Zeitschrift: Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft

Band: - (2004)

Heft: 1

Artikel: Neue Formen : neue Grenzen der Staatskommunikation

Autor: Opitz, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-790645

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

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 *Transparenz* 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. Anderseits 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 petaweise (1 Peta = 1'000'000 Giga) Informations- und Kommunikationsschrott und anderseits 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/down/sphinx.pdf Stand 2002)

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

2. *«Kommunikation ist das bewusste Bemühen um Herbeiführung von Gemeinsamkeit durch den Einsatz von einem oder mehreren Medien, die der sinnlichen Wahrnehmung zugänglich sind»*. (Wörterbuch der Symbolik, 1991:384)
Kommunikation wird hier implizit verstanden als eine Abfolge von Nachrichtenübermittlungen, wobei die Kommunikationspartner abwechselnd die Rolle des Senders und Empfängers einnehmen, ähnlich etwa der Abfolge beim Sprechfunk, bei dem die Beteiligten wählen müssen zwischen Senden und Empfangen. Das ist an sich nichts Neues. Das Interessante an der Definition ist meines Erachtens jedoch, dass das Bemühen um *Gemeinsamkeit* in den Mittelpunkt der Kommunikation gestellt wird. Es geht um den Abgleich von materiellen und/oder immateriellen Interessen, um Angebot und Nachfrage mit dem Ziel eine Einigung zu erzielen, die zu einer Transaktion zwischen Kommunikationspartnern führt.

Kommunikation ist also als iterativer Prozess zu verstehen, der zu jeder Zeit abgebrochen und wieder neu aufgenommen werden kann. Prozessanalytisch gesehen lässt sich Kommunikation in vier – immer wieder kehrende – Phasen aufschlüsseln:

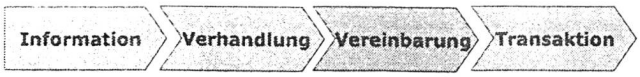

Abb 1: Kommunikation als Prozess.
In Anlehnung an Schmid, B: 2000:185

Diese vier Phasen der Kommunikation lassen sich an einem kleinen Beispiel verdeutlichen: Wenn der achtjährige Felix seine kleine Klassenkollegin Anna-Lea fragt, ob sie auf heute Hausaufgaben hatten, dann ist das *Information*. Wenn Anna-Lea sagt, «ja, wir haben auf heute 10 Rechenaufgaben zu lösen» und die Fragestellungen präzisiert, dann bedeutet das für den kleinen Felix Wissen, weil die Information als Grundlage für sein weiteres Handeln bezeichnet werden kann. Felix hat nun die Option, die Aufgaben selber zu lösen oder durch Abschreiben eventuell effizienter zu seinem Ziel zu gelangen. In der Annahme, dass Felix Anna-Lea fragt, ob er die Antworten bei ihr abschreiben darf und er als Gegenleistung einen Lollypop in Aussicht stellt, dann befinden sich die beiden schon in der *Verhandlungs- und der Vereinbarungsphase*. Können sich Felix und Anna-Lea einigen findet die Transaktion statt, nämlich Lutscher gegen Hausaufgaben.

Der hier beschriebene Ablauf lässt sich nun mühelos auf eGovernment übertragen. Das finale Ziel von eGovernment ist es, alle vier Kommunikationsphasen *integral* über die elektronischen Medien abzubilden.
Heisst dies, dass von eGovernment nur dann gesprochen werden kann, wenn die gesamte Wertkette über die elektronischen Medien abgebildet werden kann, so wie das vor dem Hintergrund der fehlenden digitalen Signatur häufig diskutiert wird?
Ich schliesse mich der ersten Definition von eGovernment an, dass schon die Abbildung einzelner Kommunikationsphasen (Kontakte) als eGovernment zu bezeichnen ist. Dies ist insofern relevant als dass die integrale Abbildung der vier Kommunikationsphasen über die elektronischen Medien einen stetigen und langfristigen Prozess darstellt. Allein schon die Sammlung und Verdichtung der Inhalte zur korrekten Abbildung der Kommunikationsphasen «Information» und «Verhandlung» ist in vielen Fällen ausserordentlich aufwändig.

2.2 Warum eGovernment die Staatskommunikation erweitert

2.2.1 Einführung in die Blueprint-Analyse

Um nun die Beweisführung anzutreten, wie sich Staatskommunikation durch die Einführung von eGovernment verändert, sollen die Aktivitäten einer Organisation an Hand der *Blueprinting-Methode* modellhaft aus Kundensicht vorgestellt werden (Kleinaltenkamp, Michael, 1999:34ff).

