

## A Kommunale Selbstverwaltung – eine Einleitung

Das spannungsreiche Kräftefeld des kommunalen Wandels lässt sich grob mit den Stichworten Globalisierung, Digitalisierung Europäisierung, Ökonomisierung/Privatisierung, Verwaltungsreform und Demokratisierung abstecken. Dabei stehen wir eher am Anfang als am Ende der damit bezeichneten ökonomisch-gesellschaftlichen Umbrüche.

Am Anfang des vorliegenden Handbuchs sollen aber nicht die zahlreichen Probleme stehen, mit denen die kommunale Ebene zu kämpfen hat. Vielmehr soll auf den Rahmen eingegangen werden, in dem Kommunalpolitik stattfindet: Die kommunale Selbstverwaltung.

Eine Demokratie lebt davon, dass sich die Bürger für das Gemeinwesen verantwortlich fühlen. Das war der Kern der Vorstellung von kommunaler Selbstverwaltung, wie sie Freiherr vom Stein zu Beginn des letzten Jahrhunderts entwickelt hat: Der Bürger sollte möglichst unmittelbar an der Selbstverwaltung beteiligt werden, er sollte die Angelegenheiten seiner Stadt, seiner Gemeinde zu seiner eigenen Sache machen. Dies gilt unverändert: Demokratie bleibt Stückwerk, solange sie nicht im Alltag auf örtlicher Ebene erfahrbar wird. Bürgernahe Selbstverwaltung ist ein tragendes Element jeder demokratischen Ordnung. Alexis de Tocqueville, ein großer Bewunderer der kommunalen Selbstverwaltung in den Neuenglandstaaten des frühen 19. Jahrhunderts, hat die Gemeindeeinrichtungen als Schulen der Freiheit bezeichnet, die das Volk im rechten Umgang mit der Demokratie unterweisen. Dieses Bild ist in der Tat zutreffend, weil sich am Mikrokosmos einer Gemeinde vieles über die Gesetzmäßigkeiten einer freiheitlichen Demokratie erlernen lässt und weil die Kommunalpolitik den Bürgern eine Fülle von Möglichkeiten bietet, sich aktiv politisch zu betätigen. Bürgerschaftliches Engagement kann die verschiedensten Formen annehmen: von der Teilnahme an Bürgerversammlungen und Anhörungen im Gemeinderat bis hin zu den Mitteln des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheids. Notwendig ist das dauerhafte Engagement im Ehrenamt, die dauerhafte Übernahme von Verantwortung als Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaften oder als sachkundiger Bürger, als Deputierter in Ausschüssen. Die Bereitschaft hierzu nimmt seit einiger Zeit leider ab. Umso mehr gebührt unser Dank denjenigen Mitbürgern, die sich in ihrem örtlichen Lebensbereich im Rahmen von Ehrenämtern für ihre Mitbürger engagieren.

Dort, wo Bürger ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung vor Ort regeln, können Städte und Gemeinden den Menschen eine lebenswerte Heimat bieten. Bürgernahe Aufgabenerfüllung durch die Kommunen setzt ein Höchstmaß an eigener Gestaltungsfreiheit der Städte und Gemeinden voraus. Ziel muss es sein, die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen nach Kräften zu stärken. Dies ist ein klassischer Anwendungsfall des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips: Was die jeweils kleinere Einheit in eigener Verantwortung wirksam regeln kann, das soll der Staat nicht an sich ziehen. Es gibt Probleme, die besser, schneller und flexibler auf der untersten Ebene als vom Bund oder den

Ländern gelöst werden können. Probleme, die auf kommunaler Ebene bewältigt werden müssen, sind in ihren Lösungen oftmals lebensnaher und praxisorientierter. In diesem Sinne erfüllt Kommunalpolitik eine unverzichtbare Dienstleistung für den Bürger. In einer Bürgergesellschaft, die vom Engagement und der Mitwirkung ihrer Mitglieder lebt, muss Politik und Verwaltung für den Bürger da sein und nicht umgekehrt.

