

Peter Opitz

Neue Formen – Neue Grenzen der Staatskommunikation

Die elektronische Kommunikation verändert die Staatskommunikation. Durch eGovernment wird die Staatskommunikation ausgebaut und intensiviert. Bestehende Kommunikationslücken werden geschlossen. Ein neues Gleichgewicht der Staat-Bürger-Kommunikation auf qualitativ höherem Niveau stellt sich ein. Der Beitrag beleuchtet dieses neue Gleichgewicht aus der Sicht eines Kommunikationsberaters.

Durch eGovernment nimmt die Bedeutung der Staatskommunikation zu. Regierung und Verwaltung werden im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eine zunehmende Rolle spielen und insbesondere als Dienstleister auftreten. Deswegen aber die These abzuleiten, dass der Staat diese Prozesse durch wachsende Staatskommunikation manipulieren könnte, scheint per se nicht gegeben. Vielmehr lässt sich argumentieren, dass die Staatskommunikation an Breite und Tiefe gewinnen wird.

1. Regierung und Verwaltung beteiligen sich zunehmend am Meinungs- und Willensbildungsprozess und betreiben vermehrt Öffentlichkeitsarbeit. Das hat seinen Grund und seine Berechtigung. Der Grund sind die Informations- und Kommunikationstechnologien, mit der völlig neue Möglichkeiten der Kommunikation nutzbar gemacht werden. Die Legitimation ergibt sich dadurch, dass die Öffentlichkeit die wichtigste Anspruchsgruppe von Regierung und Verwaltung darstellt und sie letztlich nur ihr Rechenschaft schuldig ist.
2. Entgegen den immer wieder von politischen und privaten Akteuren formulierten Vorwürfen der ungehörigen staatlichen Meinungsbeeinflussung, ein «PR-Heer von Informationsbeauftragten betreibe zunehmend Staats-Journalismus» (Breitenstein, 2002:4), geht es im Kern um Kundenbeziehungen, um die Qualität der Kommunikation mit dem Ziel, Angebot und Nachfrage staatlicher Leistungen abzugleichen und das staatliche Leistungsangebot permanent zu optimieren. So rekrutiert sich das PR-Heer von Informationsbeauftragten je länger je mehr aus Regierungs- und Verwaltungsmitarbeitern, die als Sachbearbeiter und Fachexperten nicht mehr nur für «Support- und Preparation-Aktivitäten» verantwortlich sind, sondern vermehrt an der Kundenfront tätig sind («Onstage-Aktivitäten»).
3. Dabei ist die Diskussion wie «Mehr oder weniger Staat» und «Gefahr vor unzulässiger Meinungsbeeinflussung» durch zunehmende Staatskommunikation nicht wirklich relevant.

31. Einerseits führt die Durchsetzung des Prinzips eGovernment zu einer signifikanten Erhöhung der *Trans-*

parenz staatlicher Aktivitäten. eGovernment entwickelt sich zu einem wichtigen Kontrollinstrument in den Händen der Öffentlichkeit, mit der sie staatliche Aktivitäten nachvollziehen und deren Relevanz beurteilen kann.

32. Andererseits kann der Staat elektronische Kommunikation nur dann erfolgreich einsetzen, wenn er sich an Gesetze hält, die der Sachlichkeit und des Kontextes verpflichtet sind. Dafür sorgt allein schon das WEB als unhierarchisches und grenzenloses Medium, das ein staatliches Kommunikationsmonopol erst gar nicht entstehen lässt.

33. Schliesslich ist eGovernment nur dann erfolgreich, wenn es *user centered*, also auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgerichtet ist. Benutzerfreundlichkeit, Nützlichkeit und Glaubwürdigkeit sind die wesentlichen Stichworte, die dazu führen werden, dass im Bereich der elektronischen Staatskommunikation letzten Endes der Bürger das Zepter in der Hand hält und nicht der Staat.

Die Staatskommunikation vollzieht gegenwärtig den adäquaten Umgang mit sich verändernden Kommunikationsmärkten und sich veränderndem Kundenverhalten. Teil dieser Anpassung ist die Ausrichtung auf eine umfassende Kommunikation im direkten Bürgerkontakt.

1 Wieweit darf Staatskommunikation gehen?

1.1 Eine ordnungspolitische Diskussion und eine Frage des technischen Fortschrittes

Die Frage, inwieweit der Staat auf die demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen darf, wird in der Schweiz vermutlich intensiver geführt als in anderen europäischen Ländern.

In der Schweiz wird ein neuer Verfassungsartikel zur Medienpolitik diskutiert. Und seitdem sich die Auswirkungen des Internets auf die Kommunikationsmärkte immer deutlicher abzeichnen, wiederholen private Akteure immer dringlicher ihre Forderung, dass der Staat für die Rahmenbedingungen zur Informationsfreiheit sorgen soll, die umfassende Informationsvermittlung jedoch

privatwirtschaftlich zu regeln sei (z.B. *schweizerpresse.ch/flash2003_05.pdf*).

