

# Regierungskommunikation von 1945/49 bis in die Fünfzigerjahre

## Zusammenstellung der Texte

Alisa-Dorin Schmitz, Tobias Liebert

### Inhalt:

1 Einleitung (T.L.; A.-D.S.) .....	1
1.1 Historisches: lange Tradition und Wandel .....	1
1.2 Systematisches: einige Definitionen .....	1
1.3 Systematisches: Aspekte von Regierungskommunikation .....	2
2 Überblick über die Zeit von 1945 bis 1955 (T.L.; A.-D.S.) .....	2
2.1 Dezentraler Neubeginn in den Ländern .....	2
2.2 Bi- und trizonale Vernetzung .....	3
2.3 Erste Jahre der jungen Bundesrepublik von 1949 bis in die Fünfzigerjahre .....	3
3 Institutioneller Apparat: Bundeskanzleramt etc. (A.-D.S., T.L.) .....	4
3.1 Überblick .....	4
3.2 Das Bundeskanzleramt unter Otto Lenz .....	4
3.3 Schaffen von Stellvertreter-Organisationen .....	5
4 Institutioneller Apparat: Presse- und Informationsamt (A.-D.S.; T.L.) .....	5
4.1 Funktionen des Amtes .....	5
4.2 Alltagsarbeit des Amtes .....	6
4.3 Organisation, Personal und Finanzen .....	7
5 Regierungssprecher (A.-D.S.; T.L.) .....	8
5.1 Tätigkeitsprofil .....	8
5.2 Unstete Phase .....	8
5.3 Erste Amtszeit von Eckardts .....	8
5.4 Zweite Amtszeit von Eckardts .....	9
5.5 Sprecher-Typen .....	9
6 Normativ-ethische Problemzonen (A.-D.S.; T.L.) .....	10
6.1 Intransparente Finanzierungen .....	10
6.2 Parteipolitische Einflüsse .....	10
7 Instrumentarium der Pressearbeit I (A.-D.S.) .....	11
7.1 Interviews des Kanzlers .....	11
7.2 Teegespräche beim Kanzler .....	11
8 Instrumentarium der Pressearbeit II (A.-D.S., T.L.) .....	12
8.1 Bundespressekonferenz .....	12
8.2 (Finanzielle) Unterstützung der Presse .....	12
9 Instrumentarium der breiten Öffentlichkeitsarbeit (A.-D.S.; T.L.) .....	13
9.1 Umfragen .....	13
9.2 Publikationen und PR-Agenturen .....	13
9.3 Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise (ADK) .....	13
10 Fazit (A.-D.S.; T.L.) .....	14
10.1 Anteil am Aufbau der jungen Bundesrepublik .....	14
10.2 Kanzler- und Auslandsorientierung .....	15
10.3 Vervollkommnung der organisatorischen und normativ-juristischen Grundlagen .....	15
11 Anhang .....	15
11.1 Die Autoren der Texte über die Regierungskommunikation 1949-1955 .....	15
11.2 Literaturverzeichnis (insbesondere Hausarbeit von A.-D.S.) .....	16

## 1 Einleitung (T.L.; A.-D.S.)

### 1.1 Historisches: lange Tradition und Wandel

Deutsche (bzw. preußische) Regierungen betreiben spätestens seit dem 19. Jahrhundert eine mehr oder weniger systematische Kommunikationsarbeit. Deren Hauptaufgaben vor 1919 bzw. 1945 waren die Beobachtung und die Beeinflussung der Presse bzw. der öffentlichen Meinung, teilweise aber auch die Verhinderung von Informationen. 1815/16 wurde das erste *Literarische Büro* beim preußischen Staatskanzler Hardenberg eingerichtet, 1841 das *Ministerial-Zeitungs-bureau* im preußischen Innenministerium gegründet, 1848 gefolgt vom *Literarischen Cabinet*. U. v. a. m. Dazu gibt es an anderen Stellen des PR-Museums ausführliche Abhandlungen. Stets war die jeweilige staatliche Öffentlichkeitsarbeit bzw. Regierungskommunikation von den allgemein-politischen und PR-historischen Zeitumständen geprägt. Dies galt auch für die Weimarer Republik, die NS-Diktatur und die Zeit nach 1945. Hier betrachten wir die Regierungskommunikation in der Vor- und Frühgeschichte der (west-)deutschen Bundesrepublik, der „alten“ BRD.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges begann nach Bentele die vierte Periode der deutschen Public Relations: die *Phase des Neubeginns und Aufschwungs*.<sup>1</sup> Im Ausland standen der Abbau des negativen deutschen Images sowie die Beschaffung von Informationen über das Ausland selbst im Vordergrund, im Inland galt es vor allem Vertrauen in Staat und Gesellschaft aufzubauen sowie die Grundlagen und Werte der Demokratie nachhaltig zu vermitteln. Dabei kristallisierten sich drei zentrale Herausforderungen im Rahmen des Neuaufbaus der politischen Öffentlichkeitsarbeit in der Nachkriegszeit heraus: die Hypothek des Dritten Reiches und seines Kommunikations- (Propaganda-)verständnisses, die Frage nach der institutionellen Organisation der PR und ein Mangel an qualifizierten (auch moralisch geeigneten) Fachkräften.<sup>2</sup>

### 1.2 Systematisches: einige Definitionen

Kommunikation des Staates bzw. von Regierungen ist zunächst einmal politische Kommunikation. Letztere kann „als derjenige Teil menschlicher Kommunikation definiert“ werden, „der sich entweder thematisch oder aufgrund der Beteiligung von Akteuren des politischen Systems der Politik zurechnen lässt“ (Bentele 1998, S. 130-131). Ausgehend von einer weitesten Unterscheidung in Kommunikation politischer Akteure und in die auf Politik bezogene Kommunikation von Akteuren außerhalb des politischen Systems handelt es sich bei staatlicher Öffentlichkeitsarbeit um ersteren Typ, um eine Form politischer Öffentlichkeitsarbeit mit gewissen Besonderheiten.

Regierungskommunikation (oder Regierungs-PR) wiederum kann als Teil staatlicher Kommunikation bzw. Öffentlichkeitsarbeit angesehen werden.<sup>3</sup> In manchen Quellen erfährt der Begriff *Regierungskommunikation* aber eine bestimmte Akzentuierung oder eine andere, meist umfassendere Bedeutung. Gebauer in Jarren/Sarcinelli/Saxer (1998, S. 464) sieht den Schwerpunkt in Entscheidungsrechtfertigung nach innen und außen, ergänzt um die Informa-

<sup>1</sup> Bentele 1997, S. 161 und 164.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Kunczik 1999, S. 552; Hoffmann 1992, S. 386; Rosumek 2007, S. 49.

<sup>3</sup> Zu einem möglichen Verständnis dieses Begriffes siehe auch: Köhler, Miriam Melanie; Schuster Christian (2006): *Regierungs-PR im Feld der politischen Kommunikation*. In: Köhler, Miriam Melanie; Schuster, Christian (Hrsg.) (2006): *Handbuch Regierungs-PR*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.13-34. (Vorher schon Bergsdorf.)

tions- und Kommunikationsabläufe im Zuge von Politikvorbereitung. Neuerdings - also nicht zwangsläufig in ihren historischen Erscheinungsformen – trete dazu die Frage, inwieweit staatliche Kommunikation zu einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in den politischen Entscheidungsprozesses führen könne – im Sinne einer Politikmitgestaltung.

### 1.3 Systematisches: Aspekte von Regierungskommunikation

So gesehen – bezogen auf eine Demokratie – befinde sich die Regierung im Schnittpunkt dreier Kommunikationsfelder: „a) Im Zentrum der Regierungskommunikation steht ihre Einbindung in das politisch-parlamentarische System des Grundgesetzes.“ b) „Neben solcher Einbindung in die spezifischen Kommunikationsstrukturen einer repräsentativen Demokratie ist die Regierung unmittelbarer Adressat und Initiator in einem breiten öffentlichen Kommunikationsprozess.“ c) „Der dritte große Kommunikationsbereich betrifft das Zusammenwirken mit dem ‚Staatsapparat‘ im weiteren Sinne (...)“. (Gebauer in Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998, S. 464)

Pfetsch (1998, S. 237) – als eine Autorin innerhalb des Forschungsfeldes der politischen Kommunikation – begreift Regierungskommunikation als „Interdependenzmanagement“: Auf der Makroebene „im Sinne der Moderation zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Systemen durch die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen“ und auf der Mikroebene „im Sinne der Verhandlungen und Abstimmungen mit anderen Akteuren“.

