Kommunikation sowie einer umfassenden Transparenz können PR eine Behörde befähigen, als Moderator im Dialog zwischen unterschiedlichen Interessen ausgleichend zu vermitteln und somit zur freien Meinungsbildung beizutragen“ (3.1). Diese These ist Gegenstand der der visualisiert geführten Gruppendiskussionen geworden.

Lediglich die Gruppe der Verwaltungsmitarbeiter hat klar und widerspruchsfrei bestätigt, dass eine Administration, die unter Beteiligung der Bürger und unter Wahrung der Neutralität vermittelt, zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. Diagramm 23). Das wird für möglich gehalten, da eine vermittelnde Verwaltung Interessen abwägt, für Transparenz und damit für Glaubwürdigkeit sorgt und die Bürger in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden.

6. These der Bürger	Eine moderierende, neutrale PR der Verwaltung wäre der Idealfall, um zur freien Meinungsbildung mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit beitragen zu können, aber ist unmöglich!
Bewertung	Ø 1,0
6. These der Journalisten	Eine Behörde kann nicht als Moderator zur Transparenz beitragen, da sie nicht neutral sein kann!
Bewertung	Ø 2,0
6. These der Mitarbeiter	Eine vermittelnde Verwaltungs-PR kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie die Neutralität wahrt und die Bürger beteiligt!
Bewertung	Ø 1,8

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungsgrad zur aufgestellten These
(Summe Zustimmungs- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 23: Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten sechsten These

Quelle: Eigene Darstellung

Jene Möglichkeit wurde von der Journalistengruppe verneint. Die Medienvertreter begründeten ihre Sicht mit der mangelnden Fähigkeit der Administration, neutral zu sein. Die Moderatorenrolle erscheint dieser Diskussionsgruppe ausgeschlossen, da Verwaltungsorganisationen besonders monetären Sachzwängen unterliegen; sie sind weisungsgebunden, wodurch ihre Public Relations abhängig bleiben.

Die Diskutanten der Bürgergruppe haben in der Moderation einer neutralen Verwaltung zwar das Ideal eines Beitrags der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung erkannt, wodurch ein Maximum an Transparenz zu erzielen wäre, jedoch ist dieser Idealfall nicht erreichbar. Der Verwaltung sind eigene Interessen zugesprochen worden. Für ihre Neutralität müsste sie in der Lage sein, das Unmögliche zu vollbringen und „über ihren Schatten springen“. Mehrere Angehörige dieser Diskussionsgruppe haben diesen Idealfall von vorneherein ausgeschlossen, da sie ein vermittelndes Moderieren gar nicht erst als Aufgabe der Administration gesehen haben.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete sechste These:

Verwaltungs-PR, die unter Beteiligung der Bürger neutral zwischen Interessen vermitteln, wären idealerweise geeignet, zur freien Meinungsbildung beizutragen, doch ist dieser Beitrag in Ermangelung behördlicher Neutralität höchst unwahrscheinlich.

Gruppendiskussionen über die These zur Strukturreproduktion mittels behördlicher PR

Folgende auf der Auswertung der Experteninterviews beruhende These zu Verwaltungs-PR, die dem bürgerlichen Informationsbedarf begegnen, ist zum Gegenstand der Gruppendiskussionen geworden: „Sobald die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung hilft, den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrzunehmen und zu bedenken, um auf der Basis ihrer Auswertung kommunikativ zu reagieren oder vorausschauend zu agieren, können die behördlichen PR zur freien Meinungsbildung beitragen“ (3.1).

Alle drei Diskussionsgruppen haben mehrheitlich zugestimmt, dass behördliche Öffentlichkeitsarbeit, mit welcher auf einen Informationsbedarf reagiert wird, zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. Diagramm 24 auf der folgenden Seite). Unter den Verwaltungsangehörigen wurde hierzu aber auch kritisch angemerkt, dass es nicht repräsentativ sein kann, wenn lediglich der Informationsbedarf Einzelner festgestellt würde. Davon abgesehen, sah das Gros der Mitarbeitergruppe im behördlichen Reagieren sowohl die Prinzipien der Transparenz und der Bürgernähe als auch das Erfordernis der Aktualität einer Information gewährleistet.

Die Diskutanten der Journalistengruppe haben neben der behördlichen Reaktion auch das vorausgehende Wahrnehmen des Informationsbedarfs betont. Für die Gewährleistung einer freien Meinungsbildung ist es grundlegend, dass es die Möglichkeit gibt, für Rückkopplungen offen zu sein und auf Außeneinflüsse einzugehen. So hat die Administration ihr „Ohr am Bürger“.

7. These der Bürger	Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie faktenbezogen agiert und reagiert, ohne dabei zu manipulieren!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>++</td> <td></td> </tr> </table> Ø 1,1		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	++	
	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	++			
7. These der Journalisten	Eine Behörde kann mit PR zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrnimmt und auf diesen reagiert!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>++</td><td>++</td> <td></td> </tr> </table> Ø 1,2		+	+	+	+	+	+	+	+	++	++				
	+	+	+	+	+	+	+	+	++	++						
7. These der Mitarbeiter	Die PR der Verwaltung, die vor allem auf einen Informationsbedarf reagiert, kann zur freien Meinungsbildung beitragen!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td> <td>-</td><td>-</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>+</td> <td></td> </tr> </table> Ø 0,6		-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+			
	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+					

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 24: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten siebten These
Quelle: Eigene Darstellung

Ähnlich haben auch die bürgerlichen Diskussionsteilnehmer argumentiert: Auf der Grundlage ihrer eigenen Wahrnehmung kann die Administration gesellschaftliche Spannungen erkennen. Somit versetzt sie sich in die Lage, den vorhandenen Informationsbedarf bestmöglich zu decken. Hierfür stellten die Diskutanten der Bürgergruppe uneingeschränkt auf ein administratives Reagieren und darüber hinaus auch auf ein behördliches Agieren ab. In beiden Fällen kommt es darauf an, dass das kommunikative Vorgehen nicht zur Manipulation missbraucht wird.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete siebte These:

Mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit kann die Verwaltung einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten, indem sie, ohne zu manipulieren, in erster Linie auf einen wahrgenommenen Informationsbedarf reagiert und darüber hinaus auch schon vorab kommunikativ agiert.

Gruppendiskussionen über die These zur autonomen Verwaltungsart

In den visualisiert geführten Gruppendiskussionen ist die nachfolgende These zur autonomen Verwaltung, die auf Basis der Interviewauswertung aufgestellt wurde, aufgegriffen worden: „Einer paternalistisch handelnden Administration, die unabhängig und selbstbezogen entscheidet, kommt es weder auf Transparenz noch auf Bürgerbeteiligung an, sodass die Verwaltung mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit kaum zur freien Meinungsbildung beitragen kann“ (3.1).

Alle drei Diskussionsgruppen haben ohne jeden Widerspruch die fehlende Eignung einer Verwaltung mit autonomen Wesenszügen, die freie Meinungsbildung zu fördern, klar bestätigt (vgl. Diagramm 25). Die diskutierenden Journalisten machten deutlich, dass eine selbstbezogene Administration weder einen Dialog ermöglicht noch fremde Argumente zulässt. Die Behördenmeinung ist generell schon vorgefertigt. Daher ist ein Beitrag zur freien Meinungsbildung kaum leistbar.

8. These der Bürger	Eine paternalistische Administration, die zur Selbstherrlichkeit neigt, kann nicht zur freien Meinungsbildung beitragen!													
Bewertung		+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,9
8. These der Journalisten	Eine selbstbezogene Verwaltung kann kaum zur freien Meinungsbildung beitragen!													
Bewertung		+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,8
8. These der Mitarbeiter	Eine bevormundende Behörde trägt kaum zur freien Meinungsbildung bei, da ihre Informationsweitergabe einseitig ist!													
Bewertung		+	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,7

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

∅ Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 25: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten achten These
Quelle: Eigene Darstellung

Zu diesem Ergebnis ist auch die Gruppe der Verwaltungsmitarbeiter gekommen. Sie ist davon ausgegangen, dass die Informationsweitergabe einer bevormundenden Behörde nur einseitig sein kann. Eine solche Administration gibt ihre Meinung vor und hat Transparenz gar nicht erst zum Ziel. Die Bürger werden hierbei regelrecht für unmündig gehalten.

Den Beitrag zur freien Meinungsbildung haben die bürgerlichen Diskussionsteilnehmer einer Verwaltung mit paternalistischen Zügen und einer Neigung zur Selbstherrlichkeit vollends abgesprochen. Das ist mit fehlender Bürgernähe und einem problematischen Informationsverhalten der Verwaltung begründet worden: Behörden dieser Prägung informieren ausschließlich behördenorientiert, nicht umfassend und gegebenenfalls sogar missbräuchlich.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete achte These:

Eine selbstbezogene öffentliche Verwaltung, die paternalistischen Züge hat und die Bürger bevormundet, trägt völlig unzureichend zur freien Meinungsbildung bei.

Gruppendiskussionen über die These zur hierarchischen Verwaltungsart

In den Diskussionsrunden mit Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ist auch folgende aus der Interviewauswertung resultierende These zum Typus einer hierarchischen Administration behandelt worden: „Aufgrund der Abhängigkeit der Verwaltung von Behördenleitung, Verwaltungsspitze und politischer Ebene ist die Administration in ihren kommunikativen Möglichkeiten eingeschränkt, sodass sie mit ihren PR nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen kann, selbst wenn sie der Bevölkerung Informationen anbietet“ (3.1).

Einhellig haben die Verwaltungsmitarbeiter in der Diskussionsrunde zugestimmt, dass Behörden, deren Informationen von vorgesetzten Stellen und seitens der Politik „zensiert“ werden, nur eingeschränkt zur freien Meinungsbildung beitragen können (vgl. Diagramm 26). Der Grund hierfür ist in einem Mangel behördlicher Offenheit, aber auch in der Angst, den Erwartungen vorgesetzter Stellen nicht zu entsprechen, zu sehen. Insofern verwundert es nicht, dass solche Behörden zu einem vorauseilenden Gehorsam neigen, der ebenfalls einen Grund für einen limitierten Beitrag zur freien Meinungsbildung liefert.

9. These der Bürger	Eine abhängige Behörde kann nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen, weil sie in ihrer Transparenz eingeschränkt ist!
Bewertung	Ø 1,0
9. These der Journalisten	Die Verwaltung kann nur bedingt zur freien Meinungsbildung beitragen, weil Politik und Behördenleitung Einfluss ausüben!
Bewertung	Ø 1,7
9. These der Mitarbeiter	Eine Behörde kann nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn ihre Informationen von vorgesetzten Stellen und Politik „zensiert“ werden!
Bewertung	Ø 2,0

- Zustimmung (Wert 1)
- Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungsgrad zur aufgestellten These
(Summe Zustimmungs- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 26: Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten neunten These

Quelle: Eigene Darstellung

Auch die Journalistengruppe ist von einer Einflussnahme der Politik und der Behördenspitze ausgegangen, sodass die Administration nur bedingt zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Bei dieser Bedingung handelt es sich um die behördliche Bindung an politische Richtlinien. Ferner wird von der Aufgabe der Eigenverantwortlichkeit innerhalb der Verwaltung ausgegangen.

Die Teilnehmer der Bürgergruppe haben weitgehend bestätigt, dass eine abhängige Behörde aufgrund ihrer eingeschränkten Transparenz nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen

kann. Sie argumentierten mit der Einschränkung durch Vorgaben und mit der Einengung untergeordneter Behördenebenen aufgrund deren Abhängigkeit. Somit leidet die Glaubwürdigkeit der Administration. Lediglich einer Mindermeinung dieser Gruppe zufolge ist die Abhängigkeit einer Behörde für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung unerheblich. Schließlich verfügt die Verwaltung im jeweiligen Fachbereich gerade über die ihr eigene Erklärungskompetenz.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete neunte These:

Nimmt der politische Bereich beziehungsweise die Verwaltungsstelle einer höheren Hierarchieebene Einfluss auf eine Behörde, ist diese grundsätzlich nur noch in begrenztem Umfang in der Lage, einen Beitrag zur freien Meinungsbildung zu leisten.

Gruppendiskussionen über die These zur kooperativen Verwaltungsart

Die nachfolgende These zur vermittelnden Verwaltung, die aus den ausgewerteten Experteninterviews heraus entwickelt worden war, ist Gegenstand der Gruppendiskussionen gewesen: „Sobald die Verwaltung als neutraler Moderator zwischen den Interessen von Politik, Staat und Bevölkerung vermittelt, um im Dialog einen Konsens zu erzielen, ist es ihr möglich, ihre eigenen und externe Belange transparent zu machen, sodass sie mittels PR zur freien Meinungsbildung beitragen kann“ (3.1).

Die Gruppe der Verwaltungsangehörigen ist vornehmlich davon ausgegangen, dass eine Behörde, die zwischen Interessen vermittelt und somit Transparenz sowie Bürgerbeteiligung gewährleistet, zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Die Behördenmitarbeiter haben diesen Beitrag für möglich und erforderlich gehalten, da erst die Interessenvermittlung für einen einheitlichen Informationsstand aller Beteiligten sorgt und der Bürger als Partner betrachtet sowie bei Verwaltungsentscheidungen mit einbezogen wird. Ein Diskutant hat diese Sicht aufgrund behördlicher Eigeninteressen abgelehnt.

In den beiden anderen Gruppen ist jene vorgenannte Einzelmeinung sogar mehrheitlich vertreten worden (vgl. Diagramm 27 auf der folgenden Seite). Sowohl die Journalisten- wie auch die Bürgergruppe hat der Administration wegen deren Unfähigkeit, neutral zu sein, eine Vermittlungsrolle und damit den Beitrag zur freien Meinungsbildung überwiegend abgesprochen. Die Journalisten haben dies mit der Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von der Politik und dem behördlichen Verfolgen eigener Interessen begründet. Lediglich ein Medienvertreter hat das Einnehmen einer neutralen Verwaltungsposition nicht vollends ausgeschlossen. Er hat aber vorausgesetzt, dass hierfür ein anderes behördliches Selbstverständnis vorliegen müsste.

Die diskutierenden Bürger haben argumentiert, dass die öffentliche Verwaltung eigene Interessen verfolgt und dem politischen Bereich unterstellt ist. Außerdem schließen Sachzwänge oder fachliche Einblicke der Administration eine Vermittlungstätigkeit aus. Hiergegen hat sich ein bürgerlicher Diskutant mit dem Hinweis, dass die Verwaltung sehr wohl die Aufgabe hat, Dialoge zu führen, gewandt.

10. These der Bürger	Eine Behörde kann nicht vermitteln und damit zur freien Meinungsbildung beitragen, weil sie nicht neutral sein kann!
Bewertung	Ø 0,9
10. These der Journalisten	Die Verwaltung kann nicht als vermittelnder Moderator fungieren, da sie nicht neutral sein kann!
Bewertung	Ø 1,7
10. These der Mitarbeiter	Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie zwischen Interessen vermittelt und so Transparenz wahrt und die Bürger beteiligt!
Bewertung	Ø 1,6

- Zustimmung (Wert 1) Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1) Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Ø Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These
(Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 27: Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zehnten These

Quelle: Eigene Darstellung

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete zehnte These:

Solange eine Verwaltungsorganisation nicht in der Lage ist, eine neutrale Position einzunehmen, kann sie nicht durch ein Vermitteln zwischen unterschiedlichen Interessen zur freien Meinungsbildung beitragen.

Gruppendiskussionen über die These zur responsiven Verwaltungsart

Von den Zielgruppen behördlicher PR ist auch die nachfolgende These zur bedarfsorientierten Verwaltung, die mittels vorausgegangener Interviewauswertung gewonnen werden konnte, diskutiert worden: „Sobald die Verwaltung nicht nur auf die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung reagiert, sondern auch selbst Themen setzt, aktiv auf die Bürger zugeht, sie unmittelbar informiert und somit für einen direkten kommunikativen Austausch sorgt, kann sie mit PR zur freien Meinungsbildung beitragen“ (3.1).

Die Diskussionsgruppe der Verwaltungsmitarbeiter hat angenommen, dass eine Behörde für Transparenz und Bürgerbeteiligung sorgt, indem sie den bürgerlichen Informationsbedarf der Bevölkerung wahrnimmt, auf diesen reagiert oder bereits vorab entsprechend agiert. Trotz hoher Zustimmung hierzu hat ein Diskutant dieser Gruppe seine Bedenken zum Ausdruck gebracht und auf eine nicht auszuschließende Manipulationsgefahr verwiesen. Für einen anderen Diskutanten der Mitarbeitergruppe ist gerade das behördliche Agieren zwingende Voraussetzung für Verwaltungstransparenz gewesen.

Die Diskussionsgruppen der Journalisten und der Bürger sind uneingeschränkt davon ausgegangen, dass es zugunsten der freien Meinungsbildung gerade auf eine behördliche Aktivität ankommt (vgl. Diagramm 28). Insofern bestätigten die Journalisten die Notwendigkeit, seitens der Administration aktiv auf die Bevölkerung zuzugehen. Auf diese Weise werden Dialog und Feedback ermöglicht. Somit bekommt die öffentliche Verwaltung letztlich sogar ein Gespür für eine Themenrelevanz.

11. These der Bürger	Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie unmittelbar und aktiv die Bevölkerung informiert, ohne diese zu manipulieren!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td><td>+</td><td>+</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>∅ 1,8</td> </tr> </table>		+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,8
	+	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,8		
11. These der Journalisten	Eine Verwaltung, die aktiv auf die Bürger zugeht, kann zur freien Meinungsbildung beitragen!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td><td>+</td><td>+</td><td>+</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td></td><td></td><td></td><td>∅ 1,7</td> </tr> </table>		+	+	+	++	++	++	++	++	++	++				∅ 1,7
	+	+	+	++	++	++	++	++	++	++				∅ 1,7		
11. These der Mitarbeiter	Eine Behörde, die den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrnimmt und auf diesen reagiert oder entsprechend agiert, trägt zu umfassender Transparenz und Bürgerbeteiligung bei!															
Bewertung	<table border="1"> <tr> <td></td><td>-</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>++</td><td>∅ 1,7</td> </tr> </table>		-	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,7
	-	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	∅ 1,7		

- + Zustimmung (Wert 1)
- ++ Hohe Zustimmung (Wert 2)
- Ablehnung (Wert -1)
- Deutliche Ablehnung (Wert -2)

∅ Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungswert zur aufgestellten These (Summe Zustimmungswert- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 28: Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten elften These
Quelle: Eigene Darstellung

Ebenso haben die bürgerlichen Diskutanten übereingestimmt, dass eine Behörde mittels unmittelbaren und aktiven Informierens – unter Ausschluss jedweder Manipulation – zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Auf diese Weise ist es einer Verwaltungsorganisation möglich, Fachwissen weiterzugeben, wobei sich der Bürger zugleich ernstgenommen fühlt. Weitere Gründe, die für diesen Beitrag durch ein aktives und unmittelbares Informieren sprechen, liegen in der Möglichkeit, Spannungen von Anfang an richtig zu begegnen und den Verdacht behördlichen Verschleierns auszuräumen.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete elfte These:

Die Verwaltung hat vornehmlich die Möglichkeit, die freie Meinungsbildung zu fördern, indem sie im Fall eines wahrgenommenen Informationsbedarfs der Bevölkerung, ohne zu manipulieren, aktiv auf die Bürger zugeht und diese unmittelbar informiert.

Gruppendiskussionen über die These zur Fundierung von Verwaltung und PR

Schließlich ist die nachfolgende These zur Fundierung von PR und Verwaltung in den Gruppendiskussionen aufgegriffen worden: „Je mehr sowohl Verwaltung als auch PR auf Wahrheit, Transparenz und Dialogbereitschaft beruhen, umso besser können Behörden unabhängig von Strategien von einer neutralen Position aus mittels PR mit den Bürgerinnen und Bürgern als Partner kommunizieren und somit bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen“ (3.1).

Die Gruppe der Verwaltungsmitarbeiter hat die Bedeutung der dialogischen Ausrichtung der Verwaltungs-PR betont (vgl. Diagramm 29). Dialogbereitschaft und Transparenz sind nach übereinstimmender Auffassung der behördlichen Diskutanten die entscheidenden Grundlagen, wenn Verwaltungsorganisationen bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen wollen. Hierbei kommt es darauf an, dass alle Argumente offengelegt werden und dass die Bürger beteiligt und ernstgenommen werden.

12. These der Bürger	Behörden und PR müssen vor allem dialogisch ausgerichtet sein, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können!
Bewertung	
12. These der Journalisten	Sehen Verwaltung und PR die Bürger als Partner und kommunizieren sie mit diesen entsprechend, können sie bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen!
Bewertung	
12. These der Mitarbeiter	Eine Behörde kann bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn ihre PR vor allem auf Transparenz und Dialogbereitschaft beruhen!
Bewertung	

Zustimmung (Wert 1) Hohe Zustimmung (Wert 2)
 Ablehnung (Wert -1) Deutliche Ablehnung (Wert -2)

Gerundeter durchschnittlicher Zustimmungsgrad zur aufgestellten These
 (Summe Zustimmungs- und Ablehnungswert / bewertende Diskutanten)

Diagramm 29: Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zwölften These

Quelle: Eigene Darstellung

Die Diskutanten der Journalistengruppe sind überwiegend davon ausgegangen, dass eine freie Meinungsbildung optimal gefördert werden kann, wenn die Bürger von der Verwaltung sowie im Rahmen ihrer PR als Partner betrachtet werden und sich die Kommunikation mit dieser dementsprechend partnerschaftlich gestaltet. So ist es möglich, der Bevölkerung fair und auf Augenhöhe zu begegnen, ohne Strategien zu verfolgen. Dies stellt einen geradezu idealen Kommunikationszustand dar. Einer Mindermeinung dieser Gruppe zufolge handelt es sich hierbei eher um eine idealistische Einschätzung, allenfalls um eine Zielvorgabe.

Besonders ist es der Diskussionsgruppe der Bürger darauf angekommen, dass Behörden und PR in erster Linie dialogisch ausgerichtet sein müssen, damit ein Beitrag zur freien Meinungsbildung möglich ist. Aus ihrer Sicht stellt der Dialog eine grundlegende Voraussetzung für Kommunikation und Partnerschaft dar. Im Dialog werden Beweggründe deutlich, werden Input und Feedback gleichermaßen ermöglicht. Strategien sollten bei einer dialogischen Ausrichtung dagegen nicht ausschlaggebend sein, wenn eine freie Meinungsbildung angestrebt wird.

Fazit zu Gruppendiskussionen über aus Experteninterviews abgeleitete zwölfte These:

Sind Verwaltung und PR gegenüber dem Bürger als Partner grundlegend dialogisch und transparent ausgerichtet, können sie das Streben nach freier Meinungsbildung bestmöglich unterstützen.

Résumé zu den Resultaten der Gruppendiskussionen

Im Ergebnis haben die Diskussionsrunden mit drei Kernzielgruppen behördlicher PR gezeigt, dass eine autonome Verwaltung, der die Öffentlichkeitsarbeit als Schnittstelle dient, nicht ausreichend zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Dass interessengebundene rechtfertigende Verwaltungs-PR hierzu beisteuern, erscheint dagegen nicht unmöglich, sofern eine umfassende Offenheit gewährleistet bleibt; letztlich kann jedoch eine bürokratiethoretisch fundierte Behörde, für die eine legitimierende Öffentlichkeitsarbeit kennzeichnend ist, die freie Meinungsbildung aufgrund hierarchischer oder politischer Abhängigkeiten nur begrenzt fördern.

Anders die responsive Verwaltung: Sie reagiert oder agiert mittels PR dem festgestellten bürgerlichen Informationsbedarf entsprechend. Voraussetzung für ihren Beitrag zur freien Meinungsbildung ist allerdings der vollständige Ausschluss jedweder Manipulation. Auf geradezu ideale Weise könnte der Beitrag zur freien Meinungsbildung von einer behördlichen Öffentlichkeitsarbeit, die zwischen verschiedenen Interessen vermittelt, geleistet werden; das verwaltungsseitige Einnehmen einer neutralen Vermittlungsposition wurde aber von Diskutanten kritisch betrachtet und grundsätzlich in Frage gestellt. Gleichwohl wird gerade in Prinzipien, die besonders für eine konsenstheoretische Fundierung von Verwaltung und PR sprechen, die Grundlage für eine bestmögliche Unterstützung der freien Meinungsbildung gesehen. Es handelt sich hierbei um die Grundsätze der Partnerschaft, der Transparenz und der Dialogorientierung.

Diese zusammengefassten Resultate ergänzen und präzisieren dem vorgesehenen Forschungsprozess entsprechend die aus den ausgewerteten Experteninterviews abgeleiteten Thesen, mit welchen bereits zuvor die Annahmen der Literaturrecherche hinterfragt wurden. Nunmehr ist es möglich, die jeweiligen Ergebnisse, die mithilfe der Literaturarbeit, der Experteninterviews und der Gruppendiskussionen erzielt werden konnten, gegenüberzustellen und zu vergleichen.

„Die Wahrheit nämlich ist dem Menschen zumutbar.“

(Bachmann, 2011, S. 77)

4. Gegenüberstellen erzielter Resultate

In der vorliegenden Studie ist die Frage, unter welchen Bedingungen behördliche PR zur freien Meinungsbildung beitragen können, zentral (vgl. 1.2). Das Forschungsvorgehen hat hierauf diverse Antworten geliefert. Diese unterscheiden sich nach dem zu Grunde gelegten theoretischen Verständnis (vgl. 2.6) wie auch nach der jeweils eingeschlagenen Methode mit dem ihr eigenen Blickwinkel auf den Forschungsgegenstand (vgl. 1.3). So hat die Literaturrecherche andere Antworten hervorgebracht als die leitfadengestützten Experteninterviews, von deren Befunden sich wiederum die Resultate der visualisiert geführten Gruppendiskussionen abheben.

Die nachfolgende Gegenüberstellung möchte zunächst die aus verschiedenen Perspektiven erlangten Antworten, vor allem zu PR-Arten, Verwaltungsmodellen und Fundierungen behördlicher PR, vergleichen, um aufzuzeigen, inwieweit sie voneinander abweichen, konkretisierend aufeinander aufbauen oder sogar übereinstimmen. Darüber hinaus soll hiermit der angestrebte Theorieentwurf vorbereitet werden, indem die Resultate der mit den visualisierten Gruppendiskussionen bewerteten Thesen aus den Experteninterviews mit den ursprünglichen Annahmen und Ansätzen, die auf der Basis der Literaturrecherche zum Forschungsgegenstand entwickelt wurden, in Beziehung gesetzt werden. Hierdurch können die Zusammenhänge zwischen empirisch erzielten Ergebnissen und literaturgestützten theoretischen Ausgangspunkten herausgestellt werden. Das entspricht dem von Meuser und Nagel (vgl. 2005, S. 89 f.) vorgeschlagenen Vorgehen, wonach es zur theoretischen Verallgemeinerung darauf ankommt, auf die leitenden soziologischen Ansätze zum Forschungsgegenstand interpretativ Bezug zu nehmen.

Der vergleichende Rückgriff auf die Ergebnisse der Literaturrecherche, also auf die „Dreiklänge“ der Verwaltungs-PR und die von diesem Modell abgeleiteten Annahmen (vgl. 2.6), kompensiert mit der Nähe zum Forschungsgegenstand das konstatierte Fehlen einer Theorie behördlicher PR-Funktionen, die demokratischen und humanistischen Ansprüchen durch Ermöglichung einer freien Meinungsbildung begegnen. So können die gewichteten und bewerteten Thesen mit den eingangs entwickelten „Dreiklang“-Varianten in Beziehung gesetzt werden; fünf der Thesen lassen sich unmittelbar mit den fünf aus der Literatuarbeit entwickelten Annahmen vergleichen. Im Rahmen der aufzuzeigenden Bezüge und Zusammenhänge können die Voraussetzungen der Verwaltungs-PR, die freie Meinungsbildung ermöglichen, herausgestellt werden. Diese Bedingungen werden provisorisch als Hypothesen dargelegt. Nach Helmut Balzert, Marion Schröder und Christian Schäfer (vgl. 2011, S. 278-270) dienen „vorläufige Hypothesen“ beim induktiven Vorgehen vorbereitend der avisierten Theoriebildung.

4.1 Perspektiven auf Problemkennzeichen behördlicher PR

Der Ausgangspunkt des Forschungsprojekts war die Annahme, dass die Öffentlichkeitsarbeit von Verwaltungsorganisationen die freie Meinungsbildung der Bevölkerung gefährden kann (vgl. 1.1). Gemäß Kühl (vgl. 2011, S. 138-140) geben Organisationen im Allgemeineren mittels PR lediglich Images vor, um Vertrauen aufzubauen, und begrenzen Transparenz, um Entscheidungen ungestört zu erarbeiten oder Fehlleistungen zu verschweigen.

Der eher unterschwellige Charakter dieser zunächst abstrakt eingestuften Gefahr hat sich weder in den Experteninterviews noch in den Diskussionsrunden gezeigt (vgl. Abbildung 15). Vielmehr handelt es sich, wie sich im Ergebnis schon aus Experteninterviews ergeben hat, um eine nachvollziehbare, konkrete Gefahr, wenn PR von der Verwaltung imageorientiert betrieben werden, vorgesetzte Verwaltungsstellen die Kommunikation ihres nachgeordneten Bereichs festlegen, sodass unterstellte Behörden nicht mehr frei kommunizieren können, oder wenn die Politik bestimmenden Einfluss auf die behördliche Öffentlichkeitsarbeit ausübt (vgl. 3.1).

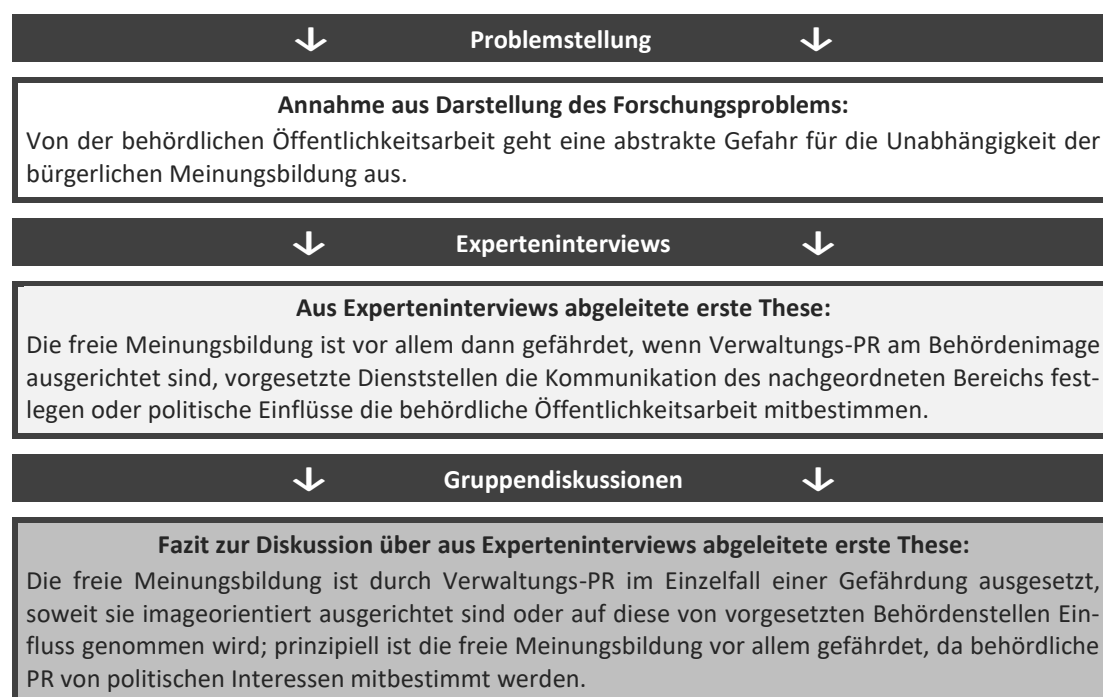


Abbildung 15: Sichtweisen auf die der Problemstellung immanente Annahme im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Diese drei Gefährdungsmerkmale haben auch in den Diskussionen mit Kernzielgruppen der Verwaltungs-PR eine klare Bestätigung gefunden. Mithilfe der Resultate der Gruppendiskussionen ist es zudem möglich, eine Gewichtung vorzunehmen (vgl. 3.2). Als das gravierendste der drei Merkmale kommt der politische Einfluss auf die behördlichen PR in Betracht. Demnach ist

im Fall der politischen Einflussnahme eine erhebliche Gefahr für die freie Meinungsbildung besonders konkret ausgeprägt. Damit ist absehbar, dass das konkrete Gefahrenpotential umso größer ist, je weniger eine Verwaltungsorganisation unabhängig von Befindlichkeiten der Politik entscheiden und je seltener sie politisch neutral agieren kann – oder umso kleiner, je mehr sie in der Lage ist, einen unabhängigen Status einzunehmen.

Anders als anfänglich angenommen (vgl. 1.2), kann eine PR-Ethik jener Gefahr offenkundig nicht erst mangels behördlicher Bereitschaft, ethischen Prinzipien zu entsprechen, unzureichend begegnen. Sind die Verwaltungs-PR bereits durch Politik oder vorgesetzte Stellen fremdbestimmt, kommt es auf selbstgesetzte ethische Maßstäbe einer Behörde kaum mehr an. Lediglich in der Frage der Ausprägung einer Imageorientierung könnten ethische Grundsätze dann unter Umständen noch als „Kompass“ dienen. Die Frage, inwiefern in einer Behörde die Bereitwilligkeit vorliegt, diesen sinnbildlichen Richtungsanzeiger zu bedienen, dürfte, wie sich mit der Auswertung der Diskussionsergebnisse herausgestellt hat, angesichts der Brisanz des politischen Einflusses nicht die vordringliche sein.

Auch wenn diese ersten Erkenntnisse keine Bedingungen einer bürgerbezogenen behördlichen Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar aufzeigen, so deuten sie doch darauf hin, dass die eingangs angenommene von den Verwaltungs-PR ausgehende Gefährdung der freien Meinungsbildung alles andere als aus der Luft gegriffen ist. Sie lassen zudem unter Zugrundelegung einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die auch humanistischen Anforderungen entgegenkommt, den Schluss zu, dass der Gegenstand dieser Studie vor allem für die Bürgerinnen und Bürger, deren Selbstbestimmung letztlich von dieser Grundordnung abhängt, und besonders auch für den Staat, der dieser Grundordnung unmittelbar verpflichtet ist, von erheblicher Bedeutung ist.

Erste provisorische Hypothese:

Je mehr die behördliche Öffentlichkeitsarbeit von politischen Interessen mitbestimmt, von vorgesetzten Dienststellen beeinflusst oder am administrativen Image ausgerichtet ist, umso konkreter ist die Gefahr für die freie Meinungsbildung der Bevölkerung.

