

Verwaltungsressourcen und
Verwaltungsstrukturen

35

Rudolf Fisch (Hrsg.)

Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung

Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele



Nomos

Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen

herausgegeben von:

Prof. Dr. Hermann Hill, Universität Speyer,
Prof. Dr. Dieter Engels,
Präsident des Bundesrechnungshofs Bonn a.D., und
Prof. Dr. Utz Schliesky,
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Band 35

Rudolf Fisch (Hrsg.)

Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung

Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele

Unter Mitarbeit von Burkhard Margies und
Ursula Giesen-Winkler



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6200-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0284-3 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

Dieses Buch kam zustande durch gute Ideen und harmonische Zusammenarbeit mit vielen Personen. Sehr herzlich danke ich insbesondere

Herrn Kollegen Prof. Dr. *Hermann Hill* als Mitherausgeber der Reihe „Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen“ des Nomos-Verlags für die Einladung, den vorliegenden Band in dieser Reihe zu veröffentlichen,

Frau *Kristina Stoll* und Herrn Dr. *Stefan Grote* vom Nomos-Verlag für die freundliche Unterstützung bei der Herstellung des Werks,

Herrn Kollegen Prof. Dr. *Gunnar Schwarting* für zahlreiche Hinweise auf potentielle Autorinnen und Autoren, die im Feld der digitalisierten Verwaltungskommunikation einschlägig ausgewiesen sind,

Herrn *Burkhard Margies* M. A. für wiederholte gemeinsame Überlegungen in der Frühphase der Entstehung dieses Buchs, die unter anderem zum Entschluss führten, ein weiteres Buch über verständliche Verwaltungskommunikation herauszugeben,

Frau *Ursula Giesen-Winkler* M. A. für die Mitwirkung in der Frühphase der Entstehung dieses Buchs und der Suche nach und Kontaktaufnahme mit möglichen Autorinnen und Autoren,

dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, vertreten durch seinen Direktor Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. *Jan Ziekow* und dem dort beheimateten Institut für Verwaltungskommunikation für die Unterstützung bei der Realisation dieses Buchs,

schließlich und endlich *allen Autorinnen und Autoren* für Ihre Kapitel und die geduldige Kooperation bei der Erstellung der Manuskripte.

Speyer, im März 2020

Rudolf Fisch

Inhalt

Warum ist „Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ ein Thema? – Einführung und Übersicht	9
<i>Rudolf Fisch</i>	
Zum Stand der Dinge in Sachen Digitalisierung im öffentlichen Sektor – mit praktischen Beispielen der nutzerzentrierten Umsetzung	31
<i>Martin Hagen</i>	
Verwaltungssprache, schwere Sprache? – Ergebnisse zur Verständlichkeit von behördlichen Formularen und Schreiben aus der Lebenslagenbefragung 2019	47
<i>Daniel Kühnhenrich und Susanne Michalik</i>	
Öffentlich angebotene Daten und Funktionen (Open Data/Open APIs) als Rückgrat des digitalen Wandels in den deutschen Behörden – eine Bestandsaufnahme	63
<i>Andreas Schmietendorf</i>	
Moderne Verwaltungskommunikation	77
<i>Hermann Hill</i>	
Das Rathaus verstehen – mit der Bevölkerung verständlich kommunizieren	97
<i>Gunnar Schwarting</i>	
Zukünftige Formen der digitalen Kommunikation mit der Verwaltung	109
<i>Jörn von Lucke</i>	
Moderne Verwaltungskommunikation: Grundlagen, Prozesse und Beispiele aus linguistischer Sicht	123
<i>Karin Luttermann</i>	

Inhalt

Wie können wir Verständlichkeit von Texten messen? Eine Annäherung an die Erhebung des Verstehensprozesses von Verwaltungssprache <i>Sascha Wolfer</i>	145
Leichte Sprache und Algorithmisierung als Anforderungen an die Gesetzessprache <i>Margrit Seckelmann</i>	157
Digitalisierung und Verwaltungskommunikation - Was können öffentliche Verwaltungen und Kirchen voneinander lernen? <i>Ralf Daum</i>	171
Wie diebisch ist diese ELSTER? Ein medienlinguistischer Versuch mit dem Online-Steuerverfahren <i>Werner Holly</i>	183
Endlich verständlich: Entwicklung und Einführung kundenfreundlicher Bescheide der Deutschen Rentenversicherung <i>Burkhard Margies und Heiko Fiedler-Rauer</i>	201
Ausblick: Smarte Kommunikationsformen in Staat und Verwaltung <i>Jörn von Lucke</i>	215
Autorinnen und Autoren	231
Index	235

Warum ist „Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ ein Thema? – Einführung und Übersicht

Rudolf Fisch

Die Art und Weise, wie die öffentliche Verwaltung mit ihren Klienten kommuniziert, gilt seit langem als schwierig und nicht immer gut verständlich. Mit Klienten sind gemeint Bürgerinnen oder Bürger, Betriebe, Unternehmen, Einrichtungen der Zivilgesellschaft und andere Gruppierungen der Gesellschaft, die zum Beispiel ein Anliegen an eine Verwaltung, sei es die einer Kommune, eines Landes oder des Bundes herantragen und dann eine Reaktion erhalten. Vom Umfang der Wechselbeziehungen her gesehen sind Betriebe und Unternehmen wohl die wichtigsten Klienten der öffentlichen Verwaltung.

Wissend um eine kritische Sicht auf „die Verwaltung“ im Allgemeinen hat die Bundesregierung vor einigen Jahren eine Initiative gestartet mit dem Titel „Lebenslagenkonzept. Amtlich einfach – Staat der kurzen Wege“ (Die Bundesregierung 2016). Die Initiative hat zum Ziel, „die Wahrnehmung der Verwaltung in der Öffentlichkeit spürbar zu verbessern und die Bürokratie zu vereinfachen“. In diesem Zusammenhang wurden in den Jahren 2015, 2017 und 2019 repräsentative Zufriedenheitsbefragungen durch das Statistische Bundesamt Wiesbaden zu behördlichen Dienstleistungen in verschiedenen Lebenssituationen durchgeführt. Für eine eingehende Darstellung zu Methoden und Ergebnissen der Zufriedenheitsstudien siehe das Kapitel von Kühnhenrich und Michalik in diesem Buch. Das Ergebnis in Kürze: „Die Bürgerinnen und Bürger sind mit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland überwiegend zufrieden.“ Doch als besonders dringliches Handlungsfeld hat sich zeitstabil und durchgängig „neben der Verständlichkeit des Rechts und den Informationen zu notwendigen Verfahrensschritten die Verständlichkeit der Formulare und Anträge“ herausgestellt¹.