## 2 Überblick über die Zeit von 1945 bis 1955 (T.L.; A.-D.S.)

### 2.1 Dezentraler Neubeginn in den Ländern

Als der von der NS-Diktatur entfesselte Zweite Weltkrieg 1945 das Deutsche Reich (und Preußen) endgültig in die Katastrophe geführt hatte, hörte deutsche Eigenstaatlichkeit und damit auch deutsche Regierungskommunikation zunächst einmal auf zu bestehen. Nunmehr betrieb jede Besatzungsmacht in ihrer Zone eine eigenständige Kommunikations- und Pressepolitik (u. a. in Form verschiedener Kampagnen zur „Reeducation“).<sup>4</sup> Nach der Zeit des ausschließlichen Besatzungsregiments entstanden 1949 mit der Gründung der *Bundesrepublik Deutschland* (BRD) auf dem Gebiet der drei Westzonen<sup>5</sup> ein neuer Staat und damit auch die erneute Notwendigkeit für regierungsamtliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Bereits vor 1949 zeigte sich der Neubeginn staatlicher Öffentlichkeitsarbeit auf der Ebene der Länder sowie der bi- und trizonalen Verwaltungen und also der semistaatlichen Vorgängereinstitutionen der Bundesrepublik. Bei den *Länderregierungen* wurden sukzessive Pressestellen und -sprecher eingerichtet (z. B. Walter Zechlin bei der Landesregierung Hannover bzw. Niedersachsen 1946 und 1947). 1948 waren in fast allen Ländern zumindest „Ansätze staatlicher Pressestellen – mit oder ohne Regierungssprecher“ – vorhanden.

---

<sup>4</sup> Vgl. Kunczik 1999, S. 547.

<sup>5</sup> Die Entwicklung in der Ostzone und die dortige Gründung der *Deutschen Demokratischen Republik* (DDR) muss hier weitgehend außer Betracht bleiben.

## 2.2 Bi- und trizonale Vernetzung

Das Frankfurter *Verwaltungsamt für Wirtschaft* (seit März 1948) unter Leitung von Ludwig Erhard besaß bereits einen Pressesprecher. Dieses seit 1947 bestehende Amt – eine Art sehr weit gefasstes „Wirtschaftsministerium“ – nahm „rasch den Charakter, wenn auch nicht den Namen einer Regierung“ an. In der Zeit des *Wirtschaftsrates der Vereinigten Wirtschaftsgebiete* hatte sich auch die *Frankfurter Pressekonferenz* konstituiert. (Fischer 1993, S. 102f.)

„Als die drei Westmächte die Ministerpräsidenten ihrer Zonen am 1. Juli 1948 zur Gründung eines westdeutschen Teilstaates und zur Durchführung einer Wahl zur *Verfassunggebenden Versammlung* autorisierten, lehnten die Ministerpräsidenten eine solche Wahl ab. Sie wollten einer gesamtdeutschen Nationalversammlung nicht vorgreifen und setzten einen Parlamentarischen Rat durch, der von den Landtagen gewählt wurde.“ (Bundestag 2014) Diesem, am 1. September 1948 gegründeten *Parlamentarischen Rat*, der mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs beauftragt war, wurde eine eigene Pressestelle zugeteilt.<sup>6</sup> Diese Pressestelle ging nach der Gründung der BRD in das Bundeskanzleramt über.<sup>7</sup>

Im Spätherbst 1948 hatte sich der Präsident des Rates an den *Rechnungshof der Vereinigten Wirtschaftsgebiete* gewandt, um die künftige Organisation einer bundesstaatlichen Verwaltung zu klären.

## 2.3 Erste Jahre der jungen Bundesrepublik von 1949 bis in die Fünfzigerjahre

Das Grundgesetz wurde schließlich am 23. Mai 1949 verkündet und damit war die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Vorschläge zur Verwaltungsorganisation vom Frühjahr 1949 „sahen innerhalb der *Bundeskanzlei* u. a. auch die Errichtung einer *Vereinigten Pressestelle* als eine von vier Abteilungen vor“. Die Ministerpräsidenten-Konferenz der drei Westzonen im Sommer 1949 wollte hingegen nur zwei Abteilungen in der Bundeskanzlei, darunter eine *Bundespressestelle*. Die Pressebehörde wurde dann aber nicht als Teil des Bundeskanzleramtes, sondern „auf Weisung Adenauers“ als eigenes Presse- und Informationsamt der Bundesregierung geschaffen (Fischer 1993, S. 102).

Schwerpunkt der folgenden Darstellung ist die staatliche Öffentlichkeitsarbeit von 1949 bis in die 1950er-Jahre. Ein Meilenstein stellte die Wiedererlangung der westdeutschen Souveränität durch die Pariser Verträge im Jahr 1955 dar. Mit dem Beitritt der westdeutschen BRD zum westlichen Militärbündnis NATO (wie auch dem der ostdeutschen DDR zum Warschauer Pakt) war 1955 die deutsche Teilung für längere Zeit (bis 1989/90) zementiert.

Die erste Phase der Geschichte der jungen Bundesrepublik wurde wesentlich von *Konrad Adenauer als Bundeskanzler* (bis 1963) geprägt, so dass häufig auch von der *Ära Adenauer* zu lesen ist. Insbesondere die erste (bis 1953), von der CDU geführte Bundesregierung stand vor der Aufgabe, inhaltlich und organisatorisch auch in der Kommunikationsarbeit einen Neuanfang zu schaffen und ein der Demokratie gemäßes staatliches Kommunikationsmanagement zu etablieren. Die seinerzeitige Praxis der Regierungskommunikation ist dabei heutzutage nicht nur aufgrund ihrer mindestens teilweisen Modernität<sup>8</sup>, sondern auch aufgrund der einmaligen historischen Ausgangslage im Nachkriegsdeutschland PR-geschichtlich von besonde-

<sup>6</sup> Vgl. Kunczik 1999, S. 547; Bentele 1997, S. 164.

<sup>7</sup> Vgl. Baring 1982, S. 61. Zum ganzen Abschnitt auch Kordes/Pollmann 1989, S. 23f.

<sup>8</sup> In der Literatur wird der Regierungskommunikation nach 1949 durchaus Modernität nachgesagt (vgl. Hoffmann 1992, S. 386; Rosumek 2007, S. 50).

rem Interesse. Zurückgreifen konnten die damaligen Akteure vor allem auf Werte und Praktiken der neuen westlich-atlantischen Verbündeten und auf eigene Traditionen demokratischer Regierungs-PR aus der Weimarer Republik, so in der *Vereinigten Presseabteilung von Reichsregierung und Auswärtigem Amt*.

### 3 Institutioneller Apparat: Bundeskanzleramt etc. (A.-D.S., T.L.)

#### 3.1 Überblick

Der institutionelle Apparat der Regierungskommunikation wurde maßgeblich von Adenauer selbst mitgestaltet. Die zentralen Institutionen der damaligen Zeit waren das Bundeskanzleramt und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; die Pressereferate der einzelnen Ressorts hatten eine vergleichsweise geringe, aber nicht zu vernachlässigende Bedeutung im Rahmen der Regierungskommunikation.<sup>9</sup> Immerhin entfielen 1965 „von 259 in der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung tätigen Personen 141 auf das Presse- und Informationsamt und 114 auf die Bundesministerien“ (Hein 1998, S. 44).

#### 3.2 Das Bundeskanzleramt unter Otto Lenz

Das Bundeskanzleramt wurde nach der Gründung der BRD direkt dem Bundeskanzler unterstellt und spielte damit auch im Rahmen der Regierungskommunikation eine besondere Rolle.

„Am 20. Januar 1950 wurden die Abteilungen I und II des Kanzleramtes zu einer Abteilung I zusammengefasst, die Dr. Globke leitete. Als Abteilung II galt vom gleichen Zeitpunkt an das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, als Abteilung III die ‚Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission‘. Da das Presseamt von vornherein als Apparat für sich konstituiert war und sich die Verbindungsstelle schnell auf eigene Füße stellte, bestand das Kanzleramt im engeren Sinn seit Frühjahr 1950 praktisch aus der Abteilung I.“ (Kordes/Pollmann 1989, S. 25)

Die zentrale Figur in den Anfangsjahren des Bundeskanzleramtes war der *Staatssekretär Otto Lenz* (1903-1957), ein CDU-Aktivist mit guten Kontakten zur Industrie. Vor 1945 war Lenz in der katholischen Zentrumspartei aktiv und von 1929 bis 1933 Pressereferent im preußischen Justizministerium. Noch 1944 hatte ihn der NS-Volkgerichtshof zu vier Jahren Zuchthaus verurteilt.