4.2 Perspektiven auf objektbezogene PR-Assoziationen

Mit der Methode der objektbezogenen Assoziationsbildung wurde bezweckt, die Experten sensibel und unaufdringlich in die durchzuführenden Interviews einzuführen und zum offenen Erzählen anzuregen. Hierbei ist zunächst unterstellt worden, dass die Funktionen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit mit den Funktionen der präsentierten Alltagswerkzeuge sinnbildlich erläutert werden können (vgl. 1.3). Schon die Bandbreite der Expertenantworten (vgl. Anhang B) lässt die Annahme zu, dass die objektbezogene Assoziationsbildung nicht nur als einführender Stimulus für das jeweilige Experteninterview geeignet gewesen ist, sondern – in Verbindung mit der Interviewmethode – auch als ein eigenständiges Forschungsvorgehen herangezogen werden hätte können. Die Fülle der Antworten wurde zu Lasten einer vollumfänglichen interpretativen

Auswertung und zugunsten einer Konzentration auf die Einschätzungen, die im Hinblick auf die Zielsetzung besonders relevant erschienen, eher zurückhaltend genutzt.

Die Werkzeuge, die aus Expertensicht die Funktion behördlicher Public Relations, zur freien Meinungsbildung beizutragen, sehr deutlich verkörpern, sind Bohrer, Drahtbürste, Spannungsmesser und Schraubenzieher (vgl. 3.1). Eine weitere Gewichtung dieser wesentlichen bildhaften Funktionen haben die Einstufungen im Rahmen der Gruppendiskussionen ermöglicht (vgl. 3.2). Demnach ist es für eine Förderung der freien Meinungsbildung hilfreich, behördliche Strukturen „freizulegen“, Informationsdurchflüsse „aufzuschrauben“ und zu erweitern. Von herausragender Bedeutung ist das „Aufbohren“ der Verwaltung. Insofern kommt es besonders darauf an, Einblicke in eine geschlossene Administration zu ermöglichen (vgl. Abbildung 16).

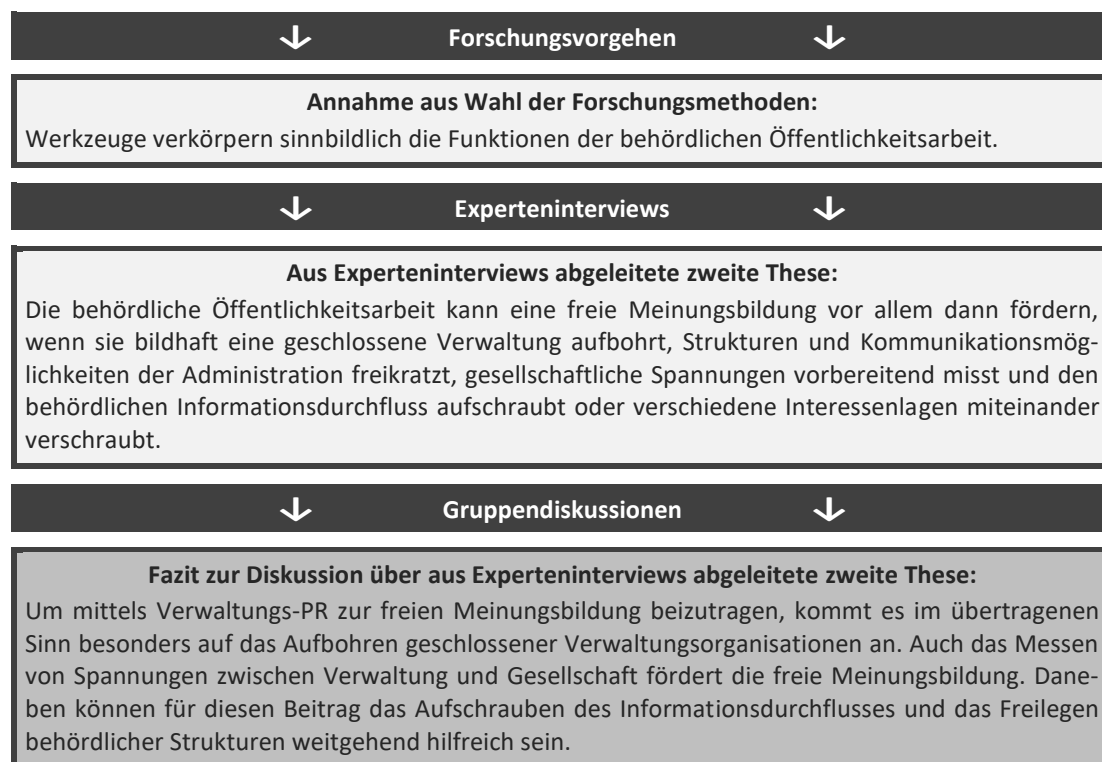


Abbildung 16: Entwicklung der Sichtweise auf die objektbezogenen Assoziationen zur behördlichen Öffentlichkeitsarbeit im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Ohne dass dies zielgerichtet herausgefordert worden wäre, haben Experten und Diskutanten mit ihren Assoziationen bereits zu einzelnen Bestandteilen aller vier entwickelten „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) Bezug genommen: Das Bild einer geschlossenen Verwaltung, die „aufgebohrt“ werden müsste, offenbart die Vorstellung eines im Sinn der Systemtheorie nach außen abgegrenzten, autonomen Verwaltungssystems (vgl. 2.2). Die erkannte Notwendigkeit, organisa-

tionale Strukturen „freizukratzen“, richtet sich bildhaft gegen die transparenzeinschränkende Wirkung fester Verwaltungsstrukturen. Darin kann eine Bezugnahme auf das hierarchische Verwaltungsmodell erkannt werden, da die festgelegten Strukturen der Administration – nicht zuletzt nach dem Verständnis der Bürokratietheorie – klassischerweise hierarchisch geprägt sind (vgl. 2.3). Das identifizierte Erfordernis, „Spannungen zu messen“, um als Verwaltung bürgerbezogen entscheiden und kommunizieren zu können, verweist sinnbildlich auf eine auf Beobachtung beruhende Öffentlichkeitsarbeit; diese ist strukturierungstheoretisch einordenbar (vgl. 2.5). Mit dem „Aufschrauben“ des Informationsdurchflusses sind PR assoziierbar, die alle Fakten freigeben, sodass Verständigung erzielt werden könnte; ein unmittelbarer Bezug zum konsenstheoretischen Ansatz ist somit gegeben (vgl. 2.4). Mit einem Schraubendreher lassen sich bildhaft auch verschiedene Interessenlagen zusammenbringen und „verschrauben“. Jenes Verbinden von Interessen verweist auf eine vermittelnde, kooperative Verwaltung, die auf einem auf Verständigung gerichteten Konsens basiert (vgl. 2.4). Es fällt auf, dass die assoziierte Funktion des Verbindens nur Gegenstand der Ergebnisse der Experteninterviews, nicht aber der Gruppendiskussionen ist. Damit deutet sich an, dass eine vermittelnde Verwaltung im Hinblick auf ihren Beitrag zur freien Meinungsbildung nicht unbedingt eindeutig erscheint. Die Gründe hierfür dürften dann offenbar werden, wenn die unterschiedlichen Perspektiven auf die kooperative Verwaltung gegenübergestellt und miteinander verglichen werden.

Zweite provisorische Hypothese:

Je mehr Verwaltungs-PR bildhaft genutzt werden, um eine geschlossene Administration „aufzuboahren“, Verwaltungsstrukturen „freizukratzen“, „Spannungen zu messen“, die in der Bevölkerung vorhanden sind, oder um behördliche Informationsdurchflüsse „aufzuschrauben“, umso größer kann ihr Beitrag zur freien Meinungsbildung sein.

4.3 Perspektiven auf Kontext zwischen PR- und Verwaltungsart

In der PR-Literatur wird vertreten, dass der Typ einer Organisation die Funktion ihrer PR bedingt (vgl. 2.1): Gerade die Art einer Organisation ist für die Ausprägung ihrer angewandten Public Relations ausschlaggebend (vgl. Röttger, 2010b, S. 325; vgl. Szyszka, 2008a, S. 316). Hier von ist die Annahme einer der Verwaltungsart entsprechenden administrativen Öffentlichkeitsarbeit abgeleitet (vgl. 2.6). Diese Vorstellung, die für die Idee der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) mit entscheidend ist, wurde in den Experteninterviews konkretisierend bestätigt:

Die Experten haben aufgezeigt, welche speziellen Bereiche einer Verwaltungsorganisation sich auf deren PR-Funktion auswirken (vgl. 3.1). Es sind die Organisation, die Aufgaben, die Prozesse sowie das Selbstverständnis, die Kultur und die Bürgernähe. Diese Rahmenbedingungen sollen also die Administrationsart und damit zugleich den Zweck, der mit der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit verfolgt wird, bestimmen – sei er verwaltungs- oder bürgerbezogen.

Auch in den Diskussionsrunden wurde die ursprüngliche Annahme bestätigt (vgl. 3.2). Doch haben die Diskutanten gewichtet, auf welche Faktoren es besonders ankommt und vornehmlich auf die Aufgaben und das Selbstverständnis der Verwaltung abgestellt (vgl. Abbildung 17).

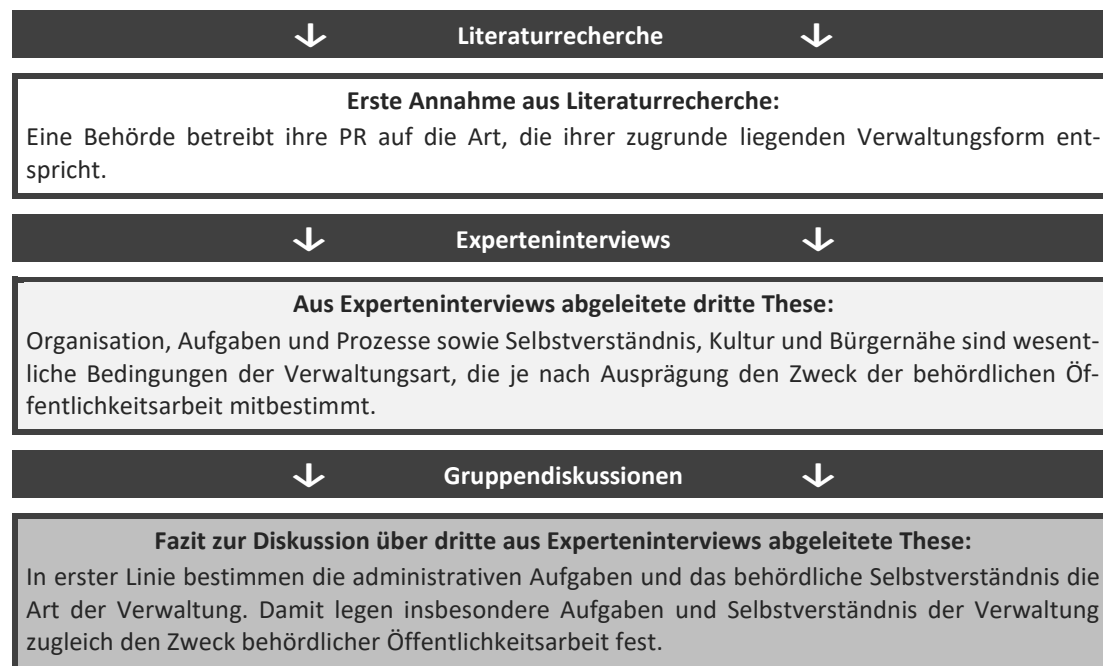


Abbildung 17: Entwicklung der Sichtweise auf den Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltungsart im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Dritte provisorische Hypothese:

Die vor allem von den Aufgaben und vom Selbstverständnis der Administration abhängige Verwaltungsart prägt die Funktion der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit stärker als eine behördenseitig bestimmte PR-Ausrichtung.

4.4 Perspektiven auf systemtheoretisch fundierte Ansätze

Eine systemtheoretische Fundierung sowohl der Öffentlichkeitsarbeit als auch der Verwaltung (vgl. 2.2) ist mithilfe der Literatur nachvollziehbar. Der Fokus dieser Studie ist zwar nicht auf die Erforschung der Systemtheorie selbst gelegt worden, unter anderem aber auf den Beitrag zur freien Meinungsbildung seitens der Administration und der Public Relations, die systemtheoretisch fundiert sind.

Perspektiven auf autonome Verwaltung

Eine autonome Verwaltung entscheidet unabhängig von externen Interessenlagen, ist nicht auf demokratische Mitwirkung angewiesen und handelt beziehungsweise kommuniziert nach eigenen strategischen Maßgaben (vgl. 2.2). Sie richtet, so das Ergebnis der Literaturrecherche, ihre PR aller Wahrscheinlichkeit nach nicht an der freien Meinungsbildung aus (vgl. 2.6).

Diese Annahme ist im Rahmen der Experteninterviews von der Wahrscheinlichkeits- in Richtung Tatsachenebene gelenkt worden (vgl. Abbildung 18). Demnach trägt eine Verwaltungseinheit, die von Unabhängigkeit und Selbstbezug geprägt ist und der es auf eine Bürgerbeteiligung nicht ankommt, kaum zur freien Meinungsbildung bei (vgl. 3.1). Das würde allerdings auch bedeuten, dass dieser Beitrag nicht vollends auszuschließen wäre.



Abbildung 18: Entwicklung der Sichtweise auf den systemtheoretisch fundierten Ansatz einer autonomen Verwaltung im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Die Teilnehmer der Diskussionsrunden haben hingegen ausgeschlossen, dass eine selbstbezogene Verwaltung die Meinungsbildung der Bevölkerung unterstützen kann; hierfür erscheint der Beitrag einer bevormundenden Verwaltung mit paternalistischen Zügen schlicht ungenügend (vgl. 3.2). Damit weicht das Votum der Diskussionsteilnehmer im Ergebnis sowohl von der Experteneinschätzung als auch von der Annahme auf Basis der Literaturrecherche graduell ab. Die Perspektive der Diskutanten darf im Vergleich zur Sicht der Experten als Angehörige der Verwaltung wohl als die unabhängigere betrachtet werden. Insoweit präzisiert diese Sichtweise die mangelnde Eignung der autonomen Administration, die freie Meinungsbildung zu fördern.

Die aufgegriffene selbstbezogene Verwaltung ist Bestandteil des Modells der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6). Sie ist in der Variante des systemtheoretisch fundierten Typus autonomer Verwaltung einordenbar (vgl. 2.2). Nach Beck Jørgensen (vgl. 1993, S. 220 f.) ist eine autonome Verwaltungsorganisation auf sich selbst gerichtet; ihre Umwelt ist für sie allenfalls von laienhaftem Wissen geprägt. Sie kann aufgrund ihrer exklusiven Fachlichkeit und Professionalität selbst erkennen, was für das Gemeinwohl erforderlich ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.). Bei einem derart paternalistisch geprägten Staatsverständnis kommt den Bürgern lediglich die Rolle der Untertanen zu (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f.).

Vierte provisorische Hypothese:

Je ausgeprägter die behördliche Selbstbezogenheit, aus der ein administrativer Paternalismus oder ein verwaltungsseitiges Bevormunden erwächst, ist, umso mehr ist es für die Administration ausgeschlossen, zur freien Meinungsbildung beizutragen.

Perspektiven auf PR als Kopplungsmöglichkeit

Die Annahmen, die mithilfe der Literaturrecherche gewonnen wurden, haben in erster Linie auf die für die PR-Funktionen ausschlaggebenden Verwaltungsmodelle abgezielt (vgl. 2.6). Insofern liegt keine ausdrückliche theoriegeleitete Annahme zu einer Öffentlichkeitsarbeit, die als Kopplungsmöglichkeit dient (vgl. 2.2), vor. Gleichwohl haben sich die Experten in den Interviews zum PR-Kopplungsansatz geäußert.

Auf der Grundlage dieser Expertenäußerungen ist deutlich geworden, dass die Transparenz, die für eine freie Meinungsbildung der Bevölkerung erforderlich wäre, mit dem Verständnis einer PR-Schnittstelle, über die lediglich amtliche Informationen gesteuert werden, kaum möglich ist (vgl. 3.1). Im Vergleich zur Einschätzung der interviewten Experten fällt das Urteil der Diskussionsteilnehmer auch bei einem systemtheoretisch fundierten PR-Ansatz präziser aus (vgl. Abbildung 19 auf der folgenden Seite).

Während aus den Interviews im Ergebnis geschlossen werden konnte, dass ein Beitrag zur freien Meinungsbildung im Einzelfall wohl noch möglich ist, erscheint aus Sicht der Diskutanten die über eine PR-Schnittstelle vermittelte Transparenz hierzu nicht mehr ausreichend. Diese Sicht hat jedoch nichts mit einem pauschalen Abschmettern des Schnittstellen-Ansatzes zu tun, sondern beruht nachvollziehbar auf überlegten Erwartungen gegenüber der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit. Das zeigt sich in der sehr präzisen Differenzierung, die aus den Resultaten der Gruppendiskussionen abgeleitet werden konnte. Demzufolge soll selbst einer grundsätzlich geschlossenen Verwaltung nicht vollends abgesprochen werden, mittels der als Schnittstelle verstandenen Public Relations zumindest für eingeschränkte Transparenz sorgen zu können. Eine solche behördliche Verlautbarungstransparenz genügt dem Anspruch freier Meinungsbildung aber nicht (vgl. 3.2).

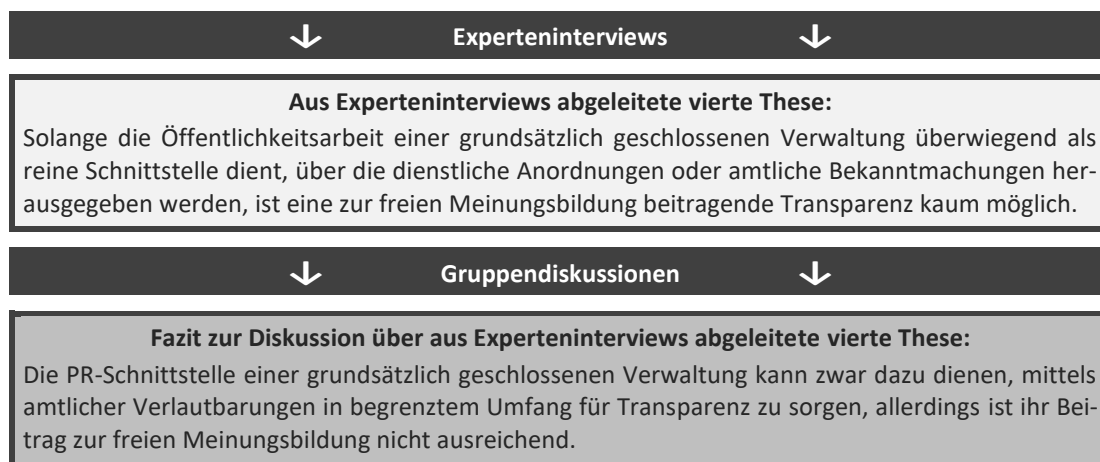


Abbildung 19: Entwicklung der Sichtweise auf den systemtheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit als Kopplungsmöglichkeit im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Das Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit als Schnittstelle findet sich im Modell der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) in der systemtheoretisch fundierten Theorie-Variante wieder; hierbei kommen Public Relations als Kopplungsmöglichkeit in Betracht (vgl. 2.2). Im PR-Ansatz Szyszka (vgl. 2009, S. 139) sind PR eine „Meso-Makro-Schnittstelle“, also eine Beziehung zwischen Organisation und den sie umgebenden Bezugsgruppen der Umwelt, wobei die Beziehungen in ihrer Gesamtheit ein PR-Netzwerk ausmachen. Organisationen sind trotz aller Geschlossenheit in der Lage, nach außen kommunikative Beziehungen aufzubauen, denn selbst geschlossene Systeme verfügen über operative Kopplungsmöglichkeiten, welche die strukturellen Kopplungen ergänzen (vgl. Luhmann, 1998, S. 788 f. u. 834).

Fünfte provisorische Hypothese:

Je mehr behördliche PR auf die Funktion einer Schnittstelle eines Verwaltungssystems beschränkt ist, umso weniger reicht deren Beitrag zur Gewährleistung der freien Meinungsbildung aus, selbst wenn sie in begrenztem Umfang Transparenz ermöglicht.

4.5 Perspektiven auf bürokratiethoretisch fundierte Ansätze

Dass Administration und PR auf bürokratiethoretischem Denken beruhen können, ist auf der Grundlage der ausgewerteten Literatur deutlich geworden (vgl. 2.3). Unter Berücksichtigung der Forschungsfrage wurde mithilfe der angewandten Methoden aber nicht die Bürokratiethorie selbst, sondern die konkrete Unterstützung der freien Meinungsbildung durch eine bürokratiethoretisch fundierte Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit untersucht.

Perspektiven auf hierarchische Verwaltung

Eine hierarchische Verwaltung (vgl. 2.3) kann, so die literaturgestützte Annahme, nicht bedingungslos zur freien Meinungsbildung beitragen. Die Bedingung für diesen Beitrag hierarchischer Verwaltungseinheiten ist die Übereinstimmung sowohl mit behördlichen Legitimationsstrategien als auch mit bestimmten politischen Vorstellungen, die über eine oder mehrere Hierarchieebenen an den weisungsgebundenen nachgeordneten Verwaltungsbereich weitergegeben werden (vgl. 2.6).

Im Rahmen der Experteninterviews ist die Bedingung der politischen Konformität insofern bestätigt worden, als sie den Status einer einschränkenden Abhängigkeit einnimmt (vgl. Abbildung 20). Demnach hängt der Umfang des behördlichen Beitrags zur freien Meinungsbildung von politischen Vorgaben ab. Daneben ist dieser Beitrag auch den Weisungen der einzelnen Behördenleitung und dem jeweiligen obersten Dienstherrn untergeordnet. Im Ergebnis der ausgewerteten Experteninterviews spielt die Abhängigkeit von Legitimationsstrategien keine Rolle, da bereits die Vorgaben der vorgesetzten Stellen sowie der Einfluss der politischen Ebene ausschlaggebend sind (vgl. 3.1).

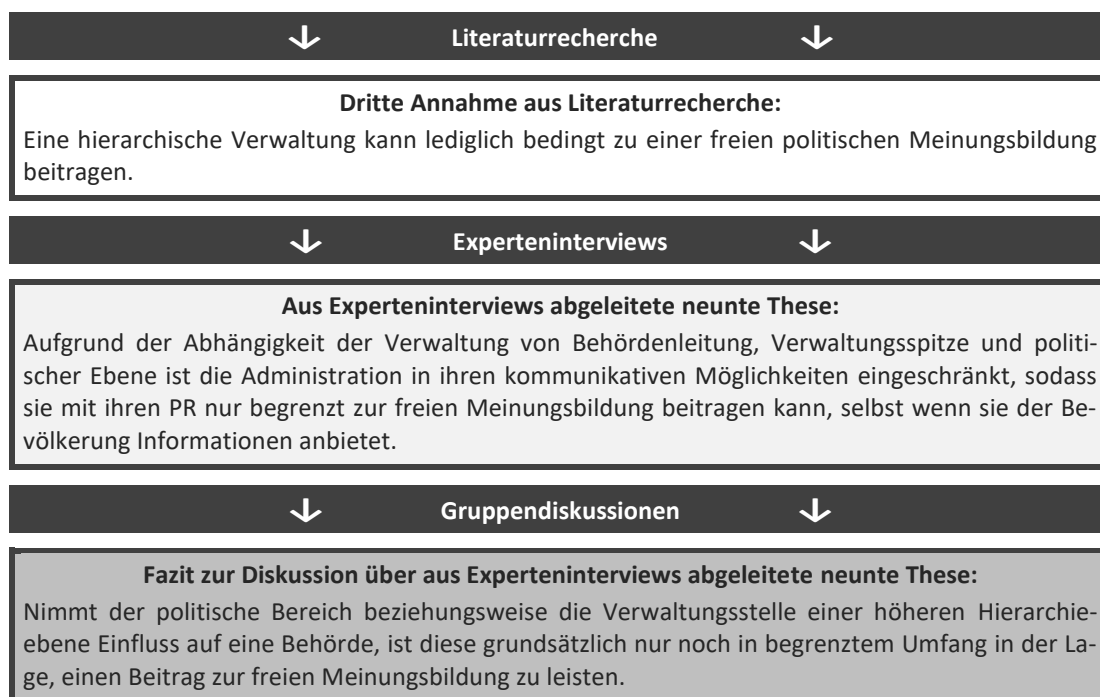


Abbildung 20: Entwicklung der Sichtweise auf den bürokratiethoretisch fundierten Ansatz einer hierarchischen Verwaltung im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Auch die Teilnehmer der Diskussionsrunden haben einen die Administration bestimmenden Bezug zu Legitimationsstrategien nicht aufgegriffen. Mit den Interviewergebnissen verglichen, findet in der Gesamtheit der Diskussionsresultate eine die freie Meinungsbildung begrenzende Abhängigkeit der hierarchischen Verwaltung von Politik und vorgesetzten Stellen in gleicher Weise Bestätigung (vgl. 3.2).

Eine politisch abhängige Administration ist Gegenstand des Modells der „Dreiklänge“ der Verwaltungs-PR (vgl. 2.6) und findet sich in der bürokratiethoretisch fundierten Theorie-Variante als hierarchische Verwaltungsart wieder (vgl. 2.3). Eine hierarchisch geprägte Verwaltung trifft ihre Entscheidungen in Abhängigkeit von politischen Vorgaben, wobei die Behördenhierarchie selbst für die Kontrolle dieser politisch abhängigen Entscheidungen sorgt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 u. 205 f.). Demzufolge hat der politische Bereich auf das über die Hierarchie kontrollierte Verwalten einer Gesellschaft Einfluss (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220).

Sechste provisorische Hypothese:

Je größer der Einfluss des politischen Bereichs oder der in der Behördenhierarchie übergeordneten Stellen auf eine Verwaltungsorganisation ist, umso begrenzter ist deren Beitrag zur freien Meinungsbildung.

Perspektiven auf PR zur Einflusslegitimierung

Eine Annahme zur Öffentlichkeitsarbeit, die insbesondere die Funktion eines Rechtfertigungs-instruments übernimmt (vgl. 2.3), ist mithilfe der Literaturrecherche nicht ausdrücklich abgeleitet worden. Diese hat in erster Linie dazu gedient, Einschätzungen zu Verwaltungsmodellen, von welchen PR-Ausprägungen abhängen, herbeizuführen (vgl. 2.6).

Gleichwohl haben die Experten zu den PR, mit welchen eine organisationale Legitimierung bezweckt wird, Stellung bezogen. Im Ergebnis haben sich die Interviewpartner zuversichtlich gezeigt, dass die Verwaltung auch mit einer rechtfertigenden Öffentlichkeitsarbeit, die mit ihren Erklärungen und Begründungen dem behördlichen Interesse entspricht, zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. 3.1).

Die Möglichkeit, die freie Meinungsbildung durch eine interessengebundene Rechtfertigungs-PR zu fördern, ist auch in den Diskussionsrunden prinzipiell bestätigt worden (vgl. Abbildung 21). Im Ergebnis sind die Diskutanten jedoch davon ausgegangen, dass das zu legitimierende behördliche Vorgehen hierfür dem Primat uneingeschränkter Offenheit unterstehen müsste (vgl. 3.2). Absolute Transparenz und interessengeleitete Behörden-PR kennzeichnen einen offensichtlichen Antagonismus. Mit diesem Gegensatz deutet sich an, dass die Rechtfertigungs-PR allenfalls als eine „zwiespaltene Gefangene“ des Spannungsfelds zwischen Organisations- und Gesellschaftsbezug (vgl. 2.1) in Frage kommt; deren Beitrag zur freien Meinungsbildung bliebe durch die Interessenbindung allerdings eher begrenzt.

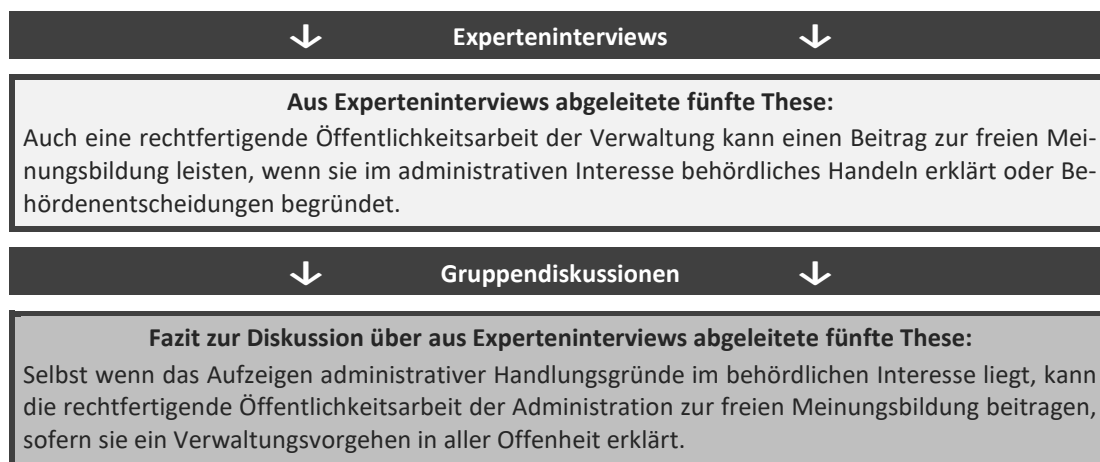


Abbildung 21: Entwicklung der Sichtweise auf den bürokratiethoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zur Einflusslegitimierung im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Rechtfertigende Public Relations, die ein Vorgehen interessengebunden legitimieren, finden sich im Modell der „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 2.6) wieder. Diese Ausprägung der Public Relations kann in der Theorie-Variante bürokratiethoretisch fundierter Öffentlichkeitsarbeit als PR zur Einflusslegitimierung (vgl. 2.3) eingeordnet werden. Hierbei haben Public Relations die Funktion, die Legitimität einer Organisation zu erlangen oder zu erhalten (vgl. Wæraas, 2009, S. 301 u. 318). PR können dazu dienen, organisationale Handlungsspielräume zu erhalten und Organisationsziele durchzusetzen, indem diese kommunikativ legitimiert werden (vgl. Zerfaß, 2010, S. 298 u. 302).

Siebte provisorische Hypothese:

Je offener eine rechtfertigende behördliche Öffentlichkeitsarbeit die Handlungsgründe der Verwaltung erläutert, umso besser ist sie auch in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen.

4.6 Perspektiven auf konsenstheoretisch fundierte Ansätze

Die konsenstheoretische Fundierung der Öffentlichkeitsarbeit wird in der Literatur ebenso vertreten wie die konsenstheoretische Fundierung der Verwaltung (vgl. 2.4). Eine Untersuchung der Konsenstheorie selbst ist nicht im Vordergrund dieser Studie gestanden. Vielmehr galt es, auch den Beitrag zur freien Meinungsbildung von PR und Administration, die konsenstheoretisch fundiert sind, zu erforschen.

Perspektiven auf kooperative Verwaltung

Den Ergebnissen der Literaturrecherche folgend darf angenommen werden, dass eine kooperative Verwaltung (vgl. 2.4) auf geradezu ideale Weise zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Ihr Beitrag erscheint ideal, da die Administration als Verhandlungspartner die Rolle eines Moderators, der strategiefrei zwischen Interessen vermittelt, übernimmt und dabei eine umfassende Transparenz gewährleistet (vgl. 2.6).

Auch wenn diese Exzellenz der Förderung freier Meinungsbildung in den Resultaten der Experteninterviews keinen Niederschlag mehr findet (vgl. Abbildung 22), dürfte die kooperative Verwaltung dennoch durchaus in der Lage sein, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Die Experten haben das verwaltungsseitige Gewährleisten von Transparenz dann für möglich gehalten, wenn die Administration moderierend zwischen politischen, staatlichen und bürgerlichen Interessen vermittelt und zwar ohne eigene Strategien zu verfolgen. Dies dient dazu, im Dialog einen Konsens unter den Interessenparteien herbeizuführen und hilft gleichzeitig, die freie Meinungsbildung der Bevölkerung zu begünstigen (vgl. 3.1).

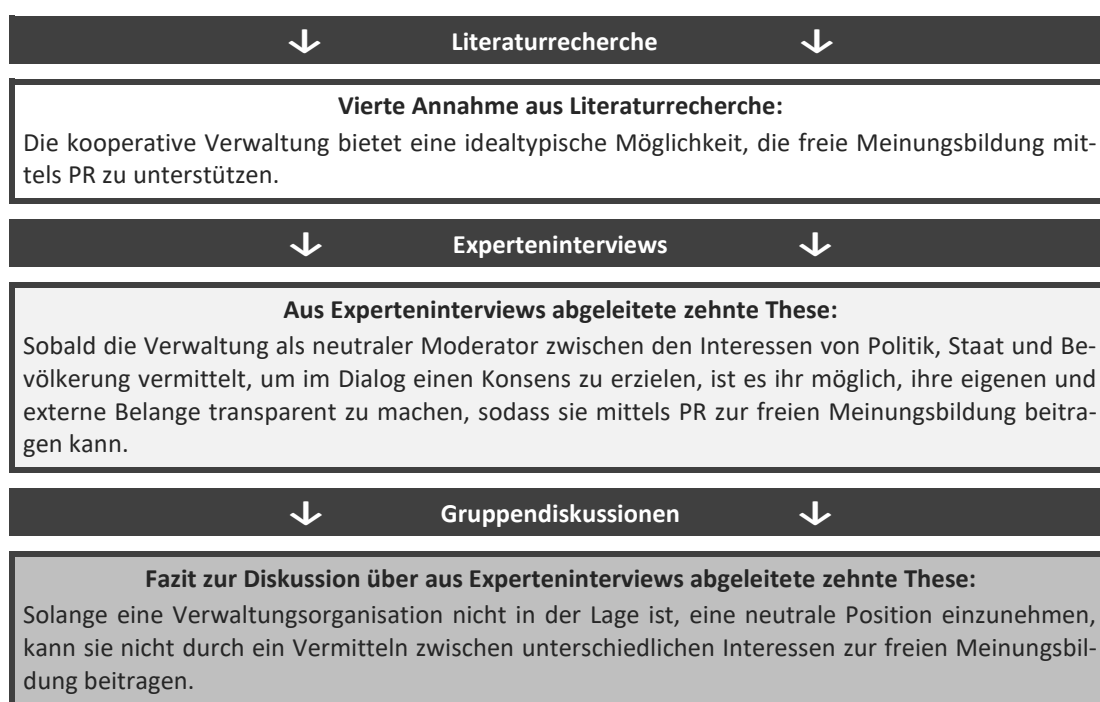


Abbildung 22: Entwicklung der Sichtweise auf den konsentstheoretisch fundierten Ansatz einer kooperativen Verwaltung im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Die Diskutanten sind dieser Sicht im Ergebnis eher kritisch gegenübergestanden. Für problematisch ist vor allem das Einnehmen einer neutralen Verwaltungsposition gehalten worden, etwa

aufgrund behördeneigener Interessen oder wegen der Abhängigkeit von politischen Belangen (vgl. 3.2). Im Umkehrschluss würde dies allerdings bedeuten, dass es der Administration sehr wohl gelänge, vermittelnd zur freien Meinungsbildung beizutragen, wenn sie nur zur Neutralität fähig wäre.