Funktionalität und Grenzen der Staatskommunikation werden somit *ordnungspolitisch* diskutiert, wobei folgende Fragen im Mittelpunkt der Diskussion stehen:

1. Welche Aufgaben soll der Staat übernehmen und welche Aufgaben sind besser privatwirtschaftlich zu organisieren? Wo liegt die Schnittstelle zur optimalen Allokation der Ressourcen? Welches Leistungsangebot ist als «Service Public» zur Verfügung zu stellen?
2. Auch wächst die Sorge, dass ein Zuviel an Staatskommunikation potentiell zu einer manipulativen Beeinflussung der öffentlichen Meinung führt. Staatliche Behörden könnten durch Ausweitung ihrer Kommunikation verleitet werden, ihre Partikularinteressen zu vertreten und ihr Bedürfnis nach zunehmender Machtausweitung zu befriedigen.

Implizit wird in dieser Diskussion von der Annahme ausgegangen, dass Art und Umfang der Staatskommunikation dem demokratischen Willensprozess unterliegen, also einen gesellschaftlich steuerbaren Prozess darstellen, über den letztlich die Bürger zu entscheiden haben.

Dieser Ansatz greift jedoch zu kurz, wenn in der Diskussion nicht zusätzlich der *technische Fortschritt* als unabhängige Variable eingeführt wird. Der technische Fortschritt aber lässt sich a priori nur beschränkt ordnungspolitisch regeln; ob sich eine Technologie durchsetzt ist weitgehend eine Frage der *Akzeptanz*.

Dass die Kommunikationsmärkte mit Einführung der Informations- und Kommunikationstechnologien, insbesondere mit Durchsetzung des Internets, einem radikalen Wandel unterworfen sind, haben mittlerweile auch die grössten Skeptiker akzeptiert. Die elektronische Kommunikation ist zur wichtigsten Form der «medialen» Kommunikation avanciert. Wieweit sich nun der technische Fortschritt auf die Staatskommunikation auswirkt, lässt sich ableiten, wenn die Aspekte «*Digitalisierung*» und «*Vernetzung*» berücksichtigt werden.

Mit der Digitalisierung werden analoge in digitale Signale umgewandelt und auf einem Rechner hinterlegt. Die digitalen Signale werden als Master gespeichert und können beliebig reproduziert werden. Indem nun die einzelnen Rechner untereinander, miteinander, zwischen und innerhalb von Privathaushalten, NGO's, NPO's, privat-rechtlichen Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Organisationen vernetzt werden, wird es möglich, immer grössere Ausschnitte der realen Welt im virtuellen Raum abzubilden.

Die Vernetzung durch elektronische Kommunikation ist aller Voraussicht nach irreversibel. Sie lässt sich aus dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Alltag nicht mehr wegdenken. Vernetzung führt zu einer immensen Flutwelle der digitalisierten Information und Kommunikation. Die Folgen sind einerseits petawise (1 Peta = 1'000'000 Giga) Informations- und Kommunikationsschrott und andererseits zweiseitige Kommunikation zu jeder Zeit an jedem Ort. Im virtuellen Raum wird der Sender zum Empfänger, der Empfänger zum Sender. Was bisher nur *personal*, also von Angesicht zu Angesicht am runden Tisch möglich war, kann nun weitgehend im virtuellen Raum *medial* abgebildet werden.

Müssen wir Bürger befürchten, dass durch Ausweitung der Staatskommunikation der Staat unzulässig, das heisst in manipulativer Art und Weise, die öffentliche Meinung in ihrem Sinn beeinflussen kann? Obwohl von Natur aus eher ein stiller Pessimist, sehe ich dafür nur wenig Anlass. In den folgenden Ausführungen soll versucht werden auszuloten, wie sich Staatskommunikation mit Durchsetzung von eGovernment verändert^{1,2}. Folgende Thesen sollen diskutiert werden:

1. Die Grenzen der Staatskommunikation werden massiv erweitert.
2. Staatskommunikation wird tiefer, breiter und sachlicher geführt.
3. Wir Bürger lassen uns durch zunehmende Staatskommunikation nicht manipulieren.

2 Warum Staatskommunikation massiv ausgeweitet wird

2.1 Zur Definition von eGovernment und Kommunikation

Um die Konsequenzen der elektronischen Kommunikation auf die Staatskommunikation abschätzen zu können, sind zwei Begriffe einzuführen, die eng miteinander verbunden sind, nämlich *eGovernment* und *Kommunikation*. Aus vielen möglichen Definitionen habe ich Folgende ausgewählt:

1a. «Wenn Staat und Verwaltung ihre Kontakte zu Kunden, Lieferanten und Bürgern über das Internet abwickeln, spricht man von *Electronic Government*» (In: Medienmitteilung zum *Electronic Government Barometer 2002*)

Kontakte, also Beziehungen lassen sich unter dem Begriff «Kommunikation» zusammenfassen, wie zum Beispiel das deutsche Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik lapidar festhält:

1b. «E-Government und E-Commerce sind Schlagworte, die für eine moderne, serviceorientierte Verwaltung und Wirtschaft stehen. Bürger und Staat, Kunden und Unternehmen kommunizieren in vielfältiger Weise miteinander über das Internet». (*www.bsi-fuer-buerger.de/download/sphinx.pdf* Stand 2002)

Wenn dem so ist, ist der Begriff «Kommunikation» aufzuschlüsseln:

