



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

BBI 2020

[www.bundesrecht.admin.ch](http://www.bundesrecht.admin.ch)  
Massgebend ist die signierte  
elektronische Fassung



# Öffentlichkeitsarbeit des Bundes

## Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 3. Mai 2019

---

---

## Herausgegriffen



2050

*Medienmitteilungen hat der Bund 2018 veröffentlicht*



78,6

*Millionen Franken betragen die **Gesamtkosten der Öffentlichkeitsarbeit** des Bundes im Jahr 2017*



44 %

*der befragten Medienschaffenden stossen in der Bundesverwaltung auf **Hindernisse bei der Informationsbeschaffung***



### Koordination

Die Bundeskanzlei ist für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesrates verantwortlich und koordiniert die Aktivitäten der Departemente.



### Autonomie

Die Departemente sind für ihre Öffentlichkeitsarbeit selbst verantwortlich.



### Kosten

Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit sind in der Staatsrechnung in einem separaten Kapitel ausgewiesen.

---

---

## Das Wichtigste in Kürze

**Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ist grundsätzlich angemessen. Die Kommunikation entspricht den gesetzlichen Vorgaben und ist insgesamt zweckmässig. Allerdings wurden gewisse Mängel bei der Konkretisierung der Vorgaben, bei der interdepartementalen Koordination sowie bei der Kostentransparenz festgestellt.**

*Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren (Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes). Im Januar 2017 wurde die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) von den Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) damit beauftragt, zu evaluieren, wie der Bund seine Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wahrnimmt.*

*Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK des Nationalrates (GPK-N) beschloss an ihrer Sitzung vom 6. Juli 2017, dass sich die Evaluation auf alle Departemente erstrecken und auch Fragen zu den Kosten und Externalisierungen behandeln soll. Die vorliegende Evaluation konzentriert sich dabei auf die laufende Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Nicht untersucht wurden die Kampagnen, die Abstimmungsinformationen und die Information in Krisenfällen.*

*Die PVK führte im Rahmen der Evaluation knapp 30 Gespräche, namentlich mit den Informations- und Kommunikationsverantwortlichen aller Departemente, der Bundeskanzlei (BK) und einer Auswahl von Bundesämtern sowie mit Medienschaffenden und Kommunikationsexpertinnen und -experten. Zudem wurde die Firma Evaluanda beauftragt, eine Befragung der Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten durchzuführen. Ausserdem analysierte die PVK verwaltungsinterne Dokumente, namentlich die verschiedenen Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit sowie Unterlagen zu den Kosten.*

### **Kohärente Informationen trotz uneinheitlicher Vorgaben und beschränkter Koordination**

*Die Vorgaben zur Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Departemente sind sehr uneinheitlich und unterschiedlich konkret. Das Leitbild der Bundeskanzlei ist insgesamt angemessen. Es enthält minimale Angaben zur Organisation sowie zur Kompetenzverteilung und gibt eine qualitativ hochwertige Information als erklärtes Ziel vor. Die Vorgaben der untersuchten Departemente und Bundesämter stellen nicht durchwegs eine kohärente Informationstätigkeit sicher. Sie sind vor allem deshalb sehr uneinheitlich, weil die ihre Öffentlichkeitsarbeit sehr unterschiedlich organisiert ist. Generell gilt: Je genauer die Vorgaben des Departements sind, desto ungenauer sind jene seiner Verwaltungseinheiten und umgekehrt. Betrachtet man die Vorgaben der beiden Stufen zusammen, ergibt sich somit ein durchaus schlüssiges Bild.*

---

*Die Bundeskanzlei ist dafür zuständig, die Informations- und Kommunikationstätigkeiten der Bundesverwaltung zu koordinieren. Dabei achtet sie darauf, auf der einen Seite zu gewährleisten, dass die Informationen der Bundesverwaltung die Beschlüsse des Bundesrates widerspiegeln, und auf der anderen Seite die Departementsautonomie zu wahren. Die vorliegende Evaluation zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen den Departementen begrenzt ist, insbesondere was die gemeinsame Nutzung von vorhandenen Kompetenzen im Bereich der audiovisuellen Kommunikation und den Erfahrungsaustausch angeht.*

*Obwohl die Vorgaben und die Organisation der Öffentlichkeitsarbeit in der Bundesverwaltung sehr unterschiedlich und die Koordination zwischen den Einheiten beschränkt ist, erachten die befragten Medienschaffenden die Kommunikation des Bundes insgesamt als koordiniert und qualitativ gut.*

### **Mittelmässige Kostentransparenz**

*Die Ausgaben, die für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes verbucht werden, sind seit 2010 unverändert und betragen rund 80 Millionen Franken pro Jahr. Allerdings werden diese Ausgaben nicht einheitlich erfasst. Zudem wurde der Kommunikationsaufwand des Zentrums elektronische Medien im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), bei welchem die Kommunikation zu den Hauptaufgaben gehört, bis zum Zeitpunkt der vorliegenden Evaluation nicht als Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit verbucht, weshalb die Gesamtausgaben deutlich zu tief angegeben wurden.*

### **Angemessene Kommunikationsprodukte, aber schwieriger Informationszugang**

*Einer der Hauptadressaten der Kommunikation des Bundes sind die Medienschaffenden. Diese sind grundsätzlich der Ansicht, dass die Kommunikationsprodukte der Bundesverwaltung ihren Bedürfnissen entsprechen. Kritisiert haben sie hingegen die Nutzung der sozialen Medien und die dort veröffentlichten Inhalte. Ausserdem bemängeln sie gewisse Hindernisse bei der Informationsbeschaffung, wie beispielsweise lange Reaktionszeiten gewisser Informationsdienste und die schwierige Kontaktaufnahme mit Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten. Die Bundesverwaltung begründet diesen begrenzten Zugang zu ihren Mitarbeitenden damit, dass sie eine hochwertige, klare und kohärente Information gewährleisten möchte.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>1155</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1159</b>
1.1 Gegenstand und Fragestellungen der Evaluation	1159
1.2 Vorgehen	1160
1.3 Grenzen der Evaluation	1161
1.4 Aufbau des Berichtes	1162
<b>2 Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes</b>	<b>1162</b>
2.1 Die Öffentlichkeitsarbeit	1163
2.2 Organisation der Öffentlichkeitsarbeit	1164
2.3 Rechtsgrundlagen	1165
<b>3 Angemessenheit der Vorgaben</b>	<b>1166</b>
3.1 Angemessene Vorgaben der Bundeskanzlei	1167
3.2 Sehr uneinheitliche Vorgaben der Departemente	1167
3.3 Unvollständige Vorgaben der Verwaltungseinheiten	1169
<b>4 Angemessenheit der Kommunikationsaktivitäten</b>	<b>1170</b>
4.1 Beschränkte Koordination durch die Bundeskanzlei	1171
4.2 Vorgabenkonforme Öffentlichkeitsarbeit	1172
<b>5 Kostentransparenz</b>	<b>1174</b>
5.1 Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in den Staatsrechnungen klar ausgewiesen	1174
5.2 Keine vollständige Transparenz bei den Erfassungen	1176
5.2.1 Vorgaben und Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit	1177
5.2.2 Kosten für das Zentrum elektronische Medien	1178
5.2.3 Personalaufwand und Funktion der Mediensprecherin bzw. des -sprechers	1179
5.3 Ausreichende Transparenz bei externen Leistungen	1181
<b>6 Angemessenheit der Kommunikationsprodukte für die Medien</b>	<b>1182</b>
6.1 Relativ komplizierter Zugang zu Informationen	1183
6.2 Für die Medien nützliche Kommunikationsprodukte	1185
<b>7 Schlussfolgerungen</b>	<b>1188</b>
7.1 Kohärente Informationen trotz uneinheitlicher Vorgaben und beschränkter Koordination	1188
7.2 Mittelmässige Kostentransparenz	1189
7.3 Angemessene Kommunikationsprodukte, aber schwieriger Informationszugang	1190

