



MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

Kommunale Public Relations - Stadtkommunikation als Katalysator zwischen Verwaltung, Politik und BürgerInnen

Verfasserin

Laura Weichselbaum, Bakk. phil.

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2010

Studienkennzahl laut Studienblatt:

066/841

Studienrichtung laut Studienblatt:

Publizistik- und Kommunikationswissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Peter Szyszka

Abstract

Ausgehend von der Relevanz des kommunalen Nahraums setzt sich die vorliegende Masterarbeit mit Kommunalen Public Relations auseinander. Die Stadtkommunikation wird dabei begriffen als Katalysator, der zwischen dem Organisationssystem mit seiner dualen politisch-administrativen Führungsstruktur, seiner Umwelt und seinen relevanten Zielgruppen durch die Reduktion von Komplexität und die Verarbeitung von Sinn vermittelt. Die lokale Öffentlichkeit stellt sich dabei als komplexes, heterogenes Kommunikationsgefüge dar, das sich durch großen Interessenpluralismus auszeichnet. Ein Mix aus qualitativen und quantitativen Befragungsmethoden zeigte am Beispiel der Stadt Krems ein differenziertes Bild der Katalysatorfunktion kommunaler PR: Je größer die Interessensdifferenz zwischen den Systemen, desto schwieriger ist es, die Katalysatorfunktion auch tatsächlich zu erfüllen.

Taking the relevance of the close communal area as the starting point, the thesis in hand deals with Communal Public Relations. The municipal communication is thereby understood as a catalyst that procures between the organization system with its dual political-administrative governing structure, its environment and its relevant target groups by the reduction of complexity and the converting of meaning. Thereby the local public presents itself as a complex, heterogeneous texture of communication, which is characterized by a high pluralism of interest. Using the example of the City of Krems, a mix of qualitative and quantitative methods showed a differentiated image of communal PR: The bigger the difference of interest between the systems, the harder it is to actually fulfil the catalyst function.

Danksagungen

Meinen lieben Eltern danke ich für ihre Unterstützung in jeglicher Hinsicht. Ihr habt mir mein Studium ermöglicht und mich immer ermutigt, meine Ziele zu verfolgen. Danke für eure liebevolle Art und euer Vertrauen in mich. Es ist schön, zu wissen, dass man in jeder Situation auf euch bauen kann.

Danke, Thomas, für deine vielen interessanten Anregungen und Ideen. Noch viel dankbarer bin ich jedoch für deine moralische Unterstützung der letzten Monate. Du bringst mich immer wieder dazu, die Welt mit anderen Augen zu betrachten.

Allen lieben FreundInnen sowie meinen lieben Kolleginnen danke ich für ihre Unterstützung, ihr Verständnis und ihre hilfreichen Denkanstöße.

Den von mir interviewten Experten in Krems bin ich dankbar für ihre unkomplizierte Art und die Selbstverständlichkeit, mit der sie mir ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben.

Prof. Dr. Szyszka sei für seine professionelle Betreuung, für sein offenes Ohr und für seine Hilfe bei der Suche nach adäquaten Lösungsansätzen gedankt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung, Relevanz und Forschungsstand	7
2	Kommunale Öffentlichkeit	11
2.1	Kommunikation – Die Stadt als Kommunikationsraum	11
2.2	Die Kommune als Treffpunkt der Demokratie?	12
2.3	Akteure der kommunalen Öffentlichkeit	17
2.3.1	Lokalmedien	17
2.3.2	Parteien	20
2.3.3	Bürgerinitiativen	21
2.3.4	Vereine/Verbände	22
2.3.5	Wirtschaftsunternehmen	23
2.3.6	BürgerInnen	24
3	Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR	26
3.1	Die Kommune als Organisationssystem	26
3.2	Die Kommune und ihre Umwelt	30
3.3	Die Kommune als Gebietskörperschaft	32
3.4	Aufgaben und Ziele der Kommunalverwaltung	34
3.5	Die Kommune zwischen Informationspflicht und -restriktionen	36
3.6	Wirtschaftliche Situation der Kommunen	38
3.7	Kommunen im Wandel	40
3.7.1	Glokalisierung	40
3.7.2	Verwaltungsreform und -modernisierung	41
3.7.3	Informationsgesellschaft und Mediatisierung	46
3.8	Senderpluralismus als Interessenpluralismus	48
4	Versuch einer Begriffsbestimmung kommunaler PR	50
4.1	Schwierigkeiten einer PR-Definition im Allgemeinen	50
4.2	Die Organisationsperspektive als Zugang	51
4.3	Ab- und Eingrenzungen des Begriffes	53
4.4	Kommunale PR als boundary-spanning-function	54
4.5	Kommunale PR als Kontingenzmanagement	62
4.6	Kommunale PR als Katalysator	64

5	Stadt Krems	67
5.1	Kulturelle, wirtschaftliche und politische Grundlagen	67
5.2	Aktuelle Themen und ihre Relevanz	69
5.2.1	Hochwasserschutz	69
5.2.2	Schulzentrum	70
5.2.3	Stadtbus neu.....	71
6	Methodische Überlegungen	74
6.1	Befragungen.....	75
6.2	Kritik an der Untersuchung.....	78
7	Ergebnisse und Interpretation	80
7.1	Kommunikationsziele aus Sicht des kommunalen Managements	80
7.1.1	Kommunikationsziele Schulzentrum Krems	80
7.1.2	Kommunikationsziele Hochwasserschutz Kremsfluss	83
7.1.3	Kommunikationsziele Stadtbus neu	85
7.2	Duale Struktur als Konfliktpotenzial	87
7.3	Die Rolle der Medien im kommunalen Beziehungsgeflecht	89
7.4	BürgerInnen als Adressaten kommunaler Kommunikationsaktivitäten	91
7.4.1	Schulzentrum Krems	91
7.4.2	Hochwasserschutz Kremsfluss	93
7.4.3	Stadtbus neu.....	97
7.5	Interpretation der Ergebnisse	98
8	Zusammenfassung	101
9	Literaturverzeichnis	109
10	Abbildungsverzeichnis	117
11	Tabellenverzeichnis	118
12	Anhang	119
I.	Experteninterviews – Leitfäden	120
II.	Befragung	132
III.	Lebenslauf	147

1 Einleitung, Relevanz und Forschungsstand

Die lokale Sphäre ist ein nicht zu unterschätzender Raum der öffentlichen Meinungsbildung. Auch wenn sich eine normativ-partizipatorische Demokratievorstellung hier auch nur in Ansätzen verwirklicht, bleibt die Relevanz für die Lebenswelt des Einzelnen unbestritten. Die Kommune ist die unmittelbarste (politische) Bezugsgröße des Individuums, da sich sämtliche Entscheidungen auf kommunaler Ebene direkt auf den Bürger auswirken. Wolfgang R. Langenbucher (1974) begründet die Relevanz des Lokalen folgendermaßen:

„Lokales ist der Ort, an dem Partizipation am ehesten praktikierbar ist, Lokales ist der Ort, an dem Information und deren Richtigkeit am ehesten nachprüfbar sind, Lokales ist der Ort, an dem soziale Phantasie sich am ehesten entzünden kann, Lokales ist der Ort, an dem demokratische Bürgereigenschaften am ehesten eingeübt werden können, Lokales ist der Ort, an dem politische Sozialisation neben den primären Sozialisationsinstitutionen am wirkungsvollsten erfolgen kann.“ (Langenbucher, 1974, S. 36)

Aus dem Zitat geht deutlich hervor, dass das Lokale nicht einziger Garant für absolute Bürgerbeteiligung und Transparenz politischer Prozesse sein kann. Trotzdem sind hier Partizipation und Transparenz noch *am ehesten* gegeben.

Ausgehend von dieser kommunikationswissenschaftlichen Relevanz der Untersuchung kommunaler PR stellt die vorliegende Arbeit einen Versuch dar, die multiplen Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR zu skizzieren und nach ihrer Funktion im kommunalen Kommunikationsgefüge zu fragen. Ausgegangen wird dabei in erster Linie von kommunaler PR im engeren Sinne, also von der tatsächlichen Stadtkommunikation, die – analog dem Verständnis von Grunig und Hunt (1984) oder Long und Hazleton (1987) – eine Funktion des kommunalen Managements ist. Die forschungsleitende Frage ist also: Was sind die Spezifika kommunaler PR und die daraus resultierende spezifische Funktion innerhalb des kommunalen Kommunikationsgefüges?

Kommunale Public Relations ist in zweierlei Hinsicht ein wissenschaftlich kaum bearbeitetes Feld. Einerseits fehlen – vor allem im deutschsprachigen Raum – breite Daten und Informationen zum Arbeits- und Berufsfeld. In einer Studie über die Öffentlichkeitsarbeit der steirischen Gemeinden wird kommunale Public Relations sogar als „Stiefkind der Public Relations“ (Reichmann, 2007, S. 24) bezeichnet. Auch To-

bias Liebert (2008) konstatiert, dass im deutschsprachigen Raum „umfassende und aktuelle Untersuchungen“ (S. 484) fehlen. Andererseits mangelt es neben quantitativen Momentaufnahmen aber auch an tiefer greifenden analytischen Arbeiten zum Thema. Viele Diplomarbeiten verstricken sich in Definitionen und versäumen, über die reine Beschreibung von Aufgabenfeldern hinaus zu gehen. An theoretischem Background fehlt es in vielen Fällen.

Für die vorliegende Arbeit hat der Stand der wissenschaftlichen Literatur nun folgende Konsequenzen: Es kann und soll nicht Anspruch der Arbeit sein, umfassende empirisch gewonnene Daten über kommunale Öffentlichkeitsarbeit in Österreich per se zu erheben. Vielmehr soll versucht werden, ein an die PR-Theorie angelehntes Modell kommunaler Public Relations zu entwickeln, und dieses dann in weiterer Folge an einem Städtebeispiel zu testen. Es wird versucht, das Beziehungs- und Kommunikationsgeflecht in der Stadt nachzuzeichnen, um den Spezifika kommunaler Public Relations auf den Grund zu gehen.

Um dem berühmten Ausspruch *"Es gibt nichts Praktischeres als eine gute Theorie"* von Kurt Lewin Folge zu leisten, ist die intensive Auseinandersetzung mit theoretischen Grundlagen zu kommunaler Public Relations essentiell. Die kommunale Öffentlichkeit steht im Mittelpunkt der Überlegungen des zweiten Kapitels der vorliegenden Arbeit. Dabei geht es vor allem darum, das komplexe heterogene Feld von Akteuren, die auf den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess einwirken wollen, zu skizzieren. Es soll des Weiteren geklärt werden, inwieweit sich der normativ-demokratiethoretische Ansatz von der Kommune als „Musterbeispiel der Demokratie“, in dem sich die Vorstellung von der politischen Partizipation aller Bürger verwirklicht, den realen, teilweise asymmetrischen Kommunikationsbedingungen standhalten kann.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich vorwiegend mit den Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR. Je nach Blickwinkel gilt es, die Kommune als Organisationssystem, im Rahmen ihrer Umwelt oder in ihrer Funktion als Gebietskörperschaft genauer zu betrachten. Die Aufgaben und Ziele der Kommunalverwaltung sowie das Spannungsfeld zwischen Informationspflichten und –restriktionen werden in diesem Zusammenhang ebenfalls kurz erläutert. Zudem werden die wirtschaftliche Situation

der Kommunen sowie der gesellschaftliche, politische und technische Wandel, dem sie unterlegen sind, in diesem Kapitel thematisiert.

Der Versuch einer Begriffsbestimmung kommunaler PR ist Hauptziel der Erläuterungen des vierten Kapitels. Nach einem kurzen Abriss über die Problematik des Fehlens einer einheitlichen PR-Definition wird die Organisations- oder Mesoperspektive als möglicher Zugang vorgestellt. Abgrenzungsarbeit ist in diesem Kapitel ebenfalls notwendig, wenn kommunale PR von „artverwandten“ Formen wie Nonprofit-PR, staatlicher PR oder politischer PR unterschieden wird. In weiterer Folge gilt es, eine kommunikationswissenschaftliche Grundlage für eine eigene Definition von kommunaler PR zu schaffen. Das Modell von Long und Hazleton (1987) eignet sich aufgrund der postulierten *boundary spanning*-Funktion ausgezeichnet für ein Erklärungsmodell kommunaler PR, da es hier auch um das grenzübergreifende Vermitteln zwischen den Systemen geht. Ergänzt wird dieser Ansatz mit der Weiterentwicklung von Anna-Maria Theis (1992), die PR die Funktion des Kontingenzmanagements sowie des „Geheimnismanagements“ attestiert. Letztendlich sollen eigene Überlegungen zu kommunaler PR und seiner Funktion erfolgen. Die Funktion von kommunaler PR wird als Katalysator-Funktion bezeichnet, da kommunale PR zwischen verschiedenen Systemen vermittelt, indem Komplexität reduziert und Sinn vermittelt wird.

Die Stadt Krems bietet sich für die Thematik kommunaler PR an, da sie weder zu klein, noch zu groß ist, um nicht als Exemplarstadt herangezogen werden zu können. Abrissartig werden in Kapitel 5 kulturelle, wirtschaftliche und politische Grundlagen über die Stadt erläutert. Zudem erfolgt eine Beschreibung der Themen Stadtbus neu, Hochwasserschutz Kremsfluss und Schulzentrum, die sich aufgrund mehrerer Faktoren – wie etwa Sicherheit, Mobilität und Prestige - als „Beispielthemen“ eignen.

Nach kurzen methodischen Überlegungen in Kapitel 6 folgen Ergebnisse und Interpretationen der Experteninterviews mit Mitgliedern des kommunalen Managements sowie der Befragung von 125 KremserInnen. Ziel war es, einerseits die von der Politik- und Verwaltungsspitze formulierten Funktionen kommunaler PR herauszukristallisieren und andererseits, die Kommunikationsziele zu überprüfen, um an dem konkreten Städtebeispiel Aussagen über die Katalysatorfunktion machen zu können.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Begriffe Public Relations und Öffentlichkeitsarbeit in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet werden. Ebenso verhält es sich mit den Begriffen Kommune, Stadt und Gemeinde. Auch wenn es in einem anderen Zusammenhang sehr wohl relevant ist, ob von einer Gemeinde oder Stadt die Rede ist, da es Unterschiede in Größe, Siedlungsdichte, Finanzen und Ähnlichem gibt, ist eine sprachliche Unterscheidung aufgrund der forschungsleitenden Fragestellung in diesem Fall obsolet. Unter dem Begriff Kommune sollen jedenfalls sowohl territoriale als auch organisationale Aspekte verstanden werden, also sowohl die Kommune als Raum als auch die Kommune als Organisation findet in der Arbeit Berücksichtigung. Die Autorin hat sich bemüht, sich durchgehend einer genderneutralen Schreibweise zu bedienen – nur dort, wo dies den Lesefluss erheblich gestört hätte, wurde darauf verzichtet.

2 Kommunale Öffentlichkeit

2.1 *Kommun(ikation) – Die Stadt als Kommunikationsraum*

„Man kann nicht nicht in und mit der Kommune kommunizieren“ (Liebert, 2008, S. 483 in Anlehnung an Watzlawick)

Wie dieses Zitat von Liebert zeigt, ist die Stadt oder die Kommune in kommunikationswissenschaftlicher Hinsicht eine durchaus relevante Bezugsgröße. Die Wörter Kommune und Kommunikation haben nicht ohne Grund denselben Wortstamm; Kommunikation impliziert auch immer etwas Räumliches. Dies manifestiert sich etwa darin, dass der städtische Hauptplatz, das Rathaus oder der Markt im Dorf als Orte des kommunikativen Austauschs, ja als Kommunikationsräume *par excellence* gelten. Schon im antiken Griechenland bezeichnete man die „Agora“, einen städtischen Versammlungsplatz, als räumlichen Treffpunkt für den philosophisch-politischen Gedankenaustausch. Im übertragenen Sinn galt die *Agora* auch als Treffpunkt für das Öffentliche und Private, als Treffpunkt der Demokratie. Auch in diversen Alltagsphrasen zeigt sich das Räumliche der Kommunikation. So spricht man etwa davon, dass zwei Menschen in eine Kommunikation „eintreten“, sie bewegen sich also an den gleichen Ort, um miteinander zu kommunizieren (vgl. Bott, 2000, S. 8f). Den konkreten Kommunikationsraum Kommune zu erfassen, ist allerdings keine leichte Angelegenheit, da der „lokale Raum“ per se nicht existiert. Vielmehr stellt sich der Kommunikationsraum Stadt für jeden anders dar und kann daher als offenes System betrachtet werden. Je nachdem, welche der Faktoren Arbeitsplatz, Freizeitstätten, Wohnort von Verwandten und Bekannten am wichtigsten sind, entwickelt jeder seine eigenen Lebensräume (vgl. Kurp, 1994, S. 54). Generell kann die Stadt als Kommunikationsraum als Mischung aus Sozialsystem und Kommunikationssystem gefasst werden (vgl. Haller/Mirbach, 1995, S. 21).

Die Stadt oder Kommune als tatsächlicher Raum oder Ort der Kommunikation ist allerdings durch diverse gesellschaftliche Veränderungen im Auflösen begriffen. Aus der allgemein „schnelllebiger“ wahrgenommenen Zeit geht eine Verdrängung der interpersonellen, persönlichen Kommunikation hervor. Kühn (1997) spricht sogar von einer „Verödung nachbarschaftlicher Kommunikation“ (ebenda, S. 45f), und meint

damit das Phänomen einer Entfremdung zwischen Menschen in einer Nachbarschaft. Verschiedene soziodemografische Faktoren einerseits aber vor allem auch technische Gegebenheiten entwerfen den Rathaus- oder Marktplatz als räumlichen Treffpunkt des kommunikativen Austauschs in der Gemeinde. Virtuelle Foren, so genannte Social Networks und Cyber-Bekanntschaften übernehmen teilweise die Funktion, die der Hauptplatz einer Stadt einst hatte. Nicht umsonst spricht man auch von einer „Internet-Community“: Das englische Wort *Community* hat einen ähnlichen Wortstamm wie das deutsche Wort Kommune und bedeutet nicht nur „Gemeinschaft“, sondern ist - beispielsweise in Wales - auch eine Bezeichnung für eine Verwaltungseinheit. Manche Autoren sehen die Veränderungen durch neue Kommunikationsmöglichkeiten und –medien sogar so drastisch, dass sie von einer völligen Auflösung des öffentlichen Raumes per se sprechen. So konstatiert beispielsweise Böhme (2000, S. 13) in diesem Zusammenhang eine „Entlokalisierung der Orte“. Er weist aber auch auf die Chancen hin, die eine derartige Veränderung mit sich brächte:

„Die Chance, an einem Ort zusammen zu kommen, sich auszutauschen und damit Informationsdistanz zu überwinden, ist stadtbegründend: am Markt, in der Kirche, im Rathaus, im Haus, am Ort. Die telekommunikative Stadt wäre dann, im Gegenteil zu einer solchen alten Stadt, nicht raum-, sondern zeitverdichtet, also raumlos; die neue und entscheidende Chance wäre dann, Raumgegebenheiten nicht mehr räumlich kommunikativ, sondern durch Zeitminimierung zu überwinden, also via Satellit und Daten-Kommunikation omnipräsent zu sein.“ (Böhme, 2000, S. 15)

Für das kommunale Handeln und Public Relations in der Kommune bedeuten die zunehmende Auflösung des öffentlichen Raums und die damit verbundenen neuen Anforderungen, dass der „telekommunikativen“ Kommunikation die meiste Aufmerksamkeit beigemessen werden kann. Denn Öffentlichkeitsarbeit oder Public Relations kann in der heutigen Zeit zum überwiegenden Teil nur durch „neue“ Medien funktionieren. Neben dem Telefon nimmt vor allem das Internet in der Stadtkommunikation einen unersetzlichen Stellenwert ein, können Nachrichten auf diese Weise schnell, kostengünstig und aktuell verbreitet werden. Tatsächlich spielt also nicht die Überwindung von Raum, sondern von Zeit die wichtigste Rolle bei kommunaler PR.

2.2 Die Kommune als Treffpunkt der Demokratie?

Der Kommunikationsraum Stadt kann als die örtliche Manifestation der lokalen Öffentlichkeit gefasst werden. Versucht man, die Spezifika kommunaler oder lokaler Öffentlichkeit herauszuarbeiten, so kommt man an der Frage von Machtverhältnissen,

Kommunikationsasymmetrien und Demokratiequalität nicht vorbei. Unreflektiert wird oft von einem normativen partizipatorischen Verständnis von Demokratie und der Kommune als „Vorzeigebispiel“ der Demokratie ausgegangen.

Jarrens (1984) Vorstellung von kommunaler Öffentlichkeit ist der eben genannten Vorstellung ähnlich. Die Kommune bezeichnet er als ein „überschaubares politisches Handlungsfeld“ (ebenda, S. 74), in dem sich alle Akteure prinzipiell schon aufgrund der räumlichen Nähe an den Meinungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen können. Er orientiert sich damit in Ansätzen an einer normativen Vorstellung vom rationalen Diskurs im Habermas'schen Sinn, nach der die lokale Öffentlichkeit prinzipiell allen BürgerInnen zugänglich ist. Jarren (1984, S. 78) erkennt an, dass vor allem auf lokaler Ebene personale Kommunikation noch eine entscheidende Rolle spielt. Ihre Bedeutung für den Austausch und die Weitergabe politischer Information sei allerdings nicht zu überschätzen. Personale Kommunikation betreffe vor allem das private und familiäre Umfeld, politische Themen werden trotzdem eher durch politische Institutionen oder Massenmedien vermittelt. Er misst vor allem lokalen Massenmedien eine Schlüsselstellung im kommunalen Meinungs- und Willensbildungsprozess bei.¹ Jarren orientiert sich in seinen Ausführungen auch am Öffentlichkeitsmodell von Niklas Luhmann (1964/1995). Für Luhmann ist Öffentlichkeit ein formalisiertes Kommunikationsnetz. In diesem werden nicht nur Nachrichten übertragen und weitergeleitet. Kommunikation ist vielmehr die Verarbeitung von Sinn (ebenda, S. 192).

Kurp (1994, S. 16) verfolgt mit seinem Konzept der „kommunalen Elite“ einen Ansatz, der nicht einem normativen partizipatorischen Verständnis von Öffentlichkeit entspricht. Die kommunale Elite definiert er als eine Führungsgruppe, die die kommunalen Entscheidungsprozesse maßgeblich beeinflusst. Auf lokaler Ebene können das etwa hohe Funktionsträger innerhalb von Politik oder Verwaltung sein, aber auch andere Akteure in Führungspositionen (z.B. Geschäftsführer großer Wirtschaftsunternehmen) die über die dementsprechende „Macht“ verfügen. Macht kann in diesem Zusammenhang im Max Weber'schen Sinn als Fähigkeit, den eigenen Willen gegenüber dem Willen anderer durchzusetzen, verstanden werden. Kurp (1994, S. 48) fasst

¹ Jarren (1984, S. 20) unterscheidet zwischen Meinungs- und Willensbildungsprozessen einerseits und Entscheidungsprozessen andererseits. Während Meinungs- und Willensbildungsprozesse aus einer normativen Vorstellung heraus allen Mitgliedern einer Demokratie zugänglich sind, unterliegen Entscheidungsprozesse einer stärkeren Exklusivität. Entscheidungsprozesse sind teilweise das Resultat von Meinungs- und Willensbildungsprozessen. Realistisch gesehen gibt es allerdings sehr enge Verbindungen zwischen beiden Typen, sodass eine Unterscheidung schwierig ist.

aus vorangegangenen Studien zusammen, dass Eliten oft „Mehrfunktionsträger“ sind und in vielen Bereichen für Verflechtungen sorgen. Nach Kurp entscheidet das Verhältnis zwischen der kommunalen Elite und den lokalen Massenmedien auch über die Qualität der kommunalen Demokratie, oder genauer gesagt darüber, wie hoch die Chancen von Individuen oder Gruppen auf Verwirklichung ihrer Interessen sind. In diesem Zusammenhang ist vor allem der Begriff der Partizipation von BürgerInnen und Gruppen, also der aktiven Teilnahme am kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, essentiell. Kurp (1994, S. 25) definiert Partizipation, bezogen auf die lokale Öffentlichkeit als *„zweckgerichtetes kommunikatives Handeln, mit dessen Hilfe Einfluss auf politische Meinungs- und Willensbildungsprozesse genommen werden kann“*. Aus einem normativen Demokratieverständnis heraus verlaufen die politischen kommunalen Prozesse dann am idealsten, wenn eine möglichst hohe Partizipation der Bevölkerung gegeben ist.

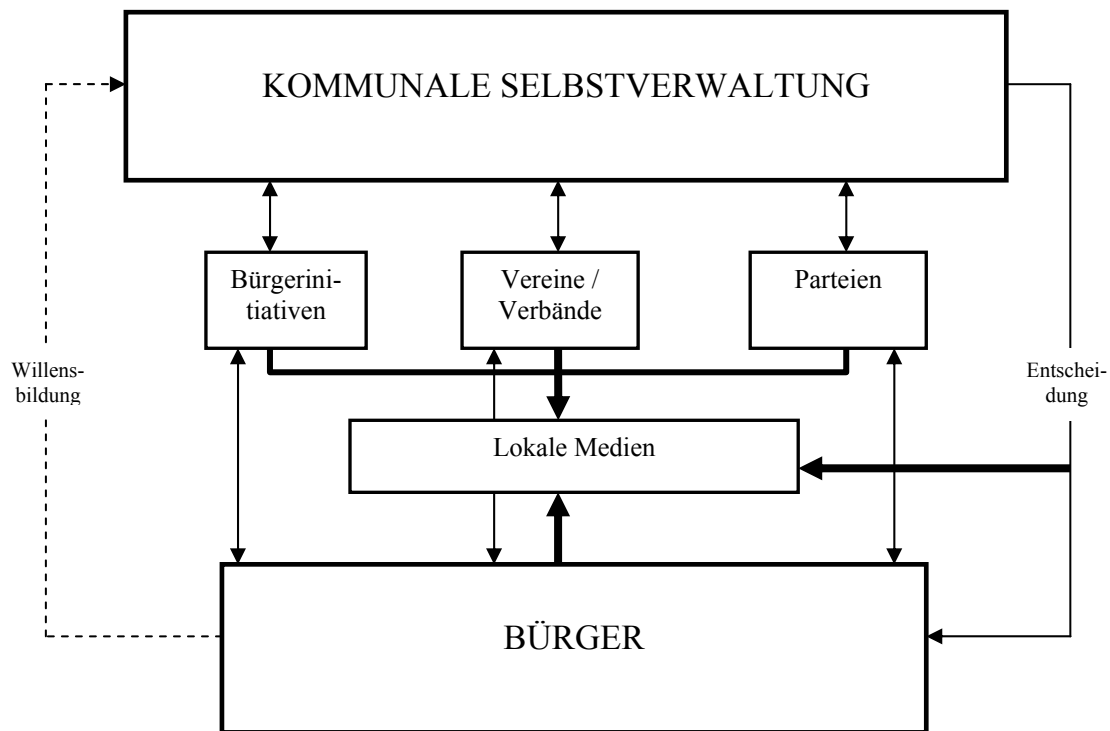
Lokale Öffentlichkeit lässt sich in Anlehnung an Kurp (1994, S. 27) definieren als Kommunikationsprozess von „relevanten Inhalten“, die in lokalen Räumen zu Themen werden. Lokale Öffentlichkeit entsteht also dort, wo Themen transparent gemacht werden, die für die BürgerInnen relevant sind. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die prinzipielle Offenheit der lokalen Öffentlichkeit dort ihr Ende nimmt, wo Themen – etwa von der kommunalen Elite – eben *nicht* transparent gemacht werden. Die Frage, was öffentlich gemacht wird und wer am Entscheidungsprozess teilnehmen kann, hängt also einerseits von einer gewissen Informationsselektivität innerhalb des Systems der Kommunalverwaltung und andererseits von Kommunikationsprozessen außerhalb dieses Systems ab.

Auch wenn die Gemeinde oft als „Keimzelle der Demokratie“ bezeichnet wird, gibt es viele Argumente, die gegen dieses normative Demokratieverständnis innerhalb der Kommune sprechen. Der Idealtypus einer Demokratie kann ohne den „aktiven Bürger“ nicht existieren. Diese partizipatorische Vorstellung einer lebendigen Demokratie mit mitwirkungsbereiten Bürgern scheitert jedoch an der Realität, wie Bischoff (1978, S. 12) und andere postulieren: Obwohl sich auf kommunaler Ebene am ehesten ein Trend zur Bürgerbeteiligung erkennen lässt, sind auch hier das aktive Mitwirken an kommunalen Entscheidungen und Diskurs Mangelware. Resignation oder das Gefühl von Machtlosigkeit gegenüber Verwaltung und Gemeinderat sind die plausibelsten Gründe dafür (vgl. ebenda, S. 12f). Und tatsächlich bedingen die strukturel-

len Voraussetzungen von Gemeinden relativ wenig Mitgestaltungsmöglichkeiten für „normale“ Bürger. So gestaltet sich das Zustandekommen von Verordnungen der Hoheitsverwaltung oder Beschlüssen des Gemeinderats als wenig offen und partizipatorisch. Genaue rechtliche Vorgaben legen die Richtung der Weisung fest. Bedenkt man die engen rechtlichen Rahmenbedingungen, so ist die Mitwirkung nur in Form von politischen Parteien oder Bürgerinitiativen möglich.

Lokale Abhängigkeitsverhältnisse und Machtstrukturen machen eine partizipatorische Demokratie innerhalb der Gemeinde zusätzlich schwer umsetzbar. Die Unabhängigkeit der Gemeinden ist durch verschiedene Faktoren getrübt. Zum einen stehen Kommunen aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation in einem stetigen Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Geldgebern. Land, Bund, aber auch die lokalen Unternehmen sind eine wichtige Wirtschaftsquelle für Kommunen. Besonders aber auch von politischen Interessen sind Kommunen stark abhängig - Je kleiner die Gemeinde, desto „untastbarer“ ist das Wort des Bürgermeisters und die Ideologie der „herrschenden“ Partei (vgl. Bischoff, 1978, S. 10f).

Lokale Öffentlichkeit ist dadurch gekennzeichnet, dass die Meinungs- und Willensbildungsprozesse auf kommunaler Ebene in ein vielschichtiges Netz von Handlungen eingeflochten sind (vgl. Kurp, 1994, S. 16). So haben diese Prozesse nicht unbedingt im Rathaus ihren Ursprung, sie können auch von Zeitungen, Vereinen, Parteien, Bürgerinitiativen, Unternehmen oder Ähnlichem ausgehen. Kühn (1997, S. 57) spricht ebenfalls von der Akteursvielfalt innerhalb der kommunalen Öffentlichkeit. BürgerInnen, Interessenvertretungen und Unternehmen sieht sie als „kommunikative Helfer“ kommunaler PR. Trennlinien seien innerhalb dieses Gefüges aber kaum zu ziehen, so kann beispielsweise ein Bürger gleichzeitig Teil einer Bürgerinitiative, Vorstand eines Unternehmens oder Journalist bei einer Lokalzeitung sein (vgl. ebenda, S. 70). Der Bürger ist gleichzeitig Empfänger und Sender von Kommunikation in der Stadt. Welche Konsequenzen diese Kommunikatorvielfalt innerhalb des kommunalen Kommunikationsgefüges bedingt, darauf soll weiter unten genauer eingegangen werden. Das folgende Modell von Jarren (1984, S. 82) versucht, die vielschichtigen und mehrstufigen Kommunikationsbeziehungen innerhalb der Kommune grafisch darzustellen:



Als Akteure in der kommunalen Öffentlichkeitssphäre nennt Jarren also die kommunale Selbstverwaltung, die BürgerInnen, lokale Medien sowie Bürgerinitiativen, Vereine/Verbände und Parteien. Anhand der Grafik wird sehr stark deutlich, dass Bürgerinitiativen, Vereine/Verbände und Parteien augenscheinlich den stärkeren Einfluss auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse haben, da sie in nächster Nähe zur kommunalen Selbstverwaltung abgebildet sind. Diese Annahme legt den Schluss nahe, dass BürgerInneninteressen einen größeren Einfluss haben, wenn sie sich in Form von Vereinen oder Bürgerinitiativen organisieren oder institutionalisieren. Nach Meinung der Autorin sollte das Modell von Jarren noch um das System „Wirtschaftsunternehmen“ erweitert werden. Sie haben gerade in Zeiten finanzieller Engpässe der Gemeinden einen wichtigen Part im kommunalen Gefüge. So profitieren Kommunen etwa in hohem Ausmaß von Kommunalsteuern großer Unternehmen. Auch unter dem Aspekt des „Public Private Partnership“ sind privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen, die sich im Gemeindegebiet angesiedelt haben, nicht uninteressant. Eine ganz besondere Rolle nehmen in diesem Öffentlichkeitsmodell Lokalmedien ein. Ihre Stellung befindet sich „zwischen“ den BürgerInnen, den Interessensgruppierungen und der Kommunalverwaltung. Sie können demnach als Multiplikator oder „Verstärker“ von Meldungen der einzelnen Bürger definiert werden, kommunizieren aber

ebenso die Entscheidungen der Kommunalverwaltung. Was das Modell von Jarren nicht berücksichtigt, sind gewisse Rückkoppelungseffekte zwischen Medien und BürgerInnen, wie sie etwa Kurp (1994, S. 31) in das Modell einbaut.

2.3 Akteure der kommunalen Öffentlichkeit

Im folgenden Abschnitt folgt eine kurze Erklärung der wichtigsten Akteure der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit wie Jarren (1984) definiert, erweitert um die Akteursgruppe „Wirtschaftsunternehmen“. Vor allem geht es darum, welche Kommunikationsleistungen gebracht werden und wie groß der Einfluss auf die kommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse eingeschätzt werden.

2.3.1 Lokalmedien

Lokalmedien nehmen innerhalb der kommunalen Öffentlichkeit eine Schlüsselposition ein. Das zeigt sich auch in der wissenschaftlichen Literatur zum Thema. Viele Autoren postulieren im Medienbereich einen „Trend zum Lokalen“². So sehen etwa Mast (1991) und andere diverse Lokalisierungstrends als eine Art „Gegenreaktion“ auf die Unüberschaubarkeit der Globalisierung. Der Mensch „sehnt“ sich in gewisser Weise nach Territorialität, nach einem überschaubaren Raum, der ein Gefühl von Sicherheit und Geborgenheit vermittelt. Dies werde vor allem im Medienbereich deutlich (vgl. Mast, 1991, S. 16f und Jonscher, 1995, S. 22).

Tatsächlich ist es so, dass der Begriff Globalisierung nicht nur eine wirtschaftliche Entwicklung bezeichnet. Vielmehr geht es zu einem großen Teil auch um politische und gesellschaftliche Veränderungen, die mit dieser viele Bereiche umfassenden „Vernetzung der Welt“ einhergeht. Die Globalisierung des Mediensystems ist daher nur eine der vielen Facetten dieser Entwicklung. Gekennzeichnet ist sie vor allem durch die wirtschaftliche Verflechtung von Medienkonzernen über Landesgrenzen hinweg, aber auch durch die Globalisierung von Themen, also die Tatsache, dass wir Informationen über weltweite Geschehnisse problemlos empfangen können. Kritiker fürchten, dass diese mediale Entwicklung weltweit auf Kosten der kulturellen Vielfalt gehe, da ein westlich-industrielles Bild die globale Mediensphäre präge. Vor dem Hintergrund dieser Bedenken lässt sich auch der Trend zu Lokalmedien erklären,

² Siehe dazu auch das Kapitel „Glokalisierung“

denn Nachrichten aus der Region betreffen die unmittelbare Lebensumwelt des Einzelnen, daher ist Überschaubarkeit hier viel mehr gegeben.

Die Affinität zu Lokalmedien und lokalen Themen lässt sich unter anderem mit der Nachrichtenwerttheorie erklären. Die Theorie erklärt vor allem, warum es manche Nachrichten in die Medien „schaffen“ und manche nicht. Umgelegt auf Lokalmedien erklärt sie aber auch, warum besonders lokale Themen für den Rezipienten interessant sind. Die von Schulz (1976, S. 37ff) entwickelten 18 Nachrichtendimensionen beinhalten unter anderem den Faktor „Nähe“. Darunter subsumiert Schulz räumliche Nähe, politische Nähe, kulturelle Nähe und Relevanz, also den Grad der Betroffenheit von einem Ereignis. Räumliche Nähe ist bei Lokalmedien am offensichtlichsten gegeben, da die Region oder Stadt, die Gegenstand der Berichterstattung ist, meistens sehr eng begrenzt ist. Relevanz ist ebenfalls ein erheblicher Bestandteil eines möglichen Erklärungsmodells für den medialen „Trend zum Lokalen“, denn Ereignisse auf lokaler Ebene haben am ehesten direkten Einfluss auf den Rezipienten. Es besteht also direkte Betroffenheit, die sich dem Leser etwa bei einer überregionalen Zeitung möglicherweise nicht gleich erschließt. Kulturelle Nähe ist etwa dann gegeben, wenn regionenspezifische Traditionen oder Feste zum Thema gemacht werden. Politische Nähe ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt, da der Rezipient als Bürger bei lokalen Themen am ehesten das Gefühl hat, in die politischen Entscheidungen eingebunden zu sein und die demokratisch gewählten VertreterInnen selbst mitbestimmt zu haben.

Im Kommunikationsgefüge der kommunalen Öffentlichkeit wird lokalen Massenmedien vor allem die Funktion sowohl des Katalysators als auch des Produzenten von öffentlichen Aussagen (vgl. Kurp, 1994, S. 31) beigemessen. Sie können beispielsweise direkt zwischen den BürgerInnen und der Kommunalverwaltung vermitteln oder lokale Gruppierungen, Parteien, Interessensverbände in die Kommunikation mit einbeziehen. Ihnen ist es aufgrund der eingeschränkten Berichterstattungsterrains eher möglich, kommunale Themen aufzugreifen und sie auch tiefer gehend redaktionell aufzuarbeiten, als etwa überregionale Massenmedien. Haller und Mirbach (1995) etwa definieren Lokaljournalismus als „*mediale, von Informanten, Gruppen und Institutionen abhängige Transformation lokaler Information*“ (S. 25), was wiederum der Katalysatorrolle kommunaler Medien entspricht.

Um dem besonderen Stellenwert der Lokalmedien für kommunale PR auf den Grund zu gehen, ist vor allem die Frage nach der Funktion relevant. Eine Funktion kann nie ohne ihren Bezugsrahmen verstanden werden, denn Funktion bedeutet immer eine Leistung *für* ein bestimmtes Gesellschaftssystem. Oder anders ausgedrückt: Als Funktion gelten die Folgen eines sozialen Elements, beispielsweise einer Handlung, die die Anpassung des Systems an seine Umwelt fördert (vgl. Burkart, 2002, S. 381). Im Folgenden sollen die Funktion von Lokalmedien für die Bürger der Kommune sowie für das Organisationssystem Kommune in Anlehnung an Bischoff (1987, S. 29), Benzinger (1980, S. 54-66), Burkart (2002, S. 378-412), Luhmann (1964/1995) und Jarren (1984, S. 132-134) formuliert werden.

Vorrangig haben Lokalmedien – wie andere Massenmedien auch – eine **Informationsfunktion** inne. Als Information gilt dabei nur jene Nachricht, die einen „Neuigkeitswert“ hat. Lokalmedien „transportieren“, diese Nachrichten allerdings nicht nur, sondern versuchen, durch die zielgerichtete **Selektion von Information** Komplexität zu reduzieren (vgl. Luhmann, 1964/1995, S. 32-33). Lokalmedien sind in diesem Sinn auch „Mittler zwischen Rathaus und Bürgern“ (Bischoff, 1978, S. 29). Eine weitere wichtige Funktion von Lokalmedien ist die **Orientierungs- und Integrationsfunktion** (vgl. Bischoff, 1987, S. 29 und Benzinger 1980, S. 54-66). Sie ermöglicht dem Rezipienten, sich in sein kommunales Umfeld einzufügen, sich darin zu orientieren und zu integrieren. Es geht also auch bereits um die Beziehung zwischen der Kommune und ihren Bürgern, und nicht nur um einen einseitigen Prozess des Informierens. Lokalmedien haben außerdem wichtige politische Funktionen. Dazu gehören etwa das **Herstellen von Öffentlichkeit** sowie **Kritik- und Kontrollfunktionen** (vgl. Benzinger, 1980, S. 54-66 und Ronneberger, 1974, S. 198) Beides ist gesamtgesellschaftlich gesehen essentiell für das Funktionieren einer Demokratie und somit auch für die demokratische Ordnung innerhalb der Gemeinde.

