

Medien- und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Kommunikation durch Verwaltung und Staat

1. „Mediengesellschaft“ statt „Informationsgesellschaft“

Im öffentlichen Diskurs über die aktuelle Gesellschaftsordnung mit Blick auf Medien und Kommunikation dominiert der Begriff Informationsgesellschaft. Vor allem im Kontext mit der Entwicklung der Online-Kommunikation haben die Vorstellungen vom „Information Highway“, der vermeintlich global ist und alle Regionen der Welt wie alle Einzelnen miteinander vernetzt, Auftrieb erhalten. Informationsgesellschaft verspricht Zugang zum Wissen der Welt und den unbegrenzten Austausch von Informationen. Doch das Leitbild der Informationsgesellschaft führt in die Irre: Mit Informationsgesellschaft werden nämlich – zumindest im derzeitigen dominanten Diskurs – bestenfalls technische und ökonomische Sachverhalte bezeichnet, weniger soziale. Zugleich wird mit dem Konzept Informationsgesellschaft viel versprochen, denn wer möchte sie nicht, eine Gesellschaft, in der alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu Informationen haben und kommunikativ partizipieren können. Doch davon sind wir weit entfernt, allen technischen Möglichkeiten zum Trotz. Im Gegenteil: Wir erleben den zunehmenden Handel mit Informationen und Wissen, und durch technische Systeme wird der Zugang gesteuert und es werden Abrechnungssysteme implementiert. Content ist nicht Publizistik, Netz oder Vernetzung bedeutet eben nicht Zugang und Zugänglichkeit für alle.

Gesellschaftstheoretisch wird in diesem Beitrag von „Mediengesellschaft“ ausgegangen, nicht von „Informationsgesellschaft“. Damit wird auf den Tatbestand abgehoben, dass immer mehr soziale Prozesse in der modernen Gesellschaft als mediale Vorgänge – als mediatisiert – aufzufassen sind. Die Organisationen der Gesellschaft müssen sich diesem von den Medien ausgelösten Wandel partiell anpassen. Auch Öffentlichkeit als intermediäres System der demokratischen Gesellschaft weist Mediatisierungsspuren aus (Gerhards 1994; Röhl 2003). Mediatisierung heisst das Stichwort: Medien werden mehr und mehr zur Voraussetzung für Akteure aus allen gesellschaftlichen Teilsystemen, wenn sie systemintern wie aber auch systemextern Ziele erreichen wollen. Vermittlung und Mitteilung sowie Mitteilungsbedingungen für Akteure wie für die Bürgerinnen und Bürger wandeln sich. Es handelt sich dabei um soziale Veränderungen, die nur partiell technisch induziert sind. Denn mittels Medien werden lediglich Informationen bereitgestellt, verteilt oder abgerufen. Bei Bereitstellung, Verteilung oder Abruf handelt es sich aber um intentionale – also soziale, nicht technische – Vorgänge. Medien sind soziale Institutionen der Gesellschaft, nicht allein technische (Vermittlungs- oder Verbreitungs-)Systeme.

2. „Mediengesellschaft“: Charakteristika, Merkmale und Konsequenzen für Akteure

Über Medien, vor allem die klassischen Massenmedien wie Radio, Fernsehen und Zeitungen und zunehmend auch das Netz, wenden sich alle Akteure, ökonomische wie politische, an Mitarbeitende, Kunden, Verbraucher, Wähler, Rechtssuchende oder an die Bürger. Der Ressourceneinsatz dafür ist kontinuierlich gestiegen, was sich an Aufwendungen für Marketing, Werbung wie PR-Aktivitäten zeigt. Über die Medien wird die Mehrzahl von uns kontinuierlich erreicht – in jeder Rolle: als Konsument wie als Bürger. Medien und Medienarbeit werden damit mehr und mehr zur Voraussetzung für Akteure aller gesellschaftlichen Systeme, wenn sie ihre Ziele erreichen, ja wenn sie ihren Bestand durch Pflege der Beziehungen mit ihren Umwelten sichern wollen.

Die Mediatisierung ist in der politischen Kommunikation besonders deutlich erkennbar. Und immer öfter werden Berater, Spin Doctors, Kommunikationsexperten zitiert, die angeblich wissen, was man besser anders machen sollte. Strategien für Corporate Communications, Modelle des Agenda Setting, Konzepte für Issues Management wie das Monitoring – damit lässt sich derzeit viel Geld verdienen. Empirisch ist feststellbar: Informations- und Kommunikationsvermittlung wird in den gesellschaftlichen Organisationen überall von einer Neben- zu einer Hauptsache. Die Kommunikationsexperten und –berater, die PR-Spezialisten, entwickeln sich zu einer Branche von Belang. Sie werden wichtiger, weil die Medien mehr und mehr zur Voraussetzung jeglicher Organisationskommunikation – interner wie externer – werden. Und deshalb sind Organisationen, Unternehmen wie Gerichte, NGOs wie Verbände, auf Kommunikationsexperten angewiesen. Und weil dem so ist, weil Medien den sozialen Modus der gesellschaftlichen Kommunikation wesentlich bestimmen, weil wir Mediatisierungsphänomene beobachten, kann von einer „Mediengesellschaft“ gesprochen werden.

Charakteristika der „Mediengesellschaft“ sind

- Die publizistischen Medien haben sich quantitativ wie qualitativ immer weiter ausgebreitet und durchdringen die Gesellschaft immer stärker
- Neben den herkömmlichen Massenmedien Presse, Radio und Fernsehen haben sich eine Vielzahl von Spezial-, Sparten- und Zielgruppenmedien ausgebildet (Netzkommunikation)
- Die Vermittlungsleistung und die –geschwindigkeit von Information durch Medien hat lokal, regional, national und global deutlich zugenommen
- Die Medien haben in allen modernen Gesellschaften eine hohen Beachtungs- und Nutzungswert erlangt. Sie finden mehr Aufmerksamkeit und Anerkennung als manche andere (bspw. politische) Institution.
- Die Medieninhalte, die sich in den westlichen Ländern mehr und mehr angleichen, haben zu einer gewissen Säkularisierung beim Medienpublikum beigetragen.

Es hat sich in der modernen Gesellschaft eine neue Informations- und Kommunikationsinfrastruktur mit entsprechenden Vermittlungsweisen herausgebildet, die zwei zentrale Konsequenzen hat:

1. Das Spektrum der Akteure, die auf die öffentlichen Kommunikationsprozesse direkt wie indirekt einzuwirken vermögen, hat national wie global deutlich zugenommen. Alle Akteure, zumal politische, müssen sich in der Konkurrenz durchsetzen (Akteurskonkurrenz), und sie müssen mit Aktionen wie Reaktionen anderer Akteure rechnen. Nationalstaatliche politische Akteure haben dabei insgesamt an Relevanz und Bedeutung eingebüsst.
2. Aufgrund der beschränkten Geld-, Zuwendungszeit- und Aufmerksamkeitsressourcen bei den Rezipienten wie Bürgern wird es immer schwieriger, alle Bürger zugleich und mittels der gleichen Medien und Angebote zu erreichen (Individualisierung) und deren Aufmerksamkeit zu gewinnen. Politische Akteure und politische Botschaften konkurrieren mit zahllosen anderen Angeboten.

Diese Entwicklung ist vor allem für Rechts- und Politikakteure folgenreich, weil sie aus legitimatorischen Gründen darauf angewiesen sind, alle Bürgerinnen und Bürger innerhalb eines Nationalstaats gleichermassen zu erreichen, anzusprechen und Zustimmung zu erhalten. Sie können und dürfen nur partiell Zielgruppenkommunikation betreiben. Zudem fehlt es ihnen am Geld, um differenziert zu informieren und zu kommunizieren. Zwar hat ein Umdenken in

Richtung „Staatskommunikation“ begonnen, aber es fehlt noch an rechtlichen Regeln, an Konzepten und Ressourcen (Hill 1993; Hoffmann-Riem/Schulz 1998).

Zugleich ist, unabhängig vom Medienwandel, ein Wandel in der Staatstätigkeit auszumachen: Der moderne Staat entwickelt sich unter gewandelten Rahmenbedingungen zum Dienstleistungs-, Regulierungs- und Verhandlungsstaat, der angesichts seiner Finanz- und Ressourcenkrise sowie eines vorherrschenden Steuerungspessimismus nicht mehr vorrangig einseitig etwa durch Verwaltungsakt interveniert oder leistend tätig wird, sondern primär kooperativ oder in andere Weise durch Einsatz influenzierender Mittel strategisch handelt (Hoffmann-Riem 2001).

Für diesen Wandel in der Staats- wie auch in der Rechtskommunikation fehlt es aber noch an entsprechenden Leitbildern und an einer hinreichenden normativen Grundlage (Vgl. Voigt 1998). Regierungen und Verwaltungen, bereits auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis, werden zeitgleich vom Medienwandel herausgefordert. Präzise, umfassende, schnelle und widerspruchsfreie Informationen werden von ihnen verlangt, obgleich sie – dem demokratischen Primat gehorchend – auf Aushandlung, vielfältige Beteiligung und komplexe interne Abstimmungsprozesse und die Gewähr rechtsstaatlicher Verfahren angewiesen sind.

3. Begründungen für einen Paradigmenwechsel in der staatlichen Kommunikation

Nicht nur die Medien und die gesellschaftlichen Vermittlungsformen verändern sich, auch Regieren, Verwalten und Rechtsetzung unterliegen Veränderungsprozessen. Wegen dem sehr raschen sozialen Wandel stehen die Akteure vor anspruchsvollen Herausforderungen, die weit über den Aspekt Medienkompetenz hinausgehen. Mehr und mehr müssen sie komplexe politische Prozesse managen und die möglichen Folgen von Entscheidungen berücksichtigen. Die Fähigkeit zum Prozessmanagement ist gefragt, und dazu gehören ganz allgemein Kommunikationskompetenzen.

3.1 Gesellschaftliche Komplexitätszunahme und politisch-rechtliche Steuerungsverluste

Zweifellos haben die durch Politik und Recht zu regelnden Tatbestände und zu steuernden Politikfelder an Komplexität gewonnen. Die Eigenkomplexität der meisten Regelungsbereiche ist hoch, politik- oder rechtsfeldübergreifende Lösungen sind vielfach nötig, und zugleich müssen Entscheidungen national wie auch international – auch bei höchster Dringlichkeit aus Sicht der Bürger – erst mühsam ausgehandelt werden. In der systemtheoretischen Argumentation wird ohnehin die Steuerfähigkeit des Staates wie die Steuerbarkeit von gesellschaftlichen Teilsystemen, zumal mittels Recht, bestritten. Dies gilt allerdings nur für die von Niklas Luhmann beeinflussten systemtheoretischen Arbeiten in der Politikwissenschaft, weniger für jene Gruppe an Politik- und Sozialwissenschaftlern, die die Relevanz einer akteurszentrierten Steuerungstheorie hervorheben. Auch wenn man, wie ich es tue, von einer Steuerungsfähigkeit ausgeht, so zeigt die empirische Analyse die Probleme jeglicher staatlicher Steuerungsbemühungen mittels Recht deutlich (Willke 1998).

Rechtliche Lösungen können dem rasanten Wandel vielfach nicht folgen, nationalstaatliche Lösungen laufen ins Leere, internationale rechtliche Übereinkünfte sind nicht schnell zu erzielen. Der Staat hat in den verflochtenen Entscheidungsarenen zudem die Alleinstellung eingebüsst und er verfügt über Autorität nicht mehr allein mittels seiner Rechtsetzungsmöglichkeiten. Mittels hierarchischer Formen können Ziele nicht sicher erreicht werden und die

Verrechtlichung hat Bürokratisierungstendenzen und Fehlsteuerungseffekte nach sich gezogen.

Steuerung durch Recht wird schwieriger, aber nicht nur das: Aufgrund der anhaltenden Ressourcenknappheit wird es auch problematischer, mittels Geld zu steuern. Wissen, Informationen und Kommunikation werden daher für die Regelung gesellschaftlicher Probleme wichtiger, doch über Wissen und Informationen verfügen Staat, Verwaltung oder Rechtsakteure vielfach nicht exklusiv, auch andere Akteure verfügen darüber und bringen diese Ressourcen ein (vgl. Willke 2002).

Für rechtliche Regelungen wie auch andere Entscheidungen sind Regierung und Verwaltung auf andere Akteure angewiesen. Subsidiäre Verantwortungszuweisung, Formen von Selbstregulierung, Etablierung von Regulierungsbehörden – damit versucht der Staat Einflussphären zu erhalten. Politisches Handeln und Entscheiden wird damit ganz generell wissens- und kommunikations- wie auch informationsabhängiger (vgl. Jarren/Donges 2000).

3.2 Kompetenzgewinne bei Akteuren wie bei den Bürgern

Von politischen Entscheiden wie rechtlichen Regelungen betroffene Akteure haben vielfach in einer partiell globalisierten Welt neue Entscheidungsmöglichkeiten, so bezüglich der Wahl ihres Standorts. Diese Erhöhung der Entscheidungsfreiheit verbessert strukturell die Position der Akteure im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Und aufgrund der zunehmenden Fachlichkeit bzw. Verwissenschaftlichung zahlloser Gesellschaftsbereiche besitzen vor allem die Experten der wirtschaftlichen Akteure mehr Fachkompetenzen als Verwaltungsangehörige. Parlamentarier sind auf den Sachverstand, auf das Wissen, anderer Akteure in Gesetzgebungsverfahren angewiesen. Wissen ist eine schwierige Ressourcen: phasenweise kann sie knapp sein, sie ist nicht immer leicht zu generieren und sie bleibt, unter den Bedingungen rasanten sozialen Wandels, letztlich immer flüchtig. Trotz alledem: Bei Wissen handelt es sich um eine im hohen Masse „nutzbringend“ einsetzbare Ressource.

Eine Konkurrenz von „Wissen“ ist nicht grundsätzlich problematisch, auch weil dann staatliche Akteure und Verwaltungseinheiten verstärkt zum Argumentieren oder gar Beweisen – also zu einer stärkeren Rationalität – angehalten werden. Problematisch jedoch wäre es, wenn der Staat nicht mehr oder – so in einem neuen Problemfeld – noch nicht über hinreichende Instrumente und Ressourcen zur Wissensgenerierung verfügen sollte. So kann es zum Problem werden, wenn der Staat Universitäten und Fachhochschulen mehr und mehr in den Markt drängt: Der Staat muss dann für Leistungen bezahlen, während er heute nur zu gerne und oft auf die staatlich angestellten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zurückgreift (Willke 2002).

Aber nicht nur wirtschaftliche Akteure gewinnen neue Kompetenzfelder, auch die Bürger verhalten sich souveräner: Sie akzeptieren weniger denn je den hoheitlich agierenden Staat, zumal dann, wenn er ihnen ohne Angabe von Gründen rechtliche Grenzen setzen oder sie zu etwas anhalten will. Sie wollen Argumente hören, Begründungen erhalten und alles nachlesen können. Die Bürger haben ein Anspruchsdenken, eine durchaus problematische Erwartungshaltung, entwickelt. Sie wenden sich dabei weniger andauernd den öffentlichen Angelegenheiten und der Politik zu. Sie müssen dafür wieder und wieder gewonnen werden.