Eine Administration, die zwischen unterschiedlichen Interessen vermittelt, kann im Modell der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) in der konsenstheoretisch fundierten Theorie-Variante als kooperative Verwaltung (vgl. 2.4) eingeordnet werden. Nach Beck Jørgensen (vgl. 1993, S. 222) übernimmt die Verwaltung die Rolle eines Mediators, der zwischen verschiedenen Interessen vermittelt. Der Administration kommt die Aufgabe zu, die Interessen, die voneinander abweichen, auf moderierende Weise auszugleichen (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 f.).

Achte provisorische Hypothese:

Je mehr es einer Verwaltungsorganisation gelingt, eine neutrale Position zwischen widerstreitenden Interessen einzunehmen, umso besser kann sie im Rahmen einer Vermittlungstätigkeit zur freien Meinungsbildung beitragen.

Perspektiven auf PR zum Interessenausgleich

Die theoretischen Überlegungen dieser Studie haben besonders darauf abgezielt, Annahmen zu Verwaltungsarten, die für PR-Funktionen ausschlaggebend sind, zu gewinnen (vgl. 2.6). Insofern wurde auf der Grundlage der Literaturrecherche keine spezielle Annahme zu PR als Mittel des Interessenausgleichs (vgl. 2.4) entwickelt. Gleichwohl sind die Experten auf eine Interessenausgleichs-PR eingegangen.

Eine Öffentlichkeitsarbeit, die Verwaltungsorganisationen befähigt, in dialogisch-moderierender Manier für einen Interessenausgleich zu sorgen und somit zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung beizutragen, ist nach dem Ergebnis der Experteninterviews nicht ohne weiteres möglich. Derartige PR setzen eine umfassende Transparenz sowie ein neutrales und wahrheitsgemäßes Kommunizieren voraus (vgl. 3.1).

Dagegen erscheinen in der Summe der Diskussionsresultate Verwaltungs-PR, die zum Zweck einer angestrebten Interessenvermittlung Bürger beteiligen und damit zur freien Meinungsbildung beitragen, prinzipiell problematisch (vgl. Abbildung 23 auf der folgenden Seite). Immerhin haben die Diskutanten eine Vermittlungs-PR der Verwaltung im Ergebnis als Idealfall eingestuft, wenn es darum geht, der freien Meinungsbildung förderlich zu sein. Dessen ungeachtet wird das Ideal aber insofern nicht für realisierbar gehalten, als es an der hierfür erforderlichen Neutralität der Verwaltungsorganisationen mangelt (vgl. 3.2).

Werden diese „Vorzeichen“ umgekehrt, zeigt sich, dass die Public Relations der Verwaltung sich einem idealen Beitrag zur freien Meinungsbildung durch eine Interessenvermittlung umso mehr annähern könnte, je neutraler die Administration wäre. Demnach käme eine Öffentlichkeitsar-

beit zur Interessenvermittlung unter der Bedingung behördlicher Neutralität als optimale Möglichkeit, zur freien Meinungsbildung beizutragen, durchaus in Betracht.

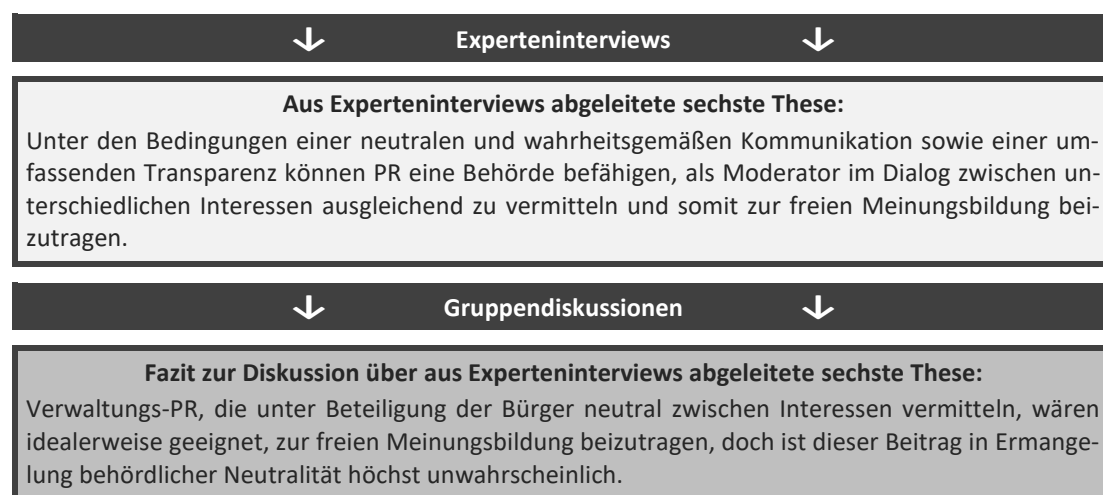


Abbildung 23: Entwicklung der Sichtweise auf den konsenstheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zum Interessenausgleich im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Die PR-Funktion, zwischen Interessen zu vermitteln, lässt sich im Modell der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) wiederfinden. Sie kann der Theorie-Variante konsenstheoretisch fundierter PR, die dem Ausgleich von Interessen dienen (vgl. 2.4), zugeordnet werden. Für Burkart (vgl. 2002, S. 448) stehen Dialog, Verständigung und eben der Ausgleich von Interessen im Mittelpunkt der Public Relations, welchen konsensorientiertes Denken zugrunde liegt. Dabei übernehmen sie die Rolle eines „Mediums“, also eines Mittlers zwischen den Interessen, zur Verbesserung von Verständigungsverhältnissen (vgl. Burkart, 1996, S. 248, 2010, S. 23 f.).

Neunte provisorische Hypothese:

Je besser eine die Bürger beteiligende Öffentlichkeitsarbeit neutral zwischen unterschiedlichen Interessen vermitteln kann, umso wahrscheinlicher nähert sie sich einem idealen Beitrag zur freien Meinungsbildung an.

4.7 Perspektiven auf strukturierungstheoretisch fundierte Ansätze

Gemäß aufgezeigter Literaturmeinung können Public Relations wie auch Administration strukturierungstheoretisch fundiert sein (vgl. 2.5). Die Strukturierungstheorie selbst zu erforschen, war nicht das Ziel dieser Studie. Dem Forschungsinteresse entsprechend ist es darauf angekommen, die Verwaltung und deren Öffentlichkeitsarbeit, die auf einem strukturierungstheoretischen Ansatz beruhen, hinsichtlich ihres Beitrags zur freien Meinungsbildung zu untersuchen.

Perspektiven auf responsive Verwaltung

Erzielte Resultate der Literaturrecherche lassen den Schluss zu, dass eine responsive Verwaltung, die strukturierungstheoretisch einordenbar ist (vgl. 2.5), auf reaktive Art die freie Meinungsbildung fördern kann. Demzufolge ist eine bedarfsorientierte Administration in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, indem sie auf die wahrgenommenen Informationsbedürfnisse der Bevölkerung reagiert (vgl. 2.6) – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

Eine derartige Reaktivität reicht den Ergebnissen der Experteninterviews folgend allein nicht aus, um als Verwaltung imstande zu sein, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Dieser Beitrag benötigt außerdem die Initiative der Administration, die sich den Bürgern aktiv zuwenden und so um einen unmittelbaren Austausch bemüht sein müsste. Insofern fordern die interviewten Experten in der Summe ihrer Antworten mehr, als im Rahmen der Literaturrecherche vorausgesetzt wurde (vgl. 3.1).

In der Gesamtbetrachtung der Diskussionsgruppensicht ist die Administration vor allem in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, wenn sie nicht nur auf den wahrgenommenen Informationsbedarf reagiert, sondern von sich aus Aktivität entwickelt, um unmittelbar zu informieren (vgl. Abbildung 24). Hierbei muss – und das ist eine wesentliche Voraussetzung – diese Aktivität frei von Manipulation sein (vgl. 3.2).

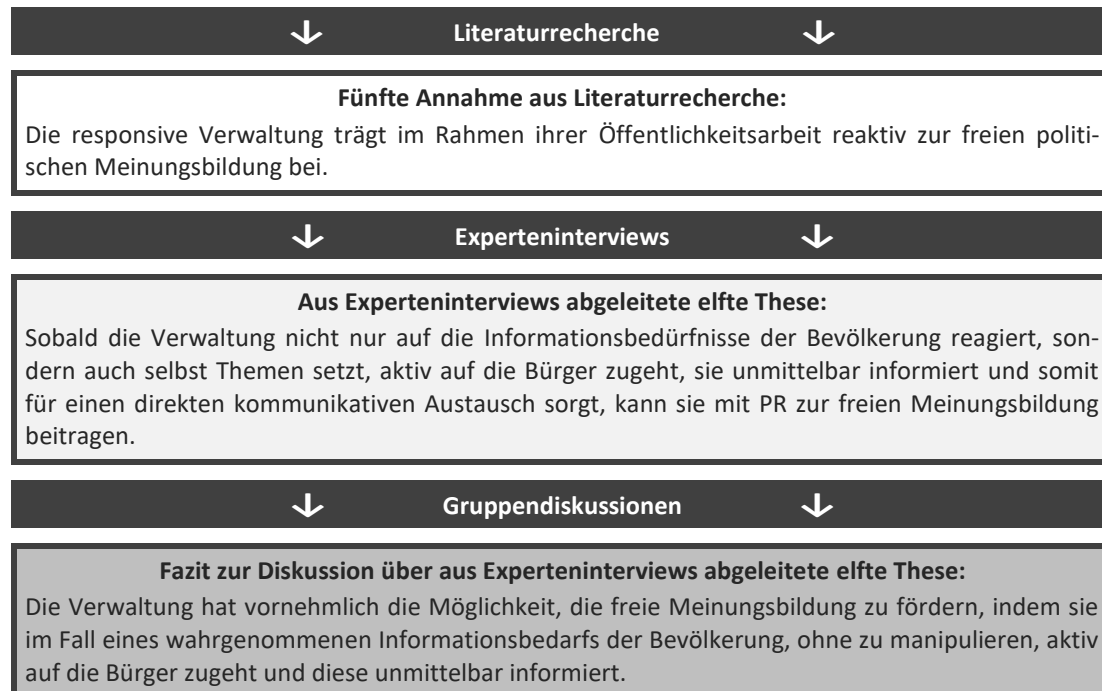


Abbildung 24: Entwicklung der Sichtweise auf den strukturierungstheoretisch fundierten Ansatz einer responsiven Verwaltung im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Das verwaltungsseitige Eingehen auf einen festgestellten Bedarf ist im Modell der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) einordenbar und zwar in der Variante der strukturierungstheoretisch fundierten responsiven Verwaltungsart (vgl. 2.5). Für die responsive Verwaltung ist es geradezu kennzeichnend, auf die bürgerlichen Bedürfnisse einzugehen (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Auf welche Weise die Administration den erkannten Bedürfnissen begegnet, hängt letztlich auch davon ab, ob den Bürgern die Rolle von Konsumenten, Klienten oder Mitgestaltern zukommt (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223 f.).

Zehnte provisorische Hypothese:

Je aktiver die Verwaltung über ein Reagieren auf einen wahrgenommenen Informationsbedarf hinaus auf die Bürgerschaft zugeht und diese frei von Manipulation informiert, umso mehr ist es ihr möglich, zur freien Meinungsbildung beizutragen.

Perspektiven auf PR zur Strukturreproduktion

In erster Linie waren die Annahmen, die auf der Grundlage der Literaturrecherche erzielt werden konnten, auf die für die PR-Funktionen entscheidenden Verwaltungsmodelle gerichtet (vgl. 2.6). Zu einer Öffentlichkeitsarbeit, die der Strukturreproduktion dient (vgl. 2.5) gibt es daher keine ausgearbeitete Annahme. Die Experten haben dennoch auswertbare Einschätzungen zu Strukturreproduktions-PR abgegeben.

In der Gesamtbetrachtung der Interviewbeiträge ist deutlich geworden, dass eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die zunächst Informationsbedürfnisse feststellt und dann auf der Grundlage administrativer Erwägungen reagiert oder agiert, im Stande ist, zur Meinungsbildung beizutragen (vgl. 3.1). Forderten die Experten für diesen Beitrag von einer responsiven Verwaltung, dass diese reagiert und agiert (vgl. 4.7), setzten sie im Bereich strukturierender Behörden-PR Reaktion und Aktion alternativ voraus.

Die aus den Experteninterviews gewonnene These findet in den Gruppendiskussionen grundsätzlich Bestätigung. Im Ergebnis haben die Diskutanten von behördlichen Public Relations aber ein Reagieren auf einen erkannten Informationsbedarf und – über die Reaktion hinaus – ein kommunikatives Agieren eingefordert, damit ein Beitrag zur freien Meinungsbildung gewährleistet werden kann (vgl. Abbildung 25 auf der folgenden Seite). Wie bereits beim responsiven Verwaltungsmodell (vgl. 4.7) ist betont worden, dass ein manipulatives Vorgehen ausgeschlossen sein muss.

Das Merkmal des Wahrnehmens, auf dessen Basis ein überlegtes und manipulationsfreies Handeln folgt, lässt sich in das Modell der „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 2.6) einordnen und zwar innerhalb der strukturierungstheoretisch fundierten Theorie-Variante als Public Relations zur Strukturreproduktion (vgl. 2.5), konkret in der Ausprägung der „beobachtungsbasierten Reflexionsinstanz“ gemäß Röttger, Preuße und Schmitt (vgl. 2011, S. 134 f. u. 138). Dabei wird gerade das steuernde Einwirken auf Strukturen weniger als Manipulation, son-

dern vielmehr als ein eher neutrales Informieren und vor allem Kommunizieren verstanden (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 38-40; vgl. Röttger et al., 2011, S. 139 f.).

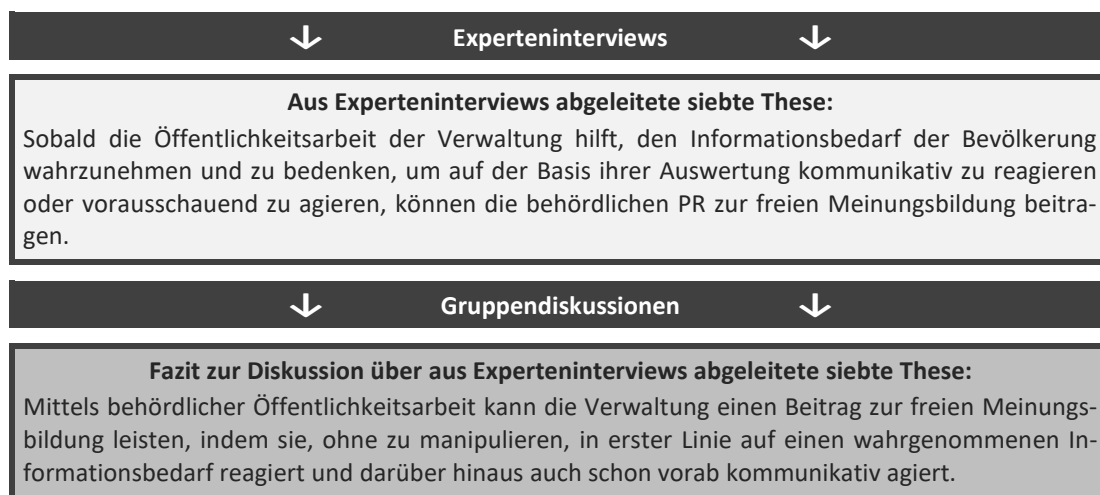


Abbildung 25: Entwicklung der Sichtweise auf den strukturierungstheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zur Strukturreproduktion im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Elfte provisorische Hypothese:

Je mehr die PR verwaltungsseitig genutzt werden, um auf einen festgestellten Informationsbedarf zu reagieren sowie dementsprechend kommunikativ zu agieren, ohne dabei manipulativ zu sein, umso besser können sie zur freien Meinungsbildung beitragen.

4.8 Perspektiven auf Grundlagen von PR und Verwaltung

Aus den Resultaten der Literaturrecherche ist keine Annahme zur Unterstützung der freien Meinungsbildung durch eine spezielle theoretische Grundlage von Verwaltung und PR abgeleitet worden. Die Auswertung der Rechercheergebnisse war vor allem auf die kommunikativen Konsequenzen bestimmter Verwaltungstypen konzentriert (vgl. 2.6). In den offenen Gesprächssituationen haben sich die Experten mit Blick auf einen Beitrag zur freien Meinungsbildung jedoch auch zur allgemeinen Fundierung von Verwaltung und PR geäußert.

Zu den in den Interviews aufgeführten Bedingungen einer bestmöglichen Unterstützung der freien Meinungsbildung zählen im Ergebnis das Orientieren an Transparenz und Wahrheit, die Bereitschaft zum Dialog, der von einer neutralen Position aus geführt wird, sowie ein kommunikatives Handeln, das frei von Strategien ist (vgl. 3.1). Es überrascht nicht, dass die behördlichen PR-Experten gerade Merkmale konsenstheoretischen Denkens (vgl. 2.4) als Grundlagen für Administration und Öffentlichkeitsarbeit herausgestellt haben, um mit diesen ideale Voraus-

setzungen für einen Beitrag der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung zu beschreiben. Schließlich hatte sich in den Interviews zumindest angedeutet, dass sowohl das konsenstheoretisch fundierte Modell einer kooperativen Verwaltung als auch der Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zum Interessenausgleich (vgl. 3.1) unter bestimmten Umständen die Möglichkeit bietet, zur freien Meinungsbildung beizutragen.

Selbst wenn im Vergleich der Resultate sich nicht alle Bedingungen aus den Experteninterviews in den Gruppendiskussionen explizit widerspiegeln, so zeigt sich dennoch, dass eine Fundierung im Rahmen der Konsenstheorie auch für die Diskutanten als optimale Möglichkeit, die freie Meinungsbildung zu fördern, in Frage kommt (vgl. Abbildung 26): Bei Verwaltung und PR sind hierfür in erster Linie Transparenz, Dialog und ein gleichrangiges Verhältnis zum Bürger, der als Partner verstanden wird, entscheidend (vgl. 3.2).

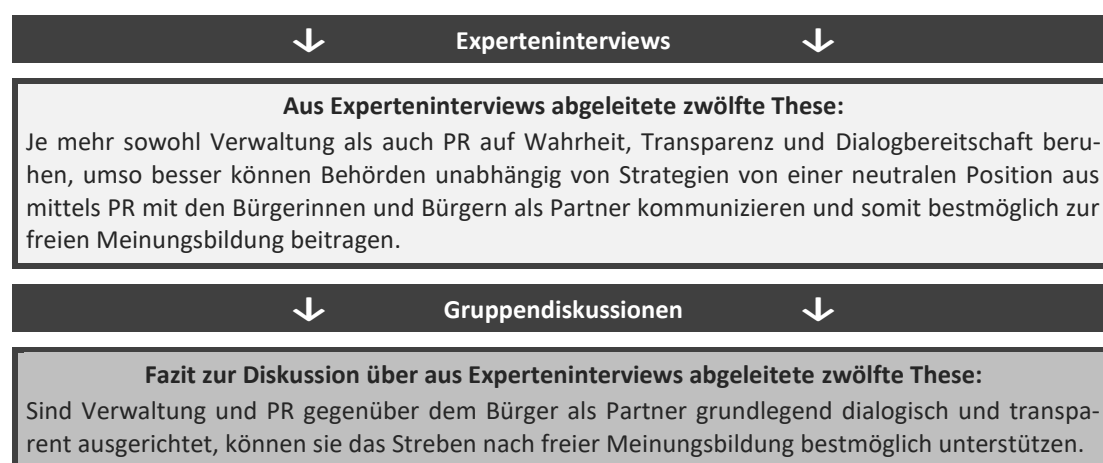


Abbildung 26: Entwicklung der Sichtweise auf eine Fundierung von Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit im Forschungsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Einerseits mag diese Einschätzung der Diskussionsteilnehmer angesichts ihrer kritischen Haltungen zum kooperativen Verwaltungsmodell und zur Interessenausgleichs-PR (vgl. 3.2) zunächst ein wenig verwundern. Andererseits wird somit im Nachgang deutlich, dass die Diskutanten die behördliche Neutralität in der Verwaltungspraxis zwar in Frage gestellt, nicht aber die Wirkungsweise einer konsenstheoretischen Ausrichtung, die der freien Meinungsbildung der Bevölkerung zuträglich ist, an sich abgelehnt haben.

Diese Bedingungen lassen sich im Hinblick auf das Modell der „Dreiklänge“ behördlicher PR (vgl. 2.6) in die Theorie-Variante, die von konsenstheoretisch begründeter Verwaltung und PR gekennzeichnet ist (vgl. 2.4), einordnen. Ein Streben nach Konsens setzt unter anderem voraus, dass verständigungsorientierte Akteure auf „Augenhöhe“ miteinander sprechen (vgl. Habermas, 2001, S. 30 f.), wobei die Kommunikationsinhalte auch wahr sein müssen (vgl. Habermas, 1995, S. 104 u. 110-113). Also darf durch ein intransparentes Zurückhalten von Informationen nicht

manipuliert werden; schließlich ist nach Habermas (vgl. 1997, S. 385 u. 445 f.) ein manipulatives Vorgehen Kennzeichen für eine strategische Erfolgsausrichtung, von der ein kommunikatives Handeln abgegrenzt werden muss.

Zwölfte provisorische Hypothese:

Je mehr die Verwaltung sich selbst und ihre Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zur Bürgerschaft prinzipiell partnerschaftlich, dialogisch und transparent ausrichtet, umso besser gelingt es der Administration und ihren Public Relations, die freie Meinungsbildung optimal zu fördern.

„Information is the currency of democracy.“

(Jefferson, 2003, S. 7)

5. Theoriebildung und Fazit

Es ist das Ziel dieser Studie, eine Theorie der bürgerbezogenen Verwaltungs-PR, die demokratischen und humanistischen Ansprüchen genügen, zu bilden (vgl. 1.2). Diesen Ansprüchen kann im Besonderen begegnet werden, wenn die Public Relations der Administration zur freien Meinungsbildung beitragen. Also kommt es auf die Bedingungen der Verwaltungs-PR an, unter welchen dieser Beitrag möglich ist. Mit der Identifizierung jener Voraussetzungen lässt sich auch klären, inwiefern schon die Verwaltung oder die Öffentlichkeitsarbeit beziehungsweise deren Verbindung in Form der behördlichen PR zur freien Meinungsbildung verhelfen kann. Somit sind die Forschungsfrage und die ihr nachgeordneten Fragen (vgl. 1.2) beantwortbar.

Mithilfe der vorausgegangenen Gegenüberstellung und Hypothesenbildung (vgl. 4.) ist es möglich gewesen, die Voraussetzungen der Verwaltungs-PR, die für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung für essenziell gehalten werden, herauszuarbeiten. Im Rahmen einer generalisierenden Verbindung dieser Grundlagen (vgl. 1.3) lässt sich nunmehr die angestrebte Theorie einer bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Administration schlussfolgernd entwerfen.

5.1 Vorstellen der erforschten Bedingungen und Entwurf von Theorievarianten

Die erzielten Resultate verdeutlichen, inwiefern die Administration und ihre Public Relations je nach zugrunde gelegtem Verwaltungs- beziehungsweise PR-Verständnis zur freien Meinungsbildung beitragen können. Dabei zeichnet sich jedoch ab, dass es nicht die eine Lösung, sondern den Resultaten entsprechend abgestufte Antworten gibt. Wie die Gegenüberstellung der entwickelten Ergebnisse (vgl. 4.) gezeigt hat, lassen sich die erforschten Voraussetzungen in das ursprünglich entworfene theoretische Modell der vier „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 2.6) einordnen. Letztlich wirkt sich jeder einzelne „Dreiklang“ je nach den erforschten Voraussetzungen auf seine Weise auf den Grad des Beitrags zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung aus. Mit den Konkretisierungen der vorauszusetzenden Gründe, die eine freie Meinungsbildung fördern oder im Gegensatz dazu gerade nicht unterstützen, treten die Bedingungen hervor, die mehr für eine bürger- oder mehr für eine verwaltungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit der Administration sprechen. Die aufgezeigten Bedingungen lassen sich jeweils einem speziellen Verständnis von Verwaltung und Bürgerschaft zuweisen (vgl. Tabelle 10 auf der folgenden Seite).

Tabelle 10: Voraussetzungen und Auswirkungen von PR-Funktionen bestimmter Verwaltungsformen auf deren Verwaltungs- oder Bürgerbezug einschließlich der jeweiligen Beitragsgrade zur freien Meinungsbildung

Quelle: Eigene Darstellung

Von Verwaltungsform geprägter Zweck behördlicher PR	Charakterisierende Voraussetzungen von Verwaltung und PR	Grundlegendes Verständnis von Verwaltung und Bürgern	PR-Bezogenheit und Beitrag zur freien Meinungsbildung
PR autonomer Verwaltung mit Kopplungsfunktion	Selbstbezogenheit, behördliches Bevormunden, amtliches Verlautbaren	Verwaltung als selbstbezogenes Verlautbarungssystem mit Bürgern als amtlich bevormundete Außenstehende	Absoluter Verwaltungsbezug behördlicher PR mit unzureichendem Beitrag zur freien Meinungsbildung
PR hierarchischer Verwaltung mit Legitimierungsfunktion	Einfluss von Politik oder vorgesetzten Stellen, interessengebundenes Erklären	Verwaltung als politisch und hierarchisch abhängige Begründungsinstanz mit von politischen und behördlichen Interessen beeinflussten Bürgern	Prävalenter Verwaltungsbezug behördlicher PR mit lediglich beschränktem Beitrag zur freien Meinungsbildung
PR responsiver Verwaltung mit Reproduktionsfunktion	Wahrnehmungsbasiertes Reagieren wie auch Agieren, frei von Manipulation	Verwaltung als auswertende, manipulationsfreie Reaktions- und Aktionsstruktur mit Bürgern als beobachtete Adressaten behördlicher Reaktionen sowie Aktionen	Potentieller Bürgerbezug behördlicher PR mit möglichem Beitrag zur freien Meinungsbildung
PR kooperativer Verwaltung mit Interessenausgleichsfunktion	Neutrales Vermitteln, partnerschaftliche Beteiligung, Dialog und Transparenz	Verwaltung als neutrale Interessenvermittlerin mit Bürgern als beteiligte Partner im offen geführten Dialog	Exzellenter Bürgerbezug behördlicher PR mit optimalem Beitrag zur freien Meinungsbildung

Im Ergebnis formieren die Voraussetzungen eines möglichen beziehungsweise bestmöglichen Beitrags der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung die Bausteine einer Theorie bürgerbezogener behördlicher Öffentlichkeitsarbeit. Diese Theorie beinhaltet dementsprechend die Vari-

ante potentiellen und die Variante exzellenten Bürgerbezugs. In Abgrenzung hierzu zeigen die Bedingungen behördlicher PR, die unzureichend oder nur beschränkt zur freien Meinungsbildung beitragen, ergänzend auf, in welchen Fällen von einem Behördenbezug auszugehen ist. Auch hierbei treten zwei Theorievarianten hervor. Es handelt sich um die Varianten eines absoluten sowie eines prävalenten Verwaltungsbezugs administrativer Public Relations.

Theorievariante behördlicher PR mit absolutem Verwaltungsbezug:

Eine autonome Verwaltung ist nicht geeignet, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Das ist sowohl auf die administrative Selbstbezogenheit als auch das behördliche Bevormunden beziehungsweise den paternalistischen Charakter dieser Verwaltungsart zurückzuführen (vgl. 4.4).

Es bräuchte schon das sinnbildliche Ansetzen der Öffentlichkeitsarbeit als Bohrer, damit überhaupt Einblicke in diese sich nach außen hin abgrenzende Verwaltung ermöglicht würden (vgl. 4.2). Eine vom behördlichen Selbstverständnis geprägte Verwaltungsform, wie etwa die autonome, wirkt sich auf die PR-Funktion aus (vgl. 4.3).

Zum autonomen Verwaltungsbild passt daher, dass die Verwaltungs-PR einem Behördensystem lediglich als Kopplungsmöglichkeit dienen. Über diese Schnittstelle werden allenfalls amtliche Verlautbarungen bereitgestellt. Bisweilen mag dies in einem eingeschränkten Umfang für Transparenz sorgen; für einen Beitrag zur freien Meinungsbildung reicht das aber nicht aus (vgl. 4.4).

Das Administrationssystem, das sich lediglich an sich selbst ausrichtet, gibt seine Informationen einseitig nach Außen, ohne dass es auf Rückkopplung oder Dialog ankäme. Daher bleibt den verwalteten Menschen bei diesem Verständnis nurmehr die Rolle außenstehender Empfänger unterweisender Amtsmitteilungen. Eine Bürgerbezogenheit kommt hierbei nicht in Betracht. Der Verwaltungsbezug behördlicher PR ist absolut.

Theorievariante behördlicher PR mit prävalentem Verwaltungsbezug:

Allenfalls einen begrenzten Beitrag zur freien Meinungsbildung kann eine hierarchische Verwaltung leisten. Die Gründe hierfür sind in dem Einfluss der Politik und vorgesetzter Stellen auf den nachgeordneten Bereich zu finden (vgl. 4.5).

Bildhaft müsste die Verwaltung wie mit einer Drahtbürste aufgekratzt werden, um die hierarchischen Strukturen mit transparenzeinschränkender Wirkung freizulegen (vgl. 4.2). Wie jede andere Verwaltungsform wirkt sich auch der hierarchische Typus auf die Funktion der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit aus (vgl. 4.3).

Das lässt den Schluss zu, dass das interessen geleitete Erklären hierarchischer Verwaltungsorganisationen zwar im Fall administrativer Offenheit zur freien Meinungsbildung beitragen könnte, jedoch zugleich behördenorientiert der Rechtfertigung dient. Diese einflusslegitimierenden PR sind, was ihren Beitrag zur freien Meinungsbildung anbelangt, um die sie bedingenden Interessen beschränkt (vgl. 4.5).

Je weniger also Behörden in ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei vom Einfluss vorgesetzter Stellen oder vor allem der Politik sind, umso größer ist das konkrete Gefahrenpotential für die freie Meinungsbildung der Bevölkerung (vgl. 4.1).

Eine Verwaltungsorganisation, die sich in erster Linie gegenüber der Politik oder vorgesetzten Stellen zu verantworten hat und die ihr Handeln, letztlich sogar ihre Existenz primär unter Berücksichtigung ihrer Abhängigkeit von politischen oder hierarchisch übergeordneten Ebenen begründet, kann dem bürgerlichen Interesse nicht mehr umfassend dienen. Den Bürgern wird in letzter Konsequenz keine andere Wahl gelassen, als von politischen oder in der Behördenhierarchie höher gestellten administrativen Interessen unmittelbar oder mittelbar beeinflusst zu werden. Das bedeutet, dass es sich um einen prävalenten Verwaltungsbezug behördlicher Öffentlichkeitsarbeit handelt. Die Chance eines Bürgerbezugs administrativer Public Relations bliebe daher allenfalls gewahrt, wenn politische oder administrative Einflussnahmen kommunikativer Art den gesellschaftlichen Interessen uneingeschränkt entsprächen.

Theorievariante behördlicher PR mit potenziellem Bürgerbezug:

Einer responsiven Verwaltung ist es durchaus möglich, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Sie ist hierzu in der Lage, da ihr Entscheiden und Handeln auf der Wahrnehmung von Bedürfnissen beruht und sie entsprechend ihrer Beobachtungen reagiert wie auch agiert, vorausgesetzt die Reaktion oder die Aktion dient nicht der Manipulation (vgl. 4.7).

Auch ein solches Verwaltungsverständnis wirkt sich auf die administrative PR-Funktion aus (vgl. 4.3). Demzufolge können die PR der responsiven Administration metaphorisch mit der Anwendung eines Spannungsmessers verglichen werden, da sie im Stande sind, gesellschaftliche Spannungen handlungsvorbereitend zu messen (vgl. 4.2).

Die behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die auf einen erkannten Informationsbedarf reagiert sowie diesem entsprechend agiert, passt ihr kommunikatives Vorgehen wahrnehmungsgemäß an. Geht sie anschließend wieder zur Beobachtung über, um gegebenenfalls erneut zu reagieren beziehungsweise zu agieren, wird ihre strukturelle Reproduktionsfunktion deutlich. Auf diese reproduzierende Weise kann ein Beitrag zur freien Meinungsbildung gelingen, sofern das behördliche Vorgehen frei von manipulativen Absichten ist (vgl. 4.7).

Sorgt die Verwaltung auf der Basis ihrer Auswertungsergebnisse für behördliche Reaktionen und Aktionen, liegt ein potenzieller Bürgerbezug vor. Agieren Behörden auf bürgerliche Nachfrage hin, ist das administrative Handeln reaktiv, gehen sie initiativ vor, ist es ein aktives. Allerdings wird vorausgesetzt, dass das reaktive wie auch das aktive Behördenvorgehen dabei vollständig manipulationsfrei bleibt. Die Bürgerinnen und Bürger werden mit ihren jeweiligen Informationsständen und -defiziten sowie ihren Erwartungen oder Bedürfnissen durchgängig zu Auswertungszielen der Administration. Zugleich nimmt die Bevölkerung den Status eines Adressaten der Verwaltungskommunikation ein, wobei die behördliche Kommunikation auf den Folgerungen, die aus den amtlichen Auswertungen gezogen werden, beruht.

Theorievariante behördlicher PR mit exzellentem Bürgerbezug:

Auch eine kooperative Verwaltung ist im Stande, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Dieser Beitrag basiert auf ihrer Fähigkeit, zwischen Interessen vermitteln zu können. Das ist unter der Voraussetzung, eine neutrale Position einzunehmen, möglich (vgl. 4.6).