1 www.amtlich-einfach.de/DE/Home/home_nude.html.

Mit einer weiteren Initiative der Bundesregierung, dem Onlinezugangsgesetz (OZG)², wird bezweckt, auf allen Verwaltungsebenen bis zum Jahr 2022 umfängliche digitale Bürgerservices für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zu etablieren. Mit der gesetzlich unterstützten digitalen Transformation verbinden sich staatlicherseits, gemäß Verlautbarungen des IT-Planungsrats, bestimmte Erwartungen: Erstens soll das Verwaltungshandeln durch bessere Entscheidungsfindung effektiver und effizienter gemacht werden. Zweitens sollen die Interaktion und Kontaktpflege mit den Bürgerinnen und Bürgern besser und so das Vertrauen in die Behörden gestärkt werden. Drittens sollen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewonnen und gebunden werden. Die Realisierung dieser Zielsetzungen, insbesondere der zweiten, aber auch der dritten, setzt unter anderem eine wirksame und zufriedenstellende Kommunikation in Verwaltungen, zwischen Verwaltungen (zum Beispiel Murphy 2019) und ihren Klienten voraus. Einem guten Verhältnis mit den Klienten stehen gegenwärtig noch einige kommunikative Hemmnisse entgegen. Dazu gehört unter anderem eine bisweilen hoheitliche Verwaltungssprache, die für die Bevölkerung schwer oder kaum verständlich ist; sie ruft vielfach Abneigung gegen alles Amtliche hervor.

Weitere hemmende und fördernde kommunikative Faktoren werden in diesem und anderen Kapiteln dieses Buchs behandelt. Das geschieht hier nicht in der Absicht, die gängige Kritik an „der Verwaltung“ einmal mehr zu wiederholen. Die Autorinnen und Autoren dieses Buchs möchten einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, dass möglichst viele Verwaltungen in die Lage versetzt werden, ihrem Auftrag einer sach- und sinngemäßen OZG-Umsetzung auf dem Gebiet der Kommunikation gerecht zu werden. Es wird sich in den Buchkapiteln zeigen, dass zahlreiche Verwaltungen des öffentlichen Sektors in dieser Hinsicht schon auf gutem Wege sind. Einige waren es bereits, bevor das OZG verkündet wurde. Doch für die Weiterführung der Arbeiten wären zuvor noch eine intensive Auseinandersetzung mit den Grundlagen und vielfältigen Folgen einer Digitalisierung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen nützlich (siehe dazu zum Beispiel Guckelberger 2019 oder Lühr 2019). Hilfreich wäre eine Optimierung der Kommunikation mit Klienten der öffentlichen Verwaltung. Dazu bedarf es wiederum eines vertieften Verständnisses von dem, was für die Administration – intern wie extern - eine wirksame und zufriedenstellende Kommunikation ausmacht.

2 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

Ein Alltagsverständnis von kommunikativen Prozessen dürfte für die Gestaltung einer modernen administrativen Kommunikation kaum noch genügen. Nichts ist so gut wie eine praktische Theorie. In diesem Sinn ist theoretisch fundierte Expertise gefragt, wie man wirksame und zufriedenstellende Kommunikation gestaltet. Das Buch möchte dazu Anregungen und Wissen vermitteln. Es zeigt gangbare und praktikable Wege auf, wie man dauerhaft zu den Wirkungen kommt, die man von einer gelungenen Verwaltungskommunikation erwartet.

1. Was ist das Problem?

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland hat eine legalistische Verwaltungskultur. Kennzeichnend dafür sind eine hohe Anzahl an Schriftformanforderungen und zahlreiche Dokumentationspflichten. Schriftsätze sind das konstituierende Arbeitsmittel, insbesondere für die verwaltungsinterne Kommunikation und Dokumentation, aber auch für den Verkehr mit verwaltungsexternen Klienten wie Personen, Betriebe, Unternehmen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft wie Träger der freien Wohlfahrtspflege mit ihren Schnittstellen zum Beispiel zur kommunalen Sozialpolitik. Die folgenden Überlegungen und Beispiele beziehen sich primär auf Schriftliches, das aus einem Amt, einer Behörde etc. nach außen geht, wie Bescheide, Amtliche Bekanntmachungen, Pressemitteilungen, Formulare, Merkblätter und ähnliches, im Weiteren auch auf allgemeine Informationen zum Beispiel über die Leistungen einer Stadt oder einer Gemeinde.

Es sei vorausgeschickt: Gesehen wird, dass die öffentliche Verwaltung in umschriebenen Aufgabenbereichen, nicht in allen, die Aufgabe hat, Gesetze in konkrete fallbezogene Anweisungen oder Bescheide überzuleiten und zu vollziehen. In einem konkreten Einzelfall muss erstens erkannt werden, dass seitens der betreffenden Verwaltung ein Handlungsbedarf besteht. Dann wird zweitens, je nach Umständen, ein entsprechender Text erstellt. Dabei rückt die Sprache des Bescheidtexts gern nahe an die Gesetzessprache und die der Judikative. Eine Verwaltung hat ein natürliches Interesse daran, dass ein solcher Text „justizförmig wasserdicht“, oder „vollstreckbar“, jedenfalls aber „rechtsmittelsicher“ ist. Damit steht die Verwaltungssprache in einem Spannungsfeld zwischen dem jeweiligen Gesetzestext und einem für die Adressatin oder den Adressaten „verständlichen“ Text. Gesetzestexte gehören im Allgemeinen nicht zu einer leicht verständlichen Textsorte (siehe dazu das Kapitel von Seckelmann in diesem Buch). Um die Spannung aufzulösen, könnte eine Verwaltung, die sich der Bürgernähe verpflichtet fühlt, den fraglichen Text in einem ersten Schritt ver-

waltungsgemäß formulieren. In einem zweiten Schritt wird durch eine entsprechende rhetorische Struktur und verständliche Sprache in einem weiteren Text erläutert, was gemeint ist, so wie es Luttermann in ihrem Kapitel beispielhaft weiter ausführt. Das dürfte für Verwaltungen neu und die Umsetzung recht anspruchsvoll sein. Natürlich lohnt sich der Aufwand nur bei als sehr wichtig eingeschätzten Schriftstücken von grundsätzlicher Bedeutung oder bei Texten mit großer Verbreitung.