---

<b>Abkürzungen</b>	<b>1191</b>
<b>Literatur und Dokumentenverzeichnis</b>	<b>1192</b>
<b>Verzeichnis der befragten Personen</b>	<b>1196</b>
<b>Anhang 1: Evaluationsverfahren</b>	<b>1198</b>
<b>Anhang 2: Präsenz in den sozialen Medien</b>	<b>1199</b>
<b>Anhang 3: Kostentransparenz: zusätzliche Beispiele</b>	<b>1200</b>
<b>Impressum</b>	<b>1201</b>

# Bericht

## 1 Einleitung

### 1.1 Gegenstand und Fragestellungen der Evaluation

Der Bundesrat und die Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit zu informieren (Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]<sup>1</sup>). Zuständig für die Planung und Koordination der Informationstätigkeit ist die Bundeskanzlei, in Zusammenarbeit mit den Departementen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2017 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Die GPK hatten sich bereits 2008 mit diesem Thema 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.<sup>2</sup> In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurden der Umfang und die Kosten der Informations- und Kommunikationsdienste der Bundesverwaltung kritisiert.<sup>3</sup> Die Medienschaffenden ihrerseits monieren, wie schwierig es ist, direkt mit den fachlich zuständigen Mitarbeitenden Kontakt aufzunehmen. Ausserdem sind die Auskünfte in ihren Augen inhaltlich oft unbefriedigend und erfolgen mit einer zeitlichen Verzögerung.<sup>4</sup>

Die zuständige Subkommission EDI/UVEK der GPK-N 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 behandeln soll. Die vorliegende Evaluation befasst sich mit der laufenden Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Nicht überprüft hat die PVK die Kampagnen, die Abstimmungsinformationen und die Information in Krisenfällen. Im Fokus der Evaluation stehen folgende Fragen:

1. Sind die Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes angemessen?
2. Ist die Öffentlichkeitsarbeit der Departemente und der Verwaltungseinheiten angemessen?

<sup>1</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

<sup>2</sup> Protokolle der Sitzungen der GPK vom 5./6. Mai 2008 sowie vom 15./16. Mai 2008.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Z.B. «Informations-Armada» in: Neue Zürcher Zeitung, 6. Mai 2008; «Wucherpflanze im Bundeshaus» in: Tages-Anzeiger, 11.9.2015.

3. Werden die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit, einschliesslich der externen Leistungen, transparent erfasst und ausgewiesen?
4. Inwieweit entspricht die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes den Bedürfnissen der Medien?

## 1.2 Vorgehen

Die PVK verwendete bei ihrer Evaluation verschiedene Methoden (vgl. Anhang 1). Zunächst einmal analysierte sie Dokumente aus allen sieben Departementen, der Bundeskanzlei und einer Auswahl von acht Verwaltungseinheiten<sup>5</sup>. Letzteres, um die Öffentlichkeitsarbeit auch auf der Stufe der Verwaltungseinheiten in Fallstudien untersuchen zu können.

Die Fallstudien wurde anhand folgender Kriterien ausgewählt: mindestens eine Verwaltungseinheit pro Departement, Kosten der Öffentlichkeitsarbeit, relative Bedeutung der Verwaltungseinheit in Sachen Öffentlichkeitsarbeit innerhalb ihres Departements und Vorhandensein von Problemen oder bewährten Praktiken.

Gegenstand der Analyse waren in einem ersten Schritt sämtliche Vorgaben<sup>6</sup> für die Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit der untersuchten Departemente und Bundesämter, wobei namentlich der Konkretisierungsgrad und die Kohärenz dieser Vorgaben untersucht wurden. In einem zweiten Schritt befasste sich die PVK mit der Kostentransparenz, indem sie die Kohärenz der angegebenen Beträge 1. in den Staatsrechnungen<sup>7</sup>, 2. in den Rechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)<sup>8</sup> und 3. in den Rechnungsunterlagen der untersuchten Verwaltungseinheiten<sup>9</sup> überprüfte.

Ferner befragte die PVK in teilstrukturierten Interviews 27 Personen (vgl. Verzeichnis der befragten Personen), namentlich die Kommunikationsverantwortlichen der Generalsekretariate aller Departemente, den für den Bereich Kommunikation und Strategie zuständigen Vizekanzer, Kommunikationsverantwortlichen der ausgewählten Verwaltungseinheiten, die Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten sowie Vertreterinnen und Vertreter der EFV. Diese Interviews wurden teilweise ergänzt durch einen E-Mail-Austausch zu bestimmten Punkten, z. B. mit den Personen, die in den Verwaltungseinheiten für die Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig sind.

<sup>5</sup> Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Staatssekretariat für Migration (SEM), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Gruppe Verteidigung und Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD).

<sup>6</sup> Die Vorgaben zu Programmen oder Kampagnen wurden nicht untersucht.

<sup>7</sup> EFV: Staatsrechnungen 2007 bis 2017 über die Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>8</sup> EFV (2017): *Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahresvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht*.

<sup>9</sup> «Kommentierung» oder «Erfassung der Kosten»: Dieses Dokument enthält eine kommentierte Übersicht der Kosten für den Presse- und Informationsarbeit, die Direktinformationen und die Kampagnen im Jahr 2017.

«Berufskategorienn»: Dieses Dokument enthält eine Übersicht mit Prozentangaben zu den von der EFV vordefinierten Berufskategorien.



Ausserdem führte die PVK eine Umfrage bei den Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten durch. Diese sind ein wesentlicher Adressatenkreis der Informationstätigkeit des Bundes und ihr regelmässiger Kontakt mit den Informationsdiensten macht sie zu Sachverständigen in der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Für diese Medienschaffenden hat die PVK einen Fragebogen erstellt. Anschliessend hat die in einem Einladungsverfahren ausgewählte Firma *Evaluanda* auf dessen Basis eine elektronische Umfrage durchgeführt und die Antworten ausgewertet. Der Fragebogen liess den Befragten die Möglichkeit, durch freie Anmerkungen ihre Meinung zu äussern oder ihre Antworten zu erläutern. Da diese Anmerkungen eine wertvolle Datenquelle darstellen, wurden sie im Rahmen dieser Evaluation ebenfalls analysiert. Der Fragebogen wurde an die 169 Medienvertreterinnen und -vertreter mit Akkreditierung sowie an die 155 Medienvertreterinnen und -vertreter mit Zutrittsberechtigung (gemäss Verzeichnissen der BK vom 3.1.2018) verschickt. 80 Korrespondentinnen und Korrespondenten (51 mit Akkreditierung, 25 mit Zutrittsberechtigung und 4 sonstige) füllten die Umfrage vollständig aus. Dies entspricht einer Rücklaufquote von insgesamt 25 Prozent, was aus zwei Gründen durchaus zufriedenstellend ist: Einerseits sind in den Verzeichnissen der BK zu den akkreditierten bzw. zutrittsberechtigten Medienschaffenden auch zahlreiche Fotografinnen und Fotografen oder TV-Angestellte aufgelistet, die vom Inhalt des Fragebogens nicht direkt betroffen waren. Andererseits sind auch die Überschaubarkeit der schweizerischen Medienlandschaft und die tatsächliche Anzahl der Journalistinnen und Journalisten, welche die Aktualitäten des Bundes abdecken, im Auge zu behalten.

