



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBI 2020
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Öffentlichkeitsarbeit des Bundes

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 15. Oktober 2019

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren¹. Zuständig für die Planung und Koordination der Informationstätigkeit ist die Bundeskanzlei (BK), in Zusammenarbeit mit den Departementen.²

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) hatten sich bereits 2008 mit der Frage der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes befasst. Damals ergaben Anhörungen der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, dass sich die Departemente in ihrer Öffentlichkeitsarbeit sehr autonom verhalten und zwischen den Departementen und den Ämtern grosse Unterschiede im Hinblick auf Verantwortlichkeiten und Richtlinien bestehen.³ In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurden zudem der Umfang und die Kosten der Informations- und Kommunikationsdienste der Bundesverwaltung kritisiert.⁴ Vor diesem Hintergrund beauftragten die GPK an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2017 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Das Geschäft wurde der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zugewiesen.

1.2 Gegenstand der Evaluation und Verfahren

Die zuständige Subkommission EDI/UEVK der GPK-N⁵ beschloss am 6. Juli 2017 auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK, dass sich die Evaluation auf alle Departemente erstrecken und auch Fragen zu den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit behandeln soll. Die daraufhin durchgeführte Evaluation der PVK befasste sich mit

- 1 Regierung- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010).
- 2 vgl. Art. 10 und Art. 40 RVOG.
- 3 Protokolle der Sitzungen der GPK vom 5./6. Mai 2008 sowie vom 15./16. Mai 2008 (unveröffentlicht).
- 4 z.B. Interpellation Borer «Bundesverwaltung, Informationsflut» vom 24. März 2000 (00.3146); Anfrage Baumann «Quotient zur Optimierung des Personalbestandes im Kommunikations- und Informationsbereich» vom 21. Dez. 2007 (07.1139); Interpellation Gössi «Kommunikation in der Bundesverwaltung. Ein Fass ohne Boden?» vom 19. Juni 2015 (15.3703); Interpellation Föhn «Kommunikation in der Bundesverwaltung. Ein Fass ohne Boden?» vom 19. Juni 2015 (15.3788); Postulat Müller «Kostensteigerung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung bremsen» vom 28. Sept. 2017 (17.3850).
- 5 Die Subkommission EDI/UEVK der GPK-N setzt sich zusammen aus Nationalrat Thomas de Courten (Präsident), Nationalrat Duri Campell, Nationalrätin Corina Eichenberger-Walther, Nationalrat Thomas Hardegger, Nationalrätin Valérie Piller Carrard, Nationalrätin Marianne Streiff-Feller, Nationalrat Michael Töngi, Nationalrat Erich von Siebenthal und Nationalrat Claudio Zanetti.

der *laufenden Öffentlichkeitsarbeit des Bundes*, d.h. mit den Aktivitäten des Presse- und Informationsdiensts sowie mit den Direktinformationen der verschiedenen Dienststellen der Departemente. Nicht überprüft wurden Kampagnen, die Abstimmungsinformationen und die Information in Krisenfällen.⁶

Um die *Angemessenheit der Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes* zu beurteilen, prüfte die PVK das von der BK ausgearbeitete Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID)⁷ von 2015 sowie die einschlägigen Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit der Departemente und Verwaltungseinheiten.⁸

Um die *Angemessenheit der Öffentlichkeitsarbeit der Departemente und Verwaltungseinheiten* zu beurteilen, untersuchte die PVK die Koordinationsfunktion und insbesondere die verschiedenen Koordinationsgremien unter Federführung der BK. Ausserdem untersuchte sie die Qualität der Kommunikation des Bundes indem sie die Kommunikationsaktivitäten des Bundes mit dem Leitbild der KID abglich, welches eine Reihe von Grundsätzen wie Transparenz, angemessene Länge, angemessene Zahl, Objektivität, Detaillierungsgrad und Vollständigkeit enthält.⁹

Die PVK prüfte ausserdem, *inwieweit die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes den Bedürfnissen der Medien entspricht* und wie sie den Zugang zu den Informationen bewerten. Dazu führte die PVK eine Umfrage bei den Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten durch. Auch wenn es sich nicht um die einzige Zielgruppe handelt, zählen die Medienschaffende zu den wichtigsten Adressaten der Kommunikationsarbeit des Bundes.¹⁰

Schliesslich wurde erhoben, ob die *Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit*, einschliesslich der externen Leistungen, *transparent erfasst und ausgewiesen werden* und wie sich die Kosten zwischen 2007 und 2017 entwickelt haben. Dazu wurden die Staatsrechnungen, die Rechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und die Rechnungsunterlagen ausgewählter Verwaltungseinheiten überprüft. Zusätzlich wurde die Transparenz der Kosten des Zentrums Elektronische Medien (ZEM) sowie bestimmter Personalaufwandskategorien analysiert.¹¹

Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N nahm an ihrer Sitzung vom 17. Mai 2019 vom Evaluationsbericht der PVK Kenntnis. Während sich die Evaluation auf die allgemeine Praxis der Bundesverwaltung in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit bezieht, beschloss die Subkommission, zusätzlich zwei konkrete Fälle zur Veranschaulichung zu behandeln. In diesen Fällen wurde die Informationstätigkeit der Bundesverwaltung kritisiert (vgl. Ziff. 2.2.3). Gestützt auf den Evaluationsbericht der PVK und ihrer eigenen Anhörungen erarbeitete die Subkommission einen Berichtsentwurf zuhanden der Plenarkommission. Die GPK-N beriet und genehmigte diesen Entwurf und die darin formulierten Empfehlungen an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2019 und stellte diesen, zusammen mit dem PVK-Evaluationsbericht

⁶ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 1.3.

⁷ Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID).

⁸ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.

⁹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.

¹⁰ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.

¹¹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.

dem Bundesrat zu. An derselben Sitzung beschloss die GPK-N, die beiden Berichte zu veröffentlichen.

Im vorliegenden Bericht beurteilt die GPK-N die wichtigsten Feststellungen der PVK und formuliert daraus abgeleitet Empfehlungen an den Bundesrat. Die Erläuterungen und Kommentare der PVK werden nur so weit wiedergegeben, wie dies für das Verständnis der Beurteilungen und Schlussfolgerungen der GPK-N nötig ist.

2 Feststellungen und Empfehlungen

2.1 Generelle Einschätzung

In einer Zeit, in der die Qualität und Zuverlässigkeit von Informationen durch Falschinformationen immer wieder in Frage gestellt und durch die Schnelligkeit der Medienarbeit herausgefordert werden, ist eine aktive, transparente und kontinuierliche Kommunikation der staatlichen Stellen umso wichtiger. Die Kommunikationsabteilungen in den Departementen und Bundesämtern leisten wichtige Vorarbeit als Informationsbasis für die zentrale Rolle der Medien im schweizerischen politischen System.¹² Die Bundesverwaltung ist dabei mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Anforderungen von Seiten ihrer Adressaten konfrontiert.

Die GPK-N hat auf der Grundlage des Evaluationsberichtes der PVK, wie auch auf Grund ihrer eigenen Arbeiten im Allgemeinen einen positiven Eindruck von der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung erhalten. Sie hält erfreut fest, dass die Evaluation der PVK wie auch die ergänzenden Abklärungen der Kommission keine größeren Mängel in der Informations- und Kommunikationstätigkeit des Bundes zu Tage gebracht haben. Dennoch wurden gewisse Schwachpunkte bei den Kommunikationsaktivitäten, den Kommunikationsprodukten, der Kostenentwicklung und -transparenz sowie den Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit festgestellt, die aus Sicht der GPK-N verbessert werden sollten. Diese werden in den folgenden Kapiteln dargelegt und Empfehlungen dazu formuliert.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes wie auch die von ihm veröffentlichten Informationen können demgegenüber als grundsätzlich angemessen eingestuft werden. Sie entsprechen gemäss PVK-Evaluation den gesetzlichen Vorgaben und sind insgesamt zweckmässig. Trotz uneinheitlicher Vorgaben in den Departementen und nur beschränkter Koordination wird eine kohärente Information durch die Bundesverwaltung sichergestellt (vgl. Ziff. 2.3).

Die GPK-N stellt fest, dass die Kommunikationsprodukte weitgehend den Bedürfnissen der Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten entsprechen. Dies wurde in der Umfrage der PVK mit Medienschaffenden bestätigt. Die befragten Journalistinnen und Journalisten finden die Informationen nützlich und nehmen sie in ihrer Medienberichterstattung oftmals auf. Insgesamt bezeichneten die Medien-

¹² Das Leitbild der KID hält hierzu fest, dass «[n]ur wenn die Behörden Bürgerinnen und Bürger umfassend über ihre Entscheidungen und Handlungsabsichten ins Bild setzen, diese ihre politischen Rechte wahrnehmen [können]». KID-Leitbild, S.3.

schaffenden die Informationstätigkeit des Bundes als transparent, kontinuierlich und koordiniert (vgl. Ziff. 2.4).

Trotz regelmässiger Kritik an der Höhe der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes stellt die GPK-N fest, dass der ausgewiesene Aufwand seit 2010 konstant geblieben ist. Er beläuft sich auf durchschnittlich 80,3 Millionen Franken pro Jahr. Der Anstieg der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in der Staatsrechnung 2018 lässt sich grösstenteils auf Nacherfassungen beim Sach- und Personalaufwand beim VBS zurückführen (vgl. Ziff. 2.5).

