

# **Kommunikation in der individuellen Sozialhilfe**

## **Grundlagen für eine erfolgreiche Kommunikation im Bereich der individuellen Sozialhilfe im Kanton Bern**

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent:  
Prof. Dr. Kuno Schedler  
Universität St. Gallen  
IMP-HSP Institut für Systemischen Management  
Und Public Governance  
Dufourstrasse 40a  
CH-9000 St. Gallen

Verfasserin:  
Astrid Heiniger  
Von Affoltern i.E.  
Dorfstrasse 63  
3257 Grossaffoltern

Bern, 20. November 2015

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei der Autorin.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

## Zusammenfassung

Die individuelle Sozialhilfe ist im Kanton Bern seit längerer Zeit unter Druck. Sparmassnahmen und Legitimationszwänge, erhöhte Fallzahlen und die Mittelknappheit der öffentlichen Hand führten dazu. Die Prekarisierung gesellschaftlicher Lebensbedingungen führt zu einer verstärkten Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme. Der vorübergehende oder dauernde Sozialhilfebezug ist zunehmend eine Realität. Der politische Druck auf die Sozialhilfe steigt und erhöht die Hürde für den Sozialhilfe-Bezug. Es ist zu erwarten, dass sich die Frage der Ausgestaltung der sozialen Sicherung zukünftig noch verschärfen und zu wiederkehrenden, mitunter gehässigen Diskursen führen wird.

Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag kommunikative Massnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen liefern können. Die im Kantonalen Sozialamt mit der individuellen Sozialhilfe beauftragte Abteilung Existenzsicherung hat den Auftrag, zu überlegen, wie die Kommunikation zur Sozialhilfe verbessert werden könnte. In der vorliegenden Arbeit werden zuerst Erkenntnisse aus Theorie und Forschung zu verschiedenen Aspekten der Kommunikation zusammengetragen. Dann wird die heutige Kommunikation dargestellt und im Anschluss folgt ein Vergleich mit Empfehlungen.

Erfolgreiche Kommunikation heisst klare Botschaften und eine einfache und verständliche Sprache verwenden. Die Inhalte müssen anschaulich, stimmig und glaubwürdig sein. Interessante, originelle und überraschende Inhalte kommen gut an und Wiederholungen und angenehme Emotionen erhöhen die Erfolgschancen. Die Kommunikation muss auf die Zielgruppe abgestimmt sein. Der Aufbau einer Botschaft ist wichtig, zu Beginn soll es gleich losgehen mit dem Wichtigsten. Verben statt Substantive machen den Text anschaulicher und leichter. Die Kommunikation soll von Menschen für Menschen erfolgen.

Die Kommunikation ist in den Management-Zyklus aufzunehmen und formal, inhaltlich, zeitlich und sprachlich zu integrieren. Über alle Quellen und Ebenen hinweg soll die Kommunikation eine Einheit darstellen und die Massnahmen sollen aufeinander abgestimmt und strategisch geplant werden. Die mit der Kommunikation beauftragte Person gehört ins Management.

Verwaltungskommunikation heisst, sachlich, transparent und kontinuierlich zu informieren. Darüber hinaus soll mit der Öffentlichkeitsarbeit das Vertrauen und die Legitimität erhöht werden. Die Medien sind auf Informationen angewiesen und nehmen die angebotenen Themen häufig auf. Gleichwohl gilt es deren Logik und Funktionsweise zu kennen.

Analysen zeigen, dass die meisten Medien über die Sozialhilfe vorwiegend neutral berichten. Die Medien sind grundsätzlich interessiert an sozialen Themen und nehmen die Mitteilungen auf. Es macht Sinn, umfassend zu informieren, da sie wenig Vorwissen in der Thematik haben. Mit geschickter strategischer Öffentlichkeitsarbeit kann ein Beitrag geleistet werden, die Akzeptanz und das Verständnis zu fördern. Dazu braucht es neue Formen der Öffentlichkeits-

arbeit. Für die Imagepflege eignen sich beispielsweise Kolumnen oder eine Art heisser Draht, mit welchem Fragen einfach und verständlich beantwortet werden. Um das Verständnis und die Akzeptanz zu erhöhen, braucht es Beispiele, welche einen persönlichen Bezug ermöglichen. Beispielsweise können Betroffene zu Wort kommen. Die Kommunikation wird zunehmend interaktiver. Werden die neuen Medien angewendet, müssen sie jedoch auch beherrscht werden.

Wichtig ist auch die Vorbereitung auf Krisen und ein systematisches Issue Management. Dadurch kann grosser Image-Schaden und Akzeptanzverlust verhindert werden und es ermöglicht zu agieren statt reagieren zu müssen.

Damit Informationen bei Politikern zum Nachdenken oder Umdenken führen, müssen sie ein Dilemma schaffen. Dies gelingt, indem Zusammenhänge aufgezeigt werden. Politische Neulinge sind am offensten für Informationen.

Wie eine Organisation wahrgenommen wird und wie sie gerne wahrgenommen werden möchte sind Ausgangspunkte beim Erarbeiten eines Kommunikationskonzeptes. Neben der strategischen Positionierung bilden die kommunikative Leitidee und die Leitinstrumente Komponenten der Gesamtkommunikation.

Die Kommunikation im Kanton Bern ist formal klar geregelt. Die Zuständigkeiten sind an und für sich ebenfalls geregelt, im Einzelfall jedoch immer wieder zu definieren. Das Amt und die Fachabteilung haben bisher keine Kommunikationsstrategie mit einer Positionierung und Kernbotschaften.

Die Verfasserin zieht das Fazit, dass die Kommunikation einen grösseren Stellenwert einnehmen sollte und insbesondere bezüglich Bestätigungs- und Beeinflussungsfunktion der Kommunikation einiges gemacht werden kann. Wichtig dabei erscheint, dass die Orchestrierung durch die Amtsleitung erfolgt und nicht durch die Fachabteilungen. Ein Ausbau des Kommunikationskonzeptes mit Aussagen zu den Zielen, Botschaften, Zielgruppen und Instrumenten kann dabei die Basis bilden. Die Kommunikationsstrategie und das Konzept sollte in den Managementzyklus integriert und regelmässig thematisiert werden. Im Rahmen des strategischen Managements sollte immer auch die Kommunikation mitgedacht werden.

Bezüglich des Kommunikationsstils sieht die Verfasserin ebenfalls Verbesserungspotential. Sie schlägt vor, die Kommunikation mit verschiedenen Massnahmen zum Thema zu machen und Mitarbeitende aktiv zu informieren oder auch zu schulen.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	I
Inhaltsverzeichnis .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	V
Tabellenverzeichnis .....	VI
1 Einleitung .....	1
1.1 Ausgangslage .....	1
1.2 Zielsetzung und Fragestellung .....	2
1.3 Aufbau .....	2
2 Kommunikation in der Theorie .....	4
2.1 Erfolgreiche Kommunikation .....	4
2.1.1 Gute Texte .....	6
2.2 Integrierte Kommunikation .....	7
2.3 Verwaltungskommunikation .....	8
2.3.1 Funktion .....	9
2.3.2 Anforderungen .....	10
2.3.3 Herausforderungen .....	10
2.3.4 Unterschiedliche Logiken von Medien, Politik und Verwaltung .....	11
2.4 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Sozialhilfe .....	12
2.4.1 Das Image in der Presse .....	12
2.4.2 Kommunikation zur Sozialhilfe in den Städten Zürich und Bern .....	15
2.5 Was machen Politiker und Politikerinnen mit Informationen? .....	16
2.6 Issue und Krisenmanagement als Teil der Öffentlichkeitsarbeit .....	17
3 Kommunikationskonzept .....	19
3.1 Ausgangslage, Analyse & Bewertung (Ist) .....	19
3.2 Ziele (Soll) .....	19
3.3 Botschaften .....	20
3.4 Zielgruppen .....	20
3.5 Instrumente und Kommunikationskanäle .....	21
3.5.1 Elektronische Portale / neue Medien .....	22
3.6 Umsetzung und Kontrolle .....	22
4 Kommunikation im Kantonalen Sozialamt und der Abteilung Existenzsicherung .....	24

---

4.1	Gesetzliche Grundlagen .....	24
4.2	Kantonale Kommunikationsstelle .....	24
4.3	Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion .....	25
4.4	Das Kantonale Sozialamt .....	25
4.4.1	Kommunikationsziele .....	26
4.4.2	Kommunikationsbotschaften .....	26
4.4.3	Zielgruppen für die Kommunikation .....	26
4.4.4	Kommunikations-Instrumente und Kanäle .....	27
4.4.5	Zuständigkeiten und Abläufe .....	27
4.5	Abteilung Existenzsicherung .....	27
4.6	Kommunikationsstrategie heute .....	28
4.7	Art und Weise der Kommunikation heute .....	29
4.8	Issue Management und Krisenkommunikation .....	29
5	Empfehlungen .....	31
5.1	Allgemeine Empfehlungen und Ideen .....	32
5.2	Empfehlungen und Ideen fürs Amt .....	32
5.2.1	Organisation, Zuständigkeit .....	32
5.2.2	Ideen und Empfehlungen zu den Botschaften und Inhalten .....	33
5.2.3	Ideen und Empfehlungen zu den Kanälen .....	34
5.2.4	Ideen und Empfehlungen zu den Zielgruppen .....	35
5.2.5	Ideen und Empfehlungen generell .....	35
6	Literaturverzeichnis .....	VII
7	Selbständigkeitserklärung .....	IX
8	Über die Autorin .....	X

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunikationsquadrat (Schulz von Thun, 2015) .....	4
Abbildung 2: Kommunikationsschema (Nietlispach, 2015) .....	4
Abbildung 3: Interessant statt chronologisch (Franck, 2008, S. 94) .....	7
Abbildung 4: Strategien politischer Einflussnahme von Verwaltungsmanagement (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 84) .....	10
Abbildung 5: Krisenkommunikationsprozess Nietlispach 2015 (mit Bezug auf Carrel, 2004).....	18
Abbildung 6: Inhaltliche Ordnung eines integrierten Kommunikationskonzeptes (Henkel & Schedler, 2008, S. 46, in Anlehnung an Bruhn 2003).....	19
Abbildung 7: Strategisches Stakeholder Portfolio der öffentlichen Verwaltung (Henkel & Schedler, 2008, S. 45) .....	21
Abbildung 8: Kommunikationskanäle, Hunziker und Deloséa (2011, S. 181).....	22

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Prozess Issue Management gemäss Nietlispach, 2015.....	17
---	----

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Die Sozialhilfe als unterstes Sicherungssystem gerät zunehmend in Beschuss. Mediale Aufmerksamkeit bekommt die Sozialarbeit häufig dann, wenn ihr vermeintliches oder tatsächliches Versagen zum Gegenstand medialer und öffentlicher Auseinandersetzung gemacht wird. Seit Jahren steht die Sozialhilfe mit Themen wie steigenden Fallzahlen, der Missbrauchsthematik und dem angeblich falschen Anreizsystem und der Höhe der Sozialhilfefzahlungen im Fokus der Öffentlichkeit, Politik und Medien. Wiederkehrende Sparmassnahmen und erhöhte Legitimationszwänge gegenüber politischen Behörden und einer breiten Öffentlichkeit prägen die Arbeit in der Praxis. Politische Vorstösse haben stark zugenommen und die Verwaltung muss sich häufig erklären.

Die Prekarisierung gesellschaftlicher Lebensbedingungen führt zu einer verstärkten Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme. Der vorübergehende oder dauernde Sozialhilfebezug ist zunehmend eine Realität. Die erhöhte Nachfrage nach Leistungen der Sozialhilfe führt dazu, dass vermehrt individuelle Schuldzuweisungen gemacht werden. Effizienz und Effektivität soll gesteigert werden. Der politische Druck auf die Sozialhilfe steigt und erhöht die Hürde für den Sozialhilfe-Bezug (Roth, 2008, S. 137-139). Ein „sozialer Burgfrieden“ ist in nächster Zeit nicht zu erwarten. Im Gegenteil, es dürften wiederkehrende, zunehmend gehässige Diskurse um Fragen der sozialen Sicherung, deren Ausgestaltung, Wachstumsquote, Missbrauch, oder sogar grundsätzliche Notwendigkeit der Sozialhilfe bevorstehen, welche medial aber auch auf allen politischen Ebenen stattfinden (Roth, 2008, S. 136). Die verschiedenen Interessen kollidieren, dadurch entsteht ein grosses Spannungsfeld.

„Wieweit dadurch das Recht auf soziale Existenzsicherung oder sogar das verfassungsmässig verbrieftete Recht auf Nothilfe zunehmend unterhöhlt oder gar abgeschafft werden wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch offen. Verschiedene politische Entwicklungen auf schweizerischer oder internationaler Ebene deuten jedoch darauf hin, dass diese Grundrechte trotz der zwischenzeitlich erreichten Bedeutung und Professionalisierung der öffentlichen Sozialdienste nicht gesichert sind“ (Roth, 2008, S. 135).

Es ist damit zu rechnen, dass die Forderungen nach Leistungskürzungen und/oder generellem Ausschluss von Bevölkerungsteilen zunehmen werden. Auch die gegenwärtigen Entwicklungen im Flüchtlingsbereich werden die Sozialhilfe vor grosse Herausforderungen stellen.

Der Erfolg der Sozialhilfe ist es, wenn Politik und Öffentlichkeit das Gefühl haben, es sei alles im Lot. Die individuelle Sozialhilfe ist eines der Kernthemen des kantonalen Sozialamtes Bern. Innerhalb des kantonalen Sozialamtes liegt die Zuständigkeit für die individuelle Sozialhilfe bei der Abteilung Existenzsicherung. Die Abteilung Existenzsicherung hat den Auftrag, zu überlegen, wie die Kommunikation zur Sozialhilfe verbessert werden könnte. Die Verfasserin der Arbeit ist selber nicht in dieser Abteilung angestellt. Im Rahmen dieser Arbeit

geht sie jedoch der Frage nach, welchen Beitrag die Kommunikation leisten kann in der Bewältigung der grossen Herausforderungen.

## **1.2 Zielsetzung und Fragestellung**

Ziel dieser Arbeit ist es, für die Abteilung Existenzsicherung Grundlagen für eine erfolgreiche Kommunikation zu erarbeiten. Die Fragestellung lautet, wie das aktuelle Kommunikationssystem verbessert werden kann.

Mit einem breiten Fokus auf verschiedene Kommunikationsaspekte wird geschaut, wie die Kommunikation verbessert werden könnte und dadurch einen Beitrag bei der Bewältigung der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Sozialhilfe liefern kann. Ein Aspekt dieser Arbeit ist das Gelingen der Kommunikation generell, ein anderer die Besonderheiten der Verwaltungskommunikation. Zudem wird betrachtet, wie bei der Erstellung eines Kommunikationskonzeptes vorzugehen ist und welche Empfehlungen es zur Kommunikation in der Sozialhilfe gibt. Darauf aufbauend wird verglichen, welche Empfehlungen sich für die Abteilung Existenzsicherung und das kantonale Sozialamt ergeben.

Gegenstand der Arbeit ist ausschliesslich die Kommunikation zur individuellen Sozialhilfe, welche durch die Abteilung Existenzsicherung und teilweise durch das Kantonale Sozialamt erfolgt. Die Kommunikation anderer Verwaltungseinheiten und der Direktion wird nur bezüglich deren Vorgaben angeschaut.

## **1.3 Aufbau**

Zuerst werden Erkenntnisse aus Theorie und Forschung zu verschiedenen Aspekten der Kommunikation zusammengetragen. Dann wird die heutige Kommunikation des Kantonalen Sozialamtes dargestellt und im Anschluss folgt ein Vergleich mit Empfehlungen.

Kapitel 1 beinhaltet die Ausgangslage und die Fragestellung der vorliegenden Arbeit. In Kapitel 2 wird die Kommunikation aus theoretischer Sicht betrachtet und es werden wichtige Aspekte aus verschiedenen Bereichen zusammengetragen. Gegenstand ist sowohl, was es generell braucht, damit Kommunikation gelingt, als auch wie Kommunikation integriert wird und welche Besonderheiten bei der Verwaltungskommunikation zu beachten sind. Danach folgt ein Blick auf Beispiele und Untersuchungen zur Kommunikation und Medienberichterstattung in der Sozialhilfe und in der Sozialen Arbeit. Ergänzt wird der Theorieteil durch aktuelle Forschungsergebnisse zum Umgang von Politikern mit Informationen sowie durch einen kurzen Abriss des Issue und Krisenmanagement. Kapitel 3 zeigt auf, was zu einem Kommunikationskonzept gehört und wie bei der Erstellung eines solchen vorzugehen ist.

In Kapitel 4 werden die Grundlagen und Vorgaben zur Kommunikation im Kanton Bern aufgeführt. Zudem werden die einzelnen mit der Kommunikation beauftragten Stellen und die

Abteilung Existenzsicherung sowie das Kantonale Sozialamt vorgestellt. Das heutige Kommunikationssystem wird dargestellt und mit der Theorie verglichen. In Kapitel 5 werden schliesslich Empfehlungen für eine verbesserte Kommunikation gemacht und Ideen präsentiert.

## 2 Kommunikation in der Theorie

Kommunikation ist mehr als Information. Kommunikation ist ein zweiseitiger Vorgang, ein Austausch von Wissen, Erfahrungen, Einstellungen und Meinungen. Dass die gesendete Nachricht auch wie geplant beim Empfänger ankommt, ist nicht so einfach. Denn: „Gesagt ist nicht gehört. Gehört ist nicht verstanden. Verstanden ist nicht einverstanden. Einverstanden ist nicht umgesetzt“ (Nietlispach, 2015). Was es braucht, damit Kommunikation erfolgreich ist, wird im Folgenden näher angeschaut.

### 2.1 Erfolgreiche Kommunikation

Mit dem Modell des Kommunikationsquadrates zeigt Schulz von Thun (1992, S. 19-20) auf, dass jede Kommunikation eine Sach-, Beziehungs-, Apell- und Selbstkundgabe-Ebene beinhaltet. Der Sender im Bild hat vier Zungen, der Empfänger vier Ohren für die vier Seiten einer Nachricht.

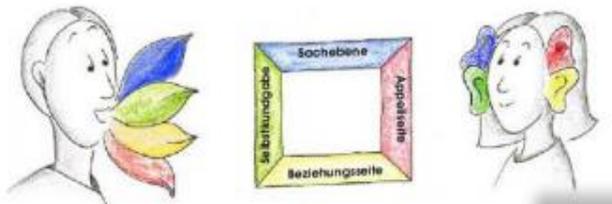


Abbildung 1: Kommunikationsquadrat (Schulz von Thun, 2015)

Auf der Sachebene steht die Sachinformation mit den Kriterien Wahrheit, Relevanz und Hinlänglichkeit. Die Beziehungsseite beschreibt, wie Sender und Empfänger zueinander stehen. Durch die Selbstkundgabe wird etwas von der eigenen Rollenauffassung und dem, wofür ich stehe preisgegeben. Mit dem Appell schliesslich soll etwas bewirkt und Einfluss genommen werden. (Schulz von Thun, 1992; Bauer, 2008). Eine Nachricht wird von der Empfängerin nie genau gleich verstanden wie es der Sender beabsichtigte. Das Kommunikationsschema macht dies deutlich.

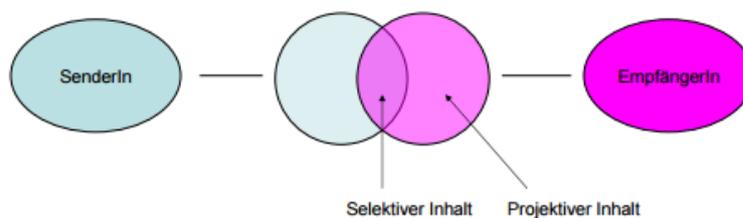


Abbildung 2: Kommunikationsschema (Nietlispach, 2015)

Grundsätzlich muss also davon ausgegangen werden, dass nicht genau gesteuert werden kann, dass die Nachricht wie geplant ankommt. Es gibt jedoch eine Reihe von Aspekten, welche zum Gelingen beitragen.

Der wichtigste Aspekt, oder gar die Grundvoraussetzung, ist die Einfachheit. Wer nicht klar und in einer einfachen Sprache kommunizieren kann, wird nicht nur nicht verstanden, sondern kann auch niemanden überzeugen und keine Mehrheiten finden (Günthard-Maier, 2011, S. 38). Es ist auch wichtig, den Kommunikationspartner und seine Erwartungen zu kennen, damit die Kommunikation adressatengerecht verfasst werden kann (Franck, 2008, S. 38).

Zudem muss die Botschaft hinsichtlich ihres Aufbaus bzw. ihrer Gliederung eindeutig und logisch nachvollziehbar sein. Wichtig ist eine kurze, prägnante Darstellung. Gute Kommunikation ist verständlich, klar und stimmig. Die Nachrichten müssen auf allen Ebenen konsistent und insgesamt kongruent sein (Bauer, 2008; Schulz von Thun, 1992; Nietlispach, 2015). Franck (2008, S. 38-39) erwähnt zudem, dass erfolgreiche Kommunikation interessant, originell und überraschend ist und veranschaulicht dies mit einem Zitat von Schopenhauer: „Gebrauche gewöhnliche Worte und sage ungewöhnliche Dinge“. Gute Informationen sind verständlich, wecken Interesse und machen neugierig. Man sollte sich bewusst sein, dass die Gesellschaft lieber unterhalten als unterrichtet werden will (ebd.).

Gemäss Nietlispach (2015) müssen Botschaften explizit verfasst werden und es ist auf Gleichwertigkeit statt Asymmetrie zu achten. Sie weist auf das Expertenparadox hin, welches besagt, dass es Spezialisten schwer fällt, sich in die Lage von Laien zu versetzen. Zu viele Vorkenntnisse werden vorausgesetzt und zu viele Details als wichtig erachtet.

Auch die Theorien der Kommunikationspolitik als eines der Marketinginstrumente machen Aussagen dazu, was es zur erfolgreichen Kommunikation braucht. Demnach ist es wichtig, dass die Botschaften so gestaltet sind, dass sie schnell abgespeichert werden können. Zudem muss der Inhalt leicht lernbar sein und angenehme Emotionen, Befriedigung der Neugier oder Erfolgserlebnisse bieten. Kommunikation ist Wirkung nicht Absicht, entscheidend ist, was ankommt und verstanden wird. Was ankommt wird durch die Bedürfnisse, Motive und Werte des Zielpublikums bestimmt. Botschaften müssen mit denselben Codes und Zeichen gestaltet sein, mit denen das Zielpublikum sie interpretiert (Díe, 2008, S. II). Nur Worte, welche Bilder auslösen, wirken nachhaltig. Wiederholungen verankern die Botschaft und beeinflussen die Meinung.

„Gelingende Kommunikation setzt Kongruenz zwischen Sach- und Beziehungsebene voraus. Ausschlaggebend für die Wirkung ist dabei meist die Beziehungsebene, weshalb nicht nur der kognitive Aspekt sondern auch der emotionale in der Kommunikation beachtet werden muss. Es gilt darauf zu achten, dass Zielgruppen die Informationen mit bereits gespeichertem Wissen verknüpfen können, also sind wiederholt Grundaussagen über die Sozialhilfe zu platzieren“ (Díe, 2008, S. 27; S. 74).

Günthard-Maier (2011, S. 41-47) listet Fallstricke der politischen Kommunikation auf. Diese können mehrheitlich auch auf die Verwaltungskommunikation übertragen werden. Damit Kommunikation gelingt, müssen die gesellschaftliche Werte berücksichtigen und auf die

Zielgruppen ausgerichtet sein, auch punkto Sprache. Fachlich kompetent sein reicht zudem nicht, die Kommunikation muss glaubwürdig erscheinen und Vertrauen auslösen. Dazu muss man die eigenen Stärken kennen und ausspielen, aber auch Prioritäten setzen. Hilfreich ist eine direkte Kommunikation durch Menschen, da diese eher als glaubwürdig und überzeugend gehalten werden als Organisationen (Franck, 2008, S. 39).

### 2.1.1 Gute Texte

Die Sprache, insbesondere die Verwaltungssprache ist ein Thema, welches alleine eine ganze Arbeit füllen könnte. Die Verwaltungssprache gilt oftmals als schwer verständlich. Darum lohnt es sich, einen kleinen Abstecher in dieses Gebiet zu machen. Auch der Aufbau von Texten beeinflusst das Gelingen der Kommunikation. Darum nachfolgend einige wichtige Aspekte dazu aus dem Buch von Franck (2008, S. 51-94).

Texte sind prägnant, konkret und anschaulich zu verfassen. Verben machen Texte anschaulich, geben ihnen Farbe und hauchen ihnen Leben ein. Adjektive sind massvoll eingesetzt nützlich, hilfreich und belebend. Im Gegensatz dazu ist eine Ausdrucksweise, die besonders viele Substantive und entsprechend weniger Verben oder Adjektive verwendet, komplizierter und stumpf. Einen solchen Stil bezeichnet man als Nominalstil. Typisch ist, dass dabei Substantive aus Verben oder Adjektiven abgeleitet werden (bspw. Benachteiligung oder Betroffenheit).

Verständliche Texte verwenden zudem möglichst kurze Wörter und keine zusammengesetzte Substantive (wie bspw. Sozialhilfeempfangende). Aufblähungen (wie bspw. Problematik statt Problem) sind ebenso zu vermeiden wie Fremdwörter. Diese sollen nur verwendet werden, wenn es kein griffiges deutsches Wort oder eine angemessene Übersetzung gibt oder sie sich in der Umgangssprache eingebürgert haben.

Bilder können verwendet werden, wenn sie etwas anschaulicher machen und im Text originell weitergeführt werden können. Auf Phrasen und Schwulst ist zu verzichten. Wortwiederholungen sollten nur bewusst eingesetzt werden, wenn es dem Textverständnis dient. Möglichst nicht verwendet werden sollten Abkürzungen, passive Formulierungen und Verneinungen. Gute Texte führen dazu, dass sich die Leser wundern und irritiert sind und den einen oder anderen Satz mehrmals lesen, weil er treffend formuliert wurde.

Auch der Textanfang und Textaufbau sind wichtig. „Bei Texten für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit muss es gleich losgehen. (...) Die ersten Sätze müssen Interesse und Aufmerksamkeit wecken“ (Franck, 2008, S. 85). Für den Aufbau des Textes kann die „AHA-Formel“ herbeigezogen werden: Zuerst wird die Aufmerksamkeit geweckt, dann wird die Hauptsache geschildert und anschliessend alles Weitere. Franck (2008, S. 94) hat dazu eine Checkliste erstellt.

- Steht am Anfang das, was für die Leserinnen und Leser interessant ist?
- Steht das *Was* und *Warum* vor dem *Wer* und *Wann*?
- Beginnt der Text mit dem Wichtigsten, einem interessanten Zitat oder einem Aufmerksamkeitswecker?
- Löst der Text die Erwartungen ein, die der Aufmerksamkeitswecker hervorruft?
- Kann der Text gekürzt, von überflüssigen Informationen befreit werden?
- Steht weder „Im Rahmen“ noch „Am“ in der ersten Zeile?
- Ist die Überschrift griffig, informativ und kurz?
- Ist die Überschrift frei von Substantivierungen?
- Kommt die Überschrift ohne Passiv und überflüssige Artikel aus?
- Hält der Text, was die Überschrift verspricht?

Abbildung 3: Interessant statt chronologisch (Franck, 2008, S. 94)

Fazit: Kommunikation gelingt nur, wenn die Botschaften und die Sprache klar, einfach und verständlich sind. Die Kommunikation muss anschaulich, stimmig und glaubwürdig sein. Die Wirkung ist höher, wenn die Kommunikation auf die Zielgruppe bezogen ausgestaltet ist. Interessante, originelle und überraschende Inhalte kommen gut an und Wiederholungen und angenehme Emotionen erhöhen die Erfolgchancen. Der Aufbau einer Botschaft ist wichtig, es muss zu Beginn gerade losgehen. Verben statt Substantive machen den Text anschaulicher und leichter. Die Kommunikation soll von Menschen an Menschen erfolgen.

## 2.2 Integrierte Kommunikation

Mit Hilfe einer integrierten Kommunikation soll sichergestellt werden, dass alle Kommunikations-Massnahmen aufeinander abgestimmt sind und eine Einheit darstellen. Die Kommunikation soll strategisch angegangen und als Regelkreis auf Managementebene verankert werden. Das bedeutet, dass die für die Kommunikation verantwortliche Personen in den Entscheidungsbefugten Gefässen dabei ist (Holzner, 2015; Schedler, 2015).

Aerni und Bruhn (2013, S. 24) sehen in der integrierten Kommunikation einen „Prozess der Analyse, Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle, der darauf ausgerichtet ist, aus den differenzierten Quellen der internen und der externen Kommunikation von Unternehmen eine Einheit herzustellen, um ein für die Zielgruppen oder die Unternehmenskommunikation konsistentes Erscheinungsbild des Unternehmens zu vermitteln“.

Integrierte Kommunikation heisst vereinfacht gesagt also einfach, dass alle Kommunikationsmassnahmen aufeinander abgestimmt und in den Management-Zyklus integriert werden. Die Kommunikationsmassnahmen werden auf vier Ebenen – formal, inhaltlich, zeitlich und sprachlich – integriert (Holzner, 2015; Schedler, 2015). Unter formaler Integration wird ein einheitlicher Auftritt verstanden, das „Corporate Design“. Die inhaltliche und zeitliche In-

tegration ergibt sich aus der Kommunikationsplanung: „Zielgruppenspezifische Botschaften und Kommunikationsmassnahmen werden ideal über die Zeit verteilt, so dass sich über die Monate ein roter Faden durch die gesamte Kommunikation zieht. Themen, die nicht durch äussere Umstände gegeben sind, werden um jene Themen drapiert, deren Aktualität man nicht selber bestimmen kann“ (Holzner, 2015). Die sprachliche Integration beinhaltet, dass alle Massnahmen in einer ähnlichen, erkennbaren Sprache daherkommen.

