

BAUSCHKE · JUNG



Kommunale Kommunikation

Klar – Verständlich – Wirksam

Praxisorientierte Einführung

Kommunale Kommunikation Klar – Verständlich – Wirksam

Praxisorientierte Einführung

Prof. Dr. Rafael Bauschke, Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg

Timo Jung, Erster Beigeordneter der Stadt Tettnang

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07954-0

Print-ISBN 978-3-415-07953-3

© 2026 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © chee siong teh – stock.adobe.com | Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

A. Rahmenbedingungen guter kommunaler Kommunikation

Nachdem skizziert wurde, was gute Verwaltungskommunikation ist, soll im nächsten Schritt ein Blick auf die Kontextfaktoren und die Besonderheiten behördlicher Kommunikation gelegt werden – denn sie entscheiden und beeinflussen mit, wie gut es im Alltag gelingt, Kommunikation erfolgreich umzusetzen. Dabei sind neben den strukturellen und kulturellen Besonderheiten der Verwaltung vor allem vier Megatrends Medialisierung, Personalisierung, Emotionalisierung und Vereinfachung zu berücksichtigen, die sich unmittelbar auf die richtige inhaltliche Ausgestaltung und die Mittelwahl der Kommunikation auswirken.

I. Besonderheiten behördlicher Kommunikation – Kultur und Struktur

Während private Organisationen, wie etwa Unternehmen, letztlich freiwillig kommunizieren, gilt diese Freiwilligkeit für die Verwaltung nur in Teilen.¹ Zum einen ergibt sich eine (praktische) politische und gesellschaftliche Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit. Gerade auf kommunaler Ebene verantwortet die Verwaltung ein umfassendes Aufgabenspektrum. Die daraus resultierende Breite und Vielfalt kommunaler Themen kann sie nur im Zusammenspiel mit der Bevölkerung sinnvoll bearbeiten. Mit anderen Worten: Kommunen sind auf BürgerInnen bei der Erledigung ihrer Aufgaben angewiesen. Vor dem Hintergrund eines weiteren Aufgabenaufwuchses bei stagnierender Entwicklung der kommunalen Ressourcen ist ferner davon auszugehen, dass der Bedarf an Zusammenarbeit in Zukunft weiter steigen wird. Diese faktische Notwendigkeit trifft auf das zunehmende Bedürfnis vieler BürgerInnen, sich aktiver in die Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten vor Ort einzubringen. Die unter der Überschrift „Governance“ geführte Diskussion darüber, wie durch eine neue Aufgabenverteilung zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft die drängenden Probleme unserer Zeit effektiver gelöst werden

¹ Genau betrachtet kennt auch die Freiwilligkeit der Öffentlichkeitsarbeit privater Organisationen bestimmte Grenzen, nämlich dort, wo rechtliche Vorgaben zur Kommunikation verpflichten (z.B. Aktiengesetz bzw. der Corporate Governance Kodex).

können, ist nur ein Ausdruck dieses neuen bürgerschaftlichen Engagements. Unabhängig von der Frage, wie eine stärkere Einbindung der BürgerInnen ausgestaltet werden kann und muss, setzt sie zunächst eine entsprechende Informiertheit voraus. Hier kann die Bereitstellung von Informationen als ein Eigeninteresse der Kommune betrachtet werden. Zum anderen ergibt sich für die kommunale Verwaltung auch eine rechtliche Verpflichtung im Sinne eines Informationsauftrags gegenüber den BürgerInnen. Kommunen können es sich also auch deswegen nicht aussuchen, ob sie kommunizieren, da sie etwa durch die Gemeindeordnung (und durch weitere landes- und bundesrechtliche Regelungen) rechtlich dazu verpflichtet werden bestimmten Informationspflichten nachzukommen.

Die rechtliche Dimension wirkt sich im Übrigen nicht nur im Sinne einer Pflicht zur Kommunikation aus, sondern beschränkt die Kommunen auch in Ihren Kommunikationsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen eigener Öffentlichkeitsarbeit sowohl online als auch offline und der Lokalpresse. Kurz gesagt geht es hier Wesentlichen um die Frage, zu welchen Themen eine Gemeinde Stellung nehmen darf und wann sie mit ihrer Berichterstattung unzulässigerweise die Grenze des Journalismus überschreitet.