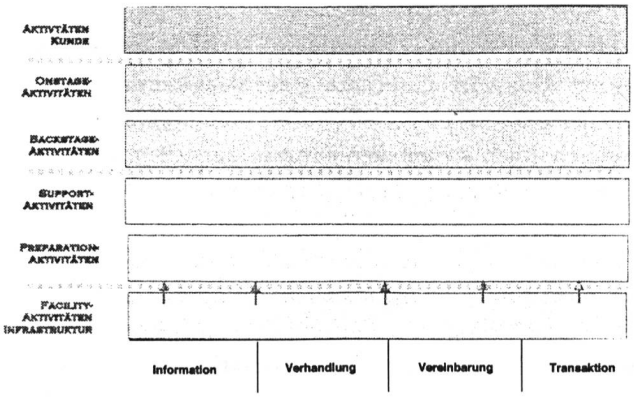

Abb 2: Der Blueprint als Analyseinstrument

Angenommen eine Organisation wäre ein Glashaus und alle ihre Aktivitäten könnten von aussen beobachtet werden. Angenommen, diese Organisation wäre das Steueramt. Das Steueramt würde aus fünf Etagen (Ebenen) bestehen. Jede Ebene bezeichnet eine Aktivität, wobei prozessanalytisch die Phasen «Information», «Verhandlung», «Vereinbarung» und «Transaktion» auf der Horizontalen abgebildet werden.

- Auf der obersten Ebene finden alle unmittelbar kundeninduzierten Aktivitäten statt. Hier finden die sogenannten *Onstage*-Aktivitäten statt, die Aktivitäten auf der Bühne. Die Bühne ist z.B. das Sitzungszimmer oder der Kundenschalter. Die Kunden sind in diesem Fall die Steuerpflichtigen. Alle direkten Kontakte, die die Mitarbeiter des Steueramtes mit den Steuerpflichtigen pflegen, sind Onstage-Aktivitäten.
- Eine Ebene tiefer werden die *Backstage*-Aktivitäten ausgeführt, die Aktivitäten hinter der Bühne, die dafür sorgen, dass die Aktivitäten an der Kundenfront optimal abgewickelt werden können: Planung der Sitzungen, Bereitstellung aller notwendigen Informationen und Dokumente usw. Backstage bezeichnet alle vorbereiten-

den und koordinierenden Aktivitäten, die für den optimalen Ablauf auf Ebene Onstage notwendig sind.

- Auf der darunterliegenden Ebene finden die *Support*-Aktivitäten statt, die Aktivitäten zur Fallbearbeitung. Hier werden die einzelnen Steuerbögen beurteilt, Rekurse geprüft und die zu zahlende Steuersumme festgelegt.
- Auf der ersten Ebene werden die sog. *Preparation*-Aktivitäten abgewickelt. Hier werden die Grundlagen erarbeitet, zum Beispiel die neuesten vom Parlament verabschiedeten Steueranpassungen formalisiert, die neuesten Indexberechnungen zur Ermittlung der Steuersätze erarbeitet, die Steuer-Wegleitung aktualisiert, Kriterien zur Qualitätssicherung festgelegt usw.
- Im Erdgeschoss schliesslich wird für die die *Infrastruktur* gesorgt, dass die Photokopiermaschine funktioniert, die Rechner mit den nötigen Betriebssystemen ausgerüstet sind, Datenbanken vernetzt werden, die Datensicherheit gewährleistet ist usw.

2.2.2 Klassische Kommunikationsabläufe zwischen Kunde und Steueramt

Der Ablauf zwischen Steueramt und potenziellem Steuerzahler verläuft bisher idealtypisch wie folgt: Das Steueramt verschickt periodisch jedem Privathaushalt einen Steuerbogen zu mit einem dicken Handbuch als Wegleitung. Diese Wegleitung ist für alle Privathaushalte die Gleiche, also nicht personalisiert. Der Steuerpflichtige füllt den Steuerbogen aus, dem er dem Steueramt zukommen lässt. Der ausgefüllte Steuerbogen wird im Support von einem *Sachbearbeiter* bearbeitet. Dieser beurteilt, korrigiert, macht eventuell noch Rückfragen an Mitarbeiter im Bereich «Preparation» und legt dann die Steuersumme fest. Der Kunde erhält ein Schreiben mit der festgelegten Steuersumme und einen Einzahlungsschein. Der Kunde hat nun zwei Möglichkeiten: Er zahlt die Rechnung oder er beantragt brieflich Rekurs und liefert die dazugehörige Argumentation. Als Blueprint lässt sich der Ablauf grob wie folgt visualisieren:

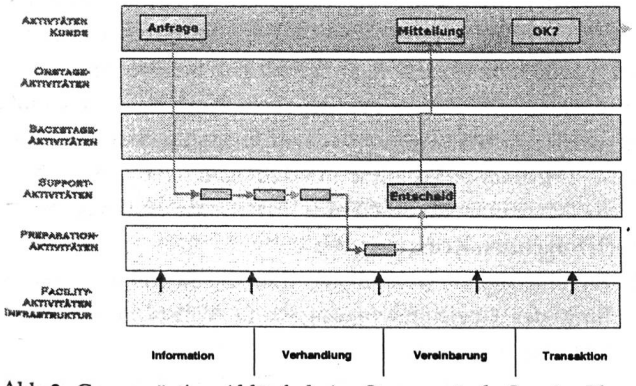

Abb 3: Gegenwärtige Abläufe beim Steueramt als Service-Blueprint. In Anlehnung an Kleinaltenkamp 1999:34

Dieser idealtypische Ablauf ergibt folgendes Bild: Direkte Beziehungen zwischen Steueramt und Steuerpflichtigem sind auf ein absolutes Minimum reduziert. Der gesamte Prozess vom Ausfüllen des Steuerbogens bis zur Zahlung der Steuerpflicht erfolgt weitgehend anonym.

Abbildung 4 zeigt, dass zwischen Steueramt und Steuerpflichtigem eine bedeutende *Kommunikationslücke* besteht.

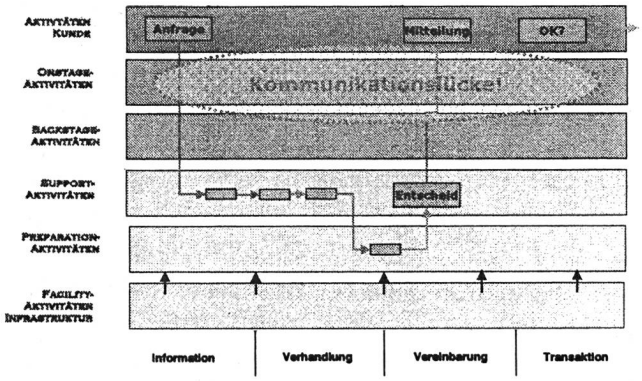

Abb 4: Kommunikationslücke auf Grund fehlender Beziehungen zwischen Steueramt und Steuerpflichtigen

Der Steuerpflichtige selbst kann die Kommunikationslücke nur schliessen, wenn er die Dienste Dritter in Anspruch nimmt. Die Dienstleister, die auf Grund der bestehenden Kommunikationslücke in die Bresche springen, erbringen Leistungen als Übersetzer und Berater. Ihrer Funktion nach sind sie *Intermediäre*, die eine Scharnierfunktion zwischen Kunde und staatliche Behörde übernehmen. Je nach Thema und Fragstellung handelt es sich dabei um Medien, Rechtsanwälte, Treuhänder, Steuerberater, Vermögens- und Versicherungsberater, Politiker, Lobbyisten usw.