2.2 Kommunikationsaktivitäten

Die BK ist, in Zusammenarbeit mit den Departementen, zuständig für die Planung und Koordination der Informationstätigkeit des Bundes. Sie erfüllt im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zwei Hauptfunktionen: sie ist für die Aussenkommunikation des Bundesrates verantwortlich und sie koordiniert die Informations- und Kommunikationsaktivitäten der Bundesverwaltung.¹³ Sie nimmt ihre Aufgaben unter der Leitung des Bundesratssprechers bzw. der Bundesratssprecherin wahr.¹⁴ In der Erfüllung dieser Funktionen gibt die BK darauf acht, dass die veröffentlichten Informationen der Verwaltung möglichst den Beschlüssen des Bundesrates entsprechen. Gleichzeitig trägt sie auch Sorge, dass die Autonomie der Departemente in diesem Bereich gewahrt wird.

Die Departemente tragen die Verantwortung für die Information und Kommunikation über ihre eigenen Geschäfte und regeln die Informationsaufgaben der ihnen untergeordneten Einheiten (vgl. Ziff. 2.3). Aus der Evaluation der PVK geht hervor, dass in vielen Bereichen betreffend die Öffentlichkeitsarbeit ein Spannungsverhältnis zwischen der Autonomie und dem Departementalprinzip auf der einen und eines möglichst einheitlichen Auftretens des Bundes gegen aussen auf der anderen Seite besteht.

Die GPK-N hat auf Grund der PVK-Evaluation wie auch ihrer eigenen Abklärungen im Allgemeinen einen positiven Eindruck der *Aktivitäten* der Bundesverwaltung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit gewonnen. Nichtsdestotrotz sieht sie hinsichtlich des interdepartementalen Erfahrungsaustausches und der Nutzung vorhandener Kompetenzen, der Beziehung der Bundesverwaltung zu den Medien sowie bei der Kommunikation in politisch sensiblen Bereichen noch Verbesserungspotenzial. Diese Punkte werden in den folgenden Kapiteln näher ausgeführt.

¹³ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 2.2.

¹⁴ Diese Funktion wurde auf der Grundlage der parlamentarischen Initiative der GPK-N «Funktion der Bundesratssprecherin oder des Bundesratssprechers» (97.429) geschaffen; vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Jan. 1999 (BBI 1999 III 2538).

2.2.1 **Erfahrungsaustausch und Nutzung vorhandener Kompetenzen zwischen den Departementen**

Es existieren verschiedene Koordinationsgremien unter der Federführung der BK, in denen die Informationsverantwortlichen der Departemente zusammenkommen. Die Informations- und Kommunikationsthemen, welche alle Departemente betreffen, werden vornehmlich in der KID besprochen.¹⁵ Diese findet in der Regel einmal pro Monat statt (sog. monatliche KID). Zudem werden Fragen des Tagesgeschäfts von den Informationsverantwortlichen der Departemente sowie einer Vertretung der BK an einer täglichen Telefonkonferenz (sog. tägliche KID) besprochen. Sie dient dem täglichen Austausch zwischen den Departementen und der BK über die Aufgabenverteilung, die Planung und die zu vermittelnden Inhalte sowie der Klärung allfälliger Meinungsverschiedenheiten. In den von der PVK geführten Gesprächen wurden die täglichen KID als wichtigstes Koordinationsinstrument bezeichnet. Dem gegenüber variiere die Teilnahme an den monatlichen Treffen stark und zeuge eher von mässigem Interesse.¹⁶

Die PVK stellt fest, dass die BK ihre Rolle als Koordinatorin im Bereich der Kommunikationsaktivitäten nur beschränkt wahrnimmt und dabei der Departementsautonomie in Sachen Öffentlichkeitsarbeit einen hohen Stellenwert einräumt. Um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung den Grundsätzen des Bundesrates entspricht, kann die BK von ihrem Recht Gebrauch machen, Weisungen zu erlassen. Dieses Recht nahm sie bisher nur punktuell in Anspruch. Ausserdem beschränkt sich die BK darauf, die Konformität der Medienmitteilungen der Bundesverwaltung mit den Entscheiden des Bundesrates zu überprüfen.¹⁷ Dies ist aus Sicht der GPK-N bis zu einem gewissen Grad richtig und verständlich. Nicht alle Departemente und Verwaltungseinheiten sind in gleichem Masse im Fokus der Öffentlichkeit und stehen aufgrund ihrer Tätigkeitsgebiete in gleicher Frequenz im Austausch mit den Medien. Die GPK-N stellt weiter fest, dass die vorhandenen Austauschgremien angemessen scheinen für die Klärung von operativen Fragen des Tagesgeschäfts. Allerdings wird darin, gemäss den Ergebnissen der PVK-Evaluation, den strategischen Überlegungen zu departementsübergreifenden Fragen der Informations- und Kommunikationstätigkeit zu wenig Priorität eingeräumt¹⁸.

¹⁵ Dieses Gremium wird von der Bundesratssprecherin bzw. vom Bundesratssprecher präsiert, daneben gehören ihm die Informationsverantwortlichen der verschiedenen Departemente, der BK und der Parlamentsdienste an. Vgl. Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.1.

¹⁶ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.1.

¹⁷ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.1.

¹⁸ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.1.

Empfehlung 1 Austauschstrukturen der Bundesverwaltung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, zu prüfen, ob die vorhandenen Austauschstrukturen optimiert werden können. Diesbezüglich wird der Bundesrat insbesondere gebeten zu prüfen, wie der Austausch über strategische oder departementsübergreifende Überlegungen in Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung verbessert werden kann.

Die GPK-N stellt fest, dass es innerhalb der Bundesverwaltung Verwaltungseinheiten gibt, welche über Kompetenzen verfügen, die transversal in anderen Departementen zum Einsatz kommen könnten. Diese sind aber wenig bekannt und werden selten von anderen Stellen ausserhalb des Departements genutzt. Ein Beispiel dafür ist das ZEM. Es handelt sich dabei um das Medienhaus der Gruppe Verteidigung des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Seine primären Aufgaben liegen in der Erstellung der Medienprodukte und Mediendienstleistungen in den Bereichen Ausbildung und Kommunikation der Gruppe Verteidigung.¹⁹ Das ZEM erachtet sich, gemäss seines Leitbilds, als das Kompetenzzentrum für elektronische Medien innerhalb der Bundesverwaltung.²⁰ Gemäss seinen Weisungen kann das ZEM ebenfalls für weitere Verwaltungseinheiten des Bundes Leistungen erbringen, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind.²¹ Aus der Evaluation der PVK geht allerdings hervor, dass Leistungen für andere Departemente eine Seltenheit darstellen und gerade einmal ein Prozent der Gesamttätigkeit des ZEM ausmachen.²² Gleichzeitig beklagten in der Befragung der PVK die meisten der Informationsverantwortlichen, dass der Bund im grafischen Bereich hinterherhinke.²³

Der Bundesrat hat das VBS im August 2018 damit beauftragt, den Bedarf an Leistungen im Bereich der Kompetenzen des ZEM sowie eine Erweiterung des Kundenkreises zu prüfen.²⁴ Bis Anfang 2020 soll die Bedürfnisabklärung abgeschlossen und Varianten für die künftige Organisation und Eingliederung des ZEM aufgezeigt werden.²⁵ Die GPK-N begrüsst diesen Auftrag und lädt den Bundesrat weiter ein, Massnahmen zu ergreifen, um die gemeinsame Nutzung von vorhandenen Kompetenzen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Departementen zu fördern. Die GPK-N stellt sich die Frage, ob es sinnvoll wäre, bestimmte Kommunikationsaufgaben, welche für die gesamte Bundesverwaltung von Nutzen sein könnten, zu zentralisieren, namentlich im audiovisuellen Bereich.

¹⁹ Art. 3 Abs. 1 Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien vom 1. Jan. 2015.

²⁰ Zentrum elektronische Medien ZEM, Leitbild vom 3. Mai 2018.

²¹ Art. 5 Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien vom 1. Jan. 2015.

²² Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.2.2.

²³ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 4.1.

²⁴ Bundesrat, Strukturelle Reformen – Kurzbeschreibung der Massnahmen, 30. Aug. 2018: 19. Mögliche Öffnung der Dienstleistungen des Zentrums für elektronische Medien (ZEM) für weitere Teile der Bundesverwaltung, S. 4.

²⁵ Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2018 vom 22. März 2019, S. 59.

Empfehlung 2 Förderung und Nutzung von Querschnittskompetenzen
im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Analog dem Vorgehen betreffend das ZEM, lädt die GPK-N den Bundesrat ein, zu prüfen, ob auch weitere Verwaltungseinheiten vorhanden sind, welche trans-
versale Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesverwaltung
wahrnehmen könnten.

In diesem Rahmen lädt sie den Bundesrat ein, zu prüfen, ob eine Zentralisierung
gewisser Querschnittsaufgaben sinnvoll wäre. Namentlich legt die GPK-N dem
Bundesrat nahe, zu prüfen, ob die Schaffung eines audiovisuellen Zentrums an-
gezeigt wäre, welches Leistungen in diesem Bereich für alle Departemente er-
bringen könnte.