Mit dem weiteren Fortschreiten der Digitalisierung im öffentlichen Sektor wird die öffentlichen Verwaltung, jenseits der eben beschriebenen Bescheide, künftig noch mehr Texte und andere Textformen als bisher an Bürgerinnen und Bürger, Betriebe und Unternehmen sowie an die oben erwähnten gesellschaftlichen Gruppierungen richten - und umgekehrt. Neben dem Digitalen muss es wohl weiter die klassische Papierform geben, weil nicht alle Adressaten digital erreicht werden können oder mit der digitalen Kommunikation zurechtkommen. Daneben dürften in noch größerem Ausmaß als heute vielfältige digitale Kommunikationsformen vorzufinden sein: Nur Text, bebilderte Texte, animierte Texte, Grafiken, sprachlich unterlegte Filmpräsentationen in Erklärvideos sowie eine Kombination von allem. Die Präsentation erfolgt möglicherweise nicht mehr nur linear wie in einem Schreiben oder in einer Broschüre, sondern ist durch Links verzweigt, wie zum Beispiel bei der Steuersoftware ELSTER (siehe dazu das Kapitel von Holly).

Mit der Erweiterung der medialen Modalitäten und Präsentationsformen jenseits des Papiers mehren sich die Anforderungen an die Gestaltung einer wirksamen Verwaltungskommunikation. Damit eine Kommunikation wirksam wird, muss sie „ankommen“ (vergleiche Beutel 2018). Korrespondierend müssen bei den Empfängerinnen und Empfängern des Kommunizierten das Textverständnis und die Medienkompetenz so weit entwickelt sein, dass die Adressaten mit der Vielfalt internetbasierter Kommunikation zurechtkommen; sie müssen fähig sein, das Übermittelte zu rezipieren und angemessen zu verstehen (vergleiche dazu Groeben 1982; Christmann 2014). Rezipieren und Verstehen von Kommunikationsinhalten sind auch abhängig von der jeweiligen Art der Übermittlung, also lautlich, schriftlich oder durch Bilder. Welche weiteren Voraussetzungen dazu nötig sind, soll nun weiter erläutert und vertieft werden. Aus den Darlegungen erwachsen einige Konsequenzen für die künftige Gestaltung einer wirksamen digitalen Kommunikation seitens der Verwaltungen.

2. *Wesensverschiedenheiten des Verstehens von mündlicher, schriftlicher und bildlicher Kommunikation*

Der Produktion wie dem Verstehen mündlicher und schriftlicher Kommunikation und ihrem Zusammenspiel liegen jeweils unterschiedliche kognitive Prozesse zugrunde. Für sie gelten nach allem, was wir heute wissen, verschiedene Prinzipien und Regelmäßigkeiten. Dazu ein illustrativer Fall: Ein großes Landesamt für Besoldung und Versorgung eines deutschen Landes erhielt eine neue Direktorin als Leiterin. Bei den anfänglichen Rundgängen in der Behörde fiel ihr auf, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mindestens ein Drittel ihrer Arbeitszeit damit verbrachten, zuvor versandte Schriftsätze, vor allem Bescheide, aber auch Informationsschriften, am Telefon zu erläutern. Empfängerinnen und Empfänger in den Behörden, Ämtern und anderen Einrichtungen des Landes hatten den Wunsch erklärt zu bekommen, was die Informationsblätter oder der zugesandte Bescheid inhaltlich für sie bedeuteten. In der Regel gelang es dann, die Fragen am Telefon zu klären. Dieselben Personen im Landesamt, die zuvor Informationsblätter und Bescheide erstellt hatten, konnten in der Regel mit den Empfängern in einem Dialog klären, was im schriftlich Übermittelten nicht verstanden worden war. Es war offenbar der Dialog, der zum Verständnis beitrug.

Nach diesem Ergebnis entschied die Direktorin unter anderem, die den Bescheiden bisher zugrunde liegenden etwa 7.000 Textbausteine auf allgemeine Verständlichkeit prüfen zu lassen und im Bedarfsfall so zu bearbeiten, dass sie möglichst wenig zu Nachfragen anregen sollten. Dazu wurden externe Berater als Kommunikationsexperten herangezogen. Es gelang ihnen, wichtige Leitungspersonen im Amt für das Vorhaben zu gewinnen. Die Experten vermittelten diesen Leitungspersonen und den Erstellern der fraglichen Texte Prinzipien, wie es gelingen kann, administrative Fachtexte vom logischen Aufbau, Sprachstil und Schriftbild her so zu präsentieren, dass sie von einem breiten Publikum von Beschäftigten im Land gut gelesen, nachvollzogen und verstanden werden können. Sie sollten sich dazu in die Empfängerinnen und Empfänger der Texte hineinversetzen: Was denken, was wissen, was wollen die angezielten Adressaten?³ Ein Großteil der Textbausteine und Informationsschriften des Amtes wurde entsprechend inhaltlich bearbeitet, auch hinsichtlich ihres Layouts. Die neuen

3 Das Erschließen der mentalen Zustände anderer Menschen wird in den Humanwissenschaften unter verschiedenen Konzepten behandelt, zum Beispiel als „Cognitive Theory of Mind“ (siehe dazu zum Beispiel Förstl 2012).

Texte wurden einer systematischen Prüfung auf Verständlichkeit, rechtliche Genauigkeit und Passung für organisationale Belange, zum Beispiel der IT, unterzogen, ehe sie Eingang in die neuen Bescheide oder Informationsschriften fanden. Ein halbes Jahr nach Abschluss der Arbeiten war, gemäß einer internen Erhebung, die Anzahl der telefonischen Anfragen bedeutsam zurückgegangen und die Zufriedenheit mit dem Service des Landesamtes deutlich gestiegen. Der Bericht zeigt, dass selbst bei Bediensteten des öffentlichen Dienstes das Verstehen administrativer Textformen (siehe dazu das Kapitel von Hill in diesem Buch) nicht wie selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. Es ist offenbar die Kombination von schriftlicher und verbaler Kommunikation, die bei komplizierten Sachverhalten zum gewünschten Verstehen administrativer Kommunikation beiträgt.