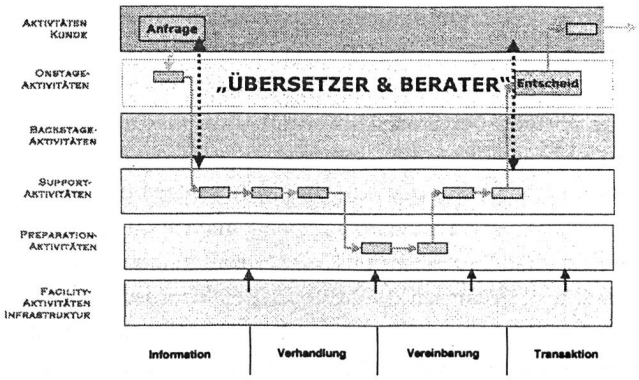

Abb 5: Ausfüllen der bestehenden Kommunikationslücke durch Intermediäre

2.2.3 Auswirkungen von eGovernment auf die Kommunikationsabläufe

Mit Einführung von eGovernment sind die staatlichen Behörden in der Lage, die bisherigen Kommunikationslücken zu schliessen. Indem sie die Kommunikationsphasen «Information», «Verhandlung», «Vereinbarung» und «Transaktion» umfassend und benutzerfreundlich über die elektronischen Medien abbilden, bedienen sie ihre Kunden *unmittelbar*. Gesetzeswerke, Expertisen, Empfehlungen, Formulare, Wegleitungen, Lotsendienste usw. lassen sich dialogorientiert und damit individuell ansteuern. Indem Websites mit Call-Center-Lösungen und leistungs-

starken Wissensdatenbanken verknüpft werden, lässt sich ein hoher Durchsatz an kosteneffizienten und nachhaltigen Kontakten zwischen Staat und Bürger realisieren.

eGovernment schliesst bestehende Kommunikationslücken in der Staat-Bürger Kommunikation. Es kommt zu einer massiven Ausweitung der Staatskommunikation.

Die Erweiterung der Staatskommunikation hat Konsequenzen. Betroffen sind einerseits Intermediäre, die ihr Leistungsangebot – zum Teil unter erheblichen Anpassungskosten – neu ausrichten müssen. Von dieser Entwicklung betroffen sind die klassischen Medien, die ihre überragende Stellung als Informationsvermittler verloren haben, aber auch Steuerberater, Treuhänder, Rechtsanwälte, Lobbyisten und politischen Parteien. Die traditionelle Scharnierfunktion, die sie bisher eingenommen haben, wird kleiner. Viele Diskussionen, die gegenwärtig zum Thema «Service Public» geführt werden, werden auch unter diesem Aspekt zu analysieren sein. Intermediärdienste werden auch in Zukunft benötigt, wahrscheinlich aber spezifischer, kompetenter, kommentierender, vernetzter, vermittelnder und verbindlicher.

Anderseits wirkt sich die Einführung von eGovernment auf die Ausgestaltung der internen Geschäftsprozesse von Verwaltung und Regierung aus. Indem zahlreiche Aktivitäten an die Kundenfront verschoben werden, müssen die Kunden sehr viel früher in die eigene betriebliche Wertkette integriert werden. Es kommt zu bedeutenden strukturellen Anpassungen innerhalb und zwischen den Ämtern.

Neue Formen der Staatskommunikation machen ausserdem auch neue Kommunikationskompetenzen beim Staat erforderlich. Indem der einzelne Mitarbeiter von der reinen Dossierverwaltung zunehmend auch Aktivitäten an der Schnittstelle zum Kunden zu bewältigen hat, muss er formal und inhaltlich die Mittel der elektronischen Kommunikation beherrschen. Im direkten Kundenkontakt über das Internet werden Mitarbeiter zu (interaktiven) Publizisten[3].

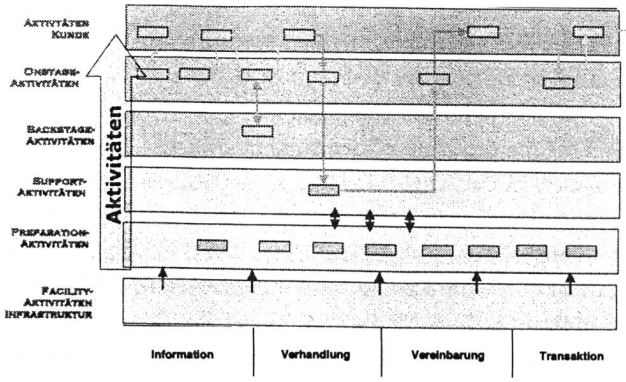

Abb 6: Verschiebung der Aktivitäten staatlicher Behörden an die Kundenfront

3 Auswirkungen neuer Formen der Staatskommunikation auf die Qualität der Staatskommunikation

Im vorhergehenden Kapitel wurde versucht darzulegen, warum durch eGovernment bestehende Kommunikationslücken geschlossen werden und somit die Grenzen der Staatskommunikation entscheidend erweitert werden.