Dies bedeutet auch, dass Kommunalpolitik den gleichen Rang und Stellenwert besitzt wie Bundespolitik und Landespolitik. Als die dem Bürger am nächsten stehende Repräsentanten unserer Demokratie nehmen kommunale Mandatsträger einen wichtigen Rang ein. In der modernen Demokratie steht die Kommunalpolitik gleichberechtigt neben der Bundespolitik und der Landespolitik, und das Gleiche muss auch für ihre demokratisch gewählten Repräsentanten gelten. Nach herkömmlicher Auffassung in der Staats- und Verwaltungsrechtslehre sowie der Rechtsprechung sind die Volksvertretungen in Städten, Gemeinden und Kreisen reine Verwaltungsorgane. Sie sind keine Repräsentationsorgane wie die Landtage oder der Bundestag. Zweifellos lässt sich diese Deutung auf formale Gesichtspunkte der Verfassungsinterpretation stützen; Selbstverständnis und Stellenwert der kommunalen Volksvertreter in der politischen Praxis werden dadurch jedoch nur unzureichend erfasst.

Die kommunale Demokratie unterscheidet sich vom Parlamentarismus in Bund und Ländern im Hinblick auf die Aufgaben und den Umfang der Gesetzesbindung durch höherrangiges Recht – nicht aber in ihrer Qualität. Die Volksvertretungen in den Gemeinden repräsentieren im Rahmen ihres Wirkungskreises ebenso das Volk wie die Landtage oder der Bundestag. Sie sind Gremien der politischen Willensbildung und nicht identisch mit dem Verwaltungskörper. Kommunale Mandatsträger stehen daher – unter demokratischen Gesichtspunkten gesehen – auf der gleichen Stufe wie die Abgeordneten in den Landtagen und im Bundestag.

Wenn den Kommunen heute ein Stellenwert zukommt, der weit über einen Landesannex hinausgeht, so zeigt dies deutlich, dass es ihnen gelungen ist, den theoretischen Charakter und das abstrakte Leitbild mit Leben zu erfüllen. In der fünfzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben die Gemeinden politisches Engagement vor Ort geweckt, den politischen Pluralismus wesentlich gestärkt und bürgernahe Problemlösungen in ihrem Wirkungskreis ermöglicht. Sie sind damit zu einem stabilisierenden Element des Föderalismus und zu einem Faktor geworden, der die klassische Gewaltenteilung ergänzt und fortschreibt. An der erfolgreichen und glücklichen Entwicklung unseres politischen Gemeinwesens hat die Kommunalpolitik für den Bürger vor Ort mithin einen ganz erheblichen Anteil.

Zu den wichtigen Erfahrungen, die man in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung machen kann, gehört zudem die Erkenntnis, dass Polarisierungen in der Politik den Interessen der Bürger auf Dauer nicht dienlich sind. Wer sich in der Kommunalpolitik engagiert, der lernt, wie gut es ist, das Gespräch über parteipolitische Grenzen hinweg zu pflegen und nach partnerschaftlichem Zusammenwirken zu streben. Das ändert natürlich nichts daran, dass auch auf kommunaler Ebene – genauso wie auf staatlicher Ebene – die demokratische Verteilung von Aufgaben und Verantwortung zwischen Mehrheit und Minderheit nicht verwischt werden darf.

Wie auch andere politische und gesellschaftliche Instanzen sehen sich die Gemeinden zurzeit mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und einem Wertewandel konfrontiert, die eine gegenläufige Tendenz, die eine Abkehr vieler Bürger vom Politischen aufzeigen. Hinter dem – freilich oftmals schiefen und vielfach lediglich medienwirksam genutzten – Schlagwort einer allgemeinen Politikverdrossenheit, verbirgt sich eine abnehmende Bereitschaft, sich im politischen oder gesellschaftlichen Leben zu engagieren und organisieren.

Eine Ursache ist die Entwicklung hin zu einer vermehrten Individualisierung der verschiedensten Lebensbereiche. Menschen ziehen sich immer mehr in die eigenen vier Wände zurück und weichen der Übernahme von Verantwortung aus. Im Rückzug ins Private liegt ein allgemeines, gesamtgesellschaftliches Risiko der Politik – aber hier liegt auch die große Chance der Kommunalpolitik. Sie muss sich auf diese Strömung einstellen und sie nutzen. Im Vergleich zu den höheren politischen Instanzen besitzen die Gemeinden am ehesten die Chance, die Tendenz der „Privatisierung“ aufzufangen und zu kanalisieren. Die Kommunalpolitik hat dabei etliche Trümpfe in der Hand, die sie im politischen Alltagsgeschäft ausspielen kann.

