



Kommunale PR

Eine Studie über das Kommunikationsverhalten der steirischen Gemeinden

Harald Reichmann

Kommunale PR

Das Kommunikationsverhalten der steirischen Gemeinden

Harald Reichmann

Kommunale PR

Das Kommunikationsverhalten der steirischen Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	1
2	Gemeinde und ihr sich wandelndes Umfeld	4
2.1	Die Globalisierung in der Gemeinde	5
2.2	Konkurrenzkampf und demografischer Wandel	7
2.3	Politikverdrossenheit	8
2.4	Zukunft durch und mit Professionalität	9
3	Die Gemeinde als Kommunikationsträger	10
3.1	Kommunale PR: Eine Definition	10
3.2	Spezifika der kommunalen PR	12
3.2.1	Ist ein Bürger Kunde der Gemeinde?	12
3.2.2	Kommuniziert eine Gemeinde wie ein Unternehmen?	14
3.2.3	Kommunale PR und Politik	16
4	Kommunale PR und ihre Medien	18
4.1	Medienarbeit als Teil der kommunalen PR	18
4.2	Kommunale PR und Print	19
4.3	Kommunale PR im Internet	21
5	Die Studie	24
5.1	Kommunale PR: Das Stiefkind der Public Relations	24
5.2	Methodik und Vorgehen	25
5.3	Auswertung	26
6	Ergebnisse der Studie	27
6.1	Kommunikationsverhalten und Kommunikationsmittel	27
6.1.1	Bürgerinformation und Medieneinsatz	27
6.1.2	Dialoggruppen	37
6.1.3	Feedback-Möglichkeiten der Gemeindebürger	47
6.1.4	Dialoggruppengerechte Informationsaufbereitung	50
6.2	Medienarbeit	51
6.2.1	Medienarbeit in den Bezirken	54

6.3 Gemeindezeitung	60
6.3.1 Erscheinungsrhythmus	61
6.3.2 Produktionsverantwortlichkeiten	64
6.3.3 Finanzierung	66
6.3.4 Eigentumsverhältnisse	70
6.4 Internet	73
6.4.1 Eigene Gemeindewebsites	73
6.4.2 Präsentation auf dem Gemeindeserver	74
6.4.3 Elemente der Website	76
6.4.4 Inhalte auf den Gemeindewebsites	84
6.4.5 Private Websites von Bürgermeister und Gemeinderat	86
6.4.6 Integration externer Inhalte und Links	89
6.4.7 Aktualisierung der Gemeindewebsite	91
6.4.8 Auswertung der Besucherzahlen	96
6.5 Kommunikationsmanagement	99
6.5.1 Zuständigkeit	99
6.5.2 Anzahl der Beschäftigten	102
6.5.3 Ausgaben für die Kommunikation	105
6.5.4 Interesse an Weiterbildung, Evaluation und Beratung	107
7 Fazit	112
8 Abbildungsverzeichnis	116
8.1 Tabellen	116
8.2 Grafiken	116
9 Quellen- und Literaturverzeichnis	119
10 Anhang	122
10.1 Fragebogen	122
10.2 Tabellen	131

1 Vorwort

„Demokratie wird am besten in den Gemeinden gelehrt. Dort werden die praktische Arbeit und das Ergebnis einer Abstimmung unmittelbar sichtbar.“

Konrad Adenauer

Dieses Zitat wird (in der einen oder anderen Abwandlung) gerne verwendet, um die Bedeutung der Gemeinden für die Demokratie und das Demokratiebewusstsein darzustellen. In diesen wenigen Worten bringt der deutsche Politiker etwas sehr Bedeutsames zum Ausdruck, das zu gerne übersehen wird: Demokratie muss für die Menschen sichtbar sein. Allzu oft haben die Menschen das Gefühl, von oben herab regiert zu werden, und dass sie ohnehin keine Möglichkeit haben, in diesen Prozess lenkend einzugreifen. Dieses Gefühl wird oftmals auch dadurch verstärkt, dass Wahlen keine Änderung der als schlecht empfundenen Situation bringen. Die agierenden Personen wechseln (vielleicht) zwar, die Probleme bleiben in der Regel jedoch ungelöst. Der Unmut über Demokratie und Politik wächst und endet in der viel zitierten Politikverdrossenheit. Diese Politikverdrossenheit der Menschen entsteht in der Regel auf Bundes- oder Landesebene und pflanzt sich unaufhaltsam auch auf die kommunale Ebene fort. Die Gemeinden haben, in ihrer gern zitierten Funktion als Stammzelle der Demokratie, hier die einmalige Chance und Möglichkeit, diese Entwicklung zumindest für ihren Wirkungsbereich aufzuhalten und im Idealfall sogar umzukehren. Das ist allerdings nur dann möglich, wenn die handelnden Personen in den Gemeinden, jenen Auftrag annehmen, der in Adenauers Ausspruch enthalten ist: die Demokratie und ihre Arbeit für die Menschen auch sichtbar zu machen.

Sichtbar machen heißt in diesem Zusammenhang, die Menschen in den Gemeinden aktiv zu informieren und mit ihnen zu kommunizieren. Dem Verlust an Vertrauen, den die Gemeinden als erste und in vollem Umfang zu spüren bekommen, kann nur durch Information und Kommunikation entgegengewirkt werden. Die Ansprüche der Menschen sind in allen Bereichen deutlich gewachsen. Das trifft auch auf ihren unmittelbaren Lebensraum zu. Die Menschen in den Gemeinden wollen informiert werden. Die Zeiten, in denen man die Tätigkeiten des Bürgermeisters und Gemeinderates unreflektiert konsumiert hat, sind vorbei. Die Menschen wollen und brauchen Informationen, Erklärungen und die Gewissheit, dass auch ihre Meinung

und Bedenken geäußert werden können und vor allem auch, dass diese Ernst genommen werden und in die Entscheidungsprozesse einfließen. Kommunikation und Interaktion zwischen Gemeinde und Bürger ist damit das Fundament für ein gelungenes Miteinander. Die Gemeinden, die sich immer mehr als moderne multifunktionale Dienstleister ihrer Bürger sehen und verstehen, müssen das gesteigerte Informations- und Kommunikationsbedürfnis ihrer Bürger befriedigen. Kommunikation darf dabei nicht als Nebenprodukt des Verwaltungsprozesses gesehen werden. Die Kundenzufriedenheit, sofern man bei Bürgern von Kunden sprechen kann, steht im Vordergrund.

Für die Gemeinden ist es daher erforderlich, sich intensiv mit den Funktionalitäten eines modernen und aktiven Informations- und Kommunikationsmanagements auseinander zu setzen. Dieses umfasst verschiedene Aspekte. Zum einen bleibt es nach wie vor wichtig, den persönlichen Kontakt mit den einzelnen Dialoggruppen in der Gemeinde zu pflegen. Parallel dazu ist es wichtig, die verschiedenen analogen und digitalen Kommunikationskanäle optimal zu bedienen. Und gerade da liegt auch eine der großen Herausforderungen. Einerseits ist es wichtig, die bestehenden, klassischen Kommunikationsmittel und -medien wie Brief, Gemeindezeitung oder Radio im Rahmen der kommunalen Kommunikation einzusetzen, und darüber ist es zunehmend erforderlich, sich auch mit den modernen, interaktiven Kommunikationstools, die das Internet bietet, vertraut zu machen und sie entsprechend zu nutzen. Gerade die Entwicklung des Internets hat eine Dynamik in Gang gesetzt, mit der sich alle Lebensbereiche auseinandersetzen müssen. Auch die Gemeinden kommen nicht umhin, sich diesem Thema anzunehmen. Ein entscheidendes Schlagwort ist dabei E-Government. Die so gerne propagierte bürgernahe Verwaltung erfordert, ja verlangt von den Gemeinden, sich mit den modernen Technologien und den verschiedenen Spielarten vertraut zu machen, die das Internet bietet.

Dieser Weg kann nur erfolgreich bestritten werden, wenn sich die Gemeinden über zwei grundlegende Dinge bewusst werden: Zum einen, dass Kommunikation einen wichtigen Teil im modernen kommunalen Management darstellt und zweitens, dass es im Bereich der kommunalen Kommunikation bzw. kommunalen PR eines deutlichen Professionalisierungsschubes bedarf.

Doch wie soll es in einem Bereich einen Professionalisierungsschub geben, der in Österreich bisher kaum existent war? Die kommunale PR zählt zu den wenigen Teilbereichen der Public Relations, die bisher nur wenig bearbeitet und belegt ist. Während es in Deutschland doch einige Autoren, Institutionen und Agenturen gibt, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen, ist Österreich ein weißer Fleck auf der Landkarte der kommunalen PR.

Diese Studie erhebt erstmalig in Österreich, wie es um die Kommunikations-tätigkeiten heimischer Gemeinden bestellt ist. Es ist die erste Studie, die sich diesem Thema auf breiter Basis widmet. Was zuvor nur angenommen werden konnte, erhält nun eine faktische Untermauerung durch Zahlen von über 300 Gemeinden. Diese Studie ist ein erster und bedeutender Schritt, die kommunale PR auch in Österreich stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken.