Fazit: Kommunikation in Management-Zyklus aufnehmen und formal, inhaltlich, zeitlich und sprachlich integrieren. Die Kommunikation soll eine Einheit darstellen über alle Quellen und Ebenen hinweg und die Massnahmen werden aufeinander abgestimmt und strategisch geplant. Die mit der Kommunikation beauftragte Person muss im Management vertreten sein.

### 2.3 Verwaltungskommunikation

Verwaltungskommunikation sind „Kommunikationsleistungen, die im Verantwortungsbereich der öffentlichen Verwaltung erfolgen“ (Czerwick, 2002, S. 489). Die nach aussen gerichtete Kommunikation bezeichnet man dabei als Öffentlichkeitsarbeit (Franz, 2013, S. 494).

Lange Zeit musste der Staat keine Öffentlichkeitsarbeit betreiben, da er von Recht wegen zu seinem Handeln legitimiert ist und Autorität besitzt und zudem keinem Wettbewerb ausgesetzt ist. Zunehmend muss sich die öffentliche Verwaltung jedoch rechtfertigen und ihr Tun legitimieren. Die Verwaltung entwickelt sich zum Dienstleistungsträger, was der Idee des New Public Management entspricht. Die Verwaltungen sind heute ein dynamisches, komplexes und soziales Gebilde. Durch die Veränderungen in der Gesellschaft hat sich auch die öffentliche Kommunikation stark gewandelt. Während früher der Geheimhaltungsgrundsatz galt, gilt heute der Öffentlichkeitsgrundsatz. In der Bundesverfassung wird die Pflicht des Staates zu kommunizieren festgehalten (Art. 180 Abs. 2 BV).

Die Bedeutung der Kommunikation nimmt zu und die Verwaltungskommunikation wurde zur zentralen Staatsfunktion, über die Prozesse vorbereitet, gesteuert, durchgesetzt und gerechtfertigt werden. In der heutigen Mediengesellschaft soll Kommunikation helfen, die Effizienz, Produktivität und Qualität der Dienstleistungen zu verbessern (Neuroni, 2006). Verwaltungskommunikation wird zu einer zunehmend stärkeren Ressource. Kommunikation wird immer wichtiger, sie ist mitunter sogar erfolgsentscheidend (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 173). Stücheli-Herlach (2008, S. 152-153) spricht vom Zeitalter der Medialisierung. Der Einfluss der Medien auf den demokratischen Diskurs ist gestiegen. Die Inhalte werden ästhetisiert und der Medienkonsum individualisiert. In unserer stark medial geprägten Gesellschaft stellen die kommunikativen Kompetenzen eine wichtige Ressource dar.

Bis heute gibt es im deutschsprachigen Raum wenige wissenschaftliche Beiträge über Verwaltungskommunikation (Schedler, 2015). Dass Öffentlichkeitsarbeit im öffentlichen Sektor Nutzen bringt, ist allerdings unbestritten (Henkel & Schedler, 2008, S. 44). Verwaltungs-

kommunikation ist in vielerlei Hinsicht analog zu den privatwirtschaftlichen Public Relations. Sie unterscheidet sich aber in einigen zentralen Punkten (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 174).

### 2.3.1 Funktion

Der Staat kommuniziert einerseits, um zu informieren und transparent zu sein, andererseits geht es darum, Vertrauen in die Verwaltung zu schaffen und Legitimation zu sichern. Zudem soll die Meinungsbildung wie auch die politische Partizipation gefördert werden (Neuroni, 2006). Die staatliche Öffentlichkeitsarbeit darf nur gemeinwohlbezogene Ziele verfolgen. Durch Öffentlichkeitsarbeit soll ein bestimmtes, positives Bild geschaffen werden, und die Bekanntheit und das Verständnis sollen gesteigert werden (Franz, 2013, S. 495).

Eine Umfrage bei Bund, Kantonen und Gemeinden zeigte, dass das Informieren als wichtigste Funktion beurteilt wird, gefolgt von der Förderung von Transparenz und Vertrauen sowie dem Issues- und Entscheidungsmanagement (Stücheli-Herlach, 2008, S. 155).

Verwaltungen haben vielfach ein Image-Problem, sie werden nicht ausreichend oder im gewünschten Ausmass wahrgenommen. Die Positionierung gelingt den Verwaltungen oft nicht, ebenso die Kommunikation über den Nutzen ihres Handelns. Die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen spielen eine immer wichtigere Rolle (Henkel & Schedler, 2008, S. 43).

Innovatives Verwaltungshandeln tangiert gemäss Hunziker & Deloséa (2010, S. 82) fast immer gesellschaftliche Werte. Darum kann die Verwaltung nicht nur eine politisch neutrale Position einnehmen. Die Verwaltungsleitung hat sich diese heikle ethische Frage der Positionierung gut zu überlegen. Als Grundtypen sind folgende Kategorien möglich:

- 1.) Politisches Unternehmertum: Unterstützung suchen für das Vorhaben, Koalitionen schmieden, geschickt agieren und darstellen, verhandeln.
- 2.) Public Marketing: Bevölkerung vom Vorhaben überzeugen, mit Aufklärungs- und Informationskampagnen die öffentliche Meinung beeinflussen.
- 3.) Politische Prozessbeeinflussung: hochwertige politische Entscheidung herbeiführen ohne für eine bestimmte Lösung einzutreten oder die Öffentlichkeit zu beeinflussen. Konsultationen, Vernehmlassungen, Arbeit in Kommissionen.
- 4.) Öffentliche Debatte: Bevölkerung zu einer Entscheidung bringen, Zurückhaltung bei der eigenen Meinung. Dialoge unterstützen.

Die Möglichkeiten zur Positionierung lassen sich mit folgendem Raster darstellen:



Abbildung 4: Strategien politischer Einflussnahme von Verwaltungsmanagement (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 84)

Hunziker & Deloséa (2010, S. 84) empfehlen jeder Geschäftsleitung, ihre eigene Strategie zu klären, sobald sie mit Entscheidungen von politischer Tragweite konfrontiert wird.

### 2.3.2 Anforderungen

Die Verwaltungskommunikation leitet sich primär aus den Sachaufgaben ab, die die Behörden zu erfüllen haben. Eine Behörde hat den Auftrag, die politische Meinungsbildung zu fördern. Die Bürger haben das Recht, sich über das administrative Geschehen ausreichend zu informieren, die Verwaltung hat die Pflicht zur Information. Die Verwaltungskommunikation leistet einen unverzichtbaren Beitrag für die freie und offene Willens- und Meinungsbildung. Dadurch werden Voraussetzungen geschaffen, um die Akzeptanz von Verwaltungen und ihren administrativen Akten zu verbessern (Czerwick, 2002, S. 493-494).

Die rechtlichen Grundlagen sorgen als begrenzender Faktor dafür, dass die Behörden die Kommunikation nicht zu ihren eigenen Gunsten wahrnehmen. Es werden wahrhaftige, sachliche und neutrale sowie umfassende, rechtzeitige und klare Informationen erwartet (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 174). Die Anforderungen an die Integrität der öffentlichen Kommunikation sind deutlich höher als in der Privatwirtschaft. In Zusammenarbeit von rechts- und kommunikationswissenschaftlichen Theorien sind Standards für die staatliche Kommunikation entwickelt worden. Dabei handelt es sich um Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit. Weiter auch die Anforderung der Vollständigkeit und Legitimität (Stücheli-Herlach, 2008, S. 155). Neuroni (2006) und Jarren (2005, S. 51) nennen als zusätzliche Anforderung auch noch die Wahrheit und Verantwortlichkeit.

### 2.3.3 Herausforderungen

Mit der zunehmenden Spezialisierung einzelner Gruppen innerhalb der Verwaltung wird die Kommunikation gegenüber der Gesellschaft schwieriger. Die Gesellschaft verliert quasi den Anschluss an das, was die Verwaltung macht. Je eifriger eine Verwaltung versucht, die Bürger zu überzeugen, umso weniger überzeugt sie. Gerade dann, wenn die Kommunikation am

Glaubwürdigsten sein müsste – beispielsweise in einer Krise - überzeugt sie am wenigsten. Zudem ist im Gegensatz zu den Kosten der Nutzen der Kommunikation schwer messbar und die Aufmerksamkeit ist immer bei den aktuellen Themen. Eine kontinuierliche, authentische Kommunikation ist aufwändig und schwierig (Schedler, 2015).

Die Verwaltung kommuniziert immer auch mit der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit ist jedoch keine homogene Masse. Verbände, Interessengruppen und politische Parteien prägen als intermediäre Organisationen die Diskussion in den Medien und nehmen in der Kommunikation eine Schlüsselrolle ein. Diese Aspekte müssen in der Kommunikation berücksichtigt werden (Hunziker & Deloséa, 2010, S. 175).

### **2.3.4 Unterschiedliche Logiken von Medien, Politik und Verwaltung**

Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung gilt es unterschiedliche Rationalitäten zu berücksichtigen. Während die Verwaltung Lösungen will und Themen versachlicht, ist die Denkweise der Politik jene der Profilierung und Personifizierung. Die Denkweise der Medien kann grob unterteilt werden in Boulevard- und Qualitätsmedien. Erstere sind auf der Suche nach Ereignissen und Skandalen und betreiben Empörungsmanagement, während die letzteren Entwicklungen suchen und reflektieren (Schedler 2015).

Das Verhältnis der Verwaltung zu den Medien ist ein konflikthafte Themenfeld. Die Medien funktionieren nach eigenen Regeln und sind keine Sprachrohre der Verwaltung. Die Medien differenzieren sich in der Art der Berichterstattung und sind dem Zwang der Wirtschaftlichkeit ausgesetzt. Die Botschaften, welche durch die Medien transportiert werden, können mitunter denen der Verwaltung widersprechen. Medien prägen heute in einem bedeutenden Ausmass alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Politische oder demokratische Prozesse werden stark durch die Medien beeinflusst und die Öffentlichkeit wird zum entscheidenden Erfolgsfaktor. Durch eine Analyse der Wettbewerbsverhältnisse im Medienmarkt lässt sich das Verhalten der Medien verstehen. Zuerst muss ermittelt werden, welche Medien eine Bedeutung haben. Für die Anliegen auf Kantonsebene sind die sprachregionalen Medien aus Radio, Fernsehen und Tageszeitung wichtig (Neuroni, 2006).

Für eine wohlwollende Berichterstattung ist jedoch auch ein gutes Verhältnis zu den Journalisten wichtig. Allerdings garantiert auch dies nicht, dass die gewünschten Aspekte aufgenommen werden. Oft werden lediglich Teilaspekte herausgepickt, manche Pressemitteilungen werden ignoriert oder die eigentliche Botschaft wird nicht aufgegriffen. Gemäss Neuroni (2006) wird die Situation verheerend, wenn die Journalisten eine Sensation oder gar einen Skandal wittern. Journalisten berichten über Menschen, die Verwaltung oft über (trockene) Themen.

Gemäss Grossenbacher (2010, S. 131–144) sind die Medien und der Staat aufeinander angewiesen. Die Medien brauchen Informationen und diese stammen häufig von den staatlichen Medienstellen. Eine Studie in den Kantonen Zürich und St. Gallen hat ergeben, dass es bei der Hälfte der Berichterstattungen keine Eigenleistung der Medien gibt. Die positive Selbstdar-

stellung in den Mitteilungen wird von den Medien zwar abgeschwächt, aber letztlich resultieren positive Reputationseffekte und ein Einfluss auf das Themen-Management. Die Medien greifen das Hauptthema einer Information meistens auf. Eigenleistungen der Medien gibt es vor allem bei ereignisnahen Themen. Entscheidend ist die Attraktivität der Thematik. Nachrichtenwerte wie ‚Konflikt‘, ‚Persönlichkeit‘ und ‚Emotion‘ spielen eine Rolle, aber manches deutet darauf hin, dass der Themenkontext und die Vorgeschichte von zunehmender Bedeutung sind. Die Aufmerksamkeit ist am grössten, wenn ein Themen-Frame etabliert ist (bspw. Ausländerkriminalität).

Medien reduzieren die Informationen und stellen das politische Geschehen in den Kantonen generell konfliktreicher dar, als es ist. Mit Medienkonferenzen wird bereits eine Vorselektion für die Medien gemacht. Von Medienkonferenzen wird häufig berichtet. Eine Studie von 1986 ergab ebenfalls schon ein Themen- und Aktualitätsdiktat durch die Öffentlichkeitsarbeit und wenig Kommentierungsleistung der Medien. Diese übernehmen Interpretationsmuster und neutralisieren positive Wertungen. Dies hat sich heute noch etwas akzentuiert. Die Öffentlichkeitsarbeit der Behörden wurde professionalisiert und es gelingt durchaus, durch ein geschicktes Themen-Management die Output-Leistung zu beeinflussen (ebd.).

Martinelli & Schönbächler (2010, S. 24) verweisen auf Bonfadelli, gemäss dem die bis jetzt durchgeführten empirische Studien zeigen, dass die von den Medien aufgenommen Themen tatsächlich eine Agenda-Setting-Funktion haben und dadurch eine Lenkung des Publikums stattfindet. Die von den Medien ausgewählten Themen auswählen beeinflussen somit die soziale Realität der medienkonsumierenden Menschen.

Fazit: Mit der sachlichen, transparenten und kontinuierlichen Information ist es nicht getan. Es ist ebenso wichtig, mit Öffentlichkeitsarbeit das Vertrauen und die Legitimität zu erhöhen. Obwohl die Medien einer anderen Logik folgen, sind sie auf Informationen angewiesen und nehmen die angebotenen Themen häufig auf.

## **2.4 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Sozialhilfe**

### **2.4.1 Das Image in der Presse**

Es gibt nur wenige Untersuchungen über die Medienberichterstattungen zur Sozialhilfe resp. zur sozialen Arbeit generell. Nachfolgend einige Ergebnisse inhaltsanalytischer Auswertungen. Roth (2008) untersuchte die 2000 bis 2002 in der Tages- und Fachpresse vermittelten Konflikte rund um die Sozialhilfe der Städte Bern und Zürich. Martinelli & Schönbächler (2010) analysierten von Mai 2008 bis Mai 2009 das in den Printmedien vermittelte Berufsbild der Sozialen Arbeit. Möhrle (2008) schliesslich fasst die Ergebnisse einer Analyse aus Österreich zusammen, in welcher das Image der Sozialhilfe in der Presse beleuchtet wurde.

