

Kommunale Öffentlichkeitsarbeit in der Weimarer Republik

Zusammenstellung der Texte

Tobias Liebert

Inhalt:

1	Einleitung (T.L.).....	1
1.1	Ursachen für die endgültige Etablierung kommunaler Öffentlichkeitsarbeit in der <i>Weimarer Republik</i>	1
1.2	Ämter und Zahlen.....	1
2	Strukturen und Personal (T.L.).....	3
2.1	Bezeichnungen der Ämter	3
2.2	Personelle Besetzung.....	3
2.3	Berufsständische Zusammenarbeit und Reflexion	4
3	Ziele und Akzeptanz kommunaler Öffentlichkeitsarbeit (T.L.).....	4
3.1	Grundverständnisse	4
3.2	Auswahl konkreter Aufgaben.....	5
4	Kommunale Öffentlichkeitsarbeit zwischen Tatsachen und Interessen (T.L.)	6
4.1	Walter Schöne zur amtlichen Pressearbeit	6
4.2	Diskussion um Rolle der Parteien	6
5	Fremdenverkehrs- und Standort-PR (T.L.)	7
5.1	Aufschwung städtischer Außenkommunikation	7
5.2	Organisatorische Integration von Bürgerinformation und Außenkommunikation?	8
6	Urbanisierung und kommunale Selbstverwaltung im historischen Prozess (T.L.)	9
6.1	Universalisierung und Zentralisierung des Urbanen in der <i>Weimarer Republik</i>	9
6.2	Kommunale Selbstverwaltung und Parteien in der <i>Weimarer Republik</i>	9
7	Anhang	10
7.1	Der Autor der Texte über kommunale Öffentlichkeitsarbeit in der <i>Weimarer Republik</i>	10
7.2	Literaturverzeichnis.....	10

1 Einleitung (T.L.)

1.1 Ursachen für die endgültige Etablierung kommunaler Öffentlichkeitsarbeit in der Weimarer Republik¹

Der *Erste Weltkrieg* 1914-1918 intensivierte die kommunale Öffentlichkeitsarbeit, was zunächst verwundern mag. Dieser Krieg hatte in seiner Endphase zum ersten Mal auch spürbare *Auswirkungen auf das Alltagsleben der Bevölkerung* weitab von der Front. Die „Kriegswirtschaft“ (Lebensmittelversorgung, Kriegsopferfürsorge, Gesundheitsschutz u. Ä.) lag weitgehend in den Händen der Gemeinden und erweiterte erneut ihren Aufgabenkreis, sie mussten zudem die auf die Bürger einstürmenden Anordnungen und Maßnahmen ausführlicher denn je erklären.²

In der seit Beginn des 18. Jahrhunderts „steigenden sozial-kulturellen und wirtschaftlichen Betätigung der deutschen Städte“, ihren Aufgaben der „erziehlichen, gesundheitlichen und sozialen Wohlfahrtspflege“ sowie ihren „wirtschaftliche(n) Unternehmungen zur Befriedigung von Allgemeinbedürfnissen“ lagen wohl *bis 1918 die wichtigsten Ursachen* für kommunale Öffentlichkeitsarbeit (Cramer 1928, S. 3).³ Auch später blieb dieser Faktor von Bedeutung: Die Kommunen übernahmen nach dem Kriege weitere sozialstaatliche Aufgaben. Das Schlagwort von der „Kommunalisierung“ als Erscheinungsform der „Sozialisierung“ machte die Runde.⁴

Die Novemberrevolution von 1918 brachte aber vor allem die Abschaffung der Monarchie und der Fürsten in den Teilstaaten. Mit der *Weimarer Republik* bekam Deutschland zum ersten Mal eine demokratische Staatsform. „Geheimniskrämerei“ war nun nicht mehr Staatsdoktrin, sondern „Publizität“. Allgemeines Wahlrecht und Demokratisierung auf allen Ebenen, ein verändertes Selbstverständnis der ersten deutschen Republik erhöhten Interesse und Einflussmöglichkeiten der Bürger.⁵

Kommunale PR hatte prinzipiell nunmehr alle Bewohner einer Gemeinde einzubeziehen. Die Demokratisierung und Politisierung der Gemeinden bildete die *hinreichende Bedingung*, dass sich kommunale Öffentlichkeitsarbeit als spezialisierter Tätigkeitsbereich endgültig in größeren deutschen Städten etablierte.⁶ (Zur Öffentlichkeitsarbeit der Länder siehe an anderer Stelle im PR-Museum.)

1.2 Ämter und Zahlen

Eine *Institutionalisierung* kommunaler Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vollzog sich vor allem in Form spezifischer Ämter innerhalb der Stadtverwaltungen. Die *Zahl städtischer Nachrichten- und Presseämter* betrug 1922 mindestens 56, im Jahre 1927 besaßen von den 90 Städten über 50.000 Einwohner immerhin 65 ein solches Amt.⁷

¹ Teilweise wortgetreue Darstellung nach Liebert 1995.

² Vgl. Müller 1975, S. 21; Gebhardt 1994, S. 183.

³ Möglicherweise stellt die wirtschaftliche Betätigung *deutscher Städte* eine Besonderheit dar. Cramer (1928, S. 3) meint dies jedenfalls: „Ganz im Gegensatz zu anderen Ländern hat die gemeindliche Selbstverwaltung in Deutschland im Laufe des vergangenen Jahrhunderts in steigendem Maße sich wirtschaftlich betätigt.“

⁴ Vgl. Adler 1921.

⁵ Vgl. Kühr 1993, S. 5f.

⁶ Vgl. Cramer 1928, S. 3. Zur kommunalen PR in der Weimarer Republik siehe auch Kunczik 1997, S. 179ff.

⁷ Vgl. Müller 1975, S. 25; Gebhardt 1994, S. 183. Meyer (1930) nennt z. T. andere Zahlen.