2 Gemeinde und ihr sich wandelndes Umfeld

Im § 1 der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 ist klar definiert, dass jedes Grundstück zu einer Gemeinde gehören muss. Wir können also nicht nicht in einer Gemeinde leben. Die Abwandlung des bekannten Axioms des österreichischen Kommunikationswissenschaftlers Paul Watzlawick verdeutlicht die Bedeutung der Gemeinden für das Leben der Menschen.¹

Wir alle sind Teil einer Gemeinde. Dabei ist es irrelevant, wie groß diese Gemeinde ist. Wien ist ebenso eine Gemeinde wie Graz oder die von der Einwohnerzahl kleinsten steirischen Gemeinden Freiland bei Deutschlandsberg (128 Einwohner), Tyrnau (151 Einwohner) und Sulztal an der Weinstraße (152 Einwohner). Die Gemeinde, in der wir leben, ist unser nächstes Umfeld. Sie hat großen Einfluss auf unsere Entwicklung, Weltsicht und Lebensweise.

Wechselweise nehmen allerdings auch wir großen Einfluss auf die Gemeinde selbst. Sei es durch unser bloßes Dasein als (Wohn-)Bevölkerung, durch unsere berufliche Tätigkeit in der Gemeinde und/oder durch unser eigenes Engagement innerhalb des sozialen, wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Gesamtgefüges, das eine Gemeinde bildet. Nicht zuletzt hat jeder Gemeindegänger auch insofern Einfluss auf seine Gemeinde, da seine Stimme bei den Kommunalwahlen die Zukunft der Gemeinde und somit wiederum seine eigene Zukunft bestimmt.

Grundlage für diese gegenseitige Einflussnahme ist, dass die Teile dieses Netzwerkes untereinander in Verbindung stehen. In Kontakt treten wir mit- und untereinander durch die verschiedenen Formen der Kommunikation. Was für den Menschen an sich gilt, gilt auch für das Konstrukt der Gemeinde. Auch sie kommuniziert mit den Bürgern und umgekehrt. Entscheidend ist, welche Mittel und Kanäle die Beteiligten in diesem Kommunikationsprozess zur Verfügung haben. Die Kommunikationspartner in diesem Prozess sind sehr heterogen – Alter, Bildung, Einkommen, etc. unterscheiden sich sehr stark. Je mehr verschiedene Kommunikationskanäle zur Verfügung stehen, desto wahrscheinlicher ist ein kontinuierlicher und vor allem vielschichtiger Kommunikationsprozess. Dadurch wird

¹ Vgl. Liebert, Tobias: Berufsfeld Kommunen/kommunale PR. In: Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Hg. v. Günter Bentele [u. a.]. 2., korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden 2008. S. 482.

gewährleistet, dass die Gemeinde viele verschiedene Teilöffentlichkeiten erreicht und umgekehrt von diesen Feedback bekommt. Ein sehr breites Angebot an Kommunikationstools ist demnach Grundvoraussetzung für erfolgreiche Kommunikation zwischen Gemeinde und Bürger. Im Laufe der Jahre und mit zunehmender Technisierung haben sich die verschiedenen Kommunikationstools weiterentwickelt bzw. neue sind entstanden. Eines davon – und zugleich ein sehr prägendes – ist das Internet. Das Internet ist in seiner gegenwärtigen Form wohl der Inbegriff der Multimedialität und globalen Vernetzung. Es in seiner Gesamtheit und mit all seinen Möglichkeiten für die Kommunikation zu nutzen, ist eine der großen Herausforderungen für die Kommunikatoren in den Gemeinden.

2.1 Die Globalisierung in der Gemeinde

Die Welt wächst immer enger zusammen. Die Globalisierung ist ein sich ständig fortsetzender Trend, der auf jeden einzelnen Auswirkungen hat. Zum einen profitieren wir von ihr durch mehr Wissen und eine Fülle an (neuen) Produkten, zum anderen erhöht sich durch diese Verflochtenheit unweigerlich auch der wirtschaftliche, politische und soziale Druck auf jeden einzelnen. Jeder Trend hat laut Hans-Georg Häusel aber auch immer einen Gegentrend². Das beruht auf unserer neurobiologischen Programmierung und lässt sich in vielen Entwicklungen aufzeigen: Durch den Verkauf von gentechnisch veränderten bzw. hergestellten Lebensmitteln (Trend) wurden auch Bio-Lebensmitteln immer wichtiger (Gegentrend). Der immer freizügigere Umgang mit Erotik und Sexualität (Trend) hat als Gegentrend die „neue“ sexuelle Enthaltsamkeit, wie sie Initiativen wie „True Love Waits®“ oder „Wahre Liebe wartet“ propagieren³. An dieser Stelle ist anzumerken, dass diese Gegentrends in den Medien als Trends dargestellt werden, da der eigentliche, schon viel länger anhaltende Trend als solcher nicht mehr (medial) wahrgenommen wird. Da die Globalisierung ebenfalls so ein Trend ist, gibt es auch hier die entsprechende Gegenbewegung – die so genannten Globalisierungsgegner.

In der Regel wird nur auf den rein ökonomischen Aspekt der Globalisierung Bezug genommen. Darüber hinaus gibt es noch einen weiteren, der gerade für die Akteure der kommunalen PR von Bedeutung ist: Die Globalisierung der Medieninhalte. Wir

² Vgl. Häusel, Hans-Georg: *Limbic Success. So beherrschen Sie die unbewussten Regeln des Erfolgs – die besten Strategien für Sieger.* Freiburg im Breisgau 2002. S. 173ff.

³ Vgl. N.n.: *Welcome to True Love Waits.* In Internet: <http://www.lifeway.com/tlw> (eingesehen am 23.3.2008), <http://www.wahreliebewartet.de> sowie http://de.wikipedia.org/wiki/True_Love_Waits

nehmen Teil am gesamten Weltgeschehen. Tagtäglich erreichen uns über die verschiedenen Medien (Print, Radio, TV und Online) Bilder und Berichte über Ereignisse auf der ganzen Welt – Überschwemmungen in Mexiko, der Präsidentschaftswahlkampf in den USA, frühere Aktfotos der neuen Präsidentengattin Frankreichs, Flüchtlings- und Hungerkatastrophen in Zentralafrika oder die Menschenrechtsverletzungen Chinas an den tibetanischen Demonstranten. Durch diese Fülle an Informationen über weit entfernte Ereignisse entsteht im Gegenzug das Bedürfnis beim Rezipienten, ebenso viele wenn nicht sogar mehr Informationen über seinen nächsten Lebensraum zu erhalten. Dieses Bedürfnis wird von so genannten Regionalmedien nur teilweise gedeckt. Zum einen erreichen nicht alle Informationen die Redaktionen, zum anderen ist es dem Medium nicht möglich, alle Informationen abzudrucken, die sie erhält (Nachrichtenselektion). Ottfried Jarren leitete bereits 1984 aus dieser Tatsache eine publizistische Unterversorgung des kommunalen Raumes⁴ ab. Und er stellt fest: „In die so entstandene Lücke stoßen neue Druckerzeugnisse (Printmedien) vor, wie z.B. Stadtmagazine, lokale Parteizeitungen, Gemeinde- und Pfarrbriefe der Kirchen, aber auch Initiativzeitungen von Bürgerinitiativen und sogenannte [sic!] ‚Volksblätter‘“.⁵ Diese Aussage hat bis heute nichts von ihrer Kraft und Bedeutung gerade für die kommunale PR verloren. Durch die Entstehung des Internets und die dadurch sich exponentiell vergrößerten Möglichkeiten für das kommunale Kommunikationsmanagement hat sich diese Aussage noch massiv verstärkt (siehe dazu Kapitel 4.3 Kommunale PR im Internet). Dadurch erwachsen auch neue Herausforderungen in der Ansprache und Informationsvermittlung an die Bürger. Es ist erforderlich, sich mit diesen neuen Kommunikationstools entsprechend auseinander zu setzen, ihre Vor- und Nachteile und Einsatzmöglichkeiten für die einzelnen Zielgruppen zu analysieren sowie sich mit deren Umsetzbarkeit und Nutzung im Alltag vertraut zu machen. Die Akteure der kommunalen PR sehen sich gezwungen, sich diesen und anderen Herausforderungen zu stellen.

⁴ Vgl. Jarren, Ottfried: Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien. München 1984 (=Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 14). Editorial.

⁵ Ebenda.