„Geprägt durch das Scheitern der Weimarer Republik und die Machtergreifung der Nationalsozialisten sah Lenz in einer aktiven Presse- und Informationspolitik den Garanten für das Funktionieren eines demokratischen Systems. Nach 1945, vornehmlich in seiner Zeit als Staatssekretär, wirkte er daher vor allem auf eine Verbesserung der politischen Informationsarbeit im Sinne der amerikanischen public relations (sic!) hin.“ (Jägers 2013)<sup>10</sup>

Lenz, heute als „engagierter Demokrat und begabter Kommunikator“ (Buchstab 2003) charakterisiert, wird im Rahmen von Adenauers politischer Öffentlichkeitsarbeit eine entscheidende Rolle zugeschrieben.<sup>11</sup> Als Adenauer Ende des Jahres 1950 immer mehr an Zustimmung in der Presse und Öffentlichkeit verlor, wurde Lenz als Hoffnungsträger in das Amt

<sup>9</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 389.

<sup>10</sup> Vgl. auch Baring 1982, S. 22. Zu Lenz auch: [http://de.wikipedia.org/wiki/Otto\\_Lenz](http://de.wikipedia.org/wiki/Otto_Lenz)

<sup>11</sup> Vgl. Kunczik 1999, S. 553.

berufen, der eine Stimmungsänderung herbeiführen und die Öffentlichkeit von Adenauers politischem Kurs überzeugen sollte.<sup>12</sup> Otto Lenz war von 1951 bis 1953 als Staatssekretär Leiter des Bundeskanzleramtes.

### 3.3 Schaffen von Stellvertreter-Organisationen

Lenz erkannte schnell, dass eine aktive Pressepolitik allein nicht genug war.<sup>13</sup> Wesentliche Impulse für den Ausbau der breiten Öffentlichkeitsarbeit gingen in den ersten Jahren der Adenauer-Regierung von ihm aus: „Die Stärke von Lenz lag in der Organisierung einer indirekten Werbung, bei der man nicht sofort den Urheber merkte“ (Köhler 1990). Oder anders gesagt: „Er baute ein ganzes Netzwerk an scheinbar unabhängigen PR-Organisationen auf, die für Adenauer Öffentlichkeitsarbeit betrieben“ (Rosumek 2007, S. 54). Dazu zählten u. a. die *Bundeszentrale für Heimatdienst* (die heutige *Bundeszentrale für politische Bildung*), die sich an dem Vorbild der Reichszentrale für Heimatdienst in der Weimarer Republik orientierte, sowie die *Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise* (ADK), die „zum ersten Mal in Deutschland Wahlkampf nach amerikanischem Muster aufzog“ (Köhler 1990).<sup>14</sup>

Allerdings stießen Lenz' Pläne zur Gründung eines eigenständigen Informationsministeriums national und international auf harsche Kritik, woraufhin sich Adenauer schließlich von ihm distanzierte und Lenz 1953 von seinem Amt zurücktrat.<sup>15</sup>

## 4 Institutioneller Apparat: Presse- und Informationsamt (A.-D.S.; T.L.)

### 4.1 Funktionen des Amtes

Das Zentrum der Regierungskommunikation von 1949 bis heute bildet das Presse- und Informationsamt<sup>16</sup> der Bundesregierung, häufig auch verkürzt als Bundespresseamt (BPA)<sup>17</sup> bezeichnet. Nach den negativen Erfahrungen mit dem Reichspropagandaministerium orientierte sich die Bundesregierung bei der Gestaltung der Organisationsstruktur des BPA an der Reichspresseabteilung der Weimarer Republik. Adenauer selbst wirkte aktiv an der Entstehung des BPA mit, wodurch das Amt eng an ihm ausgerichtet wurde.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 1. „Das erschien dringend notwendig, erklärten sich doch nur zwanzig Prozent der Bevölkerung im April 1951 mit der Politik des Kanzlers einverstanden.“ (Köhler 1990)

<sup>13</sup> Vgl. Jahn 1987, S. 72.

<sup>14</sup> Vgl. auch Rosumek 2007, S. 55.

<sup>15</sup> Vgl. Walker 1982, S. 276.

<sup>16</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 45; Köhler/Schuster 2006, S. 16. „Ein Organisationserlass zur Einrichtung des Presse- und Informationsamtes existiert nicht. Die Pressestelle beim Parlamentarischen Rat war im September 1949 nach Bildung der ersten Bundesregierung in das Bundeskanzleramt übernommen worden. Sie war die Keimzelle des BPA. Wollte man ein Gründungsdatum des Bundespresseamtes festlegen, so müsste man es mit dem der Errichtung des Bundeskanzleramtes koppeln: dem 16. September 1949.“ (Kordes/Pollmann 1982, S. 24)

<sup>17</sup> „In einem Schreiben des Bundesministers des Innern vom 15. März 1952 über die Abkürzungsbezeichnungen der obersten Bundesbehörden wird als Abkürzung für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vorgeschlagen: PIA der Bundesregierung oder BPIA. In einem Schreiben vom 21. Mai 1952 wurde auf Weisung des Staatssekretärs des Bundeskanzleramtes die Abkürzungsbezeichnung ‚BPA‘ verwendet. Diese Abkürzung hat sich durchgesetzt.“ (Kordes/Pollmann 1989, S. 25)

<sup>18</sup> Vgl. Bundesregierung 2012; Hoffmann 1992, S. 47. Bei dem Aufbau eines neuen Informationsapparates war allerdings Fingerspitzengefühl gefragt, um nicht den Eindruck zu erwecken, eine ähnliche Massenbeeinflussung wie zu Zeiten des Nationalsozialismus etablieren zu wollen. Aus diesem Grund wurde die direkte Unterstellung des BPA unter den Bundeskanzler bald wieder rückgängig gemacht und das Amt im Januar 1950 an das Bundeskanzleramt angegliedert, wo es bis 1958 eine unselbstständige Abteilung blieb (vgl. Walker 1982, S. 9f.).

Das BPA hatte ab September 1949 folgende Aufgaben:

„Laufende Information des Bundespräsidenten, des Bundeskanzlers, der Bundesministerien, des Bundesrates und Bundestages über Presse- und Funkangelegenheiten des In- und Auslandes; Verbindungsorgan zur in- und ausländischen Presse; Abhaltung von Pressekonferenzen und laufende Unterrichtung der Pressevertreter; Betreuung der Pressevertreter in beruflichen und persönlichen Angelegenheiten.“ (Fischer 1993, S. 102f.)

Es erfüllte also vorrangig *zwei Funktionen*: Dazu gehörte sowohl die Information der Bundesregierung über Geschehnisse und Stimmungen in der Öffentlichkeit (Hörrohrfunktion) als auch die Information der Öffentlichkeit über die Vorhaben und Programme der Bundesregierung (Sprachrohrfunktion).

Conrad Ahlers, von 1969 bis 1972 selbst Regierungssprecher, blickte zurück: „Aus meiner ersten Dienstzeit im Bundespresseamt Anfang der 50er-Jahre erinnere ich mich, dass wir schon damals Öffentlichkeitsarbeit ganz bewusst als ein Mittel zur Durchsetzung dieses Staates sowohl gegenüber der deutschen Öffentlichkeit als auch gegenüber dem Ausland verstanden haben.“ (Hein 1998, S. 58) Hans Edgar Jahn beschrieb 1953 die Notwendigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit konkreter und zwar wie folgt:

„Die Regierung muss immerfort Antwort geben auf die vielen Fragen, die jeden Tag in allen Teilen der Bevölkerung auf allen Versammlungen von Berufsvereinigungen, politischen Verbänden usw. an sie gerichtet werden. Sie muss ständig darauf achten, dass alle Missverständnisse über ihre Politik bereinigt werden, sie muss Gerüchten entgegentreten und die Voraussetzungen schaffen, dass auch alle Detailfragen, die die einzelnen Ministerien angehen, beantwortet werden können.“ (Zit. nach: Hein 1998, S. 45)

## 4.2 Alltagsarbeit des Amtes

Der Aufbau eines modernen Nachrichtenapparates im Bundes-Presse- und Informationsamt war auch Berichterstattungsgegenstand in den Medien. Ein anschaulicher Bericht aus den *Stuttgarter Nachrichten* gibt einen Einblick in die Alltagsarbeit des Bonner Amtes 1951:

„In der alten Kaserne in der Ermekeilstraße ticken Fernschreiber, Hellschreiber und Telegrafengeräte von 23 Nachrichtenagenturen Tag und Nacht unermüdlich. Um den Wettlauf mit dem Zeitgeschehen aufzunehmen, werden laufend 153 Sendungen von 64 Rundfunkstationen abgehört, und um die wichtigsten Meldungen der Nachwelt zu erhalten, beschäftigen sich rund 180 Beamte und Angestellte lediglich damit, täglich mehr als 300 Zeitungen aus dem In- und Ausland, 60 Zeitschriften und 65 politische Korrespondenzen auszuwerten.