In diesem Abschnitt soll die Frage diskutiert werden, wieweit eGovernment die *Qualität* der Staatskommunikation verändert. Birgt eine Ausweitung der Grenzen der Staatskommunikation implizit die Gefahr einer unzulässigen Beeinflussung der Öffentlichkeit? Die Antwort lautet meines Erachtens grundsätzlich «nein». Als Begründung sollen kurz einige Entwicklungstendenzen diskutiert werden, die diese These unterstützen, nämlich:

1. Der Trend zur lückenlosen Sammlung, Aufbereitung und Archivierung von Informationen durch Records Management
2. Der Trend zur neuen Sachlichkeit
3. Der Trend zur Selbstoffenbarung
4. Der Trend zur Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Die drei ersten Trends lassen sich unter dem Begriff der *Selbstkontrolle* zusammenfassen, Letzterer unter dem Begriff der *Fremdkontrolle*.

3.1 Aspekte der Selbstkontrolle

3.1.1 Trend 1: Records Management

Mit den Aktivitäten des Informationsstrategieorgan Bund ISB und weiterer Organisationen (z.B. eCH) wurden in letzter Zeit bedeutende Fortschritte im Bereich von E-Government-Standards in der Schweiz erzielt. In diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen ist der Standard ISO 15489 Records Management (Marc Schaffroth, 2004:9).

Records Management (Aktenführung) unterstützt im Rahmen der Prozessführung die systematische Aufzeichnung der Geschäftsvorgänge (Erstellen, Empfangen, Versenden und Bewirtschaften von Unterlagen/Dossiers). Mit diesem Standard wird die durchgängige und effiziente Bewirtschaftung und Sicherung der Informationsressourcen einer Organisation nach rechtlichen und betrieblichen Kriterien geregelt. Durch das prozessorientierte und somit strukturierte Management von Informationen wird eine hohe Informationsqualität gewährleistet. ISO 15489 Records Management regelt das Informationsmanagement nach folgenden Kriterien:

1. Zuverlässigkeit (reliability), d.h. die korrekte Darstellung der Geschäftsvorgänge und Vollständigkeit der Unterlagen und Dossiers,
2. Authentizität (authenticity), d.h. Urherber, Herkunft von Informationen und die zeitlichen Umstände einer Transaktion oder Kommunikation sind überprüfbar,
3. Integrität (integrity), d.h. Unversehrtheit von Inhalt und Kontext, Schutz vor unbefugter Einsichtnahme, Nutzung, Veränderung oder Vernichtung,

4. Benutzbarkeit (useability), d.h. Benutzbarkeit und Verfügbarkeit der Unterlagen über den gesamten life cycle eines Geschäfts.

Mit Einführung von Records Management wird die Qualität in der Dokumentenlenkung und -sicherung entscheidend erhöht. Behördliche Beweisführungen lassen sich lückenlos belegen und nachvollziehen. Es geht nichts Vergessen und es kann auch nichts zum Verschwinden gebracht werden. Records Management ist ein wichtiger Baustein dafür, dass staatliche Behörden die Sorgfalts- und Wahrheitspflicht einhalten.

Auch wenn Records Management zurzeit noch kaum Anwendung findet, ist davon auszugehen, dass sich Records Management im Laufe der nächsten Jahre als Standard für jede staatliche Behörden durchsetzen wird. Vorgesehen ist, Records Management als verbindlichen Standard auf Bundesebene noch in diesem Jahr einzuführen.

3.1.2 Trend 2: Der Zwang zur Sachlichkeit

Eine *Website* besteht aus der Gesamtheit aller *Webseiten*, die unter einer bestimmten Internet-Adresse zu finden sind. Anders herum formuliert: Die Summe aller Webseiten ergibt die Qualität einer Website. Und zweifellos besteht insgesamt ein signifikanter Einfluss der Gesamtqualität einer Website auf die *Loyalität* der Internetbenutzer (IHA-GFM et al. 2001:6)

Grundsätzlich lässt sich jede einzelne Webseite inhaltlich und formal völlig frei gestalten. Gerade diese hohen Freiheitsgrade zwingen jedoch zu einem strukturierten Aufbau und einer konsequenten Navigation. Diese Herausforderung nimmt mit der Komplexität und Vielfältigkeit der Inhalte zu. Entscheidend ist der Zusammenhalt der einzelnen Webseiten untereinander («Stickiness»). Die grosse Herausforderung besteht nun darin, die Inhalte so zu klassifizieren, umzubrechen und zu aggregieren, dass sie für den Benutzer nachvollziehbar sind und die Orientierung jederzeit gewährleistet ist. Inhalte müssen innerhalb und zwischen den einzelnen Webseiten einen inneren Zusammenhalt aufweisen. Auf einer einzelnen Webseite müssen einerseits die Inhalte in sich geschlossen abgebildet werden können, anderseits jedoch mit «Konnektoren» ausgerüstet sein, die den konsistenten Übergang von einer Webseite zur nächsten erlauben.

