

Eintracht und Einflussnahme an der Spree

Die Rolle von PR-Beratern in der Bundespolitik

Von Ulrike Röttger und Sarah Zielmann*

Vorbemerkung

Die im Folgenden präsentierten Daten sind das Ergebnis eines in den Jahren 2008 und 2009 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts zum Thema „PR-Beratung in der politischen Kommunikation“. Erstmals wurden dabei parallel PR-Berater und Klienten aus der Bundespolitik zu ihren Erwartungen und Rollenwahrnehmungen befragt. Dieses Vorgehen erlaubte eine genaue Beschreibung der Zusammenarbeit zwischen Beratern und ihren Auftraggebern. Der Fokus liegt auf der Frage, welche Rolle PR-Berater in der Bundespolitik spielen: Geben sie in erster Linie Rat oder setzen sie primär Maßnahmen auf operativer Ebene um?

* Ulrike Röttger ist Professorin für Public Relations am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität Münster. Sarah Zielmann hat die Studie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kommunikationswissenschaft der Universität Münster begleitet.

1 Einleitung

In der Politik hat externe Beratung in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Das lässt sich unter anderem an den einschlägigen Ausbildungsangeboten, mehr Aufträgen, beispielsweise für Kampagnen, sowie einer höheren Dichte an PR-Agenturen und PR-Beratern in Berlin ablesen.

Eine Ursache für den gestiegenen Bedarf ist nach Sonja Falk et al. (2007) die Entwicklung von Government zu Governance – ein Prozess, der in ähnlicher Form auch für die Wirtschaft festgestellt werden kann. Im politischen Bereich sind mehr Handlungsträger auf unterschiedlichen Politikebenen in Entscheidungsprozesse involviert, noch dazu überschreiten die diskutierten Themen permanent nationale Grenzen. In der Folge entstehen neue Möglichkeiten und neuer Bedarf für Beratung, zum Beispiel durch Outsourcing, neue Kommunikationstechnologien oder neue Finanzierungsarten (vergleiche ebenda, Seiten 328ff.).

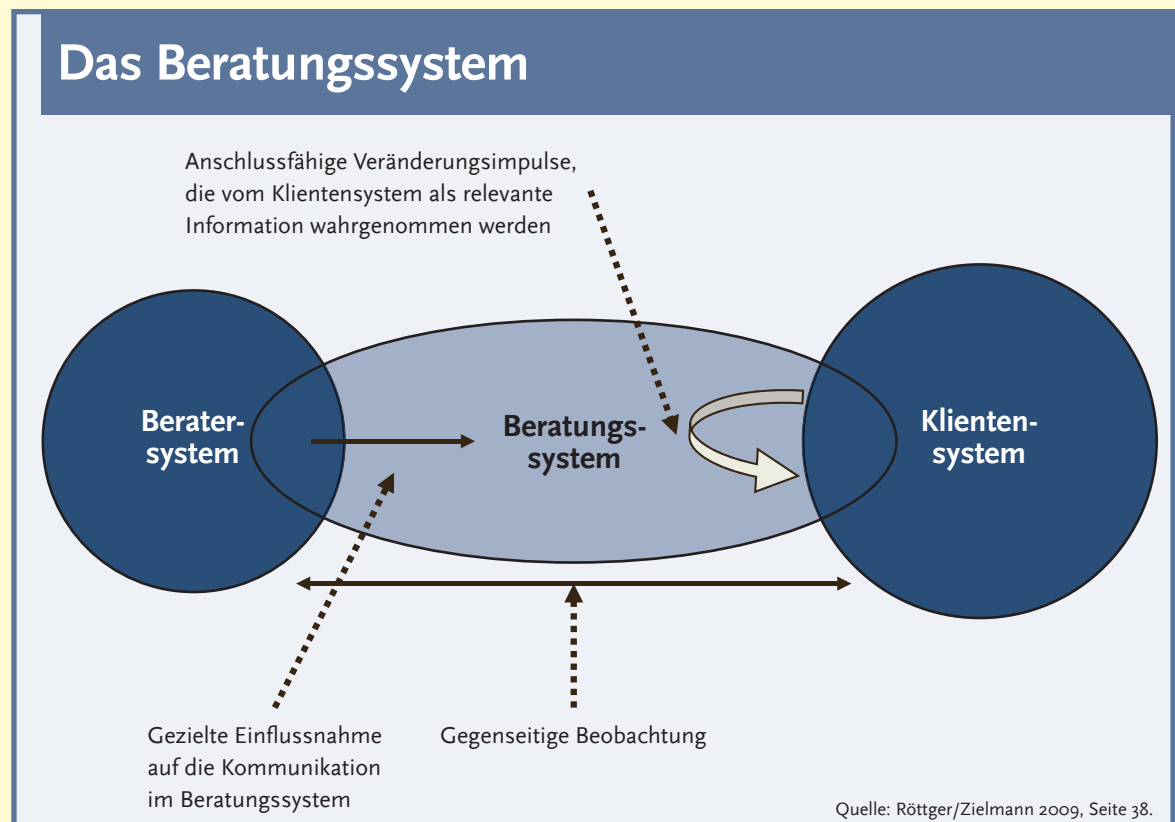
Die in der Politik (neu) involvierten externen PR-Experten sind bislang jedoch fast ausschließlich dann Untersuchungsgegenstand, wenn es um Wahlkämpfe geht – mit speziellem Fokus auf die Parteien und auf Kampagnenkommunikation. Zusätzliche Aufmerksamkeit gilt meist der Frage, inwiefern sich politische Kommunikation beziehungsweise PR in Deutschland und in den Vereinigten Staaten oder in Großbritannien angeeignet haben, ob also von einer „Amerikanisierung“ der politischen PR zu sprechen ist und etwa die Ära Tony Blair auf die bundespolitische PR abgefärbt hat. Journalistische Beiträge weisen zudem wiederholt auf die hohen Summen hin, die Parteien und Ministerien für PR ausgeben. Und es wird öffentlich darüber debattiert, dass stets dieselben Agenturen den Pitch bei Ministerien einer bestimmten politischen Farbe gewinnen. Die Medien thematisieren das als Gefahr für die Demokratie, weil die zunehmend aktiven Agenturen unerwünschten Einfluss auf politische Inhalte ausüben könnten.

