

## A Kommunale Selbstverwaltung – eine Einleitung

Das spannungsreiche Kräftefeld des kommunalen Wandels lässt sich grob mit den Stichworten Digitalisierung, Klimawandel, Mobilitätswende, nachhaltigem Wirtschaften sowie der Verlagerung der politischen Diskussion und der Bürgerbeteiligung in die sozialen Netzwerke abstecken. Dabei stehen wir eher am Anfang als am Ende der damit bezeichneten ökonomisch-gesellschaftlichen Umbrüche.

Am Anfang des vorliegenden Handbuches 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 stehenden 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. Regelungsdichte 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 externen Kommunikation in der Kommune**

### **I. Bedeutung der Kommunikation**

Externe Kommunikation spielt für kommunale Führungskräfte eine zentrale Rolle. Wer durch Wahl in sein Amt gekommen ist, hat zuvor erfolgreich einen Wahlkampf bestritten. Er oder sie hat eine große Anzahl Wählerinnen und Wähler davon überzeugt, die beste Kandidatin oder der beste Kandidat für dieses Amt zu sein. Dies geht nicht ohne die Medien. Sie sind der Multiplikator der eigenen Botschaften.

Das positive Verhältnis, welches die Kandidatin oder der Kandidat während des Wahlkampfes zu den Medien aufgebaut hat, sollte sie oder er unbedingt in die Amtszeit hinüberretten.

**„Man ist auf die Medien angewiesen nach der Wahl wie vor der Wahl“**

Auch wenn sich der Status der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers mit der Wahl erheblich verbessert hat, sollte sie oder er dies die Medienvertreterinnen und -vertreter nicht spüren lassen. Ein Klima der Herzlichkeit und Offenheit, welches man im Wahlkampf – durchaus zweckrational – aufgebaut hat, sollte sich auch im Rathaus fortsetzen. Wer sich abschottet und die Offenheit gegenüber den Medien ablegt, bekommt über kurz oder lang Probleme – nicht erst in Hinblick auf eine mögliche Wiederwahl.

### **II. Erscheinungsformen der externen Kommunikation**

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

Externe Kommunikation findet im kommunalen Alltag an vielen Stellen statt – auch dort, wo man sie nicht vermutet. Grob gesagt gibt es die formelle, organisierte Medienkommunikation – etwa durch Pressemitteilungen, Online-Statements, Pressekonferenzen, Stammtische, Hintergrundgespräche oder Ortstermine mit für die Medien Tätigen. Daneben vollzieht sich Kommunikation aber auch in sämtlichen Äußerungen der Kommune gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern – etwa in öffentlichen Bekanntmachungen, Abfallkalendern, Gesprächen im Bürgerbüro, in Rats- und Ausschusssitzungen, in der Internetpräsentation sowie in den sozialen Netzwerken. Wenn externe Kommunikation lediglich

als Aufgabe einer Fachkraft – der oder des Kommunikationsverantwortlichen – angesehen wird und die übrige Verwaltung den Medien indifferent oder ablehnend gegenübersteht, kann selbst die exzellente Arbeit dieser Fachleute kaum erfolgreich sein.

### III. Erfolgreiche externe Kommunikation in der Kommune

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister besitzt die Organisationshoheit über die Verwaltung. Diese Kompetenz qua Amt sollte man nicht unterschätzen – und gerade in puncto Kommunikation auch nutzen. Als Neuling im Amt sollte man sich zunächst einen Überblick verschaffen, wie Kommunikation 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 Beratungsunternehmen. Dabei kann der Verwaltungsvorstand – unter Anleitung – seine bisherige Praxis analysieren und Ansätze zur Optimierung erarbeiten.

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

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

#### – Das Bürgermeister-Modell

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

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

*Nachteil:* Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister 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 nur für kleine, überschaubare Kommunen mit einer Miniverwaltung.

#### – Das Beigeordneten-Modell

Hierbei geben neben der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister auch die Beigeordneten, Amts- oder Fachbereichsleitungen Auskunft an die Medien.