Die Sozialhilfe resp. die Sozialämter der Städte Bern und Zürich waren vor einigen Jahren längere Zeit stark im öffentlichen Fokus. Gemäss Roth (2008, S. 135) ging es in Bern um die Sozialhilfepraxis und damit verbunden um grundlegende ethische Fragen. In Zürich drehte

sich der Konflikt vorwiegend um den Führungsstil und das Reformtempo im städtischen Sozialdienst. Die Auswertung bestätigt, dass in der Öffentlichkeit zahlreiche emotionalisierte Konflikte um die Sozialhilfepraxis ausgetragen wurden und die Parlamente stark beteiligt waren. Roth (2008, S. 135-136) sieht verschiedene Ursachen für die Zunahme von Konfliktfeldern:

- Fiskalpolitische Konflikte rund um den Einsatz öffentlicher Mittel und die Interventionen zur Kürzung/Eindämmung der Ausgaben
- Sozialpolitische Konflikte um die Ausrichtung der Sozialhilfe (Vermeidung von Missbrauch versus Grundrecht auf soziale Existenzsicherung)
- Ordnungspolitische Konflikte um die Verweigerung/Kürzung der Sozialhilfe
- Personelle Konflikte wie der Widerstand gegen ambitionierte Reformprojekte

In diesem zentralen gesellschaftlichen Diskurs, fordert Roth, müssen sich die Professionellen der Sozialarbeit vermehrt Gehör verschaffen. Der erreichte Stand an wohlfahrtsstaatlichen Massnahmen kann nur gehalten werden, „wenn sich die Betroffenen (...) verstärkt selber zu Wort melden. Neben den bekannten Strategien der Informations- und Abstimmungskampagnen sind neue Formen der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. über Blogs, Internet-Resolutionen, etc.) in Erwägung zu ziehen“ (Roth, 2008, S. 146).

Nach Möhrle (2008, S. 20) erfolgt in Österreich über die Printmedien kein ausgewogenes Bild der öffentlichen wirtschaftlichen Sozialhilfe. Die Gründe dafür sind vielfältig. Auffallend war, dass zwei Drittel der Artikel von Journalistinnen geschrieben wurden, die bisher nur wenig zum Thema publiziert hatten. Die Mehrheit der Schreiber war also ziemlich unvertraut mit Fragen der Sozialhilfe und verfügte über wenig bis keine spezifischen Grundkenntnisse über die öffentliche Sozialarbeit. Informationen müssen darum jeweils ganz besonders verständlich und umfassend vermittelt werden, selbst dann, wenn nach dem Umfassenden gar nicht gefragt wird. Auch Möhrle (2008, S. 19-21) vertritt die Meinung, dass die Soziale Arbeit eine Strategie zur wirksamen Eigenprofilierung benötigt. Öffentlichkeitsarbeit ist notwendig, etwa wenn Aufklärung, Legitimation, gesellschaftliches Verständnis und sozialpolitische Veränderungen im Vordergrund stehen. Soziale Arbeit muss verständlich darstellen können, was sie tut, und begründen können, warum sie es tut. Professionelle Öffentlichkeitsarbeit ist nötig zur Profilierung und für das Krisenmanagement. Und weiter:

„Wer heute nicht aktiv um Relevanz, Akzeptanz und Legitimität des eigenen Handelns wirbt, gefährdet seinen wirtschaftlichen Erfolg oder die Durchsetzung seiner Interessen, Überzeugungen und Positionen. Dazu reicht es schon längst nicht mehr, nur ein bisschen «Gutes zu tun» und möglichst viel darüber zu reden. (...) Neben einer offensiven, strategisch gut vorbereiteten und intelligent inszenierten Medienarbeit gehört der kampagnenartig orchestrierte Einsatz von Onlineplattformen, Blogs und Eigenmedien im Netz unbedingt dazu“ (Möhrle, 2008, S. 20-21).

Er ist der Meinung, dass mit einer langfristig angelegten Strategie zur wirksamen Eigenprofilierung viel mehr getan werden könnte, um den Wert der Sozialarbeit im Bewusstsein der Öffentlichkeit erfolgreich zu verankern. Dabei ist ein Verständnis für die Funktions- und Wirkungsmechanismen der Medienwelt ebenso Voraussetzung für ein zielgerichtetes kommuni-

katives Handeln wie professionelle Kommunikations-Skills und -Tools. Ein wichtiger Punkt ist zudem die frühzeitige Vorbereitung auf Krisen (Möhrle, 2008, S. 21).

Zu einem ähnlichen Schluss kommen Martinelli & Schönbacher (2010). Sie stellten zwar fest, dass die Berichterstattung tendenziell neutral bis wohlwollend ausfällt und weniger Wertung enthält als angenommen. In den Artikeln werden vielfach einzelne Geschichten und Personen erwähnt, um einen konkreten, persönlichen Bezug zum Thema herzustellen. Dass die Professionellen der Sozialen Arbeit „Not lindern“ sowie Benachteiligten „helfen“ wird positiv gewürdigt (S. 49-53). Die Meldungen der Sozialen Arbeit werden vorwiegend von den Lokalressorts der Medien aufgenommen.

Über das Berufsbild wurde mit Ausnahme der Weltwoche vorwiegend neutral oder positiv berichtet (S. 49). In den negativen Berichterstattungen wurde ein Bild vom Sozialarbeiter transportiert, „welcher tendenziell naiv und hilfsbereit ist, sich jedoch von der ‚gerissenen‘ Klientel ausnützen lässt“ (S. 53). Es gab aber auch positive Beispiele wie die Rubrik „Heisser Draht“ im Blick, welche einen positiven Akzent setzt und Sozialarbeitende implizit als sachkompetente, engagierte Berufsleute darstellt (S. 56). Die von der Leserschaft formulierten Fragen sind an reale Personen geknüpft und werden von Expertinnen sachlich und nachvollziehbar beantwortet. „Die hier erzeugte Medienrealität vermittelt den Lesenden das Bild von fähigen und für die Klientel äusserst hilfreichen Berufsleuten der Sozialen Arbeit“ (S. 55).

Die Autoren empfehlen der Profession der Sozialen Arbeit, „mit selbstbewusster und informativer Öffentlichkeitsarbeit Eigenwerbung zu machen, um den Bekanntheitsgrad ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit zu steigern“ (S. 1). Es sollen Stellen für professionelle Öffentlichkeits- und Medienarbeit geschaffen werden, welche darüber informieren, „was Soziale Arbeit tut und bewirkt und welche Bedeutung die Profession in der Gesellschaft inne hat. Sie können die lösungs- und zielorientierten Arbeitsweisen der Sozialen Arbeit einer breiteren Öffentlichkeit bekannt machen und so versuchen, Verständnis und Respekt zu gewinnen“ (S. 69).

Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass Tages- oder Wochenzeitungen gewonnen werden könnten, „eine Kolumne für sozialarbeiterisches Wirken und Handeln zur Verfügung zu stellen. Darin können regelmässig aktuelle soziale Themen mit der alltäglichen Berufsausübung von Sozialarbeitenden verknüpft werden“ (S. 71).

Fazit: Mit geschickter strategischer Öffentlichkeitsarbeit kann Akzeptanz und Verständnis gefördert werden. Bei Medien ist Interesse und Wohlwollen vorhanden, allerdings sollte verständlich und umfassend informieren, da wenig Wissen vorhanden ist. Intern können Kommunikationsfähigkeiten aufgebaut werden. Auch neue Formen der Öffentlichkeitsarbeit sind zu überlegen (Blog, Betroffene zu Wort kommen lassen u.a). Kolumnen oder ein heisser Draht helfen bei der Imagepflege. Um einen persönlichen Bezug zu ermöglichen, sollten konkrete Beispiele aus der Praxis gebracht werden. Zudem ist das Krisenmanagement wichtig.

## 2.4.2 Kommunikation zur Sozialhilfe in den Städten Zürich und Bern

In diesem Kapitel wird kurz dargestellt, was für Folgen für die Kommunikation die vorher erwähnte hohe mediale Aufmerksamkeit in den Städten Zürich und Bern mit sich brachte.

Díe (2008) befasste sich mit der Kommunikationsstrategie der Sozialhilfe der Stadt Zürich. Sie hat die in Zürich verfolgte Strategie analysiert und Anregungen für ein Kommunikationskonzept mit entsprechenden Botschaften skizziert. Eine wichtige Erkenntnis ihrer Arbeit lautet, dass Kommunikation in Krisenzeiten in ein Kommunikationskonzept eingebettet sein muss, und dass dieses nicht erst in Krisenzeiten konzipiert werden sollte. Als Denkanstösse hat Díe (2008, S. 37-38) einige Aspekte für ein Kommunikationskonzept für die Stadt Zürich aufgeführt, welche detailliert zu prüfen und auszuarbeiten wären. Als Kommunikationsziele führt sie die gesellschaftliche und politische Legitimation auf sowie die Förderung des institutionellen Kapitals durch den Ausbau der internen Kommunikation und der Vernetzung.

Die Stadt Zürich hat 2007 beschlossen, die Kommunikationsarbeit des Amtes bezüglich Sozialhilfe auszubauen. Es wurde unter anderem eine Kommunikations- und Pressestelle geschaffen, welche für Anfragen zur Verfügung steht. Die Stelle soll regelmässig, rasch und umfassend Medien, Öffentlichkeit und Bevölkerung über Aufgaben, Aktivitäten und Leistungen der Sozialhilfe Zürich informieren. Zudem sollen eigene Beiträge lanciert und die Themenführerschaft übernommen werden (Díe, 2008, S. 36).

In der Stadt Bern stand die Sozialhilfe - ausgelöst durch den sogenannten „BMW-Fall“ im August 2007 – ebenfalls während längerer Zeit stark im öffentlichen Fokus. In einem umfassenden Projekt wurden verschiedene Bereiche der Sozialhilfe überprüft, so auch die Kommunikation. Als Sofortmassnahme wurde unter anderem ein Kommunikationskonzept erarbeitet, „um die Behörden und die Öffentlichkeit über die Situation in der Sozialhilfe im Allgemeinen und das Kontrollwesen und Sozialhilfemissbrauch im Besonderen transparent, stufen- und adressatengerecht zu informieren“ (Stadt Bern, 2007, S. 4).

Die Analyse ergab, dass quantitativ zur Sozialhilfe genug kommuniziert wird. Handlungs- und Änderungsbedarf wurde jedoch bezüglich der Qualität der Kommunikation geortet. Der Inhalt und die Sprache waren oft zu „fachspezifisch und an ein Insiderpublikum gerichtet, die Form eher zu ‚papierig‘ und nach Verwaltung ‚riechend‘. Gewisse Sozialhilfekommunikationen sollten deshalb sprachlich vereinfacht, inhaltlich zugespitzt und bezüglich Form grafisch aufbereitet werden“ (Stadt Bern, 2008b, S. 41).

Das Kommunikationskonzept Sozialhilfe der Stadt Bern (2008a) ging der Frage nach, was kommuniziert werden muss. Zur Begrenzung der Kommunikation wurden Kommunikationsgrundsätze formuliert. Festgehalten wurde unter anderem die Wichtigkeit der Stufen- und Adressatengerechtigkeit wie auch die Einfachheit und Verständlichkeit der Informationen.

Fazit: Spätestens nach einer Krise wird klar, dass eine Vorbereitung auf Krisen wichtig ist. Zürich baute die Kommunikationsarbeit aus und professionalisierte sie, Bern fokussierte auf die Qualität der Kommunikation, indem Inhalt und Sprache verständlicher und leserfreundlicher aufbereitet werden.

## 2.5 Was machen Politiker und Politikerinnen mit Informationen?

In den vorangehenden Kapiteln wurde aufgezeigt, weshalb eine verstärkte Kommunikation und mehr Informationen gefordert sind. Was Informationen in diesem politischen und gesellschaftlichen Diskurs zur Meinungsbildung oder gar Verhaltensänderung beitragen können, hat Demaj (2015a, 2015b) in einer Studie mit Politikern untersucht. Die Untersuchung, wie Informationen die Entscheide der Politiker beeinflussen, ergab ernüchternde Resultate.

Je mehr Informationen Politiker zu einer Debatte erhielten, desto polarisierter waren die unterschiedlichen politischen Lager. Informationen kommt zwar eine grosse Bedeutung zu, Entscheidungen werden jedoch aufgrund von Wert- und Interessenshaltungen gefällt. Die Daten werden so selektiert und kombiniert, dass sie in einen Erklärungszusammenhang passen und bestimmte Schlussfolgerungen implizieren. Je klarer respektive politisch einfacher sich eine Frage beantworten lässt, desto mehr führen zusätzliche Informationen zu einer Polarisierung. Wenn die parteipolitische Werteorientierung in einer Frage klar ist, führen Informationen nur zu extremeren Haltungen und verstärken das politische Urteil von dem, was ohnehin als intuitiv richtig erscheint.

Politiker müssen ein moralisches Urteil fällen, ob etwas gut oder schlecht bzw. richtig oder falsch ist im Hinblick auf ein gesellschaftliches Gut, das sie schützenswert erachten wie beispielsweise die Fairness. Was tun, wenn nun also die Politikerinnen durch ihre Ideologien und Interessen getrieben werden, Informationen zu ignorieren oder äusserst selektiv verwenden? Laut Demaj (2015b, 2015c) erfolgt das Nachdenken vor einer Entscheidung nur, wenn es ein Dilemma gibt. Es müssen Entscheidungssituation geschaffen werden, welche die menschliche Entscheidungsmechanik zwingt, verschiedene Sichtweisen abzuwägen, bevor eine Schlussfolgerung produziert werden kann. Das heisst, dass in den Berichten Konflikte aufgezeigt werden sollen und eine Entflechtung von einzelnen Aspekten verhindert werden soll. Nur wenn das Dilemma erkannt wird, haben Informationen eine Chance für die Meinungsbildung. Insbesondere seien auch politische Neulinge offener für Informationen in ihrer Entscheidung (Demaj, 2015c).

Fazit: Damit Informationen zur Meinungsbildung beitragen, müssen sie ein Dilemma schaffen, welches dazu führt, verschiedene Sichtweisen abzuwägen. Anstatt einzelne Themen zu entflechten sollten Zusammenhänge aufgezeigt werden. Politische Neulinge sind offener für Informationen.

## 2.6 Issue und Krisenmanagement als Teil der Öffentlichkeitsarbeit

In Anbetracht der vielen Krisen, welche die Sozialhilfe bereits erfahren hat und der gesellschaftlichen Relevanz und Brisanz der Entwicklungen erfolgt in diesem Kapitel ein kurzer Blick auf das Issue und Krisenmanagement.

Beim Issue Management geht es darum, relevante Themen, die in der Öffentlichkeit und in Interessengruppen aufkommen, frühzeitig zu erkennen und adäquat darauf zu reagieren. Issue Management lässt sich als eine Technik kommunikativer Vorsorge begreifen, mit der eine „Organisation versucht, politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Issues (...) und die dazu einsetzende Meinungsbildung in der Öffentlichkeit zu identifizieren oder zu implementieren mit dem Ziel, Nutzen für eine Organisation zu vermehren und/oder Schaden von ihr abzuwenden“ (Merten, 2001, S. 42, zitiert von Nietlispach, 2015).

Es gilt, sich immer wieder zu überlegen, was in der Gesellschaft passiert und was eine Krise auslösen könnte. Fragen und Antworten zu allen Problemen werden gesammelt, dabei soll auch das Undenkbare gedacht werden (Schedler, 2015). Das Ziel ist, agieren zu können statt reagieren zu müssen. „Indem man frühzeitig erkennt, dass ein Thema in der Bevölkerung stark an Bedeutung gewinnen wird, kann die Unternehmung kommunikativ aktiv werden, bevor die Thematik auf ihrem Höhepunkt angelangt ist. Dies erleichtert es ungemein, der Öffentlichkeit die eigene Position zu vermitteln“ (Holzner, 2015).