Ein derartiger Verwaltungscharakter wirkt sich ebenfalls auf die Art der Verwaltungs-PR aus (vgl. 4.3). Insofern kann die behördliche Öffentlichkeitsarbeit im übertragenen Sinn wie ein Schraubenzieher eingesetzt werden. Dieses Werkzeug unterstützt bildlich die Vermittlungsfunktion, indem es den Informationsdurchfluss der Verwaltung aufschraubt, damit die Fakten, die für das Erzielen von Verständigung erforderlich sind, freigegeben werden (vgl. 4.2).

Eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die dem Interessenausgleich dient, vermag sogar, bestmöglich zur freien Meinungsbildung beizutragen, sofern ihre Neutralität gewährleistet ist. Dieser Beitrag beruht auf der Bereitschaft, die Bürger zu beteiligen und unabhängig zwischen verschiedenen Interessenlagen zu vermitteln (vgl. 4.6).

Je neutraler also eine Verwaltung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu sein vermag, umso kleiner ist das konkrete Gefahrenpotential für die freie Meinungsbildung (vgl. 4.1). Ein optimales Fördern der freien Meinungsbildung mittels Verwaltungs-PR ist letztlich auf eine konsensorientierte Fundierung zurückzuführen. Verwaltung und PR sind hierbei dialogisch und transparent ausgerichtet und erkennen die Bürger als Partner an (vgl. 4.8).

Tritt die Verwaltung als eine Vermittlerin mit neutraler Position auf, ist die Stufe eines exzellenten Bürgerbezugs behördlicher Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Das Vermitteln zwischen den Interessen erfolgt dialogisch. Ein behördliches Überordnungsverhältnis kommt im Vermittlungsprozess ebenso wenig zum Tragen wie eine einseitige Parteinahme zugunsten eines bestimmten Interessenträgers. Konsequenterweise erfordert das sogar Offenheit gegenüber den Interessen, die der Verwaltungssicht entgegenstehen. So wie sich die Verwaltung selbst als Partner der Bürgerschaft versteht, werden auch die Bürgerinnen und Bürger als Partner anerkannt. Insofern ist es folgerichtig, wenn sie als solche an behördlichen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Die Form des partnerschaftlichen Austauschs ist der Dialog. Dieser wird ausnahmslos offen geführt. Das setzt voraus, dass mit der Bevölkerung ein kommunikativer Umgang, der frei von hintergründigen oder sonst verborgenen Strategien ist, gepflegt wird.

5.2 Vergleiche mit Annahmen und Bezüge zum theoretischen Hintergrund

Im Vergleich der erforschten Bedingungen bürger- beziehungsweise verwaltungsbezogener Public Relations mit den literaturgestützten Annahmen und Ansätzen des theoretischen Hintergrunds wird die theoretische Einordenbarkeit der einzelnen Voraussetzungen und der sich aus diesen jeweils formierten Theorievarianten (vgl. 5.1) deutlich. Damit kann konkret aufgezeigt werden, inwiefern die erforschten Bedingungen bestimmten theoretischen Konzepten und An-

schauungen der dieser Studie zugrunde gelegten Literatur (vgl. 1. u. 2.) zuzuordnen sind, an diese anknüpfen oder von diesen abgegrenzt werden müssen.

Konkrete Gefährdung der freien Meinungsbildung durch Verwaltungs-PR:

Die ursprünglich angenommene Intensität einer abstrakten Gefahr für die freie bürgerliche Meinungsbildung, die von der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit ausgeht (vgl. 1.1), kann dem empirisch erzielten Resultat entsprechend höher eingestuft werden. Wie die Untersuchung verdeutlicht, ist die freie Meinungsbildung der Bevölkerung sogar konkret gefährdet, soweit die Verwaltungs-PR von politischen Interessen mitbestimmt, von vorgesetzten Dienststellen beeinflusst oder am administrativen Image ausgerichtet sind (vgl. 4.1).

Insofern knüpfen Verwaltungsorganisationen mit ihrer imageausgerichteten Öffentlichkeitsarbeit im Speziellen an ein Verständnis von organisationalen Public Relations im Allgemeinen an: Organisationen erzeugen im Rahmen ihrer PR Images, konstruieren Selbstdarstellungen, um den Erwartungen ihrer Zielgruppen zu entsprechen beziehungsweise um Konflikte oder Kritik von vorneherein zu verhindern (vgl. Kühl, 2011, S. 138-145). Das Studienergebnis beinhaltet Anknüpfungspunkte an die allgemeinen Beschreibungen von imageausgerichteten, zielorientiert festgelegten beziehungsweise strategisch angepassten administrativen Kommunikationshandlungen (vgl. Czerwick, 1998, S. 491; vgl. Feik, 2007, S. 35; vgl. Kempen, 1975, S. 11 u. 20; vgl. Kühl, 2011, S. 136) sowie bürgerbeeinflussenden Maßnahmen der Verwaltungs-PR (vgl. Czerwick, 1998, S. 492; vgl. Kempen, 1975, S. 15), die Verwaltungsprozesse durchsetzen oder rechtfertigen sollen und der behördlichen Selbstdarstellung dienen (vgl. Czerwick, 1998, S. 489-491; vgl. Feik, 2007, S. 35). Zudem wird deutlich, welche bestimmten Voraussetzungen eine Gefahr für die freie Meinungsbildung konkretisieren: Die administrative Öffentlichkeitsarbeit, die primär dem Image und der Reputation der Verwaltung dient, macht diese Gefahr ebenso nachvollziehbar, wie die Einflussnahme auf die behördlichen PR von Seiten der Politik oder hierarchisch höher gestellter Stellen. Damit lässt sich bereits vorwegnehmen, dass das Verhältnis der Administration zur freien bürgerlichen Meinungsbildung gerade innerhalb einer hierarchisch-bürokratischen Ordnung (vgl. 2.3) nicht unproblematisch ist.

Sinnbildlicher Einsatz von Werkzeugen zur Förderung der freien Meinungsbildung:

Die ursprünglich angenommene Möglichkeit eines sinnbildlichen Verkörpers behördlicher PR-Funktionen durch typische Alltagswerkzeuge (vgl. 1.3) hat im Zuge der empirischen Untersuchung eine konkretisierende Bestätigung hinsichtlich der Förderung der Bürgerbezogenheit gefunden. Demnach hilft der verstärkte symbolische Einsatz eines Bohrers, einer Drahtbürste, eines Spannungsmessers oder eines Schraubenziehers, die Förderung der freien Meinungsbildung seitens der Verwaltungs-PR zu erweitern, da diese im übertragenen Sinn eine geschlossene Administration „aufbohren“, Verwaltungsstrukturen „freikratzen“, Spannungen in der Bevölkerung „messen“, oder behördliche Informationsdurchflüsse „aufschrauben“ können (vgl. 4.2).

Das empirisch erzielte Resultat zeigt zum einen, dass das Einbringen von Objekten in das Forschungsvorgehen bei den interviewten Experten behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ergebnisori-

entiert nutzbare Assoziationen hervorgerufen hat. Damit wird an die Vorstellung angeknüpft, dass Objekte moral- oder normbezogene Informationen vermitteln und stellvertretend Handlungsvorgaben darlegen können (vgl. Beumer, 2003, S. 476 u. 478). Zugleich wurde dabei die Idee einer inspirierenden Wirkung von Werkzeugen (vgl. Sennet, 2012, S. 259 f.) aufgegriffen. Zum anderen nehmen die im Forschungsprozess von den Interviewpartnern überwiegend ausgewählten Werkzeuge mit ihren Wirkungsweisen bildhaft bereits auf Verwaltungsarten beziehungsweise PR-Ansätze einschließlich deren jeweiliger Fundierungen Bezug: Das Aufbohren einer geschlossenen Verwaltung verweist auf eine autonome Administration, die sich von ihrer Umwelt abgrenzt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f. u. 205-207; vgl. 2.2). Eine derartige Autonomie erlaubt eine Bezugnahme auf die Systemtheorie (vgl. Luhmann, 1987, S. 35; vgl. 2.2). Das Freikratzen von Verwaltungsstrukturen knüpft an hierarchische Gefüge (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45, 138; vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 224), die innerhalb eines bürokratischen Rahmens etabliert sind (vgl. Weber, 1922/2002, S. 126-128 u. S. 551 f.), an (vgl. 2.3). Mit dem Messen von Spannungen geht eine auf Beobachtung basierende Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Röttger et al., 2011, S. 132, 134 f. u. 138; vgl. 2.5) einher. Ein Beobachten als Voraussetzung für Reproduktion (vgl. Falkheimer, 2009, S. 116; vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 34) verweist auf strukturierungstheoretisches Denken (vgl. Giddens, 1984, S. 148, 1997, S. 77; vgl. 2.5). Das Aufschrauben von Informationsflüssen findet Anschluss an ein Weitergeben aller relevanten Tatsachen, die für Verständigung erforderlich sind (vgl. Burkart, 2010, S. 27-31), wobei das Erzielen von Verständigung auf einen konsenstheoretischen Ansatz (vgl. Habermas, 1995, S. 137-139, 1997, S. 148 f.) verweist (vgl. 2.4). Doch auch das Verschrauben von verschiedenen Interessenlagen lässt Bezüge zu einem verbindenden Vermitteln einer kooperativen Verwaltung (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 222; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 191) zu, wobei die kooperative Interessenvermittlung auf konsenstheoretisch begründbarer Verständigung (vgl. Habermas, 1997, S. 385-387, 2001, S. 43) beruht (vgl. 2.4).

Zusammenhang von Verwaltungsform und Ausprägung behördlicher PR:

Der ursprünglich angenommene unmittelbare Zusammenhang zwischen einer Verwaltungsform und der ihr entsprechenden PR-Art (vgl. 2.6) hat in der Untersuchung eine konkretisierende Bestätigung gefunden. Dem empirisch erzielten Forschungsergebnis zufolge prägt die von den Aufgaben und vom Selbstverständnis der Administration abhängige Verwaltungsart die Funktion der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit mehr als eine behördenseitig festgelegte PR-Ausrichtung (vgl. 4.3).

Mit diesem erzielten Resultat wird der Auffassung entsprochen, dass vor allem der Charakter einer Organisation für die Art ihrer Öffentlichkeitsarbeit ausschlaggebend ist (vgl. Röttger, 2010b, S. 31 u. S. 325; vgl. Szyszka, 2008a, S. 316; vgl. 2.1). Es knüpft an die Sichtweise innerhalb der PR-Forschung an, wonach bestimmte Organisationscharakteristika die für ein PR-Modell entscheidenden organisationalen Voraussetzungen schaffen (vgl. Grunig et al., 2006, S. 53).

Wie das Untersuchungsergebnis dementsprechend verdeutlicht, kommt es hinsichtlich der Ausprägung der Öffentlichkeitsarbeit behördlicher Organisationen nicht primär darauf an, eine be-

stimmte PR-Art festzulegen. Vielmehr, so konkretisiert die Untersuchung, prägen vor allem die einer Verwaltungsorganisation obliegenden Aufgaben sowie das jeweilige administrative Selbstverständnis den Verwaltungscharakter, der vornehmlich für die behördliche PR-Ausprägung bestimmend ist. Insofern haben im Rahmen eines Theorieentwurfs bürgerbezogener Verwaltungs-PR die Bedingungen, die einen Verwaltungstypus charakterisieren, gegenüber den Voraussetzungen einer speziellen PR-Art (vgl. 2.1) vorrangig Berücksichtigung zu finden.

Unzureichender Beitrag zur freien Meinungsbildung seitens autonomer Verwaltung:

Das Ergebnis der empirischen Forschung geht über die ursprüngliche Annahme eines eher unwahrscheinlichen Beitrags (vgl. 2.6) einer autonomen Verwaltung zur freien Meinungsbildung mittels Public Relations, welchen eine Schnittstellenfunktion zukommt, noch hinaus. Die Untersuchung macht deutlich, dass eine selbstbezogene Administration, der die Öffentlichkeitsarbeit als Kopplung dient, um über diese amtliche Verlautbarungen auf unterweisende oder paternalistische Weise zu kommunizieren, nicht mehr zureichend zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. 4.4).

Eine selbstbezogene Verwaltung lässt sich schon deshalb systemtheoretisch einordnen (vgl. 2.2), da die Selbstbezogenheit als wesentliche Voraussetzung für ein Abgrenzen nach außen (vgl. Luhmann, 1987, S. 25) grundlegend für die Existenz und die Erhaltung eines Systems sorgt (Luhmann, 1987, S. 35). Aufgrund des internen Ausgangspunkts der nach außen gerichteten Kommunikationsmaßnahmen sind bei selbstbezogenen Organisationen angepasste Selbstdarstellungen in Betracht zu ziehen (vgl. Luhmann, 1998, S. 834). Der Charakter einer solchen selbstbezogenen Administration knüpft an die Ansicht an, dass eine Verwaltung auf sich selbst gerichtet ist und sich mit ihrem fachlichen Potenzial klar von ihrer Umwelt abhebt (vgl. Beck Jørgensen 1993, S. 220 f.). Dementsprechend bezieht sich eine professionalisierte Fachverwaltung für ihre Einschätzung zu den Erfordernissen des Gemeinwohls nicht auf externe Stellen oder Gruppen, sondern ausschließlich auf sich selbst (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 205 f.). Insofern passt zu einer selbstbezogenen Administration auch ein Verwaltungspaternalismus, der die Bürger allenfalls als Untergebene versteht (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 199 f.). Während gemäß der ursprünglichen Annahme die Unwahrscheinlichkeit eines Beitrags zur freien Meinungsbildung seitens einer selbstbezogenen Verwaltung (vgl. 2.6) zumindest noch die Chance auf einen solchen Beitrag offengelassen hätte, so ist das Resultat der Untersuchung entschiedener: Demnach schließt ein auf behördliche Selbstbezogenheit zurückzuführender Paternalismus einen Verwaltungsbeitrag zur freien Meinungsbildung aus (vgl. 4.4). Dieses klare Ergebnis überrascht insofern nicht, als davon ausgegangen werden darf, dass ein paternalistisches Einwirken generell einem respektvollen Umgang mit mündigen Menschen entgegensteht (vgl. Nidar-Rümelin, 2006b, S. 29 f.).

Da selbstbezogene Organisationssysteme Kopplungen nach außen als Kommunikationsbeziehungen aufweisen (vgl. Luhmann, 1998, S. 788 f. u. 834), lassen sich behördliche Public Relations als Schnittstellen der Verwaltung ebenfalls systemtheoretisch einordnen (vgl. 2.2). Die Schnittstellenfunktion der Öffentlichkeitsarbeit entspricht der Vorstellung, dass PR als Bezie-

hungen zwischen einer Organisation und ihren Bezugsgruppen zu verstehen sind (vgl. Szyszka 2009, S. 139). Ein Rückgriff auf dieses organisationsbezogene PR-Verständnis (vgl. 2.1) reicht dem Forschungsergebnis zufolge aber nicht aus, um einem Beitrag zur freien Meinungsbildung gewährleisten zu können, selbst wenn die PR-Schnittstellen in begrenztem Umfang zur Ermöglichung behördlicher Transparenz genutzt würden (vgl. 4.4). Gerade deshalb werden ja auch ergänzende Kommunikationsleistungen bei einem geschlossenen Verwaltungssystem, das grundsätzlich von Intransparenz geprägt ist, für erforderlich gehalten, damit für einen Zuwachs an behördlicher Offenheit gesorgt werden kann (vgl. Czerwick, 1998, S. 489).

Begrenzter Beitrag zur freien Meinungsbildung seitens hierarchischer Verwaltung:

Bestätigung findet im Rahmen der Untersuchung der ursprünglich angenommene lediglich bedingte Beitrag legitimierender Public Relations einer hierarchischen Verwaltung zur freien Meinungsbildung (vgl. 2.6). Gemäß der empirisch erforschten Konkretisierung ist die Fähigkeit einer Administration, zur freien Meinungsbildung beizutragen, umso begrenzter, je mehr sie politisch und hierarchisch abhängig ist und je weniger sie im Rahmen ihrer legitimierenden Öffentlichkeitsarbeit Handlungsgründe offenlegt (vgl. 4.5).

Die vom Forschungsergebnis beinhaltete Vorstellung der abhängigen Administration, die im Rahmen der Vorgaben übergeordneter und letztlich politischer Stellen nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen kann (vgl. 4.5), knüpft an das Bild einer hierarchischen Verwaltung, die insbesondere an politische Vorgaben gebunden ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201 u. 205 f.), an. Der politische Bereich bestimmt über die jeweiligen behördlichen Hierarchieebenen die Verwaltung, die ihrerseits auf die Gesellschaft Einfluss nimmt (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220). Dabei ist die Administration nicht nur selbst hierarchisch gegliedert, sondern auch politischen Maßgaben legitimierter Kräfte nachgeordnet (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 45). Ein hierarchischer Verwaltungstypus, der stärker an die Politik als an gesellschaftliche Interessen gebunden ist (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 203 u. 206), entspricht mit seiner gesetzes- und weisungskonformen Politikdurchführung der Idee einer professionellen Bürokratie (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 201). Umgekehrt wird eine Verwaltung, die regelmäßig als Bürokratie betrachtet wird (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 136), gerade auch als hierarchisch geprägt verstanden (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 220 f. u. 224). Da eine hierarchische Gliederung die Verwaltungsbürokratie kennzeichnet (vgl. Weber, 1922/2002, S. 126 f. u. 551f.), lässt sich eine hierarchisch aufgebaute Administration jedenfalls bürokratiethoretisch einordnen (vgl. 2.3).

Auch Public Relations sind bürokratiethoretisch einordenbar (vgl. 2.3): Eine hierarchisch geprägte, bürokratische Herrschaft ist auf den Glauben an die Legitimität ihrer Macht geradezu angewiesen (vgl. Weber, 1922/2002, S. 122, 124 u. 549 f.). Zum kommunikativen Hervorrufen oder Erhalten des Glaubens an organisationale Legitimität können PR herangezogen werden (vgl. Wæraas, 2009, S. 301 u. 318). Organisationales Fordern oder Bestimmen setzt schließlich, sofern diese Anerkennung finden soll, Legitimität voraus beziehungsweise bedarf der Rechtfertigung (vgl. Wæraas, 2009, S. 303 f.). Das Legitimieren von durchzusetzenden Organisationszielen kann als eine wesentliche Funktion der Öffentlichkeitsarbeit verstanden werden (vgl. Zerfuß,

2010, S. 298 u. 302). Insofern sichern PR Handlungsspielräume ab und legitimieren konkrete Strategien (vgl. Zerfaß, 2010, S. 317). So dienen Verwaltungs-PR im Speziellen neben dem Vorbereiten, Steuern und Durchsetzen ebenfalls dem Rechtfertigen behördlicher Prozesse (vgl. Czerwick, 1998, S. 489). Das Untersuchungsergebnis greift den der Bürokratietheorie zuzurechnenden Gedanken der rechtfertigenden Public Relations auf: Je mehr rechtfertigende PR der Administration von Offenheit geprägt sind, umso besser können sie zur freien Meinungsbildung beitragen (vgl. 4.5). Damit erscheint dieses Ergebnis zunächst als eine Annäherung an ein Verständnis von behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, wonach die Administration relevante Sachthemen setzt und hierüber von sich aus ohne eine politische Grundausrichtung informiert (vgl. Röttger, 2010b, S. 274). Insofern lassen sich Verwaltungs-PR dann von politischer Öffentlichkeitsarbeit, die politische Entscheidungen auslegt und der politischen Sichtweise entsprechend kommunikativen Einfluss ausübt (vgl. Adam, Berkel & Pfetsch, 2008, S. 613), abgrenzen. Das Untersuchungsergebnis lässt allerdings auch einen Umkehrschluss zu: Je weniger rechtfertigende Verwaltungs-PR offen ausgerichtet sind, umso geringer fällt ihr Beitrag zur freien Meinungsbildung aus. Diese Folgerung wird von der Einschätzung, dass insbesondere zum Aufrechterhalten der Legitimität politischer Entscheidungen mit einer lediglich begrenzten staatlichen Transparenz zu rechnen ist (vgl. Kühl, 2011, S. 140), untermauert. Da die Verwaltung gerade die Aufgabe hat, politisch vorgegebene Ziele umzusetzen (vgl. Behnke, 2009, S. 46 u. 48; vgl. Richter, 2012, S. 96), kommt ein solches Transparenz einschränkendes Rechtfertigen politischer Entscheidungen demgemäß in Frage. Ohnehin kann davon ausgegangen werden, dass eine bürokratie-theoretisch einzuordnende Öffentlichkeitsarbeit vor allem aufgrund politischer Abhängigkeiten hinsichtlich ihres Beitrags zur freien Meinungsbildung eher eingeschränkt bleibt, weil sie – dem Grundsatz des Zusammenhangs von Organisationsart und PR-Ausprägung entsprechend (vgl. 4.3) – einer Verwaltung hierarchisch-bürokratischen Charakters zuzuordnen ist.

Möglicher Beitrag zur freien Meinungsbildung seitens responsiver Verwaltung:

Das Ergebnis der empirischen Forschung entspricht der ursprünglichen Annahme, dass eine responsive Verwaltung, die mit ihren der Strukturreproduktion dienenden PR auf reaktive Weise in der Lage ist, zur freien Meinungsbildung beizutragen (vgl. 2.6), nicht vollumfänglich. Wie die Untersuchung präzisierend darlegt, ist die Möglichkeit, zur freien Meinungsbildung beizutragen, für eine beobachtende und auswertende Administration größer, wenn sie nicht nur reaktiv, sondern auch aktiv auf die bürgerlichen Informationsbedürfnisse manipulationsfrei eingeht und dementsprechend ihre reproduzierende Öffentlichkeitsarbeit anwendet, ohne dabei manipulativ zu sein (vgl. 4.7).

Das Forschungsergebnis zeigt auf, dass eine Verwaltung, die den wahrgenommenen bürgerlichen Informationsbedürfnissen reaktiv sowie aktiv begegnet, zur Meinungsfreiheit beitragen kann, soweit sie frei von Manipulationsabsichten agiert (vgl. 4.7). Diese Administration, die sich reaktiv und aktiv am festgestellten bürgerlichen Bedarf ausrichtet, knüpft an das Bild der responsiven Verwaltung an. Hiernach geht eine Administration unmittelbar auf die erkannten Anliegen der Bürgerschaft ein (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 223; vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 206). Eine

responsive Verwaltung lässt sich strukturierungstheoretisch einordnen (vgl. 2.5), da sie dem Gedanken der Handlungsreproduktion (vgl. Giddens, 1997, S. 77) entspricht. Über diese Anknüpfung beziehungsweise Einordnung hinaus betont das Untersuchungsergebnis zudem, dass für einen Verwaltungsbeitrag zur freien Meinungsbildung im Rahmen der behördlichen Bedarfsausrichtung ein manipulatives Einwirken der Administration nicht in Frage kommt. Damit folgt das Ergebnis einem humanistischen Leitgedanken: Ein respektvoller Umgang mit dem Bürger schließt jedweden Einsatz manipulativer Mittel aus, sodass dieser seine eigene Mündigkeit nicht zwangsweise verliert (vgl. Nida-Rümelin, 2006b, S. 29 f.).

Auch Public Relations sind strukturierungstheoretisch einordenbar (vgl. 2.5), weil sie in der Lage sind, strukturelle Gegebenheiten zu reproduzieren (vgl. Falkheimer, 2009, S. 113). Strukturierung setzt gerade das Reproduzieren von Handlungen voraus (vgl. Giddens, 1997, S. 77). Anders formuliert: Jedes Handeln setzt die Bedingungen, die weiteres Handeln zulassen (vgl. Giddens, 1997, S. 79). So reproduziert auch das organisationale PR-Handeln selbst wieder eine neue Struktur für die Öffentlichkeitsarbeit einer Organisation (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 34). Das gelingt, indem den Public Relations die Funktion der auf Beobachtung beruhenden Reflexion (vgl. Röttger et al., 2011, S. 134 f. u. 138) und der steuernden Einwirkung auf Strukturen zukommt, wobei ihr Einwirken nicht als manipulativ, sondern neutral-kommunikativ zu verstehen ist (vgl. Jarren & Röttger, 2009, S. 38-40; vgl. Röttger et al., 2011, S. 139 f.). Diesem PR-Ansatz lässt sich auch eine der freien Meinungsbildung zuträgliche behördliche Öffentlichkeitsarbeit zuordnen, die gemäß dem Forschungsergebnis auf den erkannten bürgerlichen Informationsbedarf reagiert sowie dementsprechend kommunikativ agiert, ohne dabei manipulativ zu sein (vgl. 4.7). Mit diesem Ausschluss manipulativer Maßnahmen erfolgt gleichzeitig eine Abgrenzung der PR von der Propaganda. Schließlich ist Manipulation für Propaganda geradezu charakteristisch (vgl. Merten, 1999, S. 261 f.). Würde ein staatliches Informieren im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit Propaganda gleichgesetzt, könnte den Verwaltungs-PR eine Manipulations- oder Verführungsabsicht zugeschrieben werden (vgl. Schürmann, 1992, S. 73). Indem das Forschungsergebnis ein manipulatives Vorgehen ausschließt, schlägt es eine humanistische Richtung ein: Erst ein argumentatives Überzeugen unter Verzicht auf manipulatives Beeinflussen trägt der bürgerlichen Selbstverantwortung und Meinungsbildungsfreiheit in angemessenem Umfang Rechnung (vgl. Nida-Rümelin, 2005, S. 63, 2006a, S. 25 u. 133-135, 2006b, S. 29 f.).

Idealtypischer Beitrag zur freien Meinungsbildung seitens kooperativer Verwaltung:

Der ursprünglichen Annahme einer idealtypischen Förderung der freien Meinungsbildung durch Interessen ausgleichende Public Relations einer kooperativen Verwaltung (vgl. 2.6) entspricht die empirisch erforschte Konkretisierung. Dieser zufolge ist eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit umso besser imstande, einen optimalen Beitrag zur freien Meinungsbildung zu leisten, je mehr sich eine Verwaltung partnerschaftlich vermittelnd, neutral ausrichtet und im Rahmen ihrer PR auf Dialog und Transparenz abzielt (vgl. 4.6 u. 4.8).

Gemäß dem Untersuchungsergebnis ist eine neutrale Administration als Vermittlerin zwischen voneinander abweichenden Interessen in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen (vgl.

4.6). Das Forschungsergebnis knüpft an die Vorstellung an, dass eine Verwaltung zwischen divergierenden Interessen vermitteln (vgl. Beck Jørgensen, 1993, S. 222) und als kooperativer Vermittler auf diese ausgleichend einwirken kann, ohne dabei Zwang auszuüben (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f., 191 u. 201 f.). Ein solches Verwaltungsverständnis ist konsensstheoretischem Denken, das einen zwangsfreien Umgang unter gleichberechtigten Kommunikatoren zur Erzielung von Verständigung durch Abstimmen oder Verhandeln voraussetzt (vgl. Habermas, 1995, S. 120 f. u. 131, 1997, S. 385-387), zuzuordnen. Hierbei wird das Ziel der Verständigung auf kooperative Weise (vgl. Habermas, 1997, S. 148 f.) und demzufolge auch frei von strategischen Einzelabsichten verfolgt (vgl. Habermas, 1997, S. 385-387).

Kommuniziert die Administration im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit in zunehmendem Maß auf neutral vermittelnde Art, nähert sie sich gemäß dem Untersuchungsergebnis mit dieser Form behördlicher Public Relations einem bestmöglichen Beitrag zur freien Meinungsbildung an (vgl. 4.6). Mit dem Neutralitätserfordernis geht zugleich eine Abgrenzung zu werblichen Kommunikationsmaßnahmen einher, die auf bestimmte parteipolitische Auffassungen abstellen (vgl. Feik, 2007, S. 354) oder die der behördlichen Selbstdarstellung über das Vermitteln eines erläuternden oder authentischen Eindrucks von Verwaltungshandeln hinaus dienen (vgl. Schröer-Schallenberg, 1987, S. 148 f.). Das Forschungsergebnis knüpft mit den Bedingungen der Neutralität und des Vermittelns an ein PR-Verständnis an, das den Interessenausgleich als Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit identifiziert (vgl. Burkart, 2002, S. 448). Hierbei übernehmen PR funktional eine Mittlerrolle, um Verständigungsverhältnisse verbessern zu können (vgl. Burkart, 1996, S. 248, 2010, S. 23 f.). Eine konsensstheoretische Einordnung ist daher möglich, da die Konsensstheorie gerade auf eine kommunikativ zu erzielende Verständigung abstellt (vgl. Habermas, 1995, S. 137-139; vgl. 1997, S. 148 f.). Die Idee des Herbeiführens von Verständigung mittels Öffentlichkeitsarbeit findet sich in Grundzügen ebenfalls in einem PR-Modell wieder, das vom Herstellen einer symmetrischen Interessenbalance im Dialog ausgeht, ohne dass damit eine vollständige Interessenaufgabe verbunden wäre (vgl. Grunig, Grunig & Dozier, 1996, S. 200-202; vgl. Grunig & Hunt, 1984, S. 21-27). Als konsequente Weiterführung dieses verständigungsorientierten Modells kommt eine PR-Ausprägung in Betracht, die ein Interessengleichgewicht zulässt, indem das kommunikative (Rück-)Wirken im Organisationsinteresse dem Ziel des Gleichgewichts organisationaler und gesellschaftlicher Interessen vollständig untergeordnet wird (vgl. Grunig et al., 1996, S. 216-218; vgl. Grunig et al., 2006, S. 54). Im Übrigen kann – der Konsensstheorie entsprechend – Verständigung in einem Konfliktfall über einen diskursiv geprägten Kommunikationsprozess herbeiführt werden (vgl. Habermas, 1997, S. 113-115 u. 138 f., 2001, S. 37 u. 43). Das Bemühen um Verständigung setzt dabei ein gegenseitiges Abstimmen im Hinblick auf eine bestehende Situation sowie ein Lösen von einer einseitigen Erfolgsausrichtung voraus (vgl. Habermas, 1997, S. 385). Dies erfordert eine Abkehr von strategischem oder sogar manipulativem Vorgehen und stattdessen ein Hinwenden zu kommunikativem Handeln (vgl. Habermas, 1997, S. 445 f.).

Im Zuge des kommunikativen Handelns begegnen sich die Akteure auf einer Ebene (Habermas, 2001, S. 30 f.) und haben gleichgewichtige Möglichkeiten, sich einzubringen (vgl. Habermas,

1995, S. 120 f.), um auf kooperative Weise Verständigung erzielen zu können (vgl. Habermas, 1997, S. 148 f.). Auch diese Voraussetzungen des konsenstheoretischen Ansatzes finden sich im Untersuchungsergebnis wieder: Dem Forschungsergebnis zufolge ist für eine optimale behördliche Förderung der freien Meinungsbildung ein partnerschaftlich geführter Dialog wesentliche Bedingung (vgl. 4.8). Auf eine dialogische Ausrichtung kommt es gerade im Rahmen einer auf der Konsenstheorie aufbauenden (vgl. Burkart, 1996, S. 248; vgl. 2010, S. 23 f.) verständigungsorientierten Öffentlichkeitsarbeit an (vgl. Burkart, 2002, S. 448). Der Voraussetzung der Partnerschaft entspricht die Ansicht, dass eine Administration, die ja ohnehin von gesellschaftlicher Kooperation abhängt, ihre Absprachen und Verhandlungen mit den vom Verwaltungshandeln betroffenen Bürgern auf „Augenhöhe“ führt (vgl. Bogumil & Jann, 2009, S. 176 f.). Verhandlungen, die Kommunikatoren auf „Augenhöhe“ führen, sind grundlegender Bestandteil konsenstheoretischen Denkens (vgl. Habermas, 2001, S. 30 f.).

Zudem setzt das Untersuchungsergebnis für einen bestmöglichen Beitrag zur freien Meinungsbildung eine transparente Ausrichtung von Administration und deren PR voraus (vgl. 4.8). Mit dem Kriterium der Transparenz schließt sich das Forschungsergebnis der Sichtweise an, dass staatliche Public Relations an der Wahrheit auszurichten sind, indem sie durch umfassendes Informieren die bürgerliche Urteilsfähigkeit ermöglichen, sofern sie dem Demokratieprinzip entsprechen (vgl. Feik, 2007, S. 162) und nicht einer Irreführung der Bürgerschaft dienen sollen (Hämmerlein, 1966, S. 72). Auch ein Verständigen ist mittels PR erst zu erzielen, wenn sie Transparenz insofern gewährleisten, als zu allen wesentlichen Sachverhalten zureichende Informationen verfügbar gemacht werden (vgl. Burkart, 2010, S. 27-31 u. 35). Das Erfordernis der Transparenz ist daher ebenfalls konsenstheoretisch einordenbar, da das Erzielen von Verständigung mittels kommunikativen Handelns – neben Verständlichkeit, Wahrhaftigkeit und Legitimität – gerade auch die Wahrheit erfordert (vgl. Habermas, 1995, S. 137-139, 1997, S. 148 f.).