Viel differenzierter sieht Jarren (1984, S. 132-134) die Funktionen und Kommunikationsleistungen des lokalen Mediensystems. Aufgrund ökonomischen Drucks und damit einhergehender zeitlicher und personeller Knappheit drucken Lokalmedien viele Nachrichten ohne umfangreiche „Gegenrecherche“ ab. Das führe vor allem dazu, dass jene Gruppen, die am ehesten etabliert oder am besten organisiert sind, die Themen bestimmen. Damit werden bestimmte Themen vorgegeben, die in den Lokalmedien ihre Öffentlichkeit finden und auf die seitens anderer Gruppen nur mehr

reagiert werden kann. Die Lokalmedien, so Jarren (1984, S. 134) weiters, stellen nur eine „isolierte Lokalwelt“ dar, in der politische Entscheidungen nur selten in ihrem gesamten Umfang mit ihren sämtlichen Zusammenhängen und Bedeutungen dargestellt werden können. Dieser Vorstellung nach können Lokalmedien also politische Funktionen wie das Herstellen von Öffentlichkeit oder Kritik- oder Kontrollfunktionen nur bedingt erfüllen. Vielmehr unterliegen sie strukturellen Zwängen, wie den angesprochenen ökonomischen, die das Ausführen dieser Funktionen behindern.

2.3.2 Parteien

Eine ebenfalls wichtige Rolle im kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess kommt den politischen Parteien zu. Dies besagt auch § 2 des Parteiengesetzes: „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“ (§ 2 PartG) Mit Bezug auf Jarren (1984, S. 85) und Kurp (1994, S. 59) haben Parteien auf Gemeindeebene sieben Funktionen. Zum einen kommt ihnen eine **Repräsentationsfunktion** zu, die vor allem die Vertretung der Bevölkerung oder einzelner Gruppen innerhalb der Bevölkerung impliziert. Zweitens ist es ihre Aufgabe, das politische Führungspersonal, also Teile der kommunalen Elite, zu rekrutieren (**Rekrutierungsfunktion**). Drittens bekleiden politische Parteien eine **Mobilisierungsfunktion**, da sie beispielsweise bei Wahlen die Bevölkerung dazu „animieren“ müssen, ihre Stimme abzugeben und bis zu einem gewissen Grad auch politische Sozialisierung betreiben. Viertens ist **Regierungsbildung** eine wichtige Aufgabe innerhalb des demokratischen Systems der Kommune. Die demokratisch gewählten Mandatsträger schließen sich je nach Mehrheiten zu einem funktionsfähigen Gemeinderat zusammen, der Anträge beschließen kann. Im politisch-administrativen System der Kommune spielen vor allem die im Gemeinderat vorhandenen Regierungs- und Oppositionsparteien eine wichtige Rolle, auf die später noch eingegangen werden soll. Die letzten drei Funktionen politischer Parteien beziehen sich vor allem auf den Kommunikationsaspekt der lokalen Öffentlichkeit: Dementsprechend stellen Parteien Öffentlichkeit im Vorfeld politischer Entscheidungen überhaupt erst her (**Öffentlichkeitsfunktion**). Die **Integrationsfunktion** von Parteien beinhaltet vor allem die Festlegung von Prioritäten bei Entscheidungsprozessen, um zu Lösungen zu kommen. Im Idealfall sollten hier natürlich alle Interessen berücksichtigt werden, in der Realität kommt es aber gerade hier zur Interessenselektion. Des Weiteren haben Parteien eine **Vermittlerfunktion**. Parteimitglieder beteiligen

sich am kommunalen Entscheidungsprozess, die daraus resultierenden Beschlüsse werden an die Bevölkerung rückgekoppelt.

Auf Basis vorangegangener Studien fasst Kurp (1994, S. 63) zusammen, dass in der Regel die Rückkoppelung mit den BürgerInnen und eine echte Einbeziehung aller Interessen, wie es etwa die Integrationsfunktion nahe legt, kaum erfolgt. Die Gründe dafür erschließen sich, wenn man die Interessen der politischen Parteien bedenkt. Ihr Ziel ist vor allem eine Stimmenmaximierung und der daraus resultierende Einzug in oder Mandatsvermehrung innerhalb des Gemeinderates. Denn je größer eine Partei im Gemeinderat vertreten ist, desto höher ist die Chance auf Durchsetzung ihrer Interessen.

Politische Parteien sind im hohen Maße auf die lokalen Massenmedien angewiesen. Zwei sich gegenseitig bedingende Entwicklungen verstärken diese Tatsache. Zum einen haben politische Parteien mit sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen. Mit der sinkenden Parteiloyalität steigt die Anzahl der Wechselwähler. Daher können Parteizeitungen nie auf dieselbe Art und Weise die lokale Öffentlichkeit beeinflussen wie parteiunabhängige Zeitungen. Bereits 1978 konstatierte Ronneberger (S. 20) in einem Tagungsbericht, das Bedürfnis der LeserInnen nach parteiunabhängiger, jedoch nicht unpolitischer Presse setze sich immer mehr durch. Es ist daher nur ein logischer Schluss, dass parteiunabhängigen Medien mehr „Objektivität“ beigemessen wird als Parteiblättern, und dass politische Parteien gerade deshalb die Beachtung in diesen Medien anstreben.

2.3.3 Bürgerinitiativen

Bürgerinitiativen sind Vereinigungen, die sich zur Verwirklichung bestimmter Interessen und aus themen- und sachspezifischen Motiven heraus gebildet haben. Meist geht es um (Politik-)felder, die in der Kommunalpolitik eher wenig oder subjektiv aus Sicht der Bürgerinitiative zu wenig Berücksichtigung finden, wie beispielsweise Umweltpolitik. Bürgerinitiativen sind oft locker strukturiert und bilden vor allem keine dauerhaften Organisationsstrukturen heraus. Sie sind dadurch ziemlich offen für neue Mitglieder. Sie streben nach einer Vergrößerung ihrer Anhängerzahl, mit dem Ziel, den politischen Druck auf das politisch-administrative System zu erhöhen (vgl. Kurp, 1994, S. 70-72 und Jarren, 1984, S. 103).

Das Bestehen von Bürgerinitiativen ist eng mit direkter Demokratie und Partizipation verbunden. Vereinfacht ausgedrückt: Es gäbe es keine Bürgerinitiativen, wenn in einer Gemeinde ausreichende Partizipationsmöglichkeiten für BürgerInnen gegeben wären. Antalovsky (1991, S. 250) fasst aus einer Tagung Kritikpunkte von Wiener BürgerInnen zusammen, die das Entstehen einer Bürgerinitiative notwendig machten. Das Fehlen adäquater Mitsprachmöglichkeiten, die über den Wahlakt hinausgehen, ist etwa eines dieser Problemfelder. Dabei werden die gesetzlich festgelegten Möglichkeiten der direkten Demokratie wie etwa Volksbefragungen als unzureichende Alternative zu diesem Manko bewertet. Des Weiteren wird ein Kommunikationsdefizit sowohl seitens der Politik als auch der Verwaltung attestiert. Fehlende kommunikative und fachliche Kompetenzen sowie das Überwiegen von Parteiinteressen verhindern einen fairen kommunikativen Austausch. Das Verhalten der Verwaltung, die Bürgerinteressen nicht in ausreichendem Maß wahrnehmen, erschwere außerdem eine konstruktive Auseinandersetzung. Generell werden also Informations- und Kommunikationsbarrieren kritisiert.

Die Kommunikationsleistung von Bürgerinitiativen liegt vor allem darin, dass sie informelle und interpersonelle Kontakte mit etwa Journalisten oder Mitgliedern der kommunalen Elite pflegen. In der medialen Berichterstattung finden Bürgerinitiativen eben nur durch persönliche Kontakte oder durch besonders Aufsehen erregende Initiativen oder emotionalisierenden Meldungen Beachtung. Oft publizieren sie ihre eigenen Medien wie Zeitungen oder Flugblätter, um Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Damit etablieren sie eine Art „Gegenöffentlichkeit“ (vgl. Kurp, 1994, S. 70-72).

2.3.4 Vereine/Verbände

Vereine und Verbände nehmen aus dem Grund einen wichtigen Stellenwert innerhalb der lokalen Öffentlichkeit ein, da sie oft in kleinen Einheiten, die teilweise auch dem territorialen Grenzen der Kommune entsprechen, organisiert sind. So haben viele Gemeinden etwa ihren eigenen Sport- oder Kulturverein. Oft wird ein reges Vereinsleben auch als Zeichen für einen guten zivilen Zusammenhalt innerhalb der Kommune gedeutet. Aus diesem Grund ist es oft üblich, dass Gemeinden „ihre“ Vereine auch finanziell unterstützen.

Vereine und Verbände unterscheiden sich vor allem durch ihren Bezug zur Politik. Während es sich bei Vereinen oft – aber nicht immer – um relativ politikfreie Organisationen handelt, sind Verbände meist Interessensvertreter bestimmter Bevölkerungsgruppen (vgl. Kurp, 1994, S. 63). Handelt es sich etwa um einen Verband, der die Interessen von ArbeitnehmerInnen vertritt, so implizieren seine Tätigkeiten oft politische Forderungen. Verbände treten auf der kommunalen Ebene oft auch als Untergruppen von überregionalen oder sogar transnationalen Verbänden auf. Der Zweck eines örtlichen Fußballvereines hingegen ist das relativ politikfreie Feld der sportlichen Freizeitbetätigung. Sowohl bei Vereinen als auch bei Verbänden geht es aber darum, dass sie für einen bestimmten Zweck und zur Verfolgung spezifischer Interessen gegründet wurden und die Mitglieder meist auf freiwilliger und oft unentgeltlicher Basis für die Vereinigung arbeiten.

Kurp (1994, S. 66-68) sieht den Einfluss von Vereinen und Verbänden auf den kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess als relativ gering. Vor allem Vereinen kommt eine gewisse Komplementärleistung als Ausgleich etwa von Arbeit und Schule zu. Außerdem gelten Vereine auch als Sozialisationsinstanzen, da hier Politik, Kommunikation, Hierarchie im kleinen Rahmen „geübt“ werden können. Diese Tatsachen bedingen aber noch keinen Einfluss auf die kommunalen Kommunikationsprozesse. Vielmehr sind es die Mitglieder der kommunalen Elite, die Vereinen oder Verbänden Bedeutung verleihen. Ist etwa der Obmann eines Vereines gleichzeitig auch Mitglied der politischen Führung der Kommune, so kann man davon ausgehen, dass sich diese Tatsache auf die politischen Beteiligungsmöglichkeiten des Vereines auswirkt. Diese Ämterkumulation der Mitglieder der kommunalen Elite verleiht bestimmten Vereinen oder Verbänden also oft erst ihre Relevanz innerhalb der kommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse.

2.3.5 Wirtschaftsunternehmen

Auch wenn sich in der kommunikationswissenschaftlichen Literatur nur wenig zu Kommunikationsleistungen von Wirtschaftsunternehmen im kommunalen Kommunikationsgefüge findet, so ist ihre Bedeutung innerhalb der Kommune auf den ersten Blick ersichtlich. Unternehmen und Kommunen bilden in gewissem Sinne eine Symbiose – Kommunen stellen die notwendige Infrastruktur zur Verfügung, für die Un-

ternehmen im Gegenzug dazu etwa Kommunalsteuer bezahlen. Große Unternehmen gelten oft als „Wirtschaftsmotor“ für ganze Regionen und prägen mit daher auch das Image einer Stadt oder Gemeinde. Das geht oft sogar so weit, dass sich manche Kommunen erst durch die in ihr ansässigen Konzerne einen Namen machen, wie das etwa bei Wolfsburg (VW), Donawitz (Voest Alpine) oder Detroit (General Motors) der Fall ist.

Die Kommunikationsleistung von Wirtschaftsunternehmen innerhalb der kommunalen Öffentlichkeit beschränkt sich auf die Kommunikation mit Medien durch Inserate, Bilanzveröffentlichungen und Ähnliches. Oft gibt es auch Verflechtungen mit der Politik durch persönliche Kontakte oder Ämterkumulierungen, indem ein Gemeinderatsmandatar etwa gleichzeitig Vorstand in einem Wirtschaftsunternehmen ist.

2.3.6 BürgerInnen

Zu Recht nehmen BürgerInnen in Jarrens (1984) Grafik kommunaler Öffentlichkeit einen wichtigen Stellenwert ein. Auf ihre Rolle in der kommunalen Öffentlichkeits-sphäre soll im Folgenden eingegangen werden. Liebert (2008, S. 490) bezeichnet Kommunen als „Kommunikationsplattform par excellence“ und postuliert: „Die entscheidenden Probleme menschlicher Zivilisation kulminieren in der kommunalen Sphäre“. Und tatsächlich haben sämtliche Entscheidungen auf kommunaler Ebene einen wichtigen Einfluss auf den Einzelnen. So fallen etwa die Lebensqualität unmittelbar bestimmende Entscheidungen über Wohnbau, Infrastruktur, Bildung und vieles mehr auf kommunaler Ebene. Im Gegenzug haben die BürgerInnen hier auch viele Mitentscheidungsrechte. Durch direkte Wahlen entscheiden sie nicht nur über die politische Vertretung ihrer Interessen, sie können sich auch selbst durch aktive Teilnahme etwa an Bürgerforen, Diskussionsveranstaltungen, durch Vereine oder Bürgerinitiativen in den kommunalen Entscheidungsprozess einbringen. Im Vergleich zu anderen Verwaltungsebenen besteht ein geringerer Abstraktionsgrad im Bereich der Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. Stockinger, 1983, S. 7).

BürgerInnen besitzen naturgemäß eine enge Bindung an ihren Ort, ihre Stadt. Es zeigt sich hier also ein ganz besonderes Verhältnis zwischen der Kommune und ihren BürgerInnen, das gleichzeitig auch eine Besonderheit für das Verständnis von kommunaler Public Relations darstellt: Die Stadt ist kein Produkt, das den Kunden, den Bürge-

rInnen, erst „schmackhaft“ gemacht werden muss. Die meisten BürgerInnen haben die jeweilige Kommune freiwillig zu ihrem Wohnort gewählt. Es besteht bereits eine tiefe Verbindung zwischen – um es in betriebswirtschaftlichem Vokabular auszudrücken - dem Kunden und dem Produkt (vgl. Kühn, 1997, S. 48). Identität und Identifikation müssen im Regelfall nicht erst geschaffen werden, sie bestehen aufgrund der unmittelbaren Betroffenheit bereits.

3 Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR

So wie man jedes System nur in seinem Kontext zur Umwelt und zu anderen Systemen erfassen kann, so befindet sich auch kommunale PR in einem sehr speziellen Gefüge, dessen Spezifika es zu benennen gilt. So ist die Kommune zugleich Organisationssystem und Gebietskörperschaft, hat spezifische Aufgaben und Funktionen zu erfüllen, schwankt zwischen freiem Informationszugang und Transparenz einerseits und Informationsrestriktionen und Machtausübung andererseits. Die wirtschaftliche Situation ist eine völlig andere als etwa bei privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen, und die Folgen von Globalisierung beziehungsweise „Glokalisierung“, Technologisierung und Verwaltungsmodernisierung sind ebenfalls nicht zu unterschätzen.

3.1 Die Kommune als Organisationssystem

Organisation ist die wichtigste Bezugsgröße von Public Relations. Ohne Organisation kann PR nicht gedacht werden. Nach Szyszka (2008b, S. 309) ist Organisation immer die „Beziehungsquelle eines Beziehungsnetzes“. Public Relations hat in diesem Beziehungsnetz die Rolle, den „kommunikativen Zusammenhang zwischen einer Organisation und ihrem sozialem Umfeld“ (ebenda) zu markieren. Daher ist es für die vorliegende Arbeit fruchtbar, die Kommune ebenfalls als Organisation im sozialwissenschaftlichen Sinne zu begreifen.

Einen der wichtigsten „Grundsteine“ der heutigen organisationstheoretischen Literatur legte der deutsche Systemtheoretiker Niklas Luhmann, dessen Überlegungen wiederum auf den Theorien Talcott Parsons fußen. Luhmann (1964/1995) sieht Organisationen als soziale Systeme, die sich nicht durch Personen, sondern durch Handlungen auszeichnen. Es sind die Beziehungen der Handlungen, die einzelne Einheiten zu einem Ganzen verbinden. Luhmann geht nicht – im Gegensatz zu manch anderen Systemtheoretikern – von einem System im ontologischen Sinn als von der Umwelt völlig abgegrenzt aus, sondern begreift Systeme als System-Umwelt-Differenz. Veränderungen der Umwelt können prinzipiell Einfluss auf das offene System haben. Ein entscheidendes „Problem“ jedes Systems ist seine Erhaltung und relative Stabilität gegenüber Veränderungen der Umwelt. Diese Stabilität wird durch eine innere Ordnung des Systems garantiert. Die Ordnung im Handlungssystem ergibt sich aus Ver-

haltungserwartungen, also aus dem „gemeinten Sinn“. Luhmann erkennt an, dass es in einem System auch formale Erwartungen gibt, bestreitet aber, dass es ein ausschließlich formal organisiertes System gibt (vgl. Luhmann, 1964/1995, S. 23-27). Für die vorliegende Arbeit soll Luhmanns Systemtheorie unter anderem den theoretischen Grundstein legen. Die Organisation Kommune ist demnach ein soziales System, das sich durch seine zusammenhängenden Handlungen sowie die Erwartung von genau diesen Handlungen auszeichnet. Im Großen und Ganzen sind es also nicht die handelnden Personen innerhalb der Kommune, es ist das vielschichtige Kommunikations- und Beziehungsgeflecht, das es zu untersuchen gilt.

Durch ihren hohen Grad an Organisiertheit gelten vor allem Verwaltungsorganisationen wie die Kommunalverwaltung als „ideale Organisationen“ im Weber’schen Sinn. Max Webers „Theorie der Bürokratie“ ist das klassische Modell für die Beschreibung einer idealtypischen öffentlichen Verwaltungsorganisation. Die drei Komponenten der Weber’schen Bürokratie sind *Arbeitsteilung*, *Autoritätshierarchie* und *formalisierte Regeln und Prozeduren*. In Anlehnung an diese drei Komponenten sowie mit Rückgriff auf moderne Organisationstheorien, sollen die Merkmale von Organisationen im Folgenden kurz erläutert werden: Zweckorientierung, Differenzierung, Hierarchie, Leitung und formale Strukturen.

Zweckorientierung bedeutet, dass die Verwirklichung spezifischer Zwecke ein wichtiger Grund für das Entstehen der Organisation ist. Dieser Zwecke können wirtschaftlicher, technischer, sozialer, politischer etc. Natur sein. Die Kommunalverwaltung hat unter anderem den Zweck, das Gemeinwesen zu verwalten und öffentliche Dienstleistungen zu erbringen (vgl. Abraham/Büschges, 2009, S. 22). Die Aufgaben und Ziele einer Kommunalverwaltung werden weiter unten genauer erläutert.

Differenzierung ist ein weiteres essentielles Merkmal von Organisationen und Kommunen. Organisationen sind arbeitsteilig organisiert, das heißt, jeder Akteur leistet seinen Beitrag zur Erfüllung des Organisationszweckes. Es werden nicht nur Aufgaben sondern auch Verantwortlichkeiten innerhalb einer Organisation verteilt. Wenn die Arbeit richtig verteilt ist, wird der gewollte Output produziert. Die Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Abteilungen wird als horizontale Differenzierung bezeichnet, die Autoritätsteilung zwischen verschiedenen hierarchischen Leveln als vertikale Differenzierung. Die Unterteilung einer Organisation in Abteilungen hat ebenfalls mit

Arbeitsteilung zu tun, indem ähnliche Tätigkeiten auch organisatorisch/räumlich zusammengefasst werden. Eine flache Organisationsstruktur hat einen hohen Grad an horizontaler Differenzierung, eine steile Organisationsstruktur hat weniger Abteilungen und mehr hierarchische Level, daher einen hohen Grad an vertikaler Differenzierung (vgl. Hatch/Cunliffe, 2006, S. 103-109). Gerade bei Kommunalverwaltungen sind sowohl horizontale als auch vertikale Differenzierung äußerst stark ausgeprägt. Die Verteilung der Aufgaben auf mehrere Abteilungen bezieht seine Notwendigkeit aus dem großen Aufgabenspektrum, das die Kommune zu bewerkstelligen hat. Jede Abteilung benötigt ExpertInnen auf dem jeweiligen Gebiet, daher ist die Aufgabenteilung hier besonders wichtig.

Auch die klare Verteilung von Autorität ist für die Kommunalverwaltung kennzeichnend. **Hierarchie** bedeutet die Verteilung von Autorität. Nach Weber ist Autorität eine Sache der Position innerhalb der Organisation. Wenn jemand seine Position verlässt, etwa durch Ruhestand oder Ähnliches, dann nimmt jemand anderer die Position und damit die Autorität ein. Hierarchie bestimmt auch über die formalen vertikalen Kommunikationsbeziehungen in einer Organisation: Von oben nach unten, indem Anweisungen weitergegeben werden, und von unten nach oben, indem dem Management berichtet wird. Autorität und vertikale Kommunikation bestimmen gemeinsam darüber, wer die höchste Position in einer Organisation hat (vgl. Hatch/Cunliffe, 2006, S. 104). Die Hierarchie ergibt sich meistens aus der Art der Tätigkeit, wobei Abraham und Büschges (2009, S. 23) zwischen ordnenden, kontrollierenden, leistenden, verwaltenden und leitenden Tätigkeiten unterscheiden.

Der Begriff der Autorität führt zu einem weiteren wichtigen Kennzeichen von Organisationen: die **Leitungsinstanz**. Diese ist verantwortlich für den richtigen Einsatz der Ressourcen, Steuerung der Kooperation nach innen und Vertretung der Organisation nach außen. (vgl. Abraham/Büschges, 2009, S. 23). Die Leitung der Kommunalverwaltung besteht aus der politischen Führung (BürgermeisterIn, VizebürgermeisterIn und StadträtInnen) sowie der Verwaltungsspitze (MagistratsdirektorIn, StadtdirektorIn, AbteilungsleiterInnen). Während Politik und Verwaltungsführung das *Was* (strategische Steuerung) bestimmen, entscheidet die Verwaltungsspitze das *Wie* (operative Steuerung). Die Politik gibt Leistungsziele vor, vergibt das Budget und kontrolliert die Erfüllung der Ziele. Die Verwaltung hat die dezentrale Ergebnisverantwortung (vgl. Hieber, 2005, S. 104, 136).

Organisationen zeichnen sich des Weiteren durch **formale Strukturen** aus. Sie besitzen eine Art „Verfassung“, welche die Zwecke, die hierarchische Ordnung sowie die Rechte und Pflichten der Mitglieder bestimmt. Diese kann auch informell, beispielsweise nur mündlich, überliefert sein. Sie soll die Handlungseinheit der Organisation gegenüber der Umwelt und gegenüber anderen Organisationen gewährleisten (vgl. Abraham/Büschges, 2009, S. 25). Öffentliche Organisationen sind oft durch einen hohen Grad an Bürokratie und Formalisierung gekennzeichnet. Formalisierung steigert die Kontrolle, die das Management über seine Angestellten hat. Gleichzeitig kann ein hoher Grad an Formalisierung aber hinderlich für Innovation sein, wie diverse Studien gezeigt haben (vgl. Hatch/Cunliffe, S. 105). Die formalen Strukturen sind also die Erwartungen, die an zukünftiges Verhalten gestellt werden. Im Fall der Kommunalverwaltung sind die formalen Strukturen sogar sehr genau – auch schriftlich und formell – festgelegt. So gibt es etwa die Gemeindeordnung, das Gemeinde-recht oder Stadtrechtsorganisationsgesetze, die den rechtlichen Rahmen des kommunalen Handelns vorgeben. Auch die Geschäftsordnung des Gemeinderates gehört unter anderem dazu. Kommunen verfügen jedoch genauso wie andere nicht nur über eine formale, sondern auch über eine „informale Organisiertheit“ (Szyszka, 2008b, S. 311). Diese informalen Prozesse gilt es immer mitzudenken, da jedes soziale System, so auch jede Organisation, nicht nur aus einer strikten formalen Organisiertheit, sondern in letzter Instanz auch aus Menschen besteht, die aufgrund rationaler und subjektiv nutzenorientierter Motivation heraus handeln.

Das klassische, Weber'sche Modell der Bürokratie, nach dem die öffentliche Gemeindeverwaltung lange Zeit strukturiert war und teilweise noch immer strukturiert ist, bringt einige Defizite mit sich, wie etwa Zielinski (2003, S. 15) ausführt. Der unklare Leistungsauftrag hat eine typische Management-Lücke verursacht. Strenge Hierarchien und Arbeitsteilung machen die öffentliche Verwaltung vor allem als Arbeitgeber unattraktiv. In Bezug auf Bürgerbeteiligung führten die starre Binnenorientiertheit der Verwaltungen oft zu einer Verdrossenheit der Bürger und damit zu einer Legitimitätsfrage. Langfristige strategische Planungen sind aufgrund der Kurzlebigkeit der Politik (sprichtwörtliches „Denken von einer Amtsperiode zur nächsten“) für die Verwaltung unbeliebt, was wiederum den Unmut der BürgerInnen auslösen kann.

Im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ergeben sich in Anlehnung an Hieber (2005) nun folgende Unterschiede: Zunächst unterliegen die Aufgaben und Ziele der Kommunen nicht ausschließlich (aber auch!) den Marktmechanismen. Oft oder meistens sind diese Ziele politisch bestimmt. Das „Produktsortiment“, also die Leistungen der Kommunalverwaltung sind des Weiteren historisch gewachsen und nicht bewusst vom Stadtmanagement „geschaffen“. Drittens kann für den Kunden, also den Einwohner, „Anschluss- und Benutzungszwang“ im Gegensatz zu einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen bestehen, da er als Bürger zwangsläufig Bezieher der kommunalen Dienstleistungen ist. Ein weiteres Spezifikum: Kommunen finanzieren sich aus Abgaben und Zuschüssen oder Zulagen, nicht wie privatwirtschaftliche Unternehmen aus Umsatzerlösen. Auch bezüglich der Dienstverhältnisse herrschen große Unterschiede zu „herkömmlichen“ Unternehmen. Allerdings ist anzumerken, dass das beamtenrechtliche Dienstverhältnis immer mehr im Auflösen begriffen ist und Vertragsbedienstete mittlerweile zur Regel in der öffentlichen Verwaltung werden (vgl. Hieber, 2005, S. 25).

3.2 Die Kommune und ihre Umwelt

Genauso wie Public Relations immer nur im Kontext ihrer Organisation gesehen werden kann, so kann die Organisation nur im Kontext ihrer Umwelt existieren. Die Abgrenzung der Organisation von ihrer Umwelt ist essentiell für jede Analyse. Erst durch die Beziehung von System und Umwelt ist die Unterscheidung in offene und geschlossene Systeme möglich. Hatch und Cunliffe (2006, S. 63) schlagen folgende Definition einer Organisationsumwelt vor:

„In modernist organization theories, the organizational environment is conceptualized as an entity that lies outside the boundary of the organization, providing the organization with raw materials and other resources (input) and absorbing its products and services (outputs).“ (Hatch/Cunliffe, 2006, S. 63)

Der Definition zufolge geht es also darum, die Grenzen der Organisation zu definieren, um die Umwelt der Kommune zu fassen. Nach Meinung der Autorin ist es sinnvoll, die „Organisation Kommune“ als den Verwaltungsapparat mit seinen politischen Entscheidungsträgern und Repräsentanten als Organisation zu bezeichnen. Da es sich bei der Kommune allerdings um ein offenes System handelt, ist es schwierig, die Umwelt anhand dieses Kriteriums zu erfassen. Als viel fruchtbarer erweist sich diesbezüglich die Auffassung von Abraham und Büschges (2009), welche die Umwelt als

die „relevanten institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen“ (ebenda, S. 242) der Interaktionen mit anderen Akteuren definieren.

In Anlehnung an Hatch und Cunliffe (2006, S. 66) gibt es nicht nur eine Umwelt, die gänzlich außerhalb der Organisation fungiert, sondern auch eine interorganisationale Umwelt. Interorganisationale Umwelt oder interorganisationale Netzwerke sind dabei sozusagen die „Stakeholders“ einer Organisation. Man könnte auch von Zielpublika oder Dialoggruppen sprechen, also etwa Kunden, Konkurrenz, Investoren, Medien und Interessensgruppen. Die Organisation interagiert mit diesem Netzwerk, das wiederum selbst aus Organisationen besteht. In einer breiten Definition dieser Stakeholder gehören alle Akteure zum interorganisationalen Netzwerk, die für das Bestehen der Organisation wichtig sind. Nach dem kommunalen Öffentlichkeitsmodell nach Jarren (1984) sind es also die BürgerInnen, Vereine/Verbände, Parteien und Wirtschaftsunternehmen, die zu dieser interorganisationalen Umwelt gehören.

In Anlehnung an Überlegungen von Hatch/Cunliffe (2006) sowie Long/Hazleton (1987) sollen im Folgenden acht Dimensionen formuliert werden, in die sich die kommunale Umwelt gliedert. Diese Betrachtung des Umweltsystems ist für eine spätere Definition von kommunaler PR von erheblicher Bedeutung.

Zunächst ist die **politische Dimension** der Umwelt interessant. Darunter kann man sämtliche politischen Entscheidungen, beispielsweise der Länder, des Bundes oder der Europäischen Union verstehen, die auf die Kommune einwirken. Auch Parteipolitik gehört hier dazu. Ebenso sind Staatsform und politische Kultur entscheidend und damit Teil der politischen Dimension. Die zweite Dimension, die **rechtliche Dimension**, beinhaltet sämtliche Vorschriften, Gesetze und Rechtsordnungen, nach denen sich Kommunen und Städte zu richten haben. Gerade im Verwaltungsbereich der Kommune sind viele Aufgaben und Pflichten gesetzlich verankert. Ein sehr entscheidendes Element der kommunalen Umwelt ist die **soziale Dimension**. Dazu gehören etwa demografische Merkmale der Bevölkerung, wie Alter, Einkommen und Ähnliches. Entsprechend dieser demografischen Beschaffenheit der Einwohner liegt es auch an der Stadt, konkrete Maßnahmen zu setzen, wie etwa bei einer jungen Altersstruktur verstärkt in Bildungseinrichtungen zu investieren oder im umgekehrten Fall bei einer älteren Altersstruktur vermehrt den Bau von Pflegeheimen zu forcieren. Eine weitere Dimension, die **kulturelle Dimension**, beinhaltet vor allem geschichtli-

che Faktoren und spezifische Traditionen und Werte. Die Interaktion mit dieser Dimension der Umwelt ist ebenfalls enorm wichtig für eine Stadt, zumal sich auch Bilder und Images einer Kommune stark durch kulturelle Faktoren entwickeln und definieren. Nicht in ihrem Einfluss auf die Kommune zu vernachlässigen ist die **ökonomische Dimension**. Zu dieser Dimension gehören die Marktsituation und die generelle Wirtschaftslage, in der die Stadt wirtschaften muss. Auch wenn sie in vielerlei Hinsicht nicht nach dem Marktprinzip handelt, so ist die Kommune trotzdem Nutznießer beziehungsweise Leidtragender von wirtschaftlichen Auf- oder Abschwüngen. So wirkt sich etwa die aktuelle Wirtschaftskrise in mancher Hinsicht genauso auf die Kommunen aus wie auf privatwirtschaftliche Unternehmen. Bei der **technologischen Dimension** geht es um das Wissen und die Information, die dem System Kommune zur Verfügung steht. Dazu gehört einerseits das technische Equipment und andererseits gut ausgebildetes Personal. Fragen, die sich um die Umwelt im ökologischen Sinne drehen, betreffen die **physische Dimension** der kommunalen Umwelt. Die Kommune muss Umweltschutz betreiben, ist etwa für die Entsorgung von Abfall und Abwasser oder die Reinigung der öffentlichen Flächen zuständig. Die letzte Dimension, die **Wettbewerbs-Dimension** spielt für Kommunen eine immer wichtigere Rolle. Sie müssen mit anderen Kommunen konkurrieren, etwa wenn es um den Tourismus oder Betriebsansiedelung geht. Doch auch der Wettkampf um Einwohner steht in Zeiten steigender Mobilität im Vordergrund.

3.3 Die Kommune als Gebietskörperschaft

„Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“ – dieser viel zitierte Satz hat seinen Ursprung im Provisorischen Gemeindegesetz aus dem Jahre 1849 (RGBl. 1850/170). Tatsächlich war es aber ein langer Weg der österreichischen Gemeinden zur Selbstverwaltung, denn deren Grundsätze wurden bereits im Neoabsolutismus 1851 zum ersten Mal erschüttert. Erst durch das Reichsgemeindegesetz 1862 (RGBl. 1862/18) erlangten die Gemeinden wieder ihre Rechte. Während der NS-Zeit kam es erneut zu einer starken Einschränkung für Gemeinden. Die Deutsche Gemeindeordnung war vom so genannten Führergrundsatz dominiert, der Bürgermeister war Mit Bürgermeister als Mitglied der NSDAP und konnte eigenmächtig Entscheidungen treffen. Der Gemeinderat hingegen war nur mehr als beratendes Organ vorgesehen. 1945 wurde die Deutsche Gemeindeordnung durch das Provisorische Gemeindegesetz 1945 (StGbl. 1945/68) ersetzt. Damit trat die Gemeindeautonomie wieder in Kraft. Ein weiteres entscheidendes Novum war die Gemeindeverfassungsnovelle

1962 (Art. 115 B-VG, BGBl. 1962/205), welche die Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung neu festlegte. Damit ist, anders als in anderen Staaten, das Bundesverfassungsgesetz auch „Gemeindeverfassung“ (vgl. Steininger, 2006, S. 991).

Dem Wortlaut nach ist die Selbstverwaltung der Gemeinden im B-VG folgendermaßen definiert:

„Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel.“ (Art. 116 Abs. 1 B-VG)

Des Weiteren legt das Bundesverfassungsgesetz die Kompetenzen für die Gesetzgebung des Gemeinderechtes fest, wodurch sich neun verschiedene Gemeindeordnungen ergeben:

„Soweit nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, hat die Landesgesetzgebung das Gemeinderecht (...) zu regeln.“ (Art. 115 Abs. 2 B-VG)

Die Veränderung der Bundesverfassung durch den Beitritt zur Europäischen Union wirkte sich auch auf die Gemeinden aus. So wurde ihnen beispielsweise Vorschlagsrecht für Mitglieder im Ausschuss der Regionen oder Mitwirkungsrechte bei EU-Vorhaben des Bundes eingeräumt (vgl. Steininger, 2006, S. 992).

Große Städte und kleine Gemeinden sind rechtlich gleichgestellt. Alle Städte sind zugleich auch Gemeinden, aber nicht alle Gemeinden sind auch Städte. Nicht nur die Bevölkerungsgröße ist ausschlaggebend dafür, ob eine Gemeinde eine Stadt sein kann. Historische Faktoren sind ebenfalls ausschlaggebend. Eine rechtliche Ausnahme bilden nur Städte mit eigenem Statut, also Statutarstädte. In Österreich gibt es 15 Statutarstädte, nämlich Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, Salzburg, Steyr, St. Pölten, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels, Wien und Wiener Neustadt (vgl. Steininger, 2006, S. 992).

Die Gemeindevertretung, also der Gemeinderat, ist das beschließende und überwachende Organ einer Gemeinde und wird demokratisch gewählt. Neben Entscheidungen über Angelegenheiten des Gemeindevermögens und -guts, Genehmigung des Gemeindevoranschlages, Prüfung der Gemeinderechnung und Beschluss von sonstigen Abgaben wählt der Gemeinderat den Gemeindevorstand aus seiner Mitte. Der Gemeindevorstand besteht aus BürgermeisterIn, ein bis drei StellvertreterInnen (VizebürgermeisterInnen) und weiteren Mitgliedern (in Städten mit eigenem Statut der

Stadtsenat). Der Gemeindevorstand ist das vollziehende Organ im selbstständigen Wirkungsbereich einer Gemeinde. Der/die BürgermeisterIn ist das vollziehende Organ im übertragenen Wirkungsbereich (vgl. Art. 117 Abs. 1 B-VG).

Die Stadt Krems

Krems ist laut dem Stadtrecht aus dem Jahr 1977 eine „Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung“ (§ 1 Abs. 1 Kremser Stadtrecht 1977) und besitzt ein eigenes Statut. Das bedeutet, dass das Stadtgebiet zugleich auch politischer Bezirk (Krems Stadt) ist. Folglich hat die Stadt neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch jene der Bezirksverwaltung zu wahrzunehmen (vgl. Art. 116 Abs. 3 B-VG und § 1 Abs. 2 Kremser Stadtrecht 1977).

Organe der Stadt sind laut § 7 des Kremser Stadtrechts der Gemeinderat, der Stadtsenat, der Bürgermeister und der Magistrat. Der Gemeinderat besteht aus 40 Mitgliedern und wird aufgrund des gleichen, geheimen, unmittelbaren und persönlichen Verhältniswahlrechtes auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Der Bürgermeister sowie der Stadtsenat werden aus der Mitte des Gemeinderates gewählt. Der Stadtsenat besteht aus dem Ersten und Zweiten Vizebürgermeister sowie acht Stadträten (vgl. § 12 und 14 Kremser Stadtrecht 1977). Die Bediensteten sind § 30 des Stadtrechts zufolge entweder Beamte im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis oder Vertragsbedienstete im privatrechtlichen Dienstverhältnis.

3.4 Aufgaben und Ziele der Kommunalverwaltung

Vor allem im Rahmen einer Modernisierungsdebatte der öffentlichen Verwaltungen ist die Frage, was die Kommune für den Bürger oder für die Gesellschaft leisten kann und soll, nicht außer Acht zu lassen. Die zunehmende Tendenz in Richtung „Dienstleistungskommune“³ ist Ausgangspunkt einer kurzen Abriss über die Aufgaben und Ziele der Kommunalverwaltung. Auch in Hinblick auf die Frage, ob kommunale Public Relation eine Funktion der Kommunalverwaltung ist, sind folgende Erläuterungen interessant.

Gemeinden haben vielfältige Aufgaben. Es gibt jene, die ihren eigenen Wirkungsbereich betreffen, wie zum Beispiel – im Fall von Krems - die Bestellung der Gemein-

³ Siehe auch Kapitel 3.7

deorgane, örtliche Sicherheitspolizei, Verwaltung der stadteigenen Verkehrsflächen, örtliche Gesundheitspolizei, örtliche Baupolizei und Tourismus. Des Weiteren gibt es jene, die den übertragenen Wirkungskreis von Bund, Ländern oder Europäischer Union wie – im Fall von Krems - die Durchführung von Wahlen, Volkszählungen, Wohnungsamt, Säuglingsfürsorge, Meldewesen oder Standesamt betreffen (vgl. Art. 119 Abs. 1 B-VG und § 32 Absatz 1 Kremser Stadtrecht 1977). Die „Daseinsvorsorge“ ist eine ganz erhebliche Aufgabe der Gemeinden, da sie meistens den unmittelbaren Lebensbereich der BürgerInnen betreffen. Hauptsächlich geht es dabei um Fragen der Infrastruktur wie beispielsweise Wasserversorgung, Abfallentsorgung und Straßenbau (vgl. Steininger, 2006, S. 1001).

Ebenso relevant für ein später formuliertes Modell von kommunaler PR sind aber nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Ziele von Kommunen. Antonoff (1971) etwa definiert drei Grundziele aller Städte: Wirtschaftswachstum, biologisches Wachstum und Prestigewachstum (vgl. ebenda, S. 3-5). Das **Wirtschaftswachstum** einer Stadt hat sehr viel mit den Besonderheiten kommunaler Verwaltung in wirtschaftlicher Hinsicht zu tun. Kommunen wirtschaften nicht gewinnorientiert, sondern gemeinwohlorientiert, sollten aber auf einen ausgeglichenen Haushalt hinarbeiten und müssen die Verwendung der ihnen zugeteilten Steuergelder in vieler Hinsicht „rechtfertigen“. Unter **biologischem Wachstum** versteht man die Vergrößerung der Einwohnerzahl. Mit **Prestigewachstum** meint Antonoff gewissermaßen Imagewachstum. Generell kann man sagen, dass alle drei Ziele in sehr engem Zusammenhang miteinander stehen. So kann etwa eine Erhöhung der Einwohnerzahl zu Wirtschaftswachstum führen oder Prestigewachstum bewirken, dass sich Menschen in der Stadt ansiedeln. Auch Hieber (2005) weist auf die Zielbeziehungen der öffentlichen Verwaltung hin. Seiner Meinung nach hängen wirtschaftliche Ziele, soziale Ziele und ökologische Ziele immer zusammen (vgl. ebenda, S. 44).

In Anlehnung an Hieber (2005) und Antonoff (1971) sollen im Folgenden neue Zielkategorien definiert werden, die für ein Modell von kommunaler Public Relations von Bedeutung sind. Alle fünf Ziele stehen in engem reziprokem Verhältnis zueinander. Als übergeordnete Ziele gelten im systemtheoretischen Sinne der Erhalt von, die Veränderung von oder die Anpassung an die Umwelt, um die folgenden Ziele zu erreichen:

Zu den **ökonomischen Zielen** einer Stadt zählt vor allem das Wirtschaftswachstum und die generelle Wirtschaftslage. Städte und Kommunen leben von Abgaben und Zuschüssen von Land und Bund. Die Einnahmen durch Abgaben erhöhen sich dann, wenn sich viele Betriebe ansiedeln beziehungsweise die Einwohnerzahl durch mehr Geburten oder Zuzüge wächst. Auch der Tourismus ist für viele Gemeinden und Städte eine besonders wichtige Wirtschaftssparte. Von **sozialen Zielen** ist in jenen Punkten die Rede, wo es um die Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner geht. Dazu zählen etwa Bildungs- und Sozialeinrichtungen, Krankenhäuser sowie sozialer Wohnbau und karitative Einrichtungen. **Ideelle Ziele** sind jene Ziele, die eher symbolischen Charakter haben. Sie beeinflussen alle anderen Ziele nachhaltig und werden auch selbst von ihnen in hohem Maße beeinflusst. Dazu zählen etwa das Image oder Prestige einer Stadt sowie die Legitimation politischer Entscheidungen und der Verwendung von Steuergeldern. Prestige ist eng mit dem Image einer Stadt verbunden. Kühn (1997) definiert Image als „Fremdbild oder Vorstellungsbild von Individuen oder Gruppen“ (ebenda, S. 62) von der Stadt. Das Image müsse von Identität unterschieden werden, kann aber als deren Produkt betrachtet werden. Am Beispiel des Images einer Stadt lässt sich auch leicht das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Touristen verdeutlichen: Die Touristen einer Stadt sind „fiktionale Bewohner“ (Bott, 2000, S.12), vor allem für sie müssen Images und Bilder erzeugt und aufrechterhalten werden. Doch auch das Image, das die BewohnerInnen von der Stadt haben, ist wichtig. Auch sie selbst tragen das Bild der Stadt „nach außen“, sind ebenfalls Botschafter ihrer Kommune, oder, wie Kühn (1997) es nennt, ein „kommunikativer Helfer“ (ebenda, S. 57). Unter **systemisch-administrativen Zielen** kann man den simplen Selbsterhaltungs- und Selbstverwaltungsauftrag einer Kommune verstehen. Es geht hier also um jene Verwaltungsaufgaben, die dazu dienen, den „Betrieb“ aufrecht zu erhalten. Ein weiteres wichtiges Ziel ist der Schutz der Umwelt, der als **ökologisches Ziel** bezeichnet werden kann. Gerade Kommunen sind dafür verantwortlich, umweltschonende Maßnahmen umzusetzen und haben diesbezügliche gesetzliche Vorgaben streng einzuhalten.

3.5 Die Kommune zwischen Informationspflicht und -restriktionen

Die gesetzlichen Grundlagen der Kommunikationsleistung von Kommunalverwaltungen halten sich relativ in Grenzen. Rechtlich gesehen sind Kommunen passiv zur Auskunft verpflichtet. Das Bundesgrundsatzgesetz vom 15. Mai 1987 über die Aus-

kunftspflicht der Länder und Gemeinden stellt die rechtlichen Grundlagen für eine Informationstätigkeit der Kommunen dar. In § 1 heißt es:

„Die Organe der Länder, der Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung haben über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht.“ (§ 1 Auskunftspflichtgesetz, BGBl. Nr. 1987/287, letzte Änderung: BGBl. I Nr. 1998/158)

§ 2 und 4 legen fest, dass jeder das Recht hat, entweder persönlich, telefonisch oder schriftlich nach einer Auskunft zu verlangen.

Dem Auskunftspflichtgesetz steht allerdings das Gesetz der Amtsverschwiegenheit gegenüber. Die Verschwiegenheitspflicht der Mitarbeiter der Gemeinden hat in Österreich sogar den Rang eines Verfassungsgesetzes:

„Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.“ (Art. 20 Abs. 3 BVG, BGBl. Nr. 1/1930 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 2/2008)

Für die Praxis bedeutet dieses Spannungsfeld zwischen Auskunftspflicht einerseits und Amtsverschwiegenheit andererseits eine Barriere, die der Transparenz und Bürgernähe, wie es etwa eine Verwaltungsmodernisierung beinhalten wurde, entgegensteht. Gerade diese Tatsache macht die Kommunikations- und Informationsasymmetrien zwischen der Kommune und ihren Zielgruppensystemen.

Für den Gemeinderat sieht das Bundesverfassungsgesetz außerdem in Artikel 117 vor, dass sämtliche Sitzungen öffentlich abgehalten werden müssen (Abs. 4 Art. 117

B-VG). Auch dieser Punkt beruht allerdings auf der Aktivität der BürgerInnen und auf der Passivität des politisch-administrativen Systems. Ein sehr bedeutsamer weiterer Aspekt, der sich auch vor allem auf die Handlungsebene kommunaler Public Relations auswirkt, ist die Tatsache, dass amtliche Verlautbarungen, Verordnungen, auch Sterbefälle, Jubiläen und Hochzeiten kommuniziert werden müssen. Doch auch diese Tatsache hat noch wenig mit Öffentlichkeitsarbeit zu tun.

3.6 Wirtschaftliche Situation der Kommunen

Die Gemeinde ist eine öffentliche Verwaltungsorganisation. Auch wenn es Bestrebungen gibt, sie wie ein modernes privatwirtschaftliches Dienstleistungsunternehmen zu führen, gibt es keinen Zweifel darüber, dass gewisse Voraussetzungen herrschen, die den 1:1-Vergleich mit einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen undenkbar machen. Die bedarfswirtschaftliche Ausrichtung oder die politische Steuerung sind etwa Komponenten, die erhebliche wirtschaftliche Unterschiede zu anderen Unternehmen nahe legen.

Als Grundlage der folgenden Überlegungen gilt die Tatsache, dass jede Kommune als „selbstständiger Wirtschaftskörper“ laut B-VG agiert:

„Die Gemeinde ist selbstständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemein Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“ (Art. 116 Abs. 2 B-VG)

Die finanzielle Situation der österreichischen Kommunen ist aktuell durch die Wirtschaftskrise, aber auch durch demografische sowie sozioökonomische Faktoren stark geschwächt (vgl. Bauer/Mitterer, 2010, S. 16). Auch der Beitritt zur EU hat Veränderung im kommunalen Budget verursacht, da auf Kommunen ein größerer Druck zur Wirtschaftlichkeit lastet. Seit dem Beitritt zur Währungsunion müssen daher auch die kommunalen Haushalte „Maastricht-relevant“ sein. Das Maastricht-Defizit gibt Auskunft darüber, wie gut man die „laufende Gebarung“ im Griff hat, wie hoch der Saldo der Einnahmen und Ausgaben ist und ob und wie die Investitionen durch „Selbst-Angespartes“ finanziert werden können (vgl. Bauer/Gruber/Hüttner, 1996a, S. 10). Vereinfacht ausgedrückt geht es um mehr Wirtschaftlichkeit in der Verwendung von Steuergeldern.

Die Ziele und Erwartungen an eine moderne öffentliche Verwaltung bringen ein Dilemma mit sich, das aus folgenden Prämissen resultiert: Einerseits ist das Ziel eines jeden öffentlichen Verwaltungsbetriebes die Versorgung der Gesellschaft, also das Wirtschaften nach dem bedarfswirtschaftlichen Prinzip. Andererseits muss sich der öffentliche Sektor auch immer mehr an der Privatwirtschaft orientieren, indem die Kosten nicht nur abzudecken sind, sondern idealerweise auch ein Gewinn erwirtschaftet werden soll (vgl. Hieber, 2005, S. 35). Im Gegensatz zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen können also beispielsweise nicht nur jene Leistungen erbracht werden, für die ausreichend Nachfrage herrscht. Die Leistungen müssen relativ unabhängig von der Nachfrage erbracht werden, da sich die öffentliche Wirtschaft nicht an Marktmechanismen orientieren kann. Das heißt: Auch bei geringeren Einnahmen der Kommunen durch Kommunalabgaben oder Zuschüsse müssen die gleichen Leistungen erbracht werden. Vor allem in Anbetracht der derzeit prekären Finanzsituation der Kommunen kommt es also zu einem Konflikt zwischen Ressourceneinsatz und Verwaltungszielen, wie sie Hieber folgendermaßen verbildlicht:

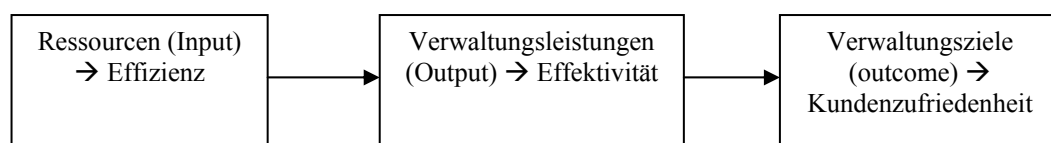


Abbildung 2: Öffentliche Verwaltung im Spannungsverhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Verwaltungszielen nach Hieber (2005, S. 27)

Das hier dargestellte Spannungsfeld lässt sich auch als Balanceakt zwischen Effektivität und Effizienz darstellen. Einerseits müssen Leistungen und Aufgaben für die BürgerInnen erbracht werden - und das in möglichst gutem Ausmaß. Andererseits muss aber auf ein effizientes Wirtschaften und eine ausgeglichene Bilanz beachtet werden. Wie oben erwähnt stehen diese beiden Ziele in einem ständigen Spannungsverhältnis.

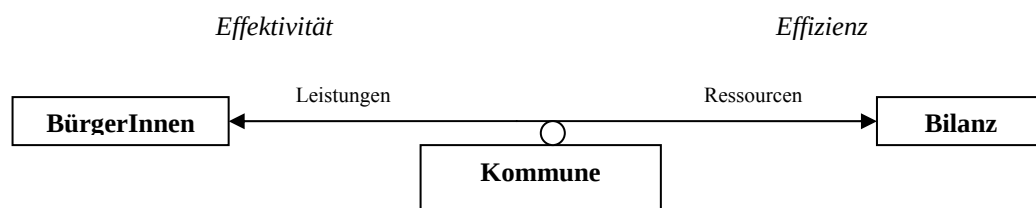


Abbildung 3: Öffentliche Verwaltung zwischen Effektivität und Effizienz (eigene Darstellung)

3.7 Kommunen im Wandel

Dadurch, dass sich Veränderung in so vielen Bereichen – sei es rechtlicher, politischer, gesellschaftlicher oder technologischer Hinsicht – auf die Kommunen auswirken, gilt im Folgenden die Aufmerksamkeit drei ausgewählten Begriffen, die jeweils einen bestimmten „Wandel“ umschreiben: Der Glokalisierung, der Mediatisierung und Informationsgesellschaft, die gesellschaftliche und globale Tendenzen beschreiben und der Verwaltungsmodernisierung, die sich vor allem innerhalb der Kommunen abspielt.

3.7.1 Glokalisierung

Klassischerweise wird in Globalisierungs-Debatten immer das „Globale“ und das „Lokale“ gegenübergestellt, wobei die Stadt dem Lokalen zugeordnet wird (vgl. Marcuse, 2006, S. 201). Neuere politikwissenschaftliche Forschungen verwenden aber den Begriff der Glokalisierung. Gemeinden und Regionen sind „strategische Zentren“ der „Glokalisierung“. Der Begriff Glokalisierung meint die enge Verflechtung zwischen Globalisierung und Lokalisierung. Diese Entwicklung manifestiert sich vor allem in der Gemeinde, wo sowohl globale als auch lokale Politiken zum Tragen kommen. Dadurch, dass es zu einer immer engeren Verflechtung von Politikebenen kommt, sind die unterschiedlichen Ursprünge schwer abzugrenzen. Nicht zuletzt hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union einschneidende Veränderungen für das kommunale Handeln mit sich gebracht. Der Einfluss des EU-Rechts auf die kommunale Ebene wird als relativ hoch eingeschätzt. Circa 60 bis 70 Prozent aller Regelungen, die auf Gemeindeebene zu Tragen kommen, haben auf EU-Ebene ihren Ursprung. Nur bei zwei Punkten sind die Kommunen direkt von EU-Recht betroffen: Bei der Richtlinie betreffend das Wahlrecht der UnionsbürgerInnen bei Kommunalwahlen und der Richtlinie über kommunale Abwässer (vgl. Steininiger, 2006, S. 990-1005).

Die Tragweite der oben erwähnten Tendenzen und globalen Verflechtungen lässt sich möglicherweise heute noch gar nicht in seinem gesamten Ausmaß abschätzen. Es lässt sich aber mutmaßen, dass die Veränderungen eines Umdenkens auf kommunaler Ebene bedürfen. Unter dem Motto „Think global, act local“ lassen sich mehrere Chancen und Herausforderungen der Glokalisierung formulieren, auf die Kommunen langfristig reagieren werden müssen. Zum einen eröffnet die Glokalisierung vielfälti-

ge Chancen zur Kooperation mit anderen Akteuren auch auf anderen Ebenen. So ist die Zusammenarbeit der Kommunen untereinander bereits seit Längerem Praxis, bedenkt man beispielsweise die Traditionen der Partnerstädte. Des Weiteren verstärkt die Globalisierung den Wettbewerb der Städte und Kommunen um Investitionen und Arbeitsplätze. In diesem Wettbewerb liegt es an den Städten, ein schärferes Profil zu entwickeln, um sich von der „Konkurrenz“ abzuheben. Vor allem stellt die Globalisierung auch neue Anforderungen an Stadtentwicklung, Stadtplanung und Infrastruktur (vgl. Schuster, 2002, S. 1-15).

3.7.2 Verwaltungsreform und -modernisierung

Das Image der öffentlichen Verwaltung ist geprägt durch einige Attribute, die nicht unbedingt mit dem Verständnis einer modernen Organisationsstruktur einhergehen. Strenge Hierarchien, „verstaubte“ Bürokratien und unmotivierte MitarbeiterInnen sind nur einige Vorstellungen, die sich im Alltagsverständnis vom (österreichischen) Verwaltungsapparat wieder finden. Das wirkt sich auch auf das Verständnis von Public Relations und Verwaltung aus. Borgers (1999) drückt es provokativ aus:

„Public Relations und Stadtverwaltung – das klingt nicht nach einem eingespieltem Team. Das traditionelle Verständnis von städtischer Verwaltung passt nur schlecht mit den Anforderungen und Erscheinungsbildern guter Öffentlichkeitsarbeit zusammen.“ (Borgers, 1999, S. 3)

Das Infragestellen der Allmächtigkeit des Staates und damit ein augenscheinlicher Bedarf nach Veränderung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung regten sich bereits in den 1980er und 1990er Jahren. Liberalisierungstendenzen lösten auch im Kommunalbereich eine Annäherung an privatwirtschaftliche Grundsätze aus. Ziel war und ist es, Effektivität und Effizienz der Verwaltungsapparate zu steigern, insgesamt auf eine gesteigerte Wirtschaftlichkeit zu achten. Der Privatwirtschaft gleich wurden dazu etwa Betriebsteile ausgegliedert. Des Weiteren gab es einen Trend hin zu einer dezentraleren Ressourcenverantwortung, also der Aufteilung der Verantwortung über Finanzen und Personal auf mehrere Ämter (vgl. Hieber, 2005, S. 25-27).

Der seit Jahren geführte Diskurs um eine Reform der öffentlichen Verwaltung beinhaltet vor allem Anforderungen wie höhere Effizienz und Effektivität der Verwaltungsapparate. Nach vielen Jahren des sehr zögerlichen (politischen) Umgangs mit dem Thema Verwaltungsreform befinden sich Österreichs öffentliche Verwaltungen –

und damit auch die Kommunen – heute trotzdem in einem stetigen Modernisierungsprozess (vgl. Bauer, 2003, S. 11f).

Grundlegend für die Modernisierung im öffentlichen Sektor ist die Rolle der Führungsspitze einer öffentlichen Organisation. Sie ist letztendlich diejenige, die für eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit verantwortlich gemacht wird. Daraus resultiert die Tatsache, dass das Management, also die politische und die Verwaltungsführung der Kommune, bei Entscheidungen auf einen besonders effizienten Ressourceneinsatz achten muss (vgl. Bauer, 1996b, S. 22f). Unter Management versteht man generell die Aufgabe, einen Betrieb zielorientiert zu steuern. Dies impliziert sowohl die Funktion (Aufgabenfelder), als auch die Institution (Entscheidungsträger). Das Management der Kommunalverwaltung besteht institutionell aus der politischen Führung (BürgermeisterIn, VizebürgermeisterIn und StadträtInnen) sowie der Verwaltungsspitze (MagistratsdirektorIn, AbteilungsleiterInnen). Während Politik und Verwaltungsführung das *Was* (strategische Steuerung) bestimmen, entscheidet die Verwaltungsspitze das *Wie* (operative Steuerung). Die Politik gibt Leistungsziele vor, vergibt das Budget und kontrolliert die Erfüllung der Ziele. Die Verwaltung hat die dezentrale Ergebnisverantwortung (vgl. Hieber, 2005, S. 45, 104 und 136).

Je nach Zielen und Schwerpunkten gibt es verschiedene Strategien der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Im Folgenden sollen kurz ein paar Strategien des „neuen“ kommunalen Wirtschaftens angerissen werden. In der Literatur wird eine Form dieser Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung als *New Public Management* bezeichnet. Bauer versteht darunter

„eine – besonders aus der Praxis – entwickelte neue, stärker ökonomisch definierte Rolle von Staat und Verwaltung und damit verbunden eine an Kategorien des Managements ausgerichtete Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung.“ (Bauer, 2003, S. 14)

Wichtig ist hierbei die Vorannahme, dass die öffentliche Verwaltung ein komplexes, soziales Gebilde ist, das wie andere Organisationen funktioniert. *New Public Management* bedeutet vor allem eine Reorganisation auf drei Ebenen. Die erste eben betrifft die Zusammenarbeit und Konkurrenz mit anderen Akteuren. *New Public Management* geht davon aus, dass die Kooperation mit anderen – auch privatwirtschaftlichen Akteuren oder Akteuren aus dem Non-Profit-Bereich – eine Bereicherung für das öffentliche Unternehmen darstellen. Auch der Zusammenarbeit mit den Bürger-

Innen wird große Bedeutung beigemessen. Der zweite Punkt stellt Wettbewerb und Nutzerorientiertheit in den Vordergrund: Die Leistungspalette der Organisation soll stark an den „Kunden“ ausgerichtet sein. Die Schaffung von Wettbewerb, etwa mit anderen Verwaltungen, soll zu einem Voneinander-Lernen führen. Bei der dritten Ebene, der Binnenmodernisierung, geht es vor allem um die interne Neuorganisation von Strukturen, Prozessen und Personaleinsatz. Ein Wechsel von der Input- zur Output-Orientierung ist dabei gegeben. Darunter ist erneut die stärkere Orientierung an den BürgerInnen zu verstehen (vgl. ebenda).

Eine weitere Entwicklung der öffentlichen Verwaltungen wird als *(Good) Governance* betitelt. Der Begriff bezeichnet eine Entwicklung, die etwa partnerschaftliche Kooperationen und Konsens mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren sowie einen Beitrag zum Gemeinwesen und Umweltschutz beinhaltet. Damit soll langfristig gesehen das Vertrauen in die Demokratie erhöht werden. Auch erhöhte Transparenz, mehr Beteiligungsmöglichkeiten für BürgerInnen, Verantwortung gegenüber der Umwelt und Effektivität gehören zu diesem Modell einer modernen Verwaltung (vgl. Bauer, 2003, S. 21-25).

Alle diese „Tendenzen“ der öffentlichen Verwaltungen laufen im Endeffekt auf eine stärkere Orientierung an privatwirtschaftlichen Grundlagen hinaus. Dem entsprechend formulierte Hieber (2005, S. 56) eine *Balanced Scorecard*, also eine Zieltabelle für die Kommunalverwaltung:

BSC-Perspektiven	Ziel	Kennzahlen
Kunden	Kundenzufriedenheit	Wartezeit, Kundenbindung, ...
Finanzen	Haushaltskonsolidierung	Verschuldung pro Einwohner, Investitionsrate,...
Mitarbeiter	Gutes Betriebsklima	Fluktuationsrate, Krankheitsquote, ...
Wissen/Innovation	Innovationsfreudige Organisation	Verbesserungsvorschläge, Fortbildungsveranstaltungen, ...
Verwaltungsabläufe	Prozessoptimierung	Zeitverkürzung der Verwaltungsabläufe, ...

Tabelle 1: Balanced Scorecard für die Kommunalverwaltung nach Hieber (2005, S. 56)

In dieser Tabelle findet sich wieder das Spannungsfeld zwischen Effektivität und Effizienz. Die Balanced Scorecard-Ziele Kundenzufriedenheit, gutes Betriebsklima und innovationsfreudige Organisation sind dabei der Effektivität zuzuordnen. Haushaltskonsolidierung und Prozessoptimierung eher der Effizienz, wobei letzteres sich an der Grenze befindet. Folgende Grafik soll dies veranschaulichen:

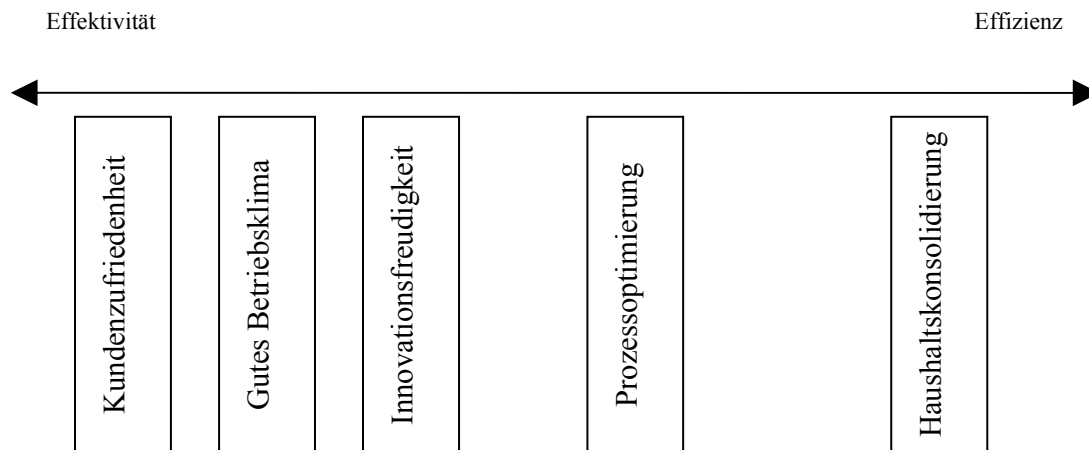


**Abbildung 4: Balance Scorecard-Ziele zwischen Effektivität und Effizienz
(eigene Darstellung)**

Nun könnte man argumentieren, dass sich beinahe jedes Unternehmen in dem oben genannten Spannungsfeld sieht. Im Fall der Kommunalverwaltung zeigt sich diese Situation allerdings noch mit deutlich mehr Problemen konfrontiert: Einerseits sinken – aufgrund oben genannter Gründe – die Einnahmen, andererseits müssen die Kommunen immer mehr Leistungen, auch vom Bund, übernehmen und gewährleisten. Zudem sehen sich Kommunen gerade in wirtschaftlich prekären Zeiten unter ständigem Legitimationsdruck. Oft steht – gerade in Österreich, einem Land der Klein- und Kleinstgemeinden – die Zusammenlegung von Gemeinden zur Debatte. Gemeindeinteressensvertreter reagieren darauf mit dem Argument des Dienstleistungsaspektes für die GemeindebürgerInnen.

In der Literatur ist im Rahmen der Modernisierungsdebatte ebenfalls oft der Wandel von der Organisations- zur Dienstleistungskommune die Rede. Kommunen – so heißt es – orientieren sich immer mehr an modernen Dienstleistungsunternehmen, vor allem um wettbewerbsfähig gegenüber anderen Dienstleistern zu bleiben. Denn schon lange konkurrieren – so etwa Zielinski (2003, S. 43) – Kommunen nicht nur mehr mit ihresgleichen, sondern genauso mit Organisationen im privaten Sektor. Dieser Wandel zur Dienstleistungskommune ist für die Kommunalverwaltung aufgrund

der großen Zahl ihrer Dienstleistungen und des ständigen Kontakts mit dem Bürger noch bedeutender als für andere öffentliche Institutionen. Geht das Leitbild der Kommunalverwaltung also weg von einem Selbstverständnis als Ordnungskommune zu einer Dienstleistungskommune, stünden somit im Idealfall die Rechte und Bedürfnisse des Bürgers in den Vordergrund (vgl. Hieber, 2005, S. 25, 105).

Geht man davon aus, dass die Kommune in einem modernen, fortschrittlichen Verständnis als Dienstleistungsbetrieb betrachtet wird, so zeichnen sie folgende Eigenschaften aus: Zum einen kann man von einer Vermischung von Prozess und Produkt sprechen. Wenn beispielsweise ein Meldezettel ausgestellt wird, gibt es nicht das fertige „Produkt“ zu kaufen, diese Serviceleistung impliziert immer auch einen Prozess. Zweitens schließt die Arbeitsleistung den Kunden ein. Beim Meldezettel wäre das etwa die Anforderung an den Bürger, sämtliche erforderliche Dokumente zum Amt mitzunehmen. Drittens spielen kulturelle Faktoren und Präferenzen der Kunden eine große Rolle. Damit steigen viertens auch die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten. Wenn etwa nicht Deutsch sprechende BürgerInnen einen Meldezettel brauchen, so sind die zuständigen Beamten in ihren kommunikativen Fähigkeiten gefragt. Insgesamt geht es also um eine neue Identität der Kommunalverwaltung, die vor allem eine stärkere Orientierung am Kunden als BürgerIn und die Konzentration auf Ergebnisse (Output-Orientierung) in den Mittelpunkt stellt (vgl. Jäger, 1996, S. 66 und Zielinski, 2003, S. 44).

Nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur, sondern auch im Alltagsdiskurs ist bei Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung mehr von einer Modernisierung als von einer Reform die Rede. Berichte aus der Praxis ziehen folgendes Resümee:

„Die Veränderung der kommunalen Verwaltung ist ein unabgeschlossener progressiver Prozess mit fast flächenhaften praktischen Veränderungen und zahlreichen neuen, meist noch experimentellen Maßnahmen und Projekten der Modernisierung.“ (Pleschberger, 2010, S. 33)

Eine Studie aus 2008 mit GemeinderätInnen in Städten und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern zeigte allerdings, dass das Verständnis einer modernen Kommunalverwaltung zumindest in den Köpfen der Verantwortlichen noch keinen Niederschlag findet. Die Mehrzahl der Stadtvertreter sind relativ skeptisch gegenüber diversen *New Public Management*-Strategien und befürworten eher ein traditionelles

Kommunalmodell. Hier wird der in der Praxis relevante Konflikt zwischen wirtschaftspolitischen und rein politischen Anschauungen deutlich (vgl. ebenda, S. 35).

3.7.3 Informationsgesellschaft und Mediatisierung

Die Ära der neuen Kommunikations- und Informationstechniken geht auch an der öffentlichen Verwaltung nicht spurlos vorbei. Nicht nur die Datenverarbeitung verläuft schon seit Jahren durch Informationstechnik gestützt, es gibt auch kaum eine öffentliche Einrichtung, die nicht ihren eigenen Webauftritt hat (vgl. Feik, 2007, S. 62-66).

Das Internet bietet viele Vorteile für öffentliche Einrichtungen, insbesondere auch für Kommunen. Nachrichten können schnell, mit großer Reichweite und geringen Kosten verbreitet werden. Die Effektivität des staatlichen Informationshandelns wird durch das Internet also erheblich gesteigert. Websites öffentlicher Organisationen erfüllen allerdings oft „nur“ die Funktion einer „Anschlagtafel“. Kommunikations- oder Transaktionsmöglichkeiten, für die das Medium Internet eigentlich prädestiniert wäre, gibt es kaum. Trotzdem sieht Feik (2007, S. 66f) in den neuen Informationstechnologien einen Trend zu einer „Enthierarchisierung“ des Verhältnisses zwischen Verwaltung auf der einen und BürgerInnen auf der anderen Seite. Das Internet erhöhe die Transparenz und ermögliche einen leichteren Zugang zu Information. Inwieweit allerdings die Möglichkeiten wirklich von jedem Bürger genutzt werden können (Stichwort: Medienkompetenz, Information Gap) kann an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden.

Die neuen gesellschaftlichen und technologischen Innovationen bringen auch einige Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung mit sich. Die Integration der modernen Informationstechnologien in die Verfahrensabläufe erfordert lernwillige und medienkompetente Mitarbeiter mit technischem Know-How. Die öffentlichen Verwaltungen stehen außerdem in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen freiem Informationsfluss und Informationsrestriktionen (vgl. ebenda, S. 62) – dieses Problem entfaltet sich auch auf der Ebene des Internets.

Ein wichtiger Teil der Verwaltungsmodernisierung in technologischer Hinsicht ist das Konzept des *E-Governments*. Es dient einer Verbesserung der Effizienz und Effekti-

vität von Organisationsabläufen und führt insbesondere zu einer größeren Dienstleistungs- und Serviceorientiertheit der öffentlichen Verwaltung. Mit dem E-Government-Gesetz (E-Government G 1994) wurden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Form der Transaktionsmöglichkeiten mit den BürgerInnen geschaffen (vgl. ebenda, S. 69-72).

E-Government manifestiert sich vor allem in zwei Dimensionen. Die erste Dimension ist die Bürgerorientierung. Es werden virtuelle Rathäuser mit digitalen Informations- und Dienstleistungsangeboten für die BürgerInnen, sprich KundInnen, geschaffen. Das bedeutet, dass es den Bürgern ermöglicht wird, zeit- und ortsunabhängig bestimmte Behördenwege zu erledigen, indem etwa Formulare und Ähnliches online verfügbar sind. Die Verwaltung wird damit noch mehr zum Dienstleister und die BürgerInnen werden zu KundInnen der Verwaltungsorganisation (vgl. Jansen/Priddat, 2001, S. 14f). Die zweite Dimension ist die Demokratisierung durch das Internet. Die so genannte E-Democracy zielt auf eine stärkere Bürgerbeteiligung bei kommunalen Entscheidungen ab. Da die Entscheidungsgewalt neben der Verwaltungsspitze bei der demokratisch gewählten politischen Führung liegt, kann die Information durch das Internet einen wichtigen Beitrag zu einer transparenten Politik und interessierten und aufgeklärten WählerInnen leisten. Diese Form der Einbeziehung der BürgerInnen gestaltet sich in der politischen Realität allerdings als äußerst schwer umsetzbar und wird in Österreich – nach Einschätzung von Jansen und Priddat (2001, S. 16f) – kaum angewandt. Letztendlich kann man aber davon ausgehen, dass die Verwaltungen selbst von E-Government-Tendenzen profitieren. Kosten- und Personalsparnis und ein effizienterer Ablauf von Verwaltungsabläufen sind etwa positive Aspekte für die öffentlichen Einrichtungen.

Eine weitere Veränderung betrifft die Kommunalpolitik: Die zunehmende Mediatisierung der Politik. Auch Kommunalpolitiker stehen unter dem Druck eines „permanent campaigning“ (Meckel/Kamps, 2006, S. 54), für das sie auch die ständige Aufmerksamkeit der Medien benötigen. Das verhält sich auch auf kommunaler Ebene nicht anders. Auch auf der lokalen Ebene wird die Mediensphäre immer vielfältiger und neue Medien nehmen einen wichtigen Stellenwert ein. Politische Kommunikation muss sich nach Tendenzen wie der Differenzierung von Informationsangeboten, der Beschleunigung von Kommunikationsprozessen oder dem steigenden Stellenwert einer visualisierenden Berichterstattung richten (vgl. ebenda, S. 58). Zunehmende

„Personalisierung, Eventisierung, Talkshowisierung oder Entertainisierung des Politischen“ (Tescher/Escher, 2008, S. 458) stehen also auch in der Kommunalpolitik auf der Tagesordnung. Auch auf kommunaler Ebene spielt die Inszenierung von Medienereignissen eine erhebliche Rolle.

3.8 *Senderpluralismus als Interessenpluralismus*

Bezogen auf die lokale Öffentlichkeit ließ sich bereits weiter oben im Text feststellen, dass die kommunale Öffentlichkeit durch ein pluralistisches Netz von Akteuren gekennzeichnet ist. Diese Akteure, wie die Bürgerinnen, die Medien, die kommunale Selbstverwaltung, die Parteien, die Medien und mehr streben danach, am kommunalen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen und auf die lokalen Entscheidungsprozesse einzuwirken. Daher definiert Kühn (1997, S. 45) die Stadt auch als Interessengemeinschaft aller Handlungsträger. Es stellt sich allerdings die Frage, ob man wirklich von einer *Interessengemeinschaft* sprechen kann. Wie weiter oben im Kapitel zur kommunalen Öffentlichkeit erläutert, gestaltet sich das kommunale Kommunikationsgefüge sehr heterogen und ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass der Einfluss auf die Meinungsbildung und Entscheidungsprozesse unterschiedliche Intensitäten aufweist. So beeinflussen die Massenmedien die Meinungsbildung wohl am meisten, der einzelne Bürger, sofern er sich nicht in irgendeiner Form organisiert, vermutlich am wenigsten. Es ist also de facto im vorliegenden Fall nicht zielführend, aus einer normativ-partizipatorischen Sichtweise heraus von völlig gleichen Chancen zur Teilnahme am kommunalen Entscheidungsprozess auszugehen.

Fest steht, dass der „Senderpluralismus“ der kommunalen Ebene in das Verständnis von kommunaler PR einbezogen werden muss. So schreibt etwa Brandt (1994, S. 169), dass jede Meinung und damit auch die beabsichtigte Wirkung von Kontrameinungen in Frage gestellt wird oder werden kann. Damit kommt es in weiterer Folge zu einem Wettbewerb der Botschaften und einem schwer steuerbarem Meinungsgefüge (vgl. Brandt, 1994, S. 169). Kühn (1997, S. 57) sieht diesen Aspekt eher als Chance für die kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit, die andere Akteure in der Kommune in eigener Sache betreiben, prägt ebenfalls das Stadtbild und –image. Daher können Synergien genutzt werden, bezieht man dieses in die Planung ein. Allerdings bewegt sich diese Erkenntnis bereits zu sehr auf der Praxisebene, also dass sie für die vorliegende Arbeit darüber hinaus interessant wäre.

Senderpluralismus in der Kommune kann immer auch als Interessenpluralismus gesehen werden. Jedes System innerhalb der lokalen Öffentlichkeit versucht mittels Kommunikation seine Interessen zu verfolgen und langfristig durchzusetzen. Diese Interessen können sowohl kurz- als auch langfristig sein. In Anlehnung an Szyszka (2008b) kann zwischen spezifischen und allgemeinen Interessen einer Organisation unterschieden werden. Spezifische Interessen sind jene, die kurz- und mittelfristig auf die Erbringung des jeweiligen Organisationszweckes, der jeweiligen Leistung, abzielen. Allgemeine Interessen sind mittel- und langfristige Interessen, die sich vor allem um den Erhalt des Systems Organisation drehen (vgl. ebenda, S. 310). Dabei verhält es sich bei jedem Akteur anders, auf der Verfolgung welcher Interessen der Schwerpunkt liegt. So streben Parteien etwa oft spezifische, kurzfristige Ziele an, wie etwa die Stimmenmaximierung bei den nächsten Wahlen. Ein Verein hat möglicherweise das Interesse, auf politische Entscheidungen, beispielsweise bei der Subventionspolitik, einzuwirken um seinen Erhalt für die Zukunft zu garantieren.

Die verschiedenen Interessen innerhalb des pluralistischen Akteurs- und Kommunikatorgefüges und die erwähnten ungleich verteilten Kommunikationschancen der verschiedenen Akteure führen zu asymmetrischen Kommunikations- und damit Machtverhältnissen. So beschreibt etwa Jarren (1984, S. 23) das Phänomen der „Selektionsfilter“ innerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommune. Darunter versteht er, dass bestimmte Interessen, vor allem jene, die nur schwer konfliktfähig gegenüber dem System sind, tendenziell benachteiligt werden. Jarren (ebenda) spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „non decision making“ und meint damit die Tatsache, dass viele Themen erst gar nicht auf der politischen Tagesordnung erscheinen. Eine in seiner Auswirkung ähnliche Strategie der „Interessenselektion“ ist das so genannte *Non-Agenda-Setting* (vgl. Meckel/Kamps, 2006, S. 99). Dabei geht es vorrangig darum, dass auch das Nicht-Gesagte, also Themen, die von der Öffentlichkeit ferngehalten werden, von erheblicher Bedeutung ist.

Ein weiterer Grund für die mit dem Interessenspluralismus innerhalb der Kommune verbundenen asymmetrischen Kommunikationsverhältnisse ist auch die Tatsache, dass nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Gemeinderatsfraktionen der Kommune eine strenge Hierarchie aufweisen. Auch wenn es gerade innerhalb der Fraktionen aufgrund der Nebenberuflichkeit vieler Mandatäre nur wenige tatsächliche Experten gibt, bilden sich schnell Meinungsführer heraus (vgl. Kurp, 1994, S. 24).

4 Versuch einer Begriffsbestimmung kommunaler PR

Im Folgenden soll versucht werden, auf Basis vorangegangener Überlegungen zu den Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler Public Relations eine Definition zu entwickeln und wichtige Begriffe zu bestimmen. In einem kurzen Abriss wird erläutert, warum eine einheitliche Definitionsentwicklung von Public Relations in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung bis heute ausblieb und warum eine Definition, die sich an der Meso-Ebene orientiert für die gegenständliche Fragestellung sinnvoll erscheint. Durch Abgrenzungen wird eine Annäherung an die Begrifflichkeiten von kommunaler PR versucht. Es wird herausgearbeitet, was kommunale PR von Nonprofit-, staatlicher, politischer PR oder Stadtmarketing unterscheidet. Gleichzeitig wird aufgezeigt, dass hier die Grenzen auch verschwimmen. Mit Bezug auf ausgewählte, systemtheoretisch verankerte, Public Relations-Theorien von Long/Hazleton (1987) und Theis (1992) soll am Ende des Kapitels eine eigenständige Begriffsdefinition von kommunaler PR stehen.