Der Issue Management Prozess kann in folgende Schritte unterteilt werden:

1.	Suche und Identifizierung aller unternehmensrelevanter Issues.
2.	Priorisierung der als relevant identifizierten Issues.
3.	Detailanalyse der besonders relevanten Issues.
4.	Wahl zur Beeinflussung der besonders relevanten Issues.
5.	Detailplanung und Implementierung der Strategie zur Beeinflussung besonders relevanter Issues.
6.	Ergebniskontrolle und Prozessevaluierung.

Tabelle 1: Prozess Issue Management gemäss Nietlispach, 2015

Als Ergänzung zum Issue Management sollte eine Organisation sich auch Gedanken über die Kommunikation in Krisenzeiten machen. Die ersten Überlegungen im Prozess der Krisenkommunikation entsprechen dem Issue Management, nämlich die Identifikation kritischer Themen und die Installation eines Frühwarnsystems. Weitere präventive Massnahmen sind die Beziehungspflege zu Multiplikatoren und die Erarbeitung eines Krisenhandbuchs mit Verantwortlichkeiten, Abläufen, Kontakten und Ansprechpartnern. Als Vorbereitung können auch konkrete Szenarien ausgearbeitet und ein Medientraining absolviert werden.

Der Krisenkommunikationsprozess von Nietlispach (2015) zeigt auf, welche Aufgaben darüber hinaus während sowie nach einer Krise zu erledigen sind.

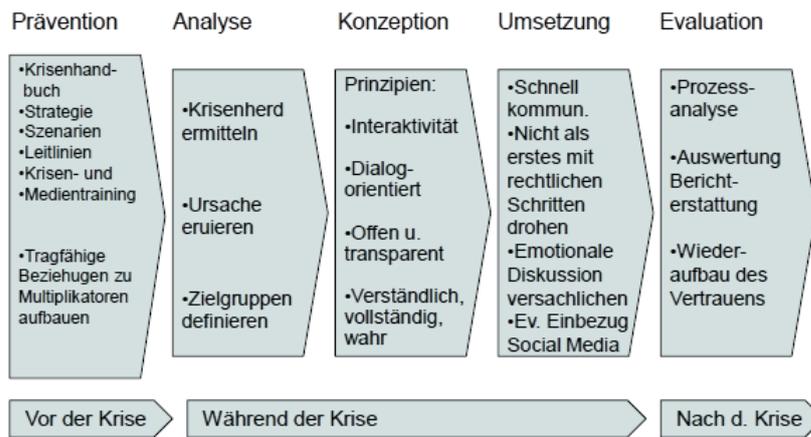


Abbildung 5: Krisenkommunikationsprozess Nietlispach 2015 (mit Bezug auf Carrel, 2004)

Ein Konzept für die Krisenkommunikation ist elementar, um im Krisenfall rasch, umfassend und korrekt Stellung nehmen zu können. Dabei ist auch die interne Kommunikation zu bedenken. Mit einer funktionierenden Krisenorganisation soll Image-Schaden und Akzeptanzverlust verhindert werden.

Fazit: Issue Management und eine Vorbereitung auf Krisen kann grossen Image-Schaden und Akzeptanzverlust verhindern und ermöglicht der Institution agieren zu können statt reagieren zu müssen.

### 3 Kommunikationskonzept

Die Grundlage für jede Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit ist die „systematische, auf eine langfristige Wirkung angelegte Entwicklung von Kommunikationsmassnahmen“ (Franck, 2008, S. 29). Den Rahmen dafür bildet das Kommunikationskonzept. Nachfolgend wird vereinfacht ausgeführt, wie bei der Erstellung eines Kommunikationskonzeptes vorzugehen ist. Die Antworten auf die Fragen „Wer sind wir?“, „Was bringen unsere Dienstleistungen“ und „Warum braucht es uns überhaupt?“ sind die Basis einer überzeugenden Kommunikation. Als Resultat des Analyse- und Planungsprozesses soll eine klare Linie mit starken widerspruchsfreien Botschaften in einer adäquaten, einheitlichen Sprache entstehen (Holzner, 2015). Das Kommunikationskonzept ist in einen Analyse-, Planungs-/Strategie- und operativen Teil gegliedert. Es ist das Scharnier zwischen Kommunikationsproblem und Problemlösung.

#### 3.1 Ausgangslage, Analyse & Bewertung (Ist)

Vorab gilt es zu überlegen, wie eine Organisation wahrgenommen wird und dasteht. Dabei kann ein kritisches Auge von aussen helfen. Es gilt aber auch zu überlegen, wie man gerne wahrgenommen werden möchte (Soll). Wer sind wir, was wollen wir und was haben wir? Häufig wird eine SWOT-Analyse gemacht, welche Stärken, Schwächen, Chancen sowie Gefahren sichtbar macht (Holzner, 2015).

#### 3.2 Ziele (Soll)

Gemäss Henkel & Schedler (2008, S. 46) ist die strategische Positionierung der erste Schritt der Zieldefinition. Sie bildet den Ausgangspunkt, daraus werden die Aussagen und Instrumente wie auch die Ziele abgeleitet.

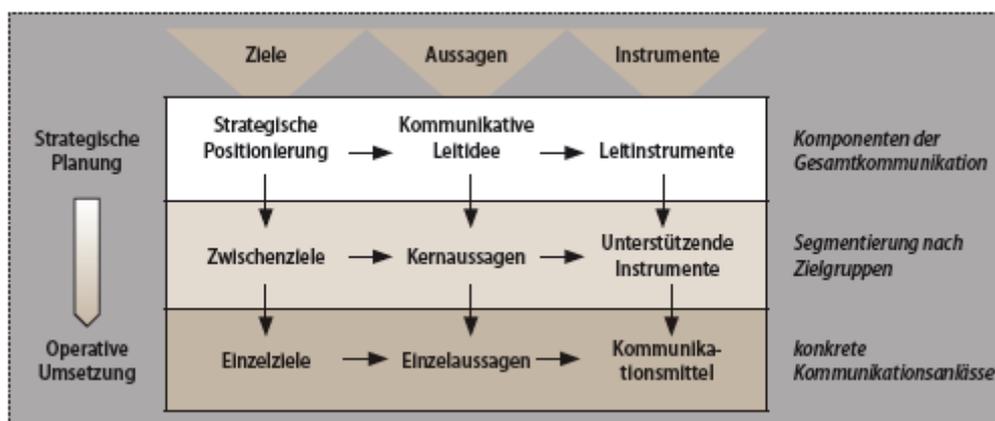


Abbildung 6: Inhaltliche Ordnung eines integrierten Kommunikationskonzeptes (Henkel & Schedler, 2008, S. 46, in Anlehnung an Bruhn 2003)

In der Positionierung wird festgehalten, wie die Organisation wahrgenommen werden möchte. Die Positionierung erfolgt gegenüber allen Anspruchsgruppen, denn die Anforderungen kön-

nen je Anspruchsgruppe unterschiedlich sein. Eine Positionierung baut im Idealfall auf Eigenschaften, also Adjektiven. Drei bis fünf Adjektive sollen die Philosophie und Tätigkeit zum Ausdruck bringen (Holzner, 2015). Die Positionierung muss den Spagat zwischen politischer Kompatibilität und Kundenbedürfnissen leisten und hat auch für Mitarbeitende Identifikationspotential zu stiften. Aus der strategischen Positionierung werden Zwischenziele je Zielgruppe abgeleitet, welche später in Einzelziele verfeinert werden (Henkel & Schedler, 2008, S. 49).

### **3.3 Botschaften**

Welche Botschaften und Inhalte sollen vermittelt werden? Botschaften legen fest, was beim Empfänger präsent sein soll (Hunziker & Deloséa, S. 179). Mit Hilfe eines Agenda Settings wird definiert, mit welchen Themen man präsent sein will und mit Hilfe einer Kommunikationsagenda werden diese aktiv bearbeitet (Schedler, 2015).

Aus der strategischen Positionierung wird gemäss Henkel & Schedler (2008, S. 45) die kommunikative Leitidee abgeleitet. Aus den zielgruppenspezifischen Zielen werden glaubhafte Kernbotschaften je Zielgruppe abgeleitet. Die unterschiedlichen Kommunikationsmassnahmen an die verschiedenen Zielgruppen müssen in sich stimmig sein und dürfen sich nicht widersprechen, denn oft sind einzelne Menschen Mitglieder verschiedener Zielgruppen. Die Botschaften dürfen ebenfalls nicht der Positionierung widersprechen und sollten sich idealerweise gegenseitig ergänzen und die Botschaft verstärken (Holzner, 2015). Die Botschaften müssen zudem glaubwürdig und umsetzbar sein. Oft wird ein Leitmotiv (Symbol, Slogan, Figur) gewählt, um das Bewusstsein zu erhöhen oder den Nutzen erfahrbar zu machen (Schedler, 2015).

Auch Kommunikationsziele sollen – wie bei Zielen üblich – SMART formuliert sein, das heisst spezifisch, messbar, angemessen, relevant und terminiert. Zielgrössen stellen häufig auf die Bekanntmachung und Legitimierung des öffentlichen Dienstleistungssektors ab (Henkel & Schedler, 2008, S. 44). Botschaften können bei gleichem Inhalt unterschiedlich formuliert werden. Durch Anpassung der Sprache können quasi unterschiedliche Angebote gemacht werden, damit eine Auswahl besteht (Schedler, 2015).

### **3.4 Zielgruppen**

Eine öffentliche Verwaltung verfügt über eine Vielzahl meist sehr heterogener Anspruchsgruppen. Deren Ansprüche an die Verwaltung können sehr unterschiedlich sein. Bestimmte Anspruchsgruppen sind einflussreicher als andere und sie unterscheiden sich auch in ihrer Positionierung. Anhand eines – regelmässig zu aktualisierenden - Rasters können die einzelnen Akteure bezüglich Gestaltungsmacht und Interessen unterschieden werden.

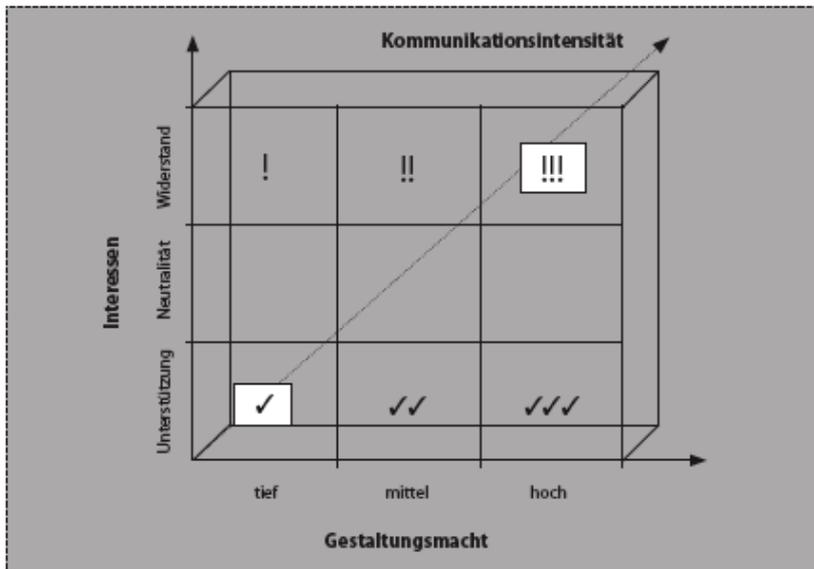


Abbildung 7: Strategisches Stakeholder Portfolio der öffentlichen Verwaltung (Henkel & Schedler, 2008, S. 45)

Ein regelmässiger Dialog mit den wichtigsten Anspruchsgruppen ist wichtig. Damit wird die Anspruchsgruppe zur Zielgruppe. Je nach Zielsetzung stehen andere Zielgruppen im Fokus der Kommunikation. „Die Intensität der Aktivitäten sollte auf die Gestaltungsmacht und die Interessen abgestimmt sein. Je höher die Gestaltungsmacht und je widersprüchlicher die Interessen, je höher muss die Kommunikationsintensität sein“ (Henkel & Schedler, 2008, S. 45). Verwaltungen können überlegen, was die Anspruchsgruppen erwarten, wenn sie mit der Verwaltung zu tun haben. Am besten ist es, die Kunden positiv zu überraschen (Schedler, 2015).

### 3.5 Instrumente und Kommunikationskanäle

Aus der kommunikativen Leitidee ist ein Leitinstrument abzuleiten (Henkel & Schedler, 2008, S. 46; Bruhn, 2003). Danach werden aufgrund der zielgruppenspezifischen Ziele die Massnahmen und Instrumente bestimmt. Die Kommunikationsintensität ist auf die Interessenslage und die Gestaltungsmacht abzustimmen (Henkel & Schedler, 2008, S. 46).

Die Kanäle werden danach gewählt, wie die Botschaft am besten an die Zielgruppe gebracht wird. Die Kommunikationsmassnahmen werden also aufgrund der Bedürfnisse und Vorlieben der Zielgruppe gewählt (Holzner, 2015). Folgendes Raster gibt einen Überblick über die Kommunikationskanäle.

<b>Richtung</b>	aktiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsveranstaltung</li> <li>• Diskussion mit Zielgruppen</li> <li>• Einzelgespräche</li> <li>• Führungsmeetings</li> <li>• Medienorientierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hauszeitung</li> <li>• Anschlagbrett</li> <li>• interne Berichte</li> <li>• Pressemappe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intranet / Internet</li> <li>• Blog</li> <li>• Twitter</li> </ul>
	reaktiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auskunftsstellen/ Hotline</li> <li>• Medienauskünfte</li> <li>• telefonische Kundenanfragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schriftliche Beantwortung von Anfragen</li> <li>• Informationsblätter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• E-Mail Antworten</li> <li>• FAQ<sup>147</sup></li> <li>• interaktive Webformulare</li> </ul>
	diagnostisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaffeepausen</li> <li>• «Grumbe hour»</li> <li>• Präsenz an informellen Anlässen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presseanalysen<sup>148</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Webanalysetools<sup>149</sup></li> </ul>
		mündlich	gedruckt	elektronisch
		<b>Medium</b>		

Abbildung 8: Kommunikationskanäle, Hunziker und Deloséa (2011, S. 181)

Die Medien sind in der Verwaltungskommunikation zentral, unterscheiden sich jedoch bezüglich Sprache stark. Es gilt zu überlegen, wo man mit welchen Themen drin sein möchte und wie die Leute erreicht werden können. Die Botschaft muss der Sprache des Adressaten entsprechen (Schedler 2015).