Die Datenerhebungen und -analysen führte die PVK zwischen 1. Juni und 31. Oktober 2018 durch. Im Februar 2019 hatten alle Departemente und die Bundeskanzlei Gelegenheit, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen.

### 1.3 Grenzen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation behandelt die laufende Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, d. h. den Presse- und Informationsarbeit sowie die Direktinformation. In Kapitel 2.1 wird genauer definiert, was unter Öffentlichkeitsarbeit verstanden wird, wobei im Bericht terminologisch nicht zwischen Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit unterschieden wird.<sup>10</sup>

Der Untersuchungsgegenstand wurde in verschiedener Hinsicht klar abgegrenzt. Die Kampagnen und Abstimmungsinformationen wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Einzelne Kampagnen des Bundes wurden bereits evaluiert.<sup>11</sup> Die Informationen des Bundes bei Volksabstimmungen wurden ausgeschlossen, weil parallel zur

<sup>10</sup> Es sei in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die entsprechende Rubrik in den französischen Versionen der Staatsrechnungen von 2007 bis 2009 mit «*Communication*» und von 2010 bis 2017 mit «*Relations publiques*» betitelt war.

<sup>11</sup> Kampagnen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG); Büro Vatter AG (2013), Evaluation der Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner 2005–2012. Bericht vom Mai 2013 im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Evaluation das Abstimmungsbüchlein neu gestaltet wurde.<sup>12</sup> Zudem stützen sich die Abstimmungsinformationen auf eine andere Rechtsgrundlage, nämlich auf das Bundesgesetz über die politischen Rechte<sup>13</sup>, und nicht wie die hier evaluierte laufende Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung auf das RVOG. Schliesslich machen die Kampagnen und Abstimmungsinformationen nur einen kleinen Teil der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit aus (vgl. Grafik 3).

Ebenfalls nicht überprüft wurde die Informationstätigkeit der Behörden in ausserordentlichen Situationen (Krisenfall), da sich die GPK mit dieser Problematik bereits in den Gesprächen mit der BK im Jahr 2014 befasst haben.<sup>14</sup> Ferner wurde auch das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)<sup>15</sup> nicht in die Evaluation einbezogen, weil dessen Umsetzung schon Gegenstand anderer Untersuchungen gewesen ist.<sup>16</sup> Ausserdem geht es auch nicht um die verwaltungsinterne Kommunikation, die sich an einen anderen Adressatenkreis richtet.

Was die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit betrifft, stützt sich die Evaluation der PVK auf die Zahlen, die zum Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung vorlagen, d. h. die Daten bis Ende 2017. Für 2018 hat die PVK bloss die in den Staatsrechnungen vorgenommenen Änderungen beim Zentrum für elektronische Medien berücksichtigt, die als Reaktion auf vorliegende Evaluation erfolgten (vgl. Kap. 5.2.2).

## 1.4 Aufbau des Berichtes

In Kapitel 2 werden die Grundzüge der Öffentlichkeitsarbeit sowie deren Organisation und Rechtsgrundlagen beschrieben. Darauf wird in jedem der folgenden Kapitel eine der vier Untersuchungsfragen behandelt: die Angemessenheit der Vorgaben in Kapitel 3, die Angemessenheit der Kommunikation in Kapitel 4, die Kostentransparenz in Kapitel 5 und die Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit auf die Bedürfnisse der Medien in Kapitel 6. Kapitel 7 enthält die Schlussfolgerungen.

## 2 Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes

In diesem Kapitel wird zunächst der Begriff «Öffentlichkeitsarbeit» definiert und die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung beschrieben, bevor die Organisation der verschiedenen Einheiten aufgezeigt wird und schliesslich die Rechtsgrundlagen für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes genannt werden.

<sup>12</sup> «Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates erscheinen im neuen Kleid», Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 30. Juli 2018.

<sup>13</sup> Bundesgesetz vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

<sup>14</sup> Jahresbericht 2014 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 30. Jan. 2015 (BBl 2015 5217 5286).

<sup>15</sup> Bundesgesetz vom 17. Dez. 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3).

<sup>16</sup> Büro Vatter AG (2014), «Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)»; Pasquier und Meilland, IDHEAP (2009), «*Evaluation de la loi sur la transparence*».

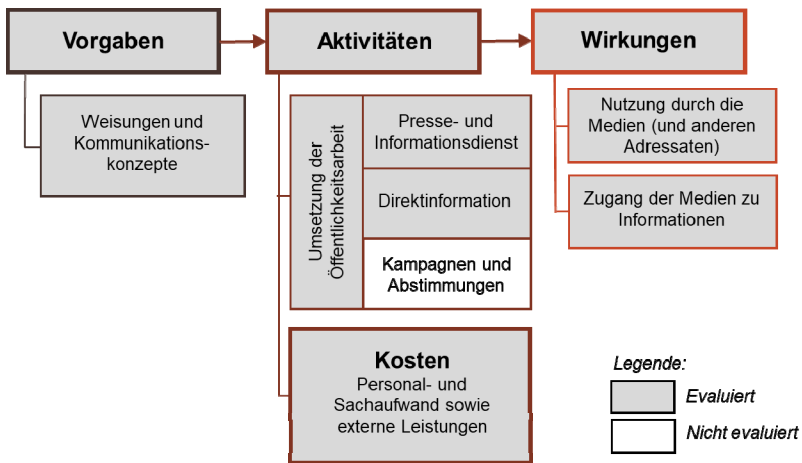
## 2.1 Die Öffentlichkeitsarbeit

Genau wie beim Öffentlichkeitsbegriff fehlt es bei der Öffentlichkeitsarbeit an einer einheitlichen Definition. Die Öffentlichkeitsarbeit stellt in erster Linie eine Vielzahl von Praktiken dar, die aus der Privatwirtschaft stammen und kein einheitliches Konzept mit klar definierten theoretischen Grundlagen sind<sup>17</sup>. Generell wird unter Öffentlichkeitsarbeit das geplante öffentliche Kommunikationsverhalten einer Organisation und das Management entsprechender Informationen und Kommunikationsprozesse verstanden.<sup>18</sup>

Das folgende Analysemodell (vgl. Grafik 1) stellt die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes anhand der vier Elemente dar, die im Mittelpunkt dieser Evaluation stehen: die Vorgaben, die Informationstätigkeit, deren Kosten und deren Ergebnisse.

Grafik 1

### Analysemodell



Quelle: PVK

Die Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat und Bundesverwaltung stützt sich auf mehrere Rechtsgrundlagen, die in verschiedenen Vorgaben Ausdruck finden. Im Rah-

<sup>17</sup> Gerhards, Jürgen (1998): «Öffentlichkeit» in: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): «Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft», Wiesbaden, Springer VS, S. 268–274; Hardmeier, Sibylle (2005): «Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz» in: Donges, Patrick (Hrsg.): «Politische Kommunikation in der Schweiz», Bern, Haupt, S. 91–113; Weber, Katharina (2017): «Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation» in: «Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017», S. 150–167.