Für mehr Informationen zum Prozess des Verstehens und zu den Unterschieden in der Verständlichkeit von schriftlicher und mündlicher Kommunikation sei auf die Kapitel von Wolfer und Luttermann (in diesem Buch) sowie auf entsprechende Literatur verwiesen, zum Beispiel Groeben 1982, Christmann 2014 und Langer et al. 2019. Was ein weiterer möglicher Grund für Verständnisprobleme von schriftlichen Texten sein kann, soll ein kurzer Blick auf die Entwicklungsgeschichte der schriftlichen Kommunikation allgemein vermitteln.

3. Zur Evolution des Textverständnisses

Nach Darwins Evolutionstheorie erfolgt die Evolution stets in sehr kleinen Schritten und braucht damit lange Zeiträume zur Ausformung von Merkmalen. Das gilt offenbar auch für die Fähigkeit, von Person zu Person zu kommunizieren, sei es mündlich, sei es schriftlich. Bezogen auf die etwa 1,5 Millionen Jahren Entwicklungsgeschichte des heutigen homo sapiens (siehe zum Beispiel Tattersall 1997, Max-Planck-Gesellschaft 2017) ist schriftlich zu kommunizieren eine relativ spät entwickelte Fähigkeit. Um artikuliert zu sprechen, zu dialogisieren, wie wir es heute tun, sind die anatomischen und funktionellen Voraussetzungen im Mund- und Rachenraum sowie im Gehirn seit etwa 100.000 Jahren gegeben. Die Möglichkeit, sich mittels nonverbaler Kommunikation in Form von Mimik, Gestik, Körperhaltung und anderem untereinander zu verständigen, dürfte wesentlich älteren Ursprungs sein. Symbolische Kommunikation in Form von Felszeichnungen, Höhlenzeichnungen oder Figürchen aus Knochen, Elfenbein oder Stein, begann in Europa nach heutigem Stand des Wissens vor etwa 43.000 Jahren (UNESCO-Welterbe Höhlen- und Eiszeitkunst der Schwäbischen Alb 2019). Die Erfindung der Buchstabenschrift als Mittel

der herrschaftlichen Kommunikation, der Verwaltung einer Sozietät sowie für Warenbestellungen und Warenbegleitscheine im Handel erfolgte über viele Vorstufen und Zwischenschritte im mittelmeeischen Raum und in Mesopotamien etwa um 1500 Jahre v. Chr. (Schriftgeschichte 2019). Vorläufer waren Symbolschriften, zum Beispiel die Hieroglyphen in Ägypten (3500 v. Chr.) oder die Keilschrift in Mesopotamien (2700 v. Chr.).

Das Erkennen der Bedeutung von Symbolen wie auch von heutigen Schriftzeichen setzt deren Kenntnis voraus, sie sind nicht unmittelbar selbsterklärend. Schreiben und lesen zu können war ursprünglich und über lange Zeit nur auf wenige Menschen in einer Sozietät begrenzt, zum Beispiel auf die soziale und politische Elite, auf eigens ab dem sechsten Lebensjahr herangebildete Schreiber zum Beispiel im alten Babylon oder später in Europa auf Mönche, die in Skriptorien arbeiteten. Dass in Europa breitere Schichten der Bevölkerung schreiben und lesen können, wird erst ab dem 18. Jahrhundert üblich. Texte zu verfassen und adäquat mit ihnen umgehen zu können, ist demnach, verglichen mit der Entwicklungsgeschichte sprachlicher Kommunikation, eine relativ junge Errungenschaft in der Entwicklungsgeschichte des heutigen Menschen.

Schriftliche Kommunikation ist als einseitige Kommunikationsform angelegt. Bei ihr werden Botschaften ausgesandt. Es erfolgt keine zeitgleiche, unmittelbare Rückkoppelung durch den oder die Empfänger, aus der unter anderem entnommen werden könnte, ob und wie etwas verstanden wurde und ferner, ob es akzeptiert wurde oder nicht. Die Erstellung von Sachtexten erfordert in der Regel weitgehend bewusste, kulturell vermittelte und systematisch gelernte Gestaltungsvorgänge der verwendeten Sprache.

Das Verstehen einer Botschaft in Form eines Textes, unter Umständen mit Bildern unterlegt oder ergänzt, erfordert auf Seiten von Empfängern bestimmte kognitive Operationen und Praktiken: Lesen, Erkennen, Erinnern, Verstehen, Interpretieren, Analysieren, Bewerten und gegebenenfalls das Erkennen und Aufnehmen von Handlungsanweisungen. Gesprochenes zu verstehen erfordert vergleichbare kognitive Funktionen, die sich auf verschiedene, gleichzeitig vermittelte Informationsarten beziehen: So wird in der Regel Gesprochenes begleitet durch diverse Formen nonverbaler Kommunikation wie Mimik, redebegleitende Gestik und verschiedene nichtsprachliche Charakteristika des Sprechens, wie zum Beispiel die Sprachmelodie. Aus dem Nonverbalen entnimmt eine aufmerksame ZuhörerIn oder ein Zuhörer quasi intuitiv weit mehr Informationen als das rein verbal Vermittelte. Es wird simultan interpretiert, zum Beispiel wie die Sprechende oder der Sprechende zu dem steht, was sie oder er sagt, oder wie die Beziehung zum Angesprochenen beschaffen ist. Der oder die

Sprechende kann bei einem Dialog auf dem Weg der nonverbalen Kommunikation eine Rückmeldung über das Gespräch erhalten, zum Beispiel, ob und wie das „angekommen“ ist, was sie oder er gesagt hat. Das alles wird sehr schnell erfasst, rezipiert und gegebenenfalls in weitere Sprechakte eingebaut.

Sprechen zu lernen und Gesprochenes zu verstehen, gehört zur angeborenen Funktionsausstattung des heutigen Menschen. Reine Sachtexte wie auch bildlich unterlegte Texte wie zum Beispiel Landkarten oder Lagepläne zu lesen, zu verstehen, zu interpretieren etc. ist dem gegenüber den Menschen nicht wie selbstverständlich gegeben. Es muss vermittelt und gelernt werden.

