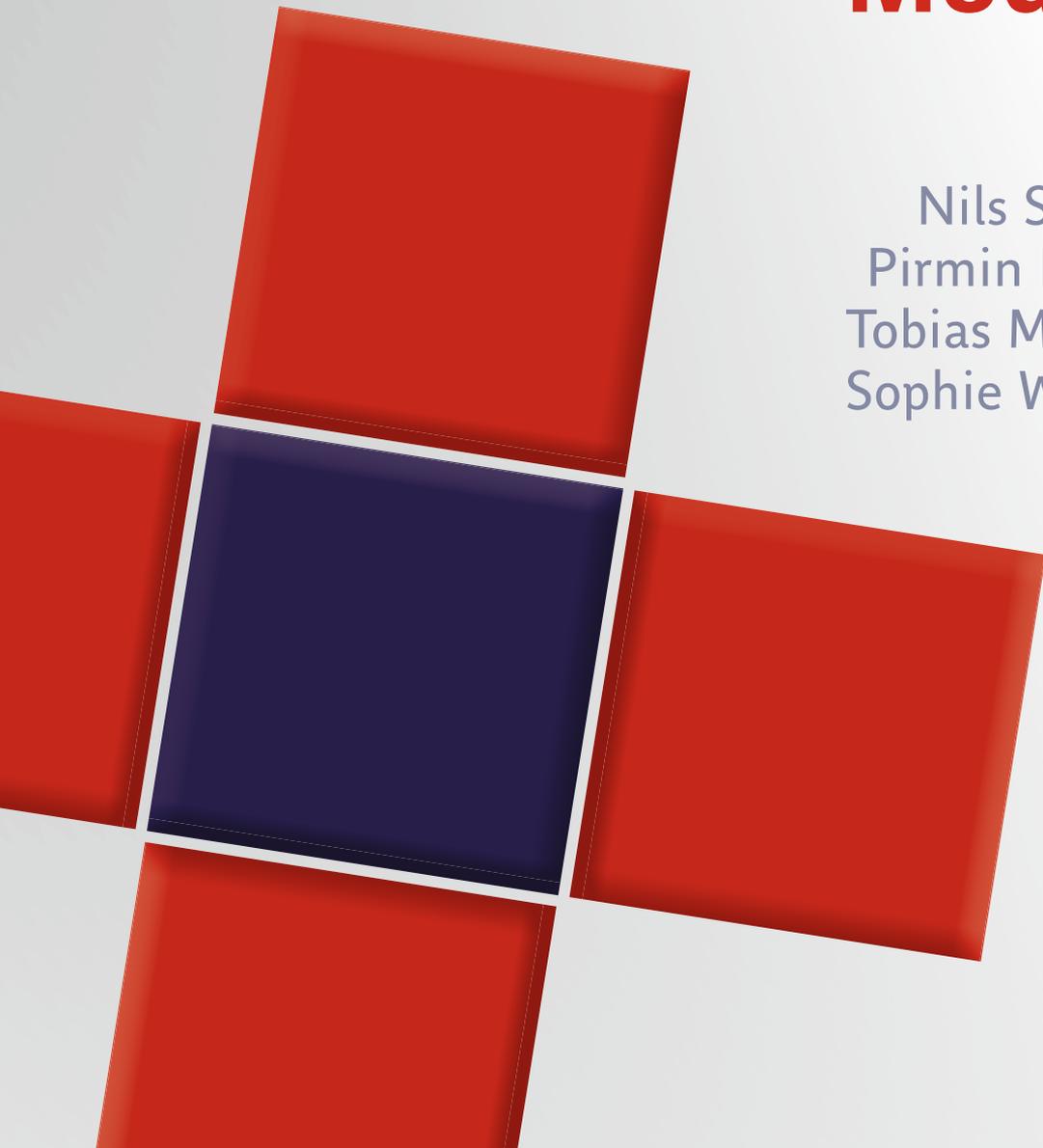


# Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 11. Kommunikationsmanagement

Martial Pasquier und Vincent Mabillard

## 11.1. Bedeutung des Kommunikationsmanagements für die öffentliche Verwaltung

Kommunikation wird für den öffentlichen Sektor immer wichtiger. Unabhängig von der institutionellen Ebene haben die Behörden die Pflicht, die gesamte Bevölkerung zu informieren, und in einigen Fällen auch den Wunsch, ihr Verhalten zu beeinflussen. Mit der Vervielfachung der Kommunikationskanäle, insbesondere durch die neuen Technologien, bieten sich neue Möglichkeiten der Interaktion zwischen Verwaltungen und der Bevölkerung und ermöglichen eine gewisse Annäherung an die Einwohner:innen.

Die Häufigkeit und das Ausmass von Krisen in unseren Gesellschaften machen es ganz besonders notwendig, zu kommunizieren. Unter diesen Umständen vervielfachen der Bundesrat und die betroffenen Verwaltungsorganisationen z. B. die Zahl ihrer Pressekonferenzen und Werbekampagnen. Diese Kommunikationskampagnen zielen insbesondere darauf ab, bestimmte Verhaltensweisen zu fördern oder die betreffenden Personen und Unternehmen zu begleiten. Die Entwicklung neuer Technologien hat die Organisationen dazu veranlasst, Anwendungen zu entwickeln, die über verschiedene traditionelle oder digitale Medien beworben werden (Pressemitteilungen, Werbung in bezahlten Zeitungen und auf Plakaten, Werbebanner). Auch die Nutzung unterhaltsamerer Instrumente, wie z. B. Challenges in sozialen Netzwerken, nimmt zu.

Alle Kommunikationsmittel werden tagtäglich eingesetzt, um die Themen der öffentlichen Politik darzustellen, die Entscheidungen von Regierungen und Verwaltungen zu erläutern, Werte oder Verhaltensweisen zu fördern, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu erleichtern, die Tätigkeit von Organisationen zu verbessern oder die Einstellung von Mitarbeiter:innen zu unterstützen. Die Kommunikation ist daher für das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen unerlässlich geworden, da die gesamte Bevölkerung informiert werden muss und der Dialog zwischen den Regierenden und den Regierten immer wichtiger wird.

### 11.1.1. Merkmale der öffentlichen Kommunikation

Öffentliche Kommunikation kann als die Gesamtheit der Aktivitäten öffentlicher Einrichtungen und Organisationen definiert werden, die auf den Austausch und die Übermittlung von Informationen abzielen. Sie stellt in erster Linie darauf ab, öffentliche Handlungen und Entscheidungen darzustellen und zu erklären, ihre Legitimität zu fördern, zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts beizutragen und von der Gemeinschaft anerkannte Werte zu verteidigen (Pasquier und Weiss, 2017). Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte) und den öffentlichen Organisationen, die sehr unterschiedliche Formen annehmen können (Verwaltung, selbstständige Agenturen usw.). Einerseits zielt sie auf die Übermittlung von Informationen ab, indem sie diese verbreitet oder allen Betroffenen in klarer und strukturierter Form zur Verfügung stellt. Andererseits verfolgt sie das Ziel, Informationen auszutauschen, um die Erwartungen und den Wissensstand der Bürger:innen besser zu verstehen und sie stärker in öffentliche Entscheidungen einzubeziehen.

Im öffentlichen Sektor lassen sich mehrere Arten der Kommunikation unterscheiden. Ziel der *Regierungskommunikation* ist es, über Entscheidungen und Massnahmen der Regierung zu informieren und sie zu erläutern. Die Vorstellung eines Legislaturprogramms, grosser Projekte oder des Haushalts, an der in der Regel alle Mitglieder der Regierung teilnehmen, sind Höhepunkte der Regierungskommunikation. Die *Kommunikation in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Bürger:innen* umfasst die Bereitstellung aller bestehenden Rechtsgrundlagen (systematische Rechtssammlung), die Öffnung der Debatten der gesetzgebenden und gerichtlichen Behörden (Kontrolle der Machtausübung) und die Bereitstellung der von der Verwaltung erstellten Informationen (Grundsatz der Transparenz, siehe unten). Auch die Förderung der Volksrechte gehört zu dieser Art von Kommunikation. *Kommunikation als Instrument der öffentlichen Politik* umfasst alle Aufklärungs-, Präventions- (Tabak, AIDS usw.), Werbe- und Aufwertungskampagnen. Diese Kommunikationsaktivitäten sind in der Regel ausdrücklich in den Rechtsvorschriften als spezifische Massnahme zur Erreichung politischer Ziele vorgesehen, wie andere Instrumente auch.

*Institutionelle Kommunikation* zielt darauf ab, den Wert von Organisationen über ihre eigenen Aktivitäten hinaus zu steigern. Sie verfolgt beispielsweise das Ziel, eine Organisation und ihre Aufgaben bekannt zu machen oder ihre Legitimität zu stärken. Die Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten oder die Organisation von Tagen der offenen Tür gehören zu dieser Art von Kommunikation. Die *Kommunikation über öffentliche Dienstleistungen* zielt darauf ab, Informationen über die von der Verwaltung angebotenen Dienstleistungen (Anspruchsvoraussetzungen, vorzulegende Dokumente, Preise usw.) bereitzustellen. Die *Projektkommunikation* konzentriert sich auf Grossprojekte, insbesondere Infrastrukturprojekte (Brücken, U-Bahn). Die *interne Kommunikation* richtet sich hauptsächlich an die Mitarbeiter:innen der

Organisation. Diese Art der Kommunikation hat sich mit Intranetseiten, Mitarbeiterzeitschriften usw. stark entwickelt. Die *Krisenkommunikation* schliesslich bezieht sich auf die Verbreitung von Informationen in Zeiten einer institutionellen Krise oder von Unruhen, die die gesamte Bevölkerung betreffen.

