

Klaus Kocks · Susanne Knorre · Jan Niklas Kocks *Hrsg.*

# Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit

Herausforderungen und Chancen  
der Kommunikation öffentlicher  
Institutionen

OPEN

 Springer VS

---

# Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit

---

Klaus Kocks · Susanne Knorre ·  
Jan Niklas Kocks  
(Hrsg.)

# Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit

Herausforderungen und Chancen  
der Kommunikation öffentlicher  
Institutionen

**OPEN**

 **Springer** VS

*Hrsg.*

Klaus Kocks  
Horbach, Deutschland

Susanne Knorre  
Hannover, Deutschland

Jan Niklas Kocks  
Berlin, Deutschland



ISBN 978-3-658-28007-9      ISBN 978-3-658-28008-6 (eBook)  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2020. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation. **Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Verwaltung in der Öffentlichkeit: Zur Bedeutung kommunikativer Problemstellungen in den Zeiten technologisch induzierten Medienwandels</b> .....	1
Klaus Kocks, Susanne Knorre und Jan Niklas Kocks	
<b>Die Krux öffentlicher Verwaltungskommunikation – Public Relations der öffentlichen Verwaltung</b> .....	13
Peter Szyszka	
<b>Agiles Verwaltungsmanagement und interne Kommunikation: Neue Perspektiven einer kommunikationszentrierten Führung in der öffentlichen Verwaltung</b> .....	39
Susanne Knorre	
<b>Der rechtliche Rahmen der Verwaltungskommunikation</b> .....	57
Till Dunckel	
<b>Verhaltensökonomie in der Verwaltungskommunikation – Der Staat als Entscheidungsarchitekt</b> .....	77
Reinhold Fuhrberg	
<b>Zur digitalen Präsentation von Repräsentation: Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit unter Online-Bedingungen</b> .....	103
Jan Niklas Kocks und Juliana Raupp	
<b>Kommunikation kommunaler Verwaltungsbehörden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung: Eine qualitative Fallstudie</b> .....	139
Dimitrij Umansky	

---

<b>Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung</b> .....	165
Lars Rademacher, Klaus Lintemeier und Heiko Kretschmer	
<b>Verwaltungskommunikation: Perspektive der Politik- und Kommunikationsberatung</b> .....	185
Klaus Kocks	
<b>Kommunale Kommunikation in digitalen Zeiten</b> .....	201
Andreas Möser	
<b>Social-Media-Strategie – Ressourcenplanung, Budget und die richtige Kommunikation</b> .....	223
Daniela Vey	
<b>Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit: Eine Szenario-Analyse</b> .....	243
Susanne Knorre und Jan Niklas Kocks	

---

## Autorenverzeichnis

**Dr. Till Dunkel** ist Partner von Nesselhauf Rechtsanwälte und auf die presserechtliche Beratung und Vertretung der von Medienveröffentlichungen bedrohten oder betroffenen Unternehmen, Institutionen und Privatpersonen spezialisiert. Er ist Vorstandsmitglied der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Hamburg, Mitglied im geschäftsführenden Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Geistiges Eigentum & Medien (AGEM) im Deutschen Anwaltsverein und Dozent an der Akademie für Publizistik, Hamburg.

**Prof. Dr. Reinhold Fuhrberg** ist Professor für Kommunikationsmanagement mit Fokus PR an der Hochschule Osnabrück, Standort Lingen (Ems). Studium der Kommunikationswissenschaft, Germanistik und Volkswirtschaft. Über zehn Jahre tätig als Berater in Kommunikationsagenturen. Er forscht und publiziert u. a. zu den Themenfeldern PR-Beratung, Kommunikationscontrolling, Risikokommunikation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Verhaltensökonomie.

**Prof. Dr. Susanne Knorre** ist nebenberufliche Professorin am Institut für Kommunikationsmanagement der Hochschule Osnabrück und selbstständige Unternehmensberaterin. Sie ist Mitglied im Aufsichtsrat namhafter deutscher Unternehmen. Susanne Knorre verfügt über langjährige Führungserfahrung in Wirtschaft und Politik u. a. als Leiterin der Konzernkommunikation der Preussag AG. Von 2000 bis 2003 war sie Wirtschaftsministerin von Niedersachsen.

**Dr. Jan Niklas Kocks** ist Kommunikationswissenschaftler und Kommunikationsberater. Er lehrt an der Freien Universität Berlin, der Macromedia University of Applied Sciences Berlin und dem Moskauer Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen zu Themen der politischen Kommunikation, des Kommunikationsmanagements und der Sozialen Netzwerkanalyse und leitet das Berliner Büro der CATO Sozietät für Kommunikationsberatung.

**Prof. Dr. Klaus Kocks** ist Professor für Unternehmenskommunikation an der Hochschule Osnabrück und Geschäftsführender Gesellschafter der CATO Sozietät für Kommunikationsberatung. Er verfügt über langjährige Erfahrung in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit deutscher Industrieunternehmen und der politischen Kommunikation und lehrt im In- und Ausland zu Fragen der strategischen Unternehmenskommunikation und des Kommunikationsmanagements.

**Heiko Kretschmer** gründete 2001 die Kommunikationsberatung Johansen + Kretschmer, war Mitbegründer zweier Unternehmen im Gesundheitswesen mit palliativem Schwerpunkt und arbeitet als Mediator und Business Angel für Startups und Social Entrepreneurs. Er ist Gesellschafter bei der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung und seit über zehn Jahren Schatzmeister und Ethikbeauftragter der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol).

**Klaus Lintemeier** gründete 2011 die Managementberatung Lintemeier Advisors für Strategie und Kommunikation. Er war von 2000 bis 2011 Managing Partner der Kommunikationsberatung Deekeling Arndt Advisors und zuvor Leiter der Unternehmenskommunikation der enercity AG (vormals Stadtwerke Hannover AG).

**Andreas Möser** hat vielfältige Erfahrungen im Journalismus und in der politischen Kommunikation. Er arbeitete bei den Nachrichtenagenturen dpa und Reuters zum Teil in leitender Position als Politik- und Wirtschaftskorrespondent, führte acht Jahre das Kommunikationsteam der Landeshauptstadt Hannover und verantwortet aktuell die Medienarbeit der Grünen im Niedersächsischen Landtag. Er ist zudem als Dozent an der Hochschule Hannover tätig.

**Prof. Dr. Lars Rademacher** lehrt Strategische Kommunikation an der Hochschule Darmstadt und ist Adjunct Lecturer am Cork Institute of Technology (CIT), Rep. Irland. Er ist Direktor am Institut für Kommunikation und Medien (ikum) der Hochschule Darmstadt und forscht zu Stakeholder Management, Corporate Responsibility und öffentlichen Legitimationsprozessen.

**Prof. Dr. Juliana Raupp** ist Professorin für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Organisationskommunikation. Sie forscht und lehrt an der Freien Universität Berlin zu Themen der strategischen politischen Kommunikation, der Risiko- und Krisenkommunikation sowie zur Sozialen Netzwerkanalyse.

**Prof. Dr. Peter Szyszka** ist Kommunikationswissenschaftler und Kommunikationsberater. Nach Stationen in der Schweiz und Österreich lehrt er seit 2011 an der Hochschule Hannover. In seinen Forschungsschwerpunkten beschäftigt er sich mit theoretischer Grundlagenforschung im Bereich Public

Relations/Organisationskommunikation, der Beschreibung und Bewertung organisationaler Beziehungsverhältnisse sowie Fragen und Problemen der strategischen Kommunikation. Er ist Mitherausgeber des „Handbuch der Public Relations“ und des Bandes „Beziehungskapital“.

**Dimitrij Umansky** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Dozent an der Hochschule Osnabrück. Er promoviert an der Freien Universität Berlin in den Bereichen strategische Kommunikation, Bürgerbeteiligung und Risikokommunikation. Er hat einen Master in politischer Kommunikation an der University of Cape Town (Südafrika) absolviert.

**Daniela Vey** ist selbstständige Informationsdesignerin und Social-Media-Beraterin aus Stuttgart. Sie begleitet Kommunen auf dem Weg in die digitalen und sozialen Medien und hält seit 2009 regelmäßig Seminare für Unternehmen, Städte, die MFG Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg und den Staatsanzeiger BW. Sie unterrichtet als Dozentin an der Hochschule der Medien sowie der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg.

# Verwaltung in der Öffentlichkeit: Zur Bedeutung kommunikativer Problemstellungen in den Zeiten technologisch induzierten Medienwandels

Klaus Kocks, Susanne Knorre und Jan Niklas Kocks

„Administration: An ingenious abstraction in politics, designed to receive the kicks and cuffs due to the premier or president. A man of straw, proof against bad-egging and dead-catting“ Ambrose Bierce (1906).

Der Zwang zur beinahe permanenten öffentlichen Kommunikation ist kein originäres Phänomen der modernen Mediengesellschaft, auch wenn diese die Salienz des Phänomens auf ein neues Niveau befördert hat. Schon zu früheren Zeiten musste sich Herrschaft im öffentlichen Raum kommunikativ legitimieren und so finden sich Frühformen politischer und administrativer Öffentlichkeitsarbeit bereits zu Zeiten, in denen der Begriff als solcher noch nicht einmal geprägt war (Birkner 2018; Fröhlich 1996).

Mit zunehmender Medialisierung – der Durchdringung aller Lebensbereiche und insbesondere auch der Politik durch mediale Funktionslogiken (Imhof 2006; Strömbäck 2008) – und dem nachfolgenden und zugleich eng damit verbundenen Prozess der Digitalisierung und medialen Hybridisierung (Chadwick 2013) haben

---

K. Kocks · J. N. Kocks (✉)

CATO Sozietät für Kommunikationsberatung GmbH, Horbach und Berlin, Deutschland

E-Mail: [j.n.kocks@fu-berlin.de](mailto:j.n.kocks@fu-berlin.de)

K. Kocks

E-Mail: [ceterum.censeo@mailtrack.de](mailto:ceterum.censeo@mailtrack.de)

S. Knorre

Institut für Kommunikationsmanagement, Hochschule Osnabrück, Campus Lingen,  
Lingen (Ems), Deutschland

E-Mail: [s.knorre@fh-osnabrueck.de](mailto:s.knorre@fh-osnabrueck.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der  
Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_1)

sich die kommunikativen Erwartungen an Akteure<sup>1</sup> des politisch-administrativen Systems und zum Teil auch deren Möglichkeiten stetig erweitert. Dies gilt im staatlichen Bereich zweifelsohne für den zunächst zurückhaltend (Canél und Sanders 2012), in den letzten Jahren jedoch zunehmend wissenschaftlich untersuchten und empirisch vermessenen Bereich der Gubernative (u. a.: Borucki 2014; DePaula et al. 2017; Garland et al. 2018; Kocks 2016; Raupp und Kocks 2018; Sanders et al. 2011). Dies gilt allerdings zunehmend auch für den bis dato noch kaum untersuchten Bereich der Administrative.

Hatte Kurt Tucholsky seinerzeit noch ironisierend davon gesprochen, dass es das deutsche Schicksal sei, vor einem Schalter zu stehen und das deutsche Ideal hinter eben jenem Schalter zu sitzen (Tucholsky 1930), eine klare Ironisierung obrigkeitsstaatlichen Denkens und autoritärer Verwaltungsstrukturen im Deutschen Reich und der Weimarer Republik, so haben sich das Bild von und die Erwartungen an moderne Verwaltung grundlegend gewandelt, insbesondere auch in kommunikativer Hinsicht. Der demokratische Souverän erwartet von staatlichen Institutionen Responsivität und Transparenz (Fairbanks et al. 2007; Jaeger und Bertot 2010; Patzelt 2005), er möchte über ihr Handeln informiert werden und seine Anliegen im Idealfall niedrigschwellig und direkt an sie herantragen. Dies gilt, allen bürokratischen Routinen zum Trotz, auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Auch interne Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltungen haben andere kommunikative Ansprüche, als dies traditionell der Fall war. Mag die interne Organisationsstruktur dieser Institutionen auch weiterhin eine hierarchische sein, öffentliche Verwaltung kann und soll im Rechtsstaat mitnichten die Strukturen und Prozesse moderner Start-Ups emulieren, so bedeutet dies dennoch nicht mehr notwendigerweise eine rein auf schriftlichen Dienstanweisungen und Umlaufmappen basierende Form interner Kommunikation. Was sich im Bereich der Wirtschaft zunehmend etabliert und, gerade aus der Sicht effizienten kommunikationsbasierten Managements auch bewährt (Buchholz und Knorre 2019), hält langsam aber sicher auch Einzug in den Bereich der öffentlichen Verwaltung: professionelle, direkte und responsive interne Kommunikation mit den verschiedenen Anspruchsgruppen innerhalb des behördlichen Apparats.

Die technischen Voraussetzungen für neue Formen direkter und responsiver in- und externer Kommunikation der öffentlichen Verwaltung sind, dem technologisch induzierten Medienwandel und der Professionalisierung der politischen

---

<sup>1</sup>In diesem Sammelband wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Hiermit sind sowohl Frauen als auch Männer gemeint, wie auch alle Menschen, die sich keinem dieser Geschlechter zuordnen.

Kommunikation sei Dank (Chadwick 2013; Kamps 2007; Lilleker und Koc-Michalska 2016), besser denn je. Professionelle (Fach-) Kommunikatoren verfügen im Zeitalter der Digitalisierung über eine Vielzahl von Kommunikationsmitteln und -kanälen, mit denen sie ihre diversen Zielgruppen spezifisch adressieren können.

Zur gleichen Zeit ergeben sich aber auch vielfältige neue Problemstellungen. Manche sind im rechtlichen Bereich zu verorten: Was kann und darf öffentliche Verwaltung kommunizieren? Wie kann Problemen bewusster Kommunikations-sabotage, etwa durch sogenanntes Trolling, begegnet werden, ohne Bürger von der Kommunikation ihrer staatlichen Institutionen auszuschließen (Engeler 2017; siehe auch Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung WD3-3000-044/18 2018)? Welche Informationspflichten und Regeln des Datenschutzes gilt es zu beachten?

Andere Problemstellungen ergeben sich im Spannungsfeld zwischen behördlichen Organisationslogiken und den Funktionslogiken insbesondere sozialer Medien: Wie lassen sich behördliche Arbeitsabläufe und digitale Kommunikationsroutinen in Einklang bringen? Welche notwendigen Freiheiten brauchen behördliche Kommunikatoren und wie lassen sich diese gewährleisten? Auch im Bereich der Evaluation bestehen Desiderata: Nach welchen Standards kann behördliche Kommunikation evaluiert werden, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Zielgruppenerreichung und -reichweite? Auch der Rückgriff auf externe Expertise ist zu problematisieren: Welche Formen der Kommunikationsberatung sind verfügbar und adäquat für diese spezifische Form öffentlicher Kommunikation? Inwieweit kann und darf öffentliche Verwaltung auf externe Berater setzen? Wie kann all das gelingen, ohne die Fehler eines ritualisierten und kostenintensiven Kommunikationscontrollings nun im öffentlichen Sektor zu wiederholen?

Diese und andere Fragestellungen entstammen mitnichten nur dem akademischen Elfenbeinturm, sie sind gegenwärtig vielmehr Gegenstand umfangreicher, zum Teil auch medial geführter Debatten. Da sucht die Berliner Polizei die Routinen bloßer Verlautbarungskommunikation zu durchbrechen und bedient sich zur Schilderung realer Einsätze narrativer Mittel, da sucht sie ihren Auftritt in einem vor allem bildgetriebenen Medium dadurch aufzulockern, dass sie ihre Rezipienten in die Suche nach dem abendlichen Flirt eines Kollegen einbindet. Beides mit Sicherheit medienadäquate Kommunikation – aber auch behördenadäquat? Die Hauptstadtpresse, sonst gerne auf Seiten derer, die antikierte, langsame und wenig ansprechende Behördenkommunikation bemängeln, erging sich in umfangreicher Kritik (exemplarisch siehe Aydemir 2019; Geisler 2019), zum Teil gut begründet, zum Teil eher durch Häme getrieben. Der Einsatz externer Expertise, in den Public Relations seit langem etabliert und umfangreich bewährt, er steht in Zeiten, in denen das größte deutsche Nachrichtenmagazin mit dem Titel „Die

fünfte Gewalt: Wie sich der deutsche Staat globalen Beraterfirmen ausliefert“ aufmacht (Der Spiegel 2019) latent unter Verdacht: Werden hier notwendige bzw. nützliche Ressourcen und Kompetenzen von außerhalb zielgerichtet und zum Vorteil der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, oder liefern sich demokratisch legitimierte Instanzen undurchsichtigen und profitorientierten Akteuren aus, die sich freihändig an öffentlichen Mitteln zu bedienen suchen? Zeitgemäße Behördenkommunikation wird unter den hier geschilderten Bedingungen immer häufiger zu einer heiklen Angelegenheit für die (Fach-) Kommunikatoren und die Führungsverantwortlichen in den Behördenleitungen, die sich in einem Spannungsfeld zwischen stetig zunehmenden kommunikativen Ansprüchen ihrer Rezipienten einerseits und institutionellen, normativen und rechtlichen Schranken andererseits wiederfinden.

Aber nicht nur aus berufspraktischer Perspektive verdient das Feld der Behördenkommunikation unter den Bedingungen des technologisch induzierten Medienwandels und der zunehmenden Digitalisierung sämtlicher Behördenbeziehungen Aufmerksamkeit. Im Bereich der (politischen) Kommunikationsforschung lassen sich hier noch immer sehr deutliche Desiderata identifizieren. Lag lange Zeit vor allem die Kommunikation von politischen Parteien und Nichtregierungsorganisationen im Fokus ihrer Aufmerksamkeit, so hat sie in den letzten Jahren auch den zuvor noch reichlich stiefmütterlich behandelten Bereich der Regierungskommunikation und staatlichen Öffentlichkeitsarbeit in den Blick genommen (Canéll und Sanders 2012; Lee et al. 2011; Raupp und Kocks 2018). Ob und wie Kommunikatoren aus dem Kernbereich der Exekutive mittels moderner und multipler Kanäle mit dem Bürger als demokratischem Souverän kommunizieren ist für die politische Kommunikationsforschung zunehmend relevant geworden. Empirische Arbeiten widmen sich unter anderem der Digitalisierung der Öffentlichkeitsarbeit in diesem Bereich (u. a.: Chen et al. 2007; DePaula et al. 2017), zum Teil auch aus komparativer Perspektive (u. a.: Borucki 2018; Sanders et al. 2011; Vogel 2010). Andere Arbeiten nehmen die Beziehungen zwischen Regierungskommunikation und politischem Journalismus im Online-Zeitalter in den Blick (u. a.: Burgert 2009; Kocks und Raupp 2018; Rawnsley und Gong 2011). Für den Bereich der Administrative stehen demgegenüber noch immer verhältnismäßig wenige empirische Arbeiten zur Verfügung (Schatz 2008), neben diesen liegen einige zumeist ältere Arbeiten an der Schnittstelle von Forschung und Berufspraxis vor (u. a.: Antonoff 1971; Bischoff 1978; Peter 1992; Stockinger 1983; Wimmer 1982). Angesichts der Bedeutung öffentlicher Verwaltung für das demokratische System und des Umfangs ihrer Kommunikationsleistungen ist dieser Zustand zumindest unbefriedigend.

Der vorliegende Band unternimmt daher den Versuch, den Themenkomplex ‚Verwaltung in der Öffentlichkeit‘ aus unterschiedlichen wissenschaftlichen und berufspraktischen Perspektiven zu diskutieren und empirisch zu untersuchen. Er möchte damit denjenigen, die täglich im Spannungsfeld der Innen- und Außenkommunikation der öffentlichen Verwaltung tätig sind, eine Orientierung an die Hand geben und zugleich einen Anstoß dafür bieten, das bis dato nur sehr zurückhaltend erforschte Feld aus der Perspektive von Kommunikations-, Politik- und Rechtswissenschaft weiter zu erschließen.

Im ersten Abschnitt des Bandes wird der Themenkreis zunächst aus verschiedenen theoretischen Perspektiven diskutiert: Eingangs widmet sich Peter Szyszka in seinem Beitrag der Frage, wie sich die Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Verwaltung kommunikationswissenschaftlich verorten lässt und wo die besonderen Charakteristika und Herausforderungen dieser Form öffentlicher Kommunikation liegen. Dabei wird zunächst eine organisatorische Perspektive eingenommen, sodann werden die Spezifika dieser Form der Öffentlichkeitsarbeit herausgearbeitet. Im Weiteren diskutiert Szyszka die Frage, wie öffentliche Verwaltungskommunikation den Bedingungen des medialen und des damit verbundenen gesellschaftlichen und politischen Wandels Rechnung tragen kann. Der folgende Beitrag von Susanne Knorre fokussiert dann auf die organisationsinterne Kommunikation und deren Einordnung in das Managementparadigma, das die öffentliche Verwaltung jahrzehntelang dominiert hat. Knorre führt aus, wie es auch unter den Bedingungen öffentlicher Verwaltung gelingen kann, mit den Konzepten einer kommunikationszentrierten Führung und eines agilen Managements die internen Ressourcen von Behörden effektiver zu nutzen und damit die Effektivitäts- und Effizienzpotenziale von (großen) Verwaltungsorganisationen zu heben. Dabei steht insbesondere die Mobilisierung der Mitarbeitenden in Behörden im Fokus, die nicht zuletzt mit den Mitteln der internen Kommunikation geleistet werden muss.

Aus der Perspektive der Rechtswissenschaft arbeitet Till Dunckel in seinem Beitrag die spezifischen rechtlichen Problemstellungen heraus, die sich für öffentlich kommunizierende Verwaltungen ergeben. Dabei werden zunächst die wichtigsten Regelungen erörtert, nach denen öffentliche Verwaltung zur Kommunikation verpflichtet sein kann. Anschließend wird diskutiert, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde berechtigt ist, auch ohne Verpflichtung aktiv mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren und welche spezifischen rechtlichen Grenzen für die Inhalte der Verwaltungskommunikation gelten. Der anschließende Beitrag von Reinhold Fuhrberg widmet sich dem Themengebiet der Verwaltungskommunikation aus verhaltensökonomischer Sicht, wobei der Schwerpunkt

der Betrachtung auf dem Phänomen des sogenannten ‚Nudgings‘ liegt, bei dem staatliche Stellen zur Verhaltens- und Entscheidungssteuerung kommunizieren. Der Beitrag systematisiert dessen verhaltensökonomische Grundlagen und stellt kommunikative Vorgehensweisen und Anwendungsbeispiele vor. Aufgrund der konträr geführten öffentlichen Diskussion in diesem Bereich erfolgt sodann eine normative Einordnung. Abschließend wird der Blick daraufgelegt, was das Kommunikationsmanagement hinsichtlich der Ausgestaltung strategischer Kommunikation aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomie lernen kann.

Im zweiten Abschnitt des Bandes werden ausgewählte empirische Befunde zur Verwaltungskommunikation vorgestellt und diskutiert: Jan Niklas Kocks und Juliana Raupp untersuchen in ihrem Beitrag empirisch das besondere Gebiet der überfraktionellen parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit, jene Form der politischen Kommunikation, in der nicht Abgeordnete oder Fraktionen sich an die Öffentlichkeit wenden, sondern das Parlament in seiner Eigenschaft als demokratische Institution. Wie gehen deutsche Parlamente mit den Herausforderungen der Digitalisierung um und welche Problemstellungen ergeben sich insbesondere im Bereich der Evaluation von Online-Öffentlichkeitsarbeit? Der Beitrag diskutiert die Befunde einer komparativen Inhaltsanalyse und nimmt spezifische evaluative Fragestellungen der Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltung in den Blick.

Im anschließenden Beitrag diskutiert Dimitrij Umansky die Befunde einer qualitativen Fallstudie zur Kommunikation kommunaler Verwaltungsbehörden hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung: Welche Beteiligungs- und Wahrnehmungsziele verfolgen kommunale Verwaltungsbehörden in ihrer öffentlichen Kommunikation? Welche Konflikte ergeben sich zwischen diesen Zielstellungen und wie wirken sich diese auf die begleitende Öffentlichkeitsarbeit aus? Anhand einer Befragung von Kommunalvertretern und kommunalen Öffentlichkeitsarbeitern in Niedersachsen zum Übertragungsnetzausbau diskutiert Umansky diese Fragen und arbeitet auf dieser Basis die spezifischen Herausforderungen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen von Beteiligungsverfahren heraus. Lars Rademacher, Heiko Kretschmer und Klaus Lintemeier nehmen in ihrem Beitrag den Problemkreis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in den Blick. Wie integriert die Politik in Deutschland auf kommunaler, regionaler oder Länderebene partizipative Elemente in geplante Bau- und Infrastrukturprojekte, welche Erwartungen haben die Beteiligten hinsichtlich ihrer Umsetzung? Wo liegen, aus Sicht der Beteiligten, Chancen und Fallstricke einer kommunikativen Integration der Bürger in Vorbereitung und Durchführung? Der Beitrag diskutiert die Befunde einer empirischen Befragungsstudie und formuliert darauf aufbauend eine Reihe von Thesen zur Zukunft der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Bereich.

Im dritten Abschnitt des Bandes rücken schließlich die praxisbezogenen Perspektiven des Kommunikationsmanagements und der Kommunikationsberatung in den Blick: An der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis beschreibt Klaus Kocks in seinem Beitrag das Verhältnis von Verwaltung auf der einen Seite und Politik- und Kommunikationsberatung auf der anderen Seite. Wie und unter welchen Bedingungen kann öffentliche Verwaltung von externer Expertise profitieren? Wo liegen die spezifischen Fallstricke? Verwaltungshandeln ist, so Kocks, immer stärker auch kommunikatives Handeln und Amtsträger finden sich in ihrem Bemühen um (kommunikative) Vermittlung von staatlichen und bürgerlichen Interessen oftmals sprichwörtlich zwischen Baum und Borke wieder. Die möglichen Hilfestellungen durch externe Expertise und die im Gegenstand begründeten Grenzen dieser sind Thema seines Beitrages.

Im folgenden Beitrag diskutiert Andreas Möser die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung für die kommunale Öffentlichkeitsarbeit aus berufspraktischer Perspektive am Beispiel verschiedener Städte und Kommunen. Er konstatiert eine zunehmende Prägung der Praxis kommunaler Kommunikation durch rapide Veränderungen der Rahmenbedingungen gleichermaßen für Politik und Verwaltung, die klassischen Lokalmedien, Bürger und die zwischen allen agierenden Kommunikationsteams. Das Internet und die sozialen Netze haben, so Möser, die Kommunikationslage in diesem Bereich grundlegend verändert. Die besonderen Herausforderungen der sozialen Medien für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung diskutiert schließlich Daniela Vey in ihrem Beitrag aus einer praxisorientierten Perspektive: Welche Entscheidungen gilt es auf dem Weg hin zu einer funktionalen und angemessenen Online- und Social-Media-Präsenz zu treffen? Welche Ressourcen müssen eingeplant werden und wo liegen besondere organisatorische und sprachliche Hürden? Anhand mehrerer Fallbeispiele beleuchtet der Beitrag den Planungsprozess digitaler Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltung von der Konzeption bis hin zur Ausführung.

Es ist der Breite und Diversität der Diskussion eines bis dato noch wenig erschlossenen Forschungsfeldes geschuldet, dass hier im letzten Abschnitt des Bandes kein umfassendes, die einzelnen Fäden in Gänze aufnehmendes Fazit gezogen werden kann. Auch wäre dies angesichts der Intention dieses Bandes, einen ersten Anstoß zu Diskussionen in Wissenschaft und Praxis zu bieten, ein vermessen und dem eigenen Anspruch zuwiderlaufendes Unterfangen. An seiner Stelle steht hier daher eine Diskussion zukünftiger Chancen und Risiken der Verwaltungskommunikation unter den Bedingungen der Digitalisierung und des technologisch induzierten Medienwandels. Susanne Knorre und Jan Niklas Kocks nehmen dazu die im Band diskutierten Entwicklungen in den Blick und

diskutieren auf dieser Grundlage einige Szenarien, wie professionelle, effiziente und angemessene Verwaltungskommunikation sich in den nächsten zehn Jahren entwickeln könnte und welche Fallstricke sich hier möglicherweise ergeben. Welche Best- und Worst-Case-Szenarien sind denkbar und wo müssen Politik, politisches Kommunikationsmanagement und unter Umständen auch die Wissenschaft ansetzen, um einen Beitrag zu einer notwendigen und normativ auch geforderten effizienten Weiterentwicklung und Fundierung der Verwaltungskommunikation zu leisten?

Das Feld der Verwaltungskommunikation ist bis dato nur zurückhaltend erforscht, es verdient aber nach Ansicht der hier vertretenen Autoren und der Herausgeber zukünftig noch mehr Aufmerksamkeit, sei es aus der Perspektive der (empirischen) Wissenschaft, oder aus der Perspektive der Berufspraxis. Öffentliche Verwaltung ist, gerade auch unter den Bedingungen der Digitalisierung und des technologisch induzierten Medienwandels, immer auch Verwaltung in der Öffentlichkeit. Es ist an der Zeit, deren Kommunikationsleistungen öffentlich zu reflektieren und zu diskutieren. Die Beteiligten hoffen, dass der vorliegende Band dazu einen ersten kleinen Anstoß liefern kann.

Die Herausgeber danken allen Autoren für die gute Zusammenarbeit. Besonderer Dank gebührt Karin Siepman für die gute Betreuung des Projekts seitens des Verlags.

Berlin & Hannover im Frühjahr 2019

Klaus Kocks

Susanne Knorre

Jan Niklas Kocks

---

## Literatur

- Antonoff, R. (1971). *Wie man seine Stadt verkauft. Kommunale Werbung u. Öffentlichkeitsarbeit*. Düsseldorf: VDI.
- Aydemir, F. (23. Januar 2019). Aufruf bei Instagram: Polizeilich gesucht – Junge, schöne Frau. taz – Die tageszeitung. <http://www.taz.de/!5565326/>. Zugegriffen: 25. Apr. 2019.
- Bierce, A. (1906). *The cynic's word book*. New York: Doubleday, Page & Company.
- Birkner, T. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationshistorischer Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 73–92). Wiesbaden: Springer VS.
- Bischoff, D. (1978). *Öffentlichkeitsarbeit der Gemeindeverwaltungen. Die Rolle des kommunalen Presseamtes im lokalen Kommunikationsraum*. Münster: Regensberg.
- Borucki, I. (2014). *Regieren mit Medien. Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982–2010*. Opladen: Budrich.

- Borucki, I. (2018). Europäische Regierungschefs auf Facebook: Dialogische Offerten und Interaktion in Netzwerken rund um Fanpages. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 127–143). Wiesbaden: Springer VS.
- Buchholz, U., & Knorre, S. (2019). *Interne Kommunikation und Unternehmensführung. Theorie und Praxis eines kommunikationszentrierten Managements*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Burgert, D. (2009). *Politisch-mediale Beziehungsgeflechte. Ein Vergleich politikfeldspezifischer Kommunikationskulturen in Deutschland und Frankreich* (3. Aufl.). Münster: LIT.
- Canéll, M. J., & Sanders, K. (2012). Government communication: An emerging field in political communication research. In H. A. Semetko & M. Scammell (Hrsg.), *The Sage handbook of political communication* (S. 85–96). London: Sage.
- Chadwick, A. (2013). *The hybrid media system. Politics and power*. Oxford: University Press.
- Chen, P., Gibson, R., Lusoli, W., & Ward, S. (2007). Australian government and online-communication. In S. Young (Hrsg.), *Government communication in Australia* (S. 161–180). Cambridge: University Press.
- DePaula, N., Dincelli, E., & Harrison, T. M. (2017). Toward a typology of government social media communication. Democratic goals, symbolic acts and self-presentation. *Government Information Quarterly*, 35(1), 98–108. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.003>.
- Der Spiegel. (2019). Die fünfte Gewalt. Wie sich der deutsche Staat globalen Beraterfirmen ausliefert. Titel des Hefts 5, 2019. [https://magazin.spiegel.de/SP/2019/5/?utm\\_source=spon&utm\\_campaign=heftkastenprint](https://magazin.spiegel.de/SP/2019/5/?utm_source=spon&utm_campaign=heftkastenprint). Zugegriffen: 25. Apr. 2019.
- Engeler, M. (2017). Der staatliche Twitter-Auftritt. Rechtliche Hürden und mögliche Lösungen. *MultiMedia und Recht*, 20(10), 651–656.
- Fairbanks, J., Plowman, K. D., & Rawlins, B. L. (2007). Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 7(1), 23–37.
- Fröhlich, R. (1996). Auf der Suche nach dem PR-Urknall: Über einige Missverständnisse und Defizite in der PR-Geschichtsschreibung. In P. Szyszka (Hrsg.), *Auf der Suche nach einer Identität. Annäherungen an eine Geschichte deutscher Öffentlichkeitsarbeit* (S. 62–67). Berlin: Vistas.
- Garland, R., Tambini, D., & Couldry, N. (2018). Has government been mediatized? A UK perspective. *Media, Culture and Society*, 40(4), 496–513.
- Geisler, S. (11. Januar 2019). Seltsamer Facebook-Post. Was mich an der Social-Media-Strategie der Polizei ärgert. Berliner Morgenpost. <https://www.morgenpost.de/meinung/article216186857/Was-mich-an-der-Social-Media-Strategie-der-Polizei-aergert.html>. Zugegriffen: 25. Apr. 2019.
- Imhof, K. (2006). Mediengesellschaft und Medialisierung. *Medien und Kommunikationswissenschaft*, 54(2), 191–215.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change. Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371–376.
- Kamps, K. (2007). *Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kocks, J. N. (2016). *Political media relations online as an elite phenomenon*. Wiesbaden: Springer VS.

- Kocks, J. N., & Raupp, J. (2018). Die Erklärungskraft sozialen Kapitals: Eine Analyse der Struktur politisch-medialer Kommunikationsnetzwerke unter Online-Bedingungen. In C. Eilders, O. Jandura, H. Bause, & D. Friß (Hrsg.), *Vernetzung. Stabilität und Wandel gesellschaftlicher Kommunikation*. Köln: Halem.
- Lee, M., Neeley, G., & Stewart, K. B. (Hrsg.). (2011). *The practice of government public relations*. Hoboken: CRC Press.
- Lilleker, D. G., & Koc-Michalska, K. (2016). What drives political participation? Motivations and mobilization in a digital age. *Political Communication*, 34(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/10584609.2016.1225235>.
- Patzelt, W. J. (2005). Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(3), 517–538.
- Peter, J. (1992). *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune. Das Praktiker-Handbuch*. München: Jehle.
- Raupp, J., & Kocks, J. N. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 7–23). Wiesbaden: Springer VS.
- Rawnsley, G., & Gong, Q. (2011). Political communications in democratic Taiwan. The relationship between politicians and journalists. *Political Communication*, 28(3), 323–340. <https://doi.org/10.1080/10584609.2011.572462>.
- Sanders, K., Canéll, M. J., & Holtz-Bacha, C. (2011). Communicating governments. A three country comparison of how governments communicate with citizens. *International Journal of Press and Politics*, 16(4), 523–547.
- Schatz, H. (2008). Regieren in der Mediengesellschaft: Zur Medialisierung von Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. In W. Jann & K. König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 127–174). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stockinger, H. G. (1983). *Bürgernahe kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Hilfen für Mandatsträger und Verwaltung*. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization. An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228–246.
- Tucholsky, K. (1930). *Schnipsel. Die Weltbühne*. Berlin: Verlag der Weltbühne.
- Vogel, M. (2010). *Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert. Ein Vergleich zwischen Großbritannien, Deutschland und der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Wimmer, R. (1982). Kommunale Alternativen zur Lokalpresse. Rechtliche Aspekte neuer gemeindlicher Öffentlichkeitsarbeit. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2793–2800.
- Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung WD3-3000-044/18. (2018). Zugang zur Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in sozialen Medien („Twitter“). <https://www.bundestag.de/resource/blob/547012/39657aa84201156a8cb7e1e12be7cd14/WD-3-044-18-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 25. Apr. 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Die Krux öffentlicher Verwaltungskommunikation – Public Relations der öffentlichen Verwaltung

Peter Szyszka

---

## 1 Kommunikation als Amt?

„Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit?“ – bereits der Titel des Bandes, in dem dieser Beitrag erscheint, verweist auf ein zentrales Problem der Kommunikation öffentlicher Verwaltung. Er führt nämlich zu der Frage, ob das abschließende Fragezeichen angebracht ist: Kann sich Verwaltung Öffentlichkeit entziehen? Schon einfache Realitätsbeobachtung reicht aus, um diese Frage zu verneinen, weil es auf der Hand liegt, dass sich Organisationen öffentlicher Beobachtung nicht willentlich entziehen können: Sie können übersehen oder ignoriert werden, im nächsten Augenblick aber wieder Gegenstand von Beobachtung sein. Denn es ist immer der Beobachter, der drüber entscheidet, ob und was er beobachten will. Dies gilt auch für öffentliche Verwaltungen. Und selbst dann, wenn etwa die Entscheidung einer öffentlichen Verwaltung erwartet wird, diese aber ausbleibt, wird der Beobachter genau dies zu seiner Information machen, die dann Einfluss auf seine Meinungsbildung nimmt.

Dahinter steckt nichts anderes als ein allgemein bekanntes Prinzip: „Man kann nicht nicht kommunizieren“ (S. 51), heißt es schon seit einem halben Jahrhundert bei Watzlawick et al. (1969), genauer: Beobachter können Verhalten wie Nicht-Verhalten immer dann als Information behandeln, wenn sie ein Informationsinteresse daran haben. Organisationen und damit auch öffentliche Verwaltungen müssen Meinungsbildung über sich zwangsläufig in Kauf nehmen und über sich ergehen lassen, ob sie wollen oder nicht. Eine Entscheidung hierüber liegt immer im Auge des Beobachters. Um sich eine Meinung zu einem Sachverhalt zu bilden, bedarf es

---

P. Szyszka (✉)  
Hochschule Hannover, Hannover, Deutschland  
E-Mail: [peter.szyszka@hs-hannover.de](mailto:peter.szyszka@hs-hannover.de)

keiner offiziellen oder inoffiziellen Mitteilung eines Absenders. Wer ein Meinungsbildungsinteresse hat, wird immer etwas finden, was in seinen Augen Aussagekraft besitzt, und sei es die Nicht-Mitteilung. Für eine öffentliche Verwaltung bedeutet dies, dass auch vom Verzicht auf eine Mitteilung, vom Versuch getrieben, ausgeblendet zu bleiben oder sich abzuducken, immer eine Botschaft ausgeht, die zur Information werden kann und dazu dann meist auch noch negativ bewertet wird.

So gesehen hat das besagte Fragezeichen doch seine Berechtigung: Dann nämlich, wenn danach gefragt wird, ob die Kommunikationsarbeit von Verwaltungen, mit der sich ‚Presseämter‘ oder anders benannte Einrichtungen öffentlicher Verwaltungen zum kommunikativen Umgang mit deren Themen, Sachverhalten und Problemen befassen, den Herausforderungen der Funktionslogiken und Sachzwängen der digitalen Kommunikations- und Medienwelt gewachsen ist. Nur Sprachrohr zu sein oder eine von hauseigenen Wünschen getragene Verlautbarungspolitik zu betreiben war gestern. Heute kommt es darauf an, kommunikative Zusammenhänge zwischen innen und außen zu verstehen, ehe sich ein Sachverhalt oder Thema kommunikationsstrategisch sinnvoll behandelt lässt. Und erst an dieser Stelle kommt dann zum Tragen, dass öffentliche Verwaltungen nicht irgendein beliebiger Typ von Organisation sind, sondern Teil des Gemeinwesens mit besonderen Rahmenbedingungen und Herausforderungen, denen sich dieser gerade im Zusammenhang mit Kommunikation bewusst sein muss, um sich ihnen stellen zu können.

---

## 2 Herausforderung

Unter öffentlicher Verwaltung verstehen wir hier den Teil der Exekutive, welcher der politischen Führung zuarbeitet und politische Aufträge umsetzt (Machura 2005, S. 355): Die Verwaltung exekutiert, was politisch entschieden worden ist. Dieses gilt gleichermaßen auf Bundes- wie auf kommunaler Ebene und greift damit die nationale Spannweite ab, die hier im Weiteren beispielhaft herangezogen wird. Auf Bundesebene stehen Minister an der Verwaltungsspitze, auf kommunaler Ebene (Ober-)Bürgermeister, die neben der Verwaltung auch Rat oder Senat vorstehen: Die Verknüpfung zwischen politischer und administrativer Ebene ist hier also besonders eng. Eine administrative Rechenschaftspflicht besteht immer gegenüber der übergeordneten Einheit, in der Spitze also gegenüber einem Minister bzw. einem (Ober-)Bürgermeister. Der Umgang mit Mitteilung und Information ist in Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG) in Form von *Auskunftspflichten* geregelt. Daneben sichert das Pressegesetz Journalisten ausdrücklich einen *Auskunftsanspruch* zu, den diese im Interesse des Bürgers

bzw. dem öffentlichen Interesse, wahrnehmen. In Nordrhein-Westfalen will ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG NRW) zudem den freien Zugang zu den in der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Informationen gewährleisten, indem es Voraussetzungen festlegt, unter denen diese zugänglich gemacht werden (Forschungsstelle Recht im DFN 2015, S. 2).

In diesen kurzen Ausführungen steckt bereits die Krux der öffentlichen Verwaltungskommunikation: Sie ist bürokratisch gedacht. Begriffe wie ‚Auskunftsanspruch‘ und ‚Auskunftspflicht‘ machen dies deutlich. In vielen Fällen ist die Anlage und Umsetzung von öffentlicher Verwaltungskommunikation bürokratisch geprägt, wie Alltagserfahrungen und Alltagsbeispiele zeigen, über die Medien berichten. Dieses als bürokratisch empfundene Verhalten steht häufig im Widerspruch zu öffentlichen Erwartungen, mit denen öffentlicher Verwaltung begegnet wird. Gemeint ist die Vorstellung, dass öffentliche Verwaltung das Gemeinwesen aller verwaltet und die Allgemeinheit deshalb grundsätzlich einen Anspruch auf Transparenz und Rechenschaft besitzt. Sie leitet sich dem im Grundgesetz verankerten Hierarchiekonzept ab, wonach alle Macht vom Volke ausgeht, von diesem also folglich an Politik und von dieser an öffentliche Verwaltung delegiert wird, worin der bekannte Soziologe Luhmann, selbst zuvor im Verwaltungswesen sozialisiert, eine Paradoxie entdeckte:

„Nach der offiziellen Darstellung müsste es so sein, dass die Macht von ihrer ‚Quelle‘, dem Volke ausgeht, von dort über die politisch verantwortlichen (gewählten) ‚Repräsentanten‘ des Volkes dem Verwaltungsstab zufließt, der dann das Volk nicht mehr als Einheit, sondern nur noch als Summe von Individuen oder Gruppen sieht, und weisungsgemäß auf diejenigen, die ihm unterworfen sind, Macht anwendet. Die Einheit des Systems kommt dann in der Paradoxie zum Ausdruck, dass das Volk zugleich Souverän und sein eigener Untertan ist. Durch Aufteilung in Volk, Politik, Verwaltung und Publikum = Volk wird diese Paradoxie dann über Unterscheidungen in ein Kreislaufmodell aufgelöst, das zur Schiebung des Kreislaufes vorsieht, das Publikum Volk könne in der politischen Wahl auf die Art reagieren, wie es durch die Verwaltung behandelt wird.“ (Luhmann 2000a, S. 256 f.)

Das Paradox spiegelt die Ohnmacht dieser Macht, wie sie heute in Politikverdrossenheit, Haltungen und Erfahrungsberichten im Umgang des Souveräns ‚Bürger‘ mit öffentlicher Verwaltung zum Ausdruck kommt. Werden aus diesem Kreislauf umgekehrt Ansprüche abgeleitet, dann ist dies der *Anspruch der Bürger auf Legitimierung von politischem und daran anschließendem administrativem Handeln*, was wieder in einem *Anspruch auf Transparenz und Rechenschaft* mündet. Dies mag aus der Verwaltungspraxis heraus als eine naive, praxisfremde Vorstellung erscheinen, weil sie dem dort gewachsenen, bürokratisch geprägten

Habitus im Umgang mit Kommunikation nicht entspricht. Der Anspruch war aber Anliegen genug für Regelungsversuche, wie die des schon genannten IFG NRW, die sich zum Ziel gesetzt haben, Bürgern einen umfassenderen Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Tätigkeiten staatlicher Stellen zu gewährleisten:

„Bezweckt wird damit eine kontrollier- und berechenbarere Gestaltung der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung und deren Entscheidungen für die Bevölkerung. Insoweit sollen die öffentliche Verwaltung transparenter und ihre Entscheidungen besser nachvollziehbar werden, was letztendlich in einer größeren Akzeptanz des Handelns staatlicher Organe münden soll. Für die Bürger soll in diesem Zusammenhang ferner eine Mitwirkung sowie Kontrolle der staatlichen Exekutive ermöglicht werden, um zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen und damit einen grundlegenden Bestandteil des demokratischen Systems zu gewährleisten.“ (Forschungsstelle Recht im DFN 2015, S. 2)

Ausdrücklich eingefordert werden hier Offenheit und Transparenz. Nun sind derartige normative Forderungen im Kontext von Public Relations nicht neu, ganz im Gegenteil. Bezogen auf die Kommunikation von Unternehmen durchziehen sie die einschlägige Fachliteratur in Deutschland von deren Anfängen (Hundhausen 1951, S. 162) bis heute (Ruisinger und Jorzik 2013, S. 6). Auch hier muss gefragt werden, wie realistisch derartige Forderungen sind und wie sie am Ende gemeint sein können. Denn aus PR-wissenschaftlicher Perspektive unterliegen Offenheit und Transparenz mindestens drei einschränkenden ‚K‘-Bedingungen (Szyszka 2015, S. 224):

- *Konsistenzbedingung*: Mit zunehmender Transparenz werden die daran von Bezugsgruppen oder Öffentlichkeit geknüpften Erwartungen konkreter und Interpretationsspielräume enger.
- *Kontingenzbedingung*: Entscheidungen sind immer so oder anders möglich, die gewählte Entscheidungsoption begünstigt eine und diskriminiert alle anderen möglichen Entscheidungsoptionen.
- *Konkurrenzbedingung*: Transparenz von Entscheidungen, insbesondere von Motiven und Strategien, liefert Wettbewerbsinformationen, aus denen Andere wettbewerbsstrategische Vorteile ziehen können (Szyszka 2015, S. 224)

In allen drei Fällen macht auch die öffentliche Verwaltung bei genauer Betrachtung keine Ausnahme, wie später gezeigt wird. Bei der geforderten Transparenz kann es sich deshalb immer nur um eine an wechselseitigem Nutzen und konfliktarmer Koexistenz orientierte Transparenzanforderung handeln, die im integrativen Theorieansatz als *funktionale Transparenz* bezeichnet und auf den Umgang mit partikularen Interessen bezogen wird (Szyszka 2015, S. 223 f.) – alles andere

wäre wirklichkeitsfremd. Daneben bestehende standesethische Transparenzforderungen werden heute auf Absender- und Quellentransparenz eingegrenzt, „soweit dies die rechtlichen Bestimmungen und die Verschwiegenheitsverpflichtungen gegenüber den jeweiligen Arbeits- oder Auftraggebern zulassen“ (Bentele und Rosenthal 2012, S. 2). Es wird also zu fragen sein, was dies für die Kommunikation öffentlicher Verwaltungen bedeutet.

Und noch ein weiterer Aspekt muss heute in Rechnung gestellt werden: Die Vielfalt und Unüberschaubarkeit der Informationsangebote in der modernen Medien- und Netzöffentlichkeit sorgen dafür, dass nicht alles, was öffentlich ist, auch tatsächlich öffentlich wahrgenommen wird und wahrgenommen werden kann (Jünger 2018, S. 4). Denn der vermeintlichen Transparenz durch ein Informationsüberangebot steht die natürliche Begrenztheit von Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungspotenzialen gegenüber. Umgekehrt impliziert dies aber auch, dass etwas sich in einer breiteren Öffentlichkeit verbreiten kann, was nicht für einen breiteren Informationszugang bestimmt ist, Transparenz also ungewollte Reichweite erlangen kann. Beides ist Risiko und Chance zugleich. Und auch hier ist zu fragen, was dies für die Kommunikation öffentlicher Verwaltungen bedeutet, die nicht partikularen, sondern einem allgemeinen öffentlichen Interesse zu dienen hat.

---

### 3 Verwaltung und Öffentlichkeit

Die Geschichte der Kommunikationsarbeit öffentlicher Verwaltungen geht in Deutschland bis in die Anfänge der PR-Arbeit in den Jahren nach Ablösung des Absolutismus zurück. Hier richtete der Preußische Staat 1816 unter Hardenberg ein „Literarisches Büro“ ein, um mit den neuen, sich emanzipierenden Öffentlichkeitsstrukturen umgehen zu können. Es befasste sich in der sich zunächst nur in kleinen Schritten demokratisierenden Gesellschaft mit *Pressebeobachtung* und *Pressebeeinflussung*, ging dabei sehr restriktiv vor und musste dann innerhalb eines Jahrhunderts lernen, sich substanziell mit Presse, Öffentlichkeit und Bürgern auseinanderzusetzen – hier liegen im Übrigen die Wurzeln der deutschen PR-Entwicklung (Szyszka 2011, S. 20 f.). Die Grundgedanken von Pressebeobachtung und Pressebeeinflussung als Aufgabe der PR öffentlicher Verwaltung blieben aber bestehen.

Die ersten kommunalen Presseämter entstanden zwar schon vor dem Ersten Weltkrieg in Freiburg i. B. und Magdeburg (1906), Berlin, Guben und Kattowitz (1908) (Herbst 1923, S. 15), haben also eine mehr als einhundertjährige Tradition. Eine fachliche Auseinandersetzung mit dem Thema blieb allerdings

weitgehend aus. So geht es beispielsweise in aktueller Literatur zur ‚Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung‘ um interne Kommunikations- und Arbeitsformen (Schleiken 2015), bei ‚Bürgerkommunikation auf Augenhöhe‘ um deren Gestaltung mit dem Ziel besserer Verständlichkeit (Ebert und Fisiak 2018) oder um eine ‚Gratwanderung‘ entlang rechtlicher und normativer Schranken (Busch-Janser und Köhler 2006), was wiederum Denkweisen von Verwaltung im Umgang mit Kommunikation repräsentiert. Kommunikationspolitische Fragen und Anforderungen, die uns hier interessieren, wurden dagegen kaum diskutiert oder allgemein gehalten (Ingenhoff 2016). Lediglich bei Herger (2004, S. 170 ff.) findet sich an prominenter Stelle ein kurzes Teilkapitel zu öffentlichen Verwaltungen; auch dieses ist allerdings eher deskriptiv als analytisch.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive hat lediglich Ronneberger (1981, S. 13 ff.) vor etwa vier Jahrzehnten (!) in einer kurzen ‚Einführung‘ auf einige Probleme der PR-Arbeit öffentlicher Verwaltungen hingewiesen:

1. Sie stehe vor dem Problem, allgemeine Staatsinteressen und spezielle Verwaltungsinteressen in Beziehung zu bringen, was nicht leicht zu vermitteln sei.
2. Sie müsse Sprachrohr- und Hörrohr-Funktion besitzen, um unterschiedliche Interessenlagen zu kennen und Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche zu verstehen.
3. Sie müsse die wesentlichen Bezugsgruppen identifizieren, um deren Interessen zu kennen und hierauf eingehen zu können.
4. Sie müsse akzeptieren, dass auf dem Markt öffentlicher, publizistischer Diskussionen für alle Organisationen und Personen dieselben Gesetze gelten, was auch für den Umgang mit kritischem Journalismus gelte.
5. Ziel müsse es sein, dem Bürger zu vermitteln, das Verwaltungshandeln das allgemein Beste, das Wohl aller anstrebe, auch wenn dies im Einzelfalle als Nachteil erscheine.
6. Auf Dauer könne nicht erwartet werden, dass sich auch das Image der öffentlichen Verwaltung verbessere, wenn nicht alle Beamten wüssten, wie man sich gegenüber der Öffentlichkeit verhält.

Die bei Ronneberger (1981) angeführten Punkte führen nur grob an die Problematik heran; wesentlich erscheint der vierte Punkt, der nichts anderes aussagt, als dass in der Öffentlichkeit alle Akteure bei Fragen nach Information und Transparenz an den gleichen Maßstäben gemessen werden – diesem Umstand sollte sich auch die Kommunikationsarbeit öffentlicher Verwaltungen bewusst sein, wenn sie die Anlage ihrer eigenen Arbeit und die Reaktionen von Bürgern, Öffentlichkeit, Journalisten und anderen Meinungsbildnern bewertet.

### 3.1 Öffentliche Verwaltung als Organisationssystem

Schauen wir uns dazu zunächst das kommunikative Wirkungsfeld der Public Relations öffentlicher Verwaltungen im weiteren und engeren Sinne an. Öffentliche Verwaltung ist ein Organisationstyp. Nach Niklas Luhmann (2000b, S. 62 f.) bestehen und reproduzieren sich Organisationen durch Kommunikation und zwar durch einen ganz bestimmten Typ von Kommunikation: der Kommunikation von Entscheidungen: Die Art und Weise, wie sie kommunizieren, sorgt entsprechend für die Art und Weise, wie sie sich reproduzieren. Sie sind Strukturen, die durch aneinandergereihte Entscheidungen und deren Kommunikation Bestand haben und sich fortschreiben, dabei weiter eingetretenen Pfaden folgen oder neue Wege beschreiten können. Im Sinne strukturationstheoretischer Überlegungen bedingt Struktur reproduzierend Handlungen und begrenzt und ermöglicht diese in gleicher Weise, wie Handlung auf Struktur zurückwirkt und diese modifiziert (Röttger 2005, S. 13). Bildlich gesprochen bilden Entscheidungen, die im Namen von Organisationen getroffen werden und kommunikativ vermittelt werden oder von außen auf sie einwirken, Ereignisepisoden, die aneinander anschließen, sich zu einer (Entscheidungs-)Geschichte verketten und so die Geschichte der Organisation, in unserem Fall einer Verwaltung, deren Entwicklungsrichtung in einem bestimmten Rahmen offen ist, fortschreiben.

Substanziell geprägt werden Persönlichkeit und Geschichte einer Organisation *überindividuell* von deren Zugehörigkeit zu einem bestimmten Organisationstypus und *individuell* von deren Eigenheit im Umgang mit Ereignissen, ihrem Habitus: Öffentliche Verwaltung ist also stereotyp zunächst in der Persönlichkeitswahrnehmung von Bürgern und Öffentlichkeit immer Verwaltung und Bürokratie. Unterschiedliche Organisationstypen, so kann unterstellt werden, gewähren und benötigen dabei unterschiedliche individuelle Gestaltungsspielräume – dieser Punkt wird im Weiteren zu beleuchten sein. In der öffentlichen Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungen lassen sich Vorstellungen und Erwartungen sehr schön am ‚unpersönlichen‘, am i. d. R. überpersönlich gemeinten Begriff ‚Behörde‘ ablesen, mit dessen Verwendung viel überindividuelle Determination und wenig individuelle Gestaltungsspielräume unterstellt werden.

Die Differenz in der Einheit von Systemtypus und Habitus macht Organisationen wie ihre Organisationseinheiten zu individuellen sozialen Adressen, die intern wie extern als Teile eines übergeordneten Organisationssystems, hier der öffentlichen Verwaltung, wahrgenommen werden. Jede „Behörde“ ist also Teil des Ganzen, hat aber auch die Chance, sich unter Ausschöpfung ihrer Rahmenbedingungen eigenständig zu profilieren und in ihrer Besonderheit

wahrgenommen zu werden. Geprägt werden sie dabei von den Menschen, die rollen- und regelgebunden in ihrem Namen auftreten, Haltungen vertreten, Entscheidungen treffen, kommunizieren und umsetzen: Sie gestalten als Repräsentanten mit ihrem Verhalten in sozialen Begegnungen mit dem behördlichen Umfeld das Bild einer Behörde in den Köpfen ihrer Interaktionspartner, wobei sie Vorurteile und Stereotype tradieren, irritieren oder modifizieren können.

Der aufmerksame Leser wird schon merken, wo diese Argumentation hinführen soll: Rollen bestehen immer aus Rollenerwartungen einer Organisation an den Rollenträger und dessen konkreter, von eigenen Möglichkeiten und Dispositionen geprägter Rollenerfüllung, mit der diese Person ihre Rolle ausfüllen kann und will. Für öffentliche Verwaltungen kann dabei eine Dominanz von organisationaler Rollenerwartung gegenüber individueller Rollenerfüllung unterstellt werden, was zu der Art öffentlicher Wahrnehmung führt, die öffentliche Verwaltung häufig erfährt: Dies gilt der allgemeinen Beobachtung nach in der Regel auch für die PR öffentlicher Verwaltungen. Es führt zu der Frage, ob eine so verstandene PR-Arbeit nicht nur zu öffentlichen Akzeptanzproblemen führt, sondern weiterreichender, ob sie dem mit öffentlicher Verwaltung verbundenen Leistungsauftrag in Wirklichkeit auch gerecht werden kann. Zweifel scheinen hier angebracht.

### **3.2 Fallbeispiel (1)**

Um die Problematik zu verbildlichen, ein Fallbeispiel: Es ist real und aktuell, Ort und Region spielen dabei keine Rolle, denn es könnte sich vermutlich so oder ähnlich jederzeit überall in Deutschland ereignen.

Ein Kreistag hat in einem langjährigen Entscheidungsprozess beschlossen, die sieben Krankenhausstandorte des Landkreises neu zu ordnen: künftig in ein Großklinikum, dessen Standortfrage offen ist und, wie nicht anders zu erwarten, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird, zwei Fachkliniken, die in ähnlicher Form bestehen, aber verkleinert werden sollen, sowie vier bisherige Kliniken, die künftig als Portalklinken noch über Notaufnahme und Erstversorgung sowie eine eigene Fachabteilung verfügen sollen. Dem Ganzen geht bereits ein langjähriger, von Leistungskonzentration gekennzeichneter Umstrukturierungsprozess voraus, in dem Krankenhausabteilungen zusammengelegt und an einzelnen Standorten geschlossen wurden: Das Thema hat über einen Zeitraum von zehn Jahren viel Medienresonanz erfahren, ist als Entwicklungsgeschichte in der Öffentlichkeit also präsent. Bevölkerungsreaktionen zeigen, dass der Prozess nicht nur als Veränderung, sondern auch als ein Prozess sukzessiver Verschlechterung

der Gesundheitsversorgung des Landkreises angesehen und das Thema damit negativ belegt ist. Die aktuelle Diskussion dreht sich um zwei Punkte der Entscheidung: die Suche nach einem neuen Standort für das Zentralklinikum, weil der bestehende, innerstädtische Standort als nicht weiter ausbaufähig eingestuft wird, und die vier künftigen Portalklinken, an deren kleinstädtischen Standorten hierin ein massiver Eingriff in die örtliche Gesundheitsversorgung gesehen wird.

Die „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ oder kurz „Pressestelle“, wie es in dieser Kreisverwaltung in der Darstellung auf der Website auch heißt, hat den Prozess über die Jahre mit Pressemitteilungen und Pressegesprächen begleitet und über die Entscheidungen des Kreisrats ebenso ordnungsgemäß berichtet wie über den begonnenen Prozess einer Standortsuche und die dabei angelegten Kriterien. Dazu gab es Veranstaltungen zur Bürgerinformation. Das mediale Klima zu diesem Thema hat sich vor allem im Kontext besagter Entscheidungen deutlich verschlechtert. Die Medienresonanz ist kritisch, Leser- und Hörerstimmen in Lokalmedien und Hörfunk sind durchwegs negativ. Dies begeistert weder Räte noch Verwaltung und setzt die Pressestelle von allen Seiten unter Druck.

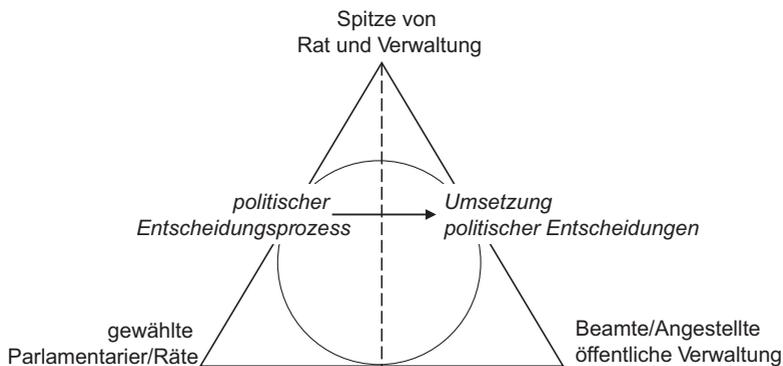
Die Kollegen der Pressestelle beklagen hinter vorgehaltener Hand, dass die Medien berichten, was sie wollen und sie für wesentliche Argumente des Umstrukturierungsprozesses, allen voran der Druck der Kostenträger, der die Finanzierung einer weitmaschigen Krankenhausinfrastruktur absehbar nicht mehr zulasse, medienseitig überhaupt kein Gehör finden würden. Dies gelte auch für Bürgerinformationen, die gerade in jüngerer Zeit an den verschiedenen Standorten stattgefunden hätten und in denen sich die Besucher wenig zugänglich für die Entscheidungsgründe des Kreisrats gezeigt hätten. Bürgerbeteiligungsprozesse werden von Verwaltung und Pressestelle ausdrücklich abgelehnt, weil darin kein Mittel zu mehr Austausch und Bürgernähe, sondern ein Hindernis für zügige Planung und Umsetzung gesehen wird; dies hätte die Auseinandersetzung mit Bürgerinitiativen und zivilgesellschaftlichen Organisationen an anderen Stellen schon gezeigt, so die Argumentation. Die Strategie zum Umgang hiermit: Seit jüngstem werden Informationen und Argumentationen zu diesem und anderen Landkreis-themen via Facebook „an den Medien vorbei“ verbreitet, so die Aussage.

Das Fallbeispiel macht bis zu diesem Punkt zwei Dilemmata deutlich. Zunächst: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sitzt hier nicht nur zwischen Baum und Borke, sie sitzt auch zwischen den Stühlen. Räte entscheiden mit Mehrheiten – und dies durchaus auch politisch getrieben –, Verwaltungen haben das so Entschiedene unabhängig von dessen öffentlicher Akzeptanz umzusetzen. Und: Alle diese Prozesse basieren auf Kommunikation; nachgeordnete Gestaltungsspielräume sind begrenzt. Luhmann hat dazu leicht ironisch festgestellt: „Die speziell administrative Kommunikation innerhalb der öffentlichen Verwaltung (...) befasst

sich mit dem Spielraum, den die Ausführung formaler Weisungen lässt, mit schriftlicher Dokumentation (Aktenführung) und mit der Frage, was in die Akten kommt und was nicht“ (2000a, S. 255) – begrenzte Gestaltungsspielräume eben. Die Problematik im Zusammenspiel der „Sphären von Verwaltung und Politik“ hat Machura skizziert, wenn er feststellt:

„Eine Grenze zwischen beiden ist schwer zu ziehen. Allgemein kann gesagt werden, dass grundsätzliche Entscheidungen sowie Einzelentscheidungen von herausragender Bedeutung den politischen Amtsträgern vorbehalten sein sollten. Der Verwaltung bleiben insoweit die dienenden Funktionen der Entscheidungsvorbereitung und der Ausführung. Diese Vorstellung ist aber in höchstem Maße problematisch. Wer die Entscheidungsalternativen auswählt und die Informationsgrundlagen zusammenstellt, kann die politische Entscheidung durchaus lenken. Der hohe Sachverstand der kontinuierlich und spezialisiert in bestimmten Aufgabebereichen arbeitenden Verwaltung kann hier den Ausschlag zugunsten einzelner Politiken geben. Der Vollzug von politischen Entscheidungen (...) ist zudem nicht frei von Gestaltungsmöglichkeiten. Auf dem langen Weg vom politischen Programm oder dem Legislativakt zu den ausführenden Organisationseinheiten kann der Inhalt der Aktionen abgewandelt werden.“ (Machura 2005, S. 357)

Die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung laufen in einer gemeinsamen Führungsspitze zusammen – im vorstehenden Beispiel einem Landrat –, der den Rat leitet und die Verwaltung führt. In diese Dreiecksbeziehung ist Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eingebettet, was Abb. 1 durch den Kreis in der Mitte des Dreiecks andeuten soll. In unserem Fallbeispiel besitzt sie – wie offenbar vielerorts – eine Sprachrohr-Funktion für politische Entscheidungsprozesse und deren



**Abb. 1** Zusammenwirken von Rat und Verwaltung. (Eigene Darstellung)

konkrete Umsetzung (Mittelachse), worüber sie öffentlich Mitteilung macht, damit geforderte Transparenz schafft und gegenüber der Verwaltungsspitze rechenschaftspflichtig ist. In dieser Funktion kann sie nur Entscheidungen kommunizieren und Verhalten erläutern, auf die Prozesse selbst aber keinen Einfluss nehmen, auch nicht im Sinne einer Fachexpertise. Im Sinne des Luhmann-Zitats (2000a, S. 256 f.) ist sie der Verkünder guter wie schlechter Nachrichten über Sachverhalte, die sie zwar selbst nicht zu verantworten hat, deren öffentliche Wahrnehmung und Bewertung aber dennoch in vielen Fällen als Indikator für die ‚Qualität‘ der geleisteten PR-Arbeit herangezogen wird.

### 3.3 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, wie es vielfach bei öffentlichen Verwaltungen heißt, ist eine Form oder ein Typ von PR-Arbeit oder Public-Relations-Management. Dieses dient dem Umgang mit öffentlichen Meinungen. Eine bekannte und international anerkannte PR-Definition verbindet damit das *Ziel* des „An- oder Einpassen[s] einer Organisation an deren gesellschaftliches Umfeld“ (Long und Hazleton 1987, S. 6).<sup>1</sup> Ronneberger (1977, S. 21 f.) hat dazu schon vor über vier Jahrzehnten sinngemäß festgestellt, dass sich in öffentlicher Resonanz die Legitimität der Aktivitäten einer Organisation spiegele und PR-Arbeit der Vermittlung damit verbundener Organisationsinteressen diene: Über öffentliche Meinung wirke dies auf Organisationen zurück und beeinflusse die Akzeptanz bzw. Nicht-Akzeptanz von Verhalten und Zielsetzung. Ronneberger (1977) dachte dabei an Unternehmen und betonte deren partikulare Interessen, die in öffentlicher Kommunikation kritisch geprüft und geteilt oder bestritten würden. Übertragen wir dies auf die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen.

Das zugrunde liegende Verständnis von PR-Arbeit in öffentlichen Verwaltungen spiegelt der nicht erst heute vorwiegend im Bereich öffentlicher Verwaltungen verwendete Terminus „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“. Beide Begriffsteile des Kompositums entstammen dem klassischen PR-Praxisvokabular der Nachkriegszeit; vor dem Dritten Reich wurde von „Nachrichtenamt“ und „amtlicher Pressestelle“ gesprochen und das Amt bzw. amtliche daran betont (Szyzka 1990,

---

<sup>1</sup>„*Public relations* is a communication function of management through which organizations adapt to, alter, or maintain their environment for the purpose of achieving organizational goals“ (Long und Hazleton 1987, S. 6).

S. 128 ff.), was auch heute noch in vielen Fällen das Denken zu prägen scheint. Während die Begriffe Pressearbeit und Öffentlichkeitsarbeit im allgemeinen Praxisverständnis vielfach als Synonyme verwendet werden und das Kompositum folglich eine Tautologie sein müsste, hat es im Kontext öffentlicher Verwaltungen durchaus seine Berechtigung. Ausgehend von Auskunftspflicht und Auskunftsberechtigung wird dort nämlich zwischen zwei kommunikativen Verbreitungswegen unterschieden:

- *Pressearbeit* (heute teilweise als Medienarbeit bezeichnet) als Umgang mit Journalismus und Medien (*Doppeladressierung*: Journalismus/Publikum) und
- *Öffentlichkeitsarbeit* als Informations- und Aufklärungsarbeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber Bürgern mittels Informationsbroschüren, -materialien, periodischen Publikationen, Veranstaltungen und vielem mehr (*Direktadressierung*: Publikum); auf staatlicher Ebene fallen hierunter auch Informations-, Aufklärungs- und Imagekampagnen (z. B. in den Bereichen Gesundheit oder Umwelt).

Auf der Ebene von Maßnahmen und eingesetzten Instrumenten unterscheidet sich die Kommunikationsarbeit öffentlicher Verwaltungen nicht von der anderer Organisationstypen, denn diese ist immer zweck- und nicht organisationstypgebunden. Dabei gilt auch hier das bekannte Gestaltungsprinzip: *Form folgt Funktion* – und eben diese Funktion ist es, die ggf. Unterschiede setzt. Dies bedeutet: Wenn die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen eine dienende Funktion hat, dann lässt sich dies als Sprachrohr- oder Verlautbarungsfunktion zum Umgang mit Auskunftspflichten und Auskunftsberechtigungen und zur Schaffung einer an Gemeininteressen orientierten Transparenz der Grundlagen und der Arbeit öffentlicher Verwaltungen interpretieren. Sie ist in der externen Kommunikation, so legt es mangels empirischer Befunde die Alltagsbeobachtung nahe, vor allem in einem dienenden Sinne operativ-ausführend tätig. Aber muss dies zwangsläufig so sein?

Wird dies mit modernen Anforderungen an die externe Kommunikation von Unternehmen verglichen, dann werden dort i. d. R. drei Funktionselemente ausgewiesen:

- eine *Beobachtungsfunktion*, die sich mit allgemeinen, insbesondere auch die eigene Organisation betreffenden Entwicklungen in Öffentlichkeit, öffentlicher Kommunikation und Meinungsbildung befasst,
- eine *Beratungsfunktion*, die Entscheider auf der Basis von PR-Fachexpertise über mögliche kommunikative Konsequenzen anstehender Entscheidungen und von Entscheidungsoptionen sowie möglicherweise notwendigen Entscheidungen

aufgrund von Entwicklungen in Kommunikation und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und bei Stakeholdern unterrichtet, und

- eine *Mitteilungs- und Interventionsfunktion*, die Informationsangebote unterbreitet, Stellung bezieht, Positionen erklärt, Themen promotet und mehr, um auf Prozesse der Kommunikation und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und bei Stakeholdern einzuwirken.

Dabei geht es im Kern immer um Themen, Interpretationen, Sinnzuschreibungen, Bewertungen und darauf basierendes Beziehungskapital, bei Mitteilung und Intervention zusätzlich um Aufmerksamkeit und Wahrnehmung, in drei unterscheidbaren *Kommunikationssituationen*:

- *Angebotssituationen*, in denen Aufmerksamkeit und Wahrnehmung für häufig niederschwellige Themen gewonnen werden muss,
- *Routinesituationen*, in denen kontinuierlich, periodisch oder punktuell Informationspflichten erledigt werden, und
- *Nachfragesituationen*, in denen es häufig um Konflikte und Kontroversen geht, für die öffentliche Verwaltungen mit ihrem „verzweigten und sensiblen Umfeld“ (Ingenhoff 2016, S. 267) als besonders „anfällig“ (Ingenhoff 2016, S. 267) gelten.

### 3.4 Rahmenbedingungen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen

Die Frage ist nun, ob oder inwieweit das Vorstehende auch für die öffentliche Verwaltung gilt, die öffentliche und damit Gemeininteressen vertritt. Gelten hier die gleichen funktionalen Rahmenbedingungen? Oder handelt es sich hier um einen andersartigen Typus von PR-Arbeit, der kommunikationsstrategisches Vorgehen eingrenzt oder gar überflüssig macht? Kommunikative Umgangsformen wie ‚Verlautbarung‘ oder ‚Erklärung‘, die im behördlichen Kontext gerne mit Auskunftspflicht in Beziehung gesetzt werden, legen dies zumindest nahe.

Während der operative Teil der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen – wir sprechen zur Vereinfachung im Weiteren hier von PR-Arbeit – mit allen drei Kommunikationssituationen konfrontiert ist, deutet vieles darauf hin, dass im Alltag der ‚PR-Arbeit öffentlicher Verwaltungen‘ – wir machen es hier im Weiteren wie im Verwaltungsdeutsch und kürzen den Begriff ab als ‚PRöffVer‘ – die operativ geprägten Beobachtungs- und Mitteilungs-/Interventionsfunktion dominieren, während die Beratungsfunktion eine nachgeordnete

bis keine Rolle spielt, zumindest soweit es sich um strategische Beratung von politischen Entscheidungsträgern über die kommunikative Vermittelbarkeit von Entscheidungsoptionen handelt.

Oder anders ausgedrückt: Während andere Teile öffentlicher Verwaltung über die Entwicklung von Entscheidungsvorlagen teilweise maßgeblichen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen können, ist dies bei PR-Arbeit nicht der Fall. „Was wollen die denn auch, die machen Presseinformationen und reden mit Journalisten“ ist ein Satz, der mir so oder sinngemäß aus mehr als einem derartigen Beratungsprozess im Ohr klingt. Dabei ist die Antwort einfach – eine qualifizierte personelle Besetzung vorausgesetzt könnten sie Auskunft geben über die soziale Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung, ihrer Haltungen und Entscheidungen, über Akzeptanzprobleme und mögliche Lösungswege – wir werden noch im zweiten Teil des Fallbeispiels darauf zurückkommen.

Um sich der Problematik weiter anzunähern, müssen zunächst die Rahmenbedingungen der PRöffVer näher betrachtet werden. Bei Unternehmen und Verbänden scheinen die funktionalen Grundausrichtungen klar zu sein: Kommunikationsarbeit dient in Falle von Unternehmen – wie andere Organisationsfunktionen auch – der Vertretung von *Partikularinteressen*, im Falle von Verbänden organisiert und vertritt sie ein mehr oder weniger partikulares *Gruppeninteresse*. In beiden Fällen ist PR-Arbeit hier *Wettbewerbskommunikation* zum Umgang mit Themen und Meinungen in einem gesellschaftlich-pluralistischen Handlungsfeld, das von Interessenkonkurrenz gekennzeichnet ist. Ziel ist es bei *Verbänden*, den vertretenen Organisationen einen möglichst weitreichenden Handlungsrahmen zu verschaffen, bei *Unternehmen* diesen Handlungsrahmen möglichst weitreichend auszuschöpfen.

Öffentliche Verwaltungen vertreten dagegen *Gemeininteressen*. Die damit verbundene Gemengelage wird nochmals komplizierter als etwa bei Verbänden. Verantwortlich hierfür sind der Entstehungsprozess von Entscheidungen und die mit der Kommunikation von Entscheidungsprozessen und Entscheidungen verbundenen Erwartungen:

- Der Ablauf von Entscheidungsprozessen und die Richtung(en) möglicher Entscheidungslinien werden in der öffentlichen Verwaltung vorbereitet; der Einfluss von Gruppen- und Partikularinteressen kann an dieser Stelle ausgeblendet bleiben. Prozess und Entscheidung sind durch politische Mehrheiten und politische Aushandlung vorgezeichnet und enden in vielen Fällen mit einer Kompromissformel.
- PRöffVer soll von ihrem Anspruch her „den Bürger objektiv, umfassend und überparteilich informieren“ (Liebert 2015, S. 623), und sich parteipolitisch enthalten, weshalb sich Fraktionen ihrer eigenen PR-Leute bedienen sollen. Der

Anspruch ist eine sachliche und neutrale Information und deren Erläuterung. Auch hier geht es um eine funktionale Transparenz im Sinne einer dem Gemeininteresse zweckdienlichen Transparenz. Die schwierige Gemengelage ergibt sich dabei daraus, dass sich *funktionale Transparenz* hier auf einer Schnittstelle zwischen den durchaus heterogenen *Informationsinteressen* der Bürger (allgemeines Interesse vs. Betroffenheit), der geregelten Auskunftserfordernisse – weniger behördlich ausgedrückt – *Mitteilungsverpflichtung* der öffentlichen Verwaltungen und dem für die *Akzeptanz* von Thema, Anliegen, Prozess und Entscheidung notwendigen Transparenzbedarf bewegt, für deren Inhalte im Gemeinwesen nicht grundsätzlich bzw. auf breiter Ebene mit Zustimmung gerechnet werden kann.

### **3.5 Handlungsspielräume der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlicher Verwaltungen**

Was bedeuten Akzeptanz- und Transparenzbedarf nun für die Kommunikation öffentlicher Verwaltungen, die hier Bürgeransprüchen genügen muss? Prinzipiell müsste sich eine den Gemeininteressen verpflichtete Kommunikation ursächlich an den Informationsinteressen von Bürgern orientieren und zwar nicht nur auf inhaltlicher Ebene, sondern auch zeitnah und an den heute in der digitalisierten Welt differenzierten medialen Nutzungsgewohnheiten orientiert – eine Verkündung in Amtsblättern etwa löst diese Verpflichtung nicht ein.

Diesen Ansprüchen der Öffentlichkeit und der dem deutschen Presserecht nach Öffentlichkeit vertretenden journalistischen Medien stehen die Interessen und Funktionslogiken öffentlicher Verwaltungen und der dort im Hintergrund wirkenden Kräfte gegenüber. Aus berufspraktischer Perspektive von PR-Arbeit bildet nicht nur die Vermittlung zwischen beiden Seiten eine Herausforderung, sondern auch der Umgang mit den unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb beider Seiten. Das schöne deutsche Sprichwort „Es recht zu machen jedermann, ist eine Kunst, die keiner kann“ gilt hier sowohl auf interner Ebene von Prozessen und Entscheidungen wie auf externer Ebene deren Kommunikation. Sich auf eine an Mitteilungsverpflichtungen orientierte, bürokratische PR-Arbeit zurückzuziehen, kann dabei ebenso wenig eine Lösung sein wie eine sehr weitreichende und offene, unterschiedliche oder teilweise falsche Erwartungen weckende Kommunikationsarbeit.

Deshalb soll im Folgenden anhand der drei K-Bedingungen geprüft werden, welchen Bedingungen die Kommunikationsarbeit öffentlicher Verwaltungen in diesem Kontext unterliegt, welche Rolle PRöffVer hier im Verhältnis zwischen

Organisation und Öffentlichkeit einnimmt und, ob, oder in welchem Maße auch sie strategisch angelegt sein kann oder müsste. Dabei sind zwei Sachverhalte vorauszuschicken. Kontingenz, Konsistenz und Konkurrenz beziehen sich immer auf Entscheidungen, Verhalten und das damit verbundene kommunikationsstrategische Vorgehen, d. h. nicht auf Kommunikation allein, da Kommunikation in diesem Kontext sonst Selbstzweck wäre. Dazu gibt es für kommunikative Probleme grundsätzlich keine Musterlösungen; dies gilt umso mehr, wenn beide Seiten von uneinheitlichen Interessen- und Motivlagen geprägt werden.