Als Gründungsjahr des *ersten* eines solchen Amtes in einer deutschen Stadt gilt schon das Jahr 1906: In *Magdeburg* wurde damals auf Anregung der örtlichen Presse zunächst die bisherige Rechtsauskunftsstelle zugleich auch Pressestelle, im darauf folgenden Jahr bestellte man eigens dafür einen Pressedezernenten.⁸ Auch in weiteren Großstädten gründeten sich schon vor dem Ersten Weltkrieg solche Ämter.⁹

Typische *Arbeitsgebiete* einer solchen Dienststelle waren z. B. wie im *Erfurt* der 1920er-Jahre:

- 1 „Die Nachrichtengebung als der eigentliche Pressedienst“
 - 1.1 Die „mittelbare Pressetätigkeit“ (z. B. Erledigung von Anfragen)
 - 1.2 Die „unmittelbare Pressetätigkeit“ (Weitergabe von Material an die Presse und Veröffentlichung eigener Abhandlungen)
 - 1.3 Pressekonferenzen (einschl. „Besichtigungen der städtischen Einrichtungen“)
 - 1.4 „Bekanntmachungswesen“
- 2 „Die Nachrichtenbeschaffung im Sinne eines eigenen Nachrichtendienstes für die Verwaltung selbst“
 - 2.1 „Beobachtung und Nutzbarmachung öffentlicher und sonstiger Anregungen aus verschiedenen Quellen“
 - 2.2 „Innerer Berichtsdienst“

(Herbst 1923, S. 32f.; vgl. auch Groth 1928/29, II-358ff.)

Das *Nürnberger* Nachrichtenamt, seit 1912 bestehend und seit 1922 dem Statistischen Amt angegliedert, gab von 1922 bis 1932 jährlich zwischen 1.100 und 1.500 Mitteilungen für die Presse aus. Ab 1929/30 fanden Pressekonferenzen regelmäßig monatlich statt.¹⁰ Das kommunale Nachrichtenamt der Stadt *Leipzig* beispielsweise betrieb in der Zeit der Weimarer Republik einen *Ratspressedienst*, der im Jahre 1927 immerhin aus „rund 2.200 Pressemitteilungen und amtlichen Bekanntmachungen“ bestand – nicht mitgerechnet gelegentliche direkte Mitteilungen einzelner *städtischer Fachämter* an die Presse.¹¹

⁸ Vgl. Müller 1975, S. 18f. Fast alle Autoren, die nur Sekundärliteratur verarbeiten, beziehen sich dabei auf die rechtswissenschaftliche Dissertation von Müller (1975) und seine Veröffentlichung von (1977). Der zeitgenössische Autor Herbst (1923, S. 15) nennt sogar das genaue Gründungsdatum: 31. 7. 1906. An aktueller Forschungsliteratur siehe Bieler 2010, S. 65ff. und 258f.

⁹ Es handelte sich um folgende deutsche Städte: Magdeburg (1906); Kattowitz (1908); Berlin, Charlottenburg, Mannheim (1909); Danzig, Köln (1910); Aachen, Berlin-Lichtenberg, Berlin-Wilmersdorf, Dortmund, Liegnitz, Nürnberg, Offenbach (1912); Berlin-Schöneberg, Kassel, Königshütte, Mülheim/Ruhr, Spandau (1913); Karlsruhe (1914). (Müller 1975, S. 24, und die dort angeführten Quellen; vgl. auch Gebhardt 1994, S. 183, und Herbst 1923, S. 15) Cramer (1928, S. 7) kommt auf nur 9 Gründungen bis Kriegsbeginn 1914.

Eine zeitgenössische Arbeit von 1913 „vergisst“ Magdeburg und nennt nur 6 „städtische Preßämter“: Berlin, Berlin-Schöneberg, Berlin-Wilmersdorf, Mannheim, Nürnberg und Dortmund (Berthold 1913, S. 583). Auch Cramer (1928, S. 7) erwähnt Magdeburg nicht: den Anfang hätten Berlin (1908), Charlottenburg (1909) und Köln (1910) gemacht. Bader (1928) hingegen nennt für das Jahr 1906 zwei Gründungen: Magdeburg und Freiburg im Breisgau. Kunczik (1997, S. 180) zählt auf: 1906: Freiburg i. Br. und Magdeburg; 1908: Berlin, Guben und Kattowitz; 1909: Charlottenburg, Halberstadt und Mannheim; 1910: Köln; 1912: Aachen, Kassel und Nürnberg.

¹⁰ Liebert 1999, S. 409.

¹¹ Verwaltungsbericht Leipzig 1927, S. 16. Vgl. auch Liebert 1996/2003.

2 Strukturen und Personal (T.L.)

2.1 Bezeichnungen der Ämter¹²

Die *Bezeichnungen der Verwaltungsdienststellen* für kommunale Presse- und Öffentlichkeitsarbeit waren sehr vielfältig: Nachrichtenamt/-stelle, Presseamt/-dienst/-stelle/-kommission, Literarisches Büro.¹³

Schöne empfahl die Bezeichnung danach zu wählen, auf welcher *Entwicklungsstufe* „der Organisation des kommunalen Nachrichtendienstes“ sich die Dienststelle befand:

Erste Stufe: „gewissermaßen nichts weiter als ein Briefkasten der Verwaltung, der die ihm übermittelten Pressenotizen aufnimmt und an die einzelnen Zeitungen übermittelt“.

Zweite Stufe = „Nachrichtenamt“: „es wird versucht, die einzelnen Verwaltungszweige und -betriebe zur Herausgabe von Nachrichten zu bewegen, um dem Informationsbedürfnis der Presse soweit wie irgend möglich entgegenzukommen“.

Dritte Stufe = „Presseamt“: Geleitet von einem journalistisch Erfahrenen, der über alle Verwaltungsfragen unmittelbar und genau unterrichtet ist, zu einem selbstständigen Urteil gelangt, als journalistischer Berater der Verwaltung auftritt und dauernde, persönliche Fühlung mit der Presse hält. (Schöne 1927, S. 1063f.; vgl. auch Groth 1928/1929, II-354f.; hingegen: Herbst 1925, S. 101)

Meist erfolgte die Benennung aber nach Gutdünken.