4.1 Schwierigkeiten einer PR-Definition im Allgemeinen

Die Breite an Definitionen in der internationalen Public-Relations-Forschung ist nahezu unbegrenzt. Je nach Sichtweise und Erkenntnisinteresse ergeben sich teilweise stark divergierende Begriffserklärungen und Theoriebausteine. An einer einheitlichen Definition mangelt es. Röttger begründet diese Tatsache folgendermaßen:

„Public Relations wurde von der deutschsprachigen Kommunikationswissenschaft spät entdeckt, lange Zeit nur wenig erforscht und bis heute in großen Teilen einseitig wahrgenommen – dieser Dreiklang prägte und prägt die PR-Theoriebildung bis heute.“ (Röttger, 2009, S. 9)

Die Definitionsproblematik des Begriffes Public Relations – oft auch synonym gebraucht mit Begriffen wie Öffentlichkeitsarbeit, Pressearbeit, Unternehmenskommunikation und vielem mehr – geht auf mehrere Ursachen zurück. Zum einen hat das Berufsfeld Public Relations seit seinem Entstehen eine vielschichtige und komplizierte stetige Erweiterung erfahren. Bis heute ist das Berufsfeld sehr heterogen, da der Berufszugang offen und das Berufsbild nur unscharf umrissen ist. Allein das Fehlen einer einheitlichen Berufsbezeichnung erschwert eine homogene Definitionsentwicklung immens. Des Weiteren weist das Phänomen Public Relations einen stark interdisziplinären Charakter auf. Je nach Sichtweise, die zwangsläufig meist in einer be-

stimmten Disziplin verankert ist, variieren Definitionen und Begriffsverständnisse. Die Schwierigkeit einer einheitlichen Definitionsformulierung rührt außerdem daher, dass Public Relations sehr eng mit anderen Formen der öffentlichen Kommunikation, wie der Werbung und des Journalismus verwandt ist. Grenzziehungen sind in vielen Fällen schwierig. Vor allem die Praxis wirft diesbezügliche Probleme auf, die eine klare, genau umschriebene Definition von Public Relations erschweren (vgl. Fröhlich, 2008, S. 95-109).

Die Definition von Public Relations ist aber auch zeit- und kontextabhängig. So herrschte etwa in den 1950er Jahren die Vorstellung vor, die den „öffentlichen Informationszugang und seine Ziele“ (Bentele/Will, 2008, S. 155) in den Mittelpunkt stellten. Teilweise dominierten auch bis in die 1970er Jahre PR-Definitionen, die aus der Berufspraxis stammen und daher eher geringes wissenschaftliches Erklärungspotential besitzen (vgl. Röttger, 2009, S. 15). Heute wird Public Relations weitgehend als Teil des Kommunikationsmanagements von Organisationen definiert. Vorreiter dieses Ansatzes sind Grunig und Hunt (1984) mit ihrer Definition aus dem Jahre 1984. Sie definierten Public Relations als *„part of the management of an organisation between the management and its public.“* (ebenda, S. 6)

4.2 Die Organisationsperspektive als Zugang

Eine Möglichkeit, Licht in das „Definitions-Dickicht“ zu bringen und bestehende PR-Definitionen zu strukturieren, bietet die Systemsystematik. Nach dieser Systematisierung, die auch in kommunikationswissenschaftlichen Nebendisziplinen wie der Soziologie gebräuchlich ist, wird in Handlungsebene, Organisationsebene und Gesellschaftsebene unterschieden. Je nach Erkenntnisinteresse ergibt sich eine bestimmte Perspektive, die entweder die Mikro- (Handlung), die Meso- (Organisation) oder die Makroebene (Gesellschaft) in den Mittelpunkt rückt (vgl. Fröhlich, 2008, S. 107). Für die vorliegende Arbeit ist die Konzentration auf die Meso-Ebene sinnvoll, zum besseren Verständnis sollen aber auch die anderen Ebenen kurz erklärt werden.

Definitionen aus der Mikro-Perspektive, also der Tätigkeitsperspektive von Public Relations, haben die konkrete Umsetzung von PR-Aktivitäten zum Mittelpunkt. Nicht zu verwechseln sind diese Definitionen mit Praktikerdefinitionen. Hier rückt die „operative Ebene des realisierten bzw. realisierbaren Nutzens“ in den Mittelpunkt, wie Szyszka (2008a, S. 161) es ausdrückt.

Die organisationsbezogene Perspektive beschäftigt sich mit der Frage, welche Funktionen und Aufgaben Public Relations für Organisationen der unterschiedlichsten Art hat (vgl. Fröhlich, 2008, S. 107), oder mit Szyszka (2008a, S. 161) Worten:

„Der organisationsbezogene Ansatz richtet sein primäres Erkenntnisinteresse auf den mittels Public Relations-Aktivitäten zu regelnden organisationspolitischen Handlungsbedarf. Er rückt die Frage des Nutzens für eine Organisation in den Mittelpunkt. Gefragt wird nach der Funktion, den angestrebten (Nutzen-) Zielen und den mittels dieser Aktivitäten zu erfüllenden Leistungsansprüchen; hieran knüpfen sich dann operative Aufgabenfelder und einzelne Aufgaben.“ (Szyszka, 2008a. s. 161)

Die Gesellschafts-Perspektive hat den Fokus auf Funktionen und Folgen von Public Relations für das System „Gesellschaft“ als Ganzes. Der deutschsprachige Theoriediskurs ist im internationalen Vergleich stark geprägt von dieser Sichtweise, die vor allem die Funktionen *Stärkung öffentlicher Interessen* und *sozialen Vertrauens* für die Gesellschaft in den Mittelpunkt rückt (vgl. Szyszka, 2008a, S. 161). Bekannte Vertreter dieser Denkweise sind Ronneberger und Rühl.

Folgende Grafik soll die Zusammenhänge zwischen den drei Systemebenen verdeutlichen:

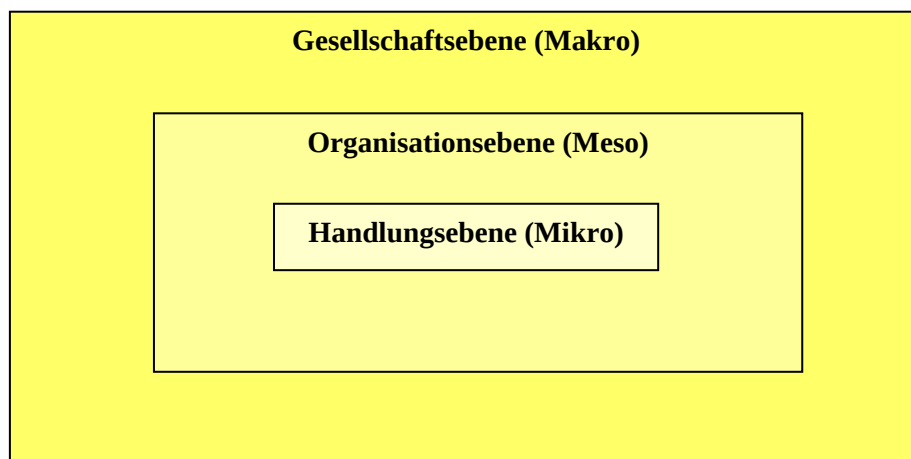


Abbildung 5: Drei Ebenen von PR-Definitionen (eigene Darstellung)

Da das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit vor allem die Katalysatorfunktion von PR für Städte bzw. Kommunen betrifft, ist, wie bereits oben erwähnt, die Orientierung an der organisationsbezogenen Sichtweise nahe liegend. Aber auch die Schnittstellen

zwischen Meso- und Mikro- sowie Meso- und Makroebene können in die Fragestellung miteinbezogen werden. Für die Beantwortung der Forschungsfrage wird die Kommune also als „Quasi-Organisation“ begriffen. Alle theoretischen Ableitungen, die sich aus der wissenschaftlichen Literatur zu Organisationen, Organisationskommunikation und Public Relations ergeben, basieren also immer auf dieser Annahme.

4.3 Ab- und Eingrenzungen des Begriffes

Die Erläuterungen der Rahmenbedingungen und Spezifika kommunaler PR weiter oben im Text haben ein sehr differenziertes Bild von der Kommune als Organisation entworfen. Die Verflechtung von Politik und Administration, das Spannungsfeld zwischen der Orientierung an Marktmechanismen einer- und Gemeinwohlinteressen andererseits zeigen die Ambivalenz des Untersuchungsgegenstandes. Die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten, aber vor allem das Aufzeigen von Unterschieden zu anderen atypischen PR-Formen, soll uns einer Definitionsentwicklung von kommunaler PR näher bringen.

In gewissem Sinne kann kommunale PR als *Nonprofit-PR* bezeichnet werden. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass kein Gewinn erwirtschaftet werden muss. Andererseits ordnet etwa Brömmeling (2007, S. 15) Nonprofit-Organisationen dem Dritten Sektor zu, wobei dem Staat und damit auch seinen Subsystemen der Zweite Sektor und allen Wirtschaftsunternehmen der Erste Sektor zugeschrieben wird. Oft sind es auch karitative Zwecke, die Nonprofit-Organisationen verfolgen, was bei Gemeinden auch nicht der Fall ist. Ihr Ziel ist es zwar nicht, Gewinn zu erwirtschaften, trotzdem sind ihre Ziele und Zwecke nicht völlig uneigennützig, auch wenn der Dienstleistungsaspekt einen immer wichtigeren Stellenwert im kommunalen Handeln einnimmt.

Eine weitere Möglichkeit ist, kommunale PR als staatliche PR – im Sinn von nicht-privater PR - zu definieren. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit definiert Feik (2007, S. 21f) als Information über die Aufgabenerfüllung des Staates. Genauso wie bei der Informationstätigkeit der Kommunen soll die Akzeptanz der BürgerInnen gefördert werden. Allerdings besteht staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus den drei Komponenten Aufklärung, Empfehlung und Warnung, was bei kommunaler PR nicht der Fall ist. Während Aufklärung noch bis zu einem gewissen Grad zutreffen kann, liegen das

Formulieren von Empfehlungen und Warnungen eindeutig nicht im Aufgabenbereich kommunaler PR.

Kommunale PR kann aber auch keine reine Verwaltungskommunikation sein. Eine Vorstellung von der Verwaltung als übermächtiger Kommunikator entspricht nicht dem hier verwendeten Verständnis vom kommunikativen Beziehungsgeflecht. Allerdings gilt dem in die Verwaltungsstruktur eingegliederten Zuständigen für Öffentlichkeitsarbeit, dem Amt für Öffentlichkeits- oder Pressearbeit in der vorliegenden Arbeit besondere Aufmerksamkeit.

Das Handeln der und in der Kommune ist zum Großteil politisch bestimmt. Die politische Führung gibt die Ziele vor, bestimmt also die strategische Steuerung. Daher kann kommunale PR auch immer bis zu einem gewissen Grad als politische – nicht aber als parteipolitische – PR verstanden werden. Die (begleitende) Kommunikation von politischen Entscheidungen kann auch gesehen werden als „Entscheidungsrechtfertigung nach innen und außen“ (Kamps, 2006, S. 9). Allerdings ist kommunale PR mehr als politische PR, denn das Ziel ist im Idealfall eine Legitimierung der kommunalen Tätigkeiten, nicht die „Fixierung einer Machtposition“ (Feik, 2007, S. 21f).

Nicht sinnvoll erscheint es, kommunale PR als Teil des kommunalen Marketing-Mixes zu positionieren. Vielmehr sollte sie aber verstanden werden als „kommunikative Komplementärleistung zur Stadtentwicklungsplanung, der Stadtpolitik und des Stadtmarketings und sollte primär der kommunikativen Vermittlung von Stadt in ihrer Gesamtheit und ihrer ganzheitlichen Integration dienen.“ (Kühn, 1997, S. 116) Das bedeutet allerdings nicht, dass es nicht auch eine kommunale PR nach außen geben kann, die etwa den Tourismus oder das Stadtmarketing im „Werben“ um Touristen, Bewohner, Unternehmen, unterstützt. Auch Liebert (2008, S. 490) weist auf die steigende Bedeutung von kommunaler PR gegenüber auswärtigen Zielgruppen hin, was eine Verflechtung von PR und Marketing begünstigt.

4.4 Kommunale PR als boundary-spanning-function

Wie die vorangegangenen Überlegungen deutlich machen, bewegt sich kommunale PR in einem vielschichtigen Netz von Kommunikationsbeziehungen. Die kommunalen Akteure zeichnen sich durch spezifische Interessen aus, die sie zu verfolgen und durchzusetzen streben. Der in der vorliegenden Arbeit formulierten Definition kom-

munaler PR liegt ein theoretisches PR-Modell zugrunde, dass diese verschiedenen Interessen der Subsysteme der Kommune mit einbezieht, und PR eine *boundary-spanning-role* im Sinne einer Vermittlungsfunktion von Sinn beimitst. Dieses Modell scheint besonders für kommunale PR anwendbar, da sich kommunale PR eben in dem Interessenskonglomerat zwischen Verwaltung, Politik, BürgerInnen und Medien befindet.

Der in den Achtziger Jahren entwickelte amerikanische Ansatz von Larry W. Long und Vincent Hazleton bietet eine umfassende systemtheoretisch ausgerichtete Sichtweise von Public Relations. Generell wird in systemtheoretisch orientierten Zugängen davon ausgegangen, dass Public Relations an der Systemgrenze lokalisiert ist, und sowohl Input- (Informationen über die relevante Umwelt sammeln) als auch Output-Funktionen (die relevante Umwelt beeinflussen) erfüllt (vgl. z.B. Kunczig, 2002, S. 197). Diese Sichtweise findet sich beispielsweise bei Bischoff (1978, S. 48-50) wieder. Sie attestiert kommunaler PR sowohl eine Sprachrohr- (Output) als auch eine Hörrohrfunktion (Input), indem sowohl Information und Sinn generiert und gleichzeitig Information und Sinn der Akteure der kommunalen Öffentlichkeit aufgenommen wird.

In ihren Annahmen stützen sich Long/Hazleton auf Systemtheoretiker wie etwa Talcott Parsons. Dieser definiert jedes Sozialsystem als

„offenes System, das Austauschprozesse (Input-Output-Beziehungen) mit seiner Umwelt unterhält und sich zugleich aus Austauschbeziehungen zwischen seinen internen Einheiten aufbaut.“ (Jensen, 1976, S. 278)

Der Funktionsbegriff nimmt in dem Konzept von Long und Hazleton – wie in vielen systemtheoretisch orientierten Ansätzen – einen bedeutenden Stellenwert ein. Burkart (2002) sieht als Funktion immer „diejenigen Folgen eines sozialen Systems“ (ebenda, S. 381), die dazu führen, dass sich das System der Umwelt anpasst. Long und Hazleton (1987) sehen Organisationen ebenfalls als offene Systeme und definieren Public Relations primär als Managementfunktion:

„Public relations is a communication function of management through which organizations adapt to, alter, or maintain their environment for the purpose of achieving organizational goals.“ (Long/Hazleton, 1987, S. 3)

Kommunale PR ist damit eine Funktion des kommunalen Managements, also der Mitglieder der politisch-administrativen Führungselite der Kommune, das PR einsetzt, um Organisations-Ziele zu erreichen.

Mehrere Konzepte und Begriffe sind in der Definition von Long und Hazleton (1987) enthalten, die einer weiteren Erklärung bedürfen: Kommunikationsfunktion, Management, Organisation, Adaptierung/Wandel/Erhaltung, Umwelt und Ziele. Für die Autoren ist Kommunikation das Resultat des Versuches eines Managements, innerhalb und außerhalb einer Organisation zu interagieren. Damit fallen jene Kommunikationsprogramme, die dazu bestimmt sind, Organisationsziele zu erreichen, in den Aufgabenbereich von Public Relations. Die Aufgabe von Public Relations ist Kommunikation, genauer gesagt „*to assist organizations in managing information exchange, identifying and solving problems, managing conflicts, and managing behaviors.*“ (Long/Hazleton, 1987, S. 7)

Mit dem Konzept des Managements betonen die Autoren, dass für Public Relations die formale Anerkennung innerhalb der Organisation sowie eine genau Aufteilung von Verantwortlichkeiten notwendig sind. Nur so ist die organisationsweite Kooperation möglich. Organisation (*organization*) wird sowohl als Struktur als auch als Prozess verstanden. Die Struktur einer Organisation beschreibt vor allem die Grenzen und Rollen derselben, während der Prozess den Input, die Transformation und den Output betrifft. Organisationen können sich ihrer Umwelt anpassen (*adapt*), sie umwandeln (*alter*) oder erhalten (*maintain*), um kurzfristige, mittelfristige und langfristige Ziele zu erreichen. Die Voraussetzung für *adaption* ist eine Veränderung in der Organisation. *Alteration* beschäftigt sich mit einer Veränderung der Umwelt. *Maintenance* unterstreicht die Wichtigkeit von erhaltenden Funktionen oder Verbindungen mit der Umwelt. Organisationen erhalten von ihrer Umwelt Energie und geben Energie als Output an ihre Umwelt ab. Public Relations tritt mit mindestens fünf Umweltdimensionen in Interaktion: der sozialen, der ökonomischen, der rechtlich-politischen, der technologischen und der Wettbewerbsdimension. Die Organisationsziele und die PR-Ziele stehen in einem gegenseitigen Abhängigkeits-Verhältnis zueinander. PR-Ziele sind die Konsequenzen von Organisationszielen, nicht umgekehrt (vgl. ebenda, S. 8).

Long und Hazleton konzeptualisieren Public Relations als ein offenes System, dass aus einer multidimensionalen Umwelt und drei Subsystemen besteht. Folgende Grafik verdeutlicht diese Annahme:

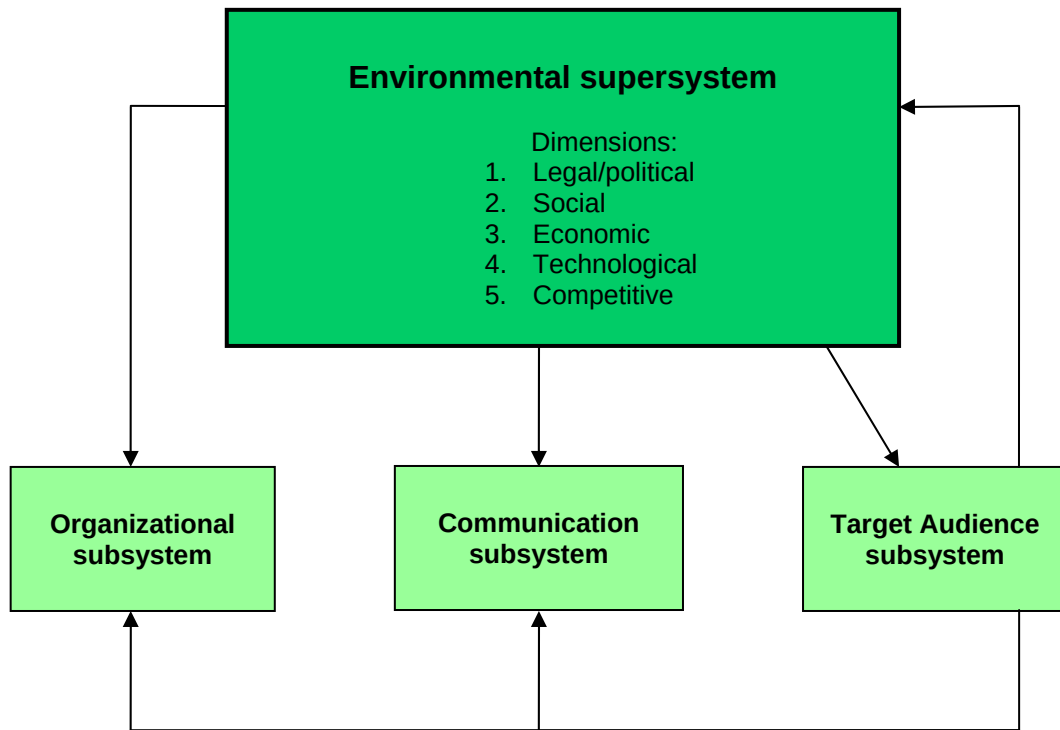


Abbildung 6: Public Relations Modell nach Long/Hazleton (1987, S. 9)

Die **Umwelt, als Super- oder Makrosystem**, liefert den drei Subsystemen Input, der aus den fünf Dimensionen besteht. Die rechtlich-politische Dimension impliziert als PR-Aktivitäten die Bemühungen, diese Dimension, beispielsweise Lobbying, zu kontrollieren. Die wirtschaftliche Dimension meint *investor and financial relations*. Soziale Dimension ist der *court of public opinion* und beinhaltet signifikante Kunden, Lieferanten, *Opinion leader* oder soziale Gruppen. Die technologische Dimension besteht aus der „handwerklichen Infrastruktur“ zur Durchführung von Kommunikationskampagnen. Die Wettbewerbsdimension bedeutet, dass die Ziele und Kommunikationsaktivitäten der Konkurrenten berücksichtigt werden müssen (vgl. Kunczig, 2002, S. 218f).

Beim **Organisations-Subsystem** interagieren die Inputs aus der Umwelt mit der Organisation und beeinflussen dadurch die Entwicklung von Organisationszielen, -struktur, die Akquisition von Ressourcen und die Management-Philosophie. Die Ziele

wiederum haben direkten Einfluss auf das Verhalten der Public Relations und wirken auch einschränkend im Entscheidungsprozess. PR-Mitarbeiter stellen die Mittel zum Management von symbolischen Ressourcen bereit. Diese Ressourcen sind Konsequenzen von Zielpublika-Erwartungen, die sich aus der vorhergehenden Kommunikation von und mit der Organisation ergeben haben. Die Transformation, also der Throughput passiert in Form eines PR-Entscheidungsprozesses und inkludiert die Punkte Problemidentifikation, Forschung und Analyse, Ressourcen und Lösung. Um das Problem zu identifizieren, wird der Ist- mit dem Soll-Zustand verglichen. Dort wo Diskrepanzen auftauchen, gibt es ein Problem. Durch Forschung und Analyse werden Daten gesammelt, organisiert und interpretiert, um Information bereitzustellen. Die letzte Phase der Transformation ist die Lösungsfindung – Effizienz ist dabei das Hauptkriterium. Die Autoren betonen an dieser Stelle, dass Organisations-Lösungen und Probleme nicht gleich PR-Lösungen und - Probleme sind. Nur jene, die direkt mit dem Management von symbolischen Ressourcen zusammenhängen, fallen in die Verantwortung der Public Relations. Der Output des Organisations-Subsystems ist das PR-Programm. Es gibt dem Kommunikations-Subsystem Input in Form von PR-Zielen, Aktionen und Strategien (vgl. Long/Hazleton, 1987, S. 9f). Das zeigt auch folgende Grafik:

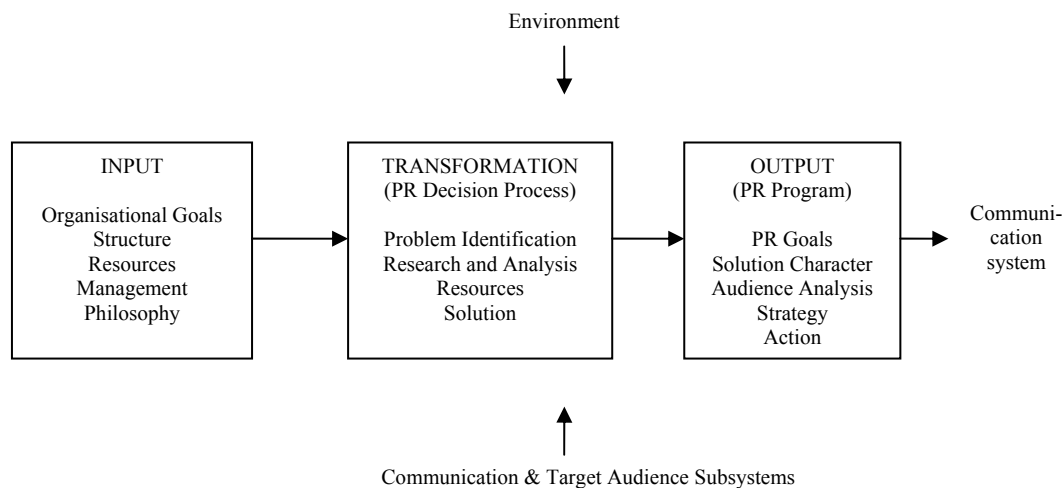


Abbildung 7: The Organizational Subsystem nach Long/Hazleton, 1987, S. 10

Das Kommunikations-Subsystem im Modell von Long und Hazleton nimmt gewissermaßen ähnlich wie bei Grunig und Hunt (1984) eine systemübergreifende „Grenzrolle“ ein:

„The communication subsystem provides a boundary spanning function among the environment, organization, and target audience system. The

function of the boundary-spanning role is production (or encoding) and delivery of messages.” (Long/Hazleton, 1987, S. 11)

Hier sind Parallelen zum Ansatz von Grunig und Hunt (1984) festzustellen, die PR die Aufgabe zuschreiben, die „externen und internen organisationalen Kommunikationsgrenzen“ (Szyszka, 2008a, S. 165) zu überschreiten. Für Grunig und Hunt (1984) hat PR „one foot in the organization and one outside“. Sie sehen Public Relations ebenfalls als Teil des Managements, das aber oft auch andere Subsysteme unterstütze und vor allem Input-, Output- und Feedback-Funktionen erfülle (vgl. Grunig, 1984, S. 9. Zit. Nach: Kunczig, 2002, S. 220).

Der Prozess des Produzierens und Verbreitens von Nachrichten ist ein technisch-administrativer und bedarf daher der Wahl eines geeigneten Mediums. Diese Wahl hängt von mehreren Faktoren ab, wie etwa der Umwelt, der Funktion des Mediums, Kosten, inhaltlicher Beschränkungen, Schnelligkeit, Kontrolle und dem Grad des „Involvement“ des jeweiligen Zielpublikums. Der Output des Kommunikationssystems sind die Nachrichten, denen die Zielpublika ausgesetzt sind (siehe Grafik unten) (vgl. Long/Hazleton, 1987, S. 11f).

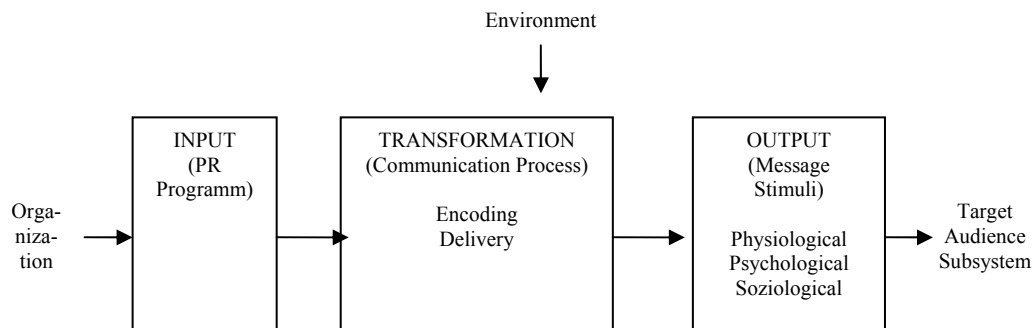


Abbildung 8: The Communication Subsystem nach Long/Hazleton (1987, S. 11)

Das Zielpublika-Subsystem erhält Inputs aus der Umwelt und vom Kommunikationssystem. Von Letzterem bekommt es Nachrichten-Stimuli, auf die es reagiert. Der Zielpublika-Prozess ist die Transformation: Bei der Reaktion von Individuen oder Gruppen spielen oft physiologische, psychologische, demografische und verhaltensmäßige Faktoren eine Rolle. Mit diesen Faktoren kann man die Reaktionen der Zielpublika messen. Damit wird sozusagen das Klima für Veränderung oder Erhalt geschaffen, den Output des Systems. Der Output kann sowohl das Verhalten als auch die Kognition verändern. Kommt es zu einer Verhaltensänderung auf einem Gruppen-

level, so kann man von struktureller Veränderung sprechen. Der Output des Zielpublika-Systems fließt dann wieder zurück in das Umweltsystem und das Organisations-Subsystem und beeinflusst wiederum PR-Aktivitäten. Der Public Relations Prozess ist also kontinuierlich und dynamisch (vgl. Long/Hazleton, 1987, S. 11f). Folgende Grafik verbildlicht das Zielpublikum-Subsystem:

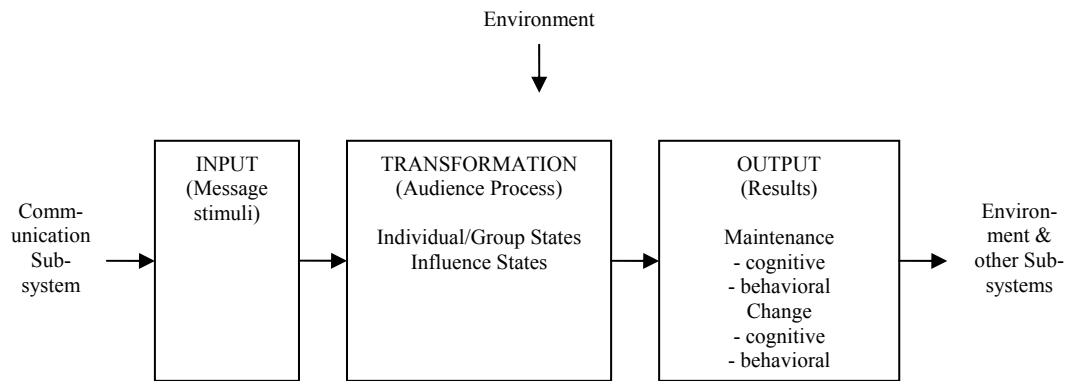


Abbildung 9: The Target Audience Subsystem nach Long/Hazleton (1987, S. 12)

Die Autoren sehen als großen Vorteil ihres PR-Modells seine Ganzheitlichkeit. Die Dynamik mache viele Forschungsfokusse möglich, auch interdisziplinäre Betrachtungen sind erlaubt. Der Ansatz konzentriert sich auf die Frage, wie Funktionen und Aufgaben ausgeführt werden.

Ein weiterer Vorteil des Ansatzes ist, dass er nicht, wie viele andere Input-Output-Modelle, eine einseitige „Übermacht“ des Kommunikators postuliert. Lange Zeit war es – vor allem in betriebswirtschaftlich orientierten Ansätzen – üblich, sich auf die berühmte „Lasswell“-Formel aus dem Jahr 1948 zu stützen: Der Satz „*Who says what in which channel to whom and with what effect*“ schließt Feedback des Rezipienten sowie Wechselwirkungen zwischen Kommunikator und Rezipient ex ante aus (vgl. Röttger, 2009, S. 12). Das beschriebene Modell betont besonders auch den Einfluss der Zielpublika-Reaktionen auf den Output des Kommunikationssystems und die dadurch entstehenden Wechselwirkungen.

Auch die Gefahr, durch die Konzentration auf die Meso-Ebene den gesellschaftlichen Makro-Aspekt völlig aus den Augen zu verlieren, ist mit dem Ansatz von Long und Hazleton gebannt. Die Einbeziehung der Umwelt sowie die Wechselwirkungen mit

derselben wirken einer „Organisationsblindheit“ und Vernachlässigung gesellschaftlicher Faktoren und Einflüsse entgegen.

Eine interessante Weiterentwicklung des Ansatzes von Long und Hazleton gelang Theis. Sie postuliert, dass PR eine Doppelrolle habe, die bestimmte Aspekte sichtbar mache und andererseits verhindere, dass andere eher negative Aspekte an die Öffentlichkeit kommen. Es wird also eine Art Geheimnismanagement betrieben, dass das spezifische Interesse von PR an Umweltkontrolle betont (vgl. Kunczig, 2002, S. 222f). Darauf soll im folgenden Kapitel näher eingegangen werden.

Auf das spezielle Gefüge kommunaler PR angewendet, lässt sich die Umsetzung grafisch folgendermaßen darstellen:

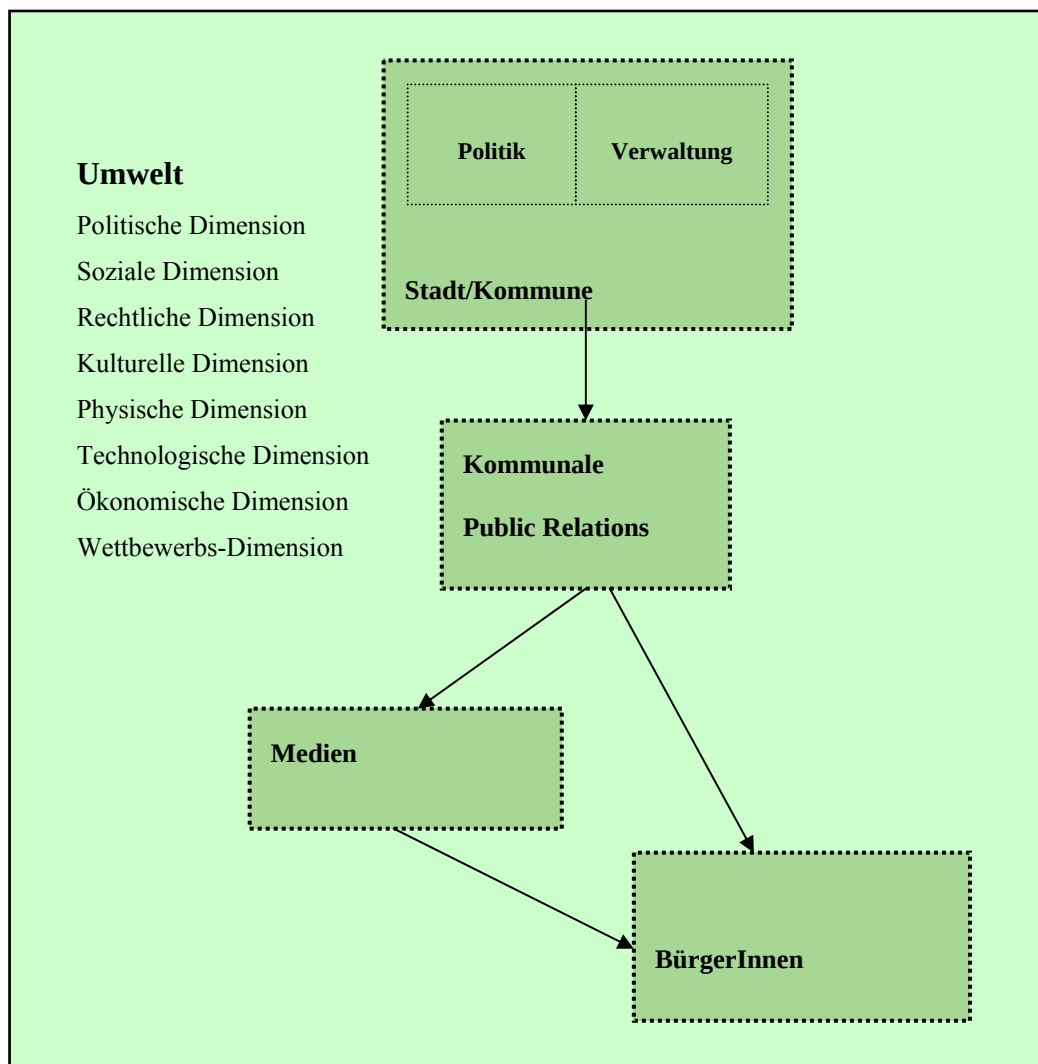


Abbildung 10: Grafisches Modell kommunaler Public Relations (eigene Darstellung)

Sowohl das Organisationssystem Stadt, als auch das Kommunikationssystem kommunale Public Relations sowie die Zielpublika-Systeme sind als offene Systeme zu begreifen, die mit ihrer Umwelt – die sich in die verschiedenen Dimensionen gliedert – interagieren. Dies wurde mit einer permeablen Systemgrenze grafisch verdeutlicht. Die Medien sind – nicht wie beim Modell von Long und Hazleton – gemeinsam mit den BürgerInnen in einem Zielpublikum-System, sondern spalten sich in das System „Medien“ und das System „BürgerInnen“ auf.

4.5 Kommunale PR als Kontingenzmanagement

Eine Weiterentwicklung des Ansatzes von Long und Hazleton (1987) gelang Anna Theis in den frühen 1990er Jahren. Aus explizit organisationssoziologischer Perspektive sieht sie Organisationen sowie Strukturen und Beziehungen nicht als bereits permanent vorhandene Systeme, sondern mit Rückgriff auf Giddens Strukturationsperspektive als „reproduzierte Handlungen in Interaktionsräumen“ (Theis, 1992, S. 27). Ähnlich Crozier und Friedberg betrachtet sie Organisationen außerdem als „Kombination von Handlungsfeldern, welche durch Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse charakterisiert sind“ (ebenda). Macht ist dabei allerdings kein Ausdruck von formalen Autoritätsverhältnissen. Macht ist vielmehr die Kontrolle einer gewissen „Ungewissheitszone“, die jeder Akteur gegenüber seinen Gegenspielern kontrollieren kann (vgl. Theis, S. 28).

Gerade bei kommunaler PR spielt der Machtbegriff eine wichtige Rolle. Wie bereits erläutert, ist Macht auch durch diverse Kommunikationsasymmetrien innerhalb der Kommune bedingt. Vor allem das Verhältnis zwischen dem politisch-administrativen System und seinen BürgerInnen kann sich durch fehlende Transparenz und als durch ein großes Machtungleichgewicht gekennzeichnet darstellen. „Wissen ist Macht und die Verwaltung weiß viel“ – darauf weist in diesem Zusammenhang auch Feik (2007, S. 2) hin.

Theis sieht PR letztendlich immer als Mittel zur Umweltkontrolle, bei der man sich etwa das Wissen über das Funktionieren des Mediensystems und das organisationale „Insiderwissen“ zu Nutzen macht. Das bedeutet aber nicht, dass es hier zu einem einseitigen Kommunikations- und Abhängigkeitsverhältnis kommt – dies wäre kontraproduktiv. Die Umweltkontrolle erfolgt dadurch, dass die Organisationen mit ihren

Umwelten in Verhandlung treten. Die Organisation-Umwelt-Relation ist nicht per se gegeben, sondern wird ebenfalls durch stetige Aushandlungsprozesse geschaffen (vgl. Theis, 1992, S. 29f). Das Streben von Organisationen nach Umweltkontrolle bedeutet aber noch lange nicht, dass sich dieses in der Realität auch immer verwirklicht. Vielmehr lässt sich die Medienberichterstattung nicht kontrollieren oder voraussagen, das Potenzial für das Eintreten des „Unerwarteten“ ist gerade im Medienbereich sehr hoch. Wie umfangreich über ein Thema berichtet wird oder wer sich aller in der medialen Berichterstattung zu Wort meldet, lässt sich im Vorhinein zwar in manchen Fällen erahnen – die Realität sieht aber oft anders aus (vgl. Theis, S. 30). Gründe dafür sind oft dem Mediensystem inhärente Faktoren, wie etwa Zeitdruck, Suche nach „Stories“, politische Verflechtungen des Medienunternehmens usw. Diese Unvorhersehbarkeit der Richtung und des Effektes der medialen Berichterstattung lässt sich an einem Kremser Beispiel gut erläutern. Im August 2009 wurde in einem Kremser Supermarkt ein jugendlicher Einbrecher von einem Polizisten erschossen. Relativ vorhersehbar war, dass der Fall aufgrund seiner relativen Spektakularität, die sich aus Faktoren wie Übermacht der Polizei oder Jugendkriminalität speiste, und aufgrund des zu der Zeit „akuten“ Sommerlochs viel Berichterstattung fand. Die Geschichte des getöteten Jugendlichen wurden emotionalisiert, und in der Berichterstattung fand immer mehr das Lebensumfeld wie Familie und Freundeskreis Beachtung. Letztendlich schwenkte die Berichterstattung in eine Richtung, die sich auf die Jugendarbeit der Stadt Krems konzentrierte. Der unglückliche Todesfall wurde als Resultat einer fehlenden oder zu geringen Jugendarbeit im Kremser Stadtteil Lerchenfeld gedeutet. Dass sich die Diskussion mitsamt ihrer Hintergrundberichterstattung nicht (nur) in Richtung Jugendkriminalität generell oder der Unverhältnismäßigkeit des Verhaltens des Polizisten entwickelte, sondern die Verantwortlichkeit bei der Stadt selbst ortete, war im Vorfeld oder noch in der Frühphase der Berichterstattung nicht absehbar. Daher ist dieser Fall in perfektes Beispiel dafür, dass die Umwelt – in diesem Fall das Mediensystem – in der Realität nicht hundertprozentig kontrollierbar ist.