Die öffentliche Kommunikation bedient sich der gleichen Instrumente wie die Kommunikation privater und politischer Organisationen, unterscheidet sich jedoch von dieser. Mehrere Beiträge neigen dazu, die traditionellen öffentlichen Kommunikationsaktivitäten mit denen des privaten Sektors gleichzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der digitalen Kommunikation (v. A. Internetseiten und soziale Netzwerke). Diese Tätigkeiten unterscheiden sich jedoch, weil die öffentliche Kommunikation anderen Regeln folgt und andere Funktionen erfüllt. Vor allem öffentliche Einrichtungen sind rechtlich und manchmal auch moralisch zur Kommunikation verpflichtet, was im privaten Sektor nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass die allgemein geringeren Haushaltsmittel im öffentlichen Sektor, der stärkere politische Druck als im privaten Sektor und die zunehmende Nachfrage der Bürger:innen nach Informationen die Art und Weise, wie öffentliche und private Organisationen täglich kommunizieren, stark beeinflussen (Liu et al., 2010).

Die Unterscheidung zwischen öffentlicher und politischer Kommunikation ist von wesentlicher Bedeutung, da ein hohes Risiko besteht, persönliche, private oder parteipolitische Interessen mit öffentlichen Geldern zu finanzieren. In diesem Sinne sollte die Kommunikation öffentlicher Organisationen in erster Linie kollektiven Interessen dienen. Auch wenn die zu befolgenden Regeln oft nicht sehr detailliert sind, ermöglichen mehrere Rechtsvorschriften für die öffentliche Kommunikation eine Abgrenzung dieser Aktivitäten von der eher politischen Kommunikation, die in erster Linie der «Machtergreifung» dient (Cotteret, 1997). Der Fall «Huchon» in Frankreich ist in diesem Zusammenhang interessant. Die Region Île de France hatte unter ihrem Präsidenten Jean-Paul Huchon für 1,6 Millionen Euro eine Plakatkampagne für den Regionalverkehr und die damit verbundenen grossen Bauarbeiten durchgeführt. Die Kampagne wurde sechs Monate vor den Regionalwahlen 2010 umgesetzt. Nach der Klage eines Oppositionsmitglieds vertrat der Conseil d'Etat (das Verwaltungsgericht) die Auffassung, dass es sich bei dieser Kampagne um eine Werbemassnahme für die Kandidatur Jean-Paul Huchons handele, und verlangte die Rückerstattung der Kosten durch den Kandidaten an die Region.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kommunikation öffentlicher Organisationen, wie sie in diesem Beitrag behandelt wird, im Allgemeinen als aktive Kommunikation eingestuft wird, da sie von den entsprechenden Stellen geplant, organisiert und durchgeführt wird. Davon lässt sich die passive Kommunikation unterscheiden, die darin besteht, vorhandene Informationen und Dokumente auf Anfrage einer natürlichen oder juristischen Person ausserhalb der Verwaltung zur Verfügung zu stellen (Gesetze über den Zugang zu Informationen oder Transparenzgesetze). Dieser Grundsatz der *Transparenz*, der in Ländern wie Schweden (1766) oder Finnland

(1951) sehr alt ist, wurde in der Schweiz erst kürzlich auf Bundesebene kodifiziert (2004). Diese Gesetze sind sich in ihren Merkmalen untereinander sehr ähnlich: Informationen, die abgefragt werden können, Erwähnung von Ausnahmen, Angabe der Art und Weise, in der der Staat die Informationen bereitstellen muss usw. Mit der Verabschiedung von Gesetzen über den Zugang zu Informationen wurde der Übergang vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Grundsatz der Transparenz in der Verwaltung vollzogen.

### 11.1.2. Entwicklung der öffentlichen Kommunikation

Der Aufschwung der öffentlichen Kommunikation lässt sich durch die Entwicklung unserer Gesellschaften und der Darstellung des politisch-administrativen Systems erklären. Letztere hat sich seit den 1980er-Jahren in der Tat erheblich weiterentwickelt, zunächst mit dem Aufkommen des Modells der neuen öffentlichen Verwaltung, dann mit der *demokratischen Regierungsführung* (Sørensen und Torfing, 2007). Eine unmittelbare Folge davon ist, dass Organisationen zunehmend ihre Fähigkeit unter Beweis stellen müssen, mit den ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen Ergebnisse zu erzielen, und sie nutzen jede Gelegenheit, über diese Ergebnisse zu berichten. Auch unsere Gesellschaft hat sich stark verändert und bewegt sich in Richtung *Hyperrealität*. Diese Tendenz, jedes Wort, jede Geste, jedes Zeichen zu kommentieren und zu untersuchen, um versteckte Absichten, Modulationen, Bestätigungen oder Entscheidungen zu erkennen, führt zu einer stärkeren Professionalisierung der Kommunikationsaktivitäten, um den «Krieg der Symbole» zu beherrschen und zu gewinnen.