Die Nachrichten- und Presseämter waren allerdings nicht die einzigen Subjekte kommunaler Öffentlichkeitsarbeit in den Verwaltungen. Daneben betätigten sich vielerorts das *Statistische Amt*¹⁴ und vor allem das so genannte *Verkehrsamt* publizistisch, aus Letzterem entstand bzw. sonderte sich mitunter ein spezielles *Wirtschaftsamt* (Amt für Wirtschaftsförderung) für die Standort-PR (Ansiedlungswerbung u. Ä.) ab.

2.2 Personelle Besetzung

Von den 1927 in Städten über 50.000 Einwohner existierenden 65 Presse- und Nachrichtenstellen waren 52 selbstständige Ämter (also nicht mit anderen Ressorts gekoppelt). „Das Dezernat für das Presseamt wird in den meisten Fällen vom Oberbürgermeister selbst geführt.“ (Schmahl 1928, S. 33 und 36)

Die Leiter von 15 Ämtern stammten aus der Journalistenlaufbahn, die gleiche Zahl besaß volkswirtschaftliche Vorbildung, 8 waren Juristen und je 7 höhere und mittlere Verwaltungsbeamte. In den Großstädten über 200.000 Einwohnern fanden sich die Journalisten am zahlreichsten vertreten.

Eine Beachtung verdienen das Selbstverständnis und der wissenschaftliche Hintergrund prominenter kommunaler Öffentlichkeitsarbeiter aus den Zwanzigerjahren.¹⁵

¹² Darstellung nach Liebert 1995 und 1996/2003.

¹³ Vgl. Bader 1928; Schmahl 1928, S. 30; Groth 1928/1929, II-353.

¹⁴ Vgl. u. a. Herbst 1925, S. 99.

¹⁵ Vgl. auch: Städtetag 1928, S. 657f.; Cramer 1928, S. 8.

- Der Leiter des *Leipziger* Nachrichtenamtes Walter Schöne war zugleich ein wichtiger früher deutscher Zeitungswissenschaftler, er habilitierte 1922 in Leipzig als Zweiter seines Faches und schrieb das erste Lehrbuch der Disziplin. Schöne trat auch mit statistischen und historischen Arbeiten hervor.
- Richard Herbst, Direktor des *Erfurter* Nachrichtenamtes und Gründungsvorsitzender der *Arbeitsgemeinschaft städtischer Nachrichten- und Presseämter*, hatte 1914 an der Universität Leipzig mit einer sozialstatistischen Arbeit promoviert, die u. a. auch vom Zeitungswissenschaftler Karl Bücher begutachtet worden war.
- Conrad Schmidt, der als Erster über kommunale Öffentlichkeitsarbeit 1921 in Leipzig promovierte, arbeitete im *Magdeburger* Presseamt. In seiner Dissertation redete er einer gleichberechtigten Zusammenarbeit von Verwaltung und Presse bei Wahrung gegenseitiger Unabhängigkeit das Wort.¹⁶

2.3 Berufsständische Zusammenarbeit und Reflexion

Die kommunalen Öffentlichkeitsarbeiter organisierten sich 1921 in der *Arbeitsgemeinschaft städtischer Nachrichten- und Presseämter*. Dieser Verband führte mehrere Tagungen durch und tauschte Informationen sowie Erfahrungen aus. Vor allem versuchte er, eine exponierte Stellung des Presseamtes und seines Leiters innerhalb der jeweiligen Verwaltungsstruktur durchzusetzen und auf journalistische Ausbildung bzw. Erfahrung des Leiters zu dringen.¹⁷

Auf Initiative der *Arbeitsgemeinschaft* richtete der *Deutsche Städtetag* – die Spitzenorganisation deutscher Kommunen – schließlich 1927 einen *Presseausschuss* ein¹⁸ und gab 1928 die Devise aus: „Für die Leitung des Nachrichtendienstes ist der beste Mann gerade gut genug!“ (Zit. nach: Schmahl 1928, S. 34f. Im Orig. hervorgehoben – T. L.)

Die 1920er Jahre bildeten zugleich eine „Hoch-Zeit“ der *Reflexion über kommunale Öffentlichkeitsarbeit*. In kommunalpolitischen und journalistischen Fachzeitschriften erschien eine große Anzahl an Artikeln darüber. Einen Höhepunkt der Diskussion bildete die Vorbereitung der Medien-Ausstellung PRESSA 1928 in Köln, an der sich der *Deutsche Städtetag* mit einer Sonderexposition und die *Arbeitsgemeinschaft Städtischer Nachrichten- und Presseämter* mit einer Kollektivausstellung beteiligten. Dazu erschien Sonderheft (1928).

3 Ziele und Akzeptanz kommunaler Öffentlichkeitsarbeit (T.L.)

3.1 Grundverständnisse

Der damalige Oberbürgermeister von *Magdeburg*, Ernst Reuter, offenbarte 1931 ein sehr weit gehendes Demokratieverständnis: „Eine städtische Pressestelle ist (...) heute nicht mehr nur als eine Einrichtung für die Bedürfnisse der Verwaltung geschaffen worden, sondern ist eine Einrichtung, die für die Bedürfnisse der Öffentlichkeit zu arbeiten hat (...) Eine städtische Pressestelle soll nichts anderes sein als ein Hilfsorgan für die Öffentlichkeit, damit diese jederzeit all die Informationen erhalten kann, die sie unbedingt benötigt und auf die sie einen berechtigten und legitimen Anspruch besitzt“. (Zitiert nach: Müller 1980, S. 168f.)

¹⁶ Vgl. Schmidt 1921, u. a. S. 83.

¹⁷ Müller 1975, S. 30f.

¹⁸ Müller 1975, S. 27ff.