Exkurs: Meinungsfreiheit und Neutralität des Bürgermeisters

Ein Bürgermeister darf Haltung zeigen. Als direkt gewählter Wahlbeamter ist er schließlich nicht nur der Leiter der Verwaltung, sondern in Baden-Württemberg beispielsweise auch politischer Repräsentant seiner Gemeinde. Ihm steht „eine kommunikative Äußerungsbefugnis“. Sie oder er sei „grundlegend befugt, sich am politischen Diskurs über spezifisch örtliche Angelegenheiten zu beteiligen“ und darf sich zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch „offensiv politisch [...] positionieren“. ²

Die Grenzen beginnen dort, wo der Bürgermeister nicht mehr als Privatperson, sondern in amtlicher Eigenschaft spricht. Amtlich ist eine Äußerung insbesondere dann, wenn er „explizit auf sein Amt Bezug nimmt“ oder „staatliche Ressourcen wie ein Amtsblatt, eine offizielle Pressemitteilung oder die Webseite der Kommune genutzt werden“. ³ Auch Suslin/Brockmann stellen auf „Inhalt, Form und äußeren Zusammenhang“ ab. Für einen Amtsbezug spreche etwa eine Veröffentlichung „auf der Internetseite eines Ministeriums oder einer Stadtverwaltung“. ⁴

² Schröter (2025, S. 322)

³ Ebd.

⁴ Suslin/Brockmann (2024, S. 886)

Inhaltlich darf sich der Bürgermeister zu örtlichen Fragen positionieren, muss aber Neutralität, Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit wahren. Suslin/Brockmann sprechen kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und damit auch Bürgermeistern das Recht zu, sich „unter Einnahme einer bestimmten Position zu politischen Angelegenheiten zu äußern“, solange es um „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ geht. Maßgeblich seien dann „Sachlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgebot“.⁵ Zugleich betonen Müller/Roth, dass kommunale Öffentlichkeitsarbeit zwar notwendig sei, „um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten“ aber „am Gebot staatlicher Neutralität zu messen“ (ebd.) bleibt.⁶ Besonders vorsichtig muss der Bürgermeister gegenüber Parteien und im Umfeld von Wahlen sein. Schröter formuliert klar: „Die Äußerungsbefugnis kommunaler Amtsträger findet damit jedenfalls dort ihre Grenze, wo Wahlwerbung beginnt.“ Unzulässig seien amtliche oder ressourcengestützte „negative Werturteile über Parteien und deren Ziele“.⁷ Suslin/Brockmann ergänzen, dass die Anforderungen an das Neutralitätsgebot in Wahlkampfzeiten mit der Nähe zum Wahltermin „graduell“ steigen und in unmittelbaren Vorwahlzeiten ein „Gebot äußerster Zurückhaltung“ gilt.⁸ Müller/Roth bringen den Grund dahinter auf den Punkt: Der Staat soll „nicht den Willen des Volkes [...] beeinflussen“, sondern ihn „widerspiegeln“.⁹

Die praktische Leitlinie lautet daher: Der Bürgermeister darf die Autorität seines Amtes nicht zur parteipolitischen Einflussnahme nutzen. Neutralität bedeutet für ihn aber nicht, keine Haltung zu haben. Sie verlangt vielmehr, dass er sich in seiner amtlichen Rolle sachlich, verantwortungsvoll und im Rahmen der rechtlichen Vorgaben äußert.

Eine zweite Besonderheit mit Auswirkungen auf die Kommunikationsfähigkeit der Verwaltung ist ihre kulturelle Prägung. Jede Organisation orientiert sich bei ihren Handlungen an bestimmten Rationalitäten, also an Maßstäben, denen zu Folge Entscheidungen als richtig oder falsch erachtet werden. Während im Unternehmenskontext Effizienz als Rationalitätsmaßstab herangezogen wird, gilt für die Verwaltung insbesondere normenkonformes Verhalten als grundlegende Orientierung. Dieser Vorstellung entspricht zumindest das klassische Bild der Ordnungsgemeinde. Überträgt man diese Rationalität auf die Öffentlichkeitsarbeit, orientiert sie sich weitestgehend an der bereits angesprochenen Idee einer normenkonformen Umsetzung. Sie wird also im Wesentlichen als Erfüllung des rechtlich geforderten Informationsauftrags betrachtet und umgesetzt.