2.2.2 Zugang der Medienschaffenden zu Informationen der Bundesverwaltung

Die Medien sind zentrale Adressaten der Kommunikationstätigkeit der Bundesver-
waltung. Sie sind wichtige Multiplikatoren der Information über die Entscheide und
Handlungsabsichten des Bundes und tragen dazu bei, dass sich Bürgerinnen und
Bürger eine freie und unverfälschte Meinung bilden können.²⁶

Im Rahmen der PVK-Evaluation wurde der Zugang für Medienschaffende zu Infor-
mationen der Bundesverwaltung mittels einer Umfrage erhoben. Generell bewerten
die befragten Medienschaffenden den Zugang zu den Informationsdiensten der
Bundesverwaltung, zu den Mediensprecherinnen bzw. Mediensprechern oder der
zuständigen Personen der Kommunikationsdienste als positiv. Die GPK-N nimmt
jedoch zur Kenntnis, dass ein Teil der Medienschaffende der Ansicht ist, dass sie im
Rahmen ihrer Arbeit bei der Informationsbeschaffung auf Hindernisse stossen. Dies
gaben rund 44 Prozent der Befragten an und kritisierten des Weiteren, dass bei der
Bundesverwaltung ein gewisses Misstrauen im Umgang mit Medien herrschen
würde. Es fehle eine «Kultur der Transparenz» und es werde grundsätzlich eine
abwehrende Haltung gegenüber den Medien eingenommen. Mehrere Medienschaf-
fende erklärten, Informationen nur mit Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz
(BGÖ)²⁷ erhalten zu haben. 61 Prozent der befragten Medienschaffenden sind der
Ansicht, dass es schwierig ist, die Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten in den
einzelnen Verwaltungseinheiten direkt zu kontaktieren. Ihre Kontaktdaten würden
nicht herausgegeben oder die entsprechenden Personen seien häufig nicht erreich-
bar.²⁸

²⁶ Vgl. Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID), S. 5.

²⁷ Die Umsetzung des BGÖ war nicht Gegenstand der PVK Evaluation. Es wurden auch
nicht systematisch Informationen zur Nutzung des formellen Verfahrens gemäss BGÖ
eingeholt. Diese Fragen wurden hingegen in den folgenden Studien behandelt: Büro
Vatter AG (2014): Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der
Verwaltung (BGÖ); Pasquier, Martial / Meiland, Philomène (2009): Évaluation de la loi
sur la transparence.

²⁸ Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 3.5.2019, Ziff. 6.1.

Die Aussagen aus der Befragung sollten an dieser Stelle etwas relativiert werden, denn die befragten Medienschaffenden äusserten sich nur zu denjenigen Verwaltungseinheiten, mit denen sie in regelmässigem Kontakt stehen. Es finden sich deshalb nicht zu allen betrachteten Verwaltungseinheiten die gleiche Anzahl Antworten (zwischen 5 und 23 pro Einheit). Nichtsdestotrotz ist im Allgemeinen erkennbar, dass der Zugang zu Informationen, je nach Verwaltungseinheit, sehr unterschiedlich beurteilt wird.²⁹

Die Zugangsmöglichkeiten zu der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) wurden von den Journalisten eher kritisch beurteilt. Dies hängt mit der Struktur und Organisation des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zusammen.³⁰ Es ist das einzige Departement, das ein zentralisiertes Informationsmanagement kennt. Dieses wurde insbesondere in zwei Punkten kritisiert: einerseits betreffend die Dauer der Beantwortung von Medienanfragen, andererseits, dass Anfragen systematisch schriftlich eingereicht werden müssen. Bei den anderen untersuchten Verwaltungseinheiten lässt sich hinsichtlich der Kritik der Medienschaffenden kein Zusammenhang zur Struktur und Organisation der Öffentlichkeitsarbeit erkennen.³¹

Die Bundesverwaltung begründet die Zurückhaltung bei der Herausgabe von Kontaktdaten damit, dass die Fachspezialistinnen und -Spezialisten aus den Verwaltungseinheiten vor einer zu starken medialen Exponiertheit und den damit verbundenen Risiken geschützt werden sollen. Ausserdem seien die Kommunikationsabteilungen bemüht, zu kontrollieren, welche Informationen verbreitet werden, um eine einheitliche und klare Kommunikation zu gewährleisten.³² Die Medien haben dagegen ein Interesse, Informationen möglichst aus erster Hand zu erhalten. Hierbei zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den Interessen und Bedürfnissen der Medienschaffenden einerseits und der Verwaltung andererseits. Die Herausforderung liegt für die Informations- und Kommunikationsverantwortlichen darin, eine Balance zu finden zwischen einem möglichst offenen Umgang mit den Medien und der gleichzeitigen Wahrung einer kohärenten Information der Öffentlichkeit. Die GPK-N erachtet die Argumentation der Verwaltung in diesem Zusammenhang als nachvollziehbar. Die Kommission hat diese Problematik im Rahmen ihrer Anhörungen mit Vertretern zweier Verwaltungseinheiten thematisiert. In Anbetracht der von ihr durchgeführten Anhörungen, ist die GPK-N der Ansicht, dass das Bewusstsein über diese Herausforderung bei den zuständigen Personen in der Bundesverwaltung durchaus vorhanden ist. Dies nicht zuletzt, weil viele der Informationsverantwortlichen selbst einen beruflichen Hintergrund in der Medienwelt haben.

Die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Verwaltung und Medien erfordert eine enge, konstruktive Zusammenarbeit. Die Medien sind für die Bundesverwaltung dabei ein wichtiger Partner. Sie ist an einer guten Zusammenarbeit mit Journalistinnen und Journalisten interessiert und unternimmt unterschiedliche Anstrengungen,

²⁹ Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 3. Mai 2019, Ziff. 6.1; vgl. Infografik auf S. 23.

³⁰ Der Kommunikationsdienst der DEZA wurde im Rahmen einer Reorganisation 2008 dem Generalsekretariat des EDA angegliedert.

³¹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.1.

³² Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.1.

um diese zu verbessern. Das Bundesamt für Statistik (BFS) führt bspw. Kurse bei der Schweizer Journalistenschule MAZ in Luzern durch oder lädt regelmässig Medienschaffende ein, um ihnen den Zugriff auf die Daten des BFS zu erläutern.³³

Aus Sicht der GPK-N ist es wichtig, dass der Bundesrat darauf Acht gibt, dass das Bewusstsein über diese Herausforderungen und die Sensibilität für die Wahrung dieser Balance bei den zuständigen Personen vorhanden ist.

2.2.3 **Kommunikation in politisch sensiblen Angelegenheiten**

Die GPK-N befasste sich in Zusammenhang mit der Erstellung des vorliegenden Berichtes mit zwei konkreten Fällen, in denen die Informationstätigkeit des Bundes kritisiert wurde. Es handelt sich dabei zum einen um die Kommunikation des BFS betreffend die Erwachsenenstrafurteile vom 4. Juni 2018, welche zu politischen Diskussionen über die Anwendung der sogenannten Härtefallklausel führte. In der Folge entschied das Amt, die fragliche Medienmitteilung zurückzuziehen. Zum anderen behandelte sie die Kommunikation des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) von Oktober 2018 zur Veröffentlichung einer Studie über Einkommen von Ärztinnen und Ärzten, welche in der Folge von der Ärzteschaft stark kritisiert wurde. Sie monierten insbesondere, dass sich die Resultate dieser Studie erheblich von früheren Erhebungen des Bundes unterscheiden, ohne darauf Bezug zu nehmen.

Die zuständige Subkommission befasste sich in Zusammenhang mit diesen beiden Fällen nicht mit den zugrundeliegenden inhaltlichen Fragen (Verzicht auf Landesverweisungen, Höhe der Löhne von Ärztinnen und Ärzten). Vielmehr ging es darum, Informationen über die Prozesse im Vorfeld einer solchen Publikation und die Koordination zwischen dem federführenden Amt und dem Departement einzuholen. Ausserdem sollte dargelegt werden, welche Lehren die betroffenen Verwaltungseinheiten daraus für die künftige Kommunikation in politisch sensiblen Fällen gezogen haben.

Kommunikation des BFS betreffend Landesverweisungen: Am 4. Juni 2018 veröffentlichte das BFS eine Medienmitteilung³⁴ zu den Erwachsenenstrafurteilen im Jahr 2017. Diese Medienmitteilung enthielt erstmals auch Angaben zu den obligatorischen Landesverweisungen gemäss Artikel 66a des Strafgesetzbuches (in Kraft seit dem 1. Oktober 2016)³⁵. Die Medienmitteilung löste eine teils heftige politische Diskussion aus: Die Korrektheit der vom BFS veröffentlichten Daten wurde angezweifelt und die Häufigkeit der Anwendung der sogenannten Härtefallklausel (Verzicht auf Landesverweisung) wurde kritisiert.³⁶

³³ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

³⁴ Erwachsenenstrafurteile im Jahr 2017: Leichter Rückgang bei den Erwachsenenstrafurteilen im Jahr 2017, Medienmitteilung des BFS vom 4. Juni 2018 (zurückgezogen am 6. Juni 2018).

³⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dez. 1937 (Stand am 1. Juli 2019) (SR 311.0).

³⁶ vgl. z.B. Der Streit um die Härtefall-Quote. In: Aargauer Zeitung, 6. Juni 2018; Irrtum im Statistikamt. In: Berner Zeitung, 6. Juni 2018.