Demokratische Prinzipien waren in den verschiedenen Verwaltungen durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Nach dem Sturz der Monarchie 1918 hatte die Verwaltung nicht von heute auf morgen ihre Gesinnung ausgetauscht¹⁹, zumal sie trotz veränderter Staatsform im Wesentlichen unverändert blieb. (Im traditionellen deutschen Verständnis hat Verwaltung über den Parteien zu stehen, und das starke Berufsbeamtentum baute seine Rolle sogar noch aus.²⁰) Hier und da wirkten auf Verwaltungsseite auch schlechte Vorbilder aus der staatlichen Pressebeeinflussung der Kaiserzeit (Bismarcks *Reptilienfonds*, *System Hammann*) nach.²¹

Zugleich führten auf Journalistenseite Erinnerungen daran in der Revolutions- und nachrevolutionären Zeit auch zu radikalen Positionen, die Staat und Verwaltungen das Recht zu jeglicher Öffentlichkeitsarbeit absprachen.²²

Redakteure und Verleger erkannten aber spätestens 1926 die kommunalen Presse- und Nachrichtenämter als *zeitgemäße Vermittler zwischen städtischer Verwaltung und Öffentlichkeit* an.²³

3.2 Auswahl konkreter Aufgaben

- Da die *Reichsverwaltung* ständig expandierte, ihre Zuständigkeiten ausweitete, es aber keine „ständige Gesprächsverbindungen“ zwischen Städten und Reich gab, „waren die Kommunen unbedingt darauf angewiesen, Öffentlichkeit herzustellen (...)“.
- Es galt, „den Bürgern die schwierige Position der Gemeinden zwischen Reich und Ländern immer wieder zu verdeutlichen.“
- Auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet „ergaben sich auch wegen heftiger und durchaus wirkungsvoller städtefeindlicher Kampagnen seitens der privatwirtschaftlichen Interessenverbände und der Finanzwelt fortwährend besondere publizistische Herausforderungen. In den ersten Jahren der Weimarer Republik bemühten sich viele Kommunen, ihre Wirtschaftsbetriebe stärker als zuvor nach ökonomischen Gesichtspunkten zu verwalten (...)“. (Bonte 1997, S. 27-29).
- Den „dauernden scharfen Attacken gegen die Großstadt als Brennpunkt anhaltender wirtschaftlicher und sozialer Umbrüche“ galt es konstruktiv zu begegnen.
- Der „merkliche Abstand zwischen professionalisierter Ortsverwaltung und Einwohnerschaft“ musste kommunikativ überbrückt werden. (Bonte 1997, S. 138)
- Die Kommunen nahmen eine wichtige Rolle bei der „staatsbürgerlichen Erziehung“ im demokratischen Staat ein, sie hatten „Aufklärung über volkswirtschaftliche, soziale, rechtliche, lokalhistorische, künstlerische und ähnliche Fragen“ zu leisten (Schöne 1928a, S. 150).
- Aus der in den 1920er-Jahren noch zunehmenden „Stadtplanungseuphorie“ (Roth/Wollmann 1994, S. 11) ergaben sich ebenfalls viele konkrete Aufgaben für kommunale Öffentlichkeitsarbeit.
- Da das *Lokale als Themenfeld bzw. Ressort in der deutschen Presse* weiter expandierte²⁴, bedurfte es in den Verwaltungen kompetenter Pressearbeiter.
- Fremdenverkehrs- und Standort-PR

¹⁹ Z. B. Groth 1928/29, II-348.

²⁰ Vgl. Kühr 1993, S. 5f.

²¹ Vgl. Müller 1975, S. 18; Gebhardt 1994; Schöne 1928a, S. 143.

²² Vgl. Schmidt 1921, S. 12ff.; Friede 1918/1919; Schöne 1928a, S. 141ff.; auch Cramer 1928, S. 6f.

²³ Vgl. Müller 1975, S. 32.

²⁴ Vgl. Jonscher 1991, S. 87f.

4 Kommunale Öffentlichkeitsarbeit zwischen Tatsachen und Interessen (T.L.)

4.1 Walter Schöne zur amtlichen Pressearbeit²⁵

Die nach bisheriger Erkenntnis im Sinne einer PR-Wissenschaft fundiertesten Aussagen aus der Zeit der *Weimarer Republik* zur kommunalen PR stammen von *Walter Schöne*. Er verwies auf die Interessenbindung von Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zur Presse und charakterisierte amtliche Pressearbeit als geplante, gesteuerte Auftragskommunikation, die aber nicht nur einwegig verlaufen muss.

Der „amtliche“ Presse- und Öffentlichkeitsarbeiter sei „der publizistische Berater und Anwalt der von ihm vertretenen amtlichen Stelle“, man könne ihm nicht die „Aufgaben des unabhängigen Publizisten zuweisen.“ „Daraus ergibt sich, dass er in erster Linie das Positive hervorheben wird, was im Kampfe der Meinungen für die von ihm vertretene Stelle geltend gemacht werden kann. Das schließt nicht aus, dass er die publizistischen Schwächen seiner Dienststelle kritisiert, aber diese kritische journalistische Tätigkeit wird sich nicht nach außen, an die Öffentlichkeit, sondern an die von ihm vertretene Stelle selbst zu wenden haben.“ (Schöne 1928a, S. 145) Er habe „den Geist der Öffentlichkeit in der Verwaltung lebendig zu machen und lebendig zu erhalten“, „in letzter Instanz“ könne er aber nicht darüber entscheiden, „was in die Presse soll und was nicht“ (Schöne 1923, S. 524). Schöne anerkannte das Bedürfnis einer Stadtverwaltung, den „Verkehr mit der Öffentlichkeit einheitlich zu gestalten, um die sonst unvermeidliche Zufälligkeit und Regellosigkeit der Berichterstattung zu vermeiden“. Notwendig sei „ein planmäßiger Nachrichtendienst (...) mit bestimmt vorgezeichneten Aufgaben und Befugnissen“. Dazu könne auch gehören, dass „Schweigen Pflicht“ sei. (Schöne 1923, S. 517, 519, 521)

Schöne sah allerdings *deutliche Unterschiede zwischen Staat und Kommune*: In einer staatlichen Pressestelle spiele „die Politik eine ganz andere und viel bedeutendere Rolle (...) als im kommunalen Presseamt“ (Schöne 1923, S. 525). Im Einverständnis mit seiner Grundauffassung über amtliche Pressearbeit erkannte er zwar auch auf kommunaler Ebene Partialinteressen, zum Beispiel die einer Stadt gegenüber anderen Gemeinwesen oder bürokratische Eigeninteressen der Verwaltung; vor allem aber sprach er der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit – im Unterschied zu anderen Formen – ein sehr hohes Maß an Gemeinwohl-Orientierung an den Interessen der Einwohnerschaft zu. In mehreren Abhandlungen zur kommunalen Öffentlichkeitsarbeit betonte er vor allem ihren „Tatsachencharakter“. (Schöne 1923, S. 530ff.; Schöne 1927, S. 1063; Schöne 1928a, S. 149) Ihre Aufgabe sei *Information* und nicht *Beeinflussung* (Schöne 1924, S. 58).