*Vorteil:* In dem Zielkonflikt zwischen einheitlicher Außendarstellung und genauer, differenzierter Information wird eine gute Balance hergestellt. Als Füh-

rungskräfte erkennen die Beigeordneten, Amts- oder Fachbereichsleitungen bei jeder Medienanfrage neben dem informationellen Kern auch die politische Dimension und können sich entsprechend verhalten. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist von Routineanfragen entlastet und kann sich auf die Top-Themen und Kern-Statements der Kommunikation konzentrieren (Bewertung/Einschätzung/Ausblick).

*Nachteil:* Mit den Beigeordneten, Amts- oder Fachbereichsleitungen sind Regeln über Art, Häufigkeit und „Grundton“ der Äußerungen gegenüber den Medien zu vereinbaren. Ebenso muss sichergestellt sein, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister umgehend von Äußerungen der Beigeordneten, Amts- oder Fachbereichsleitungen gegenüber den Medien 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 Modell Kommunikationsverantwortliche(r)

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

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

#### – Das Kooperationsmodell

Hierbei wird die Kommunikation je nach Themenschwerpunkt auf mehrere Akteure verteilt: Kernverwaltung, Tochtergesellschaften wie Kulturbetrieb, Tourismusmarketing oder Entsorgungswirtschaft sowie externe Agenturen.

*Vorteil:* Die Kommunikation wird jeweils von denen geleistet, die sich fachlich am besten auskennen und technisch-logistisch am besten ausgestattet sind. Zudem lässt sich in einem Verbund der für die Kommunikation verantwortlichen Stellen die Vertretung im Fall von Krankheit oder Urlaub leichter organisieren. Überlastung im Krisen- oder Katastrophenfall ist ebenfalls leichter abzufangen.

*Nachteil:* Das Zusammenwirken mehrerer Kommunikationsstellen erfordert genaue Absprachen und ein hohes Maß an Koordination. Auch ist eine einheitliche Außendarstellung in Schreibstil und Gestaltung der Veröffentlichungen schwierig durchzusetzen. Die Beauftragung von Agenturen provoziert unweigerlich Fragen nach dem finanziellen Aufwand.

Bei allen Modellen muss auf jeden Fall die Schnittstelle zwischen den Handelnden der externen Kommunikation klar definiert sein. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister steht dabei in einer zusätzlichen Verantwortung. Sie oder er muss parteipolitische Neutralität wahren. Dies kann vor allem in Wahlkampfzeiten schwierig sein. Was dabei zulässig ist und was nicht, wird in dem Beitrag von Michael Becker „Der Bürgermeister als Beamter“ (S. 61 ff.) näher ausgeführt. Auch sollte man sich davor hüten, Medien, die einem von der politischen Grundausrichtung näherstehen, bevorzugt zu behandeln oder andere, kritisch eingestellte, 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 Journalistinnen und Journalisten sowie 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 die Bevorzugung 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 Bürgermeister, Verwaltung und Rat. Da die Verwaltungschefin bzw. der Verwaltungschef in Nordrhein-Westfalen direkt gewählt ist, können sich Interessengegensätze zwischen dieser/diesem 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 Gemeinde- bzw. Stadtoberhauptes. Sonst entsteht leicht eine Gegenöffentlichkeit, genährt von unzufriedenen Kräften im Rat.

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

## IV. Aktive und reaktive Kommunikation

Dass aktive, gestaltende Kommunikation besser ist als reaktive, abwartende, leuchtet instinktiv ein. Dennoch hilft es, sich einmal die Gründe vor Augen zu führen. Kommunales Handeln wird von vielen Seiten eingeschränkt: durch Europa-, Bundes- und Landesrecht, durch Geldknappheit und die Auswirkungen der Globalisierung. Dabei entsteht bei Bürgerinnen und Bürgern rasch der Eindruck, Verwaltung und Bürgermeisterin oder Bürgermeister vollzögen nur Entwicklungen nach, die 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 Bürgermeister 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 der Zukunft.