Nach der Publikation der Medienmitteilung habe das Bundesamt für Justiz (BJ) das BFS darauf hingewiesen, dass der fragliche Artikel auch anders interpretiert werden kann (namentlich Art. 66a lit. f StGB). Die noch fehlende Rechtsprechung zu den Landesverweisungen liess zwei unterschiedliche Interpretationen des Straftatenkatalogs zu, was wiederum zu anderen statistischen Ergebnissen führte. Es konnte nicht auf vorhandene Erfahrungswerte für die zugrundeliegenden Daten und die Anwendung von Art. 66a StGB zurückgegriffen werden.³⁷

In der Folge publizierte das BFS am 6. Juni 2018 eine zweite, alternative Tabelle, in der die Zahlen der obligatorischen Landesverweisungen von 54 auf 69 Prozent stieg. Aufgrund der Reaktionen in den Medien aber auch von Seiten der Politik und der Kantone, beschloss das BFS am Tag darauf, in Absprache mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI), die ursprüngliche Pressemitteilung sowie die zusätzliche Tabelle von der Internetseite zu entfernen. In einer kurzen Stellungnahme wurde festgehalten, dass die veröffentlichten Zahlen zwar korrekt seien, sie aber dennoch in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit dem BJ diskutiert werden sollen und der Rahmen der Statistik genau definiert werden soll.³⁸

Die Vertreter des BFS, des BJ und des GS-EDI informierten über die Vorgehensweise und die Rollenverteilung zwischen dem BFS und dem federführenden Amt in der Vorbereitung einer solchen Veröffentlichung sowie betreffend die Qualitätssicherung bei veröffentlichten Daten. Bei der Erstellung neuer Statistiken geht das BFS nach einem Standardverfahren vor und wird dabei von der thematisch zuständigen Stelle in der Bundesverwaltung unterstützt. Im vorliegenden Fall war eine thematische Expertengruppe, bestehend aus Vertretern von Verbänden, der Fachämter³⁹, kantonaler Statistikämtern und der Wissenschaft beratend involviert. Im Vorfeld der Publikation hätten regelmässige Treffen der verschiedenen Akteure stattgefunden. Die Verantwortung für die Vorbereitung der Publikationen teilen sich im BFS die jeweilige Fachsektion und die Medienstelle. Das GS-EDI werde mittels wöchentlichen Vorschauberichten über BFS Publikationen informiert.

Studie über Ärzteneinkommen: Als zweiten Fall befasste sich die Subkommission mit der Veröffentlichung einer vom BAG in Auftrag gegebenen Studie über die Einkommen, OKP-Leistungen und Beschäftigungssituation der Ärzteschaft. In der begleitenden Medienmitteilung von Ende Oktober 2018 wurde mitgeteilt, dass die Einkommen der Ärztinnen und Ärzte in der Schweiz bedeutend höher sind, als bisherige Erhebungen vermuten liessen.⁴⁰ Die Studie wurde in der Folge von der Ärzteschaft stark kritisiert, insbesondere in Bezug auf die verwendete Datengrundlage, die gewählte Berechnungsmethode sowie die Aktualität der Daten.⁴¹ Der Verband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH verwies in diesem Zusammenhang auf eine einige Monate früher veröffentlichte Publikation des BFS, die zu

³⁷ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

³⁸ Erwachsenenstrafurteile im Jahr 2017 – Mitteilung des BFS, Medienmitteilung des BFS vom 4. Juni 2018.

³⁹ Es handelt sich dabei um das BFS, das BJ und fedpol.

⁴⁰ Einkommen von Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz: Neue Studie bringt Transparenz, Medienmitteilung des BAG vom 29. Okt. 2018.

⁴¹ FMH (2018): FMH fordert eine faire Diskussion statt selektiver Betrachtung von statistischen Ausreissern, Medienmitteilung vom 29. Okt. 2018.

anderen Ergebnissen kommt.⁴² Sie kritisierte, dass die in der Studie verwendeten Zahlen veraltet seien und eine zu starke Gewichtung auf statistische Ausreisser gelegt wurde.

Das BAG legte vor der Kommission dar, dass in den Schlussbemerkungen der BAG-Studie auf Herausforderungen und Einschränkungen der Studie hingewiesen wird (u.a. Unsicherheit betreffend die Datenqualität und das Bilden der Grundgesamtheit anhand bestehender Registerdaten, Schwierigkeit der genauen Hochrechnung bei individuellen Arbeitspensen, Zusammensetzung der Einkommen aus verschiedenen Versicherungszweigen) und dass sich darin ein Verweis auf die von der Ärzteschaft zitierte Erhebung des BFS findet. In der Medienmitteilung vom 29. Oktober sei jedoch auf die Erwähnung dieser Punkte verzichtet worden.⁴³

Auch das BAG geht bei einer Veröffentlichung gemäss einem definierten Prozess vor. Die Kommunikation zu besagter Studie wurde, gemäss Informationen des BAG, frühzeitig geplant; im Vorfeld der Veröffentlichung haben zudem inhaltliche Abstimmungen zwischen den fachlich zuständigen Stellen (dem BAG, dem Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV] und dem BFS) stattgefunden. Die politische Koordination erfolgte mit dem GS-EDI.⁴⁴

Die GPK-N stellt fest, dass nach beiden untersuchten Fällen Schritte unternommen wurden, um die Abläufe vor Publikationen in politisch sensiblen Bereichen zu verbessern. Im Falle der Ausschaffungszahlen wurden in der Folge des Rückzugs der Medienmitteilung im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung der zuständigen Expertenkommission die publizierten Resultate geprüft und für korrekt befunden. Generell soll aber der Austausch zwischen dem BFS und den thematisch zuständigen Stellen der Bundesverwaltung verstärkt werden. Statistische Angaben sollen bei Veröffentlichungen besser thematisch eingebettet und vermittelt werden. Ausserdem soll durch ein regelmässiges Reporting in der Geschäftsleitung des BFS eine erhöhte Wahrnehmung für politisch sensible Themen sichergestellt werden. Auf Departementsstufe war das EDI zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Berichtes an der Ausarbeitung eines eigenen Kommunikationskonzeptes. Dadurch sollte die departementsinterne Abstimmung weiter verbessert werden (vgl. Ziff. 2.3).⁴⁵

Die GPK-N stellt fest, dass in beiden untersuchten Fällen nicht die Kommunikation durch die Bundesverwaltung an sich das vordergründige Problem darstellte, sondern vielmehr die zugrundeliegende Thematik. Bei den Landesverweisungen führten die unterschiedlichen Interpretationen eines neuen Gesetzes zu unterschiedlichen statistischen Ergebnissen betreffend die Anwendung der Härtefallklausel – welche an sich schon politisch umstritten ist. Bei den Ärztelöhnen war das Verhältnis zwischen dem BAG und der Ärzteschaft aufgrund der laufenden Verhandlungen zum neuen Ärztetarif im ambulanten Sektor (Tarmed) bereits vor der Veröffentlichung der genannten Studie angespannt.⁴⁶ Die GPK-N nimmt allerdings erfreut zur Kenntnis, dass aus

⁴² BFS (2018): Erste Erhebung «Strukturdaten der Arztpraxen und ambulanten Zentren» (MAS 2015): Analyse von Teilnahme und Grundgesamtheit vom 20. März 2018.

⁴³ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

⁴⁴ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

⁴⁵ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

⁴⁶ Vgl. Tricksereien im Streit um die Ärztelöhne. In: BernerZeitung, 7. Nov. 2018.

den beiden Fällen Lehren für die Öffentlichkeitsarbeit gezogen und konkrete Massnahme geplant oder getroffen wurden.

Dem Bund kommt von Verfassungs- und Gesetzes wegen eine Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit zu, unabhängig davon, ob dies politisch sensible oder umstrittene Bereiche betrifft. Es ist unvermeidlich, dass gewisse, politisch kontroverse Themen bei einigen Akteuren zu Reaktionen führen. Die GPK-N ist allerdings der Ansicht, dass die Bundesverwaltung in ihrer Kommunikation dafür sorgen muss, dass möglichst kein Spielraum für Fehlinterpretationen auf Seiten der Adressaten besteht. Wo sinnvoll, sollte auf weiterführende Informationen verwiesen bzw. diese zur Verfügung gestellt werden. Die Anhörungen haben aber gezeigt, dass sich die Verwaltungseinheiten der politisch sensiblen Natur gewisser Thematiken bewusst sind. Damit eine angemessene Kommunikation in diesen Bereichen sichergestellt werden kann, müssen diese Fälle frühzeitig identifiziert und sorgfältig behandelt werden.⁴⁷

Die GPK-N thematisierte im Rahmen dieser Anhörungen auch die Frage der Indiskretionen mit den Vertretern der Verwaltung. Die Informationspflicht der Verwaltungseinheiten wird durch verschiedene Faktoren beschränkt, namentlich das Amtsgeheimnis, den Schutz überwiegender öffentlicher Interessen, den Schutz berechtigter privater Interessen und explizit die Vertraulichkeit des Mitberichtsverfahrens (also des Verfahrens im Vorfeld von Entscheiden des Bundesrates).⁴⁸ Das KID-Leitbild schreibt vor, dass bei Informationen aus der Bundesverwaltung jeweils eine erkennbare und zitierbare Quelle vorhanden sein sollte.⁴⁹ Die Informationsabteilungen nehmen dabei eine wichtige Filterfunktion ein (vgl. Ziff. 2.2.1).

Trotz dieser Massnahmen sieht sich die Bundesverwaltung immer wieder mit Indiskretionen konfrontiert. Die GPK-N sieht in diesen Indiskretionen ein grundsätzliches Problem für die Informationsstätigkeit des Bundes. Darauf haben die beiden GPK bereits in früheren Berichten aufmerksam gemacht, u.a. im Bericht über die Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA, im Bericht zur diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen oder auch im Bericht zum Rücktritt des Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank.⁵⁰ Auf mögliche finanzielle Folgen solcher Indiskretionen für den Bund macht die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) in ihrem Bericht über die Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe aufmerksam. Sie erkannte aufgrund der Indiskretionen aus dem Bundesrat bzw. der Bundesverwaltung dringenden Handlungsbedarf und fordert den

⁴⁷ Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Apr. 1999 (SR 101).