Mit der im Untersuchungsergebnis vorausgesetzten Bedingung der Transparenz geht gleichzeitig eine Abgrenzung von PR-Ansätzen einher, die ein umfassendes beziehungsweise wahrheitsgemäßes Informieren für die Public Relations nicht als charakteristisch betrachten. Hierzu zählen etwa PR-Anschauungen, die der Öffentlichkeitsarbeit die Aufgabe, nicht wahrheitsgemäß zu informieren beziehungsweise zu täuschen, zubilligen (vgl. Merten, 2009, S. 62 f.) oder die der Öffentlichkeitsarbeit lediglich die Gewährleistung einer funktionalen, am Organisationsnutzen ausgerichteten und damit funktional eingeschränkten Transparenz zur strategischen Verfolgung von Einzelinteressen zuschreiben (vgl. Szyszka, 2008b, S. 173, 2008d, S. 625; vgl. Szyszka et al., 2009, S. 54). Diese Differenzierung findet ebenfalls im konsenstheoretischen Denken ihre Einordnung: Hierbei ist eine strategische Erfolgsausrichtung von einer Verständigungsorientierung zu unterscheiden, ist ein bewusstes Abweichen von der Wahrheit – mit anderen Worten ein beabsichtigtes Täuschen beziehungsweise ein manipulatives Vorgehen – von kommunikativem Handeln zu trennen (vgl. Habermas, 1997, S. 385 u. 445 f.). Es entspricht der Idee der Verständigung, dass strategische Handlungsgründe von kommunikativer Vernunft ersetzt werden (vgl. Kooiman, 2003, S. 101). Vernünftiges kommunikatives Handeln aber bedarf neben der Verständlichkeit und Richtigkeit der Aussagen und der Wahrhaftigkeit des Kommunikators vor al-

lem auch der Wahrheit (vgl. Habermas, 1995, S. 104, 110 u. 137). Mit dem Anspruch auf Wahrheit tritt im Hinblick auf die Public Relations eine wesentliche Eigenschaft hervor, das eine klare Abgrenzung von anderen Kommunikationsformen ermöglicht: Während für die PR die Ausendung wahrer Informationen in Frage kommen, werden über die Werbung einseitig-unsachliche Botschaften verbreitet (vgl. Fröhlich, 2008, S. 102). Eine Manipulation, die als ein strategisches Abweichen von der Wahrheit schon prinzipiell von kommunikativem Handeln zu trennen ist (vgl. Habermas, 1997, S. 385 u. 445 f.), charakterisiert als spezielle Ausprägung des werbungskennzeichnenden Überredens die Propaganda (vgl. Merten, 1999, S. 261 f.). Als eine persuasive Kommunikationsform ist die Propaganda nicht nur nicht an ein wahrheitsgemäßes Informieren gebunden, sondern kann bestimmte Wahrheiten unterschlagen (vgl. Bentele, 2008d, S. 618) oder durchzusetzende Wirklichkeiten auf strategische oder suggestive Weise konstruieren (vgl. Szyszka, 2004, S. 43 f.). Die Konsequenz, die sich aus diesen Abgrenzungen ergibt, ist, dass eine Verwaltung und ihre Public Relations – dem Untersuchungsergebnis entsprechend – zur freien Meinungsbildung beitragen können, wenn sie vor allem ein wahrheitsgemäßes Informieren durch Transparenz gewährleisten (vgl. 4.8) und sich nicht im Stile der Werbung oder der Propaganda von tatsächlichen Sachbezügen lösen, täuschen oder manipulieren. Insofern widerspricht das Forschungsergebnis der Ansicht, dass die Differenzierung der Öffentlichkeitsarbeit von Werbung oder Propaganda lediglich eine sprachliche „Spielerei“ darstellt (vgl. Kunczik, 2002, S. 35). Vielmehr knüpft dieses Resultat unmittelbar an die humanistische Denktradition an, wonach ein respektvolles Achten der Freiheit des Einzelnen beziehungsweise das Aufrechterhalten einer freiheitlichen Gesellschaft voraussetzt, dass nicht falsche Informationen oder Manipulationen das Urteilen und der Menschen bestimmen, sondern alle urteilsrelevanten Gründe offengelegt werden (vgl. Nida-Rümelin, 2006a, S. 133). Demgemäß ermöglicht erst der Ausschluss einer manipulativen Einflussnahme eine respektvolle Kommunikation mit einem für mündig gehaltenen Staatsbürger (vgl. Nida-Rümelin, 2006b, S. 29 f.).

5.3 Beantwortung der Forschungsfrage und Folgerungen für die Praxis behördlicher PR

Die zentrale Fragestellung dieser Studie ist: „Unter welchen Bedingungen, die sich zum Entwurf einer Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR verbinden lassen, kann die Administration mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung beitragen“ (1.2)? Diese Frage lässt sich zusammenfassend mithilfe der erforschten Bedingungen behördlicher Public Relations beziehungsweise mit den entworfenen Theorievarianten (vgl. 5.1) beantworten:

Eine kooperative Verwaltung, die als neutrale und ausgleichende Interessenvermittlerin mit den Bürgern partnerschaftlich einen offenen Dialog eingeht und dabei durch umfassende Transparenz eine wahrheitsgemäße Kommunikation gewährleistet, kann optimal zur freien Meinungsbildung beitragen.

Die für diesen bestmöglichen Beitrag erforderlichen Bedingungen finden sich in den Ansätzen eines kooperativen Verwaltungstypus (vgl. Bogumil & Jann, 2009) in Verbindung mit einer an Verständigung orientierten Öffentlichkeitsarbeit, die dem Interessenausgleich dient (vgl. Burkart, 1996, 2002, 2010), wieder (vgl. 2.4). Beide Ansätze können einem konsenstheoretischen Denken (vgl. Habermas, 1995, 1997, 2001) zugeordnet werden (vgl. 2.4). Verwaltungs-PR, die an den Prinzipien der Neutralität und der Wahrheit ausgerichtet sind, erfordern, wie mit dem Ergebnis dargelegt ist, eine Abkehr von einer funktional-strategischen Ausrichtung (vgl. 5.1) und eine klare Abgrenzung von den Kommunikationsformen der Werbung und der Propaganda (vgl. 5.2), um auf ideale Weise zur freien Meinungsbildung beitragen zu können.

Eine bedarfsorientierte Verwaltung, die ihre Kommunikation reproduziert, indem sie auf der Grundlage der Wahrnehmung bürgerlicher Belange diesen entsprechend nicht nur reagiert, sondern auch agiert, ist in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen, sofern sie dabei manipulationsfrei vorgeht.

Diese Möglichkeit eines Beitrags zur freien Meinungsbildung wird unter Bedingungen eingeräumt, die sich in den Ansätzen einer responsiven Verwaltung (vgl. Beck Jørgensen, 1993; vgl. Bogumil & Jann 2009) und einer auf Beobachtung beruhenden Öffentlichkeitsarbeit, die der Reproduktion von Strukturen dient (vgl. Röttger et al., 2011), wiederfinden (vgl. 2.5). Als Grundlage beider Ansätze kann ein strukturierungstheoretisches Denken (vgl. Giddens, 1984, 1997) nachvollzogen werden (vgl. 2.5). Administrative Public Relations, welche es auf reproduzierende Weise ermöglichen, zur freien Meinungsbildung beizutragen, bedürfen, so das Ergebnis, eines Ausschlusses manipulativer Wirkungsabsichten (vgl. 5.1). Damit geht zugleich eine deutliche Abgrenzung behördlicher PR von staatlicher Propaganda einher (vgl. 5.2).

Eine hierarchische Verwaltung, die ihr Handeln legitimiert und dabei der Bürgerschaft die administrativen Entscheidungsgründe offenlegt, könnte zur freien Meinungsbildung beitragen, sofern ihre politische Unabhängig gewährleistet wäre; da sie jedoch politisch abhängig ist, bleibt ihr Beitrag hierzu nurmehr begrenzt.

Die Voraussetzungen für diesen lediglich eingeschränkten Beitrag sind in den Ansätzen einer hierarchischen Verwaltungsform (vgl. Bogumil & Jann, 2009) sowie einer PR-Art, bei welcher die Legitimierung des organisationalen Einflusses eine wesentliche Rolle spielt (vgl. Zerfaß, 2010) erkennbar (vgl. 2.3). Die Basis, auf welcher beide Ansätze beruhen (vgl. 2.3), liegt in der Bürokratiethorie (vgl. Weber, 1922/2002). Zwar können die PR der Verwaltungsorganisationen im Rahmen ihrer Legitimierungsfunktion behördliche Entscheidungen begründen, jedoch bleiben sie, wie das Ergebnis verdeutlicht, hinter der Möglichkeit, unbedingt zur freien Meinungsbildung beizutragen, zurück (vgl. 5.1). Diese Einschränkung ist darauf zurückzuführen, dass sie letztlich an politische Vorgaben und Ansichten gebunden sind (vgl. 5.2).

Eine autonome Verwaltung, die ihre Geschlossenheit sicherstellt, indem sie sich an sich selbst ausrichtet, kann insofern nicht mehr zureichend zur freien Meinungsbildung beitragen, als sie Schnittstellen nach außen aufrechterhält, um amtliche Verlautbarungen paternalistisch-unterweisend an die von ihr bevormundeten Bürger weiterzugeben.

Die aufgezeigten Bedingungen, die für diesen unzureichenden Beitrag sorgen, finden sich im Verständnis von autonomer Verwaltung (vgl. Beck Jørgensen, 1993) in Verbindung mit der organisationsbezogenen Ausrichtung der Public Relations, welchen eine Schnittstellenfunktion zukommt (vgl. Szyszka 2009; vgl. Szyszka et al. 2009), wieder (vgl. 2.2). Beiden Ansätzen liegt ein systemtheoretisches Denken (vgl. Luhmann, 1987, 1998) zugrunde (vgl. 2.2). Selbst wenn Behörden mittels amtlicher Verlautbarungs-PR in der Lage sind, im administrativ festgelegten Umfang zu Klarheit oder Transparenz beizutragen, so wird im Ergebnis doch deutlich, dass eine paternalistisch-unterweisende Bevormundung durch ein grundsätzlich geschlossenes Behördensystem dem Anspruch auf freie Meinungsbildung nicht mehr ausreichend genügen kann (vgl. 5.1 u. 5.2).

Auch die der Forschungsfrage nachgeordneten Fragestellungen (vgl. 1.2) können nunmehr mithilfe der Untersuchungsergebnisse konkret beantwortet werden. Somit lässt sich nachvollziehen, inwiefern die Funktion behördlicher PR, zur freien Meinungsbildung beizutragen, in der Art der Öffentlichkeitsarbeit oder bereits in der Verwaltungsform oder aber in der Verbindung von Public Relations und Verwaltung begründet ist.

Die Funktion der Verwaltungs-PR, zur freien Meinungsbildung beizutragen, wird nicht erst mit der Auswahl eines speziellen PR-Ansatzes festgelegt. Vielmehr sind bereits mit einem Verwaltungstypus die Weichen in Richtung Förderung oder Beschränkung der freien Meinungsbildung gestellt. Die Denkweisen, auf welchen die Kennzeichen eines bestimmten Verwaltungscharakters beruhen und die mit den fundamentalen Kriterien einer speziellen PR-Art im Gleichklang sind, prägen die Funktion der administrativen Öffentlichkeitsarbeit grundlegend.

Der Zusammenhang zwischen einer Ausprägung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit und einer Administrationsform findet sich in der Vorstellung der Abhängigkeit der PR-Art vom Organisationstypus (vgl. Grunig et al., 2006, S. 53; vgl. Röttger, 2010b, S. 31 u. S. 325; vgl. Szyszka, 2008a, S. 316; vgl. 2.1) wieder. Im Hinblick auf einen Beitrag der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung kommt es dem Ergebnis entsprechend in erster Linie auf die von behördlichen Aufgaben und administrativem Selbstverständnis geprägte Verwaltungsform an (vgl. 5.2). Dem jeweiligen Verwaltungscharakter liegen seinerseits Bedingungen zugrunde, die eine Einordnung in systemtheoretisches (vgl. 2.3), bürokratiethoretisches (vgl. 2.4), konsenstheoretisches (vgl. 2.5) oder strukturierungstheoretisches (vgl. 2.6) Denken ermöglichen. Genau diesen Denkweisen können auch diejenigen Voraussetzungen zugeordnet werden, auf welchen bestimmte Ansätze der Public Relations beruhen (vgl. 2.3-2.6). Mit den grundlegenden Kennzeichen der einzelnen Verwaltungsformen gehen demnach fundamentale Merkmale spezieller PR-Arten einher (vgl. 5.1). Die Funktion behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, zur freien Meinungsbildung beizutragen, kann daher schon mithilfe der soziologischen Einordnung eines Verwaltungscharakters antizipiert werden.

Sofern die Adressaten administrativer PR-Maßnahmen im Rahmen ihrer Abwägungen also in der Lage sind, die erforschten Bedingungen zugrunde zu legen, ist es ihnen möglich, einzuschät-

zen, welche Funktion eine Verwaltungskommunikation übernimmt, ob sie eher den Interessen der Bürger oder eher den Interessen der Verwaltung dient. Mehr noch: Die aufgezeigten Bedingungen können jene Adressaten, wie beispielsweise Journalisten, Bürger oder Verwaltungsangehörige, dabei unterstützen, den behördlichen PR-Maßnahmen aufgeklärt zu begegnen. Mit dem Fördern der Aufgeklärtheit gegenüber staatlicher Öffentlichkeitsarbeit entsprechen die gewonnenen Erkenntnisse der Forschungsabsicht, welche die Bezugsgruppen behördlicher PR zu Zielgruppen dieses Projekts werden ließ (vgl. 1.2).

Daneben können die Forschungsergebnisse Öffentlichkeitsarbeitern, PR-Verantwortlichen oder Leitern von Verwaltungsorganisationen darlegen, unter welchen Bedingungen ein administrativer Beitrag zur freien Meinungsbildung und damit auch zu bürgerbezogenen Public Relations ermöglicht werden kann. Ihnen wird verdeutlicht, welche Voraussetzungen überhaupt erst erfüllt sein müssen, um die Öffentlichkeitsarbeit jenseits behördenorientierter Strategien und hiervon abgeleiteter Taktiken gesellschaftsbezogen betreiben zu können. Sie erhalten der Zielsetzung der Studie (vgl. 1.2) entsprechend mit diesen erforschten Bedingungen im übertragenen Sinn Wegweiser, die ihnen aufzeigen, an welcher Stelle eine Abzweigung in Richtung bürgerbezogener Verwaltungs-PR noch möglich ist oder wo der Weg gerade nicht mehr in Richtung eines Beitrags zur freien Meinungsbildung führen kann. Das sind genau die Wegweiser, die helfen, in die von Schön (vgl. 1983, S. 42 f.) beschriebenen „Höhenlagen“ mit ihren effektiven Anwendungen oder in die tiefergelegenen, „sumpfigen“ Ebenen mit ihren gesellschaftlich relevanten Belangen vorzudringen.

Vor allem wird für die behördliche PR-Praxis nachvollziehbar, dass sich eine bürgerbezogene Öffentlichkeitsarbeit nicht einfach anordnen lässt, so sehr Behördenleiter oder vorgesetzte Verwaltungsebenen dies etwa aus Imagegründen oder aus anderen Motivlagen gegebenenfalls anstreben würden. Ferner wird offengelegt, dass die Auswahl bestimmter PR-Instrumente allein noch nicht genügen kann, um die freie Meinungsbildung tatsächlich zu fördern. Praktikern der behördlichen Public Relations und ihren Vorgesetzten zeigen die Forschungsergebnisse auf, dass eine bürgerbezogene Öffentlichkeitsarbeit insbesondere schon im Verwaltungstyp und dem behördenimmanenten Verständnis von Verwaltung und Bürgerschaft begründet ist. Einer Verwaltungsorganisation, die sich mit ihren Public Relations einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und damit auch humanistischen Ansprüchen verpflichtet sieht, können die erforschten Voraussetzungen jedenfalls als richtungweisende Anhalte zur Förderung der freien Meinungsbildung der Bevölkerung dienen. Wollte die öffentliche Verwaltung diese Richtungsweiser als Appelle zugunsten bürgerbezogener PR verstehen, könnten sie auf den Punkt gebracht wie folgt lauten:

„Verlange Dir selbst die Aufrichtigkeit ab, ohne jede Manipulationsabsicht auf die wahrgenommenen bürgerlichen Bedürfnisse reaktiv sowie auch schon aktiv einzugehen! Habe im Idealfall als kooperativer Partner die Courage zum Dialog auf Augenhöhe, um neutral und transparent zwischen divergierenden Interessen zu vermitteln!“

5.4 Hinterfragen der Vorgehensweise und Empfehlungen

An dieser Stelle darf festgestellt werden, dass im Rahmen des Fazits die Zielsetzung erreicht und die Forschungsfrage beantwortet werden konnten. Gleichwohl sollte schon aus Gründen der Forschungstransparenz eine kritische Auseinandersetzung mit der Studie, insbesondere mit dem methodischen Vorgehen sowie dem theoretischen Hintergrund, erfolgen:

Eine derartig theoriebedürftige Studie mit dem Ziel der Theoriebildung kann zunächst hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzbarkeit hinterfragt werden. Dies zielt auf das Fehlen von Vorschlägen zur praktischen Installation einer bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit in der Administration ab. Tatsächlich ist die erforschte Theorie kein Entwurf einer behördlichen PR-Konzeption. Sie liefert keine praktische Anleitung zur Durchführung bürgerbezogener Verwaltungs-PR. Vielmehr konzentriert sich die Studie auf den „Unterbau“ einer solchen Öffentlichkeitsarbeit. Welche PR-Maßnahmen auf dieses Fundament aufbauen sollten, wird demnach weitgehend offengelassen. Antworten auf die Frage, womit eine Bürgerorientierung in der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit konkret umzusetzen wäre, finden sich nicht. Die Untersuchung setzt früher an und fragt nach den Voraussetzungen, die überhaupt erst vorliegen müssten, damit die Verwaltung mit ihren PR generell in der Lage ist, einen Gesellschaftsbezug herzustellen.

Bei der inhaltlichen Betrachtung der Studie fällt auf, dass die Erarbeitung des theoretischen Hintergrunds aufwändig betrieben wurde. Daher ist fraglich, ob der Theorieteil mit seiner ausführlichen Literaturrecherche überdimensioniert ist. Diese Frage erscheint zunächst nachvollziehbar, doch erst eine derart umfangreiche theoretische Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand hat eine klare und fundierte Formulierung der Annahmen (vgl. 2.6), die den empirischen Forschungsprozess eingeleitet haben, ermöglicht. Ohne ein umfassendes Aufarbeiten der einzelnen Bestandteile des Forschungsgegenstands hätte zudem die Gefahr bestanden, PR, Administration oder Verwaltungs-PR einseitig, gegebenenfalls sogar unzureichend zu bestimmen. Für das Bestreben, die Zielsetzung zu erreichen, wäre es geradezu fatal gewesen, PR mit anderen Kommunikationsformen, wie etwa Werbung, zu vermengen, öffentliche Verwaltung ausschließlich bürokratisch zu verstehen oder die behördliche Öffentlichkeitsarbeit vielleicht sogar unter staatlicher Propagandatätigkeit zu fassen (vgl. 2.1). Ferner hat das Darlegen der ausgewählten PR-Ansätze und Verwaltungsmodelle in Verbindung mit den jeweiligen theoretischen Fundierungen (vgl. 2.3-2.6) erste Ansätze zum Auffinden der zu erforschenden Bedingungen behördlicher PR mit Gesellschaftsbezug geliefert. Ein sinnbildlicher „Sprung“ ins Forschungsfeld, der mit einem Einstieg in die empirische Untersuchungstätigkeit ohne diese theoretische Vorleistung verbunden gewesen wäre, hätte folglich einem zielgerichteten Erforschen der Bedingungen bürgerbezogener Verwaltungs-PR keinen guten Dienst erwiesen.

Im Übrigen bietet der umfassende theoretische Hintergrund einen nachvollziehbaren Beleg für den zur Durchführung der Expertengespräche erforderlichen fachlichen Status des Interviewers. Gleichzeitig hat der aufwändig aufbereitete Hintergrund bereits während der Interviewphasen gestattet, die Ausführungen der Experten richtig einordnen und zielgerichtet nachfragen zu können. Schließlich waren die Auskünfte vorab nicht vorhersehbar beziehungsweise näher ein-

grenzbar, da die interviewten Experten schon aufgrund ihrer jeweiligen Zugehörigkeiten zu verschiedenen Behördentypen und ihrer individuellen Kenntnisse und Erfahrungen im Feld der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit unterschiedlich geprägt sind. Auch im Rahmen der anschließenden Auswertung hat die umfangreiche Aufbereitung des theoretischen Hintergrunds die Einordnung der jeweiligen Expertenantworten ermöglicht.

Die Interviews mit PR-Verantwortlichen der Verwaltung haben – wie vorgesehen (vgl. 1.3) – die für das Projekt relevanten wissens- und erfahrungsgestützten Einblicke in die behördlichen PR gestattet. Die zufällige Auswahl von 18 Experten stellt jedoch ebenso wenig eine repräsentative Erhebung dar wie die drei Diskussionsrunden mit durchschnittlich je elf Diskutanten. Das fällt insofern nicht ins Gewicht, als es bei diesem qualitativen Forschungsvorgehen nicht auf die Quantität der gewonnenen Daten angekommen ist. Dennoch sollte dieser Umstand im Hinblick auf die statistischen Angaben der Forschungsergebnisse (vgl. Diagramme 1-29 unter 3.) berücksichtigt werden. Die erzielten Resultate sind zahlenmäßig unterlegt, doch dürfen diese Werte allenfalls als ergänzende Bewertungshilfen zur Relevanzeinschätzung betrachtet werden. Die angewandten Methoden bleiben trotz aller Zahlenangaben primär qualitativer Art.

Daneben stellt sich die Frage, wie verlässlich die Auskünfte der Interviewpartner gewesen sind. Mit der anonymisierten, leitfadengestützten Interviewführung konnten – wie angenommen (vgl. 1.3) – offene Gespräche mit den Experten geführt werden. Jenseits offizieller Behördenantworten waren somit auch Auskünfte zu Hintergründen möglich. Trotzdem kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass einzelne Gesprächsinhalte behördlich „eingefärbt“ waren. Die bisweilen erkennbar kritische Auseinandersetzung der Experten mit der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit sollte, wie etwa die Resultate zu Problemkennzeichen der Verwaltungs-PR zeigen (vgl. 3.1), den vorgenannten Kritikpunkt allerdings wieder entschärfen.

Auch die Ergebnisse der Gruppendiskussionen sind hinsichtlich der Verlässlichkeit der Diskussionsbeiträge hinterfragbar. Problematisch erscheint, dass die zufällig ausgewählten Diskutanten zu weit vom Forschungsgegenstand oder -problem entfernt gewesen sein könnten. Auch wenn die Auswahl von Kernzielgruppen behördlicher PR (vgl. 1.3), welchen eine Auseinandersetzung mit der Behördenkommunikation unterstellt werden mag, dieser kritischen Überlegung entgegensteht, dürfte sie nicht vollends von der Hand zu weisen sein. Doch sowohl die Dauer der Diskussionsrunden als auch die inhaltliche Fokussierung der Diskussionsbeiträge spricht für einen hinreichend hohen Grad thematischer Auseinandersetzung oder problembezogener Betroffenheit der Diskutanten (vgl. 3.2 in Verbindung mit 1.3). Die durchgängige Fokussierung ist nicht zuletzt auf die angewandte Visualisierungsmethode (vgl. 1.3) zurückzuführen.

Experteninterview und Gruppendiskussion sind für sich genommen in der Methodenlehre geläufig und in der Forschungspraxis bewährt, sodass auf den ersten Blick keine besondere Relevanz des vorliegenden Forschungsvorgehens ersichtlich sein mag. Auf den zweiten Blick erscheint jedoch das konkrete Zusammenspiel dieser beiden Methoden insofern bemerkenswert, als die Auswertung der Gruppendiskussionen in die Auswertung der Experteninterviews integriert worden ist. Die Auswertungsergebnisse der Diskussionsrunden sind innerhalb der Inter-

viehwurdeauswertung noch vor der Theoriebildung, also zwischen den Schritten der „empirischen“ und der „theoretischen Generalisierung“ (vgl. Meuser & Nagel, 2009, S. 56 f.) eingebracht worden (vgl. 1.3). Auf diese Weise konnte sichergestellt werden, dass nicht ein expertengeleiteter neben einem zielgruppengeleiteten Theorieentwurf bürgerbezogener Verwaltungs-PR steht und mit diesem unmittelbar konkurriert. Dann hätte letztlich ein Theorieentwurf den anderen von vorneherein zu verdrängen gedroht. Mithilfe der Integration der Auswertungsergebnisse der Gruppendiskussionen konnten die einschlägigen Erfahrungen und Fachkenntnisse der Experten, auf die es angesichts des speziellen Forschungsgegenstands besonders angekommen ist (vgl. 1.3), aus den Perspektiven von Kernzielgruppen behördlicher PR, also aus der Sicht von Journalisten, Bürgern und Mitarbeitern, betrachtet werden, ohne die Experteneinschätzungen zu unterdrücken. Somit war es möglich, die einstweiligen Resultate der Experteninterviews im Hinblick auf Relevanz und Realisierbarkeit zunächst zu konkretisieren, um dann mithilfe dieser Konkretisierungen die Theoriebildung vornehmen zu können.

Bereits während der Durchführung der Experteninterviews ist eine weitere Methode eingeflochten worden: Die objektbezogene Assoziationsbildung hat den Interviews als einleitender Stimulus und abrundender Ausklang gedient (vgl. 1.3). Das breite Spektrum der Expertenausführungen zu den eingebrachten Symbolen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 3.1 in Verbindung mit Anhang B) hat gezeigt, dass das gewählte Vorgehen die erstrebte anregende Wirkung erzielt hat. Zugleich ist die Offenheit in der jeweiligen Gesprächssituation gefördert worden. Überdies hat das Einbringen von Assoziationen geholfen, die Interviewgespräche und im Anschluss die Diskussionsrunden von der Praxis der Public Relations auf übergeordnete Ebenen zu lenken (vgl. 4.2). Damit ist nicht nur das Tor zur Meso-, sondern auch zur Metaebene aufgestoßen worden, ohne die Interviewpartner sowie später die Diskutanten hierzu zu drängen oder sie gegebenenfalls zu überfordern.

Angesichts der ergründeten Voraussetzungen der Verwaltungs-PR eröffnen sich neue Herausforderungen: So wäre es möglich, die in dieser Studie aufgestellten Hypothesen (vgl. 4.) einer Überprüfung zu unterziehen. Im Rahmen eines deduktiven Vorgehens könnten hierzu Verwaltungsorganisationen beziehungsweise deren Adressaten einbezogen werden, sofern diese bereit wären, sich an einer solchen Untersuchung zu beteiligen. Ferner könnte erforscht werden, wie sich der Theorieentwurf bürgerbezogener Öffentlichkeitsarbeit der Administration umsetzen ließe. Dabei würde sich die Frage stellen, wie die erforschten Theorievarianten (vgl. 5.1) in Verwaltungsorganisationen konkret zu implementieren wären. Es würde sich vor allem anbieten, zu untersuchen, welche Konzepte, Maßnahmen oder Instrumente geeignet sind, den Bedingungen einer bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung zu entsprechen beziehungsweise der freien Meinungsbildung zu dienen. In eine solche Untersuchung könnten ebenfalls Erfahrungen von PR-Experten der Verwaltung oder Einschätzungen von Zielgruppen behördlicher PR einfließen. Doch auch die Durchführung von Fallstudien, Experimenten oder Planspielen wäre für dieses weiterführende Forschungsprojekt denkbar. Darüber hinaus könnte auch die Übertragbarkeit der ergründeten Varianten bürgerbezogener behördlicher Öffentlichkeitsarbeit auf Organisationen jenseits der Verwaltung oder des staatlichen Sektors erforscht werden. Dabei

wäre etwa zu fragen, inwiefern eine demokratische oder humanistische Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit, wie sie dieser Untersuchung zugrunde gelegen hat, im Rahmen einer wissenschaftlichen Entwicklung der Public Relations weitergedacht beziehungsweise angewandt werden könnte, beispielsweise in nichtstaatlichen oder sogar in gewinnorientierten Organisationen. Sofern der Erwerb und das langfristige Erhalten von Vertrauen ernsthaft verfolgte Ziele sind, dürfte das Untersuchen der Bedingungen gesellschaftsbezogener Public Relations für Organisationen jedweder Art wohl grundsätzlich von besonderem Interesse sein.

Summary

Critically speaking, the administration's public relations (abbreviated as PR) seem at times to be a threat to the citizens' ability to freely form their own opinions. This kind of threat can be traced back to administrative PR that are not primarily oriented towards societal interests. The aim of this research project is to explore the administrative PR preconditions that contribute to the free formation of opinion and to conceptualize a theory of citizen-related administrative PR.

To accomplish this, different methods are used to be able to investigate administrative PR from different perspectives in an inclusive way. At first types of PR, modes of administration and the connections of both are focused by means of a literature research. The extensive exploration of theoretical backgrounds is the necessary effort in advance to search purposefully for the conditions of administrative PR that are conducive to a free formation of opinion. Interviews with administrative PR-experts permit to gain certain insights into this specific field of administrative PR and to investigate these searched conditions. Within group discussions a change in perspective is supplementally accomplished to be able to concretize the findings. To do so, the researcher discusses the specific theses that were developed by means of the expert interviews with three target groups of administrative PR before conceiving the intended theory, namely journalists, citizens, and civil servants.

As it turns out, administrative PR-contributions to the free formation of opinion are already shaped by the character of the administration. Therefore, society-related PR can neither be determined within the administration nor decided by those at the head of that administration. The characteristic traits of the administration and the administrative understanding of citizenry are more indicative. These "signposts" lead up to a concept of a theory concerning citizen-related administrative PR. By means of the research findings both PR-responsible of authorities and addressees of administrative PR are able to identify the preconditions under which official PR that satisfy the principles of freedom and democracy and therefore also claims of humanism are possible.

The developed theory offers two different variants of citizen-related administrative PR. One is based on the thinking of structuration theory and the other on the thoughts of consensus theory. The discovery of these two theoretical bases is no coincidence. They have been taken into consideration because the characteristics of a responsive administration require conditions inherent in structuration theory, while a cooperative administrative model requires preconditions rooted in consensus theory. According to the research findings, the cooperative form of administration and the responsive form, in particular, are convenient in enabling administrative PR that contribute to the free formation of opinion and is therefore aligned in a citizen-related way. The elaboration of the specific conditions of citizen-related official PR is accomplished in this study step by step in consecutive chapters.

As Chapter 1 describes, the aim of identifying the fundamental requirements of administrative PR related to the citizenry is not to present specific tactics for communication or particular instruments of PR. In this respect, the study is not intended to serve as a handbook for the PR-practice of public bodies. It clarifies introductorily, that it takes a more in-depth approach before even conceptual and strategic considerations are made. The primary focus is on the prerequisites that are already decisive for the purpose of administrative PR and that can ultimately be combined to achieve a theory of authorities' PR that contribute to the citizens' free formation of opinion. Therefore, it is not a matter of "how" to tactically do something or "where" to strategically go to, but – before even getting to that stage – to what purpose ("what for") administrative PR should serve for. Accordingly, the functions of administrative PR are the object of research. To investigate this research object, its components, PR, public administration, and, ultimately, their connection, are taken up and scrutinized. The qualitative research steps that are also explained in the first chapter and that are taken to that end, build on each other in an integral way.

In the second chapter of this study, the individual aspects of the research object are explored within a literature research. The extent and detail of the literature work allow a precise description of the research object. They also serve to develop constructive questions for the guided interviews, to classify the experts' information that are unforeseeable and to comprehend the researcher's analytical results as interpreted. Even the attempt to describe PR and administration shows that there is more than one approach to define those items. In order to explain the characteristics of administrative PR the different forms of administration and the divers PR-approaches that both are based on the same theoretical principles are linked. Hereby, four "triads" that include the modes of autonomous, hierarchical, cooperative, and responsive administrations can be identified. In this way, it is possible to construct a central theoretical model of official PR (with reference to Figure 13 in Chapter 2). Each of the respective characteristics of the "triads" allow to make initial assumptions to what extent administrative PR can contribute to the free formation of opinion. Every assumption is made taking into account a particular model of administration that harmonizes with a specific type of PR on the basis of a consistent theoretical foundation.

Within Chapter 3 of this study, the results from the empirical examination of the first assumptions are presented. The empirical method involves several levels. Initially, administrative PR-experts deal in guideline interviews with the assumptions that are based on the literature work. In this proceeding, the method of object-related association building is incorporated. Originally intended merely as a stimulus for these interviews, the symbolic questioning with the aid of tools illustrates what aspects of administrative PR are important for the contribution of administrative PR to the free formation of opinion. Besides this metaphorical addition the analysis of the interviews facilitates the formulation of statements regarding the impacts of administrative types and corresponding PR-approaches on the free formation of opinion. To the benefit of achieving a change of perspective the statements are analysed within visualised discussions with journalists, politically organised citizens, and civil servants as core target groups

of administrative PR. This is done, in order to classify the feasibility and relevance of the generalised expert assumptions. Thus, this chapter also presents the findings of these evaluative discussions.

In Chapter 4, all the assumptions, statements and results that are developed by means of the literature research, expert interviews, and group discussions about administrative models, types of PR, and their foundations are compared and contrasted. First of all, it is demonstrated to what extent the findings of the respective steps in the research build on each other in a concretizing manner. Furthermore, the experts' empirically generalized views, which were assessed in the group discussions, can be correlated with the original assumptions that were established by means of the literature research. This allows to map out the characteristics of administrative PR that are conducive to citizens' freely forming their own opinions to a greater or lesser extent. These preconditions then make it possible to formulate provisional hypotheses in preparation for drafting the intended theory.

On the basis of the previous comparison and the formulated provisional hypotheses, conclusions are drawn in Chapter 5 by generalizing particular combinations of the presented conditions. Therefore, it follows that an autonomous system of public bodies is not sufficient in this regard; a hierarchical shaped administration is only able to ensure that citizens are free to form their own opinions to a limited extent. By contrast, a responsive administration is capable of making such a contribution. A cooperative administration is even able to promote the free formation of opinion in an optimal way. The prerequisites necessary for a responsive or cooperative administration that is in a position to use its PR to promote the free formation of opinion are ultimately the explored preconditions for citizen-related administrative PR. These preconditions really challenge the public administration. They call for its sincerity or courage in the official PR-practice: the sincerity to meet the citizenry's recognised informational needs, regardless of any manipulative intentions, and the courage to take a neutral position of mediation based on partnership.

It may be clear that a genuine response to information needs or a partnership-based consultation between interests is conducive to a societal relationship of administrative PR. But, what is the special significance of this study? Four aspects of specific significance can be highlighted:

1. Analogously to PR in general, administrative PR also appear to focus on organisational interests, such as acceptance or reputation. Therefore, the risk of impairing the free formation of opinion caused by the administration's PR can't be ruled out anymore. The insofar assumed abstract risk can now be empirically determined through research as a concrete one. Pursuant to the research findings, in addition to an image orientation, the influence of superior authorities or the co-determination of political interests have also been identified as decisive for the concrete threat to a free civic opinion formation.
2. In this context, the resort to a theory of citizen-related administrative PR could possibly help to counteract this concrete risk for the democratic and humanist benefit. However, such a

theory had not been holistically developed, i.e. in the sense of taking into account PR approaches, administration types, and sociological perspectives that connect them. Within the used inductive research procedure, it was possible to formulate two theory variants of citizen-related administrative PR. The development of both variants is preceded by a determination of sociologically assignable conditions which grant a societal connection to administrative PR. According to this, an evaluative reproductive structure that is free from manipulation and meets reactively and actively citizens' recognised information needs can contribute to free opinion-making. Furthermore, taking a neutral, partnership-based mediation position, from which to communicate with a dialogue-driven and truthful approach, can ideally contribute to a free formation of opinion.

3. The special significance of this study also includes the verification of the PR function's general dependence on the organisation's type, which is known from PR theory, in the special area of administrative PR. As it turns out, society-related PR which favours a free formation of opinion can neither be ordered nor determined by choosing a particular PR approach within an administration. In essence, the focus of the administration's PR is pre-determined by the type of an authority.

4. This study's empirical results arise from a particular, multi-level qualitative research proceeding. The literature review is followed by semi-structured guideline interviews with PR experts in administration – combined with an object-related shaping of associations – and visually guided group discussions with journalists, citizens and civil servants as key target groups of authorities' PR. The integrative approach allows the research object to be scrutinized from three different perspectives.