Der entscheidende Vorteil, den die Gemeinden im Vergleich zum Bund und den Ländern bieten können, ist die Unmittelbarkeit zum Bürger. Gemeindepolitik ermöglicht den Bürgern eine hohe lokale und regionale Identifikation. Ziel muss es sein, Gemeinschaftsgefühl und Gemeinschaftssinn zu wecken, zu fördern und lebendig zu halten. Die Identifikationskraft des Einzelnen mit der lokalen Einheit ist nicht zu unterschätzen. Wenn die Kommunen es schaffen, den Bürgern das Gefühl zu vermitteln, dass die Politik auf den Beitrag jedes Einzelnen zum Ausbau und zur Fortentwicklung des Gemeinwohls angewiesen ist, dann lässt sich auch das Engagement vieler wieder beleben. Der Eindruck von „Klüngel“ und „Kungelei“ wirkt sich dagegen fatal und kontraproduktiv aus und darf erst gar nicht entstehen. Partizipation, die als tatsächliches Angebot auch erkennbar ist, und Öffentlichkeit wirken dem Eindruck des vermeintlichen Klüngels daher am besten entgegen.

Durch die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes ist den Gemeinden ein unentziehbarer Kernbestand an Aufgaben zugesprochen. Die politische Wirklichkeit zeigt jedoch auch eine Kehrseite. Die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung wird heute nicht so sehr durch zu wenige, sie wird heute eher durch zu viele Aufgaben gefährdet. Wenn den Gemeinden zu viele Pflichtaufgaben – insbesondere im Leistungs- und Sozialbereich, aber auch als Ordnungsfunktionen – zugemutet werden, dann gerät die Selbstverwaltung durch Überforderung in Gefahr. Insbesondere dann, wenn Bund und Länder nicht für die erforderliche Finanzausstattung sorgen. Es ist deshalb an der Zeit, Bund und Land bei der unkontrollierten Übertragung von Aufgaben Einhalt zu gebieten. Dazu kann das sog. Konnexitätsprinzip beitragen, das sich nunmehr in fast allen Landesverfassungen finden lässt. Auch in Nordrhein-Westfalen gilt: „Wer bestellt, bezahlt“.

Das Konnexitätsprinzip ist wichtig und notwendig als ein Instrument zur Disziplinierung der Politik. Denn nur mit seiner Hilfe können die Länder gezwungen werden, sich Klarheit über die Folgekosten eines Gesetzes zu machen und diese bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Das Konnexitätsprinzip verhindert so gesetzliche Wohltaten, die ansonsten von den Kommunen

finanziert werden müssten. Diese erzieherische und präventive Wirkung kann deshalb gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Gleichzeitig versuchen der Bundes- und die Landesgesetzgeber auf immer mehr Tätigkeitsfelder kommunalen Handelns Einfluss zu nehmen. Dies zeigt die Gesetzgebungspraxis des Bundes und der Länder in den letzten Jahren. Regeldichte und -tiefe der einschlägigen Gesetze und Verordnungen erschweren es den Gemeinden zusehends, in freier Selbstbestimmung eigene Angelegenheiten den örtlichen Verhältnissen entsprechend und angemessen zu regeln. Angesichts der fortschreitenden Verrechtlichung vieler kommunaler Aufgaben, deren Wahrnehmung in die Eigenverantwortung der Kommunen gestellt war, wird deutlich, wie schmal der Grat ist zwischen der notwendigen Regelungsverantwortung der Bundesgesetzgebung einerseits und der Eigenverantwortung der Kommunen andererseits. Der Rechtsstaat verlangt Rechtssicherheit und einklagbare Ansprüche. Eigenverantwortung verlangt aber nach Gestaltungsspielraum und Ermessensausübung. Die Befürchtung der Gemeinden, dass ihnen ihre letzten Freiräume noch entzogen und die Institutionen sowie die Idee der kommunalen Selbstverwaltung dadurch letztlich untergraben werden könnte, ist nur allzu verständlich.