2.2 Konkurrenzkampf und demografischer Wandel

Die Gemeinden sind mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die es in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zu meistern gilt. Eine dieser Herausforderungen ist mit Sicherheit der steigende Wettbewerb und härtere Konkurrenzkampf, der mittlerweile auch vor den Gemeinden nicht mehr Halt macht. „Die erhöhte Standortunabhängigkeit von Unternehmen, aber auch die zunehmende Mobilität von Bürgern bei der Wahl ihrer Wohn-, Einkaufs- und Freizeitorde haben einen intensiven Wettbewerb zwischen den Kommunen entfacht.“⁶ Die Gemeinden buhlen um jeden Gemeindegänger, jedes Unternehmen, jeden Gast und Touristen und um noch vieles mehr. „Man ringt um die Ansiedlung von Unternehmen und Institutionen, um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen, um Kongresse und Ausstellungen, um Bauprojekte und Fördergelder, um Touristenströme und Einwohnerzuzüge, um kulturelles Niveau und Lebensqualität, um Wissenschaftler und Studenten, um politische Bedeutung und Medienpräsenz“, meinte etwa Ulrich Höver, Leiter des Amtes für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Dresden.⁷

Bei diesem Buhlen und Ringen geht es schon lange nicht mehr nur darum, neue Bürger, Unternehmen usw. für die Gemeinde zu gewinnen. Vielmehr geht es, vor allem in ländlichen und strukturschwachen Regionen darum, die Abwanderung der Bevölkerung und der ansässigen Unternehmen zu stoppen. „Eine 1995 durchgeführte Umfrage unter den Wirtschaftsförderstellen aller [deutschen] Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (...) ergab, daß [sic!] die Unternehmerschaft vor Ort und nicht etwa ortsfremde Unternehmen die wichtigste Zielgruppe dieser Stellen darstellt.“⁸

Die Realisierung der verschiedensten Gemeindeprojekte hängt von deren Finanzierung ab. Und die Finanzierung ist wiederum von eben diesen Faktoren – Bevölkerungszahl, Unternehmensdichte und Tourismus – abhängig. Durch den demografischen Wandel vorangetrieben, wird sich der Trend des kommunalen Wettbewerbs in den kommenden Jahren noch deutlich verstärken. Dieser Strukturwandel trifft manche Regionen stärker als andere. Das zeigt auch deutlich

⁶ Hohn, Stefanie: Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2006. S. 1.

⁷ Vgl. Liebert, Tobias: Kommunale Public Relations. In: Berufsfeld Public Relations. Hg. v. Günter Bentele. Berlin 1998 (= PR-Fernstudium, PR-Kolleg, Bd 1). S. 199f.

⁸ Ebenda. S. 200

die „Regionale Bevölkerungsprognose 2031“⁹ der Landesstatistik Steiermark aus dem Jahr 2007. So hat etwa der Großraum Graz (mit den Umlandbezirken Graz-Umgebung, Deutschlandsberg, Feldbach und Leibnitz) auch in Zukunft nichts zu befürchten. Sie zählen zu den klaren Gewinnern, während die gesamte Obersteiermark von Bevölkerungsrückgängen von mehr als 25 % betroffen sein wird. Auch der Süden ist davon betroffen. Laut Bevölkerungsprognose wird Radkersburg der einzige Bezirk der Steiermark sein, in dem alle Gemeinden sich einem Bevölkerungsrückgang stellen müssen.

Der Rückgang der Bevölkerungszahlen ist aber nicht die einzige Herausforderung, die der demografische Wandel mit sich bringt. Sinkende Geburtenraten gepaart mit der immer höheren Lebenserwartung führen dazu, dass sich die Altersstruktur in den kommenden Jahren deutlich verändern wird. Bis 2031 wird keine einzige steirische Gemeinde mehr einen Anteil von Personen im Pensionsalter von weniger als 20 % aufweisen. Demgegenüber steht ein teils drastischer Rückgang von Kindern (0 bis 14 Jahre) und Personen im Erwerbsalter (15 bis 59 Jahre). Die Ausnahme bildet auch hier der Großraum Graz.

2.3 Politikverdrossenheit

Auch darf man die zunehmende Politikverdrossenheit nicht außer Acht lassen. Zwar haben Politik und kommunale PR an sich nur sehr wenig miteinander zu tun (Siehe Punkt 3.2.3 Kommunale PR und Politik), allerdings nimmt die Politik immer wieder Einfluss auf die zu kommunizierenden Themen bzw. deren Umfang und macht so eine Unterscheidung oftmals schwierig. Auch ist eine differenzierte Wahrnehmung in der Öffentlichkeit oft nur schwer möglich, da die handelnden Personen zum einen in der Verwaltung tätig sind und zum anderen aber auch Teil des politischen Systems sind. Umso wichtiger ist eine kontinuierliche und offene Kommunikationspolitik aller in diesem Prozess beteiligten Personen und Institutionen. „Denn in einer Zeit, in der an der Vertrauenswürdigkeit und Leistungsfähigkeit auch der Kommunalpolitik immer mehr gezweifelt wird, tut aufklärende Bürgerinformation mehr denn je Not.“¹⁰ Oder

⁹ Regionale Bevölkerungsprognose Steiermark: Gemeindeprognose 2007. ÖROK-Bezirksprognose 2006. Im Internet: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10003178_97617/6166817d/Publikation%2011-2007.pdf (eingesehen am 28.03.2008).

¹⁰ Müller, Ewald und Wetterich, Susanne: Rathaus im Klartext. Moderne Bürgerinformation. Hg. v. Hansjürgen Bals [u. a.]. Heidelberg [u. a.] 2005 (= Die neue Kommunalverwaltung, Bd. 11). S. 1.

wie es Ludger Jägers formuliert: „Nur wer sein Handeln erklärt, gewinnt Vertrauen. Vertrauen bildet die Basis für eine erfolgreiche Wiederwahl.“¹¹ Wichtig dabei ist und bleibt, dass es eine klare Trennung zwischen der Kommunikation der Gemeinde als Verwaltungseinheit und jener der politisch agierenden Personen gibt.

2.4 Zukunft durch und mit Professionalität

Diese geänderten und sich nach wie vor ändernden Rahmenbedingungen erfordern auch sich ändernde Strategien und Maßnahmen, zum einen im kommunalen Management und zum anderen in der kommunalen Kommunikation. Auf beiden Seiten bedarf es Personen mit entsprechendem Know-how. Die Professionalisierung des kommunalen Bereiches schreitet rasch voran. Die kommunale PR hinkt dieser Entwicklung noch etwas hinterher. Ohne moderne Kommunikations- und Marketingmaßnahmen wird es den Gemeinden und Regionen allerdings kaum gelingen, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Aktiv betriebene kommunale PR leistet hier einen entscheidenden Beitrag. Kirsten Armbruster erklärte in einem Interview im Rahmen des Wahlkampfes um den Bürgermeistersessel in Riedenburg (Deutschland): „Es reicht nicht aus, im Rathaus zu sitzen und darauf zu warten, dass Investoren kommen. Man muss aktiv werden und Kunden akquirieren.“¹² Dieser Ausspruch gibt im Kern auch den Auftrag an eine aktive Informations- und Kommunikationspolitik der Gemeinde wieder: ***Es reicht nicht aus, im Gemeindeamt zu warten, dass die Bürger kommen und mit uns kommunizieren. Wir müssen aktiv mit unseren Bürgern in Verbindung treten, sie mit Informationen versorgen und ihr Feedback einholen.***

¹¹ Jägers, Ludger: „Fakten gut an die Bürger bringen“. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Recklinghausen 2003. S. 8.

¹² Hauser, Johannes und Zell Tobias: „Es reicht nicht aus, im Rathaus zu sitzen und zu warten“. Im Internet: <http://www.donaukurier.de/lokales/riedenburg/art602,1824806> (eingesehen am 29.03.2008).

3 Die Gemeinde als Kommunikationsträger

Es liegt in der Natur einer Gemeinde, dass sie im ständigen Austausch mit ihren Bürgern steht. Dieser Austausch verläuft über verschiedene Kanäle. Einen wichtigen Beitrag leistet hier – wie sonst auch – die personale Kommunikation. Allerdings wäre es fatal anzunehmen, dass diese Form des Austausches ausreicht, um die Bürger zu informieren bzw. von den Bürgern Feedback zu bekommen. „Mit der direkten Kommunikation erreicht man naturgemäß nur einen begrenzten Kreis, einzelne Zielgruppen.“¹³ Versammlungen, Sprech- und Amtsstunden sind ein wesentlicher Teil der kommunalen Kommunikation. Durch die geänderten Rahmenbedingungen reichen diese Kommunikationsmaßnahmen allerdings bei weitem nicht mehr aus. Es bedarf eines modernen Kommunikations-Mix.