Somit ist die Syntax der einzelnen Webseiten mit der Syntax der Website in Einklang zu bringen. Dabei gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass sich auf einer Website, im Gegensatz zu Printprodukten, nicht nur Vorwärts- und Rückwärtsblättern lässt, sondern ebenfalls auch *Seitwärts*. Beim Einsatz elektronischer Medien finden Informations- und Kommunikationsprozesse somit in einem «dreidimensionalen» Raum statt. Die kompakte Aufbereitung der Inhalte gehört zu den wichtigsten Herausforderungen, um Glaubwürdigkeit sicher zu stellen. Inhalte sind kompakt, wenn Aufbau und Argumentation transparent sind, nachvollziehbar und in sich schlüssig. Widersprüche und unvollständige Inhalte werden vom Benutzer implizit oder explizit aufgedeckt, da er jederzeit in der Lage ist zu einem beliebigen Ausgangspunkt (Referenz) einer Argumentationskette zurückzukehren. Angesichts der Komplexität der Aufgabe zur vollständigen und korrekten Darstellung der Inhalte kommt eine öffentliche Behörde nicht darum herum, Sachlichkeit (zur Sache, im thematischen Zusammenhang) in den Vordergrund ihrer Bemühungen zu stellen, Redundanzen zu vermeiden, mögliche Widersprüche und Absichten offen zu legen und bei der Architektur der Website die Sicht des Benutzers einzunehmen.

Werden gewisse Informationen und Argumente zurückgehalten bzw. in eine bestimmte Richtung verändert, wird die Stringenz der Website *offensichtlich* aufgebrochen.

Schon heute ist auffällig, dass Websites staatlicher Behörden, die nicht nach Organisationseinheiten, sondern nach Kundengruppen und ihren Bedürfnissen strukturiert sind, sich durch hohe Sachlichkeit auszeichnen. Im Vordergrund steht das Thema. Inhalte werden thematisch aufbereitet und verknüpft. Gute Beispiele dafür liefern der guichet virtuel *www.ch.ch* sowie die Website der Gemeinde Biel *www.biel-bienne.ch*.

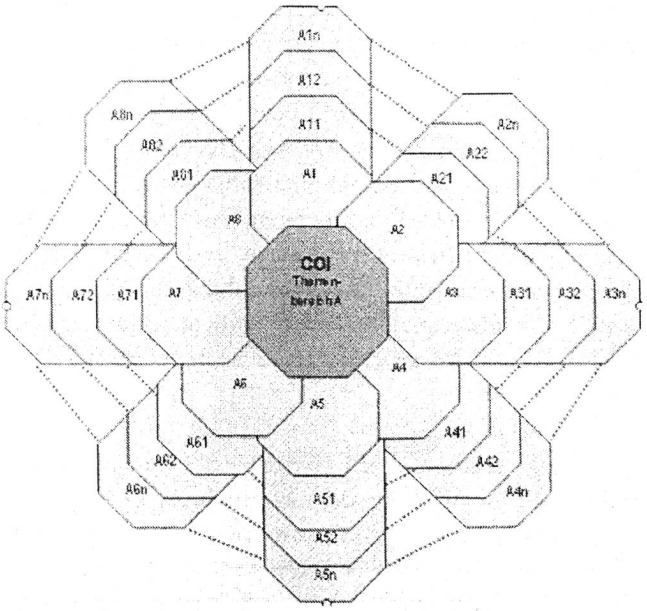

Abb 7: Strukturierung von Inhalten als Wabenmuster

Die Strukturierung von konsistenten Inhalten kann gewährleistet werden, wenn über die Ermittlung von Communities of Interest (CoI) die Inhalte themenbezogen strukturiert werden. Interessensgemeinschaften haben zwar gemeinsame Interessen, aber unterschiedliche Absichten und Einstellungen. Umso wichtiger ist die sachliche Strukturierung von Inhalten. Ein sehr guter Ansatz zur thematischen Strukturierung von Inhalten bietet der

Ansatz über Lebenslagen, wie ihn auch die Betreiber der oben erwähnten Websites gewählt haben.