Bund und Länder müssen diese Sorgen ernst nehmen. Idee und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung werden nur dann eine Zukunft haben, wenn den Gemeinden im Rahmen einer ausreichenden Finanzausstattung substantielle Betätigungsfelder in eigener Verantwortung bleiben. Gefordert sind hier in erster Linie die Länder, die gegenüber ihren Gemeinden eine Obhutspflicht haben. Bundes- und Landesgesetzgeber sind zu einem „gemeindefreundlichen“ Verhalten aufgerufen. In lokale Aufgaben sollten sie nur dann eingreifen, wenn dies aus überörtlichen Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist. Zugegeben: Das sind Grundsätze und Formeln, die fast jeder akzeptiert und die Differenzen erst in der Konkretisierung hervorrufen. Aber die Zukunft von Kommunalpolitik hängt davon ab!

# **B Grundregeln der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune**

## **I. Bedeutung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

Dass Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für kommunale Führungskräfte eine entscheidende Rolle spielt, ist eine Binsenweisheit. Jeder, der durch Wahl in sein Amt gekommen ist, hat zuvor einen Wahlkampf bestritten – und dies erfolgreich. Das bedeutet, dass er oder sie eine große Anzahl Wähler und Wählerinnen davon überzeugt hat, dass man der beste Kandidat oder die beste Kandidatin für dieses Amt sei. In der heutigen Zeit, da Kommunen nicht mehr wenige hundert, sondern oft viele tausend Einwohner umfassen, geht dies nicht ohne die Medien. Sie sind der Multiplikator der eigenen Botschaften.

Das positive Verhältnis, welches der Kandidat oder die Kandidatin während des Wahlkampfes zu den Medien aufgebaut hat, sollte er oder sie unbedingt in die Amtszeit hinüberretten – ganz gleich, ob man Herausforderer oder Amtsinhaber/in mit Ambitionen auf eine weitere Amtszeit war.

**„Man braucht die Medien nach der Wahl wie vor der Wahl“**

Auch wenn sich der Status des Amtsinhabers oder der Amtsinhaberin gegenüber seinem vorherigen Status als Kandidat oder Kandidatin erheblich verbessert hat, sollte man dies die Medienvertreter/innen nicht spüren lassen. Ein Klima der Herzlichkeit und Offenheit, welches man im Wahlkampf – durchaus zweckrational – aufgebaut hat, sollte auch im Rathaus andauern. Wer sich abschottet und die Offenheit gegenüber den Medien wie ein nicht mehr benötigtes „Steigeisen“ abschüttelt, bekommt über kurz oder lang Probleme – nicht erst in Hinblick auf eine mögliche Wiederwahl.

## **II. Erscheinungsformen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

In diesem Rahmen sollen nicht sämtliche Methoden und Techniken der Medienarbeit erläutert werden. Dafür gibt es umfangreiche Spezialliteratur (siehe Literatur im Anschluss (Ziff. XI). Zum anderen stehen – zumindest in größeren Kommunen – den Führungskräften dafür in der Regel weitere Mitarbeiter/innen zur Verfügung. Mit diesen sind lediglich Vereinbarungen zu treffen, welche Methoden in welchem Rhythmus anzuwenden sind und wie dafür der Arbeitsprozess zu gestalten ist. Sollte den Bediensteten der Verwaltung das nötige Fachwissen oder das Handwerkszeug fehlen, müssten diese eine Schulung oder Fortbildung erhalten. Wenn Neueinstellungen nötig oder möglich sind, sollte Bewerbern und Bewerberinnen der Vorzug gegeben werden, die über eine journalistische Ausbildung oder zumindest über Grundkenntnisse der Medienarbeit verfügen.

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit findet im kommunalen Alltag an vielen Stellen statt – auch dort, wo man sie nicht vermutet. Grob gesagt gibt es die formelle, organisierte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit – etwa durch Pressemitteilungen,

Online-Statements, Pressekonferenzen, Stammtische, Hintergrundgespräche oder Ortstermine mit Medienvertreter/innen. Daneben vollzieht sich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit aber auch in sämtlichen Äußerungen der Kommune gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen – etwa in öffentlichen Bekanntmachungen, Abfallkalendern, Gesprächen im Bürgerbüro, in Rats- und Ausschusssitzungen sowie in der Internetpräsentation. Der Pressesprecher eines großen Verkehrsunternehmens im Rheinland sagte einmal über seine Medienarbeit: „Wir haben mehrere tausend Pressesprecher“. Gemeint waren sämtliche Fahrer und Fahrerinnen der Busse und Bahnen, die durch ihr Auftreten im täglichen Betrieb das Image des Unternehmens bei Bürgern und Bürgerinnen wesentlich prägen.