3.1 Kommunale PR: Eine Definition

Das Interessante an solchen Begriffen ist, dass sie vielschichtig interpretierbar sind. Allein der Begriff PR, also Public Relations, lässt sich in verschiedenste Weise deuten. Es gibt unzählige Definitionen darüber, was dieser Begriff eigentlich aussagt. Das Problem liegt darin: „Public Relations bezeichnet ein komplexes kommunikatives Handeln. Da aber bereits Kommunikation nur schwierig zu definieren ist, schlagen diese Schwierigkeiten voll auf die Definition von PR durch und führen zu sehr heterogenen Definitionen.“¹⁴

Der Begriff „PR“ hat noch eine weitere Dimension, die es zu berücksichtigen gilt. Er stammt aus dem Englischen. Ein passendes bzw. treffendes deutsches Äquivalent für diesen Begriff zu finden, scheint schier unmöglich zu sein. Gerne wird der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ als deutsche Übersetzung verwendet. Doch auch dieser greift zu kurz. Denn der englische Begriff Public Relations „umschreibt einen Sachverhalt, während der deutsche Begriff Öffentlichkeitsarbeit auf eine Tätigkeit abhebt“.¹⁵ Aber genau um diesen Sachverhalt, um die Beziehungen geht es: Die Beziehungen mit der Öffentlichkeit.

¹³ Jägers, Fakten, S. 9.

¹⁴ N. N.: PR-Definition. Im Internet: <http://www.pr-woerterbuch.de/wiki/index.php/PR-Definition> (eingesehen am 26.03.2008).

¹⁵ Avenarius, Horst: Public Relations. Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation. 2., überarbeitete Auflage. Darmstadt 2000. S. 3.

Eine Gemeinde kommt gar nicht umhin, Beziehungen mit ihrer Öffentlichkeit aufzubauen. Diese Beziehungen passieren zwangsläufig. Jeder von uns ist mit der Gemeinde in irgendeiner Art und Weise verbunden – Kindergarten, Schule, Wohnung, Müllabfuhr, Kanal usw. Die Berührungspunkte sind vielschichtig. Damit sind wir Teil eines Netzwerkes, das in seiner Gesamtheit die Gemeindeöffentlichkeit bildet. Dieses Netzwerk besteht aus verschiedenen Dialoggruppen – zum einen selbstverständlich aus den Bürgern, zum anderen aus der lokalen Wirtschaft, den Vereinen, Verbänden und Institutionen sowie einer nicht näher definierten Umwelt (umliegende Gemeinden, Interessensvertretungen, Landesregierung etc.). Die Bürger sind dabei eine der, wenn nicht sogar die wichtigste Dialoggruppe. Sie sind nicht nur zahlenmäßig die bedeutendste, sondern sind durch ihr Stimmrecht bei den Kommunalwahlen Empfänger und Auftraggeber der Kommunalverwaltung zugleich.¹⁶ Damit ist kommunale PR kein Top-down-Instrument, sondern ein Tool des gesamten kommunalen Netzwerkes. Kommunale PR kommt demnach Faulstichs Forderung am nächsten, dass PR keine Managementfunktion der Leitung sei, sondern aller Elemente des Systems das Öffentlichkeit konstituiert.¹⁷

Aufgabe der Gemeinde ist es, dieses Netzwerk mit allen relevanten Informationen zu versorgen, die für das Zusammenleben in diesem Netzwerk notwendig sind. Das ist allerdings nur ein Aspekt. Weiters muss nämlich das Netzwerk Möglichkeiten haben, mit der Gemeinde in Kontakt zu treten. Denn gerade dem Bürger so nahe Einheiten wie die Gemeinde leben von diesem ständigen Austausch. Kommunale PR kann nie einseitig fungieren, sie ist per se dialogisch.

Der Begriff kommunale PR subsumiert eine Reihe verschiedener Kommunikationsmaßnahmen und Kommunikationstools, die darauf ausgerichtet sind, den kontinuierlichen Austausch von Informationen, Meinungen und Erfahrungen zwischen den Dialoggruppen und der Gemeinde voran zu treiben und zu unterstützen. Dem Ansatz von Müller und Wetterich, dass die Information der Bürger an erster Stelle steht und dann erst die Public Relations in all ihren Schattierungen kommen¹⁸, kann insofern nicht zugestimmt werden, da hier einerseits ausschließlich auf die Bürger fokussiert wird und andererseits der interaktive Aspekt zur Gänze

¹⁶ Vgl. Liebert, Berufsfeld, S. 486.

¹⁷ Vgl. Faulstich, Werner: Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit. Stuttgart 2000. S. 43.

¹⁸ Müller und Wetterich, Rathaus, S. 2.

fehlt. Und gerade die Interaktivität macht die kommunale PR (eine der Schattierungen der Public Relations, wie Müller und Wetterich es nennen) aus.

Unter Berücksichtigung all der zuvor beschriebenen Aspekte, Herausforderungen und Besonderheiten der kommunalen PR haben wir folgende Definition für diesen Teilbereich der Public Relations gefunden, die alle relevanten Punkte beinhaltet ohne überbordend und unverständlich zu sein:

Kommunale PR sind alle (Kommunikations-)Maßnahmen, die den Austausch zwischen der Gemeinde und ihren Dialoggruppen fördern und unterstützen.

Diese Definition benennt die Hauptkomponenten der kommunalen PR, ohne dabei ins Detail zu gehen und Handlungsanweisungen bzw. -empfehlungen zu verpacken. Auf diese Definition bauen auch alle weiteren Überlegungen und Ergebnisse der Studie auf.

3.2 Spezifika der kommunalen PR

Nachdem die Rahmenbedingungen dargestellt und eine Definition für kommunale PR gefunden wurde, ist es erforderlich sich mit den Besonderheiten der kommunalen PR auseinanderzusetzen. Dazu zählt das besondere Verhältnis zwischen Gemeinde und Bürger bzw. die besondere Stellung der Bürger gegenüber der Gemeinde, die Parallelen und Unterschiede zwischen klassischer Unternehmenskommunikation (für ein Wirtschaftsunternehmen) und kommunaler PR sowie das Spannungsfeld der kommunalen PR mit Politik.

3.2.1 Ist ein Bürger Kunde der Gemeinde?

Der Frage „Ist ein Bürger Kunde der Gemeinde?“ muss eine andere vorangestellt sein: „Was ist die Aufgabe einer Gemeinde?“ Dazu finden sich in der Steiermärkischen Gemeindeordnung (Zweites Hauptstück, I. Abschnitt, §§ 40 bis 42) die entsprechenden rechtlichen Antworten, auf die hier nicht näher eingegangen wird. Zusammengefasst kann man die Gemeinde als multifunktionalen Dienstleister für die Bürger bezeichnen. „Wenn die Kommune zum Dienstleistungsunternehmen

wird, avanciert der Bürger zum Kunden.“¹⁹ Auch Ludger Jägers geht von diesem Dienstleistungscharakter aus und attestiert: „Im übrigen [sic!] versteht sich die moderne Stadtverwaltung als Dienstleister.“²⁰ Was Jägers hier für die Stadtverwaltungen reklamiert gilt in gleicher Weise selbstverständlich auch für jede einzelne Gemeinde – egal welcher Größenordnung.

Für die Gemeinde als Dienstleistungsunternehmen gelten im Prinzip die gleichen Bedingungen wie für klassische Dienstleistungsbetriebe der Wirtschaft: Sie stehen im Dienste des Kunden und müssen sich auf dessen Bedürfnisse einstellen. Durch die sich ändernden, vor allem immer spezieller werdenden Bedürfnisse der Gemeindegäste, musste und muss sich auch das Leistungsspektrum der Gemeinde kontinuierlich ändern. Da kaum Agenden wegfallen, wird dieses Leistungsportfolio des Dienstleistungsunternehmens „Gemeinde“ immer größer. Neben der Befriedigung der Kundenbedürfnisse durch die Erledigung ihrer Anliegen bedarf es, im Sinne einer optimalen Kundenbetreuung, der all umfassenden Information und Kommunikation mit den Bürgern. „Die Bürger als Kunden erwarten eine optimale Bedienung, zu der eben auch die intensive Kundeninformation gehört.“²¹

Die Rolle des Bürgers geht allerdings weit über die eines klassischen Konsumenten hinaus. Die Gemeinde bildet sein Lebensumfeld. Während der Konsument eher passiv und auf reine Bedürfnisbefriedigung aus ist, haben Bürger darüber hinaus noch weitere „Rollen“, z. B. als Mitgestalter in der lokalen Gemeinschaft, wo gerade ihre aktive Kooperation erforderlich ist.²² Jörg Bogumil ordnet dem Bürger drei verschiedene Rollen zu²³: politischer Auftraggeber, Adressat der Leistungserstellung (Kunde) und Mitgestalter des Gemeinwesens (Koproduzent der Leistungserstellung). Somit ist der Bürger nicht nur Kunde, aber auch – oder wie Klaus Wirth es formuliert „Der Begriff Kunde ist Ergänzung, nicht Ersatz des Begriffs Bürger.“²⁴

¹⁹ Bogumil, Jörg: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hg. v. Herbert Kubicek u. a. Heidelberg 1999. Im Internet: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/buertele.pdf> (eingesehen am 02.04.2008).

²⁰ Jägers, Fakten, S. 39.