Das wachsende Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, die Hinwendung zum Grundsatz der Transparenz, der zunehmende Druck der Medien sowie die Notwendigkeit, die Unterstützung der Öffentlichkeit in Krisenzeiten zu sichern, machen diese Kommunikationsmassnahmen zu einem wesentlichen Faktor für das reibungslose Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen und die Stärkung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Regierenden und den Regierten. Wenn die Behörde beispielsweise die Unterstützung der Öffentlichkeit für ihre Projekte sicherstellt, braucht sie keine Gewalt mehr anzuwenden; die Kommunikation spielt also eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist die Rechenschaftspflicht (nicht nur in rechtlicher Hinsicht gegenüber den politischen Institutionen, sondern auch gegenüber anderen Verwaltungen, den Medien und der Bevölkerung insgesamt) konstitutiv für die Notwendigkeit, klar und regelmässig über die von öffentlichen Akteuren getroffenen Entscheidungen zu informieren. Schliesslich können Bürger:innen, politische Parteien, Verbände und Journalist:innen ohne einen regelmässigen Informationsaustausch nicht zum reibungslosen Funktionieren der Demokratie beitragen.

Die wachsende Bedeutung der öffentlichen Kommunikation erklärt sich auch durch das Aufkommen der neuen Medien und ganz allgemein durch die allgegenwärtige Präsenz der Medien in unserem Berufs- und Privatleben. Da die elektronischen

Medien den ständigen Austausch zwischen Sendern und Empfängern verstärken, müssen die öffentlichen Einrichtungen nun in der Lage sein, Nachrichten kontinuierlich zu übermitteln und zu überwachen. Die digitale Technologie ist daher ein fester Bestandteil des Werkzeugkastens der Kommunikationsexpert:innen (Doutrelot et al., 2012). Um die Bevölkerung zu erreichen, ist es notwendig, eine Interaktion rund um ihre Interessen im Internet zu schaffen, und die vermittelte Botschaft muss den von den Internetnutzer:innen zum Ausdruck gebrachten Subjektivitäten entsprechen. Zu diesem Phänomen kommt noch die zunehmende Mediatisierung unserer Gesellschaft hinzu: Jede Person, jedes Ereignis oder jede Organisation wird in den Medien dargestellt, manchmal sogar im Übermass bewertet. Aus all diesen Gründen wäre es für öffentliche Einrichtungen gefährlich, ihre Kommunikationsaktivitäten zu vernachlässigen.

## 11.2. Schlüsselaspekte von Kommunikation

Die Schlüsselaspekte konzentrieren sich auf die wichtigsten Funktionen und Regeln der öffentlichen Kommunikation, auf die Entwicklung der digitalen Technologien und schliesslich auf Fragen der Professionalisierung und Evaluierung, die am Ende des Abschnitts Gegenstand von Empfehlungen sein werden.

### 11.2.1. Funktionen der öffentlichen Kommunikation

Kommunikationsmassnahmen sind für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit von zentraler Bedeutung, da sie Funktionen erfüllen, die für die Schaffung und Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts und des Vertrauens zwischen öffentlichen Einrichtungen und der Bevölkerung unerlässlich sind. Zu diesen Aufgaben gehört in erster Linie die Information der Öffentlichkeit, um die Vitalität des demokratischen Funktionierens des Staates zu gewährleisten (Informationsbroschüren bei Abstimmungen, detaillierte Haushaltspläne usw.). Zweitens erfordern die Erläuterung und Begleitung von Entscheidungen pädagogische Fähigkeiten, um einem nicht fachkundigen Publikum oft komplexe Informationen zu vermitteln. Ausserdem die Verteidigung von Werten und die Förderung von verantwortungsvollem Verhalten durch Tage, die bestimmten Rechten und Werten gewidmet sind, oder durch Aufklärungskampagnen (z. B. Broschüren). Und schliesslich die Förderung des Dialogs zwischen den öffentlichen Einrichtungen und der Öffentlichkeit, um den Austausch mit den Bürger:innen zu pflegen und sie insbesondere in die Lage zu versetzen, die Komplexität der politischen Massnahmen zu verstehen.

Ergänzend dazu zielen die Aktivitäten der öffentlichen Kommunikation auch darauf ab, die Nutzer:innen der Verwaltung willkommen zu heissen und ihnen Gehör

zu schenken, die Legitimität von Organisationen zu fördern und zur Aufrechterhaltung der sozialen Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft beizutragen, insbesondere zwischen denjenigen, die physisch, geografisch und/oder sozial ausgegrenzt sind. Gemeindezeitungen erfüllen häufig mehrere der oben genannten Funktionen (Information über Entscheidungen und Aktivitäten der Behörden, Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Förderung des Dialogs zwischen Institutionen und Bürger:innen usw.).