Die Strategien, die Organisationen verwenden, um ihre Umwelt zu kontrollieren, bezeichnet Theis (1992, S. 30) als „Etablierung von Kontingenzen“ und als „Kontingenzmanagement“. Erstere ist die weiter oben bereits angesprochene Luhmann'sche Reduktion von Komplexität, die Funktion jeden Systems ist. Sie erfolgt durch die Regelmäßigkeit von Kontakten, man könnte auch sagen durch die Bildung von Kommunikationsnetzwerken der Organisation mit ihren Umwelten. Ein Beispiel dafür sind

Pressekonferenzen (vgl. Theis, 1992, S. 30). Diese dienen quasi der Selbstdarstellung der Organisation. Es werden nur jene Informationen herausgegeben, die auch an die Öffentlichkeit gelangen sollen. Das sind meist jene Informationen, die dem Image der Organisation entsprechen. Dabei darf nicht unbeachtet bleiben, dass diese Informationen bereits schon „Resultat eines organisationsinternen Selektions- bzw. Aushandlungsprozesses“ (ebenda, S. 30) sind.

Theis attestiert PR in diesem Sinne die Funktion des „Geheimnismanagements“ für die Organisation:

„Ebenso wie Organisationen einerseits bestrebt sind, Einfluss auf Interpretations- und Definitionsfragen zu nehmen und bestimmte Aspekte nach außen hin sichtbar zu machen, sind sie andererseits darum bemüht, Bereiche räumlich und informationell nach außen hin abzuschirmen. Neben der Selbstdarstellung sind Organisationen auch am Schutz ihrer ‚Privatsphäre‘, ihrer ‚back stage‘, interessiert. PR-Maßnahmen (...) erfüllen daher mindestens eine Doppelrolle: Sie machen bestimmte Aspekte nach außen hin sichtbar und verhüllen damit gleichzeitig andere. Von daher ließe sich Public Relations nicht nur als Herstellung von Öffentlichkeit, sondern als ‚sophisticated mechanism for managing secrecy‘ beschreiben. (Theis, 1992, S. 31)

Unter diesem Aspekt erweist sich die kommunale PR im engeren Sinne, also die PR des politisch-administrativen Kommunalsystems auch immer als jene Funktion des kommunalen Managements, die dazu dient, nicht nur Wissen und Information „nach außen“ zu bringen und „Sinn zu vermitteln“, sondern bewusst auch jene Aspekte zu „verhüllen“, die nicht als für die Öffentlichkeit relevant eingestuft werden. Es geht also zusätzlich auch um das komplexe Management von Organisationsgeheimnissen und der Privatsphäre.

4.6 Kommunale PR als Katalysator

Wie weiter oben besprochen gilt es also, Aspekte wie die *boundary-spanning*-Funktion, das Streben nach Umweltkontrolle und das Konzept des Kontingenzmanagements sowie des Geheimnismanagements in einer Definition von kommunaler PR zu beachten. Des Weiteren sind es die spezifischen Gegebenheiten und das vielschichtige Kommunikationsnetz, in das kommunale PR gebettet ist, die es für eine Begriffsbestimmung mitzudenken gilt. Zum einen ist dies die mehrstufige Kommunikationsstruktur der lokalen Öffentlichkeit, die durch viele Akteure gekennzeichnet ist, die sich am kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligen wol-

len. Zum anderen sind es strukturelle Gegebenheiten, wie die spezifische Organisation des politisch-administrativen Systems mit all seinen systemimmanenten Kommunikationsasymmetrien und Interessenselektionen, die (ungleiche) Machtverhältnisse zwischen Kommune und Bürger produzieren können.

Einen Vorschlag für eine Begriffsdefinition bietet Liebert an:

„Kommunale PR versteht sich heute mindestens vom Anspruch her als ganzheitliche und mehr oder weniger zentral geleitete bzw. koordinierte, jedoch polyfunktionale (Stadt-) Kommunikation. Sie wird (...) arbeitsteilig (unterschiedliche Akteure) realisiert und gegenüber einer Vielzahl verschiedener Teilöffentlichkeiten (Einwohner, Umlandbewohner, Touristen, Wirtschaft, Politik und Behörden verschiedener Ebenen, Partnerstädte, Vereine/Verbände etc.) deutlich differenziert. Der Einwohner – klassischer und normativer Hauptadressat – wird heute in seinen unterschiedlichen Rollen als „Bürger“ (Wähler, Steuerzahler, Mitgestalter, etc.) des kommunalen Gemeinwesens und „Kunde“ der kommunalen Dienstleistungs-Verwaltung (Serviceorientierung) angesprochen.“ (Liebert, 2008, S. 490)

Diese Definition entspricht in seinen Grundfesten den Annahmen der vorliegenden Arbeit. Für die spezifische Forschungsfrage gilt es allerdings, die Begriffsbestimmung zu spezifizieren und um den Funktionsaspekt zu erweitern. Liebert selbst erwähnt nur die Polyfunktionalität der Stadtkommunikation, führt jedoch nicht im Detail an, wodurch diese gekennzeichnet ist.

Mit dem Ziel, die Umwelt zu kontrollieren, hat kommunale PR eine *boundary spanning*-Funktion (Long/Hazleton, 1987, S. 11) inne. Diese beinhaltet vor allem die Vermittlung und Verarbeitung von Sinn (vgl. Luhmann, 1964/1995, S.192) zwischen dem Organisationssystem und seinen Umwelten. Durch Kontingenzmanagement werden Kommunikationsnetzwerke mit anderen Systemen gebildet. Die in diesen institutionalisierten Kontakten – etwa mit Lokalmedien - vermittelten Informationen sind selbst bereits Endprodukt eines innerorganisatorischen Interessenselektionsprozesses des politisch-administrativen Systems. Gleichzeitig hat kommunale PR auch eine Geheimnismanagement-Funktion inne, die nicht nur Informationen und Sinn vermittelt, sondern bestimmte Aspekte auch bewusst verdeckt (vgl. Theis, 1992, S. 31).

Die spezielle Funktion kommunaler PR soll folglich als Katalysatorfunktion spezifiziert werden. In der Chemie ist ein Katalysator ein „Stoff, der durch seine Anwesen-

heit chemische Reaktionen herbeiführt oder in ihrem Verlauf beeinflusst, selbst dabei aber unverändert bleibt“. Bezogen auf ein Auto ist ein Katalysator eine „Vorrichtung, mit deren Hilfe das Abgas von umweltschädlichen Stoffen gereinigt wird“ (vgl. bei- des Duden – Fremdwörterbuch, 2007, S. 515). Die Kommunale PR erfüllt die Kataly- satorfunktion, indem sie zwischen dem Organisationssystem mit seiner dualen poli- tisch-administrativen Struktur, seiner Umwelt und seinen relevanten Zielgruppen durch die Reduktion von Komplexität und die Verarbeitung von Sinn vermittelt. Sie selbst bleibt bei diesem Transformationsprozess unverändert.

Dem letzten Aspekt, nämlich der Unveränderbarkeit kommunaler PR sei jedoch hin- zugefügt, dass auch das Kommunikationssystem, also das PR-System nicht davor gefeit ist, als Instrument von Einzel- oder Gruppeninteressen zu agieren. So sieht auch Liebert (2008) als eines der prekärsten Probleme kommunaler Presse- und Öff- fentlichkeitsarbeit, dass diese „immer auch anfällig für bürokratische, ressortspezifi- sche oder fraktionelle Sonderinteressen“ (ebenda, S. 488) sei.

Letztendlich lässt sich kommunale PR in Anlehnung an Liebert (2008, S. 490) fol- gendermaßen definieren: Kommunale PR ist eine ganzheitliche, vom kommunalen Management geleitete, polyfunktionale (Stadt-) Kommunikation. Sie wird arbeitstei- lig (unterschiedliche Akteure) realisiert und gegenüber einer Vielzahl verschiedener Teilöffentlichkeiten (Einwohner, Umlandbewohner, Touristen, Wirtschaft, Politik und Behörden verschiedener Ebenen, Partnerstädte, Vereine/Verbände, Bürgerinitia- tiven etc.) deutlich differenziert. Der Einwohner – klassischer und normativer Haupt- adressat – wird heute in seinen unterschiedlichen Rollen als „Bürger“ (Wähler, Steu- erzahler, Mitgestalter etc.) des kommunalen Gemeinwesens und als „Kunde“ der kommunalen Dienstleistungs-Verwaltung (Serviceorientierung) angesprochen. Dabei erfüllt kommunale PR primär eine Katalysatorfunktion, indem sie zwischen dem Or- ganisationssystem mit seiner dualen politisch-administrativen Struktur, seiner Um- welt und seinen relevanten Teilöffentlichkeiten durch die Reduktion von Komplexität und die Transformation von Sinn vermittelt.

5 Stadt Krems

Die Stadt Krems eignet sich gut als Beispiel für die vorliegende Arbeit, da es sich um eine mittelgroße Stadt mit relativ durchschnittlichen soziodemografischen, sozialen, kulturellen und politischen Voraussetzungen handelt. Als Untersuchungsthemen wurden „Schulzentrum Krems“, „Hochwasserschutz Kremsfluss“ und „Stadtbus neu“ gewählt, da sie zum Zeitpunkt der Untersuchung drei der relevantesten kommunalen Themen waren. Die drei Themen und ihre Relevanz sollen weiter unten kurz erläutert werden.

5.1 *Kulturelle, wirtschaftliche und politische Grundlagen*

Krems ist eine Statutarstadt in Niederösterreich, zirka 80 Kilometer von der Bundeshauptstadt Wien entfernt. Die Stadt an der Donau hat ca. 29.000 Einwohner (Stand 2010), 24.000 davon haben ihren Hauptwohnsitz in Krems (vgl. Info-Broschüre „Krems in Zahlen“). Neben der Inneren Stadt gibt es elf weitere Stadtteile: Angern, Brunnkirchen, Egelsee, Gneixendorf, Rehberg, Hollenburg, Landersdorf, Scheibenhof, Stein, Thallern und Weinzierl. 995 wurde Krems urkundlich erwähnt. 1305 bekam Krems ihr Stadtrecht zugeschrieben. Wirtschaftlich ist Krems Standort einiger großer Unternehmen, wobei die Sparte „Handel“ überwiegt. Eine wirtschaftliche nicht unbedeutende Einnahmequelle für Krems und die Region stellen die Tourismuseinnahmen dar. Aufgrund der Nähe zur Wachau ist die Stadt ein beliebtes Urlaubsziel.

Kultur- und Bildung stellen Imageprägende Elemente für Krems dar. Die Kremser Altstadt ist UNESCO Weltkulturerbe, sie ist mehr als 1000 Jahre. Viele alte Gebäude, wie etwa die Gozzoburg, wurden revitalisiert und mit moderner Architektur kombiniert. Ein Beispiel für diese Kombination ist auch etwa der Campus Krems, der sowohl die Donau Universität Krems, die Fachhochschule IMC Krems als auch die Österreichische Filmgalerie beheimatet. Auf dem künstlerischen Sektor ist Krems vor allem als Standort der Kunstmeile Krems mit Kunsthalle und Karikaturmuseum bekannt.

Politisch ist die Stadt Krems von einer eher bürgerlichen Wählerschaft geprägt. Der Gemeinderat der Stadt Krems besteht aus 40 Mitgliedern. Seit den Gemeinderatswah-

len 2007 fallen 20 Mandate auf die ÖVP, 16 auf die SPÖ, 2 auf die FPÖ und jeweils eines auf die Grünen und Kommunisten. Die Bürgermeisterin wird von der ÖVP gestellt. Wie bereits erwähnt ist Krems eine Statutarstadt und trägt die Bezeichnung „Magistrat“.

Die Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit wurde in Krems bereits in den 1980er Jahren als „Pressestelle“ etabliert. Damals war sie organisatorisch noch dem Kulturamt zugeordnet. Heute ist sie direkt dem Bürgermeister unterstellt, wie man an dem unten stehenden Organigramm gut erkennen kann. Das entspricht auch dem allgemeinen wissenschaftlichen Konsens zur Stellung der PR-Abteilung innerhalb der Organisation. So schreibt Kühn (1997) etwa, dass das Presseamt organisatorisch direkt dem Verwaltungschef untergeordnet sein sollte, um Zugang zu sämtlichen Verwaltungsvorgängen zu haben (ebenda, S. 68). Liebert (2008) fasst dazu aus vorangegangenen Studien zusammen, dass kommunale PR allerdings in der Realität oft „dezentrale Kapazitäten“ innerhalb der Verwaltung aufweist. Neben der Stelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erfüllen häufig auch andere Bereiche spezifische Funktionen von PR (vgl. ebenda, S. 485).

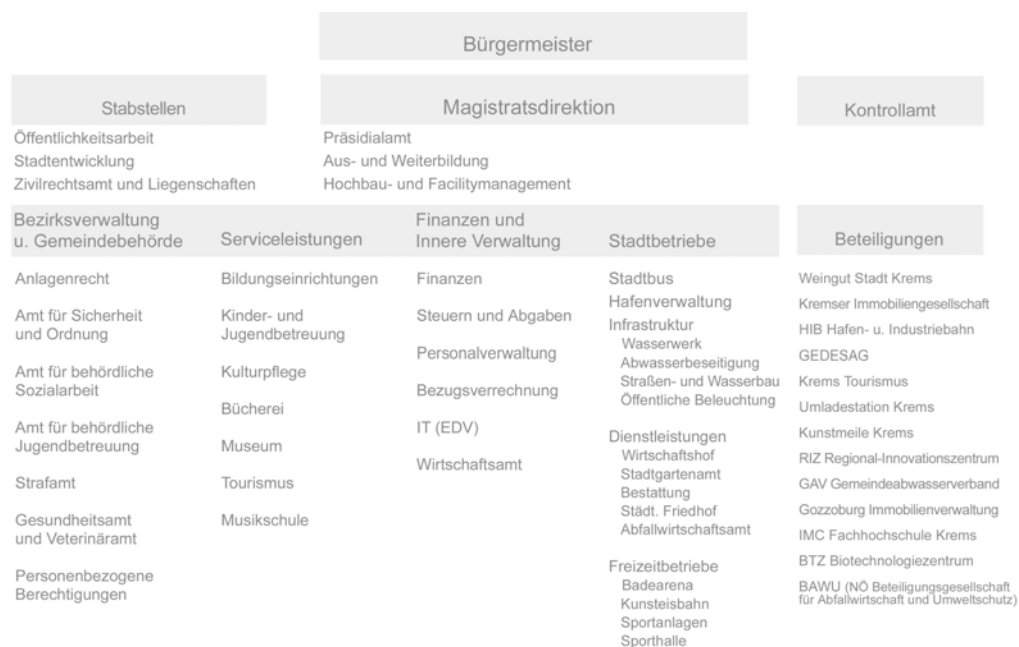


Abbildung 11: Organigramm der Stadt Krems

Neben den gängigen Bezirks- und Gemeindeorganisationen diverser Verbände und Interessensgemeinschaften hat Krems ein reges Vereinsleben mit ca. 450 Vereinen

auf den Gebieten Sport, Kultur, und vieles mehr. Bürgerinitiativen spielen in Krems eine eher untergeordnete Rolle. Ein Beispiel für eine Initiative, die in den vergangenen Jahren das Potenzial hatte, kommunale Meinungsgefüge zu beeinflussen und vor allem die Aufmerksamkeit der Medien erlangte, war die „Interessensgemeinschaft der Bewohner Steindl“, die sich gegen eine weitere Bebauung des Langenloiserbergers, der etwa Standort des Campus Krems ist, wehren. Als relevante Lokalmedien sind die wöchentlich erscheinenden Niederösterreichischen Nachrichten, das wöchentlich erscheinende Gratisblatt Bezirksblatt Krems, sowie die Lokalteile anderer Printmedien wie Kurier, Kronen Zeitung, Österreich, Heute, Standard und Presse zu nennen. Im TV- und Hörfunk-Bereich ist vor allem ORF Niederösterreich meinungsbildend.

5.2 Aktuelle Themen und ihre Relevanz

5.2.1 Hochwasserschutz

Im August 2002 erschütterte ein hundertjährliches Hochwasserereignis die Stadt Krems und richtete verheerende Schäden an: Rund ein Sechstel aller Gebäude wurde beschädigt; Im Kremstal rissen die Wassermassen Fußgängerbrücken und Teile der Bundesstraße weg. Die Kosten für die Behebung der entstandenen Schäden beliefen sich auf 23,2 Mio. Euro. Als Folge dieses Ereignisses beschloss der Kremser Gemeinderat die Errichtung eines Hochwasserschutzes am Kremsfluss im gesamten Stadtgebiet.

Das Projekt soll Anrainer vor Hochwasserkatastrophen schützen, wie sie durchschnittlich alle 100 Jahre vorkommen. Die Kosten für die Errichtung betragen insgesamt 28,2 Mio. Euro. Das Projekt ist in vier Bauabschnitte gegliedert. Der dritte Abschnitt wurde im Frühling 2010 fertig gestellt. Als wichtiger Bestandteil des gesamten Projektes wurden auch städtebauliche Maßnahmen getätigt, die den Flussraum zu einem innerstädtischen Erholungsraum machen sollen.

Die Relevanz des Themas Hochwasserschutz für die vorliegende Arbeit gliedert sich vor allem in folgende Faktoren:

- *Sicherheit des Lebensraumes:* Aus psychologischer Sicht gehört der Faktor Sicherheit zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Die Angst vor einem Hochwasser, das nicht nur in der Lage ist, den eigenen Wohn- und Lebensraum zu

zerstören, sondern sogar die eigenen Gesundheit in Gefahr bringt, steht in Widerspruch zu einem friedlichen Dasein. Der Schutz vor wiederkehrenden Hochwässern, wie sie am Kremsfluss der Fall sind, bedient also das Sicherheits- und Schutzbedürfnis der Menschen in der gefährdeten Region.

- *Städtischer Erholungsraum:* Gerade im städtischen Raum werden den BürgerInnen Grün- und Erholungsflächen für die Freizeitgestaltung und Erholung zur Verfügung gestellt. Flächen und autofreie Wege – wie im Erholungsraum am Kremsfluss - haben das Potenzial, positiv auf die Lebensqualität einer Stadt einzuwirken.
- *Wirtschaftsfaktor:* Ein Projekt dieser Größenordnung ist immer auch einen erheblichen Faktor für die Wirtschaft dar. Der öffentliche Auftraggeber ist immer auch dazu angehalten, Bauarbeiten an Unternehmen aus der Region zu vergeben. Somit fließt die Investition wieder in die Region zurück und schafft Arbeitsplätze – möglicherweise auch für BürgerInnen der Gemeinde.

5.2.2 Schulzentrum

Der Startschuss für das Großprojekt Schulzentrum fiel im Jahr 2009. Auf einem Areal neben zwei Gymnasien entsteht bis 2011 ein Schulgebäude mit Hauptschule, Sonderschule und Polytechnischer Schule für insgesamt 600 Schüler und einem viergruppierten Kindergarten. Außerdem wird eine öffentliche Parkgarage mit 300 Stellflächen errichtet. Ein Verkehrskonzept mit Kreisverkehr soll den vermehrten Verkehr auf diesem Gebiet entlasten. Die Kosten für die Errichtung betragen 26 Mio. Euro.

Die Stadt Krems argumentierte den Bau des Projektes mit den hohen Kosten, die die Renovierung und Adaptierung der alten Schulgebäude verursacht hätten. Außerdem will die Stadt mit der Zusammenlegung verschiedener Schultypen Synergieeffekte nutzen. Gegenstimmen kritisieren an dem Großprojekt neben den hohen Kosten auch die Verkehrsprobleme, die mit einem derart zentralisierten Schulstandort einhergehen würden. Kritiker bemängeln auch, dass das Zusammenlegen der unterschiedlichen Schultypen und mit einem Kindergarten zu Problemen führen könnte.

Beim Schulzentrum Krems sind es vorrangig emotionale Faktoren, die seine Relevanz als Untersuchungsgegenstand begründen:

- *Bildung*: Der Faktor Bildung beinhaltet nicht nur einen sozial- und wirtschaftspolitischen Aspekt. Vor allem ist Bildung für viele auch ein Statussymbol. Gerade wenn es um die Frage geht, in welche Bildungseinrichtungen man die eigenen Kinder und Jugendliche gehen lässt, spielen auch emotionale Faktoren eine Rolle. Eine „gute“ Schule ist das Um und Auf der Erziehung. Viele elterliche Kompetenzen werden zudem nach und nach auch der Schule überlassen.
- *Verkehrsprobleme und Mobilität*: Probleme mit hohem Verkehrsaufkommen sind der städtischen Siedlungsform inhärent. Eine gute Verkehrsanbindung galt schon immer als attraktiver Ansiedlungsfaktor für Städte und Gemeinden. Trotzdem wird ein – subjektiv empfundenes – zu hohes städtisches Verkehrsaufkommen als störend empfunden. Die durch den „Platzmangel“ in Innenstädten hervorgerufenen Parkplatzdefizite führen oft zu Missgunst unter den BewohnerInnen. Selbst auf die Fahrt mit dem eigenen PKW verzichten möchte man aber nicht. Jeder Einzelne sieht sich im Recht, seinen Anspruch auf Mobilität zu verwirklichen. Welchen großen Einfluss emotionale und psychische Faktoren auf Mobilitätsbedürfnisse und Stadtplanung beobachtbar sind, lässt sich etwa bei Klühspies (1999, S. 20ff) nachlesen.
- *Architektur*: Das Gebäude des Schulzentrums ist ein großes architektonisches Bauwerk. Es ist nicht nur funktional, sondern stellt auch ein Repräsentationssymbol dar, das den Stellenwert der Stadt Krems als Bildungsstadt unterstreichen soll.
- *Angst vor „Neuem“*: Ein Schulzentrum im geplanten Ausmaß bringt für eine Stadt sowie für die Lehrenden als auch die SchülerInnen, die diese Schule besuchen, einschneidende Veränderungen. Es sind nicht nur die räumlichen Gegebenheiten, auf die man sich einstellen muss. Mehrere Schultypen und ein Kindergarten treffen hier aufeinander – ein Modell, mit dem man in diesem Ausmaß im Raum Krems noch keine Erfahrungen gemacht hat.
- *Wirtschaftsfaktor*: siehe oben

5.2.3 Stadtbus neu

Der Kremser Stadtbus ist ein Teil der ausgelagerten Kremser Stadtbetriebe. Die Stadt schießt dem Bus jährlich 900.000 Euro zu und musste nunmehr aufgrund allgemeinen Kostendrucks diverse Einsparung vornehmen, um den Betrieb aufrechterhalten zu können. Nach Frequenzerhebungen und Bevölkerungsumfragen wurde das Konzept „Stadtbus neu“ entwickelt. Die Routenführung wurde geändert, Linien wurden zu-

sammengelegt und Routenkürzungen waren vonnöten. Für die nicht mehr vom Stadtbus angefahrenen Stadtteile wurde das Anrufsammeltaxi (AST) installiert. Auch Überschneidungen mit dem Postbus wurden mit einbezogen. Von Anfang an wurde das Projekt eher negativ angenommen – aufgrund der Linienkürzungen gab es zahlreiche Beschwerden der KundInnen.

Am Beispiel des Themas Stadtbus lässt sich sehr gut eine Entwicklung aufzeigen, die symptomatisch ist für einen Wandel der Gemeinden und öffentlichen Organisationen. Der steigende Finanzdruck drängte die Stadt Krems dazu – analog einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen – dort Einsparungen zu tätigen, wo die Kosten am höchsten und die Nachfrage am niedrigsten waren. Am Beispiel Stadtbus zeigt sich erneut das Spannungsfeld zwischen Effizienz und Effektivität. Aus Effizienzgründen mussten Leistungen gekürzt werden. Die mangelnde Effektivität dieser Veränderungen löste teilweise Unmut und Verständnislosigkeit bei den BürgerInnen als zahlenden KundInnen aus - sie reagierten mit Beschwerden.

Die Relevanz des Themas „Stadtbus neu“ für die vorliegende Arbeit lässt sich aber nicht nur aufgrund seiner Exemplarität für das wirtschaftliche Dilemma der Kommunen erklären. Im Großen und Ganz sind es drei Faktoren, welche die Thematik vor allem auf einer emotionalen Basis zu relevanten kommunalen Themen machten:

- *Mobilitätseinschränkung:* Eine Einschränkung des öffentlichen Verkehrs – mögen die Einschnidungen auch noch so gering sein – bedeutet immer auch eine Einschränkung der Mobilität. Verschiedene Personengruppen sind aus diversen Gründen auf öffentliche Nahverkehrsmittel angewiesen. Gerade in Hinblick auf demographische Entwicklungen wie etwa die Alterung unserer Gesellschaft, nehmen öffentliche Verkehrsmittel einen wichtigen Stellenwert innerhalb des kommunalen Gefüges ein.
- *Umweltschutz und Nachhaltigkeit:* Unter dem Aspekt der Reduktion von Treibhausgasen und der damit verbunden Verringerung des Straßenverkehrs sind öffentliche Nahverkehrsmittel ein wichtiger Beitrag zum globalen Umweltschutz. Auch im Sinne der Nachhaltigkeit sind die Nutzung und der Ausbau des öffentlichen Verkehrs sinnvoll – neigen sich bekanntlich die gängigen Treibstoffe in absehbarer Zukunft dem Ende zu.
- *Leistungseinforderung:* Der Bürger als Steuerzahler sieht sich gewissermaßen – aus vorrangig emotional geleiteten Motiven – als Auftraggeber des öffentlichen

Verkehrs. Kommt es zu leistungseinschneidenden Maßnahmen sieht sich der Bürger oft versucht, gleich einem Dienstleistungsunternehmen, als Kunde die von ihm erwartete Leistung einzufordern. Diese – durchaus verständliche - Haltung steht jedoch in Konflikt mit der Realität. Die vom Bürger aufgewendeten Zahlungen kommen erstens nicht unmittelbar genau diesem öffentlich-rechtlichen Zweck zugute, zweitens steht die Höhe nicht im Verhältnis der aufzuwendenden Kosten.

- *Standortqualität:* Ein gut ausgebautes innerstädtisches öffentliches Verkehrsnetz verringert den Straßenverkehr sowie den ruhenden Verkehr. Sowohl für Privatpersonen als auch für Unternehmen wertet diese Tatsache den Standort auf.
- *Kostenfaktor und Effizienz:* All den vorangegangenen Überlegungen steht erneut die Frage von Kosten und Effizienz gegenüber. Leider entspricht es einer Tatsache, dass viele öffentliche – nicht nur städtische – Verkehrssysteme kurz vor dem Aus stehen. Trotz zahlreicher Argumente für den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems ist dieses ein wahrer „Luxus“ für viele Gebietskörperschaften.

6 Methodische Überlegungen

Die Erläuterungen und Überlegungen der vorhergehenden Kapitel zeichnen die Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR nach und versuchen, Elemente einer Begriffsbestimmung zu definieren. Mit Hilfe von Experteninterviews und einer mündlichen Fragebogenbefragung geht es nun darum, die aus der Literatur gewonnen Erkenntnisse auf ein praktisches Beispiel anzuwenden. Im Folgenden sollen kurz Durchführung und theoretische Grundlagen dessen geklärt werden.

Als erster Schritt erfolgten qualitative Experteninterviews mit der Bürgermeisterin der Stadt Krems, mit der Leiterin der städtischen Öffentlichkeitsarbeit, mit drei Vertretern der Verwaltungsspitze (Amtsleiter) und mit drei VertreterInnen der Politikspitze (Stadtrat).⁴ Die Interviews wurden mit jeweils einem Vertreter der Verwaltung und einem Vertreter der Politik zu den drei Themen Schulzentrum Krems, Hochwasserschutz Kremsfluss und Stadtbuss neu geführt. Gefragt wurde vor allem nach der Funktion kommunaler PR sowie den Kommunikationszielen zu den jeweiligen Themen. Es ging also darum, zu erfragen, was sich das Stadtmanagement von einer Kommunikationsarbeit, bezogen auf das, was bei den BürgerInnen ankommt, erwartet. Die Bürgermeisterin wurde zu allen drei Themen und der Funktion der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit befragt.

Durch das Interview mit der Leiterin der Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit sollte erneut herausgefunden werden, ob die jeweiligen Ziele mit denen der Politik und der Verwaltung übereinstimmen – diesmal aber aus einer anderen Perspektive. Den theoretischen Vorüberlegungen entsprechend müsste dies der Fall sein, da PR ja eine grenzübergreifende Rolle einnehmen soll. Außerdem soll PR eine Managementfunktion sein, also dem entsprechen, was das Management (bestehend aus Politik- und Verwaltungsspitze) will.

In einem zweiten Schritt wurden zwei Lokaljournalisten der Zeitungen Niederösterreichische Nachrichten (Erscheinung: wöchentlich) und Kurier (Erscheinung: täglich, mit Lokalteil) in einem Leitfadeninterview nach ihrer Meinung gefragt. In diesen Interviews war vor allem die Berichterstattung über die Themen *Schulzentrum Krems*,

⁴ Eine genaue Auflistung der Gesprächspartner mit Namen und Funktion findet sich im Anhang.

Hochwasserschutz Kremsfluss und *Stadtbus neu* zentral. Außerdem wurde erfragt, wie dabei die Kommunikation mit der Stadt selbst funktioniert hat und was die Journalisten als spezielle Funktion der städtischen Öffentlichkeitsarbeit für die Medien sehen.

In einem dritten Schritt wurde eine Befragung mittels eines standardisierten Fragebogens durchgeführt.⁵ Ziel dieser Befragung war, herauszufinden, inwieweit die von dem Management formulierten Zielkriterien auch von den BürgerInnen erfüllt werden. Dementsprechend soll die Funktion kommunaler PR an die Ergebnisse angepasst werden. Die Fragen im Fragebogen beziehen sich wieder auf die drei Themen *Hochwasserschutz*, *Schulzentrum* und *Stadtbus neu*.

6.1 Befragungen

„Befragung bedeutet Kommunikation zwischen zwei oder mehreren Personen. Durch verbale Stimuli (Fragen) werden verbale Reaktionen (Antworten) hervorgerufen. (...) Die Antworten beziehen sich auf erlebte und erinnerte soziale Ereignisse, stellen Meinungen und Bewertungen dar.“
(Atteslander, 2006, S. 101)

Da die vorliegende Arbeit vor allem zum Mittelpunkt hat, die Funktion kommunaler Public Relations zu durchleuchten, ist die Befragung als Methode zur Erhebung von Einstellungen und Meinung – wie es auch Atteslander im Zitat oben beschreibt - am ehesten geeignet. Beim Experteninterview und der standardisierten Fragebogen-Befragung handelt es sich jedoch um zwei ziemlich komplementäre Methoden, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

Das Experteninterview ist ein Sonderfall des Leitfadeninterviews. Als Experten gelten für gewöhnlich „Repräsentanten einer Gruppe von bestimmten Experten“ (Flick, 2007, S. 214). Mit den Vertretern der Verwaltungs- und Politikspitze sowie der Lokalmedien wurden Personen befragt, die aufgrund ihrer Funktion und Tätigkeit Expertenstatus für das gewählte Thema haben. Sie sind quasi „Sachverständige“ auf ihrem Gebiet. Bei vielen Experten stellt sich das Problem dar, dass sie zu bestimmten Themen keine Auskünfte erteilen dürfen oder zumindest erst die Bewilligung eines Vorgesetzten benötigen (vgl. ebenda, S. 218).

⁵ Siehe Anhang

Ein Vorteil eines qualitativen Leitfaden-Interviews ist vor allem seine prinzipielle Offenheit, da keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben sind. Die Sichtweise des Befragten kommt hier eher zur Geltung als in standardisierten Interviews oder Fragebögen. Das vorrangige Ziel des Experteninterviews sind bereichsspezifische Aussagen (vgl. Flick, 2007, S. 194 und Möhring/Schlütz, 2003, S. 66f). Ein Nachteil der Methode ist, dass Experten oft schwer für ein Interview zu gewinnen sind. Eine weitere Schwierigkeit ist auch, die „richtigen“ Fragen zu stellen. Für diese muss sich der/die InterviewerIn bereits gut in das Thema eingearbeitet haben. Der Leitfaden ist daher essentiell für ein gelungenes Interview. Er dient sozusagen als Gedächtnisstütze, von der man nach Bedarf auch abweichen kann (vgl. Flick, 2007, S. 218).

Das Experteninterview soll bei der vorliegenden Arbeit dazu dienen, bestimmte Kategorien herauszufiltern, die – in Bezug zu drei ausgewählten kommunal bedeutsamen Themen – als Ziele der Stadtkommunikation definiert werden. Die Interviews dienten also einerseits der Exploration, da sie als Voraussetzung für die Erstellung des Fragebogens fungierten und andererseits als Eigenzweck. Durch ein interpretativ-heuristisches Verfahren wurde versucht, die vom Stadtmanagement formulierten Funktionen kommunaler PR zu erheben. Dazu wurde mit VertreterInnen der Verwaltung und VertreterInnen der Politik ein qualitatives Interview geführt. Um auch die Einschätzung der MedienvertreterInnen miteinbeziehen zu können, wurden zwei Interviews mit Lokaljournalisten geführt. Die Interviews erfolgten persönlich, wurden digital aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert. Vor der Durchführung der Interviews wurde ein Leitfaden erstellt.⁶

Im vorliegenden Fall wurden folgende ExpertInnen interviewt:

Name	Funktion	Datum des Interviews
Ingeborg Rinke	Bürgermeisterin der Stadt Krems	26. Juli 2010
Mag. Karl Hallbauer	Magistratsdirektor Stadt Krems	9. Juni 2010
Doris Denk	Leiterin der Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit	4. Juni 2010
Mag. Hannes Zimmermann	Leiter der KIG (Kremser Immobilien Gesellschaft)	7. Juni 2010
DI Helmut Hardegger	Leiter des Kremser Straßen- und Wasserbaus	7. Juni 2010
Dr. Elisabeth Heinzel-Schiel	Bildungsstadträtin (ÖVP)	10. Juni 2010
Heinz Stummer	Baustadtrat (ÖVP)	14. Juni 2010

⁶ Siehe Anhang.

Josef Bauer	Verkehrsratsrat (SPÖ)	15. Juni 2010
Karl Pröglhöf	Redakteur Niederösterreichische Nachrichten	6. Juli 2010
Gilbert Weisbier	Redakteur Kurier Waldviertel	28. Juli 2010

Tabelle 2: Name und Funktion der InterviewpartnerInnen

In einer standardisierten Fragebogen-Erhebung wurden im Anschluss 125 KremserInnen wurden befragt, um herauszufinden, ob kommunale PR die Katalysatorfunktion zwischen Verwaltung, BürgerInnen und Politik erfüllt. Eine standardisierte Befragung hat das Ziel, viele Antworten zu generieren, die in Folge zur Klärung einer wissenschaftlichen Fragestellung führen. Dabei müssen Störeinflüsse so weit wie möglich eliminiert werden. Ein Nachteil ist allerdings die soziale Erwünschtheit und die hohe Reaktivität (vgl. Möhring/Schlütz, 2003, S. 14-17).

Die Befragung erfolgte persönlich und mündlich, es wurde also Personen auf der Straße angesprochen, die Fragen vorgelesen und die Antworten von der Interviewerin eingetragen. Ein Nachteil bei dieser Befragungsmöglichkeit ist, dass der Aufwand höher und das Problem der sozial erwünschten Antworten viel stärker ausgeprägt ist als bei einer völlig anonymen schriftlichen Fragebogen-Befragung. Ein wichtiger Vorteil ist allerdings, dass die befragten Personen bei Unklarheiten einfach nachfragen können, und dass bei persönlicher Ansprache die meisten Befragten motivierter sind und eher an der Befragung teilnehmen (vgl. Möhring/Schlütz, 2003, S. 39-41).

Um bei der relativ kleinen Stichprobe trotzdem ein halbwegs zuverlässiges Ergebnis zu bekommen, wurde bei der Auswahl der Befragten bereits „im Feld“ das Quotenverfahren angewandt. Dabei wird ein „modellgerechter Miniaturquerschnitt aus der Grundgesamtheit“ gezogen, wie Möhring und Schlütz (2003, S. 37) diese Methode der Stichprobenziehung beschreiben. Dabei wurden die wichtigsten Merkmale der Stichprobe mit der Verteilung dieser Merkmale in der Grundgesamtheit übereingestimmt. Die Grundgesamtheit sind alle Kremser Einwohner, geschichtet wurde nach Geschlecht und Alter. Die Altersverteilung stellt sich folgendermaßen dar:

Einwohner insgesamt	29.000 Einwohner
bis 18 Jahre	15 %
19 bis 40 Jahre	31 %

41 bis 65 Jahre	35 %
66 Jahre und älter	19 %

Tabelle 3: Altersverteilung der Kremser Bevölkerung

Aufgrund der Komplexität der Fragen und des vorausgesetzten Wissensstandes wurden nur Personen über 18 Jahre befragt. Dementsprechend veränderte sich auch die prozentuale Aufteilung der Befragten:

Befragte insgesamt	125 (± 100 %)
19 bis 40 Jahre	47 (37 %)
41 bis 65 Jahre	51 (41 %)
66 Jahre und älter	27 (22 %)

Tabelle 4: Altersverteilung der befragten KremserInnen in absoluten und relativen Zahlen

Es wurden 50 Prozent Frauen (gerundet: 63) und 50 Prozent Männer (gerundet: 62) befragt. Vor der Durchführung wurde ein strukturierter Fragebogen entworfen, der offene, geschlossene und Hybrid-Fragen enthält. Der Fragebogen wurde auf Basis der Ergebnisse der Experteninterviews erstellt. Er enthält die wichtigsten Punkte zu den drei Themen, die in den Interviews genannt wurden.⁷ Die Auswertung erfolgte mit dem Tabellenprogramm *Excel* und dem Statistik-Programm für Sozialwissenschaftler *PASW* (früher SPSS).

6.2 Kritik an der Untersuchung

In der vorliegenden Arbeit soll es nicht um eine Praxis-Evaluation der kommunalen Public Relations, sondern um eine wissenschaftliche Untersuchungen derselben gehen. Trotzdem soll an dieser Stelle kurz darauf eingegangen werden, welche Schwierigkeiten generell bei jeder Art der „Messung“ von Kommunikationsaktivitäten auftreten können.

PR-Evaluation ist in der Sozialwissenschaft nicht einheitlich definiert. Grundsätzlich lässt sich Evaluation aber mit „Bewerten“ umschreiben. Für dieses Bewerten ist allerdings immer ein bestimmter Maßstab Voraussetzung. Dies ist einer der schwierigsten

⁷ Siehe Anhang

Punkte der Public Relations, da festzulegen ist, welcher Wert etwa Image, Einstellungen, Meinungen und Ähnlichem beizumessen ist (vgl. Besson, 2008, S. 29f). Bentele (1997, S. 17) plädiert dafür, den Begriff Evaluation nicht mit Erfolgskontrolle von PR gleichzusetzen. Während er unter Evaluation die Analyse und Bewertung von Kommunikationsleistungen sieht, ist die Erfolgskontrolle eher an bestimmte PR-Programme gebunden und eher ein Teil der übergeordneten Evaluation. Besson (2008) definiert PR-Evaluation als „die kontinuierliche Erfassung, Bewertung und Kontrolle des PR-Prozesses“ (ebenda, S. 31).

Die Kausalitätsproblematik ist eines der wichtigsten Punkte, die ein Problem für eine PR-Evaluation darstellen. Obwohl einerseits Zusammenhänge (relativ) leicht gemessen werden können, ist die Feststellung einer Korrelation äußerst schwierig. Außerdem lässt sich nie einschätzen, welche externen Faktoren einen Einfluss auf das Ergebnis haben. Bei kurzfristigen Wirkungen gestaltet sich die Evaluation einfacher. Wenn es aber um langfristige Wirkungen wie Image oder Reputation geht, ist die Zuweisung eines Kausalzusammenhangs äußerst schwierig (vgl. Besson, 2008, S. 71).