²¹ Ebenda.

²² Vgl. Hohn, Public Marketing, S. 48.

²³ Vgl. Bogumil, Bürgerkommune.

²⁴ Wirth, Klaus: Moderne Gemeindeverwaltung zwischen Kundenorientierung und Bürgerengagement. In: Verwaltung und Management, 3/2005. S. 153.

Wie zuvor beschrieben, ist eine aktive Kommunikation mit dem Bürger in der Rolle als Gemeindegast wichtig. Dies gilt auch für den Bürger als Mitgestalter des Gemeindegastes. Eine Grundvoraussetzung für die Aktivität der Bürger ist, dass sie in einem hohen Ausmaß über das aktuelle Gemeindegastgeschehen und über zukünftig geplante Gemeindegastvorhaben und -projekte sowie deren Zielsetzung, Organisation und Ablauf informiert sind. „Eine wesentliche, möglicherweise die grundlegende Voraussetzung für Partizipation ist eine aktive Informationspolitik durch die Gemeinde.“²⁵

Eine funktionierende kommunale PR bedient zwei der drei von Bogumil beschriebenen Bürgerrollen. Die Kommunikation mit der dritten Bürgerrolle, der Bürger als politischer Auftraggeber, ist ein Spezialfall der im Punkt 3.2.3 Kommunale PR und Politik behandelt wird.

Kommunale PR ist ein zentraler Punkt in der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde als Dienstleister und Dienstleistungspartner der Bürger. Sie gewährleistet den Austausch und damit die Zufriedenheit der Bürger. Im Sinne einer bürgernahen Verwaltung ist das wohl oberstes Ziel der modernen Gemeinden.

3.2.2 Kommuniziert eine Gemeinde wie ein Unternehmen?

Die Entwicklung der Gemeinden hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen hat weitreichende Folgen. Sieht man nämlich die Gemeinde als modernes Dienstleistungsunternehmen an, lässt sich auch ableiten, dass für ihr Kommunikationsverhalten die gleichen Regeln und Gesetzmäßigkeiten gelten wie für alle anderen Unternehmen. Das bedeutet dann auch, dass sich die Kommunikation der Gemeinden von der klassischen Unternehmenskommunikation²⁶ eines Wirtschaftsunternehmens nicht mehr unterscheidet. Die kommunale Verwaltung und damit auch die kommunale Kommunikation sind im Wandel. Tobias Liebert sieht dadurch große Veränderungspotenziale. „Indem sich die bürokratischen Verwaltungen zu modernen Dienstleistungs- und Serviceorganisationen reformieren,

²⁵ Wesselmann, Christoph: Internet und Partizipation in Kommunen. Strategien des optimalen Kommunikations-Mix. Wiesbaden 2002. S. 31.

²⁶ Die Begrifflichkeiten PR, Öffentlichkeitsarbeit, Unternehmenskommunikation werden in der allgemeinen Kommunikation oft synonym verwendet. In dieser Arbeit wird der Begriff „Öffentlichkeitsarbeit“ als Überbegriff verwendet. Als Unternehmenskommunikation wird die Öffentlichkeitsarbeit von Unternehmen bezeichnet. Dieser Definitionseinsatz lehnt sich an der Definitionszusammenfassung von Gernot Brauer an. Vgl. Brauer, Gernot: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Ein Handbuch. Konstanz 2005. S. 47.

verlangt dies zudem eine stärkere Adaption betriebswirtschaftlich-unternehmerischer Regeln – nicht zuletzt auch bei der Kommunikation.“²⁷ Dieser Anspruch spiegelt sich auch in der Modernisierung und Professionalisierung der Kommunikationsmaßnahmen wider. So gibt es etwa kaum mehr Gemeinden, die nicht über eine eigene Website verfügen. Und gerade das Internet ist, wie bereits erwähnt, ein entscheidendes Informations- und Kommunikationstool in der und für die Wirtschaft. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und der Bürgernähe gilt dies in gleichem Maße für die kommunale Verwaltung.

Allerdings ist die Gemeinde mehr als ein klassisches Dienstleistungsunternehmen. Durch die Multifunktionalität der Gemeinden ist eine Reduktion auf diese rein betriebs- bzw. marktpolitische Sichtweise nicht zulässig. Denn eine Gemeinde ist „keine Organisation im Sinne einer funktionalen Zweckgemeinschaft wie ein Unternehmen“²⁸. Sie ist als kommunale Verwaltung, die demokratisch kontrolliert wird und Recht und Gesetz verpflichtet ist, mehr als ein normales (ausschließlich) wirtschaftlich orientiertes Dienstleistungsunternehmen.²⁹ Es bedarf also einer mehr oder weniger klaren Trennung zwischen Unternehmenskommunikation und kommunaler Kommunikation bzw. kommunaler PR. Zwar ist es zunehmend auch, bzw. gerade auch für die kommunale PR von entscheidender Bedeutung, sich mit den Gesetzmäßigkeiten moderner Unternehmenskommunikation vertraut zu machen, um dienliche und nützliche Maßnahmen und Arbeitsschritte in den kommunalen Kommunikationsalltag zu integrieren, darüber hinaus ist es aber von ebenso großer Relevanz, dass die Besonderheiten der kommunalen PR durch eine zu starke Hinwendung zur klassischen Unternehmenskommunikation vernachlässigt oder gar vergessen werden. Diese Besonderheiten sind es, die das Berufsfeld der kommunalen PR so spannend und einzigartig machen. Eine Reduktion auf Kunden-Dienstleister-Kommunikation geht an der Bedeutung der kommunalen PR vorbei und bringt weder dem Bürger noch der Gemeinde etwas. Deshalb ist es theoretisch und auch praktisch gerechtfertigt, das Praxisfeld kommunaler PR von politischer, staatlicher, wirtschaftlicher etc. abzugrenzen.“³⁰

²⁷ Liebert, Berufsfeld, S. 482.

²⁸ Ebenda, S. 487.

²⁹ Vgl. Hohn, Public Marketing, S. 48.

³⁰ Liebert, Berufsfeld, S. 482.

3.2.3 Kommunale PR und Politik

Wie bereits dargestellt, ist kommunale PR ein unerlässliches Mittel der Bürgerinformation, das die Einwohner einer Gemeinde darüber auf dem Laufenden hält, was im Rathaus Thema ist, was verhandelt und letztendlich beschlossen wird. Peter Schwiderowski sieht in staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ein Instrument der Regierungsmacht, das in komplexen, demokratischen Staaten von jeher ein notwendiger, legitimer Bestandteil der Informationsvermittlung ist.³¹

Allerdings wird dieser Informationsauftrag oft nur als Mittel zur Eigenwerbung gesehen: „Die Öffentlichkeitsarbeit in den Rathäusern wird häufig ausschließlich als Selbstdarstellung verstanden, also missverstanden.“³² Dabei geht es nicht nur darum, Erfolgsmeldungen zu verbreiten, um den Bürger zu beruhigen. „Es ist weitaus besser, die Öffentlichkeit auch mit den Nachteilen eines Beschlusses für einzelne [sic !] vertraut zu machen.“³³

Zwischen dem Gebot möglichst objektiver und dem eigenen Wunsch nach möglichst umfassender und positiver Berichterstattung gerät Kommunale PR in ein Spannungsverhältnis: „Städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit hat einerseits die Pflicht, den demokratischen Prozess zu fördern, neutral und unparteiisch die Medien und die Bürger über die Arbeit der Stadtverwaltung zu unterrichten. Sie hat andererseits die Aufgabe, ein positives, einheitliches Erscheinungsbild der Stadt zu fördern, die Stadt so gut wie möglich in den Medien dargestellt zu bekommen und damit auch die Arbeit der Stadtverwaltung und des Oberbürgermeisters gut zu verkaufen“³⁴, fasst Ulrich Höver, Leiter des Bürgeramtes der Stadt Köln und ehemaliger Leiter des Amtes für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in Dresden, zusammen.

Eine weitere Unschärfe ergibt sich aus der Tatsache, dass hinter jeder Stadt- oder Gemeinderegierung politische Fraktionen stehen, deren Standpunkte unweigerlich Einfluss auf die Inhalte der Berichterstattung der kommunalen Pressestellen

³¹ Vgl. Schwiderowski, Peter: Öffentlichkeitsarbeit/ Presse- und Informationsamt der Regierung. In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Hg. v. Andersen Uwe und Woyke Wichard, 5. aktualisierte Auflage. Opladen 2005. S. 422.

³² Endres, Alfred: Strategien kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. Mit Bürger und Presse im Gespräch. 2. unveränderte Auflage. Stuttgart u.a. 1990. S. 30.

³³ Ebenda.