### 11.2.2. Regeln der öffentlichen Kommunikation

Diese verschiedenen Funktionen sind zwar ein zentraler Punkt der öffentlichen Kommunikation, aber auch die Regeln, nach denen sie durchgeführt wird, sind von zentraler Bedeutung und stellen einen grundlegenden Unterschied zur politischen Kommunikation und zur Kommunikation privater Organisationen dar. Diese Regeln ergeben sich aus der Verfassung, die in Artikel 180 Absatz 2 festhält, dass der Bundesrat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit [...] informiert», und aus dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (VROG), das in Artikel 10 Absatz 2 festhält, dass der Bundesrat «für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren» sorgt.

Eine erste wichtige Regel betrifft also die Kontinuität der bereitgestellten Informationen: Teilergebnisse und laufende Projekte sind der Öffentlichkeit mitzuteilen. Diese kontinuierliche Verbreitung von Informationen erleichtert die Arbeit der gewählten Vertreter:innen und der Medien und trägt zur demokratischen Debatte bei. Zweitens muss die Kommunikation objektiv, vollständig und an die Zielgruppen angepasst sein. Sie muss es vermeiden, Kritik zu unterdrücken, und für eine ausgewogene Informationsvermittlung sorgen. Ausserdem ist es wichtig, sofort reagieren zu können, um einen gleichberechtigten Zugang zu amtlichen Informationen zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kommunikation allen Bürger:innen zugänglich ist.

Eine weitere wesentliche Regel betrifft die Einheitlichkeit und Abstimmung der Kommunikation, die zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Kantonen) und zwischen den Dienststellen der Verwaltung gewährleistet sein muss. Verwirrung muss um jeden Preis vermieden werden, insbesondere in Krisensituationen, auch wenn dies im Falle politischer Kontroversen schwierig sein mag. Darüber hinaus sollten alle Fragen im Zusammenhang mit dem institutionellen Leben und laufenden Projekten in angemessener Weise behandelt werden. Die Behandlung dieser Themen muss gezielt erfolgen, um eine wirksame Partnerschaft mit der Öffentlichkeit aufzubauen. Schliesslich fördert die dialogorientierte Kommunikation die Interaktion mit der Öffentlichkeit. In diesem Sinne scheint die Beteiligung der Bürger:innen an den Massnahmen und Entscheidungen

der Behörden durch die Entwicklung der digitalen öffentlichen Kommunikation gestärkt zu werden.

### 11.2.3. «Traditionelle» und digitale Kommunikation

Die Entwicklung digitaler Werkzeuge und die Onlinepräsenz von Verwaltungen sind weitere zentrale Themen der öffentlichen Kommunikation. Die Erstellung und Nutzung von Webseiten, Newslettern und Konten in sozialen Netzwerken, die im privaten Sektor bereits weitgehend erprobt sind, haben die Art und Weise, wie Informationen produziert, verwaltet, verbreitet und konsumiert werden, erheblich verändert. Die digitale öffentliche Kommunikation verbessert auch einige der oben beschriebenen Funktionen, insbesondere die Fähigkeit, der Öffentlichkeit zuzuhören und den Dialog über Plattformen mit grösserem interaktivem Potenzial zu entwickeln. Zwar scheint der Zugang zu Informationen für die gesamte Bevölkerung gewährleistet zu sein, doch muss den Bürger:innen Rechnung getragen werden, die keinen Zugang zum Internet haben oder nicht wissen, wie sie die neuen Kommunikationsmittel nutzen können. Daher ist es wichtig, die Komplementarität zwischen den Mitteln und den verschiedenen Kanälen zu gewährleisten, die für die Verbreitung von Informationen an die gesamte Bevölkerung eingesetzt werden.

Ebenso sollte die Webabhängigkeit von Anwendungen für Smartphones und Tablets beachtet werden, die die Fähigkeit beeinträchtigen kann, alle Nutzer:innen öffentlicher Dienste zu erreichen, manchmal in sehr heiklen Fällen. So wurde beispielsweise der Versand von Wetterwarnungen per SMS durch Push-Nachrichten auf der kürzlich vom Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) geschaffenen App ersetzt. Es hat sich gezeigt, dass diese Anwendung den Bürger:innen nicht immer Echtzeitwarnungen liefert. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Unmittelbarkeit und Kontakt mit der breiten Bevölkerung zeigt, dass die neuen Kommunikationsmittel zwar unbestreitbare Vorteile haben, aber auch eine Reihe von Einschränkungen mit sich bringen. Diese werden weiter unten im Abschnitt «Perspektiven und zukünftige Herausforderungen» erörtert.