### *Kontingenz*

Jeder Prozess und jede Entscheidung sind grundsätzlich immer auch anders möglich; ob sie dabei auch immer gegensätzlich oder nur optional anders möglich wären, ist eine ganz andere, an dieser Stelle unerhebliche Frage. *Kontingenz* bedeutet, dass es immer Optionen geben wird, gegenüber denen in der Öffentlichkeit unterschiedliche Vorbehalte oder Realisierungserwartungen bestehen, am Ende aber bei allen eingegangenen Kompromissen immer nur eine Option zum Zuge kommen kann und alle anderen, einschließlich anderer Kompromisslinien, verworfen werden. Die bis zur Entscheidung bestehende Unsicherheit, was entschieden wird, erledigt sich mit der Entscheidung. Anders als bei Unternehmen, die bei Entscheidungsweg, -motiven und -optionen keiner kodifizierten Transparenzverpflichtung unterliegen, sind öffentliche Verwaltungen dazu verpflichtet, diese offenzulegen. Bürgerbeteiligung ist hier keine strategische Option, sondern Systemspielregel. Da in vielen Fällen unterschiedliche Bürger unterschiedliche Interessen haben und von anstehenden Entscheidungen unterschiedlich begünstigt bzw. benachteiligt werden, entsteht an dieser Stelle das verwaltungstypische Kontingenzproblem der *Kommunikation von Unsicherheit*. Dieses stellt die am Prozess beteiligten politischen Entscheider und Administratoren vor eine besondere Herausforderung. Für deren Kommunikatoren wird dies zu einer kaum lösbaren Herausforderung, wenn sie nicht in diese Prozesse eingebunden sind, sondern nur über sie berichten sollen.

Aufgabe der Kommunikatoren der PR-Arbeit wäre es, sich nicht nur mit den kommunikativen Konsequenzen der unterschiedlichen Entscheidungsoptionen auseinanderzusetzen, sondern in ihrer *Beobachterfunktion* im Kontext einer anstehenden Entscheidung auch *Probleme und Erwartungen* in den verschiedenen Teilen von Öffentlichkeit nach den dahinterliegenden *Motiven* zu hinterfragen. Diese Informationen wären wesentlich, um diese Gruppen später thematisch und inhaltlich adäquat adressieren und sich mit ihnen in der Sache auseinandersetzen zu können. In ihrer *Beratungsfunktion* müsste PR-Arbeit dies zur Verwaltung und zu politischen Entscheidern zurückspielen, sich also in der ganzen Ausdehnung

des ‚Verwaltungsdreiecks‘ (siehe Abb. 1) bewegen, um ihnen *weiterreichende Entscheidungsgrundlagen und Argumentationshilfen* an die Hand zu geben – der gewählte Konjunktiv deutet schon an, dass hier unseres Erachtens in der Praxis größere Defizite bzw. wenig ausgeschöpfte Entwicklungspotenziale bestehen.

Dort, wo die PRöffVer nur eine *Mitteilungs- oder Verlautbarungsfunktion* hat, werden diese Optimierungsmöglichkeiten nicht nur verschenkt. Im Grunde benehmen sich Räte und Verwaltungen damit auch der Möglichkeit der Spiegelung ihrer Entscheidungs- und Umsetzungsabsichten im Fremdbild von Bürgerinteressen. Sie verlassen sich auf Selbstbilder und vernachlässigen damit ggf. die eigentlichen Bürgerinteressen und -motive, die sie zu kennen glauben, aber nicht wirklich kennen. Wir werden beim zweiten Teil des Fallbeispiels gleich darauf zurückkommen.

### *Konsistenz*

Jeder Prozess und jede Entscheidung betrifft immer nur einen Realitätsausschnitt, ist in diesen eingebunden und verfügt hierbei sowohl über eine auf Erfahrungen beruhende Vorgeschichte wie über Kontinuitätsersparungen, wie sich diese Geschichte ‚aller Voraussicht nach‘ weiterentwickeln wird. *Konsistenz* meint in diesem Zusammenhang Beständigkeit als die Erwartung, dass sich Prozesse und Entscheidungen inhaltlich in einem bestimmten Erwartungskorridor vollziehen und dies formal in gewohnter, erwartbarer Weise. Die damit in der Öffentlichkeit verbundenen Bewertungen können gleichermaßen positiv wie negativ belegt sein, denn immer bestehen Gruppen, die mit der Entscheidung oder der Art und Weise des Umgangs mit den betreffenden Sachverhalten zufrieden sind, sich damit arrangiert haben oder eben damit unzufrieden sind. Dahinterliegende Erwartungen sind deshalb darauf ausgerichtet, dass alles beim Alten bleibt oder sich etwas entscheidend verändert.

Daraus entsteht ein von unterschiedlichen Motiven, Interessen und Einschätzungen getriebener Erwartungskorridor, innerhalb dessen sich auf inhaltlicher Ebene ein Themenfeld bewegt und abgegrenzt werden kann. Dieses Themenfeld mit seinen Haupt- und Subthemen, den damit jeweils verbundenen Problemen und Problemlösungserwartungen und -motiven lässt sich in systematischer Kommunikationsanalyse aufschließen. Im Sinne verständigungsorientierter Öffentlichkeitsarbeit (Burkart 2010) lassen sich *Zusammenhänge verstehen und Probleme ausdifferenzieren* (Szyszka 2010, S. 157). Problemlösungen – soweit möglich – können dann aber nur auf der Ebene von Entscheidungen und der Kommunikation von Entscheidungen (Erklärung, Interpretation) stattfinden. Vor allem können auf diesem Weg akzeptablere Entscheidungsoptionen und darauf bezogene, proaktive Kommunikationsstrategien entwickelt werden –

im Gegensatz zum Fallbeispiel, wo der Prozess sehr schnell in eine reaktive Kommunikationssituation ‚umgekippt‘ ist.

Gleiches gilt für die eingangs mit dem Begriff bürokratisch charakterisierten Kommunikations- und Umgangsformen. Auch hier geht es um den Umgang mit Kontinuitätserwartungen: Einerseits dürfte in vielen Fällen erfahrungsgemäß von der PRöffVer bei Medien und Öffentlichkeit nichts anderes erwartet werden als bürokratische Kommunikation, behaftet mit Vorurteilen und allgemeinen Akzeptanzbarrikaden. Andererseits bietet gerade dies die Chance, bei einer Änderung des Kommunikations- und Umgangsstils weg von Verlautbarung und hin zu in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen heute üblichen, effektiveren Formen einer dialogorientierten Kommunikation überzugehen. Dies setzt allerdings erneut ein entsprechendes Mandat der PRöffVer und eine entsprechende Kompetenz und Ausstattung voraus.

### *Konkurrenz*

Im Kontext von Unternehmen und Verbänden meint *Konkurrenz*, dass Informationen über anstehende Entscheidungen und die letztendliche Richtung einer Entscheidung organisationspolitisch möglichst solange hinter verschlossenen Türen zurückgehalten werden, wie dies aus konkurrenzstrategischen Gründen notwendig oder möglich ist. Idealerweise werden sie erst dann öffentlich, wenn nicht nur keine Unsicherheit über die Entscheidung mehr besteht, sondern es der betreffenden Organisation auch Nutzen verspricht. Dieses ist bei diesen Organisationstypen legitim, weil in pluralistischen Gesellschaften der Wettbewerb partikularer Interessen Systemspielregel ist. Räte und öffentliche Verwaltungen vertreten dagegen innerhalb dieses Systems *Gemeininteresse*, die sie zu Offenheit und Transparenz verpflichten.

Ein gewisses *Transparenzparadox* ergibt sich dabei daraus, dass sie natürlich für die Prüfung von Sachverhalten, Interessen, Entscheidungsvorlagen und Entscheidungsoptionen sowie das Finden von Kompromissen und Entscheidungen einen Ausschluss von Öffentlichkeit benötigen, um in nicht-öffentlichen Sitzungen diskutieren und abwägen zu können. Es geht hier aber nicht darum, sich mit der Entscheidung klug in einem Wettbewerbsmarkt zu positionieren, sondern um unter Abwägung aller Interessen und einem – idealtypisch – möglichst weitreichenden Ausschluss von Drittinteressen den jeweils besten Lösungsweg zu finden. *Konkurrenz* findet hier auf dem Weg zur Entscheidungsfindung und damit im Prozess statt. Wird eine Entscheidung relativ allgemein getroffen, werden Konkurrenzbeziehungen in die administrative Umsetzung weitergetragen.

Für PRöffVer bedeutet dies, dass sie die jeweiligen Konkurrenzbeziehungen, die Entscheidungen oder der Entscheidung um die Art der administrativen Umsetzung zugrunde legen, in aller Regel schon auf dem Weg zu diesen Entscheidungen

zumindest teilweise transparent sind und nur die eigentlichen Entscheidungsprozesse selbst vor einem öffentlichen Einblick geschützt werden können. Am Ende ist dann wieder über die Entscheidung und deren Zustandekommen (z. B. Stimmenverhältnis, Kommentierung von Entscheidungen) zu berichten. Auch hier ist *Kommunikationsmanagement* ein Prozess aus *Transparenz- und Akzeptanzmanagement*, der hier im Gegensatz zu Unternehmen und Verbänden anderen Spielregeln folgen muss, welche die Handlungsspielräume bei der Schaffung von Transparenz sehr weit und beim Schutz vor Beeinflussung unmittelbarer Entscheidungsprozesse sehr eng abstecken. Hinzu kommt, dass auf der politischen Seite der Räte Mandatsträger mit (parteilich-)konkurrierenden Interessen ‚unterwegs‘ sind, die bisweilen nach ‚eigenen‘ Spielregeln selbst oder durch eigene Sprecher zusätzlich parteilich gefärbte Transparenz schaffen und damit die PRöffVer unterminieren können.

### 3.6 Fallbeispiel (2)

Kehren wir nochmals zu unserem Fallbeispiel mit der schlichten Frage zurück: Wie hätte man es hier besser machen können – auf der Ebene des politischen Entscheidungsprozesses, auf der Ebene der kommunikativen Einbettung der anstehenden Entscheidung in das in diesem Falle lokale und regionale Umfeld und auf der Ebene der Kommunikation selbst? Der politische wie kommunikative Lösungsansatz: mit einer anderen, besseren ‚Geschichte‘.

So, wie die Geschichte bislang erzählt wird, sind es Kosten- und Finanzierungsgründe, die für die grundlegende Veränderung der Struktur verantwortlich gemacht werden. Zitat: „Die Kostenträger sind nicht bereit, längerfristig die heute bestehenden und sich abzeichnenden Kosten zu übernehmen“. Das Bild: Man weicht dem Druck. Die Geschichte der beabsichtigten Umstrukturierung ist aber in eine weiterreichende Geschichte eingebettet: die der Gesundheitsversorgung ganz allgemein und den sich dort schon längerfristig vollziehenden Veränderungen im Gesundheitssystem, die in den Augen der Öffentlichkeit zu einer allgemeinen Verschlechterung geführt haben – ob dies substantiell so ist oder nur so wahrgenommen wird, ist dabei unerheblich. Das Gesundheitssystem verfügt über eine Reihe von Problemen, zu denen abseits des Klinikbetriebs lange Wartezeiten auf Facharzttermine mit Überweisungen, erneuten Wartezeiten und Wege gehören, wenn unterschiedliche Fachärzte für eine Diagnose oder Therapie konsultiert werden müssen. Dies bietet Raum für Ansatzpunkte, nicht nur dem Kostendruck zu weichen, sondern nach kreativen Lösungen zu suchen. Denn selbst wenn es Kostengründe sind, die zur Umstrukturierung der Infrastruktur der öffentlichen Gesundheitsversorgung in

diesem Raum führen, dann ist dies Risiko und Chance zugleich, denn es bedeutet ja nicht, dass nicht auch Mehrwerte für die Bevölkerung geschaffen werden könnten.

Dies setzt beim politischen Entscheidungsprozess an. Wenn zum Beispiel anstelle der im ersten Teil genannten Portalkliniken mit Notfallversorgung und einzelnen Abteilungen öffentlich organisierte Facharztzentren treten würden, die über allgemeine Notfallaufnahme hinaus auch abseits akuter Fälle ambulanter Versorgung oder stationärer Weiterleitung am gleichen Ort auch unterschiedliche fachärztliche Diagnostik und Versorgung auf kurzen Wegen und in kurzen Zeiten gewährleisten würden, wäre ein Mehrwert geschaffen. Dieses Modell ist nicht neu, sondern erinnert an die Polikliniken der ehemaligen DDR, was aber, da es in der heutigen Situation der Gesundheitsversorgung Mehrwerte schaffen würde, für Kommunikation und Akzeptanz kein Nachteil sein sollte. Damit würde die Diskussion um den ökonomisch notwendigen Strukturwandel in eine zweite Reihe rücken und das Ganze in eine akzeptanzorientierte Richtung gelenkt werden. Voraussetzung wären allerdings eine weitblickende politische Kreativität und Flexibilität im Umgang mit diesem Thema. Sie ließe es zu, schon im Prozess eine andere Veränderungsgeschichte zu erzählen, um anstehende Entscheidungen in das lokale und regionale Umfeld einzubetten und von den Medien begleiten zu lassen. Der Widerstand an den potenziellen Standorten des geplanten Großklinikums wäre zwar dennoch zu erwarten, aufgrund des allgemeinen Mehrwertes des Konzeptes würden aber Argumentation und Solidarisierungseffekte eingegrenzt.

Vision oder Fiktion? In vielen Verwaltungen ist diese Kreativität scheinbar gar kein Thema, wenn sich ein Bürgermeister in einem ähnlichen Fall mit der Position zitieren lässt: „Wir als Verwaltung sind vielleicht etwas hasenfüßiger, weil die Risiken schwerer wiegen als die Chancen“. Da scheint er wieder durch, der Begriff eines möglichst risikolosen Verwaltens. Aber genau das, was mit dieser Metapher verbunden wird, erscheint heute für eine moderne Gestaltung des Gemeinwesens und eine moderne PR- oder Kommunikationsarbeit öffentlicher Verwaltungen zu wenig.

---

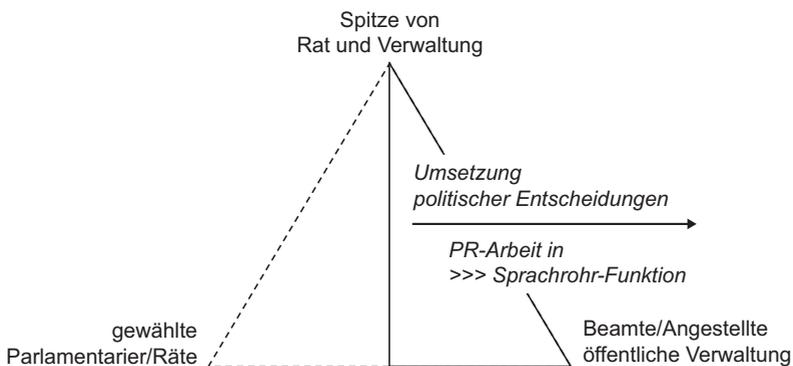
## **4 Vision oder Fiktion: Öffentliche Verwaltungskommunikation 3.0**

Fassen wir abschließend zusammen und fragen dann, was die Ansprüche von moderner PRöffVer sein müssten. Vorab ist nochmals ausdrücklich festzuhalten, dass Verwaltungskommunikation und PRöffVer nicht besser oder – wertfrei ausgedrückt – nicht anders sein können als das Selbstverständnis einer öffentlichen Verwaltung, weil Funktionseinheiten eines Systems immer nur über das Mandat verfügen, das ihnen zugewiesen wurde, und in ihrer Arbeitsweise immer Abbild

der Kultur des Muttersystems sind. Besteht in einer Verwaltung eine Absicherungskultur, wie sie sich im Falle der zitierten ‚Hasenfüßigkeit‘ unterstellen lässt, wird auch die Verwaltungskommunikation Ausdruck hiervon sein und PRöffVer kaum einer anderen Rollenerwartung entsprechend müssen, als Mitteilungen zu verbreiten. Die Krux: Hier werden Risiken höher eingestuft als Chancen.

Risiken bedrohen dabei i. d. R. nur den Bestand, Chancen aber stehen für Entwicklung. Wird dies mit der dienenden Rolle von Verwaltung begründet, repräsentiert es ein bürokratisch-passiv geprägtes Verwaltungsverständnis, dessen Ziel es ist, Auskunftsansprüchen zu genügen. Schon in den internen Prozessen wird das Verwaltungsdreieck damit nur teilweise adressiert, wie Abb. 2 zeigt. Dazu ist nochmals die Eingangsbemerkung festzuhalten, dass sich auch öffentliche Verwaltung Öffentlichkeit nicht entziehen kann. Im Gegenteil: Sie befindet sich potenziell immer im Spiegel der Öffentlichkeit. Meinungsbildung findet dabei auch ohne ein Zutun von öffentlicher Verwaltung und ihrer PRöffVer statt und adressiert in erster Linie Verhalten und erst in zweiter Linie diesbezügliche erklärende oder interpretierende Kommunikation.

Gerecht werden kann PRöffVer in diesem Fall ihren Aufgaben u. E. nicht, weil Verwaltungskommunikation insgesamt aufgrund ihrer Verpflichtung zur Gemeininteressenorientierung und damit verbundener Transparenz im Grunde immer gezwungen ist, bereits in Situationen von Unsicherheit bezüglich der letztendlichen Entscheidungsoption zu kommunizieren und damit Unsicherheit zu verbreiten, statt Unsicherheit zu beenden. Dazu kommt, dass auf beiden Seiten – die des Verwaltungsdreiecks wie die der betroffenen Teile von Öffentlichkeit – unterschiedliche Erfahrungen, Lösungsideen und davon abgeleitete Erwartungen



**Abb. 2** PR-Arbeit der öffentlichen Verwaltung in dienender Sprachrohr-Funktion. (Eigene Darstellung)

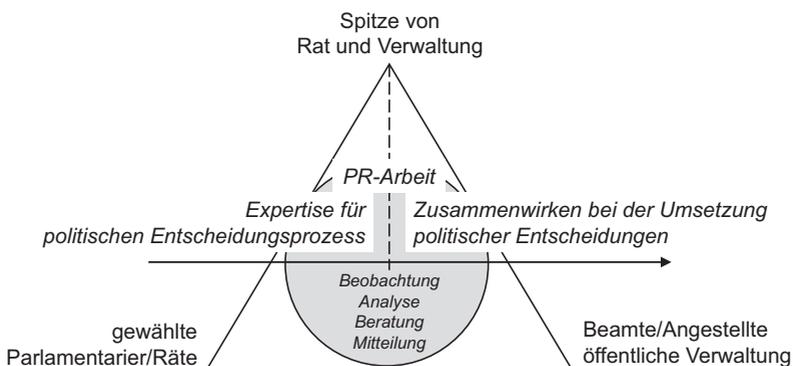
bestehen, mit denen PRöffVer umgehen muss. Auf der internen Seite von Rat und Verwaltung hat sich dabei im Medienwandel für den Umgang mit Rollen und Verantwortung vergleichsweise wenig verändert. Verändert hat sich die Seite der Öffentlichkeit und dabei die Möglichkeiten des Bürgers, dem vermeintlichen Paradox der Ohnmacht der Macht ein Stückweit zu entgehen, indem sie Zuspruch und Widerstand nicht nur artikulieren, sondern auch organisieren und damit die Prozesse öffentlicher Verwaltung auf sachlicher, zeitlicher wie auf sozialer Ebene maßgeblich beeinflussen können. Ob dies dann am Ende im Sinne des Gemeinwesens ist oder einzelner darin vertretener Interessen, die sich besser oder erfolgreicher organisieren konnten als andere, ist nochmal eine andere Frage.

Der Umgang hiermit wird zu einer sehr komplexen und anspruchsvollen Aufgabe, wenn sich PRöffVer nicht in weisungsgebundener Verlautbarung erschöpft, oder anders ausgedrückt, wenn diese Prozesse nicht ignoriert werden und es nicht mehr nur um Form und Formulierung vorgegebener Inhalte und deren Verlautbarung geht (Abb. 2), sondern um einen proaktiven Umgang mit damit verbundener Unsicherheit durch Mitwirkung an der Auswahl notwendiger Themen und Inhalte bis hin zu deren politischem Zustandekommen geht. Im Rahmen ihrer dienenden Rolle kann öffentliche Verwaltung devot oder konstruktiv sein – ersteres ist in der modernen Medien- und Kommunikationsgesellschaft heute nicht mehr zeitgemäß, sondern vielmehr das Zweite unabdingbar.

Die Begründung hierfür ergibt sich eigentlich aus dem Vorstehenden von selbst. Die Welt von Verwaltungskommunikation, die sich in ihrer Außen- und Selbstdarstellung auf Verlautbarungen beschränken konnte, das war die alte analoge Medienwelt und die Medienwelt 1.0. Sie knüpfte Informationsverbreitung an deren Absender und ließ Diskussionen nur außerhalb digitaler Netzwerkstrukturen zu. Mit partizipativer Kommunikation und Vernetzung unter Web 2.0 fiel diese Barriere; schon dann, wenn Web 3.0 nur auf eine darauf aufbauende crossmediale, kanalübergreifende Vernetzung bezogen wird, die Inhalte und Meinungen zu Inhalten auf breiter Ebene verfügbar macht, wird deutlich, dass es auch bei öffentlichen Verwaltungen heute nicht mehr alleine um den Umgang mit Auskunftspflichten gehen kann. Verwaltungsentscheidungen bestimmen das Miteinander im Gemeinwesen. Vernetzungen im Gemeinwesen machen die Organisation von Akzeptanz und Widerstand in der Öffentlichkeit einfacher. Dies ist Risiko und Chance zugleich. Es wird – und da irren die Freunde der Hasenfüßigkeit – zu einem schwer kalkulierbaren, weil konfrontativen Risiko, wenn dem ausschließlich mit klassischen bürokratischen Prozessen und Ritualen begegnet wird. Es ist umgekehrt, die Chance, Themen und Subthemen, Gruppen und Personen sowie Meinungen und Argumentationen zu verorten und proaktiv mit diesen innerhalb der Prozesse des gesamten Verwaltungsdreiecks umzugehen.

Dies allerdings bedarf einer PRöffVer, der ein entsprechendes Mandat zugewiesen wird und die über die entsprechende personelle Ausstattung entlang der modernen Anforderungen des Public Relations- oder Kommunikationsmanagements verfügt. Ehemalige Journalisten oder Online-Redakteure als textsichere Handwerker und gute Medienkontakter bilden hier nur in wenigen Fällen die erste Wahl. Eine moderne Verwaltungskommunikation sollte sich zumindest einer PRöffVer 2.0 bedienen, an die sie Anforderungen eines in anderen Bereichen zunehmend erforderlichen modernen Kommunikationsmanagements stellt, diese entsprechend mandatiert und ausstattet und in Verwaltungsprozesse einbezieht. Beobachtung, fachliche Analyse und Beratung und dann erst – wenn nötig und zielführend – Mitteilung beschreiben das PR-spezifische Aufgabenspektrum einer modernen PRöffVerf. Verwaltungsspezifisch kommt hier hinzu, dass sie als Anwalt der kommunikativen Konsequenzen mit ihrer fachlichen Expertise in die Erstellung und Bewertung von Entscheidungsoptionen eingebunden sein müsste und auf diesem Weg Einfluss auf die gesamte Verwaltungskommunikation nehmen müsste (Abb. 3).

PRöffVer wird damit nicht zu einem Anwalt der Öffentlichkeit oder einem ‚Diener zweier Herren‘: Dies wäre ausdrücklich ein falsches Rollenverständnis, auch wenn dieses bisweilen im Kontext von PR-Wissenschaft (Grunig und Hunt 1984, S. 9) und PR-Praxis (Avenarius 1998, S. 56 f.) verbreitet ist. Sie bleibt Anwalt einer dienenden Verwaltung, welche die Möglichkeiten der modernen Mediengesellschaft zu einem zielführenden Umgang mit dem Transparenzparadox nutzt, indem sie 1) als Bindeglied zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit zum Umgang mit Kommunikation und Meinung dient – und dies als Hör- und Sprachrohr –, und 2) intern mit allen Spitzen des Verwaltungsdreiecks in allen



**Abb. 3** Zeitgemäße PR-Arbeit der öffentlichen Verwaltung. (Eigene Darstellung)

wesentlichen, öffentlichkeitswirksamen Entscheidungsfragen eng zusammenarbeitet, um Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme und vor allem damit verbundene Konflikte möglichst weitreichend einzugrenzen. Dies ist sicher mehr als eine Fiktion. Wieweit es eine Vision ist, die PRöffVer dies heute oder absehbar zu leisten vermag, kann nur in empirischer Analyse geprüft werden.

---

## Literatur

- Avenarius, H. (1998). *Die ethischen Normen der Public Relations. Kodizes, Richtlinien, freiwillige Selbstkontrolle*. Neuwied: Luchterhand.
- Bentele, G., & Rosenthal, M. (2012). Deutscher Kommunikationskodex. [http://www.kommunikationskodex.de/wp-content/uploads/Deutscher\\_Kommunikationskodex.pdf](http://www.kommunikationskodex.de/wp-content/uploads/Deutscher_Kommunikationskodex.pdf). Zugegriffen: 30. Sept. 2018.
- Burkart, R. (2010). Verständigungsorientierte Öffentlichkeit. In W. Hömberg, D. Hahn, & T. B. Schaffer (Hrsg.), *Kommunikation und Verständigung. Theorie – Empirie – Praxis* (S. 17–37). Wiesbaden: Springer VS.
- Busch-Janser, S., & Köhler, M. M. (2006). Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – Eine Gratwanderung: Rechtliche und normative Grundlagen. In M. Köhler & C. Schuster (Hrsg.), *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern* (S. 169–182). Wiesbaden: Springer-VS.
- Ebert, H., & Fisiak, I. (2018). *Wie Behörden und öffentliche Verwaltung verständlich kommunizieren können* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer-Gabler.
- Forschungsstelle Recht im DFN. (2015). Handlungsempfehlung zum Umgang mit Auskunftsansprüchen aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Stand Juli 2015. [https://www.dfn.de/fileadmin/3Beratung/Recht/handlungsempfehlungen/Umgang\\_mit\\_Auskunftsanspruechen\\_aus\\_dem\\_Informationsfreiheitsgesetz.pdf](https://www.dfn.de/fileadmin/3Beratung/Recht/handlungsempfehlungen/Umgang_mit_Auskunftsanspruechen_aus_dem_Informationsfreiheitsgesetz.pdf). Zugegriffen: 30. Sept. 2018.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Herbst, R. (1923). *Die städtischen Nachrichtenämter. Aufbau, Errichtung, Arbeitsgang moderner kommunaler Pressetätigkeit*. Berlin: Vahlen.
- Heger, N. (2004). *Organisationskommunikation. Beobachtung und Steuerung eines organisationalen Risikos*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hundhausen, C. (1951). *Werbung um Vertrauen. Public Relations*. Essen: Giradet.
- Ingenhoff, D. (2016). Krisenkommunikation in der öffentlichen Verwaltung. In A. Bermann, D. Giauque, D. Kettiger, A. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz, & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 267–283). Zürich: WEKA.
- Jünger, J. (2018). *Unklare Öffentlichkeit. Individuen in Situationen zwischen öffentlicher und nichtöffentlicher Kommunikation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Liebert, T. (2015). Berufsfeld Kommunen/kommunale PR. In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Bentele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (S. 615–630). Wiesbaden: Springer-VS.
- Long, L. W., & Hazleton, V. (1987). Public relations. A theoretical and practical response. *Public Relations Review*, 13(2), 3–13.

- Luhmann, N. (2000a). *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2000b). *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Machura, S. (2005). Verwaltung. In R. Voigt & R. Walkenhaus (Hrsg.), *Handwörterbuch der Verwaltungsreform* (S. 224–229). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ronneberger, F. (1977). *Legitimation durch Information*. Düsseldorf: Econ.
- Ronneberger, F. (1981). Einführung in die Problematik der Verwaltungs-PR. In F. Ronneberger (Hrsg.), *Beiträge zu Public Relations der öffentlichen Verwaltung* (S. 7–22). Düsseldorf: Verlag für deutsche Wirtschaftsbiographien.
- Röttger, U. (2005). Kommunikationsmanagement in der Dualität von Struktur. Die Strukturtheorie als kommunikationswissenschaftliche Basistheorie. *Medienwissenschaft Schweiz*, 2, 12–19.
- Ruisinger, D., & Jorzik, O. (2013). *Public Relations. Leitfaden für ein modernes Kommunikationsmanagement* (2. Aufl.). Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Schleiken, T. (2015). *Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Kommunal- & Schulbuchverlag.
- Szyszka, P. (1990). *Zeitungswissenschaft in Nürnberg (1919–1945)*. Nürnberg: KWFV.
- Szyszka, P. (2010). Die verständigungsorientierte Öffentlichkeit und das integrative Public-Relations-Modell. In W. Hömberg, D. Hahn, & T. B. Schaffer (Hrsg.), *Kommunikation und Verständigung. Theorie – Empirie – Praxis* (S. 149–167). Wiesbaden: Springer VS.
- Szyszka, P. (2011). Vom Wiener Kongress bis zur Weimarer Republik. Die Frühgeschichte deutscher PR-Arbeit aus theoriegestützter Perspektive. *Medien & Zeit*, 26(1), 16–29.
- Szyszka, P. (2015). Integrativer Theorieansatz. In R. Fröhlich, P. Szyszka, & G. Bentele (Hrsg.), *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln* (S. 205–228). Wiesbaden: Springer VS.
- Watzlawick, P., Beavin, J. H., & Jackson, D. D. (1969). *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien*. Bern: Huber.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Agiles Verwaltungsmanagement und interne Kommunikation: Neue Perspektiven einer kommunikationszentrierten Führung in der öffentlichen Verwaltung

Susanne Knorre

Die Kommunikation mit organisationsinternen Stakeholdern, gemeinhin interne Kommunikation genannt, ist in der letzten Dekade vom Rand ins Zentrum der strategisch gesteuerten Kommunikation gerückt. Aus der Praxissicht macht sich der festgestellte Bedeutungszugewinn (Zerfass et al. 2018; Dörfel et al. 2016) an einer Vielzahl von Indikatoren fest, angefangen von steigenden Mitarbeiterzahlen über die zunehmenden Weiterbildungsangebote bis hin zu den vielen inzwischen erhältlichen Praxishandbüchern. Berufsfeldstudien zeigen darüber hinaus, dass im Zuge der Digitalisierung dem Erhalten von Vertrauen größte Bedeutung zugewiesen wird (Zerfass et al. 2018; Edelman 2017). Verbunden wird dies mit der Feststellung, dass Mitarbeitende im Gegensatz zu den Top-Führungskräften als vertrauenswürdig angesehen werden und deshalb als ‚Vertrauensbotschafter‘ aktiviert werden müssen, wenn die betreffenden Organisationen insgesamt das Vertrauen ihrer Stakeholder zurückgewinnen wollen.

Aus der theoretischen Perspektive ist dieser Bedeutungszuwachs vor allem auf die Verortung der internen Kommunikation als führungsunterstützende Managementdisziplin (Buchholz und Knorre 2012; Huck-Sandhu 2016) zurückzuführen. Mit der Verbindung zwischen der internen Kommunikation und dem Konzept eines kommunikationszentrierten Managements (Buchholz und Knorre 2019) etabliert sich die interne Kommunikation noch stärker als integraler Bestandteil der

---

S. Knorre (✉)

Institut für Kommunikationsmanagement, Hochschule Osnabrück, Campus Lingen,  
Lingen (Ems), Deutschland

E-Mail: [s.knorre@fh-osnabrueck.de](mailto:s.knorre@fh-osnabrueck.de)

Unternehmensführung. Das gilt umso mehr, als diese nunmehr den Anspruch der Agilität erhebt, d. h. schnell und zugleich sicher auf immer neue, unvorhergesehene Herausforderungen der Systemumwelt reagieren zu können.

Diese Entwicklung der internen Kommunikation wurde bislang vorrangig in Bezug auf privatwirtschaftliche Organisationen beschrieben. Zweifelsohne trifft aber auch die öffentliche Verwaltung zumindest auf sehr vergleichbare Herausforderungen für ihre Leistungsziele, die sich aus allgemein bekannten Merkmalen großer Organisationen wie starren Hierarchien, Silobildung, langen Berichtswege oder Formalismus bei gleichzeitig geringer Mobilisierung der Mitarbeitenden ergeben. Darüber hinaus sind öffentliche Organisationen ebenfalls damit konfrontiert, dass sich ihre von Stakeholdern gestaltete Umwelt stark verändert hat und sich nicht zuletzt aufgrund der weiteren Digitalisierung aller Arbeits- und Lebenswelten weiter verändern wird.

Wenn es also Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit Herausforderungen zu tun haben, die mit denen privatwirtschaftlicher Organisationen vergleichbar sind, dann stellt sich die Frage, wie sich die für Unternehmen entwickelten Handlungskonzepte der internen Kommunikation bzw. der kommunikationszentrierten Führung (Rüegg-Stürm und Grand 2017; Buchholz und Knorre 2019) auf die öffentliche Verwaltung übertragen bzw. dafür adaptieren lassen, um vor allem die Effektivität (und erst nachrangig die Effizienz) von Behörden in ihrer veränderten Umwelt zu stärken. Dieser Fragestellung soll im Folgenden nachgegangen werden.

---

## **1 Öffentliche Verwaltung im VUCA-Umfeld: Neue Bedingungen für Verwaltungshandeln**

Die öffentliche Verwaltung insgesamt, besonders aber Behörden, die ihre Aufgaben in wirtschaftsnahen Bereichen wahrnehmen, sind wie alle anderen Organisationen damit konfrontiert, dass ihre Umwelt zunehmend volatil, unsicher, chaotisch und vieldeutig ist. Kennzeichnend für diese sogenannte VUCA-Welt ist vor allem, dass zu meisterten Herausforderungen oft unerwartet kommen, sich als wenig stabil erweisen und ihre Zeitdimensionen nur schwer eingeschätzt werden können (Volatility). Wann sich eine Veränderung anbahnt und wie sie dimensioniert ist, ist ebenfalls unsicher (Uncertainty). Gleichzeitig sind die Veränderungen von Komplexität (Complexity) geprägt, da ihre Muster nicht wieder wiederholbar, ihre Akteure nicht kontrollierbar und ihre vielschichtigen Dimensionen und Auswirkungen nicht voraussagbar sind (Mack et al. 2016, S. 11, 61 f.). Kausalitäten sind dementsprechend unklar bzw. mehrdeutig oder widersprüchlich (Ambiguity), ohne dass allerdings eine ihnen zugrunde liegende Logik ausgeschlossen werden

kann. Sie sind offen für vielfältige Interpretationen, die nebeneinander existieren. Die besondere Komplexität dieser Umwelt besteht aber darin, dass in der VUCA-Welt alle genannten Merkmale gleichzeitig zu beobachten sind. Zugleich bilden unzählige Einflussgrößen ein vernetztes, kaum überschaubares Ganzes. Jede Einzelentscheidung zieht in einem solchen Umfeld weitere hochkomplexe Wirkungen nach sich, die ihrerseits wiederum zu erneuten Entscheidungen zwingen (Buchholz und Knorre 2019, S. 24 ff.).

Im Gegensatz zu dieser Sichtweise bewertet die in der Tradition von Max Weber stehende rationalitätsfokussierte Verwaltungslehre – ebenso wie die traditionelle Managementlehre – ihre Aufgaben vorrangig aus der Perspektive der Planbarkeit und Rationalität. Sämtliche Pläne bzw. Entscheidungen lassen sich demnach mit dem richtigen Expertenwissen steuern und umsetzen, sodass für Verlässlichkeit und Überschaubarkeit gesorgt ist. Strikt hierarchisch organisierte Organisationen streben die Überwindung komplexer, unübersichtlicher Situationen an. Ihre geordneten, regelbasierten und auf Routinen ausgelegten Strukturen und Kommunikationswege sind auf Beherrschung und Kontrolle ausgerichtet.

Tatsächlich hat sich dieses planzentrierte Handlungs- und Organisationskonzept in der Vergangenheit als durchaus erfolgreich erwiesen. Es ist damit gelungen, „die Komplexität von Beziehungen und Abläufen auf ein handhabbares Maß zu reduzieren, allerdings um den Preis, dass wichtige Aspekte der Wirklichkeit ausgeblendet wurden und die Anpassungsfähigkeit des Systems an Veränderungen und Bedingungen stark eingeschränkt wurden“ (Döring-Seipel und Lantermann 2015, S. 26). Vor dem Hintergrund dieses Befundes stellt sich die Frage, wie die öffentliche Verwaltung organisiert und geführt werden muss, um angemessen auf die neuen, eben skizzierten Umweltbedingungen reagieren zu können.

Unter VUCA-Voraussetzungen scheint es sinnvoll, die traditionelle Handlungsperspektive des plangesteuerten Managements von Organisationen grundsätzlich zu verändern. Anstatt Komplexität bewältigen oder gar reduzieren zu wollen, geht es nun darum, sie quasi zu kultivieren (Buchholz und Knorre 2019, S. 25). Komplexität wird als konstitutiv für erfolgreiches organisationales Handeln betrachtet und weniger als lästiger oder gar belastender Störfaktor. Voraussetzung dafür ist ein in Organisationen geteiltes Bewusstsein dafür, dass nicht mehr alle Situationen und Entwicklungen kontrolliert werden können, sondern es geboten ist, auf Unterstützung und Zusammenarbeit in allen Stakeholderbeziehungen, den internen wie den externen, zu setzen.

Deshalb ist es wenig überraschend, dass neue Qualitätsstandards für öffentliche Verwaltung analog, ja geradezu wortgleich zu den Kriterien entwickelt werden, die auch für Unternehmen in der VUCA-Umwelt gelten (Hill 2014, 2017). Auch öffentliche Verwaltung beantwortet die Frage neu, wie sie ausreichend

auf unerwartete Probleme reagieren kann, um sich nicht nur als widerstandsfähig (resilient) zu erweisen, sondern sogar noch gestärkt aus unübersichtlichen, risikoreichen Situationen hervorgehen zu können. Bekanntestes Beispiel für diese sektorenübergreifende Neuorientierung ist die aktuelle Fassung des europäischen Qualitätsmanagements EFQM (2013). In diesem Modell wird die Exzellenz von Organisationen inzwischen von Kriterien bestimmt, die vorrangig auf das Ziel einer strategischen und operativen Agilität „einzahlen“ (Buchholz und Knorre 2019, S. 149 f.; Hill 2017, S. 2 f.).

Dazu wurde in das neue Grundkonzept, mit dem exzellente Unternehmensführung beschrieben wird, das Kriterium „managing with agility“ (EFQM 2013) aufgenommen. Exzellenz zeichnet sich demnach nicht mehr (nur) dadurch aus, dass es der Organisation gelingt, ihre jeweiligen Geschäfts- und Unterstützungsprozesse wirkungsvoll zu steuern. Nunmehr ist nachzuweisen, dass und wie eine Organisation in der Lage ist, Veränderungen in angemessener Geschwindigkeit zu bewältigen. Die aktuelle Antwort der Managementlehre auf die Herausforderungen der VUCA-Umwelt lautet also Agilität. Agile Organisationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie wachsam gegenüber Veränderungen sind und ihre Strukturen so durchlässig und zugleich kollaborativ gestalten, dass Anpassungen an sich verändernde Anforderungen leicht umgesetzt werden können. „Verwaltungen müssen insgesamt eine ‚Kultur der Beweglichkeit‘ entwickeln, die durch Offenheit und Wachheit für neue Entwicklungen gekennzeichnet ist“ (Hill 2017, S. 7).

Hinzu kommt aber noch eine weitere Beobachtung zu den Gründen, warum in der öffentlichen Verwaltung die Suche und Anwendung neuer Qualitätsstandards und Managementmodelle auf der Agenda steht. Denn nach Jahrzehnten der Verwaltungsmodernisierung unter den Überschriften Public Management oder Neue Steuerungsmodelle ist in den letzten Jahren eine Ernüchterung eingeleitet, die nicht zuletzt mit den eher mäßigen Evaluationsergebnissen dieser lange dominierenden Denkschule zu tun hat (Bogumil 2010, S. 114 ff.; Koch 2010, S. 18 f.). Auch wenn diese Debatte sicher noch nicht abgeschlossen ist, lässt sich bereits festhalten, dass der Vorrang des Effizienzprinzips, der mit dem Begriff der Verwaltungsmodernisierung verbunden war, inzwischen einer ausgewogeneren Betrachtung gewichen ist, in der das Effektivitätsprinzip wieder zu alter Relevanz zurückfindet (Bogumil 2010, S. 121 f.).

Dies hängt zweifelsohne damit zusammen, dass die Rollenzuschreibungen für die öffentliche Verwaltung nicht mehr nur auf den Dienstleistungsgedanken („Public Service“) abstellen, sondern dass neue Rollen wie Verhandlungsführer, Moderator, Mediator oder Berater und Impulsgeber für externe Stakeholder, wie für die Politik, an Bedeutung gewonnen haben (Bogumil 2010, S. 122). Weitere Rollen bzw. Aufgaben kommen im Zuge der Digitalisierung hinzu, etwa die eines

Open Data-Providers, der Daten in geeigneter Qualität quasi als Infrastruktur für private und öffentliche Anwendungen, zum Beispiel zu Forschungszwecken, zur Verfügung stellt (Goldstein und Dyson 2013). Diese Rollenvielfalt ist wiederum eine Folge der eben geschilderten VUCA-Umweltbedingungen, die ganz grundsätzlich infrage stellen, dass Behörden einem möglichst umfassenden Steuerungsanspruch überhaupt gerecht werden können. Effizienter Verwaltungsservice stellt sich deshalb zunehmend als ein Hygienefaktor dar, während die Bewältigung komplexer Aufgaben, die mit der Gestaltung von vertrauensvollen, den gesellschaftlichen Frieden garantierenden Stakeholder-Beziehungen zusammenhängen, die neue Leistung von öffentlicher Verwaltung darstellt.

Das bedeutet aber zugleich, dass die öffentliche Verwaltung mit denselben Paradoxien zu leben bzw. zu kämpfen hat wie Unternehmen auch. Denn bisher verfolgte Verwaltungs- bzw. Steuerungsmodelle werden nicht einfach durch neue abgelöst, sondern alle bestehen gleichzeitig, meist sogar innerhalb einer Organisation. Althergebrachte Verwaltungsprinzipien wie formale Korrektheit, Gleichbehandlung oder Vertrauensschutz sind ebenso zu verfolgen wie neue Handlungsprinzipien, also z. B. Veränderungsfähigkeit, Flexibilität oder kurzfristige Richtungswechsel. Traditionelle Planungs- und Kontrollprozesse werden nicht überflüssig, sondern ergänzt durch inkrementelle und iterative Verbesserungen und das Denken und Handeln in Kontingenzen, d. h. die permanente Auseinandersetzung mit möglichen Alternativen. Der einzige Unterschied dürfte sein, dass diese paradoxen Herausforderungen, d. h. der Umgang mit sich grundsätzlich ausschließenden, widersprüchlichen Handlungserfordernissen, für die öffentliche Verwaltung noch eklatanter ausfallen. Denn in der öffentlichen Verwaltung sind die auf Stabilität und Verlässlichkeit angelegten, mit großem Beharrungsvermögen ausgestatteten Strukturen als noch ausgeprägter einzuschätzen als in privatwirtschaftlichen Organisationen.

Während letzteres vor allem eine erfahrungsbasierte Hypothese darstellt, lässt sich rein logisch aus dem Konzept der Agilität herleiten, dass es in der öffentlichen Verwaltung wie in Unternehmen nicht darum gehen kann, solche Paradoxien – wie man es jahrzehntelang im Public-Management-Modell versucht hat – aufzulösen, sondern sie als basales Merkmal von Führung (und Teil der VUCA-Welt) zu akzeptieren. Ziel ist nicht der allenfalls theoretisch begründbare Anspruch, paradoxe Anforderungen in die eine oder andere Richtung aufzulösen, d. h. das Paradoxon insgesamt zugunsten einer einfachen, eindeutigen Handlungsmaxime zu überwinden. Stattdessen besteht die neue Zielvorstellung darin, die Organisation und ihre Mitarbeitenden durch die paradoxen Bedingungen hindurch zu navigieren, wenn nötig im Zickzackkurs. Das ist einerseits ein befreiender Gedanke, andererseits bedeutet er eben auch zu akzeptieren, dass solche Paradoxien bzw. Unvereinbarkeiten grundsätzlich mit Effizienzverlusten behaftet sind.

## 2 Agiles Management: Von der Methode zum Führungskonzept

Ausgangspunkt für die organisationsübergreifende Entfaltung des Agilitätskonzeptes ist die Betrachtung von Agilität als Handlungskonzept der Digitalisierung. Diese grundsätzliche Aussage lässt sich für alle Organisationen treffen, also auch für die öffentliche Verwaltung. Mit dem E-Government-Gesetz von 2013 sowie dem Onlinezugangsgesetz von 2017 besteht eine anspruchsvolle Vorgabe für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. So verpflichtet das Onlinezugangsgesetz Bund und Länder, ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Ziel ist es, dass Bürger und Unternehmen über ein einziges Benutzerkonto alle Anliegen bei den Behörden von Bund, Ländern und Kommunen online erledigen können. Fast 600 Verwaltungsleistungen sollen bis 2022 über die gemeinsame Portalplattform erfasst werden. Dies bedeutet eine enorme organisatorische Anstrengung für alle Bereiche der Verwaltung, ausgehend von der IT.

In der IT-Entwicklung der öffentlichen Verwaltung werden deshalb notwendigerweise agile Methoden eingesetzt, nicht zuletzt vorangetrieben vom Bundesverwaltungsamt in verschiedenen Projekten, z. B. dem Wissensmanagementsystem OfficeNet (Bundesverwaltungsamt 2015; Kortendick und Dyrks 2018). Wird von agiler Verwaltung gesprochen (Bartonitz et al. 2018), bezieht sich diese Beschreibung bislang fast ausschließlich auf die Methodenperspektive (BearingPoint 2015; Levesque und Steinbrecher 2017). In den herangezogenen Befragungen werden insbesondere Workflow-Management-, Kollaborations- und Wissensmanagement-Plattformen als die wichtigsten Lösungen für mehr Agilität in der Verwaltung genannt. Das Fazit der Praxis-Beobachtungen lässt sich kurz zusammenfassen: der Digitalisierung wird bisher als Modernisierungsaufgabe der öffentlichen Verwaltung mehr Priorität eingeräumt als der organisations- und fachübergreifenden Umsetzung von Agilitätskonzepten (BearingPoint 2015).

Dabei ist unstrittig, dass Agilität als Führungs- und Managementansatz weit über die Anwendung agiler Methoden für einzelne Projekte hinausgeht. Neben der Literaturrecherche bestätigt dies auch ein Blick auf die herrschende Managementpraxis. Kategorisiert man beispielsweise die entsprechenden Handlungshinweise der drei umsatzstärksten Unternehmensberatungen, McKinsey, Boston Consulting Group und Bain & Company (Wouter et al. 2018; Pardasani et al. 2018; Rigby et al. 2018), so lassen sich auf drei Ebenen Agilitätsmerkmale definieren, auf die sich eine agile Transformation richtet (siehe Tab. 1).

**Tab. 1** Typische Handlungsfelder für die agile Transformation von Organisationen

Handlungsebene	Merkmale	Agile Managementpraxis
Strukturen	Regeln und Ressourcen können regelmäßig schnell verändert werden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flache Aufbauorganisation</li> <li>• Modulare Organisation</li> <li>• Selbststeuernde cross-funktionale Teams</li> <li>• Iterative Lernprozesse</li> <li>• Transparenz sämtlicher relevanter Information</li> </ul>
Management/Führung	Entscheidungen werden flexibel geändert, um Opportunitäten im Sinne des gemeinsamen Purpose zu nutzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiefindung als permanenter Prozess</li> <li>• Klar kommunizierter Purpose</li> <li>• Leadership</li> <li>• Flexible personelle Ressourcen</li> <li>• Variables Rollenverständnis</li> <li>• Unternehmerisches Denken in der gesamten Organisation</li> </ul>
Technik	Software, die Mitarbeitende befähigt und datenbasierte Mehrwert-Services für die Bürger ermöglicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassungsfähige modulare IT-Architektur</li> <li>• IT-Tools für umfassende Kollaboration mit internen und externen Beteiligten</li> <li>• Kontinuierliches Testen und Entwickeln von Produkten und Prozessen</li> <li>• IT gestütztes Wissensmanagement</li> <li>• Data Analytics</li> </ul>

Offensichtlich ist, dass – übertrüge man diese Handlungsfelder unverändert auf die öffentliche Verwaltung – schnell Grenzen des angestrebten Wandels sichtbar würden. Insbesondere für die Bereiche der Aufbauorganisation, der schnellen Strategiewechsel oder der Personalflexibilität gilt, dass sie in der öffentlichen Verwaltung ganz anderen rechtlichen und politischen Bedingungen unterliegen als in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Das betrifft ganz besonders das öffentliche Dienst- und Tarifrecht (BearingPoint 2015, S. 14 f.). Eine analoge Übertragung von Agilitätskonzepten aus dem allgemeinen Management in die öffentliche Verwaltung ist deshalb nicht zielführend. Genauso wenig ist es aber sinnvoll, eine Übertragbarkeit gänzlich zu verneinen.

Für die Entwicklung einer agilen Verwaltung muss deshalb ein anderer theoretischer bzw. konzeptioneller Ausgangspunkt genommen werden, der weniger den üblichen Engineering-Konzepten mit ihren ganzheitlichen, simultan umzusetzenden Handlungsfeldern folgt, sondern vielmehr davon ausgeht, dass agile Verwaltung zuallererst ein neues Führungshandeln braucht, um dann aus der klassischen top-down-Perspektive Veränderungen in Bezug auf Strukturen und Technik vorzunehmen. Oder anders gesagt: Ohne neue (kommunikative) Führung keine agile Verwaltung. Vor diesem Hintergrund wird der Ansatz einer kommunikationszentrierten Unternehmensführung (Rüegg-Stürm und Grand 2017; Buchholz und Knorre 2019) im Folgenden unter Bezugnahme auf die öffentliche Verwaltung kurz skizziert.

Verfolgt man Agilität als Handlungskonzept der Digitalisierung in Organisationen der öffentlichen Verwaltung, dann geht es neben den reinen Outputzielen aus der Bürgerperspektive, also im Wesentlichen einer besseren Servicequalität, zugleich um die vorgelagerten strategischen Ziele aus der Ressourcenperspektive. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich die internen Ressourcen der öffentlichen Verwaltung noch besser ausschöpfen lassen, um die Outputziele zu erreichen. Zu diesen grundsätzlich nie ausgeschöpften internen Ressourcen zählen – wie in Unternehmen – an erster Stelle die Mitarbeitenden mit ihrem spezifischen Wissen, Kompetenzen und Verbindungen, auf deren Mobilisierung die interne Kommunikation zielt. Sämtliche Qualitäts- bzw. Exzellenzkriterien agiler Organisationen beruhen darauf, dass die internen Ressourcen möglichst umfassend gehoben werden.

Dabei bezieht sich diese Mobilisierung der internen Ressourcen nicht mehr nur auf die klassischen Ziele des Wissens- und Qualitätsmanagements, also implizites Wissen in explizites umzuwandeln oder Nullfehler-Qualitäten zu erzielen. Gemäß dem hier nachvollzogenen kommunikationszentrierten Managementkonzept kommt es vielmehr darauf an, dass Organisationen die sie umgebende Umwelt bzw. die dort wirkenden Stakeholder in ihre Wertschöpfungsprozesse grundsätzlich miteinbeziehen. Führung hat den Anspruch durch reflektierendes Führungshandeln diesen Abgleich zwischen Organisationen, hier Behörden, und ihrer Umwelt so zu gestalten, dass die Zwecke und Ziele der Organisation trotz einer oder gerade in einer VUCA-Umwelt erreicht werden können. Treibt man diesen Gedanken auf die Spitze, dann können agile Organisationen die schwierigen, komplexen Umweltbeziehungen zu einer quasi-internen Ressource machen, die sie mithilfe ihrer Mitarbeitenden für ihre Zwecke und Ziele aktivieren.

Dies erfordert eine grundsätzliche Wachsamkeit gegenüber den Veränderungen in einer volatilen Umwelt ebenso wie im Hinblick auf veränderte Bewertungen der internen Ressourcen und Abläufe. Als fundamentale Bedingung agilen

Handeln gilt seit einigen Jahren bereits ein systemisches und systematisches Beobachten und Zuhören, und zwar in der Organisation genauso wie bei Kunden und Partnern (Knorre 2012, S. 17 ff.). Wachsamkeit ist aber nur dann umsetzungsfähig, wenn sie auf den entsprechenden Kompetenzen und Freiräumen der Organisationsmitglieder fußen kann, auf Mitarbeitende und Führungskräfte gleichermaßen. Diese organisationale Wachsamkeit ist zugegebenermaßen in Behörden besonders schwierig, denn alle Beobachtungen der externen Umwelt, die irritieren können, treffen dort auf einen sehr starken Referenzrahmen (Rüegg-Stürm und Grand 2017, S. 178 ff.; Buchholz und Knorre 2019, S. 18 f.) bestehender Regeln und Deutungen, die eine Fülle von ‚blinden Flecken‘ verursachen.

Dennoch bleibt das Postulat, dass auch die öffentliche Verwaltung sich grundlegend um mehr Wachsamkeit bemühen muss, will man agiler werden. Auch für die öffentliche Verwaltung gilt, dass Führung sich vor dem Hintergrund der Anforderungen der Agilität ändern muss. Führung in der öffentlichen Verwaltung ist analog zu privatwirtschaftlichen Organisationen grundsätzlich prozessual anzulegen, auf Stakeholder bezogen und durch kommunikative Auseinandersetzungen bzw. Diskurse zu gestalten. Agile Führung verbindet die Ebenen der Umwelt, der Organisation und des Managements zu einem effektiven Verwaltungshandeln, das mittels Kommunikation gestaltet wird. „Neben den gelernten Managementdreisatz aus analysieren, planen und umsetzen treten drei neue kommunikationszentrierte Handlungen der Unternehmensführung: zuhören, sinnstiften, reflektieren“ (Buchholz und Knorre 2019, S. 21). Diese Schlussfolgerung gilt genauso für die Organisationen der öffentlichen Verwaltung.

Agilität erweist sich deshalb vor allem als kommunikationszentriertes Handeln, das auf den Führungsetagen beginnt. Dieser Ausgangspunkt für die agile Transformation von Organisationen verspricht auch für die öffentliche Verwaltung Aussicht auf Erfolg, ganz einfach, weil er es vermeidet, an den Punkten zuerst anzusetzen, an denen die Hindernisse besonders hoch sind – etwa durch das Dienstrecht, das einem flexiblen Ressourceneinsatz oder einem multiplen Rollenverständnis entgegensteht. Für die agile Transformation, die auf Führungshandeln beruht, hat sich die Ausgestaltung von vier Steuergrößen herausgestellt. Diese sind definiert als Purpose (Sinn und Orientierung), Mindset (Einstellung und Handlungslogik), Relation (Kollaboration und Vernetzung) und Kompetenz (Wissen und Vielfalt) (Buchholz und Knorre 2019, S. 26 ff.). Diese Steuergrößen müssen durch Führung verändert werden, um agiles organisationales Handeln zu erzielen.

Die Steuergröße Purpose fokussiert wertebasiertes, sinnvolles organisationales Handeln und vermittelt das bei aller Veränderung Beständige. Mindset verweist auf die entsprechende, auf Purpose ausgerichtete agile Denk- und Handlungslogik und vermittelt dazu die grundsätzliche Veränderbarkeit von

Gegebenheiten im organisationalen Handeln (Kontingenz). Die Steuergröße Relation lenkt die Aufmerksamkeit auf die agile Zusammenarbeit mit internen und externen Stakeholdern, die in Form von Kollaboration und Vernetzung gelebt wird. Diese ermöglicht eine wachsame Beobachtung aller internen und externen Veränderungen und erlaubt es, daraus Schlussfolgerungen für die Entwicklung der Organisation abzuleiten. Schließlich sind besondere Kompetenzen der Organisationsmitglieder sowie ein kontinuierlicher Wissenstransfer innerhalb der Organisation zu entwickeln. Das betrifft nicht zuletzt das Agilitätswissen (Buchholz und Knorre 2012, S. 14 ff.) selbst.

---

### **3 Agilität in der öffentlichen Verwaltung: Merkmale kommunikationszentrierter Führung und deren Relevanz für die interne Kommunikation**

Diese Steuergrößen sind im Kontext von öffentlicher Verwaltung mit etwas anderen Stellgrößen zu beeinflussen als in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Jedoch lassen sich analog zum agilen Management ebenfalls vier aufeinander bezogene Handlungsfelder identifizieren, in denen die interne Kommunikation jeweils eine der zentralen Stellgrößen bildet.

#### *Handlungsfeld Purpose*

Es versteht sich von selbst, dass Purpose gerade im öffentlichen Sektor im Grunde als gegebene Größe zu sehen ist. Die Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung, die den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers umsetzt, ist so gesehen als ein Vorteil auf dem Weg zu mehr Agilität anzusehen. Allerdings sind die Zwecke, denen die jeweilige Behörde explizit dient, oft nicht hinreichend kommuniziert und zu wenig in den Kontext Sinn stiftender Narrative gestellt – vielleicht, weil es für selbstverständlich gehalten wird, was Sinn und Zweck des eigenen Tuns ist.

Die Führungsaufgabe besteht nun darin, dafür zu sorgen, dass die Organisation die guten Zwecke, denen sie dient, nicht kollektiv aus den Augen verliert, sondern dass diese im Sinne einer Selbstvergewisserung kontinuierlich intern kommuniziert werden. Wer Mitarbeitende mobilisieren will, damit sie als Botschafter einer öffentlichen Organisation auftreten und Vertrauen zurückgewinnen, der darf keinen Moment Unsicherheit über Sinn und Zweck der eigenen Rolle und des eigenen Handelns aufkommen lassen. Das gilt umso mehr, wenn gewünscht ist, dass Mitarbeitende mehr Eigeninitiative zeigen, dass sie neue Ideen einbringen und Beobachtungen aus ihrem jeweils spezifischen Stakeholderumfeld weitergeben.

### *Handlungsfeld Organisationskultur*

Vergleichsweise komplexer gestaltet sich im Kontext von öffentlicher Verwaltung die Steuergröße Mindset. Es geht weniger um einfaches, agiles Methodenwissen, als vielmehr um das Durchdringen der Handlungslogik der Agilität. Diese leitet sich grundlegend aus dem Denken in Kontingenzen ab, also der Annahme, dass es zu jeder Entscheidung mindestens eine ebenfalls sinnvolle Alternative gibt, die die einmal getroffene Entscheidung herausfordert. Insbesondere durch den unvermeidlichen Abschied von der Kontrollillusion zugunsten eines pragmatischen, iterativen und inkrementellen Vorgehens mit hoher Fehlertoleranz entstehen duale, oft paradoxe Anforderungen an agiles Verwaltungshandeln, die durchaus im Gegensatz zum Effizienzprinzip des Public Management stehen.

Agile Führung sorgt dementsprechend dafür, dass neben den Pflichtaufgaben der öffentlichen Verwaltung immer auch Küraufgaben (Prodoehl 2014, S. 233 ff.), neben geplanten Maßnahmen immer auch ungeplante Opportunitäten, neben stabilen Regeln immer auch flexible ad-hoc Entscheidungen ihren Platz haben. Diese Beidhändigkeit oder Ambidextrie ist das prägende Merkmal agiler Organisationen und damit Gestaltungsauftrag der kommunikationszentrierten Führung. Er erstreckt sich im Übrigen über die hier fokussierte Organisationskultur hinaus auch auf die Organisationsgestaltung, indem hierarchische und heterarchische Strukturelemente miteinander verknüpft werden (Buchholz und Knorre 2019, S. 75 ff. sowie S. 249 f.). Strenge Hierarchien und flexible, oft informelle interne Netzwerke bestehen gleichzeitig und erfüllen jeweils unterschiedliche Funktionen für die agile Organisation. Die einen sorgen für Stabilität und eindeutige Verantwortung, die anderen für schnelle, organisations- und ressortübergreifende Abstimmungen und Innovationen.

All dies ist nicht nur äußerst erklärungsbedürftig für die Mitarbeitenden, sondern verlangt darüber hinaus kulturbildende Artefakte und Werte bzw. Regeln, die mit Unterstützung der internen Kommunikation gestaltet werden. Für die kommunikationszentrierte Führung sind geeignete Narrationen und Instrumente zu finden, mit denen sowohl Mitarbeitenden als auch Führungskräften selbst bei mehrdeutigen und unsicheren Situationen jederzeit eine Ausrichtung am Purpose der Organisation sowie den spezifischen Zielen, zum Beispiel eines Regierungsprogramms, möglich ist.

### *Handlungsfeld Kollaboration und Vernetzung*

Die Stellgrößen Kollaboration und Vernetzung verweisen in der internen Perspektive auf ein auch in der öffentlichen Verwaltung bekanntes Aufgabenfeld, nämlich den Versuch, die Nachteile hierarchischer Systeme durch den Einbau heterarchischer Elemente, vor allem in Form von Projekten und abteilungsübergreifenden

Teams, auszugleichen. Gerade die organisations- und behördenübergreifende Zusammenarbeit ist nicht zuletzt in der Selbsteinschätzung nach wie vor ein Schwachpunkt in der öffentlichen Verwaltung (BearingPoint 2015, S. 14). Projekte sind nicht nur ‚durchzuziehen‘, sondern es gilt, für sie mittels Kommunikation interne Unterstützung zu mobilisieren.

In der vorrangig externen Perspektive geht es im Handlungsfeld Relation um die o. g. Wachsamkeit für Veränderungen in der von Stakeholdern gestalteten Umwelt, die Organisationen der öffentlichen Verwaltung bzw. deren Mitarbeitenden zu leisten imstande sein müssen. Outside-In-Kommunikation (Buchholz und Knorre 2019, S. 221 f.) gehört deshalb zu den zentralen Aufgaben in diesem Handlungsfeld, die in vielen Gestaltungsvarianten daherkommen kann, vom regelmäßigen Personalaustausch über Stakeholderdialoge bis hin zu Sound Boards oder Kundenbeiräten. Wachsamkeit lässt sich als organisationale Kompetenz umso besser entwickeln als sie im Sinne des kollektiven Lernens möglichst viele Organisationsmitglieder unabhängig von Hierarchiestufen miteinbezieht. Dies erfordert neben der Outside-In-Kommunikation immer zugleich eine interne Kommunikation, die entsprechend mobilisieren kann.

### *Handlungsfeld Kompetenzen*

Als ressourcenorientiertes Handlungskonzept verweist Agilität darauf, welche zentrale Bedeutung dem Wissen der Mitarbeitenden und der Motivation, dieses Wissen auch zu nutzen, zukommt. Agilität ist geprägt durch Lernen, Wissen zu teilen und dieses immer wieder zu hinterfragen.

Agile Organisationen sind grundsätzlich als lernende Organisationen zu verstehen, wobei agiles Lernen nicht davon ausgeht, dass eine Situation im Vorfeld vollständig analysiert und verstanden werden kann. Das notwendige Wissen für den nächsten Schritt generiert sich durch ergebnisoffenes Handeln der Akteure, eben durch Reflexion, Experimentieren und Testen. Agiles Lernen findet keinesfalls nur in Expertenzirkeln statt, sondern es gilt der Grundsatz: je vielfältiger die Beteiligten sind, desto besser für das gemeinsame bzw. organisationale Lernen. Gerade die Verbindung zwischen Expertenwissen und vielen anderen Perspektiven, die Mitarbeitende einbringen können, zum Beispiel durch ihre Praxiserfahrungen im Kunden- bzw. Bürgerkontakt, macht das Spezifische des agilen Lernens aus.

Insgesamt verlangen Veränderungen im Sinne des Agilitätskonzeptes einen hohen Grad an kritischer Selbstreflexion, angefangen bei den Führungskräften. Wenn die gefundenen Lösungen grundsätzlich immer auch anders aussehen könnten, dann ist Management nicht mehr vorrangig als plangesteuerter Gestaltungsanspruch definiert. Vielmehr geht es geradezu umgekehrt darum,

Entscheidungen und die daraus entstandenen Regeln und Ressourcenverteilungen systematisch infrage zu stellen. „Hierzu notwendig ist Reflexion, welche die eingespielte organisationale Wertschöpfung in ihrem alltäglichen Vollzug unterbricht, aus Distanz kollektiv hinterfragt und kommunikativ bearbeitet“ (Rüegg-Stürm und Grand 2017, S. 196 f.).

Das führt direkt zur zweiten Aufgabe in diesem Handlungsfeld. Diese besteht salopp gesagt darin, mit hoher Reichweite in der Organisation zu erklären, wie Agilität funktioniert. Es handelt sich also um Meta-Lernen, d. h. die Fähigkeit, Lernen zu lernen. Diese Art von Agilitätswissen, d. h. das Wissen, Verstehen und Akzeptieren von Kontingenzen und Emergenzen (mithin die Abkehr vom monokausalen Denken) ist nicht zuletzt durch entsprechende interne Kommunikation aufzubauen.

Bei der Umsetzung der kommunikationszentrierten Führung in den genannten Handlungsfeldern kann helfen, dass die öffentliche Verwaltung mit der politischen Spitze zwischen den politisch besetzten Steuerungseinheiten einerseits und dem (verbeamteten) Verwaltungsapparat andererseits bereits über ein duales Steuerungssystem verfügt. Denn nach wie vor gilt das Errichten eines ‚zweiten Betriebssystems‘ (Kotter 2014), dass das hierarchische Entscheidungssystem um agile Elemente ergänzt, als Erfolgsrezept für die gesteuerte Veränderung von Organisationen. Die agile Transformation lässt es also sinnvoll erscheinen, die Dualität aus politischer Spitze und Verwaltung eher als Chance denn als lästigen Effizienzverlust (Bogumil 2010) zu bewerten. Die Zukunftsaufgabe wird darin bestehen, aus dieser Dichotomie eine funktionierende Ambidextrie zu machen, die agiles Handeln der öffentlichen Verwaltung beschleunigen kann.

Das Zusammenwirken von zwei Steuerungssystemen in einer Organisation ist darüber hinaus grundsätzlich ein wichtiger Gedanke aus dem Agilitätskonzept, der für die öffentliche Verwaltung nutzbringend einzusetzen ist. Wie es aus dem Innovationsmanagement bekannt ist, lassen sich auch in der öffentlichen Verwaltung kleinere, schnellere Organisationseinheiten schaffen, die das notwendige regelgebundene, hierarchische Steuerungssystem ergänzen und damit die Organisation insgesamt agiler machen. Dann allerdings kommt der internen Kommunikation eine weitere Aufgabe zu, nämlich die kommunikativen Verbindungen zwischen den beiden Systemen herzustellen, sodass das organisationale Handeln insgesamt profitieren kann (Buchholz und Knorre 2017, S. 17 f., 2019, S. 101 ff.).

Wann immer in den vorangegangenen Überlegungen zu Agilität von interner Kommunikation die Rede war, dann geht es nur in zweiter Linie um die in der öffentlichen Verwaltung ebenfalls ausgeprägte Fokussierung auf den (digitalen) Medieneinsatz bzw. die operativen Kommunikationsmaßnahmen, zum Beispiel Social Intranet, Messengerdienste, Mitarbeiterapps oder Blogs. Interne

Kommunikation ist vielmehr eine Führungsfunktion, die ‚zuständigkeitshalber‘ von Kommunikationsexperten übernommen wird, deren professionelle Beiträge zur Agilität in den genannten Handlungsfeldern klar definiert sind. Die Stichworte hier lauten Unterstützung von organisationaler Wachsamkeit, Vernetzung, Orientierungssicherheit und Leadership (Buchholz und Knorre 2017, S. 27 ff.).

Interne Kommunikation ist aber jenseits der zuständigen Organisationseinheit zugleich Teil der hier beschriebenen kommunikationszentrierten Führung in agilen Organisationen insgesamt.

„Warum berichte ich beim Thema ‚Zielorientierte Steuerung‘ über die Instrumente der internen Kommunikation? Weil sie meiner Erfahrung nach entscheidend dafür sind, dass die Strategie mehr wert ist als das Papier, auf dem sie geschrieben steht. Nur wenn wir in unsere Institutionen hineinwirken, wenn wir unsere Beschäftigten mitnehmen auf die strategische Reise, nur dann haben wir eine Chance, das Reiseziel zu erreichen.“ (Weidmann 2014)

Agilität ist nun aber mehr als nur das hier zitierte „[M]itnehmen“ (Weidmann 2014) von Mitarbeitenden. Es ist auch mehr als nur das Weiterkommunizieren von Entscheidungen aus der Führungsetage. Eine kommunikationszentrierte Führung, die agile Organisationen kennzeichnet, bedeutet eine durchgehende Betrachtung und Beachtung kommunikativer Beziehungen als Gestaltungsprinzip in und von Organisationen. Denn mit diesem kommunikationszentrierten Konzept lassen sich die internen Ressourcen heben und für agiles Behördenhandeln mobilisieren. Das ist das Handlungsfeld der internen Kommunikation.

---

## 4 Fazit

Zweifelsohne sind die Zielkonflikte bzw. Paradoxien, mit denen Organisationen der öffentlichen Verwaltung umgehen müssen, noch deutlich ausgeprägter als in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Das gleichzeitige Streben nach Beständigkeit, Nachvollziehbarkeit oder gerichtsfesten Prozessen einerseits und einem schnellen Reagieren auf neue Themen oder gar Krisen von unabsehbarer Art und unbekanntem Ausmaß andererseits ist hier besonders schwierig. Ohne Prophet sein zu müssen, lässt sich vorhersagen, dass diese Zielkonflikte eher mehr als weniger werden, wie zum Beispiel die in diesem Band beschriebenen Formen frühzeitiger Bürgerbeteiligung (siehe den Beitrag von Rademacher und Kollegen in diesem Band) zeigen, dass die Entscheidungsprozesse über Infrastrukturprojekte zunächst einmal

weiter zeitlich gestreckt werden, obwohl sie eigentlich schnell und pragmatisch realisiert werden müssten.

Umso wichtiger ist es, dass auch in der öffentlichen Verwaltung Agilität als Handlungskonzept aus der unterkomplexen Methodenperspektive befreit und stattdessen vor allem als basales, ressourcenorientiertes und kommunikationszentriertes Führungskonzept interpretiert wird. Das gilt zunächst für die politisch-strategische Führung auf der Ebene der Ministerien sowie obersten Behörden, die sich als agile Administration aufstellen können, indem sie systematisch die vier genannten Steuergrößen durch die genannten Handlungsoptionen verändern. Doch selbst in rechtlich fixierten Verwaltungsabläufen nachgeordneter Umsetzungsorganisationen kann die Agilität von Verwaltungshandeln erhöht werden, indem das Agilitätskonzept sowohl in seiner strategischen als auch methodischen Dimension angewendet wird. Blickt man noch einmal auf die ehrgeizigen Digitalisierungspläne der öffentlichen Verwaltung, dann werden diese Postulate immer dringender.

Natürlich bilden insbesondere das Dienst- und Tarifrecht erhebliche Hindernisse auf dem Weg zu einer agilen Verwaltung, selbstverständlich ist eine ressortübergreifende Zusammenarbeit besonders in Koalitionsregierungen schnell an ihre Grenzen gelangt und offensichtlich verschlingen große Projekte nach wie vor viel zu viel Ressourcen. Aber wenn es stimmt, dass eine Vertrauenskrise zwischen staatlichen Institutionen bzw. deren politischer Führungsspitze und den Bürgern besteht, dann ist die kommunikationsbasierte Mobilisierung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Agilitätskonzeptes einer der wenigen Erfolg versprechenden Handlungsansätze, diese Vertrauenskrise zu überwinden. Eine agile Verwaltung kann dazu beitragen, einer „Verselbstständigung der Exekutive“ (Winkler 2018, S. 2) und der daraus resultierenden „Entfremdung der Regierenden von der Gesellschaft“ (Winkler 2018, S. 2) entgegenzuwirken.

---

## Literatur

- Bartonitz, M., Lévesque, V., Michl, T., Steinbrecher, W., Vonhof, C., & Wagner, L. (Hrsg.). (2018). *Agile Verwaltung. Wie der Öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- BearingPoint. (2015). Business Agility. Bedeutung von Agilität in der Verwaltung. [https://www.bearingpoint.com/files/BEDE13\\_0860\\_WP\\_DE\\_AgileVerwaltung\\_final\\_web.pdf?hash=e1355fd054b47771f8970883f46226100db8b7496bdf66d5](https://www.bearingpoint.com/files/BEDE13_0860_WP_DE_AgileVerwaltung_final_web.pdf?hash=e1355fd054b47771f8970883f46226100db8b7496bdf66d5). Zugegriffen: 14. Jan. 2019.
- Bogumil, J. (2010). Die politische Führung öffentlicher Dienste: Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In R. Koch, P. Conrad, & H. W. Lorig (Hrsg.), *New public service* (S. 111–1282). Wiesbaden: Gabler.

- Buchholz, U., & Knorre, S. (2012). *Interne Unternehmenskommunikation in resilienten Organisationen*. Berlin: Springer Gabler.
- Buchholz, U., & Knorre, S. (2017). *Interne Kommunikation in agilen Unternehmen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Buchholz, U., & Knorre, S. (2019). *Interne Kommunikation und Unternehmensführung. Theorie und Praxis eines kommunikationszentrierten Managements*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bundesverwaltungsamt. (2015). OfficeNet (ON<sup>2</sup>). [https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/Methoden/\\_documents/stda\\_officenet\\_vm.html](https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/Methoden/_documents/stda_officenet_vm.html). Zugegriffen: 14. Jan. 2019.
- Dörfel, L., Mann, P., Boesler, B., Rosenzweig, U., & Herbst, G. (2016). Trendmonitor interne Kommunikation. Entwicklung und Potenziale des Berufsstandes. [https://content-marketing-forum.com/wp-content/uploads/2017/01/MPM\\_Trendmonitor\\_A5\\_Langfassung\\_Ansicht.pdf](https://content-marketing-forum.com/wp-content/uploads/2017/01/MPM_Trendmonitor_A5_Langfassung_Ansicht.pdf). Zugegriffen: 12. Dez. 2018.
- Döring-Seipel, E., & Lantermann, E.-D. (2015). *Komplexitätsmanagement. Psychologische Erkenntnisse zu einer zentralen Führungsaufgabe*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Edelman. (2017). Trust Barometer 2017. <https://www.edelman.de/newsroom/studien-insights/das-fundament-der-unternehmenskommunikation/>. Zugegriffen: 12. Dez. 2018.
- EFQM. (2013). EFQM excellence model. <http://www.efqm.org/index.php/efqm-model-2013/>. Zugegriffen: 14. Jan. 2019.
- Goldstein, B., & Dyson, L. (Hrsg.). (2013). Open data and the future of civic innovation. <http://beyondtransparency.org/pdf/BeyondTransparency.pdf>. Zugegriffen: 1. Okt. 2018.
- Hill, H. (2014). Zukunftsfähige Verwaltungsentwicklung. Ein Aufruf zur Gestaltung. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 5, 11–26.
- Hill, H. (2017). Die zukunftsfähige Verwaltung. Ein Nachfragetool für CAF. <https://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Hill/Publikationen/Diezukunftsf%C3%A4higeVerwaltung.pdf>. Zugegriffen: 12. Dez. 2018.
- Huck-Sandhu, S. (2016). Interne Kommunikation im Wandel: Entwicklungslinien, Status Quo und Ansatzpunkte für die Forschung. In S. Huck-Sandhu (Hrsg.), *Interne Kommunikation im Wandel. Theoretische Konzepte und empirische Befunde* (S. 1–19). Wiesbaden: Springer VS.
- Knorre, S. (2012). Interne Unternehmenskommunikation aus der Perspektive organisationaler Resilienz. In G. Bentele, M. Piwinger, & G. Schönborn (Hrsg.), *Kommunikationsmanagement. Strategien, Wissen, Lösungen*. Neuwied: Luchterhand (Loseblattsammlung Lieferung 3.90).
- Koch, R. (2010). Theorieproduktionen und Gestaltungsoptionen in der Modernisierung öffentlicher Dienste. In R. Koch, P. Conrad, & H. W. Lorig (Hrsg.), *New public service* (S. 13–39). Wiesbaden: Gabler.
- Kortendick, O., & Dyrks, T. (2018). V-Modell XT „agil“. Erfahrungen mit der Einführung von agilen Elementen in der Qualitätssicherung. [https://fg-tav.gi.de/fileadmin/FG/TAV/41.TAV/41\\_GI-TAV\\_paper\\_5.pdf](https://fg-tav.gi.de/fileadmin/FG/TAV/41.TAV/41_GI-TAV_paper_5.pdf). Zugegriffen: 12. Dez. 2018.
- Kotter, J. P. (2014). *Accelerate. Building strategic agility for a faster-moving world*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Levesque, V., & Steinbrecher, W. (2017). Agile Arbeitsmethoden in der öffentlichen Verwaltung. *Innovative Verwaltung*, 5, 28–30.

- Mack, O., Khare, A., Kramer, A., & Burgartz, T. (Hrsg.). (2016). *Managing in a VUCA world*. Heidelberg: Springer.
- Pardasani, N., Danoesastro, M., Alfrink, K., Stutts, L., Schotkamp, T., & Hilbers, P. (2018). Taking agile transformations beyond the tipping point. <https://www.bcg.com/de-de/publications/2018/taking-agile-transformations-beyond-tipping-point.aspx>. Zugegriffen: 14. Jan. 2019.
- Prodoehl, H. G. (2014). *Synaptisches Management. Strategische Unternehmensführung im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Rigby, D. K., Sutherland, J., & Noble, A. (2018). Agile at scale. *Harvard Business Review May–June*, 88–96.
- Rüegg-Stürm, J., & Grand, S. (2017). *Das St. Galler Management-Modell* (3. Aufl.). Bern: Haupt.
- Weidmann, J. (2014). Auch ohne Glaskugel strategisch planen. Zur Bedeutung einer zielorientierten Steuerung in der deutschen Verwaltung am Beispiel der Bundesbank. [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/rede\\_Weidmann.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/rede_Weidmann.html). Zugegriffen: 18. Dez. 2018.
- Winkler, H. A. (2018). Deutschlands Öffnung gegenüber dem Westen ist nicht abgeschlossen. *Welt am Sonntag*, 30, 2.
- Wouter, A., De Smet, A., Lackey, G., Lurie, M., & Murarka, M. (2018). The five trademarks of agile organizations. <https://www.mckinsey.de/publikationen/leading-in-a-disruptive-world/the-five-trademarks-of-agile-organizations>. Zugegriffen: 14. Jan. 2019.
- Zerfass, A., Tench, R., Verhoeven, P., Verčič, D., & Moreno, A. (2018). European communication monitor 2018. <http://www.communicationmonitor.eu/2018/06/13/ecm-europe-an-communication-monitor-2018>. Zugegriffen: 12. Dez. 2018.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Der rechtliche Rahmen der Verwaltungskommunikation

Till Dunckel

---

## 1 Einführung

Die Ausübung von Staatsgewalt war schon immer mit der Aufgabe verbunden, sie gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Dies gilt keineswegs nur für die Regierungsspitzen, sondern auch für die Administration: Möchte eine Behörde beispielsweise Schwimmbäder schließen, Verkehr beruhigen oder Öffnungszeiten ändern, ist sie auf eine funktionierende Kommunikation gegenüber und mit den Bürgern angewiesen.