Am Untersuchungsdesign der vorliegenden Arbeit wäre zu kritisieren, dass trotz der Einbeziehungen mehrerer Akteure der untersuchte Prozess ein etwas einseitiger ist. Es soll aber nicht das Bild entstehen, als wäre die PR-Abteilung der Kommunikator und Medien und BürgerInnen „hilflose“ RezipientInnen. Tatsächlich ist es aber so, dass die Untersuchung eines Rückkoppelungseffektes den Rahmen einer Masterarbeit sprengen würden. Wir setzen trotzdem voraus, dass die Kommunikation zwischen Organisation und BürgerIn kein einseitiger Prozess ist. Vor allem die Einbeziehung der Journalisten zeigt zumindest ansatzweise die Dynamik des Kommunikationsnetzwerkes innerhalb der Kommune.

7 Ergebnisse und Interpretation

Ziel des folgenden Kapitels soll es sein, die Ergebnisse der qualitativen Experteninterviews sowie der Fragebogen-Erhebung darzustellen und sie in Bezug auf die theoretischen Vorüberlegungen zu interpretieren. Es gilt, die forschungsleitende Fragestellung nach der Erfüllung der Katalysatorfunktion kommunaler PR zu beantworten.

7.1 *Kommunikationsziele aus Sicht des kommunalen Managements*

Im Folgenden soll skizziert werden, welche Aspekte von den Mitgliedern der Verwaltungs- und Politikspitze als die relevanten Kommunikationsziele der Stadtkommunikation zu den Themen *Hochwasserschutz Kremsfluss*, *Schulzentrum Krems* und *Stadtbus neu* formuliert wurden. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für den Fragebogen. Aus den Antworten wurde zudem ein Set an Funktionen kommunaler PR mit Bezug zu Erkenntnissen aus der Fachliteratur formuliert.

7.1.1 **Kommunikationsziele Schulzentrum Krems**

A. Akzeptanz

Im Hinblick auf den Neubau des Schulzentrums war es vor allem ein wichtiges Anliegen der VertreterInnen von Politik und Verwaltung, dass die BürgerInnen den Neubau des Schulzentrums und die großen Investitionen, die dafür getätigt werden mussten, akzeptieren:

„Vor allem in Hinblick auf die doch gewaltigen Investitionen; Es geht ja um Steuergelder – unter anderem der Kremser Bürgerinnen und Bürger – und da ist es umso wichtiger, hier die Notwendigkeit dieses Projekts zu dokumentieren und in der Öffentlichkeit klar zu machen.“ (Experteninterview mit Mag. Hannes Zimmermann, Leiter der Kremser Immobilien Gesellschaft vom 7. Juni 2010. Zeile 4-7)

Im Fragebogen für die KremserInnen wurde dieser Aspekt folgendermaßen formuliert:

A.2 Der Bau des neuen Schulzentrums ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

a) voll und ganz zu

- b) eher zu
- c) eher nicht zu
- d) überhaupt nicht zu

B. Pädagogische Ausrichtung

Der Befürchtung vieler Skeptiker, die Zusammenlegung mehrerer Schultypen in einem Gebäude könnte zu Problemen führen, wird der Wunsch nach dem Wissen über die getrennten funktionalen Einheiten entgegengesetzt:

„Dann haben wir auch einen viergruppigen Kindergarten, hier mitten im Stadtzentrumsbereich. Der ist aber räumlich komplett abgesondert von den Schulen. Es besteht die Angst, dass es hier irgendwie zu Konflikten kommt, aber das kann man komplett ausschließen, schon allein durch die Zugangssituation, also es gibt getrennte Eingänge. Das ist wirklich eine komplett eigenständige funktionale Einheit auch mit eigenem Freigeländebereich.“ (Experteninterview mit Mag. Hannes Zimmermann, Leiter der KIG (Kremser Immobilien Gesellschaft) vom 7. Juni 2010. Zeile 34-40)

Da es im Endeffekt darum geht, dass die Angst davor besteht, dass es zu Konflikten kommt, entsprach im Fragebogen folgende Frage diesem Aspekt:

A.6 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- a) Im Schulzentrum werden Probleme unter den SchülerInnen auftreten, da viele verschiedene Schultypen aufeinander treffen.
- b) Der Mix verschiedener Schultypen in einem Gebäude kann eine Bereicherung für viele SchülerInnen darstellen.

C. Verkehr

Beim Schulzentrum soll ein Parkdeck mit 300 Stellplätzen die Parkplatzsituation und ein Verkehrskonzept das vermehrte Verkehrsaufkommen beim Betrieb des Schulzentrums entlasten. Das Wissen der Bevölkerung darüber war ein wesentliches Kommunikationsziel der befragten Personen:

„Es ist zum Beispiel sicher immer wieder zu hören das Thema Verkehr. Es kommt immer die Befürchtung Verkehrskollaps, wenn hier noch zusätzlich 600 bis 700 Schüler sind, dieses Thema soll eben durch ein begleitendes Verkehrspaket entkräftet werden. Das ist mir sehr wichtig, dass das kommuniziert wird, dass es diese Verkehrsmaßnahmen in Form von Kreisverkehren gibt.“ (Experteninterview mit Mag. Hannes Zimmermann, Leiter der KIG (Kremser Immobilien Gesellschaft) vom 7. Juni 2010. Zeile 54-59)

Dem entsprechen folgende Fragen im Fragebogen:

A. 3 Die Parkplatzsituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

- a) problematisch, da zu wenige Parkplätze vorhanden sein werden.
- b) unproblematisch, da es genügend Parkplätze im neuen Parkdeck geben wird.

A. 4 Die Verkehrssituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

- a) problematisch, da die Straßen um das Schulzentrum überlastet sein werden.
- b) unproblematisch, da Verkehrsmaßnahmen getroffen werden, die die Verkehrssituation entlasten.

D. Neubau & Architektur

In den Experteninterviews stellte sich heraus, dass die Renovierung der bestehenden Schulgebäude sich finanziell nicht rentiert hätte, und dass der Neubau nun mehrere bauliche und architektonische Vorteile bringt. Barrierefreiheit und thermische Maßnahmen hätten in den alten Gebäuden nicht auf diese Art und Weise durchgeführt werden können:

„Bevor es zur Entscheidung Schulzentrum gekommen ist, haben wir eingehende Analysen an den bestehenden Standorten gemacht, aber in den Gebäuden mit oft historischer Bausubstanz ist Barrierefreiheit kaum technisch umsetzbar, und man erzielt nie das gleiche Resultat. Auch bei den Hauptschulen hätte es großer Investitionen im Bereich der thermischen Sanierung bedurften.“ (Experteninterview mit Mag. Hannes Zimmermann, Leiter der KIG (Kremser Immobilien Gesellschaft) vom 7. Juni 2010. Zeile 69-74)

Dieser Aspekt wurde mit folgender Frage erfragt:

A. 5 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- a) Der Bau eines neuen Schulzentrums in Krems ist eine gute Lösung, da die bestehenden Schulgebäude in einem schlechten Zustand sind und durch den Neubau die Pflichtschulen aufgewertet werden.
- b) Der Bau eines neuen Schulzentrums ist keine gute Lösung; Man hätte die bestehenden Gebäude renovieren sollen.

7.1.2 Kommunikationsziele Hochwasserschutz Kremsfluss

A. Akzeptanz

Die Vertreter der Politik- und Verwaltungsspitze äußerten das Anliegen, dass die Kremser Bevölkerung die Investition in den Hochwasserschutz akzeptiert, egal, ob selbst Anrainer oder nicht:

„Es geht auch darum, eine Einstellung bei den Leuten hervorzurufen, dass sie etwas bekommen, was jetzt nicht der Allgemeinheit dient, sondern eher den Anrainern, den Betroffenen.“ (Experteninterview mit DI Helmut Hardegger, Leiter des Kremser Straßen- und Wasserbaus vom 7. Juni 2010. Zeile 31-34)

Die Akzeptanz wurde folgendermaßen erfragt:

B.2 Der Bau des neuen Hochwasserschutzes Kremsfluss ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

- a) voll und ganz zu
- b) eher zu
- c) eher nicht zu
- d) überhaupt nicht zu

B. Sicherheit

Im Vordergrund stand der Sicherheitsfaktor. Das soll sich auch in der Stimmung der KremserInnen widerspiegeln:

„Grundsätzlich sollte eine Stimmung der Sicherheit herrschen, die anfangs etwas weniger war.“ (Experteninterview mit Heinz Stummer, Baustadtrat, vom 14. Juni 2010. Zeile 24-25)

Hauptsächlich an die Anrainer gerichtet, entsprach dem folgende Frage im Fragebogen:

B.3 Wie sicher fühlen Sie sich durch den Bau des Hochwasserschutzes Kremsfluss im Vergleich zu vorher?

- a) vollkommen sicher
- b) sicher
- c) wenig sicher
- d) gar nicht sicher
- e) Bin nicht betroffen

C. Schutzfaktor

Ein wichtiger Aspekt der Experteninterviews war auch das Wissen um die „Tragfähigkeit“ eines neu gebauten Hochwasserschutzes:

„Wir dürfen aber den Menschen nicht vorgaukeln, dass nichts mehr passieren kann. Wenn das Hochwasserereignis über ein 100-Jährliches hinausgeht, dann sind wir machtlos.“ (Experteninterview mit Doris Denk, Leiterin der Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit vom 4. Juni 2010. Zeile 42-44)

Die dazugehörige Frage im Fragebogen lautet:

B.4 Was glauben Sie? Schützt der Hochwasserschutz am Kremsfluss vor einem

- a) 50-jährlich
- b) 100-jährlich oder
- c) 150-jährlich wiederkehrendem Hochwasser?

D. Erholungsraum

Neben dem Schutz ist auch der Erholungsfaktor ein wichtiger Punkt beim Hochwasserschutz Kremsfluss, den die Einwohner auch nutzen sollen:

„Was man sich wünscht ist, dass die Leute das vermehrt annehmen, dass aber auch eine entsprechende Sorgfalt mit diesen Anlagen einkehren sollte. Es geht vor allem um das Vermeiden von Verschmutzungen, Vandalismus sollte natürlich in keiner Weise auftreten, und ein Verständnis dafür, dass für die Erhaltung auch ganz einfach Geld investiert werden muss.“ (Experteninterview mit Heinz Stummer, Baustadtrat, vom 14. Juni 2010. Zeile 8-13)

Im Fragebogen wurde daher gefragt:

B. 5 Neben dem Hochwasserschutz wurde ja auch ein Erholungsraum am Kremsfluss geschaffen. Nutzen Sie diesen?

- a) Ja, regelmäßig.
- b) Ja, manchmal.
- c) Nein, eher selten.
- d) Nein, überhaupt nicht.

7.1.3 Kommunikationsziele Stadtbus neu

A. Einsparungen

Beim Stadtbus mussten Einsparungen getroffen werden, damit er erhalten bleiben kann. Darin waren sich Vertreter von Politik und Verwaltung einig:

„Man muss einmal sehen, warum das alles umgestellt wurde. Wir sind fast ein dreiviertel Jahr zusammen gesessen, da die Kosten des Stadtbusses explodierten. Wäre das so weitergegangen, wäre der Stadtbus irgendwann unfinanzierbar. Jeder Bereich muss aufgrund der finanziellen Lage der Stadt irgendwelche Einsparungen bringen, und es hat geheißen, auch vom Land: Wenn man ihn sich nicht leisten kann, dann muss man den Stadtbus zusperren.“ (Experteninterview mit Josef Bauer, Verkehrstadtrat, vom 15. Juni 2010. Zeile 4-9)

Auch die Bürgermeisterin war dieser Meinung:

„Aber wir müssen auch klar sagen, dass Sparen notwendig ist. Das ist gerade jetzt so, wir befinden uns in einer Phase der Einschnitte.“ (Experteninterviews mit Ingeborg Rinke, Bürgermeisterin, vom 26. Juli 2010, Zeile 42-43)

Dazu wurde folgende Frage im Fragebogen formuliert:

C. 3 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- a) Die Umstellung war notwendig, da durch die Kostensenkung der Betrieb gesichert wurde.
- b) Die Umstellung war nicht notwendig, man hätte in anderen Bereichen sparen können.

B. Information

Der Stadtführung ist wichtig, dass die Bürger wissen, dass es parallel zum Stadtbus auch einen Postbus und ein Anrufsammeltaxi gibt, und dass Doppelgleisigkeiten vermieden wurden:

„Der Bürger wird nur sagen: Es fährt kein Stadtbus mehr nach Rehberg. Er wird nicht sagen: Es gibt daneben auch noch ein Postbus-Angebot.“ (Experteninterview mit Mag. Karl Hallbauer, Magistratsdirektor, vom 9. Juni 2010. Zeile 63-64)

Im Fragebogen wurde dieser Aspekt folgendermaßen erfragt:

C. 4 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- a) Die neue Linienführung hat seine Berechtigung, da Doppelgleisigkeiten, wie etwa mit dem Postbus, bedacht wurden und sie sich am tatsächlichen Bedarf orientiert.

- b) Die neue Linienführung hat keine Berechtigung, da nicht mehr alle Haltestellen angefahren werden und den BürgerInnen so ein Nachteil entsteht.

7.2 Ziele und Aufgaben kommunaler PR

In Anlehnung an die vom Stadtmanagement genannten Kriterien, die sich auf die drei Exemplarthemen beziehen, lassen sich in weiterer Folge Ziele und Aufgaben kommunaler PR allgemein formulieren. Natürlich gilt es dabei immer die Perspektive und die spezifischen Interessen zu bedenken, die hinter den Zielen stehen.

Information als Abbau von Ungewissheit

Als primäres Ziel von kommunaler PR kristallisierte sich vor allem die Informationsfunktion heraus. So betont etwa Feik (2007, S. 1f) den Stellenwert einer umfassenden Informationsleistung für die Bürger, damit sie über ihre Rechte und Pflichten in der Kommune informiert sind. „Die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen“ setze eine gewisse Informiertheit voraus (ebenda). Information wird in gewissem Sinne auch gleichgesetzt mit dem Abbau von Unwissenheit, Ungewissheit und damit auch Unsicherheit. So galt es etwa beim Schulzentrum darüber zu informieren, dass es sich bei den Schulen und beim Kindergarten um räumlich und funktional getrennte Einheiten handelt. Auch hier war die Unwissenheit Verursacher von Ungewissheit und Unsicherheit. Hier lässt sich ein interessanter Bezug zu Theis' (1992) Ansatz darstellen, denn sie nennt gerade das Gegenteil des Abbaus von Ungewissheit, nämlich die Kontrolle einer „Ungewissheitszone“ als Instrument der Macht.

Akzeptanz und Verständnis

In den Experteninterviews ging es bei allen drei Themen darum, bei der Bevölkerung Akzeptanz und Verständnis zu den Großprojekten zu gewinnen. Diese Funktion stellt ein Spezifikum für kommunale PR dar. Wenn etwa ein privates Unternehmen Investitionen tätigt, so muss es über die Verwendung ihres Kapitals niemandem Rechenschaft abgeben. Im Fall der Kommunalverwaltung verhält sich dies anders: Es ist einerseits ein öffentlicher Auftrag zu erfüllen, der dem Gemeinwohl gilt und andererseits auf die verhältnismäßige Verwendung von Steuergeldern zu achten. Für kommunale PR stellt dies also eine ganz besondere Herausforderung dar, die sich in dieser Form bei anderen Organisationen nicht ergibt.

Identifikation und Image

Die Herstellung von Image und gegebenenfalls Verbesserung von Image gilt als eine der wichtigsten Funktionen von PR. Auch in den Experteninterviews zeigte sich deutlich, dass die Stadt Krems ein bestimmtes Image verfolgt, zu dessen Erhalt und Aufbau kommunale PR beitragen soll. Beispiele dafür sind etwa das Image von Krems als Bildungsstadt, Krems als lebenswerteste Stadt usw. Wie bereits weiter oben erwähnt, tragen nicht nur kommunale PR, sondern auch alle anderen Akteure im kommunalen Gefüge zum Organisationsimage bei. Darin unterscheidet sich die Organisation Kommune ebenfalls grundlegend von anderen Organisationsformen, die PR betreiben.

Vermittlungsfunktion

Im Sinne Luhmanns kann die Funktion kommunaler PR auch als Reduktion von Komplexität gelten. Auch in einem Experteninterview wurde formuliert, dass es bei der Öffentlichkeitsarbeit darum gehen soll, dass „sich die BürgerInnen darunter etwas vorstellen können“ (Experteninterview mit Inge Rinke, Bürgermeisterin der Stadt Krems vom 26. Juni 2010, Zeile 21). Es geht nicht bloß um den Transport von Nachrichten, sondern um die Vermittlung und Sinn, so wie weiter oben beschrieben. Hier lässt sich der Bezug zur *boundary-spanning*- sowie zur Katalysatorfunktion im theoretischen Teil am ehesten ziehen.

7.2 Duale Struktur als Konfliktpotenzial

Die Experteninterviews mit VertreterInnen der Stadtpolitik sowie der Verwaltung dienten zusätzlich dazu, die Verbindung zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und den BürgerInnen aufzuzeigen. In den Interviews wurden dazu die Fragen gestellt, wo die städtische Öffentlichkeitsarbeit stünde und wer ihr „Auftraggeber“ sei. Die Antworten zu diesen Fragen waren überraschend divergent. Zusätzlich stellte sich die duale Struktur der kommunalen Führung als Konfliktquelle heraus.

Ein Stadtrat war der Meinung, dass die Politik als Auftraggeber der städtischen Öffentlichkeitsarbeit gesehen werden kann:

„Meiner Meinung nach ist es die Politikspitze, die das aber können muss, das Parteipolitische vom Stadtpolitischen zu trennen.“ (Experteninterview mit Heinz Stummer, Baustadtrat, vom 14. Juni 2010. Zeile 53-54)

Ein anderer Stadtrat ortete die Verwaltung, nicht die Politik, als Auftraggeber:

„Die Politik sicher nicht. Sondern ich würde eher sagen die Beamtenschaft, vor allem die verschiedenen Abteilungen.“ (Experteninterview mit Josef Bauer, Verkehrsstadtrat, vom 15. Juni 2010. Zeile 67-68)

Die meisten Befragten aber waren der Meinung, dass nur beides – Politikspitze und Verwaltungsführung – Auftraggeber der kommunalen PR sein kann. Ein Beispiel dazu liefert der Magistratsdirektor:

„Aus meiner Sicht kann das [Auftraggeber der Öffentlichkeitsarbeit, Anm. d. Verf.] nur beides sein, wobei die Botschaften ganz unterschiedlich sein können. Der Politiker hat das Interesse, politische Erfolge zu verkaufen. Dazu braucht er eine Öffentlichkeitsarbeit. Die Verwaltung, die ja nicht unter diesem Druck des Wiedergewähltwerdens steht, hat vielleicht eine andere Zielsetzung. Natürlich auch, gewisse Erfolge einer Verwaltung darzustellen. Aber nicht mit dem politischen Hintergrund, sondern um darzulegen, dass eine Verwaltung etwas zu leisten imstande ist. Andererseits hat die Verwaltung auch ganz bestimmte Ziele, zum Beispiel den Bürger auf bestimmte Gesetze aufmerksam zu machen.“ (Experteninterview mit Mag. Karl Hallbauer, Magistratsdirektor, vom 9. Juni 2010. Zeile 69-86)

Ein anderer Amtsleiter erklärt ebenfalls, warum sowohl Politik als auch Verwaltung daran interessiert sein müssen, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren:

„Das gesunde Miteinander, auf das kommt es an. Es ist auch für die Verwaltung angenehm, wenn ihr eine gewisse Wertschätzung zuteil wird. (...) Aber als Botschafter für die externe Presse nimmt man eigentlich immer den Politiker.“ (Experteninterview mit Mag. Hannes Zimmermann, Leiter der Kremser Immobilien Gesellschaft, vom 7. Juni 2010. Zeile 119-124)

Eine Stadträtin sieht die Auftraggeber sowohl bei der Gemeindespitze als auch bei den BürgerInnen:

„Ich würde sagen, die in der Gemeinde Verantwortlichen sind Auftraggeber. Die Bürger natürlich auch, denn sie wählen die politischen Mandatäre. Aber im Endeffekt sind es schon die Bürger, weil es ja wirklich um die Information der Bürger geht, und wir Politiker nehmen ja auch die Stimmung auf unter den Bürgern und geben das dann an die Öffentlichkeitsarbeit weiter.“ (Experteninterview mit Dr. Elisabeth Heinzl-Schiel, Bildungsstadträtin, vom 10. Juni 2010. Zeile 38-42)

Besonders treffend erklärt die Leiterin der städtischen Öffentlichkeitsarbeit das Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen:

„Die Politik trifft Entscheidungen und bringt Projekte auf den Weg, die entsprechend kommuniziert werden müssen. Die Bürgerinnen und Bürger fordern Information und Dialog. Damit sind auch sie Auftraggeber. In diesem Spannungsfeld bewegen wir uns. Auf der einen Seite müssen Entscheidungen der Politik bzw. der Stadtverwaltung transparent gemacht und offen kommuniziert werden, auf der anderen Seite sind die Bedürfnisse der Bürger zu berücksichtigen, die je nach Situation und Betroffenheit über ganz bestimmte Kommunikationsmethoden und -mittel erreicht werden können.“ (Experteninterview mit Doris Denk, Leiterin der Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit vom 4. Juni 2010. Zeile 16-23)

Begründen lässt sich ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung unter anderem durch die Funktion des Gemeinderates. Der Gemeinderat als „Gemeindeparlament“ hat einerseits zuviel andererseits zu wenige Funktionen. So wird etwa der Antrag auf den Ankauf eines neuen Kopierers für das Gemeindeamt genauso behandelt wie die Beschlussfassung über ein Straßenbauprogramm – beides wird im Gemeinderat beschlossen und zuvor von der Gemeindeverwaltung vorgeschlagen und in vielen Fällen dann auch gleich entschieden. Ersteres hätte problemlos von einem führenden Verwaltungsmitarbeiter ohne Einbeziehung der Politik entschieden werden können. Bei Zweiterem hingegen wäre eine viel intensivere Einbeziehung der politischen Mandatäre in die Planung des Antrages von Nöten gewesen (vgl. Brauneder, 1991, S. 290f).

7.3 Die Rolle der Medien im kommunalen Beziehungsgeflecht

In den Experteninterviews mit den zwei Journalisten von Kurier und Niederösterreichischen Nachrichten zeigte sich ein Muster, nach denen die Lokaljournalisten bei allen drei Themen *Schulzentrum Krems*, *Hochwasserschutz Kremsfluss* und *Stadtbus neu* verfahren. Die Informationen der Pressestelle dienen oft als Anstoß für die Berichterstattung. Nach der grundlegenden medialen Information über das Thema werden die Rückmeldungen der LeserInnen aufgegriffen, dann folgt die erneute Recherche. Ein Journalist erklärt dies am Beispiel Stadtbus:

„Es sind also auch bei den anderen Projekten immer so zwei Phasen: Zuerst einmal die Grundinformation an den Leser oder an den Bürger der Stadt Krems, dass er weiß, da ist irgendwas im Busch, das und das wird jetzt grad

gemacht. (...) Und wenn dann eben die Rückmeldungen von Betroffenen oder Interessierten kommen, die halt oft auch ein bisschen Einblick in die Sache haben, weil sie eben zum Beispiel mit dem Stadtbus fahren, dann greifen wir das auf, und schauen: Was ist an dieser Kritik dran?“ (Experteninterview mit Karl Pröglhöf, Redakteur Niederösterreichische Nachrichten vom 6. Juli 2010. Zeile 10-19)

Grafisch lassen sich die Informations- und Kommunikationsverbindungen anhand der in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse folgendermaßen darstellen:

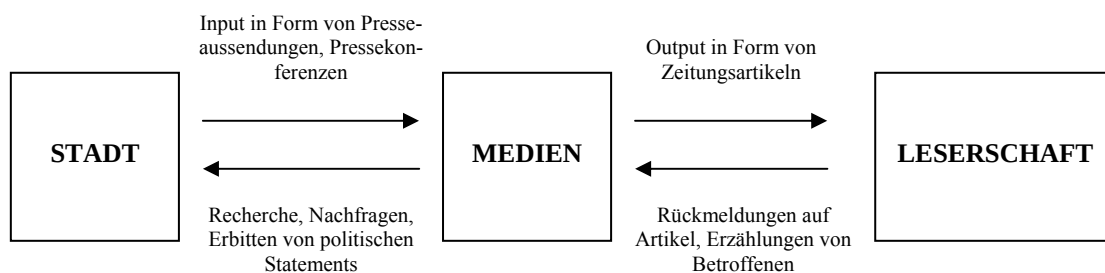


Abbildung 12: Kommunikationsgeflecht zwischen Medien, Stadt und Leserschaft (eigene Darstellung)

Besonders auffällig war dabei, dass die Journalisten, wenn es darum geht, Kontakt mit der Stadt aufzunehmen, zwischen Politik und Verwaltung nicht unterscheiden. Werden wichtige Informationen oder Statements für die Berichterstattung benötigt, so holt man sich diese vom fachkundigsten Menschen – egal, ob zuständiger Beamter oder Politiker. Da die Auskunft des zuständigen Referenten besonders wichtig für die Anschaulichkeit eines Themas sei, kritisiert ein Journalist städtische Pressestellen per se:

„Was ich allerdings grundsätzlich kritisiere, ist, dass es überhaupt sowas wie Pressestellen gibt. Weil es für uns Journalisten einfach immer schwieriger wird, mit den Personen direkt zu sprechen. Es werden immer mehr Instanzen zwischengeschaltet, die sich bemühen, vorsichtig missverständliche Aussagen zu vermeiden. Gleichzeitig sind aber die, die mit Journalisten reden dürfen, in den wenigsten Fällen die, die mit der Sache zu tun haben. Und da passieren dann auch wieder Missverständnisse, mit dem Ergebnis, dass sich eine Stadt weniger gut rechtfertigen kann, als es vielleicht möglich wäre. Weil die Pressestelle kann eben fachlich nicht alles wissen, und der Zeitdruck kommt dann immer dazu... Also das „Stille Post-Spiel“ hat Vor- und Nachteile.“ (Experteninterview mit Gilbert Weisbier, Redakteur Kurier, vom 27. Juli 2010, Zeile 21-31)

Hier wird die im Prinzip konfliktträchtige Beziehung zwischen Medien und PR deutlich sichtbar: Wie Theis (1992) erwähnt, geht es auch zwischen Medien und PR um die Kontrolle von „Ungewissheitszonen“ (ebenda, S. 28). Die Ungewissheitszone ist dabei die Tatsache, dass die Journalisten nicht immer und zu jeder Zeit von jedem Mitglieder der Organisation Auskunft erhalten können. Diese Ungewissheitszone wird offenbar von der kommunalen PR kontrolliert. Das Kontingenzmanagement hat hier auch gut funktioniert, denn es wurden formalisierte Wege zur Information (Presseaussendungen, Pressekonferenzen etc.) gefunden. Die Medien erfüllen im kommunalen Kommunikationsgeflecht die Funktion der Transformation lokaler Information (Haller/Mirbach, 1995, S. 25), da sie, wie oben bereits beschrieben, zwischen der Kommunalverwaltung und den LeserInnen vermitteln, gleichzeitig aber auch umgekehrt Aspekte aus Leserkreisen aufnehmen und medial verarbeiten.

7.4 *BürgerInnen als Adressaten kommunaler Kommunikationsaktivitäten*

Die Fragebogenerhebung zielte darauf ab, eine Antwort auf die Frage zu bekommen, ob und wenn ja in welchem Ausmaß kommunale Public Relations wirklich ihre Katalysatorfunktion zwischen Stadtmanagement und BürgerInnen als eine der wichtigsten „Zielgruppen“ erfüllt. Folgende Fragen galt es zu beantworten: In welcher Form spiegeln sich die vom kommunalen Management formulierten Kommunikationsziele in der Meinung der befragten BürgerInnen wider? Durch welche Kommunikationskanäle oder –netzwerke gelangen die Befragten zu ihrem Wissen und ihren Einstellungen? Wie lassen sich die Ergebnisse in Bezug auf die theoretischen Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit deuten?

7.4.1 Schulzentrum Krems

Auf die Frage danach, was die KremserInnen vom neuen Schulzentrum wissen, antworteten viele, indem sie die Schultypen, die im Schulzentrum einziehen werden, nannten. Weitere Stichworte, die den Befragten einfielen, waren etwa *Baustelle*, *Grünflächen fallen weg*, *Platz nicht optimal*, *großes Gebäude*, *hässlicher Betonbau* und *Konflikte vorprogrammiert*. Generell fiel allerdings nur 48,0 Prozent der Befragten überhaupt etwas zum neuen Schulzentrum ein.

Der Aussage, dass der Bau des neuen Schulzentrums sinnvoll ist, stimmen 21,1 Prozent voll und ganz zu, 30,1 Prozent eher zu, 30,9 Prozent eher nicht zu und 16,3 Prozent überhaupt nicht zu. Insgesamt halten also 51,2 Prozent das Schulzentrum für sinnvoll und 47,2 Prozent für nicht sinnvoll (Siehe Grafik unten).

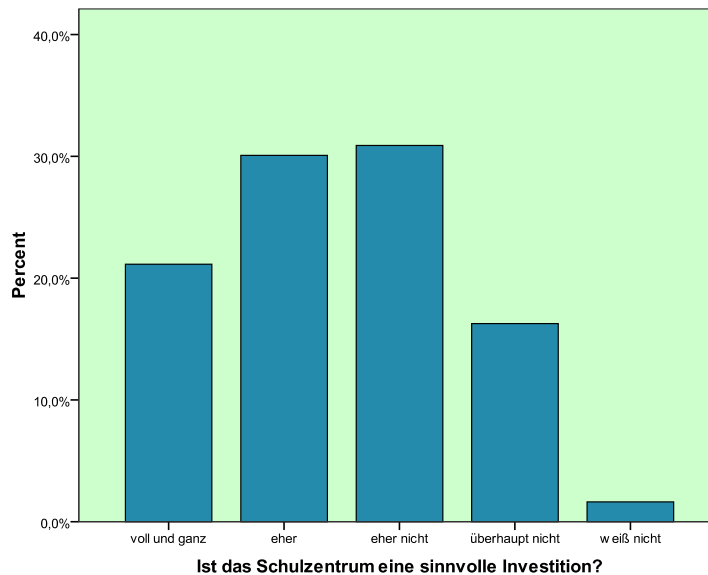


Abbildung 13: Akzeptanz des Schulzentrums

Die Parkplatzsituation beim neuen Schulzentrum sehen 66,9 Prozent der Befragten problematisch. Nur 24,8 Prozent schätzen die zukünftige Parkplatzsituation als unproblematisch ein, 8,3 Prozent geben an, dies nicht zu wissen. Ganz ähnlich verhält es sich bei der Verkehrssituation: 70,5 Prozent der Befragten fürchten, dass die Straßen beim neuen Schulzentrum überlastet sein werden. Nur 18,9 Prozent glauben, dass es keine Verkehrsprobleme geben wird, weil ein begleitendes Verkehrskonzept den Verkehr entlastet. 10,7 Prozent geben an, es nicht zu wissen. 42,4 Prozent der Befragten stimmen der Aussage zu, der Bau des Schulzentrums sei eine gute Lösung, da die bestehenden Gebäude in einem schlechten Zustand sind. 44,1 Prozent, sind vom Gegenteil überzeugt und sind der Meinung, dass man die alten Gebäude renovieren hätte sollen. Immerhin 13,6 Prozent der Befragten wussten auf diese Frage keine Antwort. Dass im Schulzentrum Probleme unter den SchülerInnen auftreten werden, weil viele Schultypen aufeinander treffen, glauben 40,8 Prozent der befragten KremserInnen. 44,2 Prozent sind hingegen der Meinung, dass der Mix verschiedener Schultypen eher eine Bereicherung für die SchülerInnen darstellen kann. 15,0 Prozent wissen die Antwort nicht.

Die Informationen zum Schulzentrum werden hauptsächlich aus den Medien bezogen. 34,4 Prozent gaben dies an. An zweiter Stelle (30,2 Prozent) stehen die Gespräche mit Freunden, Bekannten und Verwandten. Es folgt das Kremser Stadtjournal (23,4 Prozent) als Informationsquelle und Sonstiges (6,8 Prozent). Unter „Sonstiges“ nannten fast alle Befragten die eigene Erfahrung, Beobachtung und Erfahrung aus erster Hand, auch bei den anderen zwei Themen. Nur 5,2 Prozent der Befragten nutzen die Stadthomepage www.krems.at zur Information (Siehe Grafik unten).

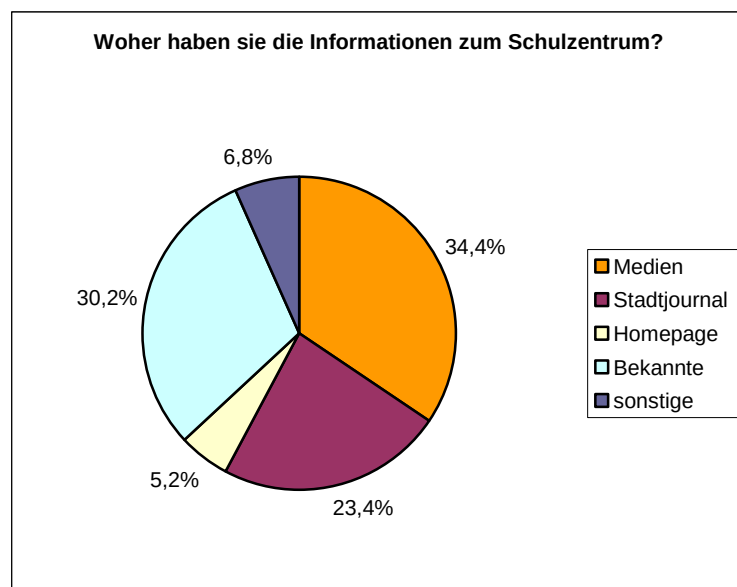


Abbildung 14: Informationsquellen zum Schulzentrum

7.4.2 Hochwasserschutz Kremsfluss

Generell kann man behaupten, dass die Befragten dem Hochwasserschutz Kremsfluss eher positiv gegenüberstehen. Viele nannten den Hochwasserschutz ein teures, aber sinnvolles Projekt. Auch der Naherholungsraum wurde bei der offenen Frage positiv erwähnt. Kritikpunkte waren der Eingriff in die Natur, die lange Bauzeit, die architektonische Ausfertigung („kalte Betonelemente“), und die Kosten. Manche zweifelten auch daran, ob der Hochwasserschutz vor Wassermassen wie beim Katastrophenhochwasser im Jahr 2002 schützen könnte. 45,6 Prozent fiel zum Projekt nichts ein. Der Aussage, dass der Hochwasserschutz Kremsfluss eine sinnvolle Investition ist, stimmen 65,3 Prozent der Befragten voll und ganz zu, 28,2 Prozent stimmten eher zu. Nur 4,8 Prozent waren eher nicht dieser Meinung und nur jeweils eine Person fand,

dass der Hochwasserschutz überhaupt keine sinnvolle Investition ist beziehungsweise antwortete „Weiß nicht“. Das bedeutet, dass insgesamt 93,5 Prozent den Hochwasserschutz Kremsfluss für eine sinnvolle Investition halten (Siehe Grafik unten).

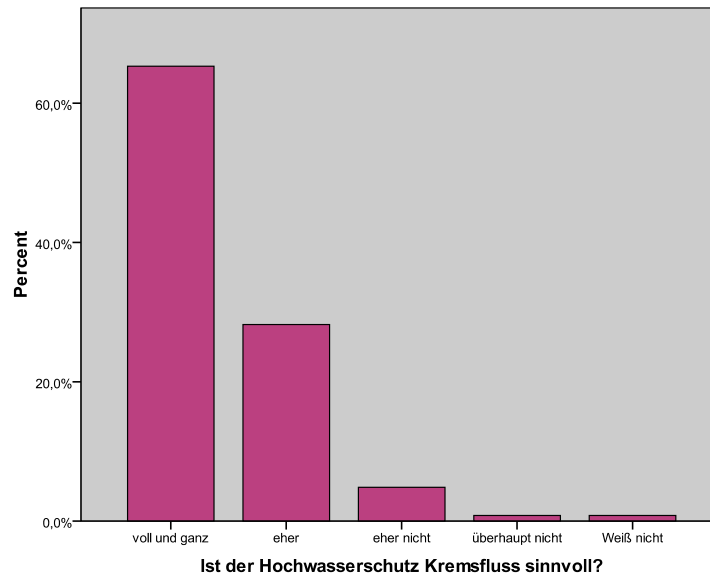


Abbildung 15: Akzeptanz des Hochwasserschutzes Kremsfluss

Bei den unmittelbar vom Hochwasserschutz am Kremsfluss betroffenen fühlen sich nun 23 Prozent vollkommen sicher und 73,6 Prozent sicher. Nur zwei Personen gaben an, sich auch mit dem Hochwasserschutz wenig sicher zu fühlen und eine Person fühlte sich gar nicht sicher. 29,6 Prozent der Befragten waren zum Zeitpunkt der Befragung vom Hochwasserschutz nicht betroffen (Siehe Grafik unten).

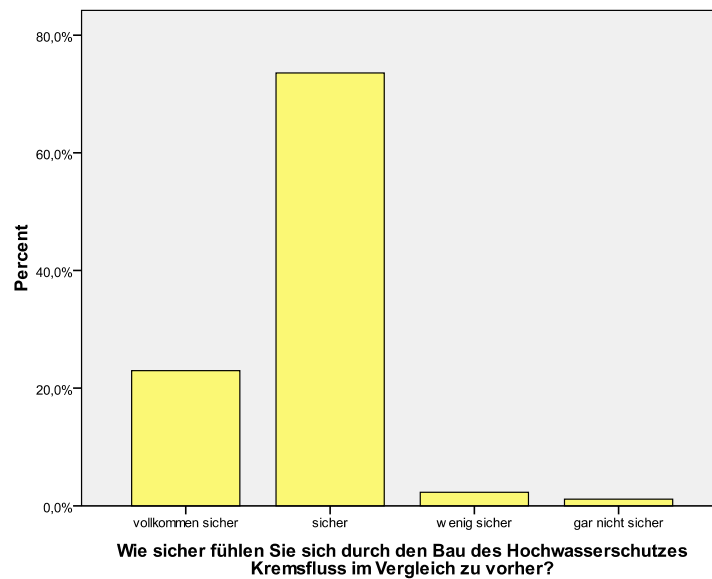


Abbildung 16: Sicherheit durch den Hochwasserschutz

Darüber, vor welcher Wassermenge der Hochwasserschutz Kremsfluss schützen soll, herrschte eher geringes Wissen. 26,1 Prozent schätzten, dass er vor einem 50-jährlichem Hochwasser schützt, nur 29,6 Prozent wählten richtigerweise 100-jährlich und 10,4 Prozent vermuteten, dass der Hochwasserschutz sogar vor einem 150-jährlichem Hochwasserschutz schützt. 33,9 Prozent wussten die Antwort nicht. 18,0 Prozent der befragten KremserInnen gaben an, den Erholungsraum am Kremsfluss regelmäßig selbst zu nutzen. 26,2 Prozent sagten, sie nutzen ihn manchmal. 29,5 Prozent nutzen den Erholungsraum eher selten und 26,2 Prozent überhaupt nicht (Siehe Grafik unten).