<sup>18</sup> Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011), «Les relations publiques», Presses Universitaires de France (PUF).

men dieser Evaluation wurden vor allem die Richtlinien der Bundeskanzlei sowie die Vorgaben der Departemente und Bundesämter untersucht.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes kann in drei Tätigkeitsfelder eingeteilt werden, die so auch in den Staatsrechnungen<sup>19</sup> aufgeführt sind: Presse- und Informationsarbeit, Direktinformation, beides Gegenstände der Evaluation sowie Kampagnen und Abstimmungsinformationen, die davon ausgeklammert sind. Analysiert wurden die Aktivitäten der Presse- und Informationsarbeit. Diese betreffen alle Beziehungen zu den Medien, insbesondere Medienmitteilungen, Medienkonferenzen, Medienanfragen sowie alle anderen Auskünfte zuhanden der Medien. Als Direktinformation werden Druckerzeugnisse (z. B. Broschüren, Faltblätter, Magazine), Websites, öffentliche Anlässe und Bürgerkontakte bezeichnet.

Die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit werden in den Staatsrechnungen in einer eigenen Rubrik ausgewiesen, wobei einerseits zwischen den drei oben genannten Tätigkeitsfeldern und andererseits zwischen Personal- und Sachaufwand unterschieden wird. Der Personalaufwand umfasst die Arbeitspensen aller in der Bundesverwaltung mit Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit betrauten Personen (Webredakteurinnen und -redakteure, Übersetzerinnen und Übersetzer, Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter, Referentinnen und Referenten, Sprecherinnen und Sprecher der Departemente und Ämter). 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.

Als weiteres Element wurde in der Evaluation untersucht, wie die Dienstleistungen des Bundes im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit von den Adressaten, d. h. in erster Linie den Medien und in Teilen dem sonstigen Publikum, aufgenommen werden. Ebenfalls thematisiert wird in diesem Teil der Zugang der Medien zu den Informationen.

## 2.2 Organisation der Öffentlichkeitsarbeit

Die BK nimmt ihre Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit unter Federführung des Bundesratssprechers bzw. der Bundesratssprecherin wahr. Diese Funktion, für deren Schaffung im Jahr 2000 eine parlamentarische Initiative der GPK-N<sup>20</sup> den Anstoss gab, hat auf Ernennung des Bundesrates eine bzw. einer der beiden Vizekanzlerinnen bzw. -kanzler inne. Die BK hat hauptsächlich zwei Aufgaben: Zum einen ist sie für die Aussenkommunikation des Bundesrates verantwortlich und zum anderen koordiniert sie die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Departemente. Die Departemente tragen für die Information und Kommunikation über ihre eigenen Geschäfte die Verantwortung und regeln die Informationsaufgaben der ihnen untergeordneten Einheiten (vgl. Kap. 2.3). Schematisch können in Sachen Organisation drei Kategorien von Departementen unterschieden werden:

<sup>19</sup> EFV: Staatsrechnungen von 2007 bis 2017 über die Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>20</sup> Pa.Iv. GPK-N (97.429) «Funktion der Bundesratssprecherin oder des Bundesratssprechers»; Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Jan. 1999 (BBl 1999 III 2538).

- EDI, UVEK, EFD und WBF: Die Öffentlichkeitsarbeit dieser Departemente ist dezentral organisiert. Die Aufgabe der jeweiligen Generalsekretariate besteht darin, die Departementsführung bei der Kommunikation zu unterstützen und die Öffentlichkeitsarbeit des Departements zu koordinieren. Den einzelnen Verwaltungseinheiten wird eine grosse Autonomie bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit zugestanden, vor allem was den Bereich der Direktinformation angeht. Der Pressedienst erfolgt in enger Zusammenarbeit der Informationsdienste der Verwaltungseinheiten und jenen der Generalsekretariate. Diese operative Koordination erfolgt mittels täglicher Telefonkonferenzen oder anderer wöchentlicher Zusammenkünfte (vgl. Kap. 4.1).
- EJPD und VBS: Die Öffentlichkeitsarbeit dieser Departemente ist gleich organisiert wie jene der zuvor genannten Departemente. Die Koordination durch die Generalsekretariate erfolgt jedoch über engere Beziehungen zu einem Amt, dessen Öffentlichkeitsarbeit umfangreicher ist als jene der anderen Ämter des Departements. So arbeitet das EJPD beispielsweise eng mit dem SEM und das VBS mit der Gruppe Verteidigung zusammen.
- EDA: In diesem Departement ist die gesamte Öffentlichkeitsarbeit auf der Stufe Generalsekretariat zentralisiert. Dieses Organisationsmodell besteht seit 2009.

Auch auf der Stufe der Verwaltungseinheiten zeigten die Fallstudien erhebliche Unterschiede bei der Organisation der Öffentlichkeitsarbeit. Diese Unterschiede betreffen sowohl die Aufgaben der Informationsdienste als auch die Zahl der Mitarbeitenden oder deren Funktionen. So gibt es in der Bundesverwaltung kleine Informationsdienste wie bei der DEZA, deren Informationstätigkeiten zentralisiert auf Departementsstufe (EDA) wahrgenommen werden, mittlere Dienste wie beim BAG, aber auch grosse Informationsdienste wie jener der Gruppe Verteidigung (vgl. Kap. 5.2.3).

## 2.3 Rechtsgrundlagen

Die Information der Öffentlichkeit gehört zu den verfassungsmässigen Aufgaben von Bundesrat und Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV).<sup>21</sup> Konkretisiert wird der verfassungsmässige Informationsauftrag im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), welches den Bundesrat verpflichtet, die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit zu gewährleisten (Art. 10 Abs. 1 RVOG). Zudem hat er für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 RVOG).

Die Bundesratssprecherin oder der Bundesratssprecher informiert im Auftrag des Bundesrates die Öffentlichkeit (Art. 10a Abs. 1 Bst. a RVOG) und koordiniert die Informationstätigkeit des Bundesrates, der Departemente und der BK (Art. 10a

<sup>21</sup> Bundesverfassung (SR 101).

Abs. 1 Bst. c RVOG). Zudem sorgt sie oder er in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorgehren zur Information der Öffentlichkeit (Art. 34 Abs. 1 RVOG).

Seinen verfassungsmässigen und gesetzlichen Informationsauftrag delegiert der Bundesrat weitgehend an die BK. Diese erarbeitet die Grundsätze für die Kommunikationspolitik des Bundesrates (Art. 23 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV]).<sup>22</sup> Die Departemente und die BK tragen die Verantwortung für die Information und Kommunikation über ihre eigenen Geschäfte (Art. 23 Abs. 2 RVOV). Die Departemente haben jedoch ihre Information und Kommunikation in den Gesamtzusammenhang der Kommunikationspolitik des Bundesrates zu stellen. Zudem regeln sie die Informationsaufgaben der ihnen untergeordneten Einheiten. Die BK ist in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Informationsdienste (KID) für die Koordination der Information und der Kommunikation zuständig und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen (Art. 23 Abs. 3 RVOV). 2015 entwarf die BK das Leitbild der KID.<sup>23</sup> Dieses enthält die Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung.

Weiter regeln verschiedene Spezialgesetze konkrete Informationsaufgaben der zuständigen Verwaltungseinheiten, so z. B. das Energiegesetz (Art. 10 Abs. 2 EnG)<sup>24</sup>, das Umweltschutzgesetz (Art. 7 Abs. 8 und Art. 10 USG)<sup>25</sup>, das Heilmittelgesetz (Art. 67 Abs. 1 und 2 HMG)<sup>26</sup> oder das Ausländer- und Integrationsgesetz (Art. 57 AIG).<sup>27</sup> Die Kommunikation, die auf diesen Spezialgesetzen beruht, wurde im Rahmen dieser Evaluation nicht untersucht.