4.2 Diskussion um Rolle der Parteien

Vor allem gegen Ende des Jahrzehnts erlangte diese Problematik neue Aspekte: Die 1918/19 eingeleitete Demokratisierung führte notwendigerweise zu einer stärkeren Rolle der politischen Parteien auch in den Gemeinden. Schöne erkannte, dass der Informationscharakter kommunaler Pressearbeit auch einschließen müsse, Transparenz der komplizierter gewordenen Willensbildungs- und Verhandlungsprozesse (Verlagerung der Entscheidungen vom Ple-

²⁵ Darstellung nach Liebert 1996/2003.

num in die Ausschüsse) und damit *Öffentlichkeit des parlamentarischen Streites der Interessen* – unabhängig von den Kommunikatoren dieser Interessen – zu sichern.²⁶

Allerdings gingen die Diskussionen noch sehr viel weiter: Inwieweit soll kommunale Öffentlichkeitsarbeit wie bisher als Ausfluss einer neutralen, über den Parteien stehenden Verwaltung aufgefasst werden oder soll sie sich an der Kommunalpolitik der jeweils demokratisch herrschenden Partei ausrichten?²⁷ Die Waage der Meinungen darüber neigte sich wohl mehr dem Letzteren zu.²⁸ Allerdings verhinderte der Machtantritt Hitlers 1933, dass dieses zweifellos schwierige Problem auf demokratischer Basis ausdiskutiert werden konnte.

5 Fremdenverkehrs- und Standort-PR (T.L.)

5.1 Aufschwung städtischer Außenkommunikation

Die Diskussion um das *Verhältnis von Information und Persuasion* in der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit hatte noch eine andere Dimension: Es bildete sich ein Markt der Städte, auf dem sie als Wettbewerber auftraten.²⁹ Unterschiedliche Auswirkungen von Kriegskonjunktur und -folgen auf die Kommunen sowie territoriale Veränderungen infolge des von Deutschland verlorenen Krieges erhöhten die Konkurrenz zwischen den Städten deutlich.³⁰

Die Fremdenverkehrs- und Standort-PR nahm einen gewaltigen Aufschwung, nicht nur auf Reichsebene (1920 Gründung der „Reichzentrale für deutsche Verkehrswerbung“), sondern gerade auch in den Städten.³¹ Zunächst – vor dem Ersten Weltkrieg – war die Fremdenverkehrs- und Imagewerbung (auch als Städtereklame, Verkehrswerbung od. ä. benannt) außerhalb der Verwaltung institutionalisiert, meist in so genannten „(Fremden-) Verkehrsvereinen“.

Schon 1916 schien es sich offenbar zu lohnen, ein Buch unter dem Titel „Die Reklame der Städte“ herauszugeben – die darin wieder gegebene Umfrage unter deutschen Städten zeigt die *Vereine* eindeutig als Hauptträger der „Städtereklame“. Sie erschlossen sich z. T. auch die neue Aufgabe der Werbung um Industrieansiedlungen, diese andere Dimension bildete wohl einen wichtigen Grund, ein stärkeres Engagement der Verwaltungen anzumahnen. Tatsächlich waren schon vor dem Ersten Weltkrieg innerhalb der Verwaltungsstruktur *erste „Verkehrsämter“* entstanden.³²

Fremdenverkehrswerbung und -PR wurden vor allem in den 1920ern intensiviert³³, wegen der Verschuldung und damit Devisenknappheit Deutschlands vor allem auch gegenüber dem Ausland. Leipzig z. B. war stolz, seine touristischen „Werbeschriften“ für das Jahr 1927 „in Gestalt der amerikanischen Faltprospekte“, wie man ruhig zugeben mochte: „nach amerikanischen Vorbildern“, herausgeben zu können – u. a. auch um am „Kampf Deutschlands um den letzten amerikanischen Touristen“ teilzuhaben (Leiske 1927, S. 9f.).

²⁶ Vgl. Liebert 1996/2003 auf Basis von Archivmaterialien.

²⁷ Z. B. Schöne 1928a, S. 148; Meyer 1930.

²⁸ Müller 1975, S. 36f. Vgl. auch Bonte 1997, S. 108ff.

²⁹ Liebert 2005.

³⁰ Vgl. Reulecke 1992, S. 150f.

³¹ Vgl. Deinlein 1927.

³² Liebert 1995. Dort unter Bezug auf: Walter 1916, S. 2ff., 36ff.; Skibitzki 1993; Leiske 1927. Zur Standort-PR siehe auch Kunczik 1997, S. 180f.

³³ Z. B. Städtetag 1928, S. 265ff.

Für die PR zum Zwecke der Wirtschafts- und Tourismusförderung bzw. für die allgemeine Imagekommunikation der Stadt war auch der *Propaganda*-Begriff gebräuchlich. Im Folgenden ein Beispiel für den sehr weit gehenden Begriff der (kommunalen) Wirtschaftspropaganda:

„Alle bisher teilweise langsamer vorwärtsschreitenden Entwicklungsformen wie Industrieförderung, Lagerhofanlagen, Heranziehung von Industrien, Industriegelände und Industriebahn, Flugplätze, Städtehäfen, Förderung bestehender Industrien, Ausbau zu qualitativen Verfeinerungen, Veröffentlichungswesen, Herausgabe von Wirtschaftsberichten und Abhandlungen sowie ähnliches Propagandamaterial laufen in dem Begriff der Wirtschaftspropaganda zusammen (...)“ (Herbst 1925, S. 100).