Genauer betrachtet haben wir es mit ambivalenten Befunden zu tun: Auf der einen Seite deutet vieles darauf hin, dass Akzeptanz zunehmend lediglich von Fall zu Fall existiert, gleichzeitig gibt es aber auch staatliche Institutionen, denen von vornherein und zwar nahezu konstant ein hohes Mass an Institutionenvertrauen entgegengebracht wird. Die fallbezogene Kritikfreudigkeit mag zugenommen haben, nicht mehr als „Untertan“, sondern „emanzipiert“

und selbstbewusst treten Bürger dem Staat gegenüber. Dennoch muss die Loyalität gegenüber dem Staat deshalb nicht generell abgenommen haben.

Woher stammt eigentlich der tatsächliche oder vermeintliche Kompetenzgewinn bei den Bürgern?

Eine Antwort: Das Anspruchs- oder Anforderungsniveau wird von den politischen oder rechtlichen Akteuren mitbestimmt. Die Anfrage an Politik und Recht wird von den Akteuren der beiden Teilsysteme wesentlich beeinflusst. Die Aufmerksamkeit für ein Problem muss nämlich vielfach erst hergestellt werden, wenn über Lösungen gesprochen werden soll. Politik- wie Rechtsakteure stellen durch ihre Verhandlungsprozesse wie Entscheidungen Aufmerksamkeit erst her. In Fällen von Betroffenheit engagieren sich die Bürger in entsprechenden Gruppen zumeist punktuell, um ihre Ziele zur Durchsetzung zu bringen. Generell aber sinkt die Mitwirkungskompetenz auf Seiten der Bürger, und sie muss von Fall zu Fall wieder erworben werden. Zugleich erwarten die Bürger Dienstleistung und Regelungsfähigkeit, beides in hoher Qualität und möglichst rasch. Dem geänderten – recht selektiven – Informations- wie Mitwirkungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger muss in der Staatskommunikation entsprochen werden können.

Keine bequeme Situation für Staat, Verwaltung und Rechtssystem. Doch: Staat wie Rechtssystem müssen Akteuren und Bürgern auf gleicher Augenhöhe entgegentreten. Sie müssen auf der Basis von Wissen handeln, sie müssen verstärkt zuhören, verhandeln und durch Kommunikation überzeugen. Sie können nicht zurück zum Obrigkeitsstaat.

3.3 Krise des intermediären Systems

Vor allem Verwaltung und Staat müssen Defizite der Intermediäre kompensieren: Die für Vermittlungsprozesse zwischen Bürgern und Regierung zuständigen Organisationen wie politische Parteien, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Neue Soziale Bewegungen büßen an Mitgliedern, an aktiv Mitwirkenden und an (dauerhaften) Mobilisierungs- und Konsens erzeugungsfähigkeit deutlich ein. Sie durchdringen die gesellschaftliche Basis weniger als früher, d.h. sie können weniger Entscheidungen zurückvermitteln oder Probleme aufnehmen. Der Gesprächsfaden zwischen „oben“ und „unten“ ist nicht gerissen, aber erkennbar dünner geworden. Das beständig vorhandene zivilgesellschaftliche Aktivpotential, so in politischen Parteien, ist insgesamt rückläufig. Responsivität ist damit erschwert. Aber nicht nur das: Sozialer Frieden wie auch Rechtsfrieden sind an Einsichten gebunden, bedürfen spezifischer Formen an Akzeptanz. Akzeptanz aber ist nur durch anhaltende Kommunikationsprozesse zu erreichen.

Die eingeschränkte Responsivität wie aber auch die Akzeptanzmängel erklären, warum Staat und Verwaltung verstärkt zu sozialwissenschaftlichen Analysetechniken wie Umfragen greifen müssen oder weshalb neue Formen der Beteiligung („Runde Tische“) realisiert werden. Die Intermediäre werden in Zukunft noch stärker an Bedeutung verlieren, auch weil sie bei Informations- und Kommunikationsleistungen gegenüber den Medien wie auch Einzelinitiativen Nachteile haben. Die Anforderungen an die Staatskommunikation werden sich noch weiter erhöhen.

Regierungen und Verwaltungen fehlt nicht zuletzt auch aufgrund der Leistungsschwäche der Intermediäre ein sie entlastendes „Frühwarnsystem“ jenseits der Medien. Die Medien eignen sich nämlich nur partiell als „Frühwarnsystem“, weil sie dazu neigen, rasch alle nur möglichen Dinge zu thematisieren und zu skandalisieren. Sie folgen bei den Auswahlentscheidungen den Nachrichtenwerten und unter stark kommerziellen Bedingungen ist das Auswahlverhalten noch selektiver gegenüber institutionellen (insbesondere politischen) Vermitt-

lungswünschen. Alles scheint dann dringlich, ohne dass eine Prüfung erfolgt. Für Entscheider ist das beunruhigend, verunsichernd.

Zugleich fehlt es dem Regierungssystem als dem politisch-rechtlichen Entscheidungszentrum mit dem Bedeutungsverlust der Intermediäre an geeigneten Vermittlungsagenturen für getroffenen Entscheidungen. Regierung, Verwaltung, Gerichte – sie alle müssen durch das Nadelöhr der Medien, können sich nicht auf andere intermediäre Instanzen verlassen. Wir haben es mit dem Problem zu tun, dass die anderen Intermediäre das politisch-administrative System nicht mehr hinreichend von legitimationskritischen Anfragen entlasten.