Die systematische Öffentlichkeitsarbeit der Exekutive ist also kein Phänomen der heutigen Medienwelt. Diese hat jedoch die Quantität und Intensität der Verwaltungskommunikation erhöht und schließlich dazu beigetragen, dass diese in den vergangenen Jahren Gegenstand einer zunehmenden rechtlichen Regulungsdichte – sowohl durch gesetzliche Vorgaben als auch durch gerichtliche Entscheidungen – geworden ist.

Im Anschluss an die Darstellung einiger grundlegender Aspekte stellen wir im Folgenden die wichtigsten juristischen Aspekte der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zusammen. Hier werden zunächst die wichtigsten Regelungen erörtert, nach denen die Verwaltung zur (öffentlichen) Kommunikation verpflichtet sein kann. Anschließend wird dargelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde berechtigt ist, sich auch ohne Verpflichtung aktiv an die Öffentlichkeit zu wenden. Und schließlich erläutern wir, welche rechtlichen Grenzen für die Inhalte der Verwaltungskommunikation gelten.

---

T. Dunckel (✉)

Nesselhauf Rechtsanwälte, Hamburg, Deutschland

E-Mail: [dunckel@nesselhauf.com](mailto:dunckel@nesselhauf.com)

## 2 Allgemeine Fragen

**Kommunikation in der Praxis** Während die Begriffe ‚Kommunikation‘ und ‚Öffentlichkeitsarbeit‘ als konturenlose Sammelbegriffe sämtliche Arten (öffentlicher) Mitteilungen umfassen, haben sich in der Praxis unterschiedliche Praktiken herausgebildet, über die die Exekutive Informationen an die Öffentlichkeit verbreiten kann.

**Beantwortung von (Presse-) Anfragen** Die Beantwortung von Presseanfragen ist in der Praxis die häufigste und zugleich die passivste Variante öffentlicher Kommunikation. Denn die Behörde kann im Normalfall weder entscheiden, wann und welche Fragen ihr gestellt werden, noch kann sie aufgrund zahlreicher gesetzlich normierter Auskunftspflichten frei entscheiden, ob und wie sie die Fragen beantwortet.

**Pressemitteilungen** Anders als bei der Beantwortung individueller Anfragen geht bei der Verbreitung von Pressemitteilungen die Initiative von der Behörde aus. Sie entscheidet im Rahmen ihres gesetzlichen Spielraums, ob, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Inhalt sie sich zu einem Sachverhalt öffentlich äußert.

**Pressekonferenzen und Pressegespräche** Wenn und soweit Informationen per Pressemitteilung verbreitet werden dürfen, kann dies grundsätzlich auch durch öffentliche Pressekonferenzen oder sogenannte Pressegespräche, einem Austausch mit einer kleineren Gruppe ausgewählter Journalisten, geschehen.

**Interviews** Presseinterviews, bei denen sich ein Vertreter einer Behörde den Fragen (in der Regel) eines Journalisten stellt, bieten der Behörde aufgrund ihres Dialogformats einerseits die Chance, die behandelten Sachverhalte substanziiert zu erläutern. Auf der anderen Seite steht das erhebliche Risiko, dass das Gespräch durch überraschende oder kritische Fragen einen anderen als den von der Behörde beabsichtigten Verlauf nimmt. Der in der Praxis häufige Versuch, dieses Risiko durch Interviewvereinbarungen zu umgehen, die dem Interviewten das Recht geben, ganze Frage/Antwort-Komplexe zu streichen, widerspricht dem Selbstverständnis der meisten Redaktionen und ist insbesondere im Bereich der Kommunikation durch Hoheitsträger allenfalls mit Zurückhaltung und Fingerspitzengefühl zu nutzen.

**Hintergrundgespräche** Hintergrundgespräche dienen dazu, Informationen an Medienvertreter weiterzugeben, ohne hierbei öffentlich als Quelle in Erscheinung

zu treten. Faktisch bietet dies der Behörde den Vorteil, ihre Sicht der Dinge zu erläutern und auf Nachfragen reagieren zu können, ohne jedes Wort in der gleichen Weise juristisch und politisch abwägen zu müssen, wie dies in den zuvor genannten Kommunikationsformen der Fall ist.

Gesetzlich geregelt sind Hintergrundgespräche nicht. Da sie letztlich dazu dienen, auf verdeckte Weise, aber gleichwohl unter Inanspruchnahme behördlicher Autorität, Informationen zu platzieren, ist ihre Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsgebot jedenfalls nicht selbstverständlich.

---

### 3 Nicht-amtliche Äußerungen von Amtsträgern

Die besonderen juristischen Voraussetzungen öffentlicher Verwaltungskommunikation gelten nur, wenn die Öffentlichkeitsarbeit dem Staat zuzurechnen ist. Dies ist in der Praxis meist unproblematisch, wenn die öffentliche Äußerung ausdrücklich (beispielsweise bei schriftlichen Erklärungen durch den Briefkopf einer Behörde) erfolgt oder die äußeren Umstände keinen Zweifel lassen, dass die Öffentlichkeitsarbeit – wie beispielsweise bei einer Äußerung des Polizeipresse-sprechers vor laufenden Kameras – im Namen der handelnden Behörde erfolgt (Debus 2017; IFG § 1 Rn. 118 ff.).

Allerdings stellen sich in der Praxis immer wieder Grenzfälle zur Entscheidung, in denen die richtige Zuordnung einer öffentlichen Äußerung schwerfällt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein öffentlicher Amtsinhaber zugleich in einer privatrechtlichen Organisation eine exponierte Position bekleidet. Bei Spitzenpolitikern, die neben ihren öffentlichen Ämtern auch Parteiämter ausüben, ist dies regelmäßig der Fall (Barczak 2015, S. 1015).

In diesen Grenzfällen kommt es für die richtige Zuordnung zum einen darauf an, ob der sich Äußernde innerhalb des ihm zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gehandelt hat. Zum anderen hängt die Zuordnung davon ab, ob er aus Sicht der Empfänger als Behördenvertreter gehandelt hat. Hier hängt die Entscheidung auch von äußeren Umständen, wie beispielsweise dem organisatorischen Rahmen, die den Adressaten mitgeteilte Tätigkeit oder die Räumlichkeiten einer Presseveranstaltung, ab (Barczak 2015, S. 1016). Wenn die Kommunikation aus Sicht der Empfänger die mit einem öffentlichen Amt verbundene Sachlichkeits- und Richtigkeitserwartung für sich in Anspruch nimmt, kann an deren Zuordnungen als behördliche Äußerung kein Zweifel bestehen (Barczak 2015, S. 1016).

## 4 Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb

Aus dem Zusammenspiel der Medienfreiheiten des Artikel 5 I GG mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 I GG folgt ein Anspruch der Medien auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb. Diese Neutralitätspflicht verpflichtet eine Behörde, Medienvertreter bei der Verbreitung von Informationen ohne besondere, sachliche Gründe nicht unterschiedlich zu behandeln.

Bei der freiwilligen Verbreitung von allgemeinen Pressemitteilungen muss eine Behörde diese daher sämtlichen interessierten Medienvertretern ohne Rücksicht auf sachliche oder persönliche Qualifikationen in gleicher Weise zugänglich machen; sämtliche Presseorgane sind hinsichtlich des Zeitpunkts, Umfangs und Inhalts der ihnen zugänglich gemachten Informationen strikt gleich zu behandeln (BVerfG ZUM 1990, 130; BVerwG ZUM 1998, 78; OVG NW, ZUM-RD 2000, 253); dies gilt über das amtliche Bekanntmachungen betreffende (beispielsweise in § 4 IV LPG und § 9a III RStV) normierte Benachteiligungsverbot hinaus grundsätzlich für jede Art der Öffentlichkeitsarbeit. Dementsprechend müssen sämtliche interessierte Medienvertreter die Möglichkeit erhalten, an einer behördlichen Pressekonferenz teilzunehmen.

Schwieriger gestaltet sich die Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb bei der Durchführung von Pressegesprächen: Einerseits erkennt die Rechtsordnung an, dass der Grundsatz strikter Gleichbehandlung nicht dazu führen darf, dass nur noch eine „uniforme Massenunterrichtung der Presse in Form allgemeiner Pressekonferenzen“ (VG Bremen, NJW 1997, 2696, 2698) möglich wäre. Auch im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes soll es der Verwaltung möglich sein, Sachverhalte in einem persönlich überschaubaren Kreis von Journalisten dazustellen und zu erläutern (BVerwG, NJW 1975, 891, 892; Löffler et al. 2015, PresseR, § 4 LPG Rn. 143). Andererseits muss die Auswahl der Teilnehmer eines Gesprächskreises anhand ausnahmslos sachgerechter Kriterien erfolgen. Keine geeigneten Sachkriterien wären beispielsweise das persönliche Vertrauensverhältnis zu einzelnen Journalisten oder die subjektive Einschätzung der publizistischen Relevanz eines Mediums.

Bei der Durchführung eines (Einzel-)Interviews ist die Ungleichbehandlung der Medien sogar wesensimmanent. Gleichwohl gilt auch hier, dass diese Ungleichbehandlung im Interesse einer substanziierten Information der Öffentlichkeit möglich sein muss. Allerdings bedarf es auch bei der Durchführung von Einzelinterviews sachgerechter Kriterien, die die Auswahl des Mediums objektiv nachvollziehbar machen. Gegen den Verdacht behördlicher Willkür spricht zudem ein Rotationsystem, das andere sachlich geeignete Redaktionen bei zukünftigen Interviews oder Pressegesprächen berücksichtigt.

---

## 5 Maßgebliches Verständnis einer Äußerung

Vor der rechtlichen Qualifikation einer Äußerung ist es zunächst erforderlich, ihren Aussagegehalt richtig zu erfassen. Zugrunde zu legen ist dabei stets das Verständnis, das ein unvoreingenommenes und verständiges Publikum aus der fraglichen Äußerung erlangen würde. Dabei ist stets zu berücksichtigen, in welchem Gesamtzusammenhang die Äußerung gefallen ist (BGH ZUM 2018, 527 Rn. 20). Eine vom Kontext gelöste, isolierte Betrachtung des Inhalts einer Äußerung ist unzulässig. Unerheblich ist bei der Ermittlung des Aussagegehalts, was der Äußernde mitteilen wollte. Darüber hinaus ist das Verständnis nicht auf den Wortlaut der Äußerung beschränkt: Insbesondere sind auch Äußerungen ‚zwischen den Zeilen‘ (so genannte verdeckte Äußerungen) der juristischen Prüfung zugrunde zu legen, wenn ein hinreichender Teil der Leser einer Äußerung diese verdeckte Mitteilung entnimmt.

---

## 6 Internet und soziale Medien

Für die rechtliche Betrachtung von Kommunikationspflichten und Kommunikationsrechten der Behörden ist die technische Verbreitungsform grundsätzlich unerheblich. Für die Kommunikation in einer Pressekonferenz gelten grundsätzlich keine anderen Regelungen als für eine Bürgerinformation über WhatsApp, Twitter oder andere moderne Kommunikationskanäle. Bei der Ermittlung des Aussagegehalts einer Äußerung oder der von ihrer faktischen Wirkung abhängigen Abwägung mit den Rechten Betroffener kann es hingehen durchaus auf die Besonderheiten des gewählten Kommunikationswegs ankommen.

---

## 7 Auskunftspflichten der Verwaltung

Auf der einen Seite der juristischen Betrachtung von Verwaltungskommunikation steht die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Behörde verpflichtet sein kann, Kommunikation zu betreiben.

Dabei steht schon aus verfassungsrechtlichen Gründen außer Frage, dass Behörden grundsätzlich verpflichtet sind, die Öffentlichkeit über wichtige Sachverhalte zu informieren. Schließlich ist die Möglichkeit, staatliches Handeln effektiv kontrollieren zu können, ein wichtiges Merkmal des Rechtsstaats. Zum Zwecke der demokratischen Meinungs- und Willensbildung ist das Auskunftsrecht gegenüber

Behörden daher von großer Bedeutung. Dabei dürfen aber nicht die Grundsätze des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung außer Acht gelassen werden. Für die im Grundgesetz hervorgehobene Aufgabe der Presse, aufzudecken, zu informieren und zu kritisieren, sind spezielle Informationsrechte erforderlich (Schnabel 2016, HmbPrg, § 4 Rn. 1; BVerfGE 20, 162, 176).

Demgegenüber stehen aber zum einen die Rechte privater Personen und Unternehmen: Wenn die begehrte behördliche Auskunft sie betrifft, steht die grundsätzliche Auskunftspflicht im unmittelbaren Konflikt mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 12 I, aus 14 GG und aus anderen verfassungsrechtlichen Abwehrrechten von natürlichen Personen und (über Art. 19 IV GG) privaten Unternehmen (bspw. in § 4 II Nr. 3 HmbPrg). Zum anderen können die Auskunftspflichten ihre Grenzen auch in der Funktionsfähigkeit der Behörde finden: Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Offenbarung behördeninterner Vorgänge (wie beispielsweise die Bekanntgabe geheimer Ermittlungen) die effektive Aufgabenerfüllung der der Behörde gesetzlich zugewiesenen Aufgaben behindern würde (bspw. in § 4 II Nr. 2 HmbPrg).

Jede öffentliche Kommunikation durch eine Behörde setzt somit einen sorgfältigen Abgleich der zu veröffentlichen Inhalte mit etwaigen berechtigten Privatinteressen sowie eigenen berechtigten Interessen der Behörde voraus. Zur Lösung dieses Anwendungskonflikts hat der Gesetzgeber in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche gesetzliche Regelungen geschaffen.

---

## 8 § 4 der Landespressegesetze

Die Pflicht der Behörden zur Auskunftserteilung ist in verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen geregelt. Die älteste dieser Regelungen findet sich in den § 4 der Landespressegesetze. Wenngleich sich die Formulierungen in einigen Ländergesetzen unterscheiden, ist der Regelungsgehalt der Vorschriften im Wesentlichen vergleichbar.

**Anspruchsberechtigte** Auf den in § 4 der Landespressegesetze normierten, sogenannten journalistischen Auskunftsanspruch können sich Vertreter der Presse (und teilweise auch des Rundfunks) berufen. Dabei ist der Umfang der Berechtigten weit zu verstehen. So soll der Anspruch jedem zustehen, der an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse mitwirkt (Schnabel 2016; HmbPrg, § 4 Rn. 3; Paschke et al. 2016; § 4 HbgPresseG Rn. 2). Hierzu gehören Redakteure, Herausgeber, Verleger und freie journalistische Mitarbeiter. Zum Nachweis der Pressezugehörigkeit genügt die Vorlage des Presseausweises oder eines

Schreibens der Redaktion (LG München I BeckRS 2008, 2775). Eine Begründung des Anspruchs ist nicht erforderlich, die begehrte Auskunft muss lediglich der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe dienen (Schnabel 2016; § 4 Rn. 11).

Zur Presse zählen neben den periodisch erscheinenden Druckwerken grundsätzlich auch andere Medienorgane, die der in § 3 der Landespressegesetze normierten Aufgabe der Beschaffung und Verbreitung von Nachrichten, der Stellungnahme, der Kritik und der sonstigen Mitwirkung an der Meinungsbildung dienen. Die mitunter geführte Diskussion, ob auch Online-Medien oder bestimmte Formen des Rundfunks ‚Presse‘ im Sinne der Landespressegesetze (in § 4 HmbgPresseG ist der „Rundfunk“ sogar ausdrücklich genannt) sind, ist praktisch bedeutungslos, da sich in § 9a des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) für den Rundfunk eine entsprechende Regelung befindet, die gemäß § 55 Abs. 3 RStV auch für Telemedien gilt. Aufgrund des publizistischen Neutralitätsgebots ist es darüber hinaus nicht von Bedeutung, ob es sich bei ‚der Presse‘ um vermeintlich hochwertige und seriöse Medien handelt (VG Hamburg AfP 2009, 296 ff. Rn. 37). Im Hinblick auf die durch das Internet bedingte weltweite Verfügbarkeit und der Internationalisierung der Berichterstattung wird auch eine Begrenzung auf die inländische Presse überwiegend abgelehnt (Schnabel 2016; § 4 Rn. 5).

**Anspruchsverpflichtete** Der in den Landesgesetzen normierte Informationsanspruch wurde jahrzehntelang wie selbstverständlich auch gegenüber den in dem jeweiligen Bundesland ansässigen Bundesbehörden angewendet. Diese Praxis hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2013 für rechtswidrig erklärt: Eine auf die Landespressegesetze gestützte Auskunftspflicht der Bundesbehörden ist seitdem ausgeschlossen. Im Übrigen ist in Bezug auf den Begriff der ‚Behörde‘ aber von einem weiten, medienrechtlichen geprägten Verständnis auszugehen: Denn wenn öffentliche Mittel eingesetzt werden, um staatliche Aufgaben zu erfüllen, kommt unabhängig von der formalrechtlichen Einkleidung ein berechtigtes öffentliches Informationsinteresse in Betracht (Paschke et al. 2016; § 4 HmbPresseG Rn. 4). Beliehene und Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts) sind unproblematisch als Behörden erfasst (Löffler et al. 2015, PresseR, § 4 LPG Rn. 62).

Auskunftspflichtig sind grundsätzlich auch Organe der Legislative und der Judikative. Kirchen sind zur Auskunft verpflichtet, wenn die Fragen staatliche Angelegenheiten (also beispielsweise die von der Finanzverwaltung eingezogene Kirchensteuer) betreffen. Auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten können ausnahmsweise auskunftspflichtig sein, wenn sie wie beim Einzug von Rundfunkgebühren wie eine Behörde tätig werden (BVerfG-K NJW 1988, 382; BVerwGE 70, 310 ff.). Eine Besonderheit besteht für juristische Personen des

Privatrechts, die von öffentlicher Hand beherrscht und zur Erfüllung öffentlicher Ausgaben eingesetzt werden (BGH NJW 2005, 1720 f.). Eine Beherrschung liegt regelmäßig dann vor, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen (VG Berlin ZUM-RD 2013, 38, 41). Ist dies der Fall, so kann ein journalistischer Auskunftsanspruch auch gegen eine juristische Person des Privatrechts gerichtet werden.

**Anspruchsinhalt** Inhalt des Anspruchs ist vor allem das Recht auf eine sachgerechte, wahrheitsgemäße und vollständige Auskunft (OVG Bremen NJW 1989, 926; VGH München NJW 2004, 3358, 3359). Unerheblich ist dabei, welche Inhalte die Presse zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe benötigt und welche Sachverhalte die Presse für berichtenswert hält; diese Entscheidung ist Teil des Kerns ihrer von Artikel 5 I GG geschützten Pressefreiheit und keiner Kontrolle durch die Verwaltung oder die Gerichte zugänglich. Hingegen erstreckt sich der Auskunftsanspruch regelmäßig nicht auf eine Aushändigung von Unterlagen (BVerwG NJW 2014, 1126 ff.; VG Mainz 14.09.2016 – 3 K 1021/15. MZ Rn. 26 ff.). Bei der Entscheidung, auf welche Art die Behörde die Auskunft erteilt, steht ihr ein weites Ermessen zu. Es steht ihr frei, eine Anfrage durch ein mündliches oder schriftliches Interview zu beantworten, zu einer Pressekonferenz einzuladen oder eine Pressemitteilung zu verbreiten.

**Anspruchsgrenzen** Das Gesetz nennt in Absatz 2 verschiedene Grenzen des Auskunftsanspruchs. Ob diese vorliegen, bedarf der Abwägung im Einzelfall, bei deren Ausübung der Behörde Ermessen zusteht (Paschke et al. 2016, § 4 HmbPresseG Rn. 11).

Demnach kann eine Behörde der Presse Auskünfte verweigern, wenn deren Erteilung die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Gerichtsverfahrens, Bußgeldverfahrens oder Disziplinarverfahrens beeinträchtigen oder gefährden könnte. Erforderlich ist, dass die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind und die Gefahr bereits konkret vorliegt (Schnabel 2016, § 4 Rn. 13). Außerdem können Auskünfte verweigert werden, wenn Vorschriften über die Geheimhaltung oder die Amtsverschwiegenheit entgegenstehen. Dabei muss es sich um Vorschriften handeln, die wie beispielsweise § 353d StGB oder § 43 DRiG öffentliche Geheimnisse schützen und zumindest auch die Behörde zum Adressaten haben (OVG Hamburg AfP 2010, 617 Rn. 33). Schließlich kann die Auskunft verweigert werden, wenn die Erteilung der Auskunft ein „überwiegendes“ öffentliches (beispielsweise die innere Sicherheit, die Landesverteidigung, internationale Beziehungen) oder schutzwürdiges privates Interesse (beispielsweise der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts nach Art. 2 Abs. 1 iVm

Art. 1 Abs. 1 GG oder der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) verletzen würde. Voraussetzung einer Auskunftsverweigerung ist jedoch stets das im Einzelfall festzustellende „Überwiegen“ dieses Rechts sowie die Prüfung, ob diesem entgegenstehenden Recht nicht auf andere Weise als die Auskunftsverweigerung (beispielsweise durch eine anonymisierte Auskunft) hinreichend Rechnung getragen werden kann.

---

## **9 Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden**

Seitdem das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2013 eine Anwendung der landespressegesetzlichen Auskunftsansprüche auf Bundesbehörden ausgeschlossen hat, leitet die Rechtsprechung eine eigene Auskunftspflicht der Bundesbehörden unmittelbar aus der Verfassung ab (BVerwGE 146, 56 ff.). Deren Umfang wurde in den letzten Jahren kontinuierlich ausgeweitet und unterscheidet sich mittlerweile kaum noch vom Umfang der landesgesetzlich garantierten Ansprüche (Schnabel 2016, S. 1692 ff.).

---

## **10 § 9a Rundfunkstaatsvertrag**

§ 9a RStV regelt zugunsten von Rundfunkanbietern einen eigenen Auskunftsanspruch, der in Umfang und Grenzen mit den landespressegesetzlichen Ansprüchen vergleichbar ist. Gemäß § 55 Abs. 3 RStV gilt dieser Auskunftsanspruch auch zugunsten von Telemedien.

---

## **11 Die Informationsfreiheitsgesetze**

Die Rechtslage und das Selbstverständnis deutscher Behörden war über Jahrzehnte von dem Grundsatz geprägt, dass ein unbeteiligter Bürger nur dann Anspruch auf Auskunft zu behördeninternen Informationen hat, wenn er ausnahmsweise ein berechtigtes Interesse nachweisen kann. Mit der Verabschiedung mehrerer gesetzlicher Informationsfreiheitsgesetze wurde dieser Grundsatz in den vergangenen Jahren förmlich auf den Kopf gestellt. Nach der inzwischen geltenden Rechtslage sind Behörden grundsätzlich gegenüber jedem Bürger zur Auskunft verpflichtet, wenn der Informationserteilung nicht im Einzelfall gewichtige Gründe entgegenstehen.

**IFG und Landes-IFGe** Auf Bundesebene gewähren das IFG und auf Länder-ebene die entsprechenden Landesregelungen (wie beispielsweise das HmbIFG) jedem Bürger und jeder juristischen Person einen nahezu voraussetzungslosen Anspruch auf Information über alle amtlichen Informationen, die sich im Besitz einer Behörde oder staatlicher Organe oder Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Verwaltung (Debus 2017, IFG, § 1 Rn. 118) befinden.

Dem sehr weitgehenden Anwendungsbereich dieser Informationsrechte stehen jedoch (beispielsweise in den §§ 3–6 IFG) zahlreiche Ausschlussgründe entgegen. Diese enthaltenen detaillierte Bestimmungen darüber, wann etwa zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, zum Schutz personenbezogener Daten Dritter, zum Schutz des geistigen Eigentums Dritter oder zum Schutz privater Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Informationsgesuche zurückgewiesen werden können. Soweit die begehrte Information die Interessen Dritter berührt, ist die Behörde zudem verpflichtet, diesem vor einer Entscheidung über die Gewährung des Informationszugangs Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

**Das Umweltinformationsgesetz (UIG)** Ziel des UIG ist die „Herstellung von Transparenz im Bereich der mit dem Thema Umwelt befassten Behörden und in staatlichen Auftrag tätigen Stellen“ (Karg 2018; UIG, Abschnitt 1, § 1). Hierfür sieht das UIG die passive Zugangsgewährung (§ 3 UIG) und aktive Verbreitung (§ 10 UIG) von Umweltinformationen gegenüber der Öffentlichkeit vor. Der Anspruch auf Zugangsgewährung gilt voraussetzungslos für ‚jedermann‘. Inhaltlich gehören dazu Daten über den Zustand der Umwelt, Faktoren, die sich auf den Zustand auswirken, Maßnahmen und Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder ihren Schutz bezwecken, und Auswirkungen von Umweltveränderungen auf die menschliche Gesundheit und Sicherheit, sowie den Zustand von Kulturstätten und Bauwerken. Gem. § 3 UIG kann der Zugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise beantragt werden und nur aus gewichtigem Grund auf andere Art eröffnet werden. Die Grenzen des Anspruchs ähneln denen des IFG.

**Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG)** Das VIG gewährt Verbrauchern freien Zugang gegenüber Bundes- und Landesbehörden und – soweit durch Landesrecht übertragen – auch gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden zu Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie über Verbraucherprodukte, die dem § 2 Nr. 26 des Produktsicherheitsgesetzes unterfallen. Ziel des Gesetzes ist es gem. § 1 Nr. 2 VIG den „Markt transparenter zu gestalten und hierdurch den Schutz der Verbraucher vor

gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten“ zu verbessern. Die Ausschlussgründe des VIG sind vergleichbar, jedoch tendenziell enger als die des IFG.

**Sonstige spezielle Informationszugangsregeln** Schließlich gibt es noch eine Reihe weiterer spezieller Auskunftsrechte. Ein Anspruch auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union ergibt sich beispielsweise aus Artikel 2 I der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Darüber hinaus werden in Deutschland viele Register geführt, in welche meist voraussetzungslos jeder Einsicht erlangen kann, wie beispielsweise die Einsicht in das Vereinsregister gemäß § 79 BGB. Gemäß § 10 I S. 1 BArchG steht jedermann auf Antrag das Recht zu, Archivgut des Bundes zu nutzen. Dafür ist weder ein berechtigtes Interesse noch die Verfolgung eines bestimmten Zwecks erforderlich (Debus 2017, IFG, § 1 Rn. 50).

---

## 12 Sonderfall: Auskunftspflichten der Staatsanwaltschaft

Von besonderer Praxisrelevanz ist die Frage, nach welchen gesetzlichen Regelungen Staatsanwaltschaften zur Pressearbeit berechtigt sind. Aufgrund des enormen öffentlichen Interesses an Strafermittlungsverfahren und der Tatsache, dass mittlerweile nahezu jede Staatsanwaltschaft über einen eigenen Pressesprecher verfügt, scheint diese Frage vielen geradezu ketzerisch. Tatsächlich erfordert jedoch gerade ein derart grundrechtssensibler Bereich wie das Strafermittlungsverfahren unmissverständliche Klarheit über Rechtsgrundlage, Anwendungsvoraussetzungen und Abwägungsmaßstäbe bei der behördlichen Medienarbeit. Denn während eines Strafermittlungsverfahrens ist der Beschuldigte ohnehin einer massiven staatlichen Übermacht ausgesetzt, die (unter Beachtung der jeweiligen Voraussetzungen) beispielsweise Telekommunikation abhören, Durchsuchungen durchführen oder Untersuchungshaft anordnen darf. In dieser besonderen Situation führen nahezu alle Äußerungen einer Staatsanwaltschaft in der Öffentlichkeit zu weiteren Eingriffen in die Grundrechte der Beschuldigten. Diese sind demgegenüber häufig schon deshalb nicht zu einer effektiveren medialen Verteidigung im Stande, weil sie nicht den Stand der Ermittlungen oder nicht ihrer strafprozessualen Einlassung vorgreifen möchten.

Trotz dieser großen und grundrechtssensiblen Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit von Ermittlungsbehörden enthält die Strafprozessordnung keine Bestimmung, unter welchen Voraussetzungen und auf welche Weise die Staatsanwaltschaft

beispielsweise Presseanfragen zu Strafverfahren beantworten darf. Doch dass der Gesetzgeber die große praktische Relevanz derartiger Auskünfte schlicht übersehen hat, ist fernliegend: Schließlich enthalten die §§ 478 ff. StPO zahlreiche detail-scharfe Regelungen zu Voraussetzungen und Reichweite von Auskunftsansprüchen anderer Behörden und Privater; eine versehentliche Regelungslücke scheint ausgeschlossen. Dementsprechend hat der Bundesgerichtshof (BeckRS 2006, 05100) in Bezug auf das IFG klargestellt, dass dessen Anwendung im Bereich der Strafrechtspflege aufgrund der spezielleren und abschließenden Regelungen der StPO ausgeschlossen ist (Debus 2017; § 1 Rn. 216.1). Vor diesem Hintergrund wäre es konsequent, auch in Bezug auf Presseanfragen zu Strafermittlungsverfahren einen Vorrang der strafprozessualen Spezialregelungen anzuerkennen und Auskunftsersuchen zu Strafermittlungsverfahren vom Anwendungsbereich der § 4 LPG auszunehmen.

Die Praxis der Verwaltungsgerichte (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16. Juni 2011 – 1 S 1137/11 –, BA S. 5 f.; VG Augsburg, Beschluss vom 29. Januar 2014 – Au 7 E 13.2018 –, juris Rn. 43) ist indes eine andere: Nach ganz allgemeiner Ansicht gewähren die allgemeinen presserechtlichen Auskunftsansprüche aus § 4 LPG auch gegenüber den Strafermittlungsbehörden grundsätzlich umfangreiche Auskunftsansprüche.

---

## 13 Initiative Kommunikationspflichten der Verwaltung

Seltener als die weit verbreiteten Pflichten zur Beantwortung von (Medien-)Anfragen sind die Fälle, in denen Behörden verpflichtet sind, von sich aus die Öffentlichkeit über bestimmte Sachverhalte zu informieren.

**§ 31 II Produktsicherheitsgesetz (ProdSG)** Gemäß § 31 I, II ProdSG sind die Marktüberwachungsbehörden und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin der Öffentlichkeit gegenüber verpflichtet, sie über Anordnungen, die die Rücknahme oder den Rückruf eines Produkts gebieten oder die eine Warnung der Öffentlichkeit verlangen (Tremml und Luber 2013, S. 262; Abs. 1), sowie über sonstige Erkenntnisse zu Produkten, die mit Risiken für die Sicherheit und Gesundheit von Personen verbunden sind, zu informieren.

**§ 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)** Gemäß § 40 Ia LFGB müssen die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit informieren, wenn der hinreichend begründete Verdacht besteht, dass in Lebensmitteln zulässige

Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten oder bestimmte verbraucherschützende Regelungen verletzt worden sind. Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 21. März 2018 festgestellt hat, dass eine solche Information ohne zeitliche Beschränkung verfassungswidrig wäre, ist nunmehr eine zeitliche Begrenzung der Veröffentlichungsdauer der Warninformation geplant.

---

## 14 Recht der Verwaltung auf Kommunikation

Während also zahlreiche Gesetze bestimmte Kommunikationspflichten der Verwaltung regeln, bieten weder Verfassung noch das materielle Recht praktikable Antworten auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Behörde berechtigt ist, sich – freiwillig – kommunikativ an die Öffentlichkeit zu wenden.

**Keine Meinungsfreiheit zugunsten der Exekutive** Zunächst ist festzustellen, dass die in Artikel 5 I GG verankerte Meinungs- und Pressefreiheiten weder unmittelbar noch mittelbar zu Gunsten von Verwaltungseinrichtungen Anwendung finden (Leibholz und Rinck 2018; Rn. 22, Art. 19 GG, Rn. 116, 119). Die Meinungsfreiheit ist primär ein subjektives Freiheitsrecht, das vor hoheitlichen Eingriffen schützt (Abwehrrecht) und Teilhabe am Meinungsbildungsprozess sichert (Teilhaberecht) (Isensee und Kirchhof 2009; § 162 Rn. 10). Weder aus der Abwehrfunktion noch aus dem grundrechtsimmanenten Teilhaberecht folgt jedoch ein eigenes Grundrecht des Staates auf Meinungsäußerungsfreiheit (Leibholz und Rinck 2018).

**Recht auf Kommunikation qua Sachzusammenhang** Gleichwohl soll es dem Staat grundsätzlich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch ohne Berufung auf Artikel 5 GG und ohne spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen möglich sein, sich mit eigenen Mitteilungen an die Öffentlichkeit zu wenden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Äußerungen in einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit einer Aufgabe stehen, die dem jeweiligen Hoheitsträger vom Gesetz zugewiesen ist, dass sie nicht als Ersatz für eine staatliche Maßnahme gelten, die als Grundrechtseingriff zu werten wäre (BVerfG NJW 2002, 2621, 2624), und dass sie die (weiter unten erläuterten) Mindestanforderungen an ihre inhaltliche Rechtmäßigkeit wahrt (BVerfG, Beschlüsse vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 –, BVerfGE 113, 63, und vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 670/91 –, BVerfGE 105, 279).

**Ausnahme: Formale Rechtsgrundlage erforderlich** Diese Äußerungsfreiheit der Behörden endet somit, wenn die mittelbaren Auswirkungen der öffentlichen Äußerung einem unmittelbaren Grundrechtseingriff gleichkommen (BVerfGE NJW 2002, 2621 ff.). Maßgeblich ist, ob die staatliche Äußerung „in der Zielsetzung und ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme ist, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre.“ (BVerfGE NJW 2002, 2621, 2624) Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Äußerung direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert (BVerwG, Urteil vom 20. November 2014 – 3 C 27/13). Es liegt auf der Hand, dass der Staat nicht durch die Wahl eines in der Wirkung vergleichbaren, funktionellen Äquivalents (beispielsweise einer öffentlichen Produktwarnung anstelle eines Produktverbots) die besonderen Voraussetzungen der Rechtsordnung umgehen darf. In diesen Fällen setzt eine rechtmäßige Kommunikation der Behörde eine formale Rechtsgrundlage voraus.

---

## 15 Inhaltliche Schranken der Kommunikation

Die aus den vorangegangenen Überlegungen resultierende Feststellung, dass eine Behörde verpflichtet oder jedenfalls berechtigt sein kann, öffentlich zu kommunizieren, besagt jedoch noch nichts über die bei der Ausgestaltung dieser Kommunikation zu beachtenden rechtlichen Grenzen. Diese Grenzen setzen zum einen die von der Rechtsprechung aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleiteten Mindestanforderungen rechtmäßiger Verwaltungskommunikation, zum anderen die Grundrechte der von den Äußerungen betroffenen Personen oder Unternehmen.

**Funktionale Zuständigkeit** Die erste Voraussetzung für die Zulässigkeit einer behördlichen Kommunikation ist, dass diese sich innerhalb des ihr vom Gesetz zugewiesenen Kompetenzrahmens bewegt. Dies gilt nicht nur dann, wenn sie spezialgesetzlich geregelt ist, sondern auch, wenn der Staat von der Möglichkeit Gebrauch macht, ohne spezielle Ermächtigung öffentlich Stellung zu beziehen (BVerfGE NJW 1977, 751, 753).

Insbesondere im letzteren Fall darf der Rahmen der behördlichen Kommunikationskompetenz jedoch nicht zu eng gefasst werden. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 2002 in einer die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung betreffenden Entscheidung festgestellt, dass die Art und Weise der öffentlichen Kommunikation erheblichen Veränderungen unterliegt, denen auch der

Staat gerecht werden muss (BVerfGE NJW 2002, 2621, 2623). Insbesondere wirke sich „die gewachsene Rolle der Massenmedien, der Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechniken sowie die Entwicklung neuer Informationsdienste“ auf die Art und Weise der Kommunikation durch die Bundesregierung aus. So sei deren Öffentlichkeitsarbeit heutzutage nicht auf die bloße Darstellung aktueller Maßnahmen, Vorhaben und Aufgaben sowie das Werben um öffentliche Unterstützung hierfür beschränkt, sondern umfasse zum Beispiel die Aufgabe, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten:

„In einer auf ein hohes Maß an Selbstverantwortung der Bürger bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme ausgerichteten politischen Ordnung ist von der Regierungsaufgabe auch die Verbreitung von Informationen erfasst, welche die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigen. Dementsprechend erwarten die Bürger für ihre persönliche Meinungsbildung und Orientierung von der Regierung Informationen, wenn diese andernfalls nicht verfügbar wären.“ (BVerfGE NJW 2002, 2621, 2623)

Übertragen auf die Praxis der Behörden bedeutet dies, dass diese nicht nur berechtigt sind, aktuelle Verwaltungsvorgänge zu kommunizieren, sondern sich darüber hinaus auch zu sonstigen, mit ihrem Aufgabengebiet zusammenhängenden, Sachverhalten öffentlich äußern dürfen.

---

## 16 Neutralitätsgebot

Darüber hinaus gehen Rechtsprechung und Literatur davon aus, dass die Verwaltung im Rahmen öffentlicher Äußerungen grundsätzlich verpflichtet ist, Neutralität zu wahren. Verfassungsrechtlich wird diese Neutralitätspflicht zum einen auf das Gleichbehandlungsrecht (Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz) abgeleitet, zum anderen auf die abwehrrechtlichen Dimensionen der Freiheitsgrundrechte gestützt (Gusy 2015, S. 701). Tatsächlich liegt es nahe, dass es dem Staat grundsätzlich nicht erlaubt sein kann, im Rahmen wirtschaftlicher, ideeller, politischer oder sonstiger Wettbewerber einseitig Partei zu ergreifen.

Allerdings kann dies nur gelten, wenn die Verwaltung nicht selbst an den zu beurteilenden Sachverhalten beteiligt ist. Denn Neutralität kann nur von Außenstehenden erwartet werden, nicht hingegen von denjenigen, die innerhalb einer öffentlichen Debatte eine eigene Position vertreten. Umgekehrt bedeutet dies, dass Amtsträger, die (wie beispielsweise Landräte oder Bürgermeister) zugleich politische Repräsentanten der Bürger sind, durchaus Position ergreifen dürfen

und Ereignisse, Zustände oder Veranstaltungen in ihrer Gemeinde billigen oder missbilligen und das gemeindliche Interesse oder Desinteresse an ihnen artikulieren dürfen (Gusy 2015, S. 702).

Keine Geltung kann das Neutralitätsgebot darüber hinaus beanspruchen, wenn die Verwaltung aufgrund einer gesetzlichen Regelung zur Kommunikation verpflichtet ist. Gesetzlich vorgesehene amtliche Informationen über Unternehmen, ihre Leistungen und deren (mögliche) Mängel sind auch zulässig, wenn dadurch auf die Wettbewerbssituation eines Unternehmens oder andere Grundrechtspositionen eingewirkt wird. Ebenso wie der Verfassungsschutzbericht (§ 16 II BVerfSchG) auf verfassungsfeindliche Bestrebungen auch unter Mitteilung von Parteinamen hinweisen darf, können Behörden verpflichtet sein, unter Nennung ihrer Handelsmarken vor Produkten zu warnen.

---

## 17 Wahrheitsgebot

Aus dem für sämtliche Staatsorgane verbindlichen Willkürverbot leitet das Bundesverfassungsgericht die Verpflichtung ab, sich wahrheitsgemäß zu äußern und mitgeteilte Tatsachen korrekt wiederzugeben (BVerfGE NJW 1981, 1359). Auch dieser auf den ersten Blick selbstverständliche Grundsatz wirft bei näherer Betrachtung mehrere Probleme auf.

Zum einen stellt sich die Frage, ob die infrage stehende Äußerung überhaupt als Tatsachenäußerung oder aber als Meinungsäußerung zu qualifizieren ist. Die aus dieser Unterscheidung resultierenden rechtlichen Konsequenzen sind immens: Denn während eine Tatsachenbehauptung stets objektiv wahr oder unwahr ist, drückt eine Meinungsäußerung nur die subjektive Bewertung eines Sachverhalts aus. Einer Meinungsäußerung kann ein Empfänger zwar zustimmen oder ihr widersprechen; da sie aber keine objektive Richtigkeit für sich beansprucht, kann sie nicht unwahr sein. Ausgangspunkt für die Qualifikation einer Äußerung als Tatsachenbehauptung ist daher die Frage, ob ihre (objektive) Richtigkeit mit den Mitteln des Beweises überprüfbar wäre (BGH NJW 2011, 2204 Rn. 10; EGMR NJW 2014, 3501). Hierbei kommt es nicht darauf an, ob die beweispflichtige Partei über hinreichende Beweismittel verfügt, sondern darauf, ob es – jedenfalls theoretisch – irgendjemandem möglich wäre, die objektive Richtigkeit unter Beweis zu stellen. Hiervon ist jedenfalls dann auszugehen, wenn die Formulierung einer den im Zivilrecht geltenden Anforderungen genügenden Beweisfrage gelingt (BVerfG NJW-RR 2001, 411). Rechtliche Bewertungen sind hingegen im Regelfall keine dem Wahrheitsbeweis zugänglichen Behauptungen, sondern (insbesondere aus Sicht juristisch nicht vorgebildeter Adressaten) subjektive Bewertungen.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Behörde auch dann zur Verbreitung von Informationen berechtigt sein kann, wenn deren Wahrheitsgehalt noch nicht abschließend feststeht. In diesen soll die staatliche Informationstätigkeit erlaubt sein, wenn die Information trotz ihrer nicht erwiesenen Wahrheit im öffentlichen Interesse liegt, wenn der Sachverhalt sorgfältig und unter Nutzung der verfügbaren Informationsquellen und gegebenenfalls unter Anhörung der Betroffenen aufgeklärt worden ist, und wenn die Adressaten auf die nicht erwiesene Richtigkeit der Information hingewiesen werden (VG Karlsruhe 6 K 7812/16, BeckRS 2017, 107428; BVerfGE 105, 252 [268 ff.] = NJW 2002, 2621 = NVwZ 2002, 1495 L; BVerwGE 71, 183 [198 f.] = NJW 1985, 2774). Im Ergebnis sollen somit die im Zivilrecht entwickelten Grundsätze der Verdachtsberichterstattung auch auf behördliche Äußerungen Anwendung finden.

---

## 18 Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit

Dass Meinungsäußerungen, also Mitteilungen, die nicht als Tatsachenbehauptungen oder Verdachtsäußerungen einzuordnen sind, nie unwahr sein können, bedeutet nicht, dass sie schrankenlos erlaubt wären. Tatsächlich sind behördliche Meinungsäußerungen sogar an strengere Voraussetzungen gebunden als es vergleichbare Äußerungen von Privatpersonen wären. Der Grund hierfür liegt nicht nur in der fehlenden Grundrechtsfähigkeit der Behörden, sondern vor allem in dem für jede Art staatlichen Handelns geltenden Willkürverbot. Aus dem Willkürverbot leitet die Rechtsprechung das sogenannte Sachlichkeitsgebot ab. Demnach dürfen Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen, sondern müssen bei verständiger Beurteilung auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen.

Ein wesentlicher Unterschied zu Äußerungen Privater ist jedoch, dass für behördliche Äußerungen das Verhältnismäßigkeitsgebot gilt (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 23.04.2012 – 13 B 127/12 –, NVwZ 2012, S. 767; BayVGH Beschluss vom 06.07.2012 – 4 B 12.952; OVG Bremen, 1 B 112/10, NJW 2010, 3738). Während im privaten Meinungskampf grundsätzlich auch unangemessene Meinungsäußerung erlaubt sind, muss die Meinungsäußerung einer Behörde geeignet, erforderlich und angemessen sein, um ein das von der Behörde verfolgte, legitime Ziel zu erreichen.

**Kein Recht auf Gegenschlag** Im öffentlichen Meinungskampf kommt es häufig zu einer wechselseitigen Verschärfung der Argumentation, der gegeneinander

erhobenen Vorwürfe und ihrer Formulierungen. Zugunsten von privaten Rechts-trägern gewährt die Rechtsprechung daher unter dem als ‚Recht auf Gegenschlag‘ bezeichneten Rechtsinstitut einen teilweise erheblich größeren Spielraum rechtmäßiger Äußerungen.

Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht indessen klargestellt, dass das ‚Recht auf Gegenschlag‘ nicht zugunsten von Behörden anwendbar ist. Anders als Private bleibt der Staat auch dann streng an die Einhaltung von Neutralität, Wahrhaftigkeit, Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit gebunden, wenn von anderer Seite überspitzte oder gar unzulässige Kritik geäußert wird. Ein „Recht staatlicher Organe auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise reagieren dürfen, besteht nicht.“ (BVerfG NJW 2018, 928, 931).

**Rechte der Betroffenen** Selbstverständlich müssen öffentliche Mitteilungen der Verwaltung auch den Rechten der inhaltlich betroffenen Personen und Unternehmen genügen. Dies sind in Bezug auf natürliche Personen insbesondere das aus Artikel 2 I in Verbindung mit 1 I GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie die in Artikel 8 EMRK normierten Rechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Beim Schutz juristischer Personen kommt neben dem aus Artikel 2 I GG abgeleiteten Unternehmenspersönlichkeitsrecht vor allem den Grundrechten aus Artikel 12 I GG (Berufsfreiheit) und 14 GG (Eigentum) die größte praktische Relevanz zu.

---

## Literatur

- Barczak, T. (2015). Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 15, 1014–1020.
- Debus, J. (2017). Rechtsschutz. In H. Gersdorf & B. P. Paal (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht* (18. Aufl.). München: Beck. [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%5Ckomm%5Cbeckokinfomedien\\_18%5CIFG%5Ccont%5CBECKOKINFOMEDIEN.IFG.P1.gIF.htm](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%5Ckomm%5Cbeckokinfomedien_18%5CIFG%5Ccont%5CBECKOKINFOMEDIEN.IFG.P1.gIF.htm). Zugegriffen: 1. Juni. 2019.
- Gusy, C. (2015). Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 11, 700–704.
- Isensee, J., & Kirchhof, P. (Hrsg.). (2009). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Bd. VII. Freiheitsrechte* (3. Aufl.). Heidelberg: C. F. Müller.
- Karg, M. (2018). Bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. In H. Gersdorf & B. P. Paal (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht* (24. Aufl.). München: Beck. [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fbeckokinfomedien\\_24%2Fuig%2Fcont%2Fbeckokinfomedien.uig.p8.glc.glii.g13.htm&pos=8](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fbeckokinfomedien_24%2Fuig%2Fcont%2Fbeckokinfomedien.uig.p8.glc.glii.g13.htm&pos=8). Zugegriffen: 1. Juni. 2019.

- Leibholz, G., & Rinck, H.-J. (Hrsg.). (2018). *Grundgesetz – Rechtsprechung des BVerfG. Kommentar*, 77. Aktualisierung 2018. Köln: Schmidt.
- Löffler, M., Wenzel, K. E., Sedelmeier, K., & Burkhardt, E. H. (Hrsg.). (2015). *Presserecht – Kommentar zu den deutschen Landespressegesetzen* (6. Aufl.). München: Beck.
- Paschke, M., Berlit, W., & Meyer, C. (Hrsg.). (2016). *Hamburger Kommentar gesamtes Medienrecht* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Schnabel, C. (2016). Die Zukunft des presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegen Bundesbehörden. *Neue Juristische Wochenschrift*, 24, 1692–1696.
- Tremml, B., & Luber, M. (2013). Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Produktwarnungen. *Neue Juristische Wochenschrift*, 5, 262–267.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Verhaltensökonomie in der Verwaltungskommunikation – Der Staat als Entscheidungsarchitekt

Reinhold Fuhrberg

Bundes- und Landesministerien als oberste Hierarchieebene sowie deren nachgeordneten Behörden sind darum bemüht, politisch gesetzte Ziele bei den Bürgern durch konkrete Ausgestaltung zu erreichen. Die Verwaltungskommunikation leitet sich primär aus den Sachaufgaben ab, die die jeweilige Behörde zu erfüllen hat. Die öffentliche Verwaltung als administrativer Teil der Exekutive hat dabei u. a. die Aufgabe, zuvor erarbeitete Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in gesellschaftliche Wirklichkeit umzusetzen. Neben Auskunft, Warnung und Beratung gehört dazu auch die Aufklärung in Form präventiver Informationspolitik zur Vermeidung gesundheitlicher und materieller Schäden sowie Förderung energiesparenden Verhaltens, wie sie das Umweltbundesamt, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung oder die Deutsche Energie-Agentur erbringen (Czerwick 1998, S. 491).

Neben der klassischen, verfassungsmäßig notwendigen Öffentlichkeitsarbeit gehen zahlreiche Regierungen dazu über, sich verhaltensökonomischer Erkenntnisse zu bedienen, es ist von „Behavioural Governance“ (Straßheim und Korinek 2016, S. 107) die Rede. Basierend auf psychologischen und ökonomischen Erkenntnissen sollen Bürger- und Verbraucherverhalten, mittels zielorientierter Entscheidungsarchitektur und geplanter Kommunikation, zum Wohl des Einzelnen wie auch der Gesellschaft beeinflusst werden. Unter dem Schlagwort ‚Nudging‘ sollen die Bürger gezielt, punktuell und kommunikativ vermittelt ‚angestupst‘ werden, das Richtige zu tun (Thaler und Sunstein 2008). Bürger sollen sich gesünder ernähren, weniger Energie verbrauchen, den Müll in dafür vorgesehenen

---

R. Fuhrberg (✉)

Institut für Kommunikationsmanagement, Hochschule Osnabrück, Campus Lingen,  
Lingen (Ems), Deutschland

E-Mail: [r.fuhrberg@hs-osnabrueck.de](mailto:r.fuhrberg@hs-osnabrueck.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der  
Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_5)

77

Abfallbehältern entsorgen oder als Kleinanleger riskante Geldanlagen erkennen. Lebensmittelplatzierungen in Kantinen, Energielabels, Smartmeter, Hinweisschilder sowie wohlgestaltete Informationsmaterialien weisen dabei den richtigen Weg.

Bürger, Institutionen und Unternehmen sollen so die „wohlfahrtssteigernde“ (Reisch und Sandrini 2015, S. 19) Alternative wählen, also die gesündere, nachhaltigere, umweltfreundlichere, finanziell attraktivere. Dies erfolgt ohne harte Instrumente wie Verbote, Besteuerungen oder finanzielle Anreize und Sanktionen, sondern über Informationsreichungen, Produktkennzeichnungen, mittels Hinweisschildern, über voreingestellte Standardoptionen etc. Dieser Versuch von Behörden, mittels zielgerichteter Kommunikation deren angestrebten Organisationszweck zu erfüllen, stellt somit eine Form strategischer Kommunikation dar (Hallahan et al. 2007, S. 3).

Der folgende Beitrag möchte diese Vorgehensweise systematisch beschreiben. Zunächst werden die theoretischen Grundlagen der Verhaltensökonomie erörtert, das daraus abgeleitete Phänomen Nudging definiert und systematisiert sowie die dortige Vorgehensweise und Anwendungsbeispiele vorgestellt. Aufgrund der konträr geführten öffentlichen Diskussion darüber, ob dies eine gerechtfertigte Handlungsweise des Staates zum Schutze oder eine ungerechtfertigte Handlungsweise zur Entmündigung der Bürger sei, erfolgt eine normative Einordnung dieser libertär paternalistischen Vorgehensweise. Abschließend wird der Blick daraufgelegt, in welcher Form das Kommunikationsmanagement hinsichtlich der Ausgestaltung strategischer Kommunikation aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomie und der darüber geführten Diskussion lernen kann.

---

## 1 Verhaltensökonomie

Die Verhaltensökonomie (Behavioral Economics) als eine verhaltenswissenschaftliche Ausrichtung argumentiert an der Schnittstelle von Ökonomie und Psychologie und versucht zu ergründen, welche psychologischen Motive beim Verhalten von Menschen im ökonomischen Kontext relevant sind (Beck 2014, S. 9). Sie fragt danach, wie Menschen sich entscheiden und welche Umwege sie dazu wählen. Eine wichtige Grundlage der Verhaltensökonomie ist die sogenannte ‚Neue Erwartungstheorie‘ (Prospect Theory) von Kahneman und Tversky (1979). In Abgrenzung zur traditionellen Nutzentheorie erklärt sie das Verhalten von Menschen auf Märkten (Beck 2014, S. 101 ff.). Die Theorie erkennt den klassischen Homo Oeconomicus, den nutzenmaximierenden, wohlinformierten, souverän rational handelnden Konsumenten als fiktives Idealbild. Empirisch zu beobachten sind dagegen begrenzter Eigennutz in Form fairen Verhaltens, begrenzte Willenskraft

durch Aufschieben unbequemer Entscheidungen sowie begrenzte Rationalität, also Fehler der Informationsaufnahme und -verarbeitung.

Erklärt wird dies mittels der Theorie der zwei kognitiven Denksysteme des Menschen (Kahneman 2012, S. 32 ff.). Das intuitive System 1 funktioniert automatisch, schnell, unbewusst, ist ununterbrochen aktiv, nimmt assoziativ Umweltinformationen auf. Es erkennt blitzartig Muster, ist für Routinehandlungen wie Ballfangen, das Verstehen einfacher Situationen oder Sätze verantwortlich. Dagegen wird das reflektierte System 2 erst bei komplexeren Entscheidungen aktiv. Es verarbeitet die Informationen gründlicher, differenzierter, kontrollierter und damit langsamer und anstrengender.

Beide Systeme arbeiten permanent zusammen: Das intuitive System 1 versorgt das reflektierte System 2 mit Informationen (Emotionen/Eindrücke), die ggf. genauer analysiert werden. Das System 2 kontrolliert und überwacht das System 1, unterdrückt beispielsweise unangebrachte, impulsive Reaktionen. Der Vorteil der Kooperation beider Systeme ist die optimale Kapazitätsnutzung. Bei simplen Aufgaben wird wenig Aufwand betrieben, bei komplexen Aufgaben erfolgt eine rationale Analyse des Sachverhalts. Dagegen liegt der Nachteil der Zusammenarbeit einerseits in der Schwäche des System 1, welches anstelle komplizierter Berechnungen einfache Problemlösungsmechanismen (*Heuristiken*) mit potenziellen Fehlschlüssen nutzt, andererseits in der Schwäche von System 2, das von System 1 überlieferte Denkfehler und Fehlschlüsse (*Bias*) z. T. ohne Korrektur in seine (Fehl-)Entscheidungen übernimmt und damit zu systematischen Verzerrungen führt (Kahneman 2012, S. 342 ff.; Beck 2014, S. 9 ff.).

## 1.1 Heuristiken und Bias

Die streng empirisch arbeitende Verhaltensökonomie hat sich systematisch dem Phänomen solcher (Fehl-)Entscheidungen gewidmet und dabei den Heuristics-and-Biases-Ansatz der Urteilsforschung entwickelt. Mittels zahlreicher Labor- und Feldexperimente wurden dabei induktiv zahlreiche Heuristiken und Bias ermittelt (Kahneman 2012; Beck 2014, S. 25 ff.).

### 1.1.1 Heuristiken

Als ‚kognitiver Geizhals‘ versucht der Mensch anstelle analytischer Modellberechnungen mit Hilfe von Heuristiken bei Unsicherheit trotz unvollständiger Information sowie wenig Zeit zu praktikablen Lösungen zu kommen. Durch einfache kognitive Eilverfahren oder Faustregeln lassen sich im Sinne verbesserter Problemlösungen adäquate, oftmals unvollkommene Antworten auf schwierige

Fragen finden (Kahneman 2012, S. 127). Heuristiken werden ermittelt, indem Probanden in Experimenten Entscheidungssituationen ausgesetzt und beobachtet werden. Ihre Entscheidungen werden dann mit den fundamentalen Gesetzen der Logik oder der Statistik abgeglichen, wodurch systematische Abweichungen im Entscheidungsverhalten der Menschen erfasst werden können. Dabei wurden u. a. folgende klassischen Heuristiken identifiziert (Tversky und Kahneman 1974; Thaler und Sunstein 2008, S. 39):

- **Repräsentativitäts-/Ähnlichkeitsheuristik:**

Beschreibt den Vorgang, dass Menschen Objekte wahrscheinlicher einer bestimmten Klasse zuordnen, wenn sie diese für repräsentativ halten. Ein scheuer, ordnungsliebender Mensch wird eher als Bibliothekar denn als Bauer eingestuft, obgleich es viel mehr Bauern gibt. Darunter fällt u. a. die falsche Vorstellung vom Zufall, wenn kleinen Stichproben hohe Repräsentativität beigegeben wird, also die Vermutung, nach mehrmaligem Rot beim Roulette müsse jetzt Schwarz folgen, obgleich die Wahrscheinlichkeit bei jedem Spiel gleich hoch ist (Thaler und Sunstein 2008, S. 28 ff.).

- **Rekognitionsheuristik:**

Wenn eins von zwei Objekten, zum Beispiel der Name einer von zwei Städten, wiedererkannt wird, der andere aber nicht, dann wird daraus geschlossen, dass das wiedererkannte Objekt, also der eine erinnerte Stadtname, den höheren Wert auf dem gesuchten Kriterium hat, beispielsweise auf die Einwohnerzahl. Die Mehrheit wird also vermuten, dass die ihr bekannte Stadt mehr Einwohner als die unbekanntere hat (Thaler und Sunstein 2008, S. 86 f.).

- **Verankerungsheuristik:**

Hier orientieren sich Schätzungen unbekannter Größen an Ausgangswerten, auch wenn diese Ausgangswerte nichts mit dem zu schätzenden Sachverhalt zu tun haben. Personen spenden mehr, wenn sie nach höheren Spendenbeträgen gefragt werden, vorgebliche Preissenkungen im Schlussverkauf steigern die Kaufbereitschaft (Thaler und Sunstein 2008, S. 145 f.).

- **Verfügbarkeitsheuristik:**

Personen entscheiden die angenommene Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses nach damit gemachten Erfahrungen sowie der Aktualität einer Thematik. Beispielsweise werden mehr Hochwasserversicherungen abgeschlossen, nachdem es jüngst ein Hochwasser gegeben hat. Ebenso werden diejenigen Todesursachen oder Verbrechen für wahrscheinlicher gehalten, über die häufiger in den Medien berichtet wird (Thaler und Sunstein 2008, S. 38 ff.).

### 1.1.2 Bias

Heuristiken sind grundsätzlich geeignet, gute Lösungen zu erbringen, können aber auch zu Urteilsfehlern führen, sogenannten Bias (Thaler und Sunstein 2008, S. 39). Diese verzerrt wahrgenommenen Realitäten sind systematische, menschlichem Entscheidungsverhalten immanente Verhaltensneigungen, die menschliches Entscheiden beeinflussen, da der Mensch die rationalen Opportunitätskosten einer Entscheidung verzerrt wahrnimmt. Durch Heuristiken werden unökonomische Entscheidungen getroffen, welche durch Bias den Personen jedoch vorteilhaft erscheinen. In Experimenten wurden eine Vielzahl Bias identifiziert:

- **Status-quo-Bias, Prokrastination, Trägheit:** Die Gegenwartstendenz des Menschen führt dazu, am Status Quo festzuhalten (kein Wechsel von Krankenversicherung, Stromanbieter etc.), da Betroffene keine Veränderungen mögen (Beck 2014, S. 163 ff.). Entscheidungen und Verhaltensänderungen werden trotz geringem Wechselaufwand und großem Nutzen aufgeschoben. Dabei werden *langfristige* Kosten/Nutzen zu wenig in die Entscheidung einbezogen. Jetzt mit Sport anzufangen (Kosten), um später gesund zu sein (Nutzen), erscheint unattraktiv. Thaler und Sunstein (2008, S. 55) verbinden dies unter anderem mit einer Verlustaversion und Trägheit der Menschen. Demnach geben Menschen ungern Besitz auf und sind trotz möglicher Verbesserungen zudem zu lustlos, ihren Standard zu verändern.
- **Bias Salienz:** Sichtbarkeit/Auffälligkeit unterstützen Aufmerksamkeit und Informationssuche. Personen richten ihre Aufmerksamkeit auf besonders auffällige Eigenschaften, da diese oft wichtig sind. Die Gefahr dabei ist, dass wichtige Informationen nicht ausreichend beachtet werden, da es mühsam ist, sie zu sammeln. Klein gedruckte Details gehen unter, technische Daten werden ignoriert. Somit sind einfache, verständliche Informationen einflussreicher als komplexe (Reisch und Sunstein 2017, S. 352).
- **Conjunction Bias:** Dieser Bias bezieht sich auf die Repräsentativitätsheuristik. Er bezeichnet die Fehleinschätzung zusammengesetzter Ereignisse, wenn beispielsweise Personen aufgrund äußerer Merkmale bestimmten Berufsgruppen bzw. Eigenschaften zugeordnet werden, obgleich es statistisch unwahrscheinlicher ist, dieser Gruppe anzugehören (Beck 2014, S. 35 ff.).
- **Confirmation Bias:** Bestätigungsirrtum ist der Versuch, die eigene Meinung zu bestätigen. Fakten werden im Sinne bereits vorgefasster Meinungen gesucht und interpretiert. Die eigene Position stützende Argumente erhalten höheres Gewicht, eher bestätigende Fakten werden gesucht, nicht eindeutige im Sinne der eigenen Meinung interpretiert (Beck 2014, S. 48). Damit verwandt ist der My-Side-Bias, die stärkere Gewichtung von Argumenten, welche die eigene Meinung unterstützen (Beck 2014, S. 51 f.).

- **Self-serving Bias:** In Form von Selbstüberschätzungen werden Attributionen selbstwertdienlich durchgeführt. Erfolge werden eigenen Fähigkeiten zugeschrieben, Misserfolge dagegen externem Zufall. Der Bias bezieht sich auf das Phänomen des Überoptimismus, der Kontrollillusion (Beck 2014, S. 60 f.).
- **Hindsight bias:** Wer den Ausgang eines Ereignisses kennt, überschätzt beim Rückschaufehler seine Möglichkeit oder die anderer, diesen Ausgang vorauszuahnen. Die Urteilskraft wird verzerrt, da der Ausgang eines Ereignisses bereits bekannt ist (Beck 2014, S. 69 ff.).
- **Soziale Einflüsse, Normen, Kooperationen:** Lebensstile, Gesundheits- und Risikoverhalten der Umgebung sowie soziale Normen beeinflussen das eigene Verhalten. Diese Orientierung an der Umwelt wird in Sorge um die eigene Reputation befolgt. Sie führt auch zu Kooperationen, sofern daraus beidseitig mehr Vorteile erwartet werden (Reisch und Sunstein 2017, S. 352).
- **Framing:** Die deutende Rahmung von Inhalten und Themen beeinflusst Entscheidungen je nachdem, ob Aussagen Gewinne in Aussicht stellen oder mögliche Verluste beschreiben. Denkbare Verluste (z. B. Todesrisiko) werden als bedeutsamer eingestuft als potenzielle Gewinne (z. B. Überlebenschance). Solche „ungerechtfertigten Einflüsse von Formulierungen auf Überzeugungen und Präferenzen“ (Kahneman 2012, S. 448) sind framegebunden und nicht „realitätsgerecht“ (Kahneman 2012, S. 448).

Die empirische Vorgehensweise des Heuristics-and-Biases-Programms wird auch kritisiert (Beck 2014, S. 76 ff.): Der wissenschaftliche Wettbewerb um die Entdeckung immer neuer Verhaltensfehler widerspräche unvoreingenommener Forschung. Die Experimente seien darauf angelegt, die Probanden aufs Glatteis zu führen, um eine Verzerrung zu provozieren. Außerhalb des Labors verhielten sie sich rationaler. Der Mensch könne nicht so dumm sein wie dort vermeintlich unterstellt, denn er löse doch auch sonst erfolgreich komplexe Probleme. Die Experimente zeigten allenfalls fehlende Statistikenkenntnisse der Probanden, zumal dort richtiges Verhalten mit falschen Maßstäben beurteilt werde. Dessen ungeachtet finden die Befunde in jüngster Zeit unter dem Label ‚Nudging‘ Anwendung in staatlichem Handeln.

---

## 2 Nudging

Seit 2008 unter dem Titel ‚Nudging‘ das einflussreiche Buch der US-Ökonomen und Juristen Thaler und Sunstein (2008) erschien, gilt das verhaltensökonomische Prinzip vielen Regierungen und NGOs als effektives Regierungshandeln.

Anwendungsfelder sind u. a. die Bereiche Hygiene, Krankheitsprävention, Impfbereitschaft, Essverhalten, Jugendförderung, Steuerzahlung, Vorsorge- und Finanzentscheidungen, Gewaltvorbeugung in Schulen, Energieeinsparung und Organspenden (Whitehead et al. 2014, S. 23). In den vergangenen Jahren wurden dabei Forscherteams eingerichtet – und zum Teil nach Regierungswechsel wieder aufgelöst – wie das ‚Social and Behavioral Sciences Team‘ der Obama-Administration, das ‚Behavioural Insights Team‘ der britischen Regierung, das ‚MindLap‘ der dänischen Regierung oder die Projektgruppe ‚Wirksam Regieren‘ im Bundeskanzleramt. Und Institutionen, wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2019), sollen weltweit die Politik dabei unterstützen, das Leben der Menschen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu verbessern. Evidenzbasiert unterstützen diese Units die Regierungen bei Entscheidungen, indem sie durch ex-ante-Wirksamkeitsanalysen empirische Erkenntnisse zur Beurteilung von Alternativlösungen heranziehen.

## 2.1 Definition Nudging

Thaler und Sunstein bezeichnen Nudges als

„alle Maßnahmen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern. Ein Nudge muss zugleich leicht und ohne großen Aufwand zu umgehen sein. Er ist nur ein Anstoß, keine Anordnung.“ (2008, S. 15)

Entscheidungsarchitekten sind Personen oder Institutionen, welche Nudges konzipieren und wissenschaftlich begleiten lassen. Die Entscheidungsarchitektur ist die sprachliche, physische, emotionale wie auch soziale Umwelt, in der Menschen Entscheidungen treffen. Solche ‚Affordanzen‘ bieten in Strukturen und Situationen Handlungsmöglichkeiten oder -einschränkungen (Reisch und Sunstein 2017, S. 348). Die Entscheidungsarchitekten tragen die Verantwortung für dieses Umfeld und gestalten meist bewusst diese Wahlsituationen (Thaler und Sunstein 2008, S. 11). Ausgehend von deren Definition sowie in Anlehnung an Grüne-Yanoff und Hertwig (2016, S. 153) lassen sich somit verschiedene Eigenschaften von Nudges identifizieren:

- Nudges sind Maßnahmen von Regierungen, Behörden und Institutionen sowie Unternehmen, bei denen Entscheidungsarchitekten zur Situationsverbesserung, zum langfristigen Wohl von Menschen, Gruppen, Institutionen und Gesellschaften deren Verhalten beeinflussen sollen.
- Entscheidungsarchitekten nutzen zur Beeinflussung des Verhaltens entweder Schwachstellen menschlichen Verhaltens (Heuristiken und Bias) in Entscheidungssituationen, oder sie versuchen diesen Schwächen entgegenzuwirken.<sup>1</sup>
- Dabei werden empirisch dokumentierte Merkmale menschlichen Entscheidungsverhaltens genutzt, um die sich Menschen eher weniger kümmern (z. B. Position auf einer Liste, Standardeinstellung, Framing), ohne jedoch Abgaben, Steuern, Strafen und Verbote oder finanzielle Anreize (z. B. Subventionen, Steuererleichterungen, Anreizprogramme) einzusetzen. Die Art der Verhaltensänderung ist somit empirisch prognostizierbar.
- Die Entscheidungsfreiheit bleibt beim Einzelnen. Durch Nudges induzierte Verhaltensänderung können leicht umgangen und jederzeit rückgängig gemacht werden, da auch alternative Verhaltensoptionen transparent, möglich und einfach umsetzbar bleiben sollen.

Nudges werden bisweilen als nicht intentional definiert, werden mit ohnedies unvermeidbarer, weil immer vorhandener Entscheidungsarchitektur gleichgesetzt (Mills 2015), zumal großer Wert auf die Entscheidungsfreiheit der Menschen gelegt wird (Thaler und Sunstein 2008, S. 14). Doch der Begriff ‚Entscheidungsarchitektur‘ verschleiert den intentionalen Charakter von Nudges (Lepenies und Malecka 2016, S. 489). Als Instrument in Politik und Recht mit intentionaler Komponente will es Verhaltensänderungen bewirken (Gigerenzer 2015, S. 362). Denn Nudging hat eine Doppelnatur, den Aspekt als Entscheidungsarchitektur *und* als Intervention. Daher ist eine Unterscheidung zwischen Entscheidungsarchitektur und Nudge erforderlich. Ein Nudge ist ein Eingriff in die Entscheidungsarchitektur mit vorhersehbarer Verhaltenssteuerung, bewahrt zugleich Wahlmöglichkeiten und ist substanziell nicht kontrollierend und verändert nur unwesentlich ökonomische Anreize (Barton und Grüne-Yanoff 2015, S. 342).

---

<sup>1</sup>Das Ausnutzen (exploiting) empirischer Befunde zu Heuristiken verweist dabei auf ‚heuristics-triggering nudges‘, der von Sunstein (2014, S. 59) bevorzugte Begriff „counteracting“ („entgegenwirken“) dagegen auf ‚heuristics-blocking nudges‘, womit beide Begriffe im Rahmen einer Definition von Nudges ihre Berechtigung haben.

## 2.2 Wirkmechanismen

Nudges lassen sich auch nach den unterlegten Wirkmechanismen clustern. Im Folgenden werden die laut Reisch und Sunstein (2017, S. 354 f.) zehn wichtigsten Nudges mit Beispielen aus der Behördenkommunikation vorgestellt:

- *Default-Regeln*: Menschen neigen dazu, aufgrund von Trägheit bei einem Verhalten zu bleiben bzw. nicht gegen Bestehendes anzugehen. Voreinstellungen, wie doppelseitiges Drucken als Standardeinstellung oder Ökostrom bei Neubürgern, bauen darauf.
- *Vereinfachung*: Programme oder Maßnahmen sollten einfach, intuitiv, verständlich sein. Dies gilt für Antragsformulare und Informationen von Behörden, wie beispielsweise eine vereinfachte Einkommenssteuererklärung.
- *Warnhinweise*: Um die Aufmerksamkeit auf wesentliche Faktoren zu lenken, können grafische Elemente, die Veränderung von Größe und Farbe die Aufmerksamkeit erregen bzw. erhöhen. Dazu gehören grafische Hinweise, wie die Lebensmittelampel zu Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz, sowie Warnhinweise zum Schutz von Anlegern auf dem Grauen Kapitalmarkt.
- *Soziale Normen*: In Sorge um die eigene Reputation spielt Anpassungsverhalten, insbesondere hinsichtlich Lebensstil, Gesundheit und Risikoverhalten eine wichtige Rolle. Daher wird kommuniziert, dass ein erwünschtes Verhalten bereits von der Mehrheit relevanter Vergleichsgruppen aus der lokalen Realität der Angesprochenen umgesetzt wird. Dazu zählen beispielsweise Hinweise der Finanzbehörden, dass die Mehrheit in der Nachbarschaft bereits ihre Steuern bezahlt hat. Dies soll die Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler erhöhen.
- *Bequemlichkeit und Einfachheit*: Da Menschen dazu neigen, einfache Wege zu wählen, sollten dem gewünschten Verhalten möglichst wenig Hindernisse entgegenstehen. Dies kann die attraktivere Platzierung und damit leichtere Verfügbarkeit gesunder Lebensmittel in der Kantine, wie auch der bessere Zugang zu Behördeninformationen via Internet, sein.
- *Offenlegung von Information*: Interessierte Bürger suchen sachkundige Entscheidungen. Daher sollten Informationen leicht zugänglich und verständlich sein. Dies kann gelten für die Offenlegung der Kosten pro Nutzungseinheit (Kosten pro Seite bei Drucker, pro Waschgang bei Waschmaschinen, Lebensdauerlabels für Elektrogeräte mit Gesamtkosten pro Jahr).
- *Strategien der Selbstbindung*: Wenn Ziele öffentlich gemacht werden, sind sie verbindlicher. Darunter fallen beispielsweise Selbstbindungsprogramme zur Gewichtsabnahme oder Vereinbarungen zur CO<sub>2</sub>-Kompensation.

- *Erinnerungen*: Menschen sind oftmals untätig aufgrund von Vergesslichkeit, Zeitmangel oder Prokrastination. Kleine Erinnerungen können daher zum gewünschten Handeln anregen, wie die Erinnerung per E-Mail oder SMS an einen Wahl- oder Behördentermin.
- *An Bekenntnis appellieren*: Individuen handeln eher, wenn sie nach ihrer Handlungsintention gefragt werden; „Haben Sie vor, Ihr Haus energetisch zu sanieren?“
- *Informationen über Konsequenzen früheren Verhaltens*: Offenlegen früherer Entscheidungen kann helfen, aktuelle Entscheidungen zu verbessern, beispielsweise durch ein Feedback zum bisherigen Mobilitätsverhalten oder zur eigenen Energienutzung.

Das sogenannte EAST-Framework bündelt als Empfehlung vier zentrale Wirkmechanismen von Nudges. Sie sollen einfach, attraktiv, sozial und zeitgerecht sein. Daher sollte 1) die Macht von Standardeinstellungen genutzt, Barrieren reduziert und Informationen vereinfacht werden (**E**asy); 2) Aufmerksamkeit erregt und Belohnungssysteme gestaltet werden (**A**tttractive); 3) Konformitätsnorm, soziale Netzwerke und Selbstbindung zu Vorsätzen genutzt werden (**S**ocial); und das richtige Timing abgepasst werden, in dem Menschen für Informationen empfänglich sind, also künftige Kosten-Nutzen-Verhältnisse in die Gegenwart geholt werden (**T**imely) (Reisch und Sandrini 2015, S. 30 f.).

## 2.3 Anwendungsfelder

Nudges finden sich in zahlreichen politischen Handlungsfeldern, wie Gesundheit oder Ökologie, und erfolgen analog oder digital.

### 2.3.1 Gesundheitsnudging

Nudging im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention genießt einen hohen Stellenwert im Handlungsfeld von Public Health (Maier und Ziegler 2015) im Bereich der *Adhärenz*, also dem Maß der Übereinstimmung der gemeinsam vom Therapeuten und Patienten angestrebten Verhaltensweisen, zum Beispiel hinsichtlich Medikamenten-Einnahme, Diätregime oder Lebensstiländerung. Prominent ist die aktuelle Diskussion bei der *Organspende*, von der gegenwärtigen Zustimmungslösung auf die Widerspruchslösung umzusteigen, hier setzt der Nudge-Typ Default auf die Trägheit der Menschen gegenüber automatischen Standardoptionen. Hintergrund dafür sind die Erfahrungen, dass in Ländern mit Widerspruchslösung, also expliziter Ablehnung als Standardoption, die post-mortale Organspendequote höher ist.

Nudging in der *Primärprävention* strebt gesundes Ernährungsverhalten sowie ausreichende körperliche Bewegung an. Dabei lassen sich neun Interventions-typen identifizieren (Krisam et al. 2017):

1. *Ambiente*: Veränderung ästhetischer oder atmosphärischer Aspekte einer Umgebung (Hintergrundmusik, Beleuchtung, Farben)
2. *Funktionelles Design*: Veränderung funktioneller Aspekte einer Umgebung (z. B. die Größe von Geschirr und Besteck beeinflusst die Konsummenge)
3. *Etikettierung*: Kennzeichnung von Informationen auf Produkten am Entscheidungsort (z. B. bei der Nährstoffampel)
4. *Präsentation*: Veränderung sensorischer Eigenschaften oder visueller Produktpräsentation (z. B. Beleuchtung)
5. *Dimensionierung*: Veränderung der Größe oder Quantität eines Produkts (Verkaufsverbot hochkalorischer Getränke in Bechern von mehr als 0,5 L in Gastronomie, Kinos und auf Sportveranstaltungen)
6. *Verfügbarkeit*: Bereitstellen zusätzlicher Handlungsoptionen (z. B. öffentlich zugängliche Fahrräder für mehr Bewegung)
7. *Nähe*: Reduktion des Aufwands bei der Speisenauswahl (wird bei Konferenzen von der Standardoption mit Fleisch auf Standardoption vegetarisch gewechselt, steigt deren Umsatz) sowie Speisenaufnahme (z. B. in Kantinen gesunde Nahrungsmittel dicht am Verbraucher platzieren)
8. *Priming*: Einfluss durch Schlüsselreize (z. B. für Kinder Vollkornbrötchen in Tierform, geschnittenes Gemüse)
9. *Prompting*: Allgemeine Informationen bereitstellen, um Handlungen bewusster zu machen (z. B. Aufforderungsschild mit Zusatzinformationen zur Treppennutzung).

### 2.3.2 Green Nudging

Green Nudging bezeichnet im Wesentlichen drei Arten von Maßnahmen, die zu nachhaltigen Konsummustern anregen sollen (Schubert 2017):

1. *Erhöhung der Salienz*: Die Aufmerksamkeit wird auf umweltrelevante Eigenschaften wie Lebensdauer, Energieverbrauch oder Schadstoffgehalt gerichtet. Entsprechend vereinfachte Öko-Labels mit Farbskalen, wie beispielsweise das verpflichtende EU-Energielabel, sollen den Kauf nachhaltiger Produkte erleichtern und damit fördern. Ferner kann ein intelligenter Stromzähler (Smart Meter), eine Verbrauchsanzeige für die Dusche oder ein Heizenergiesparkonto durch unmittelbares Feedback helfen den Strom-, Warmwasser- oder Heizenergieverbrauch zu reduzieren. Die Offenlegung von

Informationen, die Selbstbindung sowie der Einsatz sozialer Normen sind dabei zentrale Mechanismen.

2. *Soziale Anpassung*: Hier greift der Mechanismus, dass sich der Mensch an seinem sozialen Umfeld orientiert. Die Stromabrechnung, die den individuellen Verbrauch mit dem der Nachbarschaft vergleicht, der Hinweis auf das Abfallaufkommen oder die Recyclingquote pro Kopf. Dies setzt allerdings voraus, dass sich das Umfeld nachhaltiger als man selbst verhält, da es sonst kontraproduktiv ist (Boomerang-Effekt).
3. *Trägheit*: Das Festhalten an Voreinstellungen sowie den vereinfachten Zugang nutzen zahlreiche Beispiele: Das automatische doppelseitige Drucken, das automatische Angebot des Öko-Tarifs bei Neuansmeldung, bei Neubürgern der Erhalt kostenloser Tages- oder Monatsickets des ortsansässigen ÖPNV-Betreibers samt individueller Wegbeschreibung. Aber auch eine Smartphone-App für spritsparendes Fahren oder der erleichterte Zugang zu Bike-Sharing-Systemen können nachhaltiges Verhalten fördern. Hier spielt der Aspekt der sozialen Orientierung eine Rolle, sofern die Voreinstellung bewusst wahrgenommen wird.