Trotz der oben geäusserten Vorbehalte werden digitale Kommunikationsmittel immer häufiger eingesetzt und erleichtern im Allgemeinen den Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen und ihren Nutzer:innen. Die Webseite scheint nun für die Bereitstellung von Inhalten über die wichtigsten Aktivitäten der verschiedenen Regierungsebenen unerlässlich zu sein. Das Internet wird auch genutzt, um direkter und schneller Informationen über geplante Aktivitäten, über gewählte Volksvertreter:innen und ihre Interessen oder über die verschiedenen geltenden Rechtstexte zu übermitteln. Die Bereitstellung von Onlineinformationen ist jedoch sehr unterschiedlich, insbesondere auf lokaler Ebene, und hängt stark von der Grösse und den Ressourcen der Gemeinden ab (Mabillard und Keuffer, 2020). Soziale Netzwerke werden auch sehr heterogen genutzt. Es ist nicht ungewöhnlich, dass einige öffentliche Organisationen

aufgrund ihrer Tätigkeit vor Ort aktiver sind als die Gemeinden oder Kantone selbst. Häufig zitierte Beispiele sind die Polizei, die Feuerwehr usw. Auch hier geht es darum, die Einheitlichkeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren zu gewährleisten, um Verwirrung in der Öffentlichkeit zu vermeiden.

Die traditionelleren Kommunikationskanäle sind jedoch mit dem Aufkommen der neuen Technologien nicht verschwunden. Im Gegenteil, Broschüren und Newsletter sind nach wie vor (oder wieder) ein zentrales Element der Kommunikation, insbesondere auf lokaler Ebene. Dies steht im Einklang mit der Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Mittel, mit denen die Zielgruppen erreicht werden sollen, einander ergänzen. Während es in der Schweiz keine Statistiken dazu gibt, hat eine kürzlich durchgeführte französische Studie gezeigt, dass 78 % der Befragten es vorziehen, Informationen über die gedruckte Gemeindezeitung zu erhalten (Cap'Com, 2018). Hinzu kommen Veranstaltungen (z. B. Tage der offenen Tür), Messen und Ausstellungen sowie Medienarbeit (Pressemitteilungen, Interviews, Teilnahme an Debatten).

Diese Beziehungen werden jedoch zunehmend in Online-Inhalte umgesetzt, was bedeutet, dass öffentliche Einrichtungen gut gerüstet sein müssen, um den Informationsfluss im Internet zu bewältigen. Intern bleiben mündliche Reden und Mitteilungen, persönliche Gespräche und Schulungsseminare ebenfalls wichtig, auch wenn die Arbeitssitzungen zunehmend digital ablaufen, ein Phänomen, das durch die Coronakrise noch verstärkt wurde. Darüber hinaus führen die Digitalisierung von Verwaltungsakten, einschliesslich der obligatorischen elektronischen Rechnung für alle Lieferanten des Bundes (über 5000 CHF), und die Entwicklung der E-Regierung zu einer Zunahme der elektronischen Interaktion mit den Behörden (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2019).

#### 11.2.4. Praktische Empfehlungen

Wir möchten diesen Abschnitt über einige wichtige Punkte der öffentlichen Kommunikation mit einigen Empfehlungen abschliessen. Neben der Gewährleistung einer klaren Identität und einer eindeutigen Botschaft muss die Kommunikation vor allem bürgernah sein: Nutzer:innen müssen in der Lage sein, auf einfache Weise Informationen zu finden, die ihren Bedürfnissen entsprechen, ohne von der Webseite einer Behörde zur anderen wechseln zu müssen. Ausserdem verändern die neuen Kommunikationstechnologien den Platz, den der gegenseitige Austausch zwischen Behörden und Bürger:innen einnimmt. Es ist daher notwendig, von der einfachen Verbreitung von Informationen zum Dialog überzugehen, indem partizipative Prozesse und Plattformen geschaffen werden.

Zweitens erfordert die Kommunikation immer mehr spezielle Fähigkeiten. Dies erfordert eine grössere Anpassungsfähigkeit und mehr Teamarbeit als in der Vergangenheit. Die Gewohnheit, isoliert zu arbeiten, wird durch die neuen Kommunikationstechnologien stark infrage gestellt. Diese Entwicklung muss es ermöglichen, bestimmte

Anfragen zu antizipieren und eine proaktivere Haltung einzunehmen, um so eine grössere Effizienz der Kommunikation zu erreichen. Ein häufig genanntes Beispiel ist das Laden von Online-Inhalten, nachdem sie in anderen Medien oder im Rahmen eines anderen Austauschs veröffentlicht worden sind. Die Möglichkeit, direkt zu kommunizieren, den Grundsatz der proaktiven Transparenz zu fördern und die den öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung stehenden digitalen Instrumente zu nutzen, führt zu einer wirksamen und stärker integrierten Kommunikation.