3.4 Medienwandel

Zu den Intermediären zählen auch die Medien. So lange sie auf das engste mit Parteien, Kirchen oder Verbänden verknüpft waren, kamen sie ihrer Informations-, Debatten-, Orientierungs- und Vermittlungsfunktion – entsprechend den Zielen ihrer jeweiligen Trägerorganisation – nach. Doch die nach Publikumsgewinnen und Werbeeinnahmen zielende Medien müssen anders agieren. Die Kommerzialisierung im gesamten Medienbereich hat zur Folge, dass die Intermediäre ihre Vermittlungsinteressen weniger gegenüber den Medien durchsetzen können. Personen, Themen, Performance – das muss stimmen, wenn man die Journalisten erreichen will. Die gekaufte Kommunikation (Paid Media) gewinnt, nicht nur in Abstimmungs- oder Wahlkämpfen, an Bedeutung. Eine professionelle Medien- und PR-Arbeit wird auch für Politik- wie Rechtsakteure wichtiger. Doch kostet das Geld, professionelle Arbeit kostet sogar viel Geld, und es kostet das Geld der Steuerzahler.

Aus allen genannten Faktoren zusammen ergibt sich die Begründung für eine intensiviertere Informations- und Kommunikationstätigkeit auf staatlicher wie rechtlicher Seite. Dass Regierung, Verwaltung und Rechtsakteure im modernen Staat vielfältige, selbständige und eigeninitiierte Informations- und Kommunikationsaufgaben zu erfüllen haben ist deshalb heute weitgehend unbestritten. Die Staatskommunikation ist unbestritten. Doch was sollte aus demokratietheoretischen Überlegungen heraus erlaubt sein und welche Formen sind anzustreben?

4. Normative Regelungen für die Staatskommunikation in der Schweiz

Die Schweiz ist bezüglich der normativen Regelungen für die Staatskommunikation recht weit. Durch Bundesverfassung, Gesetz und Verordnung ist seit wenigen Jahren die Basis für ein Modell der Staatskommunikation gelegt worden: Die behördliche Informations- und Kommunikationstätigkeit ist Verfassungsauftrag (Art. 180 Bundesverfassung) und gilt damit als eine wesentliche Voraussetzung für die Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Mit dem 1997 in Kraft getretenen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) wird erstmalig die Staatskommunikation zur Aufgabe: Bundesrat und Bundesverwaltung haben eine umfassende Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit in einem weiten Sinne (vgl. Leitbild der AG KID im Anhang).

Die Arbeiten am Konzept einer modernen Staatskommunikation sind seit dem Jahr 2000 weiter vorangeschritten. So befasste sich eine Arbeitsgruppe auch mit dem Thema Abstimmungskampagnen und staatlichen Aktivitäten. Im Bericht „Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen“ (November 2001) wird für eine Beteiligung staatliche Akteure auch und gerade in Abstimmungskämpfen votiert. Diese Veränderungen sind keineswegs unumstritten und so ist eine Volksinitiative unter dem

Titel „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ in Vorbereitung (Vgl. Seiler 2003 sowie Blum 2003).

Betrachtet man getroffene Entscheidungen und die vorliegenden Dokumente, so wird deutlich, dass die Staatskommunikation in der Schweiz formell eingeführt wurde. Die Veränderung, so belegen die Dokumente, wird mit der neuen Rolle des Staates ebenso begründet wie mit dem Wandel des medialen und gesellschaftlichen Umfeldes, in dem Staats- und Verwaltungsakteure zu agieren haben. Was aber noch fehlt, das sind Regelungen bezüglich der Formen innerhalb eines Konzepts Staatskommunikation.

Hinsichtlich der Formen besteht sowohl in rechts- wie auch in sozialwissenschaftlicher Hinsicht Konsens darüber, dass Regierungs- wie Verwaltungskommunikation an Verfassungsvorgaben, Gesetze und Verordnungen gebunden ist. Diese explizite normative Bindung ist ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Akteuren beispielsweise aus dem Wirtschaftssystem, die derartigen Vorgaben weitgehend nicht unterworfen sind. Weil dem so ist, können bestimmte PR- oder Kommunikationsformen, wie sie in der Wirtschaft üblich sind, nicht im politisch-hoheitlichen Bereich angewandt werden. Dazu zählen Formen der ausschliesslich persuasiven Kommunikation, Formen des Sponsorings oder der verdeckte Formen der Kommunikation, aber auch Formen eines reinen Akzeptanzmanagements.

Dieses Problem stellt sich übrigens noch aus einem anderen Blickwinkel: Nicht nur wenn die öffentliche Hand unmittelbar selbst tätig wird, sondern auch, wenn sie Private beauftragt, wie es zunehmend geschieht. Hier gab es bereits Konflikte in der Bundesrepublik Deutschland, nämlich darüber, welche Agenturen regelmäßig seitens des Bundespresse- und Informationsamtes der Bundesregierung beauftragt werden und ob es dazu öffentliche Ausschreibungen geben hat.