### 3.5.1 Elektronische Portale / neue Medien

Viele, wenn nicht gar alle Zielgruppen suchen sich ihre Informationen heute im Internet. Das Internet hat die Kommunikation stark verändert und die Kluft zwischen Verwaltung und Bürger hat sich deutlich verkleinert. Der direkte Dialog ermöglicht neue Formen der Kommunikation. Die Öffentlichkeit tritt zunehmend via elektronische Portale, soziale Netzwerke oder Dienste wie twitter an die Verwaltung heran. Immer mehr öffentliche Verwaltungen arbeiten mit den neuen Medien. Damit können neue Möglichkeiten der Erreichbarkeit und der Öffentlichkeitsarbeit geschaffen werden. Ein aktuelles und zielgruppenorientiertes Angebot zu betreiben, das mediengerecht, interaktiv und bedienungsfreundlich ist braucht aber Wissen, Zeit und Geld (Franck, 2008, S. 17). Die Anforderungen fürs planen, implementieren, betreuen und auswerten sind nicht zu unterschätzen. Es gilt, genau zu prüfen und überlegen, welche Kanäle betrieben werden sollen und können.

### 3.6 Umsetzung und Kontrolle

Bei der Umsetzung der einzelnen Massnahmen empfiehlt sich ein regelmässiger Blick zurück auf die Positionierung, die wichtigste Zielgruppe, das Ziel und die Botschaft. Damit die (integrierte) Kommunikation im Alltag funktioniert, muss sich die Leitung bewusst sein, wie wichtig diese ist und die verantwortliche Person muss mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet sein. Ebenfalls entscheidend ist die gute Zusammenarbeit aller mit Kommunikation

beauftragten Stellen (Holzner, 2015). Wie in jedem Regelzyklus bzw. Managementkreislauf wird am Schluss die Zielerreichung kontrolliert. Dabei wird geschaut, weshalb allenfalls ein Ziel nicht oder nur teilweise erreicht wurde und wie es zukünftig besser gemacht werden kann. Damit ist die Kontrolle der Zielerreichung ein erster Schritt zur Analyse des neuen Ist-Zustandes.

**Fazit:** Wie eine Organisation wahrgenommen wird und wie sie gerne wahrgenommen werden möchte sind Ausgangspunkte beim Erarbeiten eines Kommunikationskonzeptes. Neben der Positionierung bilden die kommunikative Leitidee und die Leitinstrumente Komponenten der Gesamtkommunikation. Die Zielgruppen sind zu kennen und die Kommunikation auf diese abzustimmen. Das Internet bietet neue Möglichkeiten, diese gilt es aber zu beherrschen.

## **4 Kommunikation im Kantonalen Sozialamt und der Abteilung Existenzsicherung**

Nach dem Theorieteil nun zur Praxis. Zuerst erfolgt ein Blick auf die gesetzlichen Grundlagen. Danach werden die einzelnen Organisationseinheiten, welche für die Kommunikation im Kanton Bern und insbesondere für jene der Abteilung Existenzhilfe wichtig sind, kurz vorgestellt.

Hauptinhalt ist die Analyse des aktuellen Kommunikationssystems in der Abteilung Existenzsicherung und im Kantonalen Sozialamt sowie dessen strategische Planung. Es wird geschaut, ob ein Kommunikationskonzept und eine Kommunikationsstrategie vorliegen und was darin steht. Auch interessieren die ergänzenden Unterlagen und Vorgaben zur Kommunikation im Sozialamt. Es wird betrachtet, was in all den vorhandenen Prozessen und Dokumenten zur Strategie und den Zielen drin steht und welche Botschaften für welche Zielgruppen mit welchen Instrumenten gesendet werden sollen. Dabei interessieren nicht die einzelnen Kommunikationsmassnahmen sondern die Strategie, die Botschaften und die Zuständigkeiten. Es wird geprüft, was im Vergleich zum Theorieteil vorhanden ist und was nicht. Zudem erfolgt eine subjektive Einschätzung zur Verständlichkeit und Aufteilung der Dokumente und zu deren Handlichkeit.

Weiter hat die Verfasserin zufällig ausgewählte Texte zur Sozialhilfe und zur Kommunikation hinsichtlich Verständlichkeit und Sprache angeschaut und diese mit dem Theorieteil verglichen. Dies erfolgte nicht empirisch sondern aufgrund des subjektiven Eindrucks der Schreibenden und der Internetseite [www.blablameter.de](http://www.blablameter.de).

### **4.1 Gesetzliche Grundlagen**

Für die Kommunikation im Kanton Bern gelten folgende gesetzliche Grundlagen:

- Verfassung (KV): In der Kantonsverfassung ist seit 1995 das Öffentlichkeitsprinzip verankert. Demnach besteht eine allgemeine Informationspflicht, sobald ein allgemeines Interesse vorhanden ist. Eingeschränkt wird diese Pflicht lediglich, wenn öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
- Gesetz über die Information der Bevölkerung (IG): Der Kanton ist grundsätzlich verpflichtet, über Tätigkeiten von allgemeinem Interesse zu informieren (Art. 16 IG).
- Verordnung über die Information der Bevölkerung (IV): die Information erfolgt grundsätzlich über die Medien (Art. 18 IV).

### **4.2 Kantonale Kommunikationsstelle**

Die Kantonsverwaltung hat eine zentrale Kommunikationsstelle, welche die Kommunikation der politischen Behörden und der Kantonsverwaltung nach innen und aussen koordiniert. Die

Kommunikationsstelle gibt Grundregeln und Richtlinien für die Kommunikations- und Medienarbeit vor und berät und unterstützt die Ämter in ihrer Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (OrV STA). Die Informationspolitik des Kantons Bern ist pro-aktiv, transparent, offen und glaubwürdig zu gestalten mit dem Ziel, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Ob eine Information publiziert werden soll oder nicht, ist abhängig vom Nachrichtenwert. Zur Bestimmung des Nachrichtenwertes gibt es Richtlinien und eine Checkliste. Je nach Gewichtung erfolgt die Kommunikation über andere Kanäle. Die Kommunikation gegenüber den Medien ist die wichtigste Kommunikationsform. Alle Medienmitteilungen der Direktionen und Ämter müssen über die Kommunikationsstelle publiziert werden. Anfragen von Medien werden jedoch direkt von den betroffenen Direktionen beantwortet.

Von der Kommunikationsstelle wurden auch Grundregeln für den Umgang mit Medien festgehalten, welche von allen Mitarbeitenden einzuhalten sind. Zusätzlich gibt es verschiedene Instrumente, Informationen und Vorgaben für die Medienkommunikation (bspw. Rechte gegenüber den Medien, Medienkontakte, Tipps für den Umgang).

Der Kanton hat grundsätzlich über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse (via Medien) zu informieren. Ein allgemeines Interesse liegt vor, wenn eine Information zur Wahrung der demokratischen Rechte und zur Sicherstellung der Meinungsbildung von Bedeutung ist. Informationen werden gewichtet nach ihrem Nachrichtenwert bezüglich Aktualität, Tragweite, Betroffenheit, Besonderheit und Konflikt/Dramatik.

Eine Grosszahl der Kommunikation an die Politik ist gesetzlich vorgeschrieben und auf Kantonsebene geregelt. Die Kommunikationen mit andern Direktionen und Abteilungen sowie kantonsexternen Behördenstellen sind auf den verschiedenen Organisationsebenen gut etabliert. Die Kommunikation an die Medien/Öffentlichkeit ist bezüglich Auskunftserteilung geregelt.

### **4.3 Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion**

Die Direktion ist für die politische Kommunikation zuständig. Im Generalsekretariat gibt es eine Kommunikationsstelle für die Kommunikation der Direktion und des Direktors. Eine Kommunikationsstrategie oder Vorgaben zur Kommunikation für die Ämter gibt es - soweit es die Verfasserin weiss - nicht.

### **4.4 Das Kantonale Sozialamt**

Das Kantonale Sozialamt schafft die Voraussetzungen zur Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung von sozialem Wohlbefinden im Kanton Bern. Die Ziele sind die Existenzsicherung, die Integration, die Prävention und die Familienförderung. Das Sozialamt verfügt über keine eigene Kommunikationsstelle, die Stabsabteilung liefert jedoch Instrumente und leistet punktuell Support.

Das Sozialamt hat ein Kommunikationskonzept. Nebst dem Kommunikationskonzept gibt es Prozesse und weiterführenden Unterlagen (Checkliste für Kommunikationsmittel, Kommunikationsagenda, Anforderungen an Schriftlichkeit, Sprachregelungen, Medienplanung und Reporting Medienkommunikation).

Im Kommunikationskonzept steht als Leitsatz: „Das SOA [Sozialamt, Anm. der Verfasserin] kommuniziert klar, aktiv und transparent nach innen und nach aussen. Wir sind informiert!“. Weiter wird festgehalten, dass mit einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit Einfluss genommen werden soll auf politisch vorhersehbare Diskussionen. Mit regelmässigen positiven Meldungen soll Präsenz markiert und die Leistungen für die Gesellschaft präsentiert werden. Auch steht, dass die Themen mit dem Leitbild, der Amtsstrategie und dem Finanzplan abgestimmt sein müssen.

Die folgenden Aussagen wurden aus all den erwähnten Unterlagen zusammengetragen. Die vorhandenen Papiere sind anders gegliedert, die Verfasserin verwendet im Folgenden jedoch die Gliederung aus Kapitel drei, da ihr diese sinnvoll erscheint und dadurch der Vergleich vereinfacht wird.

#### **4.4.1 Kommunikationsziele**

Im Kommunikationskonzept sind folgende Ziele festgehalten:

- Bessere Wahrnehmung des Sozialamtes in der Öffentlichkeit durch gezielte Themenplatzierung
- Gezielte öffentliche Darstellung der Leistung für die Gesellschaft
- Aktive Planung und Gestaltung der Informationstätigkeit

Aussagen zur strategischen Positionierung, also der Frage, wie man wahrgenommen werden möchte, finden sich keine.

#### **4.4.2 Kommunikationsbotschaften**

Es finden sich keine Aussagen zu den Botschaften.

#### **4.4.3 Zielgruppen für die Kommunikation**

Im Konzept finden sich ebenfalls keine Aussagen zu den Zielgruppen. Im Prozess zur externen Kommunikation sind als Zielgruppen die Öffentlichkeit, Politiker, Medien sowie Behörden/Verwaltung aufgeführt. Daneben gibt es einen Prozess zur internen Kommunikation.

#### **4.4.4 Kommunikations-Instrumente und Kanäle**

Im Konzept wird nur die externe Kommunikation via Medien erwähnt. Es wird jedoch festgehalten, dass Regeln und Informationen zu den Instrumenten erarbeitet werden. Es gibt ein separates Papier, in welchem folgende Kommunikationsinstrumente aufgeführt sind: Medienmitteilung, Medienkonferenz, Information im Rahmen der Nachrichten aus der Verwaltung oder der Kurzinformation aus dem Regierungsrat, Internet sowie Newsletter. Die Instrumente werden kurz beschrieben, es gibt jedoch keine Aussage dazu, ob diese Aufzählung abschliessend ist und nur diese verwendet werden sollen. Bezüglich interner Kommunikation gibt es ein Grundlagenpapier, welches die vorhandenen Instrumente auflistet. Die Auflistung wie auch die erwähnten Massnahmen sind inzwischen allerdings nicht mehr ganz aktuell.

#### **4.4.5 Zuständigkeiten und Abläufe**

Im Konzept ist festgehalten, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Direktion Aufgabe des Generalsekretariates ist. Medienauskünfte zu politischen Fragestellungen erfolgen via Generalsekretär oder Direktor. Medienauskünfte zu Sachfragen erfolgen via Amtsleitung, welche dies weiter an die Abteilungsleitungen oder Sachbearbeitenden delegieren kann. Für spontane Medienanfragen gibt es Sprachregelungen zu den wichtigsten Themen. Erfolgte Medienauskünfte werden erfasst und jährlich evaluiert.

Zuständig für das Kommunikationskonzept ist der Stab. Die Themensetzung erfolgt gemäss Konzept via Amtsvorsteherin, ebenso die Absprache mit der Direktion. Die Abteilungsleiterinnen planen die Themen in ihren Bereichen und füllen das Reporting aus. In der Amtsleitungssitzung wird die Medienplanung diskutiert und abgenommen, ebenso das Reporting. Dort erfolgt auch die Abstimmung mit dem Leitbild, der Strategie und des Finanzplans. Der Stab unterstützt und leistet punktuell Support. Auch kommuniziert er jährlich die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in der Sozialhilfe.

### **4.5 Abteilung Existenzsicherung**

Die Abteilung Existenzsicherung ist eine von vier Fachabteilungen im kantonalen Sozialamt. Ihre Hauptaufgabe ist die individuelle Sozialhilfe. Im Rahmen der individuellen Sozialhilfe, also der wirtschaftlichen Hilfe, werden Privatpersonen unterstützt, die nicht über genügend eigene Mittel verfügen, um ihre Existenz zu sichern. Die Abteilung erarbeitet Grundlagen für den Vollzug der Sozialhilfe, ist zusammen mit der Finanzabteilung zuständig für die Finanzierung, Organisation und das Controlling und Reporting der Sozialdienste.

Die Entscheidungsgewalt über die Geschäfte der Abteilung Existenzsicherung liegt je nach Geschäft bei der Amtsleitung, dem Regierungsrat, der Gesamtregierung oder dem Parlament. Die Erarbeitung der Inhalte erfolgt jedoch durch die Abteilung Existenzsicherung. Dabei gibt es vielfältige Kontakte, Informationen und eine ständige Kommunikation. Die Abteilung tritt

nur bedingt direkt in der Öffentlichkeit in Erscheinung, da die operative Bewältigung bei den Gemeinden liegt. Weiter beantworten sie politische Vorstösse und Anfragen von Gemeinden, Sozialdiensten und Bürgerinnen. Eine proaktive Kommunikationsplanung, welche über die Standardthemen und Anfragen hinausgeht, existiert nicht.

#### **4.6 Kommunikationsstrategie heute**

Während die Prozesse und Zuständigkeiten geregelt sind, gibt es wie vorgängig erwähnt im Kommunikationskonzept keine Aussagen zur Kommunikationsstrategie und zur Themensetzung für die Sozialhilfe im Amt und der Abteilung. Auch auf Direktionsebene existiert gemäss Wissen der Verfasserin keine explizit festgehaltene Strategie. Da sich die Kommunikationsziele aus den allgemeinen Geschäftszielen ableiten, wird in diesem Abschnitt geschaut, was sich daraus herauslesen lässt.

In den Richtlinien der Regierungspolitik werden die Legislaturziele 2015 - 2018 festgehalten. Darin sind sozialpolitische Grundsätze definiert und Ziele, auf welche hin die Arbeit der Ämter ausgerichtet sein soll. Es steht, dass die soziale Stabilität gesichert werden soll und in der Sozialpolitik «rote Linien» definiert werden, welche nicht unterschritten werden dürfen. Als Massnahme hierfür wird ein neuer, vierter Sozialbericht erstellt, welcher Ende 2015 dem Grossen Rat vorgelegt wird. Weiter steht, dass in der Revision des Sozialhilfegesetzes jene Leistungen konsolidiert werden sollen, die als letztes Netz der sozialen Sicherheit hilfsbedürftigen Personen eine menschenwürdige Existenz und eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sichern.