Schliesslich trägt die Priorisierung und zielgenaue Ausrichtung der Botschaften (unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit) zum Erfolg des *Storytellings* bei. Die Ermittlung von Prioritäten und die Bewertung der Reichweite der Botschaft ermöglichen es, die Wirksamkeit beispielsweise einer Präventions- oder Aufklärungskampagne zu messen und gegebenenfalls zu verbessern. Die Zunahme des Austauschs und des Feedbacks der Verwaltungsnutzer:innen erhöht die Fähigkeit, die kommunikative Effizienz einer Verwaltung oder öffentlichen Organisation zu beurteilen. Zusätzlich zu den Messinstrumenten und zur Verbesserung der Wirksamkeit der Kommunikation sollten stets folgende Fragen gestellt werden:

- Welche Projekte und politischen Ziele sollten in der Kommunikation meiner Organisation vorrangig behandelt werden?
- Wie trägt die Kommunikation meiner Organisation zum besseren Verständnis und zur Verbesserung der Projekte und öffentlichen Massnahmen bei, die entwickelt werden?
- Welche Chancen und Risiken bestehen für meine Organisation in der täglichen Kommunikation?
- Welches sind die vorrangigen Zielgruppen meiner Kommunikation und welche Instrumente kann ich einsetzen, um sie zu erreichen? Wie passt dies in die Kommunikationsstrategie meiner Organisation?
- Wenn ich nur eine Sache an der Kommunikation meiner Organisation ändern könnte, was würde ich wählen?

Letztendlich sollten Evaluierungspraktiken durch objektive Messungen es uns ermöglichen, sowohl über die Instrumente als auch über die Kommunikationsstrategie nachzudenken, zumal die Mittel tendenziell knapper werden, während die digitalen Kommunikationsplattformen florieren.

### 11.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Die Kommunikation öffentlicher Einrichtungen muss heute und in Zukunft mehrere Herausforderungen bewältigen, deren Hauptmerkmale in Tabelle 11.1 dargestellt sind.

Zunächst einmal haben sich die allgemeinen Rahmenbedingungen der Kommunikation seit der Jahrhundertwende erheblich verändert. Digitale Medien, seien es die Übertragung traditioneller Medien auf das Internet oder spezifische Formen der digitalen Welt wie soziale Netzwerke, bieten die Möglichkeit, kontinuierlich mit der Bevölkerung oder bestimmten Zielgruppen zu interagieren und viele Informationen zu vermitteln, die über die üblichen Kanäle nur sehr schwer zugänglich sind. Vor 20 Jahren war es z. B. für eine kantonale Regierung nicht möglich, eine Pressekonferenz zu übertragen. Mit den YouTube-Kanälen kann heute jede Regierung zeitgleich mit anderen zentrale Informationen für ihre Region verbreiten.

Allgemeiner Rahmen der Kommunikation	Sachzwänge	Erwartungen
Entwicklung der digitalen Medien	Viele öffentliche Akteure auf allen Regierungsebenen	Präzise und kontinuierlich verfügbare Informationen
Entwicklung von Gemeinschaften und Individualisierung der Gesellschaft	Viele politische Massnahmen	Auf den Empfänger zugeschnittene Massnahmen
Bedeutung von Informationen in unserer Gesellschaft	Regeln der öffentlichen Kommunikation Begrenzte Mittel	Dialog und Fähigkeit zur Interaktion

**Tabelle 11.1** Merkmale der Herausforderungen für die öffentliche Kommunikation in Verwaltungen.

Die Gesellschaft, in der wir leben, tendiert zu einer gewissen Individualisierung oder zur Gruppierung von Menschen in Gemeinschaften (virtuell oder nicht) mit je eigenen Verhaltensweisen und Erwartungen. Obwohl der Staat sicherstellen muss, dass die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung auch in der Kommunikation beachtet werden, ermöglichen es die Kommunikationsmittel auch, spezifischer auf die Bedürfnisse von Einzelpersonen oder bestimmten Gruppen einzugehen. Unsere Gesellschaft ist auch sehr anspruchsvoll geworden, was die Informationen angeht, die angesichts eines Staates, der extrem viele Informationen sammelt, offengelegt werden müssen. Diese Informationen müssen so organisiert und strukturiert sein, dass jeder Zugang zu den ihn betreffenden (persönlichen) und nützlichen Informationen (z. B. zur Qualität des Trinkwassers) hat.

Auch im Bereich der Kommunikation gibt es viele Einschränkungen. Immer mehr Organisationen auf internationaler, nationaler, interregionaler, regionaler, interkommunaler und kommunaler Ebene befassen sich zumindest teilweise mit denselben Themen. Die Sicherstellung der Kohärenz von Nachrichten wird daher immer komplexer.

Hinzu kommt, dass die öffentlichen Massnahmen immer weniger voneinander isoliert sind und die entsprechenden Mitteilungen aufeinander abgestimmt werden müssen.