### 2.3.3 Digitales Nudging

Besserer Kontakt zu Behörden sowie leichtere Teilhabe an politischen Prozessen durch E-Government, die Wahlerinnerung in sozialen Netzwerken, erhöhte Technologieakzeptanz von Mitarbeitern innerhalb von Behörden sowie die Selbstbeobachtung und -beeinflussung der Bürger durch Fitnesstracker, stets wird das Handlungsprinzip des Nudging auf eine digitale Umgebung übertragen. „Digital nudging is the use of user interface design elements to guide people’s behavior in digital choice environments“ (Weinmann et al. 2016, S. 433). Da jede digitale Oberfläche Einfluss auf das Nutzerverhalten hat, gleich ob intendiert oder nicht, ist es für deren Entwickler wichtig, bestehende Wirkungszusammenhänge zu verstehen.

Sogenanntes *Data-driven Nudging* (Big Nudging) erhebt, sammelt, speichert und wertet in Echtzeit große Datenmengen (Big Data), die im Internet, in sozialen Medien, im Verkehr, Gesundheitswesen sowie in der Finanz- und Energiewirtschaft zusammengetragen wurden, aus (von Grafenstein et al. 2018). *Security Nudges*, wie beispielsweise Aufforderungen zu Updates oder eine grafische Darstellung zur Passwortstärke/-sicherheit, sollen für eine höhere Sicherheit sorgen (Dold und Krieger 2017, S. 565). *Social Scoring Systeme* wie in China zeichnen das Verhalten von Bürgern auf und bewerten diese in einem persönlichen Social Score. Gewünschtes Handeln wird durch Punkte belohnt, negatives führt zu Punktabzug. Dies kann zur Gewährung oder zum Entzug staatlicher Leistungen führen (Lee 2017).

## 2.4 Nudge Typisierungen

Nudges lassen sich nach unterschiedlichen Kategorien systematisieren, nach Zielgruppen, nach Interventionsmechanismen, nach Typ 1 und 2 sowie nach Transparenzgrad.

### 2.4.1 Zielgruppe

Nudges sollen über Verhaltensänderungen einerseits dem individuellen Einzelwohl (*pro-self nudges*) zur Risikovermeidung und Gesundheitsförderung, andererseits dem Gemeinwohl (*pro-social nudges*) dienen (Barton und Grüne-Yanoff 2015, S. 344), also Zusammenleben, Finanzen, Markt und Recht, Energie, Ressourcenschonung und Umweltschutz. Dies geschieht direkt (z. B. Erinnerung Behördentermin) oder über Vorgaben an Dritte (z. B. Kennzeichnungs-/Platzierungspflichten).

### 2.4.2 Interventionsmechanismen

Nudges können auf unterschiedliche Weise funktionieren (Barton und Grüne-Yanoff 2015, S. 343): Einige setzen zur Verhaltenssteuerung gezielt auf bestimmte Heuristiken, beispielsweise auf default oder geframte Beschreibungen (*heuristics-triggering nudges*). Andere dagegen versuchen gezielt diesen einfachen Problemlösungsmechanismen entgegenzuwirken oder sie gar abzublocken (*heuristics-blocking nudges*). Andere Nudges hingegen – zumindest nach der weitreichenden Definition von Sunstein (2015a, S. 512) – haben keinen Bezug zu Heuristiken oder Bias, wenn beispielsweise Informationen bereits dann als Nudges gelten, sofern sie, wie zum Beispiel ein GPS, das (Fahr-)Verhalten beeinflussen sollen (*informing nudges*). Somit ist die Verhaltensökonomie kein konsistentes Theoriefundament für Nudging.

### 2.4.3 Typ-1 vs. Typ-2-Nudge

Im Kontext der Frage, ob und inwieweit Nudges Entscheidungswahlen manipulieren, unterscheiden Hansen und Jespersen (2013) analog zu Kahnemanns (2012) System 1 und System 2 und basierend auf den Arbeiten von Thaler und Sunstein (2008, S. 14 f.) zwischen Typ-1- und Typ-2-Nudges.

*Typ-1-Nudges* zielen auf automatisiertes Verhalten ohne bewusste Reflexion, also ohne den Prozess von Überlegung, Beurteilung und Auswahl. Dazu zählen Default-Optionen wie kleinere Teller zu geringerer Kalorienaufnahme oder aufgemalte Streifen auf Straßen, die durch sich verkürzende Abstände zur Geschwindigkeitsreduktion führen sollen, oder Mechanismen der Verlustaversion,

des Anchoring oder der Anpassung an das Mehrheitsverhalten, bzw. das Verhalten relevanter Bezugsgruppen. Sofern dabei unbewusste kognitive Mechanismen greifen, stehen entsprechende Maßnahmen unter Manipulationsverdacht. Gerechtfertigt sei es, die individuelle Selbstbestimmung dennoch einzuschränken, sofern zumindest eine von drei Voraussetzungen erfüllt sei: 1) „Schutz Dritter vor den negativen Konsequenzen eigener Entscheidungen“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 70), 2) „Schutz der eigenen Person vor massiv selbstschädigenden Handlungen“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 70) oder 3) „wenn ihr ein demokratisch legitimierter gesetzgeberischer Akt vorausgeht“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 70). Sofern Nudges keine dieser drei Voraussetzungen erfüllen, seien sie im Sinne „individueller Selbstbestimmung nur schwer zu rechtfertigen“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 70).

Dagegen respektieren *Typ-2-Nudges* die Autonomie der Individuen, ziehen reflektiertes und bewussteres Entscheiden in Betracht, indem sie entscheidungsrelevante Informationen bereitstellen und durch erhöhte Aufmerksamkeit die Entscheidungsvoraussetzungen verbessern und so auf Bildung und Erziehung abzielen, so z. B. durch Öko-Labels oder Lebensmittelkennzeichnungen die Aufmerksamkeit auf relevante Entscheidungskriterien richten. Entsprechend sind diese Instrumente auch aus liberaler Perspektive als legitim einzustufen (vgl. von Grafenstein et al. 2018, S. 70, 71), was sich auch in ihrer erhöhten Akzeptanz bei Bürgern widerspiegelt (Sunstein 2016).

#### 2.4.4 Transparente vs. Intransparente Nudges

Ein wichtiger Aspekt bei der Frage nach Manipulation durch Nudges ist der Grad der Transparenz dieser für die Personen, an die sie sich richten. Transparente Nudges weisen sichtbare visuelle oder andere Reize auf, ihre Absichten und Instrumente sind klar erkennbar. Intransparente Nudges dagegen sind für die Personen weder in Ansicht noch Methode erkennbar, so z. B. das Framing in Behördenanschriften oder die Anordnung von Speisen in Kantinen. Lepenies und Malecka (2016, S. 512) empfehlen, darüber hinaus zwischen der Transparenz am Entscheidungsursprung eines Nudges und von der Transparenz dessen Wirkung zu differenzieren. Hansen und Jespersen (2013, S. 16) weisen auf ein ethisches Paradox hin: Vollständige Transparenz wäre zu restriktiv und würde Nudges ihr Wirkpotenzial nehmen, wenn z. B. darauf hingewiesen werden würde, dass sich die Tellergröße geändert hat. Allerdings zeigen erste Befunde, dass die Offenlegung eines Nudges, wie explizite Voreinstellung (Default), kaum Einfluss auf die Wirksamkeit des Nudges haben muss (Loewenstein et al. 2015).

Nudges lassen sich in einer zweidimensionalen Matrix zwischen Typ 1 und Typ 2 sowie transparenten und intransparenten Nudges verorten (Hansen und

Jespersen 2013, S. 20 ff.): *Transparente Typ-1-Nudges* („Vereinfachung der konsistenten Wahl“): Beispielsweise falsche Straßenlöcher zur Geschwindigkeitsreduktion oder das beidseitige Drucken als Voreinstellung. *Transparente Typ-2-Nudges* („Sicht- und erkennbare Versuche der Beeinflussung“) wären zum Beispiel grüne Fußabdrücke hin zum Abfallkorb oder Information zum individuellen Energieverbrauch im Vergleich zur Nachbarschaft. *Intransparente Typ-1-Nudges* („Versteckte Manipulation des Verhaltens“) wären u. a. die Verwendung kleiner Teller in der Kantine zur Kalorienreduktion oder die gezielte Textplatzierung auf Formularen, damit diese korrekt ausgefüllt werden. *Intransparente Typ-2-Nudges* („Manipulation der Entscheidung“) finden Anwendung, wenn durch geschicktes Framing des Risikos die gesundheitsförderlichere Variante gewählt wird, beispielsweise wenn durch positive Darstellungen bestimmte Altersvorsorgeoptionen gefördert werden.

#### 2.4.5 Edukativ vs. nonedukativ

Eng mit Typ-1- und Typ-2-Nudges sowie mit Transparenz verbunden, sind die auf den Wirkungsaspekt abzielenden edukativen und nonedukativen Nudges. *Edukative* Nudges erscheinen den Menschen attraktiver und entsprechen mehr dem liberalen Politikverständnis von Handlungsautonomie, da sie System 2 ansprechen, bewusster und damit nachhaltiger die Entscheidungs- und somit die Handlungsfähigkeit der Personen prägen als *nonedukative* Handlungsarchitekturen, die auf System 1 abzielen (Sunstein 2017, S. 3). Dennoch plädiert Sunstein (2017, S. 9 ff., 78 ff.) in seiner Abwägung, auch nicht erzieherische Nudges einzusetzen: Menschen bevorzugen zwar edukative Nudges, aber bei zuvor schädlichem Verhalten präferieren sie durchaus nonedukative Nudges, insbesondere wenn diese effektiver und effizienter sind und weniger Zeit beanspruchen. Denn Bürger seien bisweilen unmotiviert, sich mit bestimmten Themen auseinanderzusetzen und über diese entscheiden zu müssen.

Überschneidungen lassen sich zwischen edukativen Nudges und sogenannten Kurzzeit-Boosts finden (Hertwig und Grüne-Yanoff 2017, S. 5). Einen Bildungsansatz verfolgt das *Boosting* (Ankurbelung), das im Gegensatz zum Nudging nachhaltig die Kompetenz der Bürger verbessern möchte. Boosts als nichtfinanzielle, machtfreie Interventionen haben das Ziel, die Entscheidungskompetenz von Personen kurz- oder langfristig zu verbessern und deren Handlungsfähigkeit zu trainieren. Dazu werden entweder deren Fertigkeiten, Wissen, Entscheidungsregeln oder deren Entscheidungsumwelt verändert. Durch die Förderung bestehender und neuer Kompetenzen sind Boosts so konstruiert, dass sie ein spezifisches Verhalten ermöglichen, mit dem bessere Entscheidungen getroffen werden. Die Kompetenzen können ein Feld (z. B. Finanzbuchführung)

oder grundsätzliche Felder umfassen (z. B. statistische Fähigkeiten zur besseren Risikoeinschätzung). Boosting kann sich auf menschliches Denken (z. B. Entscheidungsstrategien, Handlungsrouninen, Motivationskompetenz, strategischer Einsatz automatisierter Prozesse), die Umgebung (z. B. Informationsdarstellung oder physikalische Umwelt) oder auf beides beziehen. Die Ziele von Boosts müssen für die Personen transparent sein (Hertwig und Grüne-Yanoff 2017, S. 5).

## 2.5 Kritik an Nudging

Die Diskussion über die Legitimität des Nudging wird sowohl auf wissenschaftlicher als auch politischer Ebene kontrovers geführt (siehe beispielsweise Hansen und Jespersen 2013; BDI 2014; Vodafone Stiftung Deutschland 2014; Gigerenzer 2015; Sunstein 2015a; Lepenies und Malecka 2016). Neben der Kritik gegen den unpräzisen Begriff Nudge wendet sie sich gegen den widersprüchlich erscheinenden Begriff des libertären Paternalismus, das unterstellte Menschenbild des unmündigen Bürgers, gegen manipulative Techniken und diskutiert die rechtliche Bewertung. Im Folgenden werden einige Argumentationslinien kurz skizziert.

### 2.5.1 Definitorische Unschärfe

Der Begriff Nudge durch Thaler und Sunstein (2008) mit Kennzeichen wie „wirtschaftliche Anreize *stark* zu verändern“ (S. 15), „*leicht* und ohne *großen* Aufwand zu umgehen (S. 15)“ oder „nur ein *Anstoß*“ (S. 15), ist einerseits unzureichend operationalisiert, auch wenn dies durch Typisierungen versucht wurde (siehe Abschn. 2.4). Andererseits sind die gewählten Beispiele so weit gefasst, dass eine trennscharfe Zuordnung einzelner Interventionen zu Nudges oder ähnlichen Interventionsformen problematisch bleibt (Krisam et al. 2017, S. 120). Dem Konzept fehlt insofern die Neuartigkeit, als dass dort verwendete Mechanismen bereits in anderen Kontexten, wie zum Beispiel strategischen Präventionskampagnen (Kreyenborg 2017), Boosting oder Empowerment (Kliche und Kröger 2008) erkennbar waren.

### 2.5.2 Libertärer Paternalismus

Neben den Erkenntnissen der Verhaltensökonomie ist der sogenannte ‚libertäre Paternalismus‘ die theoretische Legitimation des Nudging-Konzeptes. „Paternalismus ist deshalb wichtig, weil es unserer Überzeugung nach für Entscheidungsarchitekten legitim ist, das Verhalten der Menschen zu beeinflussen, um ihr Leben länger, gesünder und besser zu machen“ (Thaler und Sunstein

2008, S. 14 f.). Während beim Paternalismus eine Bevormundung durch den Regierenden zum vermeintlichen Wohle des Adressaten erfolgt, legen Liberalisten großen Wert auf die absolute Entscheidungsfreiheit des Einzelnen.

Dieser scheinbare Widerspruch werde beim libertären, also leichten, unaufdringlichen Paternalismus aufgehoben, „weil die Auswahl der Möglichkeiten nicht eingeschränkt und keine der Optionen mit überaus strengen Auflagen versehen wird“ (Thaler und Sunstein 2008, S. 15). Andere sehen im libertären Paternalismus einen Widerspruch, da Nudging insbesondere in seiner nonedukativen, intransparenten Ausprägung die Handlungsfreiheit einschränke. Da sei das Gegenargument auch unerheblich, dass Menschen stets bestehenden Entscheidungsarchitekturen gegenüberstehen, weshalb deren „Gestaltung nicht ausschließlich dem Zufall oder kommerziellen Interessen zu überlassen“ sei (Krisam et al. 2017, S. 121). Hier sollte Verständnis darüber hergestellt werden, welche konkreten Interventionen als leicht und unaufdringlich zu klassifizieren sind.

### 2.5.3 Mündiger Bürger – mündiger Verbraucher

Befürworter und Kritiker von Nudging haben unterschiedliche Menschenbilder, nach denen sie jeweils die verhaltenswissenschaftliche Literatur verschieden interpretieren (Lepeniec und Malecka 2016, S. 503). Zwei (verbraucher-)politische Leitbilder stehen sich gegenüber (BDI 2014): Mündige, eigenverantwortlich handelnde vs. schützenswerte Bürger, die durch eigene Schwächen Anbietern von Konsumgütern und Dienstleistungen strukturell unterlegen sind, weshalb sich die Politik zu Verbraucherschutzregeln in den Bereichen Information, Beratung und Bildung verpflichtet sieht.

Libertär fortschrittsoptimistische Kritiker verwehren sich vehement gegen staatliche Regulierung. Man sei laut Bolz (2016) gegen „Sozialvormundschaft“, wolle nicht am „vernünftigen Leben“ teilnehmen. Die „als Wohltat getarnte Tyrannei“ zielle auf „die erlernte Hilflosigkeit“ der Bürger (Bolz 2016). Das durch die Verhaltensökonomie relativierte Idealbild des mündigen Verbrauchers betrachte den realen Verbraucher als einen ziemlichen „Trottel“ (Richardt 2016, S. 7). Demokratische Staaten müssten jedoch ihre Bürger als mündige Bürger ernst nehmen. Es sei abzuwägen, ob eher privatwirtschaftliches und/oder staatliches Handeln die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt verbessert. Nicht nur der Markt, auch der Staat könne versagen. Wie solle er über ‚richtige‘ und ‚falsche‘ Präferenzen entscheiden, dies könne lediglich der Verbraucher selbst für sich beurteilen (BDI 2014, S. 11 f.).

In einer verfassungsrechtlichen Bewertung des Nudging weist Holle (2016) darauf hin, dass der Staat zwar grundsätzlich individuelle Entscheidungen beeinflussen darf, er sich dabei jedoch zwischen den Polen ‚Selbstbestimmung‘ der Individuen und ‚Gemeinschaftsbezug‘ bewegen muss. So bleibt die Eigenständigkeit der Person

gewahrt, gleich ob sie sich rational oder irrational verhält. Es ist nicht Aufgabe des Staates, das Individuum vor sich selbst zu schützen (Ausnahme Kinder und geistig Eingeschränkte). Er darf verschiedene Lebensstile und Weltanschauungen nicht nach ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ bewerten, solange diese nicht die Freiheit Dritter beeinträchtigen. Zugleich wird das soziale Zusammenleben gepflegt und gefördert (Holle 2016, S. 599 ff.). Ein Eingriff in die selbstverantwortliche Persönlichkeit ist dann möglich, wenn dies der Verbesserung des Gesundheitsstatus der Gesamtbevölkerung zum Erhalt der Sozialsysteme dient (z. B. Kosten im Gesundheitssystem durch Adipositas) oder dem Schutz der Gesundheit Einzelner, um nachteilige Auswirkungen auf Dritte zu verhindern (z. B. Rauchverbote).

### 2.5.4 Manipulation

Die Kategorien ‚intransparente Typ 1/2 Nudges‘ implizieren, dass manipulative Sozialtechniken wie im Marketing verwendet werden. Von Manipulation kann bei intransparenten Absichten sowie Vorgehensweisen innerhalb von Interaktionen gesprochen werden, wenn diese eingesetzt werden, damit jemand etwas tut, was er sonst nicht täte. Eine Intervention ist in dem Maße manipulativ, in dem sie das menschliche Vermögen einer reflektierten, abgewogenen Wahl einschränkt (Sunstein 2015b, S. 6). Da der Staat als Akteur nicht vollständig informiert sein kann und selbst Heuristiken und Bias unterliegt, dürfe er nicht manipulativ handeln. Per definitionem müssen daher Manipulation und Intransparenz bei Design und Anwendung von Nudges ausgeschlossen werden. Als Politikinstrument müssen sie transparent sein und dem öffentlichen Diskurs standhalten.

„Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte daher der Begriff des Nudging u. E. nur im ursprünglichen Sinne verwendet werden und im Bereich der kommerziellen Anwendung bei Anbietern (4. Quadrant – ‚versteckte Manipulation‘) gar nicht von Nudging gesprochen werden, sondern von Sozialtechniken des Marketings. Nudging sollte zudem konzeptionell der (nicht-kommerziellen) Förderung von Wohlfahrtszielen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene vorbehalten sein“ (Reisch und Sandrini 2015, S. 35).

### 2.5.5 Rechtsfreier Raum

Nudges ermöglichen es Politik und Verwaltung, das Bürgerverhalten ohne Umwege über legislative und deliberative Prozesse schneller und effizienter zu beeinflussen. Eine Diskussion über gesellschaftliche Zielkonflikte sowie die Legitimität bestimmter Nudges entfällt damit. Nudging agiert damit im Rahmen informellen Regierungs- und Verwaltungshandelns. Auch wenn mittlerweile Befürworter wie Kritiker verhaltenswissenschaftlicher Interventionen um eine rechtliche Bewertung bemüht sind (z. B. Holle 2016; Lepenies und Malecka 2016;

Mathis und Tor 2016; von Grafenstein et al. 2018), fehlen dazu bislang spezifische Gesetze oder einschlägige Rechtsprechung.

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) schreibt dann eine gesetzliche Grundlage vor, sofern „staatliche oder staatlich veranlasste Veränderungen der Architektur der Wahl, die einen grundrechtsrelevanten Eingriff darstellen“ (Thorun et al. 2017, S. 61), vorgenommen werden. Dabei gilt, je höher das Maß der Freiwilligkeit und damit je geringer die Eingriffstiefe, desto weniger sind gesetzliche Regelungen erforderlich. Je mehr ein staatlicher Nudge das durch Grundrecht geschützte Verhalten unmöglich macht, beeinträchtigt oder erschwert, desto problematischer ist er rechtlich einzustufen (Holle 2016, S. 610 ff.).

Grundsätzlich ist die rechtliche Bewertung von Nudges daher eine Einzelfallabwägung. Ein Nudge gilt dann als geeignet, wenn entgegen dem vorherigen Entscheidungskontext der Nudge legitime Ziele verfolgt („debiasing“ (Thorun et al. 2017, S. 124)), empirische Daten eine entsprechende Zielerreichung erwarten lassen, es dafür keinen gleich geeigneten mildereren Nudge oder vergleichbare Instrumente gibt und, dass „mit dem Nudge verfolgte legitime Ziel die individuelle Entscheidungsfreiheit überwiegt“ (Thorun et al. 2017, S. 124). Eine rechtliche Bewertung der zehn wichtigsten Nudges (Thorun et al. 2017, S. 120 ff.) zeigte, dass mit Ausnahme des sehr effektiven Defaults (beispielsweise „Grüner Strom als Voreinstellung“ (Thorun et al. 2017, S. 59)) sich alle grundsätzlich problemlos in deutsches bzw. europäisches Recht einfügen lassen.

Holle (2016, S. 614 ff.) unterscheidet in seiner verfassungsrechtlichen Prüfung von Nudges die Formen informativ, edukativ, befähigend und manipulativ: *Informative* Nudges wie der Vergleich von Kalorien-, Fett-, Zucker- und Salzgehalt mit Richtwerten stellten keinen Grundrechtseingriff dar. Dagegen würden Smileys einer Hygienekontrolle nicht primär informieren, sondern verhaltenslenkend bewerten. *Edukative* Nudges wollen Informationen durch vorgegebene Interpretationen bewerten, beispielsweise in Form einer Nährwert-Ampel und als Warnhinweise auf Zigarettenpackungen. Hier sei ein schmaler Grat zwischen legitimer Beseitigung von Wissensdefiziten und staatlicher Bevormundung gegeben. *Befähigende* Nudges wollen helfen, selbst gewolltes Handeln auch umzusetzen. Freiwillige Selbstverpflichtungen wie selbstgewählte Sanktionen bei unökologischem Verhalten seien unproblematisch. *Manipulative* Nudges, die das abwägende System 2 umgehen und auf das unbewusste System 1 abzielen, sind grundrechtlich umstritten, da sie die Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Dazu zählen insbesondere gesetzte Defaults (Ökostrom als Voreinstellung), das Framing (Produktplatzierung) sowie Priming (Lebensmittel mit positiven/negativen Bildern/Emotionen). Das Gegenargument, Voreinstellungen existierten auch ohne Nudging und seien daher keine Beschränkung vorhandener Entscheidungsoptionen (Thaler

und Sunstein 2008, S. 310), greife nicht, denn Personen müssten über ihre bisherigen Gewohnheiten hinaus aktiv werden.

Nudges dienen auch immer dazu, „bestimmte gesellschaftliche Ziele zu erreichen“ (Lepeniec und Malecka 2016, S. 499), was sie politisch macht. Somit sind Entscheidungsarchitekten zugleich Entscheidungsträger und damit nicht neutrale Planer. Auch sie können Fehler machen. Darum müssen die Methoden transparent sein, denn nur so ist ein öffentlicher Diskurs über deren Ziele und damit deren demokratische Kontrolle möglich. Ein Rechtsgutachten zum Einsatz digitaler Big-Data-gestützter Instrumente resümiert, der Einsatz verhaltensökonomischer Beeinflussungsinstrumente berge daher:

„erhebliche Gefahren für individuelle sowie gesellschaftliche Werte wie die Würde und Autonomie des Individuums und die demokratische Öffentlichkeit [...]. Auf der kollektiven Ebene hängt die Legitimität der Instrumente davon ab, dass sie die öffentliche Deliberation nicht untergraben, die Unverfälschtheit demokratischer Wahlen nicht in Zweifel ziehen und den gemeinsamen Erfahrungsraum politischer Gemeinschaften nicht übermäßig zersplittern“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 8).

Im Kontext ethischer und juristischer Bewertungen verhaltensökonomischer Interventionen wurde von deren Promotoren analysiert, welche Entscheidungsarchitekturen, welche Nudges bei Bürgern in Europa (Reisch und Sunstein 2016) sowie weltweit (Sunstein et al. 2018) auf mehr oder weniger Akzeptanz stoßen. Die Mehrheit der Bürger in den meisten Ländern unterstütze die meisten Nudges. Die Befragten unterstützen eher reflektierende Typ-2-Nudges, bewerten Typ-1-Nudges dann positiv, sofern sie an selbst empfundenen Problemen ansetzen. Nudges werden eher akzeptiert, wenn deren Ziele als legitim betrachtet werden, diese mit den Interessen und Werten der meisten Bürger übereinstimmen. Gesundheits- und Sicherheits-Nudges werden generell befürwortet. Der Zugriff der Regierung auf monetäre Mittel der Bürger ohne deren Zustimmung oder eine unbewusste Manipulation wurden dagegen negativ bewertet. Somit können solche Befunde zur Akzeptanz zwar nicht normative Fragen beantworten, jedoch können sie den Diskurs darüber befördern und der Politik Anhaltspunkte liefern, Nudges umzusetzen oder nicht.

---

### 3 Implikationen für strategische Kommunikation

Nach Vorstellung und Diskussion der Anwendungsmöglichkeiten der Verhaltensökonomie in staatlichen Interventionsprogrammen in Form von Nudges sollen daraus abschließend Implikationen für strategische (Verwaltungs-)Kommunikation aufgezeigt werden:

- *Begriffe präzisieren:* Im Kontext strategischer Verhaltensbeeinflussung hat der Begriff ‚Nudging‘ die Diskussion zugleich befördert wie behindert. Befördert, da er als vermeintlich neues Tool großes Interesse bei Politik und Wissenschaft auf sich zog und so zu seiner Popularisierung beigetragen und eine kontroverse Debatte angestoßen hat. Behindert, da bezüglich der Modi der Verhaltensbeeinflussung und somit, welche Verhaltensbeeinflussung als Nudge zu gelten hat und welche nicht, sowohl in Wissenschaft wie Praxis Unklarheit besteht. Es mag daher sinnvoller sein, konsequent von Verhaltensbeeinflussung und nicht von Nudging zu sprechen, insbesondere da andere relevante Diskurse und Anwendungen wie Boosting so inkludiert wären und nicht verloren gingen (von Grafenstein et al. 2018, S. 17).
- *Ordnungsfunktion:* Die Typisierung der Nudges, ihre jeweilige Zuordnung zu bestimmten Heuristiken und Bias, ermöglichen es, die Wirkungsweisen kommunikativer Strategien – als Hypothesen über den aggregierten Verlauf von Kommunikationsprozessen – systematisch zu ordnen, zumal die Wirkungsmodelle teilweise denen der Medienwirkungsforschung entsprechen. Hier gilt es, jeweilige Erkenntnisse systematisch miteinander in Bezug zu setzen (z. B. Befunde zu Framing/Priming, Meinungsführerforschung).
- *Evidenzbasierte Organisationskommunikation:* Die evidenzbasierte empirische Vorgehensweise ist ein wichtiges Element verhaltensbasierter Regulierungen:

„Ob sich gesellschaftlich eine Intervention lohnt oder nicht, ob sie die Wohlfahrt einer bestimmten Gruppe oder der gesamten Gesellschaft insgesamt langfristig steigert oder nicht, welche intendierten Effekte und nichtintendierten Nebeneffekte eine Maßnahme hat und wie gewichtig letztere sind, wird auf Grundlage von Empirie – kontrollierten Experimenten, Pilotstudien, Testmärkten, Befragungen, Real-laboren und ähnlichem – festgestellt. Die Bewertung erfolgt grundsätzlich durch die Methode der Kosten-Nutzen-Analyse. Jede Maßnahme sollte jedoch auch auf Angemessenheit, Legitimität, Akzeptanz und Praktikabilität geprüft und erst nach vollständiger Abschätzung eingeführt werden.“ (Reisch und Sunstein 2017, S. 348)

Diese Vorgehensweise kann Vorbild sein, konsequent strategische (Verwaltungs-) Kommunikation zu evaluieren – wie seit langem eingefordert wird (Volk 2016) – und damit deren Wertschöpfungsbeitrag auf Mikro-, Meso- und Makroebene zu ermitteln.

- *Staatliche vs. privatwirtschaftliche Organisationskommunikation:* Die kontroverse Diskussion zur Legitimität staatlicher Einflussnahme ermöglicht die Ausweitung des Blicks auf jedwede Form strategischer Organisationskommunikation. Die Mechanismen der Verhaltensökonomie sind fester Bestandteil strategischen Marketings privatwirtschaftlicher Unternehmen.

Neuere Erkenntnisse des Neuromarketings gehen darüber hinaus und versuchen, die Black-Box menschlichen Verhaltens zu öffnen (Häusel 2012). Dennoch wird in der rechtlichen Bewertung der Legitimität privatwirtschaftlicher Aktivitäten deutlich unterschieden: Der freien Wirtschaft ist es erlaubt, im Rahmen des Wettbewerbsrechtes zu beeinflussenden Mitteln zu greifen, um sich durchzusetzen. Der wirtschaftliche Schaden durch verdeckte Beeinflussung unterbewusster Entscheidungsprozesse des Konsumenten sei bei Fehlkäufen begrenzt, während dem Bürger durch die öffentliche Hand der Verlust der Staatsfreiheit des Meinungs- und Willensbildungsprozesses drohe (Lepenies und Malecka 2016, S. 612). Private Unternehmen würden somit nur in die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit eingreifen, während der monopolistische Staat auch in andere Lebensbereiche einwirke. Allerdings können sich auch Bürger in Demokratien, sofern sie Nudges als solche erkennen und ablehnen, gegen schlechte Politik durch Abwahl wehren. Zumal erscheint es fraglich, ob es heute noch leichter möglich ist, privatwirtschaftliche Interventionen zu umgehen als staatliche Nudges. Zumindest Unternehmen wie Google, Amazon oder Facebook prägen gegenwärtig mit ihren Algorithmen massiv menschliches Verhalten und damit das öffentliche Leben.

- *Sicherungsmaßnahmen*: Aus politisch-rechtlicher Perspektive werden weitreichende Sicherungsmaßnahmen empfohlen, um durch Transparenz und Deliberation Kritikpunkte an staatlichen Interventionen zu mindern (Lepenies und Malecka 2016, S. 514 ff.): 1) Bei Voreinstellungen sollten die Bürger jeweils aktiv die Art der *Voreinstellung wählen* können; 2) Entscheidungsarchitekten müssten ggf. für ihr Tun *haftbar* sein; 3) eine *Aufsichtsbehörde* für Nudging mit *Ombudsmann* sollte Nudges als (in)valide kennzeichnen; 4) einzelne Nudges seien rigoros *rechtlich* zu bewerten; 5) ein öffentliches *Zentralregister* sollte alle bestehenden Nudges auflisten; 6) Nudges müssten regelmäßig auf *Wirksamkeit* hin überprüft werden und 7) seien auf Produkten und Maßnahmen zu *kennzeichnen*. Im Zusammenhang mit Big Data-gestützten Instrumenten empfiehlt ein Rechtsgutachten darüber hinaus 8) eine *öffentliche Debatte* zu „Grundsätzen und Leitbildern für die Entwicklung und den Einsatz Big-Data-gestützter Beeinflussungsinstrumente, sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich“ (von Grafenstein et al. 2018, S. 9), 9) einen *Nudge-Sachverständigenrat* sowie 10) gezielte *Bildungsangebote zur Medienkompetenz*, um insbesondere die für Verhaltensbeeinflussung anfälligen Kinder und Jugendlichen zu kritischem Umgang mit digitalen Entscheidungsarchitekturen zu befähigen (von Grafenstein et al. 2018, S. 9). Damit hätte die verhaltensökonomisch basierte Verwaltungskommunikation eine solide Legitimationsbasis, die in Teilen auch der Privatwirtschaft gut anstünde.

## Literatur

- Barton, A., & Grüne-Yanoff, T. (2015). From libertarian paternalism to nudging—and beyond. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 341–359. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0268-x>.
- BDI. (2014). Verbraucherleitbild und Positionsbestimmung zum „Mündigen Verbraucher“. [https://bdi.eu/media/presse/publikationen/gesellschaft-verantwortung-und-verbraucher/BDI\\_Studie\\_zum\\_muendigem\\_Verbraucher.pdf](https://bdi.eu/media/presse/publikationen/gesellschaft-verantwortung-und-verbraucher/BDI_Studie_zum_muendigem_Verbraucher.pdf). Zugegriffen: 16. Febr. 2019.
- Beck, H. (2014). *Behavioral Economics. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bolz, N. (2016). Vom Aufstieg der Neopaternalisten. Novo+ 1. [https://www.novo-argumente.com/artikel/vom\\_aufstieg\\_der\\_neopaternalisten](https://www.novo-argumente.com/artikel/vom_aufstieg_der_neopaternalisten). Zugegriffen 16. Februar 2019.
- 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: Westdeutscher Verlag.
- Dold, M., & Krieger, T. (2017). Cyber-Security aus ordnungspolitischer Sicht. Verfügungsrechte, Wettbewerb und Nudges. *Wirtschaftsdienst*, 97(8), 559–565.
- Gigerenzer, G. (2015). On the supposed evidence for libertarian paternalism. *Review of Philosophy and Psychology*, 6, 361–383. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0248-1>.
- Grüne-Yanoff, T., & Hertwig, R. (2016). Nudge versus boost. How coherent are policy and theory? *Minds and Machines*, 26(1–2), 149–183. <https://doi.org/10.1007/s11023-015-9367-9>.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3–35. <https://doi.org/10.1080/15531180701285244>.
- Hansen, P. G., & Jespersen, A. M. (2013). Nudge and the manipulation of choice. A framework for the responsible use of the nudge approach to behaviour change in public policy. *European Journal of Risk Regulation*, 1, 3–28.
- Häusel, H.-G. (2012). *Neuromarketing. Erkenntnisse der Hirnforschung für Markenführung, Werbung und Verkauf*. Freiburg: Haufe.
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting. Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), 1–14.
- Holle, M. (2016). Rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz des Nudging als staatliches Steuerungsinstrument. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 43, 596–623.
- Kahneman, D. (2012). *Schnelles Denken, langsames Denken*. München: Siedler.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory. An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–291.
- Kliche, T., & Kröger, G. (2008). Empowerment in Prävention und Gesundheitsförderung. Eine konzeptkritische Bestandsaufnahme von Grundverständnissen, Dimensionen und Erhebungsproblemen. *Gesundheitswesen*, 70(12), 715–720. <https://doi.org/10.1055/s-0028-1102956>.
- Kreyenborg, M. (2017). Nudging und Präventivkampagnen. Zwei Seiten einer Medaille? *Corporate Communications Journal*, 2(1), 5–11.
- Krisam, M., von Philipsborn, P., & Meder, B. (2017). Nudging in der Primärprävention. Eine Übersicht und Perspektiven für Deutschland. *Gesundheitswesen*, 79, 117–123.

- Lee, F. (30. November 2017). Die AAA-Bürger. Zeit Online. <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2017-11/china-social-credit-system-buergerbewertung>. Zugegriffen: 18. Jan. 2019.
- Lepenes, R., & Malecka, M. (2016). Nudges, Recht und Politik. Institutionelle Implikationen. *Zeitschrift für Praktische Philosophie*, 3, 487–530.
- Loewenstein, G., Bryce, C., Hagmann, D., & Rajpal, S. (2015). Warning. You are about to be nudged. *Behavioral Science & Policy*, 1(1), 35–42.
- Maier, E., & Ziegler, E. (2015). *Nudging im Gesundheitswesen*. *Clinicum*, 3, 76–81.
- Mathis, K., & Tor, A. (Hrsg.). (2016). *Nudging. Possibilities, limitations and applications in European law and economics*. Switzerland: Springer.
- Mills, C. (2015). The heteronomy of choice architecture. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 495–509. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0242-7>.
- OECD. (2019). Behavioural insights. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>. Zugegriffen: 25. Jan. 2019.
- Reisch, L. A., & Sandrini, J. (2015). *Nudging in der Verbraucherpolitik. Ansätze verhaltensbasierter Regulierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Reisch, L. A., & Sunstein, C. R. (2016). Do Europeans like nudges? *Judgment and Decision Making*, 11(4), 310–325.
- Reisch, L. A., & Sunstein, C. R. (2017). Verhaltensbasierte Regulierung (Nudging). In P. Kenning, A. Oehler, L. A. Reisch, & C. Grugel (Hrsg.), *Verbraucherwissenschaften. Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen* (S. 341–365). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Richard, J. (2016). Mehr Bevormundung wagen? *Novo+* 1, 6–9.
- Schubert, C. (2017). Grüne Nudges. *WiSt – Wirtschaftliches Studium*, 46(2–3), 32–37.
- Straßheim, H., & Korinek, R.-L. (2016). Cultivating ‚Nudge‘. Behavioural governance in the UK. In J.-P. Voß & R. Freeman (Hrsg.), *Knowing governance. The epistemic construction of political order* (S. 107–126). London: Palgrave Macmillan.
- Sunstein, C. R. (2014). *Why Nudge? The politics of libertarian paternalism*. New Haven: Yale University Press.
- Sunstein, C. R. (2015a). Nudges, agency, and abstraction. A reply to critics. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 511–529. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0266-z>.
- Sunstein, C. R. (2015b). Fifty shades of manipulation. *Journal of Marketing Behaviour*, 1(3–4), 214–244.
- Sunstein, C. R. (2016). People prefer system 2 nudges (kind of). *Duke Law Journal*, 66(1), 121–168.
- Sunstein, C. R. (2017). *Human agency and behavioural economics. Nudging fast and slow*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Sunstein, C. R., Reisch, L. A., & Rauber, J. (2018). A world-wide consensus on nudging? Not quite, but almost. *Regulation & Governance*, 12, 3–22.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Wie man gesunde Entscheidungen anstößt*. Berlin: Ullstein.
- Thorun, C., Diels, J., Vetter, M., Reisch, L. A., Bernauer, M., Micklitz, H.-W., Purnhagen, K., et al. (2017). *Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum. Ermittlung und Entwicklung von Maßnahmen zum „Anstoßen“ nachhaltiger Konsummuster. Abschlussbericht. Im Auftrag des Umweltbundesamts*. Dessau-Roßla: Umweltbundesamt.

- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgement under uncertainty. Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131.
- Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.). (2014). Wirksamer regieren. Policy Paper. [https://www.vodafone-stiftung.de/uploads/tx\\_newsjson/Wirksamer\\_regieren\\_01.pdf](https://www.vodafone-stiftung.de/uploads/tx_newsjson/Wirksamer_regieren_01.pdf). Zugegriffen: 29. Jan. 2019.
- Volk, S. C. (2016). A systematic review of 40 years of public relations evaluation and measurement research. Looking into the past, the present, and future. *Public Relations Review*, 42(5), 962–977.
- Von Grafenstein, M., Hölzel, J., Pohle, J., Klug, K., & Prinz, D. (2018). Nudging. Regulierung durch Big Data und Verhaltenswissenschaften. ABIDA – Assessing Big Data. [http://www.abida.de/sites/default/files/ABIDA-Gutachten\\_Nudging.pdf](http://www.abida.de/sites/default/files/ABIDA-Gutachten_Nudging.pdf). Zugegriffen: 1. Febr. 2019.
- Weinmann, M., Schneider, C., & von Brocke, J. (2016). Digital nudging. *Business & Information Systems Engineering*, 58(6), 433–436.
- Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Ulley, R., & Pykett, J. (2014). Nudging all over the world. An ESRC Research Project. <https://changingbehaviours.files.wordpress.com/2014/09/nudgedesignfinal.pdf>. Zugegriffen: 18. Jan. 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Zur digitalen Präsentation von Repräsentation: Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit unter Online-Bedingungen

Jan Niklas Kocks und Juliana Raupp

---

## 1 Einleitung und Problemstellung

Die Konstitution und der Erhalt politischer Öffentlichkeit sind unverzichtbare Elemente des demokratischen Prozesses. Dadurch bedingt ist Öffentlichkeitsarbeit für Institutionen des politischen Systems moderner repräsentativer Demokratien ein essentieller Bestandteil ihrer kommunikativen und ihrer politischen Arbeit (Donges und Jarren 2017; Sarcinelli 2011). Die Bürger des Staates haben einen allgemein anerkannten Anspruch darauf, durch die sie repräsentierenden Institutionen und Akteure umfassend über deren aktuelle und künftige politische – exekutive und auch legislative – Maßnahmen informiert zu werden und Rechenschaft über deren vergangenes Handeln zu erlangen (u. a. BVerfGE 44, 125; 63, 230). Öffentlichkeitsarbeit ist, gerade auch unter den Bedingungen

---

Der vorliegende Beitrag basiert in Teilen auf dem (unveröffentlichten) Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Evaluation der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit des Landtags Brandenburg“, das die beiden Verfasser 2017–2018 im Auftrag des Referats Öffentlichkeitsarbeit des Landtags Brandenburg am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin durchgeführt haben.

---

J. N. Kocks (✉)

CATO Sozietät für Kommunikationsberatung GmbH, Berlin, Deutschland

E-Mail: [j.n.kocks@fu-berlin.de](mailto:j.n.kocks@fu-berlin.de)

J. Raupp

Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Freie Universität Berlin,  
Berlin, Deutschland

E-Mail: [j.raupp@fu-berlin.de](mailto:j.raupp@fu-berlin.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der  
Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_6)

einer zunehmend durch (Massen-)Medien geprägten Demokratie, gebotene Informationsarbeit zur Erzeugung (prozessualer) Transparenz und zur Ermöglichung und Förderung politischer Teilhabe (Kocks und Raupp 2014).

Die Öffentlichkeitsarbeit politischer Institutionen, sowohl solcher der Exekutive als auch der hier besonders betrachteten Legislative, bewegt sich dabei jedoch in einem Spannungsfeld zwischen normativen Erwartungen (u. a.: Hoecker 2002) und, gerade im Zeitalter der Digitalisierung, oftmals technologisch induzierten Herausforderungen auf der einen Seite und zum Teil engen und nicht immer hinreichend spezifizierten, rechtlich begründeten Rahmensetzungen auf der anderen Seite (Barczak 2018; Morlok und Kühr 2012). Insbesondere in der Öffentlichkeitsarbeit der (Landes-)Parlamente steht die Zielstellung einer umfassenden und zugleich auch inklusiven und ansprechenden Vermittlung relevanter Inhalte unter Umständen im Konflikt mit dem Gebot einer überparteilichen und weit überwiegend informativen Kommunikation.

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit – hier in Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit parlamentarischer Fraktionen und Abgeordneter dezidiert verstanden als die öffentliche Kommunikation der Institution Parlament und ihrer Verwaltung – stellt eine besondere Form politischer Öffentlichkeitsarbeit dar. Ihre zentrale Aufgabe ist es, eine kommunikative Verbindung zwischen Elektorat und Repräsentationsorgan zu konstituieren und zu unterhalten. Ihrer besonderen Bedeutung für die Kommunikation des politischen Systems zum Trotz ist sie bis dato wissenschaftlich aber vergleichsweise zurückhaltend diskutiert und erforscht (u. a. Schwanholz und Busch 2016), auch hinsichtlich evaluativer Standards lassen sich noch immer Desiderate konstatieren. Dies gilt auch und gerade für die Frage danach, ob und wie deutsche (Landes-)Parlamente die unter den Bedingungen des technologisch induzierten Medienwandels zunehmend ubiquitären neuen kommunikativen Möglichkeiten und Kanäle adaptieren, welche Angebote sie online vorhalten und wie es um deren Ausstattung und Zugänglichkeit bestellt ist.

Im Folgenden möchten wir daher untersuchen, ob und wie die deutschen (Landes-)Parlamente digitale Kommunikationsmöglichkeiten und -kanäle im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit adaptieren. Wir beschreiben das Feld der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit zunächst aus kommunikations- und politikwissenschaftlicher Perspektive und geben eine kurze Übersicht über den aktuellen Forschungsstand. In diesem Kontext diskutieren wir auch die besondere Problemstellung evaluativer Standards in diesem Bereich. Sodann zeigen wir exemplarisch einige inhaltsanalytische Befunde zur Online-Öffentlichkeitsarbeit deutscher (Landes-)Parlamente und diskutieren diese im Licht der bisherigen Forschung. Ziel des Beitrages ist es, den bisher nur zurückhaltend erforschten Bereich der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit unter den Bedingungen des technologisch

induzierten Medienwandels innerhalb der politischen Kommunikationsforschung zu kontextualisieren und erste empirische Befunde zu seiner gegenwärtigen Ausgestaltung zu diskutieren.

---

## 2 Hintergrund und Forschungsübersicht

Politische Kommunikation im Allgemeinen und politische Öffentlichkeitsarbeit im Besonderen stellen, gerade unter den Bedingungen der modernen Mediengesellschaft, zentrale Elemente des politischen Prozesses dar (Donges und Jarren 2017). Die Konstitution prinzipiell allgemein zugänglicher politischer Öffentlichkeit (Habermas 1990) und deren insbesondere seit Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmend voranschreitende Medialisierung (Hepp 2009; Raupp 2004) fungieren dabei als Initiator bzw. Katalysator des Prozesses. Die Ausübung institutionalisierter politischer Macht unterliegt, insbesondere in demokratisch verfassten Systemen, einem permanenten Zwang zur Legitimation und daraus resultierend zur Kommunikation mit dem und für das Elektorat, dies gilt auch und gerade für Parlamente in ihrer Funktion als Repräsentationsorgane (Marschall 2009; Oberreuter 2005; Sarcinelli 2011).

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit hat die Aufgabe, eine kommunikative Verbindung zwischen diesen Repräsentationsorganen und dem Elektorat zu schaffen. Sie lässt sich systematisierend zunächst in die kommunikative Arbeit einzelner Abgeordneter, dann in Zusammenschlüsse mehrerer Abgeordneter und schließlich in jene des Parlaments insgesamt unterteilen (Marschall 2003). Letztere ist als v. a. durch die Parlamentsverwaltung verantwortete Form politischer Kommunikation für diesen Beitrag zentral; sie ist, im Gegensatz zu den beiden anderen, durch parteipolitische Erwägungen beeinflussten Formen öffentlicher Kommunikation, durch einen dezidiert überfraktionellen Ansatz geprägt (Sarcinelli 1993).

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit soll Transparenz erzeugen und politische Teilhabe und Identifikation ermöglichen. Dabei umfasst sie, in einem weiter gefassten Verständnis, ein kommunikatives Angebot von

„parlamentarisch-politischer Public Relations bis zu didaktisch fundierten Bemühungen etwa im Zusammenhang mit Organisation und inhaltlicher Ausrichtung von Besucherbetreuungsprogrammen, von der Bereitstellung unterschiedlicher schriftlicher Informationsangebote bis hin zu Online-Präsentationen und -Abrufmöglichkeiten für die individuelle Nachfrage“ (Sarcinelli 2011, S. 251).

Inwieweit die kommunikative Arbeit deutscher Parlamente die an sie gestellten (normativen) Anforderungen hinsichtlich der Information und der kommunikativen Integration der repräsentierten Bürger erfüllt, ist in der Forschung teilweise umstritten (Arzheimer 2013; Patzelt 1998). Verschiedene empirische Studien indizieren Informationsdefizite in der Bevölkerung hinsichtlich der Funktion und Organisation parlamentarischer Repräsentation (u. a.: Patzelt 2005, 2014; Schuett-Wetschky 2003), was, insbesondere auch aus demokratietheoretischer Perspektive, zu problematisieren ist (dazu u. a.: Fraenkel 1966). Parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit kommt hier die Aufgabe zu, als kommunikatives Korrektiv zu wirken.

Politische Öffentlichkeitsarbeit, wie hier verstanden als die Öffentlichkeitsarbeit politischer Akteure und nicht wie zuvor etwa als die an politische Akteure gerichtete Kommunikation wirtschaftlicher Akteure, stellt kommunikationsgeschichtlich einen noch recht jungen Begriff dar, der sich im deutschsprachigen Raum erst seit den 1960er Jahren langsam durchgesetzt hat (Bentele 1998). Gleichwohl ist die eigentliche Kommunikationspraxis natürlich schon länger etabliert, so lassen sich auch schon zuvor kommunikative Maßnahmen nachweisen, die als politische bzw. staatliche Öffentlichkeitsarbeit zu klassifizieren sind (u. a.: Birkner 2018; Kocks et al. 2017; Lau 2003).

In der politischen Kommunikationsforschung spielt bis dato v. a. die politische Öffentlichkeitsarbeit intermediärer Akteure (wie z. B. politische Parteien, Verbände oder auch Nichtregierungsorganisationen) eine zentrale Rolle (im Überblick u. a.: Kamps 2007; Kocks 2016; Vowe und Dohle 2007). Demgegenüber verbleiben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Akteure noch immer Desiderata, dies gilt sowohl für den Bereich der Exekutive (Canél und Sanders 2012; Kamps 2013), als auch für den hier zentralen Bereich der Legislative (Sarcinelli 2011).

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive liegen einzelne Überblicksarbeiten zur Kommunikation deutscher Landesparlamente vor, wobei diese ihren analytischen Schwerpunkt vor allem auf einzelne Abgeordnete legen und nicht die überfraktionelle und durch die Verwaltung verantwortete parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit im Sinne dieses Beitrages in den Blick nehmen (Mielke und Reutter 2004). Auch die internationale politische Kommunikationsforschung fokussiert bis dato vor allem die Kommunikation einzelner Abgeordneter, sowohl im Rahmen ihrer Presse- (u. a.: Davis 2009; van Aelst et al. 2010), als auch ihrer (Online-)Öffentlichkeitsarbeit (u. a.: Auty 2005; Ferguson und Griffiths 2006; Francoli und Ward 2008; Jackson und Lilleker 2004; Kunert 2016; Lusoli et al. 2006; Ross et al. 2014; Schultz 2015; Ward und Lusoli 2005).

Darüber hinaus liegen einzelne Arbeiten zur öffentlichen Kommunikation nachgeordneter Repräsentationsebenen vor (u. a.: Edwards 2008; Kies 2010). Die Befunde dieser Studien indizieren eine Orientierung einzelner Parlamentsmitglieder hin zu statushohen journalistischen Akteuren aus dem Bereich der Massenmedien; dies gilt insbesondere für statushohe Abgeordnete. Die Möglichkeiten der Online-Öffentlichkeitsarbeit wurden gerade zu Beginn relativ zögerlich adaptiert und dann häufig in der Form ‚werblicher‘ Kampagnenkommunikation eingesetzt. Dialogische Elemente sozialer Medien finden erst in jüngerer Zeit verstärkten Einsatz, wobei hier teilweise Unterschiede zwischen der Wahlkampf- und der Alltagskommunikation nachgewiesen wurden.

Die Kommunikation von Zusammenschlüssen von Abgeordneten ist sowohl aus der Perspektive juristischer Trennungsgebote wie auch hinsichtlich der differnten Funktionslogiken parlamentarischer und massenmedialer Kommunikation diskutiert worden (u. a.: Braun und Benterbusch 2002; Gerz 2012; Kranenpohl 2001; Morlok und Kühr 2012) Einzelne kommunikationswissenschaftliche Arbeiten widmen sich v. a. der Frage der Kommunikationslogik parlamentarischer Fraktionen (u. a.: Donsbach und Wenzel 2002; Kocks et al. 2014).

Demgegenüber stellt die durch die Parlamentsverwaltung verantwortete überfraktionelle Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente noch immer einen wenig erforschten Bereich der politischen Kommunikation dar. Einzelne Überblicksarbeiten fokussieren die Ausgestaltung und die (technische) Ausstattung dieser Kommunikation (Marschall 2003), zum Teil mit besonderem Schwerpunkt auf die Binnenperspektive der verantwortlichen Kommunikatoren (Marschall 1999) oder die Adaption der zunehmenden Medialisierung der Politik (Marschall 2009). Weitere Arbeiten suchen den Erfolg informierender parlamentarischer Kommunikation zu vermessen, indem sie das Wissen potenzieller Rezipienten über parlamentarische Vorgänge und Strukturen evaluieren (Patzelt 2005, 2014). In jüngerer Zeit sind einzelne Arbeiten erschienen, die die Digitalisierung der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit auf der institutionellen Ebene zu vermessen suchen, insbesondere handelt es sich dabei um deskriptiv-vergleichende Arbeiten zur Social-Media-Präsenz von Parlamenten (Leston-Bandeira und Bender 2013) sowie um Vergleiche von Parlamentswebsites (Schwanholz und Busch 2016; Schwanholz et al. 2018).

Eine Gesamtschau dieser Arbeiten zur überfraktionellen Öffentlichkeitsarbeit deutscher Parlamente indiziert ein insgesamt durchaus breites Angebot parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit, das jedoch zugleich auch durch eine nur zögerliche Adaption neuer, insbesondere digitaler Kommunikationsformen und -kanäle gekennzeichnet ist. Dieser Befund korrespondiert mit den Ergebnissen empirischer Studien zur Öffentlichkeitsarbeit anderer staatlicher Akteure, vor

allem solcher aus dem Bereich der Exekutive (u. a.: Borucki 2018; Kocks 2016; Kocks und Raupp 2015; Kocks et al. 2014). Die empirischen Untersuchungen zur Binnenperspektive der verantwortlichen Kommunikatoren indizieren eine insgesamt stark informationelle Prägung der, strikt von der Medienarbeit getrennten, parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit. Deren überfraktionelle Ausrichtung wird im Lichte der zugleich geforderten Vermittlung politischer Inhalte ebenso als Herausforderung erlebt wie die behördlich organisierten Entscheidungswege und das Gebot des sparsamen Einsatzes öffentlicher Mittel. Im Zusammenspiel sorgen diese Faktoren dafür, dass sich parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit aus der Perspektive der verantwortlichen Kommunikatoren insgesamt stark von anderen Formen politischer Öffentlichkeitsarbeit unterscheidet. Die hier diskutierten Studien zum Wissen der Bevölkerung über parlamentarische Vorgänge und Strukturen indizieren wiederholt Defizite in diesem Bereich, was u. a. auf Probleme im Bereich der informationellen parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit zurückgeführt wird.

Insgesamt ergibt sich hier das Bild einer bis dato nur zurückhaltend erforschten Sonderform der politischen Öffentlichkeitsarbeit, die oftmals in kommunikativer Konkurrenz zu den Kommunikationen einzelner Parlamentsmitglieder und ihrer Zusammenschlüsse steht. Technische Neuerungen werden, zum Teil aufgrund benennbarer institutioneller Zwänge und Funktionslogiken, oft nur zurückhaltend adaptiert, gleichwohl ist das grundsätzliche Informationsangebot breit und professionell aufgestellt. Im Lichte der (normativen) Erwartungen an eine moderne, reaktionsschnelle und bidirektionale Kommunikation staatlicher Organe tun sich hier nichtsdestoweniger aber mögliche Desiderate auf.

---

### 3 Evaluative Problemstellungen

Die Evaluation von Öffentlichkeitsarbeit ist ein zentraler und nach weit überwiegender Meinung auch integraler Bestandteil dieser Kommunikation (Baerns 2000), dies gilt auch und gerade für den Bereich der Online-Öffentlichkeitsarbeit (Schweiger 2010). Öffentliche Kommunikation muss hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und, in einem weiteren Schritt, hinsichtlich ihrer Wirkungen kritisch überprüft werden. Evaluation beginnt üblicherweise mit formativer Forschung zu den Organisations- und Kommunikationszielen und zur Ermittlung der Ausgangslage. Bezogen auf die Ausgestaltung der Kommunikation (den sog. Output) werden Qualität, Verständlichkeit und Zugänglichkeit von Informationsmaterialien geprüft; Wirkungen von Kommunikation (der sog. Outcome) werden durch Befragungen oder Beobachtungen der Zielgruppen untersucht.

Des Weiteren können Auswirkungen der Kommunikation auf die Organisation selbst sowie auf die weitere Öffentlichkeit evaluiert werden (im Überblick: Raupp und Dan 2013). Der Maßstab für jede Evaluation sind die Ziele, die mit der Kommunikation erreicht werden sollen. Diese unterscheiden sich aber je nach Organisationstyp, dementsprechend differenzieren auch die konkreten Evaluationsverfahren. Für Unternehmen beispielsweise spielen an Effizienz- und Effektivitätskriterien ausgerichtete, betriebswirtschaftliche Kennzahlen eine größere Rolle als für politische, wissenschaftliche oder kulturelle Einrichtungen. Gerade für solche Organisationen ist eine eng gefasste, instrumentelle Sicht auf Evaluation wenig zielführend. Stattdessen sind gesellschaftliche Faktoren und Kontextbedingungen der Kommunikation immer mit in den Blick zu nehmen (Macnamara 2018; Raupp und Osterheider 2019).

Dies gilt grundsätzlich auch für den hier relevanten Bereich der überfraktionellen parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit und dies gleich aus mehreren Gründen: Zum einen erfüllt die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit einen anerkannten und demokratietheoretisch bedeutsamen Informationsanspruch der Öffentlichkeit. Die Bürger haben ein Recht darauf, zeitnah, verständlich und umfassend über das Handeln der sie repräsentierenden Organe informiert zu werden. Zum anderen wird hier, anders als zum Beispiel bei der Öffentlichkeitsarbeit privatwirtschaftlicher Akteure, Kommunikation aus öffentlichen Mitteln, also den Steuern der betroffenen Bürger heraus finanziert.

---

## **4 Vergleichende Analyse: Parlamentarische Online-Öffentlichkeitsarbeit**

Online-Kommunikation ist unter den Bedingungen des technologisch induzierten Medienwandels integraler Bestandteil politischer Öffentlichkeitsarbeit. Zugleich indizieren aber verschiedene empirische Studien, dass die Adaption derartiger Technologien und Kanäle im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Akteure oftmals vergleichsweise zurückhaltend erfolgt. Zugleich fehlt es aufgrund der spezifischen Charakteristika insbesondere parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit, wie oben dargelegt, an etablierten Maßstäben zur Beurteilung des Umfangs und der Qualität der vorhandenen Online-Kommunikation.

Um eine Übersicht über den Stand der Adaption digitaler Kommunikationsmittel und -kanäle im Rahmen der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit deutscher (Landes-) Parlamente zu gewinnen, nehmen wir eine quantitative Inhaltsanalyse von deren Online-Angeboten vor. Wir beziehen dabei sowohl Webseiten als auch Social-Media-Plattformen ein. In der Gestaltung des Analyseinstruments

orientieren wir uns an verschiedenen Instrumenten zur Analyse digitaler Regierungskommunikation (u. a.: Borucki 2014, 2018; Heinze 2012; Kocks 2016; Kocks et al. 2014). Zwar sind die dort kommunizierenden Exekutivorgane staatsorganisationsrechtlich deutlich von den hier untersuchten Legislativorganen zu trennen, dennoch lassen sich aber Gemeinsamkeiten hinsichtlich der spezifischen institutionellen und rechtlich-normativen Bedingungen, denen diese Formen politischer Kommunikation unterworfen sind, identifizieren. Auch weisen die wenigen bis dato existierenden Studien zur parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit auf Ähnlichkeiten zwischen deren Entwicklung und jener der Regierungskommunikation und staatlicher Öffentlichkeitsarbeit hin (dazu auch: Raupp und Kocks 2018), sodass eine für eine teilweise Adaption dieser Analyseinstrumente hinreichende Ähnlichkeit angenommen werden kann.

Das auf dieser Basis (weiter-)entwickelte Analyseinstrument fokussiert Aktualität und Aktualisierungsrhythmen sowie Art und Umfang der v. a. informationellen Angebote, bereitgestellte Feedback- und Interaktionsmöglichkeiten und im Bereich der sozialen Medien, soweit vorhanden, auch Abonnement- und Follower-Zahlen. Zusätzlich wird hier auch die Verlinkungsstruktur auf legislativer Bundes- und Landesebene, d. h. die Vernetzung mit anderen parlamentarischen Präsenzen analysiert.

Für die vorgenommene quantitative Inhaltsanalyse wurden sämtliche Webseiten und Social-Media-Präsenzen der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Deutschen Bundesrates im November 2017 innerhalb einer Woche vollständig gespeichert. Die Speicherung erfolgte mittels der Datensicherungsprogramme *httrack* für Webseiten und *Facepager* (Keyling und Jünger 2013) für Social Media; die Social-Media-Inhalte wurden zur Sicherung ihrer genauen Struktur zusätzlich per Screenshot archiviert. Die Codierung erfolgte durch zwei Codiererinnen, zur Qualitätssicherung wurde nach einer umfangreichen Codiererschulung ein Pretest mit 15 % des vorliegenden Materials durchgeführt, wobei sich über die zu codierenden Variablen hinweg ein zufriedenstellender Intercoder-Reliabilitätswert von  $R_{\text{Holsti}} = 0,835$  ergab.

In einem ersten Schritt betrachten wir hier die Aktualität der untersuchten Webseiten. Ältere Studien indizieren innerhalb der politischen Sphäre teilweise ein bloßes ‚Besetzen‘ von Online-Präsenzen, ohne dass diese (regelmäßig) mit Inhalt gefüllt werden würden (Jackson und Lilleker 2009). Daher ist für uns relevant, ob und wie regelmäßig die hier untersuchten Präsenzen Updates erfahren. Die Ergebnisse sind in Tab. 1 dargestellt.

Die hier untersuchten Webseiten sind zum Analysezeitpunkt überwiegend auf aktuellem Stand, im Mittel sind zweieinhalb Tage seit der letzten Aktualisierung

**Tab. 1** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Tage seit letzter Aktualisierung (absolute Zahlen)/Aktualisierungsrhythmus (Aktualisierungen innerhalb der letzten 30 Tage; absolute Zahlen)

Online-Angebote: Aktualität	Tage seit letzter Aktualisierung	Anzahl Aktualisierungen letzte 30 Tage
Landtag Baden-Württemberg	6	16
Bayerischer Landtag	1	18
Abgeordnetenhaus von Berlin	4	19
Landtag Brandenburg	1	7
Bremische Bürgerschaft	3	13
Hamburgische Bürgerschaft	1	16
Hessischer Landtag	4	4
Landtag Mecklenburg- Vorpommern	4	14
Niedersächsischer Landtag	0	4
Landtag Nordrhein-Westfalen	2	27
Landtag Rheinland-Pfalz	1	17
Landtag des Saarlandes	15	4
Sächsischer Landtag	2	7
Landtag von Sachsen-Anhalt	0	8
Schleswig-Holsteinischer Landtag	0	N/a <sup>a</sup>
Thüringer Landtag	1	27
Deutscher Bundestag	0	105
Deutscher Bundesrat	0	9
	<b>M = 2,50</b> <b>(SD = 3,59)</b> <b>Md = 1,00</b>	<b>M = 17,94</b> <b>(SD = 23,55)</b> <b>Md = 13,00</b>

<sup>a</sup>Der Schleswig-Holsteinische Landtag setzt in seinem Online-Angebot einen eingebetteten Ticker mit Pressemitteilungen und Meldungen aller Fraktionen ein, der das Ergebnis hier deutlich verfälschen würde (n = 269)

vergangen, wobei dieser Wert v. a. auf einigen ‚Ausreißern‘ beruht, der Medianwert liegt hier bei nur einem Tag. Im Schnitt erfolgten rund 18 Updates innerhalb von 30 Tagen, der Medianwert liegt hier bei 13 Aktualisierungen.

In einem nächsten Schritt untersuchen wir, welche Sprachoptionen die Webseiten der Parlamente anbieten. Hier interessieren wir uns sowohl für leichte Sprache, die v. a. als Mittel der Zugangserleichterung bzw. zum Abbau von Barrieren in der Politikvermittlung relevant ist, als auch für Fremdsprachen. Die Ergebnisse sind in Tab. 2 dargestellt.

Leichte Sprache wird auf 13 der hier untersuchten Online-Präsenzen angeboten, eine englischsprachige Version der jeweiligen Webseite ist zum Untersuchungszeitpunkt insgesamt 15 Mal vorhanden. Neun Online-Präsenzen bieten weitere Sprachoptionen, wobei die Online-Präsenz des Sächsischen Landtags mit sieben verfügbaren Fremdsprachen und einem Angebot in leichter Sprache das umfangreichste Angebot bereithält. Die Landtage Brandenburgs und Sachsens bieten jeweils die Option eines Online-Angebotes in der in beiden Bundesländern anerkannten Minderheitensprache Sorbisch. Ein (zumindest partielles) Angebot in Gebärdensprache bieten vier der untersuchten parlamentarischen Online-Präsenzen, wobei nur zwei dieser Präsenzen zu Landesparlamenten gehören.

Für die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit sind spezifische kommunikative Optionen von Relevanz; zu fragen ist daher, welche dieser Optionen die hier untersuchten (Landes-)Parlamente im Rahmen ihrer Online-Öffentlichkeitsarbeit einsetzen. Welche dieser Optionen ermöglichen es den Bürgern, ihr Recht auf Information wahrzunehmen? Wir untersuchen die einzelnen Webseiten im Folgenden auf das Vorhandensein einer Reihe allgemeiner (d. h. für alle Formen politischer Öffentlichkeitsarbeit relevanter) und für informierende parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit spezifischer Informationsangebote:

- Informationelle Angebote politischer Online-Kommunikation
  - RSS-Feed
  - Video-Stream (hier: der Parlamentssitzungen)
  - Newsletter-Abonnement
  - Terminkalender
  - Online-Lexikon bzw. Glossar
  - Digitale (Informations-)Publikationen
- Spezifische Informationen parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit
  - Digitalisierte Plenarprotokolle
  - Lobbyregister
  - Informationen zu Abgeordneten
  - Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen
  - Informationen zu rechtlichen Grundlagen
  - Informationen zur Geschichte des Parlaments
  - Informationen zur Geschichte und Architektur des Parlamentsgebäudes

- Kommunikation für spezifische Zielgruppen
  - eigener Pressebereich
  - eigene Informationen für Kinder und Jugendliche

**Tab. 2** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Verfügbare Sprachoptionen (Webseite)

Online-Angebote: Sprachoptionen	Deutsch: leichte Sprache	Englisch	Weitere Fremdsprachen
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Ja	Französisch, Italienisch, Spanisch
Bayerischer Landtag	Ja	Ja	Nein
Abgeordnetenhaus von Berlin	Ja	Ja	Nein
Landtag Brandenburg	Nein	Ja	Sorbisch
Bremische Bürgerschaft	Ja	Ja	Nein
Hamburgische Bürgerschaft	Ja	Ja	Nein
Hessischer Landtag	Ja	Ja	Nein
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Nein	Nein
Niedersächsischer Landtag	Ja	Ja	Nein
Landtag Nordrhein-Westfalen	Nein	Nein	Nein
Landtag Rheinland-Pfalz	Nein	Ja	Französisch
Landtag des Saarlandes	Nein	Nein	Nein
Sächsischer Landtag	Ja	Ja	Französisch, Polnisch, Russisch, Sorbisch, Spanisch, Tschechisch
Landtag von Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Französisch, Polnisch, Russisch
Schleswig-Holsteinischer Landtag	Ja	Ja	Z. T. Gebärdensprache
Thüringer Landtag	Ja	Ja	Französisch, Polnisch; Gebärdensprache
Deutscher Bundestag	Ja	Ja	Französisch; Gebärdensprache
Deutscher Bundesrat	Ja	Ja	Arabisch, Französisch; Gebärdensprache

Die Zusammenstellung allgemeiner Angebote und die Kategorien zur Kommunikation für spezifische Zielgruppen orientieren sich dabei auch hier an der empirischen Forschung zu politischer Öffentlichkeitsarbeit und Regierungskommunikation (DePaula et al. 2017; Hong 2013; Kocks 2016; Kocks et al. 2014), darüber hinaus werden spezifische, für die Transparenz und das Verständnis von parlamentarischer Arbeit zentrale, Angebote auf ihr Vorhandensein im Rahmen der hier untersuchten Online-Angebote abgeprüft.

Wie Tab. 3 zeigt, bieten die meisten untersuchten Webseiten spezifische RSS-Feeds an, ebenso verfügen, bis auf die Webseite des Hessischen Landtags, alle untersuchten Präsenzen über einen Video-Stream der Plenardebatten. Den Bezug eines regelmäßigen Newsletters zur Arbeit des Parlaments bieten elf Parlamente an; alle Webseiten verfügen zudem über eine Kalenderfunktion, die die wichtigsten (institutionellen) Termine übersichtlich zusammenstellt. Ein Glossar zentraler parlamentarischer Begriffe und Fakten bieten 15 der untersuchten Webseiten. Digitale Informationspublikationen und Broschüren bieten bis auf das Online-Angebote des Niedersächsischen Landtags, der zum Untersuchungszeitpunkt nur einen Flyer mit einer Raumübersicht anbot, alle hier untersuchten Webseiten an. Die Kommunikation parlamentarischer Arbeit und ihrer Grundlagen ist zentrale Aufgabe parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit, daher nehmen wir in einem nächsten Schritt die spezifisch parlamentsbezogenen Informationsangebote der Webseiten in den Blick (siehe Tab. 4).

Die ersten fünf in Tab. 4 abgefragten Informationsangebote sind v. a. unter Gesichtspunkten der Transparenz relevant: Haben Bürger die Möglichkeit Informationen über die rechtlichen Grundlagen ihres Parlamentes online einzusehen? Wie sieht es mit Informationen zu Abgeordneten und registrierten Lobbyisten aus? Schließlich: Sind Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen und die Protokolle der entsprechenden Plenardebatten online einsehbar? Rechtliche Grundlagen und Informationen zu Abgeordneten sind, ebenso wie die digitalisierten Plenarprotokolle, überall verfügbar. Ein Lobbyregister bieten demgegenüber nur vier parlamentarische Online-Angebote an. Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen sind auf zwölf Webseiten verfügbar.

Ebenfalls von potenziellem Interesse für die Bürger – wenn auch nicht unmittelbar auf die politische Transparenz bezogen – sind Informationen zur Geschichte eines Parlaments in seiner Eigenschaft als Legislativorgan und ggf. zum Parlamentsgebäude in seiner Eigenschaft als – normativ so konzeptualisiertes – offenes Haus der Volksvertretung. Erstere werden hier auf elf der untersuchten Webseiten angeboten, letztere sind sogar in allen Fällen vorhanden.

Neben dem Umfang des online zur Verfügung gestellten Informationsangebots, ist auch die Adressierungen besonderer Zielgruppen von Interesse. Wir

**Tab. 3** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Allgemeine Informationsoptionen

	RSS-Feed	Video-Stream	Newsletter	Termin-kalender	Glossar	Digitale Informations-publikation
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Bayerischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Abgeordnetenhaus von Berlin	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Brandenburg	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Bremische Bürgerschaft	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Hamburgische Bürgerschaft	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Hessischer Landtag	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Niedersächsischer Landtag	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Landtag Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag des Saarlandes	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

(Fortsetzung)

**Tab. 3** (Fortsetzung)

	RSS-Feed	Video-Stream	Newsletter	Termin-kalender	Glossar	Digitale Informations-publikation
Sächsischer Landtag	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Landtag von Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Schleswig-Holsteinischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Thüringer Landtag	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Deutscher Bundestag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutscher Bundesrat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Summe</b>	<b>14/18</b>	<b>17/18</b>	<b>11/18</b>	<b>18/18</b>	<b>15/18</b>	<b>17/18</b>

fokussieren hier zum einen Journalisten, die zwar nach der im parlamentarischen Bereich oft vorherrschenden Trennung zwischen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit (dazu u. a.: Marschall 1999) keine Primärzielgruppe von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind. Dennoch können diese einfach und schnell durch die in deren Rahmen vorgehaltenen Kanäle adressiert werden, was Journalisten häufig auch erwarten (Kocks 2016). Zum anderen liegt das Fokus hier auf Kindern- und Jugendlichen, die im Rahmen des besonderen politischen Bildungsauftrags von parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit besonders adressiert werden.

Erwartungsgemäß bieten alle untersuchten Webseiten auch pressespezifische Inhalte an, wobei diese in einem Fall (Landtag Saarland) nicht gesondert als Presseservice ausgewiesen werden. In den anderen Fällen sind diese Inhalte in spezifischen, zumeist mit ‚Presse‘ oder ‚Medien‘ bezeichneten Bereichen hinterlegt. Hinsichtlich der für die Online-Pressearbeit zentralen Aktualität der Inhalte ist festzustellen, dass die Inhalte dieser Bereiche zum Untersuchungszeitpunkt im Mittel 3,72 Tage alt ( $SD=5,96$ ) waren. Im Schnitt waren in den

**Tab. 4** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Spezifische Informationsoptionen

	Digitalisierte Plenarprotokolle	Lobbyregister	Informationen zu Abgeordneten	Informationen zu rechtlichen Grundlangen	Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen	Informationen zur Geschichte des Parlaments	Informationen zu Geschichte und Architektur des Parlamentsgebäudes
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Bayerischer Landtag	Ja	Nein	Ja <sup>a</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Abgeordnetenhaus von Berlin	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Landtag Brandenburg	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bremische Bürgerschaft	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Hamburgische Bürgerschaft	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Hessischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja

(Fortsetzung)

Tab. 4 (Fortsetzung)

	Digitalisierte Plenarprotokolle	Lobbyregister	Informationen zu Abgeordneten	Informationen zu rechtlichen Grundlangen	Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen	Informationen zur Geschichte des Parlaments	Informationen zu Geschichte und Architektur des Parlamentsgebäudes
Niedersächsischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Landtag Nordrhein-Westfalen	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Landtag des Saarlandes	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sächsischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag von Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Schleswig-Holsteinischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Thüringer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

(Fortsetzung)

Tab. 4 (Fortsetzung)

	Digitalisierte Plenarprotokolle	Lobbyregister	Informationen zu Abgeordneten	Informationen zu rechtlichen Grundlagen	Informationen zu aktuellen Gesetzgebungsprozessen	Informationen zur Geschichte des Parlaments	Informationen zu Geschichte und Architektur des Parlamentsgebäudes
Deutscher Bundestag	Ja	Ja	Ja	Ja <sup>a</sup>	Ja	Ja	Ja
Deutscher Bundesrat	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Summe</b>	<b>18/18</b>	<b>4/18</b>	<b>18/18</b>	<b>18/18</b>	<b>12/18</b>	<b>11/18</b>	<b>18/18</b>

<sup>a</sup>Der Bayerische Landtag, der Landtag Nordrhein-Westfalen und der Deutsche Bundestag bieten darüber hinaus Informationen über frühere Abgeordnete sämtlicher Legislaturperioden

<sup>b</sup>Der deutsche Bundestag bietet als einziges Parlament eine umfassend kommentierte Fassung seiner rechtlichen Grundlagen an

spezifischen Pressebereichen der untersuchten Online-Präsenzen 15,22 Aktualisierungen innerhalb der letzten 30 Tage (vor Speicherzeitpunkt) vorgenommen worden ( $SD=23,74$ ).

Bei der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen differenzieren wir zwischen verschiedenen, unterschiedlich aufwendigen spezifischen Angeboten. Zunächst fragen wir nach speziell aufbereiteten textuellen und audiovisuellen Informationen, sodann nach online verfügbaren Lern- und Schulmaterialien, Hinweisen auf jugendspezifische Veranstaltungen und schließlich nach im Rahmen der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit erstellten Online-Spielen, die Ergebnisse sind in Tab. 5 dargestellt.

Ein eigenes Informationsangebot für diese Zielgruppe halten hier alle Parlamente vor, wobei sich der Umfang zwischen einzelnen kinder- bzw. jugendspezifischen Informationen auf der Webseite und umfangreichen eigenen Angeboten für diese Zielgruppe bewegt. Der Deutsche Bundestag bietet zum Untersuchungszeitpunkt sogar zwei getrennte Portale für junge Bürger unterschiedlicher Altersgruppen an: mit ‚Kuppelgucker‘ werden v. a. Kinder adressiert, während sich ‚Mitmischen‘ an eine jugendliche Zielgruppe wendet. Ein Vergleich der kinder- bzw. jugendspezifischen Bereiche der einzelnen Webseiten zeigt ein unterschiedlich ausgebautes Angebot. Speziell für Kinder bzw. Jugendliche aufbereitete textuelle Informationen bieten zum Untersuchungszeitpunkt elf Seiten an, audiovisuelle Informationen für diese Zielgruppe gibt es auf sieben Seiten. Lern- und Schulmaterialien sind wiederum auf elf Seiten vorhanden, Hinweise zu jugendspezifischen Veranstaltungen sogar auf 15 Seiten. Spiele werden nur auf sieben Seiten angeboten. Vereinzelt werden noch zusätzliche Angebote wie kinderspezifische Malvorlagen (Bayerischer Landtag) oder digitale Gebäuderundgänge (Deutscher Bundestag) angeboten.

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit soll aus normativer Sicht neben ihrer primären informationellen Komponente auch einen Kommunikationskanal zwischen Bürger und Repräsentationsorgan etablieren. Hier ist sowohl an die Wahrnehmung des gesetzlichen Petitionsrechts zu denken als auch – deutlich niedrigschwelliger – an den einfachen kommunikativen Kontakt zur Institution Parlament. Alle untersuchten Webseiten bieten hier, neben Hinweisen auf analoge Wege, v. a. auch die Möglichkeit der digitalen Einreichung einer Petition. Umfangreiche weitere Kontaktmöglichkeiten sind zum Untersuchungszeitpunkt ebenfalls vorhanden, wie Tab. 6 zeigt.

In einem weiteren Schritt untersuchten wir die Verlinkungen, die die hier analysierten Online-Präsenzen bieten. Inwieweit werden die Präsenzen von Mitgliedern bzw. Abgeordneten oder Gruppen von Mitgliedern (z. B. Parlamentsfraktionen oder parlamentarischen Gruppen) von der Seite des Parlaments aus

**Tab. 5** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Angebote für Kinder und Jugendliche

	Textuelle Informationen	Audio- visuelle Informationen	Lern- und Schulmaterialien	Jugendspezifische Veranstaltungen	Spiele
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Bayerischer Landtag	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Abgeordnetenhaus von Berlin	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Landtag Brandenburg	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Bremische Bürgerschaft	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Hamburgische Bürgerschaft	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Hessischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Niedersächsischer Landtag	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Landtag Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Landtag Rheinland-Pfalz	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
Landtag des Saarlandes	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Sächsischer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Landtag von Sachsen-Anhalt	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein

(Fortsetzung)

**Tab. 5** (Fortsetzung)

	Textuelle Informationen	Audio- visuelle Informationen	Lern- und Schulmaterialien	Jugendspezifische Veranstaltungen	Spiele
Schleswig-Holsteinischer Landtag	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Thüringer Landtag	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Deutscher Bundestag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutscher Bundesrat	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
<b>Summe</b>	<b>11/18</b>	<b>7/18</b>	<b>11/18</b>	<b>15/18</b>	<b>7/18</b>

verlinkt? Gibt es Querverweise zu anderen Verfassungsorganen auf der Ebene des eigenen Bundeslandes, anderer Bundesländer oder der Bundesebene? Die Ergebnisse zeigt Tab. 7.

Alle Parlamente mit Parlamentsfraktionen verlinken auch deren Seiten im Rahmen ihres Online-Angebots. Links zu den persönlichen Seiten der einzelnen Abgeordneten bieten 13 Webseiten. Verfassungsorgane des eigenen Bundeslandes werden in acht Fällen verlinkt, solche anderer Bundesländer in zwölf Fällen. Verfassungsorgane auf Bundesebene werden schließlich in elf Fällen verlinkt.