5 Ebd., S. 885

6 Müller/Roth (2019, S. 373)

7 Schröter (2025, S. 323)

8 Suslin/Brockmann (2024, S. 887)

9 Müller/Roth (2019, S. 372)

In Kommunen zeigte sich die besondere „Denke“ der Verwaltung sehr deutlich bei Stellenausschreibungen. Wenn eine Stelle frei wird, geht es zunächst nicht darum, möglichst kreativ oder werbewirksam zu formulieren, sondern darum, dass die Ausschreibung rechtlich korrekt ist. Der Text wird zwischen Verwaltungsführung, Personalamt, Fachamt, Personalrat und Gleichstellungsbeauftragter abgestimmt. Es wird genau geprüft, ob die Eingruppierung stimmt, ob alle Pflichtangaben enthalten sind und ob die Anforderungen so formuliert sind, dass das spätere Auswahlverfahren rechtssicher durchgeführt werden kann. Formulierungen werden eher vorsichtig und neutral gewählt, damit sich niemand benachteiligt fühlen kann und die Auswahl im Zweifel vor Gericht Bestand hat.

Das führt dazu, dass Stellenausschreibungen häufig sehr formal wirken und sich stark ähneln. Sie enthalten Angaben zur Besoldung und zum Tarifrecht, zu Bewerbungsfristen und zu Gleichstellungsaspekten, sagen aber oft wenig darüber aus, was die Tätigkeit spannend macht oder warum es sich lohnt, in dieser Verwaltung zu arbeiten. Intern wird das auch so begründet: „Wir müssen in erster Linie sauber und rechtssicher arbeiten.“ Die Kommunikation nach außen wird damit vor allem als Erfüllung einer vorgeschriebenen Aufgabe verstanden und weniger als Instrument, um aktiv geeignete Bewerberinnen und Bewerber anzusprechen.

Gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft wird dieser Unterschied deutlich. Während Unternehmen ihre Stellenanzeigen wie Werbung gestalten, orientierten sich Kommunen in erster Linie an Vorschriften. Das zeigt, wie stark das Verwaltungshandeln von dem Ziel geprägt ist, normenkonform und rechtssicher zu arbeiten und wie sich diese Haltung unmittelbar auf die Art und Weise auswirkt, wie kommuniziert wird. Gleichwohl haben sich mittlerweile viele Kommunen auf den Weg gemacht und die Kommunikationswirkung von Stellenausschreibungen begriffen.

Konsequenterweise herrscht in der kommunalen Verwaltung vielerorts eine starke Orientierung an der operativen Perspektive auf die Öffentlichkeitsarbeit vor. Öffentlichkeitsarbeit wird als Erfüllung einer Verpflichtung begriffen und auch in diesem Sinne gelebt. Das kann als Grundeinstellung auch wenig verwundern. Erstens genügt sie damit einem normbasierten Verständnis der Öffentlichkeitsarbeit. Zweitens wird diese Aufgabe, insbesondere in kleineren Kommunen, als Zusatztätigkeit miterledigt. Drittens begünstigen die Strukturen der kommunalen Verwaltung eine solche Konzentration.

Begreift man die kommunale Verwaltung für einen Moment als ein geschlossenes politisches System, so sind die Funktionen und Rollen klar verteilt. Die eigentlichen (grundlegenden) Entscheidungen werden durch das politisch legitimierte Gremium – den Gemeinderat – getroffen. Die Umsetzung des Entschiedenen obliegt der Verwaltung. Den dritten Pol des politischen Systems bildet die gemeinsame Führungsspitze (Bürger-

meisterIn), die das politische Gremium leitet und die Verwaltung führt. In diesem Machtdreieck findet nun auch die Öffentlichkeitsarbeit statt, die durch die Verwaltung umgesetzt wird.