Samenvatting

De vrije meningsvorming van de bevolking lijkt, kritisch beschouwd, soms te worden bedreigd door de public relations (afgekort als PR) van de administratie. Een dergelijke dreiging kan worden toegeschreven aan het feit dat deze PR-activiteiten van de overheid niet in de eerste plaats gericht zijn op de maatschappelijke belangen. Het doel van het onderzoeksproject is om de voorwaarden van de overheids-PR te onderzoeken, die bijdragen aan de vrije meningsvorming om een theorie te ontwikkelen over op de burger gerichte PR-activiteiten van de administratie.

Hiervoor worden verschillende methoden gebruikt om op een integratieve manier de PR van de overheid vanuit verschillende perspectieven te kunnen onderzoeken. Met behulp van een literatuuronderzoek wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan PR-types en bestuursvormen en hun verbanden. De uitgebreide verkenning van de theoretische achtergrond is de noodzakelijke input voor een doelgerichte zoektocht naar de vereisten van administratieve PR, die bevorderlijk zijn voor vrije meningsvorming. Interviews met PR-experts van de overheid laten toe om inzicht te krijgen in het specifieke gebied van regulerende PR en om de gezochte voorwaarden te onderzoeken. Om de gevonden resultaten te kunnen onderbouwen, wordt in het kader van de groepsdiscussies een extra perspectiefwijziging doorgevoerd. Hiertoe bespreekt de onderzoeker de stellingen op basis van de interviews met experts met drie kerndoelgroepen van de PR van de overheid, met journalisten, burgers en overheidspersoneel, voordat hij de gewenste theoretisering uitvoert.

Het blijkt dat de bijdrage van de administratieve PR aan de vrije meningsvorming reeds door het administratieve karakter wordt gevormd. Bedrijfsgerelateerde PR kan daarom noch intern door de administratie, noch door het topmanagement worden bepaald. De aard van de overheid en de manier waarop het staatsburgerschap door de overheid wordt begrepen is veel meer richtinggevend. Deze “wegwijzers” leiden tot het ontwerpen van een theorie van burgergerelateerde PR van de administratie. Met de resultaten van het onderzoek kunnen de verantwoordelijken of de doelgroep van officiële PR de voorwaarden herkennen waaronder een PR-activiteit van de administratie, die voldoet aan vrij-democratische en dus ook humanistische eisen, mogelijk is.

Het theorieontwerp biedt twee varianten van burger-gerelateerde PR van de overheid. De ene variant is gebaseerd op structuur-theoretisch, de andere op consensus-theoretisch denken. De ontdekking van deze theoretische principes is geen toeval. Zij kunnen in overweging worden genomen omdat de ontwikkeling van een responsieve administratie structuur-theoretische, en het model van een coöperatieve administratie consensus-theoretische voorwaarden veronderstelt. Vooral de responsieve en de coöperatieve administratie zijn volgens de onderzoeksresultaten geschikt om een officiële PR mogelijk te maken, die bijdraagt aan de vrije meningsvorming en daarom op burgers gericht zijn. In deze studie wordt de ontwikkeling van de respectievelijke voorwaarden van op de burger gerichte administratieve PR stapsgewijs uitgevoerd in opeenvolgende hoofdstukken.

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk, heeft het ontdekken van de basisvoorwaarden van op de burger gerichte PR van de administratie niet tot doel om specifieke communicatietactieken of geselecteerde PR-tools uiteen te zetten. In dit opzicht is de studie geen handleiding voor de overheids-PR-praktijk. Het maakt van meet af aan duidelijk dat een meer diepgaande aanpak nodig is, zelfs voordat conceptueel-strategische overwegingen worden gemaakt. De focus ligt op de vereisten die reeds cruciaal zijn voor de PR van de overheid en die uiteindelijk kunnen worden gecombineerd tot een theorie van PR-activiteiten van de administratie die bijdraagt aan de vrije meningsvorming. Daarom is het niet een kwestie van een tactisch “hoe” of een strategisch “waarheen”, maar van het stroomopwaartse “waardoor”, dat wil zeggen het doel van de PR van de overheid. Dienovereenkomstig zijn de functies van de PR van de overheid het onderwerp van onderzoek. Voor het onderzoek van dit onderwerp worden de componenten ervan, d.w.z. de PR, het openbaar bestuur en ten slotte ook hun verband geregistreerd en bevraagd. De geselecteerde kwalitatieve onderzoeksstappen die ook in het eerste hoofdstuk worden uitgelegd, bouwen op elkaar voort of passen in elkaar.

In het tweede hoofdstuk worden de afzonderlijke delen van het onderzoeksonderwerp onderzocht als onderdeel van een literatuuronderzoek. Enerzijds houden de reikwijdte en gedetailleerdheid van het literatuurwerk rekening met een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van het onderzoeksonderwerp. Ze dienen ook voor de voorbereiding van doelgerichte vragen in de richtlijninterviews, de juiste classificatie van de onvoorziene expertinformatie of de traceerbaarheid van interpretatief verkregen evaluatieresultaten. Zelfs bij het definiëren van PR en openbaar bestuur, blijkt dat er meer dan één benadering is om PR of administratie te bepalen. Om de kenmerken van administratieve PR te verklaren, worden daarom PR-benaderingen en vormen van administratie gebaseerd op dezelfde theoretische principes, gecombineerd. Zo kunnen vier “triaden” van openbare PR worden geïdentificeerd, waaronder autonome, hiërarchische, coöperatieve en responsieve bestuurstypen. Op deze manier is het mogelijk om een centraal theoretisch model van PR te ontwerpen (met verwijzing naar afbeelding 13 in hoofdstuk 2). De respectieve kenmerken van de “triaden” maken het mogelijk om aanvankelijke veronderstellingen te maken in hoeverre het PR-werk van de administratie kan bijdragen tot de vrije meningsvorming. Elke veronderstelling wordt gemaakt rekening houdend met een specifiek managementmodel dat harmonieert met een specifiek PR-type op basis van een consistente theoretische basis.

De resultaten van de empirische beoordeling van deze eerste veronderstellingen worden gepresenteerd in het derde hoofdstuk van deze studie. De empirische procedure heeft meerdere niveaus. Ten eerste werken experts in PR in richtinggevende interviews over de op literatuur gebaseerde veronderstellingen. In deze procedure is de methode van object-gerelateerde associatievorming opgenomen. Oorspronkelijk enkel bedoeld als een stimulans voor interviews, illustreert de symbolische bevraging door middel van hulpmiddelen wat belangrijk is in administratieve PR, wat zou moeten bijdragen aan de vrije meningsvorming. Naast deze metaforische aanvulling maakt de evaluatie van de interviews het mogelijk om stellingen te formuleren over de effecten van de managementmethoden en de bijbehorende PR-benaderingen op de vrije meningsvorming. De stellingen worden geëvalueerd in de context van gevisualiseerde discussies met journalisten, politiek georganiseerde burgers en burgers als

kerndoelgroepen van officiële PR. Dit gebeurt ten gunste van een verandering van perspectief en om de haalbaarheid en relevantie van de algemene veronderstellingen van deskundigen te classificeren. Daarom worden in dit hoofdstuk ook de resultaten van de evaluatieve discussies uiteengezet.

In Hoofdstuk 4 worden alle veronderstellingen, stellingen en resultaten over bestuursmodellen, PR-typen en hun grondslagen, die zijn verkregen door literatuuronderzoek, interviews met experts en groepsdiscussies, met elkaar vergeleken. Daarbij kan eerst worden aangetoond in hoeverre de resultaten van de respectieve onderzoeksstappen concreet op elkaar voortbouwen. Bovendien kunnen de expertbeoordelingen die in de groepsdiscussies zijn geëvalueerd, verband houden met de oorspronkelijke veronderstellingen die met behulp van literatuuronderzoek kunnen worden gedaan. Met de gevonden referenties en contexten is het mogelijk om de kenmerken van de officiële PR uit te werken, die min of meer bevorderlijk zijn voor een vrije meningsvorming. Deze aannames maken het mogelijk om voorlopige hypothesen te formuleren ter voorbereiding op de voorgestelde theorie.

Op basis van de vorige vergelijking en de geformuleerde voorlopige hypothesen kunnen conclusies worden getrokken in het vijfde hoofdstuk door de hierboven uiteengezette voorwaarden te generaliseren. Een autonoom systeem van autoriteiten is dus niet voldoende en een hiërarchisch bestuur kan alleen bijdragen aan de vrije meningsvorming. Anderzijds kan een responsieve administratie deze bijdrage heel goed leveren. Een coöperatieve administratie maakt het zelfs mogelijk om de vrijheid van meningsuiting optimaal te bevorderen. De voorwaarden die ten grondslag liggen aan een responsieve of coöperatieve administratie, zodat ze kunnen dienen met hun officiële PR van de vrije mening, zijn uiteindelijk de onderzochte voorwaarden van een burgergericht PR-werk van de administratie. Deze omstandigheden dagen letterlijk het openbaar bestuur uit. In de PR-praktijk vragen ze om oprechtheid of moed: oprechtheid om precies aan de erkende informatiebehoeften van de burger te voldoen, onafhankelijk van manipulatieve intenties en de moed om een neutrale, op partnerschap gebaseerde bemiddelingspositie in te nemen.

Het mag voor de hand liggen dat daadwerkelijk ingaan op informatiebehoeften of een op partnerschap gebaseerde bemiddeling tussen de belangen bevorderlijk is voor overheids-PR. Maar waarin zit dan de speciale betekenis van deze studie? Vier aspecten van de specifieke betekenis kunnen worden benadrukt:

1. Zoals PR in het algemeen wordt begrepen, richt PR zich in het bijzonder ook op organisatiebelangen, zoals acceptatie of reputatie. Daarom kan het risico van het ondermijnen van de vrije meningsvorming door administratieve PR niet langer volledig worden uitgesloten. Het tot nu toe veronderstelde abstracte gevaar, wordt met behulp van de studie nu empirisch bepaalbaar als een concreet gevaar. Volgens de onderzoeksresultaten zijn, naast een beeldoriëntatie, de invloed van superieure autoriteiten of de codeterminatie van politieke belangen als beslissend voor het concrete gevaar voor de vrije burgerlijke meningsvorming geïdentificeerd.
2. Tegen deze achtergrond kan het teruggrijpen naar een theorie van burger-gerelateerde overheids-PR nuttig zijn om dit concrete gevaar in het democratische of humanistische belang

tegen te gaan. Een dergelijke theorie is echter nog niet holistisch ontwikkeld, dat wil zeggen in de zin van rekening houden met PR-benaderingen, overheidstypen en deze verbindende sociologische perspectieven. De inductieve onderzoeksbenadering maakt het mogelijk om twee theorievarianten van burger-gerelateerde PR van de administratie te ontwerpen. De ontwikkeling van de twee varianten wordt voorafgegaan door een bepaling van sociologisch toewijsbare voorwaarden, waardoor overheids-PR een maatschappelijke referentie krijgt. Hierdoor kan een evaluerende reproductiestructuur, die zonder manipulatie reactief en actief reageert op erkende informatiebehoeften van de burger, bijdragen aan vrije meningsvorming. Bovendien kan het innemen van een neutrale, op partnerschap gebaseerde bemiddelingspositie, van waaruit in dialoog en op een waarheidsgetrouwe manier kan worden gecommuniceerd, idealiter bijdragen aan vrije meningsvorming.

3. Ook de verificatie van de in de PR-theorie bekende algemene afhankelijkheid van de PR-functie van het type organisatie op het specifieke terrein van overheids-PR behoort tot het specifieke belang van deze studie. Zoals hier wordt aangetoond, kunnen maatschappij-gerelateerde PR die vrije meningsvorming bevorderen, niet binnen de overheid worden geregeld of door het kiezen van een bepaalde PR-aanpak worden vastgelegd. In wezen wordt het opstellen van overheids-PR bepaald door het type overheid.

4. De empirisch verkregen resultaten van deze studie zijn te herleiden tot een bijzondere, kwalitatieve onderzoeksbenadering op meerdere niveaus. Een literatuuronderzoek wordt gevolgd door semigestructureerde richtlijngesprekken met PR-experts in de overheid, gecombineerd met object-gerelateerde associatievorming, en gevisualiseerde begeleide groepsdiscussies met journalisten, burgers en ambtenaren als kerndoelgroepen van overheids-PR. Door de integrale benadering kan het studieobject vanuit drie verschillende perspectieven worden bevraagd.

Zusammenfassung

Die freie Meinungsbildung der Bevölkerung erscheint bei kritischer Betrachtung bisweilen durch die Public Relations (abgekürzt als PR) der Administration gefährdet. Eine solche Gefährdung kann auf eine behördliche Öffentlichkeitsarbeit, die nicht primär an gesellschaftlichen Interessen ausgerichtet ist, zurückgeführt werden. Das Ziel des Forschungsprojekts ist es, Bedingungen der Verwaltungs-PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen, zu ergründen und eine Theorie der bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Administration zu entwerfen.

Hierzu nutzt der Forscher verschiedene Methoden auf integrative Weise, sodass die behördlichen PR aus mehreren Blickwinkeln untersucht werden können. Mithilfe einer Literaturrecherche werden zunächst PR-Arten und Verwaltungsformen sowie deren Verbindungen fokussiert. Das umfassende Erkunden des theoretischen Hintergrunds ist die erforderliche Vorleistung für eine zielgerichtete Suche nach den Voraussetzungen administrativer PR, die einer freien Meinungsbildung förderlich sind. Interviews mit PR-Experten der Verwaltung gestatten, Einblicke in das spezifische Feld der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zu erhalten und die gesuchten Bedingungen zu erforschen. Um die gefundenen Ergebnisse konkretisieren zu können, wird ergänzend im Rahmen von Gruppendiskussionen ein Perspektivenwechsel vorgenommen. Dazu diskutiert der Forscher die auf Basis der Experteninterviews erzielten Thesen mit drei Kernzielgruppen der Verwaltungs-PR, also mit Journalisten, Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern, ehe er die angestrebte Theoriebildung vornimmt.

Wie sich herausstellt, ist ein administrativer PR-Beitrag zur freien Meinungsbildung bereits vom Verwaltungscharakter geprägt. Daher lassen sich gesellschaftsbezogene PR weder administrativ intern festlegen noch von der Verwaltungsspitze vorgeben. Richtungsweisend ist vielmehr, welche Wesenszüge die Verwaltung hat und wie Bürgerschaft von ihr verstanden wird. Diese „Wegweiser“ führen zum Entwurf einer Theorie bürgerbezogener PR der Verwaltung. Mit den Forschungsergebnissen können Verantwortliche oder Adressaten behördlicher PR erkennen, unter welchen Voraussetzungen eine Öffentlichkeitsarbeit der Administration, die freiheitlich-demokratischen und damit auch humanistischen Ansprüchen genügt, möglich ist.

Der Theorieentwurf bietet zwei Varianten bürgerbezogener PR der Verwaltung an. Die eine Variante beruht auf strukturierungs-, die andere auf konsenstheoretischem Denken. Das Auffinden ausgerechnet dieser theoretischen Grundlagen ist kein Zufall. Sie kommen in Betracht, da die Ausprägung einer responsiven Verwaltung strukturierungs- und das Modell einer kooperativen Verwaltung konsenstheoretische Bedingungen voraussetzt. Gerade die responsive sowie die kooperative Administrationsart sind gemäß den Forschungsergebnissen geeignet, behördliche PR, die zur freien Meinungsbildung beitragen und damit bürgerbezogen ausgerichtet sind, zu ermöglichen. Die Ausarbeitung der jeweiligen Bedingungen bürgerbezogener Verwaltungs-PR erfolgt in dieser Studie stufenweise in aufeinander aufbauenden Kapiteln:

Wie im ersten Kapitel beschrieben wird, zielt das Entdecken der grundlegenden Voraussetzungen bürgerbezogener PR der Verwaltung nicht darauf ab, bestimmte Kommunikationstaktiken oder ausgewählte PR-Instrumente darzulegen. Insofern ist die Studie kein Handbuch behördlicher PR-Praxis. Sie verdeutlicht einfühlend, dass es eines eingehenderen Ansatzes bedarf, und zwar noch bevor konzeptionell-strategische Überlegungen angestellt werden. Im Fokus stehen dabei die Voraussetzungen, die bereits für den Zweck der Verwaltungs-PR ausschlaggebend sind und die sich letztlich zu einer Theorie einer zur freien Meinungsbildung beitragenden Öffentlichkeitsarbeit der Administration verbinden lassen. Daher ist nicht die Frage nach einem taktischen „Wie“ oder einem strategischen „Wohin“, sondern nach dem vorgelagerten „Wozu“, also dem Zweck der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit entscheidend. Dementsprechend bilden die Funktionen der Verwaltungs-PR den Forschungsgegenstand. Für die Untersuchung dieses Gegenstands werden seine Bestandteile, also die PR, die öffentliche Verwaltung und schließlich auch deren Verbindung erfasst und hinterfragt. Die hierfür gewählten qualitativen Forschungsschritte, die ebenfalls im ersten Kapitel erläutert werden, bauen aufeinander auf beziehungsweise greifen ineinander.

Im zweiten Kapitel werden die einzelnen Teile des Forschungsgegenstands im Rahmen einer Literaturrecherche ergründet. Umfang und Detailliertheit der Literaturarbeit tragen dabei einerseits einer möglichst genauen Beschreibung des Forschungsobjekts Rechnung. Sie dienen auch vorbereitend dem Entwickeln zielführender Fragestellungen in den Leitfadeninterviews, dem richtigen Einordnen der nicht absehbaren Expertenansichten oder der Nachvollziehbarkeit der interpretativ erzielten Untersuchungsergebnisse. Schon beim Versuch, Öffentlichkeitsarbeit und öffentliche Verwaltung zu definieren, stellt sich heraus, dass es mehrere Ansätze zum Bestimmen von PR beziehungsweise Administration gibt. Zur Erläuterung der Ausprägungen administrativer Öffentlichkeitsarbeit werden daher die PR-Ansätze und die Verwaltungsformen, die auf denselben theoretischen Grundlagen beruhen, miteinander verbunden. Somit können vier „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit identifiziert werden, welche autonome, hierarchische, kooperative und responsive Verwaltungsarten beinhalten. Auf diese Weise ist es möglich, ein zentrales theoretisches Modell behördlicher Öffentlichkeitsarbeit zu entwerfen (unter Bezugnahme auf Abbildung 13 in Kapitel 2). Die jeweiligen Wesenszüge der „Dreiklänge“ erlauben, erste Annahmen anzustellen, inwieweit die Öffentlichkeitsarbeit der Administration zur freien Meinungsbildung beitragen kann. Jede Annahme wird unter Berücksichtigung eines bestimmten Verwaltungsmodells getroffen, das mit einer speziellen PR-Art auf der Grundlage einer übereinstimmenden theoretischen Basis harmonisiert.

Die Resultate der empirischen Überprüfung dieser ersten Annahmen werden im dritten Kapitel dieser Studie vorgestellt. Das empirische Vorgehen ist mehrstufig. Zunächst setzen sich Experten behördlicher Öffentlichkeitsarbeit in Leitfadeninterviews mit den literaturgestützten Annahmen auseinander. In dieses Vorgehen ist die Methode der objektbezogenen Assoziationsbildung eingegliedert. Ursprünglich nur als Interviewstimulus gedacht, veranschaulicht das sinnbildliche Hinterfragen mithilfe von Werkzeugen, worauf es bei Verwaltungs-PR ankommt, die zur freien Meinungsbildung beitragen sollen. Neben dieser metaphorischen Ergänzung er-

möglicht die Auswertung der Interviews die Formulierung von Thesen zu den Auswirkungen der Verwaltungsarten und der zugehörigen PR-Ansätze auf die freie Meinungsbildung. Die Thesen werden im Rahmen von visualisiert geführten Diskussionsrunden mit Journalisten, politisch organisierten Bürgern und Behördenangehörigen als Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit beurteilt. Dies geschieht zugunsten eines Perspektivenwechsels und zur Einordnung von Realisierbarkeit und Relevanz der verallgemeinerten Expertenannahmen. Somit sind in diesem Kapitel auch die Ergebnisse der bewertenden Diskussionen dargelegt.

Alle Annahmen, Thesen und Resultate zu Verwaltungsmodellen, PR-Arten sowie deren Grundlagen, die mit Literaturrecherche, Experteninterviews und Gruppendiskussionen erzielt worden sind, werden im vierten Kapitel gegenübergestellt. Dabei kann zunächst aufgezeigt werden, inwiefern die Resultate aus den jeweiligen Forschungsschritten konkretisierend aufeinander aufbauen. Ferner lassen sich die in den Gruppendiskussionen bewerteten Expertenthesen mit den ursprünglichen Annahmen, die mithilfe der Literaturrecherche aufgestellt werden konnten, in Beziehung setzen. Mit den aufgefundenen Bezügen und Zusammenhängen ist es möglich, die Kennzeichen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit herauszuarbeiten, die einer freien Meinungsbildung mehr oder weniger förderlich sind. Diese Voraussetzungen gestatten es, in Vorbereitung auf den Entwurf der angestrebten Theorie provisorische Hypothesen zu bilden.

Auf der Grundlage der vorausgegangenen Gegenüberstellung und der formulierten provisorischen Hypothesen können im fünften Kapitel durch ein generalisierendes Verbinden der dargelegten Voraussetzungen Schlussfolgerungen angestellt werden. Demnach ist ein autonomes Behördensystem nicht ausreichend und eine hierarchisch geprägte Administration nur beschränkt in der Lage, zur freien Meinungsbildung beizutragen. Dagegen vermag eine responsive Verwaltung sehr wohl, diesen Beitrag zu leisten. Einer kooperativen Verwaltung ist es sogar möglich, die freie Meinungsbildung optimal zu fördern. Die Voraussetzungen, die einer responsiven oder kooperativen Administration zugrunde zu liegen haben, damit diese mit ihren behördlichen PR der freien Meinungsbildung dienen können, sind letztlich die erforschten Bedingungen einer bürgerbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung. Diese Bedingungen fordern die öffentliche Verwaltung regelrecht heraus. Sie verlangen ihr in der PR-Praxis Aufrichtigkeit beziehungsweise Mut ab: Aufrichtigkeit, gerade den erkannten informationellen Bedürfnissen der Bürgerschaft unabhängig von manipulativen Absichten zu begegnen, und Mut, eine neutrale, partnerschaftliche Vermittlungsposition einzunehmen.

Es mag auf der Hand liegen, dass ein wahrhaftiges Eingehen auf Informationsbedürfnisse oder ein partnerschaftliches Vermitteln zwischen Interessen einem Gesellschaftsbezug der Verwaltungs-PR förderlich ist. Worin liegt dann aber die besondere Bedeutsamkeit dieser Studie? Vier Aspekte ihrer spezifischen Signifikanz lassen sich hervorheben:

1. So wie PR generell verstanden werden, erscheint auch die behördliche Öffentlichkeitsarbeit im Speziellen an organisationalen Interessen, wie etwa Akzeptanz oder Reputation, ausgerichtet. Daher kann die Gefahr einer Beeinträchtigung der freien Meinungsbildung durch Verwaltungs-PR nicht mehr vollends ausgeschlossen werden. Die insofern unterstellbare abstrakte Gefähr-

dung wird mithilfe der Untersuchung nunmehr als konkrete Gefahr empirisch bestimmbar. Den Forschungsergebnissen zufolge sind in Ergänzung zu einer Imageorientierung auch die Einflussnahme vorgesetzter Behörden oder die Mitbestimmung politischer Interessen als ausschlaggebend für die konkrete Gefahr für eine freie bürgerliche Meinungsbildung identifiziert worden.

2. Vor diesem Hintergrund könnte der Rückgriff auf eine Theorie bürgerbezogener Verwaltungs-PR hilfreich sein, um jener konkreten Gefahr im demokratischen beziehungsweise humanistischen Interesse entgegenzuwirken. Doch eine solche Theorie war bislang noch nicht ganzheitlich entwickelt worden, also im Sinne eines Berücksichtigens von PR-Ansätzen, Verwaltungsarten und diese verbindenden soziologischen Sichtweisen. Das induktive Forschungsvorgehen ermöglicht es, zwei Theorievarianten bürgerbezogener PR der Administration zu entwerfen. Dem Entwickeln der beiden Varianten geht ein Bestimmen soziologisch einordenbarer Bedingungen voraus, welche den Verwaltungs-PR einen Gesellschaftsbezug gestatten. Demnach kann eine evaluierende Reproduktionsstruktur, die manipulationsfrei auf erkannte Informationsbedürfnisse der Bürgerschaft reaktiv und aktiv eingeht, zur freien Meinungsbildung beitragen. Ferner kann das Einnehmen einer neutralen, partnerschaftlichen Vermittlungsposition, von der aus dialogisch und wahrheitsgemäß kommuniziert wird, ideal zur freien Meinungsbildung beitragen.

3. Auch die Überprüfung der in der PR-Theorie bekannten allgemeinen Abhängigkeit der PR-Funktion von der Organisationsart im speziellen Bereich der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit gehört zur spezifischen Signifikanz dieser Studie. Wie sich herausstellt, kann eine gesellschaftsbezogene Öffentlichkeitsarbeit, die eine freie Meinungsbildung begünstigt, innerhalb einer Verwaltung weder angeordnet noch durch das Auswählen eines bestimmten PR-Ansatzes festgelegt werden. Im Wesentlichen ist die Ausrichtung behördlicher PR vom Verwaltungstypus vorbestimmt.

4. Die empirisch erzielten Ergebnisse dieser Studie sind auf ein besonderes, mehrstufiges qualitatives Forschungsvorgehen zurückzuführen. Auf eine Literaturrecherche folgen teilstrukturierte Leitfadeninterviews mit PR-Experten der Verwaltung – kombiniert mit einer objektbezogenen Assoziationsbildung – und visualisiert geführte Gruppendiskussionen mit Journalisten, Bürgern und Beamten als Kernzielgruppen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit. Das integrative Vorgehen erlaubt es, den Forschungsgegenstand von drei verschiedenen Perspektiven aus zu hinterfragen.

Literatur

- Adam, S., Berkel, B. & Pfetsch, B. (2008). Politische PR. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 613-614). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Avenarius, H. (1995). *Public Relations. Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Avenarius, H. (1997). *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, 2. neubearb. Aufl.). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bachmann, I. (2011). *Die Wahrheit ist dem Menschen zumutbar. Essays, Reden, kleinere Schriften*. München: Piper.
- Badura, P. (2010). *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (4., neubearb. Aufl.). München: Verlag C. H. Beck.
- Baerns, B. (1985). *Öffentlichkeitsarbeit oder Journalismus? Zum Einfluss im Mediensystem*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Balzert, H., Schröder, M. & Schäfer, C. (2011). *Wissenschaftliches Arbeiten. Ethik, Inhalt & Form wiss. Arbeiten, Handwerkszeug, Quellen, Projektmanagement, Präsentation* (2., erw. u. aktual. Aufl.). Herdecke [etc.]: W3L-Verlag.
- Beck Jørgensen, T. (1993). Modes of governance and administrative change. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 219-232). London [etc.]: Sage Publications.
- Behnke, N. (2009). Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 45-64). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (1998). Werbung. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 739). Opladen [etc.]: Westdeutscher Verlag.
- Bentele, G. (2003). Kommunikationsforschung: Public Relations. In G. Bentele, H.-B. Brosius & O. Jarren (Hrsg.), *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Mediennwissenschaft* (S. 54-78). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bentele, G. (2006a). Public Relations. In G. Bentele, H.-B. Brosius & O. Jarren (Hrsg.), *Lexikon Kommunikations- und Mediennwissenschaft* (S. 230-232). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bentele, G. (2006b). Vertrauen. In G. Bentele, H.-B. Brosius & O. Jarren (Hrsg.), *Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 300). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (2008a). Ein rekonstruktiver Ansatz der Public Relations. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 147-160). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (2008b). Ethik der Public Relations - Grundlagen und Probleme. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 565-577). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (2008c). Intereffikationsmodell. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 209-222). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. (2008d). Propaganda. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 618-619). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G., Liebert, T. & Seeling, S. (1997). Von der Determination zur Intereffikation. Ein integriertes Modell zum Verhältnis von Public Relations und Journalismus. In G. Bentele & M. Haller (Hrsg.), *Aktuelle Entstehung von Öffentlichkeit. Akteure - Strukturen - Veränderungen* (S. 225-250). Konstanz: UVK Medien.
- Bentele, G. & Nothaft, H. (2008). PR-Ethik. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 615). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bentele, G. & Seidenglanz, R. (2008). Vertrauen und Glaubwürdigkeit. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 346-361). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bernard, H. R. (2006). *Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches* (4. Aufl.). Lanham, MD: AltaMira Press.
- Beumer, U. (2003). >>Schläft ein Lied in allen Dingen ...<<. Dingliche Objekte und räumliche Szenarien in der psychoanalytischen Organisationssupervision. In B. Sievers, D. Ohlmeier, B. Oberhoff & U. Beumer (Hrsg.), *Das Unbewusste in Organisationen. Freie Assoziationen zur psychosozialen Dynamik von Organisationen* (S. 457-484). Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Blöbaum, B. (2006). Journalist. In G. Bentele, H.-B. Brosius & O. Jarren (Hrsg.), *Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 117-118). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bogner, A. & Menz, W. (2009a). Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder* (3., grundl. überarb. Aufl., S. 61-98). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogner, A. & Menz, W. (2009b). Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung. Zur Einführung in eine sich intensivierende Methodendebatte. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder* (3., grundl. überarb. Aufl., S. 7-31). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J. & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bortz, J. & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler* (4., überarb. Aufl.). Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- Brosius, H.-B., Koschel, F. & Haas, A. (2009). *Methoden der empirischen Kommunikationsforschung. Eine Einführung* (5. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brugger, W. (1976). Theorie. In W. Brugger (Hrsg.), *Philosophisches Wörterbuch* (14., neu bearb. Aufl., S. 402-403). Freiburg im Breisgau [etc.]: Herder.
- Burkart, R. (1993). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit - Ein Transformationsversuch der Theorie des kommunikativen Handelns. In G. Bentele & M. Rühl (Hrsg.), *Theorien öffentlicher Kommunikation. Problemfelder, Positionen, Perspektiven* (S. 218-227). München: Ölschläger.
- Burkart, R. (1996). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Der Dialog als PR-Konzeption. In G. Bentele, H. Steinmann & A. Zerfaß (Hrsg.), *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen - Praxiserfahrungen - Perspektiven* (S. 245-270). Berlin: Vistas.
- Burkart, R. (2002). *Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder. Umrisse einer interdisziplinären Sozialwissenschaft* (4., überarb. und aktual. Aufl.). Wien [u.a.]: Böhlau.
- Burkart, R. (2009). On Habermas. Understanding and Public Relations. In Ø. Ihlen, M. Fredriksson & B. van Ruler (Hrsg.), *Public relations and social theory. Key figures and concepts* (S. 141-164). New York: Routledge.
- Burkart, R. (2010). Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. In W. Hömberg, D. Hahn & Schaffer, Timon, B. (Hrsg.), *Kommunikation und Verständigung. Theorie - Empirie - Praxis ; Festschrift für Roland Burkart* (S. 17-37). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czerwick, E. (1998). Verwaltungskommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 489-495). Opladen [etc.]: Westdeutscher Verlag.

- Czerwick, E. (2009). Das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und öffentlicher Meinung im demokratischen politischen System Deutschlands. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 135-155). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czerwick, E., Lorig, W. H. & Treutner, E. (2009). Demokratische Verwaltung im demokratischen Staat. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 249-269). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humantwissenschaften* (5., vollst. überarb., aktual. u. erw. Aufl.). Berlin: Springer.
- Dose, N. (2009). Kooperative Verwaltung - Ausdruck einer demokratisierten öffentlichen Verwaltung? In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 177-195). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dunsire, A. (1993). Modes of governance. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 21-48). London [etc.]: Sage Publications.
- Falkheimer, J. (2009). On Giddens. Interpreting Public Relations through Anthony Giddens's Structuration and Late Modernity Theory. In Ø. Ihlen, M. Fredriksson & B. van Ruler (Hrsg.), *Public relations and social theory. Key figures and concepts*. New York: Routledge.
- Faulstich, W. (2001). *Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit*. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Feik, R. (2007). *Öffentliche Verwaltungskommunikation. Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung, Empfehlung, Warnung*. Wien [etc.]: Springer.
- Friebertshäuser, B. (1997). Interviewtechniken - ein Überblick. In B. Friebertshäuser & A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft* (S. 371-395). Weinheim [etc.]: Juventa-Verlag.
- Fröhlich, R. (2008). Die Problematik der PR-Definition(en). In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 95-109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Giddens, A. (1984). *Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Giddens, A. (1997). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung* (3. Aufl.). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Giddens, A., Fleck, C. & Egger de Campo, M. (2009). *Soziologie* (3., überarb. u. aktual. Aufl.). Graz: Nausner & Nausner.

- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grimmer, K. (2004). *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Grundlagen, Funktionen, Reformen. Eine problemorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grunig, J. E. (2001). Two-Way Symmetrical Public Relations. Past, Present, and Future. In R. L. Heath & G. Vasquez (Hrsg.), *Handbook of public relations* (S. 11-30). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Grunig, J. E., Grunig, L. A. & Dozier, D. M. (1996). Das situative Modell exzellenter Public Relations. Schlußfolgerungen aus einer internationalen Studie. In G. Bentele, H. Steinmann & A. Zerfaß (Hrsg.), *Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen - Praxiserfahrungen - Perspektiven* (S. 199-228). Berlin: Vistas.
- Grunig, J. E., Grunig, L. A. & Dozier, D. M. (2006). The Excellence Theory. In C. H. Botan & V. Hazleton (Hrsg.), *Public Relations Theory* (S. 21-62). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Grunig, J. E. & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Unveränd. Nachdruck). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1995). *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1997). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung* (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 2. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2001). *Kommunikatives Handeln und detranszendentalisierte Vernunft*. Stuttgart: Reclam.
- Häder, M. (2010). *Empirische Sozialforschung. Eine Einführung* (2., überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hämmerlein, H. (1966). *Öffentlichkeit und Verwaltung*. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co.
- Höffe, O. (2008a). Freiheit. In O. Höffe (Hrsg.), *Lexikon der Ethik* (7., neubearb. u. erw. Aufl., S. 82-85). München: Verlag C. H. Beck.
- Höffe, O. (2008b). Methoden der Ethik. In O. Höffe (Hrsg.), *Lexikon der Ethik* (7., neubearb. u. erw. Aufl., S. 206-210). München: Verlag C. H. Beck.
- Höffe, O. (2008c). Sittlichkeit. In O. Höffe (Hrsg.), *Lexikon der Ethik* (7., neubearb. u. erw. Aufl., S. 280-283). München: Verlag C. H. Beck.