Neben der Webseite des jeweiligen Parlaments zählen auch Präsenzen in sozialen Netzwerken zum möglichen Online-Angebot parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit. Zum Untersuchungszeitpunkt verlinkten 14 von 18 Parlamenten zu eigenen Präsenzen innerhalb sozialer Netzwerke, wie Tab. 8 zeigt.<sup>1</sup>

Am stärksten verbreitet ist hier eine Präsenz innerhalb des Video-basierten Netzwerks *YouTube*, gefolgt von einem offiziellen Account auf der Microblogging-Plattform *Twitter*. Der Einsatz von *Facebook* bzw. *Instagram* ist insgesamt weniger stark verbreitet. Neben den abgefragten Netzwerken werden vereinzelt auch noch *Flickr* (n=2), *Google+* (n=1) und *Vimeo* (n=2) eingesetzt (siehe Tab. 8).

<sup>1</sup>Tatsächliche Präsenzen unterhalten 15 der untersuchten Parlamente; der Landtag Baden-Württemberg verfügt über einen offiziellen *YouTube*-Kanal, der jedoch nicht aus dem Online-Angebot heraus verlinkt wird.

**Tab. 6** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Kontaktmöglichkeiten

	Kontaktformular	Postanschrift	E-Mail-Adresse	Telefonnummer	Telefaxnummer
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bayerischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Abgeordnetenhaus von Berlin	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Landtag Brandenburg	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bremische Bürgerschaft	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Hamburgische Bürgerschaft	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Hessischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Niedersächsischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag des Saarlandes	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sächsischer Landtag	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja

(Fortsetzung)

**Tab. 6** (Fortsetzung)

	Kontaktformular	Postanschrift	E-Mail-Adresse	Telefonnummer	Telefaxnummer
Landtag von Sachsen-Anhalt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Schleswig-Holsteinischer Landtag	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Thüringer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutscher Bundestag	Ja <sup>a</sup>	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutscher Bundesrat	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Summe</b>	<b>12/18</b>	<b>18/18</b>	<b>18/18</b>	<b>18/18</b>	<b>16/18</b>

<sup>a</sup>Der Deutsche Bundestag bietet die Möglichkeit verschlüsselte E-Mails zu senden

Verbunden mit der Frage nach einer Präsenz in den sozialen Netzwerken ist stets auch die Frage nach der Nutzung und der Resonanz dieser Präsenz. Wird eine Plattform aktiv bespielt oder bloß besetzt (dazu u. a.: Jackson und Lilleker 2009)? Wie wird die Präsenz durch das Publikum angenommen? Wir betrachten im Folgenden die zum Untersuchungszeitpunkt bestehenden Präsenzen innerhalb der vier großen Netzwerke *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* und *Instagram* im Hinblick auf die Anzahl der Posts innerhalb von 30 Tagen und die erreichte Zahl von Followern bzw. Abonnenten (Tab. 9, 10, 11 und 12).

Wie Tab. 9 zeigt, haben insgesamt fünf auf *Facebook* vertretenen Landesparlamente innerhalb von 30 Tagen zwischen 15 und 39 Posts veröffentlicht; hier ergibt sich ein Mittelwert von 24,6 Posts in 30 Tagen. Die Follower-Zahlen schwanken stark, wobei 570 die untere Grenze darstellen und 3812 die obere Grenze. Der Mittelwert liegt hier bei 1889 Followern, wobei die Verteilung eine recht hohe Varianz hat. Die untersuchten *Facebook*-Seiten werden demnach tatsächlich aktiv zur Kommunikation genutzt, die Resonanz ist dabei aber zumeist relativ begrenzt.

Auf *Twitter* sind insgesamt neun Parlamente aktiv, darunter acht Landesparlamente und der Deutsche Bundesrat (siehe Tab. 10). Alle auf der Plattform vertretenen Parlamente sind dort auch tatsächlich aktiv. Der Grad der Aktivität schwankt dabei

**Tab. 7** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Verlinkungen

	Verlinkung zu den Parlamentsfraktionen	Verlinkung zu den einzelnen Abgeordneten	Verlinkungen zu Verfassungsorganen des eigenen Bundeslandes	Verlinkungen zu den Verfassungsorganen anderer Bundesländer	Verlinkungen zu Verfassungsorganen des Bundes
Landtag Baden-Württemberg	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Bayerischer Landtag	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Abgeordnetenhaus von Berlin	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Brandenburg	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Bremische Bürgerschaft	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Hamburgische Bürgerschaft	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Hessischer Landtag	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Niedersächsischer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Landtag Nordrhein-Westfalen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Landtag Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

(Fortsetzung)

Tab. 7 (Fortsetzung)

	Verlinkung zu den Parlamentsfraktionen	Verlinkung zu den einzelnen Abgeordneten	Verlinkungen zu Verfassungsorganen des eigenen Bundes- landes	Verlinkungen zu den Verfassungsorganen anderer Bundesländer	Verlinkungen zu Verfassungsorganen des Bundes
Landtag des Saarlandes	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Sächsischer Landtag	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja
Landtag von Sach- sen-Anhalt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Schleswig-Holsteini- scher Landtag	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Thüringer Landtag	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Deutscher Bundestag	Ja	Ja	X	Ja	Ja
Deutscher Bundesrat	X	X	X	Ja	Nein
<b>Summe</b>	<b>17/17</b>	<b>13/17</b>	<b>8/16</b>	<b>12/18</b>	<b>11/18</b>

**Tab. 8** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Soziale Netzwerke

	Facebook	Twitter	YouTube	Instagram	Sonstige Netzwerke
Landtag Baden-Württemberg	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Bayerischer Landtag	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Abgeordnetenhaus von Berlin	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Landtag Brandenburg	Nein	Nein	Nein	Nein	<i>Vimeo</i>
Bremische Bürgerschaft	Ja	Ja	Nein	Nein	<i>Vimeo, Google+</i>
Hamburgische Bürgerschaft	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Hessischer Landtag	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Niedersächsischer Landtag	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Landtag Nordrhein-Westfalen	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Landtag Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Landtag des Saarlandes	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Sächsischer Landtag	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Landtag von Sachsen-Anhalt	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Schleswig-Holsteiner Landtag	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Thüringer Landtag	Ja	Ja	Ja	Ja	<i>Flickr</i>
Deutscher Bundestag	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Deutscher Bundesrat	Nein	Ja	Ja	Ja	<i>Flickr</i>
<b>Summe</b>	<b>5/18</b>	<b>9/18</b>	<b>11/18</b>	<b>3/18</b>	<b>4/18</b>

**Tab. 9** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Facebook

	Posts in den letzten 30 Tagen	Anzahl der Follower
Bremische Bürgerschaft	17	1949
Hamburgische Bürgerschaft	15	3812
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	39	570
Landtag Rheinland-Pfalz	37	827
Thüringer Landtag	15	2287
	<b>M = 24,60 (SD = 12,28)</b>	<b>M = 188,00 (SD = 1296,88) (Md = 1949)</b>

**Tab. 10** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Twitter

	Tweets in den letzten 30 Tagen	Anzahl der Follower
Bayerischer Landtag	21	4534
Bremische Bürgerschaft	48	3033
Hamburgische Bürgerschaft	13	8608
Landtag Rheinland-Pfalz	164	695
Sächsischer Landtag	14	1537
Landtag von Sachsen-Anhalt	111	7833
Schleswig-Holsteinischer Landtag	18	523
Thüringer Landtag	84	966
Deutscher Bundesrat	206	77.000
	<b>Tweets: M = 75,44 (SD = 71,52)</b>	<b>M = 11.636,56 (SD = 24.697,11) (Md = 3033)</b>

jedoch recht stark, die Anzahl der abgesetzten Tweets der letzten 30 Tage bewegt sich hier zwischen 13 und 206, der Mittelwert liegt bei 75,44, wobei die Varianz hoch ausfällt ( $SD=71,52$ ). Besonders aktiv sind hier der Landtag von Sachsen-Anhalt, der Landtag Rheinland-Pfalz und der Deutsche Bundesrat. Auch im Bereich der Resonanz der jeweiligen *Twitter*-Seiten ergeben sich starke Schwankungen. Der Bundesrat liegt hier mit 77.000 Followern zum Untersuchungszeitpunkt klar an der

**Tab. 11** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: YouTube

	Videos in den letzten 30 Tagen	Anzahl der Abonnenten
Landtag Baden-Württemberg	0	69
Bayerischer Landtag	2	131
Hamburgische Bürgerschaft	0	N/a
Hessischer Landtag	0	N/a
Landtag Mecklenburg-Vorpommern	0	177
Landtag Nordrhein-Westfalen	1	413
Landtag Rheinland-Pfalz	2	67
Landtag von Sachsen-Anhalt	0	129
Thüringer Landtag	5	N/a
Deutscher Bundestag	5	2701
Deutscher Bundesrat	2	1002
	<b>M = 1,55 (SD = 1,92)</b>	<b>M = 586,13 (SD = 909,95) (Md = 154)</b>

**Tab. 12** Online-Angebote der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit: Instagram

	Posts in den letzten 30 Tagen	Anzahl der Follower
Schleswig-Holsteinischer Landtag	19	174
Thüringer Landtag	13	65
Deutscher Bundesrat	10	497
	<b>M = 14,00 (SD = 4,58)</b>	<b>M = 245,33 (SD = 224,66) (Md = 174)</b>

Spitze. Dieser Extremwert hebt auch den Mittelwert stark an ( $M = 11.636,56$ ), was sowohl im Hinblick auf die Varianz ( $SD = 24.697,11$ ) und den deutlich geringeren Medianwert ( $Md = 3033$ ) sichtbar wird.

Die dritte untersuchte Plattform ist die Video-Plattform *YouTube*. Hier ist die Produktion von Content aufwendiger, da keine rein textuellen Inhalte bzw. bebilderte textuelle Inhalte eingestellt werden, sondern mehr oder weniger aufwändig produzierte Videos. Dessen ungeachtet sind immerhin elf der untersuchten

Parlamente auf der Plattform aktiv (siehe Tab. 11), die damit den ersten Rang unter den untersuchten sozialen Netzwerken einnimmt.

Die Aktivität fällt hier erwartungsgemäß geringer aus, wobei fünf Parlamente innerhalb von 30 Tagen gar keine Inhalte hochgeladen hatten. Der Durchschnittswert liegt entsprechend nur bei 1,55 (SD = 1,92). Die Resonanz fällt unterschiedlich aus, wobei sich die Anzahl der Abonnenten zwischen 67 und 2701 bewegt (siehe Tab. 11).<sup>2</sup>

*Instagram* ist unter den hier untersuchten Parlamenten weniger verbreitet, nur drei von ihnen unterhalten zum Untersuchungszeitpunkt einen Account (siehe Tab. 12).

Die Zahl der Posts innerhalb von 30 Tagen bewegt sich hier zwischen 10 und 19, der Mittelwert liegt bei 14. Die Resonanz fällt vergleichsweise gering aus, die untersuchten Accounts haben zwischen 65 und 497 Follower.

---

## 5 Diskussion und Fazit

Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit stellt, dies geht aus der Diskussion der noch immer vergleichsweise wenigen Arbeiten dazu klar hervor, eine besondere Form politischer Kommunikation dar, die sich in einem Spannungsfeld zwischen – oftmals demokratietheoretisch begründeten – normativen Anforderungen und zum Teil engen institutionellen und rechtlichen Grenzen bewegt. Hinzu kommt, dass sie sich als eigenständige und überparteiliche Form der Kommunikation neben der thematisch oft eng mit ihr verwandten Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsmitgliedern und ihren Zusammenschlüssen behaupten muss.

Besondere Problemstellungen können sich ergeben, wenn die Adaption neuer Kommunikationstechniken und -kanäle verlangt wird. In- und externe Anspruchsgruppen der verantwortlichen Parlamentsverwaltung fordern moderne, ansprechende und schnelle Kommunikation ein, die dabei selbstverständlich auch noch dialogisch orientiert sein soll. Sie treffen damit auf professionelle Kommunikatoren, die jedoch zugleich auch Bestandteil eines Verwaltungsapparats sind, teilweise bürokratischen und institutionellen Zwängen unterliegen und, auch

---

<sup>2</sup>Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Abonnement keine Voraussetzung für die Rezeption eines Videos ist; die Zusammenstellung potenziell interessanter Inhalte wird auf *YouTube* algorithmisch gesteuert, anders als bei den beiden zuvor untersuchten Plattformen ist das Folgen bzw. Abonnieren also keine zwingende Voraussetzung für initiale Sichtbarkeit nicht gesponserter (d. h. bezahlter) Beiträge.

dies trifft an dieser Stelle erneut zu, in einem Spannungsfeld zwischen normativ begründeten Erwartungen und engen und nicht immer eindeutigen rechtlichen Rahmenseetzungen kommunizieren müssen.<sup>3</sup>

Der Schwerpunkt parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit liegt traditionell auf der Bereitstellung von Informationen, beispielsweise von Plenarprotokollen und Informationen zur Zusammensetzung des Parlaments. Mit dieser Form der Informationsbereitstellung erfüllt das Parlament zunächst seine demokratietheoretisch geforderte Offenlegungspflicht. Darüber hinaus nehmen Parlamente als Institutionen der Demokratie auch eine pädagogische Funktion wahr. Um die Arbeit eines Parlaments bestimmten Zielgruppen – Jugendlichen, Schülern, sowie der breiten Bevölkerung nahe zu bringen, werden spezielle Veranstaltungen und Tage der offenen Tür organisiert.

Für all diese Kommunikationsaktivitäten können selbstverständlich auch Online-Medien eingesetzt werden. Dies reicht von der Veröffentlichung von Dokumenten auf Webseiten bis hin zu Veranstaltungsankündigungen über die sozialen Medien. Online-Medien werden hier im Grunde nicht anders verwendet als traditionelle Massenmedien, nämlich zur einseitigen Veröffentlichung von Informationen und Mitteilungen. Inwiefern aber passt sich die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit auch der spezifischen Online-Medienlogik an? Klinger und Svensson (2014) beschreiben unter dem Begriff der „network media logic“ (S. 1242) kommunikative Praktiken, wie etwa die Vernetzung mit Internetnutzern als *Friends* und *Followern*, die Bereitstellung und Verbreitung von Inhalten, die leicht viral geteilt werden können, sowie die Kommunikation und Interaktion mit den Nutzern in Echtzeit. Immer mehr Menschen nutzen Smartphones und soziale Netzwerkplattformen, um sich über das politische Geschehen zu informieren und auszutauschen, und zwar entsprechend der „network media logic“ (Klinger und Svensson 2014, S. 1242). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit politische Institutionen, wie sie Parlamente darstellen, Online-Medien nutzen und sich dabei auch an die spezifischen Kommunikationsformen dieser Logik anpassen.

Dieser Beitrag ging der Frage nach, wie die Umsetzung digitaler parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit unter den Bedingungen einer zunehmenden Digitalisierung und Vernetzung politischer Kommunikation aussieht. Die hier vorgestellte Inhaltsanalyse zeigt zunächst einen insgesamt recht fortgeschrittenen Stand der Digitalisierung. Alle Parlamente verfügen über umfangreiche und professionelle

---

<sup>3</sup>Zu den besonderen Problemstellungen, die sich für die Online-Öffentlichkeitsarbeit von Verwaltungen gerade im Bereich Social Media ergeben können, siehe insbesondere auch den Beitrag von Daniela Vey in diesem Band.

Online-Angebote, die den informationellen Anforderungen an parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit gerecht werden. Demgegenüber sind die sozialen Medien noch vergleichsweise zurückhaltend adaptiert. Das stark unidirektional nutzbare und dabei zugleich mit hohem Produktionsaufwand verbundene Netzwerk *YouTube* wird noch verhältnismäßig häufig eingesetzt, wobei auch hier der Grad der Aktivität stark differiert. Dialogisch orientiertere Netzwerke, gerade solche, die eine unmittelbare kommunikative Interaktion erlauben würden, werden seltener, und dann auch häufig nur zurückhaltend, aktiv eingesetzt. Es fällt auf, dass das in Deutschland stark als Elitenmedium fungierende Netzwerk *Twitter* stärker genutzt wird als das Angebot von *Facebook*.<sup>4</sup>

Die hier in den Blick genommene parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit verweigert sich nicht grundsätzlich dem Dialog mit dem Bürger – die verschiedenen Kontakt- und Interaktionsmöglichkeiten illustrieren dies – sie ist aber hinsichtlich ihrer dialogischen Komponente noch weit zurückhaltender digitalisiert, als dies etwa auf informationellem Feld der Fall ist. Ansätze für weitere Forschung ergeben sich davon ausgehend u. a. auf der Ebene der Rezeption parlamentarischer Online-Öffentlichkeitsarbeit; hier wäre in einem nächsten Schritt zu fragen, inwieweit die Zusammensetzung der tatsächlichen Nutzer der gesamten Online-Angebote parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit tatsächlich (schon) die Erreichung der (normativ geforderten) Kommunikationsziele indiziert.

---

## Literatur

- Arzheimer, K. (2013). *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*. Wiesbaden: Springer.
- Auty, C. (2005). UK elected representatives and their weblogs. First impressions. *Aslib Proceedings*, 57(4), 338–355.
- Baerns, B. (2000). Qualitätsmerkmale und Evaluation in der Öffentlichkeitsarbeit. In B. Held & S. Ruß-Mohl (Hrsg.), *Qualität durch Kommunikation sichern. Vom Qualitätsmanagement zur Qualitätskultur. Erfahrungsberichte aus Industrie, Dienstleistung und Medienwirtschaft* (S. 277–290). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Barczak, T. (2018). Staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 47–72). Wiesbaden: Springer VS.

---

<sup>4</sup>Zum überdurchschnittlichen Bildungsgrad und Sozialstatus der Nutzer dieses Netzwerks siehe u. a. (Nuernbergk 2016; Reichard und Borucki 2015; Wu et al. 2011).

- Bentele, G. (1998). Politische Öffentlichkeitsarbeit. In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 124–145). Wiesbaden: VS Verlag.
- Birkner, T. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationshistorischer Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 73–92). Wiesbaden: Springer VS.
- Borucki, I. (2014). *Regieren mit Medien. Auswirkungen der Medialisierung auf die Regierungskommunikation der Bundesregierung von 1982–2010*. Opladen: Budrich.
- Borucki, I. (2018). Europäische Regierungschefs auf Facebook: Dialogische Offerten und Interaktion in Netzwerken rund um Fanpages. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 127–143). Wiesbaden: Springer VS.
- Braun, W., & Benterbusch, E. (2002). Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33(4), 653–668.
- Canéll, M. J., & Sanders, K. (2012). Government communication: An emerging field in political communication research. In H. A. Semetko & M. Scammell (Hrsg.), *The Sage handbook of political communication* (S. 85–96). London: Sage.
- Davis, A. (2009). Journalist-source relations, mediated reflexivity and the politics of politics. *Journalism Studies*, 10(2), 204–219.
- DePaula, N., Dincelli, E., & Harrison, T. M. (2017). Toward a typology of government social media communication. Democratic goals, symbolic acts and self-presentation. *Government Information Quarterly*, 35(1), 98–108. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.003>.
- Donges, P., & Jaren, O. (2017). *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Donsbach, W., & Wenzel, A. (2002). Aktivität und Passivität von Journalisten gegenüber parlamentarischer Pressearbeit. Inhaltsanalyse von Pressemitteilungen und Presseberichterstattung am Beispiel der Fraktionen des sächsischen Landtags. *Publizistik*, 47(4), 373–387.
- Edwards, A. (2008). What e-politicians do with words. Online communication between councilors and citizens. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 13(3/4), 233–248.
- Ferguson, R., & Griffiths, B. (2006). Thin democracy? Parliamentarians, citizens and the influence of blogging on political engagement. *Parliamentary Affairs*, 59(2), 366–374. <https://doi.org/10.1093/pa/gs1006>.
- Fraenkel, E. (1966). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Francoli, M., & Ward, S. (2008). 21st century soapboxes? MPs and their blogs. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 13(1/2), 21–39.
- Gerz, W. (2012). Zur Öffentlichkeitsarbeit parlamentarischer Fraktionen im Vorfeld von Wahlen. *Information-Wissenschaft & Praxis*, 63(6), 367–372.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.

- Heinze, J. (2012). *Regierungskommunikation in Deutschland. Eine Analyse von Produktion und Rezeption*. Wiesbaden: Springer.
- Hepp, A. (2009). Differentiation: Mediatization and cultural change. In K. Lundby (Hrsg.), *Mediatization. Concept, changes, consequences* (S. 139–157). New York: Lang.
- Hoecker, B. (2002). Mehr Demokratie via Internet. Die Potenziale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand. Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), 39–40. <http://www.bpb.de/apuz/26705/mehr-demokratie-via-internet>. Zugegriffen: 7. Juni 2019.
- Hong, H. (2013). Government websites and social media's influence on government-public relationships. *Public Relations Review*, 39(4), 346–356. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2013.07.007>.
- Jackson, N. A., & Lilleker, D. G. (2004). Just public relations or an attempt at interaction? *European Journal of Communication*, 19(4), 507–533.
- Jackson, N. A., & Lilleker, D. G. (2009). Building an architecture of participation? Political parties and Web 2.0 in Britain. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(3/4), 232–250. <https://doi.org/10.1080/19331680903028438>.
- Kamps, K. (2007). *Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kamps, K. (2013). Kommunikationsmanagement und Regierungs-PR. In K.-R. Korte & T. Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 327–336). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Keyling, T., & Jünger, J. (2013). Facepager (Version, f.e. 3.3). An application for generic data retrieval through APIs. <https://github.com/strohne/Facepager/releases/tag/v3.3>. Zugegriffen: 5. Juni 2019.
- Kies, R. (2010). *Promises and limits of Web-deliberation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Klinger, U., & Svensson, J. (2014). The emergence of network media logic in political communication. A theoretical approach. *New Media & Society*, 17(8), 1241–1257.
- Kocks, J. N. (2016). *Political media relations online as an elite phenomenon*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kocks, J. N., & Raupp, J. (2014). Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation. *Publizistik*, 59(3), 269–284.
- Kocks, J. N., & Raupp, J. (2015). Social media and juridical constraints: Possibilities and limitations of digitized governmental PR in Germany. In E. Ordeix, V. Carayol, & R. Tench (Hrsg.), *Public relations, values and cultural identity* (S. 215–232). Brüssel: Lang.
- Kocks, J. N., Raupp, J., & Schink, C. (2014). Staatliche Öffentlichkeitsarbeit zwischen Distribution und Dialog: Interaktive Potentiale digitaler Medien und ihre Nutzung im Rahmen der Außenkommunikation politischer Institutionen. In R. Fröhlich & T. Koch (Hrsg.), *Politik – PR – Persuasion. Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit* (S. 71–87). Wiesbaden: VS Verlag.
- Kocks, J. N., Raupp, J., & Murphy, K. (2017). Diesseits und jenseits des Eisernen Vorhangs: Aufgaben, Konzeptionen und Rahmenseetzungen der Regierungskommunikation in BRD und DDR bis 1989. In M. Beiler & B. Bigl (Hrsg.), *100 Jahre Kommunikationswissenschaft in Deutschland. Von einem Spezialfach zur Integrationsdisziplin* (S. 63–80). Konstanz: UVK.

- Kranenpohl, U. (2001). „Die ewige Fahrt zwischen Skylla und Charybdis“: Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zwischen parlamentarischer und medialer Funktionslogik. In H. Oberreuter, U. Kranenpohl, & M. Sebaldt (Hrsg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung* (S. 187–199). Wiesbaden: VS Verlag.
- Kunert, J. (2016). Information and transparency measures on the personal websites of the Members of the European Parliament. *Comparative Governance and Politics*, 10(2), 41–65. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0287-8>.
- Lau, M. (2003). *Pressepolitik als Chance. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in den Ländern der Weimarer Republik*. Stuttgart: Steiner.
- Leston-Bandeira, C., & Bender, D. (2013). How deeply are parliaments engaging on social media? *Information Polity*, 18(4), 281. <https://doi.org/10.3233/IP-130316>.
- Lusoli, W., Ward, S., & Gibson, R. (2006). (Re)connecting politics? Parliament, the public and the internet. *Parliamentary Affairs*, 59(1), 24–42.
- Macnamara, J. (2018). A review of new evaluation models for strategic communication. Progress and gaps. *International Journal of Strategic Communication*, 12(2), 180–195. <https://doi.org/10.1080/1553118x.2018.1428978>.
- Marschall, S. (1999). *Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Marschall, S. (2003). Strukturwandel der parlamentarischen Öffentlichkeit. *Zeitschrift für Politik*, 50(4), 423–437.
- Marschall, S. (2009). Medialisierung komplexer politischer Akteure: Indikatoren und Hypothesen am Beispiel von Parlamenten. In F. Marcinkowski & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie* (S. 205–223). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mielke, S., & Reutter, W. (2004). *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte—Struktur—Funktionen*. Wiesbaden: Springer.
- Morlok, M., & Kühn, H. (2012). Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen. [http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/gruene-nrw/aktuelles/2012/Landtagswahl\\_2012/fdp/Gutachten\\_Grenzen\\_der\\_Oeffentlichkeitsarbeit\\_von\\_Fraktionen.pdf](http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/gruene-nrw/aktuelles/2012/Landtagswahl_2012/fdp/Gutachten_Grenzen_der_Oeffentlichkeitsarbeit_von_Fraktionen.pdf). Zugegriffen: 7. Juni 2019.
- Nuernbergk, C. (2016). Political journalists' interaction networks. The German Federal Press Conference on Twitter. *Journalism Practice*, 10(7), 868–879.
- Oberreuter, H. (2005). Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft. Wichtigtuer und Wichtiges tun. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(3), 508–516.
- Patzelt, W. J. (1998). Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem. *Politische Vierteljahresschrift*, 39(4), 725–757.
- Patzelt, W. J. (2005). Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(3), 517–538.
- Patzelt, W. J. (2014). Wo sich Vorurteile und Missverständnisse finden. In W. J. Patzelt (Hrsg.), *Abgeordnete und ihr Beruf. Von wahren Vorurteilen und falschen Vorverurteilungen* (S. 7–10). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Raup, J. (2004). Medialisierung von Politik durch politische PR. In U. Röttger (Hrsg.), *Theorien der PR* (S. 217–237). Wiesbaden: VS Verlag.

- Raupp, J., & Dan, V. (2013). Wirkungsforschung in der strategischen Organisationskommunikation. In W. Schweiger & A. Fahr (Hrsg.), *Handbuch Medienwirkungsforschung* (S. 353–367). Wiesbaden: VS Verlag.
- Raupp, J., & Kocks, J. N. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 7–23). Wiesbaden: Springer VS.
- Raupp, J., & Osterheider, A. (2019). Evaluation von Hochschulkommunikation. In B. Fähnrich, J. Metag, & M. S. Schäfer (Hrsg.), *Forschungsfeld Hochschulkommunikation* (S. 181–205). Wiesbaden: Springer VS.
- Reichard, D., & Borucki, I. (2015). Mehr als die Replikation organisationaler Offline-Strukturen? Zur internen Vernetzung von Parteien auf Twitter – Das Beispiel SPD. In M. Gamper, L. Reschke, & M. Düring (Hrsg.), *Knoten und Kanten III. Soziale Netzwerkanalyse in Politik- und Geschichtswissenschaft* (S. 399–422). Bielefeld: transcript.
- Ross, K., Fountaine, S., & Comrie, M. (2014). Facing up to Facebook. Politicians, publics and the social media(ted) turn in New Zealand. *Media, Culture & Society*, 37(2), 251–269.
- Sarcinelli, U. (1993). Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24(3), 464–473.
- Sarcinelli, U. (2011). *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schuetz-Wetschky, E. (2003). Zwischen traditionellem Parlamentsverständnis und moderner Parteiendemokratie. Gründe des latenten Verfassungskonflikts. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34(3), 531–549.
- Schultz, K. (2015). Europa goes Facebook: Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf Facebook. In R. Fröhlich & T. Koch (Hrsg.), *Politik – PR – Persuasion. Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit* (S. 219–235). Wiesbaden: Springer VS.
- Schwanholz, J., & Busch, A. (2016). „Like“ Parlament? Die Nutzung von social media durch Unterhaus und Bundestag. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(2), 15–39.
- Schwanholz, J., Theiner, P., & Busch, A. (2018). The interactive parliament. In J. Brichzin, D. Krichewsky, L. Ringel, & J. Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung* (S. 337–368). Wiesbaden: Springer VS.
- Schweiger, W. (2010). Website-Nutzung und Usability: Evaluationsmethoden und Kennzahlen. In J. Pfannenbergs & A. Zerfaß (Hrsg.), *Wertschöpfung durch Kommunikation. Kommunikations-Controlling in der Unternehmenspraxis* (S. 112–139). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- van Aelst, P., Sehata, A., & van Dalen, A. (2010). Members of parliament. Equal competitors for media attention? An analysis of personal contacts between MPs and political journalists in five European countries. *Political Communication*, 27(3), 310–325.
- Vowe, G., & Dohle, M. (2007). Politische Kommunikation im Umbruch. Neue Forschung zu Akteuren, Medieninhalten und Wirkungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 338–359.

- Ward, S., & Lusoli, W. (2005). ‚From weird to wired‘. MPs, the internet and representative politics in the UK. *Journal of Legislative Studies*, 11(1), 57–81. <https://doi.org/10.1080/13572330500158276>.
- Wu, S., Hofman, J. M., Mason, W. A., & Watts, D. J. (2011). *Who says what to whom on Twitter*: Paper presented at the proceedings of the 20th international conference on World wide web, Hyderabad, India. <http://www.wwwconference.org/proceedings/www2011/proceedings/p705.pdf>. Zugegriffen: 7. Juni 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Kommunikation kommunaler Verwaltungsbehörden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung: Eine qualitative Fallstudie

Dimitrij Umansky

---

## 1 Einleitung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung (nachfolgend *Beteiligung*), verstanden als eine Teilung von Entscheidungsmacht (Arnstein 1969), stellt aus rechtlicher, normativer und empirischer Perspektive ein wichtiges Thema für Verwaltungsbehörden dar. Nach europäischem Recht sind Behörden zu einer Mindestbeteiligung verpflichtet (Müller 2010). Aus normativer Sicht sollen Behörden mit Hilfe von Beteiligung die Demokratie stärken, die Qualität ihrer Leistungen erhöhen und ihre Beziehung zur Öffentlichkeit verbessern (Canel und Luoma-aho 2018, S. 179 ff.). Auch empirische Befunde zeigen, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Verwaltungsbehörden, zum Beispiel bei großen Infrastrukturprojekten, einen hohen Stellenwert einnimmt (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 10).

Beteiligung hat insbesondere für die Kommunikation von Behörden aus verfassungsrechtlicher (Schulz et al. 2013, S. 19 ff.) und normativer Perspektive (Fredriksson und Pallas 2016, S. 159) eine wichtige Bedeutung. Aus empirischer Perspektive ist es jedoch nicht eindeutig, welche Rolle Beteiligung in der Kommunikationspraxis von Behörden tatsächlich einnimmt. Bisherige Studien zur Kommunikation von Behörden behandeln Beteiligung eher am Rande und

---

Mitarbeit von Jonas Bisschop.

---

D. Umansky (✉)

Institut für Kommunikationsmanagement, Hochschule Osnabrück, Campus Lingen,  
Lingen (Ems), Deutschland

E-Mail: [d.umansky@hs-osnabrueck.de](mailto:d.umansky@hs-osnabrueck.de)

kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen (Baumgartner 2010, S. 206; Drews 2018, S. 197; Heinze 2012, S. 118). Vor allem kommunale Behörden bleiben bei dieser Frage, abgesehen von wenigen Ausnahmen (Glenn 2014), wenig erforscht. Außerdem besteht Unklarheit, inwiefern sich Behörden bei der Beteiligung um eine positive öffentliche Wahrnehmung bemühen. Es ist zwar bekannt, dass Behörden hierbei grundsätzlich eine positive Wahrnehmung fördern (Wæraas und Byrkjeflot 2012, S. 187). In Bezug auf Beteiligung ist die Außendarstellung der Behörden jedoch bisher, abgesehen von wenigen Ausnahmen (Simmons 2014, S. 316), kaum behandelt worden.

In einigen Fällen kann Beteiligung zu einer negativen öffentlichen Wahrnehmung führen, wenn sie beispielsweise die Erwartungen der Öffentlichkeit enttäuscht. Dieser Fall ist nicht unwahrscheinlich, da in der Öffentlichkeit vielfältige, teilweise gegensätzliche, Erwartungen geäußert werden können (Pfetsch 1998, S. 235). Es kann somit zu Konflikten zwischen den Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen bei der Kommunikation von Behörden kommen (Fredriksson und Pallas 2016, S. 162). Diese Konflikte sowie ihre Auswirkungen auf die Kommunikationspraxis sind bisher jedoch kaum erforscht worden.

In diesem Beitrag wird vor dem Hintergrund der Forschungslücken eine qualitative Studie vorgestellt, die den Fragen nachgeht, 1) welche Beteiligungsziele kommunale Behörden bei ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit verfolgen; 2) welche Wahrnehmungsziele die Behörden bei der Beteiligung verfolgen; sowie 3) welche Konflikte zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen auftreten und wie sich diese auf die Kommunikation auswirken. Die Forschungsergebnisse basieren auf einer Fallstudie zur Kommunikation kommunaler Behörden beim Stromübertragungsnetzausbau. Es wurden 17 leitfadengestützte Expertengespräche mit 18 Mitarbeitern kommunaler Behörden auf Regierungs- und Verwaltungsebene geführt.

Die Ergebnisse der Studie helfen Forschenden und Praktikern, zu reflektieren, welche Rolle Beteiligung in der Kommunikationspraxis von Behörden einnimmt, und wie sich diese Rolle analysieren lässt. In den folgenden Kapiteln werden der Kommunikations- sowie der Beteiligungsbegriff im Kontext von Verwaltungsbehörden konzeptualisiert, die Relevanz der Fragestellungen herausgearbeitet, der Fall und das Forschungsdesign vorgestellt, sowie die Forschungsergebnisse dargestellt und abschließend bewertet.

## 2 Kommunikation von Verwaltungsbehörden

Die Kommunikation von Verwaltungsbehörden wird in diesem Beitrag als strategische Kommunikation von Verwaltungen aufgefasst (Fredriksson und Pallas 2016). Sie wird definiert als *Praxis zielgerichteter Teilnahme von Verwaltungsbehördenvertretern<sup>1</sup> an einer Sinnbildung*. Diese Definition basiert auf einem akteurszentrierten Verständnis von Verwaltungskommunikation (Czerwick 1998) aus der Perspektive *strategischer Kommunikation* (Holtzhausen und Zerfass 2013).

Die Verwaltungsbehörde als organisationaler Akteur ist der Ausgangspunkt für das Verständnis der Kommunikation. Die *Kommunikation von Verwaltungsbehörden* wird synonym mit dem Begriff der *Verwaltungskommunikation* verwendet und umfasst „alle Kommunikationsleistungen, die im Verantwortungsbereich der öffentlichen Verwaltung erfolgen“ (Czerwick 1998, S. 489). Diese Definition entspricht den Konzepten der *behördlichen Kommunikation* (Drews 2018, S. 29) oder auch der *public sector communication* (Canel und Luoma-aho 2018, S. 33). Verwaltungsbehörden sind öffentliche Behörden und zeichnen sich u. a. durch eine Gemeinwohlorientierung aus (Canel und Luoma-aho 2018, S. 29). Unter der großen Vielfalt an öffentlichen Behörden gehören Verwaltungsbehörden entlang der horizontalen Gewaltenteilung der Exekutive an und befinden sich bei der vertikalen Gewaltenteilung auf den Bundes-, Landes- und Kommunalebene(n) (Bogumil 2008).

Trotz üblicher Praxis wird Verwaltungskommunikation in diesem Beitrag nicht von *Regierungskommunikation* differenziert. Die gängige Differenzierung beider Begriffe erfolgt aus einer normativen Unterscheidung zwischen *Verwaltung* und *Regierung*, wonach Regierungstätigkeiten eher politisch und Verwaltungstätigkeiten eher sach- und regelorientiert sind und weniger Handlungsspielraum beinhalten (Donges und Jarren 2017, S. 126). Die Unterscheidung zwischen Verwaltung und Regierung führt zu einer üblichen Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Regierungskommunikation:

„Im Gegensatz zur politisch motivierten Regierungskommunikation leitet sich die Verwaltungskommunikation primär aus den Sachaufgaben ab, die die Behörden zu erfüllen haben.“ (Czerwick 1998, S. 493)

Aus empirischer Perspektive ist eine Unterscheidung zwischen Verwaltung und Regierung jedoch schwierig aufgrund „der engen Verknüpfung zwischen der

---

<sup>1</sup>Als *Behördenvertreter* wird eine Person bezeichnet, die bei einer Behörde arbeitet.

Regierung und der Verwaltung in der Praxis“ (Baumgartner 2010, S. 63).<sup>2</sup> Die Verknüpfung wirkt sich auch auf die Kommunikationsebene aus, sodass Verwaltungskommunikation auch politische Ziele verfolgt (Franz 2013, S. 495). Zum Beispiel beeinflusst jede Information von Verwaltungsmitarbeitern und jeder Kontakt zu Bürgern die Wahrnehmung der gesamten Behörde und kann zu politischen Handlungen von Bürgern führen. Es ist davon auszugehen, dass Verwaltungsmitarbeiter vor allem in kleineren Behörden im engen Kontakt zu Regierenden stehen und stets vor dem Hintergrund politischer Leitlinien kommunizieren. Aus diesen Gründen wird im vorliegenden Beitrag nicht zwischen Verwaltungs- und Regierungskommunikation differenziert.

Verwaltungskommunikation wird hier als eine Form strategischer Kommunikation verstanden. Das Konzept der strategischen Kommunikation umfasst als Überbegriff zahlreiche Kommunikationsdisziplinen wie Public Relations, Marketing und Organisationskommunikation (Hallahan et al. 2007, S. 5 ff.). Eine gängige Definition strategischer Kommunikation lautet: „Strategic communication is the practice of deliberate and purposive communication a communication agent enacts in the public sphere on behalf of a communicative entity to reach set goals“ (Holtzhausen und Zerfass 2013, S. 74). Der organisationale Forschungsfokus strategischer Kommunikation ist zu unterscheiden von einem eher demokratie- und gesellschaftstheoretischen Fokus des Forschungsfeldes *politischer Kommunikation*, das die Beziehung zwischen Regierung, Medien und Bürgern thematisiert (siehe Raupp und Kocks 2018, S. 7 für Regierungskommunikation).<sup>3</sup>

Aus der Perspektive strategischer Kommunikation wird Verwaltungskommunikation als kommunikative Praxis auf individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene konstituiert (Hallahan et al. 2007, S. 14 ff.). Aus dieser praxistheoretischen Perspektive lässt sich Verwaltungskommunikation weder ausschließlich durch Gesetze auf gesellschaftlicher Ebene, Dienstvorschriften auf organisationaler Ebene noch ausschließlich durch Handlungen von Behördenmitarbeitern auf individueller Ebene erklären. Im Gegenteil bedarf es eines Zugangs zu allen drei Ebenen, um Verwaltungskommunikation zu verstehen. Aufgrund dieser

---

<sup>2</sup>Z. B. entscheiden zwar Regierende über Gesetzesvorschläge und ihre Umsetzung, Verwaltende können jedoch mit ihrem Fachwissen und ihrer Umsetzungserfahrung maßgeblichen Einfluss auf die Vorbereitung und Anpassung politischer Entscheidungen nehmen.

<sup>3</sup>Trotz unterschiedlicher Ausgangspunkte gibt es Überschneidungen zwischen den Feldern strategischer und politischer Kommunikation, da beide den Anspruch erheben, Makro-, Meso- und Mikro-Ebenen der sozialen Welt zu untersuchen.

Vielzahl an dynamischen Einflussfaktoren, ist Verwaltungskommunikation kontextabhängig und es lässt sich daher nicht verallgemeinern, wie sie konstituiert ist.

Verwaltungskommunikation basiert als eine Form strategischer Kommunikation auf bewussten Zielorientierungen (Hallahan et al. 2007, S. 7). Eine zielorientierte Handlung steht im Widerspruch zu unreflektiertem Verhalten. Damit umfasst der vorliegende Verwaltungskommunikationsbegriff nur die Kommunikation von Behördenvertretern, die übergeordnete Ziele verfolgt. Die Zielorientierung der Kommunikation ist zum Teil von vornherein festgesetzt und entsteht zum anderen Teil im Kommunikationsverlauf (Raupp und Hoffjann 2012). Aus diesem Grund lassen sich Kommunikationsziele nicht nur aus Regeln und Normen ableiten, sondern auch aus dem Alltag heraus. Wegen der teilweise emergenten Entstehung von Kommunikationszielen beeinflussen nicht nur Behördenvertreter auf höheren hierarchischen Ebenen oder spezielle Behördenvertreter, wie Mitarbeiter der Öffentlichkeitsarbeit, die Kommunikationsziele. Auch Behördenvertreter auf unteren hierarchischen Ebenen, die nicht primär für die Kommunikation zuständig sind, gestalten Kommunikationsziele mit, während sie kommunizieren (Hallahan et al. 2007, S. 13). Entsprechend kommen alle Mitarbeiter einer Organisation als *strategische Kommunikatoren* in Frage, solange sie im Namen der Organisation kommunizieren. Dies steht im Widerspruch zu einem Verständnis von *Regierungs-PR* oder *staatlicher Öffentlichkeitsarbeit*, wonach nur Pressesprecher und Mitarbeiter der Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunikation verantwortlich sind (Raupp und Kocks 2018, S. 11).

Der Kommunikationsbegriff selbst wird als *Teilnahme an einer Sinnbildung* verstanden (Hallahan et al. 2007, S. 23 f.). Sinnbildung wird gleichgesetzt mit der Vermittlung von Bedeutungen und Verständnissen und geschieht im Prozess einer sozialen Interaktion zwischen aktiven Teilnehmenden (Mead 1934). Somit kann Sinnbildung nicht ausschließlich von einer Seite beeinflusst werden, sondern erfolgt in einem Wechselprozess zwischen Kommunizierenden.

---

### 3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung wird vorliegend aus politischer Perspektive definiert als *Machteilung*, bei der die Öffentlichkeit an einer *Entscheidungsmacht* beteiligt wird (Arnstein 1969). Zu der Öffentlichkeit gehören „alle vor Ort lebenden, betroffenen

oder interessierten Menschen“ (Alcántara et al. 2016, S. 15).<sup>4</sup> Die Beteiligung an Entscheidungen lässt sich unterscheiden zwischen geringer und hoher Beteiligung (Arnstein 1969). Die Unterscheidung lässt sich stark vereinfacht in drei aufeinander aufbauenden Stufen vornehmen: Auf der untersten Stufe (1) wird die Öffentlichkeit über Sachverhalte im Zusammenhang mit Entscheidungen sowie über Entscheidungsprozesse informiert. Auf der mittleren Stufe (2) findet ein Austausch zwischen der Öffentlichkeit und den Entscheidern vor der Entscheidung statt. Vertreter der Öffentlichkeit teilen ihre Sichtweise den Entscheidern mit und es kann zu Erwidern beider Seiten kommen. Auf der höchsten Stufe (3) der Bürgerbeteiligung nimmt die Öffentlichkeit einen direkten Einfluss auf die Entscheidung. Der Einfluss kann sowohl formell, also gesetzlich begründet, als auch informell, zum Beispiel durch politischen Druck, erfolgen. Der Einfluss kann kooperativ, also in gemeinsamer Übereinkunft, oder konfrontativ erfolgen. Außerdem lässt sich der direkte Einfluss in Intensitätsgrade unterteilen. Im Rahmen einer bindenden Abstimmung bekommt die Öffentlichkeit die komplette Macht. Als Teil eines Gremiums teilt sich die Öffentlichkeit die Macht mit ursprünglichen Entscheidern. Insgesamt bauen die Stufen aufeinander auf und stehen in Beziehung zueinander.<sup>5</sup>

*Politische Öffentlichkeitsbeteiligung* ist nicht zu verwechseln mit *Kommunikation* (Carpentier 2016, S. 71 ff.). Neben der politischen Definition von Beteiligung als politischer Prozess (Arnstein 1969) bestehen auch kommunikationswissenschaftliche Definitionen von Beteiligung als Informationsfluss (Rowe und Frewer 2005). Das Problem einer Vermischung dieser Definitionen ist die Gleichsetzung kommunikativer Prozesse mit politischen Prozessen. So kann z. B. das Ziel eines Entscheiders, einen beidseitigen Informationsfluss zu fördern mit dem Ziel eines politischen Austausches gleichgesetzt werden, obwohl hinter dem Informationsfluss keine Absicht besteht, eine direkte oder indirekte Einflussnahme auf Entscheidungen zuzulassen.

---

<sup>4</sup>Der *Öffentlichkeitsbegriff* wird gegenüber dem *Bürgerbegriff* vorgezogen, da letzterer im engeren Wortsinn nur deutsche Staatsbürger umfasst. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung wird jedoch nicht zwischen Deutschen und Nichtdeutschen unterschieden. Dennoch wird im Folgenden auch auf Literatur zur Bürgerbeteiligung verwiesen, da Bürgerbeteiligung weitaus häufiger behandelt wird als Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht immer im engeren Wortsinn verwendet wird.

<sup>5</sup>Obwohl auf den ersten beiden Stufen, der Information und des Austausches, die Öffentlichkeit keinen direkten Einfluss hat, sollen die Stufen kurz oder langfristig zu einem direkten Einfluss führen können. Beispielsweise kann die Information über ein Projekt zu einem Protest führen, obwohl dieser bei der Informationsteilung von den Entscheidern nicht eingeplant worden ist.

## 4 Öffentlichkeitsbeteiligung als Ziel für die Kommunikation von Verwaltungsbehörden

Öffentlichkeitsbeteiligung besitzt aus rechtlicher, normativer und empirischer Perspektive eine hohe Relevanz für Verwaltungsbehörden. Rechtlich müssen Behörden eine Mindestbeteiligung gewährleisten (Müller 2010). Aus der Perspektive einer deliberativen Demokratie sollen Behörden mit Hilfe von Beteiligung die Öffentlichkeit ermächtigen, an politischen Entscheidungen teilzuhaben (Kocks und Raupp 2014, S. 278). Sie sollen das politische Engagement der Öffentlichkeit erhöhen, die Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse einbinden sowie vor der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen (Canel und Luoma-aho 2018, S. 179 ff.). Auch aus organisationaler Sicht können Behörden sich mit Hilfe von Beteiligung besser auf die Öffentlichkeit einstellen, ihre Verwaltungsleistungen optimieren, Vertrauen und Legitimität fördern sowie öffentliche Konflikte lösen (Canel und Luoma-aho 2018, S. 179 ff.). Empirische Befunde belegen ebenfalls die wichtige Bedeutung der Beteiligung für Behörden (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 10).

Auch für die Kommunikation von Behörden nimmt Beteiligung aus rechtlicher und normativer Perspektive eine wichtige Rolle ein. Das Gesetz setzt einen Rahmen, wie Behörden mit der Hilfe von Kommunikation die Öffentlichkeit beteiligen müssen (Schulz et al. 2013, S. 19 f.). Aus normativer Sicht sollen Behörden mit Hilfe von Kommunikation die Verständigung mit der Öffentlichkeit fördern, um eine bessere Einbindung der Öffentlichkeit zu ermöglichen, sowie das Selbstbewusstsein dieser für ein Engagement stärken (Canel und Luoma-aho 2018, S. 189 f.).

Empirische Studien kommen jedoch zu widersprüchlichen Ergebnissen bezüglich der Bedeutung von Beteiligung für die Kommunikation von Behörden. Auf der einen Seite sollen laut Behörden durch Kommunikation, „die Partizipation der Bevölkerung gefördert und der Dialog mit der Bevölkerung gepflegt werden“ (Baumgartner 2010, S. 206). Auf der anderen Seite verfolgen Behördenvertreter bei der „Förderung der Transparenz über Regierungshandeln“ (Heinze 2012, S. 118) keine Beteiligungsziele im politischen Sinne. Während einige Behördenvertreter „ein dialogisches und partizipatives Verständnis von Risikokommunikation“ (Drews 2018, S. 197) offenbaren, bezeichnen andere „die Umsetzung eines solchen wechselseitigen Prozesses in der Praxis [als] sehr schwierig“ (Drews 2018, S. 197). Insgesamt legen die angeführten Studien keinen besonderen Fokus auf Beteiligung. Insbesondere die kommunale Ebene scheint, mit wenigen Ausnahmen (Glenn 2014), in diesem Feld wenig erforscht

zu sein. Dabei ist die Kommunalebene besonders relevant für die Untersuchung von Beteiligung, da Kommunalvertreter einen besonders engen Kontakt zur Öffentlichkeit pflegen (Simmons 2014, S. 318) und der Bürgerbeteiligung einen hohen Stellenwert über die gesetzliche Mindestpflicht hinaus zuweisen (Beckmann et al. 2013, S. 22 f.). Vor diesem Hintergrund besteht Forschungsbedarf für die Untersuchung der Rolle von Beteiligung für die Kommunikation kommunaler Verwaltungsbehörden.

---

## 5 Die Wahrnehmung von Verwaltungsbehörden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Vermittlung einer positiven Wahrnehmung von Behörden spielt eine wichtige Rolle bei der Kommunikation von Behörden, so bemühen sie sich um eine positive *Reputation* (Wæraas und Byrkjeflot 2012, S. 187). In Bezug auf Beteiligung gibt es jedoch bisher nur wenige Studien (Simmons 2014, S. 316), die aufzeigen, inwiefern die Kommunikation von Behörden das Ziel verfolgt, eine positive Wahrnehmung der Behörden bei der Beteiligung zu fördern. Damit besteht in diesem Bereich ein weiterer Forschungsbedarf.

Beteiligung kann sich sowohl positiv wie auch negativ auf die Wahrnehmung von Behörden auswirken. Laut einer Befragung gehen kommunale Behörden dabei von einer positiven Wirkung auf ihr Image aus (Beckmann et al. 2013, S. 23). Behördenvertreter auf Landes- und Kommunalebene berichten von einer vertrauensfördernden Wirkung frühzeitiger Beteiligung (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 12). Auf der anderen Seite erscheint auch eine negative Wirkung von Beteiligung nicht unwahrscheinlich, da Ergebnisse von Beteiligungen konträr zu den Erwartungen der Öffentlichkeit ausfallen können. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Öffentlichkeit vielfältige Gruppen mit teilweise unterschiedlichen Interessen und Erwartungen umfasst (Pfetsch 1998, S. 235).

Behörden können demnach nur versuchen, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln. Hierbei können sie jedoch von Teilen der Öffentlichkeit negativ wahrgenommen werden, die der Auffassung sind, dass ihre Interessen nicht gebührend einbezogen worden sind. Laut Verwaltungsbehörden nehmen mit zunehmender Konflikthaftigkeit die positiven Wirkungen von Beteiligung ab (Vetter et al. 2015, S. 296). Darüber hinaus kann Öffentlichkeitsbeteiligung Erwartungen wecken, dass Partikularinteressen erfüllt werden können, allerdings

dürfen Verwaltungsbehörden diesen aufgrund ihrer Neutralitätsverpflichtung und Gemeinwohlorientierung nicht entgegen kommen (Schulz et al. 2013, S. 15).

Eine potenziell negative Wirkung von Beteiligung auf die Wahrnehmung führt zu Konflikten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen von Behörden (Fredriksson und Pallas 2016, S. 162). Die Vermutung liegt nahe, dass diese Konflikte sich auf die Kommunikation der Behörden auswirken können. Da es hierzu jedoch wenig Forschung gibt, besteht ein Bedarf „to examine how [...] inconsistent principles of communication are translated“ (Fredriksson und Pallas 2016, S. 163).

---

## 6 Forschungsfragen

Basierend auf den vorangegangenen Überlegungen besteht das Forschungsinteresse, Beteiligungs- und Wahrnehmungsziele sowie Konflikte zwischen diesen, bezogen auf die Kommunikation von Verwaltungsbehörden auf kommunaler Ebene, zu untersuchen. Das Forschungsinteresse lässt sich in drei Forschungsfragen übersetzen:

1. *Welche Beteiligungsziele verfolgen Kommunalvertreter bei ihrer Kommunikation mit der kommunalen Öffentlichkeit?*
  - a. *Welche Informationsziele werden verfolgt?*
  - b. *Welche Austauschziele werden verfolgt?*
  - c. *Welche Einflussziele werden verfolgt?*
2. *Welche Wahrnehmungsziele verfolgen Kommunalvertreter bei der Beteiligung?*
3. *Welche Konflikte treten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen auf und welche Auswirkung haben diese Konflikte auf die Kommunikation?*

Die Fragen richten sich allgemein an Kommunalvertreter und nicht nur an Kommunikationsverantwortliche wie Öffentlichkeitsmitarbeiter.<sup>6</sup> Die drei Unterfragen der ersten Frage basieren auf dem oben dargelegten Verständnis politischer Öffentlichkeitsbeteiligung.

---

<sup>6</sup>Gemäß dem obig erläuterten Verständnis strategischer Kommunikation kommen alle Mitarbeiter als Kommunalvertreter infrage, die im Namen der Organisation mit der Öffentlichkeit kommunizieren.

## 7 Forschungsdesign und Vorstellung des Falls

Um die Forschungsfragen zu beantworten, wurden für den vorliegenden Beitrag Daten analysiert, die im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes erhoben wurden.<sup>7</sup> Die Daten umfassen Informationen zur Kommunikation von Kommunalvertretern mit der Öffentlichkeit bei der Vorhabenplanung des Stromübertragungsnetzausbaus (nachfolgend *Netzausbau*). Damit ermöglichen die Daten eine Fallstudie, deren Vorteil darin besteht, bei gleichbleibendem Kontext ein Spektrum an Antworten zu den forschungsrelevanten Fragen zu erhalten (Flyvbjerg 2011, S. 301). Somit liegt der Forschungsfokus der vorliegenden Fallstudie nicht auf dem Netzausbau selbst, sondern auf der damit einhergehenden Kommunikation der Kommunalvertretern.

### *Der Fall: Die Kommunikation von Kommunalvertretern bei der Vorhabenplanung des Übertragungsnetzausbaus*

Der aktuelle Netzausbau steht laut dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Zusammenhang mit der Energiewende, bei der Stromerzeugung dezentralisiert und verstärkt aus erneuerbaren Energien gewonnen werden soll (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017). Die Netzausbauplanung teilt sich in die Bedarfsermittlung und Vorhabenplanung auf (Bundesnetzagentur 2019). Bei der Bedarfsermittlung werden der Bedarf an Ausbau, die Anfangs- und Endpunkte von Stromnetzen sowie die bevorzugte Technologie (z. B. Überlandleitungen oder Erdkabel) festgestellt und gesetzlich verankert. Bei der Vorhabenplanung werden während der Raumordnung/Bundesfachplanung bis zu einem Kilometer breite Trassenkorridore festgelegt sowie bei der Planfeststellung konkrete Trassenverläufe beschlossen. Übertragungsnetzbetreiber (nachfolgend *Netzbetreiber*) agieren als Vorhabenträger und planen die Trassenverläufe. Landesbehörden bzw. die Bundesnetzagentur (nachfolgend *Genehmigungsbehörden*) genehmigen die Planungen. Kommunalvertreter agieren als *Träger öffentlicher Belange*.

Als Träger öffentlicher Belange beteiligen sich Kommunalvertreter an der Netzausbauplanung im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung (Stracke 2017, S. 117). Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung werden sie frühzeitig über die Planung von Übertragungsnetzbetreibern informiert (Stracke

---

<sup>7</sup>Die Daten wurden im Rahmen des aus Mitteln des Landes Niedersachsen geförderten interdisziplinären Forschungsprojektes Net Future Niedersachsen an der Hochschule Osnabrück (Umansky 2017) erhoben.

2017 S. 216, 241 f.). Außerdem geben sie offizielle Stellungnahmen zur Planung ab, die von den Netzbetreibern bei der Planung und von Landesbehörden bei der Genehmigung berücksichtigt werden müssen und zu denen öffentlich Stellung genommen werden muss (Stracke 2017, S. 218 f., 262). Nach dem Ende der Planung können Kommunalvertreter gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage einreichen (Stracke 2017, S. 268 f.).

Die formelle Rolle der Kommunalvertreter unterscheidet sich nur unwesentlich von der Rolle der breiten Öffentlichkeit. Sie haben zwar in einigen Fällen das Recht, zu einem früheren Zeitpunkt Informationen zur Planung zu erhalten und besitzen eine längere Zeit zur Abgabe formeller Stellungnahmen (Stracke 2017, S. 218 f., 262). Der weitaus wesentlichere Unterschied zur Öffentlichkeit bestehen darin, dass Kommunalvertreter oft mehr Ressourcen besitzen, um auf die formelle Netzausbauplanung einzuwirken. Abhängig von ihrer Größe beschäftigen viele kommunale Behörden Planer und Rechtsanwälte, die aus fachlicher Perspektive Stellungnahmen und Klagen wirksamer gestalten können. Außerdem besitzen viele Kommunen finanzielle Ressourcen, um fachliche Beratung in Auftrag zu geben.

Die informelle Rolle der Kommunalvertreter bei der Vorhabenplanung des Netzausbaus weist deutliche Unterschiede zur Rolle der breiten Öffentlichkeit auf. Da kommunale Behörden offiziell die Interessen der kommunalen Öffentlichkeit vertreten, werden sie von Netzbetreibern oft als *Multiplikatoren* (Fuhrberg und Umansky 2016, S. 121) und von Genehmigungsbehörden als *lokale Anker* (Fuhrberg und Umansky 2016, S. 122) wahrgenommen und bei der informellen Beteiligung bevorzugt einbezogen. Es wird von ihnen erwartet, dass sie Informationen zwischen den Betreibern bzw. Genehmigungsbehörden und der Öffentlichkeit vermitteln und Einfluss auf die Öffentlichkeit nehmen können. Gleichzeitig wissen Netzbetreiber auch, dass kommunale Behörden die Öffentlichkeit auch gegen die Planung mobilisieren und so die Arbeit der Netzbetreiber und Genehmigungsbehörden erschweren können. Aus diesen und weiteren Gründen erhalten kommunale Behörden von den Netzbetreibern mehr Einfluss auf die informelle Netzausbauplanung als die breite Öffentlichkeit. Insgesamt lässt sich feststellen, dass Kommunalvertreter aufgrund ihrer besonderen formellen und informellen Einflussmöglichkeiten auf die Netzausbauplanung, die kommunale Öffentlichkeit bei der Beteiligung an der Vorhabenplanung des Netzausbaus unterstützen können.

Die Kommunikation der Kommunalvertreter bei der Vorhabenplanung des Netzausbaus ist daher als Fall für die Erforschung von Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen gut geeignet. Die Beteiligung bei der Planung des Netzausbaus hat für verschiedene Akteure der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert (Henseling

et al. 2016, S. 30). So erachten Bürger und Bürgerorganisationen eine Beteiligung über die formelle Beteiligung hinaus und die Aufnahme ihrer Anregungen in den Planungsprozess als wichtig (Henseling et al. 2016, S. 31 f.).

Auch in der Politik gilt Beteiligung bei Infrastrukturprojekten, wie dem Netzausbau, als ein wesentlicher Faktor (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 10). Entsprechend ist davon auszugehen, dass das Thema Beteiligung beim Netzausbau in der Kommunikation der Kommunalvertreter, die im direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit stehen, eine wichtige Rolle spielt. Gleichzeitig trifft der Netzausbau bei vielen Bürgern und Bürgervertretern auf eine geringe Zustimmung (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 22). Ebenso gehen verschiedene Teile der Öffentlichkeit davon aus, dass „es zu erheblichem Widerstand durch vom Netzausbau betroffene Bürger kommt“ (Rademacher und Lintemeier 2015, S. 28). Die hohe Betroffenheit und Konflikthaftigkeit lässt vermuten, dass Kommunalvertreter, die die Interessen der Kommunen zu vertreten haben, u. a. mit öffentlichen Erwartungen konfrontiert werden können, auch beispielsweise mit der Forderung, Bürger bei der Ablehnung des Netzausbaus zu unterstützen. Die Erfüllung oder Enttäuschung dieser Erwartungen kann mit Konsequenzen für die Wahrnehmung der Behörden verbunden sein. Somit sollten auch Wahrnehmungsziele die Kommunikation der Behörden prägen. Der Fall des Netzausbaus erscheint außerdem interessant, da die formelle Rolle der Kommunalvertreter als Träger öffentlicher Belange großen informellen Spielraum zulässt, und die Kommunalvertreter bewusst kommunikative Entscheidungen treffen können.

---

## 8 Forschungsvorgehen

Die Daten, die für den vorliegenden Beitrag analysiert wurden, sind im Rahmen eines Forschungsprojektes mithilfe einer qualitativen Untersuchung erhoben worden. Der induktive Forschungsansatz ist für das vorliegende Forschungsinteresse geeignet, da die Forschungsfragen, wie oben dargestellt, bisher noch wenig erforscht sind. Die offene Datenerhebung ermöglicht, Einblicke in die vielfältigen Wahrnehmungs- und Beteiligungsziele der Kommunikation sowie über tief gehende Konflikte zwischen den Zielen zu erlangen. Die qualitative Datenerhebung umfasste leitfadengestützte Expertengespräche als eine Methode (Klemm und Liebold 2017, S. 309 f.). Diese wurde für die vorliegende Studie genutzt, da sie den Vorteil bietet, sowohl allgemeine Forschungsfragen direkt ansprechen zu können, als auch sich bei den Antworten und im Gesprächsverlauf an den jeweiligen Gesprächspartnern zu orientieren.

Das Datenmaterial enthält 17 Expertengespräche mit 18 Kommunalvertretern. Die Samplingprinzipien, die der Auswahl der 18 Kommunalvertreter zugrunde liegen, wurden aus einer existierenden Studie übernommen (Umansky und Fuhrberg 2018, S. 5 f.). Das Sampling verlief in zwei Schritten. Zunächst wurden aus allen Netzausbaustrecken vier Strecken ausgewählt.<sup>8</sup> Beim zweiten Schritt wurden 18 Kommunalvertreter identifiziert, deren Kommunen von der Planung der vier ausgewählten Strecken betroffen waren.<sup>9</sup> Bei der Rekrutierung wurden Kommunalvertreter der bereits ausgewählten Behörden kontaktiert, die sich mit dem Thema Netzausbau beschäftigen und hierzu mit der Öffentlichkeit im Kontakt standen. Insgesamt arbeiteten von den 18 Kommunalvertretern zehn in einer Regierung (Bürgermeister/Landräte) und acht in einer Verwaltung (hauptsächlich Planer). Zwölf Kommunalvertreter arbeiteten auf Gemeinde/Stadt- und sechs auf Landkreisebene.

Die Gespräche mit den Kommunalvertretern dauerten zwischen 42 min und 85 min, wobei die meisten Gespräche ca. 60 min dauerten. Bei einigen Gesprächen wurde das Struktur-lege-Verfahren angewandt, um eine Reflexion der Gesprächspartner zu stimulieren. Die aufgenommenen und mit einem inhaltlichen Fokus transkribierten Gespräche wurden mithilfe der *inhaltlichen Strukturierung* der qualitativen Inhaltsanalyse analysiert (Mayring 2007, S. 89 f.). Alle Hauptkategorien sowie die Subkategorien der Beteiligungsziele wurden anhand der Forschungsfragen deduziert. Die Subkategorien wurden aus dem Datenmaterial induktiv abgeleitet. Die nachfolgend zur Illustrierung der Analyseergebnisse verwendeten Zitate wurden anonymisiert, um etwaige Nachteile für die Gesprächspartner zu vermeiden.

---

<sup>8</sup>Bei den ausgewählten Strecken konnte eine Betroffenheit der Öffentlichkeit vermutet werden, basierend auf der Berichterstattung und der Bevölkerungsdichte der anliegenden Kommunen. Außerdem variierten die Strecken in ihrer Länge, dem Planungsbeginn sowie ihrem Planungsstadium, sodass vielfältige Projekteigenschaften abgebildet werden konnten. Schließlich hatten die ausgewählten Strecken aus forschungspraktischen Gründen eine bestimmte maximale Entfernung zum Forschungsstandort.

<sup>9</sup>Zwei der 18 Kommunalvertreter meldeten sich auf eine Anfrage an eine Arbeitsgruppe von Kommunalvertretern, die sich mit dem Netzausbau beschäftigt. Die restlichen 16 Vertreter wurden anhand einer gleichmäßigen Verteilung auf alle vier Strecken ausgewählt. Des Weiteren waren ihre Behörden für Kommunen entlang der vier Strecken zuständig, die eine möglichst hohe Bevölkerungsdichte hatten, durch die eine hohe Betroffenheit vermutet werden konnte. Schließlich wurde auf Vielfalt bezüglich regierenden und verwaltenden Kommunalvertretern sowie Kommunalvertretern auf Landkreis- und Gemeinde/Stadt-Ebene geachtet.

## **9 Forschungsergebnisse**

### **9.1 Beteiligungsziele bei der Kommunikation kommunaler Behörden**

Die Auswertung der Expertengespräche ergab, dass Kommunalvertreter mit Hilfe von Kommunikation die kommunale Öffentlichkeit bei der Beteiligung an der Netzausbauplanung unterstützten. Sie verfolgten bei ihrer Kommunikation Beteiligungsziele, die sich in Informations-, Austausch- und Einflussziele aufgliederten.

#### **9.1.1 Informationsziele**

Die Informationsziele der Kommunalvertreter umfassten u. a. die Erläuterung sowohl technischer, energiepolitischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge des Übertragungsnetzausbaus als auch rechtlicher Fragestellungen bezüglich des Planungsprozesses:

„Das Hauptziel ist eigentlich Information und Erklären. Der Versuch zu erreichen, dass die Leute möglichst viel verstehen, [...] warum so eine Leitung erforderlich ist. Dazu muss man zumindest in Ansätzen auch bisschen technische Zusammenhänge verstehen. [...] Und man muss auch irgendwo versuchen deutlich zu machen, wie wird so ein Projekt eigentlich geplant und realisiert.“ (E1)

Kommunalvertreter teilten Informationen sowohl auf eigene Initiative mit, indem sie zum Beispiel Bürgerversammlungen organisierten (E3); auf Nachfrage, wenn sie Einladungen zu Bürgerveranstaltungen folgten (E10) oder persönlich kontaktiert wurden (E4); oder sie teilten gar keine Information (E5). In einigen Fällen war die Information detaillierter (E1) – in anderen Fällen informierten die Behörden die Öffentlichkeit nur indem sie einen Ansprechpartner nannten (E4). In den meisten Fällen bestand die kommunikative Herausforderung darin, komplizierte Informationen verständlich zu machen und die kommunale Öffentlichkeit zu überzeugen, Fehlinformationen zu korrigieren.

#### **9.1.2 Austauschziele bei der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Neben Informationszielen verfolgten Kommunalvertreter auch Austauschziele. Hierbei vermittelten sie einen Austausch zwischen der kommunalen Öffentlichkeit und Vorhabenträgern sowie möglichen weiteren Akteuren. Durch den Austausch sollte sich die kommunale Öffentlichkeit eine umfassende Meinung zum Netzausbau bilden und die anderen Akteure bei ihrer Meinungsbildung beeinflussen:

„Wir hatten auch gemeinsame Dreierunden und Gespräche organisiert, wo die Vorhabenträgerin, die Verwaltung und die Bürgerinitiative mit an dem Tisch saßen. [...] So habe ich das zumindest wahrgenommen, dass wir als Verwaltung auch eine Plattform des Informationsaustausches bieten. [...] Was die Möglichkeit der Problematisierung und des Herausarbeitens angeht, glaube ich, können wir sehr gut zur Versachlichung beitragen.“ (E9)

Kommunalvertreter förderten den Austausch sowohl bei kleinen Treffen als auch bei größeren Bürgerversammlungen (E3). Da die kommunale Öffentlichkeit eine oft kritische Einstellung zum Netzausbau und den Netzbetreibern hatte, vermittelten viele Kommunalvertreter der Öffentlichkeit, Anfeindungen und eine Eskalation des Konflikts zu vermeiden sowie eine gemeinsame Basis durch rational-objektive Argumente zu schaffen. Einige Kommunalvertreter fassten ihre Rolle in diesem Zusammenhang als *Vermittler* auf (E8), was nicht bedeutet, dass sie grundsätzlich eine neutrale Position zum Netzausbau einnahmen, sondern eher den Austausch aus einer neutralen Position fördern wollten (E14).

### 9.1.3 Einflussziele bei der Öffentlichkeitsbeteiligung

Von Informations- und Austauschzielen abgesehen, gingen Kommunalvertreter auch direkten Einflusszielen nach. Hierbei verholten sie der kommunalen Öffentlichkeit zu einer direkten Einflussnahme auf die Netzausbauplanung. Die Einflussnahme verlief über formelle und informelle Wege. Über den formellen Weg versuchten Kommunalvertreter mit Hilfe von Kommunikation, die Interessen der Öffentlichkeit zu verstehen, um sie nach einer Abwägung (E15) bei der offiziellen Stellungnahme zur Netzausbauplanung zu berücksichtigen: „Wir haben das, was Bürgerinnen und Bürger hier in der Bürgeranhörung gesagt haben, in unsere Stellungnahme mit einfließen lassen“ (E11).

Andere Kommunalvertreter v. a. auf Landkreisebene organisierten einen Austausch mit der kommunalen Öffentlichkeit, um sich gemeinsam auf den Inhalt der Stellungnahme zu einigen (E12). Bei diesem Austausch vermittelten Kommunalvertreter den Bürgern, dass es um ein gemeinsames Vorgehen geht, bei dem Partikularinteressen einzelner zurückgestellt werden sollten. In beiden Fällen ging bei der formellen Einflussnahme die offizielle Stellungnahme in das Planfeststellungsverfahren ein und wurde von der Planfeststellungsbehörde bei der Entscheidung über die Genehmigung der Planung berücksichtigt.

Neben der formellen Einflussnahme beabsichtigten einige Kommunalvertreter auch eine informelle Einflussnahme der kommunalen Öffentlichkeit auf die Netzausbauplanung. Die informelle Einflussnahme teilte sich in eine konfrontative und eine kooperative auf. Bei der konfrontativen Einflussnahme nutzten

Kommunalvertreter die Kommunikation, um die kommunale Öffentlichkeit zu mobilisieren, ihre oft kritische Position zum Netzausbau öffentlich kundzutun:

„Ich finde es gut, wenn es hier eine Bürgerinitiative gibt oder Personen, die sagen: ‚Moment, wir machen auch [...] Druck, wir setzen uns ein, wir haben Interessen, die wir gegenüber dem Vorhabenträger und der Landentwicklung deutlich machen.‘ [...] Wir müssen uns früh genug positionieren. Das habe ich unseren Bürgern und Bürgerinnen gesagt.“ (E3)

Der öffentliche Protest sollte Druck auf Netzbetreiber (E3) und Genehmigungsbehörden (E2) ausüben, um eine förderliche Entscheidung zu beeinflussen. Außerdem hatte öffentlicher Protest auch Bundestagsabgeordnete des betreffenden Wahlkreises im Fokus, um diese dazu aufzufordern, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Planungen zu verändern (E6).

Im Gegensatz zur konfrontativen informellen Einflussnahme zielten einige Kommunalvertreter auf eine kooperative Einflussnahme ab. Hierbei führten Kommunalvertreter gemeinsam mit Vorhabenträgern und der Öffentlichkeit die Planung der Netzausbautrecke durch. Dies geschah durch die Erlaubnis der Netzbetreiber, die das Mandat für die Planung besitzen: „Wir haben dann in der Gemeinde einen Trassenfindungsprozess angeschoben zusammen mit dem Vorhabenträger [...]. Wir wollten [...] zusammen mit dem Vorhabenträger eine möglichst konfliktarme Trasse [...] finden [...] mit Experten, Bürgern“ (E7).

Die kooperative informelle Einflussnahme ähnelte zwar dem oben beschriebenen Austausch, unterschied sich jedoch darin, dass es nicht alleine um Meinungsbildung, sondern vor allem um eine direkte Planungsbeeinflussung ging. Hierbei vermittelten Kommunalvertreter kommunikativ der kommunalen Öffentlichkeit die Wichtigkeit, eine mit dem Übertragungsnetzbetreiber gemeinsame Planung zu entwickeln.

## 9.2 Wahrnehmungsziele bei der Kommunikation kommunaler Behörden

Bei der Beteiligung bemühten sich Kommunalvertreter um eine positive Wahrnehmung. Sie wendeten drei verschiedene Strategien an:

1. Einige Kommunalvertreter vermittelten ihre Wertschätzung gegenüber der kommunalen Öffentlichkeit. Hierfür nahmen sie u. a. an Veranstaltungen teil, die von der kommunalen Öffentlichkeit als wichtig erachtet wurden, um Respekt für ihre Anliegen zu demonstrieren:

„Und wenn [...] man [...] eigentlich Wichtiges zu tun hat, dann muss man trotzdem hin, sonst sind die Menschen fassungslos vor Ort und sagen: Mensch, der lässt sich da nicht einmal blicken auf der wichtigsten Veranstaltung unseres Lebens [...].“ (E10)

2. Andere Kommunalvertreter förderten eine positive Wahrnehmung, indem sie ihr Bemühen vermittelten, an sie gerichtete Erwartungen zu erfüllen: „Die Menschen, die hier wohnen, die erwarten natürlich, dass wir ihre Interessen vertreten. [...] Sie erwarten, dass wir mit einem für alle Betroffenen möglichst guten Ergebnis herauskommen. [...] Dafür werden wir uns später auch rechtfertigen müssen“ (E1).
3. Daneben bemühten sich andere Kommunalvertreter um eine positive Wahrnehmung, indem sie der Öffentlichkeit vermittelten, dass sie zu einem gerechten Netzausbauplanungsprozess beitragen: „Also ich glaube, dass [...] Bürger [...] von uns erwarten, [...] darauf zu schauen, auf diesen Prozess, dass da auch eine gerechte Abwägung stattfindet“ (E12).

Zu einem gerechten Prozess gehörten laut Kommunalvertretern allgemeingültige objektive Kriterien für die Netzausbauplanung, die für alle transparent gemacht wurden. Gleichzeitig gehörte zu einem gerechten Prozess die Einbeziehung der kommunalen Öffentlichkeit.

### **9.3 Konflikte zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen bei der Kommunikation kommunaler Behörden**

Konflikte zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen entstanden, wenn die Beteiligung der Kommunalvertreter die Öffentlichkeit enttäuschte und sie dadurch negativ wahrgenommen wurden. Die Enttäuschung fußte auf gegensätzlichen Einstellungen zum Netzausbau.

#### **9.3.1 Gegensätzliche Einstellungen zum Netzausbau**

Die kommunale Öffentlichkeit ging laut vielen Kommunalvertretern bei der Netzausbauplanung von Partikularinteressen aus. Sie definierten ihre Interessen über eine individuelle Betroffenheit (E13). Wenn Netze in ihrer Umgebung ausgebaut werden sollten, lehnten sie den Netzausbau ab und forderten, den Netzausbau zu stoppen, an einen anderen Ort zu verlegen oder unter die Erde zu legen (E10).

Demgegenüber befolgten einige Kommunalvertreter – laut eigener Aussagen – übergeordnete Ziele. Sie lehnten den Netzausbau nicht ab, da er gesetzlich beschlossen ist (E15) oder sie erneuerbare Energie in der Kommune erzeugen wollten, die mithilfe der Netze transportiert werden sollte (E6). Auch eine von der Öffentlichkeit favorisierte räumliche Verlegung des Netzausbaus lehnten viele Kommunalvertreter ab, da dies zu Konflikten innerhalb der Kommune (E8) oder zwischen Kommunen führen könnte (E3). Ebenso standen einige Kommunalvertreter Erdkabeln kritisch gegenüber, da sie für die Landwirtschaft problematisch sind und durch die teure Technologie den Strompreis erhöhen könnten (E14). Unabhängig von der Einstellung zum Netzausbau argumentierten zusätzlich einige Kommunalvertreter, dass eine Verhinderung des Netzausbaus unwahrscheinlich sei und sie die Interessen ihrer Kommune eher vertreten würden, wenn sie sich konstruktiv an der Planung beteiligten (E7).

### **9.3.2 Resultierende Konflikte zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen**

Die Einstellungen der Kommunalvertreter zum Netzausbau wirkten sich auf ihre Beteiligung aus. Gegensätzliche Einstellungen zwischen Kommunalvertretern und der Öffentlichkeit führten zu einer Beteiligung, die von der Öffentlichkeit abgelehnt wurde und zu einer negativen Wahrnehmung der Kommunalvertreter führte. Dadurch kam es zu Konflikten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen. So erläuterte ein Kommunalvertreter (E7), dass er den Netzausbau nicht verhindern konnte und ihn auch nicht in eine Nachbarkommune verschieben wollte. Darum bemühte er sich um einen informellen Einfluss auf die Planung, um diese für seine Kommune möglichst vorteilhaft zu gestalten. Hierfür erarbeitete er gemeinsam mit der Öffentlichkeit Vorschläge für Trassenverläufe. Dafür wäre der Kommunalvertreter in der kommunalen Öffentlichkeit negativ wahrgenommen worden, da er den Netzausbau nicht verhindern oder verschieben wollte und mit der Planung de facto eine neue Betroffenheit ausgelöst hatte: „Das hat uns Kritik bei den Neubetroffenen eingebracht, denen wir dann irgendwo eine konfliktärmere Trasse am Allgemeinwohl orientiert unter Abwägung aller Belange in deren Korridor gesetzt haben“ (E7).