⁴⁸ Art. 10, Abs. 3 sowie Art. 21 RVOG.

⁴⁹ Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID), S. 7.

⁵⁰ Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 30. Mai 2010, Ziff. 3.6.5.1.1 (BBI 2011 3099, hier 3408); Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 3. Dez. 2010, Ziff. 31 und Ziff. 5.4 (BBI 2011 4215, hier 4305); Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Jan. 2012. Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 15. März 2013, Ziff. 2.2 und Ziff. 6 (BBI 2013 5627, hier 5646).

Bundesrat auf, «rasch geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit die Regierung vertrauliche oder geheime Staatsgeschäfte beraten kann, ohne dass die Öffentlichkeit Details bereits im Vorfeld der Beratung durch den Bundesrat oder vor einer geplanten Medienorientierung des Bundesrats erfährt.»⁵¹

Die GPK-N präzisiert, dass die Thematik der Indiskretionen nicht Teil des Evaluationsauftrags der PVK war. Die Kommission bedauert, dass es immer wieder zu Informationslecks und Indiskretionen aus der Bundesverwaltung kommt. Sie ist der Ansicht, dass der Bundesrat weiterhin Wege suchen muss, um die Vertraulichkeit von Informationen zu wahren, wo dies angezeigt ist.

2.3 Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit

Die gemeinsamen Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes beruhen auf dem Leitbild der KID⁵², die gesetzlichen Grundlagen finden sich im RVOG und der dazugehörigen Verordnung⁵³. Die PVK stellt fest, dass die Vorgaben auf Stufe der Departemente sehr heterogen sind, wodurch ein einheitlicher Auftritt des Bundes gegenüber der Öffentlichkeit nicht gewährleistet werden kann.⁵⁴ Angesichts der sehr allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen ist diese Uneinheitlichkeit aus Sicht der GPK-N nicht überraschend. Die Departemente regeln die eigene Öffentlichkeitsarbeit und jene ihrer Einheiten selbst und verfügen dabei über grosse Autonomie. Insofern ist es grundsätzlich angemessen, dass die Departemente ihre eigenen Kommunikationskonzepte und -strategien verfolgen. Auf welcher Stufe die Vorgaben geregelt sein sollten, um eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten zu ermöglichen, lässt sich nicht generell bewerten. Die GPK-N stellt jedoch fest, dass die uneinheitlichen Vorgaben innerhalb der Bundesverwaltung grundsätzlich keinen negativen Einfluss auf die Kommunikationstätigkeit des Bundes haben (vgl. Ziff. 2.1).

2.3.1 Übergeordnete Vorgaben

Das Leitbild der KID wurde von der BK ausgearbeitet und 2015 verabschiedet. Es verweist auf die Verpflichtung der Informationsdienste, glaubwürdig, umfassend und publikumsgerecht zu informieren. Im Leitbild wird zunächst jeder Grundsatz in einem kurzen Abschnitt erklärt, bevor anschliessend die Zuständigkeiten der BK, der Departemente und der Verwaltungseinheiten erläutert werden. Die GPK-N stellt fest, dass obwohl die Grundsätze allgemein gehalten sind, sie als Grundlage für die Kommunikations- und Informationstätigkeit der Bundesverwaltung angemessen sind. Ein höherer Konkretisierungsgrad oder Vorgaben zu bestimmten Kommunika-

⁵¹ Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe. Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 27. Juni 2019, Ziff. 3 (noch nicht im BBI publiziert).

⁵² Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID).

⁵³ Vgl. Fussnote 2 oben.

⁵⁴ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.2.

tionsprodukten wären aus ihrer Sicht nicht sinnvoll, da dies der Vielfältigkeit der Ziele und Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit nicht unbedingt gerecht würde.

Die BK hat auch gemeinsame Vorgaben⁵⁵ zur Nutzung der sozialen Medien (vgl. Ziff. 2.4.2) ausgearbeitet, die 2011 von der Generalsekretärenkonferenz (GSK) diskutiert und angenommen worden sind. Sie betreffen indes nur formale Aspekte (Erscheinungsbild, Verwendung von Bildern, Mehrsprachigkeit usw.), enthalten aber keine Informationen zum Inhalt der Publikationen (vgl. Ziff. 2.4.2). Die GSK hat 2013 zusätzliche Bestimmungen verabschiedet, welche für ein einheitliches Auftreten der Bundesbehörden auf den sozialen Medien sorgen sollen und sich in das Corporate Design des Bundes (CD Bund) eingliedern.⁵⁶

2.3.2 Vorgaben auf Departements- und Amtsstufe

Neben den Vorgaben im Leitbild der KID, kennt die Mehrheit der Departemente ein eigenes Informations- und Kommunikationskonzept als Basisdokument ihrer Öffentlichkeitsarbeit. Gemäss PVK-Evaluation präzisieren die vorhandenen Kommunikationskonzepte die in der Evaluation vertieften Aspekte in der Regel gut. Die Zuständigkeiten und Prozesse sind zumeist (teilweise) präzisiert. Allerdings stellt die GPK-N teilweise grosse Unterschiede beim Präzisionsgrad dieser Kommunikationskonzepte zwischen den Departementen fest. So legen die Vorgaben des EDA die Verantwortlichkeiten beim Informationsdienst des Departements (Information EDA) zentralisiert fest. Auch beim Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), VBS und Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen, im Departement für die externe Kommunikation zuständigen Stellen sowie die entsprechenden Abläufe definiert, wobei beim WBF für die Regelung der Einzelheiten jeweils auf die jeweiligen Verwaltungseinheiten verwiesen wird. Das Informationskonzept des Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) richtet sich an das gesamte Departement, also auch an dessen Verwaltungseinheiten, und nicht nur an das Generalsekretariat und den darin angesiedelten Informationsdienst EJPD. Es legt die Grundsätze für die Informationstätigkeiten des Departements fest, regelt aber – ausser der generellen Verantwortung des GS-EJPD für die Konzeption der Informationspolitik des Departements – keine Zuständigkeiten und Prozesse. Zu Letzteren gibt es jedoch Weisungen und Anleitungen.⁵⁷ Auch die Kommunikationsprodukte und die inhaltlichen Anforderungen an diese sind in den Vorgaben teilweise präzisiert. Beim EDA werden beispielsweise die Zielgruppen und Informationskanäle aufgezeigt und die Instrumente inhaltlich konkretisiert. Beim EFD und beim WBF werden Kommunikationsziele für die einzelnen Zielgruppen formuliert und die Zuständigkeiten für die verschiedenen Produkte geregelt. Beim EJPD und beim VBS sind die Kommunikationsprodukte hingegen nur teilweise konkretisiert.⁵⁸

⁵⁵ Webforum / Generalsekretärenkonferenz (2011): Utiliser les médias sociaux dans l'administration fédérale.

⁵⁶ Brief der BK an die Subkommission EDI/UEVK der GPK-N vom 22. Aug. 2019.

⁵⁷ Brief des GS-EJPD an die Subkommission EDI/UEVK der GPK-N vom 23. Sept. 2019.

⁵⁸ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.2.

Die GPK-N stellt aufgrund der PVK-Evaluation fest, dass die Konzepte des EDA, des EFD und des WBF explizit auf die Kommunikationsgrundsätze der KID verweisen, während das EJPD und das VBS selbst Kommunikationsgrundsätze in ihren Papieren festgelegt haben, die inhaltlich mit jenen der KID übereinstimmen.⁵⁹ Zum Zeitpunkt der PVK-Evaluation verfügten einzig das UVEK und das EDI über kein eigenes Kommunikationskonzept auf Stufe Departement. Die GPK-N wurde in der Zwischenzeit darüber informiert, dass im EDI Arbeiten an einem solchen Dokument laufen (Stand Mitte Mai 2019).⁶⁰ Auch im UVEK ist die Erarbeitung von Leitlinien für die Kommunikation vorgesehen (Stand Ende August 2019).⁶¹

Auch auf Amtsstufe stellt die GPK-N gestützt auf die PVK-Evaluation grosse Unterschiede in den Regelungen der Kommunikationstätigkeiten fest. Während einige Kommunikationskonzepte wie jene des BAFU, des BAG oder der Gruppe Verteidigung sehr detailliert sind, sind andere wie jene des SECO etwas weniger weitreichend.⁶² Das SEM hat im August 2019 ein eigenes Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit verabschiedet.⁶³ Die Überprüfung der PVK hat ergeben, dass die Ämter jener beiden Departemente, die über kein eigenständiges Kommunikationskonzept verfügen (EDI und UVEK), zum Teil sehr detaillierte und präzise Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit aufweisen.⁶⁴ Die GPK-N erachtet dies als pragmatische Lösung. Sie stellt aufgrund der unterschiedlichen Vorgaben keine Probleme hinsichtlich der Qualität der Kommunikationstätigkeit der untersuchten Verwaltungseinheiten fest. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich die PVK bei ihrer Evaluation lediglich auf ausgewählte Verwaltungseinheiten beschränkt hat. Es ist daher nicht möglich, daraus für die gesamte Bundesverwaltung Schlüsse zu ziehen.