Dem operativen Verständnis folgend „wirkt“ Öffentlichkeitsarbeit in dieser Struktur erst dann, wenn der politische Prozess bereits abgeschlossen wurde. Analog zur Vorstellung der Verwaltung als rein ausführende Gewalt, wird auch Öffentlichkeitsarbeit als reine „Sprachrohrfunktion“ begriffen. Sie informiert pflichtgemäß über die politische Entscheidung, macht öffentliche Mitteilung über die Umsetzung und kommt damit der normierten Verpflichtung nach. Damit entsteht aber fast zwangsläufig ein „Timing-Problem“ in der kommunalen Kommunikation, mit den allseits bekannten Auswirkungen. BürgerInnen erwarten heute eine andere Art der Information. Diese Anspruchshaltung mag auch dadurch begünstigt werden, dass sie in anderen Lebensbereichen eine stärker dienstleistungsorientierte Kommunikation seitens der beteiligten Organisationen erleben. Man mag die direkte Übertragung des „Servicelevels“ aus der Privatwirtschaft auf die Verwaltung an dieser Stelle als nicht zulässig betrachten. Gleichzeitig kann und darf sich die Verwaltung dieser Realität nicht verschließen. Dies betrifft aber eher die Frage der Qualität.

Zum anderen – und damit wird eine grundsätzlichere Problematik angesprochen – vergibt die Verwaltung mit dieser Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit aber vor allem eine Chance auf besser legitimierte Entscheidungen und eine langfristige Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit. Hierfür soll noch einmal auf die vorherige Diskussion der verschiedenen Perspektiven zurückgegriffen werden. Betrachtet man Öffentlichkeitsarbeit eben nicht allein als Verkündung von Entscheidungen, sondern weißt ihr auch eine Rückkopplungsfunktion mit der Umwelt und relevanten Anspruchsgruppen zu (Management-Perspektive), muss ihre Rolle innerhalb der Entscheidungsprozesse anders ausgerichtet werden.

Öffentlichkeitsarbeit kann insofern einen sinnvollen Beitrag zur Entscheidungsvorbereitung leisten, als sie über Expertise bzgl. der Vermittelbarkeit von Entscheidungen verfügt. Begreifen die Zuständigen ihre Rolle eben nicht als reine Informationstätigkeit, sondern als Beziehungsaufbau und -management, kennen sie die jeweiligen Perspektiven der relevanten Anspruchsgruppen und Öffentlichkeiten.

Sie können sie im Vorfeld einer Entscheidung abschätzen, welche Widerstände zu erwarten und wie diese durch gezielte Kommunikation ggf. abgebaut werden können oder Anpassungen der Entscheidung notwendig sind. Lokale Politik und kommunale Verwaltung sind auf Legitimation

ihres Handelns angewiesen. Der Verweis auf eine ausreichende Legitimation durch Kommunalwahlen (im Sinne eines repräsentativen Demokratieverständnisses) einerseits und normenkonformes Handeln andererseits gerät zunehmend an seine Grenzen. Während man hinsichtlich der politischen Dimension mit der Ausweitung direktdemokratischer Elemente bereits die richtigen Schritte unternommen hat, erscheint eine entsprechende Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit flankierend sinnvoll zu sein. Doch welche Anforderungen ergeben sich vor diesem Hintergrund an eine moderne Verwaltungskommunikation? Peter Szyska¹⁰ verweist in diesem Zusammenhang auf die drei wesentlichen Funktionen der Öffentlichkeitsarbeit im Unternehmenskontext, die auch für die Organisationsform Verwaltung Gültigkeit besitzen. Erstens muss sie eine *Beobachtungs- und Analysefunktion* übernehmen. Im Sinne der Umweltbeobachtung müssen allgemeine Entwicklungen in Öffentlichkeit, öffentlicher Kommunikation und Meinungsbildung bezüglich der eigenen Organisation aufgenommen und analysiert werden.