Allerdings mangelt es an empirischen Belegen für diese Wahrnehmung. In welchem Umfang und in welcher Form werden externe Berater im politischen Alltag beansprucht, und wie wirkt sich das auf die Formatierung der politischen Kommunikation aus? Es ist eine

demokratiethoretisch relevante Frage, inwiefern gesellschaftlich nicht legitimierte Akteure (hier: die PR-Berater) durch eine (unterstellte) Mitsprache politische Macht ausüben können. Zugleich ist aber auch zu konstatieren, dass es für jedes gesellschaftliche System und jede Organisation wichtig ist, sich an ständig wandelnde Umweltbedingungen anzupassen. Dieser Prozess läuft seit jeher auch über externe Berater. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von PR in der modernen Mediengesellschaft wäre es sogar bedenklich, wenn sich die deutsche Bundespolitik als beratungsresistent erweisen sollte, weil sie PR-Agenturen ausschließlich mit Umsetzungsfragen beauftragt.

Bevor jedoch die Frage beantwortet werden kann, ob in der Bundespolitik externe PR-Profis eher um Rat ersucht oder als verlängerte Werkbank eingesetzt werden, soll der Beratungsbegriff unter Berücksichtigung der damit verbundenen, spezifischen Beratungsfunktionen erläutert (Kapitel 2) und der Forschungsstand kompakt zusammengefasst werden (Kapitel 3). Das methodische Vorgehen wird im Anschluss erklärt (Kapitel 4), um schließlich ausgewählte Ergebnisse der Studie zu präsentieren (Kapitel 5). Welche Konsequenzen sich daraus für Berater und Klienten ergeben, zeigt Kapitel 6.

Abbildung 1



2 PR-Beratung – Begriffsklärung und Funktionszuschreibung

Organisationen sind als selbstreferentielle, operativ geschlossene Systeme zu verstehen, die Umweltphänomene ausschließlich gemäß ihrer eigenen Logik und anhand ihrer eigenen Relevanzkriterien erfassen und verarbeiten. Wie alle anderen Beobachter sehen sie daher nicht die Welt an sich, sondern immer nur das Ergebnis ihrer Beobachtung.

Beratung setzt daher voraus, dass der Berater sich und sein Angebot im Wahrnehmungsbereich des Klientensystems so präsentiert, dass er als bedeutend für seinen Kunden wahrgenommen wird. Nur wenn es dem Berater gelingt, eine aus Sicht seines Auftraggebers relevante Information in die operativen Kreisläufe des Systems einzuschleusen, werden Veränderungsprozesse ausgelöst. Um entsprechende Impulse geben zu können, muss der Berater in der Lage sein, sich ein komplexes Bild von den Operationsweisen des Klientensystems zu machen, um sich mit dessen Logik koppeln zu können. Das geschieht im Rahmen des Beratungssystems, das auf wiederkehrenden Interaktionen basiert und durch wechselseitiges Zusammenspiel von Berater und Kunde geprägt ist (siehe **Abbildung 1**; vergleiche Carqueville 1991).

Beratung heißt, „zwischen dem Berater und seinem Klienten einen Kommunikationsprozess zu entfalten, in dem der Klient etwas über sich lernt, was nur er wissen kann“ (Baecker 1994, Seite 146). Wie kommt der Berater in die Lage, die Impulse zu finden, auf die das zu beratende System sensibel reagiert? Die Systemtheorie fordert ihn auf, die System/Umwelt-Differenz zu nutzen, oder anders gesagt: Die Berechtigung zur Intervention liegt in den Beobachtungsmöglichkeiten der Berater, die das System selbst nicht hat. Berater als Beobachter zweiter Ordnung können beobachten, welche Differenz der Beobachtung erster Ordnung, also der Beobachtung des Klienten, zugrunde liegt und welchen Restriktionen die verwendete Unterscheidung unterliegt. Berater können entsprechend auch den blinden Fleck der Beobachtung der Klientenorganisation beobachten. Diese „Objektivierung“ des beratenen Systems ist nur möglich, weil Berater Beobachter zweiter Ordnung und nicht Teil des Klientensystems sind (vergleiche Groth 1999, Seiten 65ff.).