³⁴ Höver, Ulrich: Die „And-All-That“-Disziplin im Rathaus. PR für eine Stadtverwaltung. In: Public Relations in Theorie und Praxis. Grundlagen und Arbeitsweise der Öffentlichkeitsarbeit in verschiedenen Funktionen. Hg. v. Wolfgang Donsbach. (Erschienen: Angewandte Medienforschung, Schriftenreihe des Medieninstituts Ludwigshafen, Bd 4, Herausgegeben von Hans-Bernd Brosius). München 1997. S. 83.

nehmen. Oft ist auch der Kommunikationsverantwortliche einer Fraktion zugehörig. Allerdings darf nach Dirk Furchert städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit weder für eine, noch für eine andere Interessensgruppe – unabhängig von ihrer Größe oder ihrem Einfluss auf die Öffentlichkeit – Partei ergreifen.³⁵ Sie muss also möglichst neutral bleiben.

Deshalb hat die Kommunikation einer politischen Partei oder gar Wahlkampfwerbung nicht über die Kanäle und unter dem Deckmantel der kommunalen Public Relations zu passieren: „Zum Praxisfeld kommunaler Public Relations wird in der Regel die Kommunikationsarbeit der Kommunalen Selbstverwaltung (also der Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltung) gezählt, nicht etwa die aller Akteure kommunaler Öffentlichkeit.“³⁶

Kommunale PR ist nicht für die Interessen partikulärer Gruppierungen oder einzelner Personen, sondern für das Gemeinwesen bestimmt³⁷ und stößt dort an ihre Grenze, wo sie in die Nähe zur Wahl- und Parteiwerbung gerät.³⁸ Denn „die bürgerliche Meinungsbildung darf (...) zu keiner Zeit durch parteipolitisch gefärbte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Kommune beeinträchtigt werden.“³⁹ Für eine möglichst genaue Trennung sollte daher die PR der örtlichen Vereine oder Parteien, die zumeist Partialinteressen vertreten, der Verbands-PR oder Parteien-PR zugeordnet werden.⁴⁰

Christoph Wesselmann attestiert hingegen, dass die Gemeinden diese Trennung durchwegs einhalten: „Dabei zeigt die Praxis, dass Öffentlichkeitsarbeit auf der einen Seite durch die Verwaltung selbst organisiert wird und weitgehend unabhängig die Politik ihre eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit betreibt.“⁴¹

Dem Problem der Unschärfe zwischen kommunaler und politischer PR müssen sich die handelnden Personen trotzdem tagtäglich in ihrer Arbeit stellen und akzeptieren, dass eine genaue Trennung in vielen Fällen kaum oder gar nicht zu machen ist.

³⁵ Vgl. Furchert, Dirk: Konfliktmanagement in der kommunalen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Köln 1996. S. 9ff.

³⁶ Liebert, Berufsfeld, S. 484.

³⁷ Vgl. Müller und Wetterich, Rathaus, S. 2.

³⁸ Vgl. Endres, Strategien kommunaler Öffentlichkeitsarbeit, S. 18.

³⁹ Müller und Wetterich, Rathaus, S. 20.

⁴⁰ Vgl. Ebenda.

⁴¹ Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 32.

4 Kommunale PR und ihre Medien

Medienarbeit ist ein wichtiges Instrument der kommunalen PR. „Kommunen stehen im Vergleich zu vielen anderen schon ‚von Amts wegen‘ zumindest im lokalen Medieninteresse.“⁴² Dennoch oder gerade deswegen ist eine kontinuierliche und professionelle Medienarbeit für die Gemeinden sehr wichtig. Negative Ereignisse kommen auch ohne Zutun der kommunalen Kommunikationsträger in die lokalen und nationalen Medien, während andere (positive) Ereignisse ohne eine aktive Medienarbeit seitens der Gemeinden den Weg zu den Medien kaum finden. Die Präsenz einer Gemeinde in den Medien ist wichtig für das Image und in weiterer Folge für die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Weiters stärkt eine immer wiederkehrende und vor allem positive Berichterstattung in den Lokal- und Regionalmedien das Image der Gemeinde innerhalb des Gemeindegefüges.

4.1 Medienarbeit als Teil der kommunalen PR

Während der Begriff Öffentlichkeitsarbeit eine gesteuerte, gestaltete, bezahlte und somit kontrollierte Informationsverbreitung in Form von Broschüren oder selbst verlegten Zeitungen beschreibt, bedeutet Pressearbeit das Lancieren einer Meldung in einem unabhängigen Medium. Der Informationsverlust von PR-Publikationen ist sehr gering, weil der Auftraggeber meist selbst als Herausgeber auftritt, in einem unabhängigen Medium kann es hingegen passieren, dass die Berichterstattung nicht so ausfällt wie erhofft. Die Glaubwürdigkeit einer solchen Meldung ist aber wesentlich höher. Alleine deshalb kann Öffentlichkeitsarbeit ohne Pressearbeit nicht auskommen, die beiden Disziplinen bedingen einander.⁴³

Zu dem klassischen Mitteln der Presse- oder Medienarbeit gehören Presseaussendungen inklusive Fotos, O-Töne, Pressekonferenzen, -gespräche, -fahrten, Kamingespräche im kleinen Kreis oder Einzelgespräche, die oft in Form eines Interviews stattfinden.⁴⁴ Gute Pressearbeit bedarf allerdings auch eines Presseverteilers, der die Kontaktdaten der Journalisten, mit denen regelmäßig zusammengearbeitet wird, beinhaltet und der kontinuierlichen Pflege dieser

⁴² Jägers, Fakten, S. 7.

⁴³ Vgl. Furchert, Konfliktmanagement, S. 9.

⁴⁴ Vgl. Bogner, Franz: Das neue PR-Denken. Strategien/ Konzepte/ Aktivitäten. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Frankfurt 2005. S. 192f.

Kontakte. Außerdem muss, wer mit der Presse zusammenarbeiten will, über ihre Arbeitsweise Bescheid wissen.⁴⁵

Mit diesem Instrumentarium sollten kommunale Pressearbeit und Journalismus genauso professionelle Partner im Kleinen sein, wie Pressearbeit und Journalismus auf übergeordneter Ebene: „Kommunale PR wendet (...) modernes Kommunikations-Know-how (...) an, nutzt ein breites Instrumentarium traditioneller (Amtsblätter, Broschüren etc.) sowie moderner Medien (Internet etc.) und stellt einen professionellen Partner des (Lokal-) Journalismus (seit den 1990er-Jahren auch des Lokalfunks) dar.“⁴⁶ Das heißt, auch die Pressearbeit kleiner Gemeinden sollte sich nicht nur auf die Zusammenarbeit mit Printmedien beschränken, sondern auch den lokalen Rundfunk und Online-Medien in ihre Bemühungen mit einbeziehen.

4.2 Kommunale PR und Print

Kommunale Pressearbeit ist ein Weg der Gemeinde, ihrer Informationspflicht gegenüber dem Bürger nachzukommen. Diesem Auftrag können sie allerdings nur erfüllen, wenn sie Medien als Multiplikator nutzen und dementsprechend mit Informationen versorgen: „Städtische Öffentlichkeitsarbeit muß [sic!] nicht nur Verwaltungschinesisch in verständliches Deutsch übersetzen, sondern auch politische Entscheidungen und ihre Beweggründe transparent machen. Wichtigste Partner sind dabei die lokalen Medien (...).“⁴⁷ Denn Medien spielen in einer Demokratie die Rolle des Informationsvermittlers, der zur Meinungs- und Willenbildung der Bevölkerung beiträgt: „Die Medien haben demnach die Aufgabe, Mittler dieser kommunikativen Prozesse zu sein. Ihre inhaltlichen Angebote erst stellen Öffentlichkeit her.“⁴⁸ Durch ihre Breitenwirkung trägt das Mediensystem zu einer politischen Meinungs- und Willensbildung von unten nach oben bei.⁴⁹

Einen weiteren Hinweis für die Wichtigkeit lokaler Berichterstattung liefern Joachim Peter und Ewald Müller: „Die aktuelle Behandlung kommunaler Ereignisse und Probleme durch die Presse in Nachricht, Reportage und Kommentar ist wesentlich

⁴⁵ Vgl. Joachim, Peter und Müller, Ewald: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune. Das Praktiker-Handbuch. München 1998. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. S. 57.

⁴⁶ Liebert, Berufsfeld, S. 490.

⁴⁷ Höver, Die „And-All-That“-Disziplin, S. 88.

⁴⁸ Schmitz-Borchert, Heinz-Peter: Die Verantwortung der Medien für Bürgerinformation. In: Kommunikation – Erfolgsfaktor für Kommunalentwicklung. Hg. v. CIMA-Stadtmarketing, Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbh. München 1993. S. 75.