Die Anforderungen an die öffentliche Kommunikation steigen auch in Bezug auf die Transparenz und die Fähigkeit zur Interaktion in einem Kontext, in dem andere Interessengruppen (Organisationen, Gemeinschaften, Einzelpersonen) alle digitalen Instrumente (E-Mail, Tweets, Posts usw.) nutzen, ohne die Kriterien der Objektivität und der Anpassung an die Zielgruppen beachten zu müssen. Die Bewältigung dieser Informationsflut mit den bereits mehrfach erwähnten Risiken der Fehlinformation in Verbindung mit den begrenzten Ressourcen macht es umso wichtiger, eine Kommunikationsform zu finden, die sowohl in Bezug auf die Medien diversifiziert als auch in Bezug auf die Kohärenz der Botschaften im Einklang mit den von den Behörden und der öffentlichen Verwaltung vertretenen Werten integriert ist.

Schliesslich steigen die Erwartungen der Bevölkerung, aber auch aller Zielgruppen wie (etwa) der Abgeordneten, Unternehmen und gemeinnützigen Vereine, was die Aufgabe der Verwaltungen sehr erschwert: Die Informationen müssen schnell, präzise und koordiniert bereitgestellt werden und gleichzeitig an die Fähigkeiten der Empfänger:innen angepasst sein. Die Gemeinde Bourg-en-Lavaux z. B. hat im Oktober 2020 beschlossen, ihre Webseite in einfache Sprache zu übersetzen. Die Kommunikation muss auch eine Interaktion zwischen der Verwaltung und den Bürger:innen ermöglichen. Die Verwaltung muss nicht nur kommunizieren, sondern auch ein offenes Ohr für die Fragen, Antworten und Beobachtungen der Empfänger:innen haben. Eine Organisation, die in sozialen Netzwerken aktiv ist, muss ständig auf der Hut sein und über die Mittel verfügen, um auf fehlerhafte, den eigenen Werten entgegenstehende oder böswillige Nachrichten zu reagieren.

## Wichtige Begriffe

- Demokratische Regierungsführung (*gouvernance démocratique, governance democratica, democratic governance*): ein Verhaltensmodell für Verwaltungen, das neue Verpflichtungen für Transparenz und Rechenschaftspflicht einführt und den Stakeholdern eine aktivere Rolle einräumt, einschliesslich der Beteiligung an öffentlichen Entscheidungsprozessen (Pasquier und Weiss, 2017).
- E-Regierung (*e-gouvernement, governo elettronico, e-government*): der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen, um die Zugänglichkeit und Qualität der von öffentlichen Organisationen angebotenen Dienstleistungen zu verbessern (Pasquier und Weiss, 2017).
- Hyperrealität (*hyperréalité, iperrealità, hyperreality*): Unfähigkeit, zwischen Realität und Fantasie zu unterscheiden, oft begleitet von einer Überhöhung der Realität; Simulation von etwas, das nie wirklich existiert hat (Baudrillard, 1981).

- **Transparenz** (transparence, trasparenza, transparency): Recht auf Wissen in den Beziehungen zwischen der Verwaltung und Einzelpersonen, das in den Gesetzen über den Zugang zu Informationen kodifiziert ist (Pasquier und Weiss, 2017).

## Literatur

- Baudrillard, J. (1981). *Simulacres et simulation*. Paris: Editions Galilée.
- Cap'Com (2018). Baromètre de la communication locale (5<sup>e</sup> vague). [https://www.cap-com.org/sites/default/files/field\\_file/BarometreCommunicationLocale2018.pdf](https://www.cap-com.org/sites/default/files/field_file/BarometreCommunicationLocale2018.pdf) (aufgerufen am 24.11.2022).
- Cotteret, J.-M. (1997). *Gouverner c'est paraître*. Paris: PUF.
- Doutrelot, O., Mabi, C. und Moreau, R. (2012). La communication des collectivités à l'épreuve du numérique. *Pyramides* 24(1), 93–111.
- Liu, B. F., Horsley, J. S. und Levenshus, A. B. (2010). Government and corporate communication practices: Do the differences matter? *Journal of Applied Communication Research* 38(2), 189–213.
- Mabillard, V. und Keuffer, N. (2020). What drives online transparency practices at the local level? Evidence from 2222 municipalities in Switzerland. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 11(1), 158–170.
- Pasquier, M. und Weiss M. (2017). *Kommunikation öffentlicher Organisationen*, Zürich: Schulthess Verlag.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2019). *E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023*. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/59197.pdf> (aufgerufen am 24.11.2022).
- Sørensen, E. und Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke und New York: Palgrave Macmillan.

## Weiterführende Literatur

- Luoma-aho, V. und Cael, M.-J. (2020), *The Handbook of Public Sector Communication*, Hoboken, NJ: Wiley Blackwell
- Cobut, E. und Lambotte, F. (2011). *Communication publique et incertitude*. Lüttich: Edi.pro.
- Mégard, D. (2017). *La communication publique et territoriale* (2. Aufl.). Paris: Dunod.
- Zémor, P. (2009). *La communication publique*. Paris: PUF.