Die fein säuberlich ausgeschnittenen und aufgeklebten Zeitungsausschnitte wandern dann zu den Millionen anderen in das Archiv, dessen Prunkstück eine ‚braune Bibliothek‘ von 1.500 Bänden ist, in denen die Ereignisse der Nazizeit – teilweise von ihren eigenen ‚Größen‘ berichtet – für immer festgehalten sind.

Neben der eigenen Information ist die Erforschung der öffentlichen Meinung durch ‚gallup-ähnliche‘ Einrichtungen für die Bundesregierung ebenso wichtig wie die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die in Bonn geleistete Arbeit. Dies geschieht vor allem durch ein gutes Dutzend ‚Chefs vom Dienst‘, von denen jeweils einer sogar nachts der Presse für Auskünfte zur Verfügung steht.“ (UP 1951, S. 2)

Im Jahr 1952 gab das BPA 25 verschiedenen Pressespiegel, Informationsdienste und Mitteilungen heraus, die an Politiker, Verbände und Journalisten verteilt wurden.<sup>19</sup>

### 4.3 Organisation, Personal und Finanzen

„Im Bundeskanzleramt war eine Zweiteilung in ein Staatssekretariat des Innern und ein Staatssekretariat für Auswärtige Angelegenheiten vorgesehen. Solange die Stelle des Staatssekretärs des Innern im Bundeskanzleramt nicht besetzt war, unterstand das Presseamt dem Bundeskanzler direkt, danach dem Staatssekretär. Von Anfang an hatte der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung aber unmittelbares Vortragsrecht beim Kanzler.“ (Kordes/Pollmann 1989, S. 24)

Organisatorisch vergrößerte sich das BPA fortlaufend. Nach und nach wurden immer neue Referate eingerichtet, so z. B. ein zunächst geheim gehaltenes Referat für Wehrfragen.<sup>20</sup> Dementsprechend stieg auch die *Mitarbeiterzahl* ständig an: Im Jahr 1950 arbeiteten 176 Mitarbeiter im BPA, fünf Jahre später waren es schon 394.<sup>21</sup> Da das Außenministerium erst 1951 gegründet wurde, war die Auslandsabteilung bald das Kernstück des BPA und erfüllte eine außenpolitische Ersatzfunktion.<sup>22</sup>

Kordes/Pollmann (1989, S. 28) bringen Geschäftsverteilungspläne von 1951 und 1952. Aus dem Jahr 1953 existiert ebenfalls ein Organisationsplan des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Der Leiter des Amtes und Regierungssprecher wird darin missverständlich – in Anlehnung an den „Reichspressechef“ aus der Weimarer Zeit – als „Bundespressechef“ bezeichnet. Neben einer *Zentralabteilung* verzeichnet das Organigramm fünf weitere *Abteilungen*: Chefredaktion, Nachrichtenwesen, Inland, Ausland sowie Film, Funk, Fernsehen. Die Abteilungen wiederum sind in drei bis zehn Referate gegliedert, solche heißen beispielsweise: Bulletin, Nachrichtenzentrale, Innenpolitik, Berlin und SBZ, Parlamentarische Informationen usw. (Walker 1982, S. 423)

Der *Etat* stieg dabei stetig an: Im Gründungsjahr 1949 lag er noch bei 897.000 DM, 1955 hatte er sich mit 19,75 Mio. DM schon mehr als verzwanzigfacht.<sup>23</sup>

Am 30. Juli 1958 wurde Amtsleiter Felix von Eckardt zum beamteten Staatssekretär ernannt und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung unmittelbar dem Bundeskanzler unterstellt, es musste künftig seinen Haushalt selbst vertreten“ (Kordes/Pollmann 1989, S. 25). Zur Stellung des BPA lässt sich zusammenfassend aus heutiger Sicht sagen: „Der Rechtscharakter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung ist weder durch eine spezielle Rechtsnorm noch durch einen formellen Organisationserlass definiert. Das BPA ist eine oberste Bundesbehörde und untersteht unmittelbar dem Bundeskanzler. Es ist also keine dem Bundeskanzleramt oder einer anderen obersten Bundesbehörde nachgeordnete Behörde.“ (Kordes/Pollmann 1989, S. 30)

---

<sup>19</sup> Vgl. Baring 1982, S. 72; Hoffmann 1992, S. 50.

<sup>20</sup> Vgl. Baring 1982, S. 25.

<sup>21</sup> Vgl. Walker 1982, S. 100.

<sup>22</sup> Vgl. Kunczik 1999, S. 552.

<sup>23</sup> Vgl. Baring 1982, S. 72; Hoffmann 1992, S. 50.

## 5 Regierungssprecher (A.-D.S.; T.L.)

### 5.1 Tätigkeitsprofil

Die zentrale Figur des BPA war von Beginn an der *Sprecher der Bundesregierung*. Tenscher (2002, S. 46) hat auf theoretisch-systematischer Ebene aus den „strukturellen und organisatorischen Imperativen des Bundespresseamts (BPA)“ primäre Tätigkeitsfelder von Regierungssprechern seit 1949 abgeleitet, einschließlich der „seit 1977 verbotenen Wahlkampfaktivitäten“, und sie als Hypothesen für ein empirisches Befragungsprojekt genutzt:

- „Planung und Leitung der routinemäßigen und der wahlkampfbezogenen Politikvermittlungstätigkeiten des BPA nach außen, das heißt in Richtung Massenmedien und Bürger,
- Planung, Koordinierung und Leitung der ressortübergreifenden Politikvermittlungstätigkeiten nach außen,
- politische Beratung der Bundesregierung und insbesondere des Kanzlers, inklusive der Unterrichtung über wahrgenommene Themen und Stimmungen,
- Planung und Leitung der Politikvermittlungstätigkeiten nach innen, das heißt das Management der internen Organisationskommunikation des BPA“.

### 5.2 Unstete Phase

In den ersten Jahren zwischen 1949 und 1952 fand ein ständiges Kommen und Gehen auf dieser Position statt. Fischer (1993, S. 103) bezeichnet den Posten als „Schleudersitz“. „Denn bereits während seiner ersten Kanzlerschaft ‚verschliss‘ Konrad Adenauer mit Heinrich Böx, Paul Bourdin, Heinrich Brand und Fritz Twardowski nicht weniger als vier Leiter des Presse- und Informationsamtes“.<sup>24</sup>

Als Nachfolger von Twardowski war bereits der CDU-Abgeordnete Kiesinger nominiert. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Unterstellungsverhältnisse zerschlug sich das jedoch. Bei einer Besprechung mit dem Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Otto Lenz, „prallten die Meinungen aufeinander“:

„Kiesinger ging davon aus, dass man es sich abgewöhnen müsse, das Informationsministerium für eine Sache des totalitären Staates zu halten. Wenn er auch nicht Minister werden wollte, so hielt er es doch für unerlässlich, dass er als Bundespressechef direkt dem Bundeskanzler unterstellt würde und die Möglichkeit eines engen Kontaktes mit ihm besitzen müsse. Der Staatssekretär war der Meinung, dass der Bundespressechef ihm unterstehen müsse und dass sich bei der Überlastung des Kanzlers praktisch nicht umgehen lasse, dass der Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt den Pressechef informiere und dirigiere. Der Bundeskanzler Adenauer stellte sich auf denselben Standpunkt und damit war Kiesingers Kandidatur erledigt.“ (Iren und Wirren 1951, S. 6)

### 5.3 Erste Amtszeit von Eckardts

Doch dann kehrte Stabilität ein: Am 15. Februar 1952 bekam der evangelische Felix von Eckardt (1903-1979) die Ernennung zum bereits fünften Leiter des BPA und Sprecher der Bundesregierung. In der Weimarer Zeit als Journalist tätig gewesen, verbrachte er die NS-Zeit als Filmbuchautor und Regisseur.

---

<sup>24</sup> Charakterisierungen dieser Personen in Der Spiegel 1957.