### **9.3.3 Auswirkung von Konflikten auf die Kommunikation**

Kommunalvertreter nahmen bei Konflikten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen drei verschiedene Positionen ein. Bei der ersten Position behielten sie ihre Beteiligungsziele bei und lehnten kurzfristige Wahrnehmungsziele ab. Sie orientieren sich nicht an der Erfüllung kurzfristiger Erwartungen und folgten keiner populären Stimmung, sondern einer fachlich-vertretbaren, glaubwürdigen Position:

„Ich habe hier keine Klassensprecherfunktion, dass ich jetzt irgendwelche Interessen vertrete, von denen ich selbst davon überzeugt bin, dass sie rechtlich überhaupt nicht haltbar sind, nur um sozusagen dem Volk nach dem Maul zu schauen. [...] Für Bürgermeister gibt es ja keine festgeschriebene Rolle. [...] Ich interpretier die eben nicht so sehr politisch, sondern mehr von der fachlichen Seite her. [...] Es geht da um eine Frage der eigenen Glaubwürdigkeit.“ (E11)

Bei der zweiten Position gegenüber Konflikten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen orientierten Kommunalvertreter ihre Beteiligungsziele an den Wahrnehmungszielen. Hierbei passten sie vor allem die formellen und informellen Einflussziele der Beteiligung an. Bei der formellen Einflussnahme richteten die Kommunalvertreter ihre fachlichen Stellungnahmen nach der öffentlichen Wahrnehmung aus:

„Es ist insofern für mich vielleicht einfacher gewesen, weil ich mit den engagierten Gegnern natürlich eine Meinung vertreten habe. Jetzt kann man mal sagen: ‚Na siehste, hast es dir bequem gemacht.‘ Ja, möglicherweise bin ich [...] sogar auch deshalb in die Richtung gegangen.“ (E17)

Andere Kommunalvertreter, die die zweite Position einnahmen, passten ihre informelle Einflussnahme an die Wahrnehmungsziele an. Sie organisierten keine oder beteiligten sich nicht aktiv an informellen Planungen, damit sie sich nicht für eine entstandene Betroffenheit in der Kommune verantworten mussten. Grundsätzlich verdeutlichten sie der kommunalen Öffentlichkeit ihre geringe Verantwortung für den Netzausbau:

„Es ist sicherlich eine Herausforderung, den Bürgerinnen und Bürgern klar zu machen, dass das Ganze nicht passieren würde, wenn wir nur sagen würden: ‚Wir wollen das alles nicht‘. [...] Und an den runden Tischen haben wir uns nicht aktiv beteiligt, [...] weil wir letztlich [...] nicht die aktive planerische Rolle besetzen wollten. Da muss man nämlich aufpassen: [...] Irgendeinem tun Sie dann immer weh. [...] Da haben wir als Kommune uns sehr zurückgenommen und gesagt: Nein. [...] Da, in Anführungsstrichen, machen wir uns die Finger nicht dran schmutzig.“ (E9)

Kommunalvertreter, die eine dritte Position einnahmen, versuchten zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen zu vermitteln. Sie behielten ihre Beteiligungsziele bei und bemühten sich um eine positive Wahrnehmung nicht über die Ergebnis-, sondern über die Prozessdarstellung. Sie vermittelten ihren positiven Beitrag zu einem gerechten Planungsprozess und versuchten, die negative Wahrnehmung in der kommunalen Öffentlichkeit zu mindern, indem sie darstellen, dass

die ungewünschten Planungsergebnisse auf einem transparenten und einem auf allgemeingültigen rationalen Kriterien basierenden Prozess fußen, an dem die kommunale Öffentlichkeit teilnehmen durfte:

„Ich glaube auch selber nicht daran, dass man im Durchschnitt bei den betroffenen Menschen erreicht, dass die zufrieden sind mit dem Ergebnis. Sie werden ein Projekt in ihrer Nähe nach wie vor ablehnen. [...] Ich hoffe, dass aber wenigstens trotz Ablehnung in der Sache, sozusagen rational erkannt wird, dass wenigstens ein Bemühen dahintersteht, zu einer fairen und richtigen Lösung zu kommen [...] und gefühlt nicht diese ganz negative Einschätzung: ‚Die machen ja eh mit uns, was sie wollen‘.“ (E6)

---

## 10 Zusammenfassung und Diskussion

Die Forschungsergebnisse verdeutlichen die Rolle von Beteiligung für die Kommunikation kommunaler Behörden im Rahmen des Übertragungsnetzausbaus. Sie zeigen außerdem, wie Behörden sich mit Hilfe von Kommunikation um eine positive öffentliche Wahrnehmung bei der Beteiligung bemühen. Schließlich geben die Ergebnisse Einblicke, wie Beteiligungs- und Wahrnehmungsziele im Konflikt zueinanderstehen können und welche Auswirkungen es auf die Kommunikation kommunaler Behörden haben kann. Die Ergebnisse erlauben wissenschaftliche und praktische Ableitungen.

### 10.1 Beteiligungs- und Wahrnehmungsziele

Beteiligung spielte eine wichtige Rolle in der Kommunikationspraxis vieler Kommunalvertreter. Bei ihrer Kommunikation verfolgten Kommunalvertreter die folgenden Beteiligungsziele: 1) Informationsziele, 2) Austauschziele, und 3) Einflussziele.

1) Bei den Informationszielen bemühten sich Kommunalvertreter, komplexe Informationen der Öffentlichkeit verständlich zu machen. Die Verständlichkeit gilt in der Forschung als eine zentrale Herausforderung für die Kommunikation von Behörden (Ebert und Fisiak 2018). 2) Bei den Austauschzielen nahmen einige Kommunalvertreter eine vermittelnde Rolle ein und bemühten sich um einen sachlichen und kooperativen Umgang zwischen der kommunalen Öffentlichkeit und den Netzbetreibern. Dieses Ziel ist zum Teil sicherlich ihrer formellen Rolle als Träger öffentlicher Belange geschuldet. Sie sind weder in der Planungs- noch Genehmigungsverantwortung und können im Interesse ihrer

Kommune, einen Meinungsaustausch zwischen verschiedenen Seiten fördern. Dennoch mag die Vermittlungsrolle auch sonst für Kommunalvertreter zum Alltag gehören, da sie aus normativer Perspektive der Neutralität und dem Allgemeinwohl verpflichtet sind und angesichts oft widersprüchlicher öffentlicher Interessen *Interessensausgleich* und *Konfliktbewältigung* betreiben (Pfetsch 1998, S. 235).

Die Vermittlung zwischen und innerhalb von Organisationen lässt sich als *Boundary Spanning* bezeichnen und gilt traditionell in der strategischen Kommunikationsforschung als eine wichtige Rolle für Kommunizierende (Springston und Leichty 1994). 3) Bei den Einflusszielen nahmen Kommunalvertreter informellen oder formellen Einfluss auf die Netzausbauplanung. Dabei nutzten sie die Kommunikation u. a. dafür, die Interessen der Öffentlichkeit zu verstehen, die Öffentlichkeit bei konfrontativem Einfluss zu mobilisieren und bei kooperativem Einfluss von einem gemeinsamen Vorgehen zu überzeugen. Diese Ergebnisse können Praktikern helfen, ihre eigenen Beteiligungsziele hinsichtlich der Kommunikation zu reflektieren. Für die Forschung lässt sich ableiten, dass ein politischer Beteiligungsbegriff (Arnstein 1969) für die Analyse von Beteiligung in der Kommunikationspraxis als geeignet erscheint.

Während Kommunalvertreter die kommunale Öffentlichkeit bei der Beteiligung unterstützten, bemühten sie sich um eine positive Wahrnehmung. Dafür vermittelten Kommunalvertreter (I) ihre Wertschätzung gegenüber der kommunalen Öffentlichkeit; (II) ihr Bemühen, die von der kommunalen Öffentlichkeit gewünschten Ergebnisse zu erreichen; sowie (III) ihren Beitrag zu einer fairen, transparenten und inklusiven Planung.

## 10.2 Konflikte zwischen Beteiligungs- und Wahrnehmungszielen

Die Beteiligung führte laut Kommunalvertretern zu einer negativen Wahrnehmung in der kommunalen Öffentlichkeit, wenn sie die Erwartungen der kommunalen Öffentlichkeit enttäuschte. Während die Öffentlichkeit laut Kommunalvertretern erwartete, mithilfe der Beteiligung Partikularinteressen bei der Planung durchzusetzen, verfolgten Kommunalvertreter aus ihrer Sicht eher gemeinschaftliche Interessen. Damit verdeutlichen die Forschungsergebnisse, dass Beteiligung anders als größtenteils dargestellt (Canel und Luoma-aho 2018, S. 185–188), auch negative Auswirkungen für Behörden haben kann (Simmons 2014, S. 313). Die Kommunalvertreter waren sich der negativen Auswirkungen bewusst und passten ihre Beteiligungs- oder Wahrnehmungsziele an. Eine Lösung

für den Konflikt stellte für einige Kommunalvertreter die Vermittlung einer fairen, transparenten und inklusiven Planung dar. Damit versuchten sie, die negative Wahrnehmung bedingt durch das Planungsergebnis zu kompensieren. Diese Lösung entspricht der Vermittlung eines prozeduralen Gerechtigkeitsempfindens, das trotz ungewünschter Ergebnisse negative Wahrnehmungen mindern kann (Colquitt et al. 2001, S. 426 f.). Mithilfe der Befunde der Organisationsgerechtigkeitsforschung können Praktiker ihre Kommunikation bei konfliktreichen Infrastrukturprojekten reflektieren (Fuhrberg et al. 2016).

Unabhängig davon, *wie* Kommunalvertreter ihre Kommunikation aufgrund von Konflikten anpassen, ist entscheidend, *dass* sie ihre Kommunikation anpassen. Zum Beispiel versuchten einige Kommunalvertreter angesichts möglicher öffentlicher Kritik, ihre geringe Verantwortung für die Netzausbauplanung der Öffentlichkeit zu verdeutlichen. Andere Kommunalvertreter hoben bei ihrer öffentlichen Kommunikation Verfahrensgerechtigkeit hervor.

Das unterstützt die These, dass sich die strategische Kommunikation von Behörden durch eine Aushandlung widersprüchlicher Ziele konstituiert (Fredriksson und Pallas 2016). Dies bedeutet für die Praktiker, dass sich interne Widersprüche bei den Behörden, die erhebliche Kommunikationsherausforderungen bedeuten, wohl kaum reduzieren lassen (Clarke et al. 2006). Vielmehr sollten Praktiker Widersprüche kontinuierlich reflektieren, um auf der Basis eines besseren Komplexitätsverständnisses zu kommunizieren (Umansky und Fuhrberg 2018, S. 9 f.). Für die Kommunikationsforschung bedeutet dies, dass die Komplexität strategischer Kommunikation weder durch einzelne Faktoren noch durch einzeln untersuchte Faktoren, sondern erst durch die Beziehung zwischen vielfältigen Faktoren nachvollzogen werden kann.

---

## Literatur

- Alcántara, S., Bach, N., Kuhn, R., & Ullrich, P. (2016). *Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Baumgartner, S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Beckmann, K. J., Bock, S., Landua, D., & Reimann, B. (2013). Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik. *Umwelt und Mensch Informationsdienst*, 2, 21–27.

- Bogumil, J. (2008). Regierung und Verwaltung. In G. Breit, P. Massing, & J. Bogumil (Hrsg.), *Regierung und Regierungshandeln. Eine Einführung* (S. 51–73). Schwalbach: Wochenschau.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2017). Rahmenbedingungen für den Netzausbau. BMWI. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/stromnetze-und-netzausbau-regulierung-rahmenbedingungen.html>. Zugegriffen: 28. Febr. 2019.
- Bundesnetzagentur. (2019). Netzausbau – Fünf Schritte. <https://www.netzausbau.de/5schritte/de.html>. Zugegriffen: 28. Febr. 2019.
- Canel, M. J., & Luoma-aho, V. (2018). *Public sector communication. Closing the gaps between public organizations and citizens*. Hoboken: Wiley.
- Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation. An analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. *Javnost – The Public*, 23(1), 70–88. <https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1149760>.
- Clarke, L., Chess, C., Holmes, R., & O’Neill, K. M. (2006). Speaking with one voice. Risk Communication lessons from the US anthrax attacks. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(3), 160–169.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O. L. H., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium. A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425–445. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.86.3.425>.
- 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: Westdeutscher Verlag.
- Donges, P., & Jarren, O. (2017). Akteure politischer Kommunikation. In P. Donges & O. Jarren (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* (4. Aufl., S. 111–131). Wiesbaden: Springer VS.
- Drews, J. (2018). *Risikokommunikation und Krisenkommunikation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Ebert, H., & Fisiak, I. (2018). *Bürgerkommunikation auf Augenhöhe. Wie Behörden und öffentliche Verwaltung verständlich kommunizieren können* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Hrsg.), *The Sage handbook of qualitative research* (S. 301–316). London: Sage.
- Franz, T. (2013). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Fredriksson, M., & Pallas, J. (2016). Diverging principles for strategic communication in government agencies. *International Journal of Strategic Communication*, 10(3), 153–164. <https://doi.org/10.1080/1553118x.2016.1176571>.
- Fuhrberg, R., & Umansky, D. (2016). Good guys vs. bad guys? Konflikte zwischen Selbst- und Fremdbild der Akteure als kommunikative Herausforderung für die Bürgerbeteiligung beim Übertragungsnetzausbau. In Bundesnetzagentur (Hrsg.), *Wissenschaftsdialog 2016* (S. 116–129). Bonn: Bundesnetzagentur.
- Fuhrberg, R., Thieme, M., & Umansky, D. (2016). Das ist so ungerecht! Die Rolle der Gerechtigkeit in der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau. *prmagazin*, 47(6), 48–53.

- Glenn, T. (2014). The management and administration of government communications in Canada. *Canadian Public Administration*, 57(1), 3–25. <https://doi.org/10.1111/capa.12057>.
- Hallahan, K., Holtzhausen, D., van Ruler, B., Verčič, D., & Sriramesh, K. (2007). Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 1(1), 3–35.
- Heinze, J. (2012). *Regierungskommunikation in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Henseling, C., Evers-Wölk, M., Oertel, B., Opielka, M., Kahlisch, C., & Koestner, J. O. (2016). Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende. Stakeholder Panel Report: 1. <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-sp001.pdf>. Zugegriffen: 5. Dez. 2018.
- Holtzhausen, D., & Zerfaß, A. (2013). Strategic communication: Pillars and perspectives of an alternative paradigm. In A. Zerfaß, L. Rademacher, & S. Wehmeier (Hrsg.), *Organisationskommunikation und Public Relations. Forschungsparadigmen und neue Perspektiven* (S. 73–94). Wiesbaden: Springer VS.
- Klemm, M., & Liebold, R. (2017). Qualitative Interviews in der Organisationsforschung. In S. Liebig, W. Matiaske, & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch empirische Organisationsforschung* (Bd. 64, S. 299–324). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kocks, J. N., & Raupp, J. (2014). Rechtlich-normative Rahmenbedingungen der Regierungskommunikation. Ein Thema für die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. *Publizistik*, 59(3), 269–284. <https://doi.org/10.1007/s11616-014-0205-5>.
- Mayring, P. (2007). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (9. Aufl., Dr. nach Typoskr). Weinheim: Beltz.
- Mead, G. H. (1934). *Mind, self, society from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Müller, B. (2010). *Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionschutzrechts* (Umweltrechtliche Studien, Bd. 43). Baden-Baden: Nomos.
- Pfetsch, B. (1998). Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In U. Sarci-nelli (Hrsg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* (S. 233–252). Wiesbaden: VS Verlag.
- Rademacher, L., & Lintemeier, K. (2015). Smarte Partizipation?! Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt. Wie deutsche Politiker über frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten denken. [http://www.dialoggesellschaft.de/wp-content/uploads/Smarte\\_Partizipation.pdf](http://www.dialoggesellschaft.de/wp-content/uploads/Smarte_Partizipation.pdf). Zugegriffen: 28. Febr. 2019.
- Raupp, J., & Hoffjann, O. (2012). Understanding strategy in communication management. *Journal of Communication Management*, 16(2), 146–161. <https://doi.org/10.1108/13632541211217579>.
- Raupp, J., & Kocks, J. N. (2018). Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In J. Raupp, J. N. Kocks, & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Implikationen des technologisch induzierten Medienwandels* (S. 7–23). Wiesbaden: Springer VS.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology and Human Values*, 30(2), 251–290. <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>.

- Schulz, S. E., Janda, T. C., & Tischer, J. (2013). »Alles open« – Oder: Wie offen sind die Kommunikationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ausgestaltet? In H. Hill (Hrsg.), *Verwaltungskommunikation. Wissenschaftliche Analysen und praktische Beispiele* (S. 9–30). Baden-Baden: Nomos.
- Simmons, P. (2014). Challenges for communicators in future Australian local government. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 155, 312–319. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.10.298>.
- Springston, J. K., & Leichty, G. (1994). Boundary spanning activities in public relations. *Journalism Quarterly*, 71(3), 697–708.
- Stracke, M. (2017). *Öffentlichkeitsbeteiligung im Übertragungsnetzausbau. Akzeptanzförderung als gesetzgeberisches Leitbild*. Baden-Baden: Nomos.
- Umansky, D. (2017). Verständigung als Grundlage strategischer Risikokommunikation. Ein Fokus vom Forschungsprojekt Net Future Niedersachsen. *Corporate Communications Journal*, 4(2), 22–35.
- Umansky, D., & Fuhrberg, R. (2018). Improving risk communication and public participation through mutual understanding. *Journal of Communication Management*, 22(1), 2–13. <https://doi.org/10.1108/JCOM-12-2016-0099>.
- Vetter, A., Geyer, S., & Eith, U. (2015). Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 223–342). Wiesbaden: Springer VS.
- Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public sector organizations and reputation management. Five Problems. *International Public Management Journal*, 15(2), 186–206. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.702590>.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung

Lars Rademacher, Klaus Lintemeier und Heiko Kretschmer

Mehr als 80 % der Deutschen wünschen sich mehr Mitsprachemöglichkeiten in politischen Entscheidungsprozessen. Zivilgesellschaftliche Initiativen auf lokaler Ebene, Bürgerbewegungen und der steigende Einfluss von Nichtregierungsorganisationen (NGO) sind nur einige Beispiele für den immer deutlicher wahrnehmbaren Wunsch, gesellschaftliche Entwicklungen aktiv mitzugestalten. Mittlerweile sind in Publikationen der Bertelsmann Stiftung (2014) mehr als hundert Bürgerbeteiligungsformate verzeichnet.

Den Kern vieler dieser Verfahren bilden dialogorientierte und indirekt angelegte Beteiligungsverfahren, die einer „Wiederentdeckung von Formen der öffentlichen Debatte über Angelegenheiten des Gemeinwesens“ (Geißel et al. 2014, S. 16) gleichkommen und im Wesentlichen der Vorbereitung von Entscheidungen dienen. Dem stehen Verfahren gegenüber, die direktdemokratische Entscheidungen über Sachfragen ermöglichen sollen und dafür konkrete, meist elektronische Abstimmungsverfahren benötigen. Während bei der dialogorientierten Variante Öffentlichkeit und Bürgergruppen lediglich gehört und in den Entscheidungsprozess vorbereitend einbezogen werden, entscheiden sie bei direktdemokratischen Formen mit (Geißel et al. 2014).

---

L. Rademacher (✉)

Fachbereich Media, Hochschule Darmstadt, Darmstadt, Deutschland

E-Mail: [lars.rademacher@h-da.de](mailto:lars.rademacher@h-da.de)

K. Lintemeier

Lintemeier Advisors, München, Deutschland

E-Mail: [klaus.lintemeier@lintemeier.de](mailto:klaus.lintemeier@lintemeier.de)

H. Kretschmer

Johannsen + Kretschmer Strategische Kommunikation GmbH, Berlin, Deutschland

E-Mail: [h.kretschmer@jk-kom.de](mailto:h.kretschmer@jk-kom.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_8)

## 1 Gestiegene Komplexitäten

Die Rahmenbedingungen von Industrie- und Infrastrukturprojekten sind komplex: Auf der einen Seite eine Öffentlichkeit, die verstärkt Dialog- und Beteiligungsformen jenseits der formalen Beteiligungsverfahren einfordert, auf der anderen Seite eine Verwaltung mit verschiedenen Fachbereichen und Zuständigkeiten sowie bindenden verwaltungs- und umweltrechtlichen Vorgaben. Damit stellt sich die Frage, wie Projekte heute erfolgreich umgesetzt werden können.

Die zentralen Erfolgsfaktoren für Vorhabenträger sind einerseits eine schnelle und rechtssichere Bearbeitung ihrer Projekte durch die Verwaltung und andererseits eine Öffentlichkeit, die ihre Vorhaben trägt. Beides ist heute jedoch nicht garantiert. Verwaltungsprozesse stecken in Zielkonflikten zwischen Politik, Recht und der internen Zuständigkeitslogik fest. Die öffentliche Meinung wird nicht selten von kritischen NGOs geprägt, die zunehmend medial präsent und vernetzt sind.

Der Bundesgesetzgeber hat auf die neuen Herausforderungen reagiert und mit der Neuregelung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 7. Juni 2013 das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt. Dieses Gesetz wurde mittlerweile auch in den Bundesländern umgesetzt. Zugleich sind weitere Standards und Richtlinien entstanden, so etwa der Planungsleitfaden für Infrastrukturprojekte des Landes Baden-Württemberg oder die Richtlinie VDI 7000 des Vereins Deutscher Ingenieure. Doch damit ist die Frage, wie Beteiligung und Dialog erfolgreich in die Planung von Projekten und Vorhaben integriert werden können, nicht beantwortet.

Die meisten Beteiligungsverfahren sollen zu akzeptierten Lösungen führen, sehen sich aber zunehmend mit einer Frontalopposition konfrontiert. Demokratietheoretische Ansätze verlieren hier schnell ihre Wirkungsmacht (Crouch 2008). Die Perspektive der Vorhabenträger und die rechtlichen Rahmenbedingungen werden im Partizipationsdiskurs bisher kaum berücksichtigt.

Des Weiteren befindet sich unsere Gesellschaft in einem radikalen Wandel. Aus kommunikativer Sicht fällt dabei vor allem eines auf: Das Zusammenspiel zwischen Organisationen und ihren Anspruchsgruppen (Stakeholdern) verändert sich. Vormalig wichtige Stakeholder verlieren an Bedeutung oder verschwinden, bisher wenig beachtete Gruppen werden wichtiger und neue kommen hinzu (Lintemeier und Rademacher 2013). Auch die von ihnen formulierten Ansprüche und Erwartungen gegenüber Organisationen – seien es Unternehmen, wissenschaftliche oder politische Institutionen – verändern sich. Grund dafür sind nicht zuletzt gesellschaftliche Entwicklungen wie der Wertewandel oder die Digitalisierung:

Dank der sozialen Medien kann jeder heute jederzeit und überall Inhalte mit bisher ungeahnten Reichweiten und innerhalb kürzester Zeit weltweit verbreiten. Im Zuge dieser neuen Möglichkeiten erodiert die Rolle von Journalisten als Gatekeeper. Zugleich erhöht sich das Tempo: wer im Netz nicht innerhalb von 24 h reagiert, hat die Deutungshoheit über seine Themen schnell verloren. Die neuen Medien forcieren zudem eine neue Kultur der Partizipation: Bürger fordern zunehmend mehr Teilhabe- und Beteiligungsmöglichkeiten (zum Beispiel im Rahmen von Infrastrukturprojekten). Von Unternehmen und Organisationen wird zunehmend mehr Transparenz und Kooperation auf Augenhöhe gefordert (Heller 2018). So wandeln sich beispielsweise Kunden zu selbstbewussten Prosumern, die aktiv auf Produktentwicklungen Einfluss nehmen.

Die Bedeutung der Stakeholder für Organisationen nimmt also zu – und damit auch der Druck auf Organisationen. Denn entziehen die relevanten Anspruchsgruppen einem Unternehmen ihr Vertrauen, kann das zu einem echten Geschäftsrisiko werden. Stabile und gute Stakeholder-Beziehungen sind heute das A und O für einen langfristigen Geschäftserfolg. Das führt zu drei fundamentalen Veränderungen, die wir nachfolgend darstellen.

---

## **2      Veränderte Beteiligungskonstellationen**

### **2.1    Frühzeitige Einbindung als Pflicht**

Politische Entscheidungen im ‚stillen Kämmerlein‘ fällen oder Großprojekte ohne Einbindung der Anspruchsgruppen realisieren – das kann einem heute teuer zu stehen kommen, wie das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 exemplarisch zeigt. Die Menschen wollen mitreden, vor allem wenn geplante Vorhaben ihr Leben mehr oder minder direkt betreffen. Wie eingangs erwähnt, wünschen sich einer Studie der Bertelsmann Stiftung (2014) zufolge mehr als 80 % der Bürger mehr Mitsprachemöglichkeiten und immer weniger lassen sich von einem Behördenstempel beeindrucken. Das zeigt der Protest gegen bereits genehmigte Verfahren und Projekte.

Die Gründe für das neue Bedürfnis nach Beteiligung sind vielfältig. Sie reichen von persönlichen Interessen über das sogenannte Sankt-Florians-Prinzip (neudeutsch: Nimby) und fehlendem Verständnis bis hin zu Entfremdung und Misstrauen. Zugleich aber lässt sich ein Phänomen beobachten, das als Beteiligungsparadoxon bezeichnet wird: Am Anfang eines Verfahrens sind die Spielräume für Beteiligung und Mitgestaltung groß und das Interesse der Öffentlichkeit klein (es ist ja auch noch nichts zu spüren). Es nimmt parallel zum

Projektfortschritt in dem Maße zu, wie das Vorhaben spürbar wird (Rademacher und Lintemeier 2015). Doch je konkreter das Vorhaben wird, desto kleiner werden die Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Öffentlichkeit. Das führt zu Blockaden. Aufgabe der Politik ist es, die Öffentlichkeit über ihre Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren und auf ihre möglichst frühe Einbindung bei den Vorhabenträgern hinzuwirken. Diese stehen damit vor der Herausforderung, das Interesse der Bürger zu wecken und einen konstruktiven Dialog über ein faktisches ‚Nichts‘ zu initiieren, das erst entstehen muss. Wie kann das gelingen?

## 2.2 Veränderungen in der Meinungsbildung

Sie fördern den öffentlichen Diskurs und die Meinungsbildung, das Wissen und das Problembewusstsein. Der Systemtheoretiker Niklas Luhmann (1996) sah sie daher als ‚Fenster zur Welt‘. Für andere sind sie Garant einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft. Gemeint sind die klassischen Medien: Presse, Rundfunk und Fernsehen. Mit dem Aufkommen des ‚Social Web‘ haben sich ihre Rolle und ihre Bedeutung jedoch dramatisch verändert.

Facebook, YouTube, Twitter & Co. laufen klassischen Medienformaten den Rang ab. Online-Publisher werden zu einflussreichen Meinungsmachern (neudeutsch: Influencern) und konterkarieren den journalistischen Status des ‚Torhüters zum Wissen‘. Damit verändert sich auch der Prozess der Meinungsbildung. Sie wird nicht nur digitaler, sondern auch direkter, dezentraler und dialogischer. Neben die klassischen Meinungsbildner Politik und Medien treten vermehrt neue Influencer mit klaren Positionen und überzeugenden Argumentationen. Als professionelle Social-Media-Manager wissen sie Themen zu lancieren und zu besetzen.

Hier tun sich vor allem kritische NGOs, Bürgerinitiativen und Interessengruppen hervor und stellen Politik wie Unternehmen damit vor neue Herausforderungen: ‚Herr seiner Themen‘ ist heute nur derjenige, der 1) schnell kommuniziert und 2) das Vertrauen der Öffentlichkeit genießt. Beides trifft weder auf Politik noch auf Unternehmen zu. „Die Menschen [fühlen] sich zunehmend entfremdet von den Verantwortungsträgern des Gemeinwesens“, heißt es in der RWE-Akzeptanzstudie (2012, S. 18). „Ihnen ist das Vertrauen abhandengekommen, sowohl in die Politik als auch in große Unternehmen“ (RWE 2012, S. 18). Damit stellt sich die Frage, wie die traditionellen Institutionen – allen voran Unternehmen – die Themenführerschaft zurückerlangen und sich als glaubwürdige Akteure Gehör verschaffen können.

## 2.3 Zwischen Dialogkultur und Prozessstandardisierung

Als Reaktion auf das neue Beteiligungsbedürfnis suchen Politik und Wirtschaft nach neuen Wegen der politischen Steuerung und Kommunikation. Während Politiker eine neue Dialogkultur zu etablieren versuchen, treiben Behörden, Verbände und Unternehmen die Standardisierung und Professionalisierung von Beteiligung in Bau- und Infrastrukturvorhaben massiv voran. Dafür gibt es eine Menge guter Beispiele:

- Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat bereits [2012](#) ein Handbuch für gute Bürgerbeteiligung veröffentlicht, das parallel zum 2013 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinfachung von Planfeststellungsverfahren“ entwickelt wurde.
- Der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat nach der Richtlinie VDI 7000 zur „Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ einen Leitfaden zur Integration von Öffentlichkeitsbeteiligung in das Projektmanagement von Infrastruktur- und Industrieprojekten entwickelt (Verein deutscher Ingenieure e. V. [2014](#)).
- Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat 2013 eine verbindliche Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren erarbeitet, die 2014 in Kraft getreten ist und in ihrer rechtlichen Tragweite bundesweit einmalig ist (Staatsministerium Baden-Württemberg [2014](#)).

Unternehmen und Vorhabenträger haben eigene Standards und Leitfäden für Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt. All dies sind wichtige Schritte in die richtige Richtung. Doch die Frage, wie Dialog und Beteiligung erfolgreich in die unternehmerische Praxis übersetzt werden können, ist damit längst noch nicht beantwortet. Unter Berücksichtigung branchen- und projektspezifischer sowie gesetzlicher Rahmenbedingungen werden Ansätze entwickelt, wie Dialog und Beteiligung in unternehmerische Prozesse und Verfahren integriert werden können.

In der Arbeitswelt würden Neinsager keinen Orden bekommen, so Karrierecoach Martin Wehrle ([2015](#)) im Interview mit ZEIT ONLINE. In der Öffentlichkeitswelt dagegen schon. Es ist deutlich einfacher, gegen etwas als für etwas zu sein. Wer für etwas ist, macht sich schnell verdächtig: Wurde sie ‚gekauft‘? Ist er naiv? Wurden sie instrumentalisiert? Niemand möchte unter diesem Verdacht stehen und so wundert es nicht, dass Protest in der Regel laut und Fürsprache leise ist.

Bei wichtigen politischen Entscheidungen oder in Genehmigungsverfahren kann die ‚Stille der Fürsprecher‘ jedoch zum echten Risiko werden. Ohne Gegenstimmen kann die Proteststimmung auf die allgemeine Stimmungslage überspringen und eine Initiative, wenn nicht stoppen, so doch blockieren. Der Bürgerentscheid gegen die Teilbebauung des ehemaligen Tempelhofer Flughafens wäre vermutlich weniger erfolgreich gewesen, hätte die Initiative „100 % Tempelhofer Feld“ die öffentliche Meinung nicht einseitig dominiert. Damit stellt sich die Frage: Wie können die Fürsprecher mobilisiert werden? Und mit Blick auf die Gegenseite fragt sich: Wie geht man mit kritischen Stakeholdern um, vor allem dann, wenn es sich dabei um eine Frontalopposition handelt?

---

### **3 Partizipation online gestalten**

Mit der zunehmenden Digitalisierung verbinden Online-Beteiligungen das gesteigerte öffentliche Interesse an unterschiedlichen Vorhaben sowie den Wunsch der Bevölkerung, früh und umfassend in Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden. Dies betrifft sowohl große Infrastrukturvorhaben mit formellen Beteiligungsverfahren als auch gesamtstädtische bis kleinteilige Stadtentwicklungsprozesse mit informellem Charakter. Doch auch wenn sich nach und nach Ernüchterung über die Möglichkeiten von Online-Dialogen breit macht, werden sie nach wie vor angewandt – wenn auch zu großen Teilen ineffektiv. Häufig wird digitale Beteiligung als ‚Allheilmittel‘ betrachtet, dass Akzeptanz für Vorhaben schaffen soll und Repräsentationsprobleme lösen kann. Dabei gilt oftmals das Motto ‚Methode vor Inhalt‘ und Vorhabenträger stürzen sich in Beteiligungsprozesse im Internet, ohne sich darüber im Klaren zu sein, was tatsächlich digital funktioniert und was nicht. Dann werden zwar Beteiligungsforen eröffnet, aber es mangelt an klaren Zielen, konkreten Fragestellungen und einer projektspezifischen Steuerung – was essenziell für eine erfolgreiche Einbindung von Stakeholdern im Netz ist.

Eine systematische Analyse der Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Vorhabenträger stand bislang aus. Es ist empfehlenswert, die bisherigen Erfahrungen zur Online-Beteiligung auszuwerten, um darauf aufbauend Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die Projektverantwortliche bei der erfolgreichen Umsetzung von Beteiligungsverfahren unterstützen sollen. Zur Systematisierung wurden drei Ebenen der Online-Beteiligung identifiziert: 1) Online-Formate als reine Informations- und Dokumentationsplattformen, 2) Online-Formate als Plattformen für konkrete Teilhabe und 3) Debatten in öffentlichen Online-Foren.

Diese Aussagen treffen teilweise auch für Offline-Beteiligungsformate zu, haben aber für digitale Partizipation eine besondere Bedeutung. So spielt die Moderation von Online-Beteiligungsprozessen beispielsweise eine geringere Rolle als bei Offline-Formaten. Hingegen ist der Umgang mit Echoräumen eine besondere Herausforderung im Netz.

### **3.1 Akzeptanz-Management lässt sich nicht ins Netz auslagern**

Viele Projektverantwortliche erwarten durch Online-Beteiligung einen Akzeptanzschub für ihr Vorhaben. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass Online-Verfahren bei den Bürgern auf kaum messbare Akzeptanz stoßen. E-Partizipation kann zwar eine konstruktive Ergänzung für Offline-Beteiligungsverfahren sein, jedoch keinesfalls einen Ersatz darstellen. Es gelingt Online-Formaten nicht, Involvement aufseiten der User herzustellen, was eine konstruktive Beteiligung an einem Diskurs verhindert und eine Akzeptanzschaffung – sowohl für das Verfahren als auch für das Projekt – unmöglich macht. Aber: Vorhabenträger können im Internet ihre Projekte auch gezielt emotional bewerben und neben der Bereitstellung von Fakten und Argumenten einer Community aus Fürsprechern ein Forum bieten.

### **3.2 Beteiligungsinteresse im Internet muss aktiv hergestellt werden**

Das Potenzial digitaler Beteiligung, grundsätzlich alle relevanten Stakeholder zu erreichen, darf nicht mit ihrer Aktivierung gleichgesetzt werden. Nicht alle Bevölkerungsgruppen lassen sich gleichermaßen über das Internet aktivieren und Verzerrungseffekte treten häufig auf. Zwar können mit Online-Formaten potenziell auch Nutzer erreicht werden, die über klassische Beteiligungsformate nicht angesprochen werden. Dass diese jedoch von selbst auf Vorhabenträger zugehen, ist ein Trugschluss und offenbar einer der Hauptgründe für die niedrigen Teilnehmerzahlen bei Online-Dialogen. Viele Beteiligungsportale werden von Medien kaum wahrgenommen und erfahren dementsprechend eine geringe Aufmerksamkeit. Daher sollten Vorhabenträger ihre Online-Portale über diverse Medienkanäle offensiv bewerben und dabei auch mediale Räume betreten, in denen sich Nutzer in ihrem Alltag aufhalten und die nicht der Kontrolle der Projektverantwortlichen unterliegen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass

das betreffende Beteiligungsverfahren im Internet durch die Projektverantwortlichen anmoderiert wird, sodass Qualitäten und Quantitäten des Verfahrens (im Sinne von Beteiligungsfenstern, Beteiligungszeiträume, Rollenverteilung etc.) für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sind.

### **3.3 Online-Beteiligung kann Verfahrenslegitimität steigern**

Digitale Beteiligung kann zur Legitimation (nicht zur Akzeptanz) von Projekten und Beteiligungsprozessen beitragen, da sie jedem Interessierten, unabhängig von Zeit und Ort, ermöglichen, sich einzubringen. Sie können im Wesentlichen zur Anwendung sämtlicher Beteiligungsstufen genutzt werden. Von der Information über die Konsultation bis hin zur aktiven Beteiligung lassen sich alle Vorgänge grundsätzlich auch ins Netz auslagern. Konstruktive Partizipation gelingt aber nur, wenn bei den beteiligten Stakeholdern bereits ein Interesse an einem gemeinsamen Diskurs zur Verbesserung des geplanten Projekts vorhanden ist. Dann können Online-Formate dazu genutzt werden, einen laufenden Dialog fachlich zu vertiefen und planungsrelevante Hinweise zu erhalten. Voraussetzung ist allerdings, dass es gelingt, die Ergebnisse der digitalen Beteiligung mit Offline-Formaten sinnvoll zu verknüpfen. Zudem können Vorhabenträger über Online-Verfahren Nutzer aktivieren, die das Vorhaben bzw. das Beteiligungsverfahren auf der Plattform unterstützen. Zu Projekt- bzw. Verfahrensbefürwortern zählen häufig Träger öffentlicher Belange. Aber auch Unternehmen oder Privatpersonen können von Vorhabenträgern explizit als Fürsprecher für das Online-Beteiligungsverfahren gewonnen werden, um dadurch die Verfahrenslegitimität zu erhöhen.

### **3.4 Mit konkreten Fragestellungen brauchbare Ergebnisse generieren**

Für den Erfolg des Beteiligungsverfahrens ist eine eindeutige Fragestellung entscheidend. Gerade komplexe Themen müssen so weit vereinfacht werden, dass sie leicht zu verstehen sind und einen schnellen Zugang ermöglichen. Dabei müssen fallspezifische Entscheidungen getroffen werden, die von der jeweiligen Zielsetzung abhängig sind. Soll mit dem Dialog insbesondere die Verfahrenslegitimität gesteigert werden, gilt es möglichst viele Personen zu aktivieren („Dialog in die Breite“). Je niedrigschwelliger die Fragestellung, umso unkonkreter

werden zwar die Beiträge, jedoch können so mehr Antworten generiert werden. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Fragestellung nicht den Eindruck erweckt, dass das Beteiligungsfenster größer ist als tatsächlich vorgesehen. Sollen durch das Verfahren hingegen planungsrelevante Hinweise generiert werden, muss ein ‚Dialog in die Tiefe‘ gewählt werden. Komplexere Fragestellungen sind zu stellen, um dadurch konkrete Angaben zu erhalten. Dies wirkt unter Umständen abschreckend auf bestimmte Nutzergruppen und der Kreis der Beteiligten reduziert sich deutlich. Hilfsmittel (wie bspw. Karten) können herangezogen werden, um Fragestellungen weiter zu konkretisieren.

### **3.5 Online-Formate brauchen Design und Usability**

Viele Beteiligungsplattformen im Internet scheinen sich rein auf Funktionalität zu konzentrieren, wodurch ein modernes und vor allem ansprechendes Design in den Hintergrund rückt. Dabei ist es wichtig, die Portale so zu gestalten, dass Nutzer sich dort gerne aufhalten und außerdem schnell und einfach zurechtfinden. Vorhabenträger sollten immer davon ausgehen, dass ein Nutzer zum ersten Mal an einer Online-Beteiligung teilnimmt und die Webseite dementsprechend aufbauen. Der Internetauftritt sollte dem Nutzer außerdem signalisieren, welchen Mehrwert er durch die Beteiligung erhält. Dazu müssen auch leicht anzuwendende Tools angeboten werden, die es ermöglichen, konkrete Hinweise zu geben bzw. zu erhalten. Soll eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem Issue erreicht werden, ist der Zugang im Internet möglichst niedrigschwellig zu gestalten (d. h. beispielsweise keine Registrierung der Nutzer als Voraussetzung für die konkrete Teilhabe).

### **3.6 Organisationsentwicklung als unternehmensinterner Erfolgsfaktor**

Unabhängig vom gewählten Format (online oder offline) sollten Vorhabenträger vor Beginn und Konzeption eines Beteiligungsprozesses klären, ob ihre Organisation ein lernendes, sich selbst hinterfragendes System ist. Denn zum einen gilt es, die aus einer Öffentlichkeitsbeteiligung resultierenden Ideen und Anregungen personell und technisch zu verarbeiten. Zum anderen sollte es Anreize geben, diese Impulse der Stakeholder im Unternehmen zu nutzen. Dazu gehören beispielsweise auch kritische Mitarbeiter innerhalb einer Institution, die bereit sind, Inputs aufzugreifen und ‚Übersetzungsleistungen‘ innerhalb des Unternehmens

zu erbringen (d. h. beispielsweise planungsrelevante Hinweise der Öffentlichkeit in die unternehmensinterne Projektplanung zu integrieren), damit gemeinsam die beste Lösung erreicht werden kann.

### **3.7 Online-Beteiligung ist kein Selbstläufer**

Um Stakeholder im Internet einzubinden, reicht es nicht aus, eine Online-Plattform bereitzustellen, auf der Nutzer Anmerkungen hinterlassen können. Dafür existieren zwar mittlerweile diverse Tools, deren Anwendung allein schafft allerdings noch kein durchdachtes Beteiligungskonzept. Bereits im Vorfeld müssen Vorhabenträger ein konkretes Ziel formulieren, das durch die Online-Beteiligung erreicht werden soll. An diesem Ziel sollte sich das Verfahren orientieren. Das Beteiligungsverfahren muss von Projekt zu Projekt überprüft und ggf. neu konzipiert werden, um letzten Endes der Zielerreichung zu dienen und nicht nur Traffic zu generieren oder als ‚Internet-Leiche‘ im Netz zu verstauben. ‚Laufen lassen‘ ist keine Option. Fortlaufende Erfolgskontrolle, Prozesssteuerung und ggf. Nachjustierung des Beteiligungsverfahrens sind essentiell.

### **3.8 Mit klaren Spielregeln ans Ziel**

Vorhabenträger müssen Erwartungen der Stakeholder managen und Spielregeln transparent und eindeutig kommunizieren. In diesem Zusammenhang ist es auch relevant, eine klare Trennung politischer Debatten von der eigentlichen Projektkommunikation der Vorhabenträger zu gewährleisten. Sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen des Online-Verfahrens müssen erkennbar sein. Zudem ist klar zu vermitteln, wie groß das Beteiligungsfenster ist. Insbesondere wenn es um konkrete Teilhabe geht, ist der Nutzer auf seine Beteiligungsspielräume und -begrenzungen aufmerksam zu machen. Es sollte vermieden werden, durch missverständliche Sprachregelungen Erwartungen zu wecken, die vom Verfahren nicht erfüllt werden können. Entscheidend ist, den beteiligten Bürgern ein Feedback zu geben, wie mit ihren Hinweisen im weiteren Prozess umgegangen wird. ‚Rückkopplungsschleifen‘ tragen hierbei maßgeblich zu Transparenz und Verfahrenslegitimität bei.

## 4 Hindernisse früher Öffentlichkeitsbeteiligung

Gerade im Bereich der großen Infrastrukturprojekte allerdings gehen die Erwartungshaltungen besonders deutlich auseinander respektive treffen direktdemokratische Beteiligungswünsche der Öffentlichkeit auf etablierte Beteiligungsverfahren in Politik und Verwaltung (Römmele und Schober 2013). In diesem Kontext spielt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in den letzten Jahren eine zunehmende Rolle. Dies zeigen u. a. die oben erwähnten Fallbeispiele des Handbuchs für gute Bürgerbeteiligung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Krappe und Freiherr von Süsskind-Schwendi 2012), sowie die Richtlinie VDI 7000 des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI).

Darin geht der VDI über die gesetzlichen Vorgaben und Erwartungshaltungen hinaus, „da sie (i. e. die Richtlinie) Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements von Infrastruktur- und Industrieprojekten begreift“, wie Joachim Schwab (2014, S. 284) betont. In Baden-Württemberg seien Landesbehörden bereits verpflichtet, dritte Vorhabenträger auf die VDI 7000 hinzuweisen. Allerdings komme ihr keine rechtliche Verbindlichkeit zum Vollzug zu; auch gebe sie nicht den „Stand der Beteiligungstechnik“ (S. 284) wieder, urteilt Schwab (2014) und empfiehlt den Behörden insgesamt Zurückhaltung: „Methodenberatung gehört weder zum behördlichen Auftrag, noch besitzen Behörden die dafür notwendige Kompetenz oder verfügen über die entsprechenden Ressourcen“ (Schwab 2014, S. 284).

Damit liegt der Ball aufseiten der Politik, die sich überlegen muss, wie viel Bürgerbeteiligung sie will und wünscht – einerseits um die bestehende Lethargie und Legitimationskrise zu überwinden, andererseits um den verbreiteten Beteiligungswünschen nachzukommen. Doch will sie das überhaupt? Wie weit möchten politische Entscheider sich dem Bürger öffnen, wie viel Öffentlichkeitsbeteiligung wünschen sie sich oder wollen sie zulassen? Und wer will am meisten Austausch mit dem Bürger? Landes- oder Kommunalpolitiker?

Das wollten wir von denen wissen, die besonders unmittelbar von Bau- und Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind – als Landtags- oder Kreistagsabgeordnete, als Ministerialbeamte, Landräte, Stadtverordnete oder Kommunalpolitiker. Im Rahmen eines Befragungsprojekts wurden über 2000 deutsche Politiker aller Entscheidungsebenen befragt<sup>1</sup>. 272 Teilnehmer haben an

---

<sup>1</sup>Unterstützt wurde die Befragung durch das Fachmagazin politik & kommunikation, Berlin.

der Befragung teilgenommen, darunter 58 %, die auf Landesebene (Mitglied des Landtages oder Ministerium) tätig waren, 11 % arbeiteten auf regionaler Ebene (Landräte, Kreistage) und 24 % in Kommunen (Stadt- oder Gemeinderäte & Bürgermeister).

**Ohne frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sind Infrastrukturprojekte kaum mehr möglich** In einem ersten Schritt ging es um die Klärung, ob die am stärksten mit Bau- und Infrastrukturprojekten befassten Politiker die Notwendigkeit einer erweiterten und vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich bestätigen können. Mehr als die Hälfte aller Befragten (53 %) glaubten hier, dass ohne frühe Öffentlichkeitsbeteiligung große Infrastrukturprojekte eigentlich nicht mehr möglich sind; allerdings ist der Glaube an die Leistungsfähigkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren auch begrenzt, denn für 60 % der Befragten garantiert die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keinen reibungslosen Ablauf. Schaut man auch auf einzelne Kommentare, dann lassen sich neuralgische Punkte identifizieren: So wurde von einzelnen Teilnehmern hervorgehoben, wie entscheidend es ist, die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren auch in das Projektmanagement zu überführen, respektive sie verbindlich zu machen. Auch wurde betont, dass sich starker Unmut und hohe Kosten vermeiden lassen.

Im Planungsprozess kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem die Funktion erfüllen, Bürgern und Interessengruppen zu signalisieren, dass sie ernstgenommen werden (63,2 %) und dass Partizipation und Dialog gewünscht sind (53,3 %). Analytisch betrachtet liefert die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise darauf, was besonders kritisch betrachtet wird und damit Teil der Risikobewertung im Blick auf spätere Verfahrenshemmnisse oder Rechtsstreitigkeiten werden sollte. Auch kann sich der Planungsprozess dadurch insgesamt verbessern, glaubten 35,7 % der Berufspolitiker (siehe Tab. 1).

**Beteiligungsverfahren können zu hohe Erwartungen wecken und Enttäuschung sogar verstärken** Auffallend ist die Vielzahl von Kommentaren, die sich durch alle Fragen hindurchziehen und vor überzogenen Erwartungen an öffentliche Beteiligungsverfahren warnen. Das ist für uns eine der deutlichsten Überraschungen unter den Befragungsergebnissen. Wir hatten dazu keine direkte Frage gestellt, erhielten aber eine besondere Fülle von Einzelkommentaren. Denn zum einen ersetzen die Beteiligungsverfahren aus Sicht der Politiker ja schon aufgrund der fehlenden Legitimation nicht den öffentlichen Planungsprozess und entlasten auch das formelle Genehmigungsverfahren nur in geringem Umfang.

Zudem könne schnell der Eindruck entstehen, man dürfe wirklich mitentscheiden. Doch dazu müssten Beteiligungsverfahren nach Ansicht einiger

**Tab. 1** Welche Funktion erfüllt frühe Öffentlichkeitsbeteiligung? (n=272; Mehrfachnennungen möglich)

Frage: Welche Funktion kann frühe Öffentlichkeitsbeteiligung Ihrer Ansicht nach bestenfalls erfüllen?		
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung schafft Vertrauen und zeigt dem Bürger und Anspruchsgruppen, dass sie ernst genommen werden	172	63,2 %
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht aktive Partizipation durch Dialog und Gesprächsbereitschaft	145	53,3 %
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dient vor allem als Frühwarnsystem und zur Risikominimierung (z. B. durch Verhinderung späterer Rechtsstreitigkeiten)	114	41,9 %
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung führt zu einer Verbesserung der Planungsprozesse und Planungsergebnisse	97	35,7 %
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung entlastet die Genehmigungsverfahren	44	16,2 %
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Steuerungsinstrument in der öffentlichen Diskussion	94	34,6 %
Nichts davon, sondern...	11	4,0 %

Befragter noch konkreter werden: „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung simuliert nur eine scheinbare Mitbestimmung. Diese muss durch neue Elemente erweitert werden, die eine verbindliche, basisdemokratische Partizipation ermöglichen“, forderte ein Teilnehmer. Das werden zwar nicht alle so sehen, doch immer wieder kam zumindest die Forderung auf, es solle gleich am Anfang festgelegt werden, ob das Verfahren denn eher informativen oder tatsächlich partizipativen Charakter haben solle. Auch sahen einige Befragte die Gefahr einer Verzerrung der Ergebnisse durch Teilnahmeverfahren, da die Mehrheit der Bevölkerung sich am Ende doch nicht beteilige und somit Einzelinteressen von Aktivisten sich in den Verfahren durchsetzen würden, wie die Aussage eines Befragten deutlich macht: „Die Überbewertung öffentlich vorgetragener Einzelinteressen kann dazu führen, dass die schweigende Mehrheit faktisch entmachtet wird und die Mandatsträger einer nur scheinbaren Mehrheit folgen.“

**Bürgerbeteiligung zwischen Entscheidungsvorbereitung und Daueraufgabe** Deutsche Politiker sahen vor allem in der ersten Projektphase, in der am meisten Einfluss auf den Verlauf eines Projektes genommen werden kann, den größten Bedarf für öffentliche Beteiligung (41 %). Anders als bisher, wo im Rahmen von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren vor allem über bereits

vorliegende Pläne diskutiert wurde, wünschten sich die Befragten eine längere Diskussion über die grundlegenden Fragen, ‚ob‘ und ‚was‘ überhaupt gebaut werden soll. Sie wollen den Bürger also an grundlegenden Fragen der Planung und Gestaltung stärker beteiligen als bisher. Für Großprojekte brauche es nach ihrer Ansicht einen breiten gesellschaftlichen Konsens.

Nach der ersten Phase der Planung sahen allerdings nur noch wenige Befragte einen Sinn in der Fortsetzung der Beteiligungsverfahren. Als Grund für diese Ablehnung wurde beispielsweise die Vorbeugung späterer (Jedermann-)Einsprüche genannt. Knapp 15 % der Befragten schlugen vor, lediglich bis zum Abschluss eines Genehmigungsverfahrens die Öffentlichkeit einzubeziehen. Auch Öffentlichkeitsbeteiligung im Umfeld oder kurz vor Beginn der Baumaßnahmen standen nicht hoch im Kurs. Hier lässt sich vermuten, dass Stakeholder-Management noch nicht als zentraler Managementprozess, sondern lediglich als punktuelle und zeitlich begrenzte Risikominimierung verstanden wird. Eine zweite Gruppe unter den deutschen Politikern beurteilte die Lage allerdings anders: Immerhin 36 % der Befragten hielten öffentliche Beteiligungsverfahren für alle Phasen von Bau- und Infrastrukturprojekten für geboten – von der Frage des ‚ob‘ und ‚was‘ über die Entwurfsdiskussion und das Planfeststellungsverfahren bis zur konkreten Durchführung.

**Wer sollte für eine Beteiligung der Öffentlichkeit sorgen?** Deutsche Politiker auf Landes-, Regional- und Kommunalebene sahen vor allem sich selbst (77,2 %) und die jeweiligen Vorhabenträger (70,3 %) in der Verantwortung für die frühe und aktive Öffentlichkeitsbeteiligung. In Mecklenburg-Vorpommern wurden die Vorhabenträger bereits zu mehr Bürgerbeteiligung verpflichtet; andere Bundesländer dürften nachziehen. Doch auch genehmigende Behörden, beteiligte Bürger oder zivilgesellschaftliche Gruppen sahen die Befragten je nach Fall mit in der Pflicht (siehe Tab. 2). Einzelne Berufsgruppen – vertreten durch die jeweiligen Verbände – waren bislang überhaupt nicht im Fokus der deutschen Landes- und Regionalpolitiker. Infrastrukturprojekte werden als ‚lokales‘ Ereignis zwischen Kommune, Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden interpretiert. Einige glaubten sogar, dass mehr Bürgerbeteiligung nur im lokalen Kontext sinnvoll sei, aber nicht bei überregionalen oder übergeordneten Projekten, wo die Verantwortlichkeiten schwerer zu identifizieren sind.

Fragt man allerdings danach, ob die Branchenverbände sich stärker als bisher engagieren sollten, fällt das Bild differenzierter aus. Knapp 35 % der Befragten glaubten, dass eine stärkere Bekanntheit von früher Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden könnte, wenn sich die Verbände stärker engagieren würden. 30 % hielten dies hingegen für nicht notwendig, weitere 30 % glaubten, die Verbände

**Tab. 2** Wer soll für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sorgen? (n=232; Mehrfachnennungen möglich)

Frage: Wen sehen Sie in der Rolle des Hauptverantwortlichen bei der Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Falle der Bau- und Infrastrukturmaßnahmen?		
Den jeweiligen Vorhabenträger	163	70,3 %
Die Kommunen bzw. die politisch verantwortlichen Instanzen	179	77,2 %
Verbände und Vereinigungen (wie VDI, VCI, VDMA etc.)	14	8,0 %
Die genehmigende Behörde	55	23,7 %
Die beteiligten Bürger	31	13,4 %
Zivilgesellschaftliche Initiativen (wie z. B. Bürgerinitiativen, Kirchen, NGOs)	24	10,3 %
Sonstige, und zwar...	6	2,6 %

spielten dabei keine Rolle. Engagement wurde vor allem vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als Spitzenverband (23,8 %) sowie von den bau-, energie- und ressourcennahen Verbänden Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Hauptverband der Bauindustrie, Verband beratender Ingenieure (VBI) und Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) erwartet. Es dominierte – auch in den Einzelkommentaren – das didaktische Ziel, Planern und Verantwortlichen die Bedeutung früher Öffentlichkeitsbeteiligung näherzubringen.

Neben den Industrieverbänden sahen die deutschen Politiker auch Umwelt- und Sozialverbände, Architektenkammern, Städte- und Gemeindetage und die Industrie- und Handelskammern in der Verantwortung, für mehr Beteiligung der Öffentlichkeit zu sorgen.

**Die wichtigsten Stakeholder und Methoden: Vielfalt der Gruppen, Einfalt der Instrumente** Während die befragten Politiker eine große Vielzahl relevanter Stakeholder bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen ausmachten, dominierten als wichtigste Instrumente der Beteiligung noch immer die klassische Bürgerinformationsveranstaltung (87,4 %) und die Entwurfspräsentation (51,6 %). Ihnen gegenüber traten alle weiteren Instrumente wie Ständige Planungskonferenzen (32,9 %) oder Workshops zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen (41,3 %) in den Hintergrund (siehe Tab. 3).

Viele dieser Maßnahmen, wie etwa der Einsatz von Szenariotechnik, wurden in den begleitenden Kommentaren als zu zeitaufwendig empfunden. Daher seien diese besonders komplexen oder krisenhaften Situationen vorbehalten.

**Tab. 3** Welches sind die wichtigsten Methoden und Instrumente der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung? (n = 222; Mehrfachnennungen möglich)

Frage: Was sind nach Ihrer Ansicht die richtigen Methoden oder Instrumente für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung?		
Entwurfspräsentationen, öffentliche Auslage, Aushänge und Schaukästen bei den zuständigen Behörden	114	51,4 %
Öffentliche Bürgerinformationsveranstaltungen	194	87,4 %
Ständige Planungskonferenzen, die die Vorhaben begleiten und zwischen den beteiligten Gruppen Kompromisse finden	73	32,9 %
Workshops zwischen Vorhabenträgern und den Betroffenen	92	41,3 %
Regelmäßige Medienangebote wie Newsletter und kontinuierliche Pressearbeit	99	44,6 %
Dialogmedien wie Web 2.0, auf denen ständig neue Informationen angeboten und Dialogangebote gemacht werden	65	29,3 %
Gründung von Projektbeiräten respektive Installation von Ombudsmännern und Mediationen, die Partizipation sicherstellen und im Konfliktfall vermitteln	63	28,4 %
Bürgerentscheide	32	14,4 %
Szenarioplanung, in der auch Krisenszenarios durchgespielt und Krisenpläne entwickelt werden	25	11,3 %
Sonstiges, und zwar...	10	4,5 %

Auch Methoden der E-Democracy wurden gegenwärtig noch keine besondere Bedeutung beigemessen: 37 % standen elektronischen Verfahren der Meinungs- und Willensbildung skeptisch gegenüber, 20 % glaubten, dass diese Instrumente stets nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ansprechen würden. Doch ein Blick auf die Breite der Stakeholder (zur Einschätzung der Relevanz verschiedener Stakeholder siehe Tab. 4) verrät, dass sich mit den gewählten Hauptmedien viele Gruppen nur unzureichend bedienen lassen.

Das trifft sowohl auf die relativ breite Streuung politischer Entscheider zu als auch auf die unterschiedlichen Kreise und Gruppen, in die sich die Betroffenen gliedern. Zusammen mit der Geringschätzung von Instrumenten wie der Szenarioplanung und den eher geringen Werten, die Dialogelemente und Entscheidungsplattformen erreichen, offenbart sich ein antiquiertes Stakeholderverständnis. Doch Stakeholder sind meist konkrete Gruppen, haben Namen, Interessen, konkrete Ziele und sind mit anderen Gruppen oder Individuen vernetzt (McVea und Freeman 2005). Für die Politik bedeutet das, sich weitaus stärker als

**Tab. 4** Welche Stakeholder sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen? (n = 222; Mehrfachnennungen möglich)

Frage: Welche Stakeholder sind Ihrer Meinung nach am wichtigsten bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen?		
Die Nachbarn/Anwohner, die von der Maßnahme betroffen sind	160	72,1 %
Die Parlamente und politischen Fraktionen auf kommunaler und regionaler Ebene	156	70,3 %
Die Exekutive auf lokaler und regionaler Ebene, wie Bürgermeister, Magistrate, Landräte etc.	117	52,7 %
Bürgerinitiativen und Umweltschutzgruppen	102	45,9 %
Die Vorhabenträger	131	59,0 %
Lokale Institutionen, Vereine, Gruppierungen, die sich betroffen zeigen könnten	79	35,6 %
Die betroffenen Unternehmen (und Konkurrenten)	36	16,2 %
Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden	59	26,6 %
Wissenschaftler und Gutachter	30	13,5 %
Medien und Presse	90	40,5 %
Sonstige, und zwar...	14	6,3 %

bisher auf die *einzelnen* Stakeholder und ihren Interessen einzulassen. Daher sind für ein Projekt oder eine Klasse von Projekten spezifische und individuelle Stakeholderlandkarten zu entwickeln, sodass vorher eingeschätzt werden kann, was erfolgskritische Erwartungen sein werden.

Das trifft sich auch mit den Erwartungen der befragten Landes- und Regionalpolitiker: 37 % glaubten, dass die Notwendigkeit, die Öffentlichkeit an solchen Verfahren zu beteiligen, stark steigen wird. Und 51 % erwarteten, dass dies zu deutlichem Mehraufwand in der Projektplanung und Projektdurchführung führen wird.

## 5 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Politiker, die sich in Deutschland auf kommunaler, regionaler oder Länderebene mit partizipativen Elementen bei Bau- und Infrastrukturprojekten konfrontiert sehen, grundsätzlich offen für die Erwartungen der Bürger sind, sich aktiver an der Planung und Gestaltung

solcher Projekte zu beteiligen. Allerdings fehlt ihnen dazu noch die geeignete Methodik. Auch die Gefahren eines solchen partizipativen Vorgehens sind den Befragten nur allzu präsent: Gerät ein großes Projekt in die Diskussion, wird das den Planungszeitraum vermutlich verlängern und das Projekt könnte sogar gänzlich scheitern. Deswegen empfehlen einige sogar, partizipative Elemente nur lokal begrenzt zur Anwendung zu bringen.

Dieses Ergebnis zeigt allerdings ein deutliches Unbehagen im Blick auf die Leistungsfähigkeit partizipativer Verfahren auf, das unter den Befragten vorherrscht. Ebenso wird ein gewisses Dilemma deutlich: Einerseits gehen die meisten befragten Politiker davon aus, dass partizipative Elemente gerade bei großen Vorhaben zunehmen werden. Andererseits kümmern sie sich zu wenig um Verfahren und Methoden, wie in einem Beteiligungsprozess durch das Einbeziehen möglichst vieler Positionen eine tragfähige Lösung gefunden werden kann. Damit gerät auch die grundlegende Fragestellung in den Blick, ob man Bürgerbeteiligung eben nur entscheidungsvorbereitend oder direktdemokratisch anlegen will. Die befragten Politiker sind hier unentschieden. Somit scheint ein Konflikt für die kommenden Jahre vorprogrammiert zu sein. Aus den Ergebnissen dieser Studie lassen sich sechs Thesen für die Zukunft der Öffentlichkeitsbeteiligung ableiten, die im Folgenden vorgestellt werden.

---

## **6 Sechs Thesen zur Zukunft der Öffentlichkeitsbeteiligung**

1. Gestiegene Beteiligungsansprüche und veränderte Teilhabepreferenzen der Bevölkerung sind mehr als eine Modeerscheinung. Politik und Verwaltung werden sich langfristig auf sie einstellen müssen und sind aufgefordert, geeignete Beteiligungsverfahren zu erproben.
2. Die Entscheidung, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidungsbegleitend oder direktdemokratisch organisiert werden soll, lässt sich nicht umgehen. Die zentrale Frage lautet dabei, wann und warum welches Modell sinnvoll ist. Statt vorrangig auf eine neutrale Moderation zu setzen, sollten vielmehr auf der Grundlage eines gesamthaften Projekttableaus gemeinsam mit Befürwortern, Kritikern und Gegnern Ziele und Formate des Beteiligungsverfahrens festgelegt werden.
3. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sollte Bestandteil jeder Planung von Bau- und Infrastrukturmaßnahmen sein – und zwar fest verankert im gesamten Rahmen des technischen, finanziellen und genehmigungsrechtlichen Projektmanagements.

4. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann in vielen Fällen die Planung verbessern und ermöglicht eine reibungslosere Umsetzung großer Vorhaben. Sie garantiert aber nicht, dass alle Betroffenen mit den Entscheidungen zufrieden sind.
5. Deutsche Kommunal- und Regionalpolitiker sind mit Blick auf Beteiligungsverfahren noch zögerlich und wenig experimentierfreudig. Wer dem Bürgerwunsch nach stärkerer Beteiligung aber nachkommen will, wird offener mit Beteiligungsformaten umgehen und finanzielle Ressourcen bereitstellen müssen.
6. Die empfundene Lücke zwischen legitimen Verwaltungsverfahren und legitimationsbedürftigen Beteiligungs- und Dialogformaten sollte geschlossen werden: Bürgerbeteiligungsverfahren können und sollen die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren nicht ersetzen, sie können aber mit ihnen verknüpft und aufeinander bezogen werden.

---

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). (2014). *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.). (2012). *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin: BMVI.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Geißel, B., Roth, R., Collet, S., & Tillmann, C. (2014). Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente? In Bertelsmann Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden* (S. 11–39). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Heller, S. (2018). Verhindern und Ermöglichen: Die Zunahme von Bürgerbeteiligung und die Folgen für das Funktionieren des demokratischen Systems. In N. Remus & L. Rademacher (Hrsg.), *Handbuch NGO-Kommunikation* (S. 3–14). Wiesbaden: Springer VS.
- Krappel, T., & Freiherr von Süsskind-Schwendi, B. (2012). Der Entwurf eines „PIVereinHG“. Öffentlichkeitsbeteiligung, Verfahrensvereinheitlichung und Verfahrensbeschleunigung. *UPR – Umwelt- und Planungsrecht*, 32(7), 255–258.
- Lintemeier, K., & Rademacher, L. (Hrsg.). (2013). *Stakeholder Relations. Nachhaltigkeit und Dialog als strategische Erfolgsfaktoren*. München: Macromedia.
- Luhmann, N. (1996). *Die Realität der Massenmedien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- McVea, J. F., & Freeman, R. E. (2005). A names-and-faces approach to stakeholder management. How focusing on stakeholders as individuals can bring ethics and entrepreneurial strategy together. *Journal of Management Inquiry*, 14(1), 57–69.
- Rademacher, L., & Lintemeier, K. (2015). *Sparte Partizipation?! Warum es noch kein Erfolgsmodell für Beteiligung und Dialog gibt*. Berlin: DialogGesellschaft.

- Römmele, A., & Schober, H. (Hrsg.). (2013). *The governance of large-scale projects. Linking citizens and the state*. Baden-Baden: Nomos.
- RWE. (2012). *Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland*. Essen: RWE.
- Schwab, J. (2014). Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren. *UPR – Umwelt- und Planungsrecht*, 34(8), 281–290.
- Staatsministerium Baden-Württemberg. (2014). Leitfaden für eine neue Planungskultur. [http://mitwirkung.bw21.de/Downloads/140304\\_Planungsleitfaden.pdf](http://mitwirkung.bw21.de/Downloads/140304_Planungsleitfaden.pdf). Zugegriffen: 1. Juni 2019.
- Verein Deutscher Ingenieure e. V. (2014). VDI 7000. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. <https://www.vdi.de/richtlinien/details/vdi-7000-fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-industrie-und-infrastrukturprojekten>. Zugegriffen: 3. Juni 2019.
- Wehrle, M. (2015). Befördert werden Ja-Sager. *Zeit Online*./Interviewer: Sabine Hockling. <https://www.zeit.de/karriere/2015-09/nein-sagen-job-grenzen-setzen-kollegen-chef>. Zugegriffen: 1. Juni 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Verwaltungskommunikation: Perspektive der Politik- und Kommunikationsberatung

Klaus Kocks

„Behördenversagen“ – Welch’ ein Vorwurf. Ein vernichtendes Urteil. Und alles nur wegen einer Kommunikationspanne eher banaler Natur? Am 07.01.2019 ruft der Chefkomentator der Süddeutschen Zeitung in seinem Leitartikel seinen Lesern ein „Erwachtet!“ (Prantl 2019) entgegen. Die Republik soll in Alarmzustand versetzt werden. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) berichtet am gleichen Tag von „scharfe[r] Kritik an der Behörde für Cybersicherheit“ (2019, S. 1), nachdem durch einen schnöden Diebstahl die Daten von Hunderten Politikern, Netz-Aktivisten, Prominenten und Journalisten an die Öffentlichkeit gelangt waren. Bundestagsvizepräsident Kubicki (FDP), wie dessen Kollege Oppermann (SPD) schossen sich auf den Behördenchef ein: Man müsse sich fragen, ob er der richtige Mann für diese Position sei. Die Begründung der Vorwurfshaltung lag in einer, wie die Partei der Grünen es formulierte, „stark irritierenden Informationspolitik“ (Röpcke et al. 2019). Der Bundestagsvizepräsident Kubicki nahm vor allem an einer einzelnen Äußerung des Behördenchefs Anstoß. Er sagte: „Ein Präsident, der erst erklärt, man wisse seit Anfang Dezember von den Vorgängen, um jetzt zurückzurudern und zu sagen, man wisse es eigentlich erst seit dem 3. Januar“ (FAZ 2019, S. 1), der müsse sich eben grundsätzlich infrage stellen lassen.

Lapsus linguae, eine Ungeschicklichkeit, ein Missverständnis... hier lag wohl der Empörunggrund, genauer gesagt, der Anlass der Empörung. Jedermann konnte sich der Beiläufigkeit dieses Anlasses für den Vorwurf des Behördenversagens bewusst sein. Schließlich waren die fraglichen Daten gar nicht der Behörde

---

K. Kocks (✉)

CATO Sozietät für Kommunikationsberatung GmbH, Horbach, Deutschland

E-Mail: [ceterum.censeo@mailtrack.de](mailto:ceterum.censeo@mailtrack.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_9)

185

gestohlen worden, sondern von einem jugendlichen Täter im Kinderzimmer der elterlichen Wohnung gesammelt, aus privaten Quellen mit mangelhaftem Schutz durch deren Eigner. Der Dienstherr stellte sich vor seine Behörde. Auf Spiegel Online war zu lesen:

„Seehofer verteidigt Behörden nach Datenskanal (...). Nach dem Klau der Daten von Hunderten Prominenten und Politikern hat es den Vorwurf gegeben, die Behörden seien zu lange untätig gewesen. Innenminister Horst Seehofer nahm diese nun in Schutz. Die zuständigen Behörden hätten ‚sehr rasch, sehr effizient und sehr gut rund um die Uhr gehandelt‘, betonte der CSU-Politiker in Berlin bei einem gemeinsamen Auftritt mit dem Präsidenten des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Arne Schönbohm, und dem Präsidenten des Bundeskriminalamts (BKA), Holger Münch. Der 20 Jahre alte Tatverdächtige sei schon am vergangenen Sonntag identifiziert worden, sagte Seehofer und betonte: ‚Wir machen in so wichtigen Angelegenheiten also unsere Arbeit.‘ Dann erklärte der Innenminister, die Löschung der von dem mutmaßlichen Täter ins Internet gestellten Daten dauere an.“ (Hagen 2019)

Die „scharfe Kritik an Behörden“ (Rhein-Zeitung 2019) endete also wie das Hornberger Schießen, sicher war das nicht. Zunächst hatten Medien und endlose Kommentatoren in den Sozialen Medien des Internets die Behörden insgesamt diskreditiert und Köpfe rollen sehen wollen. Das Beispiel steht für die Gefahren einer ungeschickten Kommunikation einer öffentlichen Verwaltung, die sie zum Objekt von Reputationsverlust bis hin zu Rachegeleüsten empörter Bürger, aber auch politischer Kontroversen machen kann, auch dann, wenn von einer wirklichen Verantwortung für die vermeintliche Misere nicht die Rede sein kann.

Öffentliche Verwaltung steckt immer zwischen Baum und Borke. Sie ist als Institution dem Staat wie der Politik verpflichtet, wendet sich aber andererseits an die Bürger, die nicht in allen Fällen jedem Begehren der Obrigkeit nachkommen wollen (Kloepfer 2012). Umgekehrt gilt diese Doppelrolle ebenfalls: Auch wenn Verwaltung sich als Bürgerservice versteht, so kann sie nicht in allen Fällen jedem Ansinnen jedes Betroffenen nachkommen, sie bleibt an Recht und Gesetz ebenso gebunden wie an politische Vorgaben (u. a.: Feik 2007; Gusy 2000; Schatz 2008). Dass sie also das ‚Weltenkind in der Mitte‘ ist, daran hat sich Verwaltung schon immer gewöhnen müssen. In autoritären Gesellschaften war sehr schnell mit dem ‚Räsonnieren‘ Schluss und es wurde getan, was die Behörde wollte, weil der Staat eben dies vorgab. In demokratischen Gesellschaften lassen sich Meinungsbildungen in den Parlamenten und schon gar nicht in der Öffentlichkeit so ohne weiteres beenden (Sarcinelli 2011). Die Internet-Kommunikation, zu der sprichwörtlich jeder Zugang hat, hat hier viel

verändert. Kritik kann auch dann sehr laut werden, wenn sie sachlich nur auf schwachen Füßen steht. Wenn es eine freie Presse gibt und sogenannte Soziale Medien im Internet, in denen ‚Wutbürger‘ ihrem Ärger einen oft wilden Ausdruck geben, so muss Verwaltung oft für Dinge herhalten, die über das Bild von Baum und Borke hinausgehen. Denn zwischen Bürger und Verwaltung treten allemal die Medien, die auch Dritte, eigentlich Unbeteiligte, zu Meinungsträgern machen können (Krotz 2001). Das ‚Weltenkind in der Mitte‘ kann den Einfluss der Medien auf beiden Seiten seiner Abhängigkeit bemerken, als ‚Shitstorm‘ von Bürgern, aber auch als einen Teil der politischen Meinungsbildung, die überraschenden Änderungen unterworfen sein kann. Kurzum: Verwaltung ohne Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist nicht (mehr) denkbar (Coleman und Blumler 2009; Schatz 2008; Stockinger 1983; Sweeney 2007).

Diese Interferenz von verwaltungsfachlichem Handeln und öffentlicher Wahrnehmung entspricht, um einen anderen Bereich zum Vergleich heranzuziehen, der von Verwaltung und Rechtsprechung. In vielen Dingen haben die Juristen das Sagen. Schon in den Verwaltungen ist ihre Stellung stark; geht es in streitigen Fällen vor Gericht, gilt endgültig ‚iustitia non calculat‘, mit der Justiz ist schlecht zu handeln. Daher gibt es in der Folge eine ausgeprägte Rechtsberatung, ohne die keine Verwaltung mehr zurechtkommt. Dass es der Rechtsberatung für Verwaltungshandeln bedarf, das ist unstrittig. Was aber ist mit Kommunikationsberatung? Weit öfter als vor Gericht scheitert Verwaltung in der Öffentlichkeit durch eine böswillige Presse oder eine übel gelaunte Öffentlichkeit etwa. Was kann und was soll Politik- und Kommunikationsberatung leisten? Sie will den Handelnden der Verwaltung die Gesetzmäßigkeiten einer anderen Welt als der eigenen, eben jener der öffentlichen Meinungsbildung, nahebringen und so ein Scheitern in fremden Gefilden verhindern. Sie hat sich das Sprichwort zu eigen gemacht, dass schlimmer, als Unrecht zu haben, es sein kann, schlicht nicht verstanden zu werden. Diese Tragik ist allen Fachleuten vertraut, besonders virulent ist sie dort, wo Handeln zwischen Baum und Borke steckt.

Wenn man zu einem abgeklärten Bild dessen kommen will, was Politik- und Kommunikationsberatung bewirken soll und auch erreichen kann, so wird man dieses ‚consulting‘ zunächst von dem Mythos befreien müssen, der ihm angedichtet worden ist. Der Mythos handelt von Politikberatern in der (Spitzen-) Politik, vornehmlich in Wahlkämpfen auf oberster Ebene. Deren ‚fama‘ ist nicht alltagstauglich, möglicherweise nicht einmal zutreffend, kann aber eine realistische Wahrnehmung beeinträchtigen. Die legendären ‚spin doctors‘ (in schönstem Deutschenglisch auch ‚spin meister‘) sollen es verstanden haben, Wahlen zu entscheiden, indem sie ihre Klienten so berühmt machten, dass der Wähler gar nicht anders konnte, als ihnen seine Stimme zu geben (dazu u. a.: Bennett und Manheim

2005; Marx 2008; McNair 2004; Savage und Tiffen 2007; Tenscher 2003). Der Autor dieser Zeilen hat viele der Legenden der Politikberatung persönlich kennenlernen dürfen; und er rät zu einer deutlich zurückhaltenderen Beurteilung.

Seit Mitte der 1960er Jahre hat in Deutschland Josef von Ferenczy, zumeist am eigenen Telefon (damals eine Sensation) aus der Bar des Hotels Vier Jahreszeiten in München, als Strippenzieher gewirkt. Er soll beispielsweise dem späteren Außenminister Hans-Dietrich Genscher zu dem berühmten gelben Pullunder geraten haben. Man erinnert sich, ein weiterer Name, an Bodo Hombach, der Johannes Rau in Nordrhein-Westfalen zu dem Wahlkampfslogan „Wir in NRW“ geraten hat. Beide Herren sind wirklich schätzenswert (Ferenczy ist inzwischen leider verstorben), aber Pullunder wie Slogan waren zwar von guter, aber durchaus beschreibbarer Qualität. Berühmter als diese deutschen Namen waren Dick Morris für den amerikanischen Präsidenten Bill Clinton und Alastair Campbell für den englischen Premierminister Tony Blair. Morris ist mittlerweile zu einem populistischen Aufwiegler derangiert, Campbell kämpft aus dem Off gegen die Pro-Brexit-Linie von Teilen seiner Partei. Beide waren zu ihren Zeiten und den Wahlkämpfen ihrer Kandidaten die internationale Vorhut des damals sensationellen ‚spin doctoring‘. In Deutschland wurden die Epigonen gehandelt, viele aus dem Journalismus kommend. Der ehemalige Chefredakteur Michael Spreng hat Edmund Stoiber unterstützt wie der BILD-Chef Hans-Hermann Tiedje Helmut Kohl. Beide Engagements waren kurz und eigentlich ist in der Sache wenig Sensationelles erinnerlich. Tempi passati. Man mag mit all diesen Namen eine gewisse Mystik der Macht verbinden, fachliche Gründe gibt es dafür nur sehr eingeschränkt. Man glaube dem Autor dieser Zeilen, der mit all den Genannten zu tun hatte, sie kochten mit Wasser. Die Annahme, dass daraus für eine alltagstaugliche Verwaltungskommunikation viel zu lernen sei, ist fehlleitend. Der Nimbus der ‚spin doctors‘ ist ein Teil jener Propaganda, mit der man den politischen Erfolg glorifizieren will, der zu einem guten Teil schlicht den Zeiten oder dem Wählerwillen geschuldet war. Politik- und Kommunikationsberatung ist zu allererst ein Handwerk, nämlich jenes, welches der große Soziologe Niklas Luhmann beschrieben hat als „Reduktion von Komplexität“ (Luhmann 2009, S. 22). Das scheint wie eine sprachliche Aufgabe, es ist aber zuvor und im Kern eine intellektuelle.

Das Axiom der Politik- und Kommunikationsberatung bei Verwaltungshandeln klingt paradox, ist aber von wesentlicher Virulenz: Obwohl im allgemeinen Sinne geschehend, so ist Verwaltungshandeln nicht immer und nicht für jeden allgemein verständlich. Verwaltung ist weder für ihre ‚Vorgesetzten‘ in der Politik noch für ihre ‚Adressaten‘ in der Zivilgesellschaft selbsterklärend. Das wäre weniger virulent, wenn ihr selbst dies bewusst wäre; leider entsteht ein derartiges Problembewusstsein meist erst in Fällen von eklatanten Missverständnissen. Dabei wird

vergessen, dass die strukturell fehlende Plausibilität nachhaltig als ein schleichendes Gift wirkt. Im Bereich des Rechts entspricht dieser Satz der restringierten Plausibilität vielfältiger Erfahrung: Was geschriebenes Recht ist, muss nicht immer der Erwartung des Alltagsverstandes jedes Bürgers entsprechen. Von daher muss sich die Notwendigkeit von Rechtsberatung auch in der Regel nicht legitimieren. Bei Kommunikationsberatung ist das Moment der Anerkennung dieser Notwendigkeit geringer. Man unterstellt unter Fachleuten gern, dass die eigenen Einsichten auch von allen Laien geteilt werden, insbesondere die Fachleute unterstellen dies sich selbst. In autoritären Gesellschaften mag das hinnehmbar sein, weil man ‚Sinn‘ durch ‚Macht‘ ersetzen kann. Demokratische Gemeinwesen tun sich da schwerer. Je stärker der Mitwirkungswille von Bürgern ausgeprägt ist, desto höher werden die Anforderungen an die spontane Plausibilität von Verwaltungshandeln.