PR-Berater können aufgrund ihrer außenstehenden Position zur Reflexivitätssteigerung des Klientensystems beitragen (vergleiche Hoffmann/Steiner/Jarren 2007, Seite 49). Die Steigerung der Reflexionsfähigkeit der Organisation basiert auf den Möglichkeiten externer Berater zu beobachten, wie die Klientenorganisation ihrerseits die Umwelt sieht und wie sie zugleich von der Umwelt und von anderen Organisationen beobachtet wird. Der systematische Abgleich von Selbst- und Fremdbeobachtung unterstützt die Analyse und Bewertung der

eigenen Ausgangssituation und damit auch die Entscheidungsfindung des Kunden.

Das dem zugrunde liegende Beratungsverständnis basiert auf der Differenz von Rat und Tat. Idealtypisch ist Beratung analytisch von operativ ausgerichteten Dienstleistungen zu unterscheiden: Beratung ist nicht Entscheidung, und Beratung ist nicht Umsetzung. Die reine Funktion ist als Idealtyp von PR-Beratung anzusehen. Mit Blick auf die Praxis ist allerdings davon auszugehen, dass die Übergänge von Rat zu Tat fließend sind und eine rein ratgebende, umsetzungsferne Beratung in der PR vermutlich eher selten anzutreffen ist (vergleiche Jurik 2008). Viele Formen der empirisch vorliegenden Beratung müssen daher eigentlich eher als operative Dienstleistung und weniger als Beratung im engeren Sinn bezeichnet werden.

PR-Profis sind in der Lage, den Klienten gewissermaßen einen Spiegel vorzuhalten, so dass sie eine eigene, neue Sicht auf die Probleme und mögliche Lösungen bekommen. Inwieweit diese Funktion nachgefragt wird, hängt stark von der Veränderungsbereitschaft und dem PR-Verständnis der Auftraggeber ab: Versteht und befürwortet er die Chancen konzeptioneller PR-Beratung oder sieht er sie als reine Umsetzung von Problemlösungen?

3 Forschungsstand zur PR-Beratung in der Politik

James A. Thurber (1998) beschrieb schon vor mehr als zehn Jahren anlässlich des Symposiums der American Political Science Association im Jahr 1997 ein Theoriedefizit hinsichtlich der Rolle (politischer) PR-Berater. Bei einem Vergleich der Literatur zu diesem Thema zeigte sich, dass die klassischen Arbeiten das Berufsfeld nur unsystematisch beschreiben. Viele Studien stützen sich auf Verzeichnisse von Berufsverbänden. Zwar liegt ihnen so schnell zugängliches Datenmaterial zugrunde. Andererseits wird jedoch eine Vorauswahl getroffen, die durch die Selbstidentifikation der Berater und deren Bereitschaft, Geld für die Aufnahme in eine Liste oder einen Verband zu zahlen, gekennzeichnet ist (vergleiche Medvic 2001, Seite 121).

Während im US-amerikanischen Raum die Standardwerke über „political consultants“ weit zurückreichen (zum Beispiel Nimmo 1970, Kelley 1956), begannen Forscher im deutschsprachigen Raum erst vor rund zehn Jahren, der Branche Aufmerksamkeit zu schenken. Überdies fußen die Studien vor allem auf Befragungen der Berater. Entsprechend fehlen Daten über deren Beziehungen zu ihren Klienten.

Forschungsergebnisse aus den USA und Deutschland lassen sich zudem nur eingeschränkt vergleichen. In den

Vereinigten Staaten ist die politische Kommunikation stärker an Personen orientiert. Das gilt besonders für das Staatsoberhaupt. Abweichungen gibt es auch bezüglich der Finanzierungsmöglichkeiten (Formen und Umfang des Sponsorings, Wahlwerbespots im Fernsehen). Das zeigt: Politische PR in Deutschland unterliegt anderen Bedingungen und wird anders ausgestaltet. Es ist durchaus möglich und interessant nachzuzeichnen, inwieweit bestimmte Techniken und Instrumente übernommen werden, doch in Bezug auf die Gesamtzahl an PR-Beratern und vor allem die Art der Kooperationsformen zwischen ihnen und ihren Klienten ist eine Vergleichbarkeit schlicht nicht praktikabel.

Insgesamt fehlt es an einer differenzierten Betrachtung von PR-Beratung und den hier beobachtbaren Rollenkonstellationen. Vorliegende Typologisierungen wurden in der Regel nicht theoriegeleitet entwickelt und sind häufig unsystematisch.

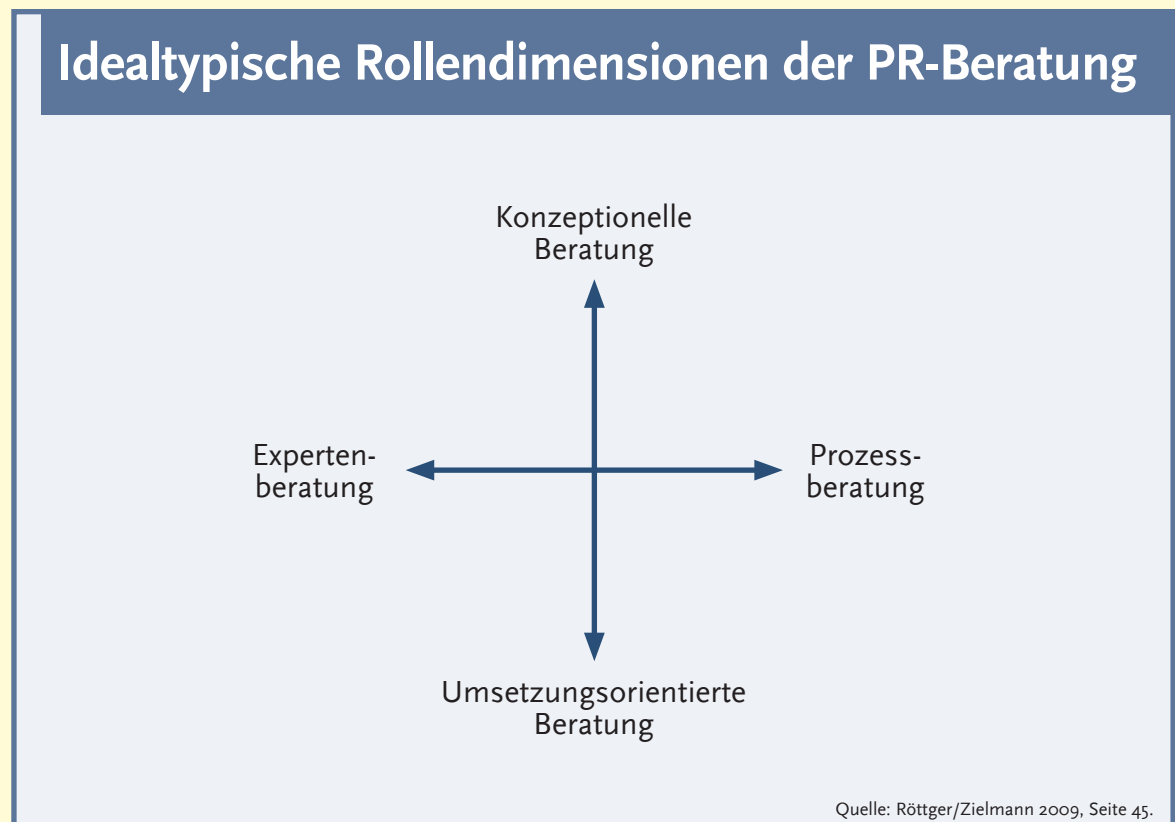
Aus der Literatur lassen sich zwei zentrale Rollendimensionen ableiten, die sich diametral gegenüberstehen (siehe **Abbildung 2**): die Experten- gegenüber der Prozessberatung einerseits und die konzeptionelle gegenüber der umsetzungsorientierten Beratung andererseits.

Typisch für die Expertenberatung ist das Delegieren der Problemlösung vom Klienten an den Berater. Profis

liefern Ideen, Informationen und Interpretationen und entwickeln für das Klientensystem konkrete Lösungsvorschläge. Bei der Prozessberatung steht die „Hilfe zur Selbsthilfe“ im Vordergrund: Der Berater initiiert und strukturiert den Problemlösungsprozess, ohne selbst inhaltlich an der Entwicklung der Lösung beteiligt zu sein. Ihm kommt insbesondere die Aufgabe zu, dem Klientensystem das notwendige Prozess-Know-how zur Verfügung zu stellen und dessen Problemlösungskapazität zu verbessern. Die beiden Rollendimensionen sind voneinander unabhängig und in unterschiedlicher Form kombinierbar. So ist sowohl eine Prozessberatung denkbar, die sich mit konzeptionellen Fragen beschäftigt, als auch eine stärker umsetzungsorientierte Unterstützung. Gleiches gilt für die Expertenberatung, die ebenfalls stärker konzeptionell oder umsetzungsorientiert ausgerichtet sein kann.

Ähnlich ist es mit der Unterscheidung der Begrifflichkeiten „counseling“ und „advising“ von Doris Wilhelmer (vergleiche 2009, Seiten 123f.): Während bei denjenigen, die „counseln“, das Fragen, Beobachten und Anbieten von Orientierungsmodellen im Mittelpunkt steht, besteht „advisen“ vor allem darin, (Experten-)Ratschläge und Anweisungen in Rezeptform zu geben sowie Antworten auf Kundenfragen zu liefern. Im ersten Fall

Abbildung 2



entstehen Lösungen also im Klientensystem durch die Interventionen/Irritationen der neutralen, aber anregenden Berater. Im letztgenannten Fall nennt der Berater die Lösung mit vermeintlich objektiver Urteilskraft auf Basis speziellen Expertenwissens. Es sei erneut betont, dass diese Merkmale zwar analytisch differenziert werden können, in der Praxis jedoch oft nicht trennscharf sind.

In der organisationssoziologischen Forschung ist der Trend erkennbar, eher eine Komplementärberatung, also ein Zusammenspiel von Prozess- und Fach-Know-how zu fordern (vergleiche exemplarisch Königswieser/Sonuc/Gebhardt 2006). Es sind aber weitere wissenschaftliche Analysen sowie eine intensive Auseinandersetzung mit den Erwartungen und Anforderungen der Praxis erforderlich, um das Konzept der Komplementärberatung zu schärfen. Für die differenzierte Untersuchung von PR-Beratung ist es künftig nicht nur in der Politik, sondern auch in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen entscheidend, die theoretische Fundierung voranzutreiben und gegebenenfalls weitere Bausteine einzuarbeiten (vergleiche für einen ersten heuristischen Entwurf Röttger/Zielmann 2009). Erst eine hinreichende Konzeptualisierung erlaubt es, das Beziehungsgeflecht aus PR-Beratern und Klienten umfassend zu beschreiben und zu erklären, statt Anbieter und Angebotsnachfrager bloß aufzuzählen.