3.1.3 Trend 3: Selbstoffenbarung

Die Forderung nach Corporate Governance lässt sich nicht nur auf börsenkotierte Unternehmen beschränken. Als «Stakeholder» und «Shareholder» der öffentlichen Behörden hat die Öffentlichkeit den Anspruch, im Sinne einer *Public Governance* umfassend über deren Leistungsausweise informiert zu werden. «Wir über uns, wer wir sind, was wir machen, wie wir es machen, wie wir organisiert sind, wer für was verantwortlich ist» sowie das jährliche Publizieren eines Tätigkeitsberichtes sind wichtige Mittel der Selbstoffenbarung, die zur Transparenz und Kontrolle beitragen. Auch hier zeigt sich, dass schon viele Behörden, wenn auch bei Weitem nicht alle, diesen Anforderungen über die elektronischen Medien nachkommen.

Zunehmende Staatskommunikation führt zu zunehmender Transparenz über die Aktivitäten des Staates. Ein Mausclick führt zum Organigramm, zum Leistungsauftrag und zum Leistungsnachweis. Abläufe werden nachvollziehbar. Der Rechtfertigungsdruck für jedes Amt und für jede staatliche Organisation nimmt zu.

3.2 Aspekte der Fremdkontrolle

Im letzten Abschnitt wurde versucht darzulegen, dass die elektronische Kommunikation für Meinungsbeeinflussung weitgehend ungeeignet ist. Im Vordergrund der Argumentation war die Meinung, dass einerseits effizientes Informationsmanagement zu einer lückenlosen Dokumentenlenkung und –sicherung führt, anderseits eine nachhaltige Staatskommunikation über elektronische Medien eigenen Gesetzen unterliegt, die eine unzulässige Meinungsbeeinflussung zumindest sehr erschweren. Denn die eigentliche Herausforderung besteht nicht darin, ungeheure Mengen an Daten als reine Informationssammlung zur Verfügung zu stellen, sondern qualitativ so zu verdichten, dass sie von den betroffenen Anspruchsgruppen auch verarbeitet und genutzt werden.

Unzulässige Meinungsbeeinflussung setzt immer voraus, dass durch Ausweitung der Staatskommunikation der Kommunikationsfluss «von oben nach unten» gesichert werden kann (Top Down). Diese Bedingung erfüllt das WEB nicht. In diesem Abschnitt soll kurz auf potentielle Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit hingewiesen werden, die ihr durch das WEB als unhierarchisches und grenzenloses Medium in die Hände gelegt wird.

Zwar existiert die elektronische Kommunikation noch nicht lange genug, um alle Entwicklungsmöglichkeiten abzusehen. Es werden neue Diskussionsformen entstehen und Spielregeln dafür, wie man sich von Bürger zu Bürger verständigen kann, die heute erst in Ansätzen bestehen. Sicher spielen Weblogs, Foren, Newsgroups, Chats etc. heute noch eine eher marginale Rolle. Ansatzweise zeichnet sich jedoch heute schon ab, welche Wirkung solche Formen der Kommunikation zwischen Bürgern entfalten und welche Kontrollfunktion sie ausüben könnten. Richtungsweisend sind auch sog. Expertensysteme (in der Schweiz zum Beispiel *www.wetellyou.com*), in denen Nutzer selbsternannte Experten unentgeltlich um Rat fragen können. Den Expertensystemen ist ein Regulativ eingebaut, mit dem die Leistung der Experten bewertet wird. Dies ist insofern interessant, als dass auch in unhierarchisch strukturierten Diskussionssystemen eine Selektionsleistung möglich ist, die die Qualität und den Verlauf des Diskurses regelt.

Zur Veranschaulichung, welche Kontrollfunktionen von Bürger-zu-Bürger möglich sind, sei ein Beispiel aus der Unterhaltungsindustrie angeführt: Ganz offensichtlich geriet «Hulk», eine 200 Mio US Dollar Hollywood-Produktion des gleichnamigen Kult-Comics zum Flop, weil von Anfang an masslos enttäuschte Fans über e-Mail, SMS, Chats und Foren Stimmung gegen den Film machten. Die Besucher blieben aus und bescherten der Hulk-Verfilmung ein kommerzielles Desaster (*intern.de/news/4656.html*: 20.08.2003). Vielleicht mag das Beispiel als Vergleich für Mechanismen in der Staatskommunikation (noch) etwas hinken; es zeigt jedoch in der Tendenz, dass Vernetzung zu völlig neuen Formen der Kontrollausübung führt. Es ist durchaus absehbar, dass Missstände in der Staatskommunikation durch elektronische Vernetzung aufgedeckt werden. Was nicht brauchbar ist, wird nicht genutzt, was ausgelassen oder verfälscht wird, wird transparent gemacht, diskutiert und dem öffentlichen Druck ausgesetzt.