- Holmström, S. (2009). On Luhmann. Contingency, Risk, trust, and Reflection. In Ø. Ihlen, M. Fredriksson & B. van Ruler (Hrsg.), *Public relations and social theory. Key figures and concepts* (S. 187-211). New York: Routledge.
- Holtkamp, L. (2009). Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance? In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 65-86). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, O. & Donges, P. (2006). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (2., überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, O. & Röttger, U. (2008). Public Relations aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 19-36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jarren, O. & Röttger, U. (2009). Steuerung, Reflexion und Interpenetration: Kernelemente einer strukturationstheoretisch begründeten PR-Theorie. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 29-49). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jefferson, T. (2003). *Quotations of Thomas Jefferson*. Bedford, MA.: Applewood Books.
- Jerschke, H.-U. (1971). *Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kafka, F. (2011). *Die Züräuer Aphorismen* (Nachdruck). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kant, I. (1783/1974). Beantwortung der Frage. Was ist Aufklärung. In E. Bahr (Hrsg.), *Was ist Aufklärung? Thesen und Definitionen* (S. 9-17). Stuttgart: Philipp Reclam jun.
- Kant, I. (1984). *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Stuttgart: Philipp Reclam jun. (Originalarbeit erschienen 1785).
- Kempin, O. E. (1975). *Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung. Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis u. Verfassungstheorie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kickert, W. (1993). Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 191-204). London [etc.]: Sage Publications.
- Kippels, K. (2009). Demokratie und Exekutive. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 17-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Klebert, K., Schrader, E. & Straub, W. (1996). *Moderationsmethode. Gestaltung der Meinungs- und Willensbildung in Gruppen, die miteinander lernen und leben, arbeiten und spielen* (7. Aufl.). Ringbuch. Hamburg: Windmühle GmbH.
- Kloepfer, M. (1998). *Staatliche Informationen als Lenkungsmittel. Dargestellt insbesondere am Problem behördlicher Warnungen und Empfehlungen im Umweltrecht* (Bd. 157). Berlin [etc.]: De Gruyter.
- Köhler, M. M. & Schuster, C. H. (2006). Regierungs-PR im Feld der politischen Kommunikation. Funktion und Bedeutung von regierungsamtlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. In M. M. Köhler & C. H. Schuster (Hrsg.), *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern* (S. 13-32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kooiman, J. (1993a). Findings, Speculations and Recommendations. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 249-262). London [etc.]: Sage Publications.
- Kooiman, J. (1993b). Social-political governance: Introduction. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 1-6). London [etc.]: Sage Publications.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London [etc.]: Sage.
- Kühl, S. (2009). Visualisierungsmethoden. In S. Kühl, P. Strondtholz & Taffertshofer Andreas (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden* (S. 195-215). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühl, S. (2011). *Organisationen. Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühn, T. & Koschel, K.-V. (2011). *Gruppendiskussionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kunczik, M. (2002). *Public Relations. Konzepte und Theorien* (4. Aufl.). Köln [etc.]: Böhlau.
- Kunneman, H. (2012). Introduction: Craftsmanship and Normative Professionalization. In H. Kunneman (Hrsg.), *Good work. The ethics of craftsmanship [Kindle-Version]*. ISBN e-book 9789088504181. Amsterdam: SWP Publishers.
- Lamnek, S. (2005). *Gruppendiskussion. Theorie und Praxis* (2., überarb. u. erw. Aufl.). Weinheim: Beltz Verlag.
- Lamnek, S. (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5., überarb. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Leisner, W. (1966). *Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat. Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Liebold, R. & Trinczek, R. (2009). Experteninterview. In S. Kühl, P. Strondtholz & Taffertshofer Andreas (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden* (S. 32-56). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Löffelholz, M. & Altmeyden, K.-D. (1998). Journalismus. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 666-667). Opladen [etc.]: Westdeutscher Verlag.
- Loos, P. & Schäffer, B. (2001). *Das Gruppendiskussionsverfahren. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Lorig, W. H. (2009). Die kundenorientierte Verwaltung - zu den Facetten eines Leitbildes der Verwaltungsmodernisierung. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 225-246). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (1966). *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln: Grote.
- Luhmann, N. (1987). *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1998). *Die Gesellschaft der Gesellschaft. Zweiter Teilband*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2007). *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung* (5. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Originalarbeit erschienen 1971).
- Maurer, H. (2010). *Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen* (6., überarb. und erg. Aufl.). München: Verlag C. H. Beck.
- Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (18. Aufl.). München: Verlag C. H. Beck.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In J. Kooiman (Hrsg.), *Modern governance. New government-society interactions* (S. 9-20). London [etc.]: Sage Publications.
- Merten, K. (1999). *Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Band 1/1: Grundlagen der Kommunikationswissenschaft*. Münster [etc.]: LIT-Verlag.
- Merten, K. (2008). Konstruktivistischer Ansatz. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 136-146). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merten, K. (2009). Zur Theorie der PR-Theorien. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 51-70). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merten, K. & Westerbarkey, J. (1994). Public Opinion and Public Relations. In K. Merten, S. J. Schmidt & S. Weischenberg (Hrsg.), *Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft* (S. 188-211). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Merton, R. K. & Kendall, P. L. (1979). Das fokussierte Interview. In C. Hopf & E. Weingarten (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung* (S. 171-204). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Meuser, M. & Nagel, U. (1997). Das ExpertInneninterview - Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In B. Friebertshäuser & A. Prengel (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft* (S. 481-491). Weinheim [etc.]: Juventa-Verlag.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2005). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (2. Aufl., S. 71-93). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder* (3., grundl. überarb. Aufl., S. 35-60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook* (3. Aufl.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Möltgen, K. & Pippke, W. (2009). New Public Management und die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung. In E. Czerwick, W. H. Lorig & E. Treutner (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 199-224). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Morgan, D. L. (1997). *Focus groups as qualitative research* (2. Aufl.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Morgan, D. L. (1998). *Planning Focus Groups*. Thousand Oaks, CA [etc.]: Sage Publications.
- Müller, K. (2002). Die Strukturierung der Moderne. Anthony Giddens Beitrag zu Sozialtheorie und soziologischer Zeitdiagnose. In C. Stark & C. Lahusen (Hrsg.), *Theorien der Gesellschaft. Einführung in zentrale Paradigmen der soziologischen Gegenwartsanalyse* (S. 163-201). München: Oldenbourg.
- Newman, J. & Tonkens, E. (2011). Introduction. In J. Newman & E. Tonkens (Hrsg.), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States* (S. 9-28). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nida-Rümelin, J. (2005). *Über menschliche Freiheit*. Stuttgart: Reclam.
- Nida-Rümelin, J. (2006a). *Demokratie und Wahrheit*. München: Verlag C. H. Beck.
- Nida-Rümelin, J. (2006b). *Humanismus als Leitkultur. Ein Perspektivenwechsel*. München: Verlag C. H. Beck.
- Nida-Rümelin, J. (2011). *Verantwortung*. Stuttgart: Reclam.

- Pfadenhauer, M. (2009). Auf gleicher Augenhöhe. Das Experteninterview - ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder* (3., grundl. überarb. Aufl., S. 99-116). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pieper, A. (2007). *Einführung in die Ethik* (6., überarb. und aktual. Aufl.). Tübingen [etc.]: A. Francke Verlag.
- Pieper, W. (1990). Propaganda und Public Relations. In D. Pflaum & W. Pieper (Hrsg.), *Lexikon der Public Relations* (S. 233-235). Berlin: Die Wirtschaft.
- Rademacher, L. (2009). PR als ‚Literatur‘ der Gesellschaft? Plädoyer für eine medienwissenschaftliche Grundlegung des Kommunikationsmanagements. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 87-113). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Radest, H. B. (2013). Humanism as experience. In A. B. Pinn (Hrsg.), *What is humanism, and why does it matter?* (S. 2-27). Durham: Acumen.
- Raupp, J. (2008). Determinationsthese. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 192-208). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reese-Schäfer, W. (2012). *Politische Theorie der Gegenwart in achtzehn Modellen* (2., überarb. u. erw. Aufl.). München: Oldenbourg Verlag.
- Richter, P. (2012). Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In M. Apelt (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen* (S. 91-112). Wiesbaden: Springer VS.
- Rolke, L. (2009). Public Relations - die Lizenz zur Mitgestaltung öffentlicher Meinung. Umriss einer neuen PR-Theorie. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 173-198). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ronneberger, F. (1990). Theorie der Public Relations. In D. Pflaum & W. Pieper (Hrsg.), *Lexikon der Public Relations* (S. 426-430). Berlin: Die Wirtschaft.
- Ronneberger, F. & Rühl, M. (1992). *Theorie der Public Relations. Ein Entwurf*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Röttger, U. (2009). Welche Theorien für welche PR? In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 9-25). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Röttger, U. (2010a). Public Relations. In H. Bonfadelli, O. Jarren & G. Siegert (Hrsg.), *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (3., vollst. überarb. Aufl., S. 379-403). Bern [u.a.]: Haupt Verlag.

- Röttger, U. (2010b). *Public Relations - Organisation und Profession. Öffentlichkeitsarbeit als Organisationsfunktion. Eine Berufsfeldstudie* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Röttger, U., Preusse, J. & Schmitt, J. (2011). *Grundlagen der Public Relations. Eine kommunikationswissenschaftliche Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rudzio, W. (2011). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* (8., aktual. u. erw. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rühl, M. (2009). Für Public Relations? Ein kommunikationswissenschaftliches Theoriebouquet!
In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 71-85). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London [etc.]: Sage.
- Sarcinelli, U. (1998). Staatskommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (S. 726). Opladen [etc.]: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, U. (2011). *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System* (3., erw. u. überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schröer-Schallenberg, S. (1987). *Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schulz, W. (2009). Public Relations / Öffentlichkeitsarbeit. In E. Noelle-Neumann, W. Schulz & J. Wilke (Hrsg.), *Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation* (Aktual., vollst. überarb. u. erg. Aufl., S. 565-592). Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Schürmann, F. (1992). *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schütz, A. (1946/2011). Der gut informierte Bürger. Ein Essay zur sozialen Verteilung von Wissen. In Göttlich, Andreas, Sebald, Gerd & J. Weyand (Hrsg.), *Relevanz und Handeln 2. Gesellschaftliches Wissen und politisches Handeln* (Alfred Schütz Werkausgabe, Band VI.2, S. 115-132). Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Sennett, R. (2012). *Handwerk* (4. Aufl.). Berlin: Berlin Verlag Taschenbuch.
- Sievers, B. (2007). Die Soziale Photo-Matrix als eine Methode der Aktionsforschung. Bilder von unterhalb der Oberfläche der Universität. *Werkblatt*, 59 (24, 2), 75-97.
- Signitzer, B. (2007). Theorie der Public Relations. In R. Burkart & W. Hömberg (Hrsg.), *Kommunikationstheorien. Ein Textbuch zur Einführung* (4. erw. u. aktual. Aufl., S. 141-173). Wien: Braumüller.

- Stichweh, R. (1999). Luhmann (1927-1998). In D. Kaesler (Hrsg.), *Klassiker der Soziologie* (5., überarb., aktual. u. erw. Aufl., S. 240-264). München: Verlag C. H. Beck.
- Szyszka, P. (1999). "Öffentliche Beziehungen" als organisationale Öffentlichkeit. Funktionale Rahmenbedingungen von Öffentlichkeitsarbeit. In P. Szyszka (Hrsg.), *Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation* (S. 131-146). Opladen [etc.]: Westdeutscher Verlag.
- Szyszka, P. (2004). Public Relations und Öffentlichkeitsarbeit. Einführung in die Grundlagen. In Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik (Hrsg.), *Öffentlichkeitsarbeit für Nonprofit-Organisationen* (S. 31-62). Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Szyszka, P. (2008a). Organisation und Organisationsinteresse. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 309-320). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P. (2008b). Organisationsbezogene Ansätze. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 161-176). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P. (2008c). Soziales Vertrauen. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 627). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P. (2008d). Transparenz. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 624-625). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P. (2008e). Werbung. In G. Bentele, R. Fröhlich & P. Szyszka (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (2., korrig. u. erw. Aufl., S. 629). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P. (2009). Organisation und Kommunikation: Integrativer Ansatz einer Theorie zu Public Relations und Public Relations Management. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung* (2., aktual. u. erw. Aufl., S. 135-150). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Szyszka, P., Schütte, D. & Urbahn, K. (2009). *Public Relations in Deutschland. Eine empirische Studie zum Berufsfeld Öffentlichkeitsarbeit*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Todorov, T. (2002). *Imperfect garden. The legacy of humanism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wæraas, A. (2009). On Weber. Legitimacy and Legitimation in Public Relations. In Ø. Ihlen, M. Fredriksson & B. van Ruler (Hrsg.), *Public relations and social theory. Key figures and concepts* (S. 301-322). New York: Routledge.

- Wagner, G. (2011). Strukturierung. In W. Fuchs-Heinritz (Hrsg.), *Lexikon zur Soziologie* (5., überarb. Aufl., S. 661). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (5., rev. Aufl. [Nachdr.]. Tübingen: Mohr-Siebeck (Originalarbeit erschienen 1922).
- Weber, R. P. (1990). *Basic Content Analysis* (2. Aufl.). Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Wirth, W. & Fretwurst, B. (2010). Zur Bedeutung der empirischen Methoden in der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. In H. Bonfadelli, O. Jarren & G. Siegert (Hrsg.), *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (3., vollst. überarb. Aufl., S. 57-73). Bern [u.a.]: Haupt Verlag.
- Wyss, V. & Keel, G. (2010). Journalismusforschung. In H. Bonfadelli, O. Jarren & G. Siegert (Hrsg.), *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (3., vollst. überarb. Aufl., S. 337-378). Bern [u.a.]: Haupt Verlag.
- Zerfaß, A. (2010). *Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit. Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations* (3., aktual. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zurstiege, G. (2006). Werbung. In G. Bentele, H.-B. Brosius & O. Jarren (Hrsg.), *Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft* (S. 309-310). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anhang

A) Fragestellungen des Leitfadens

Unter Berücksichtigung der objektbezogenen Assoziationsbildung (vgl. 1.3), des mithilfe der Literaturrecherche entwickelten Modells der Verwaltungs-PR und den davon abgeleiteten Annahmen (vgl. 2.6) sowie der Zielsetzung der Studie (vgl. 1.2) einschließlich der Forschungsfrage und den ihr nachgeordneten Fragestellungen kommt für die Experteninterviews folgender Leitfaden in Betracht:

Einführung (Anlass, Thema, Gegenstand, Methode, Ablauf) inklusive Vertraulichkeitszusage

Einstieg (Hinleiten zum Forschungsgegenstand):

Welche Werkzeuge symbolisieren aus Ihrer Sicht aus welchen Gründen die behördliche Öffentlichkeitsarbeit?

Ergänzende Konkretisierung: Welche Funktion erfüllt die Öffentlichkeitsarbeit der Administration? Ist die behördliche Öffentlichkeitsarbeit nach Ihrer Einschätzung eher an den Interessen der Verwaltung oder eher an den Interessen der Bevölkerung ausgerichtet?

1. Interessenskomplex (Besondere Einschätzungen und Erfahrungen des Interviewpartners):

Wie lange sind Sie schon im Bereich der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit tätig?

Ergänzende Konkretisierung: Welchen Eindruck haben sie bislang von diesem Tätigkeitsfeld gewonnen? Gab es besondere Ereignisse, die Ihre PR-Tätigkeit in der Verwaltung prägten?

2. Interessenskomplex (Zusammenhang von PR-Modell und behördlicher PR-Funktion):

Inwiefern bestimmt aus Ihrer Sicht bereits die Vorstellung von dem, was Öffentlichkeitsarbeit ist, die Funktion der Verwaltungs-PR?

Ergänzende Konkretisierung: Welche Art der Öffentlichkeitsarbeit, welches spezifische PR-Modell erscheint generell geeignet beziehungsweise erforderlich, um der Bevölkerung mittels Verwaltungs-PR eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen?

3. Interessenskomplex (Zusammenhang von Verwaltungsart und behördlicher PR-Funktion):

Inwiefern gibt nach Ihrer Einschätzung schon die Art der Verwaltung den Zweck der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit vor?

Ergänzende Konkretisierung: Welcher Verwaltungstyp eignet sich besonders dazu, der Bevölkerung mittels behördlicher PR eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen? Welche Verwaltungsart eignet sich nicht dazu? Wie wahrscheinlich ist es, dass eine unabhängige, auf sich selbst bezogene Verwaltung zur freien Meinungsbildung beitragen kann? Wovon ist der Beitrag einer

hierarchisch geprägten Verwaltung zur freien Meinungsbildung abhängig? Inwieweit kann eine verhandelnde Verwaltung zur freien Meinungsbildung beitragen? Auf welche Weise kann eine an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtete Verwaltung zur freien Meinungsbildung beitragen? Welche Prinzipien behördlicher Leitbilder gibt es, die sich auf Verwaltungs-PR auswirken?

4. Interessenskomplex (Zusammenhang von Grundlagen behördlicher PR und freier Meinungsbildung der Bevölkerung):

Welche grundlegenden Gedanken müssten PR und öffentlicher Verwaltung gemeinsam zugrunde gelegt werden, sodass beide zusammen als behördliche Öffentlichkeitsarbeit eine bürgerbezogene Ausrichtung erfahren könnten?

Ergänzende Konkretisierung: Auf der Basis welcher gemeinsamen Ideen oder Grundsätze können die PR und die öffentliche Verwaltung in der Verbindung als behördliche Öffentlichkeitsarbeit zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung beitragen?

Abschluss (Bestätigung der Expertenauskünfte und Abrundung des Interviews):

Welche Werkzeuge wären Ihrer Ansicht nach bildhaft erforderlich, um als behördliche PR eine freie Meinungsbildung der Bevölkerung zu ermöglichen?

Ergänzende Konkretisierung: Was müssten die PR administrativer Stellen zu leisten im Stande sein, um zur freien politischen Meinungsbildung beitragen zu können? Was benötigt die behördliche PR hierzu ganz konkret? Wer oder was kann das gewährleisten oder dazu beitragen?

Ausklang mit Rückkopplungs- und Nachfragemöglichkeit hinsichtlich Ergänzungen sowie Danksagung für Mitwirkung

B) Kategorien gemäß der Auswertung der Experteninterviews

Kategorien der Problemkennzeichen behördlicher PR

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Problemkennzeichen behördlicher PR im Hinblick auf eine freie Meinungsbildung	[37]
Behördenorientierte inhaltliche Einflussnahme	[10]
Innerbehördliche Vorbehalte	[7]
Spannungsfeld behördlicher PR	[6]
Einflussnahme der Politik	[4]
Zurückweisen der Aufgabe eines Meinungsbildungsbeitrags	[4]
Vorgaben vorgesetzter Stellen	[3]
Datenschutz und Persönlichkeitsrechte	[3]
Die Interviewpartner haben mit insgesamt 37 Argumenten die Problemkennzeichen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die freie Meinungsbildung der Bevölkerung genannt.	

Kategorien bei Assoziation mit Bohrer

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Bohrer	[7]
Öffnen von Zielgruppen	[3]
Öffnen der Verwaltungsangehörigen	[2]
Gewährleisten von Einblicken	[1]
Bürgerliche Rückkopplungsmöglichkeit	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Bohrer	[5]
Bürgerliche Befähigung zu problemorientierter Wahrnehmung	[2]
Darstellen der Verwaltungsarbeit	[1]
Angebot ergänzender Informationen	[1]
Interne Förderung der Dienstleistungsbereitschaft	[1]
Verwaltungs-PR als Bohrer betrachtet können nach Ansicht der Experten vier verschiedene Funktionen haben [7], die ausschließlich zur freien Meinungsbildung beitragen [5].	

Kategorien bei Assoziation mit Spannungsmesser

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher PR bei Assoziation mit einem Spannungsmesser	[2]
Messen von auf Unkenntnis beruhenden Spannungen	[1]
Vorbereitendes Messen von Stimmungen	[1]
Fördern freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Spannungsmesser	[2]
Kommunizieren im Spannungsverhältnis	[2]
Verwaltungs-PR als Spannungsmesser betrachtet können nach Ansicht der Experten zwei verschiedene Funktionen haben [2], die ausschließlich zur freien Meinungsbildung beitragen [2].	

Kategorien bei Assoziation mit Wasserwaage

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einer Wasserwaage	[1]
Bemühen um Ausgewogenheit	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Wasserwaage	[1]
Ausgewogenes, neutrales Vorgehen der Verwaltung	[1]
Verwaltungs-PR als Wasserwaage betrachtet kann nach Ansicht eines Experten eine Funktion haben [1], die ausschließlich zur freien Meinungsbildung beiträgt [1].	

Kategorien bei Assoziation mit Schraubenzieher

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Schraubenzieher	[3]
Unterstützen behördlicher Handlungsstabilität	[2]
Verbinden gesellschaftlicher Interessen	[1]
Fördern freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Schraubenzieher	[6]
Verwaltungsinternes Öffnen	[3]
Ermöglichung des Informationserhalts	[2]
Einen gesellschaftlicher Interessen	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Schraubenzieher	[3]
Informationseinschränkung zugunsten behördlicher Handlungsfähigkeit	[1]
Einflussnahme im administrativen und politischen Interesse	[1]
Behördliche Informationsbegrenzung	[1]
Verwaltungs-PR als Schraubenzieher betrachtet haben nach Ansicht der Experten zwei verschiedene Funktionen [3], die zur freien Meinungsbildung beitragen [6] und diese einschränken [3].	

Kategorien bei Assoziation mit Drahtbürste

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einer Drahtbürste	[4]
Ermöglichen behördlicher Transparenz	[2]
Freilegen dialogischer Strukturen	[1]
Auskunftsbereitschaft nach Relevanzeinschätzung	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Drahtbürste	[3]
Offenheit durch Aufklärungsarbeit	[2]
Eröffnen von Dialogmöglichkeiten	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Drahtbürste	[1]
Verwaltungsbezogene Informationsbegrenzung	[1]
Verwaltungs-PR als Drahtbürste betrachtet haben aus Expertensicht drei Funktionen [4], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [3] als auch diese einschränken können [1].	

Kategorien bei Assoziation mit Hammer

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Hammer	[6]
Klares Positionieren	[2]
Steigern der Wahrnehmung	[2]
Reaktion bei Skepsis oder Diskreditierung	[1]
Informieren über Reaktionen	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Hammer	[3]
Umfassendes problemorientiertes Informieren	[3]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Hammer	[2]
Unbedingte Informationsvermittlung	[1]
Widerstand gegenüber bürgerlicher Skepsis	[1]
Verwaltungs-PR als Hammer betrachtet können aus Expertensicht vier verschiedene Funktionen haben [6], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [3] als auch diese einschränken [2].	

Kategorien bei Assoziation mit Winkelmaß

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Winkelmaß	[2]
Angemessenheit der Darstellung	[1]
Überprüfbarkeit der Verwaltungskommunikation	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Winkelmaß	[2]
Einordnen des Verwaltungshandelns	[1]
Überprüfen der Informationsgewährleistung	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Winkelmaß	[1]
Normative Informationsbegrenzung	[1]
Verwaltungs-PR als Winkelmaß betrachtet können aus Expertensicht zwei Funktionen haben [2], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [2] als auch diese einschränken [1].	

Kategorien bei Assoziation mit Zange

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einer Zange	[6]
Nachvollziehbarkeit und Verständnis	[2]
Aufgreifen von Themen	[2]
Ausrichten an Verwaltungsinteresse und öffentlicher Meinung	[1]
Internes Erlangen von Informationen	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Zange	[3]
Verdeutlichen von Informationen	[2]
Interne Informationsgewinnung vor Verbreitung	[1]
Einschränken der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Zange	[2]
Informationsreglementierung im Verwaltungsinteresse	[2]
Verwaltungs-PR als Zange betrachtet können aus Expertensicht vier verschiedene Funktionen haben [6], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [3] als auch diese einschränken [2].	

Kategorien bei Assoziation mit Spachtel

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einer Spachtel	[3]
Klarlegen des Verwaltungshandelns	[2]
Überwinden von Interessendivergenzen	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Spachtel	[2]
Behördliches Informieren und Aufklären	[2]
Einschränken der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einer Spachtel	[1]
Verdecken problematischer Verwaltungsleistungen	[1]
Verwaltungs-PR als Spachtel betrachtet können aus Expertensicht zwei verschiedene Funktionen haben [3], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [2] als auch diese einschränken [1].	

Kategorien bei Assoziation mit Maßstab

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Maßstab	[15]
Messen kommunikativer Erfordernisse	[6]
Messen von Stimmungen und Vorstellungen	[3]
Messen im Interesse der Aufgabenwahrnehmung	[3]
Maßstab mit Erläuterungs- und Beratungsfunktion	[2]
Messen kommunikativer Wirkungen	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Maßstab	[6]
Vermitteln und Erklären	[2]
Ausrichtung an Adressaten	[2]
Bemessungsgrundlage für Öffentlichkeit	[2]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Maßstab	[6]
Überreden der Zielgruppen	[2]
Abzielen auf Beachtung	[2]
Auswahl der PR-Inhalte	[2]
Verwaltungs-PR als Maßstab betrachtet können aus Expertensicht fünf verschiedene Funktionen haben [15], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [6] als auch diese einschränken [6].	

Kategorien bei Assoziation mit Säge

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einer Säge	[1]
Partielles adressatenorientiertes Informieren	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung durch Verwaltungs-PR bei Assoziation mit einer Säge	[1]
Zielgruppengerechte Informationsweitergabe	[1]
Einschränken der freien Meinungsbildung durch Verwaltungs-PR bei Assoziation mit einer	[1]
Normativ limitierte Informationsweitergabe	[1]
Verwaltungs-PR als Säge betrachtet kann nach Ansicht eines Experten eine Funktion haben [1], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [1] als auch diese einschränken kann [1].	

Kategorien bei Assoziation mit Pinsel

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Assoziation mit einem Pinsel	[11]
Varianten der Verwaltungspräsentation	[5]
Einflussnahme auf Wirklichkeitswahrnehmung	[3]
Kunst der Informationsauswahl	[1]
Herausarbeiten behördlicher Informationen	[1]
Verständlichmachen behördlicher Informationen	[1]
Fördern der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Pinsel	[4]
Präzisieren behördlicher Informationen	[2]
Förderung der Wahrnehmbarkeit	[2]
Einschränken der freien Meinungsbildung bei Assoziation mit einem Pinsel	[4]
Wirklichkeitsverzerrung im behördlichen Interesse	[2]
Einschränken des Informationsangebots durch vorgesetzte Stellen	[1]
Behördliches Limitieren des Informationsangebots	[1]
Verwaltungs-PR als Pinsel betrachtet können nach Ansicht der Experten fünf Funktionen haben [11], die sowohl zur freien Meinungsbildung beitragen [4] als auch diese einschränken [4].	

Kategorien bei Assoziation mit Schraubenschlüssel

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktionen behördlicher PR bei Assoziation mit einem Schraubenschlüssel	[1]
Öffnen der Zielgruppen	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung bei Assoziation mit Schraubenschlüssel	[1]
Öffnen für Verwaltungsperspektive	[1]
Verwaltungs-PR als Schraubenschlüssel betrachtet kann nach Ansicht eines Experten eine Funktion haben [1], die ausschließlich die freie Meinungsbildung einschränken kann [1].	

Kategorien bei Assoziation mit diversen Gegenständen

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Funktion Antennen und Seismograph: Messen von Stimmungen oder Schwankungen	[2]
Fördern freier Meinungsbildung: Reagieren auf Basis von Wahrnehmungen	[1]
Funktion Spiegel: Moralisches Hinterfragen der Verantwortbarkeit	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Behördliche Selbsterkenntnis	[1]
Funktion Sekundenkleber: Zusammenhalten von Verwaltung und Bevölkerung	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Schnelles und adäquates Kommunizieren	[1]
Funktion Silikon: Gesellschaftlicher Zusammenhalt	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Verbinden unterschiedlicher Interessen	[1]
Funktion Wörterbuch: Zielgruppengerechte Sprache	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Verständliches Informieren	[1]
Funktion Stricknadel: Entspannung durch Verständnis	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Dialogermöglichung durch Entspannung	[1]
Funktion Fernsehkanal: Weitergabe von Fachinhalten	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Vermitteln behördlichen Fachwissens	[1]
Funktion Mess- und Anzeigeeinstrument: Messen und Anzeigen aufgabenbezogener Daten	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: Unmittelbares Verfügbarmachen von Daten	[1]
Funktion Mikroskop und Fernglas: Erkennen bürgerlichen Bedarfs	[1]
Fördern freier Meinungsbildung: - - -	[--]
Funktion Tablett: Behördliches Darlegen von Informationen	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung: Information nur gem. behördl. Relevanzeinschätzung	[1]
Die Experten assoziieren mit zwölf Gegenständen diverse Funktionen behördlicher PR [11], die abgesehen vom Zweck des Tabletts überwiegend zur freien Meinungsbildung beitragen [8].	

Kategorien der Zusammenhänge zwischen Verwaltungsform und Behörden-PR

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Zusammenhänge zwischen der Verwaltungsform und der Art behördlicher PR	[15]
Abhängigkeit von Aufgaben der Verwaltung	[3]
Abhängigkeit vom Selbstverständnis der Verwaltung	[3]
Abhängigkeit von der Bürgernähe und -orientierung der Verwaltung	[2]
Abhängigkeit von Prozessen der Verwaltung	[2]
Abhängigkeit von der Kultur der Verwaltung	[1]
Abhängigkeit von der Organisation der Verwaltung	[1]
Generelle Abhängigkeit von der Verwaltungsart	[3]
Die Interviewpartner haben mit insgesamt 15 Argumenten die Zusammenhänge zwischen der Verwaltungsform und der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit benannt.	

Kategorien behördlicher PR als Systemschnittstelle

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen behördlicher PR als Systemschnittstelle	[18]
Behördliche Schnittstellen-Einrichtungen	[8]
Stelle für Information und Kommunikation nach außen	[8]
Kontakt- und Zugangsmöglichkeit für Bevölkerung	[2]
Zurückweisen behördlicher PR als Systemschnittstelle	[3]
Über Schnittstellenfunktion hinausgehende Aufgaben	[3]
Förderung der freien Meinungsbildung durch behördliche PR als Systemschnittstelle	[5]
Kommunikations- bzw. Informationsmöglichkeit nach außen	[5]
Einschränkung der freien Meinungsbildung durch behördliche PR als Systemschnittstelle	[17]
Keine oder bloße Informationssteuerung	[8]
Behördliche Geschlossenheit	[5]
Generelle Unzulänglichkeit	[4]
Die Interviewpartner haben Verwaltungs-PR als Systemschnittstelle bestätigt [18] und negiert [3]. Verwaltungs-PR als Systemschnittstelle können laut Experten zur freien Meinungsbildung beitragen [5] und diese einschränken [17].	

Kategorien behördlicher PR zur Einflusslegitimierung

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen behördlicher PR zur Einflusslegitimierung	[17]
Erläutern des Verwaltungshandelns	[8]
Begründen der Verwaltungsentscheidungen	[4]
Rechtfertigen in Krisen	[2]
Unterstützen des Verwaltungshandelns	[2]
Ergänzendes Erläutern der Rechtsstaatlichkeit	[1]
Zurückweisen behördlicher PR zur Einflusslegitimierung	[6]
Legitimierung nicht zielführend	[3]
Kein Legitimierungsbedarf	[2]
Aufklärungsvorrang gegenüber Legitimieren	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch behördliche PR zur Einflusslegitimierung	[15]
Begründen und Erklären	[10]
Allgemeine Verwaltungslegitimation	[4]
Fördern der Medienunterstützung	[1]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch behördliche PR zur Einflusslegitimierung	[8]
Behördliche Zweckausrichtung	[3]
Verspätetes Ansetzen	[2]
Generelle Unzulänglichkeit	[2]
Authentizitätsmangel	[1]
Die Interviewpartner haben Verwaltungs-PR zur Einflusslegitimierung bestätigt [17] und negiert [6]. Verwaltungs-PR als Systemschnittstelle können laut Experten zur freien Meinungsbildung beitragen [15] und diese einschränken [8].	

Kategorien behördlicher PR zum Interessenausgleich

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen behördlicher PR zum Interessenausgleich	[19]
Dialog und Diskussion	[6]
Interessenausgleich und Vermittlung	[6]
Wahrheit mittels Faktenbezug und Neutralität	[5]
Verständlichkeit durch Adressatenorientierung	[2]
Zurückweisen behördlicher PR zum Interessenausgleich	[10]
Vertreten behördlicher Interessen	[5]
Begrenzte Möglichkeiten zum Interessenausgleich	[2]
Eingeschränkte Kommunikationsbereitschaft	[2]
Diskussionsbeteiligung außerhalb des Kernkompetenzbereichs	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch behördliche PR zum Interessenausgleich	[17]
Wahrheit und Transparenz	[6]
Moderation und Interessenausgleich	[5]
Dialogische Ausrichtung	[4]
Administrative Bürgerzuwendung	[2]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch behördliche PR zum Interessenausgleich	[7]
Administratives Interesse	[3]
Politische Einschränkungen	[2]
Normative Einschränkungen	[2]
Die Interviewpartner haben Verwaltungs-PR zum Interessenausgleich bestätigt [19] und negiert [10]. Verwaltungs-PR zum Interessenausgleich können laut Experten zur freien Meinungsbildung beitragen [17] und diese einschränken [7].	

Kategorien behördlicher PR zur Strukturreproduktion

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen behördlicher PR zur Strukturreproduktion	[25]
Auswertungs-basiertes Reflektieren	[11]
Auswertungs-basiertes reaktives Anpassen	[10]
Auswertungs-basiertes aktives Anpassen	[4]
Zurückweisen behördlicher PR zur Strukturreproduktion	[4]
Verfügbarkeit erforderlicher Ressourcen	[3]
Zu wählende Neutralität	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch PR zur Strukturreproduktion	[20]
Bedarf wahrnehmen und reagieren	[6]
Bedarf wahrnehmen und agieren	[4]
Unmittelbarkeit behördlicher Kommunikation	[4]
Beeinflussen organisationaler Strukturen	[4]
Veränderung von Umweltstrukturen	[2]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch PR zur Strukturreproduktion	[3]
Spezielle Organisationssicht	[2]
Begrenzte Kapazitäten	[1]
Die Interviewpartner haben Verwaltungs-PR zur Strukturreproduktion bestätigt [25] und negiert [4]. Verwaltungs-PR zur Strukturreproduktion können laut Experten zur freien Meinungsbildung beitragen [20] und diese einschränken [3].	

