

„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

¹Gender: 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, sodass 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 abzubrechen. 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 ermitteln 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 betreffe 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. Kempfen, 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 Veröffentlichendes 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 Verfassers 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 berücksichtigen, 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 „Sumpfgelände“ 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-