



Verwaltung und Öffentlichkeit.

Das Wichtigste zum EPA-Kolloquium 2004.

Dr. Thomas Moser, Leiter EPA-Kolloquien, Februar 2004

A. Die Bundesverwaltung ist Teil der Öffentlichkeit

Die Leute sollen sehen, was Staatsangestellte tun. Die Bundesverwaltung ist keine Arkanverwaltung, sondern Teil der Öffentlichkeit. Sie hat nichts zu verstecken.

Öffentlichkeit hat, bezogen auf die Bundesverwaltung, frei nach Prof. Kurt Imhof, drei Hauptfunktionen zu erfüllen:

1. In der Öffentlichkeit kann sich die Bundesverwaltung spiegeln und wird sich dadurch ihrer selbst bewusst.
2. Die Öffentlichkeit sorgt für die Selektion von Themen und Ereignissen, die von der Bundesverwaltung bearbeitet werden müssen.
3. In der Kontrolle der Bundesverwaltung hat die Öffentlichkeit ihre Hauptaufgabe.

Das Kolloquium des Eidg. Personalamtes (EPA) vom 14. und 15. Januar 2004 verfolgte zwei Ziele:

- a) Einen Diskurs über die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung anzustossen,
- b) Die Kommunikationsabläufe im Dreieck Politik, Medien, Verwaltung zu verstehen.

Letztgenannte Dreiecksbeziehung ist von sozialen, politischen und kulturellen Einflussfaktoren geprägt. Es ist ein Prozess der Kommunikation, in dem Führungskräfte viele Freiheiten haben und noch viel mehr Verantwortung übernehmen müssen:

- Etwa die Freiheit, Beziehungen so zu gestalten, dass ihre Policies in der Öffentlichkeit die nötige Aufmerksamkeit erhalten.
- Zum Beispiel die Verantwortung, diesbezüglich die richtige Balance zu finden und zu halten.

Aristoteles und Kant hatten einst in aufklärerischer Absicht gefordert, wer öffentlich kommuniziere, müsse stets das Vernünftige und das moralisch Richtige tun. Der Strukturwandel der Gesellschaft ist inzwischen bei der Mediatisierung von Politik und Verwaltung angelangt. Die meisten werden wohl den Glauben an das Kantsche Öffentlichkeitsideal verloren haben.

Die Bundesverwaltung hat sich trotzdem weiter entwickelt. Strukturen und Kulturen sind seit längerem in Bewegung. Dank dem Bannstrahl der Öffentlichkeit. Er sorgt immer wieder für genügend Sprengkraft. Neben der Verknappung der Ressourcen, sind zur

Zeit die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die Informationspflicht von Bundesrat und Bundesverwaltung die treibenden Kräfte.

Das wurde von den meisten der über 300 Teilnehmenden und Referierenden auch so gesehen. Die Meinungsverschiedenheiten begannen erst bei den kulturalanthropologisch härteren Fragen. Schliesslich geht es bei der Umsetzung von Wandel um die Wandelbarkeit von Mensch und Organisation: Kann der Königsweg von der Geheimhaltung zur Öffnung beschritten werden? Darf es den sprechenden Staat geben? Wohin soll die Reise gehen?

Das EPA-Kolloquium 2004 war vom Anfang bis zum Schluss hochspannend. Alle waren vom Thema betroffen, allen brannte das Thema unter den Nägeln, alle konnten vom Informations- und Erfahrungsaustausch profitieren und alle haben etwas für ihre eigene Kommunikationstätigkeit mitgenommen. Dies zeigen die sehr guten Rückmeldungen: Die Leute sahen ihre Erwartungen erfüllt und fanden das Gebotene besser als gut.

B. Die besten Kontroversen

1. Was unterscheidet Information von Kommunikation?

Wissen ist Macht. Die Bundesverwaltung produziert enorm viel Wissen. Es ist ratsam und vor allem billiger, Informationen über dieses Wissen weiterzugeben statt zurückzuhalten.

Aber:

Es nicht entscheidend, was wir sagen (Information). Entscheidend ist, wie das Gesagte von der Bürgerin oder vom Bürger verstanden wird (Kommunikation). Wenn es das Ziel ist, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und der ausländischen Partnerinnen und Partner ernst zu nehmen und ihnen mit Respekt zu begegnen, wird diese Trennung von Information und Kommunikation ohnehin obsolet. Dann kommt es in erster Linie auf die gute Qualität der Botschaft an.

2. Wann killt die Information die Kommunikation?

Neben schlechten, produziert die Bundesverwaltung viel hochwertige Informationen. Die Medien sind oft gar nicht mehr in der Lage, den Informationsfluss zu bewältigen und sachgerecht zu informieren. Die Frage nach der richtigen Dosis und diejenige nach der richtigen Anzahl von Informationsbeauftragten sind umstritten. Zu viele wollen zu oft darüber sprechen, wie viel Gutes die Bundesverwaltung tut.

Aber:

Im brutaler werden Verteilungskampf um Ressourcen ist es für Personen und Organisationen überlebenswichtig ihre Reputation zu steigern. Das zahlt sich auch für die Bundesverwaltung aus: Mit dem Wachstum der Kommunikationsstäbe ist das Vertrauen in die Behörden gestiegen.

3. Wer informiert in welchem Fall über welche Themen?

Bei einem Stauproblem in Chiasso ist es zum Beispiel besser, wenn der Zollinspektor in Chiasso informiert und nicht der Informationschef der Zollverwaltung in Bern.