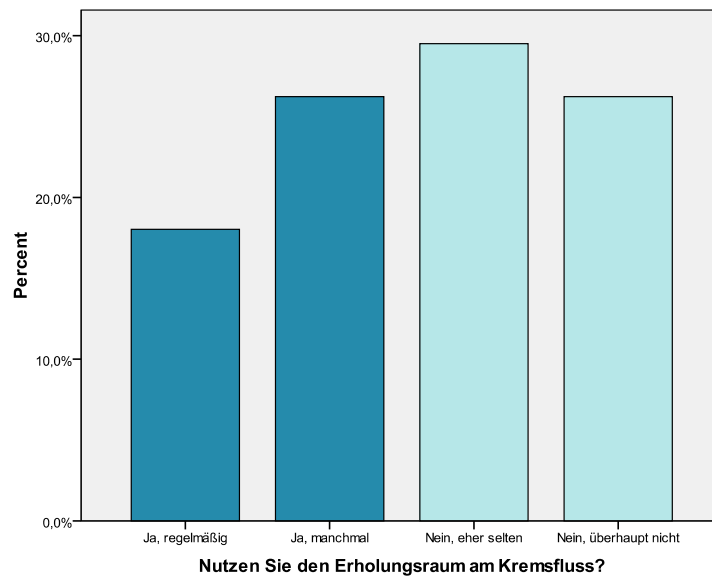


Abbildung 17: Nutzung des Erholungsraumes

Die Informationen zum Hochwasserschutz Kremsfluss beziehen die Befragten zu 36,1 Prozent aus den lokalen und überregionalen Medien, zu 24,7 Prozent aus dem Stadtjournal, zu 23,7 Prozent von Gesprächen mit Freunden, Bekannten und Verwandten und zu 12,4 Prozent aus eigener Erfahrung (Sonstige). Nur 3,1 Prozent haben die Informationen von der Stadthomepage www.krems.at (Siehe Grafik unten).

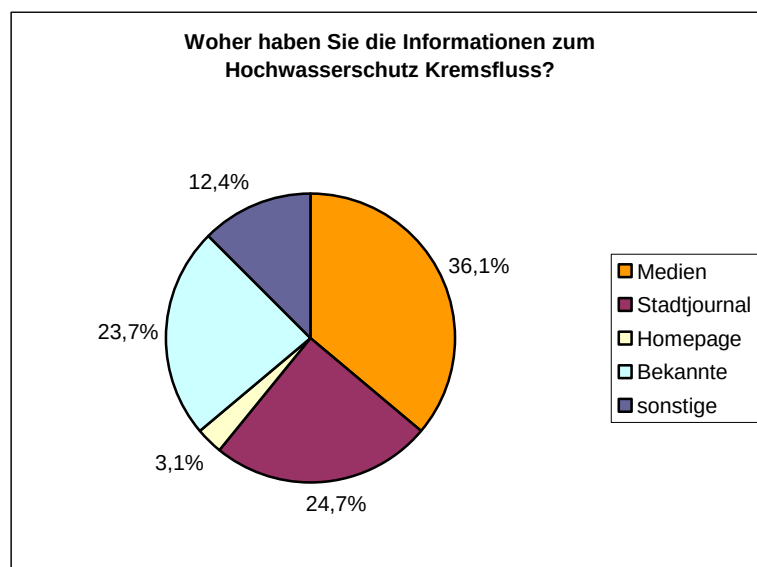


Abbildung 18: Informationsquellen zum Hochwasserschutz

7.4.3 Stadtbus neu

Bei der Befragung zum Stadtbus neu zeigte sich bei den betroffenen Stadtbus-Benutzern, dass das Thema sehr emotional besetzt ist. Viele bemängelten die „drastischen Kürzungen“ und die Änderung der Routenführung und des Taktes. Auch die Kürzung der Linien von fünf auf vier wurde oft erwähnt. Viele waren informiert darüber, dass die Veränderungen aufgrund von Sparmaßnahmen getätigt werden mussten. Andere sprachen davon, dass die Änderungen unüberlegt waren. 59,2 Prozent fiel zum Thema nichts ein. Die Umstellung auf den Stadtbus neu sahen nur 5,9 Prozent als sehr sinnvoll, 18,5 Prozent als eher sinnvoll. 40,3 Prozent stimmten der Aussage eher nicht zu und 20,2 Prozent stimmten überhaupt nicht zu. Damit kann man vereinfacht sagen, dass 24,4 Prozent die Umstellung auf Stadtbus neu als sinnvoll erachteten und 60,5 Prozent als nicht sinnvoll (Siehe Grafik unten).

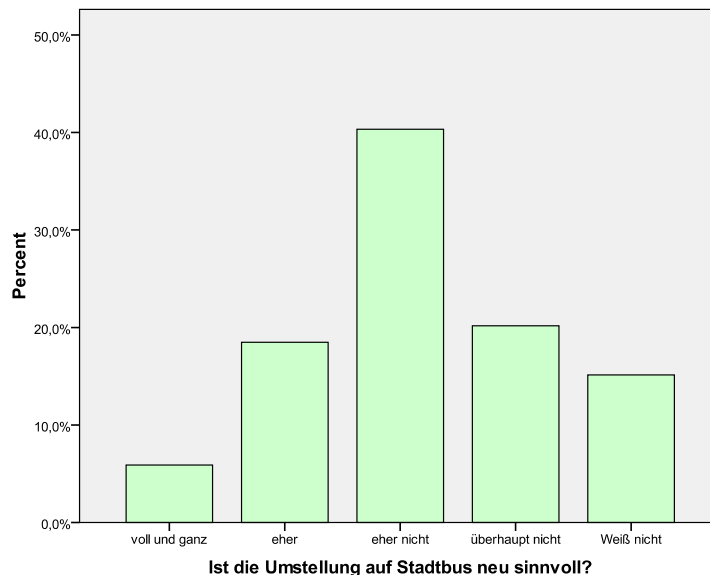


Abbildung 19: Akzeptanz des Stadtbus neu

24,8 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass die Umstellung auf den Stadtbus notwendig war, da durch die Kostensenkung der Betrieb gesichert wurde. 47,0 Prozent empfanden die Umstellung als nicht notwendig, sondern fanden, dass man in anderen Bereichen hätte sparen sollen. 28,2 Prozent gaben an, die Antwort nicht zu wissen. Die neue Linienführung hat seine Berechtigung – dem stimmten 19,5 Prozent der Befragten zu. 42,5 Prozent waren nicht dieser Meinung. 38,1 Prozent wussten darauf keine Antwort.

Interessanterweise liegt beim Stadtbus die Haupt-Informationsquelle nicht bei den Medien, sondern bei dem persönlichen Gespräch mit Freunden, Bekannten und Familie (32,5 Prozent). Es folgen die Medien mit 24,5 Prozent und das Stadtjournal mit 23,2 Prozent. Jeweils 9,9 Prozent gaben an, die Information von der Stadthomepage oder durch Sonstiges (eigene Erfahrung) bekommen zu haben. (Siehe Grafik unten).

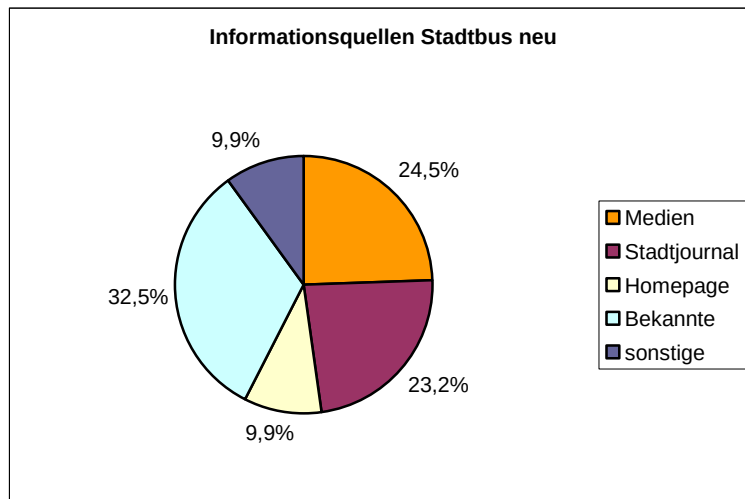


Abbildung 20: Informationsquellen zum Stadtbus neu

7.5 Interpretation der Ergebnisse

Beim Hochwasserschutz Kremsfluss ist die Akzeptanz unter der Bevölkerung sehr hoch. Dies lässt sich natürlich nicht nur auf städtische PR-Maßnahmen zurückführen, sondern auch darauf, dass das Projekt von vornherein eher positiv konnotiert war, da es primär dem Schutz der Bevölkerung dient. Trotzdem war die hohe Zustimmung aller – nämlich auch der zahlreichen nicht unmittelbar betroffenen – Befragten beachtlich. Detailfragen zum Hochwasserschutz konnten nur wenige beantworten. Das scheinbar geringe Wissen darüber lässt sich möglicherweise auch auf die eher fachterminologisch formulierte Frage zurückführen. Dass sich 97 Prozent der Befragten im Vergleich zu vorher durch den Hochwasserschutz sicherer fühlen, beweist den starken emotionalen Aspekt, den dieses Thema impliziert. Bezogen auf kommunale PR bedeutet dies, dass sie bei diesem Thema ihre Katalysatorfunktion erfüllt hat, aber vor allem aus dem Grund, weil die Interessen nicht sehr weit auseinander gingen: Die Bevölkerung hat das Interesse, geschützt zu werden, und Politik und Verwaltung hatten aus verschiedenen Gründen das Interesse, den Hochwasserschutz zu bauen.

Das Schulzentrum wird etwa zur Hälfte als sinnvolles und etwa zur anderen Hälfte als nicht sinnvolles Projekt eingeschätzt. Als problematisch werden hier die Verkehrs- und Parkplatzsituation, nicht so sehr aber die Zusammenlegung mehrerer Schultypen betrachtet. Nun lässt sich das aber nicht unbedingt darauf zurückführen, dass die Kommunikation bezüglich des Parkdecks oder des Kreisverkehrs mit den BürgerInnen nicht ideal funktioniert. In vielen Fällen wussten die Befragten darüber bescheid, dass ein Parkdeck mit 300 Parkplätzen und ein Kreisverkehr zur Verkehrsentslastung errichtet wird – trotzdem reagierten sie auf das Thema Verkehr emotional und kritisch, was sich auch vor allem in den offenen Fragen deutlich heraus kristallisierte. An diesem Thema zeigt sich erneut, dass es andere Kommunikatoren im kommunalen Öffentlichkeitsfeld einen mindestens ebenso großen Einfluss haben wie kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Denn steht die Thematik „Problem Verkehr“ erst einmal im Raum, dann ist sie aufgrund ihrer hohen Emotionalität kaum mehr durch rationale Argumente oder umfassende Information, die wiederum dem Abbau von Ungewissheit dient, kaum mehr aus dem „Weg zu schaffen“. Die Katalysatorfunktion wurde hier nur begrenzt erfüllt: Dem Interesse der Politik und Verwaltung steht das Interesse der BürgerInnen nach – konkret in diesem Fall – weniger Autoverkehr entgegen. Die Vermittlung beziehungsweise „Katalyse“ gelang in diesem Punkt eher minder.

Der Stadtbus ist ein besonders plakatives Beispiel für das Dilemma, in dem sich die kommunalen Verwaltungen derzeit befinden: Aufgrund finanzieller Engpässe und dem Druck zu mehr Effizienz müssen Einsparungen im öffentlichen Verkehr getroffen werden. Beim Stadtbus neu – einem von Vornherein eher weniger akzeptierten Thema – sind besonders die Informationsquellen interessant. Im Gegensatz zu den anderen zwei Themen dienten die Gespräche mit Freunden, Verwandten und Bekannten und nicht die lokalen Medien oder das Stadtjournal als Hauptinformationsquelle. Generell scheint es, als sei ein Zusammenhang zwischen der Informationsquelle und der Akzeptanz des Projektes gegeben: Wenn die Information primär aus den Medien oder dem Stadtjournal kommt, wird das Projekt eher akzeptiert als wenn die Informationsquelle hauptsächlich persönliche Gespräche sind. Während beim viel akzeptierten Thema Hochwasserschutz nur 24 Prozent der Befragten ihre Informationen von persönlichen Gesprächen beziehen, sind es beim Schulzentrum 30 Prozent und beim Stadtbus 33 Prozent.

Beim Stadtbus zeigte sich generell ein sehr interessantes Phänomen: Auch jene befragten Personen, die selbst nicht den Stadtbus nutzen und mit dem neuen Stadtbus-Konzept noch nicht persönlich in Berührung gekommen sind, hatten eine klare Meinung dazu. Die Hauptinformationsquelle waren die Gespräche mit den Bekannten und Verwandten. Gleichzeitig war der generelle Wissensstand aber eher gering: So antworteten auf die Frage, ob die Umstellung notwendig sei, 28 Prozent mit „Weiß nicht“. Bei der Frage, ob die neue Linienführung seine Berechtigung habe, wussten sogar 38 Prozent keine Antwort. Hier ist ein interessanter Rückschluss auf den theoretischen Teil möglich, denn, wie man am Thema Stadtbus neu sehen kann, wird hier informellen Kommunikatoren, wie sie Szyszka erläutert, offensichtlich größerer „Glaube“ geschenkt als formellen Stadt-Kommunikatoren oder auch den lokalen Medien.

Die Mitglieder einer Organisation sind „natürliche Organisationskommunikatoren“. Sie sind auch dann Organisationskommunikatoren, wenn sie zu organisationsbezogenen Aussagen eigentlich gar nicht befugt oder berechtigt sind. Es lassen sich nach Szyszka (2008b) zwei Kommunikatorrollen der Organisation benennen: *Formelle Organisationskommunikatoren* sind entweder Mitglieder der Organisationsführung oder Fachkräfte für Kommunikationsmanagement (Public Relations), und sind durch ihre Funktion zu Aussagen nach außen befähigt. *Informellen Organisationskommunikatoren* wird von der Umwelt aufgrund ihrer Mitarbeit in der Organisation Informiertheit unterstellt, auch wenn diese möglicherweise aus bestimmten Gründen gar nicht gegeben ist. Die Aussage eines informellen Organisationskommunikators wird immer als authentischer bewertet als die eines formellen Organisationskommunikators (vgl. ebenda, S. 318).

Das Unwissen der Bevölkerung und die „Meinungslosigkeit“ vieler Befragter könnten darauf hindeuten, dass im Fall des Kremser Stadtbuses die „Geheimnismanagement“-Funktion kommunaler PR gut funktioniert hat. Bezüglich der Erfüllung der Katalysatorfunktion lässt sich hierzu anmerken, dass die Interessen beim Stadtbus Krems teilweise stark auseinanderklaffen. Das Interesse der Stadt ist es, Einsparungen zu treffen. Der Bürger, der sich als Kunde und als Steuerzahler als verdienter Bezieher der öffentlichen Leistungen sieht, kann die Leistungskürzungen nur schwer nachvollziehen.

8 Zusammenfassung

Die Kommune und der lokale Nahraum beziehen ihre kommunikationswissenschaftliche Relevanz aus der Unmittelbarkeit kommunaler Kommunikation. So bezeichnet Liebert (2008) Kommunen als „Kommunikationsplattform par excellence“ (ebenda, S. 490). Die vorliegende Magisterarbeit beschäftigt sich mit dem Thema „Kommunale PR“ und legt ihren Schwerpunkt auf die spezifische Katalysatorfunktion, die sie innerhalb des komplexen kommunalen Kommunikations- und Beziehungsnetzwerkes einnimmt. Als Ziel galt es, die multiplen Spezifika und Rahmenbedingungen kommunaler PR zu skizzieren und in weiterer Folge nach ihrer spezifischen Funktion zu fragen. Vor der Durchführung einer eigenständigen Untersuchungen mussten daher zuallererst theoretische Grundlagen der komplexen Thematik erläutert werden.

Kommunikation impliziert immer auch etwas Räumliches – somit gelten etwa das Rathaus oder der Marktplatz im Dorf als Orte des interpersonellen kommunikativen Austausches. Doch auch auf einer anderen Ebene ist der „Kommunikationsraum Stadt“ von erheblicher Bedeutung: Normativ-partizipatorische Demokratietheorien attestieren dem lokalen Raum aufgrund seiner „räumlichen Überschaubarkeit“ ein höchstmögliches Maß an Partizipationsmöglichkeiten und Kommunikationssymmetrien. Diese Vorstellung von der Kommune als „Musterbeispiel der Demokratie“ verwirklicht sich allerdings nur in Ansätzen. Vielmehr lässt sich eine kommunale Elite (vgl. Kurp 1994, S. 16) feststellen, welche die kommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse aufgrund ihrer spezifischen Stellung – etwa als hohe Funktionsträger aus Politik und Verwaltung - innerhalb des kommunalen Gefüges maßgeblich beeinflusst.

Die Meinungs- und Willensbildungsprozesse auf kommunaler Ebene sind in ein vielschichtiges Netz von Kommunikationshandlungen verflochten. Innerhalb der lokalen Öffentlichkeit herrscht eine ausgeprägte Kommunikatorvielfalt. Die in Anlehnung an Jarren (1984, S. 82) formulierten Akteure der kommunalen Öffentlichkeit zeichnen sich vor allem durch einen ausgeprägten Interessenpluralismus aus. Die unterschiedlichen Machtverhältnisse der kommunalen Akteure führen letztlich zu Kommunikationsasymmetrien. Kommunale Öffentlichkeit lässt sich in Anlehnung an Kurp (1994, S. 27) definieren als Kommunikationsprozess von „relevanten Inhalten“, die in lokalen Räumen zu Themen werden. Lokale Öffentlichkeit entsteht also dort, wo Themen

transparent gemacht werden, die für die BürgerInnen relevant sind. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die prinzipielle Offenheit der lokalen Öffentlichkeit dort ihr Ende nimmt, wo Themen – etwa von der kommunalen Elite – eben *nicht* transparent gemacht werden.

Als die „einflussreichsten“ Akteure kommunaler Öffentlichkeit kristallisierten sich die lokalen Massenmedien heraus. Ihre Relevanz erklärt sich vor allem durch den Nachrichtenfaktor „Nähe“ von Schulz (1976, S. 37-39) aber auch durch eine Art Gegenreaktion auf Ausprägungen der Globalisierung (vgl. Mast, 1991, S. 16f). Im kommunalen Kommunikationsgefüge wird lokalen Massenmedien vor allem die Funktion sowohl des Transformators als auch des Produzenten von öffentlichen Aussagen (vgl. Kurp, 1994, S. 31) beigemessen. Sie können beispielsweise direkt zwischen den BürgerInnen und der Kommunalverwaltung vermitteln oder lokale Gruppierungen, Parteien, Interessensverbände in die Kommunikation mit einbeziehen. Vorrangig haben Lokalmedien im kommunalen Kommunikationsgefüge eine Informationsfunktion, Selektionsfunktion, Orientierungs- und Integrations-, eine Kritik- und Kontroll- sowie eine Öffentlichkeitsherstellungsfunktion. Letztere zwei sind nach Jarren (1984, S. 132-134) nur bedingt gegeben: Aufgrund von strukturellen Zwängen, wie ökonomischem und politischem Druck sowie knappen zeitlichen und personellen Ressourcen, drucken Lokalmedien manche Nachrichten ohne Gegenrecherche ab, was dazu führe, dass hauptsächlich jene Gruppen zu Wort kommen, die am ehesten etabliert oder am besten organisiert sind.

Parteien, Vereine und Verbänden sowie Wirtschaftsunternehmen oder Bürgerinitiativen kommt im lokalen Kommunikationsnetzwerk ebenfalls eine wichtige Rolle zu. So erfüllen Parteien etwa Repräsentationsfunktion, Rekrutierungsfunktion, Mobilisierungsfunktion, Regierungsfunktion, Öffentlichkeitsfunktion, Integrationsfunktion und Vermittlerfunktion. Aufgrund vorangegangener Studien fasst Kurp (1994, S. 63) diesbezüglich zusammen, dass in der Regel die Rückkoppelung mit den BürgerInnen und eine echte Einbeziehung aller Interessen, wie es etwa die Integrationsfunktion nahe legt, bei politischen Parteien kaum erfolgt, da auch sie eine strenge Hierarchie aufweisen. Die Kommunikationsleistung von Bürgerinitiativen liegt vor allem in der Etablierung von Gegenöffentlichkeit, die meist themenbezogen ist. Die Intensität des Einflusses von Vereinen und Verbänden auf die kommunalen Meinungs- und Entscheidungsprozessen hängt vor allem davon ab, ob Mitglieder des Vereins gleichzei-

tig eine Elite-Funktion innerhalb der Kommune besetzen. Auch Wirtschaftsunternehmen können als Teilöffentlichkeiten der lokalen Öffentlichkeit bezeichnet werden. Aufgrund der vielschichtigen Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik und ihrer Sonderstellung als Arbeitgeber der Region, können Sie potenziell am kommunalen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilnehmen. BürgerInnen gelten klassischerweise als die wichtigste Bezugsgruppe kommunaler PR und als größtes Element kommunaler Öffentlichkeit. Sie haben den engsten Bezug zur Kommune. Die Stadt ist kein Produkt, das seinen „Kunden“ erst schmackhaft gemacht werden muss. Von Entscheidungen auf kommunaler Ebene sind BürgerInnen unmittelbar betroffen.

Die Rahmenbedingungen und Spezifika kommunaler PR – im Vergleich zu PR anderer Organisationen – sind komplex und vielschichtig. So wird die Kommune in der vorliegenden als Organisation im sozialwissenschaftlichen Sinn gefasst. Sie ist also ein offenes, soziales System, das mit ihrer Umwelt und weiteren Subsystemen interagiert. Durch ihren hohen Grad an Organisiertheit gilt im Speziellen die Kommunalverwaltung als „ideale Organisation“ im Sinne Max Webers, der mit seiner „Theorie der Bürokratie“ den Grundstein für die heutige Organisationstheorie legte. In Anlehnung an organisationstheoretische Überlegungen ist die Kommune als Organisation vor allem durch Zweckorientierung, Differenzierung, Hierarchie, Leitung und formale Strukturen gekennzeichnet. Mit Rückgriff auf Szyszka (2008b) muss allerdings ergänzt werden, dass jede Organisation aber auch über eine „informale Organisiertheit“ (ebenda, S. 311) verfügt.

Die Umwelt der Kommune lässt sich als die „relevanten institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen“ (Abraham/Büschges, 2009, S. 242) der Kommune definieren und unterteilt sich in eine politische (politische Entscheidungen), rechtliche (Vorschriften, Gesetze, Rechtsordnungen), soziale (demografische Merkmale), kulturelle (Normen und Werte), ökonomische (Marktsituation und Wirtschaftslage), technologische (technisches Equipment und Know-How), physische (Umweltschutz) und Wettbewerbs-Dimension (mit anderen Städten, Privatunternehmen etc.). Des Weiteren gilt es für eine Begriffsbestimmung kommunaler PR, Merkmale der Kommune als Gebietskörperschaft zu klären. So sind die Selbstverwaltung der Kommune und das Subsidiaritätsprinzip in Österreich verfassungsrechtlich verankert. Auch die Ziele der Kommunalverwaltung sind für ein ganzheitliches Verständnis der Rahmenbedingungen kommunaler PR essentiell. In Anlehnung an Hieber (2005) und Antonoff (1971)

lassen sich ökonomische, soziale, ideelle, systemisch-administrative und ökologische Ziele der Kommune als Organisationsziele definieren. Als übergeordnete Ziele gelten dabei im systemtheoretischen Sinne der Erhalt von, die Veränderung von oder die Anpassung an die Umwelt. In Hinblick auf kommunale PR ist auch relevant, dass es systeminhärente Informationsbarrieren gibt, welche Verwaltungstransparenz geradezu unmöglich machen. Einerseits besteht zwar eine Auskunftspflicht für Kommunen, andererseits unterliegen viele Informationen dem Amtsgeheimnis, der sogar Rang eines Verfassungsgesetzes hat.

Gemeinden und Städte sehen sich zusätzlich in einem Spannungsfeld zwischen Effizienz und Effektivität. Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags und damit auch der Ausrichtung an BürgerInneninteressen und ein Wandel in Richtung eines modernen Dienstleistungsunternehmens stehen der prekären Finanzsituation vieler Kommunen gegenüber. Unter Begriffen wie *New Public Management* oder *Balanced Scorecard*, sind Bestrebungen zu verstehen, die in letzter Instanz mehr Effizienz im Verwaltungshandeln bedingen sollen. Das Dilemma dieser Situation speist sich aus der Tatsache, dass im Gegensatz zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen beispielsweise nicht nur jene Leistungen erbracht werden können, für die ausreichend Nachfrage herrscht. Die Leistungen müssen relativ unabhängig von der Nachfrage erbracht werden, da sich die öffentliche Wirtschaft nicht rein an Marktmechanismen orientieren kann. Neben dem wirtschaftlichen Aspekt sind es aber auch gesellschaftliche Veränderungen, die einen Wandel der Kommunen einleiten. Als Beispiele sind etwa Glokalisierung, die Verflechtung zwischen Globalisierung und Lokalisierung, oder die Veränderungen durch die Informationsgesellschaft zu erwähnen. So spielt beispielsweise das Konzept des E-Governments auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle.

Nach der Suche nach einer geeigneten Begriffsbestimmung kommunaler PR muss einiges an Abgrenzungsarbeit geleistet werden. Kommunale PR unterscheidet sich von Nonprofit-PR etwa dadurch, dass kein karitativer Zweck verfolgt wird. Auch als staatliche PR kann sie nicht gefasst werden, da Aufklärung, Empfehlung und Warnung auf kommunaler Ebene keine Relevanz haben. Kommunale PR ist nicht politische – im Sinn von parteipolitischer – PR, da das Ziel im Idealfall die Legitimierung der kommunalen Tätigkeiten, nicht die „Fixierung einer Machtposition“ (Feik, 2007, S. 21f) ist. Kommunale PR kann auch nicht als Teil des kommunalen Marketingmixes

verstanden werden, sondern höchstens als Komplementärleistung (Kühn, 1997, S. 116) zu Marketing.

Einer eigenen Definition von kommunaler PR liegt das PR-Modell von Larry W. Long und Vincent Hazleton (1987) zugrunde:

„Public relations is a communication function of management through which organizations adapt to, alter, or maintain their environment for the purpose of achieving organizational goals.“ (Long/Hazleton, 1987, S. 3)

Demnach ist kommunale PR eine Funktion des kommunalen Managements, bestehend aus der Politik- und Verwaltungsführung. Kommunaler PR wird eine *boundary-spanning*-Funktion beigemessen. Sie befindet sich an der Grenze zwischen Organisation und Umwelt, und kann daher zwischen den verschiedenen Systemen vermitteln. Damit erfüllt sie sowohl Input- (Informationen über die relevante Umwelt sammeln) als auch Output-Funktionen (die relevante Umwelt beeinflussen) (vgl. z.B. Kunczig, 2002, S. 197). Diese Sichtweise findet sich beispielsweise bei Bischoff (1978, S. 48-50) wieder. Sie attestiert kommunaler PR sowohl eine Sprachrohr- (Output) als auch eine Hörrohrfunktion (Input), indem sowohl Information und Sinn generiert und gleichzeitig Information und Sinn der Akteure der kommunalen Öffentlichkeit aufgenommen wird.

Die Weiterentwicklung des Ansatzes von Long und Hazleton durch Anna-Maria Theis (1992) wird in der vorliegenden Arbeit ebenfalls aufgegriffen. Ihren Ausführungen nach kann die Organisation Kommune als „Kombination von Handlungsfeldern, welche durch Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse charakterisiert ist“ (ebenda, S. 27), begriffen werden. Macht ist dabei die Kontrolle einer gewissen „Ungewissheitszone“, die jeder Akteur gegenüber seinen Gegenspielern kontrollieren kann. (vgl. ebenda, S. 28). PR ist dabei letztendlich immer Mittel zur Umweltkontrolle, die durch „Kontingenzmanagement“ (ebenda, S. 30) erfolgt. Kontingenzmanagement ist dabei nichts anderes als die von Niklas Luhmann formulierte „Reduktion von Komplexität“, die Funktion jedes Systems ist. Der Aufbau von Kontingenz erfolgt dabei durch die Regelmäßigkeit von Kontakten. Theis schreibt in diesem Zusammenhang PR auch die Funktion des „Geheimnismanagements“ zu:

„Ebenso wie Organisationen einerseits bestrebt sind, Einfluss auf Interpretations- und Definitionsfragen zu nehmen und bestimmte Aspekte nach außen hin sichtbar zu machen, sind sie andererseits darum bemüht, Bereiche räumlich und informationell nach außen hin abzuschirmen. Neben der Selbstdarstellung sind Organisationen auch am Schutz ihrer ‚Privatsphäre‘, ihrer

„back stage“, interessiert. PR-Maßnahmen (...) erfüllen daher mindestens eine Doppelrolle: Sie machen bestimmte Aspekte nach außen hin sichtbar und verhüllen damit gleichzeitig andere. Von daher ließe sich Public Relations nicht nur als Herstellung von Öffentlichkeit, sondern als „sophisticated mechanism for managing secrecy“ beschreiben. (Theis, 1002, S. 31)

Mit Bezug auf die Theorien Long/Hazletons und Theis' wird kommunaler PR in der vorliegenden Arbeit als Katalysator erfasst. In der Chemie ist ein Katalysator ein „Stoff, der durch seine Anwesenheit chemische Reaktionen herbeiführt oder in ihrem Verlauf beeinflusst, selbst dabei aber unverändert bleibt“ (vgl. Duden – Fremdwörterbuch, 2007, S. 515). Kommunale PR erfüllt die Katalysatorfunktion, indem sie zwischen dem Organisationssystem mit seiner dualen politisch-administrativen Struktur, seiner Umwelt und seinen relevanten Teilöffentlichkeiten durch die Reduktion von Komplexität und die Verarbeitung von Sinn vermittelt. Sie selbst bleibt bei diesem Transformationsprozess relativ unverändert. Relativ deswegen, da das PR-System nicht davor gefeit ist, für die Verfolgung von Einzelinteressen instrumentalisiert zu werden. So sieht auch Liebert (2008) als eines der prekärsten Probleme kommunaler Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, dass diese „immer auch anfällig für bürokratische, ressortspezifische oder fraktionelle Sonderinteressen“ (ebenda, S. 488) sei.

Am Beispiel der Stadt Krems wurde versucht, das komplexe Kommunikationsgeflecht in der Kommune in Ansätzen nachzuzeichnen und die Katalysatorfunktion anhand dreier Exemplarthemen zu überprüfen. Die Stadt Krems eignet sich gut als Beispiel für die vorliegende Arbeit, da es sich um eine mittelgroße Stadt mit relativ durchschnittlichen soziodemografischen, sozialen, kulturellen und politischen Voraussetzungen handelt. Als Untersuchungsthemen wurden Schulzentrum Krems, Hochwasserschutz Kremsfluss und Stadtbus neu gewählt. Der Kremser Stadtbus ist vor allem für das wirtschaftliche Dilemma der Kommunen plakativ. Beim Stadtbus wurden – analog einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen – dort Einsparungen getätigt, wo die Kosten am höchsten und die Nachfrage am niedrigsten waren. Das sorgt für Unmut bei der Bevölkerung, die sich mit ihren Steuergeldern als „zahlenden Kunden“ dieses Services sieht. Die Relevanz des Projektes Hochwasserschutz speist sich vor allem aus der Größe des Projekts und aus der Bedeutung für die Sicherheit des einzelnen Bürgers. Das Schulzentrum Krems ist vor allem aus Angst vor dem „Neuen“ und aus Furcht vor Verkehrsproblemen und der damit verbundenen

Einschränkung der Mobilität relevant. Auch der Imagefaktor für Krems, die sich unter anderem als Bildungsstadt definiert, spielt bei diesem Thema eine Rolle.

Ziel des empirischen Teils der Arbeit war es, die theoretischen Überlegungen zumindest in Ansätzen in die Realität zu „transportieren“ und an Beispielen zu konkretisieren. Als erster Schritt erfolgten qualitative Experteninterviews mit der Bürgermeisterin der Stadt Krems, mit der Leiterin der städtischen Öffentlichkeitsarbeit, mit drei VertreterInnen der Verwaltungsspitze (Amtsleiter) und mit drei VertreterInnen der Politikspitze (Stadtrat). Gefragt wurde vor allem nach der Funktion kommunaler PR sowie den Kommunikationszielen zu den jeweiligen Themen. In einem zweiten Schritt wurden zwei Lokaljournalisten der Zeitungen Niederösterreichische Nachrichten und Kurier in einem Leitfadeninterview nach der Berichterstattung über die Themen und die Meinung zur Stadtkommunikation gefragt. In einem dritten Schritt wurde eine Befragung mittels eines standardisierten Fragebogens durchgeführt, um letztendlich festzustellen, ob die Katalysatorfunktion erfüllt wird.

Anhand der Experteninterviews kristallisierten sich folgende Ziele und Aufgaben kommunaler PR heraus. Kommunale PR soll informieren und Ungewissheit abbauen, also in einem gewissen Sinne durch die Reduktion der Ungewissheitszone eine Machtsymmetrie herstellen. Außerdem soll aus Sicht des kommunalen Managements Akzeptanz und Verständnis für städtische Projekte geschaffen werden. Die Produktion sowie der Erhalt von Identifikation und Image sind weitere wichtige Aufgaben kommunaler PR. Letztendlich hat kommunale PR auch auf der Handlungsebene eine Vermittlungsfunktion, die der Katalysatorfunktion ähnlich ist. In den Experteninterviews zeigte sich außerdem, dass die duale Struktur der Kommune, bestehend aus Politik und Verwaltung, Konfliktpotenzial aufweist.

Den Lokalmedien wurde bereits im theoretischen Teil die Funktion der Transformation lokaler Information (Haller/Mirbach, 1995, S. 25) beigemessen. Auch in den Experteninterviews mit den Lokaljournalisten zeigte sich, dass sie diese Position zwischen Stadt und BürgerInnen einnehmen. Außerdem ließ sich feststellen, dass die Beziehung zwischen Lokalmedien und kommunaler PR auch von der Kontrolle von „Ungewissheitszonen“ als Machtaushandlung nach Theis (1992, S. 28) geprägt ist. Die Ungewissheitszone ist dabei die Tatsache, dass die Journalisten nicht immer und zu jeder Zeit von jedem Mitglieder der Organisation Auskunft erhalten können.

Durch die Befragung von 125 KremserInnen wurde letztendlich Folgendes deutlich: Die Erfüllung der Katalysatorfunktion durch das System kommunale PR war letztendlich von der Interessenlage zum Thema abhängig. Beim Hochwasserschutz Kremsfluss wurden die vom kommunalen Management formulierten Kommunikationsziele offensichtlich in das System „BürgerInnen“ transformiert. Die Interessenlage der verschiedenen Kommunikatoren war dabei nicht so heterogen wie bei den anderen Themen. Beim Schulzentrum, das sich durch einen großen Kommunikator- und Interessenpluralismus auszeichnet, wurde die Katalysatorfunktion hingegen nur bedingt erfüllt. Dem Interesse von Politik und Verwaltung steht das Interesse der Schüler, oder das Interesse der Autofahrer gegenüber. Ein Beispiel für eine ziemlich divergente Interessenlage bot das Thema Stadtbus. Die Stadt hatte das Interesse, Kosten einzusparen, die BürgerInnen wollen, dass die Leistungen erhalten bleiben. Dem entsprechend wurde die Katalysatorfunktion hier nicht erfüllt.

9 Literaturverzeichnis

ABRAHAM, Martin/BÜSCHGES, Günter (2009): Einführung in die Organisationssoziologie. 4. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

ANTONOFF, Roman (1971): Wie man seine Stadt verkauft. Kommunale Werbung und Öffentlichkeitsarbeit. Düsseldorf: VDI-Verlag.

ANTALOVSKY, Eugen (Hrsg.) (1991): Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik. Wien: Magistrat der Stadt Wien.

ANTALOVSKY, Eugen (1991): Bürgerinitiativen. In: Antalovsky, Eugen (Hrsg.): Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik. Wien: Magistrat der Stadt Wien. S. 249-254.

ATTESLANDER, Peter (2006): Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

BAUER, Helfried/GRUBER, Hermann/HÜTTNER, Bertram (1996a): Gemeindehaushalte und die Maastricht-Kriterien. Wien.

BAUER, Helfried/KLUG, Fritz (1996b): Kosten- und leistungsbewusste öffentliche Verwaltung. Strategien und Maßnahmen. Wien.

BAUER, Helfried (2003): New Public Management und Governance – Strategien zur nachhaltigen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Bauer, Helfried/Biwald, Peter/Dearing, Elisabeth (Hrsg.): Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven. Wien. S. 11-31.

BAUER, Helfried/BIWALD, Peter/DEARING, Elisabeth (Hrsg.) (2003): Öffentliches Management in Österreich. Realisierungen und Perspektiven. Wien.

BAUER, Helfried/MITTERER, Karoline (2010): Gemeindefinanzen – ein düsterer Blick in die Zukunft? In: Österreichische Gemeindezeitung. Nr. 1/2010. S. 16-20.

BENTELE, Günter (1997): Einführung in die Thematik. In: Arbeitskreis Evaluation der GPRA (Hrsg.): Evaluation von Public Relations. Dokumentation einer Fachtagung. Frankfurt am Main: IMK. S. 16-20.

BENTELE, Günter/FRÖHLICH, Romy/SZYSZKA, Peter (Hrsg.) (2008): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BENTELE, Günter/WILL, Markus (2008): Public Relations als Kommunikationsmanagement. In: Meckel, Miriam/Schmid, Beat F. (Hrsg.): Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung. 2., überarb. und erw. Auflage. Wiesbaden: Gabler. S. 153-187.

BENZINGER, Josef-Paul (1980): Lokalpresse und die Macht in der Gemeinde. Nürnberg: Verlag Nürnberger Forschungsvereine.

BERKING, Helmuth (Hrsg.) (2006): Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

BESSON, Nanette Aimée (2008): Strategische PR-Evaluation. 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BÖHME, Helmut (2000): Konstituiert Kommunikation Stadt. In: Bott, Helmut/Hubig, Christoph/Pesch, Franz/Schröder, Gerhard (Hrsg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter. Frankfurt am Main/New York: Campus. S. 13-41.

BORGERS, Wiebke (1999): Kommunale Umwelt-PR wirksam gestalten. Eine Analyse der umweltbezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Münster. New York/München/Berlin: Waxmann.

BOTT, Helmut/HUBIG, Christoph/PESCH, Franz/SCHRÖDER, Gerhard (Hrsg.) (2000): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter. Frankfurt am Main/New York: Campus.

BOTT, Helmut (2000): Vorbemerkungen. In: Bott, Helmut/Hubig, Christoph/Pesch, Franz/Schröder, Gerhard (Hrsg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter. Frankfurt am Main/New York: Campus. S. 7-13.

BRANDT, Herbert (1994): Die Kommunen kämpfen mit besonderen Schwierigkeiten. In: Kalt, Gero (Hrsg.): Öffentlichkeitsarbeit und Werbung. Instrumente, Strategien, Perspektiven. 5. Auflage. Frankfurt am Main: IMK. 167-173.

BRAUNEDER, Wilhelm (1991): Gemeinde: Ministaat oder Kommune. In: Antalovsky, Eugen (Hrsg.): Die Bürger und ihre Stadt. Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik. Wien: Magistrat der Stadt Wien. S. 285-295.

BRÖMMLING, Ulrich (Hrsg.) (2007): Nonprofit-PR. Konstanz: UVK.

BRÖMMLING, Ulrich (2007): Grundlagen der Nonprofit-PR. In: Brömmeling, Ulrich (Hrsg.) (2007): Nonprofit-PR. Konstanz: UVK. S. 15-30.

BURKART, Roland (2002): Kommunikationswissenschaft. 4. Auflage. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.

DACHS, Herbert/GERLICH, Peter/GOTTWEIS, Herbert u.a. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz.

Duden-Fremdwörterbuch, 9. Auflage, Berlin: Dudenverlag, 2007.

FEIK, Rudolf (2007): Öffentliche Verwaltungskommunikation. Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung, Empfehlung, Warnung. Wien/New York: Springer.

FLICK, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. 2. Ausgabe. Hamburg: Rowohlt.

FRÖHLICH, Romy (2008): Die Problematik der PR-Definitionen. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 95-110.

GRUNIG, James E./HUNT, Todd (1984): Managing Public Relations. New York.

GRUNIG, James E. (1984): Organizations, Environments and Models of Public Relations. In: Public Relations Research & Education, 1, 1984.