4 Methodisches Vorgehen

Die hier präsentierten, ausgewählten Ergebnisse beruhen auf 30 Leitfadeninterviews. Befragt wurden 14 Vertreter von PR-Agenturen, fünf Vertreter ausgewählter Bundesministerien und neun Öffentlichkeitsarbeiter beziehungsweise Geschäftsführer der sechs im Bundestag vertretenen Parteien (CDU, CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke), die für die Auswahl und Zusammenarbeit mit PR-Agenturen zuständig sind. Zusätzlich gaben zwei Einzelberater Auskunft.

Bei den Ministerien wurden die jeweils hierarchiehöchsten Öffentlichkeitsarbeiter als Gesprächspartner angefragt, da sie in der Regel an der Auswahl der Agenturen beteiligt sind. Ihre Rekrutierung erwies sich im Vergleich zu den anderen Befragungsgruppen als sehr schwierig. Vermutlich hat die negative Berichterstattung in den Monaten vor der Studie zu einer Abwehrhaltung geführt. Sie setzte sich mit den Aufträgen zwischen PR-Agenturen und einzelnen Ministerien auseinander.

Bei den Parteien wurden der Bundesgeschäftsführer sowie der PR-Verantwortliche angefragt, der für die Auswahl externer Dienstleister zuständig ist. Es konnten

drei Bundesgeschäftsführer und die Öffentlichkeitsarbeiter aller sechs Parteien für ein Gespräch rekrutiert werden. Dass nicht noch mehr Zusagen eintrafen, ist auf die hohe Belastung im Superwahljahr 2009 zurückzuführen. Grundsätzlich war die Teilnahmebereitschaft bei den Parteien sehr hoch.

Für die Auswahl der PR-Berater wurden die gängigen Branchenrankings der Top-100-PR-Agenturen der Jahre 2004 bis 2007 herangezogen und 177 Agenturen ermittelt. Zusätzlich wurden politische Hauptstadt-korrespondenten sowie Wissenschaftler, die sich mit politischer PR-Beratung befassen, gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigsten Dienstleister und Einzelberater zu nennen. Anschließend wurde telefonisch überprüft, ob die genannten Agenturen politische Kommunikationsdienstleistungen zu ihrem Repertoire zählen. Es blieben 46 Dienstleister übrig, die sich in diesem Sektor engagieren. Ergänzt wurde die Liste um sechs weitere Anbieter, die eher zu den Werbeagenturen zu rechnen sind, auf dem Feld der Politikkommunikation jedoch äußerst aktiv sind. Erstes Ergebnis der Erhebung: Nur jede dritte PR-Agentur bietet überhaupt politische PR an.

Nach dem Zufallsprinzip wurden 24 Agenturen angefragt, von denen sich 14 zu einer Teilnahme bereit erklärten. Schwieriger war es, die Einzelberater ausfindig zu machen. Von der Handvoll in Frage kommender Personen gaben nur zwei Auskunft.

Die 45-minütigen Interviews wurden zwischen dem 11. Februar und dem 8. Mai 2009 geführt und vollständig transkribiert. Thema waren die Leistungen von PR-Beratung im politischen Alltag. Auf den Wahlkampf konzentrierte Aktionen blieben bewusst ausgeklammert. Es folgte eine auf Kategorien basierte, systematische Erschließung der verschriftlichten Gespräche.

5 Ausgewählte Ergebnisse

Die meisten Befragten aus allen Gruppen betonen, dass politische Kommunikation in den vergangenen zehn Jahren einen Wandel durchlaufen habe. Auf Bundesebene sei sie werblicher geworden, man habe sich mehr bei Unternehmen abgeschaut. Vor allem jedoch hätten Kommunikationsmaßnahmen von Bundesministerien und -parteien in dieser Zeit zugenommen, es würden mehr Kampagnen in Auftrag gegeben. Das heißt, selbst wenn die im Folgenden präsentierten Zahlen und Ausprägungen nicht an das teils medial gezeichnete Bild eines „Beraterheers“ heranreichen und die Verhältnisse nicht einmal annähernd so sind wie im englischsprachigen Raum, so hat in Deutschland offenbar doch eine Entwicklung stattgefunden, an deren vorläufigem Ende

PR-Beratung in der Politik bedeutender ist als zum Ende der Amtszeit von Helmut Kohl.

In den anschließenden Kapiteln werden anhand typischer Zitate einige Charakteristika der PR-Berater und der von ihnen angebotenen Dienstleistungen näher betrachtet. Dabei kennzeichnet das Kürzel „EX“ die Agenturvertreter, „BMinÖA“ einen ministeriellen Öffentlichkeitsarbeiter, der für die Auswahl und Zusammenarbeit mit Agenturen zuständig ist, „PÖA“ den entsprechenden Öffentlichkeitsarbeiter einer Partei und „BGeschf“ den Bundesgeschäftsführer.