Die Unterschiede in den Vorgaben auf Departements- und Amtsstufe lassen sich im Allgemeinen auf die weitreichende Autonomie der Departemente in Sachen Öffentlichkeitsarbeit zurückführen (vgl. Ziff. 2.1). Es zeigen sich in den Departementen folglich unterschiedliche Ansätze, auf welcher Hierarchiestufe die Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit konkretisiert sind. Sind sie auf Departementsstufe bereits ausreichend umrissen, scheint auf eine Präzisierung auf Amtsstufe eher verzichtet zu werden. Fehlen jedoch entsprechende Vorgaben des Departements, bestehen die nötigen Vorgaben meist auf Amtsstufe.⁶⁵ Die GPK-N hat insgesamt keine wesentlichen Mängel oder grundlegende Widersprüche zum Leitbild der KID in den Vorgaben der Departemente bzw. Ämter festgestellt, welche die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes gefährden würden.

Es lässt sich nicht abschliessend bewerten, auf welcher Stufe die Vorgaben geregelt werden sollten, um eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit zu ermöglichen.⁶⁶ Die GPK-N ist allerdings der Ansicht, dass es angezeigt wäre, dass alle Departemente die Mindestvorgaben für ihre Öffentlichkeitsarbeit definieren, um eine gewisse

⁵⁹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.2.

⁶⁰ Protokoll der Sitzung der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 17. Mai 2019.

⁶¹ Brief der Vorsteherin des UVEK an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 27. Aug. 2019.

⁶² Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.2.

⁶³ Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit des SEM vom 2. Aug. 2019.

⁶⁴ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.3.

⁶⁵ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.3.

⁶⁶ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 3.3.

Einheitlichkeit ihrer Kommunikationstätigkeit zu gewährleisten. Schliesslich liegt die Verantwortung über die politische Angemessenheit der Kommunikationstätigkeit des Departements bei der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher. Die Vorgaben des Departements sollten allerdings nicht so detailliert sein, dass sie eine angemessene Kommunikation der Verwaltungseinheiten behindern könnten. Die Ämter sollten in der Lage sein, die Vorgaben bei Bedarf ihren Bedürfnissen entsprechend weiter zu konkretisieren oder zu ergänzen.

Empfehlung 3

Mindestvorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit
der Departemente

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle Departemente über ein Kommunikationskonzept verfügen, welches im Sinne von Mindestvorgaben Angaben zur Rollenverteilung und Kompetenzen, den Prozessen, den vorgesehenen Kommunikationsprodukten sowie den Zielen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit enthalten.

2.4 Kommunikationsprodukte

Die Evaluation der PVK zeigt, dass die Kommunikationsprodukte des Bundes im Grossen und Ganzen den Bedürfnissen der Medienschaffenden entsprechen. Die klassischen Kommunikationsprodukte, namentlich Medienmitteilungen, finden auch regelmässig Widerhall in der Presse. Dagegen ist die Angemessenheit und Verwendung anderer Publikationen, welche sich nicht hauptsächlich an Medienschaffende richten, schwierig einzuschätzen, da dazu wenig Informationen verfügbar sind. Auf Kritik stösst von Seiten der Medienschaffenden ausserdem die Nutzung der sozialen Medien durch den Bund. Dabei steht nicht der Umstand, dass der Bund auf diesen Kanälen präsent ist im Fokus der Kritik, sondern die Art und Weise, wie er diese zur Kommunikation nutzt.

2.4.1 Nutzung der Kommunikationsprodukte durch Adressaten

Die Kommunikationsprodukte der Bundesverwaltung werden von Medienschaffenden – als wichtige Zielgruppe der Kommunikationsarbeit des Bundes – grösstenteils als angemessen empfunden. Die Resultate der Befragungen der PVK zeigen, dass insbesondere die Medienmitteilungen, die Medienkonferenzen, die bei den Kommunikationsdiensten oder den Fachabteilungen eingeholten Informationen, die Websites und die Hintergrundgespräche von mehr als 80 Prozent der Befragten als «nützlich» oder «sehr nützlich» bezeichnet werden. Aus der Evaluation der PVK geht im Weiteren hervor, dass rund 28 Prozent der vom Bund herausgegebenen Pressemitteilungen in den Schweizer Medien aufgenommen werden, was einen bedeutenden Prozentsatz für die Resonanz der Informationstätigkeit darstellt.⁶⁷

⁶⁷ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.2.

Neben den erwähnten Kommunikationsprodukten veröffentlicht die Bundesverwaltung zahlreiche weitere Informationen in Druckerzeugnissen (Magazine, Zeitschriften) und Newslettern. Die untersuchte Nutzung von Magazinen und Zeitschriften durch die Medienschaffenden lässt auf mässiges Interesse schliessen⁶⁸. Dies mag daran liegen, dass sich diese Publikationen an einen anderen Adressatenkreis richten und ihr Erscheinungsrhythmus sowie ihre Inhalte weniger für eine sofortige Verwendung im Tagesjournalismus geeignet sind.

Von der zentralen Bundesverwaltung wurden im Jahr 2016 43 periodisch erscheinende Publikationen herausgegeben.⁶⁹ Die Publikationen werden i.d.R. auf Verlangen («on request») vertrieben. Der Versand erfolgt per Post oder über E-Mail. Abonnemente für den Erhalt dieser Publikationen werden dabei üblicherweise stillschweigend verlängert, ohne Informationen darüber einzuholen, ob beim Empfänger weiterhin ein Interesse daran besteht.

Die PVK hat zudem Unterschiede im Digitalisierungsgrad der Publikationen festgestellt. Auch wenn die Einsparungsmöglichkeiten daraus beschränkt sind⁷⁰, ist die GPK-N der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, das Digitalisierungspotenzial der Druckerzeugnisse zu prüfen. Ein grösserer Digitalisierungsgrad erleichtert und erweitert sodann den Zugang zu diesen Publikationen.

Die Medien sind zwar wichtige Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, stellen aber nicht die einzige Zielgruppe dar. Die Informationen aus periodisch erscheinenden Publikationen richten sich neben Journalistinnen und Journalisten namentlich auch an Bürger, Verbände sowie Fachleute aus unterschiedlichen Bereichen. Aus der Evaluation geht hervor, dass der Kenntnisstand über letztere Zielgruppen in den untersuchten Verwaltungseinheiten beschränkt ist. Es ist nur wenig über die Adressaten ausserhalb der Medien bekannt, die Angemessenheit und Verwendung der Kommunikationsprodukte wird nur selten evaluiert. Die GPK-N stellt in diesem Zusammenhang fest, dass mehr unternommen werden könnte, um diese Adressatenkreise zu kennen. Von den acht von der PVK untersuchten Verwaltungseinheiten befragten gerade einmal drei die Leserschaft ihrer Publikationen über die Nutzung und die Bedürfnisse. Auch dies erfolgt eher punktuell.⁷¹

⁶⁸ Nur 36 Prozent der befragten Medienschaffenden bezeichneten die Druckerzeugnisse als nützlich. Vgl. Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.2, S. 34.

⁶⁹ Anfrage Reimann «Übersicht über die Druck-Erzeugnisse, die von der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, ausserparlamentarischen Kommissionen und anderen mehrheitlich bundesfinanzierten Institutionen herausgegeben werden» vom 15. März 2018 (18.1016).

⁷⁰ Die Druckkosten machen nur einen kleinen Teil des Aufwands für die Produktion dieser Publikationen aus. Vgl. Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.2.

⁷¹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 6.2.

Empfehlung 4**Periodisch erscheinende Publikationen
der Bundesverwaltung**

Die GPK-N lädt den Bundesrat einerseits ein, das weitere Digitalisierungspotenzial von periodisch erscheinenden Publikationen zu prüfen.

Andererseits lädt sie den Bundesrat ein, eine Erhebung zur Nutzung der periodisch erscheinenden Publikationen des Bundes (namentlich Magazine und Zeitschriften) durchzuführen und die Kommission über die auf dieser Grundlage getroffenen Massnahmen zu informieren.

Des Weiteren regt die GPK-N an, die Einführung eines Mechanismus für die periodische Überprüfung der Nutzung dieser Publikationen zu prüfen.

2.4.2 Nutzung der sozialen Medien durch den Bund

Alle Departemente und die meisten der untersuchten Verwaltungseinheiten nutzen mindestens eine der bekannten digitalen Plattformen (Twitter, Facebook, YouTube oder Instagram).⁷² Die PVK stellte grosse Unterschiede bei der Präsenz der Bundesverwaltung in den sozialen Medien fest. Die BK hat gemeinsame Vorgaben zur Nutzung der sozialen Medien ausgearbeitet, die 2011 von der GSK diskutiert und angenommen worden sind. Sie betreffen indes nur formale Aspekte (Erscheinungsbild, Verwendung von Bildern, Mehrsprachigkeit usw.), enthalten aber keine Informationen zum Inhalt der Publikationen (vgl. Ziff. 2.3).⁷³

Die PVK befragte die Medienschaffenden auch zum Auftritt des Bundes in den sozialen Medien. Daraus ging hervor, dass keine bzw. keiner der Befragten die Kommunikationstätigkeit auf diesen Plattformen als nützlich empfindet. Interessant ist dabei, dass nicht die Nutzung der sozialen Medien per se kritisiert wird, sondern vielmehr der eigentliche Auftritt auf diesen Kanälen und die darin verbreiteten Informationen. So werde namentlich der Kurznachrichtendienst Twitter häufig dazu verwendet, Informationen zu verbreiten, die bereits über traditionelle Kanäle – beispielsweise per Medienmitteilung – veröffentlicht wurden.⁷⁴ Die sozialen Medien werden also als Multiplikator für die Informationen verwendet, anstatt die spezifischen Vorteile, die sie bieten würden, zu nutzen (namentlich Teilen von audiovisuellen Inhalten, Möglichkeit der Interaktion mit der Bevölkerung, usw.). Die GPK-N ist der Auffassung, dass eine Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch den Bund angezeigt wäre, um aufzuzeigen, welches Potenzial diese Instrumente für die Öffentlichkeitsarbeit liefern könnten. Die Kommission wurde informiert, dass sich die BK als Jahresziel gesetzt hat, bis Ende 2020 eine Strategie und Leitlinien für den Einsatz sozialer Medien durch den Bundesrat und die BK zu erarbeiten und mit den Departementen abzustimmen.⁷⁵ Die GPK-N begrüsst diesen Auftrag an die BK und lädt

⁷² Vgl. Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 3.5.2019, Anhang 2 für eine Liste der offiziellen Accounts der Departemente und der untersuchten Verwaltungseinheiten.