Trotz der grundsätzlichen Bindung aller staatliche Akteure an normative Regelungen bei kommunikativen Aktivitäten gibt es Unterschiede zwischen den staatlichen Leitungsorganen – im engeren Sinne – und der Verwaltung: Regierungsakteuren ist es möglich, weil sie Führungs- und Anleitungsfunktionen zu erfüllen haben, explizit politische Ziele zu kommunizieren. Sie können damit auch Wertorientierung ausdrücken. Sie sollen und müssen zudem politische Ziele, auch zukünftige und noch umstrittene, vorgeben können, um auf den Meinungsmarkt einzuwirken. Zu dieser Einwirkung auf den politischen Meinungsmarkt gehört es, dass politische Vorhaben wie auch Leistungs- und Erfolgsbilanzen kommuniziert werden. Dennoch müssen auch einer politischen Führung Grenzen in der Kommunikationsarbeit gesetzt werden: Die Einwirkung auf den Meinungsmarkt hat grundsätzlich in einer offenen, nachvollziehbaren Art und Weise zu geschehen. Auf diese Mitteilungen müssen andere Akteure wie aber auch Einzelne reagieren können. Zugleich gilt es, das richtige Mass zu finden, denn ansonsten besteht die Gefahr, dass aus Steuereinnahmen finanzierte Informations- und Kommunikationsmassnahmen in die Grund- und Verfassungsrechte anderer einwirken.

Die Informations- und Kommunikationstätigkeit der Verwaltung ist hingegen begrenzter, und das Tätigkeitsspektrum muss sich aus gesetzlichen Vorgaben ableiten lassen. Die Verwaltung

- handelt in eigener Sache, wenn durch Informationen auf bestimmte Leistungen für Bürgerinnen und Bürger hingewiesen wird und wenn damit für die eigene Leistungsfähigkeit zugleich „geworben“ wird;
- handelt im Rahmen der Gefahrenabwehr (Krisenfälle; Produktinformationen) oder im Kontext von angestrebten Verhaltensänderungen (Sucht-, Gesundheits-, Verkehrskampagnen);
- handelt im Rahmen ihrer Annexkompetenz im Zuge von gesetzlichen Sachaufgaben (Raumplanung).

Es wird deutlich, dass es sich bei der Verwaltungskommunikation stets auch um eine Gratwanderung handelt – und das es deshalb spezifischer rechtlicher Regelungen bedarf.

So ist bei Gesundheits- oder Sozialkampagnen zu beachten, dass die kommunizierten Ziele nicht zur Diskreditierung von bestimmten Lebensstilen führen dürfen. Oder bei der Warnung vor bestimmten Produkten oder Dienstleistungen oder gar vor bestimmten Firmen, selbst wenn dies im Sinne einer Gefahrenabwehr geschieht, muss beachtet werden, dass es sich um problematische oder gar illegitime Eingriffe in Produktionsweisen oder Lebensverhältnisse handeln kann. Und durch die Verbreitung von Risikoinformationen können nicht kalkulierbare Folgehandlungen (Angst, Furcht) ausgelöst werden. Und im Falle von unrechtmässigen Eingriffen stellt sich zweifellos die Frage der Amtshaftung.

Zurückhaltung in der Informations- und Kommunikationspolitik gilt generell, weil die Wirkungen informatorischer und kommunikativer Maßnahmen, die jeder politische Akteure eben nur partiell ausgestalten und bestimmen kann, andere als beabsichtigte Wirkungen erzielen kann. Der Grat zwischen berechtigter und notwendiger Sachaufklärung und reinem Akzeptanzmanagement ist ebenso schmal wie der Grat zwischen dem Bemühen um sachgerechte Aufklärung und Falschinformation.

5. Problemfelder staatlicher Kommunikation

Staat und Verwaltung, aber auch Akteure des Rechtssystem, haben faktisch wie normativ eine selbständige und eigeninitiale Unterrichtungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Die Verwaltung ist dabei, stärker als die strategisch und politisch-führend agierende Regierung, an Gesetze gebunden. Auch für Rechtsakteure bedarf es klarer Regelungen. Die Frage lautet generell, wo die Grenzen für einen durch Information und Kommunikation handelnden Staat liegen. Die Problematik wird an zwei Beispielen illustriert.

5.1 Probleme der Chancengleichheit

Offenkundig wird das Problem der Grenzen staatlicher Informations- und Kommunikationstätigkeit vor allem dann, wenn dem Staat oder staatlichen Akteuren vorgehalten werden, sie würden – so in Abstimmungskampagnen oder zu Wahlzeiten – zu stark in Meinungs- und Willensbildungsprozesse eingreifen. Der Streit in diesem Bereich ist bekannt, und es lassen sich in diesen Fällen durchaus Regelungen finden.

Dabei ist zu beachten, dass es vor Abstimmungen oder in Wahlzeiten Streit gibt, weil und wenn andere – vor allem: massgebliche – politische Akteure vorhanden sind, die Chancengleichheit einfordern. Doch reicht diese Form von Chancengleichheit, die sich auf bereits beteiligte Akteure bezieht, im demokratischen System nicht aus: Wie ist es um die Chancengleichheit für Einzelne und Gruppen, die (noch) keine Verankerung im politisch-administrativen System haben, bestellt? Wie kann deren Chancengleichheit auch jenseits von Abstimmungsverfahren (so in der direkten Demokratie) oder zu Wahlzeiten gesichert werden?

5.2 Probleme der Lenkung und Beeinflussung

Mit Information, Kommunikation (und auch Wissen) soll gesteuert und gelenkt werden, und es wird auf Meinungen, Werthaltungen oder sogar Verhaltensweisen eingewirkt. Was in staatlichen Drogen- oder AIDS-Kampagnen zumeist allgemein akzeptiert wird, kann sich bei

Positiv- oder Negativlisten, von Bundesämtern vorgelegt, als ein Problem erweisen: Mit welchem Recht wird in das Marktgeschehen – für oder gegen ein Produkt oder eine Dienstleistung – eingegriffen (Kompetenzzuschreibung; Rechtsgüterabwägung)? Wie lassen sich welche Qualitätsurteile, die das Verbraucherverhalten betreffen, rechtfertigen?