5.1 Überraschend wenige Anbieter

Trotz der gestiegenen Bedeutung von PR-Beratung zeigt sich, dass das Feld sehr überschaubar ist: Nicht mehr als drei Dutzend PR-Agenturen agieren in diesem Bereich, jedenfalls dann nicht, wenn es darum geht, umfangreichere Dienstleistungen mit hohem Personalbedarf beziehungsweise Budget zu erbringen. Ein Grund dafür liegt sicher darin, dass politische Auftraggeber nicht besonders zahlungskräftig sind. Das Preis-Leistungs-Verhältnis ist für beide Seiten ein Entscheidungskriterium. Faustregel ist, dass Klienten aus der Politik nicht mehr als ein Drittel des Honorars zahlen (können), das in der Wirtschaft üblich ist. Ein weiterer Grund für die geringe Beraterdichte ist, dass besonders Ministerien, aber auch einzelne Parteien angeben, außerhalb des Wahlkampfes nicht mit PR-Agenturen zusammenzuarbeiten.

Insgesamt sind schätzungsweise 200 PR-Agenturen zumindest partiell in der Bundespolitik aktiv. Allerdings heißt aktiv, dass eine kleine Agentur einmalig eine Informationsbroschüre überarbeitet oder logistische Unterstützung bei einer Veranstaltung beisteuert, nicht jedoch umfangreichere Mandate betreut und schon gar nicht beratend tätig wird. Gefragt nach der Zahl der in Frage kommenden PR-Agenturen für größere Aufträge wie eine Kampagne, nennen die politischen Akteure zehn bis fünfzehn Dienstleister.

5.2 Klienten suchen extern eingekaufte Umsetzungskräfte

Die Zusammenarbeit mit PR-Dienstleistern erfolgt insbesondere, um personelle Defizite der teils schwach besetzten Stellen für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auszugleichen und um spezialisiertes Know-how, beispielsweise für Kampagnen und für neue Kommunikationstechnologien, zur Verfügung zu haben. Ohne Rückgriff auf externe Dienstleister ist das operative Tagesgeschäft in den Ministerien und Parteien vielfach nicht oder nur eingeschränkt zu bewältigen:

- „Die Agenturen sind für uns Dienstleister, die einen Teil der Arbeit abnehmen, wobei dieser Kreativteil schon das größte Gewicht hat, weil das so zwangsläufig nicht bei uns vorhanden ist.“ (BMinÖA2)
- „Ausschlaggebend [ist] die Umsetzungskraft der Agentur, die Schlagkraft, um es mal so zu formulieren, und die Gewissheit, dass innerhalb einer kurzen Zeit das, was wir wollen, umgesetzt werden kann.“ (PÖA5)

Es ist beruhigend: Politik wird von den gewählten Politikern gemacht. Allerdings ist den politischen Akteuren zugleich eine gewisse Beratungsresistenz zu attestieren. Die zentralen Beratungsfunktionen im eigentlichen Sinn – Unterstützung von Reflexionsprozessen und Steigerung der eigenen Entscheidungsfähigkeit – werden selten nachgefragt. Teils wird Beratung explizit abgelehnt, weil der Politikbereich dafür als zu sensibel und die Berater als nicht geeignet angesehen werden:

- „Also da ist leider unsere Erfahrung die, dass die [...] vorhandenen Agenturen [...] zwar die Formen des Produktmarketings beherrschen, aber selten den Sensus haben für die besonderen Anforderungen einer politischen Partei. Und deswegen sind wir im Lauf der Jahre zu der Erkenntnis gekommen, dass strategische Beratung [...] nicht im Outsourcing-Verfahren erfolgen kann, weil die Nähe zum Produkt im politischen Fall schon sehr notwendig ist, weil Sie die Details kennen müssen, um sich mit etwas auseinanderzusetzen.“ (PÖA3)
- „Eine Agentur kann einem helfen, eine Botschaft zu vereinfachen, zuzuspitzen. Sie kann bei der Entwicklung einer Botschaft helfen, aber die Botschaft muss vom Kunden kommen.“ (PÖA4)

Fast alle Klienten betonen, dass Politik selbstverständlich intern – ohne Unterstützung von PR-Beratern – gemacht werde. Häufig wird intern bereits festgelegt, über welchen Kommunikationskanal eine politische Entscheidung verbreitet werden soll – und die Arbeit der PR-Dienstleister wird engmaschig kontrolliert, indem beispielsweise zahlreiche Abstimmungsschritte verlangt werden.

Bei der Umsetzung durch Berater erwarten die Klienten wiederum eine genaue Kenntnis der politischen Materie. Es wird vorausgesetzt, dass die Agenturen mit früheren Kommunikationsmaßnahmen und den Visualisierungen nicht nur der auftraggebenden Partei, sondern auch aller anderen Organisationen vertraut sind (inklusive der Botschaften und ihrer Umsetzung auf europäischer Ebene). Aufgrund dessen sollten sie in der Lage sein, den Kunden „authentisch rüberzubringen“.

Klienten ziehen es vor, eine einmal erfolgreiche Kooperation über viele Jahre hinweg fortzuführen. Das geht mitunter so weit, dass Agenturmitarbeiter dauer-

haft an Ministerien „ausgeliehen“ werden. Eine neutrale Beobachterperspektive wird schwierig bis unmöglich.