### 3 Angemessenheit der Vorgaben

*Zusammenfassung: Das von der BK ausgearbeitete Leitbild der KID ist insgesamt angemessen. Es enthält die Mindestanforderungen an die Organisation und die Kompetenzverteilung sowie die Grundsätze für eine qualitativ hochwertige Information. Die Vorgaben auf den Stufen Departement und Bundesamt hingegen sind sehr uneinheitlich hinsichtlich Form und Inhalt, als Ganzes betrachtet enthalten sie aber die erforderlichen Angaben zur Organisation und zur Kompetenzverteilung sowie zu den Kommunikationsprodukten und zu deren Inhalt.*

Im folgenden Kapitel wird die Angemessenheit der Vorgaben der BK, der Departemente und dann der Verwaltungseinheiten untersucht. Zu diesem Zwecke sammelte und analysierte die PVK die einschlägigen Vorgaben der genannten Akteure.

<sup>22</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

<sup>23</sup> Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID).

<sup>24</sup> Energiegesetz vom 30. Sept. 2016 (EnG; SR 730.0).

<sup>25</sup> Bundesgesetz vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01).

<sup>26</sup> Bundesgesetz vom 15. Dez. 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (HMG; SR 812.21).

<sup>27</sup> Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20).

### 3.1 Angemessene Vorgaben der Bundeskanzlei

Das von der BK ausgearbeitete Leitbild der KID von 2015 enthält die Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung: «Das Leitbild schafft also die theoretische Grundlage für die Kommunikationstätigkeit.»<sup>28</sup> Es verweist in erster Linie 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. Es endet mit einer Aufzählung der Rechtsgrundlagen für die Öffentlichkeitsarbeit. Die PVK erachtet die Vorgaben für angemessen. Diese müssen ausreichend allgemein gehalten sein, damit sie in der ganzen Bundesverwaltung anwendbar sind. Ein höherer Konkretisierungsgrad oder Vorgaben zu bestimmten Kommunikationsprodukten wären nicht sinnvoll, da dies der Vielfältigkeit der Ziele und Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit nicht unbedingt gerecht würde.

Die BK hat auch die gemeinsamen Vorgaben zur Nutzung der sozialen Medien ausgearbeitet, die 2011 von der Generalsekretärenkonferenz diskutiert und angenommen worden sind.<sup>29</sup> Sie betreffen indes nur formale Aspekte (Erscheinungsbild, Verwendung von Bildern, Mehrsprachigkeit usw.), die auch für andere Bereiche geregelt sind, enthalten aber keine Informationen zum Inhalt der Publikationen.

### 3.2 Sehr uneinheitliche Vorgaben der Departemente

Die PVK prüfte, inwiefern die Departemente Vorgaben zur Organisation der Öffentlichkeitsarbeit sowie zu den Kommunikationsprodukten erlassen haben und ob diese inhaltlich den übergeordneten Grundsätzen im Leitbild der KID entsprechen bzw. auf diese verwiesen wird (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1*

#### Evaluation der Vorgaben der Departemente

	Zuständigkeiten/Prozesse	Kommunikationsprodukte	Inhaltliche Qualität
EDA	präzisiert	präzisiert	adäquat
EDI	teilweise präzisiert	teilweise präzisiert	nicht bewertbar
EFD	präzisiert	präzisiert	adäquat
EJPD	teilweise präzisiert	teilweise präzisiert	adäquat
UVEK	teilweise präzisiert	teilweise präzisiert	nicht bewertbar
VBS	präzisiert	teilweise präzisiert	adäquat
WBF	präzisiert	präzisiert	adäquat

*Quelle:* PVK

<sup>28</sup> Bundeskanzlei (2015): Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID), S. 3.

<sup>29</sup> Webforum / Generalsekretärenkonferenz (2011): «Utiliser les médias sociaux dans l'administration fédérales».

Für die Mehrheit der Departemente stellt das Informations- und Kommunikationskonzept das Basisdokument dar, welches alle Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit enthält. Allerdings verfügen nicht alle Departemente über ihr eigenes Konzept (Stand Ende Juni 2018, beim Abschluss der Datenerhebung durch die PVK). Das EDI und das UVEK leiten ihre Kommunikationspraktiken von den Vorgaben der KID sowie den übergeordneten departementsinternen Vorgaben und Prozessen (z. B. Geschäftsordnung, Intranet) ab und haben kein schriftliches Konzept. Diese übergeordneten Vorgaben definieren die Zuständigkeiten und Prozesse sowie die Kommunikationsprodukte jedoch nur teilweise. Die inhaltliche Angemessenheit hingegen kann nicht bewertet werden.

Die vorhandenen Kommunikationskonzepte präzisieren die betrachteten Elemente in der Regel gut. Die Zuständigkeiten und Prozesse sind zumeist präzisiert oder zumindest teilweise präzisiert. Beim EDA sind laut den Vorgaben die Verantwortlichkeiten beim Informationsdienst des Departements (Information EDA) zentralisiert. Auch beim EFD, VBS und 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 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.

Auch die Kommunikationsprodukte und die inhaltlichen Anforderungen an diese sind in den Vorgaben präzisiert oder teilweise präzisiert. Beim EDA werden beispielsweise die Zielgruppen und Informationskanäle aufgezeigt und die Instrumente inhaltlich konkretisiert. Beim EFD und beim WBF werden immerhin Kommunikationsziele für die einzelnen Zielgruppen formuliert und die Zuständigkeiten für die verschiedenen Produkte geregelt. Beim EJPD und beim VBS (Entwurf Kommunikationskonzept von Juni 2018) sind die Kommunikationsprodukte hingegen nur teilweise präzisiert. Die entsprechenden Kommunikationskonzepte legen zwar generelle Kommunikationsziele fest und identifizieren verschiedene Zielgruppen für die Informationstätigkeiten der Departemente. Sie enthalten jedoch keine spezifischen Vorgaben zu einzelnen Kommunikationsprodukten oder -kanälen (z. B. Publikationen, Medienmitteilungen, Direktauskünfte, öffentliche Anlässe, Internetauftritt, soziale Medien).

Das Ziel einer – den Grundsätzen des Leitbilds der KID entsprechenden – qualitativ hochwertigen Information wird angemessen erreicht. Die Konzepte des EDA, des EFD und des WBF verweisen explizit auf die Kommunikationsgrundsätze der KID, während das EJPD und das VBS selbst Kommunikationsgrundsätze in ihren Papieren festgelegt haben, die inhaltlich mit jenen der KID übereinstimmen.

Generell lässt sich feststellen, dass die Vorgaben auf der Stufe der Departemente sehr heterogen sind und somit nicht gewährleisten können, dass der Bund gegenüber der Öffentlichkeit einheitlich auftritt. Angesichts der Rechtsgrundlagen ist diese



Uneinheitlichkeit für die PVK allerdings nicht verwunderlich. Die Departemente regeln die eigene Öffentlichkeitsarbeit und jene ihrer Einheiten selbst und verfügen über grosse Autonomie. Insofern ist es grundsätzlich angemessen, dass die Departemente ihre eigenen Kommunikationskonzepte und -strategien verfolgen.