„Als vielbeschäftigter Drehbuchautor war von Eckardt für das NS-Regime offenbar wertvoller als ein Frontsoldat. Denn die Tobis-Filmgesellschaft erreichte, dass die Wehrmacht ihn nicht einzog. (...) Nach dem Untergang des NS-Regimes konnte von Eckardt endlich wieder in seinen Beruf als Journalist zurückkehren. Da er politisch unbelastet war, erhielt er von den amerikanischen Besatzungsbehörden sogar die Lizenz zur Herausgabe einer Zeitung.“ (Grau 2014)

Der eloquente von Eckardt wurde zu einem von Adenauers engsten politischen Beratern und genoss auch in den Reihen der Journalisten ein hohes Ansehen.<sup>25</sup> Er bekleidete dieses Amt „– bis auf kurze Unterbrechung durch Edmund Forschbach im Zeitraum 1955/56 – bis Mitte 1962“ und erhielt „infolge seiner engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Kanzler den Beinamen ‚getreuer Eckardt‘“ (Fischer 1993, S. 103). Adenauer schätzte ihn und war sich vor allem auch der „Wahlkampfrelevanz der agilen Informationspolitik Eckardts“ bewusst.

#### 5.4 Zweite Amtszeit von Eckardts

Deshalb holte der Kanzler ihn 1956 aus der zwischenzeitlichen UNO-Botschaftertätigkeit wieder zurück auf den BPA-Chefposten. Dabei stieß Adenauer auch auf Widerstand aus seiner eigenen Partei, was auf unterschiedliche Akzente in den bevorzugten Methoden der Pressebeeinflussung zurückzuführen war:

„Starke Kräfte der CDU-Fraktion (Krone, Lenz) widersetzten sich der Ablösung des amtierenden BPA-Chefs, Edmund Forschbach, obwohl die Presse einhellig seine unergiebigere Amtsführung beklagte. Die Vermutung, dass Forschbach gehalten werden sollte, weil er der parteipolitischen Nutzbarmachung des ‚Reptilienfonds‘ zugänglicher schien als ehemals Eckardt, war deshalb keineswegs abwegig.“ (Walker 1982, S. 31)

Felix von Eckardt hatte den BPA-Leiterposten erneut vom 1. Juli 1956 bis 1962 inne. Auf ihn folgte vom 1. Juli 1962 bis 14. November 1967 Karl-Günther von Hase, der spätere ZDF-Intendant. Dieser beschrieb das Dilemma des Regierungssprechers wie folgt: „Man darf da keinen Ehrgeiz in eigener Sache haben, aber um der Regierung doch klarzumachen, dass der Regierungssprecher nicht [...] ein Grammophon ist, der das nachspielt, was da im Kabinett gesagt worden ist, sondern dass er in der Lage ist, die Regierungspolitik, wie man so schön sagt, gut zu verkaufen“ (Tenscher 2002, S. 48).

#### 5.5 Sprecher-Typen

Brand (1950) und Forschbach (1955/56) entsprachen dem „Typus des klassischen Ministerialbeamten“; Böx (1949), Bourdin (1949/50) und von Eckardt (1952-55 und 1956-62) – wie auch v. Eckardts Stellvertreter Krueger – kamen aus dem klassischen Journalismus. Von Twardowski (1950-52), wie auch später (ab 1962) von Hase oder andere, waren „weder reine Beamte noch reine Journalisten, sondern Männer mit Erfahrungen in der Ministerialbürokratie, der Diplomatie und vor allem in verschiedenen Funktionen innerhalb des BPA oder der Pressetätigkeit des Auswärtigen Amtes“ (Walker 1982, S. 138).

---

<sup>25</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 71; von Eckardt 1971, S. 32 und 173; Küsters 1988, S. 24. Eine sehr plastische Darstellung von Leben und Werk von Eckardts – wie auch Charakterisierungen seiner BPA-Vorgänger – brachte Der Spiegel (1957).

Felix von Eckardt war es „ganz unzweifelhaft, der so etwas wie ein Amtsimago des Sprechers der Bundesregierung schuf, und es gelang ihm auch, ein durchaus kooperatives Verhältnis zu den in der ‚Bundespressekonferenz e. V.‘ zusammengeschlossenen Bonner Journalisten herzustellen.“ (Fischer 1993, S. 103)

## 6 Normativ-ethische Problemzonen (A.-D.S.; T.L.)

### 6.1 Intransparente Finanzierungen

Ein Thema konnte allerdings auch der erfolgreiche Amtsleiter von Eckardt nicht entkräften: Die Frage, ob die Arbeit des BPA die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigte, rückte immer wieder in den Fokus des öffentlichen Interesses.<sup>26</sup> Diese Problematik hatte mindestens zwei Aspekte: a) intransparente Geldflüsse und b) die Verquickung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit mit Parteien-PR.

Zu a): Hintergrund war die Finanzierung zahlreicher Aktivitäten des BPA, wie z. B. die Arbeit der ADK, über einen geheimen Haushaltstitel, den sogenannten Reptilienfonds mit dem offiziellen Titel *Zur Verfügung des Bundeskanzlers für Förderung des Nachrichtenwesens*. Der Reptilienfonds wuchs beträchtlich an: 1949/50 betrug er noch 450.000 DM, 1955 waren es schon 11,25 Mio. DM.<sup>27</sup> Mittel aus diesem Fonds konnten vergeben werden, ohne dass die Posten einzeln ausgewiesen werden mussten. Deshalb wurde die Regierungspartei in Wahlkampfzeiten häufig von der Opposition verdächtigt, die Mittel des BPA für eigene Zwecke instrumentalisiert zu haben. Eine Kritik, die das Image des BPA lange Jahre belastete.<sup>28</sup>

### 6.2 Parteipolitische Einflüsse

Zu b): Mindestens bei von Eckardt ist eine „enge Verquickung seiner Tätigkeit als Regierungssprecher und als politischer Berater des Bundeskanzlers wie auch die Verwobenheit des Parteiapparates der CDU mit dem Regierungsapparat“ festzustellen, wie aus seinen Memoiren hervorgeht.

„Im Jahre vor der Bundestagswahl 1953 traf sich im Kabinettsaal regelmäßig der Wahlkampfstab der CDU. ‚Außer dem Kanzler, Staatssekretär Otto Lenz, Dr. Globke und mir (v. Eckardt), die wir zum persönlichen Stab des Kanzlers gehörten, nahmen meistens Gerstenmeier, v. Brentano, Ehlers, Tillmanns, Blank, Jakob Kaiser, Krone und die leitenden Personen aus der Geschäftsstelle der Partei und der Fraktion sowie dieser oder jener Public-Relations-Fachmann teil‘.“ (Zit. nach: Walker 1982, S. 30)

Adenauer vermochte es, „über der vorgegebenen organisierten Partei eine zweite Identität, einen zweiten Machtkomplex und ein zweites Wahlbild‘ zu installieren und dadurch den ‚Kanzlereffekt‘ zu mobilisieren.“ Dabei habe „Eckardts mit den Mitteln des BPA betriebene Öffentlichkeitsarbeit sicherlich nicht an letzter Stelle“ gestanden, meint Walker (1982, S. 30). So nutzte „Eckardt die Bedeutung der öffentlichen Meinung des befreundeten Auslands als ‚sekundäre Wahlresonanzgebiete‘“.

<sup>26</sup> Vgl. Walker 1982, S. 22.

<sup>27</sup> Vgl. Walker 1982, S. 109; Hoffmann 1992, S. 134f.; Kunczik 1999, S. 553.

<sup>28</sup> Vgl. Walker 1982, S. 22; Hoffmann 1992, S. 134f.