5.2 Organisatorische Integration von Bürgerinformation und Außenkommunikation?

Gegen Ende der Zwanzigerjahre machte es sich als eine Tendenz geltend, das *Nachrichten-* bzw. *Presseamt* mit dem *Verkehrsamt* zu koppeln bzw. zu vereinigen: Im Jahre 1930 war dies immerhin in 25 von 70 Städten, die eine Umfrage des Deutschen Städtetages beantwortet hatten, der Fall.³⁴ Diese Fusionen (einschließlich solcher mit dem Wirtschaftsamt) wurden kontrovers diskutiert.

Schöne, Verfechter des Tatsachencharakters kommunaler Pressearbeit, meinte, die kommunale Wirtschaftspropaganda müsse „nicht nur aus Gründen der intellektuellen Reinlichkeit“ besonderen Wirtschaftsämtern vorbehalten bleiben. „Unzweckmäßig ist es (...), ein Presseamt zur Propagandastelle für Industrieansiedlungen, für Fremdenverkehr, Ausstellungswesen, kurz: zum kommunalen Mädchen für alles zu machen.“ (Schöne 1923, S. 533; Schöne 1928a, S. 151; ebenso: Bader 1931, S. 243) Er konnte sich dabei auch auf Journalistenkreise berufen, die einen Glaubwürdigkeitsverlust städtischer Pressearbeit kommen sahen.³⁵ Die Zeitungsverleger hingegen befürchteten zurückgehende Anzeigenaufträge der Städte, wenn im redaktionellen Teil „kostenlose Propaganda“ gemacht würde.³⁶

Fusions-Befürworter führten als Argumente ins Feld: zweifellos vorhandene Verwandtschaften von kommunaler Nachrichtenarbeit und Wirtschaftspropaganda, die zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher Aufgaben der Städte, die „Modernität“ von Werbung bzw. „Propaganda“ und ihre zunehmende Rolle im menschlichen Alltag.³⁷

Der Zeitgeist wandte sich offenbar gegen die aus der Statistik kommenden Verfechter einer tatsachenorientierten, nüchternen Informationsarbeit (z. B. Walter Schöne) und hin zu einer „Psychologisierung“ bzw. „Emotionalisierung“. So lassen sich Anzeichen für eine verstärkte Rezeption amerikanischen PR- und Werbegebarens finden. Es ist sicherlich auch kein Zufall, dass sich Emil Dovifat, Hauptvertreter der normativen Richtung in der deutschen Publizistikwissenschaft und Verfechter einer Gesinnungspublizistik, Ende der 20er/Anfang der 30er-Jahre für kommunale Öffentlichkeitsarbeit interessierte.³⁸

³⁴ Bader 1931, S. 243; auch Bader 1928.

³⁵ Schöne 1928a, S. 151f.

³⁶ Groth 1928/1929, II-367.

³⁷ Vgl. Herbst 1923, S.29; Herbst 1925.

³⁸ Vgl. z. B. Dovifat 1928.

6 Urbanisierung und kommunale Selbstverwaltung im historischen Prozess (T.L.)

6.1 Universalisierung und Zentralisierung des Urbanen in der Weimarer Republik

Der „qualitative Transformationsprozess des Städtewesens, die *Urbanisierung*, führte vor dem *Ersten Weltkrieg* zu einem *ersten Höhe- und Abschlusspunkt*. Sowohl die in den großen Städten geschaffenen Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung als auch die hochentwickelte kulturelle Leitbildfunktion der Großstädte mit entsprechender Ausstrahlungs- und Prägekraft für die Gesamtgesellschaft sind hierfür Belege.“ (Reulecke 1992, S. 148 – Herv. T.L.)

Viele Begleit- und Folgeprobleme des Ersten Weltkrieges waren vor Ort, in den Kommunen zu lösen. An diesem höheren Aufgabendruck wuchsen Organisations- und Kommunikationsarbeit der Stadtverwaltungen. Insofern „bildete der Krieg (...) die große, glänzend bestandene Bewährungsprobe für jenes in der Hochindustrialisierung eingeübte Zusammenspiel von kommunaler Selbstverwaltung, industrieller Verstädterung und ausgreifender Urbanisierung“ (Reulecke 1992, S. 149f.).

Doch unter schwierigen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Demokratie von Weimar (Lasten des Versailler Vertrages, nachrevolutionäre Wirren, Hyperinflation, Weltwirtschaftskrise etc.) wurden die neuen wirtschaftlichen, sozialen etc. Aufgaben der Kommunen zunehmend zur Bürde. In der Endphase der Weimarer Republik habe eine „ausgesprochen städtefeindliche(n) Grundstimmung“ geherrscht. Politik sowie Bürokratie und Technokratie setzten in ihren Problemlösungskonzepten auf *Zentralisierung*, verstärkt durch die Notverordnungen: „Die Städte wurden zu Gunsten des nationalen Staatsapparates entmachtet; sie wurden zu bloßen ‚Gemeinden‘ innerhalb des staatlichen Ganzen.“ (Reulecke 1992, S. 153) Im Nachhinein muss also die Periode vor (!) 1914 als Hoch-Zeit „kommunaler Selbstverwaltung“ der Städte angesehen werden. Dies auch deshalb, weil urbane Lebensweise – zunächst ein attraktives, fortschrittliches Merkmal der Städte – sich nunmehr, ab den 1920er-Jahren, auf die ganze Gesellschaft ausbreitete.

6.2 Kommunale Selbstverwaltung und Parteien in der Weimarer Republik

Das traditionelle Konzept *kommunaler Selbstverwaltung* musste allerdings nicht erst durch die Universalisierung des Urbanen oder die autoritär-zentralstaatliche Politik der 1930er-Jahre an Bedeutung verlieren, sondern schon – wenn auch aus anderen Gründen – durch den zunehmenden Einfluss politisch-sozialer Kräfte „links“ des Bürgertums und vor allem die Einführung der Demokratie als Staatsform in Deutschland 1919. Zwar wurde die „kommunale Selbstverwaltung“ im Artikel 127 der Weimarer Verfassung garantiert³⁹, aber als Konzept entstammt es vordemokratischer Zeit. Ursprünglich bildet es einen Pol des Gegensatzes von (feudal-absolutistischer) Obrigkeit und (bürgerlicher) Gesellschaft, von (autoritärer) Staats- und (kommunaler) Gemeindeverwaltung ab. Die zunächst fortschrittliche „kommunale Selbstverwaltung“ wurde schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Preußen zur politischen Fessel, da sie die wachsende Arbeiterschaft bewusst ausschloss.⁴⁰

³⁹ Bischoff 1978, S. 6.