HALLER, Michael/MIRBACH, Thomas (1995): Medienvielfalt und kommunale Öffentlichkeit. München: Minerva.

HATCH, Mary Jo/CUNLIFFE, Ann L. (2006): Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives. New York: Oxford University Press. 2006.

HIEBER, Fritz (2005): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Sternfeld: Verlag Wissenschaft & Praxis.

JÄGER, Wieland (1996): Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik? Opladen: Westdeutscher Verlag.

JANSEN, Stephan A./PRIDDAT, Birger P. (2001): Electronic Government. Neue Potenziale für einen modernen Staat. Stuttgart: Klett-Cotta.

JARREN, Ottfried (1984): Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien. München: Saur.

JENSEN, Stefan (Hrsg) (1976): Talcott Parsons. Zur Theorie sozialer Systeme. Opladen: Westdeutscher Verlag.

JONSCHER, Norbert (1995): Lokale Publizistik. Theorie und Praxis der örtlichen Berichterstattung. Ein Lehrbuch. Opladen: Westdeutscher Verlag.

KAMPS, Klaus/NIELAND, Jörg-Uwe (Hrsg.) (2006): Regieren und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche, Perspektiven. Köln: Halem.

KLÜHSPIES, Johannes (1999): Stadt – Mobilität – Psyche. Mit gefühlsbetonten Verkehrskonzepten die Zukunft urbaner Mobilität gestalten? Basel: Birkhäuser.

KÜHN, Christine (1997): Public Relations als kommunikatives Handlungskonzept im Stadtmarketing. Eine Analyse der Funktion und Aufgabe kommunaler PR am Beispiel kultureller Aufgaben. Kassel: Konstanz.

KUNCZIG, Michael (2002): Public Relations: Konzepte und Theorien. 4. Auflage. Köln/Weimar/Wien: Böhlau Verlag.

KURP, Matthias (1994): Lokale Medien und kommunale Eliten. Opladen: Westdeutscher Verlag.

LANGENBUCHER, Wolfgang R. (1974): Journalismus und kommunale Öffentlichkeit. Ein Modell zur Fortbildung von Lokaljournalisten. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung. Bonn 1974.

LANGENBUCHER, Wolfgang R. (Hrsg.) (1974): Zur Theorie der politischen Kommunikation. München: Piper.

LIEBERT, Tobias (2008): Berufsfeld Kommunen/kommunale PR. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyska, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 482-493.

LONG, Larry W./HAZLETON, Vincent. (1987): Public relations: a theoretical and practical response. In: Public Relations Review, 13, Nr. 2, 1987. S. 2-13.

LUHMANN, Niklas (1964/1995): Funktionen und Folgen formaler Organisation. 4. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.

MARCUSE, Peter (2006): Die „Stadt“ – Begriff und Bedeutung. In: Berking, Helmut (Hrsg.): Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen. Frankfurt/New York: Campus Verlag. S. 201-216.

MAST, Claudia (1991): Medien in der Region. Eine empirische Untersuchung der Informationsleistung von Hörfunk und Zeitung. Konstanz: Universitätsverlag.

MECKEL, Miriam/KAMPS, Klaus (2006): Regierungskommunikation und Marketing. Differenzen und Schnittstellen. In: Kamps, Klaus/Nieland, Jörg-Uwe (Hrsg.) Regieren und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche, Perspektiven. Köln: Halem. 2006. S. 54.73.

MECKEL, Miriam/SCHMID, Beat F. (Hrsg.) (2008): Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung. 2., überarb. und erw. Auflage. Wiesbaden: Gabler.

MÖHRING, Wiebke/SCHLÜTZ, Verena (2003): Die Befragung in der Medien- und Kommunikationswissenschaft. 1. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

PLESCHBERGER, Werner (2010): Die Modernisierung der kommunalen Verwaltung. In: Österreichische Gemeindezeitung, Nr. 1, 2010. S. 33-36.

REICHMANN, Harald (2007): Kommunale PR. Das Kommunikationsverhalten der steirischen Gemeinden. Diplomarbeit. URL: www.kommunale-pr.at (Stand: 30. März 2010)

RONNEBERGER, Franz (1978): Public Relations der politischen Parteien (Nürnberger Forschungsberichte, Band 12). Nürnberg.

RONNEBERGER, Franz/RÜHL, Manfred (1992): Public Relations. Ein Entwurf. Opladen: Westdeutscher Verlag.

RONNEBERGER, Franz (1974): Die politischen Funktionen der Massenkommunikation. In: Langenbucher, Wolfgang R. (Hrsg.): Zur Theorie der politischen Kommunikation. München: Piper. S. 193.206.

RÖTTGER, Ulrike (2009): Welche Theorien für welche PR? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): Theorien der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven der PR-Forschung. Wiesbaden: VS. S. 9-25.

SCHULZ, Winfried (1976): Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. Freiburg/München.

SCHUSTER, Wolfgang/MURAWSKI, Klaus-Peter (Hrsg.) (2002): Die regierbare Stadt. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag.

SCHUSTER, Wolfgang (2002): Kommunalpolitik in Zeiten der Globalisierung: Think global, act local. In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hrsg.) (2002): Die regierbare Stadt. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag. S. 1-15.

STEININGER, Barbara (2006): Gemeinden, In: Dachs/Gerlich/Gottweis u.a. (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz. S. 990-1008.

STOCKINGER, Hans Gerhard/TREFFER, Gerd A. (1983): Bürgernahe kommunale Öffentlichkeitsarbeit. Hilfen für Mandatsträger und Verwaltung. Hans-Seidel-Stiftung. Akademie für Politik und Zeitgeschehen. München.

SZYSZKA, Peter (2008a): Organisationsbezogene Ansätze. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2008. S. 161-177.

SZYSZKA, Peter (2008b): Organisation und Organisationsinteresse. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2008. S. 309-321.

TESCHER, Jens/ESSER, Frank (2008): Berufsfeld Politik. In: Bentele, Günter/Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter (Hrsg.): Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. 2. korrigierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 459-468.

THEIS, Anna Maria (1992): Inter-Organisations-Beziehungen Mediensystem. Public Relations aus organisationssoziologischer Perspektive. In: Publizistik, 37. Jahrgang, Nr. 1, S. 25-35.

THEIS, Anna Maria (1994): Organisationskommunikation. Theoretische Grundlagen und empirische Forschungen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

ZIELINSKI, Heinz (2003): Management im öffentlichen Sektor. Opladen: Leske + Budrich.

Internetquellen und sonstige Quellen

- Austria-Forum, Projekt der TU Graz, URL: <http://www.aeiou.at/>
- Österreichischer Städtebund, URL:
<http://www.staedtebund.gv.at/themenfelder/recht/gemeinderecht.html>
- Homepage der Stadt Krems, URL: www.krems.gv.at
- Info-Broschüre: Krems in Zahlen 2010

10 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell "Kommunale Öffentlichkeit" nach Jarren (1984, S. 82).....	16
Abbildung 2: Öffentliche Verwaltung im Spannungsverhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Verwaltungszielen nach Hieber (2005, S. 27).....	39
Abbildung 3: Öffentliche Verwaltung zwischen Effektivität und Effizienz	39
Abbildung 4: Balance Scorecard-Ziele zwischen Effektivität und Effizienz.....	44
Abbildung 5: Drei Ebenen von PR-Definitionen	52
Abbildung 6: Public Relations Modell nach Long/Hazleton (1987, S. 9).....	57
Abbildung 7: The Organizational Subsystem nach Long/Hazleton, 1987, S. 10	58
Abbildung 8: The Communication Subsystem nach Long/Hazleton (1987, S. 11) ...	59
Abbildung 9: The Target Audience Subsystem nach Long/Hazleton (1987, S. 12) .	60
Abbildung 10: Grafisches Modell kommunaler Public Relations.....	61
Abbildung 11: Organigramm der Stadt Krems.....	68
Abbildung 12: Kommunikationsgeflecht zwischen Medien, Stadt und Leserschaft..	90
Abbildung 13: Akzeptanz des Schulzentrums.....	92
Abbildung 14: Informationsquellen zum Schulzentrum	93
Abbildung 15: Akzeptanz des Hochwasserschutzes Kremsfluss	94
Abbildung 16: Sicherheit durch den Hochwasserschutz	95
Abbildung 17: Nutzung des Erholungsraumes	96
Abbildung 18: Informationsquellen zum Hochwasserschutz.....	96
Abbildung 19: Akzeptanz des Stadtbus neu.....	97
Abbildung 20: Informationsquellen zum Stadtbus neu	98

11 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Balanced Scorecard für die Kommunalverwaltung nach Hieber (2005, S. 56).....	43
Tabelle 2: Name und Funktion der InterviewpartnerInnen.....	77
Tabelle 3: Altersverteilung der Kremser Bevölkerung.....	78
Tabelle 4: Altersverteilung der befragten KremserInnen in absoluten und relativen Zahlen.....	78

12 Anhang

I. Experteninterviews – Leitfäden

Inge Rinke, Bürgermeisterin der Stadt Krems

1. Was sehen Sie in Ihrer Funktion als Bürgermeisterin der Stadt Krems als die allgemeinen Funktionen und Ziele einer Kommunikationsarbeit für die Stadt?
2. Was sehen Sie als die Ziele einer Kommunikationsarbeit über den Hochwasserschutz am Kremsfluss? Was genau soll beim Bürger ankommen?
3. Was sind die Ziele der Kommunikationsarbeit zum Schulzentrum?
4. Und was sind die gewollten oder „gewünschten“ Ziele der Kommunikationsarbeit zum Stadtbus neu?
5. Wer ist der „Auftraggeber“ einer kommunalen Öffentlichkeitsarbeit?

Doris Denk, Leiterin Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit

1. Als Leiterin der Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit, wo sehen Sie die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Krems positioniert?
 - ➔ Sehen Sie sie als Teil der Verwaltung, als Teil der Politik, als Teil des „Managements“ der Stadt, oder als „Quasi-Vermittler“ zwischen der Stadt und den BürgerInnen oder Medien?
2. Wer ist der „Auftraggeber“ einer kommunalen Öffentlichkeitsarbeit?
 - ➔ Ist es die Politikspitze oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?
3. Was würden Sie entsprechend Ihrer Praxis-Erfahrung sagen, was ist das Besondere an der Öffentlichkeitsarbeit für eine Stadt?
 - ➔ etwa im Vergleich zu einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen oder auch im Vergleich zu einer anderen öffentlichen Institution
4. Was sehen Sie als die Ziele einer Kommunikationsarbeit über den Hochwasserschutz am Kremsfluss? Was genau soll beim Bürger ankommen? Worauf wurde in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Wert gelegt?
5. Was sind die Ziele der Kommunikationsarbeit zum Schulzentrum? Worauf wurde bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit besonders geachtet?
6. Und was sind die gewollten oder „gewünschten“ Ziele der Kommunikationsarbeit zum Stadtbus neu? Wie wurde die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit hier gestaltet?
7. Was sehen Sie als die allgemeinen Funktionen und Ziele einer Kommunikationsarbeit für die Stadt?

**Mag. Karl Hallbauer, Magistratsdirektor (in Vertretung von Adolf Zeller,
Leiter Stadtbus a.D.)**

1. Im Februar dieses Jahres ist ja das neue Stadtbus-Konzept in Kraft getreten. In Ihrer Funktion als Magistratsdirektor, welche Stimmung unter den BürgerInnen den „Stadtbus neu“ betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum „Stadtbus neu“ sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit, bei den BürgerInnen hervorgerufen werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit?
 - ➔ Was kann Sie für die Verwaltung leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

Mag. Hannes Zimmermann, Leiter KIG (Kremser Immobilien Gesellschaft)

1. Das neue Schulzentrum ist bereits nächstes Jahr fertig. In Ihrer Funktion als Leiter der KIG, welche Stimmung unter den BürgerInnen das Schulzentrum betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum Schulzentrum sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit, bei den BürgerInnen hervorgerufen werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit? Was kann Sie für die Verwaltung leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

DI Helmut Hardegger, Leiter Straßen- und Wasserbau

1. Der dritte Abschnitt des Hochwasserschutzes am Kremsfluss wurde erst vor kurzem fertig gestellt. In Ihrer Funktion als Leiter des städtischen Straßen- und Wasserbaus, welche Stimmung unter den BürgerInnen das Schulzentrum betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum Schulzentrum sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit bei den BürgerInnen hervorgerufen werden? Was soll den BürgerInnen unbedingt vermittelt werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit? Was kann Sie für die Verwaltung leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

Josef Bauer, Verkehrsratsrat (SPÖ)

1. Im Februar dieses Jahres ist ja das neue Stadtbuss-Konzept in Kraft getreten:
In Ihrer Funktion als zuständiger Stadtrat, welche Stimmung unter den BürgerInnen den Stadtbuss betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum „Stadtbuss neu“ sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit bei den BürgerInnen hervorgerufen werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema Stadtbuss – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit? Was kann Sie für die Gemeindepolitik leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

Heinz Stummer, Baustadtrat (ÖVP)

1. Der dritte Abschnitt des Hochwasserschutzes am Kremsfluss wurde erst vor kurzem fertig gestellt. In Ihrer Funktion als zuständiger Stadtrat, welche Stimmung unter den BürgerInnen das Schulzentrum betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum Schulzentrum sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit, bei den BürgerInnen hervorgerufen werden? Was soll den BürgerInnen unbedingt vermittelt werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit? Was kann Sie für die Stadtpolitik leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

Dr. Elisabeth Heinzel-Schiel, Bildungsstadträtin (ÖVP)

1. Das neue Schulzentrum ist bereits nächstes Jahr fertig. In Ihrer Funktion als zuständige Stadträtin, welche Stimmung unter den BürgerInnen das Schulzentrum betreffend würden Sie sich wünschen?
2. Welche Einstellungen und Verhaltensweisen zum Schulzentrum sollen idealerweise durch eine Kommunikationsarbeit, sprich Öffentlichkeitsarbeit, bei den BürgerInnen hervorgerufen werden?
3. Was ist für Sie – bezogen auf dieses spezielle Thema – die Funktion der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Stadt?
4. Und was ist – ganz Allgemein – Ihrer Meinung nach die Rolle einer städtischen Öffentlichkeitsarbeit? Was kann Sie für die Stadtpolitik leisten?
5. Wo soll die kommunale Öffentlichkeitsarbeit Ihrer Meinung nach stehen und wer ist ihr „Auftraggeber“?
 - ➔ Ist es die Politikspitze, die Verwaltung oder sind es – im Sinne einer modernen Dienstleistungskommune – die BürgerInnen selbst?

Karl Pröglhöf, Redakteur Niederösterreichische Nachrichten

Thema Stadtbus neu:

1. Wie hat die NÖN über dieses Thema berichtet? Warum hat sie so über das Thema berichtet? Was waren die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
2. Woher hat die NÖN ihre Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
3. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Stadtbus – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
4. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

Thema Hochwasserschutz:

1. Wie hat die NÖN über dieses Thema berichtet? Warum hat sie so über das Thema berichtet? Was waren die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
2. Woher hat die NÖN ihre Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
3. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Hochwasserschutz – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
4. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

Thema Schulzentrum:

1. Wie hat die NÖN über dieses Thema berichtet? Warum hat sie so über das Thema berichtet? Was waren da die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
2. Woher hat die NÖN ihre Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
3. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Schulzentrum – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
4. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

Gilbert Weisbier, Kurier

Thema Stadtbuss neu:

5. Wie hat der Kurier über dieses Thema berichtet? Warum hat er so über das Thema berichtet? Was waren die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
6. Woher hat der Kurier seine Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
7. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Stadtbuss – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
8. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

Thema Hochwasserschutz:

5. Wie hat der Kurier über dieses Thema berichtet? Warum hat er so über das Thema berichtet? Was waren die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
6. Woher hat der Kurier seine Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
7. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Hochwasserschutz – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
8. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

Thema Schulzentrum:

5. Wie hat der Kurier über dieses Thema berichtet? Warum hat sie so über das Thema berichtet? Was waren da die wichtigsten Punkte, die den Lesern vermittelt wurden?
6. Woher hat der Kurier seine Informationen zu diesem Thema bezogen? Kam der Input von den Lesern/den Bürgern, von anderen Medien, von der Pressestelle, von der Politik, oder von anderen Quellen?
7. Wie hat die Kommunikation mit der Stadt – bezogen auf das Thema Schulzentrum – funktioniert? Was war gut, was hat gefehlt?
8. Welche Funktion hatte Ihrer Ansicht nach die städtische Öffentlichkeitsarbeit in dieser Sache?

II. Befragung

A. Fragebogen

Alter: _____ Geschlecht: _____

A. 1 Was fällt Ihnen zum Projekt **Schulzentrum Krems** ein? Was wissen Sie darüber?

A. 2 Der Bau des neuen Schulzentrums ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

- ☐ voll und ganz zu ☐ eher zu ☐ eher nicht zu
☐ überhaupt nicht zu ☐ Weiß nicht. ☐ Keine Angabe.

A. 3 Die Parkplatzsituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

- ☐ problematisch, da zu wenige Parkplätze vorhanden sein werden.
☐ unproblematisch, da es genügend Parkplätze im neuen Parkdeck geben wird.
☐ Weiß nicht.
☐ Keine Angabe.

A. 4 Die Verkehrssituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

- ☐ problematisch, da die Straßen um das Schulzentrum überlastet sein werden.
☐ unproblematisch, da Verkehrsmaßnahmen getroffen werden, die die Verkehrssituation entlasten.
☐ Weiß nicht.
☐ Keine Angabe.

A. 5 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- ☐ Der Bau eines neuen Schulzentrums in Krems ist eine gute Lösung, da die bestehenden Schulgebäude in einem schlechten Zustand sind und durch den Neubau die Pflichtschulen aufgewertet werden.

- ☐ Der Bau eines neuen Schulzentrums ist keine gute Lösung; Man hätte die bestehenden Gebäude renovieren sollen.
- ☐ Weiß nicht.
- ☐ Keine Angabe.

A. 6 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

- ☐ Im Schulzentrum werden Probleme unter den SchülerInnen auftreten, da viele verschiedene Schultypen aufeinander treffen.
- ☐ Der Mix verschiedener Schultypen in einem Gebäude kann eine Bereicherung für viele SchülerInnen darstellen.
- ☐ Weiß nicht.
- ☐ Keine Angabe.

A. 7 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Schulzentrum?

- ☐ aus den Medien (Lokalzeitung, Fernsehen, etc.)
- ☐ aus dem Kremser Stadtjournal
- ☐ von der Stadthomepage www.krems.at
- ☐ von Gesprächen mit Verwandten, Freunden, Bekannten
- ☐ sonstige: _____
- ☐ Weiß nicht.
- ☐ Keine Angabe.

B. 1 Was fällt Ihnen zum Projekt **Hochwasserschutz Kremsfluss** ein? Was wissen Sie darüber?

B. 2 Der Bau des neuen Hochwasserschutzes Kremsfluss ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

- ☐ voll und ganz zu ☐ eher zu ☐ eher nicht zu
- ☐ überhaupt nicht zu
- ☐ Weiß nicht. ☐ Keine Angabe.

B.3 Wie sicher fühlen Sie sich durch den Bau des Hochwasserschutzes Kremsfluss im Vergleich zu vorher?

- ☐ vollkommen sicher ☐ sicher ☐ wenig sicher ☐ gar nicht sicher

☐ Bin nicht betroffen ☐ Weiß nicht. ☐ Keine Angabe.

B.4 Was glauben Sie? Schützt der Hochwasserschutz am Kremsfluss vor einem
☐ 50-jährlich ☐ 100-jährlich oder ☐ 150-jährlich wieder-
kehrendem Hochwasser? ☐ Weiß nicht. ☐ Keine Anga-
be.

B. 5 Neben dem Hochwasserschutz wurde ja auch ein Erholungsraum – also Wege
und Plätze - am Kremsfluss geschaffen. Nutzen Sie diesen?
☐ Ja, regelmäßig. ☐ Ja, manchmal. ☐ Nein, eher selten. ☐ Nein,
überhaupt nicht.
☐ Weiß nicht. ☐ Keine Angabe.

B. 6 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Hochwasserschutz Krems-
fluss?
☐ aus den Medien (Lokalzeitung, Fernsehen, etc.)
☐ aus dem Kremser Stadtjournal
☐ von der Stadthomepage www.krems.at
☐ von Gesprächen mit Verwandten, Freunden, Bekannten
☐ sonstige: _____
☐ Weiß nicht.
☐ Keine Angabe.

C. 1 Was fällt Ihnen zum Projekt **Stadtbus neu** ein? Was wissen Sie darüber?

C. 2 Die Umstellung auf den neuen Stadtbus ist sinnvoll. Stimmen Sie dieser Aus-
sage...
☐ voll und ganz zu ☐ eher zu ☐ eher nicht zu
☐ überhaupt nicht zu
☐ Weiß nicht. ☐ Keine Angabe.

C. 3 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?
☐ Die Umstellung war notwendig, da durch die Kostensenkung der Be-
trieb gesichert wurde.

☐ Die Umstellung war nicht notwendig, man hätte in anderen Bereichen sparen können.

☐ Weiß nicht.

☐ Keine Angabe.

C. 4 Welcher Aussage stimmen Sie eher zu?

☐ Die neue Linienführung hat seine Berechtigung, da Doppelgleisigkeiten, wie etwa mit dem Postbus, bedacht wurden und sie sich am tatsächlichen Bedarf orientiert.

☐ Die neue Linienführung hat keine Berechtigung, da nicht mehr alle Haltestellen angefahren werden und den BürgerInnen so ein Nachteil entsteht.

☐ Weiß nicht.

☐ Keine Angabe.

C. 5 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Stadtbus neu?

☐ aus den Medien (Lokalzeitung, Fernsehen, etc.)

☐ aus dem Kremser Stadtjournal

☐ von der Stadthomepage www.krems.at

☐ von Gesprächen mit Verwandten, Freunden, Bekannten

☐ sonstige: _____

☐ Weiß nicht.

☐ Keine Angabe.

B. Auswertung - Tabellen

Schulzentrum Krems

A. 1 Was fällt Ihnen zum Schulzentrum Krems ein? Was wissen Sie darüber?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	65	52,0	52,0	52,0
Bäume gefällt	1	,8	,8	52,8
Baustelle	4	3,2	3,2	56,0
bestehende Schulen werden verlegt	1	,8	,8	56,8
Campus	1	,8	,8	57,6
Eröffnung 2011	1	,8	,8	58,4
für Krems nicht leistbar	1	,8	,8	59,2
Garage	1	,8	,8	60,0
gibt genug Schulen	1	,8	,8	60,8
großes Gebäude	1	,8	,8	61,6
Grünflächen	2	1,6	1,6	63,2
hässlicher Betonbau	1	,8	,8	64,0
im Bau	1	,8	,8	64,8
interessantes Projekt	1	,8	,8	65,6
kenne Konzept nicht	1	,8	,8	66,4
Konflikte vorprogrammiert	1	,8	,8	67,2
Krems hat bereits gute Schulen	1	,8	,8	68,0
lächerlich	1	,8	,8	68,8
Mittelschule	1	,8	,8	69,6
Mitten in der Stadt, besser außerhalb	1	,8	,8	70,4
neu	1	,8	,8	71,2
Neubau	1	,8	,8	72,0
nicht notwendig	1	,8	,8	72,8
Ort	1	,8	,8	73,6
Platz der alten Sporthalle	1	,8	,8	74,4
Quantität vor Qualität	1	,8	,8	75,2
schlecht	1	,8	,8	76,0
schnell gebaut	1	,8	,8	76,8
Schulen	1	,8	,8	77,6
Schülerzahl sinkt	1	,8	,8	78,4
Schultypen	12	9,6	9,6	88,0
Umstellung für Kinder	1	,8	,8	88,8
unnötig	1	,8	,8	89,6
unnötig, viel Geld	1	,8	,8	90,4
unnötige Aufgaben	1	,8	,8	91,2
Verkehrschaos	1	,8	,8	92,0

Verkehrsprobleme	1	,8	,8	92,8
Verkehrssituation	1	,8	,8	93,6
Verschwendung von Steuergeldern	1	,8	,8	94,4
verstehe nicht wieso	1	,8	,8	95,2
verstellt die Gegend	1	,8	,8	96,0
wird zu teuer für die Stadt	1	,8	,8	96,8
Zentralisierung, unüberschaubar	1	,8	,8	97,6
zu großer Komplex	1	,8	,8	98,4
Zusammenlegung verschiedener Schultypen	1	,8	,8	99,2
Zusammenlegung, Verkehrsanpassung	1	,8	,8	100,0
Total	125	100,0	100,0	

A.2 Der Bau des Schulzentrums ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	voll und ganz zu	26	20,8	21,1	21,1
	eher zu	37	29,6	30,1	51,2
	eher nicht zu	38	30,4	30,9	82,1
	überhaupt nicht zu	20	16,0	16,3	98,4
	Weiß nicht	2	1,6	1,6	100,0
	Total	123	98,4	100,0	
Missing	Keine Angabe	2	1,6		
Total		125	100,0		

A. 3 Die Parkplatzsituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	problematisch, da zu wenige Parkplätze vorhanden sein werden.	81	64,8	66,9	66,9
	unproblematisch, da es genügend Parkplätze im neuen Parkdeck geben wird.	30	24,0	24,8	91,7
	Weiß nicht	10	8,0	8,3	100,0
	Total	121	96,8	100,0	
Missing	Keine Angabe	4	3,2		
Total		125	100,0		

A. 4 Die Verkehrssituation beim neuen Schulzentrum sehe ich...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	problematisch, da die Straßen um das Schulzentrum überlastet sein werden.	86	68,8	70,5	70,5
	unproblematisch, da Verkehrsmaßnahmen getroffen werden, die die Verkehrssituation entlasten.	23	18,4	18,9	89,3
	Weiß nicht	13	10,4	10,7	100,0
	Total	122	97,6	100,0	
Missing	Keine Angabe	3	2,4		
Total		125	100,0		

A. 5 Welcher Aussage stimmen Sie zu?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Der Bau eines neuen Schulzentrums ist eine gute Lösung, da die bestehenden Schulgebäude in einem schlechten Zustand sind und durch den Neubau die Pflichtschulen aufgewertet werden.	50	40,0	42,4	42,4
	Der Bau des neuen Schulzentrums ist keine gute Lösung, man hätte die bestehenden Gebäude renovieren sollen.	52	41,6	44,1	86,4
	Weiß nicht	16	12,8	13,6	100,0
	Total	118	94,4	100,0	
Missing	Keine Angabe	7	5,6		
Total		125	100,0		

A. 6 Welche Aussage stimmen Sie zu?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Im Schulzentrum werden Probleme unter den SchülerInnen auftreten, da viele verschiedene Schultypen aufeinander treffen.	49	39,2	40,8	40,8
	Der Mix verschiedener Schultypen in einem Gebäude kann eine Bereicherung für viele SchülerInnen darstellen.	53	42,4	44,2	85,0
	Weiß nicht	18	14,4	15,0	100,0
	Total	120	96,0	100,0	
Missing	Keine Angabe	5	4,0		
Total		125	100,0		

A. 7 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Schulzentrum?

aus den Medien

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	59	47,2	47,2	47,2
	Ja	66	52,8	52,8	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

aus dem Kremser Stadtjournal

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	80	64,0	64,0	64,0
	Ja	45	36,0	36,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

von der Kremser Stadthomepage www.krems.at

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	115	92,0	92,0	92,0
	Ja	10	8,0	8,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

von Gesprächen mit Freunden, Verwandten, Bekannten

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	67	53,6	53,6	53,6
	Ja	58	46,4	46,4	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

Sonstige

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	112	89,6	89,6	89,6
	Ja	13	10,4	10,4	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

Weiß nicht

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	122	97,6	97,6	97,6
	Ja	3	2,4	2,4	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

Hochwasserschutz Kremsfluss

B.1 Was fällt Ihnen zum Projekt Hochwasserschutz Kremsfluss ein? Was wissen Sie darüber?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	68	54,4	54,4	54,4
Bäume abgeholzt	1	,8	,8	55,2
Bauzeit zu lange	1	,8	,8	56,0
bin betroffen	1	,8	,8	56,8
Eingriff in Natur	1	,8	,8	57,6
endlich fertig	1	,8	,8	58,4
Erholung und Schutz, Phase 1 von 3	1	,8	,8	59,2
Erholungsgebiet	1	,8	,8	60,0
gegen Hochwasser	1	,8	,8	60,8
gelungen, kein Schatten	1	,8	,8	61,6
gute Idee	2	1,6	1,6	63,2
gute Investition	1	,8	,8	64,0
gute Lösung	1	,8	,8	64,8
gute Projekt	1	,8	,8	65,6
gute Sache	1	,8	,8	66,4
gute Umsetzung	1	,8	,8	67,2
hässliche Betonwände, Schutz	1	,8	,8	68,0
Hochwasser	1	,8	,8	68,8
hohe Kosten, zahlt sich aber aus	1	,8	,8	69,6
künstlerische Ausfertigung war unnötig	1	,8	,8	70,4
künstlerisches Projekt	1	,8	,8	71,2
mehrer jahre Bauzeit, Erholungsraum	1	,8	,8	72,0
neue Uferpromenade, Eröffnung vor wenigen Woc	1	,8	,8	72,8
Neugestaltung, Möblierung, Renaturierung	1	,8	,8	73,6
nicht sicher, ob schützt	1	,8	,8	74,4
notwendig	1	,8	,8	75,2
Reaktion auf HW 2002	1	,8	,8	76,0
Sanierung und Erhöhung von Mauern, Promenade	1	,8	,8	76,8
schön, Sicherheit, Naherholungsgebiet	1	,8	,8	77,6
schöner Freizeitbereich	1	,8	,8	78,4
Schönheit zu sehr im Vordergrund	1	,8	,8	79,2
Schutz Mitterau und Weinzierl	1	,8	,8	80,0
schützt vor Hochwasser	1	,8	,8	80,8
sehr gute architektonische Umsetzung	1	,8	,8	81,6
sehr wichtig	1	,8	,8	82,4

seltsame Bänke, kalt zum sitzen	1	,8	,8	83,2
Sicherheit	1	,8	,8	84,0
sinnvoll	3	2,4	2,4	86,4
sinnvoll und notwendig	1	,8	,8	87,2
sinnvolle Investition	1	,8	,8	88,0
sollte höher gebaut werden	1	,8	,8	88,8
spät aber doch	1	,8	,8	89,6
teuer, bei Gestaltung sparen sollen	1	,8	,8	90,4
vielleicht größer	1	,8	,8	91,2
vor Kurzem Eröffnung	1	,8	,8	92,0
war höchste Zeit	1	,8	,8	92,8
war selber betroffen	1	,8	,8	93,6
wegen Hochwasser 2002	1	,8	,8	94,4
wichtig	3	2,4	2,4	96,8
wichtig für Mitterau	1	,8	,8	97,6
wichtiges Projekt	1	,8	,8	98,4
wurde erst eröffnet	1	,8	,8	99,2
zu lang gewartet	1	,8	,8	100,0
Total	125	100,0	100,0	

B.2 Der Bau des Hochwasserschutzes Kremsfluss ist eine sinnvolle Investition. Stimmen Sie dieser Aussage...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	voll und ganz zu	81	64,8	65,3	65,3
	eher zu	35	28,0	28,2	93,5
	eher nicht zu	6	4,8	4,8	98,4
	überhaupt nicht zu	1	,8	,8	99,2
	Weiß nicht	1	,8	,8	100,0
	Total	124	99,2	100,0	
Missing	Keine Angabe	1	,8		
Total		125	100,0		

B.3 Wie sicher fühlen Sie sich durch den Bau des neuen Hochwasserschutzes am Kremsfluss?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	vollkommen sicher	20	16,0	16,1	16,1
	sicher	64	51,2	51,6	67,7
	wenig sicher	2	1,6	1,6	69,4
	gar nicht sicher	1	,8	,8	70,2
	Bin nicht betroffen.	37	29,6	29,8	100,0
	Total	124	99,2	100,0	
Missing	Keine Angabe	1	,8		
Total		125	100,0		

B.4 Was glauben Sie? Schützt der Hochwasserschutz Kremsfluss vor einem...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	50-jährlich auftretendem	30	24,0	26,1	26,1
	100-jährlich auftretendem	34	27,2	29,6	55,7
	150-jährlich auftretendem Hochwasser?	12	9,6	10,4	66,1
	Weiß nicht	39	31,2	33,9	100,0
	Total	115	92,0	100,0	
Missing	Keine Angabe	10	8,0		
Total		125	100,0		

B. 5 Nutzen Sie den Erholungsraum am Kremsfluss?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja, regelmäßig.	22	17,6	18,0	18,0
	Ja, manchmal.	32	25,6	26,2	44,3
	Nein, eher selten.	36	28,8	29,5	73,8
	Nein, überhaupt nicht	32	25,6	26,2	100,0
	Total	122	97,6	100,0	
Missing	Keine Angabe	3	2,4		
Total		125	100,0		

**B. 6 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Hochwasserschutz Kremsfluss?
aus den Medien**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	55	44,0	44,0	44,0
	Ja	70	56,0	56,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

aus dem Kremser Stadtjournal

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	77	61,6	61,6	61,6
	Ja	48	38,4	38,4	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

von der Stadthomepage www.krems.at

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	119	95,2	95,2	95,2
	Ja	6	4,8	4,8	100,0

von der Stadthomepage www.krems.at

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Nein	119	95,2	95,2	95,2
Ja	6	4,8	4,8	100,0
Total	125	100,0	100,0	

von Gesprächen mit Freunden, Verwandten, Bekannten

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Nein	79	63,2	63,2	63,2
Ja	46	36,8	36,8	100,0
Total	125	100,0	100,0	

Sonstige

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Nein	101	80,8	80,8	80,8
Ja	24	19,2	19,2	100,0
Total	125	100,0	100,0	

Weiß nicht

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Nein	123	98,4	98,4	98,4
Ja	2	1,6	1,6	100,0
Total	125	100,0	100,0	

Stadtbus neu

C.1 Was fällt Ihnen zum Stadtbus neu ein? Was wissen Sie darüber?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	74	59,2	59,2	59,2
1-Stunden-Takt	1	,8	,8	60,0
Abstimmung Bahn	1	,8	,8	60,8
alle 10 Jahre sollte angepasst werden	1	,8	,8	61,6
ältere Personen problematisch	1	,8	,8	62,4
bis zu 1 Stunde warten	1	,8	,8	63,2
Bus fährt viel zu lang von Bahnhof zu Bahnhof	1	,8	,8	64,0
Busse zu groß und nicht ausgelastet	1	,8	,8	64,8
drastische Kürzungen	1	,8	,8	65,6
egal	1	,8	,8	66,4

Egelsee fährt nicht mehr an	1	,8	,8	67,2
fährt seltener	2	1,6	1,6	68,8
früher selbst gefahren	1	,8	,8	69,6
Gewerbepark	1	,8	,8	70,4
Gewerbepark, Kinderwagen	1	,8	,8	71,2
Haltestellen nicht mehr angefa	1	,8	,8	72,0
kannt ich nicht	1	,8	,8	72,8
Katastrophe	1	,8	,8	73,6
kein Benutzer	1	,8	,8	74,4
keine Information	1	,8	,8	75,2
keine Nutzerin	1	,8	,8	76,0
kommt mir gelegen	1	,8	,8	76,8
Kürzungen Fahrpläne, Stadt muss sparen	1	,8	,8	77,6
Lärm	1	,8	,8	78,4
Linie aufgelassen	1	,8	,8	79,2
Linie weniger,	1	,8	,8	80,0
Linienkürzungen durch Sparmaßnahmen, neue kleiner Busflott in Aussicht	1	,8	,8	80,8
neu?	1	,8	,8	81,6
neue Routen, viel Geld	1	,8	,8	82,4
neues Konzept, Beschwerden	1	,8	,8	83,2
nicht gut	1	,8	,8	84,0
nicht mehr in Gewerbepark, Frechheit	1	,8	,8	84,8
nicht sinnvoll	2	1,6	1,6	86,4
nichts Gutes	1	,8	,8	87,2
niedrige Frequenz, lange Fahrzeit, wenig attraktiv	1	,8	,8	88,0
Probleme	1	,8	,8	88,8
Probleme mit der Linienführung	1	,8	,8	89,6
Sammeltaxi-Zonen teuer	1	,8	,8	90,4
schlechte Linienführung	2	1,6	1,6	92,0
schlechte Routenführung	1	,8	,8	92,8
sehr schlecht	1	,8	,8	93,6
Service verringert	1	,8	,8	94,4
Umstellung daneben	1	,8	,8	95,2
unüberlegte Änderungen	1	,8	,8	96,0
verärgert	1	,8	,8	96,8
Verschlechterungen	1	,8	,8	97,6
von 5 auf 4 Linien	1	,8	,8	98,4
woanders sparen	1	,8	,8	99,2
zwei Linien zusammengelegt	1	,8	,8	100,0
Total	125	100,0	100,0	

C.2 Die Umstellung auf Stadtbus neu ist sinnvoll. Stimmen Sie dieser Aussage...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	voll und ganz zu	7	5,6	5,9	5,9
	eher zu	22	17,6	18,5	24,4
	eher nicht zu	48	38,4	40,3	64,7
	überhaupt nicht zu	24	19,2	20,2	84,9
	Weiß nicht	18	14,4	15,1	100,0
	Total	119	95,2	100,0	
Missing	Keine Angabe	6	4,8		
Total		125	100,0		

C.3 Welcher Aussage stimmen Sie zu?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Die Umstellung war notwendig, da durch die Kostensenkung der Betrieb gesichert wurde.	29	23,2	24,8	24,8
	Die Umstellung war nicht notwendig, man hätte in anderen Bereichen sparen können.	55	44,0	47,0	71,8
	Weiß nicht	33	26,4	28,2	100,0
	Total	117	93,6	100,0	
Missing	Keine Angabe	8	6,4		
Total		125	100,0		

C.4 Welcher Aussage stimmen Sie zu?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Die neue Linienführung hat seine Berechtigung, da Doppelgleisigkeiten, wie etwa mit dem Postbus, bedacht wurden und sie sich am tatsächlichen Bedarf orientiert.	22	17,6	19,5	19,5
	Die neue Linienführung hat keine Berechtigung, da nicht mehr alle Haltestellen angefahren werden und dem Bürger so ein Nachteil entsteht.	48	38,4	42,5	61,9
	Weiß nicht	43	34,4	38,1	100,0
	Total	113	90,4	100,0	
Missing	Keine Angabe	12	9,6		
Total		125	100,0		

C.5 Woher haben Sie die Informationen zum Thema Stadtbus neu?

aus den Medien

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	88	70,4	70,4	70,4
	Ja	37	29,6	29,6	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

aus dem Kremser Stadtjournal

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	90	72,0	72,0	72,0
	Ja	35	28,0	28,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

von der Kremser Stadthomepage www.krems.at

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	110	88,0	88,0	88,0
	Ja	15	12,0	12,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

von Gesprächen mit Freunden, Bekannten, Verwandten

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	76	60,8	60,8	60,8
	Ja	49	39,2	39,2	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

Sonstige

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	110	88,0	88,0	88,0
	Ja	15	12,0	12,0	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

Weiß nicht

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nein	116	92,8	92,8	92,8
	Ja	9	7,2	7,2	100,0
	Total	125	100,0	100,0	

III. Lebenslauf

Laura Weichselbaum

Geburtsdatum 29. September 1986 in Salzburg

Bildungsweg

1993 – 1997 Volksschule Gedersdorf (NÖ)

1997 – 2005 Bundesrealgymnasium Krems, Matura

2005 – 2007 Bakkalaureatsstudium Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Abschluss mit *Bakkalaurea der Philosophie (bakk. phil.)*

seit 2007 Magisterstudium Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Bachelor-Studium Politikwissenschaft

Vertiefungen und Interessen im Zuge des PKW-Studiums

Freie Wahlfächer in Politikwissenschaft, Theaterwissenschaft und Germanistik

Schwerpunkt auf Kommunikationsforschung, Public Relations und Printjournalismus

Fremdsprachen Englisch, Französisch und Latein