Kategorien des Modells autonomer Verwaltung

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen des Modells der autonomen Verwaltung	[20]
Aufgabenbedingte Fach-Autonomie	[8]
Unabhängigkeit von bürgerlichen Interessen	[5]
Entbehrlichkeit umfassender Kommunikation	[5]
Unabhängigkeit von vorgesetzten Stellen	[2]
Zurückweisen des Modells der autonomen Verwaltung	[5]
Einheit von Verwaltung und Bevölkerung	[3]
Öffnungen durch Mitarbeiter	[2]
Förderung freier Meinungsbildung durch eine autonome Verwaltung	[8]
Aufgabenbedingte Unabhängigkeit	[4]
Normative Vorgaben	[3]
Selbstverständnis einer informierenden Administration	[1]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch eine autonome Verwaltung	[15]
Entgegenstehender Verwaltungscharakter	[6]
Mangel an Offenheit	[5]
Kommunikative Unzulänglichkeit	[3]
Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung	[1]
<p>Eine autonome Verwaltung wurde von den Interviewpartnern bestätigt [20] und zugleich negiert [5]. Nach Experteneinschätzung kann eine autonome Verwaltung zur freien Meinungsbildung beitragen [8], diese aber auch einschränken [15].</p>	

Kategorien des Modells hierarchischer Verwaltung

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen des Modells der hierarchischen Verwaltung	[26]
Bestimmende Verwaltungsspitze	[14]
Politischer Einfluss	[7]
Hierarchische Ordnung	[5]
Zurückweisen des Modells der hierarchischen Verwaltung	[3]
Anerkennung der Bürger als Souverän	[2]
Problematische Beziehung zur Politik	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch eine hierarchische Verwaltung	[8]
Anbieten von Informationen und Argumenten	[4]
Behördliche Sicht als solche transparent	[1]
Politische Einflüsse transparent	[1]
Spannungsverhältnis transparent	[1]
Gleichbehandlung aller Adressaten	[1]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch eine hierarchische Verwaltung	[25]
Politischer Vorrang	[11]
Einfluss übergeordneter Hierarchieebenen	[9]
Direkter Einfluss der Behördenleitung	[4]
Vernachlässigen von Mindermeinungen	[1]
Die Interviewpartner haben das Modell einer hierarchischen Verwaltung bestätigt [26] und negiert [3]. Verwaltungs-PR als Systemschnittstelle können laut Experten zur freien Meinungsbildung beitragen [8] und diese einschränken [25].	

Kategorien des Modells kooperativer Verwaltung

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen des Modells der kooperativen Verwaltung	[22]
Behördliche Vermittlungsfunktion	[10]
Administrative Moderatorenrolle	[8]
Verwaltungsziel Interessenausgleich und Konsens	[4]
Zurückweisen des Modells der kooperativen Verwaltung	[18]
Belastende Verwaltungsentscheidungen	[4]
Vermitteln keine Verwaltungsaufgabe	[3]
Abhängigkeiten der Verwaltung	[3]
Normative Bindungen der Verwaltung	[3]
Eigene Interessen	[2]
Administrative Machtposition	[1]
Ausschließen von Interessengegensätzen	[1]
Mangelnde Kopplung mit Entscheidungsebene	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch eine kooperative Verwaltung	[14]
Bemühen um Interessenausgleich	[5]
Übernahme einer Vermittlungsfunktion	[5]
Einnehmen einer Moderatorenrolle	[4]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch eine kooperative Verwaltung	[2]
Vermeiden von Diskussionen	[1]
Kommunizierbare Interessenvielfalt	[1]
<p>Eine kooperative Verwaltung wurde von den Interviewpartnern sowohl bestätigt [22] als auch negiert [18]. Laut Experten kann eine kooperative Verwaltung zur freien Meinungsbildung beitragen [14] oder diese einschränken [2].</p>	

Kategorien des Modells responsiver Verwaltung

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen des Modells der responsiven Verwaltung	[25]
Behördliche Bedarfsorientierung	[9]
Interaktion zwischen Verwaltung und Bürgern	[8]
Beteiligung einbezogener Bürger	[5]
Dienstleistungs- und Kundenorientierung	[3]
Zurückweisen des Modells der responsiven Verwaltung	[4]
Unzureichende Bedarfsdeckung	[2]
Unzureichende Bedarfsfeststellung	[1]
Partizipation als politische Belastung	[1]
Förderung freier Meinungsbildung durch eine responsive Verwaltung	[22]
Behördliches Agieren	[9]
Behördliches Reagieren	[6]
Orientieren, Beteiligen und Aktivieren	[5]
Interagieren	[2]
Einschränkung freier Meinungsbildung durch eine responsive Verwaltung	[14]
Reagieren auf Bedarf	[8]
Behördliches Eigeninteresse	[5]
Berücksichtigung gemäß Wahrnehmbarkeit	[1]
<p>Eine responsive Verwaltung wurde von den Interviewpartnern bestätigt [25] und negiert [4]. Laut Experten kann eine responsive Verwaltung zur freien Meinungsbildung sowohl beitragen [22] als auch diese einschränken [14].</p>	

Kategorien grundlegender systemtheoretischer Merkmale behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigung grundlegender systemtheoretischer Merkmale behördlicher PR	[6]
Abgrenzung von politischen Interessen	[2]
Autonome Stellung der Fachverwaltung	[2]
Selbstreferentialität eines geschlossenen Systems	[1]
Interne Reglementierung kommunikativer Außenbeziehungen eines geschlossenen Systems	[1]
Zurückweisen grundlegender systemtheoretischer Merkmale behördlicher PR	[2]
Ablehnen der Geschlossenheit	[1]
Keine Begrenzung auf Schnittstellen	[1]
Förderung freier Meinungsbildung auf Basis systemtheoretischer Merkmale	[2]
Informationsmöglichkeit nach außen	[1]
Geschlossenheit als Auslöser für Informationsbedarf und -beschaffung	[1]
Begrenzen freier Meinungsbildung auf Basis systemtheoretischer Merkmale behördl. PR	[4]
Geschlossenheit und Abschottung	[2]
Limitiertes Öffnen	[1]
Ausgeschlossenheit von Dialog und Kritik	[1]
Von den Interviewpartnern wurde eine systemtheoretische Fundierung von PR und Verwaltung bestätigt [6] und negiert [2]. Laut Experten kann eine systemtheoretische Fundierung der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beitragen [2] oder diese einschränken [4].	

Kategorien grundlegender bürokratietheoretischer Merkmale behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigung grundlegender bürokratietheoretischer Merkmale behördlicher PR	[7]
Über Behördenhierarchie vermittelter politischer Einfluss	[2]
Vorgaben hierarchisch übergeordneter Stellen	[2]
Unerheblichkeit bürgerlicher Sicht	[1]
Ausrichtung der Hierarchieebenen	[1]
Herausstellen des Verwaltungszwecks	[1]
Förderung freier Meinungsbildung auf der Grundlage bürokratietheoretischer Merkmale	[2]
Erläuterung behördlichen Handelns und der Verwaltungsexistenz	[1]
Offenheit mittels Authentizität durch Vielstimmigkeit	[1]
Einschränken freier Meinungsbildung auf Basis bürokratietheoretischer Merkmale	[7]
Einfluss politischer Sichtweisen	[3]
Ausrichtung an hierarchisch übergeordneten Stellen	[2]
Strategisches Positionieren zur Verwaltungseffizienz	[1]
Generelle Ungeeignetheit zur Bürgerbezogenheit	[1]
<p>Von den Experten wurde eine bürokratietheoretische Fundierung von PR und Verwaltung ausschließlich bestätigt [7]. Laut Experten kann eine bürokratietheoretische Fundierung der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beitragen [2] oder diese einschränken [7].</p>	

Kategorien grundlegender konsenstheoretischer Merkmale behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigung grundlegender konsenstheoretischer Merkmale behördlicher PR	[15]
Ausrichtung an Prinzipien der Transparenz, Wahrheit und Wahrhaftigkeit	[7]
Interessenvermittlung und Streben nach Konsens	[4]
Ausrichtung am Grundsatz der Verständlichkeit	[2]
Dialogische Ausrichtung	[2]
Zurückweisen grundlegender konsenstheoretischer Merkmale behördlicher PR	[7]
Transparenz lediglich als Zielvorstellung	[2]
Normative Einschränkungen	[2]
Einschränkende Vorgaben der Politik oder vorgesetzter Stellen	[1]
Einschränkungen durch behördliches Interesse	[1]
Umfassende dialogische Ausrichtung nicht möglich	[1]
Förderung freier Meinungsbildung auf der Grundlage konsenstheoretischer Merkmale	[20]
Berücksichtigen von Wahrheit, Offenheit, Transparenz	[16]
Aufbringen von Dialogbereitschaft	[4]
Einschränkung freier Meinungsbildung auf Grundlage konsenstheoretischer Merkmale	[6]
Einschränkungen aufgrund Aufgabenwahrnehmung	[3]
Normative Einschränkungen	[3]
Von den Interviewpartnern wurde eine konsenstheoretische Fundierung von PR und Verwaltung bestätigt [15] und negiert [7]. Laut Experten kann eine konsenstheoretische Fundierung der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beitragen [20] oder diese einschränken [6].	

Kategorien grundlegender strukturierungstheoretischer Merkmale behördlicher Öffentlichkeitsarbeit

[Zahlen in Klammern: Anzahl der von den Experten genannten Argumente]

Bestätigen grundlegender strukturierungstheoretischer Merkmale behördlicher PR	[6]
Interaktion als Voraussetzung für Rekursivität	[3]
Veränderung auf Auswertungsbasis	[3]
Zurückweisen grundlegender strukturierungstheoretischer Merkmale behördlicher PR	[2]
Relevanzbeurteilung auf der Grundlage einer situativen Behördeneinschätzung	[1]
Partizipation im Zusammenhang mit repräsentativer Demokratie problematisch	[1]
Förderung freier Meinungsbildung auf Grundlage strukturierungstheoretischer Merkmale	[5]
Wahrnehmungsmöglichkeit als Voraussetzung für angepasstes Handeln	[2]
Bürgerliche Erwartungshaltung handlungsbestimmend	[2]
Ermöglichung von Interaktion	[1]
Einschränkung freier Meinungsbildung auf Basis strukturierungstheoretischer Merkmale	[3]
Auf Einzelinteressen begrenzte Bedarfsbefriedigung	[1]
Behördliche Relevanzeinschätzung zu Verwaltungsrückkopplungen	[1]
Begrenzte Professionalität behördlicher PR-Akteure	[1]
Von den Interviewpartnern wurde eine strukturierungstheoretische Fundierung von PR und Verwaltung bestätigt [6] und negiert [2]. Laut Experten kann eine strukturierungstheoretische Basis der Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beitragen [5] und diese einschränken [3].	

C) Begründete Bewertungen der Thesen gemäß der Auswertung der Gruppendiskussionen

Thesebewertungen und Begründungen der Diskussionsgruppe der Bürger

[Punkte der Bewertungsskala: Bewertungen der Diskussionsteilnehmer]

1. These: Die freie Meinungsbildung ist gefährdet, wenn die Verwaltungs-PR imageorientiert ausgerichtet sind oder vorgesetzte Stellen auf diese Einfluss nehmen!			
++ ●●●	+ ●●●●●●	- ●●●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Beeinflussungsabsicht - Möglichkeit der Einflussnahme auf Bürger gegeben - Bestimmen des Informationsbedarfs des mündigen Bürgers 		<ul style="list-style-type: none"> - Keine pauschale Gefährdung 	

2. These: Verwaltungs-PR können die freie Meinungsbildung fördern, wenn sie Strukturen freilegen und Spannungen messen!			
++ ●●●●	+ ●●●●●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Nachvollziehbarkeit - Transparenz nach innen und außen - Erkennen des Bürgerwillens 		<ul style="list-style-type: none"> - Freilegen von Organisationsstrukturen allein reicht 	

3. These: Aufgaben und Selbstverständnis der Administration bestimmen die Verwaltungsart, die wiederum die behördliche PR prägt!			
++ ●●●●●●●●●●	+ ●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Behördlicher Grundkonsens - Bestimmte Aufgaben brauchen mehr oder weniger PR - Aufgaben prägen das Miteinander - Selbstverständnis der Mitarbeiter prägt die Kommunikation 			

4. These: Eine geschlossene Verwaltung kann nicht zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++ ●●●●●●●●●●	+ ●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Informationen kommen aus einer geschlossenen Behörde nicht heraus - Informationen sind nur gefiltert 			

5. These: Eine rechtfertigende Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung kann zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie behördliches Handeln in aller Offenheit erklärt!			
++ ●●●●●	+ ●●●●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Gibt „gutes Gefühl“ - Reduktion übertriebener Angebote - Fördert Vertrauen 		<ul style="list-style-type: none"> - Es muss auch noch Alternativen zum Rechtfertigen geben 	

6. These: Eine moderierende, neutrale PR der Verwaltung wäre der Idealfall, um zur freien Meinungsbildung mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit beitragen zu können, aber ist unmöglich!			
++ ●●●●●●	+ ●●●	- ●●●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Ideales Maximum an Transparenz - Verwaltung müsste „über ihren Schatten springen“ - Eigene Interessen der Verwaltung bleiben 		<ul style="list-style-type: none"> - Nicht die Aufgabe der Verwaltung 	

7. These: Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie faktenbezogen agiert und reagiert, ohne dabei zu manipulieren!			
++ ●	+ ●●●●●●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Informationsbedarf bestmöglich gedeckt - Gesellschaftliche Spannungen werden offenlegt und wahrgenommen 			

8. These: Eine paternalistische Administration, die zur Selbstherrlichkeit neigt, kann nicht zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++ ●●●●●●●●●●	+ ●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Fehlende Bürgernähe - Keine umfassende Information - Nur behördenorientiertes Informieren - Missbräuchliches Informieren 			

9. These: Eine abhängige Behörde kann nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen, weil sie in ihrer Transparenz eingeschränkt ist!

++ ●●●●	+ ●●●●●●	- ●●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Abhängigkeit führt zu Einengung - Anders bei höherstehenden Behörden - Glaubwürdigkeit leidet - Vorgaben schränken Verwaltung ein 		<ul style="list-style-type: none"> - Abhängigkeit der Behörde sollte unerheblich sein - Erklärungsfähigkeit der Verwaltung 	

10. These: Eine Behörde kann nicht vermitteln und damit zur freien Meinungsbildung beitragen, weil sie nicht neutral sein kann!

++ ●●	+ ●●●●●●●●	-	-- ●
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung ist der Politik unterstellt - Verwaltung mit eigenen Interessen - Sachzwänge - Bessere Einblicke der Verwaltung 		<ul style="list-style-type: none"> - Dialoge zu führen, ist Aufgabe der Verwaltung 	

11. These: Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie unmittelbar und aktiv die Bevölkerung informiert, ohne diese zu manipulieren!

++ ●●●●●●●●●●	+ ●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Verschleierungsverdacht ausräumbar - Spannungen ex ante begegnen - Weitergabe von Fachwissen möglich - Bürger fühlt sich ernstgenommen 			

12. These: Behörden und PR müssen vor allem dialogisch ausgerichtet sein, um zur freien Meinungsbildung beitragen zu können!

++ ●●●●●	+ ●●●●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Dialog als Basis für Kommunikation - Beweggründe werden deutlich - Input und Feedback - Partnerschaft 		<ul style="list-style-type: none"> - Strategien sollten nicht ausschlaggebend sein 	

Thesenbewertungen und Begründungen der Diskussionsgruppe der Journalisten

[Punkte der Bewertungsskala: Bewertungen der Diskussionsteilnehmer]

1. These: Die freie Meinungsbildung ist vor allem gefährdet, da die behördliche PR von politischen Einflüssen bestimmt ist!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Politik entscheidet auf Basis von Mehrheiten - Politik und Verwaltung lassen sich nicht trennen - Vermeiden eines politischen Gesichtsverlusts - Politisch geprägte Karrieren der Verwaltung 			

2. These: Die behördlichen PR können zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie die geschlossene Verwaltung aufbohren und den Informationsdurchfluss der Verwaltung aufschrauben!			
++ ●●●●●	+ ●●●●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Demokratie-Funktion - Transparenz - „Druck“ der Öffentlichkeit - Informieren der Gesellschaft realisierbar machen 		<ul style="list-style-type: none"> - Druck von oben - Einfluss auf Karriere 	

3. These: Das behördliche Selbstverständnis prägt die Verwaltung und damit die Öffentlichkeitsarbeit der Administration!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Selbsterhaltung - Motto: „Das haben wir schon immer so gemacht!“ - Abschirmen - Eigeninteresse - „Käseglocke“ 			

4. These: Eine Verwaltung kann mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn es sich um die PR eines grundsätzlich geschlossenen Systems handelt!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Undemokratisch - Zu wenig nach außen gewandt - Kein Interesse an Austausch, Feedback oder Dialog 		<ul style="list-style-type: none"> - Auch amtliche Verlautbarungen tragen zur Transparenz bei 	

5. These: Eine Verwaltung, die begründet und erklärt, kann einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten!			
++ ●●●	+ ●●●●●●●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung als „erste Quelle“ - Besser als keine Information 		<ul style="list-style-type: none"> - Intentionen nicht ersichtlich 	

6. These: Eine Behörde kann nicht als Moderator zur Transparenz beitragen, da sie nicht neutral sein kann!			
++ ●●●●●●●●●●	+	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Sachzwänge, v.a. monetär - Weisungsgebunden - PR bleiben abhängig 			

7. These: Eine Behörde kann mit PR zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrnimmt und auf diesen reagiert!			
++ ●●	+ ●●●●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung öffnet sich für Rückmeldung - „Ohr am Bürger“ - Reaktion auf Außeneinflüsse 			

8. These: Eine selbstbezogene Verwaltung kann kaum zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Keine anderen Argumente zugelassen - Kein Dialog möglich - Vorgefertigte Meinung 			

9. These: Die Verwaltung kann nur bedingt zur freien Meinungsbildung beitragen, weil Politik und Behördenleitung Einfluss ausüben!			
++ ●●●●●●	+ ●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Bindung an politische Richtlinien - Aufgabe der Eigenverantwortlichkeit der Verwaltungsmitarbeiter 			

10. These: Die Verwaltung kann nicht als vermittelnder Moderator fungieren, da sie nicht neutral sein kann!			
++ ●●●●●●●●	+	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Eigene Interessen der Verwaltung - Abhängigkeit von Politik 		<ul style="list-style-type: none"> - Außer: Anderes behördliches Selbstverständnis 	

11. These: Eine Verwaltung, die aktiv auf die Bürger zugeht, kann zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++ ●●●●●●	+ ●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - So ist Dialog möglich - Möglichkeit für Feedback - Gespür für Themenrelevanz 			

12. These: Sehen Verwaltung und PR die Bürger als Partner und kommunizieren sie mit diesen entsprechend, können sie bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++ ●●●●	+ ●●●	- ●	-- ●
<ul style="list-style-type: none"> - Mit Bürger auf Augenhöhe - Fairer Weg - Keine Strategien - Idealzustand der Kommunikation 		<ul style="list-style-type: none"> - Idealistische Einschätzung - Anzustrebendes Ziel 	

***Thesenbewertungen und Begründungen der Diskussionsgruppe der
Verwaltungsmitarbeiter***

[Punkte der Bewertungsskala: Bewertungen der Diskussionsteilnehmer]

1. These: Die freie Meinungsbildung der Bevölkerung ist gefährdet, da Verwaltungs-PR vor allem politisch geprägt ist!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Politische Strategien - Wählerstimmen - Mandaterhalt - Beruhigung der Bevölkerung 			

2. These: Behörden können zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn sie bildhaft die geschlossene Verwaltung aufbohren, da es hierfür grundlegend auf Ehrlichkeit ankommt!			
++ ●	+ ●●●●●●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltungsabläufe sind Bürgern oft nicht bekannt - Gibt Bürgern Sicherheit - Glaubwürdigkeit und Anerkennung der Verwaltung sind nur durch Ehrlichkeit erzielbar 			

3. These: Die Verwaltungsaufgaben prägen die Verwaltungsart und damit die behördliche Öffentlichkeitsarbeit!			
++ ●●●●●●●●	+ ●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Behördliche Tätigkeit legt Verwaltung fest - Rechtlicher Rahmen 			

4. These: Die Transparenz einer geschlossenen Verwaltung mit einer PR-Schnittstelle ist eingeschränkt, weil staatliche Interessen vorrangig sind und der Bürger nicht alles wissen muss!			
++ ●●	+ ●●●●●●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Um den Bürger zu schützen - Um den Fortbestand des Staates sicherzustellen - Um politische Interessen nicht zu gefährden 			

5. These: Rechtfertigende PR der Verwaltung können einen Beitrag zur freien Meinungsbildung leisten, indem sie behördliches Handeln im administrativen Interesse begründen!			
++ ••	+ ••••••••	- •••	--
<ul style="list-style-type: none"> - Transparenz - Rechts- und Handlungssicherheit für den Bürger - Informationsplus 		<ul style="list-style-type: none"> - Bürger bekommt etwas vorgesetzt - Nur ein Teilbeitrag - Einseitigkeit 	

6. These: Eine vermittelnde Verwaltungs-PR kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie die Neutralität wahrt und die Bürger beteiligt!			
++ ••••••••••	+ ••	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Interessenabwägung - Glaubwürdigkeit - Transparenz - Bürger entscheiden mit 			

7. These: Die PR der Verwaltung, die vor allem auf einen Informationsbedarf reagiert, kann zur freien Meinungsbildung beitragen!			
++	+ ••••••••••	- ••	--
<ul style="list-style-type: none"> - Transparenz ist so möglich - Bürgernähe - Aktualität 		<ul style="list-style-type: none"> - Informationsbedarf Einzelner nicht repräsentativ 	

8. These: Eine bevormundende Behörde trägt kaum zur freien Meinungsbildung bei, da ihre Informationsweitergabe einseitig ist!			
++ ••••••••••	+ •••	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - So ist Transparenz kein Ziel - Bürger werden für „dumm“ (unmündig) gehalten - Verwaltung gibt Meinung vor 			

9. These: Eine Behörde kann nur begrenzt zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn ihre Informationen von vorgesetzten Stellen und Politik „zensiert“ werden!

++ ●●●●●●●●●●	+	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Angst der Verwaltung - Keine Offenheit - Voreuseilender Gehorsam 			

10. These: Eine Behörde kann zur freien Meinungsbildung beitragen, indem sie zwischen Interessen vermittelt und so Transparenz wahrt und die Bürger beteiligt!

++ ●●●●●●●●	+ ●●	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Einbindung bei Entscheidungen der Verwaltung - Bürger als Partner - Gleicher Informationsstand 		<ul style="list-style-type: none"> - Eigene Interessen der Verwaltung 	

11. These: Eine Behörde, die den Informationsbedarf der Bevölkerung wahrnimmt und auf diesen reagiert oder entsprechend agiert, trägt zu umfassender Transparenz und Bürgerbeteiligung bei!

++ ●●●●●●●●●●	+	- ●	--
<ul style="list-style-type: none"> - Am Entscheidungsprozess der Behörde beteiligt - Auch die Informationen, die dem Bürger nicht bekannt sind, müssen zur freien Meinungsbildung herausgegeben werden - Behörde braucht für Reaktion Input 		<ul style="list-style-type: none"> - Manipulationsgefahr 	

12. These: Eine Behörde kann bestmöglich zur freien Meinungsbildung beitragen, wenn ihre PR vor allem auf Transparenz und Dialogbereitschaft beruhen!

++ ●●●●●	+ ●●●●●●	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - Bürger ist beteiligt und ernstgenommen - Alle Argumente sind offengelegt 			

Abbildungen

Abbildung 1:	Drei unterschiedliche Blickwinkel auf den Forschungsgegenstand	23
Abbildung 2:	Annahmentwicklung auf Grundlage der Literaturrecherche	25
Abbildung 3:	Auswertungsschritte der Leitfadeninterviews mit dem Ziel der Theoriebildung	37
Abbildung 4:	Dramaturgie der Datenerhebung mittels visualisiert geführter Gruppendiskussionen	51
Abbildung 5:	Integrative Methodenanwendung zum Entwurf einer Theorie bürgerbezogener, zur freien Meinungsbildung beitragender Öffentlichkeitsarbeit der Administration	53
Abbildung 6:	Öffentlichkeitsarbeit im doppelten Spannungsfeld von Ansätzen und Perspektiven	58
Abbildung 7:	„Abwehrblöcke“ der öffentlichen Verwaltung gegen umfassende Öffentlichkeit	90
Abbildung 8:	„Netz“ der Gründe für behördliche Public Relations	97
Abbildung 9:	Systemtheoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit	109
Abbildung 10:	Bürokratiethoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit	118
Abbildung 11:	Konsens theoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit	129
Abbildung 12:	Strukturierungstheoretisch fundierter „Dreiklang“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit	145
Abbildung 13:	„Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit: Zusammenhang von Verwaltungsmodellen, theoretischen Fundierungen und PR-Ansätzen	147
Abbildung 14:	Von den „Dreiklängen“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit abgeleitete Annahmen	149
Abbildung 15:	Sichtweisen auf die der Problemstellung immanenten Annahme im Forschungsprozess	217

Abbildung 16:	Entwicklung der Sichtweise auf die objektbezogenen Assoziationen zur behördlichen Öffentlichkeitsarbeit im Forschungsprozess	.....219
Abbildung 17:	Entwicklung der Sichtweise auf den Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltungsart im Forschungsprozess	.....221
Abbildung 18:	Entwicklung der Sichtweise auf den systemtheoretisch fundierten Ansatz einer autonomen Verwaltung im Forschungsprozess	.....222
Abbildung 19:	Entwicklung der Sichtweise auf den systemtheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit als Kopplungsmöglichkeit im Forschungsprozess	.....224
Abbildung 20:	Entwicklung der Sichtweise auf den bürokratiethoretisch fundierten Ansatz einer hierarchischen Verwaltung im Forschungsprozess	.....225
Abbildung 21:	Entwicklung der Sichtweise auf den bürokratiethoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zur Einflusslegitimierung im Forschungsprozess	.....227
Abbildung 22:	Entwicklung der Sichtweise auf den konsenstheoretisch fundierten Ansatz einer kooperativen Verwaltung im Forschungsprozess	.....228
Abbildung 23:	Entwicklung der Sichtweise auf den konsenstheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zum Interessenausgleich im Forschungsprozess	.....230
Abbildung 24:	Entwicklung der Sichtweise auf den strukturierungstheoretisch fundierten Ansatz einer responsiven Verwaltung im Forschungsprozess	.....231
Abbildung 25:	Entwicklung der Sichtweise auf den strukturierungstheoretisch fundierten Ansatz einer Öffentlichkeitsarbeit zur Strukturreproduktion im Forschungsprozess	.....233
Abbildung 26:	Entwicklung der Sichtweise auf eine Fundierung von Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit im Forschungsprozess	.....234

Tabellen

Tabelle 1:	Zusammenfassende Übersicht zur Literaturrecherche	24
Tabelle 2:	Zusammenfassende Übersicht zu den Experteninterviews	26
Tabelle 3:	Zusammenfassende Übersicht zu den visualisiert geführten Gruppendiskussionen	42
Tabelle 4:	Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit von Werbung und Propaganda	61
Tabelle 5:	PR-Entwicklung anhand verschiedener Modelle der Öffentlichkeitsarbeit	62
Tabelle 6:	Übersicht zu ausgewählten organisations- und gesellschaftsbezogenen PR-Ansätzen	65
Tabelle 7:	Vier Arten der öffentlichen Verwaltung	79
Tabelle 8:	Verschiedene Arten staatlichen Informationshandelns	88
Tabelle 9:	Drei Modelle der responsiven Verwaltung	137
Tabelle 10	Voraussetzungen und Auswirkungen von PR-Funktionen bestimmter Verwaltungsformen auf deren Verwaltungs- oder Bürgerbezug einschließlich der jeweiligen Beitragsgrade zur freien Meinungsbildung	237

Diagramme

Diagramm 1:	Anzahl der von den interviewten Experten genannten Argumente zu den Problemkennzeichen behördlicher Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf eine freie Meinungsbildung	161
Diagramm 2:	Anzahl der Expertenargumente für mehrfach ausgewählte Werkzeugfunktionen als Assoziationen zur überwiegenden Förderung der freien Meinungsbildung mittels behördlicher Öffentlichkeitsarbeit	164
Diagramm 3:	Anzahl der von den Interviewpartnern genannten Gründe zur Abhängigkeit der Ausprägung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit von der Art der öffentlichen Verwaltung	167
Diagramm 4:	Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR als Schnittstelle beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	168
Diagramm 5:	Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zur Einflusslegitimierung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	170
Diagramm 6:	Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zum Interessenausgleich beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	172
Diagramm 7:	Anzahl der Expertenargumente für behördliche PR zur Strukturreproduktion beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	174
Diagramm 8:	Anzahl der Expertenargumente für eine autonome Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	177
Diagramm 9:	Anzahl der Expertenargumente für eine hierarchische Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	180
Diagramm 10:	Anzahl der Expertenargumente für eine kooperative Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	183
Diagramm 11:	Anzahl der Expertenargumente für eine responsive Verwaltungsart beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	187

Diagramm 12:	Anzahl der Expertenargumente für eine systemtheoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	192
Diagramm 13:	Anzahl der Expertenargumente für eine bürokratiethoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	193
Diagramm 14:	Anzahl der Expertenargumente für eine strukturierungstheoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	194
Diagramm 15:	Anzahl der Expertenargumente für eine konsenstheoretische Fundierung von Public Relations und Verwaltung beziehungsweise für deren Beitrag zur freien Meinungsbildung nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	195
Diagramm 16:	Anzahl der Expertenargumente für die „Dreiklänge“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit bestehend aus Verwaltungsmodell, theoretischer Grundlage und PR-Ansatz nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	197
Diagramm 17:	Anzahl der Expertenargumente für einen Beitrag zur freien Meinungsbildung bei Vorliegen eines bestimmten „Dreiklangs“ behördlicher Öffentlichkeitsarbeit nach Abzug der Zahl der jeweiligen Gegenargumente	198
Diagramm 18:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten ersten These	200
Diagramm 19:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zweiten These	201
Diagramm 20:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendiskussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten dritten These	203

Diagramm 21:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten vierten These	204
Diagramm 22:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten fünften These	205
Diagramm 23:	Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten sechsten These	206
Diagramm 24:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten siebten These	208
Diagramm 25:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten achten These	209
Diagramm 26:	Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten neunten These	210
Diagramm 27:	Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zehnten These	212
Diagramm 28:	Bewertungsskalen zu der im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten elften These	213
Diagramm 29:	Bewertungsskalen zur im Rahmen der visualisiert geführten Gruppendifkussionen jeweils aufgestellten These vor dem Hintergrund der diskutierten aus Experteninterviews abgeleiteten zwölften These	214

Autor



Rainer Scharf, 1971 geboren, ist seit dem Jahr 2001 in der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit tätig. Die Erfahrungen, die er zu Verwaltungsorganisationen und deren Public Relations gesammelt hat, sind ein wesentlicher Impuls für dieses Forschungsprojekt gewesen. Seine berufliche Funktion und sein akademischer Werdegang verbinden die Spezialgebiete der öffentlichen Verwaltung und der PR.

Von 1998 bis 2001 studierte Scharf an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Brühl beziehungsweise Lübeck. In seiner Studienarbeit beschäftigte er sich mit der Entwicklung „Vom monarchischen Prinzip zur Volkssouveränität in Deutschland“. Die PR-spezifische Professionalisierung des Diplom-Verwaltungswirts (FH) begann 2006 mit der nebenberuflichen Ausbildung zum „Akademischen PR-Berater“ an der Donau-Universität Krems in Österreich. Die Abschlussarbeit mit dem Titel „Sicherheit braucht Image“ legte er dort im Jahr 2008 vor.

Ebenfalls an der Donau-Universität Krems absolvierte Scharf berufsbegleitend das Studium der Fachrichtung „PR und integrierte Kommunikation“. 2009 wurde ihm der akademische Grad Master of Science verliehen. In seiner Master-Thesis „Die PR-Ethik deutscher Exekutivbehörden“ setzte er sich mit der „Legitimität behördlicher Öffentlichkeitsarbeit im Interessenkonflikt zwischen umfassender und eingeschränkter Transparenz“ auseinander.

Neben seiner Tätigkeit als Pressesprecher für eine deutsche Sicherheitsbehörde absolvierte Scharf von 2013 bis 2017 in den Niederlanden ein PhD-Studium an der Graduate School der Universiteit voor Humanistiek in Utrecht. In seinem Forschungsprojekt hat Scharf nach den „Bedingungen kommunikativer Beziehungen zwischen Administration und Gesellschaft“ gesucht. Das damit verbundene Ziel ist gewesen, eine Theorie behördlicher Öffentlichkeitsarbeit, die zur freien Meinungsbildung der Bürgerschaft beitragen kann und demzufolge freiheitlich-demokratischen und damit auch humanistischen Ansprüchen genügt, zu entwerfen.

Die öffentliche Verwaltung versorgt die Gesellschaft im Rahmen ihrer Public Relations mit offiziellen Informationen. Auf diese Weise tragen auch Behörden dazu bei, dass sich Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung bilden können. Das ist notwendig, soll sich eine mündige Bürgerschaft am politischen Willensbildungsprozess beteiligen. Sie ist geradezu auf die Informationstätigkeit der Verwaltung angewiesen, wenn es zu klären gilt, inwieweit die Administration mit besonderen Herausforderungen konfrontiert ist oder gesetzliche Vorgaben behördlicherseits umsetzbar sind. Aber ist die Bevölkerung in ihrer Meinungsbildung tatsächlich frei, wenn die Verwaltung mittels PR Einfluss auf sie ausübt? Mit einer organisationsbezogenen Ausrichtung behördlicher Öffentlichkeitsarbeit ist zumindest die Gefahr einer Beeinträchtigung der freien Meinungsbildung nicht mehr auszuschließen. Keine geringeren Grundsätze als das Demokratiegebot oder das Freiheitsprinzip sind von einer solchen Gefährdung berührt. Daher stellt sich die Frage, inwiefern die Verwaltung gesellschaftsbezogene Public Relations gewährleisten könnte.

Diese Studie ist kein Handbuch behördlicher PR-Praxis. Sie bietet keine Strategien oder Konzepte für die administrative Öffentlichkeitsarbeit an. Vielmehr möchte sie aufzeigen, unter welchen Bedingungen Verwaltungs-PR zur freien Meinungsbildung beitragen können. Ziel ist es, eine Theorie der bürgerbezogenen Public Relations der öffentlichen Verwaltung zu entwerfen.