5.3 Umsetzungsorientierung der Agenturen als Anpassungsergebnis

Bis auf wenige Ausnahmen verstehen sich die befragten Agenturvertreter nicht vorrangig als Berater, deren Funktion in erster Linie in der Beratung des Klienten und der Unterstützung seiner Selbstreflexion und Entscheidungsfindung liegt. Sie sehen sich als schneller, zuverlässiger Dienstleister, der weiß, wie ein Ministerium oder eine Partei hierarchisch und inhaltlich „tickt“. Die Agenturvertreter nehmen ihre Umsetzungsleistung keineswegs als Einschränkung oder gar als Defizit wahr, sondern sie grenzen sich sogar bewusst von den wenigen existierenden Beratern im eigentlichen Sinn ab.

➤ „Ja, weil da laufen viele rum und halten sich für Berater von Ministerien, das ist natürlich aberwitzig. Es gibt Mandate, einzelne, [...] wo eine Agentur [...] explizit ein Beratungsmandat hat. Da geht es wirklich um Beratung und nicht um Umsetzung. [...] Das ist aber nicht die Positionierung von [Name der Agentur; Anmerkung der Autoren]. [...] Unser Kernleistungsangebot ist einfach die Entwicklung und Umsetzung von großen Kampagnen. [...] Ich würde jetzt nicht draußen im Markt herumlaufen und sagen, ich bin der große politische Berater, weil ich weiß, wer die Beratung von Ministerien macht. Das macht in den seltensten Fällen die Agentur.“ (EX1)

Grundsätzlich wären viele PR-Agenturen sehr wohl in der Lage, in größerem Umfang und größerer Intensität konzeptionelle Prozessberatung zu leisten. Da die Kunden (aus der Politik) das jedoch nicht aktiv nachfragen, wird diese Dienstleistung auch nicht verstärkt angeboten.

5.4 Integraler Umsetzungsanteil auch bei den konzeptionellen Beratern

Dennoch gibt es einige wenige Berater – in unserem Sample zwei, mit Einschränkungen drei –, die grundsätzlich das Anliegen haben zu beraten und die versuchen, den Vorteil ihrer externen Beobachtungsposition im Sinn des Kunden einzusetzen:

➤ „Wie man so schön sagt, gute Berater sind nicht diejenigen, die sozusagen blinde und nicht reflektierende Erfüllungsgehilfen sind, [...], wir [erbringen] Leistungen, die man klassisch auch in der Umsetzung [...] anzusehen hat, aber die Entstehung beginnt vorher, und da geht es um Strategien und [...] darum, eine

richtige Strategie zu entwickeln. Und das tut man eigentlich durch das, wozu Beratung als allererstes ein Mandat hat, nämlich durch Irritation. Denn meistens sind es ja genau diese, die einen in die Lage versetzen, einen Sachverhalt mit etwas mehr Abstand zu betrachten und aus diesem Abstand heraus zu einer [...] Antwort zu gelangen.“ (EX13)

➤ „Es gibt Kunden, bei denen ist es kontinuierlich erforderlich, wo wir uns auch sehr stark an der Tagesaktualität der Politik orientieren, dort auch neue Gesetzesentwürfe bewerten [...], Analysen über die Ansatzpunkte für ein Agendasetting [...] machen et cetera. Und es gibt natürlich welche, bei denen ist das Grundanliegen irgendwann klar definiert, und dann wird ein Jahr lang dieses Grundanliegen in unterschiedlichen Formaten kommuniziert [...]. Aber unser Grundverständnis ist immer, dass wir nicht nur Umsetzer, sondern auch strategischer Sparringspartner der Kunden sind.“ (EX39)

Aufgrund der „überlegenen Umsetzungsmechanik“ ist es jedoch auch aus Sicht dieser Berater eindeutig, dass es immer einen Dienstleistungsanteil in der Umsetzung geben wird. Das bestätigen auch die Agenturen:

➤ „Bei Parteien überwiegt die Umsetzung, bis zu 80 Prozent. Bei Ministerien gibt's das kaum, dass man rein nur ein Konzept macht und das nicht umsetzt, also zehn Prozent vielleicht.“ (EX5)

Ohne Unterstützung durch externe PR-Dienstleister müssten die internen Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit bei den Parteien und Ministerien erheblich aufgestockt werden. Diese werden aber aus Beratersicht nicht durchgängig gebraucht, sondern nur dann, wenn bestimmte kommunikative Anliegen anstehen. Eine Erweiterung der internen Ressourcen erachten auch sie daher als nicht sinnvoll. In diesem Zusammenhang ist es eine Strategie von Beratern, Umsetzungsmaßnahmen an Subdienstleister weiterzugeben, mit denen sie selbst schon lange kooperieren. So hat der Klient eine Lösung aus einer Hand, und sie selbst können sich auf die Beratung konzentrieren.

5.5 Kleine Parteien und Einzelberater als „Vorreiter“

Insgesamt zeigt sich, dass es eher die kleinen Parteien sind, die sich eine PR-Beratungsfunktion wünschen, wengleich sie oft im selben Atemzug betonen, selbst genau abzuwägen, wie sie den Rat von Beratern weiter verarbeiten und gegebenenfalls umsetzen:

➤ „Wir sind alle ein Stück weit als Mitglieder und Verantwortliche in einer politischen Partei betriebsblind.