Es sei die Hypothese gewagt: Evolutionäre Prozesse im Humanbereich hatten noch nicht genügend Zeit, die entsprechenden kognitiven Funktionen für die heutigen, relativ neuen Anforderungen an Text- und Bildverstehen hinreichend herauszubilden. Die oben erwähnten kognitiven Operationen und Praktiken müssen gegenwärtig als kulturelle Leistung, unter kundiger Anleitung systematisch vermittelt und eingehend erlernt werden. So gehört Sachtexte zu lesen, Informationen aufzunehmen, zu verstehen, zu interpretieren, zu reflektieren und zu bewerten heute zum allgemeinen Kanon einer spezifischen, vorwiegend in der Schule zu vermittelnden ‚Lesekompetenz‘. Hoch elaborierte Texte zu erfassen, zu verstehen und zu interpretieren erfordert sogar ein mehrjähriges Studium. Das gilt beispielsweise für die intensive Beschäftigung mit der Sprache in Disziplinen wie der Literaturwissenschaft, der Linguistik, der Jurisprudenz wie auch der Theologie. Das bedeutet unter anderem für Textproduzenten in Verwaltungen, dass stets damit zu rechnen ist, dass die Fähigkeit, Sachtexte und bildlich ergänzte Texte zu verstehen, in der Bevölkerung unterschiedlich ausgeprägt und verbreitet ist, das heißt: sie kann auch gering ausgebildet sein, sie kann auch fehlen. Zudem gibt es selbst in unserem Land trotz Schulpflicht zahlreiche Menschen, die kaum oder gar nicht über die Fähigkeiten verfügen, Texte sachangemessen aufzunehmen und zu verstehen. Unter anderem belegen PISA-Studien⁴ regelmäßig, dass eine beträchtliche Anzahl Jugendlicher in Deutschland Defizite in der Lesekompetenz haben. Das dürfte sich in der späteren Individualentwicklung nicht von selbst

4 Die jüngste PISA-Studie stellt fest, dass hierzulande jede(r) Fünfte Schwierigkeiten damit hat, grundlegende Anforderungen an das Leseverständnis (reading literacy) zu erfüllen. Der Befund hat über den hier zu behandelnden Sachverhalt eine politische Bedeutung: ein gewisses Ausmaß an Textverständnis wird für die gesellschaftliche Teilhabe als notwendig erachtet. Sie soll ja durch die Digitalisierungsprogramme der Bundesregierung gestärkt werden.

zum Besseren wenden. So bleibt Verwaltungen nichts anderes übrig, als Rücksicht zu nehmen auf das bei ihren jeweiligen Adressatengruppen vermutete Ausmaß an Sprach- und Lesekompetenz, bis hin zu deren Fehlen.

Umgekehrt kann aus diesen Feststellungen abgeleitet werden, dass mündliche Kommunikation, gegebenenfalls in Kombination mit schriftlicher Kommunikation, eine *Via Regia* der Verwaltungskommunikation zu Bürgerinnen und Bürgern bleiben sollte. Ein Indikator dafür ist, dass die heute weit verbreiteten Bürgerbüros in den Kommunen hoch akzeptiert sind und überwiegend Lob für ihre dialogische, publikumsorientierte Arbeit erhalten. Auf diese Weise dürfte auch Stereotypen über „die Verwaltung“ begegnet werden (Ilseman und Bartholot 2019).

4. Die Sprache der Bürokratie

Halten wir fest: Administrative Texte zu verstehen ist eine nicht immer leicht zu lösende Aufgabe und das gilt weltweit⁵ (siehe dazu Fluck und Blaha 2010). Es ist ein lange bekanntes Problem. Die Debatte um die schwer verständliche oder gar nicht zu verstehende administrative Sprache reicht zurück mindestens bis in die Zeit der Grundlegung der heutigen deutschen öffentlichen Verwaltung etwa in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Kritik an der kompliziert wirkenden Kanzleisprache, am „Amtsdeutsch“, gab es aber auch schon davor. Die Schwierigkeiten der Rezipienten mit der administrativen Sprache sind keineswegs nur eine Frage des guten Willens und sprachlichen Vermögens von Verwaltungen. Sie haben, wie in Abschnitt 1 dargelegt, auch mit der Spezifik administrativer Arbeit und der anschließenden spezifischen Form der Kommunikation der Arbeitsergebnisse zu tun. So bilden sich beispielsweise in einem Bescheid unter anderem auch die Arbeitsformen einer bestimmten administrativen Aufgabenerledigung ab. Im Ergebnis werden die entsprechenden Texte daher in einer Fachsprache verfasst – eben der Verwaltungssprache.

Für Verwaltungsfachleute ist die Verwaltungssprache etwas Selbstverständliches. Sie wurde während der Ausbildung und insbesondere in der Einarbeitungszeit in einem Amt oder einer Behörde erlernt. Die gekonnte

5 Dazu passt eine Meldung aus den Niederlanden, die von zahlreichen deutschen Zeitungen (zum Beispiel Südkurier vom 24.10.2019, Seite 12) verbreitet wurde: Das niederländische Innenministerium in Den Haag schickte im Jahr 2019 rund 100 Sprachtrainer („Direkt Deutlich Brigade“) durch das Land, die den Behörden helfen sollten, verständlichere Formulare, Broschüren, Standbriefe und Webtexte zu verfassen.

Beherrschung der Verwaltungssprache ist Ausdruck der Professionalität von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Verwaltungen (siehe dazu Heinrich 2014). Für die verwaltungsinterne Verständigung mag die Verwaltungssprache notwendig und hilfreich sein. Dagegen wird sie in der Bevölkerung als etwas Besonderes, etwas Fremdes erfahren: Sie erinnert an die im Allgemeinen wenig beliebte Bürokratie und wird häufig abwertend als „Amtsdeutsch“ oder „Bürokratendeutsch“ titulierte.

Solch eine Titulierung verweist zugleich auf eine hoch elaborierte, über Jahrhunderte entstandene und tradierte Fachsprache der Bürokratie. Deren Kennzeichen sind zum Beispiel: Formalstil, häufige Nominalisierungen, Verwendung von Fachtermini, lange Schachtelsätze, vielfacher Bezug auf Gesetze und Verordnungen, die ihrerseits dem administrativen Laien nicht bekannt sind und lange Zeit nicht so ohne weiteres zugänglich waren. Als unangenehm wahrgenommen werden zum Beispiel das absichtlich Unpersönliche in der Sprache und ein belehrender Charakter, etwa wie er in dem Begriff „Rechtsbehelfsbelehrung“ am Ende eines Bescheids zum Ausdruck kommt. Weitere Analysen aus linguistischer Sicht finden sich dazu im Kapitel von Luttermann; für eine noch eingehendere Behandlung des Themas Verwaltungssprache siehe die Kapitel von Schwarting und von Hill in diesem Buch.