In einer kleineren Gemeinde beobachtet der Bürgermeister oder das Hauptamt selbst, wie über kommunale Themen gesprochen wird. Neben der Lokalzeitung ist auch der regelmäßige Blick in lokale Facebook-Gruppen wie „Wir Bürger von ...“ oder „Schwarzes Brett ...“ eine gute Ergänzung, weil dort viele Alltagsprobleme direkt angesprochen werden. Wenn nach der Änderung der Öffnungszeiten im Bürgerbüro vermehrt kritische Beiträge und falsche Informationen auftauchen und gleichzeitig am Schalter häufig dieselben Nachfragen gestellt werden, kann das Thema intern in der Dienstbesprechung aufgegriffen werden. Die Verwaltung erkennt dadurch, dass die Regelung zwar beschlossen, aber nicht verständlich erklärt wurde. Daraufhin wird im Mitteilungsblatt eine kurze, einfache Übersicht veröffentlicht und der Bürgermeister greift das Thema in der Gemeinderatssitzung auf.

Gleichzeitig bleiben die klassischen Begegnungsorte wichtige Seismografen für die lokale Stimmung: das kurze Gespräch nach dem Gottesdienst, Gespräche beim Feuerwehrfest oder im Musikverein, Rückmeldungen am Rand des Sportplatzes, direkte Ansprachen auf dem Wochenmarkt, die Warteschlange beim Bäcker oder in der Metzgerei sowie Gespräche beim Seniorennachmittag zeigen oft sehr unmittelbar, welche Themen die Menschen im Ort tatsächlich bewegen.

Nichtsdestotrotz bieten die sozialen Medien gerade nicht vor Ort verwurzelten Menschen die Gelegenheit, sich niedrigschwellig über kommunale Themen zu informieren, Stimmungen wahrzunehmen und sich an Diskussionen zu beteiligen, ohne persönlich an lokalen Treffpunkten präsent sein zu müssen.

¹⁰ Szyska (2020, 23 f.)

Die zweite Funktion umfasst die *Beratung* innerhalb der Organisation. Anstehende (politische) Entscheidungen müssen bzgl. ihrer kommunikativen Konsequenzen bewertet und die Expertise hinsichtlich externer Wahrnehmungen für den Entscheidungsprozess bereitgestellt werden. Ergänzend kann die Beratungsfunktion auch auf die Unterstützung von Führungskräften in der internen und externen Kommunikation verstanden werden.

Drittens erfüllt Öffentlichkeitsarbeit die *Mitteilungs- und Interventionsfunktion*. Hierbei geht es primär darum, Informationsangebote zu unterbreiten, um auf Prozesse der Kommunikation und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und bei bestimmten Teil-Öffentlichkeiten einzuwirken. Darunter ist aber eben nicht allein die Erfüllung bestehender Informationsverpflichtungen, sondern eine kontinuierlich ausgerichtete Kommunikationstätigkeit zu verstehen. Eine an diesen Funktionen orientierte Verwaltungsöffentlichkeitsarbeit muss konsequenterweise auch bezogen auf die internen Entscheidungsprozesse eine andere Rolle einnehmen.

Sie wird zum Mittler zwischen Verwaltungsperspektive und öffentlicher Wahrnehmung, der nicht allein Entscheidungen verkündet, sondern deren Wahrnehmung antizipiert. Sie berät die Führungsebene hinsichtlich aller öffentlichkeitswirksamen Entscheidungen und Themen, um Akzeptanz- und Umsetzungsprobleme und die damit verbundenen potenzielle Konflikte möglichst früh einzudämmen. Dies verlangt im Übrigen auch, dass die Organisation geschlossen und klar kommuniziert. Damit wird Öffentlichkeitsarbeit endgültig von einer rein handwerklichen zu einer ebenso planerischen wie strategischen Aufgabe.

II. Zwischenfazit: Was gute Verwaltungskommunikation ausmacht

Fasst man die bisherigen Gedanken noch einmal zusammen, lässt sich die Frage nach guter Verwaltungskommunikation zumindest folgendermaßen beantworten: Gute Verwaltungskommunikation geht über die rein rechtlich erforderliche Informationsvermittlung hinaus, sondern wird als Beziehungsmanagement nach innen und außen begriffen. Sie ist keine rein operative Aufgabe, sondern wird verstanden als Führungs- und Managementaufgabe. Damit entsteht auch die Notwendigkeit, Kommunikation nicht einfach „mitzuerledigen“, sondern sie zu planen, zu steuern und sie zu evaluieren. Natürlich wird der Aufwand für diese Aufgabe je nach Gemeindegröße variieren und sich letztlich auch daran orientieren