⁴⁹ Vgl. Ebenda.

mit prägend für den Informationsstand und die Einstellung der Menschen und somit für die Beurteilung kommunaler Politik, kommunaler Erfolge oder Misserfolge. Das Bild, das sich nicht nur Bürger sondern auch Fremde von einer Stadt oder einer Stadtverwaltung machen, wird jetzt und wohl auch in Zukunft weitgehend durch die Medien bestimmt sein.⁵⁰

Außerdem ist, je umfassender die Kommunikationsmöglichkeiten des Einzelnen geworden sind und je schneller wir an Ereignissen irgendwo in der Welt über die Medien teilnehmen können, die Bedeutung des Lokalen und Regionalen gestiegen.⁵¹ Daher versteht sich die gestiegene Bedeutung der Lokalteile der Tageszeitungen für die Bürgerunterrichtung von selbst.⁵² Die Lokalteile können allerdings nur über Ereignisse in den Gemeinden berichten, wenn die Presseverantwortlichen ihnen professionelle Informationen zukommen lassen und auf ihre Bedürfnisse (Bildqualität, Nachrichtenwert, etc.) und Eigenheiten (Redaktionsschluss, Erscheinungsrhythmus, etc.) eingehen.

„Der Vorteil der Zeitschriften ist, daß [sic!] über sie praktisch jede Zielgruppe erreicht werden kann, deren Leseverhalten bekannt ist“,⁵³ attestiert Philip Kotler. Deshalb sind die Lokalteile der Printmedien auch nicht die einzigen Ansprechpartner kommunaler PR, denn regionale Nachrichten können auch überregional und für verschiedene Ressorts einer Zeitung interessant sein. Gerade zielgruppenorientierte Beilagen in Printmedien sind immer wieder offen für Anregungen. Es gilt auch diese Kanäle geschickt zu nutzen.⁵⁴

Laut Ulrich Höver, damals noch in der Funktion des Leiters des Amtes für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in Dresden, sind der ständige Informationsfluss, guter Service für Journalisten, großes Fachwissen des Presseverantwortlichen, Gleichbehandlung aller Medien, aber vor allem ein ausgeprägtes Vertrauensverhältnis Faktoren für gute Pressearbeit in einer Gemeinde. Doch auch die beste Pressearbeit birgt die Gefahr, dass die Berichterstattung in den Medien nicht so ausfällt, wie geplant: „Daß [sic!] wir uns natürlich jeden Tag über negative Schlagzeilen ärgern, ist selbstverständlich. (...) Solange es uns aber auch jeden Tag

⁵⁰ Joachim und Müller, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, S. 11.

⁵¹ Vgl. Ebenda. S. 13.

⁵² Vgl. Ebenda. S. 4.

⁵³ Kotler Philip [u. a.]: Standort-Marketing. Wie Städte, Regionen und Länder gezielt Investitionen, Industrien und Tourismus anziehen. Düsseldorf [u. a.] 1994. S. 219.

⁵⁴ Vgl. Joachim und Müller, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, S. 57.

gelingt, die Journalisten ins Rathaus zu holen, sie auf unsere Themen zu stoßen, sie dazu bringen unsere Pressemeldungen zu verarbeiten, (...) solange sind auch wir mit an Drücker.“⁵⁵

Doch auch die Gemeinde kann als Herausgeber einer eigenen Zeitung fungieren, in der sie über die Wahl der Inhalte und Art der Berichterstattung bestimmt und gleichzeitig ihrer Informationspflicht gegenüber den Bürgern nachkommt: Die „Spannweite reicht von bloßen Aneinanderreihungen ‚amtlicher Bekanntmachungen‘ (...), mit denen Kommunen kostengünstig ihrer Veröffentlichungspflicht genüge tun (...), bis hin zu von der Verwaltung redaktionell gestalteter ‚Zeitungen‘, die auch journalistische Stil- und Gestaltungsmittel nutzen, (...) eine gewisse kontinuierliche lokale Berichterstattung abdecken und Fremdanzeigen bringen.“⁵⁶

Im Gegensatz zu den simplen Amtsblättern sind Stadt- oder Gemeindezeitungen nicht alleine auf Belange der Verwaltung begrenzt, sondern setzen sich mit allen möglichen Themen auseinander, die von allgemeinem Interesse sind. Ein eigenes Medium zu unterhalten ermöglicht eine ausführliche Berichterstattung zu selbst gewählten Themen, wie sie sich in einem unabhängigen Medium nicht platzieren lassen. Allerdings ist die Gestaltung einer professionellen Gemeindezeitung kostspielig und kann in direkte Konkurrenz mit den unabhängigen Lokalmedien geraten, was die Zusammenarbeit mit den Journalisten beeinträchtigen kann.⁵⁷

4.3 Kommunale PR im Internet

Politikverdrossenheit und das Ohnmachtsgefühl der Bürger hat dazu geführt, dass sie vergleichsweise geringes Interesse an öffentlichen Themen und Beteiligung daran haben. Laut Heinz-Peter Schmitz-Borchert kann dieser Umstand mit den „großen“ Medien nur in Ansätzen verändert werden. Stattdessen müssen neue, individuelle Formen der Kommunikation gefunden werden, die auf Einzelinteressen und lokale Gegebenheiten Rücksicht nehmen.⁵⁸ Das Internet bietet Gemeinden die Möglichkeit, Themen an die Einwohner heranzutragen und gibt dem Bürger auf Grund seiner Interaktivität die Möglichkeit, in einen Dialog mit der Gemeinde zu

⁵⁵ Höver, Die „And-All-That“-Disziplin, S. 89.

⁵⁶ Liebert, Kommunale Public Relations, S. 204.

⁵⁷ Müller und Wetterich, Rathaus, S. 83f.

⁵⁸ Vgl. Schmitz-Borchert, Verantwortung der Medien, S. 79.

treten.⁵⁹ Das Internet ist kann aber nicht nur interaktive Kommunikationsmittel sein, der Dialog kann multimedial stattfinden.⁶⁰

Christoph Wesselmann formuliert basierend auf dieser Überlegung die Hoffnung, „dass Bürger durch die Nutzung des Internet ein neues Kommunikationsinstrument aufbauen können, das es erlaubt, politische Barrieren per Mausclick' zu umgehen.“⁶¹ Weiters bietet das Internet gegenüber Zeitungen, Hörfunk und Fernsehen den entscheidenden Vorteil, dass das Bestimmungsrecht über den Inhalt beim Herausgeber liegt, also bei der Gemeinde. Damit verfügt sie laut Ludger Jägers über ein eigenes Massenkommunikationsinstrument.⁶² Wesselmann merkt außerdem an, dass „die Kommune (...) sehr direkt ohne Filterung beispielsweise durch die Redaktion einer Lokalzeitung (Gatekeeper) mit vergleichbar geringen Kosten sowohl die breite Öffentlichkeit als auch gezielt Teilöffentlichkeiten erreichen“⁶³ kann. Mit einem Internetauftritt lassen sich zudem bestimmte Zielgruppen besser erreichen: „So soll das Internet für mehr Transparenz von politischen und administrativen Entscheidungen und für eine größere Anteilnahme junger Menschen an kommunalpolitischen Angelegenheiten sorgen.“⁶⁴

Die Tatsache allein, dass die Gemeinde einen eigenen Webauftritt hat, reicht allerdings bei weitem nicht aus. Gerade eine Website lebt davon ständig aktualisiert und gewartet zu werden. Eine schlecht oder gar nicht gewartete Website ist uninteressanter als eine Tageszeitung vom Vortag. Je aktueller, informativer und dadurch attraktiver die Website ist, desto mehr Zugriffe der Bürger wird sie haben und desto erfolgreicher kann die Gemeinde kommunizieren. „Die Nutzung des Angebots durch die Bürger hängt unter anderem von seinem Bekanntheitsgrad und seiner Attraktivität ab. Mit informativen, aktuellen und interaktiven Inhalten verfügen die Handelnden in den Kommunen über ein wertvolles Kommunikationsmedium“⁶⁵ so Wesselmann.

Aber das Internet ist mehr als ein interaktives Kommunikationsinstrument: Peter Joachim und Ewald Müller haben für Städte und Gemeinden drei System-Typen ausgewiesen: *Informationssysteme*, *Kommunikationssysteme* und *Transaktions-*

⁵⁹ Vgl. Müller und Wetterich, Rathaus, S. 88.

⁶⁰ Vgl. Joachim und Müller, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, S. 185.

⁶¹ Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 80.

⁶² Vgl. Jägers, Fakten, S. 9.

⁶³ Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 33.

⁶⁴ Furchert, Dirk: Vernetzte PR - städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Internet. Stuttgart 2000. S. 13.

⁶⁵ Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 33.

systeme. *Informationssysteme* bieten bestimmten Zielgruppen Informationen auf Abruf – es findet also zweckorientierte Wissensvermittlung statt. *Kommunikationssysteme* können Bürgern mit der Verwaltung und vice versa Informationsaustausch ermöglichen. *Transaktionssysteme* sind Vorgänge, bei denen eine Handlung ausgelöst wird. Die bekanntesten sind heute Telebanking und Teleshopping.⁶⁶ Zu den Transaktionssystemen zählt aber etwa auch die Möglichkeit, ein Hotelzimmer zu buchen, ein Service, den so manche Tourismusgemeinde auf ihrer Homepage anbieten, aber auch E-Government zählt dazu.