Seit mehr als zweihundert Jahren gibt es Ratgeberbücher, wie die sogenannte Amtssprache besser verständlich gestaltet werden kann (zum Beispiel Königreich Preußen 1795, Bruns 1898; Bundesverwaltungsamt 2002; Berger 2006; Daum 2008; Fluck und Blaha 2010; Landeshauptstadt Wiesbaden und Gesellschaft für deutsche Sprache 2010; Ebert 2016). Dazu kommen viele Ratgeberbücher über „richtiges Deutsch“ oder Stilfibel mit Ratschlägen für das Schreiben verständlicher Texte (zum Beispiel Langer et al. 2019). Man findet die besagten Ratgeber im deutschen Sprachraum vermehrt seit etwa 300 Jahren, parallel zum Aufkommen einer zunehmenden Alphabetisierung der Bevölkerung sowie einer vermehrten Nutzung von Schriftsätzen beim Regieren und Verwalten.

Die Reaktionen auf solche Bemühungen waren und sind aber nur wenige Initiativen auf der Ebene einzelner Verwaltungen, wenn an deren Spitze eine Führungspersönlichkeit steht, die eine bedeutende Aufgabe darin sieht, einen Beitrag zu einer verständlichen Verwaltungssprache leisten zu wollen. Eine allgemeine Übernahme von Ratschlägen für eine verständlichere administrative Sprache ist jedoch nicht erkennbar. Die Fachsprache der Bürokratie hat sich bisher stets als dauerhafter und stärker erwiesen als

alle Appelle, eine allgemein verständliche Sprache zu benutzen⁶ (siehe dazu Heinrich 2014).

Ob die Digitalisierung dabei helfen kann, den Sachstand zu verändern? Immerhin gibt es nun durch die gesetzlich vorgegebenen Maßnahmen zur Digitalisierung neue und vielfältigere Möglichkeiten, wirksam zu kommunizieren und dies auf unterschiedlichen Ebenen (für einen Überblick siehe das Kapitel von Hill in diesem Buch). Auch werden durch die Digitalisierung die Möglichkeiten zur Teilhabe und Teilnahme an öffentlichen Belangen deutlich befördert. Weite Kreise der Bevölkerung sind inzwischen gewisse Standards der Präsentation und geschäftsmäßigen Abwicklung von Bestellungen für Waren und Dienstleistungen im Internet gewohnt. Natürlich muss die Logik der entsprechenden Internetoperationen von den Nutzerinnen und Nutzern zunächst erkannt und erlernt werden; von da an wird sie zum allgemeinen Erwartungshorizont für digital vermittelte Kontakte, eben auch zu Adressen oder Plattformen von Kommunen und Einrichtungen der Länder, gegebenenfalls auch des Bundes.

5. Entwicklungsarbeiten an einer effektiven Verwaltungskommunikation

Bisher bestand und besteht in der Bevölkerung eine weit verbreitete Abneigung, etwas zu lesen und gar zu rezipieren, was aus einer Verwaltung kommt. Ein Grund dafür dürfte die Erfahrung sein, dass administrative Texte in aller Regel fachsprachlich und damit nicht für jeden oder jede unmittelbar verständlich sind (zum Beispiel Blaha 2017). Wir haben bei konkreter Arbeit in Verwaltungen gefunden (Margies/Fisch 2014), dass Merkblätter, Informationsblätter oder -broschüren sowie Bescheide üblicherweise eine Verwaltung dann verlassen, wenn der Text verwaltungsgerecht ist. Das heißt auch, dass der oder die nächsthöhere Vorgesetzte am vorgelegten Text keine Änderungen mehr verlangt. Damit wohnt derartigen Texten in der Regel noch keine Adressaten-, Nutzer- oder Empfängerorientierung inne. Wenn nun die Inhalte solcher Texte erfasst und rezipiert werden sollen, muss aufseiten der Empfänger die Fähigkeit gegeben sein, mit dem

6 Das Bundesverwaltungsamt, Köln, vermerkte in ihrer Broschüre „Bürgernahe Verwaltungssprache. Arbeitshandbuch“ aus dem Jahr 2002 im Impressum auf Seite 2 in Fettdruck „Eine Neuauflage des Arbeitshandbuches wird nicht erfolgen.“ Diese ungewöhnliche Anmerkung in einem Buch regt zu Interpretationen an, etwa wie diese: Es ist ein letzter Versuch, mittels eines Ratgeberbuchs die gängige Amtssprache in eine bürgernahe Verwaltungssprache zu überführen. Oder aber: Es ist in den Ratgebern seit 1795 eigentlich schon alles gesagt.

fraglichen Text adäquat umzugehen. Und es muss zudem die Bereitschaft bestehen, den besonderen Stil der administrativen Kommunikation zu akzeptieren. Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Abneigung gegen Texte aus einer Bürokratie in der Bevölkerung von selbst ändern wird, auch nicht, wenn sie digital übermittelt werden. Vielmehr werden Verwaltungsstellen mit Publikumsverkehr wohl unter anderem mehr Nutzerorientierung an den Tag legen müssen (vergleiche Schneider 2018 und im Kapitel von Hill den Abschnitt 5, in diesem Buch). Ein Aspekt der Nutzerorientierung ist die Verständlichkeit der Verwaltungskommunikation, intern wie extern.

Was sollte beim Prozess der Digitalisierung der Verwaltung herauskommen? Der Prozess wird im Ergebnis wohl mehr umfassen als die Möglichkeit, amtliche Formulare zu Hause herunter zu laden (siehe dazu das Kapitel von Hagen und das vorn im Buch platzierte Kapitel von v. Lucke). Dass die Digitalisierung von Verwaltungen im öffentlichen Sektor heute schon deutlich weiter geschritten ist und wie mit ihr praktisch umgegangen wird, beschreiben Hill, Daum sowie Holly in ihren Kapiteln in diesem Buch.

Das Kennzeichen einer erfolgreichen Kommunikation ist, ganz allgemein gesehen, das wechselseitige sich Verstehen. Im administrativen Bereich wird meist darauf abgehoben, dass Sprachverständlichkeit und Satzverständlichkeit gegeben sein sollten (siehe dazu die Kapitel von Wolfer, Lutterman sowie Kühnhenrich und Michalik in diesem Buch). Beides sind wichtige Voraussetzungen zum Verstehen. Darüber hinaus könnte künftig mehr auf die Orientierung an den Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern sowie den schon genannten anderen Klienten als Adressaten geachtet werden, ferner auf das jeweilige Ziel der Darstellung. Dies wirkt sich insbesondere auf die Auswahl relevanter Inhalte aus, aber auch auf die Auswahl des am besten zum Inhalt passenden Mediums. Das Medium kann ein Text sein, gegebenenfalls illustriert mit Bildern oder Grafiken, es kann ein Video oder Erklärvideo sein, mündliche Erläuterungen oder eine Kombination aus allem. Die verschiedenen Arten von Medien und Darstellungsformen der Digitalisierung bieten heute dazu mehr Möglichkeiten, als die Briefform oder eine klassische Informationsschrift.