Explodieren Zollämter oder stürzen Flugzeuge ab, sprechen besser die Amtsdirektoren/-innen oder die CEO's. Krisenmanagement ist oberste Chefsache. Einerseits um die Experten/-innen der betreffenden Fachstellen vor dem Ansturm der Medienschaffenden zu schützen, damit diese Zeit und Ruhe haben, die Krise fachlich zu „bewältigen“. Andererseits, weil die oberste Führung die Garantin für Authentizität ist, vorausgesetzt, sie ist in einem vorangehenden Fall nicht skandalisiert worden.

Aber:

Die Kommunikationskompetenzen und Kommunikationsrollen innerhalb der Bundesämter sind nicht immer so festgelegt und geklärt, dass die Botschaften bei der Empfängerin oder beim Empfänger auch so verstanden wird, wie sie gemeint ist.

4. Staatliche Kommunikation als strategische Führungsaufgabe?

Die oberste Führung gibt der Verwaltung ein Gesicht. Sie hat die Verantwortung für die Reputation einer Organisation. Das gute oder schlechte Image entscheidet, ob die Bürgerin oder der Bürger der Verwaltung glaubt und vertraut, was sie tut und sagt. Mitarbeitende sind wichtige Botschafter für die Schaffung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Es ist deshalb eine zentrale Aufgabe der Führung, die Identität der Mitarbeitenden mit guter Kommunikation nach innen und nach aussen zu stärken.

Aber:

Fachwissen ist nicht immer mit Kommunikationskompetenz und Kommunikationskompetenz nicht zwingend mit Fachwissen gepaart. Wer soll also in den Medien auftreten? Untersuchungen zeigen, dass die Professionalisierung von Personen mit Kommunikationsaufgaben in der Bundesverwaltung relativ gering ist, die Strukturen der Kommunikation zu dezentral sind und die Handlungsautonomie der Kommunikationsbeauftragten zu beschränkt ist. Es gibt Handlungsbedarf.

5. Was ist Sache, was ist Politik und wer spricht?

Aus Sicht der Ämter ist die Trennung zwischen sachlicher und politischer Arbeit eine Illusion, wenn nicht gar nutzlos und irrelevant. Die Arbeit der Bundesverwaltung bewegt sich im politischen Raum. Ein Nicht-Politisieren ist unmöglich. Jede Information oder Nicht-Information ist politisch.

Aber:

Gleichzeitig sollten Bundesrat und Bundesverwaltung mit einer Stimme sprechen. Politik ist Problemlösung und Kommunikation zugleich. Diese Rolle beansprucht der Bundesrat vor der Verwaltung. Er hat die oberste politische Verantwortung im Land. Gut möglich, dass die Verwaltung bei der Kommunikationsarbeit stärker an Gesetze gebunden werden muss als die Regierung. Fragt sich nur, welche Folgen dies für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung hat.

6. Wo beginnt die Manipulation?

Die Frage nach der richtigen Dosis und nach der guten Qualität der Informationen von Regierung und Verwaltung ist eine Machtfrage.

Professionelle Kommunikation ist „Wahrnehmungsmanagement“ (Prof. Walter P. von Wartburg). Im helvetischen Fall tut dies der Staat in einer offenen und pluralistischen

Gesellschaft, genialerweise mit dem systemischen und institutionalisierten „Zwang“ zur Konsenssuche. Dies hat seit 1848 stets zur Folge gehabt - von den unrühmlichen Ausnahmen 1918 und 1932 abgesehen - dass man miteinander geredet und nicht aufeinander geschossen hat. Das ist etwas.

Die (Manipulations)Frage nach den Rollen der Behörden im Dialog mit dem Souverän, wird heute vor allem für die Sonntage der direkten Demokratie gestellt und beantwortet (während den Abstimmungskämpfen und den Wahlzeiten).

Aber:

Die Frage wird vermehrt auch an den Werktagen der direkten Demokratie gestellt. Die Leute wollen immer genauer wissen, wie viel ihres Steuergeldes zu welchen Zwecken in welchen politischen Problemlösungsverfahren eingesetzt wird. Über Krieg oder Frieden wird auch in unserem System verhandelt, meist erfolgreich, aber nie ohne Risiken: Das Dreieck öffentlicher Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Medien kann leicht zum Bermudadreieck werden. Neben dem Licht der Öffentlichkeit gibt es auch die Finsternis der Geheimnistuerei, der Lüge und der Bosheit. Die offene Gesellschaft hat nicht nur Freunde. Sie hat auch Feinde.

C. Schluss

Es muss das Ziel staatlicher Kommunikation sein, Bürgerinnen und Bürger zu befähigen, an politischen Prozessen selbstbestimmt und souverän mitwirken oder bestimmte Entscheidungen treffen zu können.

Das EPA-Kolloquium 2004 hat viel Licht ins Dunkle gebracht. Die Selbstreflexion der Bundesverwaltung über ihre Öffentlichkeit war wirksam und nützlich. Der fruchtbare Austausch mit Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft war ganz wichtig.

Diese Zusammenschau will kein abschliessendes Fazit der Tagung ziehen. Dies wird der Tagungsband tun. Drei Texte daraus können bereits heute exklusiv eingesehen werden (vgl. Beilagen):

- Der Beitrag von Prof. Dr. Otfried Jarren zu „Medien und Gesellschaftswandel als Herausforderung für die Kommunikation durch Verwaltung und Staat“.
- Die von Urs Leuthard geleitete Arena zu „Staatliche Kommunikation – Wo beginnt die Manipulation?“ (aufgezeichnet von Brigitte Mader und Theodora Peter).
- Die Rede von Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey zu „Rolle und Bedeutung staatlicher Kommunikation“

Das Buch erscheint im Sommer 2004 und wird vom Eidgenössischen Personalamt herausgegeben (Vorbestellungen bei: Thomas Moser, Eidg. Personalamt, thomas.moser@epa.admin.ch, 031 325 09 79).

Den Teilnehmenden und Referierenden wird das Buch zugestellt.