⁴⁰ Gegen Ende des 19. Jahrhunderts blieben die Partizipationsmöglichkeiten der nichtbesitzenden Schichten auf kommunaler Ebene hinter denen auf Reichsebene zurück. Seit 1871 galt zum Deutschen Reichstag (Parlament) das allgemeine und gleiche Wahlrecht, in den Städten Preußens (dem größten deutschen Teilstaat) jedoch noch bis 1918 das rückständige „Dreiklassenwahlrecht“. Die minderbemittelten Schichten (und damit die Mehrheit

Selbstverwaltung wurde generell als unpolitische, sachliche Verwaltungsarbeit verstanden, in der Politik und Parteien keinen Platz hatten. Die Weimarer Republik war aber durch eine tiefgreifende bis radikale Politisierung gekennzeichnet.⁴¹ Allerdings ist gerade unter Weimarer Verhältnissen auch ein Ringen um eine *Verbindung* von kommunaler Selbstverwaltung und Parteiendemokratie festzustellen – was auch in der Diskussion über kommunale Öffentlichkeitsarbeit zum Ausdruck kam.

Die skizzierten Tendenzen, kommunale Öffentlichkeitsarbeit stärker als parteipolitische und Standort-PR aufzufassen, erleichterte es der Hitler-Diktatur nach 1933, die *städtischen Nachrichten- und Pressestellen für ihre Zwecke* zu missbrauchen. Einer der prominentesten Öffentlichkeitsarbeiter jener Zeit, Hans Ludwig Zankl, schrieb: „Selbstverständlich ist die kommunale Propaganda genau nach den Gedanken der nationalsozialistischen Meinungsbildung und Meinungspflege auszurichten. Sie muss sich in den vom Führer und seinen Mitarbeitern geschaffenen Propagandaapparat der Staatsführung und der NSDAP einfügen.“ (Zankl 1939, S. 87)

7 Anhang

7.1 Der Autor der Texte über kommunale Öffentlichkeitsarbeit in der Weimarer Republik

T.L. = Tobias Liebert

Die Basis vorstehender Abhandlung bilden teilweise bislang unveröffentlichte Texte von T.L. aus den 1990er-Jahren und danach.⁴² Die Texte wurden 2013 von T.L. bearbeitet.

7.2 Literaturverzeichnis

Adler, Erich Hans Theodor (1921): Die Frage der Kommunalisierung als Problem der Unternehmungs-Organisationsform. Dissertation (Auszug). In: Jahrbuch der Philosophischen Fakultät Leipzig. 1921. S. 108-111.

Bader, Gerhard (1928): Die Nachrichten- und Presseämter deutscher Städte. In: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. Berlin. 18(1928). Sp. 1602-1610.

Bader, Gerhard (1931): Schwächen im Nachrichtenwesen der deutschen Städte. In: Zeitungsverlag. 32(1931) 13 vom 28. März. S. 243-244.

Berthold, Willy (1913): Städtische Präämter. Ihre Aufgaben und Organisation. In: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik. Bd. 3. Berlin-Friedenau. (1913) Nr. 19. S. 583f.

der Bevölkerung) waren in kommunalen Wahlkämpfen für die politischen Gruppen deshalb weniger interessant, was für die Entwicklung einer modernen politischen PR nicht gerade förderlich gewesen sein dürfte. Auch fehlte dadurch ein wichtiger Zwang auf Stadtverordnetenversammlungen und -verwaltungen, ihre Tätigkeit gegenüber der Masse der Bevölkerung zu legitimieren. Bürger- und Wahlrecht fielen nicht unbedingt zusammen, auch waren z. T. an das Bürgerrecht finanzielle Bedingungen geknüpft. (Müller 1975, S. 15)

⁴¹ Vgl. Reulecke 1992, S. 153; Bonte 1997, S. 36f.

⁴² Liebert 1995, 1996/2003. Veröffentlicht wurden Liebert 1997ff.

Bieler, Denise (2010): Public Relations und Massenkommunikation. Einrichtung von Pressestellen um die Wende des 20. Jahrhunderts. Baden-Baden: Nomos.

Bischoff, Dorit (1978): Öffentlichkeitsarbeit in den Gemeindeverwaltungen. Münster: Regensberg (in Komm.).

Bonte, Achim (1997): Werbung für Weimar? Öffentlichkeitsarbeit von Großstadtverwaltungen in der Weimarer Republik. (Zugl. Diss.) Mannheim: Palatium-Verlag.

Cramer, Valmar (1928): Die Nachrichten- und Presse-Ämter deutscher Städte. Eine Einführung nebst Bibliographie. Köln: Bachem.

Deinlein, Erwin (1927): Die Organisation der offiziellen Fremdenverkehrspropaganda in Europa. In: Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Nr. 22. 67. Jahrgang. S. 597ff.

Dovifat, Emil (1928): Das Leben der Gemeinde in der amerikanischen Presse. In: Der Städtetag. Sonderheft Kommunalpolitik und Presse. 22(1928) Juni. S. 51-56.

(Der) Friede (1918/1919). 2. Jg. Wien. Darin: Das Amt der Presse – und das Presseamt. S. 491-492.

Gebhardt, Hartwig (1994): Organisierte Kommunikation als Herrschaftstechnik. Zur Entwicklungsgeschichte staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. In: Publizistik. 39(1994) 2. S. 175-189.

Groth, Otto (1928): Stadtverwaltung und Presse in ihren geschichtlichen Beziehungen. In: Der Städtetag. Sonderheft Kommunalpolitik und Presse. 22(1928) Juni. S. 6-12.

Groth, Otto (1928/1929): Die Zeitung. Ein System der Zeitungskunde (Journalistik). Erster Bd. und Zweiter Bd. Mannheim; Berlin; Leipzig: J. Bensheimer.