6. Beispiele gelungener Verwaltungskommunikation

Bei der Aufgabe ‚Digitalisierung des öffentlichen Sektors‘ ist bisher schon einiges geschehen. Doch vieles bleibt noch zu erledigen, wie zum Beispiel das Fortentwickeln von nutzerzentrierten Interaktionskanälen (siehe dazu

das Kapitel von Schmietendorf in diesem Buch). Diese müssen wohl noch eingehender zur Anwendungsreife gebracht werden. Denn sie sind die Voraussetzung dafür, dass die Klienten im praktischen Umgang konkrete Softwarelösungen akzeptieren. Sie vergleichen die Softwarelösungen der Verwaltung mit denen von Online-Anbietern, wie zum Beispiel Amazon, Google, Apple, Netflix oder auch Facebook. Erwartet werden hier barrierefreie Zugänge, in denen der Stand des Wissens in Bezug auf webbasierte und mobil einsetzbare Nutzerschnittstellen berücksichtigt wird.

Die Beschäftigten in Verwaltungen könnten künftig einen besonderen Sinn in ihrer Arbeit sehen, wenn es ihnen unter Einsatz der neuen Möglichkeiten der Digitalisierung gelingt, ihre Kommunikation mit den Klienten der Verwaltung so zu gestalten, wie es das OZG intendiert. Wenn dann noch eine anerkennende Rückmeldung von den Adressaten käme, könnte dies die Arbeitsfreude heben.

Zahlreiche gelungene Beispiele zeigen auf, wie neue Möglichkeiten digital vermittelter Kommunikation für die Interaktion zwischen Verwaltung und ihren Klienten fruchtbar gemacht werden (siehe dazu besonders das Kapitel von Hill in diesem Buch). Ein bemerkenswertes Beispiel dafür sind die Serviceleistungen des Bürgerbüros in Ludwigsburg. Sie basieren weitgehend auf digitalen Lösungen und haben die Verfahren sowie die Erledigung der Anliegen vor allem von Bürgerinnen und Bürgern bemerkenswert beschleunigt⁷.

Andere prototypische Beispiele gelungener Kommunikation finden sich in einigen Städten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung anlässlich von Vorhaben der kommunalen Raumplanung. Bei einer Raumplanung ist die Herstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung nur eine Aufgabe unter mehreren. Hauptaufgaben der Verwaltung sind das Achten auf ein strukturiertes und professionelles administratives Verfahren sowie das Erstellen informativer Planungsunterlagen. Letztere sollen ja dem jeweiligen Entscheidungsgremium dazu dienen, gute und tragfähige Entscheidungen zu fällen.

Fälle aus der Praxis hatten schon vor Jahren gezeigt: Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Unterlagen in Planungsverfahren sind eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Vorgehen, sowohl verwaltungsintern als auch erst recht bei Bürgerinnen, Bürgern, Betrieben und Unternehmen. Dass noch so professionelle Texte, in Verwaltungssprache abgefasst, kein hinreichendes Mittel zur Verständigung mit Bürgern und Firmen ist, hat sich inzwischen in aufgeklärten Kommunen herumgespro-

7 Ein ausführlicher Bericht dazu findet sich in „eGovernment Computing“, Ausgabe 10/2019, Seite 6.

chen. Verwaltungsintern ist es im Verfahren unter anderem notwendig, die entsprechenden Vorgaben des Verwaltungsrechts einzuhalten. Bürgerinnen und Bürgern sowie Firmen und gesellschaftlichen Gruppierungen sind solche prozeduralen Erwägungen im Allgemeinen eher fremd. Um auf eine hohe Qualität und eine Akzeptanz der Planungsentscheidungen hinzuwirken, müssen Bürger, Firmen und gesellschaftliche Gruppierungen verstehen und einordnen können, um was es geht und dass verwaltungsrechtliche Vorgaben einzuhalten sind.

Dazu ein Beispiel: Die Stadt Kiel hat für die Öffentlichkeitsbeteiligung von Bürgern und Firmen in Planungsverfahren eigene Leitlinien erlassen⁸. Die Leitlinien heben unter anderem die Bedeutung der Verständlichkeit der Kommunikation für ein geordnetes Verfahren hervor. Dementsprechend enthalten sie Kommunikationshinweise und Kommunikationsregeln, auch für die digitale Kommunikation (Landeshauptstadt Kiel 2018). Und es wird aufgezeigt, wie man die Kommunikation so gestaltet, dass die Kommunikationsinhalte richtig erfasst und verstanden werden. Die Idee, dafür eigens Leitlinien zu entwickeln, geht auf vergleichbare Beispiele und Vorerfahrungen aus Vorarlberg, Wien und Zürich zurück.

Andere Beispiele, wie eine gut aufgemachte und verständliche Verwaltungskommunikation aussieht, bieten die Internetdarstellungen einiger Städte und Kommunen. Der Verfasser führte eine entsprechende Recherche (2019) bei zahlreichen Städten und Kommunen durch. Dabei wurde auf die Bürgerdienste und hier besonders auf die Art der Kommunikation geachtet: Die Mehrzahl der Internetdarstellungen umfasste gut ausgearbeitete Selbstdarstellungen und Serviceseiten. Die Serviceseiten waren in erster Linie verwaltungsgerecht gestaltet. Prototypisch dafür sind die umfangreichen Selbstdarstellungen der Städte Mannheim und Darmstadt. Beide Städte werben mit der Modernität ihrer Verwaltung. Wer sich mit Verwaltungen, ihrem Aufbau und ihrer Art zu denken auskennt, wird auf den Internetdarstellungen gut und umfassend informiert. Antragsformulare für unterschiedliche Anliegen lassen sich herunterladen. Das erspart einen Gang zur Stadtverwaltung. Aber: Abliefern muss man den ausgefüllten Antrag dann doch persönlich, wenn nachgewiesen werden muss, dass man Antragstellerin oder Antragsteller ist. Es wäre möglich, manche Städte leisten das auch, umschriebene Geschäfte komplett von zu Hause oder vom Büro aus zu erledigen, sofern man die dazu notwendigen Gerätschaften be-

8 Einen vergleichbaren Ansatz hat die Stadt Bremen im Jahr 2019 auf den Weg gebracht.

sitzt und vor allem die Standard-Routinen zum Nachweis der digitalen Identität⁹ beherrscht.