Tatsächlich ist Agenda Setting in der kommunalen Medienkommunikation weit verbreitet, wenn man darunter die – mehr oder weniger langfristige – Planung von Kommunikationsaktivitäten versteht. In der Regel sind 60 Prozent der Aktivitäten einer kommunalen Kommunikationsstelle geplant und 40 Prozent spontan. Wer selbst mit einer Nachricht nach außen geht, bestimmt Zeitpunkt und Auswahl der Information, oft auch Sichtweise und Deutungsmuster. Die Ziele der kommunalen Kommunikation – das Vorgehen der Kommune erläutern, Verständnis 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. 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 Kommunikationsstelle. Wo diese fehlt, muss es zumindest eine(n) fähige(n) Mitarbeiterin oder Mitarbeiter geben, die oder der 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 Kommunikationsstelle automatisch die Protokolle der Lenkungsgruppe eines Großprojektes erhält.

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

Online-Medien sind aus der internen und externen Kommunikation nicht mehr wegzudenken. Als Informationsquelle bewegen sie sich längst auf Augenhöhe mit Printprodukten – und ihre Bedeutung wird weiterhin wachsen. Mittlerweile verbringen die Deutschen durchschnittlich 56 Stunden pro Woche online, so die Ergebnisse der Postbankstudie 2020. Die unter 40-Jährigen, die sogenannten „digital natives“, bringen es sogar auf 75 Stunden in der Woche, fast elf Stunden täglich.

Die kommunale Homepage gehört im Zusammenspiel mit Presse sowie Bürgerinnen und Bürgern längst zum Standard der externen Kommunikation. Sie ist die zentrale Plattform für die Außendarstellung der Gemeinde. Dort finden Besucherinnen und Besucher möglichst mühelos den Fachbereich mit den zuständigen Ansprechpartner/innen, Informationen über das Handeln der Verwaltung, Programmangebote für das gesellschaftlich-kulturelle Leben oder einen Zugang zur Kommunalpolitik über das Ratsinformationssystem. Zudem kann von der Homepage aus auf weitere Online-Angebote der Kommune verwiesen werden, angefangen bei sozialen Medien bis zu den Webaufritten von Partnern und Projekten.

Mit der Allgegenwärtigkeit des Internets sind auch die Erwartungen an den Webauftritt der Kommune gestiegen. Dies gilt zunächst einmal für die Aufbereitung der Inhalte. Sie sollen verständlich formuliert sein, leicht zu finden, möglichst aktuell und durch responsives Design in der Darstellung optimiert für die gängigen Endgeräte. Kommunale Inhalte müssen am PC ebenso verfügbar sein wie auf dem Tablet oder dem Smartphone. Zusätzliche Anforderungen an die Gestaltung des kommunalen Auftritts im Web formuliert die europäische Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites und mobilen Anwendungen. Sie sieht im Einklang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz vor, dass eine Internetseite für jede Benutzergruppe lesbar und bedienbar ist, sowohl im Hinblick auf Technik als auch Inhalt und Verständlichkeit.

Hinzu kommen digitale Dienstleistungen der Verwaltung im Rahmen von E-Government. Der Gang ins Rathaus wird in Teilen ersetzt oder ergänzt durch das Online-Formular. Ob Bauantrag, Hundesteuer, Umzug oder die Anmeldung des Sperrmülls – der Besuch bei der zuständigen Behörde erfolgt zunehmend mit ein paar Klicks von der heimischen Couch aus. Dieser Wandel geht weit über den Aufgabenbereich der Kommunikation hinaus. Die Digitalisierung erfasst vielmehr die gesamte Verwaltung. Freilich bleibt es am Ende den Experten/innen für die Medienarbeit überlassen, die im Rahmen von E-Government entwickelten Dienstleistungen nach außen zu kommunizieren.

Zur Wahrheit gehört, dass der Prozess der Digitalisierung der Verwaltung niemals vollständig abgeschlossen werden kann. Die Gestaltung der Schnittstellen zwischen Bürgerschaft und Kommunen vollzieht sich in einem Umfeld des steten und dynamischen Wandels. Sich ändernde Interessen sowie wechselnde Nutzungs- und Sehgewohnheiten erfordern regelmäßige Anpassungen in Layout und Technik. Alle drei bis vier Jahre sollte eine Webseite daher einer Modernisierung unterzogen werden, auch wenn das stets mit hohem Aufwand verbunden ist. „Nach dem Relaunch ist vor dem Relaunch“, lautet einer der gängigsten