### 3.3 Unvollständige Vorgaben der Verwaltungseinheiten

Analog zu den Departementen ermittelte die PVK bei den Kommunikationsverantwortlichen der ausgewählten Ämter deren Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit. Auch bei diesen Vorgaben gab es grosse Unterschiede (vgl. Tabelle 2). Einige Kommunikationskonzepte wie jene des BAFU, des BAG oder der Gruppe Verteidigung sind sehr detailliert und können folglich als präzise und angemessen betrachtet werden, andere wie jene des SECO sind etwas weniger detailliert. Jenes des SECO konzentriert sich hauptsächlich auf die Beziehungen zu den Medien und macht nur teilweise Angaben zu den Produkten oder Zuständigkeiten. In den Vorgaben des BSV, und des SEM ist die Verteilung der Zuständigkeiten nicht oder nur wenig präzisiert und sind die Angaben zu den Produkten sehr rudimentär, so dass keine Evaluation der inhaltlichen Qualität möglich ist. Die festgestellten Lücken lassen sich teilweise dadurch erklären, dass gewisse Aufgaben zentralisiert durch das Departement (z. B. DEZA) oder im Amt dezentralisiert wahrgenommen werden (z. B. SECO) oder statt genereller Kommunikationskonzepte eher solche für einzelne Programme erstellt werden (z. B. BSV). Das Kommunikationskonzept des SEM war im Übrigen während der Datenanalyse der PVK (Herbst 2018) noch in Ausarbeitung begriffen.

Tabelle 2

#### Evaluation der Vorgaben der ausgewählten Ämter

	Zuständigkeiten/Prozesse	Kommunikationsprodukte	Inhaltliche Qualität
BAFU	präzisiert	präzisiert	adäquat
BAG	präzisiert	präzisiert	adäquat
BSV	teilweise präzisiert	nicht präzisiert	nicht bewertbar
DEZA*	nicht bewertbar	nicht bewertbar	nicht bewertbar
SECO	teilweise präzisiert	teilweise präzisiert	adäquat
SEM	nicht / teilweise präzisiert	nicht präzisiert	nicht bewertbar
Verteidigung	präzisiert	präzisiert	adäquat

Quelle: PVK

\* Die Kommunikationsaktivitäten der DEZA sind auf Stufe Generalsekretariat des EDA zentralisiert.

Die Überprüfung der PVK hat ergeben, dass die Ämter jener beiden Departemente, die über kein eigenständiges Kommunikationskonzept verfügen, zum Teil sehr detaillierte und präzise Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit aufweisen, wie im Falle des BAFU oder des BAG und in geringerer Masse im Falle des BSV. Auch beim SECO und beim SEM, deren jeweilige Departemente – das WBF und das

EJPD – die Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit zumindest teilweise auf Departementsstufe präzisiert haben, finden sich zusätzliche Präzisierungen für die Organisation und den Inhalt ihrer Kommunikationstätigkeiten auf Amtsstufe. Umgekehrt verfügt die DEZA, deren Departement – das EDA – präzise departementsinterne Vorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit besitzt, über keine ergänzenden amtspezifischen Vorgaben. Die Gruppe Verteidigung des VBS hat die Vorgaben zusätzlich zu den bereits vorhandenen Vorgaben des Departements präzisiert. 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.

Auf welcher Stufe die Vorgaben geregelt sein sollten, um eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit der verschiedenen Verwaltungseinheiten zu ermöglichen, lässt sich nicht generell bewerten. So sind auf Departementsstufe festgelegte Vorgaben einer einheitlichen und koordinierten Öffentlichkeitsarbeit vermutlich förderlicher als eigene Vorgaben jedes einzelnen Amtes oder für einzelne Programme. Ein departementsweiter Vorgabenkatalog kann jedoch für eine situations- und sachgerechte Öffentlichkeitsarbeit auch hinderlich sein, wenn er sich nicht auf alle relevanten Kommunikationsereignisse anwenden lässt. Bestehen folglich zwischen den für die einzelnen Ämter relevanten Kommunikationsereignissen grosse Unterschiede, scheint eine amterspezifische Präzisierung der Vorgaben angemessen. Sind die Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Ämter innerhalb eines Departements jedoch ähnlich, scheint eine stärkere Regelung der Öffentlichkeitsarbeit auf Departementsstufe angemessener.

#### **4 Angemessenheit der Kommunikationsaktivitäten**

*Zusammenfassung: Die PVK stellt in ihrer Evaluation eine begrenzte koordinative Rolle der BK und eine eingeschränkte Autonomie der Departemente in Sachen Öffentlichkeitsarbeit fest. Trotzdem werden die Kommunikationsaktivitäten als vorgabenkonform eingeschätzt. Die Kommunikation des Bundes wird von den Medienschaffenden positiv bewertet und als einheitlich und qualitativ hochwertig bezeichnet.*

Der erste Teil dieses Kapitels befasst sich mit der Koordinationsfunktion der BK. Diese wird anhand der bestehenden Instrumente beurteilt, namentlich jener, die es den Departementen ermöglichen, sich untereinander auszutauschen. Im zweite Teil wird die Qualität der Kommunikation des Bundes evaluiert und untersucht, inwieweit diese Kommunikation den Vorgaben der KID entspricht.

## 4.1 Beschränkte Koordination durch die Bundeskanzlei

Es gibt verschiedene Koordinationsgremien unter Federführung der BK, in denen die Informationsverantwortlichen der Departemente zusammenkommen. Die Informations- und Kommunikationsthemen, die alle Departemente betreffen, werden in allererster Linie in der Konferenz der Informationsdienste (KID) besprochen. Dieses Gremium wird von der Bundesratssprecherin bzw. vom Bundesratssprecher präsiert, daneben gehören ihm die Informationsverantwortlichen der verschiedenen Departemente, der BK und der Parlamentsdienste an. Die KID trifft sich einmal pro Monat und wird üblicherweise als «monatliche KID<sup>30</sup>» bezeichnet. Zudem nehmen die Informationsverantwortlichen der Departemente sowie eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der BK an einer täglichen Telefonkonferenz teil, die meistens «tägliche KID» genannt wird. In dieser werden vor allem Medienanfragen diskutiert. Ferner gibt es noch das Webforum des Bundes, welches sich einmal pro Monat trifft. Dabei handelt es sich um eine Arbeitsgruppe, welche die Aufgabe hat, die KID in Sachen Online-Information und -Kommunikation zu beraten.

Aus den Gesprächen der PVK in der Bundesverwaltung ging hervor, dass die täglichen Telefonkonferenzen von allen als das Hauptinstrument zur operativen Koordination der Informationstätigkeit angesehen werden. Sie dienen dem täglichen Austausch zwischen den Departementen und der BK über die Aufgabenverteilung, die Planung und die zu vermittelnden Inhalte sowie der Klärung allfälliger Meinungsverschiedenheiten. Die Verantwortlichen der Informationsdienste sowie der BK betonten zudem, wie wichtig es ist, die Kommunikation über interdepartementale Themen im kleinen Kreis festlegen zu können. Auch die monatliche Konferenz wird von den Informationsverantwortlichen der Departemente als sehr sinnvoll erachtet, da dort Querschnittsthemen behandelt werden können, für die es in den täglichen Konferenzen keinen Platz hat. Die Beteiligung der Informationsverantwortlichen der Departemente an diesen monatlichen Konferenzen variiert jedoch sehr stark und zeugt von eher mässigem Interesse.