Der Regierungsrat hat in seinen Regierungsrichtlinien klar festgehalten, dass das soziale Existenzminimum alternativlos ist. Der Auftrag ist klar nicht nur die Sicherung der existenziellen Grundbedürfnisse, sondern eine minimale Teilhabe an sozialen und kulturellen Errungenschaften. Eine Sozialhilfe, welche lediglich das absolute Existenzminimum abdeckt ist gemäss Gesamt-Regierungsrat gesellschafts- und sozialpolitisch nicht vertretbar.

Die Vision und Strategie des Sozialamtes nehmen dies auf und führen aus, dass durch die Sicherung der sozialen Existenz der gesellschaftliche Zusammenhalt und die Volkswirtschaft gestärkt werden. Jede Person soll ein menschenwürdiges und eigenverantwortliches Leben führen können. Es werden risikobasierte Schwerpunkte in der (besonderen) Begleitung und Betreuung von Personengruppen gesetzt. Die Ablösung von der Sozialhilfe soll rasch möglichst erfolgen. Die soziale Existenzsicherung ist für das Sozialamt und die Abteilung Existenzsicherung ein Hauptziel bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe. Entsprechend findet es sich wieder in der strategischen Planung und Zielsetzung des Sozialamtes. Kommunikative Massnahmen zur Akzeptanz und Sicherung der sozialen Existenz wurden soweit beurteilbar keine geplant.

## **4.7 Art und Weise der Kommunikation heute**

Bisher wurde unter dem Titel Kommunikation, soweit die Verfasserin dies ohne systematische Erhebung beurteilen kann, vor allem informiert. Entsprechend ist die Kommunikation informativ, rational und argumentativ. Für die externe Kommunikation wurden die klassischen Instrumente von Verwaltungen genutzt wie Medienmitteilungen, Medienkonferenzen, Newsletter oder die Website. Intern wird vorwiegend via Sitzungen, Protokolle und Intranet informiert.

Im Rahmen dieser Arbeit hat die Verfasserin einige Texte der Abteilung Existenzsicherung und des Sozialamtes zur Sozialhilfe und zur Kommunikation daraufhin angeschaut, wie einfach und verständlich sie geschrieben sind. Die Auswahl erfolgte zufällig, angeschaut wurden interne Texte wie beispielsweise das Kommunikationskonzept, Protokolle und das Leitbild sowie einige externe Texte wie zum Beispiel Motionsantworten oder Informationen auf dem Internet. Die Beurteilung erfolgt aufgrund des subjektiven Eindrucks der Verfasserin.

Beim Anschauen der Texte bestätigte sich das Bild, welches die Verfasserin bereits vorher hatte. Spürbar ist die Professionalität, die Texte sind sachlich und neutral. Die Anforderungen an die Verwaltungskommunikation wie in Kapitel zwei beschrieben werden eingehalten. Die Sprache ist bisweilen eher fachspezifisch und für ein Insiderpublikum gedacht und ist manchmal eher trocken und anspruchsvoll. Mit Hilfe der Website [www.blablameter.de](http://www.blablameter.de) wurden einige Texte auf sprachliche Merkmale wie den Nominalstil und andere stilistische Merkmale wie zum Beispiel Phrasen hin überprüft. Je tiefer der Wert, je verständlicher und prägnanter ist das Geschriebene. Zeitungsberichte – egal ob Boulevard oder Qualitätsmedien – weisen in der Regel sehr tiefe Werte auf, wissenschaftliche Texte (diese Arbeit eingeschlossen) weisen häufig viel höhere Werte auf. Die angeschauten Texte hatten mittlere, manche auch recht hohe Werte.

Eigentlich ist bereits viel erarbeitet worden zum Thema Kommunikation. Allerdings gelangte das Erarbeitete aus Sicht der Verfasserin nur teilweise in die Abteilungen und zu den Mitarbeitenden. Gemäss Meinung der Schreibenden liegt dies einerseits daran, dass die Unterlagen in sich nicht stimmig sind und die Orientierung nicht so einfach ist. Zudem erfolgt heute die Einführung zur Kommunikation vor allem über eine Hol-Schuld, in dem die im Intranet abgelegten Dokumente angeschaut werden können.

## **4.8 Issue Management und Krisenkommunikation**

Es gibt Sprachregelungen zu den wichtigsten Themen. Diese beinhalten jedoch nur bereits aktuelle Themen und Geschäfte. Ein systematisches Sammeln und Thematisieren von virulenten Themen existiert soweit die Verfasserin dies beurteilen kann nicht. Auch existieren soweit beurteilbar keine Konzepte oder Grundlagen für die Krisenkommunikation. Die Kommunika-

tionsstelle des Kantons Bern hat 2005 einen Leitfaden zur Krisenkommunikation erstellt. Dieser ist allerdings vergriffen. Eine Neuauflage ist Ende 2015 geplant.

**Fazit:** Die Kommunikation im Kanton Bern ist formal klar geregelt. Die Zuständigkeiten sind an und für sich ebenfalls geregelt, im Einzelfall jedoch immer wieder zu definieren. Es gibt ein Kommunikationskonzept und weitere Unterlagen. Sieht man die Sachen näher an, fällt auf, dass es dabei vor allem um das Wie geht und kaum um das Was. Das Amt und die Fachabteilung haben bisher keine explizite Kommunikationsstrategie.

Im Kommunikationskonzept wurden zwar Ziele formuliert, aber nicht weiter konkretisiert und heruntergebrochen. Auch gibt es keine eigentliche Positionierung, also eine kurze und knappe Beschreibung, wie man wahrgenommen werden will. Es wurden auch keine Botschaften definiert und auch keine Leitinstrumente. Das Konzept konzentriert sich auf Massnahmen und Abläufe. Somit fehlt der strategische Planungsteil.

Im Grundsatz ist Vieles angelegt und es bestehen bereits viele Dokumente und Prozesse. Allerdings ist nach Meinung der Verfasserin alles eher verzettelt und muss zusammengesucht werden. Obwohl die Verfasserin bereits seit sieben Jahren im Sozialamt arbeitet, verlor sie beim Zusammentragen und Bündeln immer wieder den Überblick und den Faden. Manches ist hier, anderes da festgehalten, manches ist aktuell, einiges nicht. Manches wiederholt sich und ist bereits anderswo festgehalten. Die Papiere, Prozesse und links sind zum Teil nicht mehr auf dem aktuellen Stand. Einiges hat die Verfasserin vorher noch nie gesehen und auch noch nie verwendet.

Das strategische Ziel der Arbeit ist festgehalten. Hinweise für eine strategische Kommunikationsplanung finden sich keine. Als kommunikative Massnahme findet sich nur ein Sozialbericht, welcher durch die Direktion erstellt wird. Mit Hilfe dieser Informationen soll das Verständnis und die Akzeptanz gefördert und die sozialpolitischen Grundsätze gesichert werden. Weitere Hinweise für kommunikative Botschaften oder gar eine Strategie finden sich nicht.

Es gibt kein eigentliches Issue Management und auch keine Vorkehrungen zur Krisenkommunikation.

## 5 Empfehlungen

Was lässt sich nun also für ein Fazit ziehen, wenn man den Theorieteil den Hausauforderungen und der aktuellen Situation gegenüberstellt? Diese Arbeit hat nicht den Anspruch, das Kommunikationssystem umfassend zu analysieren und auch nicht, empirisch belegte Resultate zu liefern. Trotzdem wird versucht, konkrete Anregungen zu geben, wie das Kommunikationssystem der Abteilung Existenzsicherung und des Kantonalen Sozialamtes verbessert werden kann. Die nachfolgenden Inhalte bilden die Sicht der Verfasserin ab.

Es ist nicht einfach, die Sozialhilfe zu vermarkten und mit Botschaften die Akzeptanz und damit die Sicherung des heutigen Systems zu erreichen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklung der letzten Jahre fortsetzt und auch in Zukunft immer mehr Bevölkerungsgruppen über längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. Der Druck auf die Sozialhilfe wird weiter zunehmen, dies ist auch nach Ausgang der Wahlen 2015 ziemlich klar. Es ist davon auszugehen, dass das neu gewählte Parlament die bisherige Ausgestaltung der Sozialhilfe angreifen wird und die Leistungen kürzen und die Vorgaben weiter verschärfen will. Offen ist auch, ob der neue Gesamregierungsrat zukünftig am Ziel der sozialen Existenzsicherung festhalten wird. Ein ‚sozialer Burgfrieden‘ ist in nächster Zeit sicher nicht zu erwarten. Im Gegenteil, die Diskurse rund um die Frage der sozialen Sicherung und deren konkreten Ausgestaltung werden sich verschärfen.

Die Herausforderungen, welche auf die Sozialhilfe zukommen sind enorm. Kommunikation ist kein Allheilmittel. Sicher kann mit Kommunikation der zunehmende Druck auf die Sozialhilfe nicht aufgelöst werden. Gerade in einer so schwierigen Situation ist die Kommunikation allerdings zentral. Es gilt gut zu überlegen, wie die Kommunikation jetzt aussehen soll, welche Strategie verfolgt wird und wer was machen soll. Ein offener Dialog mit den wichtigsten Zielgruppen kann dazu beitragen, die zukünftige Ausgestaltung der Sozialhilfe mit zu gestalten und die Wichtigkeit des sozialen Sicherungssystems pragmatisch aufzuzeigen. Eine geschickte Kommunikation jetzt hilft wohl auch, das Image der Sozialhilfe und das Vertrauen in diese zu stützen.

Am Anfang stand die Idee, die Kommunikation der Abteilung Existenzsicherung zu verbessern. Durch die Auseinandersetzung mit den verschiedenen theoretischen Aspekten der Kommunikation wurde immer klarer, dass es wenig Sinn macht, die Frage der optimierten Kommunikation alleine auf Ebene der Abteilung Existenzsicherung anzusiedeln. Diese Wahrnehmung stützt sich mit dem Kommunikationskonzept und den weiteren internen Papieren, welche die Themensetzung bei der Amtsleitung ansiedelt. Es geht in der aktuellen Situation der Sozialhilfe um einen zentralen gesellschaftlichen Diskurs. Wenn die Kommunikation darauf abzielt, die Akzeptanz und Unterstützung zu erhöhen, ist dies eine Aufgabe, welche mindestens auf Ebene Amt orchestriert werden sollte und mit der Direktion abzustimmen ist.

Die Empfehlungen sind darum gegliedert in einen allgemeinen Teil, welcher von allen und damit auch der Abteilung Existenzsicherung verwendet werden kann. Auf der anderen Seite werden Empfehlungen gemacht, welche zuhanden der Amtsleitung präsentiert werden mit der Idee, sich im Gremium der Amtsleitung mit der integrierten Kommunikation auseinanderzusetzen und zu überlegen, ob eine Kommunikationskonzept für das Amt erstellt werden soll.

## **5.1 Allgemeine Empfehlungen und Ideen**

Über die aktuelle Kommunikation in der angespannten Situation hinaus können die generellen Informationen, insbesondere jene, welche an eine breite Öffentlichkeit und nicht an Expertinnen gerichtet sind, aus Sicht der Verfasserin teilweise sprachlich verbessert werden. Es kann darauf geachtet werden, dass klar, einfach und verständlich geschrieben wird, aber auch glaubwürdig, konsistent und anschaulich. Es sollten möglichst keine Fachwörter verwendet werden. Weiter sollten möglichst Verben statt Substantive benutzt werden sowie die aktive statt passive Form und positive statt negative Formulierungen. Eine weitere Empfehlung ist, kontinuierlich zu kommunizieren und Wichtiges zu wiederholen. Mit dem Inhalt soll versucht werden, angenehme Emotionen auszulösen und die Neugier zu befriedigen. Es ist davon auszugehen, dass bei den Adressaten wenig Vorwissen vorhanden ist, darum sollte umfassend informiert werden. Weiter ist die Sprache auf die Zielgruppe auszurichten.

Sollen Informationen dazu dienen, Werte und Überzeugungen zu überdenken, müssen die Informationen ein Entscheidungsdilemma schaffen und dadurch zum Nachdenken anregen.

## **5.2 Empfehlungen und Ideen fürs Amt**

Zu Beginn des Kapitels Empfehlungen wurden bereits einige Äusserungen zur aktuellen Kommunikation in der heutigen angespannten Situation gemacht. Nachfolgend weitere Empfehlungen eher genereller und mittelfristiger Art.

### **5.2.1 Organisation, Zuständigkeit**

Mit einer optimierten Kommunikation kann ein Beitrag für das Verständnis, die Akzeptanz und die Unterstützung für die Sozialhilfe geleistet werden. Botschaften, welche darauf abzielen, müssten insbesondere jene Adressaten anvisieren, welche eine kritische Haltung einnehmen oder noch keine klare Meinung haben. Um anschaulich darzustellen, was die Sozialhilfe macht und warum es sie braucht, liefert ein Gesamtbild mit Inputs aus allen Abteilungen viel mehr, als nur Material der Abteilung Existenzsicherung.

Alle Abteilungen können illustrative Beispiele aus der individuellen und institutionellen Sozialhilfe liefern. Mit dem existierenden Kommunikationskonzept ist bereits ein erster Schritt zur Orchestrierung auf Ebene Amt getan. Die Verfasserin empfiehlt, das Konzept auszubauen und

unter Einbezug der Amtsleitung die strategische Zielsetzung und Positionierung mit den Hauptbotschaften zu erarbeiten. Die Strategie und Botschaften zur (Eigen)Profilierung können danach von allen Abteilungen aufgenommen und verfeinert werden. Sie können die Kommunikation und die Instrumente danach im Einzelnen planen und die Strategie umsetzen. So kann eine zielgerichtete einheitliche Kommunikation sichergestellt werden.

Zudem ist die Kommunikation idealerweise in den Managementprozess zu integrieren und dadurch regelmässig zu thematisieren. Im strategischen Steuerungsprozess ist bei der Erarbeitung der Ziele und Massnahmen immer auch die Kommunikation mit zu denken und festzulegen. Auf Ebene der Gesamtkommunikation werden zentrale Entscheidungen zur Kommunikationspolitik gefällt. Dabei wäre auch zu überlegen, wie eindeutig sich das Sozialamt positionieren will, wie fest Stellung bezogen wird und wie fest versucht wird, (politisch) Einfluss zu nehmen.

### **5.2.2 Ideen und Empfehlungen zu den Botschaften und Inhalten**

Heute wird vor allem sachlich informiert und weniger versucht, mit Kommunikation Einfluss zu nehmen oder Sinn zu stiften und den Nutzen erfahrbar zu machen. Kommunikation beinhaltet klassischerweise jedoch auch dies. Die Verfasserin empfiehlt, Strategien zur Bekanntmachung oder Imageprofilierung zu überlegen. Durch Verdichtung und Reduktion aufs Wesentlichste können eine bis zwei positiv formulierte Hauptbotschaften erarbeitet werden, welche auf die Erhöhung von Akzeptanz und Vertrauen abzielen.

Inhalte, bei denen dargestellt wird, was die Sozialhilfe oder die soziale Arbeit konkret macht, werden von den Medien gut aufgenommen. Es empfiehlt sich, eigene Themen und Beiträge zu lancieren und einprägsame Botschaften zu formulieren. Die Kommunikationsstelle des Kantons Bern hat das Know-how, um das Amt bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen zu können.