Es ist wohl unumstritten, dass vor allem im Gesundheits-, Umwelt- oder Verbraucherbereich durch Staat und Verwaltung mittels Information interveniert wird, um ein bestimmtes Verhalten zu erzielen. Kostenbewusstsein bei Patienten – das macht natürlich Sinn. Aber wie weit darf der Staat in seiner Informationspolitik gehen, um ein bestimmtes Verhalten als „problematisch“ oder „erwünscht“ zu bezeichnen?

Vor allem aber ist zu beachten: Informationen sind nicht reine Fakten, die objektiv existieren und lediglich verbreitet werden, sondern mit Informationen werden zugleich Deutungen vermittelt. Dabei kann aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, zumal wenn man eine konstruktivistische Perspektive einnimmt, aber nicht übersehen werden, dass vor allem in der öffentlichen (Medien-)Kommunikation strategisch gehandelt wird (Akteure) und eine strategische Nachrichtenauswahl- wie auch –bewertung auf der journalistischen Seite stattfindet (Merten 1997). Mit diesem Problem wird man sich zukünftig stärker zu befassen haben, weil sich durch die PR der Akteure und durch „Medienpartnerschaften“ wie auch ein verändertes journalistisches Selektionsverhalten unter Konkurrenzbedingungen die Produktionsweisen ändern. In der juristischen Terminologie wird zwischen Meinungen und Tatsachen unterschieden. Und mit Informationen wird vielfach zwischen richtigem und falschem Verhalten unterschieden. Etwas als „gesund“ anzusehen oder als „krank“ zu akzeptieren, dem liegt eine soziale Definition zugrunde. Ähnliches gilt für Grenzwerte, zumal dann, wenn soziales Verhalten damit klassifiziert wird.

Mittels Informationen werden vielfach Tatbestände erst konstituiert, werden Probleme konstruiert, also (erst) geschaffen. Und mit den Informations- und Kommunikationsaktivitäten sind zumeist auch Problemdeutungen verbunden. Doch auf Basis welchen gesicherten Wissens können diese Problemdeutungen geschehen? Und warum wird ein Sachverhalt in einer bestimmten Weise bezeichnet? Wer haftet für Fehler?

Zweifellos müssen Staat und Verwaltung, so um Interessen von Bürgern oder bestimmten Gruppen wahrzunehmen oder zu schützen, durch informieren, mahnen und warnen, also mittels Informations- und Kommunikationsstrategien, intervenieren. Die Risiken präzeptoraler Interventionen müssen dabei gesehen werden: Staat und Verwaltung greifen möglicherweise tief in die Lebenswirklichkeit ein und übernehmen Mitverantwortung für ein bestimmtes Verhalten. Doch was ist, wenn sich die zunächst als richtig angesehen Grenzwerte, wissenschaftlichen Annahmen über Zusammenhänge oder die Behauptungen über bestimmte soziale Verhaltensweisen dann als falsch herausstellen?

Information und Kommunikation sind in der modernen Steuerungstheorie anerkannte Ressourcen für politische Steuerungsbemühungen. Das Informations- und Kommunikationsleistungen im Unterschied zu den Steuerungsmitteln Recht oder Geld weniger genau festgelegt werden können, schafft das Probleme. Es kommt hinzu, dass negative Steuerungseffekte weniger sicher vorherbestimmt werden können. Der gezielte Einsatz, zumal der gezielte publizistische Einsatz, von Wissen, Daten oder Informationssammlungen durch Staat und Verwaltung, um Verhaltensänderungen herbeizuführen ist eben mehr als eine schlichte Form der Verlautbarung. Bei ausgeprägt intentionalen informatorischen wie kommunikativen Steuerungsprogrammen stellen sich rechtliche wie auch ethische Fragen (Vgl. auch Krawietz 1998).

6. Anforderungen an die Staatskommunikation: Ethische Standards, Evaluation und Reflexion

Trotz aller genannten Probleme: Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtskommunikation sind im modernen Staat notwendig, die Instrumente müssen ausgebaut oder noch geschaffen werden. Dabei kann allerdings aus normativen Gründen nicht auf bestehende Konzepte, so aus der Wirtschaft, zurückgegriffen werden. Politische Kommunikation unterliegt anderen Anforderungen und vor allem staatliche Akteure haben im Respekt vor den Intermediären und dem Souverän sich zu beschränken. Staatskommunikation – und hier liegt ein noch zu lösendes Problem – muss sich selber Grenzen setzen, und hat sich dabei von Grundsätzen leiten zu lassen.

Denkbare Grundsätze für die Staatskommunikation sollten sein:

- Kontinuität
- Transparenz
- Wahrheit/Richtigkeit
- Sachlichkeit
- Verantwortlichkeit
- Verhältnismässigkeit

Ausgeschlossen sind damit alle Formen persuasiver Kommunikation, die man als Propaganda klassifizieren kann. Ausgeschlossen sind auch all jene Formen, die verdeckt erfolgen, aber auch Formen des Sponsoring. Problematisch sind Formen der Werbung und PR dann, wenn sie im nennenswerten Umfang Geld (Steuermittel) beanspruchen, also alle Formen der gekauften Kommunikation. Für diese Bereiche müssen spezifische Normen formuliert werden.