Die Informationsarbeit der Bundesregierung hatte auch die Landtagswahlkämpfe im Blick. So befürchtete von Eckardt, dass die Kampagne *Kampf dem Atomtod* der SPD 1958 in Vorbereitung der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen sehr wohl einen „Einbruch in die öffentliche Meinungsfront“ schaffen könnte. „Daraufhin startete die Bundesregierung mit rund einer Million DM eine massive informationspolitische Gegenoffensive unter der Parole: ‚Kampf dem Atomtod in allen Ländern! Durch kontrollierte Abrüstung‘.“ (Walker 1982, S. 31)

## 7 Instrumentarium der Pressearbeit I (A.-D.S.)

### 7.1 Interviews des Kanzlers

Ein besonderes Augenmerk legte Adenauer im Rahmen der Medienarbeit auf *Interviews*.<sup>29</sup> Insbesondere die Interviewpolitik fungierte in den ersten Jahren als *Ersatzaußenpolitik*, um dem deutschen Standpunkt international Gehör zu verschaffen.<sup>30</sup> Er nutzte sie auch als *Tests*, um die internationale Stimmungslage zu politischen Themen zu erfahren.<sup>31</sup>

Generell galt, dass der Kanzler Informationen zu interessanten Themen eher nicht auf kollektiven Veranstaltungen gab, sondern in einem persönlichen Kontakt. Adenauer war für die *Bundespressekonferenz* nur sehr selten zu gewinnen.<sup>32</sup> Umgekehrt heißt dies aber nicht, dass alle Interviews tatsächlich auf ein reales persönliches Gespräch mit Adenauer zurückgingen – dies galt nur für einen Bruchteil.<sup>33</sup> Adenauer bevorzugte dennoch Wortlautinterviews, um redaktionelle Eingriffsmöglichkeiten gering zu halten, und sah es nicht gern, wenn außer ihm andere Regierungsmitglieder Interviews gaben.<sup>34</sup>

Die Rolle des BPA bestand vor allem darin, über die Interviewanfragen zu entscheiden, Interviews vorzubereiten und häufiger auch Interviewtexte inhaltlich auszuformulieren. Wichtige Interviews wurden im offiziellen Bulletin des BPA abgedruckt und so der übrigen Presse und Öffentlichkeit im In- und Ausland verfügbar gemacht. Zwischen 1949 und 1953 wurden etwa zwei Drittel der Interviews mit der *Auslandspresse* geführt, wobei diese internationale Interviewpolitik häufig auch auf Deutschland zurückstrahlte.<sup>35</sup>

### 7.2 Teegespräche beim Kanzler

Neben den zahlreichen Interviews waren Informations- und Hintergrundgespräche im kleinen Kreis, die so genannten *Teegespräche*, ein zentrales Instrument der Medienarbeit. Seit dem Frühjahr 1950 lud Adenauer in seiner Rolle als Bundeskanzler Vertreter der *deutschen und ausländischen* Presse, je nach politischem Anlass und stets getrennt, zum zwanglosen Gespräch ein.

Die Aufgabe des BPA bestand dabei in der Auswahl und Einladung der Journalisten sowie der Analyse der Presseresonanz und der Suche nach möglichen Indiskretionen in der an-

---

<sup>29</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 79f.

<sup>30</sup> Vgl. Rosumek 2007, S. 61ff.

<sup>31</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 81f.; Rosumek 2007, S. 61.

<sup>32</sup> Vgl. Baring 1982, S. 75.

<sup>33</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 84f.

<sup>34</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 89 und 94; Rosumek 2007, S. 63.

<sup>35</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 75, 82f.; Jahn 1987, S. 117.

schließenden Berichterstattung. Anfangs nahmen maximal 16 Journalisten an den Teegesprächen teil, später wurden die Runden immer weiter ausgeweitet.<sup>36</sup>

## 8 Instrumentarium der Pressearbeit II (A.-D.S., T.L.)

### 8.1 Bundespressekonferenz

Die *Bundespressekonferenz* hatte sich am 11. Oktober 1949 als Verein in Bonn konstituiert, als indirekter Nachfolger der *Frankfurter Pressekonferenz* aus der Zeit des *Wirtschaftsrates der Vereinigten Wirtschaftsgebiete*. Wahrscheinlich am 18. Oktober 1949 „fand mit Adenauer und Erhard im Plenarsaal des Bundesrates“ die erste Bundespressekonferenz statt. Seitdem zählten der Regierungssprecher und/oder dessen Stellvertreter zu den regelmäßigen Informanten der Bundespressekonferenz.“ (Fischer 1993, S. 103)

„Die Bundes-Pressekonferenz ist wie ihr institutionelles Vorbild in der Weimarer Republik keine Einrichtung der Regierung, sondern ein Organ der Presseselbstverwaltung mit eigener Geschäftsordnung. Diese in keinem anderen Land übliche Konstruktion soll zusätzliche Garantien für die Unabhängigkeit journalistischer Arbeit schaffen und allen Bonner Journalisten eine Mindestversorgung an Informationen aus dem politischen Bereich liefern. (...) Im Gegensatz zur Weimarer Zeit hat die Bundesregierung darauf verzichtet, ein eigenes Pendant zur ständigen Pressekonferenz der Journalisten einzurichten. Das BPA veranstaltet lediglich bei Staatsbesuchen ausländischer Gäste Pressekonferenzen in eigener Regie, die Ministerien belassen es bei gelegentlichen ad-hoc-Veranstaltungen.“ (Walker 1982, S. 180)

Die Zusammenarbeit zwischen BPA und Bundespressekonferenz verlief gut, mit einer Ausnahme: Einmal, unter dem kurzzeitig amtierenden BPA-Chef Forschbach, hat das Amt „sich nachdrücklich um die Nominierung einiger regierungskonformer Journalisten“ im Vorstand des Vereins der Pressekonferenz bemüht. Daraufhin trat 1955 der neugewählte Vorstand zurück (Walker 182, S. 180).

### 8.2 (Finanzielle) Unterstützung der Presse

Neben der offiziellen Medienarbeit kümmerte sich das Presse- und Informationsamt auch um Journalistenreisen. Dabei wurden auch Möglichkeiten einer *meist verborgenen Einflussnahme* auf die nationale und internationale Presse seitens des BPA genutzt, die über einen normalen Service (z. B. Visabeschaffung od. dgl.) hinausgingen. So wurden Journalistenreisen für ausländische Redakteure durch die Bundesrepublik organisiert und mit Treffen des Bundeskanzlers kombiniert, was häufig die Journalisten positiv stimmte. Dazu gehörten auch die organisatorische und eben finanzielle Unterstützung von Auslandsreisen deutscher Journalisten, die dafür im Nachhinein internen Bericht zu erstatten hatten.<sup>37</sup>

Ein weiterer Aspekt waren vereinzelte, verborgene Subventionierungen von Zeitschriften – z. B. im Zuge der „Wiederbewaffnung“ –, um auf diese Weise Einfluss auf die redaktionelle Linie sowie Personalentscheidungen nehmen zu können.<sup>38</sup> Obwohl solche Ansinnen meistens von in Not geratenen Verlegern ausgingen, sind sie aus heutiger Sicht ethisch zu verwerfen.

<sup>36</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 104ff.; Küsters 1988, S. 23.

<sup>37</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 149ff., 189, 203; von Eckardt 1971, S. 170.

<sup>38</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 205 und 228ff.

## 9 Instrumentarium der breiten Öffentlichkeitsarbeit (A.-D.S.; T.L.)

### 9.1 Umfragen

Seit 1950 ließ sich das BPA regelmäßig vom *Allensbacher Institut für Demoskopie* über die Einstellung der Bevölkerung zu aktuellen politischen Themen informieren oder sich ein allgemeines Stimmungsbild übermitteln. Adenauer beobachtete Umfragen sehr genau und korrigierte seine Äußerungen dementsprechend oder griff negativ bewertete oder unbekannte Themen im Rahmen der Teegespräche auf.<sup>39</sup> Vor allem Otto Lenz hatte „enge Beziehungen zu E. P. Neumann und seinem Institut in Allensbach angeknüpft, der ihn ständig auf dem Laufenden hielt. So konnte er, wenn im Kabinett jemand von der Bevölkerung sprach, die angeblich dieses oder jenes wünschte, mit konkreten Daten aus den Befragungen sogleich gegenhalten“ (Köhler 1990).

Umfrageergebnisse waren außerdem Ansatzpunkt für die breite Öffentlichkeitsarbeit: Das Ergebnis, dass über drei Viertel der Bevölkerung nichts über die Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) wussten, war z. B. Anlass für die Entwicklung der Broschüre *Das Europäische Wörterbuch*.<sup>40</sup>

### 9.2 Publikationen und PR-Agenturen

1951 wurde eine eigene *Publikationsstelle* der Bundesregierung innerhalb des BPA geschaffen. Die ersten Broschüren beschäftigten sich mit der Frage der Wiederbewaffnung, aber auch z. B. mit der Aufarbeitung der Geschehnisse im Dritten Reich und wurden auf Anfrage aus der Bevölkerung sowie gezielt an Multiplikatoren verteilt.<sup>41</sup>

Aufgrund der großen Nachfrage startet das BPA ähnliche Bemühungen auch im Ausland, insbesondere in den USA. Dabei holte man sich mit der Public-Relations-Agentur *Roy Bernard* seit 1951 auch Unterstützung vor Ort, ebenso wie in Großbritannien mit der Agentur *Walter Thompson*.<sup>42</sup>

### 9.3 Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise (ADK)

Die *Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise* wurde auf Initiative von Otto Lenz im Jahr 1951 gegründet, als Reaktion auf die – wie man einschätzte – mangelnde Anerkennung der Politik Adenauers. Nach außen trat sie als überparteilicher Verein auf, wurde aber tatsächlich vom BPA über den Reptilienfonds mitfinanziert.