Die PVK ist der Ansicht, dass die bestehenden Koordinationsgremien nicht ausreichen, um den Austausch bewährter Praktiken zu fördern oder neue Praktiken durchzusetzen. So beklagen die meisten Informationsverantwortlichen beispielsweise, dass der Bund im grafischen Bereich hinterherhinke. Trotz der gelegentlichen Verwendung von Infografiken ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung nach wie vor stark von textuellen Elementen geprägt. Mischinformationen mit Bild-, Grafik- und Videoelementen sind noch sehr selten. Ausserdem wird in diesem Bereich auch noch kaum auf Mediamatikerinnen und Mediamatiker<sup>31</sup> zurückgegriffen. Ferner trägt die Tatsache, dass die Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit auf Stufe Departement liegt, nicht gerade zur Zentralisierung von Querschnittsaufgaben bei. So hat das Zentrum elektronische Medien (ZEM) beispielsweise die Kernaufgabe, Ausbildungs- und Kommunikationsmedien für die Armee zu produzieren. Es kann aber – sofern dafür Ressourcen zur Verfügung stehen – auch für

<sup>30</sup> Konferenz der Informationsdienste.

<sup>31</sup> Mediamatiker und Mediamatikerinnen sind Fachpersonen für die Produktion und Realisierung von analogen oder digitalen Medien.

weitere Verwaltungseinheiten des Bundes Leistungen erbringen.<sup>32</sup> Leistungen für andere Departemente sind allerdings noch eine Seltenheit und machen gerade einmal ein Prozent der Gesamttätigkeit aus (vgl. Kap. 5.2.2).<sup>33</sup> Im Rahmen der an seiner Sitzung vom 29. August 2018 beschlossenen strukturellen Optimierungen in der Bundesverwaltung<sup>34</sup> hat der Bundesrat das VBS beauftragt, den Bedarf an Leistungen des ZEM sowie eine Erweiterung des Kundenkreises zu prüfen.

Um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung den Grundsätzen des Bundesrates entspricht, kann die BK von ihrem Recht Gebrauch machen, Weisungen zu erlassen (vgl. Kap. 2.3). Bisher hat sie nur punktuell darauf zurückgegriffen (z. B. als die Mitteilung eines Departements die Position des Bundesrates nicht objektiv wiedergab, obwohl es darauf hingewiesen worden war). Auch überprüft die BK nicht, ob die Vorgaben und Kommunikationskonzepte der Departemente den Richtlinien der KID entsprechen. Nach eigener Aussage zieht es die BK vor, ihre Steuerungsfunktion über eine enge Zusammenarbeit mit den Departementen wahrzunehmen. Allerdings überprüft sie die Konformität der Medienmitteilungen der Bundesverwaltung mit den Entscheiden des Bundesrates.

Die PVK hält fest, dass die BK von ihren Rechten nur zurückhaltend Gebrauch macht. Ihr zufolge könnte die BK von den Departementen ein stärkeres Engagement verlangen, insbesondere was den Erfahrungsaustausch, die Harmonisierung bestimmter Praktiken (namentlich in Bezug auf die Social-Media-Inhalte, vgl. Kap. 6.2) und die effizientere Nutzung der bestehenden Kompetenzen im audiovisuellen Bereich angeht.

## 4.2 Vorgabekonforme Öffentlichkeitsarbeit

Im Auftrag des Bundesrates hat die BK für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 RVOG). Neben diesen drei Kriterien nennt das Leitbild der KID eine Reihe von Grundsätzen wie Transparenz, angemessene Länge, angemessene Zahl, Objektivität, Detaillierungsgrad und Vollständigkeit.<sup>35</sup> Die PVK evaluierte die Umsetzung dieser Grundsätze anhand der Antworten der befragten Medienschaffenden.<sup>36</sup>

Wie Grafik 2 zeigt, bezeichneten 79 Prozent der befragten Medienschaffenden die Information der Bundesverwaltung als einheitlich<sup>37</sup> und 81 Prozent als kontinuier-

<sup>32</sup> Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien vom 1.1.2015, Art. 5. Zudem heisst es im Leitbild des ZEM, dass dieses das Kompetenzzentrum für elektronischen Medien innerhalb der Bundesverwaltung ist (Zentrum elektronische Medien, Leitbild, Vision, mai 2018).

<sup>33</sup> Zentrum elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017, S. 1–24.

<sup>34</sup> Bundesrat, Strukturelle Reformen – Kurzbeschrieb der Massnahmen, 30. Aug. 2018: 19. Mögliche Öffnung der Dienstleistungen des Zentrums für elektronische Medien (ZEM) für weitere Teile der Bundesverwaltung, S. 4.

<sup>35</sup> Leitbild der KID 2015, S. 9–13.

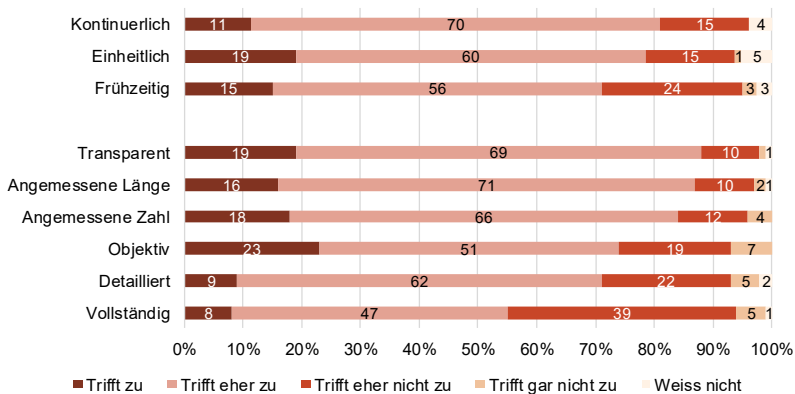
<sup>36</sup> Evaluanda (2018): «*Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA*», vom 18. Juli 2018.

<sup>37</sup> Zur Vereinfachung wurde der Begriff «einheitlich» im Fragebogen wie folgt angegeben: «koordiniert (die Informationen verschiedener Departemente widersprechen sich nicht)».

lich (Total der Antworten «trifft zu» und «trifft eher zu»). Das Kriterium «rasch verfügbar» erhielt mit 71 Prozent am wenigsten Zustimmung. Die qualitative Analyse der in der Umfrage hinzugefügten Kommentare zeigt, dass die Dauer für den Erhalt von Informationen von den Informationsdiensten als unangemessen betrachtet wird (vgl. Kap. 6.1).

Grafik 2

### Qualität der Information des Bundes



Die Medienschaffenden hatten folgenden Satz zu vervollständigen: «Die bereitgestellten Informationen sind ...», für die gesamte Bundesverwaltung. N = 79–80.

Quelle: Evaluanda

In Bezug auf die Einhaltung der übrigen Grundsätze des KID-Leitbilds sind die Ergebnisse ebenfalls positiv. Die Eigenschaft, die von den meisten Befragten anerkannt wird, ist die Transparenz der Information (88 % «Trifft zu» oder «Trifft eher zu»), gefolgt von der Länge und der Zahl der Publikationen. Die rasche Verfügbarkeit, der Detaillierungsgrad und die Vollständigkeit der Informationen rangieren am Ende des Klassements. In Bezug auf den letztgenannten Punkt erachtet immer noch die Mehrheit der Befragten (55 %) die Information für vollständig.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Medienschaffenden die Kommunikation des Bundes als dem Leitbild der KID entsprechend beurteilen. Allerdings stiess der Ansatz, die Öffentlichkeitsarbeit mittels einer Umfrage unter Medienvertreterinnen und -vertretern zu evaluieren, auf gewisse Grenzen. Da sich die Medienschaffenden nur zu den von ihnen genutzten Produkten äusserten, beziehen sich die Ergebnisse vor allem auf den Presse- und Informationsarbeit und weniger auf die Direktinformation. Dies bedeutet folglich nicht, dass die Bundesverwaltung vereinzelt nicht auch problematische Informationen veröffentlicht und die Koordination nicht an Grenzen stösst. Dennoch ist festzuhalten, dass die Befragung der Medienschaffenden, die zu den wichtigsten Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes gehören, deren Angemessenheit insgesamt bestätigt.