Es geht aber nicht allein um Normen oder Regeln für möglicherweise unzulässige Formen, die man als „Werbung“ oder gar „Propaganda“ bezeichnen kann. Es geht bei staatliche Informations- und Kommunikationsaktivitäten immer auch um den sorgfältigen, geplanten und reflektierten Umgang mit Markt-, Verwaltungs- und Risikowissen. Dazu bedarf es spezifischer Regeln, rechtlicher wie auch sozialer.

Staatliche Kommunikation bedarf neben rechtlicher Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen aber auch eindeutiger interner Regelungen und ethischer Standards. Regierung, Verwaltung und Akteure des Rechtssystems haben einen eigenen Informations- und Kommunikationsstil zu entwickeln auf der Basis entsprechender Leitbilder und ethischer Standards. Dazu gehört, dass zumindest bei allen konzeptionell angelegten Informations- und Kommunikationsmassnahmen vorab über mögliche Effekte und Wirkungen reflektiert und das Ergebnis dieser Abschätzungen – intern und schriftlich – dokumentiert wird. Beabsichtigte Wirkungen, befürchtete Wirkungen oder Nebenfolgen – darüber müssen sich die entsprechenden Stellen Rechenschaft ablegen. Ebenso bedarf es formulierter Grundsätze für Informations- und Kommunikationsstrategien, für die Wahl von Mitteln und für die Formen des Auftretens bzw. der Umsetzung. Selbst- wie Fremdevaluationen oder auch die Einbeziehung von (externen) Beratern kann zur Selbstaufklärung beitragen. Insgesamt gilt es, die Reflexivität zu erhöhen. Dazu kann mittels Instrumenten wie Ethikkodices, Formen des Qualitätsmanagements, internen Leitbildern und Verfahrensregelungen u.a.m. ein Beitrag geleistet werden.

Ziel staatlich finanzierter Informations- und Kommunikationsarbeit sollte die Sachaufklärung sein, nicht die Werbung für politische Akteure oder ein reines Akzeptanzmanagement. Gesellschaftliche Akteure wie Bürgerinnen und Bürger sind durch staatliche Massnahmen zu

befähigen, dass sie an politischen Prozessen selbstbestimmt und souverän mitwirken oder bestimmte Entscheidungen treffen. Das wäre das Idealziel. Ob dieses anspruchsvolle Ziel erreicht wird, das ist nicht zuletzt von den Regierungs- und Verwaltungsakteuren selbst abhängig: Sie müssen auch in ihrer Informations- und Kommunikationspraxis intern wie extern vorbildhaft sein. Aber warum sollte es den staatlichen Akteuren nicht gelingen, neue Formen des Informations- und Öffentlichkeitsmanagements zu entwickeln, zu erproben und im Prozess weiter zu entwickeln? Das Schielen auf die Wirtschaft und dort entwickelte und erprobte Konzepte, die manche der Berater preisen – das wäre doch zu kurzfristig und unter Umständen sogar ein Verstoß gegen Buchstaben und Geist der Verfassung.

Literatur

- Blum, Roger: Anspruch auf Information aus erster Hand. In: Neue Zürcher Zeitung, 16.7.2003, S. 15.
- Gerhards, Jürgen: Politische Öffentlichkeit. In: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. (= Sonderheft 34 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie). Opladen 1984, S. 77 – 105.
- Hill, Hermann: Staatskommunikation. In: Juristenzeitung, 48. Jg., 1993, S. 330 - 336.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz. Frankfurt a.M. 2001.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schulz, Wolfgang: Politische Kommunikation – Rechtswissenschaftliche Perspektive. In Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/ Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. S. 154 – 172.
- Jarren, Otfried / Donges, Patrick: Medienregulierung durch die Gesellschaft? Wiesbaden 2000.
- Krawietz, Werner: Recht als Information und Kommunikation in der modernen Informationsgesellschaft – Normen- und Handlungstheorien im Übergang. In: Jürgen Brand/Dieter Stempel (Hrsg.): Soziologie des Rechts. Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag. Baden-Baden, S. 175 – 206.
- Ladeur, Karl-Heinz: Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet, Die öffentliche Verwaltung, 55. Jg., 2002, S. 1 – 11.
- Merten, Klaus: Die Rolle der Medien bei der Vermittlung zwischen Recht und Gesellschaft. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 18. Jg., 1997, S. 16 – 30.
- Röhl, Klaus F.: Das Recht nach der visuellen Zeitenwende. In: Juristenzeitung, 7, 2003, S. 339 – 344.
- Seiler, Hansjörg: Der Bundesrat sollte nicht Partei sein. In: Neue Zürcher Zeitung, 16.7.2003, S. 15.
- Voigt, Rüdiger: Thesen zum Thema „Rechtspolitische Kommunikation“. In: Johannes W. Pichler (Hrsg.): Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung. Wien/Köln/Weimar, S. 125 – 132.
- Willke, Helmut: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. 2. Auflage, Stuttgart 1998.
- Willke, Helmut: Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft. Frankfurt am Main 2002.