Was muss Politik- und Kommunikationsberatung leisten? Sie muss Verwaltung verstehbar und verständlich machen können. Das ist in erster Linie eine Frage klarer Sprache, aber eben auch nachvollziehbarer Sachverhalte. Man könnte dies die kognitive, die verstandesmäßige Dimension von öffentlicher Kommunikation nennen. Fachsprache, wenn nicht gar Fachjargon, muss in verständliches Deutsch übersetzt werden. Dem geht aber eine intellektuelle Dimension voraus: Die Komplexität eines Sachverhaltes muss so reduziert werden, dass er noch zutreffend bleibt, aber gleichzeitig hinreichend verständlich wird. Dies ist nicht nur eine Frage der sogenannten ‚einfachen Sprache‘, sondern der Nachvollziehbarkeit. Plausibilität herzustellen, verlangt zusätzlich zur kognitiven Dimension eine affektive. Das Thema muss eine kulturelle Kohärenz zur mentalen Disposition des Adressaten aufweisen. Die volkspädagogische Vorstellung, dass man für die ‚Dummen‘ nur langsamer sprechen müsse (oder lauter, also schreien), ist eine Posse. Es geht um intersoziale Kompetenz. Werden andere Kulturkreise berührt, ist diese Herausforderung naheliegend, sie gilt im Grunde aber auch bei sozialer Distanz zwischen Kommunikator und Adressaten. Berater denken Kommunikationsaufgaben wie Übersetzungen in andere Sprachen, also in andere Kulturkreise; das ist eine Aufgabe der kommunikativen Inklusion. Fachsprachen, etwa das Lateinische der Medizin, dienen bewusst dem Gegenteil dieser Nachvollziehbarkeit; sie exkludieren Laien.

Der Fachjargon, der sich oft unbewusst einschleicht, hat aber den gleichen Effekt, nämlich Verstehbarkeit zu untergraben. Zu der kognitiven und affektiven Reduktion von Komplexität kommt ein drittes Kriterium, das erfolgreiche Kommunikation auszeichnet. Die vorgetragenen Sachverhalte müssen leicht erinnerbar sein. Memorabilität ist möglicherweise das wichtigste Kriterium gelingender Verständigung. Dass etwas einprägsam ist, wenn nicht gar ein ‚Ohrwurm‘, entscheidet

vor allem mittel- bis langfristig über den Grad der Verständigung. Reime, Slogans, Motti, Sprichwörter bilden hier das Paradigma. Ein historisches Beispiel mag das in Deutsch gesprochene Berliner Motto von John F. Kennedy (1963) bilden: „Ich bin ein Berliner“ war allgemein verständlich, prägnant, assoziationsstark und erinnerungsaktiv.

Alle bisherigen Überlegungen zu gelingender Kommunikation setzen voraus, dass die Kommunizierenden sich wohlmeinend gegenüberstehen und ein gemeinsames Interesse daran haben, zu einer Verständigung zu kommen. Dies ist die ‚normale‘ Voraussetzung bei privaten Dialogen, die verständigungsorientiert sind. Für den politischen Raum ist dies aber eine naive, wenn nicht gar schlicht falsche Annahme, die zu verheerenden Folgen führen kann. Politischer Raum ist ein Feld des Machtkampfes, oft mit Gegnerschaft, manchmal mit regelrechten Feindbeziehungen. In der Politik findet Kommunikation eben auch als Medium der Kontroverse statt, dabei gibt es ebenfalls den Willen, den politischen Gegner bewusst, nämlich vorsätzlich, falsch zu interpretieren, um daraus einen polemischen Angriff gestalten zu können. Deshalb gilt für eine derart politisch überformte Kommunikation: Man ist als Kommunikator auch für das Maß seiner Missverständlichkeit verantwortlich. Alte Hasen der parteipolitischen Kontroverse sprechen gar vom ‚Verhetzungspotenzial‘ einer Aussage. Man muss für die politische Kontroverse also eine prinzipielle Böswilligkeit unterstellen, weil man sie nicht bei allen Stakeholdern ausschließen kann. Empörungsprozesse, insbesondere in den Sozialen Netzwerken des Internets, entwickeln eine hohe Selbstständigkeit und Eigendynamik, in der der ursprüngliche Anlass der Empörung schnell vergessen sein kann und ein ‚Shitstorm‘ die Fehlinterpretation zur Gewissheit werden lässt (dazu auch: Bergmann und Pörksen 2009).

Dabei kann es zu spiralförmigen Prozessen des Aufschaukelns in Intensität und Reichweite kommen. Da der Tenor hierbei zum Zorn und Hass gehen kann, nennen wir diese Dimension ‚thymotisch‘, sie kann eine empathische Erwartung sehr schnell und leider auch sehr nachhaltig in eine hasserfüllte Antwortsituation verkehren. Man kennt Institutionen wie Positionen, die ihre Reputation nach einem solchen thymotischen Exzess als ‚verbrannt‘ betrachten mussten. Von besonderer Bedeutung für diese kontraproduktive Wende sind Vorurteile bei den Adressaten, die unbeabsichtigt aktiviert werden. Oft unterschätzen Fachleute in den Verwaltungen die vorsätzliche Empfindlichkeit von ressentiment-affinen Milieus. In einer ressentiment-aversen Disposition gilt es, solche Rückschläge zu antizipieren. Das heißt, für eine gelingende Kommunikation diese schon im Ansatz zu vermeiden. Man wird die eigenen Aussagen daher auch mit den Augen des Teufels lesen müssen.

Zu den Aspekten der Plausibilität und der semantischen Stabilität kommt die Dimension der mythischen Referenz. Oft erzählt man unbedacht mit einer sachlich gemeinten Geschichte andere große ‚Stories‘ mit, die im kulturellen Resonanzboden einer Gesellschaft mitschwingen.

Was im Negativen gilt, gilt auch im Positiven. Große Bedeutung haben alle Kommunikationen erlangt, die historische Wurzeln haben und eine kulturelle Tiefenwirkung aufweisen. Der schon erwähnte Kennedy-Satz (1963) „Ich bin ein Berliner“ zitiert den antiken römischen Leitspruch ‚civis romanus sum‘ und damit das extraterritoriale römische Bürgerrecht. In Berlin als Leitspruch einer ‚freien Welt‘ genannt, war dies eine klare Kampfansage an die Sowjetunion, deren Ostberliner Regime zwei Jahre zuvor den Mauerbau vorgenommen hatte. Der historische Tiefgang muss nicht allen Zuhörern auf dem Rathausplatz bei Kennedys Rede klar gewesen sein, begründet aber die Wichtigkeit der Kommunikation mit: „All free men, wherever they may live, are citizens of Berlin“ (Kennedy 1963). Häufig finden wir Sprichwörter und Bibelzitate oder Anspielungen auf andere kulturelle Traditionen als Mittel gelingender Kommunikation. Jedenfalls gehört Konkulturalität zu dem, was hier zu beschreiben ist. Der Mythos um John F. Kennedy war so tief, dass das Weiße Haus zu seiner Zeit ‚Camelot‘ genannt wurde. Das ist in den alten Mythen der Sitz von König Artus und den Rittern der Tafelrunde, die dort den Heiligen Gral hüten. Mehr Tiefe geht nicht.

Ein wesentlicher Teil der Politikberatung von Verwaltung muss in dem liegen, was die Strukturen und Prozesse der Politik ausmachen. Darüber soll hier, trotz der Bedeutung dessen, nicht berichtet werden. Wenn Beratung eine Übersetzungs- und Übertragungsleistung ist, so steht als noch eigengesetzlicherer Bereich der Transformation der Medien an. Aus Gründen der größeren ‚Farbigkeit‘ des Exempels soll hierauf exemplarisch eingegangen werden. Was also ist die Eigengesetzlichkeit des Medienprozesses, die Verwaltung entgegenschlägt? Die demokratische Institution einer ‚freien Presse‘ hat in jüngster Zeit ja einiges an Schädigung ihres eigenen Rufes erfahren müssen, Stichwort ‚Lügenpresse‘. Der Begriff ‚Lügenpresse‘ beruht auf einem ganz grundsätzlichen Irrtum, nämlich dem, dass es die ‚Wahrheitspresse‘ geben könnte. Die Vorstellung der einen, nämlich der verbindlichen, Wahrheit, russisch *prawda*, geht aber nur, wenn man jemanden hat, der endgültig bestimmen kann, was wahr und was unwahr ist oder was eine richtige Meinung ist und was eine unrichtige sein soll. Diese Zeiten sind aber vorbei, jedenfalls sollten sie es sein. Ein Journalist darf von Berufs wegen alles, aber nicht langweilen. Das Brot seines Berufes sind Skandale.

Der frühere Bundeskanzler Willy Brandt, selbst gelernter Journalist, hat gesagt: „Der Journalismus kann abdanken, wenn er harmlos wird.“ Der Journalismus war früher, auch ein Wort von Willy Brandt, ein Teil der holzverarbeitenden

Industrie, denn er verkaufte Papier. Nun kann man sich leicht vorstellen, dass an einem Tag, an dem die Welt in Ordnung ist, die Sonne scheint und es nichts gibt, worüber man sich empören könnte, der Journalist in einer wirklichen Not ist. Er kann nämlich kein bedrucktes Papier verkaufen, wenn dort nichts Sensationelles und Skandalöses vermeldet wird. Eine Boulevardzeitung, die am Kiosk liegt, auf der man nur eine weiße Fläche findet, vielleicht mit dem kleinen Randvermerk „Leider ist heute nichts passiert“, eine solche Boulevardzeitung wird sich schlecht verkaufen. So freuen sich dann vielleicht Leser, weil sie so viel Raum für Notizen haben und nicht erst nach einem Notizblock suchen müssen, um ihre Einkaufsliste zu machen, aber ein Geschäft ist das nicht. Daher kommt das Sprichwort, nach dem man in der Zeitung von gestern nur noch den Fisch einwickeln kann.

Was für die Zeitungen und Zeitschriften gilt, gilt für die elektronischen Medien gleichermaßen, vor allem aber für das Internet, wo die sogenannten Sozialen Medien, Facebook, Twitter, Instagram, ihr Unwesen treiben. Auch wenn inzwischen einzelne Verwaltungen hier kommunizieren, muss man zu einer gewissen Vorsicht raten. Hier herrscht ein Jahrmarkt der Eitelkeiten, der aus jeder Banalität eine kleine Sensation machen möchte. Dies ist nicht das Amtsblatt. Erwachsene Menschen fotografieren ihr Essen oder ihre Katze oder sich selbst, vorzugsweise leicht bekleidet. Eine Welt auf der Jagd nach Skandalen – auch eine Welt im Banalen. Das ist nicht mehr das, was man früher unter einer anständigen Presse verstanden hat. Die Eigendefinition von Journalismus lautet: Pressewürdig (,fit to print‘) ist alles, was irgendjemand auf gar keinen Fall lesen möchte. Alles andere sei PR, Public Relations, also Agitprop, Agitation, Propaganda oder Werbung. Es gehört somit zum Wesen einer freien Presse, dass sie sich etwas herausnehmen möchte. Sie will den Herrschenden und deren Agenten, sprich der öffentlichen Verwaltung, auf die Finger schauen und auf die Füße treten. Pressefreiheit schließt für Journalisten die Freiheit ein, eben diese auch missbrauchen zu wollen, jedenfalls Ärger in Kauf zu nehmen. Und zu den Herrschenden, dazu gehört eben vor Ort nicht nur Washington, Moskau und Berlin, sondern auch jedwede Verwaltung. Eine freie Presse ist, das darf nicht überraschen, auf Krawall gebürstet. Sie sieht sich als eine Vierte Gewalt im Staat, vor der die anderen Respekt haben sollen. Dem Journalisten als Menschen ist daher eine gewisse strukturelle Arroganz nicht fremd. Er gehört im Zweifel zu den Guten, die den Bösen das Leben schwer machen sollen. So lautet das hehre Selbstverständnis. Im Alltag kann die Vierte Gewalt aber eben auch ein Schandmaul oder eine Dreckschleuder auf der Suche nach Skandalen sein.

Presse ist dabei ein Geschäft, also Ökonomie. Das Wesen von Wirtschaften im Sinne von Ökonomie ist die Verwaltung und Verwertung knapper Güter. Was aber ist das knappe Gut des Journalismus? Man könnte meinen, dass es Nachrichten

sind oder Sachverhalte oder das jüngste Verwaltungshandeln. In Wirklichkeit ist das knappe Gut des Journalismus aber nicht die Nachricht, sondern die Geschichte, insbesondere der Skandal. Die Währung, mit der im Geschäft der Presse, also der Ökonomie der Medien, Wert geschaffen wird, ist Empörung. Wir können die gesamte Medienkommunikation, genauer gesagt, die gesamte Massenkommunikation, als Empörungskommunikation bezeichnen. Ob in China ein Sack Reis umfällt, interessiert, das leuchtet jedem ein, schlicht niemanden.

Presse entstand im 15. Jahrhundert durch die Erfindung des Mainzers Gutenberg, den Buchdruck mit beweglichen Lettern. Diese Erfindung, auch schwarze Kunst genannt, wäre aber längst nicht so bedeutend geworden, wenn es nicht wenig später einen wirklichen Wutbürger gegeben hätte, der die neue Technik mit Inhalten befeuerte. Der wütende Martin Luther lieferte nicht nur durch die Übersetzung der Bibel ins Deutsche, sondern vor allen Dingen durch seine Flugblätter gegen die Kirche und namentlich den Papst den Stoff, aus dem dann die Reformation geschaffen wurde, deren Motor Empörung war. Eine Empörungskommunikation verwandelt alltägliche Tatsachen in moralische Grundsatzfragen. Es beginnt mit einer Stolperfalle in Form einer losen Platte auf einem Gehweg und endet mit einem Wutbürger, der die Welt vernichten will, ob des von ihm erlittenen Unrechts. Pressegeschichten transformieren Alltägliches in einen Kampf von Gut und Böse, sie sind ethisch expansiv. Das macht sie so gefährlich.

Es geht nicht mehr um die Frage, ob ein Verwaltungshandeln angemessen ist, sondern es geht immer um die Frage, wer im moralischen Sinne gut und wer im moralischen Sinne böse ist und damit eigentlich zur Vernichtung ansteht. Empörungskommunikation ist in sich fundamentalistisch. Sie will Zorn erzeugen und Hass säen, jedenfalls will sie vorübergehend aufregen. Für solche ‚Geschichten‘ braucht man Skandale. Und wenn man keine Skandale hat, muss man welche finden. Wenn man keine Skandale veritablen Ausmaßes findet, steigt die Neigung, sie mit der Lupe zu suchen. Oder gar zu erfinden. Deshalb sucht Journalismus nach Sensationen, Skandalen, unabhängig davon, wie plausibel uns die erscheinen mögen. Die journalistische Regel heißt: „Hund beißt Mann? Das ist keine Geschichte. Mann beißt Hund! Das IST eine Geschichte.“ Deshalb kann ein Hinweis an die Presse, dass irgendein Vorfall die absolute Ausnahme sei und in keiner Weise repräsentativ, nicht beruhigen. So kann eine Verwaltung einem Journalisten niemals eine Geschichte ausreden. Im Gegenteil: Was selten ist, das macht ihn gerade scharf. Die unmöglichsten Geschichten schaffen es ins Blatt, gerade die.

Der Ausruf des interessierten Lesers ist: „Unglaublich, aber wahr!“ Weil dieses die Lesererwartung ist, haben die Medien die Neigung entwickelt, diese nicht nur halbwegs zu bedienen, sondern sie auch noch zu steigern. Und das verführt

anschließend Männer, die unbedingt in die Presse wollen, dazu, Hunde zu beißen. Die Skandalisierung von Vorgängen, also die Transformation von Tatsachen in Moral, geschieht in unterschiedlichen Ebenen in der Presselandschaft unterschiedlich stark. Die sogenannte Boulevardpresse langt hier stärker zu, als man es von den seriöseren Titeln kennt, aber für alle gilt, dass nur der Skandal eine wirkliche Geschichte ist. Man muss bei diesem inneren Zwang zur Empörungskommunikation natürlich die kritische Frage nach dem Nutzen und nach den Schäden stellen. Der Nutzen liegt sicherlich darin, dass das Medium Aufmerksamkeit erringt. Der Lehrsatz heißt: „Der Kampf der Empörungskommunikation ist ein Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzer.“ Denn unter allen Gütern, die uns zur Verfügung stehen, können wir eines nicht beliebig vermehren, nämlich die Zeit, die wir zur Mediennutzung bereitstellen. Hier findet im Internet ein regelrechter Kampf statt, der die Zeiten, zu denen man ‚online‘ ist, auszuweiten gedenkt. Man wird das bei der Generation unserer Kinder oder Enkelkinder beobachten können: Es besteht eine regelrechte Abhängigkeitsbeziehung zu Onlinemedien. Viele der ganz jungen Menschen nutzen nicht nur ein einzelnes Gerät, etwa ihr iPhone, sondern meist schon parallel zwei oder drei Internetzugänge.

Aber ganz gleich, wie weit man die Sucht nach Internetkommunikation treibt, irgendwann ist selbst die Zahl der Geräte endlich und damit der Markt für die entsprechenden Medien nicht mehr ausweitbar. Drei oder vier Geräte gleichzeitig für eine Person und das 24 h am Tag, da ist dann Schluss. Die Folge ist, dass zwischen den Medien ein Verdrängungswettbewerb herrscht. Man erlebt, dass die Internetmedien in diesem Wettbewerb um unsere Aufmerksamkeit einen unaufholbaren Vorsprung erlangt haben. Wer die Nutznießer von Google und Co. sind, weiß man; man kennt die Gesichter der neuen Milliardäre, vornehmlich in den USA, aber inzwischen auch in China und anderen Ländern: big business. Hier ist der vordergründigste Nutzen in einem Kapitalismus, an dem Karl Marx seine Freude gehabt hätte. Der Schaden der Empörungskommunikation entsteht oft bei den dort behandelten Menschen und Themen. Dazu kann man einen wissenschaftlichen Blick auf den Prozess werfen, der hier abläuft. Wir haben es mit einem Zwang zur ‚paradoxen Endoxie‘ zu tun (dazu auch: Kocks 2001).

Das Paradoxe ist der Aufhänger der Sensationsberichterstattung. Es passiert etwas, das man wirklich nicht erwartet hat, das unsere Aufmerksamkeit erregt, das uns bei Wahrnehmung empört erscheinen lässt und so das Weiterlesen oder Weiterzuschauen oder Weiterzuhören beflügelt. Der Skandal ist als solcher paradox, weil wir ihn nicht erwartet haben. Nun wird man einwenden, dass in den Boulevardmedien nicht jeden Tag etwas wirklich Neues steht, sondern wir irgendwann an die Mechanismen der Empörungskommunikation so gewöhnt sind,

dass man schon eine feste Erwartungshaltung hat, die in vielen Fällen zu einer regelrechten Abnutzung der Aufmerksamkeit führt. Das hängt mit einem zweiten Bewegungsmoment zusammen, der in dem Skandal liegt. Auf das Paradoxe, das unsere Aufmerksamkeit erregt hat, folgt das Endoxe. Unter Endoxie versteht man Dinge, die unserem Glauben, unserem Vorurteil, unserer Erwartung entsprechen, unser Bauchgefühl, den gesunden Menschenverstand bestätigen. Das Paradoxe widerspricht unserer Erwartung, jedenfalls scheinbar. Das Endoxe erfüllt sie. Alle Boulevardgeschichten enden mit ein und demselben Schluss, dass wir uns als Leser in unseren Vorurteilen erneut bestätigt sehen. Man erfährt nicht wirklich etwas Neues, man wird nicht wirklich klüger, man weiß nicht wirklich nach Lektüre der Skandalgeschichte mehr über die Welt, das Leben oder die Nachbarn. Man hat sich empören können und findet sich am Ende des kurzen Vergnügens in seinen Vorurteilen bestätigt. Dies ist übrigens für Menschen ein ausgesprochen zufriedenstellender Vorgang. Wir lieben es, uns über andere aufzuregen, um am Ende recht zu behalten. Aus dem Wutschrei „Unmöglich!“ wird die tiefe Befriedigung, es schon immer gewusst zu haben. Wir sind von Vorurteilen geleitete Tiere. Die paradoxe Endoxie ist eine kreisförmige Bewegung. Sie funktioniert nach dem Mechanismus „kaum zu glauben, aber wahr!“ Bei den Intensivnutzern der Medien kann eine regelrechte Sucht nach solchen Skandalisierungen entstehen.

Das aber ist hier nicht unser Thema. Die Frage ist, was den in der Verwaltung in Verantwortung stehenden Menschen diese Tendenz zur Empörungskommunikation antut. Aus dem bisher Gesagten ist schon klar, dass Vorgänge, für die es eine alltägliche Erklärung gäbe und damit einen Grund, sich zu beruhigen, trotzdem skandalisiert werden und so aus den ‚ganz normalen‘ Sachbezügen in eine Welt der moralischen Wertunterschiede überführt werden. Aus Alltag wird Moral. Es gibt plötzlich gute Menschen, die Opfer einer Angelegenheit sind (die ‚Bürger‘), und böse Menschen, die die Täter einer Untat sind, also zur Rechenschaft gezogen werden müssen (die ‚Bürokraten‘). Das Dumme bei den hier behandelten Themen ist, dass die in einer Verwaltung arbeitenden Menschen selten in der Rolle der unschuldigen Opfer, also der Guten sind, sondern meist in die Rolle der Übeltäter gedrängt werden. Da schlagen die Dinge hohe Wellen, aber es sind eben nicht immer Wellen, die zur wirklichen Lösung des Problems einen Beitrag leisten können.

Folgt die Frage: Darf die Presse das? Wir müssen damit nach dem juristischen Rahmen der Presse fragen, aber auch nach den philosophischen Urgründen. Der philosophische Kern der Presse und damit der Pressefreiheit ist die sogenannte Meinungsfreiheit. Der Begriff wirkt allerdings schon stark einschränkend, weil es nicht nur um Meinungen geht. Im Englischen sprechen wir von Ausdrucksfreiheit,

right of expression. Dies ist ein Grundrecht der Moderne, das davon ausgeht, dass jeder Mensch ein unverwirkbares Recht hat, seine eigene Persönlichkeit zu äußern, öffentlich darzustellen. Dies ist ein freies Land, jedenfalls sollte es ein freies Land sein, in dem es keine Einschränkungen des Individuums gibt, jedenfalls sollte es sie nicht geben. Das Recht gilt für jedermann, seine Persönlichkeit nach eigenem Gutdünken darzustellen. Dies kann durch eine Rede geschehen, dies kann durch künstlerische Tätigkeiten geschehen, dies kann durch die Art und Weise, wie man sein Leben führt, geschehen. Dieser philosophische Gedanke, der ein Menschenrecht formuliert, ist typisch für die Moderne. Das heißt, wir finden ihn in der schon genannten Reformation, also dem 16. Jahrhundert, aber staatstragend dann wirklich Ende des 18. Jahrhunderts. Das Recht auf einen freien Ausdruck seiner Persönlichkeit ist bahnbrechend im ersten Verfassungszusatz von 1791 zur amerikanischen Verfassung von 1776 formuliert. Und natürlich in unserer Verfassung, dem Grundgesetz von 1948. Es heißt dort: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt“ (Bundestag 2019).

Das Grundrecht der Pressefreiheit beinhaltet also ein Abwehrrecht des Bürgers gegen staatliche Eingriffe, aber eben auch eine institutionelle Bestandsgarantie für die Presse selbst. Der Schutzbereich des Grundrechtes der Pressefreiheit umfasst die gesamte Tätigkeit der Presse, von der Nachrichtenbeschaffung bis hin zur Veröffentlichung von Tatsachen und Meinungen. Geschützt ist dabei nicht nur der redaktionelle Teil eines Presseerzeugnisses, sondern auch der Anzeigenteil. Die Pressefreiheit bedeutet deshalb auch, dass Ausrichtung, Inhalt und Form des Presseerzeugnisses frei bestimmt werden können; zugleich, dass Informanten geschützt werden und das Redaktionsgeheimnis gewahrt bleibt. In der Welt-rangliste der faktischen Pressefreiheit steht Deutschland auf Platz 15, Norwegen auf Platz 1. Die Pressefreiheit unterscheidet nicht zwischen seriöser Presse und Boulevardmedien. Das inhaltliche Niveau kann in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern eine gewisse Rolle spielen, wo lediglich der oberflächlichen Unterhaltung dienende Presseerzeugnisse unter Umständen weniger ins Gewicht fallen als ernsthafte Darstellungen. Aber dies ist nur eine schwache Einschränkung; die Pressefreiheit gilt, um es umgangssprachlich zu sagen, für gute Presseerzeugnisse und für nicht so gute und auch sehr schlechte. Insbesondere hat der Staat kein Recht zu entscheiden, was ein gutes Presseerzeugnis ist, ein weniger gutes oder ein schlechtes. Zu gut deutsch: Wir müssen auch mit den Dreckschleudern leben. Ein Preis der Freiheit. Man kann sich gegen eine böse Berichterstattung wehren, aber leicht ist das nicht.

Leitmotivisch sei eine Äußerung des englischen Satirikers Rowan Atkinson zitiert. Atkinson hat in englischer Tradition der Pressefreiheit folgendes gesagt: „Das Recht zu beleidigen steht über dem Recht, nicht beleidigt zu werden“ (Kocks 2019). Es gibt daher einen strukturellen Vorteil des verwalteten Bürgers gegenüber der Verwaltung. Die Pressefreiheit gilt zudem auch für Organe, die uns unter Umständen als Lügenpresse erscheinen. Auch die Lügenpresse hat das Recht auf ihrer Seite. Nicht für jede Lüge, was noch zu erörtern sein wird. Heißt das etwa, dass Presse lügen darf? Eine sehr, sehr gute Frage. Richtig ist, dass die Pressefreiheit nicht schrankenlos gewährleistet wird. Der Artikel 5 des Grundgesetzes nennt Schranken, nämlich die Vorschriften der allgemeinen Gesetze, die Bestimmungen zum Jugendschutz und das Recht der persönlichen Ehre; wie oben zitiert (Bundestag 2019). Umgangssprachlich gesagt, darf Presse nicht illegal werden. Es gibt aber eine Vielzahl von Gesetzesverletzungen, insbesondere dort, wo Journalisten ihre Informationen beschaffen wollen. Man muss zur Kenntnis nehmen, dass die Presse sich selbst als Vierte Gewalt sieht und daraus in vielen Fällen das Recht ableitet, fünf gerade sein zu lassen. Hier entsteht ein besonderer Beratungsbedarf von öffentlicher Verwaltung.

Auch wenn die Medienlandschaft als ‚terra incognita‘ gelten mag, als fremder Kontinent, den zu betreten mit Wagnissen verbunden ist, so kann doch die erschienene Presse, das erfolgte Medienecho als eine gesicherte Basis für verlässliche Aussagen gelten. Mit den Methoden der Medienresonanzanalyse kann man wirklichen Boden unter den Füßen gewinnen. Nicht nur die aktuelle Rezeption wird klar, auch die Dispositionen der Teilnehmer und die aus den Strukturen folgenden Prozesse der Meinungsbildung. Eine kluge Kommunikationsberatung wird deshalb großen Wert auf die Evaluation ihrer Empfehlungen legen, um einen eher akzidentiellen Beratungsprozess in eine systematische Strategie überführen zu können.

Wenn Kommunikation einer ausgefeilten Strategie folgen sollte, so erwartet man mehr als eine Abfolge kluger Gedanken. Der strategische Anspruch weckt die Vorstellung einer Inszenierung. Ob eine öffentliche Verwaltung aber zur Durchsetzung ihrer Informationsbedürfnisse eine regelrechte Kampagne führen sollte, oder auch nur darf, das mag zweifelhaft sein, jedenfalls bedarf es einer Architektur der eigenen Informationsanstrengungen. Zu den Voraussetzungen für eine gelingende Kommunikation müssen eine Dramatik und Dramaturgie zustande kommen, die die eigentliche ‚performance‘ sicherstellen. An dieser Stelle verlässt unsere Argumentation den Bereich einer Einführung in den Gegenstand ‚Politik- und Kommunikationsberatung‘ und darf mit Fug und Recht abgebrochen werden. Wir haben einen Ausblick genommen auf den unbekanntem Kontinent der Medienlandschaft und könnten diese Übung wiederholen durch

eine Expedition auf einen anderen Kontinent, den der Politik. Auch hier würden sich Eigengesetzlichkeiten zeigen, die nicht in der spontanen Erwartung einer Verwaltung liegen, also der externen Expertise bedürfen.

Fassen wir zusammen: Verwaltungshandeln trifft in der Öffentlichkeit auf Kausalitäten, die nicht in der eigenen DNA liegen. Dabei können Medienprozesse und politische Verzerrungen die ursprüngliche Intention bis zur Unkenntlichkeit entstellen oder schlicht in ihr Gegenteil verkehren. Aufgabe von Politik- und Kommunikationsberatung ist es, hier externe Expertise anzubieten, die den guten Willen zum gerechten Ziel führt.

---

## Literatur

- Bennett, W. L., & Manheim, J. B. (2005). The big spin: Strategic communication and the transformation of pluralist democracy. In L. W. Bennett & R. M. Entman (Hrsg.), *Mediated politics. Communication in the future of democracy* (5. Aufl., S. 279–298). Cambridge: University Press.
- Bergmann, J., & Pörksen, B. (2009). *Skandal! Die Macht öffentlicher Empörung*. Köln: Halem.
- Bundestag. (2019). Die Grundrechte. [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg\\_01-245122](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01-245122). Zugegriffen: 30. Mai 2019.
- Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*. Cambridge: University Press.
- FAZ. (7. Januar 2019). Scharfe Kritik an der Behörde für Cybersicherheit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Feik, R. (2007). *Öffentliche Verwaltungskommunikation. Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung, Empfehlung, Warnung*. Wien: Springer.
- Gusy, C. (2000). Verwaltung durch Information. Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns. *Neue Juristische Wochenschrift*, 977–986.
- Hagen, K. (8. Januar 2019). Seehofer verteidigt Behörden nach Datenskanal. Spiegel Online. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-verteidigt-behoerden-nach-hackerskandal-a-1247017.html>. Zugegriffen: 1. Juni 2019.
- Kennedy, J. F. (26. Juni 1963). Remarks of the President John F. Kennedy at the Rudolph Wilde Platz, Berlin. <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/berlin-w-germany-rudolph-wilde-platz-19630626>. Zugegriffen: 1. Juni 2019.
- Kloepfer, M. (2012). *Staatsrecht kompakt. Staatsorganisationsrecht – Grundrechte – Bezüge zum Völker- und Europarecht*. Stuttgart: UTB.
- Kocks, K. (2001). *Glanz und Elend der PR. Das Verhältnis von Theorie und Praxis der Public Relations*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kocks, K. (2019). Vierte Gewalt oder Lügenpresse? Von der Alltagsgegenwart der Propaganda. PR-Journal. <https://pr-journal.de/fragen-und-meinungen/autoren-beitraege-themen-der-zeit/22254-vierte-gewalt-oder-luegenpresse-von-der-alltagsgegenwart-der-propaganda.html>. Zugegriffen: 1. Juni 2019.

- Krotz, F. (2001). *Die Mediatisierung kommunikativen Handelns. Wie sich Alltag und soziale Beziehungen, Kultur und Gesellschaft durch die Medien wandeln*. Wiesbaden: Springer VS.
- Luhmann, N. (2009). Zur Komplexität von Entscheidungssituationen. *Soziale Systeme*, 15(1), 3–35.
- Marx, S. (2008). *Die Legende vom Spin Doctor. Regierungskommunikation unter Schröder und Blair*. Wiesbaden: VS Verlag.
- McNair, B. (2004). PR must die. Spin, anti-spin and political public relations in the UK, 1997–2004. *Journalism Studies*, 5(3), 325–338.
- Prantl, H. (7. Januar 2019). Hackerangriff: Erwachtet! *Süddeutsche Zeitung*.
- Rhein-Zeitung. (7. Januar 2019). Regierung will Konsequenzen aus Online-Angriffen ziehen. Rhein-Zeitung. [https://www.rhein-zeitung.de/deutschland-und-welt/newsticker\\_artikel,-regierung-will-konsequenzen-aus-onlineangriffen-ziehen\\_arid,1919166.html](https://www.rhein-zeitung.de/deutschland-und-welt/newsticker_artikel,-regierung-will-konsequenzen-aus-onlineangriffen-ziehen_arid,1919166.html). Zugegriffen: 30. Mai 2019.
- Röpcke, J., Solms-Laubach, F., & Tiede, P. (7. Januar 2019). Daten-Angriff auf Prominente und Politiker. Die Jagd auf den Hacker. *Bild*.
- Sarcinelli, U. (2011). Arenen parlamentarischer Kommunikation: Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? In U. Sarcinelli (Hrsg.), *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System* (S. 263–282). Wiesbaden: VS Verlag.
- Savage, S., & Tiffen, R. (2007). Politicians, journalists, and ‚spin‘: Tangled relationships and shifting alliances. In S. Young (Hrsg.), *Government communication in Australia* (S. 79–92). Cambridge: University Press.
- Schatz, H. (2008). Regieren in der Mediengesellschaft: Zur Medialisierung von Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. In W. Jann & K. König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 127–174). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stockinger, H. G. (1983). *Bürgernahe kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Hilfen für Mandatsträger u. Verwaltung*. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Sweeney, A. D. P. (2007). Electronic government-citizen relationships. Exploring citizen perspectives. *Journal of Information Technology & Politics*, 4(2), 101–116. <https://doi.org/10.1080/19331680802076165>.
- Tenscher, J. (2003). Mythos „Spin Doctors“: Analytische Anmerkungen und empirische Befunde zu Zentralakteuren moderner Politikvermittlung. In U. Sarcinelli & J. Tenscher (Hrsg.), *Machtdarstellung und Darstellungsmacht* (S. 69–86). Baden-Baden: Nomos.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

# Kommunale Kommunikation in digitalen Zeiten

Andreas Möser

---

## 1 Intro

Nirgendwo agiert Politik näher am Volk als in Städten und Gemeinden. Jede Entscheidung eines kommunalen Parlamentes oder einer Verwaltung, jeder Behördenfehler, jedes Versagen einzelner Sachbearbeiter und jede technische Panne haben unmittelbar Folgen für den Alltag der Bürger. Entsprechend nah am Leben gestaltet sich die Kommunikation einer Kommunalverwaltung – oft anders als nach Lehrbuch konzipiert. Werfen wir deshalb exemplarisch einen Blick in die Praxis der kommunalen Kommunikation wie die der Landeshauptstadt Hannover, ergänzt um Beispiele aus anderen Städten unterschiedlicher Größe. Ob 50.000 oder 500.000 Einwohner, ob in der norddeutschen Tiefebene oder in höheren Lagen: Die Herausforderungen gleichen sich – ob in Hannover, Heidenheim oder Heidelberg.

Eines vorweg: Es geht stets sehr konkret um das Alltagsleben unseres Gemeinwesens. Die Themen reichen von A wie Abwasser- und Abfallbeseitigung über die öffentlichen Bäder, Kindergärten, Parkgebühren, Schulen, Straßensanierungen, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen bis zum Wohnungsbau oder, soweit vorhanden, dem Wohl und Wehe eines städtischen Zoos. Erfolg und Misserfolg, Lob und Kritik sind davon abhängig, wie zuverlässig und effizient eine Kommunalverwaltung in all diesen Bereichen arbeitet. Schafft sie das nicht, hat das unmittelbare Folgen für die Kommunikationsteams. Diese sind je nach Einwohnerzahl, Finanzkraft und dem jeweiligen Willen der Verwaltung und ihres Bürgermeisters respektive

---

A. Möser (✉)

Moeser Communications, Hannover/Ilse, Deutschland

E-Mail: [info@moeser-communications.de](mailto:info@moeser-communications.de)

© Der/die Autor(en) 2020

K. Kocks et al. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit*, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28008-6_10)

201

Oberbürgermeisters zur Öffentlichkeitsarbeit unterschiedlich ausgestattet. Für jede Kommune gilt: Der Wechsel von Wohlfühl-Kommunikation beim Fassanstich des alljährlichen Volks-, Oktober- oder Schützenfests, der Eröffnung einer neuen Fahrradstraße oder dem Spatenstich in einem Neubaugebiet hinüber in den Krisenmodus geschieht meist ruckartig, unverhofft und dennoch regelmäßig.

Wenn Eltern für ihre geliebten Kleinen keinen Krippenplatz in der Nähe finden, wenn ramponierte Schultoiletten wegen leerer Kassen und nachlässiger Kontrolle oder beidem seit Jahren nicht renoviert werden, wenn es an Parkplätzen in Wohnstraßen fehlt oder die Fußgängerampel vor dem Seniorenheim seit drei Tagen defekt ist, ließe sich das eigentlich in Ruhe klären und erklären. Doch da solcher Art Alltagsärger mittlerweile zuerst an das Leser-Telefon oder das E-Mail-Postfach der Lokalmedien gemeldet wird oder per Facebook oder Twitter gleich direkt öffentlich gemacht wird, anstelle zunächst die zuständige Verwaltung zu informieren, gerät das Kommunikationsteam ruckzuck in Erklärungsnot. Konfrontiert mit prompten Anfragen der Lokalmedien als Anwälte ihrer Leserschaft und reflexartigem Wegtauchen der Fachleute in den mutmaßlich zuständigen Fachbereichen der eigenen Kommunalverwaltung, ringen Pressesprecher mit dem Anspruch, schnell, ehrlich und umfassend zu kommunizieren, und der Realität, dass sich zunächst nichts Belastbares zusammentragen lässt – außer den bereits mit Empörung öffentlich ausgebreiteten Problemtatsachen. Das Kommunikationsdrama nimmt seinen Lauf in einschlägigen Medienberichten, garniert mit dem gern verwendeten blassen Erstkommentar der Kommunalverwaltung, dass der reklamierte Sachverhalt wohl so stimme, die Ursachen und die Problembeseitigung noch genauer und natürlich schnellstmöglich und umfassend geprüft werde – magere Floskelkommunikation also, die niemanden zufrieden stellt, am wenigsten das Kommunikationsteam selbst. Derartige Alltags-Krisenkommunikation gehört zum täglichen Brot kommunaler Kommunikationsteams.

Dass dies zwangsläufig so ablaufen muss, sehen einschlägig erfahrene Kommunikationsberater in der Regel kritisch. Die hier als notorisch krisenhaft beschriebene Praxis kommunaler Kommunikation ist zweifellos vielschichtiger und damit differenzierter zu betrachten. Sie lässt sich mit klassischen Handbuch-Kommunikationskonzepten nur annähernd erfassen und bearbeiten. Denn die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Kommunikation von Kommunalverwaltungen unterliegen einem radikalen Wandel, der seit dem Einzug des Internets und digitaler Techniken in alle Winkel unseres Alltags auch die Medien- und Kommunikationswelt kräftig durchschüttelt, sodass kein Stein auf dem anderen bleibt. So werden folgende Fragen aufgeworfen:

Wie wirkt sich die Digitalisierung der Kommunikation konkret auf die Kommunikation in Städten und Gemeinden aus? Was sind die Anforderungen an eine

praxistaugliche aktive und krisensichere kommunale Kommunikationsstrategie? Was taugen neue Konzepte, wenn Bürger grundsätzlich kritischer, fordernder und bisweilen nur noch verdrossen auf ihre Kommunalverwaltungen blicken? Wie muss eine Kommunalverwaltung ihre Kommunikation neu begreifen, angesichts eines ungebremsten Reichweitemschwundes der Lokalmedien? Wie agiert kommunale Kommunikation angesichts der neuen Macht der Adressaten von Kommunikation, die per Shitstorm jede Verwaltung öffentlich vor sich hertreiben können, wie inszeniert oder zufällig auch immer? Im Rahmen dieser Fallstudie werden keine Allheilmittel ausgestellt. Aus der Diagnose aktueller Probleme kommunaler Kommunikation kristallisieren sich allerdings einige konkrete Therapievor schläge heraus.

---

## **2 Was tun? – Die digitale Revolution**

### **2.1 Machtverschiebung per Internet**

Was den Alltag der öffentlichen Kommunikation radikal verändert hat, ist die fundamentale Machtverschiebung in öffentlichen Diskursen durch das Internet. Kommunikation auf der Einbahnstraße ist passé. Kommunikation fährt vielspurig auf der Datenautobahn mit reichlich Gegenverkehr. Der Bremer Psychologe, Unternehmer und Internetforscher Prof. Peter Kruse umriss 2010 vor der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Internet und digitale Gesellschaft“ dies eindrucksvoll mit dem Superlativ „Revolution“ (Kruse 2010, S. 6). Kruse veranschaulichte die grundlegende Machtverschiebung in der Kommunikation von den Anbietern der Information zu den Nachfragern.

Die rasant gewachsene Vernetzungsdichte mit der Möglichkeit für alle, spontan zu jeder Tages- und Nachtzeit auf öffentlichen Plattformen wie Facebook und Twitter zu kommunizieren und per Posts und Retweets Erregung zu produzieren, gibt allen im Netz aktiven Menschen Macht. Wenn Vernetzungsdichte, hohe Spontanaktivität und kreisende Erregung zusammenkommen, dann – so Kruse (2010) – haben diese Kommunikationssysteme eine Tendenz, sich bei einem Thema mit Erregungspotenzial gegenseitig hochzuschaukeln: „Dann werden diese Systeme plötzlich mächtig und zwar ohne, dass man vorhersagen kann, wann das genau passieren wird.“ (Kruse 2010, S. 6). Längst geht es im Internet nicht mehr um den Zugang zu Informationen oder darum, sich darzustellen und Spuren zu hinterlassen (Scheller und Ullrich 2018). Mittlerweile schließen sich Internet-Nutzer teils gezielt, teils spontan im Netz kommunikativ zusammen, lassen

sich von Bloggern inspirieren und entwickeln auf diese Weise eine Macht, die sich nicht vorhersagen lässt (Neuberger 2018, S. 38 ff.).

Konnten und können Lokalzeitungen nur wenige Leserbriefe – und diese meist gekürzt – veröffentlichen, so bietet das Netz unbegrenzt Raum für Kommentare. Aus Kritik werden Erregungswellen, die sich im Extremfall zu öffentlichen Shitstorms aufschaukeln und die öffentliche Meinung dominieren.

## 2.2 Die Medien – Schneller, flacher, tiefer in die Krise

Führendes Medium in der Landeshauptstadt Hannover ist die zum Madsack-Verlag gehörende ‚Hannoversche Allgemeine Zeitung‘ (HAZ). Doch die Auflagenkurve des Marktführers, wie die der beiden anderen Tageszeitungen in Hannover (‚Neue Presse‘/Madsack und BILD-Zeitung/Hannover-Ausgabe), kennt seit Jahren nur eine Richtung: abwärts. Auch bundesweit sinkt die verkaufte Auflage deutscher Tageszeitungen stetig, laut IVW-Angaben zuletzt um 4,5 %, von knapp täglich 16,4 Mio. verkaufter Blätter (Ende 3. Quartal 2017) auf gut 15,6 Mio. (Ende 3. Quartal 2018), ein Minus von 750.000 Zeitungen. In einem Jahr verschwindet die Auflage von sieben Tageszeitungen der Stärke der HAZ. Weder in Hannover noch anderswo können die Online-Angebote dies auch nur halbwegs kompensieren. Die gesamte Branche krankt zudem an dem Kardinalfehler, mit Einführung des Internets die journalistische Ware plötzlich verschenkt zu haben, um nur über Klickzahlen Reichweite zu erzielen und auf dieser Basis dann kostenpflichtig Online-Werbung einzutreiben. An dieses Geschäftsmodell glaubt heute niemand mehr in der Medienbranche (Kaube 2018, S. 93). Doch die nachhaltig selbst erzeugte Gratis-Mentalität einer ganzen Generation junger Internet-User lässt sich nicht so ohne weiteres wieder verändern.

Der wirtschaftliche Druck erzwingt eine nie gekannte Konzentration der Lokalzeitungslandschaft in künftig eine Handvoll großer Verlage. Madsack beherbergt mittlerweile 15 Tageszeitungen und erreicht nach eigenen Angaben über das eigens gegründete Redaktionsnetzwerk Deutschland (RND) täglich mehr als vier Millionen Leser. Der Konzentrationsprozess auf wenige Verlagsnetzwerke (neben Madsack/RND, u. a. die Funke-Gruppe, die Ippen-Gruppe und natürlich der Springer-Verlag) sichert vorläufig die Existenz vieler Lokalblätter, entlastet sie dennoch nicht von Personalabbau und Produktionsdruck in allen Kanälen. Das Ziel, die Abkehr der Kunden, zumindest zu bremsen, führt zu einer Veränderung der eigenen Rolle. Berichtet wird nicht mehr zwingend über das, was geschieht, sondern zunehmend über das, was der Leser möchte. Lokaljournalismus entwickelt sich vom kritischen Beobachter im Gemeinwohlinteresse

zur politischen Willensbildung zum Interessensvertreter der eigenen Leserschaft. Lokalredaktionen fordern ihre Leser auf, Alltagsrger und Missstnde der Redaktion zu melden – und damit unausgesprochen nicht zunhchst der zustndigen Behrde wie etwa der Stadtverwaltung. Die Zeitung sieht sich als Anwalt der Brger. Zwar besteht der Anspruch, Brger-Beschwerden kritisch zu prfen. Die Brgersicht passt jedoch naturgemf besser zur kritischen Grundhaltung von Medien. Wer Anwalt der Leser ist, recherchiert bei der Stadtverwaltung eher in dessen Interesse. Dies fhrt bisweilen zu der absurden Situation, dass eine Stadtverwaltung ber die Medien mit Brgern kommuniziert, anstatt unmittelbar.

Der Rollenwechsel vom kritischen Beobachter zum aktiven Mitgestalter der Geschichte einer Stadt manifestiert sich in regelmfigen Foren oder mitunter auch Veranstaltungsreihen zu Zukunftsfragen der Stadtentwicklung, bei der HAZ etwa unter dem Motto „Übermorgen“, kurz nach einem intensiven offiziellen Stadtdialog des Oberbrgermeisters unter dem Titel „Mein Hannover 2030“ mit mehr als 15.000 Teilnehmern, der die Lokalmedien in der Intensitt und der Vielzahl von Veranstaltungen allerdings berfordert hat. Ein selbst inszenierter „Stadtdialog“ ist ressourcenmf einfacher abzudecken, zudem exklusiv und ist damit vor allem ein vom Journalismus gesttztes Marketinginstrument. Zu Recht ist zu fragen, warum diese Brgerbeteiligung durch einzelne Medien Erfolg hat, obgleich dies eine ureigene Aufgabe der Kommunalverwaltung ist, offen fr alle und offen auch vor allem auch fr alle Medien. Wie eine Stadtverwaltung die zweifellos schon seit einigen Jahrzehnten praktizierte Brgerbeteiligung weiterentwickeln muss, wird im Verlauf der Fallstudie noch zu betrachten sein. Ein Grund fr den Erfolg solcher Medienveranstaltungen liefern die Behrden allerdings selbst: Erst wenn Brger Lokalmedien einschalten, kommt hfug in der Verwaltung etwas ins Rollen – dann meist hektisch, schlecht koordiniert und mit entsprechend holpriger Kommunikation.

### **2.3 Die Brger – „Die Lunte wird kcrzer“**

Dass Beamte in Verwaltungen vermeintlich faul sind, spdt kommen und frdh gehen und dergleichen mehr, sind altbekannte Stammtisch-Urteile. Gelegentlich werden sie von der Praxis sogar besttigt. Die Ausfallquote in Behrden ist indessen nicht hher als in Unternehmen. Kundenbefragungen in den Behrden haben zum Beispiel in Hannover in vielen Bereichen regelmfig mehrheitlich positives Feedback ergeben. Mit der diffusen kritischen Grundstimmung liefe sich leben, wenn Probleme in Brgersprechstunden oder per Beschwerde-App im Internet sachlich bermittelt wrden. Ob am Behrdenschalter, am Telefon oder

per E-Mail haben es Verwaltungsbeschäftigte jedoch inzwischen oft mit einem rauen Ton, mit persönlichen Angriffen, Pöbeleien und Provokationen zu tun. „Die Lunte bei den Bürgern wird kürzer“, formulierte es eine Stadtsprecherin auf der Herbstkonferenz kommunaler Kommunikationsexperten im Deutschen Städte-tag im September 2018 in Heidenheim. Bürger greifen schneller zur Beschwerde, vergeifen sich häufiger im Ton, schreiben regelrechte „Hass-Mails“ – und gehen oft sofort an die Medien. So steigt die Zahl genervter, irritierter, frustrierter und zunehmend verängstigter Verwaltungskollegen. Eine in die Defensive gedrängte Verwaltung tut sich umso schwerer, aktiv zu kommunizieren.

Verschärft wird der respektlose Umgang mittels der sozialen Medien, wo ein Anwurf in Echtzeit ungefiltert auch von anonymen Usern veröffentlicht werden kann. Ein Verstoß gegen die Netiquette kann allenfalls im Nachhinein gerügt oder korrigiert werden, wenn überhaupt. Die Verwaltung gerät unmittelbar unter Druck, reagieren zu müssen und mit jeder Verzögerung mehr ins Hintertreffen.

Themen von Beschwerden sind alle denkbaren Alltagsdinge: Schlaglöcher, Müll in öffentlichen Grünanlagen, aggressives Betteln in der Fußgängerzone, offensichtliches Dealen mit Rauschgift in Parks, Lärm durch öffentliche Veranstaltungen, eine neue Blitzanlage im Straßenverkehr, Trinkgelage von Obdachlosen am Hauptbahnhof, zu wenig und zu teure Parkplätze und vieles mehr. Für nahezu jedes Ärgernis im Alltag außer vielleicht Liebeskummer oder Dauerregen lässt sich mit ausreichend Chuzpe und einer notorischen Streitlust die öffentliche Verwaltung zur Verantwortung ziehen, zumindest versuchsweise, um erstmal sein Mütchen zu kühlen.

## **2.4 Kommunalverwaltung auf Aufholjagd**

Kommunalverwaltungen in größeren Städten mit mehreren tausend Beschäftigten lassen sich gut mit komplexeren Konzernen vergleichen. Denn auch in der freien Wirtschaft sind Belegschaften in gewachsenen Strukturen so frei, einen erforderlichen Change-Prozess nicht so ohne weiteres wie das tägliche Mittagsmahl in der Betriebskantine zu verdauen. Personalräte und Gewerkschaften, aber auch mitunter das Führungspersonal tun sich schwer, die Digitalisierung mit ihren Risiken und Nebenwirkungen als Chance zu begreifen, sowohl für die internen Arbeitsprozesse als auch für die Kommunikation nach außen. Dabei lässt sich kommunale Kommunikation mit den digitalen Möglichkeiten effizienter und wirksamer und vor allem offensiver gestalten.

Wie in vielen Kommunen wird auch in der Stadtverwaltung Hannovers schon seit mehr als einem Jahrzehnt von der Digitalisierung gesprochen, ähnlich wie

in der Bundesregierung. Mit einem Unterschied: Anstelle einer Aufteilung der Kompetenzen auf drei bis fünf Bundesministerien und folglich gegenseitigen Blockaden, erzwingt der kommunale Handlungsdruck durchaus mehr digitalen Fortschritt in den Verwaltungen – wenn auch in kleinen Schritten, so doch beharrlich und allen Bedenkenträgern zum Trotz. So erhielt Hannovers Stadtverwaltung im November 2018 den eGovernment Kommunal Award 2018 der Fachzeitschrift ‚eGovernment Computing‘ für die Entwicklung und Umsetzung digitaler Strategien in der Stadtverwaltung (Landeshauptstadt Hannover 2018a). Die Voraussetzungen dafür schuf der schon erwähnte Stadtdialog „Mein Hannover 2030“. Digitalisierung wurde dort auch in Hannover als ein zentrales Zukunftsthema benannt – und tatsächlich angegangen. Ein Digitalisierungsbeauftragter und ‚Digitale Scouts‘ in den Fachbereichen sorgen für den Know-How-Transfer in die Verwaltung hinein. Ergebnis sind u. a. Digitalisierungsprojekte im Verkehrsmanagement, in der Parkraumsteuerung und im Bürgerservice. Für die Kommunikation nach außen wesentlicher sind jedoch aktuelle Informationskanäle wie die Homepage [www.hannover.de](http://www.hannover.de), eigene Facebook- und Twitter-Accounts, eine Beschwerde-App oder auch Serviceangebote wie öffentliches WLAN im Rathaus und anderen Dienstgebäuden mit Publikumsverkehr.

Last but not least gehört zu den Rahmenbedingungen kommunaler Kommunikation noch die besondere verfassungsrechtliche Konstellation von Politik und Verwaltung auf der kommunalen Ebene. Sie unterscheidet sich von der Länder- und Bundesebene, durchaus mit Auswirkungen auf die Anforderungen der Kommunikation. Vereinfacht ausgedrückt, kommuniziert die Pressestelle einer Stadt sowohl für einen direkt vom Wahlvolk gewählten Bürgermeister respektive Oberbürgermeister, als auch für die gesamte Stadtverwaltung. Die einzelnen Ressortverantwortlichen zum Beispiel für Bauen, Verkehr, Wirtschaft, Umwelt, Finanzen, Bildung, Kultur, Soziales, Sport, Personal etc., die in Hannover Dezernenten oder Stadträte heißen und in der Regel zwei oder drei Fachbereiche führen, sind wiederum von der Ratsmehrheit für acht Jahre gewählt. Das Stadtparlament ist zudem nicht – wie ein Landtag oder der Bundestag – der Legislative zuzuordnen, weil Kommunen anders als Länder oder der Bund keine Gesetze beschließen oder ändern können. Stattdessen sind die gewählten kommunalen Ratsleute staatsrechtlich betrachtet Teil der Exekutive, also der Stadtverwaltung. In der Regel kümmert sich der Rat nicht um die Kommunikation der Stadtverwaltung, auch ist die Kommunikationsabteilung der Verwaltung nicht für die Öffentlichkeitsarbeit der Ratsfraktionen zuständig. Allerdings schaut der Rat bei Personalentscheidungen oder auch Budgetfragen der Kommunikation auf die Finger.

### **3 Chancen nutzen – Kommunale Kommunikation proaktiv und digital**

Die im Zuge der Digitalisierung veränderten Rahmenbedingungen für die kommunale Kommunikation bedeuten zweierlei: Die Machtverschiebung weg vom Informationsanbieter (hier die Kommune) hin zum Nutzer (hier die Bürger) erfordert eine wesentliche aktivere Kommunikation als zu Zeiten analoger Kommunikation. Die klassischen Medien sind bei weitem nicht mehr alleiniger Informationsvermittler. Sie erreichen immer weniger Bürger und müssen zudem ihren Journalismus immer stärker an eigenen Interaktions- und Marketinginteressen ausrichten. Wie behält Kommunikation in den digitalen Erregungswellen den Kopf über Wasser? Ob die Erregung berechtigt oder unberechtigt ist, ob ihr womöglich ‚Fake News‘ zugrunde liegen, interessiert in der Praxis so gut wie gar nicht mehr. Der kommunalen Kommunikation bleibt nichts anderes, als mitzumachen und aktiv die eigenen Kanäle entsprechend offensiv zu nutzen. Broschüren, Faltblätter für die Bürger, Pressemitteilungen und gelegentliche Pressegespräche für geeignete Vertreter der Lokalmedien sind nicht völlig passé, aber längst nur noch ein Teil von kommunaler Kommunikation. Die Existenz ausreichend eigener Online-Kanäle und deren bürgernahe Ausrichtung und kontinuierliche Weiterentwicklung sind heute Mindestvoraussetzungen für eine moderne integrierte kommunale Kommunikation mit den Bürgern.

#### **3.1 Homepage und Social-Media-Kanäle**

In der Landeshauptstadt Hannover starteten wie in vielen großen deutschen Städten Mitte der 1990er Jahre die Aktivitäten für ein Stadtportal, zunächst privatwirtschaftlich, dann ab 1999 in der Verantwortung der Stadt. Das Portal [www.hannover.de](http://www.hannover.de) bekam bald einen zweiten ‚Absender‘ neben der Stadt: Die 2001 gegründete Region Hannover. Sie ist ein bundesweit einmaliger Kommunalverband mit einer Millionen Menschen, der 21 Städte und Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt umfasst. Während außer Hannover selbst alle anderen kleineren Städte und Gemeinden der Region Wert auf eine eigene Homepage legen, haben sich Landeshauptstadt und Region Hannover unter dem Dach eines Portals versammelt, das zudem die Tochtergesellschaften für Marketing & Tourismus sowie für Wirtschaftsförderung beheimatet. Folglich ist [www.hannover.de](http://www.hannover.de) ein ebenso starkes wie zugleich überfrachtetes kommunales Portal, obgleich es im Laufe der Jahre mehrfach ‚relauncht‘ wurde. Die Crux: In einem derart umfangreichen

Portal findet sich alles, nur finden die User oft nicht das, was sie gerade suchen. Und die einzelnen Partner finden sich nicht ausreichend prominent repräsentiert, stoßen sich an vermeintlich klickträchtigen Infos über Bundesliga-Sport und Großkonzerte. Auf der anderen Seite stößt ein Portal, das wie [www.hannover.de](http://www.hannover.de) nur dosiert Werbeplatz anbietet, an finanzielle Grenzen, erst recht angesichts knapper öffentlicher Kassen, auch in wirtschaftlich durchaus gesunden Kommunen.

Ein Internetportal ist aber nur so gut wie seine permanente Erneuerung und deren ausreichende finanzielle Absicherung. Stagnierende und bisweilen sogar rückläufige Nutzerzahlen haben in Hannover die Politik in Stadt und Region 2017 veranlasst, der Geschäftsführung der Hannover.de Internet GmbH eine Generalinspektion zu finanzieren, unterlegt mit einer Dreiviertelmillion Euro. Vorrangiges Ziel: Mehr Übersichtlichkeit und höhere Auffindbarkeit der Inhalte sowie stärkere Berücksichtigung der ureigenen Inhalte von Stadt und Region. Wer zahlt, bestellt eben auch die Musik, die anschließend gespielt wird.

Das Beispiel Hannover mit einer überfrachteten Homepage zeigt überdies, wie schwer es ist, eine Homepage mit vielen Info-Lieferanten zu verschlanken. Jahrelang wurde in den Städten das eigene Internetportal vom Großteil der Verwaltung als Spielwiese von Computerfreaks angesehen und deren Redaktion nur spärlich mit Inhalten versorgt. Das hat sich im Laufe der Jahre verändert, spätestens mit dem Aufkommen der internetfähigen Smartphones sogar ins Gegenteil verkehrt. Sowohl Anzahl als auch Länge der in der Verwaltung für das Internet erstellten Texte ist angeschwollen. Das Übermaß an Onlinestoff kann kaum kontinuierlich gepflegt werden und ist schnell veraltet. Verlässlichkeit der Information ist jedoch das A und O: Die Öffnungszeiten eines Bürgeramtes müssen stimmen. Jede außerplanmäßige Schließung muss auf der entsprechenden Seite hinterlegt sein, inklusive einer Notfall-Hotline für eilige Angelegenheiten. Je höher die Aktualität ist, desto wichtiger sind die schnellen Social-Media-Kanäle. Die eintägige Schließung einer Behörde, die Änderung der Öffnungszeiten einer Stadtbibliothek oder anderweitige Service-Informationen müssen also nicht nur auf der Homepage platziert werden. Die steigende Zahl der Fans und Follower von Facebook und Twitter können zudem unmittelbar angesteuert werden, während Informationen auf der Homepage von den Adressaten erst aktiv gesucht werden müssen.

So betreibt die Landeshauptstadt Hannover eigene Accounts – in diesem Fall unabhängig von der Region Hannover – bei Facebook seit Juni 2013 und bei Twitter seit Juli 2014. Dies geschieht im Übrigen mit Duldung durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten, was keine Selbstverständlichkeit ist. Facebook und Twitter halten sich bekanntermaßen nicht an deutsche Datenschutzgesetze. Der tolerierte Kompromiss besagt, dass ein Nutzer von anderen Online-Veröffentlichungen wie etwa auf der Homepage [www.hannover.de](http://www.hannover.de) nie automatisch auf die

Social-Media-Portale wechseln kann. Aufgrund der Datenschutz-Problematik geraten Behörden bei Social-Media-Kanälen strukturell auch deshalb schnell ins Hintertreffen, weil das Freischalten einer neuen Plattform in der Regel einen verwaltungsinternen Abstimmungsprozess voraussetzt, der durchaus seinen Sinn hat, mit dem Digitalisierungstempo aber selten Schritt halten kann. Mit 21.000 Facebook-Fans und 14.500 Twitter-Follower (Ende 2018) bleibt Hannovers Stadtverwaltung in den Sozialen Medien noch deutlich hinter den Lokalzeitungen HAZ und der kleineren Neue Presse zurück.

Gleichwohl ist insbesondere der Twitter-Kanal von strategisch hoher Relevanz. Mittels Twitter als News-Kanal verfügen Kommunalverwaltungen erstmals über ein Instrument, Bürger und Medien zeitgleich und in Echtzeit zu informieren. Die Durchschlagskraft von Twitter ist vor allem in Großlagen evident: Bombenräumungen, Großbrände, Anschläge und andere Katastrophen- oder Großlagen, wo Kommunikation schnell in den Krisenmodus schalten muss. Hier ist Twitter der Kanal, der einer Kommunalverwaltung die Informationshoheit von Beginn an sichern oder in Krisensituationen zumindest schnell wiedererlangen hilft. Drei Beispiele aus Hannover, Frankfurt und München belegen dies eindrucksvoll.

### 3.2 Beispiel Hannover – Bombenräumung im Realtime-Newsfeed

Ein Jahr nach dem Start bei Twitter entschied sich die Kommunikation in Hannover zusammen mit der städtischen Feuerwehr erstmals zu einer Live-Information über diesen Kanal. Der Anlass: Bei Bauarbeiten mitten in einem Wohnviertel nahe der City war eine große Fliegerbombe aus dem Zweiten Weltkrieg freigelegt worden, die noch am selben Tag entschärft werden sollte. Dies bedeutete die größte Bombenräumung in der Geschichte Hannovers nach dem Zweiten Weltkrieg: 31.000 Menschen mussten ihre Wohnungen binnen weniger Stunden verlassen. Der erste Tweet der Stadt dazu am 19. Mai 2015 lautete:

„#Eilmeldung: Fliegerbombe in der #Südstadt freigelegt, Entschärfung des Blindgängers noch heute. Mehr in Kürze! #hannbombe#hannover ^MH ^SW“ (Stadt Hannover 2015)

Um alle Infos zur Bombenräumung von Stadt, Medien und Privatleuten zu kanalisieren und für alle gleichermaßen leicht aufrufbar zu machen, schlug die Redaktion der Stadtverwaltung den gemeinsamen Hashtag *#hannbombe* vor. Die

Steuerungsfunktion dieses Hashtags wurde von allen akzeptiert – und ist seither bei jeder Bombenräumung in Hannover Standard. Per Twitter lassen sich alle wichtigen Etappen zur Bombenentschärfung aktuell und präzise veröffentlichen und über die Vervielfältigung durch Medien und private User in Windeseile breit streuen. Herkömmliche Kanäle über Rundfunk und Lautsprecherdurchsagen in den Wohnvierteln werden unverändert genutzt.

Während der ersten Twitter-begleiteten Bombenräumung waren Reporter der Medien zunächst irritiert. Nach Twitter-News der Stadt fragten sie noch einmal per Telefon beim Sprecher der städtischen Feuerwehr nach, ob dies auch so richtig sei. Da die Kurznachricht per Twitter eine offizielle Mitteilung der Stadt war, bedurfte es eigentlich keines solchen weiteren Anrufs. Inzwischen ist Twitter als der maßgebliche Erstinfokanal bei besonderen Großereignissen gelernt und akzeptiert. Da direkt aus der Leitstelle der Feuerwehr heraus im Vier-Augen-Prinzip getwittert wird, kommen die Infos im ‚Realtime‘-Modus, wie dies lange Zeit nur bei Börsenkurs-Informationen praktiziert wurde. Schneller, verlässlicher und damit auch glaubwürdiger lässt sich behördliche Kommunikation auch auf kommunaler Ebene nicht gewährleisten.

### **3.3 Beispiel Frankfurt – Fataler Fehlalarm durch fehlende Information**

In Frankfurt führte vor wenigen Jahren eine via Facebook verbreitete Fehlinterpretation eines Feuerwehreinsatzes durch einen Augenzeugen die Notwendigkeit einer sehr aktiven und frühen öffentlichen Gegensteuerung eindringlich vor Augen. Aus dem 20. Stock eines Hochhauses wurde per Notruf ein normaler Wohnungsbrand gemeldet. Wegen der Höhe rückte die Feuerwehr mit größerer Ausrüstung an. Eine Privatperson machte bei Einsatzbeginn sofort ein Foto und postete dies auf Facebook. Dieses Bild – augenscheinlich ein Großeinsatz an einem Hochhaus, aus dem es hoch oben qualmt – verselbstständigte sich im Netz zu der Nachricht, dass es in Frankfurt wohl einen Anschlag nach dem Muster des 11. Septembers 2001 in New York gegeben habe. Diese Spekulation wurde anschließend noch genährt, weil die Pressestelle der Feuerwehr auf erste Medienanfragen zu dem ‚Anschlag‘ nichts klarstellen konnte. Sie kannte den harmlosen Einsatz noch nicht. Von einem solchen Wohnungsbrand wäre die Pressestelle wie üblich erst nach dem Löschen informiert worden.

Die Konsequenz daraus: Social-Media-Kanäle werden seither permanent im Auge behalten, nicht nur bei eigenen Einsätzen. Nur so können Feuerwehr oder Polizei sofort reagieren und gefährliche Spekulationen richtigstellen, ihre

Wirkung eindämmen und die Informationshoheit zurückholen. Denn jeder größere Einsatz wird heute in Echtzeit live im Netz begleitet – durch die User. Das beginnt mit Live-Fotos von Großbränden, Anschlägen oder Unfällen, die schon entstehen, bevor überhaupt Einsatzkräfte vor Ort sind. Ein erfahrener Einsatzleiter schildert sehr eindringlich die Folgen für die Kommunikation:

„Die Erstbilder sind fatal. Meist sind noch keine Rettungskräfte zu sehen, weil diese erst nach wenigen Minuten eintreffen. Sobald solche Bilder im Netz kursieren, lösen sie kritische Reaktionen bis zu Panik aus. Der digitale Bürger reagiert sofort, fragt bei Freunden nach, dann bei Polizei und Feuerwehr – und blockiert die Notrufnummern 110 und 112 genau in der Frühphase eines Großereignis, wo Rettungsleitstellen sich erst eilig darauf einstellen müssen.“

Abhilfe schafft nur eine mindestens ebenso aktive Social-Media-Kommunikation, die von Beginn an bei jedem Großereignis läuft, die unmittelbar mitgedacht werden kann, weil die Ressourcen bereitstehen und die Abläufe geübt sind.

### **3.4 Beispiel München – Per Twitter Panik eingedämmt**

Wie sich selbst in einer extremen Gefahrensituation in einer Großstadt mit völlig ungewissem Ausgang die Bevölkerung etwas beruhigen und steuern lässt, zeigt die Kommunikation der Münchner Polizei anlässlich des Amoklaufes am 22. Juli 2016. Ein 18-Jähriger tötete am und im Olympia-Einkaufszentrum (OEZ) im Stadtteil Moosach neun Menschen. Fünf weitere verletzte er durch Schüsse. Die Polizei war mit einem Großaufgebot im Einsatz. Um 17.52 Uhr ging der erste Notruf bei der Münchner Polizei ein: „Schüsse im OEZ“. Kurz darauf gab es schon die ersten privaten Tweets auf Twitter. Rund 200.000 Nachrichten zu diesem Amoklauf folgten in dieser Nacht allein auf Twitter. Die Polizei München schaffte es mit ihren Twitter-Infos sehr schnell, an die Spitze dieser gigantischen Informationswelle zu gelangen.

Mit mittlerweile nach eigenen Angaben mehr als zwölf Millionen Usern monatlich in Deutschland ist Twitter ein sehr ernstzunehmender Nachrichtenkanal. Anders als bei Facebook werden Nachrichten nicht nach undurchschaubaren Algorithmen gefiltert und nur einem Teil der Nutzer gezeigt. Während des Amoklaufs in München gab es teils mehr als 1000 Tweets in der Minute. Die Münchner Polizei mit ihrem Social-Media-Team kommunizierte zunächst fast nur noch über Twitter und dominierte mit 113 Tweets in Deutsch, Englisch und Französisch die Informationslage in dieser Nacht. Sie informierte, warnte, stellte richtig,

beruhigte und ermahnte gelegentlich, dass manche Bilder und Videos eher dem Täter helfen könnten. Die Polizei-Tweets wurden am häufigsten weiterverbreitet und rund 100 Mio. Mal gesehen.

Verunsicherung und Panik-Reaktionen sind die Folge, wenn Polizei und Feuerwehr sich nicht schnell über dieselben Kanäle Gehör verschaffen. Das erste private Live-Video eines Amateurs in München ohne jede offizielle Bestätigung erreichte 125.000 Menschen. Es gibt in solchen Situationen schnell gefälschte Informationen. So kursierte während des Amoklaufes im Netz plötzlich ein Foto, das angeblich Verletzte an einer Rolltreppe in dem betroffenen Münchner Kaufhaus zeigte. Das Foto war in Wahrheit ein Jahr zuvor in Südafrika aufgenommen worden. Ein TV-Sender verbreitete das Fake-Foto bereits, ehe es offiziell entlarvt wurde. Das Fazit aus Sicht der Kommunikation nach dem Münchner Amoklauf: Behörden müssen in solchen Situationen präsent sein, sie können und müssen glaubhaft informieren und somit auch eine potenzielle Paniksituation wieder in den Griff bekommen.

### **3.5 Deeskalierende Kommunikation und Beschwerdemanagement**

Die schnellen sozialen Netze stärken die Medienmacht jedes Bürgers, der digital kommuniziert. Abseits von Großlagen zeigt dies die schon skizzierte Zunahme von Beschwerden und Hassmails. Eine aktive Kommunikationsstrategie gelingt hier dennoch wesentlich schwieriger als in extremen Lagen wie Bombenräumungen oder Amokläufen. Dieser Umstand mag auf den ersten Blick erstaunlich sein, erklärt sich jedoch bei näherem Hinsehen, insbesondere als ‚Haltungsproblem‘. Denn diese Beschwerden und Drohungen werden vor allem als ungerecht und lästig empfunden, was sie zweifellos in der Regel zu einem großen Anteil auch sind. Doch selbst die in pauschalem Absolut vorgetragenen Beschwerden der Güte ‚Flüchtlinge bekommen alles. Wir bekommen nichts!‘ oder ‚Die Verwaltung verspricht viel. Aber sie kümmert sich nicht!‘ haben eine Appell-Funktion. Sie weisen bei allem Gedröhne und Gewüte darauf hin, dass jemand etwas gänzlich falsch verstanden hat oder falsch verstehen möchte und laden letztlich doch zur Kommunikation ein, zumindest wenn der Absender sich namentlich outet. Nur wer seine Identität nicht preisgibt und anonym die Kommunalverwaltung angeht, will meist nicht mehr kommunizieren.

Alle anderen aber sollten nicht von vornherein aufgegeben werden. Denn die als lästig empfundene Anfrage kann bei schlechter Reaktion zu einem öffentlichen kommunikativen Problem werden. Doch wie lässt sich auf derlei Anwürfe

reagieren? Zunächst einmal heißt es, die Beschwerden und Vorwürfe im Kern ernst nehmen, weniger die Gefühle spielen lassen, mehr den Verstand und Haltung zeigen. Eine souveräne und sachliche Herangehensweise lässt leichter Mängel oder Probleme eingestehen, erzeugt eine eher wertfreie, erklärende Sprache und vermittelt glaubhaft Empathie und Offenheit und Interesse an Abhilfe. Wenn eine Beschwerde haltlos ist, hat erst recht nur eine souveräne sachliche Reaktion die Aussicht auf Verständnis. Im Kern geht es also um die Haltung in Sachen Konfliktfestigkeit und Konfliktfähigkeit. Diese sind Voraussetzung für eine offene zunächst interne Kommunikation über den Problemfall, die anschließend in eine souveräne Kommunikation nach außen an die Beschwerdeführer und bei Bedarf auch an die Medien mündet.

Eine solche Haltung macht den Blick frei für richtige Reaktionen: Beschwerden ernst nehmen, schnelle erste Rückmeldung, dass die Angelegenheit umgehend bearbeitet wird, Wiedervorlage für das interne Nachfassen, finale Rückmeldung. Dies kann auch mal in eine kluge Umarmungsstrategie münden, wie das Beispiel einer ostdeutschen Großstadt zeigt, wo der Oberbürgermeister notorische Nörgler gern zum Gespräch bei Kaffee und Kuchen einlädt. Wer kommt, ist schon von dem Gesprächsangebot beeindruckt und neigt zu deutlich sachlicherem Ton. Wer nicht kommt, ist mutmaßlich noch mehr beeindruckt – und meldet sich vorerst nicht mehr.

Auch bei denjenigen, die vornehmlich anonym pöbeln, drohen und nicht mehr kommunizieren wollen, hilft eine souveräne Haltung, um dann je nach Medium entsprechend zu agieren: sei es freundlich, aber bestimmt um einen anderen Ton zu bitten, öffentliche Pöbeleien auf eigenen Kanälen zu löschen oder sachlich richtig zu stellen, oder sei es im Zweifel im Extremfall auch nicht vor Anzeigen zurückzuschrecken.

Gerade die sozialen Netze sind dafür geeignet, regelrechte Kampagnen gegen eine Kommunalverwaltung zu fahren. In einer Stadt wie Hannover, deren Oberbürgermeister seit dem Zweiten Weltkrieg ausnahmslos Sozialdemokraten sind, weil dies vom Wahlvolk mehrheitlich so gewollt ist, greifen Kritiker, sobald etwas schief läuft, gern zum Filz-Vorwurf. Für die Kommunikation einer solcherart abgestempelten Kommunalverwaltung bedeutet dies in Zeiten schneller digitaler Kanäle, dass diese tatsächlich permanent im Auge behalten werden müssen. Ein solches Monitoring nicht nur der eigenen Kanäle ermöglicht potenziell brisante Themen frühzeitig zu identifizieren und auf dieser Basis eine ‚Gegen‘-Kommunikation zu entwickeln. Die Stadt Heidenheim in Baden-Württemberg hat zum Beispiel hierfür eine intern für alle einsehbare ‚Social Wall‘ eingerichtet, auf der alle im Netz kursierenden relevanten Themen präsent sind. In dem Maße, wie

eine Verwaltung über die relevanten kommunalen Diskussionen im Netz informiert ist, ist sie auch in der Lage, souverän und schnell zu reagieren.

Dies setzt allerdings voraus, dass alle Bereiche, die nach außen kommunizieren, voneinander wissen. Beschwerden von Bürgern landen in der Regel jedoch nicht bei der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, sondern im Bürgerbüro, direkt beim Oberbürgermeister als Verwaltungschef oder auch direkt bei den zuständigen Fachbereichen. Allein diese unterschiedlichen Adressaten wissen in der Regel nicht automatisch etwas von ähnlichen Beschwerden bei anderen. Erst recht ist die Kommunikationsabteilung im Normalfall nicht eingeschaltet, solange Medien von der Angelegenheit keinen Wind bekommen. Werden sie von Beschwerdeführern jedoch eingeschaltet, kommen prompt die Anfragen. Wenn die Pressestelle noch keinen Schimmer von dem Fall hat, läuft sie schnell in die Kommunikationsfalle. Viele Kommunen haben im Laufe der Jahre ein Beschwerdemanagement aufgebaut. Die Vernetzung mit dem Kommunikationsbereich allerdings zählt dabei noch zu den Stiefkindern. Das Zusammenwachsen von Medienkommunikation, behördlicher und privater Kommunikation in den digitalen Medien macht es jedoch notwendig, dass Beschwerden mit öffentlichkeitswirksamem Potenzial in einer Kommunalverwaltung alle potenziellen Kommunikatoren frühzeitig erreichen, damit die Reaktion nach innen und nach außen abgestimmt und transparent in alle Kanäle geht.

---

## **4 Keine kommunale Kommunikation ohne Beteiligung**

Die beste Kommunikationsstrategie der Presseabteilung hilft wenig, wenn die politisch-administrativen Grundlagen schlecht sind, wenn Vorhaben der Kommunalverwaltung der Bevölkerung auf allen Kanälen via Medien, Homepage, Facebook, Twitter und in öffentlichen Versammlungen nach Beschluss lediglich verkündet werden. Im nicht mehr so ganz jungen 21. Jahrhundert bleibt der erhoffte Applaus dann oftmals aus. Die Wahl für fünf Jahre sichert der regierenden Mehrheit besonders auf der kommunalen Ebene mitnichten mehr fünf Jahre kommentar- und kritiklose Unterstützung. Jedes komplexere Vorhaben bedarf heute einer Legitimation mittels einer Bürgerbeteiligung. Fehlt es daran, müssen zuvorderst die Kommunikationsabteilungen der Kommunen diese Defizite ausbaden. Bürgerprotest liefert Lokalmedien begehrten Konfliktstoff. Spätestens seit den Auseinandersetzungen um den Bahnhofsneubau Stuttgart 21 hat sich diese Erkenntnis durchgesetzt: Ohne eine gute Beteiligung gibt es keine gute Kommunikation und keine erfolgreiche Politik.

## 4.1 Glanz und Elend: Beteiligen, aber wie?

Auch weniger spektakuläre Beispiele als das Stuttgarter Milliardenprojekt verdeutlichen, wie leicht eine Kommunalverwaltung trotz bester Absichten massiv in die Kritik gerät, weil Bürger sich übergangen fühlen. So löste in einer Kleinstadt in Rheinland-Pfalz die Information der Pressestelle über die Fertigstellung eines geringfügig verlegten Radweges völlig überraschend einen Shitstorm im Netz aus. Plötzlich wurde Unverständnis für die Verlegung laut; das eigentlich als sinnvoll erachtete Projekt wurde als „Fehlplanung“ und „Verschwendung von Steuergeldern“ gegeißelt, alternative Vorschläge machten die Runde. Möglicherweise hätte sich bei einer frühzeitigen Einbeziehung betroffener und/oder interessierter Bürger am Ende auch die umgesetzte Variante als die letztlich beste herausgeschält. Allerdings wäre sie dann positiv aufgenommen und nicht in Bausch und Bogen verrissen worden.

Beteiligungsprozesse haben zudem eine gewisse Halbwertszeit. Was einmal Konsens oder mehrheitsfähig zu sein schien, muss es nach einigen Jahren nicht mehr sein. Diese Erfahrung musste das Baudezernat der Landeshauptstadt Hannover bei ihren Plänen zur überfälligen Umgestaltung des Steintorplatzes machen. Das Vorhaben war in einem intensiven Beteiligungsprozess zur Innenstadtentwicklung City 2020 in den Jahren 2008/2009 schon einmal angesprochen worden, gehörte aber abschließend nicht zu den als vorrangig identifizierten Orten. Nach und nach ging das Baudezernat die Umgestaltungen mehrerer anderer Plätze an, zum Teil mit zusätzlichen Bauten für Büros und Wohnraum, alles insgesamt mit positiver Kommunikation. Schließlich geriet dann bei den Planern der Behörde auch der Steintorplatz wieder in den Blick. Doch nun wurden Stimmen laut, die vor einer weiteren intensiven Bebauung von Innenstadtplätzen warnten. Ein erneutes Beteiligungsthema wurde der Steintorplatz jedoch nicht, da aus Sicht des Dezernates alles bereits diskutiert worden war – dies lag allerdings fünf Jahre zurück.