Und zwar extrem, weil die innerparteiliche Kommunikation, der innerparteiliche Druck sehr groß ist. Deswegen ist genau dies ein Grund dafür, externe Berater, Dienstleister zu haben, die in der Lage sind zu sagen: Geh bitte einmal aus dem Raum raus, draußen scheint die Sonne, Ihr könnt hier drin noch so sehr von Kälte reden“ (BGeschf1). „[...] Das hat ja noch lange nichts damit zu tun, dass ich [...] Rat annehme, aber ich erwarte das schon.“ (Ebd.)

Die kleinen Parteien haben vermutlich einerseits kürzere Abstimmungswege, da sie weniger auf hierarchische Befindlichkeiten achten müssen. Und andererseits sind sie besonders daran interessiert, Neues auszuprobieren, weil sie weniger zu verlieren haben.

Bei Beratungssystemen, bestehend aus politischen Klienten und Einzelberatern, stehen viel stärker Irritationen im Vordergrund, als das in Einzelfällen in der Zusammenarbeit mit Agenturen der Fall ist. Es geht stärker darum, dass der Einzelberater überraschende Aspekte anspricht und durchaus unangenehme Fragen stellt, zum Beispiel um Politiker – nicht zuletzt in Fragen der eigenen Persönlichkeit – zu coachen. Allerdings ist es nicht selbstverständlich, dass überhaupt mit Einzelberatern zusammengearbeitet wird. In den befragten Ministerien kommt das in den jeweiligen Referaten für Öffentlichkeitsarbeit nicht vor. Die befragten Personen aus den Parteien verweisen auf Einzelberater an anderen Stellen des Hauses, vor allem an der Parteispitze.

6 Schlussfolgerung

Es zeigt sich, dass PR-Beratung im eigentlichen Sinn nur in geringem Ausmaß erfolgt. An Bedeutung kann die Unterstützung der Reflexionsfähigkeit des Klienten im Umgang mit Kommunikations- und Wahrnehmungsproblemen nur gewinnen, wenn einerseits das spezifische PR-Verständnis des Kunden und dessen Veränderungsbereitschaft steigen. Andererseits ist dazu aber auch ein explizites, überzeugendes Beratungsangebot durch externe Dienstleister erforderlich. Das ist erst in Ansätzen erkennbar.

Von den 14 befragten Agenturen beschreiben nur drei Tätigkeiten, die Beratung im engeren Sinn meinen. Die drei Agenturen haben sich bewusst entschieden, sich mit strategischer Beratung und nicht mit Umsetzungs-kompetenz am Markt zu positionieren. Offenbar müssen PR-Agenturen, die tatsächlich beraten wollen, diese Leistung aktiv und nachhaltig mit „langem Atem“ anbieten. Dazu gehört auch, das operative Geschäft bewusst anderen PR-Dienstleistern zu überlassen.

Die teils langjährigen Mandate auf dem Feld der politischen Kommunikation stehen einer reinen Beratungs-

leistung tendenziell entgegen. Hier wäre es zuerst an den Klienten, sich zu vergegenwärtigen, welchen Vorteil eine kurz- und mittelfristige Zusammenarbeit mit externen Beratern hat, um Kommunikationsprobleme aus einem bislang ausgesparten Blickwinkel zu betrachten.

Literatur

- Baecker, Dirk (1994): Postheroisches Management: Ein Vademecum. Berlin.
- Carqueville, Petra (1991): Rollentheoretische Analyse der Berater/Klienten-Beziehung. In: Hofmann, Michael (Hrsg.): Theorie und Praxis der Unternehmensberatung. Heidelberg, S. 247-280.
- Falk, Sonja/Rehfeld, Dieter/Römmle, Andrea/Thunert, Martin (2007): Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung? In: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 2, S. 322-337.
- Groth, Torsten (1999): Wie systemisch ist „systemische Organisationsberatung“? Neuere Beratungskonzepte für Organisationen im Kontext der Luhmannschen Systemtheorie. Münster, Hamburg.
- Hoffmann, Jochen/Steiner, Adrian/Jarren, Otfried (2007): Politische Kommunikation als Dienstleistung. Public Affairs-Berater in der Schweiz. Konstanz.
- Jurik, Margaretha (2008): Die österreichische Beziehungskiste. In: *Bestseller*, Heft 11, S. 57-62.
- Kelley, Stanley Jr. (1956): Professional Public Relations and Political Power. Baltimore.
- Königswieser, Roswitha/Sonuc, Ebru/Gebhardt, Jürgen (2006): Komplementärberatung. Das Zusammenspiel von Fach- und Prozess-Know-how. Unter Mitarbeit von Gerhard Jochum. Stuttgart.
- Medvic, Stephen K. (2003): Professional Political Consultants: An Operational Definition. In: *Politics*, Heft 2, S. 119-127.
- Nimmo, Dan (1970): The Political Persuaders: The Techniques of Modern Election Campaigns. Englewood Cliffs, NJ.
- Röttger, Ulrike/Zielmann, Sarah (2009): Entwurf einer Theorie der PR-Beratung. In: Dies. (Hrsg.): PR-Beratung. Theoretische Rezepte und empirische Befunde. Wiesbaden, S. 35-59.
- Thurber, James A. (1998): A Slate of Candidates, a Recession of Economists, an Advice of Consultants. The Study of Campaign Consultants: A Subfield in Search of Theory. In: *Political Science and Politics*, Heft 2, S. 145-149.
- Wilhelmer, Doris (2009): Erinnerung an eine bessere Zukunft. Syntax für eine komplementäre Innovationsberatung. Heidelberg.