⁷³ Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 3.5.2019, Ziff. 3.1.

⁷⁴ Bericht der PVK zuhanden der GPK-N vom 3.5.2019, Ziff. 6.2.

⁷⁵ Brief der BK an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 22. Aug. 2019.

den Bundesrat ein, auf dieser Grundlage eine allgemeine Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch die Bundesverwaltung durchzuführen.

Empfehlung 5 Nutzung der sozialen Medien durch den Bund

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, eine Prüfung der Modalitäten der Nutzung der sozialen Medien durch die Bundesverwaltung durchzuführen und die spezifischen Vorteile aufzuzeigen, die sich aus diesen Instrumenten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ergeben können. Dabei sollte die strategische Ausrichtung des Einsatzes dieser Kommunikationskanäle ersichtlich sein und geklärt werden, welche der Plattformen für welche Art von Informationen verwendet werden sollte. Der Bundesrat wird gebeten, über die Ergebnisse dieser Prüfung und der auf dieser Grundlage beschlossenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

2.5 **Kosten**

Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes sind seit 2010 stabil geblieben und betragen rund 80 Millionen Franken pro Jahr. Eine Erhöhung der Kosten im Jahr 2018 um rund 4.3 Millionen Franken lässt sich grösstenteils auf Nacherfassungen von Sach- und Personalkosten im VBS zurückführen. Hingegen haben sich die Kostenarten sehr unterschiedlich entwickelt. Während der Aufwand für die Sachkosten deutlich zurückgegangen ist, ist bei den Personalkosten ein erheblicher Anstieg erkennbar. Was die Erfassung des Kommunikationsaufwands angeht, lässt das derzeitige Verfahren Raum für unterschiedliche Praktiken der Verwaltungseinheiten. Dadurch werden Ausgaben teilweise uneinheitlich erfasst, was sich wiederum negativ auf die Transparenz auswirkt.

2.5.1 **Kostenentwicklung**

Der Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ist gemäss PVK-Bericht im untersuchten Zeitraum stabil geblieben. Die Kosten betragen rund 80 Millionen Franken pro Jahr und machen somit für den gesamten Untersuchungszeitraum 0,12 bis 0,14 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes aus. Bei der Verteilung der Ausgaben auf die Departemente, sind teilweise grosse Unterschiede erkennbar. Dies betrifft die Höhe der Kosten aber auch den Verwendungszweck. Für das Jahr 2018 weist das VBS mit 15,2 Millionen Franken die höchsten Ausgaben aus. Der Zuwachs um 4.3 Millionen für dieses Departement gegenüber 2017 ist insbesondere auf Nacherfassungen für den Sachaufwand für das Web und den Personalaufwand für Übersetzungsleistungen zurückzuführen.⁷⁶ Die geringsten Ausgaben verzeichnete 2018 das EJPD mit 4.9 Millionen Franken. Was den Verwendungszweck angeht, machen die Kosten der Direktinformation beim VBS und dem EFD den grössten

⁷⁶ Brief des GS-VBS an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 23. Sept. 2019.

Teil der Ausgaben aus, während beim UVEK und dem EJPD der grösste Teil auf den Presse- und Informationsdienst fällt.⁷⁷

Die GPK-N stellt fest, dass der Personalaufwand in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen ist, während gleichzeitig der Sachaufwand abgenommen hat.⁷⁸ Der Personalaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit umfasst die Pensen aller in der Verwaltung mit Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit betrauten Personen.⁷⁹ Der Sachaufwand beinhaltet die Kosten für die Produktion und den Vertrieb der Kommunikationsprodukte der Departemente und Ämter sowie die externen Leistungen, welche im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit in Anspruch genommen werden. Die festgestellte Kostenentwicklung spiegelt einerseits die Tatsache wider, dass weniger Kommunikationsaufgaben an externe Stellen ausgelagert werden und die Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verstärkt internalisiert werden (der Aufwand für externe Leistungen hat seit 2007 um rund 3.7 Millionen Franken abgenommen).⁸⁰ Andererseits könnte diese Verschiebung auch mit der Entwicklung in der Digitalisierung der Kommunikationsmittel (vgl. Ziff. 2.4.1) und einem damit einhergehenden, geringeren Sachaufwand erklärt werden.

Die GPK-N begrüsst, dass der jährliche Gesamtaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit im Untersuchungszeitraum stabil geblieben ist. Sie lädt den Bundesrat ein, die Kostenentwicklung im Bereich der Kommunikation weiterhin eng zu begleiten. Obwohl kein merklicher Anstieg des Aufwands über das letzte Jahrzehnt zu verzeichnen ist, bietet die Frage der Kommunikationskosten des Bundes immer wieder Anlass zu Diskussionen. Die nötig gewordenen Nacherfassungen im Jahr 2018 beim VBS zeigen zudem, dass es sich lohnt, die Entwicklung der Kosten in Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit genau zu verfolgen. Das Bewusstsein der Kommunikationsverantwortlichen für die politische Bedeutung der Kostenfrage ist deshalb aus Sicht der GPK-N umso wichtiger.

Empfehlung 6

Kontrolle der Kostenentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, die Kostenentwicklung im Bereich der Kommunikation weiterhin eng zu begleiten. Die GPK-N bittet den Bundesrat ausserdem, Massnahmen zu ergreifen, um das Bewusstsein für die Kostenfragen bei den Kommunikationsverantwortlichen innerhalb der Bundesverwaltung zu stärken und dafür Sorge zu tragen, dass in den Departementen eine regelmässige Kontrolle der Kommunikationskosten erfolgt.

⁷⁷ Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2018 vom 22. März 2019, S.53.

⁷⁸ Der Personalaufwand belief sich 2007 auf 40 Millionen Franken bei 237 Vollzeitstellen. Im Jahr 2018 betrug er insgesamt 54.7 Millionen Franken mit 319 Vollzeitstellen. Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2018 vom 22. März 2019, S.54.

⁷⁹ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.2.3.

⁸⁰ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.3.

2.5.2 **Transparenz bei der Kostenerfassung**

Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit werden gemäss einem Verfahren verbucht, welches der Bundesrat am 8. November 2006 verabschiedet hat.⁸¹ Ergänzt werden diese Vorgaben durch die Richtlinien und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung des Bundes. Seit 2007 werden die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in der Staatsrechnung des Bundes jährlich mit einem von der Finanzrechnung getrennten Planungs- und Steuerungssystem erfasst. In den Staatsrechnungen wird ihnen jährlich ein zwei- bis dreiseitiges Kapitel gewidmet. Darin sind die Zahlen nach Verwendungszweck (Tätigkeit), Kostenart (Personal- oder Sachaufwand) und Organisationseinheit strukturiert. Ausserdem sind sie mit einem kurzen Kommentar des Departements versehen, in dem die wichtigsten Entwicklungen beschrieben werden.⁸²

Die GPK-N nimmt zur Kenntnis, dass die Vorgaben und Wegleitungen für die Erfassung der Kosten für die zuständigen Personen klar zu sein scheinen. Sie stellt hingegen fest, dass die Zuordnung der Kommunikationskosten bei einigen Punkten Unklarheiten birgt. So scheint die Abgrenzung zwischen Aufgaben der «Direktinformation» und des «Presse- und Informationsdienstes» teilweise schwierig. Zahlreiche Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit sind zudem Teil von Projekten und deshalb nicht eindeutig zuzuordnen. Ausserdem zeigt die Evaluation der PVK, dass die Übersetzungstätigkeit nicht systematisch in die Kommunikationskosten integriert wird, obwohl sie einen wichtigen Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit ausmacht. Diese Schwierigkeiten stellen die in den Staatsrechnungen angegebenen Gesamtwerte nicht grundsätzlich in Frage. Auf Grundlage der PVK-Evaluation ergeben sich für die GPK-N aber gewisse Zweifel an der Transparenz der verwendeten Kategorisierung und der Übersetzungskosten.

Die Kommission ist sich der Schwierigkeit der klaren Abgrenzung von Tätigkeiten in Zusammenhang mit komplexen Projekten bewusst. Die Herausforderungen in Zusammenhang mit der korrekten Erfassung der Kosten scheint aber bei den Informationsverantwortlichen – sei es auf Stufe Verwaltungseinheit oder Generalsekretariat – nur beschränkt bekannt zu sein. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Kostenkontrolle in den Departementen und Verwaltungseinheiten auf.⁸³

In diesem Zusammenhang stellt die GPK-N fest, dass die Kosten für das ZEM bis anhin nicht als Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit ausgewiesen wurden (vgl. Ziff. 2.2.1). Dies ist erstaunlich, da eine der Hauptaufgabe des ZEM in den Bereich der Kommunikation fällt und keine Weisung vorsieht, dass das ZEM bei der Verbuchung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zu berücksichtigen sei. Durch die Nichtberücksichtigung dieses Kommunikationsaufwands wurden die Gesamtkosten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes in den Staatsrechnungen zu niedrig angegeben. Ferner führte diese Buchungspraxis u. a. dazu, dass die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des VBS nicht genau beurteilt werden konnten. Die GPK-N ist erfreut darüber, dass dank der Arbeit der PVK die Buchungspraxis betreffend das

⁸¹ EFV (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.