Im Vorfeld der Kommunalwahlen im Herbst 2016 machten dann Anwohner des Steintorplatzes im Verein mit Opposition und notorischen Kritikern der Stadtpolitik die mittlerweile weitgediehenen Steintorpläne des Baudezernates zum dominierenden Thema des Wahlkampfes. Es drängte auch den Zustrom von weit mehr als 10.000 Flüchtlingen binnen weniger Monate, den die Stadtverwaltung im Verein mit ehrenamtlichen Helfern – wie in vielen Kommunen – bravourös bewältigte, in den Hintergrund. Spät organisierte die Bauverwaltung auf Anraten der Kommunikation noch eine Informationsveranstaltung, der aber bereits andere Veranstaltungen u. a. auch seitens der führenden Lokalzeitung HAZ vorangegangen waren.

Bei den Kommunalwahlen verloren dann SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre fast drei Jahrzehnte bestehende Mehrheit im Stadtrat. Seither sitzt die FDP als dritter Bündnispartner mit am Tisch. Die Wahlanalysen verwiesen maßgeblich auf das Problemthema Steintorplatz. Hannovers Oberbürgermeister stoppte bereits am Tag nach der Wahl die aktuellen Planungen und kündigte eine neuerliche Beratung in der Politik und zusammen mit den Bürgern zur Zukunft des Steintorplatzes an. Zwei Jahre später startete dann eine über mehrere Monate angelegte umfangreiche Bürgerbeteiligung (Landeshauptstadt Hannover 2018b).

Dieses Beispiel zeigt, dass auch eine Stadt, die wie Hannover seit den 1970er Jahren vielfältige Beteiligungsformate entwickelt hat, dennoch nicht gegen fatale Fehleinschätzungen gefeit ist. So gelang beispielsweise 1992 mit einem stadtweiten Bürgerentscheid mit knappem Ausgang die Befriedung der Stadt zur höchst umstrittenen Ausrichtung der ersten Weltausstellung in Deutschland, der Expo 2000. Im Jahr 2010 baute Hannover als erste deutsche Großstadt für schnelle repräsentative Online-Befragungen zu wichtigen Stadtthemen ein sogenanntes Bürgerpanel mit mehr als 2500 Bürgern auf – nach Alter und Geschlecht repräsentativ zusammengesetzt (Masser und Möser 2014). Mehr als drei Viertel der Befragten machen online mit, ein knappes Viertel bevorzugt den Postweg, mit abnehmender Tendenz. Seither gab es ein halbes Dutzend Befragungen zu Mobilität, außerschulischen Bildungseinrichtungen, Sportförderung, zum Stadtdialog 2030, zum ehrenamtlichen Engagement und zuletzt zur Sicherheit und Ordnung in der Stadt – stets mit einer Beteiligung von mindestens zwei Dritteln des Panels und ausführlicher Berichterstattung der Ergebnisse in den Lokalmedien (Hogan et al. 2018).

Wir können festhalten: Beteiligung sichert politische Entscheidungsprozesse ab und erleichtert Kommunikation, weil sie Blockaden und Vorbehalte abbaut und Entscheidungen transparenter macht. Dass Bürgerbeteiligung auch in digitalen Zeiten nicht vorrangig online funktioniert, sondern das klassische Gespräch offline und real unverändert kommunikativ höchst wertvoll ist, zeigt abschließend das Beispiel Heidelberg.

## **4.2 Beispiel Heidelberg – Vorreiter für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**

Heute gibt es in Städten und Gemeinden so gut wie keine öffentliche Veranstaltung, in der nicht „mehr Beteiligung“ oder „mehr Partizipation“ gefordert wird (Leggewie und Nanz 2016, S. 27 f.). Dies bleibt zwar vielfach noch ein Lippenbekenntnis, dennoch haben sich mittlerweile mehr als 70 Kommunen Leitlinien für Bürgerbeteiligung

verordnet, die mehr oder minder gut gelebt werden (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2018). Eine Vorreiterrolle spielt dabei Heidelberg.

Die traditionsreiche Universitätsstadt im Südwesten mit rund 160.000 Einwohnern beschloss 2012 als eine der ersten deutschen Großstädte nicht nur sehr konkrete und verbindliche „Leitlinien für die mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ (Stadt Heidelberg 2015). Sie koppelte dies mit einer fortan laufenden Veröffentlichung aller wesentlichen Vorhaben der Stadtverwaltung. Bereits 2013 waren gut die Hälfte der Bürger zufrieden mit den angebotenen Möglichkeiten für Beteiligung. Mittlerweile ist die Zufriedenheit auf 60 % gestiegen, nur rund 20 % halten das Angebot für nicht ausreichend, wie der jüngste Evaluationsbericht ausweist (Stadt Heidelberg 2018).

Ende 2018 waren 119 laufende Vorhaben auf der Heidelberger Vorhabenliste erfasst, das älteste noch nicht abgeschlossene stammte aus dem Dezember 2015. Davon ist bei mehr als zwei Dritteln (68 %) angegeben, dass sie mit Bürgerbeteiligung stattfinden, das heißt, Bürger werden einmal oder wiederholt in verschiedenen Phasen des Projektes beteiligt. Die Vorhabenliste steht digital zur Verfügung; wer will, kann sich jede Aktualisierung per E-Mail von der eigens geschaffenen Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung anzeigen lassen. Ihr Leiter Frank Zimmermann sieht als wesentliche Voraussetzung für das Gelingen kommunaler Beteiligung verbindliche Regeln: „Die Spielregeln sind in Heidelberg völlig klar und akzeptiert. Sie müssen transparent und stimmig sein und vom Gemeinderat beschlossen werden. Ohne Prozesslegitimation gibt es auch keine Ergebnislegitimation.“ So wie die Themen in jeder Stadt spezifisch sind, so wenig reicht es, Leitlinien anderer Städte einfach zu übernehmen. „Jede Kommune muss sich ihre Spielregeln selbst erarbeiten. Nur so schafft sie eine hohe Verbindlichkeit und Klarheit“, empfiehlt Zimmermann. Erfolg hat zudem nur, wer früh beteiligt. „Und Beteiligung muss ernst gemeint sein, ein echter Dialog“, rät Zimmermann, der sich als Koordinator der Interessen von Politik, Bürgern und Verwaltung naturgemäß meist „zwischen allen Stühlen“ sitzen sieht. Spätestens nach Abschluss eines Beteiligungsprozesses muss dokumentiert und auch für Nicht-Beteiligte nachvollziehbar kommuniziert werden, wie es zu den Ergebnissen kam und welches die zentralen Argumente im Beteiligungsprozess waren. Nur so wird deutlich, warum nicht alle Konflikte ausgeräumt werden können und wie Verwaltung und Politik nach Abwägen aller Argumente ihre Entscheidungen getroffen haben. Völlig konfliktfreie und einvernehmliche Konsenslösungen sind in der Regel kaum möglich. Doch Frank Zimmermann beschreibt sehr anschaulich den demokratiestiftenden Zweck von Beteiligung:

„Als sogenannter Wutbürger bin ich ein Bürger, der nicht gehört wurde, und deshalb wütend werde, weil ich annehme, es wäre anders geworden, wenn meine Gedanken gehört worden wären. Wenn ich aber gehört werde und gleichzeitig selber höre, dass andere vielleicht etwas ganz anderes wollen, und wenn dann am Ende etwas herauskommt, das mir nicht so gefällt, kann ich es vielleicht nur schwer akzeptieren, werde aber nicht mehr wütend.“

Das Heidelberger Modell schafft dem Evaluationsbericht von 2018 zufolge bei allen mehr Zufriedenheit, mehr Verständnis und mehr Zustimmung für Entscheidungen, selbst wenn nicht alle Interessen befriedet werden können. Der Bericht stellt allerdings auch fest, wo es noch hakt: Zum Beispiel bei Einbeziehung von Gruppen, die sich gemeinhin weniger um Stadtpolitik kümmern, wie so genannte bildungsferne Menschen oder Zugewanderte.

Aus einer aktiven Beteiligungsstrategie ergibt sich folgerichtig auch eine aktive Kommunikationsstrategie. „Man muss alle Kanäle bespielen“, sagt Koordinator Zimmermann. Das sind vor allem die eigenen Kanäle vom traditionellen Heidelberger Stadtblatt an alle Haushalte bis zu den sozialen Medien. Multiplikatoren sind vor allem auch die von Projekten betroffenen Gruppen. Zu klären ist daher rechtzeitig, wer bei einem neuen Beteiligungsprojekt eigentlich alles die Akteure sind und wie diese ihre Kanäle gut nutzen können. Die Lokalmedien selbst sind bei der Kommunikation nur ein Adressat unter vielen. Sie berichten zwar gern über Kritik an zu wenig Beteiligung, über die dann tatsächlich stattfindende Bürgerbeteiligung jedoch eher weniger. Für Medien sind gemeinhin Konflikte der spannendere Stoff. Beteiligung jedoch hat das Ziel, Konsens und Verständnis zu stiften.

---

## 5 Conclusio

Die Praxis kommunaler Kommunikation in Zeiten der Digitalisierung ist gezeichnet von rapiden Veränderungen der Rahmenbedingungen gleichermaßen für Politik und Verwaltung, die klassischen Lokalmedien, Bürger und die zwischen allen agierenden Kommunikationsteams. Internet und die sozialen Netze haben die Kommunikationslage grundlegend verändert.

Die bisherigen Adressaten der Kommunikation durch Medien oder Verwaltung sind zunehmend selbst aktiv. Die genannten Beispiele aus Hannover und anderen Städten zeigen, dass Behörden nur dann erfolgreich kommunizieren, wenn sie diese Realität annehmen und aktiv eingreifen. Anderenfalls werden sie nicht nur digital, sondern auch real überrollt, wie das Scheitern einer mal gewollten und an sich sinnvollen Umgestaltung des Steintorplatzes in Hannover zeigt. Kommunale

Kommunikation muss alle Kanäle bespielen, vor allem bespielen wollen. Wer Angst vor der Auseinandersetzung in den öffentlichen sozialen Kanälen oder mit noch so wüster Kritik hat, steht automatisch mit dem Rücken an der Wand. Kommunale Kommunikation braucht aber Bewegungsfreiheit, um in jeder Lage vorne sein zu können. Die Instrumente dafür liegen mit der Digitalisierung bereit. Es gilt sie aktiv und strategisch zu nutzen.

Beispiele der Kommunikation in Großlagen mehrerer Großstädte machen deutlich, wie es auf Twitter als derzeit schnellstem Infokanal gelingt, sich an die Spitze der aktuellen Kommunikation zu schieben, wenn nicht sogar von vornherein vorne zu sein. Eine aktive Kommunikationsstrategie schafft am ehesten Transparenz und Offenheit und damit Vertrauen. Wer sich einmauert und in Abwehrhaltung geht, nährt Misstrauen.

Eine aktive Kommunikation deeskaliert und geht auf Kritik ein, solange Kritik nicht anonym bleibt oder in Hass-Rhetorik ausartet. Wenn nötig, ist der Staatsanwalt gefragt. Auch das gehört in letzter Konsequenz zu einer selbstbewussten Haltung. Kommunale Kommunikation bleibt also dann handlungsfähig, wenn eine Verwaltung die Erregungspotenziale kommunalpolitischer Themen von Beginn an mitdenkt. Sie braucht ausreichend Empathie und Mut und insofern auch politische Rückendeckung, um sich der Ungewissheit digitaler Kommunikationsplattformen und ihrer schwer kalkulierbaren Dynamik zu stellen. Sie muss gerade deshalb eine frühzeitige Bürgerbeteiligung als notwendigen Teil der Öffentlichkeitsarbeit beinhalten. Denn es gilt: Ohne Beteiligung keine gute Kommunikation und ohne Kommunikation keine gute Beteiligung. Eine aktive Kommunikation geschieht auf allen Kanälen, sowohl digital als auch weiterhin offline. Sie gelingt nur, wenn auf allen Kanälen sprichwörtlich ‚mit einer Stimme‘ gesprochen wird. Und dennoch kann sie nicht jede notorische Nörglerin und nicht jeden Querulanten erreichen. Dann gilt es, Gelassenheit walten zu lassen getreu dem Leitsatz der langjährigen Pressechefin einer NRW-Kommune: „Die Taube wird auch weiterhin aufs Spielfeld scheißen.“

---

## Literatur

- Hogan, K., Masser, K., & Möser, A. (2018). Praxisbeispiel Hannover: Online-gestütztes Bürgerpanel. In Stiftung Mitarbeit & ÖGUT (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch* (S. 82–83). Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Kaube, J. (2018). Wenn man über alles schreibt, wie bleibt man dann interessant. In P. Felixberger & A. Nassehi (Hrsg.), *Kursbuch 195* (S. 78–97). Hamburg: Kursbuch Kulturstiftung.

- Kruse, J. (2010). *Kurzprotokoll Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft. 4. Sitzung*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Landeshauptstadt Hannover. (2018a). Digitalisierungsstrategie der Verwaltung ausgezeichnet. Presseinformation. <https://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Landeshauptstadt-Hannover/Meldungsarchiv-f%C3%BCr-das-Jahr-2018/Digitalisierungsstrategie-der-Verwaltung-ausgezeichnet>. Zugegriffen: 15. Jan. 2019.
- Landeshauptstadt Hannover. (2018b). Der Steintor-Dialog. <https://www.steintor-dialog.de/>. Zugegriffen: 13. Jan. 2019.
- Leggewie, C., & Nanz, P. (2016). *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Klaus Wagenbach.
- Masser, K., & Möser, A. (2014). Bürger-Panel Hannover. In H. Hill, M. Martini, & E. Wagner (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken* (S. 181–202). Baden-Baden: Nomos.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung. (2018). Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>. Zugegriffen: 15. Jan. 2019.
- Neuberger, C. (2018). Entfesselte Kontexte. In P. Felixberger & A. Nassehi (Hrsg.), *Kursbuch 195* (S. 31–52). Hamburg: Kursbuch Kulturstiftung.
- Scheller, J., & Ullrich, W. (25. Mai 2018). Der Geist zwitschert, wo er will. *ZEIT*.
- Stadt Hannover. (2015). Tweet vom 19. Mai 2019. <https://twitter.com/hannover/status/600608225688481792>. Zugegriffen: 13. Jan. 2019.
- Stadt Heidelberg. (2015). Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg. <https://www.heidelberg.de/hd,Lde/34712.html>. Zugegriffen: 18. Jan. 2019.
- Stadt Heidelberg. (2018). Gesamtbericht Evaluation Bürgerbeteiligung 2018. <https://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/evaluation+2018.html>. Zugegriffen: 18. Jan. 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Social-Media-Strategie – Ressourcenplanung, Budget und die richtige Kommunikation

Daniela Vey

2009 führte Facebook Fanpages für Marken, Unternehmen und Kommunen ein. Damit wurde der Grundstein für die professionelle Social-Media-Arbeit von heute gelegt. Die Entwicklungen nahmen über die Jahre entscheidend Einfluss auf die Gesellschaft und Politik und veränderten den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Sichtweisen.

Anforderungen an kommunale und öffentliche Auftritte wachsen und verändern sich. Die Systeme der einzelnen sozialen Netzwerke verändern sich schneller und werden zunehmend komplexer. Nicht immer ist es einfach, in diesem Dschungel der Möglichkeiten den Überblick zu behalten.

In der Arbeit mit Kommunen kommen dabei drei Themen immer wieder auf: Es mangelt an Zeit, eigenem Budget und strategischem Fachwissen. Dem entgegen steht die Erkenntnis, dass man dort vertreten sein muss, wo sich die Bürger bewegen. Man möchte an den Gesprächen teilnehmen und auch die Menschen erreichen, die weder Tageszeitung noch Amtsblatt lesen.

In der Regel wird jemand zusätzlich zu seinem eigentlichen Job mit dem Projekt ‚Social Media‘ betraut, oft unabhängig von Interesse oder Vorkenntnissen. Da die sozialen Medien eine besondere Art der Kommunikation erfordern, beißt sich hier häufig die Katze in den Schwanz. Fühlt sich jemand unsicher oder gar unwohl in diesen Kommunikationskanälen, lässt sich das zwischen den Zeilen erkennen. Dies kann wiederum dazu führen, dass die Interaktionen schwach oder

---

D. Vey (✉)  
Infodesignerin.de, Stuttgart, Deutschland  
E-Mail: [dv@infodesignerin.de](mailto:dv@infodesignerin.de)

im schlimmsten Fall sogar negativ ausfallen. Dies wiederum bestärkt die Kritiker im Haus oder in der Kommune, die das Ganze ohnehin für eine schlechte Idee gehalten haben. Es herrschen diffuse Ängste vor zusätzlichem Arbeitsaufwand, Shitstorms und der damit einhergehenden Verantwortung.

Gleichzeitig ist wichtig, dass die Chefetage wirklich hinter dem Social-Media-Auftritt steht, die Verantwortung mitträgt und über den realistischen Arbeits- und Kostenaufwand informiert ist. Diese Rückendeckung erleichtert die Arbeit erfahrungsgemäß deutlich.

---

## 1 Zeit

### *Personalplanung*

Zeitmangel stellt einen kritischen Faktor in Verwaltungen dar. Viele Verantwortliche übernehmen die Pflege der Social-Media-Kanäle als zusätzliche Aufgabe zu ihrem eigentlichen Job.

Auch der Führungsebene sollte klar sein, dass hier Arbeitszeit aufgewendet wird, die man berücksichtigen und einplanen muss. Je nach Anzahl der Kanäle, Interaktionsraten und Abstimmungsprozessen im Haus sind zwei bis acht Stunden pro Woche notwendig.

Empfehlenswert ist die Organisation im Team, insbesondere wenn keine eigene Stelle für Social-Media-Arbeit vorgesehen ist. Das verteilt die anfallenden Aufgaben auf mehrere Schultern und entlastet den Einzelnen. Gemeinsam übernimmt man Verantwortung, ergänzt sich in seinen Kompetenzen und kann sich im Fall von Urlaub, Krankheit oder zu hoher Arbeitslast gegenseitig vertreten. Hinzu kommt, dass strategische Entscheidungen leichter zu treffen sind, wenn man sich dazu im Team besprechen kann.

Es erleichtert die Zusammenarbeit, wenn die ausgewählten Personen grundsätzlich am Thema Social Media interessiert und von sich aus dort aktiv sind. Schulungen zu den jeweiligen Netzwerken bauen das bereits vorhandene Wissen aus. Inhaltlich sollte es dabei um die technische Bedienung, Chancen und Risiken sowie die ausgearbeitete Kommunikationsstrategie der Kommune gehen. Je besser der Grundstein hier gelegt wird, umso effektiver und unabhängiger (von Dienstleistern) kann das Team arbeiten.

## **2 Teamaufstellung**

### **2.1 Das Kernteam**

besteht aus zwei bis drei kommunikationserfahrenen Personen, die beispielsweise für Pressestelle, Online-Kommunikation oder Stadtmarketing verantwortlich sind. Sie sollten sich aus beruflichem Interesse in den jeweiligen Netzwerken aktiv bewegen, um ein gutes Gefühl für Sprache, Bildauswahl und aktuelle Themen zu haben. Vorkenntnisse in den jeweiligen Kanälen sind von Vorteil, lassen sich aber bei Bedarf durch entsprechende Schulungen ergänzen.

Typische Aufgaben des Kernteams sind beispielsweise

- Festlegen der Gesamtstrategie
- Entscheidungen über Auswahl der Kanäle
- Erstellen und Freigeben von Beiträgen
- Auswerten der Statistiken
- Beantworten von Fragen und Nachrichten
- Moderieren der Kommentare
- Beauftragung von Dienstleistern (wenn notwendig)

### **2.2 Das Redaktionsteam**

besteht aus vier bis sechs Personen aus unterschiedlichen Bereichen – sinnvollerweise mit bürgernahen Themen wie Bürgerbüro, Bauamt, Fundbüro, Kinder- und Jugendarbeit, Kultur oder Stadtbibliothek. Die Ausgewählten sollten Begeisterung und Affinität zu den jeweiligen Netzwerken mitbringen, da dies die Zusammenarbeit ungemein erleichtert. Mit ein wenig Übung und Abstimmung können die Mitglieder des Redaktionsteams später selbstständig Beiträge veröffentlichen und Anfragen bearbeiten. So entlasten sie das Kernteam.

Typische Aufgaben sind hier

- Vorbereiten und Erstellen von Beiträgen
- Beantworten von Fragen und Nachrichten
- Moderieren der Kommentare

## 2.3 Das Content-Team

ist breit aufgestellt und ergänzt die noch fehlenden Themenbereiche. Es ist wichtig, dass es zumindest in jedem Amt bzw. jeder Abteilung einen Ansprechpartner gibt, der auch für die Zulieferung von Themen verantwortlich ist. Derjenige sollte wissen, worauf es bei der Auswahl der Inhalte für das jeweilige Netzwerk ankommt, um so die wichtigsten Informationen an Redaktions- und Kernteam zu liefern. Diese übernehmen das Verfassen und Veröffentlichen des Beitrags. Bei Rückfragen hat man so einen festen Ansprechpartner im Fachbereich.

Typische Aufgaben des Content-Teams sind

- Auswahl von sinnvollen Themen
- Vorbereitung für das Kernteam
- Beantworten von Rückfragen
- Moderieren der Kommentare

### *Gut geplant ist halb gewonnen – Der Redaktionsplan*

Zu einem gut organisierten Team gehört eine durchdachte Redaktionsplanung. Zielsetzung sollte es sein, in jedem der ausgewählten Netzwerke regelmäßig Beiträge zu veröffentlichen. Sollte das nicht möglich sein, benötigt man entweder mehr Ressourcen oder sollte die Anzahl der vorhandenen Social-Media-Kanäle hinterfragen.

### *Redaktionsplanung*

#### *Weiche Themen*

Ideen für unterhaltsame und wiederkehrende Themen sollte man an einem festen Ort sammeln, z. B. im Rahmen des Redaktionsplanes, auch weil sich nicht alle davon direkt umsetzen lassen. Durch das Festschreiben in einem Redaktionsplan kann man bei Bedarf immer wieder auf diese zurückgreifen und sie als Inspiration nutzen, um ‚Löcher‘ in der Planung zu vermeiden.

Unterhaltsam und immer wieder gerne gesehen sind historische Bilder, Zitate, Anekdoten der Stadtgeschichte, Vorstellung von bekannten Persönlichkeiten oder Serien wie ‚Unnützes Wissen‘. Aber auch die Vorstellung von Mitarbeitern, ihren Aufgaben bzw. Stellen können spannend sein – gerade, wenn es darum geht Nachwuchs- und Fachkräfte zu gewinnen. Für die einzelnen Themen sind unterschiedliche Frequenzen denkbar: wöchentlich, monatlich oder als kleine Serie z. B. in den Sommerferien (beispielsweise der Nürtinger Schlemmer Sommer 2018).

*Langfristig: Jahresplanung*

Hierzu gehören Feiertage, Jubiläen, Stadtfeste, Messen und wichtige Termine für die Bürger, z. B. die fristgerechte Erinnerung an die Verlängerung von Reisepässen vor den Sommerferien. Auch ‚internationale Tage‘ können wunderbare Aufhänger für bestimmte Themen sein, z. B. Tag des Denkmals, Tag des Buches, Tag der Freundschaft oder Tag der Jogginghose. Es sollte stets überlegt werden, was zum eigenen Auftritt passt, aber gerade hier bietet sich auch die Chance kreativ und gerne auch humorvoll zu werden.

*Mittelfristig: Drei-Monats-Planung*

Anstehende Events werden nun enger begleitet, das Programm detaillierter vorgestellt und u. U. auch mit Werbekampagnen die Reichweite erhöht. Dabei ist Wiederholung wichtig: Menschen brauchen im Durchschnitt sieben bis 12 Kontaktpunkte, bevor sie eine Entscheidung treffen. Auf ausgeschriebene Stellen sollte vor Ablauf der Bewerbungsfrist regelmäßig hingewiesen und das Berufsbild vorgestellt werden. Auch Servicehinweise an die Bürger wie Fristen für die Verlängerung der Reisepässe vor den Sommerferien machen an dieser Stelle Sinn.

*Kurzfristig: Wochen- bzw. Monatsplanung*

Beiträge werden ganz konkret geplant: Tag, Uhrzeit, Thema, Ansprechpartner. Es sollte trotzdem immer ein wenig Raum bleiben, um auf aktuelle Ereignisse reagieren zu können. Deshalb ist es wichtig zu jedem Beitrag im Redaktionsplan festzuhalten, ob der gewählte Zeitpunkt flexibel ist und verschoben werden kann oder nicht.

Bei der Auswahl der Themen sollte man das aktuelle Zeitkontingent des Teams berücksichtigen. Es gibt Themen, die ein höheres Maß an Diskussion auslösen und moderiert werden müssen, z. B. Verkehr oder Flüchtlinge. Dies fließt als Faktor in die Planung mit ein, da der Ansprechpartner greifbar sein muss und zeitnahe Antworten ermöglichen sollte. Solche Beiträge platziert man besser zu Beginn der Woche als am Freitag kurz vor Feierabend.

Falls aufgrund äußerer Umstände ein ungünstiger Zeitpunkt gewählt werden muss, gilt es vorab folgende Fragen zu klären:

- Wer sind weitere Ansprechpartner im Haus bei Rückfragen?
- Wie geht man mit zusätzlichen Arbeitszeiten nach Feierabend oder am Wochenende um, wenn es die Umstände erfordern?
- Wer kann das Team zusätzlich unterstützen?
- Kann man auf der Website ausführliche Informationen bereitstellen, auf die die Social-Media-Verantwortlichen bei Bedarf verweisen können?
- Kann man Antworten auf die häufigsten Fragen vorab vorbereiten?

Der Redaktionsplan hilft, einen guten Überblick über die eigenen Aktivitäten zu wahren. Regelmäßigkeit und eine gleichmäßige Verteilung spielen dabei ebenso eine Rolle, wie die richtige Mischung der Themen und die passende Frequenz der Wiederholungen.

### *Redaktionssitzung*

Spätestens alle vier Wochen sollte es eine gemeinsame, etwa einstündige Redaktionssitzung geben. Hierbei sollten alle Beteiligten an einem Tisch sitzen: Kernteam, Redaktionsteam und möglichst viele Personen aus dem Content-Team. Die drei notwendigen Punkte der Tagesordnung sind:

#### 1. *Rückblick und Analyse*

Es werden die erfolgreichsten und die schwächsten Beiträge der letzten vier Wochen besprochen. Statistiken dazu stellt jedes Netzwerk bereit. Die stetige Analyse hilft, die eigenen Beiträge weiter zu optimieren. Berücksichtigen kann man z. B. Zeitpunkt der Veröffentlichung, Medienauswahl und Tonalität des Textes.

#### 2. *Die nächsten drei Monate*

Für wichtige Themen und Veranstaltungen sollte man frühzeitig beginnen, darauf hinzuweisen, Beiträge zu veröffentlichen und bei Bedarf für eine Werbekampagne das entsprechende Budget bereitzustellen.

#### 3. *Die nächsten vier Wochen*

Die Beiträge der nächsten vier Wochen werden ganz konkret geplant: Zeitpunkt, Inhalt, benötigte Medien wie Bilder, Videos oder Links zu weiterführenden Informationen sowie klare Verantwortlichkeiten werden festgelegt. Besonders der letzte Punkt ist wichtig: Die Aufgaben werden immer an eine Person vergeben und nicht an ein Amt oder eine Abteilung. Außerdem ist zu klären, ob weitere Dinge vorzubereiten sind, wie z. B. Informationen auf der Website, die Bereitstellung von Ausrüstung oder eine Terminvereinbarung mit dem gewünschten Ansprechpartner.

---

## **3 Budget**

Profile in verschiedenen Netzwerken zu erstellen ist kostenlos. Das darüber hinaus aber langfristig Investitionen notwendig sind, ist häufig nicht klar. Aus der Spielweise mit Gratis-Reichweite ist ein professionelles und komplexes Arbeitsfeld geworden. Damit einher geht eine entsprechend notwendige Haushaltsplanung.

**Personalkosten** Monatlich beansprucht die Pflege von Social-Media-Kanälen zwischen acht und 24 h – abhängig von Anzahl der Kanäle, Interaktionsraten und Abstimmungsprozessen im Haus. Das sollte in Form von Personalkosten in die jährliche Haushaltsplanung des jeweiligen Amtes mit aufgenommen werden, wie das Beispiel der Stadt Ludwigsburg zeigt: 93.000 Einwohner und 22.400 Fans auf Facebook hat die Stadt auf ihrem Kanal. Der Hauptverantwortliche Clemens Flach sitzt in der Pressestelle und darf 15–30 % seiner Arbeitszeit für den Facebook-Auftritt aufwenden. An Personalkosten plant die Stadt jährlich 16.000 EUR ein. Zusätzlich gibt es Budget für Werbung und Workshops. Es gibt noch weitere Social-Media-Auftritte z. B. für Tourismus, Stadtmuseum oder Stadtbibliothek, die aber eigenständig von deren Teams betreut werden.

**Aus- und Weiterbildung** Im Social-Media-Bereich ist das Tempo der Neuentwicklungen sehr hoch. Die Netzwerke und ihre Möglichkeiten entwickeln sich permanent weiter. Das hat sowohl Auswirkungen auf deren technische Bedienung als auch auf die Strategie. Es ist daher von Bedeutung, ständig am Ball zu bleiben und den eigenen Kanal permanent weiterzuentwickeln. Der Erfahrungsaustausch mit anderen Verantwortlichen kann hier sehr hilfreich sein.

Es gibt eine ganze Reihe von guten Blogs und Newslettern. Zusätzlich sollte Budget für fachliche Fortbildungen, Inhouse-Workshops mit Experten oder Fachkonferenzen eingeplant werden. Das Angebot dahin gehend ist mittlerweile vielfältig. Zu den günstigeren Optionen gehören BarCamps und Social-Media-Nights, die es in vielen größeren Städten gibt. Bei Konferenzen ist man dagegen schnell im drei- bis vierstelligen Bereich. Diese sind dafür in der Regel sehr effektiv und vermitteln viel Wissen und Inspiration in kurzer Zeit.

Die Investition, eigenes Wissen auf- und auszubauen lohnt sich, da man sich langfristig unabhängiger von Agenturen und anderen Dienstleistern macht. Punctuell kann es jedoch dennoch sinnvoll sein, Spezialwissen von außen einzukaufen oder bestimmte Aspekte wie z. B. die Schaltung von Werbekampagnen auszulagern.

### *Ausrüstung*

Eine gute Ausrüstung wirkt sich positiv auf die Effizienz der Arbeitsprozesse aus. So lassen sich mit den richtigen Werkzeugen viele Dinge beschleunigen und vereinfachen.

**Ein Rechner mit aktueller Browserversion** Viele Fachanwendungen in Verwaltungen sind auf ältere Browserversionen optimiert. Dementsprechend werden diese von der IT ausgewählt und installiert. Netzwerke wie Facebook oder Twitter funktionieren in aktuellen Browser-Versionen allerdings deutlich besser und schneller. Daher ist sinnvoll, in solchen Fällen einen zusätzlichen Browser für die Social-Media-Arbeit installieren zu lassen.

**Ein Smartphone oder Tablet mit mobilen Daten** Ein mobiles Dienstgerät bietet viele Vorteile. Die heutigen Tablets und Smartphones sind häufig mit guten Kameras ausgestattet, deren Funktionen sich über Apps noch zusätzlich optimieren und erweitern lassen. So hat man Kamera und Bild- bzw. Videobearbeitung in einem Gerät vereint. Außerdem können so Beiträge zeitnah oder live veröffentlicht werden, z. B. Eindrücke vom Stadtfest oder eine Fragestunde mit dem Bürgermeister.

Hinzu kommt, dass Instagram derzeit viele seiner Funktionen ausschließlich über die App zur Verfügung stellt. Man benötigt zusätzliche, z. T. kostenpflichtige Tools, um auch über einen Rechner Inhalte einstellen zu können.

**Redaktionstools** Die Redaktionsplanung lässt sich mit einfachen Mitteln wie Excel oder dem kostenlosen Tool ‚Trello‘ realisieren. Durch diese ergeben sich allerdings keine Workflows oder Freigabe-Prozesse. Dafür gibt es kostenpflichtige Tools, die die Pflege mehrerer Profile unterstützen und außerdem zusätzliche Auswertungen und Statistiken bieten. Das kann gerade in einem dezentral organisierten Team die Arbeitsprozesse erleichtern.

Die Ausrüstung lässt sich je nach Budget beliebig erweitern: Von professionellen Kameras und Mikrofonen über Bildbearbeitungs- und Videoschnitt-Software bis hin zu Monitoring- und Management-Tools. Die oben genannten drei sollten aber als Basis-Ausrüstung jedem Social-Media-Team zur Verfügung stehen.

**Werbung** Die Konkurrenz im Bereich Social Media wächst stetig. Neben Unternehmen und Marken nehmen auch Influencer einen immer größeren Raum ein. Nach einigen Skandalen räumt zumindest Facebook im Newsfeed vertrauenswürdigen lokalen Seiten und Nachrichten eine höhere Priorität ein. Von dieser Entwicklung profitieren Städte und die öffentliche Verwaltung in Hinblick auf ihre Reichweite.

Dennoch wird es schwieriger, sich organisch gegen die Konkurrenz zu behaupten. Daher sollte auch ein Werbebudget für wichtige Themen oder Veranstaltungen im Haushalt vorgesehen werden. Je nach Kompetenzen und Möglichkeiten im Haus muss dafür unter Umständen eine Agentur oder Beratung beauftragt werden.

## 4 Strategie

Soziale Netzwerke sind ein Dialog-Medium. Hier geht es nicht wie bei Websites oder Broschüren darum, Informationen zu veröffentlichen, sondern zu ausgesuchten Themen mit den Bürgern, Fans und Followern ins Gespräch zu kommen.

**Erfolgsfaktoren** Erfolg definiert sich in sozialen Netzwerken über die Interaktionsrate und die damit verbundene Reichweite. Fanzahlen haben damit wenig zu tun, werden aber leider noch immer viel zu häufig als Indikator für einen ‚guten Auftritt‘ herangezogen. Wer 10.000 Fans hat, aber keine Reaktionen auf seine Beiträge bekommt, wird in sozialen Netzwerken schnell unsichtbar. Je nach Aktivität des Nutzers selbst verschwinden die Beiträge von Seiten, mit denen er nicht interagiert, spätestens nach drei Monaten aus dem Newsfeed und somit aus der Wahrnehmung. Nachhaltiger Erfolg wird durch stetige Interaktion mit der eigenen Community und darüber hinaus bedingt. Dazu sind qualitativ hochwertige und relevante Beiträge in gleichmäßigen Abständen die wichtigste Grundlage.

**Der Algorithmus** Mittlerweile werden in allen Netzwerken die Beiträge im Newsfeed nicht mehr chronologisch angezeigt, sondern mit Hilfe von Algorithmen personalisiert, priorisiert und umsortiert. Dabei spielen Nutzerverhalten und Interessen eine entscheidende Rolle. Ziel ist es, jedem Nutzer für ihn persönlich interessante und relevante Neuigkeiten zu präsentieren.

Einem durchschnittlichen deutschen Facebook-Nutzer müssten normalerweise etwa 1500 Beiträge täglich angezeigt werden. Das Netzwerk sortiert allerdings – basierend auf dem bisherigen Verhalten – rund 80 % der Inhalte aus und präsentiert dem Nutzer lediglich etwa 300 Meldungen am Tag. Als Seitenbetreiber möchten man natürlich in den verbleibenden 20 % erscheinen und das im Idealfall möglichst weit oben. Aus diesem Grund sind die Interaktionen so wichtig. Je intensiver sich die Nutzer mit den Inhalten der Seite beschäftigen, umso häufiger und früher taucht diese Seite dann auch im Newsfeed auf.

Zu den gemessenen Interaktionen gehören ‚Gefällt mir‘-Angaben, Kommentare, Teilen und Klicken auf die Inhalte (Bilder zum Vergrößern oder Links auf Websites, um den zugehörigen Artikel zu lesen). Dabei erhöhen das Teilen und die Kommentierung eines Beitrags die Reichweite stärker als einfache ‚Gefällt mir‘-Angaben. Die drei wichtigsten Faktoren sind dabei:

**Affinity – Beziehung zwischen Absender und Empfänger** Interagiert der Fan häufig mit den Inhalten einer Seite oder schreibt Nachrichten, werden ihm die Beiträge schneller und vor allem regelmäßiger angezeigt. Der Algorithmus erkennt eine enge Beziehung.

**Weight – Anzahl der Interaktionen erhöht die Reichweite** Wird mit einem bestimmten Beitrag viel und intensiv interagiert, messen ihm die Netzwerke allgemein eine höhere Priorität zu und zeigen ihn organisch mehr Menschen an als Beiträge mit geringer Interaktion. So sieht ihn z. B. auch ein Fan, der länger nicht mit einer Seite interagiert hat.

**Decay – Zeitabstand zwischen Veröffentlichung und letztem Login** Je kleiner der Abstand zwischen der Veröffentlichung des Beitrags und dem Login der User ist, desto eher wird der Beitrag gesehen und wahrgenommen. Die Statistiken zeigen deutlich, wann die meisten Fans online sind. Typische Zeiten sind vor der Arbeit, in der Mittagspause und nach Feierabend. Der richtige Zeitpunkt spielt eine wichtige Rolle bei der Planung (Roth 2017). So wird beispielsweise ein Beitrag, der um 8 Uhr morgens veröffentlicht wird, nur wenige Fans erreichen, da die meisten Menschen erst gegen 20 Uhr online sind. Wird ein Beitrag allerdings um 19 Uhr veröffentlicht, wird dieser von mehr Nutzer gesehen werden.

Nur sehr gut bewertete Inhalte mit hoher Interaktionsrate werden angezeigt, wenn sie älter sind. Grundsätzlich schafft es kein Beitrag in den Newsfeed, der älter ist als eine Woche. Daraus folgt die Minimal-Anforderung von zwei Beiträgen pro Woche, um die Chance zu wahren, sichtbar zu bleiben. Zusammenfassend sollte man regelmäßig Beiträge zum richtigen Zeitpunkt posten, die relevant für die gewünschte Zielgruppe sind und zu Interaktionen animieren.

**Content-Strategie** Im Rahmen der Strategie-Erarbeitung gilt es, folgende Punkte klar zu beantworten:

- *Warum?* – Ziele definieren: Warum bewegt man sich als Stadt in dem jeweiligen Netzwerk? Welche konkreten Ziele werden damit verfolgt?
- *Wen?* – Zielgruppe definieren: Wen wollen wir erreichen? Je besser man seine Zielgruppe kennt, desto besser kann man diese Menschen mit persönlichen, aktuell relevanten Inhalten ansprechen.
- *Wo?* – Netzwerke auswählen: Wo hält sich unsere Zielgruppe auf? Welche Netzwerke sind daher relevant und wie kann man die gewünschten Personen dort erreichen? Wie viele Netzwerke kann man vom Workflow her sinnvoll bedienen?

- *Was?* – Themen auswählen: Welche Themen passen zu den gesetzten Zielen? Was bewegt die Zielgruppe? Welche Schwierigkeitsstufe und Moderationsaufwand haben die Themen? Welcher Zeitaufwand kann vom Team aktuell bewältigt werden?
- *Wie?* – Geschichten erzählen: Wie kommen wir ins Gespräch? Wie funktioniert die Kommunikation in diesem Netzwerk, z. B. in Hinblick auf Bildsprache, Hashtags oder Emojis?
- *Wann?* – Plan machen: Wann erscheinen welche Beiträge? Wie oft und regelmäßig sollen wichtige Themen erscheinen? Wer kümmert sich um welche Medien?

**Warum? – Ziele definieren** Essenzieller Bestandteil einer Strategie ist das Festlegen von sinnvollen und erreichbaren Zielen. Typische Formulierungen sind:

- Imageverbesserung
- Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit
- Bewerbung von Veranstaltungen
- Jüngere Zielgruppe ansprechen: „(Die Tochter vom) OB hat gesagt, wir brauchen jetzt Instagram.“

Ebenfalls wichtig sind beispielsweise:

- Personalgewinnung
- Motivation zu mehr ehrenamtlichem Engagement
- Transparenz (politischer) Prozesse
- Zeitnahe Kommunikation in Krisensituationen (z. B. Bombenfund, Hochwasser, ...)

Für die Umsetzung im Rahmen der Strategie ist es wichtig, diese Punkte zu konkretisieren. „Bürger informieren“ ist ein gerne genanntes, aber wenig greifbares Ziel. Jede Information, die man veröffentlicht, informiert die Bürger schließlich in irgendeiner Form. Sinnvoll sind konkretere Formulierungen wie „Bürger zu anstehenden Wahlen motivieren“, „Image als familienfreundliche Kommune stärken“ oder „In den nächsten 12 Monaten unsere Reichweite um 20 Prozent steigern“. Im Idealfall führt schon die Formulierung der Zielsetzung zu ersten Ideen, was man in Hinwirkung auf dieses Ziel tun bzw. posten könnte. Ziele können sich sowohl auf einzelne als auch auf alle Social-Media-Auftritte der Stadt beziehen.

Diese Ziele kann man immer wieder als Kriterium heranziehen, wenn es darum geht, Themen auszuwählen und bestimmte Aspekte herauszustellen. Sie fordern

das eigene Handeln heraus und können teilweise sogar mit Zahlen nachgewiesen werden, z. B. durch Online-Umfragen vor und nach der Familienkampagne oder durch die Statistiken der eigenen Social-Media-Kanäle. Sie haben außerdem Einfluss auf die Redaktionsplanung, denn für die Verwirklichung eines Zieles müssen Beiträge dazu in sehr regelmäßigen Abständen veröffentlicht werden.

**Wen? – Zielgruppe definieren** Damit ein Gespräch und letztendlich eine Beziehung zustande kommt, muss klar sein, wer am anderen Ende sitzt bzw. wen man erreichen möchte. Die häufigste Antwort auf die Frage nach der Zielgruppe lautet: „Na, ALLE?!“ Das ist grundlegend in Bezug auf die Informationen einer Stadt zwar richtig, aber nicht jede Gemeinde ist demografisch gleich aufgebaut. Und nicht jeder Bürger wird sich für alle Informationen interessieren, sondern nur für die, die aktuell, persönlich und direkt für ihn relevant sind. Hinzu kommt, dass eben nicht jeder Bürger in jedem sozialen Netzwerk vertreten ist, sondern je nach Alter und Interessen bestimmte Kanäle bevorzugt oder vermeidet.

Folgendes Bild hat sich dabei immer wieder als hilfreich erwiesen:

*Stellen Sie sich vor, das Internet ist ein Marktplatz und die sozialen Medien das Straßencafé an der Ecke. Verschiedene Leute sitzen und treffen sich hier mit Freunden oder Familie, um eine angenehme Zeit zu verbringen. Es gibt viel zu sehen: süße Hunde, spielende Kinder und ein Sonderangebot im Geschäft nebenan. Sie können nicht mit allen gleichzeitig sprechen, sondern möchten an einem der Tische platznehmen und mit diesen Menschen ins Gespräch kommen. Wie stellen Sie das an?*

*Verfassen Sie wie gewohnt eine Pressemeldung und stellen diese einfach ein, ist es, als würden Sie leise Ausdrücke auf den Tischen verteilen und wieder gehen. Wer wird die Meldung lesen? Wer wird das Gespräch mit Ihnen suchen? Wahrscheinlich niemand.*

Die Personas-Methode hilft, sich zunächst ein genaues Bild von der Zielgruppe zu machen. Sie kommt ursprünglich aus der Software-Entwicklung und wird mittlerweile auch in Marketing- und Kommunikationsstrategien zielführend eingesetzt. Eine Persona ist eine fiktive Figur, die aus realen Eigenschaften der gewünschten Zielgruppen definiert wird. Sie steht beispielhaft für eine Gruppe von Bürgern. Je konkreter dabei die Beschreibung der Person, umso lebhafter wird das Bild im Kopf und umso besser kann man sich die Gesprächssituation im Café vorstellen. Genau definiert sind Personas

„(lat. Maske) (...) Nutzermodelle, die Personen einer Zielgruppe mit ihren individuellen Merkmalen charakterisieren. Sie können aufgrund ihrer umfangreichen Beschreibung helfen, sich in die Lage der Personen zu versetzen und deren Pers-

pektive während des gesamten Entwicklungsprozesses zu vertreten. Sie werden mit einem Namen, einem Gesicht, einer Funktion, einem Werdegang und einem Privatleben versehen. Personas verfügen über Ziele und Verhaltensweisen, haben Vorlieben und Erwartungen.“ (Online-Marketing Praxis 2019)

Zunächst gilt es also zu klären, welche Zielgruppen man auf dem gewünschten Kanal erreichen kann und will. Dabei muss man die demografische Struktur des Netzwerks berücksichtigen. Die Silver Surfer jenseits der 60 wird man beispielsweise auf Instagram kaum erreichen. Junge Menschen zwischen 20 und 35 stellen hier die größte Nutzergruppe da. Zunächst sammelt man frei alle relevanten Zielgruppen und priorisiert sie dann unter Berücksichtigung der städtischen Themen und Zielsetzungen. Für die fünf wichtigsten sollten Persona-Steckbriefe erarbeitet werden – je detaillierter und lebendiger, desto besser. Das folgende Beispiel in Tab. 1 verdeutlicht diese Vorgehensweise.

Bereitet man nun also einen Beitrag vor, der junge Familien ansprechen soll, stellt man sich vor, wie Carina Gerstens im Straßencafé sitzt und einen Milchkaffee trinkt. Welche Aspekte des eigenen Themas sind besonders wichtig für die junge Frau? Wie kann man diese herausstellen und mit welchen Argumenten überzeugen? Welche Rückfragen könnten kommen?

Besonders effektiv wird diese Übung, wenn man einem Kollegen die Beschreibung in die Hand drückt und ihn bittet, sich in diese Rolle und Situation im Café hineinzusetzen. Es ist ein sehr effektives, kreatives Sprungbrett, das zu einer deutlich besseren Ansprache führt.

**Wo? – Netzwerke auswählen** Jedes Netzwerk hat eine ihm eigene Demografie, verschiedene Themenschwerpunkte und eigene Sprach- und Umgangsformen. Die Auswahl sollte daher mit Bedacht erfolgen und nachhaltig getroffen werden. Die Anzahl der Kanäle ist abhängig von der Leistungskapazität des Social-Media-Teams und dem Workflow im Haus.

Die sozialen Netzwerke stellen über Statistiken, Quartalsberichte und Werbetoole Informationen über die vorhandenen Nutzer zur Verfügung. Diese können beim Abgleich mit der eigenen Zielgruppe und deren Mediennutzung hilfreich sein. Projekte wie „We are social“ (<https://wearesocial.com>) veröffentlichen in Kooperation mit Hootsuite jedes Jahr im Januar den „Digital Report“ der für verschiedene Länder detaillierte Statistiken zur Nutzung von Internet, mobilen Endgeräten, Social Media und E-Commerce liefert. Demnach sind die derzeit (Stand Januar 2019) beliebtesten Netzwerke in Deutschland YouTube, Facebook, Instagram, Pinterest und Snapchat (Himmelberg 2019).

**Tab. 1** Persona einer jungen Familienmutter, wohnhaft in Ludwigsburg, in der Nähe von Stuttgart

Name	Carina Gerstens
Alter	34 Jahre
Familienstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verheiratet mit Torsten (37), 2 Kinder – Lena (1) und Ben (3)</li> <li>• Wohnen mit ihrer Familie in einer 3,5-Zimmer-Wohnung (90qm) und überlegen derzeit, sich eine Wohnung oder ein Haus zu kaufen</li> </ul>
Beruf	Kommunikationsdesignerin, arbeitet 3 Tage/Woche fest in einer Agentur und übernimmt freiberuflich noch eigene Projekte
Einkommen	32.000 EUR im Jahr (arbeitet seit den Kindern weniger)
Hobbies	Laufen, Yoga, Reisen, backt gerne – abends und am Wochenende übernimmt ihr Mann das Kochen für die Familie
Interessen/Themen	Überlegt, das Home-Office in einen Co-Working-Space zu verlagern oder bei einer Agentur mit einzuziehen. Immer auf der Suche nach Freizeitaktivitäten mit den Kindern. Manchmal mit ihrer Schwester zusammen, deren Kinder schon 5 und 7 sind. Macht sich Sorgen um die Kinderbetreuung und die wenigen Plätze. Würde sich gerne ehrenamtlich für ein gutes Projekt engagieren, weiß aber nicht genau wo und für was. Nachhaltigkeit ist ihr wichtig. Sie versucht mehr und mehr Verpackungsmüll einzusparen. Hat gerade viel ausgemistet und möchte zukünftiger bewusster konsumieren. Nur wohin mit den alten Sachen? Kauft gerne auf dem Wochenmarkt und im Biosupermarkt ein. Nutzt öffentliche Verkehrsmittel wenn möglich. Kauft gerne lokal ein und unterstützt lieber die kleinen Geschäfte vor Ort statt bei Amazon zu bestellen (nur im Notfall)
Mediennutzung	Sie hat schon lange einen Facebook-Account und ist aus beruflichen Gründen auch nach wie vor recht aktiv dort. Manchmal sucht sie dort nach passenden Events für die Familie, aber auch beruflich. Privat verlagert sich die Kommunikation immer mehr zu WhatsApp und Instagram. Auf Instagram folgt sie Freundinnen, verschiedenen Elternblogs, Design-Accounts und kleineren Geschäften und Labels aus der Region. Inspiration für Wohnungseinrichtung, Urlaub mit der Familie, Kinder-Aktivitäten oder auch neue Designs sucht sie auf Pinterest. Beruflich ist sie auf XING und LinkedIn vertreten

*Facebook* ist nach wie vor das mit Abstand größte Netzwerk. 32 Mio. Deutsche sind hier vertreten. Das Verhältnis von Männern zu Frauen ist in etwa fünfzig-fünfzig. Den größten Anteil stellen die Altersgruppen 25–34 mit 30 %, gefolgt von den 35–44-Jährigen mit 21 % (Werbeanzeigenmanager Facebook 2019). Hashtags (#) finden hier keine sinnvolle Verwendung. Videos und Events

zählen zu den erfolgreichsten Formaten. Zwischen ein und drei Emojis pro Beitrag sind üblich. Die Beitragsfrequenz sollte bei zwei Mal pro Woche liegen. Ende 2018 kündigte Facebook an, das Stories-Format deutlich stärker in den Fokus rücken zu wollen (Zuckerberg 2018).

*Instagram* ist das derzeit am schnellsten wachsende Netzwerk. Aktuell nutzen es rund 20 Mio. Deutsche. Auch hier ist das Geschlechterverhältnis ausgeglichen. Die Zielgruppe ist im Schnitt etwa 10 Jahre jünger als bei Facebook. Der Schwerpunkt liegt eher auf Teenagern und Twens (Facebook 2019). Hashtags gehören fest zu jedem Beitrag. Empfehlenswert sind vier bis sieben pro Beitrag. Sie sollten sich nicht ständig wiederholen und zum Bildmotiv passen. Königsdisziplin: Einen eigenen Hashtag etablieren. Beiträge sollten auch hier ein bis zwei Mal pro Woche erscheinen. Stories idealerweise drei bis sieben pro Tag. Mehr als 10 Emojis pro Beitrag sind nicht ungewöhnlich.

*Bei Twitter* dominieren die Männer mit fast 70 %. Gerade in Deutschland erreicht man insbesondere Journalisten sowie Technik- und medienaffine Menschen. Politiker und Parteien sowie größere Bundesbehörden sind ebenfalls zahlreich vertreten (Twitter Ads 2019). Zwischen drei und fünf Hashtags pro Tweet sind sinnvoll. Emojis sollte man wie bei Facebook eher sparsam einsetzen. Da die Halbwertszeit eines Tweets zwischen drei und sechs Stunden liegt, darf man hier gerne mehrmals täglich posten.

*Pinterest* ist eine visuelle Suchmaschine und wird aktuell von Frauen dominiert: Sie stellen 70 % der Nutzer. Für Hochzeitsevents sowie den touristischen Bereich – insbesondere, wenn es um junge Familien als Zielgruppe geht – ein sehr attraktives Netzwerk (Pinterest 2019). Hashtags werden hier nicht eingesetzt, aber eine gute Bildbeschreibung ist wichtig. Emojis finden dagegen keine wirkliche Verwendung.

**Was? – Themen auswählen** Bei Auswahl der Themen spielen sowohl die eigenen Bedürfnisse eine Rolle, wie auch die Wahl des Netzwerkes und die Erwartungshaltungen und Wünsche der Bürger. Die sozialen Medien sind keine kommunikativen Einbahnstraßen, sondern sollen zum Dialog und Austausch einladen. Das entscheidende Signal an die Fans und Follower ist „Wir hören euch zu und gehen auf das ein, was euch wirklich bewegt.“ Die Fans und Follower können die Themen aktiv mitbestimmen.

Hierzu eine Erinnerung an das Straßencafé: Hier dürfte man sich auch nur ein einziges Mal an den Tisch setzen, wenn man einen Monolog hält, direkt im Anschluss wieder aufsteht und geht, ohne Fragen oder Entgegnungen abzuwarten. In der zwischenmenschlichen Kommunikation erscheint das völlig logisch. In den sozialen Medien scheinbar nicht.

Bei der Auswahl der Themen ist eine Unterteilung nach Einführungsphasen und Schwierigkeitsgrad durchaus sinnvoll. Wenn man gerade erst mit dem Auftritt in einem sozialen Netzwerk startet, sich einarbeitet oder ein neues Team aufgestellt hat, gibt es Organisatorisches, das sich erst einspielen muss. Daher bieten sich zum Einstieg eher leichtere Themen wie Tourismus, Veranstaltungen oder Stadtgeschichte an. Diese sind in der Regel positiv besetzt und können meistens mit geringem Zeitaufwand in Hinblick auf Moderation und Rückfragen umgesetzt werden.

Bei Verkehr, Bauen oder Politik kommt es dagegen häufig zu größeren und durchaus emotionalen Diskussionen. Daher ist es hilfreich, wenn man sich zu diesem Zeitpunkt schon etwas sicherer im Umgang mit dem jeweiligen Netzwerk fühlt und die Organisation im Team reibungslos läuft. Dann wiederum kann man gerade solche Themen bewusst angehen, um die Reichweite und Interaktionsrate zu erhöhen.

Die Zusammenstellung sollte dabei abwechslungsreich und interessant sein. Ein passendes Bild ist die Komposition von Musik. Einzelne Geräusche beginnen, sich zu einem Rhythmus zusammenzufügen. Es gibt laute und leise Töne, den wiederkehrenden Refrain, schnelle und langsame Stellen sowie leichte und schwierige Passagen. Wichtig ist, alles zu einem harmonischen Gesamtbild zusammenzufügen.

Für Interaktionsraten und Reichweite dürfen es auch einmal leichtere und unterhaltsamere Themen sein, z. B. der Sonnenaufgang über dem Marktplatz. Hier ist die Hemmschwelle für die Nutzer klein, sich zu äußern. Das ist der leichte Smalltalk zum Einstieg in das Gespräch am Tisch im Café. Dieser wiederum hilft, auch bei spezielleren Fachthemen mit kleiner Zielgruppe weiterhin sichtbar zu sein (als Beispiel siehe Göpping.de 2018).

**Wie? – Geschichten erzählen** „Kindern erzählt man Geschichten zum Einschlafen – Erwachsenen, damit sie aufwachen.“ – Jorge Bucay.

**Die richtige Sprache finden** Schriftliche Kommunikation folgt, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, strengen Regeln. Diese Art der Kommunikation unterscheidet sich deutlich von der in sozialen Medien und erfordert daher eine Umstellung und etwas Übung.

Die Kommunikation in sozialen Medien folgt eher den Gegebenheiten eines persönlichen Gesprächs: Anekdoten und kleine Geschichten gepaart mit Fragen und Aufforderungen und dem Austausch mit dem Gegenüber. Auch hier hilft wieder das Bild der jeweiligen Persona im Straßencafé und bei Bedarf ein kleines Rollenspiel mit den Kollegen. Ein Praxisbeispiel aus Nürtingen verdeutlicht dies:

*Die neuen Ausbildungsplätze sollen beworben werden. Der Verantwortliche ist selbst noch unter 30 und somit recht nah an der Zielgruppe. Seine Kollegen – beide über 50 – versetzen sich in die Rolle vom zwei Teenagern im Straßencafé. Er liest seinen vorbereiteten Facebook-Post vor und versucht mit Flyern in der Hand ins Gespräch zu kommen: „Bei uns gibt es tolle und abwechslungsreiche Ausbildungsstellen. Habt ihr nicht Lust, euch bei uns zu bewerben?“ Die beiden Kollegen schauen nur kurz auf und wenden sich gelangweilt ab. Er startet nach kurzem Zögern einen neuen Versuch: „Darf ich euch mal etwas fragen? Was macht für euch eine gute Ausbildungsstelle aus?“ Die beiden Kollegen beginnen lebhaft zu erzählen: Keine Überstunden, damit genug Zeit für die Fußballmannschaft bleibt. Keine Langeweile im Büro, sondern lieber draußen unterwegs sein. Daraus entstand letztendlich die Idee, die Stellen über die Betriebssportmannschaft zu bewerben und auch weniger klassische Berufe wie Forstwirt, Eventmanager oder Koch vorzustellen.*

Wichtig ist, bei der Formulierung auf Augenhöhe mit der Zielgruppe zu sein und ein möglichst gutes Gespür dafür zu entwickeln, was diese wirklich bewegt. Der Schreibstil sollte sich dabei stärker an der gesprochenen Sprache orientieren.

**Psychoanalyse für Einsteiger – Was will die Zielgruppe wirklich?** Gute Beiträge sprechen dabei keine oberflächlichen Informationen an, sondern die tiefer liegenden Beweg- und Motivationsgründe der Zielgruppen. Es lohnt sich, tiefer einzusteigen, um die Ansprache zu optimieren, wie das Beispiel in Tab. 2 zeigt.

In diesem Fall wäre es also sinnvoller, nicht nur auf das Thema ‚Verfügbarkeit von Kindergartenplätzen‘ einzugehen, sondern den Eltern zu vermitteln, wie gut es den Kindern dort geht, wie sie gefördert werden und, dass auch die Stadt bemüht ist, den Kindern die bestmögliche Betreuung zukommen zu lassen.

**Die eigene Rolle – Held oder Mentor?** In jeder guten Geschichte gibt es eine Hauptfigur – den Helden. Er wird durch äußere Umstände dazu gebracht, sich auf

**Tab. 2** Beispiel für Beweg- und Motivationsgründe der Zielgruppe

Grundlegendes Problem	Ich brauche einen Kindergartenplatz für mein Kind
Innere Fragestellungen	Wird mein Kind liebevoll betreut? Sind die Erzieher sympathisch und haben ähnliche Werte wie ich? Fühlt es sich mit den anderen Kindern wohl? Wird es gefördert?
Philosophisch	Ich möchte das Beste für mein Kind!
Hürde/Problem	Es gibt wenige Plätze und ich bin darauf angewiesen

eine Reise zu begeben, die entweder im Glück oder im Unglück endet. Nun ist die Frage: Wer übernimmt in der Geschichte die Rolle des Helden und wer die des Mentors? Wer ist Yoda und wer Luke Skywalker?

Im Fokus der Geschichte sollte immer die Zielgruppe stehen. Die Kommune übernimmt also die Rolle des Mentors. Sie ist empathisch für die Situation der Zielgruppe, hat aber das notwendige Wissen und die Autorität mit Wissen oder einem konkreten Plan weiterhelfen zu können, damit die ‚Heldenreise‘ ein gutes Ende nimmt.

**Emotionen sind das Salz in der Suppe** Gute Geschichten und Dialoge leben von Emotionen. Emotionen dienen psychologisch dazu, Menschen zu Handlungen zu aktivieren und diese wiederum auf das Erreichen eines bestimmten Zieles auszurichten. Mit der Einführung der ‚Reactions‘ im Jahr 2014 hat Facebook der Basispalette der menschlichen Empfindungen Rechnung getragen. Statt einem einfachen ‚Gefällt mir‘ kann man nun auch Liebe, Überraschung, Wut oder Trauer mit einem Klick ausdrücken.

Eine Studie von FanpageKarma (2016) hat dabei gezeigt, dass diese emotionalen Reaktionen auch Auswirkungen auf die Reichweite der Beiträge haben und verstärkt zu Interaktionen animieren. Die positiven Emotionen Liebe, Lachen und Überraschung erhöhen die Reichweite im Schnitt um das Dreifache, Trauer und Wut immerhin noch um das Zweifache im Vergleich mit einem einfachen ‚Gefällt mir‘.

Möchte man als Seitenbetreiber organisch die Reichweite erhöhen, kann also das Erzeugen einer passenden Emotion hilfreich sein. Eine rein sachliche Information wird nur in seltenen Fällen eine gefühlvolle Reaktion hervorrufen. In die Formulierung eines guten Beitrags fließen gezielt die passenden Gemütsbewegungen mit ein, die man beim Leser auslösen möchte. Man lässt die Fans und Follower an den eigenen Gefühlen teilhaben und schafft so sympathische Momente, mit denen sich die Community identifizieren kann.

Eine gute Gesamtgeschichte besteht jedoch nicht nur aus schönen Erlebnissen. Sie zeigt auch Schwierigkeiten, Hindernisse, Tränen und Schweiß. Erst durch die ganze Palette der menschlichen Emotionen wird das Bild facettenreich, nahbar und echt. An diesem Punkt gibt es häufig die größten Widerstände: „Wir können doch keine Fehler oder Schwächen nach außen kommunizieren! Was sollen denn die Bürger denken?“ Natürlich gilt es hier gut abzuwägen. Aber es ist die Chance zu zeigen, wie es um Fehlerkultur und Problemlösungskompetenzen in der Verwaltung bestellt ist.

**„Die Sprache der Nutzer zu sprechen ist das A und O“ (Dejan Birk-Mrkaja, Göppingen)** In Hinblick auf die Sprache hilft es, sich inspirierende ‚Vorbilder‘

außerhalb der öffentlichen Verwaltung zu suchen. Social-Media-Verantwortliche müssen sich mit der Kommunikation in den ausgewählten Netzwerken auseinandersetzen. Jedes von ihnen hat Besonderheiten und eigene Regeln, die man verstehen sollte – sonst wirkt das städtische Profil schnell wie ein Fremdkörper. Dazu gehören neben Wortwahl und Ansprache (Du vs. Ihr vs. Sie) auch die Verwendung von Hashtags, Emojis und GIFs. Experimente sind durchaus erlaubt. Grundsätzlich gilt: die ersten 150 Zeichen sind in fast allen Netzwerken gleichermaßen entscheidend. Diese überfliegen die Nutzer, um dann zu entscheiden, ob sie weiterlesen und interagieren oder weiterscrollen. Humor und Selbstbewusstsein geben dem Ganzen die richtige Würze.

---

## 5 Zusammenfassung

Die Basis für einen erfolgreichen Social-Media-Auftritt ist ein gut aufgestelltes und organisiertes Team, das sowohl mit Wissen als auch mit den notwendigen Werkzeugen ausgestattet ist, um effizient arbeiten zu können.

Inhaltlich sollte jeder Beitrag die folgenden Aspekte beantworten können:

- Auf welches (langfristige) Ziel zählt der Beitrag ein?
- Welche Zielgruppe wird angesprochen?
- Was bewegt die Zielgruppe (innerlich/philosophisch)?
- Welches Netzwerk ist geeignet?
- Wie lässt sich der Inhalt am besten vermitteln? (Sprache, Medien, Emotionen, Hashtags)
- Welche Emotion soll ausgelöst werden?
- Welcher Zeitpunkt eignet sich dafür?

Wenn dann Bildsprache und Wortwahl sowie der Einsatz von Hashtags und Emojis passend zum Netzwerk gewählt werden, sollte dem Erfolg nichts mehr im Wege stehen.

---

## Literatur

- Facebook. (2019). Quaterly earnings. <https://investor.fb.com/financials/default.aspx>. Zugegriffen: 19. März 2019.
- FanpageKarma. (2016). [Infografik]. Facebook Reactions. Mehr Reichweite und Interaktion. <https://blog.fanpagekarma.com/2016/04/05/infografik-facebook-reactions-mehr-reichweite-und-interaktion/?lang=de>. Zugegriffen: 20. März 2019.

- Göpping.de. (2018). Babyvornamen. Facebook-Post. <https://www.facebook.com/Stadt.Goeppingen/photos/a.333740466650969/2628815633810096/?type=3&theater>. Zugegriffen: 20. März 2019.
- Himmelberg, C. (2019). Digital 2019. Deutschlands digitales Verhalten. <https://wearesocial.com/de/blog/2019/01/digital-2019-deutschlands-digitales-verhalten>. Zugegriffen: 20. März 2019.
- Nürtinger Schlemmer Sommer. (2018). Facebook-Video. <https://www.facebook.com/Nuertingen.de/videos/533234263767795/>. Zugegriffen: 8. Mai 2019.
- Online-Marketing Praxis. (2019). Definition Personas. <https://www.online-marketing-praxis.de/glossar/personas>. Zugegriffen: 7. Mai 2019.
- Pinterest. (2019). Nutzerstruktur. [https://analytics.pinterest.com/audience-insights/?tab=pinterest&audience\\_1=pinterest\\_\\_impression\\_plus\\_engagement](https://analytics.pinterest.com/audience-insights/?tab=pinterest&audience_1=pinterest__impression_plus_engagement). Zugegriffen: 20. März 2019.
- Roth, P. (2017). Der Facebook Newsfeed Algorithmus. Die Faktoren für die organische Reichweite im Überblick. <https://allfacebook.de/pages/facebook-newsfeed-algorithmus-faktoren>. Zugegriffen: 19. März 2019.
- Twitter Ads. (2019). Werben auf Twitter. <https://ads.twitter.com/login>. Zugegriffen: 19. März 2019.
- Werbeanzeigenmanager Facebook. (2019). Werbeanzeigen erstellen. <https://www.facebook.com/business/help/182715205255643>. Zugegriffen: 20. März 2019.
- Zuckerberg, M. (2018). Mark Zuckerberg auf Facebook. <https://www.facebook.com/zuck/posts/10105349847863791>. Zugegriffen: 7. Mai 2019.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



# Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit: Eine Szenario- Analyse

Susanne Knorre und Jan Niklas Kocks

Öffentliche Verwaltung bezeichnet den Teil der Exekutive, der mit der Umsetzung legislativer Entscheidungen befasst ist. Aber wie öffentlich ist die öffentliche Verwaltung? Was für den Bereich der Gubernative, also für Regierungen bzw. die politische Spitze von Bundes- und Landesministerien oder Kommunen vielleicht noch ein selbstverständliches, umfassendes Postulat ist, gilt für die Administrative, also v. a. klassische Behörden nach wie vor nicht im vergleichbaren Sinne. Compliance mit Transparenzvorschriften ist natürlich Gebot, aber ein Behördenhandeln, welches auf eine strategische Kommunikation mit Stakeholdern setzt, um ihre organisationalen Potenziale zu heben, das ist eine ganz andere Ebene des kommunikativen Handelns. Schließlich gelten besondere Bedingungen, unter denen öffentliche Verwaltung in und mit den unterschiedlichen, von Stakeholdern gestalteten Öffentlichkeiten agiert. Deshalb hat Verwaltungskommunikation, mithin die strategische Kommunikation in und von Behörden, in jedem Fall die Aufgabe, diese öffentlichen Beziehungen so zu gestalten, dass Verwaltung ihren Auftrag nach einer effektiven und zugleich effizienten Umsetzung des jeweiligen politischen Mehrheitswillens vollständig erfüllen kann.

In dieser Definition schwingt eine normative Erwartungshaltung mit, die besagt, dass die Organisationen der öffentlichen Verwaltung von gelingender strategischer Kommunikation profitieren können – und zwar sowohl aus interner als

---

S. Knorre (✉)

Institut für Kommunikationsmanagement, Hochschule Osnabrück, Campus Lingen,  
Lingen (Ems), Deutschland

E-Mail: [s.knorre@fh-osnabrueck.de](mailto:s.knorre@fh-osnabrueck.de)

J. N. Kocks

CATO Sozietät für Kommunikationsberatung GmbH, Berlin, Deutschland

E-Mail: [j.n.kocks@fu-berlin.de](mailto:j.n.kocks@fu-berlin.de)

auch externer Perspektive. Diese Annahme der strategischen Kommunikation bzw. des Kommunikationsmanagements ist für privatwirtschaftliche Organisationen vielfach untersucht, die Wertbeiträge strategischer Kommunikation sind heute – jenseits aller Fachdiskussionen um deren monetäre Messbarkeit – unbestritten, auch und nicht zuletzt im interdisziplinären Diskurs zwischen Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaften. Doch gilt diese Annahme auch für Verwaltung bzw. Behörden? Regierungseitig sind große Kommunikationskampagnen an der Tagesordnung, sie dienen selbstverständlich der politischen Kommunikation und, innerhalb der u. a. durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 44,125; 63, 230) konkretisierten Grenzen, der legitimen Leistungsschau der gewählten Exekutive. Aber was sagt das schon über die Verwaltung und ihre Beziehungen zur Öffentlichkeit im Allgemeinen aus?

Alle Beiträge in diesem Band zeigen besondere Chancen, die sich aus einer professionellen strategischen und operativen Kommunikation der Verwaltung ergeben können. Diese Chancen werden nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Digitalisierung gesehen, die den gesamten Behördenapparat genauso erfasst wie alle anderen Organisationen. Der Einsatz digitaler Medien berechtigt dabei durchaus zu der Hoffnung auf einen einfachen, schnellen und direkten Austausch zwischen Behörden und Bürger. Gleichzeitig zeigen die Beiträge aber auch, welche Fragen bleiben, die vor allem die (dienst-)rechtlichen Rahmenbedingungen und verwaltungsrechtlichen Verfahrensanforderungen betreffen. Hinzu kommt die oft weder ausreichend analysierte noch praktizierte Rolle von Behörden als Kommunikatoren. Es stellt sich also die Frage, wohin die Reise geht.

Im Sinne einer zusammenfassenden und zugleich vorausschauenden Betrachtung werden deshalb im Folgenden auf der Grundlage der Beiträge dieses Bandes sowie der dazu von den Herausgebern geführten Gespräche zwei Szenarien entwickelt, die einerseits den Best-Case und andererseits den Worst-Case zeigen. Normativer Bezugspunkt für die best- oder schlechtmöglichste Entwicklungsvariante ist eine Verwaltung, die das Adjektiv ‚öffentlich‘ nicht nur aufgrund des Charakters ihrer Aufgaben bzw. Auftraggeber, sondern auch aufgrund der strategisch gesteuerten kommunikativen Beziehungen zu ihren Stakeholdern verdient. Das Best-Case-Szenario bezeichnen wir als ‚echte öffentliche Verwaltung‘, das Worst-Case-Szenario als ‚pseudo-öffentliche Bürokratie‘. Neben diesen Szenarien ist zumindest theoretisch auch denkbar, dass eine Adaption digitaler Kommunikationskanäle und -techniken seitens der Verwaltungskommunikation nicht oder zumindest nicht in signifikantem Umfang stattfindet. Auch dieses Szenario würde als Worst-Case zu klassifizieren sein, ignorierte es doch technologischen und damit verbundenen kommunikativen Wandel und zugleich auch veränderte normative Kommunikationserwartungen seitens des

Bürgers. Angesichts der schon unternommenen vielfältigen Bemühungen von Verwaltungsinstitutionen und ihren Kommunikatoren und der, auch politisch geforderten, zunehmenden kommunikativen Professionalisierung in diesem Bereich ist aber nicht davon auszugehen, dass eine solche Nicht-Adaption im Bereich der Verwaltungskommunikation realistisch zu erwarten wäre. Wir schieben dieses weitere Worst-Case-Szenario also beiseite und fokussieren im Folgenden die ‚echte öffentliche Verwaltung‘ und die ‚pseudo-öffentliche Bürokratie‘ als zwei mögliche Outcomes der in diesem Band diskutierten Entwicklungen.

---

## **1 ‚Echte öffentliche Verwaltung‘**

Echte öffentliche Verwaltung bezieht externe Stakeholder, mithin Bürger aller Art, als wichtigen Wertschöpfungsfaktor in die Vorbereitung von Verwaltungshandeln mit ein, weil ihre Kenntnisse, Meinungen und Verbesserungsvorschläge die Qualität von Verwaltungshandeln in allen Bereichen verbessern können. In diesem Szenario sorgen vielfältige Formen von Großgruppenveranstaltungen und Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit Planungen und Investitionsprojekten dafür, dass es einen kontinuierlichen Dialog zwischen Bürgern und Behörden gibt, der sowohl die Qualität der Entscheidungen als auch deren Akzeptanz verbessert. Die Kommunikation mit internen Stakeholdern gewinnt, im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Organisationen zwar verzögert, aber dennoch unaufhaltsam an Bedeutung. Denn Mitarbeiter spielen auch in Behörden als knappe Ressource eine immer wichtigere Rolle. Dabei wird die interne Kommunikation, die Mitarbeiter für die ‚Extra-Meile‘ mobilisieren soll, von einer Lockerung des öffentlichen Dienstrechts begleitet, das schnelleren Wechsel, Aufstieg und Incentivierungen zunehmend ermöglicht. Auch im Bereich der Risiko- und Krisenkommunikation bieten sich Potenziale: In Krisensituationen aller Art erweisen sich erprobte Social-Media-Tools als schnelle und zuverlässige Kanäle mit hoher Reichweite, die maßgeblich zur Risikominimierung und Verbesserung der Sicherheit der Bürger beitragen.

Die Kommunikation in und von Verwaltungsinstitutionen unterfällt, dies wird in den verschiedenen Beiträgen dieses Bandes deutlich, spezifischen Rahmenbedingungen rechtlicher, organisatorischer und nicht zuletzt auch normativer Natur. In einem Best-Case-Szenario setzt Kommunikation in und von Verwaltungen selbst innovative Lösungen und Standards für kommunikationszentrierte Führung und dialogorientierte Öffentlichkeitsarbeit von Organisationen. Unter Respektierung rechtlicher und normativer Grenzen kann so zeitgemäß und sachlich angemessen kommuniziert und kommunikativ geführt werden.

Idealerweise können die so gesetzten Standards auch exemplarisch für Lösungen im privatwirtschaftlichen Bereich werden. Das betrifft insbesondere Beteiligungsverfahren, datenschutzrechtliche Lösungen oder barrierefreie Kommunikation.

In einem Best-Case-Szenario bekommen Behörden ein Gesicht, d. h. die Führung von Behörden ist jederzeit für die Bürger sichtbar und ansprechbar. Mit den Mitteln der kommunikativen Personalisierung wird so Komplexität aus unübersichtlichen Verwaltungsvorgängen herausgenommen. Das gilt nicht nur für Regierungen, sondern vor allem auch für den Bereich der Administrative im engeren Sinne, wie für große ‚technische‘ Behörden, wie die obersten Bundes- und Landesbehörden.

---

## **2     ‚Pseudo-öffentliche Bürokratie‘**

In einem anderen Szenario werden technologischer und kommunikativer Wandel zwar ebenfalls durch die Verwaltung adaptiert, die Umsetzung bleibt aber deutlich hinter dem zurück, was leistbar und normativ angemessen wäre. In diesem Szenario gilt in Bezug auf externe Stakeholder das Prinzip von Offenlegung und Information, nicht aber das von Kommunikation. Es entstehen vielfältige digitale Services, aber keine Dialoge, die einen Mehrwert für das Verwaltungshandeln bringen könnten. Auch im Bereich der internen Kommunikation bestehen Probleme: In diesem Szenario definieren behördeninterne Kommunikation weiterhin vor allem als Methoden der Gesprächsführung und Rhetorik und nicht als motivierende und mobilisierende strategische Kommunikation. Sie weichen damit den Postulaten der strategischen Kommunikation weitgehend aus.

Entgegen dem nur theoretischen denkbaren Szenario einer Nicht-Adaption der kommunikativen Möglichkeiten der Digitalisierung werden hier digitale Kanäle bzw. Social Media von Behörden zunehmend eingesetzt. Neben Problemstellungen hinsichtlich dessen, was und in welcher Form kommuniziert werden darf, spielen hier vor allem Fragen einer dem jeweiligen Medium angemessenen und reichweitenstarken Kommunikation eine Rolle. In diesem Szenario wird die Kommunikation dem jeweiligen Medium nicht gerecht (zeitlich, inhaltlich oder hinsichtlich der Gestaltung) und erreicht nur eine vergleichsweise geringe Reichweite bzw. nicht zufriedenstellende Nutzerzahlen. Ihre Existenz verdankt sie vor allem der Befriedigung von verwaltungsinternen, hierarchisch geäußerten Wünschen, kommunikativen Erwartungen in- und v. a. auch externer Stakeholder wird sie nicht gerecht.

In einem Worst-Case entwickeln Beteiligungsverfahren nicht die gewünschte Befriedung von konträren Interessen, sondern erzeugen im Gegenteil neue Reaktanzen. Erzielte Kompromisse bei Bürgerdialogen erhalten keine Akzeptanz, sondern werden als Partikularinteressen gesehen. Dass trotzdem an aufwendigen, gesetzlich verankerten und freiwilligen Beteiligungsverfahren festgehalten wird, führt dazu, dass die Legitimität von Behördenhandeln insgesamt untergraben wird.

Kommunikationszentrierte Führung mit sichtbaren Behördenchefs nach dem Muster des ehemaligen Vorstands der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, bleibt die absolute Ausnahme. Behörden bleiben weiter gesichtslos und weitgehend anonym. Schließlich findet auch kein sektorenübergreifender Austausch über Best Practices der Kommunikation statt. Die Öffentliche Verwaltung zieht sich auf ihre Sonderrolle zurück, bereichert weder die Kommunikation privatwirtschaftlicher Organisationen mit ihren Spezialitäten, noch lernt sie aus den Erfahrungen aus anderen Sektoren.

---

### **3 Conclusio**

Die Digitalisierung und der technologisch induzierte Medienwandel haben Kommunikation in all ihren Bereichen erfasst. Dies gilt auch und gerade für den Bereich der politischen Kommunikation im Allgemeinen und für den der Verwaltungskommunikation im Besonderen. Wie aus den beiden kurzen exemplarischen Szenarien deutlich wird, steht Verwaltungskommunikation vor der großen Chance auch kommunikativ echte öffentliche Verwaltung zu etablieren. Zugleich bestehen aber auch spezifische Herausforderungen, die mithilfe in- und auch externer Expertise bewältigt werden wollen, soll nicht eine bloß pseudo-öffentliche Form der Bürokratie etabliert werden. Dazu bedarf es eines sektorenübergreifenden Erfahrungsaustausches zwischen Verwaltung und Unternehmen genauso wie einer interdisziplinären Forschung zwischen Politik-, Rechts-, Verwaltungs-, Sozial- und Kommunikationswissenschaft. Wie in so vielen anderen Themenfeldern auch, herrscht daran aber gerade in Bezug auf die Funktionsbedingungen gelingender Kommunikation in und von öffentlicher Verwaltung ein unübersehbarer Mangel. Es war Ziel dieses Bandes, dem zumindest ein wenig abzuhelpfen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