Neben Otto Lenz profilierte sich *Hans Edgar Jahn* (1914-2000) als zentrale Figur und langjähriger Leiter der ADK. Der evangelische Jahn, im Dritten Reich Marinesoldat und Führungsoffizier, war bereits im Sinne des NS-Regimes publizistisch-propagandistisch tätig gewesen.<sup>43</sup> 1947 trat er der CDU bei. Als Journalist, publizistischer Herausgeber und PR-

<sup>39</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 140ff.

<sup>40</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 147; Jahn 1987, S. 246f.

<sup>41</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 233ff., 246f.

<sup>42</sup> Vgl. Hoffmann 1992, S. 289; von Eckardt 1971, S. 129.

<sup>43</sup> U. a.: Jahn, Hans-Edgar: *Der Steppensturm – der jüdisch-bolschewistische Imperialismus*. Leipzig, 1943. Zu Jahn: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2014a und Jahn (, Bruno!) 2005, S. 497.

Berater wurde er 1954 Mitglied des *Institute of Public Relations* (IPR) in London. 1956/57 zählte er zu den Mitgründern der *Studiengesellschaft Public Relations e. V.*, die später Aufgaben der ADK nach deren Auflösung in den 1960ern übernahm und selbst bis 2001 bestand<sup>44</sup>.

Jahns Aufgabe war es, die Ansichten der Regierung durchzusetzen und die Stimmung in der Bevölkerung zu erfassen. Jahn setzte dabei insbesondere auf den persönlichen Dialog und die Schaffung von Gemeinschaftserlebnissen.<sup>45</sup> Die *Tätigkeiten* der ADK reichten von Networking-Aktivitäten über Vorträge, Broschüren-Verteilung, Ausstellungsorganisation, Generierung journalistischer Berichterstattung bis hin zu Filmvorführungen. Ein eigenes Mitteilungsblatt erschien seit 1952 ebenfalls.<sup>46</sup>

Die wichtigste Aufgabe in den ersten Jahren war die *psychologische Vorbereitung der Wiederbewaffnung*. Bis zum Inkrafttreten der Pariser Verträge im Mai 1955 führte die ADK 4.100 Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen mit über 300.000 Teilnehmern durch und verteilte fast drei Millionen Broschüren zu dem Themenkomplex. Insgesamt organisierte die ADK eine enorm große Anzahl an Veranstaltungen: Zwischen 1951 und 1963 fanden über 500.000 Tagungen und Diskussionsveranstaltungen statt.<sup>47</sup> Um diese Arbeit bewältigen zu können, baute die ADK rasch einen großen Personalapparat auf. Nach Angaben von Jahn (1987, S. 232) beschäftigte die ADK schon 1953 17.000 Mitarbeiter zuzüglich Multiplikatoren und Referenten. Damit war die ADK gewiss eine wichtige Säule der Regierungskommunikation.

## 10 Fazit (A.-D.S.; T.L.)

### 10.1 Anteil am Aufbau der jungen Bundesrepublik

Szyszka (1998) bezeichnet die erste Phase der Geschichte der PR in der Bundesrepublik (bis 1960) als eine der funktional *gesellschaftsbezogenen* „Konzeptualisierung“. In dieser war Öffentlichkeitsarbeit nicht primär Organisations-Kommunikation von konkreten Unternehmen mit ihren jeweiligen Teilöffentlichkeiten, sondern gesellschaftspolitisch ausgerichtet: Als „Sachwalter der neuen Ordnung“ ging es vor allem darum, die Wirtschafts- und Gesellschaftsform der *sozialen Marktwirtschaft* in den Hirnen und Herzen der Menschen zu verankern.<sup>48</sup> Allerdings sollte dies in deutlicher Abgrenzung zur Propaganda von vor 1945 geschehen, beispielsweise durch einen nicht-aggressiven Stil.

Im staatlich-politischen Bereich und erst recht in der Regierungskommunikation kann ein *solcher Gesellschaftsbezug der PR* noch deutlicher angenommen werden. Galt es doch die neue Staatlichkeit der Bundesrepublik und das Tun der Staatsspitze – kulminierend und personifiziert in dem von Konrad Adenauer – zu kommunizieren, die untrennbar mit der *Implementierung der Demokratie* als Staatsform, der Wiedererlangung der staatlichen *Souveränität* und der *Westintegration* als *außenpolitischer* Strategie verbunden sind. Damit war eine deutliche Positionierung in der Auseinandersetzung der Gesellschaftsauffassungen verbunden, die sich welt-, deutschland- und innenpolitisch ausdrückte.

---

<sup>44</sup> Zur Studiengesellschaft und zur ADK siehe auch unter: Konrad-Adenauer-Stiftung 2014.

<sup>45</sup> Vgl. Jahn 1987, S. 95; Hoffmann 1992, S. 257; Kunczik 1999, S. 554; Rosumek 2007, S. 56.

<sup>46</sup> Vgl. Rosumek 2007, S. 56; Hoffmann 1992, S. 260ff., 269.

<sup>47</sup> Vgl. Rosumek 2007, S. 56; Kunczik 1999, S. 554; Hoffmann 1992, S. 381.

<sup>48</sup> Zum Zusammenhang von Marshall-Plan und PR-Geschichte auch in: Szyszka 1997, S. 291ff. Diesener/Gries 1996, S. 193ff.

## 10.2 Kanzler- und Auslandsorientierung

Die Praxis der Regierungskommunikation wurde in vorstehender Abhandlung vor allem anhand von Hoffmann (1992), ergänzt um weitere Quellen, dargestellt. Resümierend soll hier noch einmal Hoffmann (1992, S. 389) zu Wort kommen:

„Die Persönlichkeit des Kanzlers bildet [ ... ] einen zentralen inhaltlichen Schwerpunkt in der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit, wobei es das BPA mit großem Geschick verstand, Adenauer zum Symbol für die innere Stabilität und eine berechenbare Entwicklung der Bundesrepublik zu stilisieren“.

Eine Besonderheit insbesondere in den ersten Jahren nach Gründung der BRD war die Fokussierung des Kanzlers auf die *auslandsgerichtete* Öffentlichkeitsarbeit, die ebenfalls in dem Kontext der historischen Ausgangslage zu erklären ist. Adenauers hohes Ansehen im Ausland strahlte dabei auch auf sein politisches Ansehen in der westdeutschen Bundesrepublik ab.

## 10.3 Vervollkommnung der organisatorischen und normativ-juristischen Grundlagen

Kommunikation ist seit der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ein bedeutender Faktor jedes *Regierungshandelns* in diesem Land. Verständnis und Funktionen des *Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* als „Informationsdrehscheibe zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Medien und der Bundesregierung“ (Bundesregierung 2012) haben sich allerdings in den folgenden Jahrzehnten auch weiterentwickelt.

Zur Ausgestaltung eines rechtlich-normativen Begründungszusammenhangs für staatliche Öffentlichkeitsarbeit kam er erst im Laufe der Zeit. Einen Meilenstein stellt dabei das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1977 dar. Darin wurde erstmals die Notwendigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit explizit und fundiert formuliert. Regierungen haben dabei eine besondere Informationsfunktion zu erfüllen, die durch Öffentlichkeitsarbeit verwirklicht werden soll. Der Regierungskommunikation wurde damit eine wichtige Rolle im Rahmen der pluralistischen Meinungsbildung der Bevölkerung attestiert. Zugleich wurden Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und ihre Unvereinbarkeit mit politischer Wahlwerbung formuliert.

# 11 Anhang

## 11.1 Die Autoren der Texte über die Regierungskommunikation 1945/49 – ca. 1955

A.-D.S. = Alisa-Dorin Schmitz

T.L. = Tobias Liebert

Die Ursprungstexte wurden von A.-D.S. im Rahmen des Seminars „Geschichte des Kommunikationsmanagements“ unter Leitung von Günter Bentele verfasst. A.-D.S. legte im Sommersemester 2012 auch eine entsprechende Hausarbeit vor. Für einen zwischenzeitlichen formalen Korrekturgang gilt Günter Bentele Dank. Die Texte wurden später von T.L. bearbeitet und ergänzt.