3.3 Exkurs zum Datenschutz

Fragen zum Datenschutz wurden in den vorliegenden Ausführungen nicht berücksichtigt. Es soll jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass nach Ansicht des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten EDB zum jetzigen Zeitpunkt die Datenschutzgrundsätze nicht im ausreichenden Mass gewährleistet sind (EDB:2002 / 2003:20ff). Insbesondere bemängelt der EDB, dass Datenschutzfragen bei der Spezifizierung und Umsetzung von eGovernment-Projekten nicht von Anfang an explizit berücksichtigt werden.

Peter Opitz, lic.rer.pol./dipl. IM/CIO ist Geschäftsführer der Opitz New Media für Kommunikations-Management und Organisationsentwicklung.
peter.opitz@onm.ch

Anmerkungen

[1] In den folgenden Ausführungen nicht oder nur am Rand berücksichtigt sind Aspekte des chancengleichen Zutritts zur Informations- und Kommunikationstechnik (Access) sowie die Fähigkeit mit Informations- und Kommunikationstechniken umzugehen (Enablement).

[2] Zwischen den verschiedenen Funktionen staatlicher Behörden als leistungserbringende und reglementierende Instanzen wird in den folgenden Ausführungen nicht explizit unterschieden.

[3] Unter diesem Aspekt ist auch die überproportionale Zunahme von Kommunikationsspezialisten innerhalb von Verwaltung und Regierung zu verstehen. Bislang wurden die Mitarbeiter von der zunehmend zu leistende Kommunikationsarbeit abgeschirmt. Kundenkommunikation wird in Zukunft Bestandteil der meisten Stellenbeschriebe sein.

Literatur

Breitenstein, Martin: Der Staat ist kein Online-Journalist. Referat anlässlich der Fachtagung «Verfügbarkeit von Informationen – Der Staat als Modellanbieter» vom 10. 12. 2002

Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter: Jahresbericht 2002 / 2003, Bern 2003

Economiesuisse: swiss code of best practice for corporate governance, Zürich 2002

Europäische Kommission: Inhalt- und handelgetriebene Strategien in globalen Netzwerken, Aufbau der Network Economy in Europa, Luxemburg 1998

Gohl, Christopher: Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive in: Politik und Zeitgeschichte. Nr. 6-7 2001

IHA-GFM & Institut für Medien und Kommunikationsmanagement: Qualität im Internet. Eine empirische Studie zu den Gütekriterien, Erfolgsfaktoren und Defiziten von Websites aus der Sicht der Benutzer, November 2001

Jarren, Otfried: «Mediengesellschaft» – Risiken für politische Kommunikation in: Politik und Zeitgeschichte. Nr. 41-42 2001

Kleinaltenkamp, Michael: Technischer Vertrieb. Grundlagen des Business-to-Business Marketing, Berlin 1999

Opitz, Peter & Bonfadelli, Heinz: Kommunikations-Management als strategisches und operatives Instrument der Unternehmensführung im Zeitalter der Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine qualitative Studie, Zürich 2003

Schaffroth, Marc: Geschäftsverwaltung GEVER Ziele, Einsatzgebiete und Grundlagen, Informatikstrategieorgan Bund ISB, 2004

Schedler, Kuno et al.: Electronic Government einführen und entwickeln, Bern 2003

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella: New Public Management 2. Auflage, Bern 2003

Schedler, Kuno & Summermatter, Lukas: Bericht zum Stand von E-Government in der Schweiz, 2002

Schmid, Beat F.: Elektronische Märkte in: Handbuch Electronic Business (Hrsg. Weiber Rolf), Wiesbaden 2000

Staatskanzlei Zürich: Zwischenbericht über die Vorarbeiten zur Schaffung der Voraussetzungen für die rechtsgültige elektronische Abwicklung von Verwaltungshandlungen, 2003

Stüdeli, Walter et al.: Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen, Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID), November 2001

Wenzler, Michel: Monolog oder Diskurs? Diskussionen in politischen Online-Foren, Zürich 2003