Ähnlich ist es in der Kommune. Wenn Pressearbeit lediglich als Aufgabe einer Fachkraft – des Pressereferenten oder der Pressereferentin – angesehen wird und die übrige Verwaltung den Medien indifferent oder ablehnend gegenübersteht, wird selbst die exzellente Arbeit der Medienfachleute nur begrenzt Wirkung entfalten.

### III. Erfolgreiche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune

Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin besitzt die Organisationshoheit über die Verwaltung. Diese Kompetenz qua Amt sollte man nicht unterschätzen – und gerade in puncto Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auch nutzen. Als Neuling im Amt sollte man sich zunächst einen Überblick verschaffen, wie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kommune bisher praktiziert wurde und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Zu empfehlen ist eine komprimierte Bestandsaufnahme in Form eines eintägigen Workshops mit einem externen Berater. Dabei kann der Verwaltungsvorstand – unter Anleitung – seine bisherige Praxis analysieren und Ansätze zur Optimierung herausarbeiten.

In größeren Städten gibt es meist eine differenzierte, professionelle Struktur, die man ohne Bedenken beibehalten oder weiterentwickeln kann. In kleineren Kommunen kann es durchaus sein, dass für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit kein stringentes Konzept vorhanden ist und gelegentliche Medienanfragen „eben mal so zwischendurch“ – von wem auch immer – beantwortet worden sind. Grund ist das knappe Personal in der Verwaltung kleiner Städte und Gemeinden. Dadurch ist es nicht möglich, für das Mediengeschäft exklusiv eine Person abzustellen. Dennoch ist auch dann Konzeptionslosigkeit der schlechteste Zustand mit Blick auf erfolgreiche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Die entscheidende Frage in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit – bei Kommunen wie bei Unternehmen – ist das „Wer spricht nach außen?“ Hier haben sich in der Praxis drei Grundmodelle herausgebildet, zwischen denen naturgemäß Mischformen möglich sind:

#### – Das Bürgermeister-Modell

Hierbei äußert sich nur der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin gegenüber den Medien.

*Vorteil:* Die Verwaltung spricht mit einer Stimme, widersprüchliche Aussagen oder Doppel-Statements von unterschiedlichen Stellen der Verwaltung sind damit ausgeschlossen.

*Nachteil:* Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin muss sich in vielen Detailfragen erst Informationen von den Fachleuten einholen. Dadurch entstehen Doppelarbeit – ein Sachverhalt wird zweimal erzählt – und Übermittlungsfehler („Stille-Post-Effekt“). Daher eignet sich dieses Modell wohl nur für kleine, überschaubare Kommunen mit einer Miniverwaltung.

### – Das Beigeordneten-Modell

Hierbei geben neben dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin auch die Beigeordneten Auskünfte an die Medien.

*Vorteil:* In dem Zielkonflikt zwischen einheitlicher Außendarstellung und genauer, differenzierter Information wird eine gute Balance hergestellt. Als Wahlbeamte erkennen die Beigeordneten bei jeder Medienanfrage neben dem informationellen Kern auch die politische Dimension und können sich entsprechend verhalten. Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin sind von Routineanfragen entlastet und können sich auf die Top-Themen und Kern-Statements der Medienarbeit konzentrieren (Bewertung/Einschätzung/Ausblick).

*Nachteil:* Mit den Beigeordneten sind Spielregeln über Art, Häufigkeit und „Grundton“ der Medienäußerungen zu vereinbaren. Ebenso muss sichergestellt sein, dass der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin umgehend von Medienäußerungen der Beigeordneten erfährt, um für eventuelle Rückfragen gewappnet zu sein. Bekanntlich haben die Medien großes Interesse daran, unterschiedliche Sichtweisen und Darstellungen innerhalb der Verwaltung zu einem bestimmten (Streit-)Thema aufzudecken. Dies sollte – selbst wenn es diese unterschiedlichen Positionen gibt – in der Außendarstellung unbedingt vermieden werden.