Menschen wird eher Vertrauen entgegengebracht als Institutionen. Es empfiehlt sich, von Menschen für Menschen zu kommunizieren. Dabei könnten auch Betroffene zu Wort kommen oder typische Sozialhilfe empfangende Personen fiktiv porträtiert werden, damit die Zahlen Gesichter und eine Geschichte erhalten. Geschickt aufgebaute emotionale Botschaften können helfen, die Akzeptanz und das Image zu verbessern. Allerdings sind die Erwartungen, Ängste und Werte der Zielgruppe entscheidend, darauf ist die Kommunikation abzustimmen.

Im Rahmen der kommenden Sozialhilfe Gesetzesrevisionen ist die Frage der Kommunikation mit der Politik wichtig. Damit Informationen eine Auseinandersetzung oder gar ein Umdenken bewirken, müssen die Nachrichten ein Dilemma schaffen. Dies gelingt allenfalls, wenn Zusammenhänge aufgezeigt werden. Wie Inhalte aufbereitet werden könnten, um die eigenen Einstellungen zu überdenken, erforscht Demaj an der Universität St. Gallen. Gemäss seinen

Angaben sucht er laufend Forschungsprojekte und Praxisbeispiele. Die Verfasserin empfiehlt zu überlegen, ob eine Zusammenarbeit sinnvoll sein könnte.

In der Debatte um die Höhe der Sozialhilfe und die Notwendigkeit zusätzlicher Massnahmen geht es immer auch darum, begründen zu können, welche Investitionen gerechtfertigt sind. In Zeiten knapper Kasse wird der Nachweis, ob soziale Investitionen den Zweck erfüllen immer wichtiger. Es gilt, die Wirkung von Massnahmen auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolgs zu betrachten. Berichte, welche einen monetären Nutzen der Sozialhilfe aufzeigen wollen, sind jedoch heikel. Dies zeigt die Erfahrung in Zürich vor einigen Jahren. Gleichwohl gibt es zunehmend Ansätze, welche sich mit der Bewertung von sozialen Werten und Effekten (Impacts) auf die Gesellschaft befassen. Als Beispiel soll der Social Return on Investment SROI genannt werden, welcher die Rendite öffentlicher Investitionen bemisst. Der SROI geht von der Annahme aus, dass jeder Beitrag letztendlich eine Investition darstellt und beurteilt werden kann. Ähnlich einer Kosten-Nutzen-Analyse soll gemessen werden, ob der Nutzen die Kosten rechtfertigt. Gemessen werden die Impacts, davon abgezogen wird das, was ohnehin – also ohne Investition - passiert wäre. Die grosse Herausforderung ist die Monetarisierung der der Impacts. Manche Indikatoren können berechnet werden, für andere müssen begründete Einschätzungen getroffen werden. Die Wahl dieser Methoden ist sicher mit entscheidend für die Akzeptanz. Darum müsste gut überlegt und klar begründet werden, warum und wie sie angewendet werden soll. Allerdings lohnt es sich nach Einschätzung der Verfasserin, das Thema vertiefter zu diskutieren.

### **5.2.3 Ideen und Empfehlungen zu den Kanälen**

Die Medien nehmen die Inhalte der Medienmitteilungen und Medienkonferenzen häufig auf und berichten überwiegend neutral bis wohlwollend. Das Ressort Lokales einer Zeitungsredaktion hat Platz für Meldungen aus dem Sozialen Bereich. So können Themen lanciert werden. Die Medien brauchen Informationen, diese müssen aber über einen gewissen Nachrichtenwert verfügen. Es lohnt sich, die Medienlogik zu kennen und gezielt damit zu arbeiten. Sinnvoll ist auch die Kontaktpflege zu den Medien.

Die meisten Personen beschaffen sich ihre Informationen heute über das Internet. Die Verfasserin empfiehlt darum zu überprüfen, an wen sich die Inhalte auf dem Internet richten. Je nach Zielgruppe können einige Inhalte sprachlich vereinfacht werden. Denkbar ist auch, die Seiten anschaulich zu ergänzen, beispielsweise mit wichtigen Fragen und Antworten zur Sozialhilfe.

Des Weiteren sollten neue Kanäle und Gefässe geprüft werden wie bspw. Foren für Ideen und Meinungsäusserungen. Eine Stelle oder Person im Kanton könnte als Experte auftreten, zum Beispiel in Kolumnen oder via Hotline für Fragen und Antworten, Gastbeiträgen in Zeitschriften, Referaten und Anlässen. Auch die Personalzeitung kann genutzt werden. Allenfalls können auch Fachverbände hier eine Rolle spielen.

Bisher gibt es vorwiegend Ein-Weg-Informationen und wenig standardisierte interaktive Kommunikation. Die interaktive Kommunikation wird mit den neuen Medien immer wichtiger. Die neuen Medien müssen aber auch beherrscht und bedient werden. Je nach Zielsetzung ist der Einsatz neuer Medien sinnvoll und zu überprüfen.

#### **5.2.4 Ideen und Empfehlungen zu den Zielgruppen**

Die Zielgruppen sind zu bestimmen, sobald die Zielsetzung und die Kernbotschaften definiert sind. Generell kann überlegt werden, ob neue Grossräte und Grossrätinnen systematisch über die Sozialhilfe informiert werden sollen. Dabei gilt es, die Politiklogik zu kennen und zu berücksichtigen. Auch bezüglich Zielgruppe gilt: weniger ist mehr. Es ist sinnvoll, den Fokus auf die wichtigsten zu richten und den Aufwand realisierbar zu halten.

#### **5.2.5 Ideen und Empfehlungen generell**

Die Verfasserin empfiehlt, die vorhandenen Papiere zur Kommunikation zu überarbeiten und verdichten und insbesondere das Kommunikationskonzept gemäss vorgestellter Struktur zu verfassen. Zum anderen könnte das Thema Kommunikation weit besser bekannt gemacht werden. Beispielsweise indem Kommunikation aktiv thematisiert wird. Kommunikation könnte zum Jahresthema gemacht werden und regelmässig intern in verschiedenen Gefässen thematisiert werden. Zudem kann weiteres Kommunikations-Know-how aufgebaut werden. Es gibt interne Weiterbildungen und mit der Kommunikationsstelle des Kantons stehen Profis zur Verfügung, welche auch mal für ein Referat oder eine Schulung angefragt werden könnten. Inhalt der Sensibilisierung und Schulung könnten auch die unterschiedlichen Logiken der Politik, Medien und Verwaltung sein sowie die erfolgreiche Kommunikation wie in Kapitel 2 ausgeführt oder eine gezielte Medienschulung. Bei der Erarbeitung der Ziele könnten immer auch Kommunikationsziele definiert werden, welche dann auf alle Mitarbeitenden heruntergebrochen werden können.

Mit Krisen ist immer zu rechnen und auf Krisen kann und sollte man sich vorbereiten. Die Krisenkommunikation inklusive Zuständigkeiten und Prinzipien kann in einem Konzept geregelt werden, so dass bei Eintritt einer Krise ein Fundament steht. Sehr wichtig scheint der Verfasserin, die Stimmung „draussen“ kontinuierlich zu beobachten und die Fragen und Anliegen der Öffentlichkeit und Politik aufzunehmen. Mögliche heikle Belange und Probleme sollten nicht nur analysiert werden, wichtig ist insbesondere, sich darauf vorzubereiten. Ein solches Issue Management sollte Teil des Managementprozesses sein.

## 6 Literaturverzeichnis

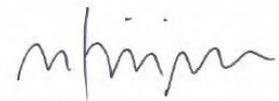
- Aerni, M. & Bruhn, M. (2013). *Integrierte Kommunikation. Grundlagen mit zahlreichen Beispielen, Repetitionsfragen mit Antworten und Glossar* (3. Aufl.). Zürich: Compendio Bildungsmedien AG.
- Bauer, R. et al. (2008). *Was sind die Komponenten einer gelungenen Kommunikation?* URL: <http://www.mahara.at/artefact/file/download.php?file=10259&view=489>. 27.8.15.
- Czerwick, E. (1998, Nachdruck 2002). Verwaltungskommunikation. In O. Jarren, U. Sarcinelli & U. Saxer (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft* (S. 489–495). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Demaj, L. (2015a). *Können Performance-Informationen die Budgetentscheidungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern beeinflussen?* URL: <http://www.sgvw.ch/2015/03/15/koennen-performance-informationen-die-budgetentscheidungen-von-parlamentarierinnen-und-parlamentariern-beeinflussen/>. 23.9.15.
- Demaj, L. (2015b). *Warum versorgen wir unsere Politikerinnen und Politiker mit immer mehr Informationen?* URL: <http://www.sgvw.ch/2015/01/26/warum-versorgen-wir-unsere-politikerinnen-und-politiker-mit-immer-mehr-informationen/>. 23.9.15.
- Demaj, L. (2015c). *Informationen für die Politik*. Vorlesungsunterlagen und Referat gehalten im Rahmen des CeMaP. St. Gallen. 28.8.15.
- Die, M (2008). *Kein Sozialhilfefranken ist ein verschwendeter Franken. Botschaften über die Sozialhilfe* Zürich. Basel: Diplomarbeit an der FHNW, Institut Lehre Soziale Arbeit.
- Franck, N. (2008). *Praxiswissen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Ein Leitfaden für Verbände, Vereine und Institutionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Franz, T. (2013). Verwaltungskommunikation und – Kultur. In T. Franz (Hrsg.), *Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (S. 487 – 501). Wiesbaden: Springer.
- Grossenbacher, R. (2010). Staatskommunikation und Medien – die ungleichen siamesischen Zwillinge. In B. Ehrenzeller & U. Saxer (Hrsg.), *St. Galler Tagung zur Öffentlichkeitskommunikation des Staates* (S. 131-144). St. Gallen: IRP-HSG.
- Günthard-Maier, B. (2011). *Politische Kommunikation. Ein Praxisbuch*. Zürich: Orell Füssli.
- Henkel, S. & Schedler, K. (2008). *Integrierte Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung*. Marketing Review St. Gallen, 1-2008. 43-46.
- Holzner, M. (2015). *Beiträge zu Kommunikation in allen Facetten*. URL: <http://www.kuerzeundwuerze.ch/wissenswertes/wissen-in-kuerze/professionelle-unternehmen-kommunizieren-integriert/>. 30.08.15.
- Hunziker, A. & Deloséa, E. (2010). *Strategisches Public Management. In zehn Schritten zur Balance zwischen Bewahren und Verändern in der öffentlichen Verwaltung*. Haupt: Bern.
- IG. *Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz)*, BSG 107.1.
- IV. *Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Information der Bevölkerung (Informationsverordnung)*, BSG 107.111.
- KV. *Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern*, BSG 101.1, Artikel 17 und 70.
- Martinelli, F. & Schönbächler, V. (2010). *Das Berufsbild der Sozialen Arbeit in den Printmedien*. Luzern: Hochschule Soziale Arbeit, Bachelorarbeit.
- Möhrle, H. (2008). Mehr Kommunikation wagen. Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit in der Sozialen Arbeit. *Sozialaktuell*, 2008(12), 19-21.

- Neuroni, A. & Trappel, J. (2006). *Politische Kommunikation in der Verwaltung. Brisante Thematik aus publizistikwissenschaftlicher Perspektive*. URL: [http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/061114\\_politische\\_kommunikation\\_neuroni\\_trappel.aspx](http://www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/061114_politische_kommunikation_neuroni_trappel.aspx). 1.7.15
- Nietlispach, E. (2015). *Kleine Theorie der Kommunikation*. Vorlesungsunterlagen und Referat gehalten im Rahmen des CeMaP. St. Gallen. 24.06.2015.
- OrV STA. *Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei* (Organisationsverordnung), BSG 152.211. Artikel 1, 2, 3 und 13.
- Regierungsrat Kanton Bern. *Richtlinien der Regierungspolitik 2015-2018. Legislaturziele*. 2013.RRGR.802. URL: <http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2014/11/2014-11-25-richtlinien-regierungspolitik-de.pdf>. 8.10.15.
- Roth, Th. (2008): *Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Integration und sozialer Kontrolle*. Dissertation, Philosophisch-Historische Fakultät der Universität Basel. Goldswil: Eigenverlag.
- Schedler, K. (2015). *Kundenverhalten: Marketing in der öffentlichen Verwaltung*. Vorlesungsunterlagen und Referat gehalten im Rahmen des CeMaP. St. Gallen. 24.06.2015.
- Schulz von Thun, F. (1992). *Miteinander reden 1. Störungen und Klärungen*. Reinbek: Rowohlt.
- Schulz von Thun, F. (2015). *Das Kommunikationsquadrat*. URL: [http://www.schulz-von-thun.de/index.php?article\\_id=71](http://www.schulz-von-thun.de/index.php?article_id=71). 1.9.15.
- Staatskanzlei Kanton Bern. *Kommunikation im Kanton Bern*. URL: <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/kombe.html>. 31.8.15.
- Stadt Bern (2007). *Grundsatzpapier Sozialhilfe*. URL: [file:///C:/Users/intern/Downloads/160sozialhilfegrundsatzevon\\_gr\\_verabschiedete\\_version.pdf](file:///C:/Users/intern/Downloads/160sozialhilfegrundsatzevon_gr_verabschiedete_version.pdf). 25.9.15.
- Stadt Bern (2008a). *Kommunikationskonzept Sozialhilfe*. In *Grundsatzpapier Sozialhilfe. Bericht zur Umsetzung*. URL: [file:///C:/Users/intern/Downloads/bericht\\_zur\\_umsetzung\\_intranet%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/intern/Downloads/bericht_zur_umsetzung_intranet%20(1).pdf). 23.09.15.
- Stadt Bern (2008b). *Sozialhilfe. Schlussbericht*. URL: [file:///C:/Users/intern/Downloads/schlussbericht\\_sozialhilfe\\_internet.pdf](file:///C:/Users/intern/Downloads/schlussbericht_sozialhilfe_internet.pdf). 25.9.15.
- Stücheli-Herlach, P. (2008). *Behördliche Professionalität im demokratischen Diskurs: Anforderungen an Staat und Verwaltung in der öffentlichen Kommunikation*. In *Perspektive Staat. Anforderungen an Staat und Herausforderungen für staatliche Führungskräfte*. (S. 152-161). Zürich: NZZ Libro.

## 7 Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Grossaffoltern, 20. November 2015



Astrid Heiniger

## 8 Über die Autorin



**Astrid Heiniger**, 1969, leitet den Fachbereich Beschäftigung im Kantonalen Sozialamt Bern. Im Jahr 1999 schloss sie ihr Studium in Psychologischer Diagnostik und Beratung ab. Danach arbeitete sie in der stationären Suchttherapie, in einem grossen Reorganisations-Projekt und bei der Stadt Bern, wo sie den Bereich berufliche Integration für Sozialhilfebeziehende ausgebaut hat. Seit 2008 arbeitet sie im Kantonalen Sozialamt.

Adresse: Dorfstrasse 63, 3257 Grossaffoltern