Herbst, Richard (1923): Die städtischen Nachrichtenämter. Aufbau, Einrichtung, Arbeitsgang. Moderne kommunale Pressetätigkeit. Berlin: Franz Vahlen.

Herbst, Richard (1925): Die städtischen Nachrichtenämter. Kommunale Propaganda und Pressearbeit. In: Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. 2. Auflage. Berlin-Friedenau. S. 95-104.

Jonscher, Norbert (1991): Einführung in die lokale Publizistik. Opladen: Westdeutscher Verl.

Kunczik, Michael (1997): Geschichte der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Köln; Weimar; Wien: Böhlau.

Kühr, Herbert (1993): Politik in der Gemeinde. Informationen zur politischen Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Leiske, W. (1927): Leipziger Fremdenverkehrspolitik 1927. Leipzig. (= Leipziger Verkehr und Verkehrspolitik. Schriftenreihe des Rats-Verkehrsamtes Leipzig. Nr. 2)

Liebert, Tobias (1995): Zur Geschichte kommunaler Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland (Von ihren Anfängen bis in die „Weimarer Republik“). Ausführliche deutsche Fassung des Vortrags „History of Municipal Public Relations in Germany“ auf dem „Second International Public Relations Research Symposium“, Lake Bled, Slovenia, July 6-9th 1995.

Liebert, Tobias (1996/2003): Theorie und Praxis der Öffentlichkeitsarbeit: Walter Schöne. Bislang unveröffentlicht. Erscheinen geplant in: Karl-Bücher-Forschungsstelle der Universität Leipzig. Kleine Arbeiten und Materialien. Leipzig: Universitätsverlag, voraussichtlich 2014.

Liebert, Tobias (1997): Über einige inhaltliche und methodische Probleme einer PR-Geschichtsschreibung. In: Szyszka, Peter (Hrsg.) (1997): Auf der Suche nach Identität. PR-Geschichte als Theoriebaustein. Berlin: Vistas. S. 79-99.

Liebert, Tobias (1998): 6.3 Kommunale Public Relations. In: Bentele, Günter (Hrsg.) (1998): Berufsfeld PR (= Bd. 1 von: PR Kolleg Berlin [Hrsg.]: PR-Fernstudium). Berlin: PR Kolleg Berlin Kommunikation & Management GmbH. S. 194-219.

Liebert, Tobias (1999): Public Relations für Städte in verschiedenen zeitgeschichtlichen Epochen: Fallbeispiel Nürnberg. In: Wilke, Jürgen (Hrsg.) (1999): Massenmedien und Zeitgeschichte. Konstanz: UVK Medien. S. 409-423 (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Bd. 26).

Liebert, Tobias (2005): Öffentlichkeitsarbeit als berufliches Handeln: Berufsfeld Kommunen / kommunale PR. In: Bentele, Günter; Fröhlich, Romy; Szyszka, Peter (Hrsg.) (2005): Handbuch Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln. Mit Lexikon. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 479-489.

Meyer, Maximilian (1930): Die Nachrichten- und Presseämter in den deutschen Kommunalverwaltungen. In: Annalen der Gemeinwirtschaft. Berlin. 6(1930) 3. S. 464-486.

Müller, Ewald (1975): Informationsarbeit der städtischen Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung. Dissertation. Bielefeld, Univ., Fak. f. Rechtswiss.

Müller, Ewald (1977): Bürgerinformation, Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit. 2. erg. Auflage. Stuttgart; Berlin; Köln u. a.: Kohlhammer

Müller, Ewald (1980): Städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in ständiger Bewährung. In: Deutscher Städtetag. Im Dienst deutscher Städte. 1905-1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75-jährigen Jubiläum. Stuttgart; Berlin; Köln u. a.: Kohlhammer. S. 167ff.

Reulecke, Jürgen (1992): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1994): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich.

Schmahl, ... (1928): Die Organisation der städtischen Nachrichten- und Presseämter. In: Der Städtetag. Sonderheft Kommunalpolitik und Presse. 22(1928) Juni. S. 27-36.

Schmidt, Conrad (1921): Der Verkehr der Verwaltung mit der Presse unter besonderer Berücksichtigung der Stadtverwaltung. Dissertation. Leipzig: Univ., Phil. Fak.

Schöne, Walter (1923): Das kommunale Nachrichtenwesen. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen. 77 (1923)4. S. 507-552.

Schöne, Walter (1924): Amtliche Journalistik. In: Leipzig. Eine Monatsschrift. 1(1924) 3. S. 57-59.

Schöne, Walter (1927): Pressedienst. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. 2. Ergänzungsband. Jena. S. 1063-1067.

Schöne, Walter (1928a): Die Zeitung und ihre Wissenschaft. Leipzig: H.F.A. Timm.

Schöne, Walter (1928b): Die städtischen Nachrichtenblätter. In: Der Städtetag. Sonderheft Kommunalpolitik und Presse. 22(1928) Juni. S. 45-50.

Skibitzki, Gabriele (1993): Daten zur Geschichte des Verkehrs-Vereins Leipzig e. V. / Zur Geschichte des Fremdenverkehrsvereins Leipzig e. V. 2 Manuskripte.

Sonderheft „Kommunalpolitik und Presse“ (1928). Der Städtetag. Mitteilungen des Deutschen Städtetages. 22(1928) Juni.

(Der) Städtetag (1928). Mitteilungen des Deutschen Städtetages. 22(1928).

Verwaltungsbericht der Stadt Leipzig 1927. Leipzig.

Walter, Albert (1916): Die Reklame der Städte. Berlin: Union Deutsche Verlagsgesellschaft.

Zankl, Hans-Ludwig (1939): Kommunale Propaganda. In: Jeserich, Kurt (Hrsg.): Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. Stuttgart; Berlin: Kohlhammer. 6(1939). S. 86-99.

<http://www.staedtetag.de/wirueberuns/geschichte/index.html> (Geschichte des Deutschen Städtetages) (Abruf am 8.4.2013)

http://archiv.dstgb.de/dstgb/homepage/wir_ueber_uns/geschichte_und_aufgaben_des_dstgb/index.html (Geschichte des Deutschen Städte- und Gemeindebundes) (Abruf am 8.4.2013)