### – Das Pressesprecher/innen-Modell

Hierbei obliegt es allein dem Pressesprecher oder der Pressesprecherin, Informationen an die Medien zu geben oder sich auf Medienanfragen hin zu äußern – in enger Abstimmung mit dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin oder auf dessen/deren Anweisung hin.

*Vorteil:* Einheitlichkeit in der Außendarstellung wird kombiniert mit professioneller, mediengerechter Aufbereitung des Stoffs. Sämtliche Führungskräfte der Verwaltung sind entlastet von Medienanfragen, die mitunter viel Zeit erfordern.

*Nachteil:* Der Pressesprecher oder die Pressesprecherin muss sehr genau informiert werden über sämtliche Sachverhalte und Vorgänge in der Verwaltung, da er oder sie nicht auf eigene Praxiserfahrung zurückgreifen kann. Nichts ist peinlicher für die Außendarstellung der Kommune als eine unwissende Pressestelle. Zudem entfielen dann der Entlastungseffekt, wenn die Medien notgedrungen bei denen nachfragen, die etwas wissen: Bürgermeister oder Bürgermeisterin sowie Beigeordnete.

Bei allen Modellen muss auf jeden Fall die Schnittstelle zwischen den Akteuren der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit klar definiert sein. Der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin steht dabei in einer zusätzlichen Verantwortung. Er oder sie muss parteipolitische Neutralität wahren. Dies kann vor allem in Wahlkampfzeiten schwierig sein. Was dabei zulässig ist und was nicht, wird in dem Beitrag von Manfred Wichmann „Der Bürgermeister als Beamter“ (S. 57 ff.) näher ausgeführt. Auch sollte man sich davor hüten, Medien, die einem von der politischen Grundausrichtung näherstehen, bevorzugt zu behandeln oder andere, kritisch einge-

stellte, eher nachrangig zu bedienen. Um der Informationspflicht als öffentliche Verwaltung zu genügen, muss die Kommune sämtliche Medien in gleichem Umfang informieren. Ein Problem liegt heutzutage darin, dass sich im Online-Bereich die Grenzen zwischen professionellen Journalist/innen und Privatpersonen, die ihren persönlichen Blog mit kommunalen Nachrichten füllen, immer mehr verwischen. Nicht zuletzt kann man in Zeiten harten Konkurrenzkampfes zwischen den Medien nicht mehr mit „politischem Wohlverhalten“ rechnen, sodass sich eine bevorzugte Bedienung eines Mediums nicht mehr auszahlt.

Dem Ideal einer einheitlichen Kommunikation seitens der Kommune steht häufig die Realität des politischen Alltags entgegen. Die Kommune teilt sich auf in Bürgermeisterin respektive Bürgermeisterin, Verwaltung und Rat. Da der Verwaltungschef/die Verwaltungschefin in Nordrhein-Westfalen direkt gewählt ist, können sich Interessengegensätze zwischen diesem/dieser und den politischen Gremien ergeben. Pluralistische Medienarbeit sollte dann in angemessenem Umfang beide Sichtweisen kommunizieren und nicht das Ratsgeschehen ausblenden zugunsten einer einheitlichen Außendarstellung aus der Perspektive der Verwaltung oder des Stadtoberhauptes. Sonst entsteht leicht eine Gegenöffentlichkeit, genährt von den unzufriedenen Kräften im Rat.

Man sollte nicht übersehen, dass die einstige technische Überlegenheit einer Verwaltungs-Pressestelle gegenüber den „Freizeit-Politikern“ im Zeitalter von Internet und E-Mail längst verfliegen ist. Jede Bürgerinitiative kann heute höchst wirkungsvoll und professionell Kampagnen aufziehen – ebenso Parteien und Ratsfraktionen. Diese können im Extremfall die Medienarbeit der Verwaltung konterkarieren oder ganz lahm legen. Dies sollte unter allen Umständen vermieden werden. Denn auch Medienarbeit dient letztlich dem Globalauftrag der Kommune, Konsens unter der Bürgerschaft zu fördern und Dissens abzubauen.