Auf EU-Ebene wird E-Government als „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Änderungen und neuen Fähigkeiten“ definiert, "um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern"⁶⁷ definiert. Das macht E-Government zu einer technischen Verlängerung des hausinternen Netzwerks einer Verwaltung bis zu den PCs der Bürger sowie auf die Computer von Geschäftspartnern sowie die Arbeitsplatzrechner und Rechenzentren anderer Verwaltungen. Das Ziel ist, Verwaltungsleistungen im elektronischen Verbund zu erbringen.⁶⁸

Es kann heute also nicht mehr die Frage sein, „ob sich eine Kommune im Internet präsentiert, sondern sie lautet vielmehr, wie sie sich darstellt und in welchem Umfang.“⁶⁹ „Die Kommunen müssen Anschluss an die Entwicklung halten. Wollen sie Erfolg haben, müssen sie sich des Internets offensiv annehmen.“⁷⁰ Zwar genügt ein Internetauftritt alleine nicht, um ausreichend mit den Bürgern der Gemeinde zu kommunizieren, als ergänzende Maßnahme leistet das Medium allerdings effektive Dienste. „Das so genannte ‚Neue Medium‘ Internet sollte in kommunalen Partizipationsprojekten nur im integrativen Verbund mit den konventionellen Kommunikationskanälen eingesetzt werden. (...) Erfolg verspricht eine Strategie des optimalen Kommunikations-Mix verschiedener Kommunikationstechniken für einen gegebenen Kommunikationsbedarf (...)“.⁷¹

⁶⁶ Vgl. Joachim und Müller, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, S. 188.

⁶⁷ N.n.: Was ist E-Government? Im Internet:

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5230/default.aspx> (eingesehen am 11.4.2008).

⁶⁸ Vgl. Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 180.

⁶⁹ Joachim und Müller, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, S. 185.

⁷⁰ Müller und Wetterich, Rathaus, S. 69.

⁷¹ Wesselmann, Internet und Partizipation, S. 230.

9 Quellen- und Literaturverzeichnis

Avenarius, Horst: Public Relations. Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation, 2., überarbeitete Auflage. Darmstadt 2000.

Bogner, Franz: Das neue PR-Denken. Strategien/ Konzepte/ Aktivitäten, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Frankfurt 2005.

Bogumil, Jörg: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999. Hg. v. Herbert Kubicek [u. a.] Heidelberg 1999. Im Internet: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/buertele.pdf> (eingesehen am 2.4.2008).

Brauer, Gernot: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Ein Handbuch. Konstanz 2005.

Bruhn, Manfred: Marketing. Grundlagen für Studium und Praxis. 3. überarbeitete Auflage, Wiesbaden 1997.

Endres, Alfred: Strategien kommunaler Öffentlichkeitsarbeit. Mit Bürger und Presse im Gespräch, 2., unveränderte Auflage. Stuttgart [u. a.] 1990.

Faulstich, Werner: Grundwissen Öffentlichkeitsarbeit. Stuttgart 2000.

Furchert, Dirk: Konfliktmanagement in der kommunalen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Köln 1996.

Furchert, Dirk: Vernetzte PR - städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Internet. Stuttgart 2000.

Hauser, Johannes und Zell Tobias: „Es reicht nicht aus, im Rathaus zu sitzen und zu warten“. Im Internet: <http://www.donaukurier.de/lokales/riedenburg/art602,1824806> (eingesehen am 29.3.2008).

Häusel, Hans-Georg: Limbic Success. So beherrschen Sie die unbewussten Regeln des Erfolgs – die besten Strategien für Sieger. Freiburg im Breisgau 2002.

Hohn, Stefanie: Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2006.

Höver, Ulrich: Die „And-All-That“-Disziplin im Rathaus. PR für eine Stadtverwaltung. In: Public Relations in Theorie und Praxis. Grundlagen und Arbeitsweise der Öffentlichkeitsarbeit in verschiedenen Funktionen. Hg. v. Wolfgang Donsbach.

München 1997, (= Angewandte Medienforschung, Schriftenreihe des Medieninstituts Ludwigshafen, Bd 4).

Jägers, Ludger: „Fakten gut an die Bürger bringen“. Kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Recklinghausen 2003.

Jarren, Ottfried: Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien. München 1984 (=Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 14).

Joachim, Peter und Müller, Ewald: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune. Das Praktiker-Handbuch, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München 1998.

Kotler Philip [u. a.]: Standort-Marketing. Wie Städte, Regionen und Länder gezielt Investitionen, Industrien und Tourismus anziehen. Düsseldorf [u. a.] 1994.

Liebert, Tobias: Berufsfeld Kommunen/kommunale PR. In: Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln, 2., korrigierte und erweiterte Auflage. Hg. v. Günter Bentele [u. a.]. Wiesbaden 2008.

Liebert, Tobias: Kommunale Public Relations. In: Berufsfeld Public Relations. Hg. v. Günter Bentele. Berlin 1998 (= PR-Fernstudium, PR-Kolleg, Bd 1).

Mayer, Martin: Regionale Bevölkerungsprognose Steiermark: Gemeindeprognose 2007. ÖROK-Bezirksprognose 2006. Im Internet: http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/10003178_97617/6166817d/Publikation%2011-2007.pdf (eingesehen am 28.03.2008).

Müller, Ewald und Wetterich, Susanne: Rathaus im Klartext. Moderne Bürgerinformation. Hg. v. Hansjürgen Bals [u. a.]. Heidelberg [u. a.] 2005 (= Die neue Kommunalverwaltung, Bd. 11).

N. N.: Was ist E-Government? Im Internet: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5230/default.aspx> (eingesehen am 11.4.2008).

N. N.: Welcome to True Love Waits. In Internet: <http://www.lifeway.com/tlw> (eingesehen am 23.3.2008), <http://www.wahreliebewartet.de> sowie http://de.wikipedia.org/wiki/True_Love_Waits

N. N.: PR-Definition. Im Internet: <http://www.pr-woerterbuch.de/wiki/index.php/PR-Definition> (eingesehen am 26.03.2008).

Schmitz-Borchert, Heinz-Peter: Die Verantwortung der Medien für Bürgerinformation. In: Kommunikation – Erfolgsfaktor für Kommunalentwicklung. Hg. v. CIMA-Stadtmarketing, Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbh. München 1993.

Schwiderowski, Peter: Öffentlichkeitsarbeit/ Presse- und Informationsamt der Regierung. In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5., aktualisierte Auflage. Hg. v. Andersen Uwe und Woyke Wichard. Opladen 2005.

Seeling, Stefan: Anfänge städtischer Kommunikation in Trier 1927. Eine Fallstudie zur Geschichte kommunaler Kommunikationsarbeit. In: Auf der Suche nach Identität. PR-Geschichte als Theoriebaustein. Hg. v. Peter Szyszka. Berlin 1997 (= Öffentlichkeitsarbeit/Public Relations und Kommunikationsmanagement, Bd. 6).

Wesselmann, Christoph: Internet und Partizipation in Kommunen. Strategien des optimalen Kommunikations-Mix. Wiesbaden 2002.

Wirth, Klaus: Moderne Gemeindeverwaltung zwischen Kundenorientierung und Bürgerengagement. In: Verwaltung und Management, 3/2005.

Impressum

Idee und Konzeption

Mag. (FH) Harald Reichmann

Wissenschaftliche Begleitung

Mag. Dr. Heinz Wassermann

Projektteam

Die Studie „Kommunale PR. Das Kommunikationsverhalten der steirischen Gemeinden“ wurde in Zusammenarbeit mit dem Studiengang „Journalismus und Unternehmenskommunikation“ der FH JOANNEUM, Studiengangleitung FH-Prof. Mag. Dr. Heinz M. Fischer durchgeführt. Das Projektteam bildeten Isabel Anger, Anna Elisabeth Grüssinger, Stefan Hofer, Daniela Hohenwarter, Sarah Hyden, Carina Jöbstl, Nina Kopp, Michael Kremmel, Margit Kubala, Karoline Lorber, Patrick Mittler, Josef Peter Puschitz, Brigitte Alice Radl, Karin Riess, Ina Schmale und Edith Steinkellner

Für den Inhalt verantwortlich

Mag. (FH) Harald Reichmann

Druck

Druckhaus Scharmer GmbH, Europastraße 42, 8330 Feldbach



Agentur für kommunale PR
Mag. (FH) Harald Reichmann
Kirchbach 61, 8082 Kirchbach
Telefon: 0650/27 24 500
office@kommunale-pr.at
www.kommunale-pr.at



FH JOANNEUM
Journalismus und Unternehmenskommunikation
FH-Prof. Mag. Dr. Heinz M. Fischer
Alte Poststraße 152, 8020 Graz
Telefon: 0316/5453-8660, Fax: DW 8661
juk@fh-joanneum.at
www.fh-joanneum.at/juk