Drei vorbildliche Internetdarstellungen, die in bemerkenswertem Umfang von den diversen Anliegen der Bürger ausgehen und adressatenorientiert aufgebaut sind, sollen paradigmatisch erwähnt werden:

- Die Gemeinde Berglen im Rems-Murr-Kreis in der Nähe von Stuttgart sieht sich selbst als „eine Kommune im ländlichen Raum“, „auf dem Wege zur Digitalisierungsstrategie“. Die Gestaltung der Internetdarstellung verweist auf eine sehr bürgerfreundliche Gemeinde.
- Die Stadt Lahnstein „mit aktuellen Informationen und Auskunft zu Jobs, zum Leben, Arbeiten, Ausgehen, Einkaufen und Urlauben“. Man erkennt unmittelbar: Hier stehen die Leserin oder der Leser und deren Bedürfnisse im Mittelpunkt des Dargestellten.
- Die Kreisstadt Soest in Nordrhein-Westfalen nennt sich „digitale Modellkommune“. Die Seiten sind sehr gut zu lesen und man erkennt das Anliegen, bürgernah und bürgerfreundlich aufzutreten. Man spürt, dass die Gestalter der Seiten sich in die Anliegen von Bürgern und Firmen hineinversetzt haben.

Die Internetseiten der drei Kommunen sprechen als erstes ästhetisch an, das graphische Design wirkt sehr professionell. Die Seiten sind inhaltlich so konzipiert, dass man sich angesprochen und gut geleitet fühlt. Der Aufbau der Texte und die illustrativen Bilder folgen den üblichen Formen alltäglichen anschaulichen Denkens und Fragens, ganz aus der Adressaten- oder Laienperspektive. Die Sprache ist eher umgangssprachlich denn administrativ - so lange bis man zu einem verwaltungsrechtlich gesteuerten Verfahren kommt. Aber auch dann ist das Bemühen um Verständlichkeit der Aussagen erkennbar.

Andere, schon zum Gebrauch freigegebene Digitalisierungen von umfassenden Verwaltungsdienstleistungen haben noch einige Entwicklungsarbeit vor sich. Beispielhaft sollen zwei Anwendungen vorgestellt werden.

Erstens die Einkommenssteuerklärung mittels der Software „ELSTER“. Es handelt sich um einen an sich schon sehr weit entwickelten digitalen Zugang der Bürger-Finanzverwaltung-Interaktion. Die Kompliziertheit des deutschen Steuerrechts bildet sich anschaulich in ELSTER ab. Heutzutage ist die Steuererklärung mittels ELSTER obligatorisch für bestimmte Grup-

9 Digitale Identität bedeutet die Fähigkeit, die Identität einer Person über jeden digitalen Kanal nachzuweisen. Kritisch ist zurzeit noch, die entsprechenden Sicherheitsanforderungen für den Zugang zu Behörden zu erfüllen.

pen von Steuerpflichtigen. Das Kapitel von Holly (in diesem Buch) zeigt auf der Basis von Selbstversuchen auf, dass wohl noch ein längerer Weg zu gehen ist, bis eine gut handhabbare, allseits zufriedenstellende Softwarelösung vorliegt. Zum Beispiel: Was hilft es, wenn in der Hilfefunktion bei umschriebenen Positionen des elektronischen Formulars auf bestimmte Paragraphen des Steuerrechts verwiesen wird, ohne dass ein entsprechender Link dorthin führt? Wiederum zeigt die mehrjährige Beobachtung von ELSTER, dass die Entwickler der Software Fehler in den Texten korrigieren und aus den schriftlichen Reaktionen und direkten Nachfragen der Nutzerinnen und Nutzer etwas lernen, um dann eine verbesserte Version ins Netz zu stellen. Dieses schrittweise optimierende Vorgehen kann allerdings nur aus den fortlaufenden Veränderungen von ELSTER über die Zeit hin erschlossen werden; ausdrücklich erwähnt wird es nicht.

Anders im zweiten Beispiel: Die Stadt Nürnberg¹⁰ bietet schon seit etlichen Jahren zahlreiche Dienstleistungen im Internet an. Nicht alle Dienste arbeiteten von Anfang an gut. Darum wusste die Stadtverwaltung. Die Rückmeldungen der Nutzer wurden systematisch gesammelt, strukturiert und ausgewertet. Die Verbesserungen oder Veränderungen wurden durch innovative Online-Assistenten unterstützt. Damit konnten von Anfang an rasch Fehler behoben und Abläufe verbessert werden. Das ist komfortabel für die Anwender. Gleichzeitig drückt die Stadtverwaltung damit Wertschätzung gegenüber den Nutzern aus.

Nicht fertige Produkte zur Nutzung frei zu geben und/oder zu vermarkten, ist nicht nur bei Software, sondern auch bei der Entwicklung und Produktion neuer Gebrauchsgüter vorzufinden. Das Vorgehen ist kritisch, weil Nutzer sich auf diese Weise instrumentalisiert fühlen, wenn sie nicht ausdrücklich in das spezielle Vorgehen einwilligen. Es könnte deshalb angemessener sein, Neuentwicklungen von digitalen Dienst- oder Serviceleistungen als Experiment anzulegen (siehe dazu den Abschnitt 3.3 im Kapitel von Wolfer in diesem Buch): Bei wichtigen und später breit zu nutzenden Anwendungen erfolgt zunächst eine Entwicklung von plausiblen oder praktikabel erscheinenden Lösungsvarianten. Sie werden bei repräsentativen oder prototypischen Adressatengruppen systematisch erprobt und einer prospektiven Evaluation unterzogen. Die nachweislich wirksamste Variante wird dann als Probeversion deklariert eingeführt und nach einiger Zeit der Nutzung evaluiert. Ein guter Ort für ein solches Vorgehen sind die an mehreren Stellen des vorliegenden Buchs erwähnten „Innovati-

10 <https://www.egornment-computing.de/nuernberg-erfolgreich-mit-der-erhebung-von-buergerfeedback>. Letzter Zugriff 22.2.2020.