#### IV. Aktive und reaktive Medienarbeit

Dass aktive, gestaltende Medienarbeit besser ist als reaktive, abwartende, wird allen instinktiv einleuchten. Dennoch ist es hilfreich, sich einmal die Gründe vor Augen zu führen. Kommunales Handeln leidet heute darunter, dass es von vielen Seiten eingeschränkt wird: Durch Europa-, Bundes- und Landesrecht, durch Geldknappheit und die Auswirkungen der Globalisierung. Da entsteht rasch der Eindruck bei Bürgern und Bürgerinnen, Verwaltung und Bürgermeister/in vollzogen nur Entwicklungen nach, die ihnen von außen vorgegeben sind. Skepsis und Distanz gegenüber dem kommunalen Geschehen sind die Folge.

Insofern kommt es darauf an, den verbleibenden Spielraum geschickt zu nutzen und dies in der Öffentlichkeit auch sichtbar zu machen. Bürgermeisterin respektive Bürgermeisterin und Verwaltung müssen als Handelnde erscheinen, auch wenn dies manchmal nicht so ist. Sollte etwa in Krisensituationen das Reagieren im Vordergrund stehen, so ist daraus möglichst rasch ein Aktionsplan zu entwickeln: *kurzfristig* zur Bewältigung der Krise, *mittelfristig* zur Behebung der Schäden, *langfristig* zur Vermeidung solcher Krisen in Zukunft.

Tatsächlich ist Agenda Setting in der kommunalen Medienarbeit weit verbreitet, wenn man darunter die – mehr oder weniger langfristige – Planung von Medienaktivitäten versteht. Eine Umfrage unter Pressesprechern und -sprecherinnen hat er-



geben, dass in der Regel 60 Prozent der Aktivitäten geplant sind und 40 Prozent spontan – also in Reaktion auf etwas – geschehen. Sämtliche Pressesprecher und Pressesprecherinnen halten jedoch einen höheren Anteil der geplanten Aktivitäten für wünschenswert.

Wer selbst mit einer Nachricht nach außen geht, bestimmt Zeitpunkt und Auswahl der Informationen, oft auch Sichtweise und Deutungsmuster. Die Ziele der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit – das Vorgehen der Kommune erläutern, Verständnis dafür wecken, ein positives Image der Kommune herstellen oder festigen – lassen sich so besser verfolgen.

Es empfiehlt sich, sämtliche planbaren Ereignisse und Aktivitäten im „kommunalen Kirchenjahr“ zu bilanzieren. Diese sollte man kurz vor dem Jahreswechsel oder zu Jahresbeginn in einen Kalender eintragen lassen. Was banal klingt, hat einen bedeutsamen Nebeneffekt: Man erkennt Häufungen sowie „Nachrichtenlöcher“ und kann hier bereits vorausschauend entzerren.

Der Einfachheit halber lassen sich drei Kategorien planbarer Aktivitäten bilden, die unterschiedlich zu behandeln sind:

- jährlich wiederkehrende Termine: Neujahrsempfang / örtliche Feste / Veranstaltungen mit kommunaler Beteiligung  
*diese stehen oft auf den Tag genau fest und können auch exakt vorbereitet werden*
- jährlich wiederkehrende politisch bedeutsame Termine: Einbringung / Verabschiedung des Haushalts  
*diese stehen nicht auf den Tag genau fest, für die Medienaktivitäten ist daher eher eine Zeitspanne (ein bis zwei Wochen) festzulegen*
- einmalige Projekte mit mehrjähriger Zeitschiene: Innenstadt-Sanierung / Theaterneubau  
*hier stehen oft nur vage Zeiträume zwischen einzelnen Etappen eines Projektes fest, daher muss die Terminplanung ständig aktualisiert werden*

Wer sich zum Agenda Setting entschlossen hat, muss dafür die Voraussetzungen schaffen. Grundlage ist eine professionell ausgestattete Pressestelle. Wo diese fehlt, müsste es zumindest eine(n) fähige(n) Mitarbeiter oder Mitarbeiterin geben, der oder die genügend Erfahrung und Übersicht hat, einen Jahres-Medienplan aufzustellen.