⁸² Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.2.1.

⁸³ Bericht der PVK vom 3. Mai 2019 zuhanden der GPK-N, Ziff. 5.2.1.

ZEM ab 2019 geändert wird und die Kosten des ZEM in der Staatsrechnung künftig als Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit ausgewiesen werden.⁸⁴

Empfehlung 7

Ausweisung und Kategorisierung der Kosten aller Informations- und Kommunikationstätigkeiten

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, zu prüfen, ob auch andere Verwaltungseinheiten, welche Kommunikationsaufgaben wahrnehmen, ähnlich wie das ZEM bisher in der Staatsrechnung nicht entsprechend ausgewiesen wurden bzw. in die Kommunikationskosten aufgenommen werden sollten.

Des Weiteren lädt sie den Bundesrat ein, zu prüfen, ob eine Klärung der Kategorisierung der Kosten für Informations- und Kommunikationstätigkeiten sowie Übersetzungsarbeiten durch die EFV und die Departemente angezeigt wäre.

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Basierend auf der PVK-Evaluation wie auch ihren eigenen Arbeiten stellt die GPK-N fest, dass die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und die von ihm veröffentlichten Informationen insgesamt angemessen sind. Die Bundesverwaltung schafft es, trotz uneinheitlichen Vorgaben und einer beschränkten Koordination eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Kommunikation zu gewährleisten.⁸⁵

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit findet sich ein Spannungsverhältnis zwischen der Departementsautonomie auf der einen Seite und dem Bedürfnis nach einem möglichst einheitlichen Auftritt des Bundes gegen aussen auf der anderen. Die Departemente tragen die Verantwortung für die Information und Kommunikation über ihre eigenen Geschäfte und regeln die Informationsaufgaben der ihnen untergeordneten Einheiten. Dadurch entsteht ein äusserst heterogenes Bild der Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Departementen. Die GPK-N ist aber der Ansicht, dass die BK eine angemessene Balance zwischen diesen beiden Anforderungen wahrt. Sie ersucht den Bundesrat jedoch, dafür zu sorgen, dass alle Departemente über Mindestvorgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verfügen.

Die GPK-N erkennt im Allgemeinen keine gröberen Mängel in der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, welche die Erfüllung der verfassungs- und gesetzesmässigen Informations- und Kommunikationspflichten gefährden würden. Sie hat einen positiven Eindruck von der Kommunikationstätigkeit der Bundesverwaltung erhalten. Das grösste Optimierungspotenzial sieht die GPK-N bei der Nutzung vorhandener Kompetenzen. Es stellt sich ihr gar die Frage, ob eine Zentralisierung gewisser Querschnittsaufgaben sinnvoll wäre. Zu denken wäre hier beispielsweise an den Bereich der audiovisuellen Kommunikation, wo heute beim ZEM relevantes Wissen vorhanden ist, welches allerdings noch zu selten von anderen Verwaltungseinheiten ausserhalb des VBS herangezogen wird.

⁸⁴ Botschaft des Bundesrates zur Staatsrechnung 2018 vom 22. März 2019, S. 53; Brief des GS-VBS an die Subkommission EDI/UVEK der GPK-N vom 23. Sept. 2019.

⁸⁵ Vgl. Art. 10 Abs. 2 RVOG.

Einen weiteren wichtigen Punkt verortet die GPK-N bei der adressatengerechten Kommunikation. Die Medien stellen dabei eine zentrale Zielgruppe der Kommunikationstätigkeit des Bundes dar. Sie sind ein wichtiger Partner und Multiplikator der Informationen des Bundes, haben allerdings nicht zwingend die gleichen Bedürfnisse wie die Verwaltung. Die Herausforderung liegt darin, eine Balance zu finden zwischen einem möglichst offenen Umgang mit den Medien und der gleichzeitigen Wahrung einer kohärenten Information der Öffentlichkeit. Das Bewusstsein über diese Herausforderungen und die Sensibilität, um diesen Ausgleich zu finden, sollte bei den zuständigen Personen zwingend vorhanden sein. Neben den Medien sind auch Bürger, Verbände sowie Fachleute aus unterschiedlichen Bereichen wichtige Adressaten der Kommunikationsarbeit des Bundes. Es ist aber wenig über die Nutzung der Publikationen des Bundes durch diese Adressatenkreise bekannt. Die GPK-N erachtet es als sinnvoll, diese Wissenslücke zu schliessen.

Eine weitere Herausforderung sieht die GPK-N bei der Nutzung der sozialen Medien durch den Bund. Hier zeigt sich eine grosse Heterogenität zwischen den Departementen bzw. ihren Verwaltungseinheiten und wenig strategisches Vorgehen bei der Verbreitung von Informationen auf den verschiedenen Plattformen. Die GPK-N sieht hier ein Potenzial für die Interaktion der Bundesverwaltung mit der Bevölkerung, die einen Mehrwert zur klassischen Kommunikationstätigkeiten bieten könnte.

Die GPK-N ist schliesslich der Ansicht, dass bei der Kostenkontrolle und –Transparenz besondere Vorsicht geboten sein sollte. Auch wenn der jährliche Gesamtaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit im Untersuchungszeitraum stabil geblieben ist, bietet diese Thema immer wieder Anlass zu Diskussionen. Für die GPK-N ist deshalb unerlässlich, dass bei den Kommunikationsverantwortlichen ein Bewusstsein für die politische Bedeutung der Kostenfragen vorhanden ist und ihnen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts bis zum 29. Januar 2020 Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umsetzen wird.

Abschliessend hält die GPK-N fest, dass die Evaluation der PVK sich mit der laufenden Öffentlichkeitsarbeit des Bundes befasste, d.h. namentlich mit den Aktivitäten des Presse- und Informationsdienstes sowie mit den Direktinformationen der verschiedenen Verwaltungseinheiten. Es gibt zahlreiche weitere aktuelle Themen, welche nicht der hauptsächliche Gegenstand der Untersuchung waren, die jedoch Schnittstellen zur Öffentlichkeitsarbeit aufweisen. Dazu gehören z.B. die Richtigkeit der Informationen zu Volksabstimmungen⁸⁶, das Verfahren nach BGÖ für den Zugang zu amtlichen Dokumenten⁸⁷ oder auch die individuelle Kommunikation durch die Departementsvorsteherinnen und –Vorsteher⁸⁸. Die GPK-N behält sich vor, sich im Rahmen ihrer künftigen Arbeit vertieft mit diesen Themen zu befassen.

15. Oktober 2019

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Die Präsidentin: Doris Fiala

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EDI/UVEK:
Thomas de Courten

Der Sekretär der Subkommission EDI/UVEK:
Nicolas Gschwind

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sekretariat GPK:
Marija Stosic

⁸⁶ Nachdem in den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 25. November 2018 inhaltliche Fehler entdeckt worden waren und schon bei vorherigen Abstimmungen die sogenannten Abstimmungsbüchlein fehlerhafte Informationen enthielten, beschloss die GPK-N Ende 2018, sich des Themas anzunehmen. Sie nahm zur Kenntnis, dass eine vom Bundeskanzler eingesetzte Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Massnahmen zur Verbesserung von Entscheidungsgrundlagen im Gesetzgebungsprozess zuhanden des Bundesrates beauftragt wurde. Der Bundesrat hat am 21. Juni 2019 und in Folge des Bundesgerichtsentscheids vom 10. April 2019 betreffend die Aufhebung der Abstimmung über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» über die beschlossenen Massnahmen informiert. Sie betreffen die Qualitätssicherung der Information im Gesetzgebungsprozess, im Rahmen der Abstimmungserläuterungen sowie bei Änderungen der Datengrundlage während der parlamentarischen Behandlung. Die GPK-N wird die Umsetzung dieser Massnahmen weiterhin verfolgen.

⁸⁷ Vgl. Ziff. 2.2.2.

⁸⁸ Die GPK-N befasste sich u.a. im Rahmen ihrer Untersuchung und den Nachfolgearbeiten zur interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik (vgl. Bericht der GPK-N vom 28. Feb. 2014 (BBI **2014** 5449) sowie Jahresbericht 2018 der Geschäftsprüfungskommission und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 28. Jan. 2018, Ziff. 3.4.1 (BBI **2019** 2729)). Die Kommunikation des Bundesrates betreffend das EU-Dossier wurde in den Medien verschiedentlich kritisiert (z.B. Der Bundesrat pokert im EU-Dossier. In: Schaffhauser Nachrichten, 16. Nov. 2017; Discordances sur l'Europe au sommet de l'État. In: Le Temps, 27. Jan. 2018; Treten an Ort statt Neustart. In: Tages Anzeiger, 1. Feb. 2018; Bundesrat erhält Kritik und Rückendeckung beim Rahmenabkommen. In: Aargauer Zeitung, 20. Juni 2019; Cassis verplappert sich im EU-Dossier. In: Basler Zeitung, 29. Juni 2019).

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dez. 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
GS-EJPD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
KID	Konferenz der Informationsdienste
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010)
SEM	Staatssekretariat für Migration
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZEM	Zentrum elektronische Medien