## 11.2 Literaturverzeichnis (insbesondere Hausarbeit von A.-D.S.)

*Baring*, Arnulf (1982): Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

*Bentele*, Günter (1997): PR-Historiographie und funktional-integrative Schichtung. Ein neuer Ansatz zur PR-Geschichtsschreibung. In: Szyszka, Peter (Hrsg.) (1997): Auf der Suche nach Identität. PR-Geschichte als Theoriebaustein. Band 6 von: Serie Öffentlichkeitsarbeit, Public Relations und Kommunikationsmanagement. Berlin: Vistas. S. 137-169.

*Bentele*, Günter (1998): Politische Öffentlichkeitsarbeit. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. (= Schriftenreihe, Bd. 352) S. 124-145.

*Bentele*, Günter; *Fröhlich*, Romy; *Szyszka*, Peter (Hrsg.) (2008): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. 2., korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

*Bentele*, Günter; *Liebert*, Tobias (2005): PR-Geschichte in Deutschland. Allgemeine Entwicklung, Entwicklung der Wirtschafts-PR und Berührungspunkte zum Journalismus. In: Arnold, Klaus; Neuberger, Christoph (Hrsg.) (2005): Alte Medien – neue Medien. Festschrift für Jan Tonnenmacher. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. S. 221-241.

*Buchstab*, Günter (2003): Otto Lenz (1903 bis 1957) zum 100. Geburtstag. Engagierter Demokrat und begabter Kommunikator. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg. für): Die Politische Meinung. Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur. Nr. 404 vom Juli 2003. S. 63-71.

Bundesregierung (2012): Bundespresseamt: Geschichte und Aufgaben. Im Internet unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/bundespresseamt-das-amt-im-ueberblick.html?nn=391634> (Abruf 26.07.2012).

Bundestag (2014): In: <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/ausstellungen/verfassung/tafel27/index.html>

Bundeszentrale für politische Bildung (1997): Deutschland in den 50er Jahren. Informationen zur politischen Bildung. Heft 256. In: <http://www.bpb.de/izpb/10122/deutschland-in-den-50er-jahren>

Der Spiegel (1957): Felix von Eckardt. Die hellgraue Eminenz. In: Der Spiegel. 6. Februar 1957. Im Internet unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-41120399.html>

*Eckardt*, Felix von (1971): Ein unordentliches Leben. Lebenserinnerungen. Frankfurt (u. a.): Ullstein.

*Fischer*, Heinz-Dietrich (Hrsg.) (1981): Regierungssprecher – Zwischen Information und Geheimhaltung. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

*Fischer, Heinz-Dietrich* (1993): Zur kommunikativen Funktion des Regierungssprechers. In: Fischer, Heinz-Dietrich; Wahl, Ulrike (Hrsg.) (1993): Public Relations/Öffentlichkeitsarbeit. Geschichte – Grundlagen – Grenzziehungen. Frankfurt/M.; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Verlag P. Lang. S. 95-113.

*Grau, Andreas* (2014): Lenz, Otto (Biografie). In: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (2014): Wegbegleiter: Eckardt, Felix von. Im Internet unter: <http://www.konrad-adenauer.de/wegbegleiter/e/eckardt-felix-von/> (Abruf 5.3.2014)

*Hase, Karl-Günther von* (Hrsg.) (1988): Konrad Adenauer und die Presse. Rhöndorfer Gespräche. Band 9. Bonn: Bouvier Verlag.

*Hein, Stephanie* (1998): Public Relations und die Soziale Marktwirtschaft. Eine Geschichte ihrer Abhängigkeiten. (= Kommunikationswissenschaftliche Studien, Band 18.) München: Verlag Reinhard Fischer.

*Hoffmann, Johannes J.* (1992): Adenauer: „Vorsicht und keine Indiskretionen!“ Zur Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesrepublik 1945-1955. Göttingen: Shaker.

Irren und Wirren (1951) oder: Der Bundespressechef. Bitte keinen Beamten! Was not tut, ist eine echte Pressepolitik und – Hebung des Niveaus. In: Christ und Welt. IV. Jg. (1951) Nr. 46 vom 15. November 1951. S. 6.

*Jägers, Regine* (2013): Lenz, Otto (Biografie). In: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (2013): Geschichte der CDU, Personen. Im Internet unter: <http://www.kas.de/wf/de/71.8455/> (Abruf 3.3.2014).

*Jahn, Bruno* (Bearb.) (2005): Die deutschsprachige Presse. Ein biographisch-bibliographisches Handbuch. München: K. G. Saur.

*Jahn, Hans Edgar* (1956): Lebendige Demokratie. Die Praxis der politischen Meinungspflege in Deutschland. Frankfurt a. M.: Gerd Ammelburg.

*Jahn, Hans Edgar* (1987): An Adenauers Seite. Sein Berater erinnert sich. München; Wien: Langen Müller.

*Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich* (Hrsg.) (1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdeutscher Verlag.

*Köhler, Henning* (1990): Zu Unrecht vergessen: Aufstieg und Fall des Otto Lenz. Tagebuch eines Unabhängigen. Die interessanteste Phase der Ära Adenauer – von innen heraus beleuchtet. In: Die Zeit. Jg. 1990. Nr. 25 vom 15. Juni 1990.

*Köhler, Miriam Melanie; Schuster, Christian H.* (Hrsg.) (2006): Handbuch Regierungs-PR: Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss./Springer.

*Köhler, Miriam Melanie; Schuster, Christian H.* (2006): Regierungs-PR im Feld der politischen Kommunikation, in: Köhler, Miriam Melanie; Schuster, Christian H. (Hrsg.) (2006): Handbuch Regierungs-PR. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss./Springer. S. 13-34.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (2014): Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise (ADK). Im Internet unter: <http://www.konrad-adenauer.de/stichwo/politische-parteien/arbeitsgemeinschaft-demokratischer-kreise-adk/> (Abruf 5.3.2014).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (2014a): Wegbegleiter: Jahn, Hans Edgar. Im Internet unter: <http://www.konrad-adenauer.de/wegbegleiter/j/jahn-hans-edgar/> (Abruf 5.3.2014).

*Kordes, Walter; Pollmann, K. Hans* (1989): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Ämter und Organisationen der BRD. Düsseldorf.

*Kunczik, Michael* (1999): Öffentlichkeitsarbeit. In: *Wilke, Jürgen* (Hrsg.) (1999): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Köln; Weimar: Böhlau. S. 545-569.

*Küsters, Hanns-Jürgen* (1988): Konrad Adenauer, die Presse, der Rundfunk und das Fernsehen. In: *Hase, Karl-Günther von* (Hrsg.) (1988): Konrad Adenauer und die Presse. Rhöndorfer Gespräche. Band 9. Bonn: Bouvier Verlag. S.13-31.

*Pfetsch, Barbara* (1998): Regieren unter den Bedingungen medialer Allgegenwart. In: *Sarcinelli, Ulrich* (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. (= Schriftenreihe, Bd. 352) S. 233-252.

*Rosumek, Lars* (2007): Die Kanzler und die Medien: Acht Porträts von Adenauer bis Merkel. Frankfurt a. M.: Campusverlag.

*Sänger, Gisela* (1966): Die Funktion amtlicher Pressestellen in der demokratischen Staatsordnung, dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main; Berlin: Alfred Metzner.

*Szyszka, Peter* (Hrsg.) (1997): Auf der Suche nach Identität. PR-Geschichte als Theoriebaustein. Berlin: Vistas.

*Szyszka, Peter* (Hrsg.) (1998): Öffentlichkeitsarbeit – ein Kind der Zeitgeschichte. Zeitgeschichtliche Einflüsse auf die Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. In: PR-Guide. Onlineausgabe August 1998.

*Tenscher, Jens* (2002): Chefbeleuchter und Schattenmänner. Zum Selbstverständnis deutscher Regierungssprecher. In: PR-Magazin. 2002, Heft 2. S. 43-50.

UP (1951): Der Nachrichtenapparat der Bundesregierung. Die Arbeit des Presse- und Informationsamtes – Bisher 5,9 Mill. DM Kosten. In: Stuttgarter Nachrichten. 6. Jg. (1951) Nr. 259 vom 6. November 1951. S. 2.

*Walker, Horst O.* (1982): Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Eine Untersuchung zu Fragen der Organisation, Koordination und Kontrolle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Frankfurt a. M.: Haag + Herchen.

*Wilke, Jürgen* (1999): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Band 361 von Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung. Köln u. a.: Böhlau.