Des Weiteren gehört dazu die Bereitschaft zur Kommunikation innerhalb der Verwaltung. Geplante Medienaktivitäten sind nur dann sinnvoll, wenn vorher genügend Zeit zum Ausarbeiten der Materialien vorhanden ist. Hier kann man oft mit einfachen Mitteln viel bewirken, etwa wenn die Pressestelle automatisch die Protokolle der Lenkungsgruppe eines Großprojekts erhält.

## V. Bedeutung der Online-Medien für die kommunale Kommunikation

Das Internet und die darauf aufsetzenden sozialen Netzwerke sind heute für die Informationsübermittlung und die Außendarstellung der Kommune das wichtigste Medium. Das bedeutet Verpflichtung und Chance zugleich:

- Das Internet schafft zunächst einmal zusätzliche Arbeit in der ständigen Aktualisierung und Ausdifferenzierung.

- Das Internet kann dafür ein positives Image der Stadt lokal und überregional besser transportieren. Entscheidend ist die Implementierung eines ansprechenden Corporate Designs.
- Das Internet vergrößert den Aktionsradius der kommunalen Medienarbeit. Journalist/innen überregionaler oder weit entfernter Medien suchen regelmäßig nach Information auf den Internetseiten, während ihnen ein Anruf bei der Pressestelle oder in der Verwaltung zu mühsam erscheint.
- Das Internet führt zu genauer Berichterstattung, weil es die „vielen Kleinigkeiten“ (Schreibung von Namen/Titel/Zahlen/Datumsangaben) zum Nachlesen bereithält.
- Das Internet fördert die Visualisierung der Medienarbeit, indem jede Medieninformation ohne Mehrkosten oder Mehraufwand durch ein Bild oder eine Videodatei ergänzt werden kann.

Jede Führungskraft, die neu in eine Stadt oder Gemeinde kommt, sollte sich die Internetpräsentation genau ansehen unter folgenden Gesichtspunkten:

- Wie rasch finde ich die gesuchte Information?
- Ist die Information aktuell?
- Sind Informationen aus dem Archivbereich (Vorjahr, mehrere Jahre zurück) verfügbar?
- Lässt sich die gefundene Information gut weiterverarbeiten? (Ausdruck/Speicherung/Übernahme in andere Dateiformate)
- Wird der urheberrechtliche Status der angebotenen Informationen (z. B. Bilder zum Herunterladen) deutlich?

Wo immer man auf Schwachstellen stößt, sollte man behutsam und mit ausreichendem Zeithorizont auf Verbesserung hinarbeiten. Die Suche nach einer „Ideallösung“ – sei es für die Inhalte oder ihre Präsentation – wird erfolglos bleiben. Denn es hat sich eine Fülle von Lösungen herausgebildet, die alle mehr oder weniger gleichwertig sind. Überdies verändert sich das, was als modern gilt, aufgrund der technischen Entwicklung sehr rasch. Einzige Konstante in der Entwicklung der Internetpräsentationen ist die zunehmende Visualisierung – sprich: Anreicherung mit Bildern und Integration von Audio- und Videodateien zum Abspielen oder Herunterladen – sowie die Bereitstellung interaktiver Elemente.

Es empfiehlt sich also eine gestalterische, technische und inhaltliche Modernisierung des eigenen Internetauftritts alle drei bis vier Jahre. Dass dabei ein leistungsfähiges Redaktionssystem (Content Management System – CMS) zum Einsatz kommt, ist heute selbstverständlich. Darüber hinaus sollte man ein CMS wählen, das nicht an einen Hersteller gebunden ist, sondern von mehreren IT-Dienstleistern programmiert und betreut werden kann.

Basiselemente für eine kommunale Öffentlichkeitsarbeit via Internet sind Nachrichten sowie Ratsvorlagen. Nachrichten sind am besten in der Hauptspalte der Internet-Startseite anzuzeigen, und zwar die jüngste ganz oben, ausgestattet mit Schmuckbild, Überschrift, Anreißertext und einem Link auf das vollständige Dokument. Dies verleitet auch Nutzer und Nutzerinnen, die nichts Konkretes suchen, zum „Stöbern“ nach Neuigkeiten aus der Kommune.

Für Ratsvorlagen, die sowohl von Bürgern und Bürgerinnen wie auch von Journalisten und Journalistinnen abgerufen werden, reicht ein globaler Link auf der Startseite. Dieser sollte über höchstens zwei Zwischenstufen zur Datenbank