## 5 Kostentransparenz

*Zusammenfassung: Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit sind im Zeitraum von 2010 bis 2017 recht konstant geblieben. Trotzdem wird deren Höhe immer wieder kritisiert. Die PVK konnte keine systematischen Fehler bei der Kostenerfassung erkennen, hat aber festgestellt, dass das derzeitige Verfahren Freiraum für unterschiedliche Praktiken der Verwaltungseinheiten lässt. Problematisch scheint auch, dass die Kosten für das dem VBS angegliederte Zentrum elektronische Medien (ZEM) zum Zeitpunkt der vorliegenden Evaluation nicht der Öffentlichkeitsarbeit zugerechnet wurden, obwohl sich dieses vor allem mit Kommunikationsaufgaben befasst.*

Dieses Kapitel gibt zunächst einen Überblick darüber, wie klar die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in den Staatsrechnungen ausgewiesen sind und wie sich die Kosten zwischen 2007 und 2017 entwickelt haben. Anschliessend wird die Angemessenheit der Kostenerfassungen behandelt. Zur Vertiefung dieses Aspekts werden die Klarheit und die Einhaltung der Vorgaben zur Kostenerfassung, die Transparenz der Kosten des ZEM und die Transparenz bestimmter Personalaufwandskategorien analysiert. Zum Abschluss werden die Kosten für externe Leistungen thematisiert. Der Transparenzgrad wurde anhand der Kostendarstellung in folgenden drei Dokumententypen evaluiert: 1. Staatsrechnungen; 2. Rechnungen der EFV; 3. Buchhaltung der ausgewählten Verwaltungseinheiten.

### 5.1 Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in den Staatsrechnungen klar ausgewiesen

Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit werden gemäss einem Verfahren verbucht, welches der Bundesrat am 8. November 2006 verabschiedet hat.<sup>38</sup> Seit 2007 werden sie in der Staatsrechnung des Bundes jährlich mit einem von der Finanzrechnung getrennten Planungs- und Steuerungssystem erfasst. In den Richtlinien und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung des Bundes heisst es hierzu: «Das Verfahren zur Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit wurde im Auftrag des Bundesrates mit dem Ziel erarbeitet, die Transparenz zu erhöhen und eine gezieltere Steuerung der Ressourcen zu ermöglichen.»<sup>39</sup> In den Staatsrechnungen wird den Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit jährlich ein zwei- bis dreiseitiges Kapitel gewidmet. Die Zahlen sind 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.

Gemäss den Angaben in den Staatsrechnungen ist der jährliche Gesamtaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit seit 2010 nahezu unverändert mit einem leichten Rückgang im Jahr 2017 (vgl. Grafik 3). Zwischen 2007 und 2010 war hingegen ein Kostenan-

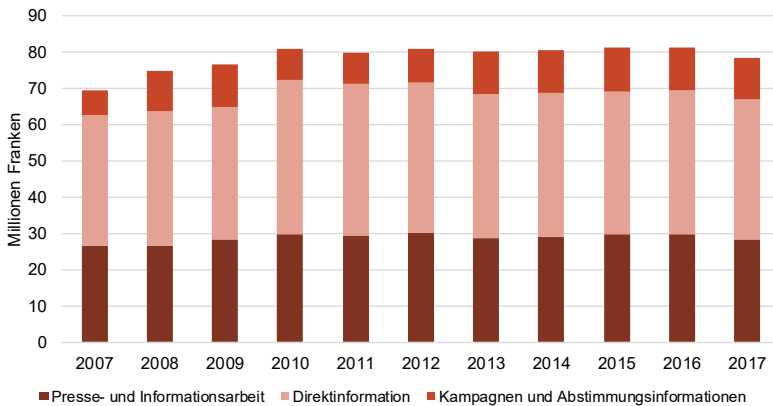
<sup>38</sup> EFV (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.

<sup>39</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Handbuch > 12 Kostentransparenz > 12.3 Bundesweit erhobene Daten > 12.3.2 Kosten der Öffentlichkeitsarbeit.

stieg zu verzeichnen. Die Anteile der einzelnen Verwendungszwecke sind relativ konstant. Die Kampagnen und Abstimmungsinformationen, welche im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht weiter untersucht wurden, erzeugen im Vergleich zur Direktinformation und dem Presse- und Informationsarbeit deutlich geringere Kosten.

Grafik 3

### Gesamtkosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes nach Verwendungszweck



Quelle: Staatsrechnungen 2007–2017

Für den gesamten Untersuchungszeitraum machen die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit 0,12 bis 0,14 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes aus. 2017 betragen die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 78,6 Millionen Franken. Ein Blick auf die Ausgaben nach Kostenart offenbart, dass der Personalaufwand in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen ist, während der Sachaufwand abgenommen hat. 2007 belief sich der Personalaufwand auf 40 Millionen Franken für 237 Vollzeitstellen, was 58 Prozent der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit ausmachte.<sup>40</sup> 2017 betrug der Personalaufwand 53 Millionen Franken für 307 Vollzeitstellen, was ungefähr 68 Prozent der Gesamtausgaben entsprach.<sup>41</sup>

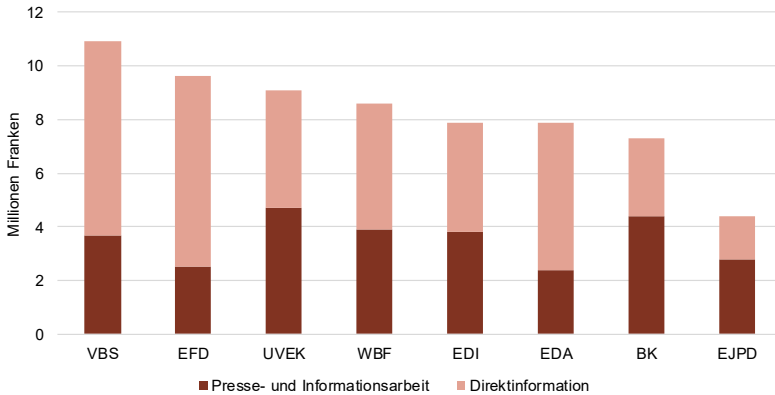
Bei der Öffentlichkeitsarbeit bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Verwaltungseinheiten (vgl. Grafik 4). Die höchsten Ausgaben für die laufende Öffentlichkeitsarbeit fielen im Jahr 2017 mit 10,9 bzw. 9,6 Millionen Franken beim VBS und beim EFD an. Die geringsten Ausgaben verzeichnete das EJPD mit 4,4 Millionen Franken. Beim VBS, beim EFD und beim EDA fällt der grössere Teil der Ausgaben für die Direktinformation, bei der BK und beim EJPD für den Presse- und Informationsarbeit an. Bei den anderen Departementen halten sich die Ausgaben für diese beiden Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit mehr oder weniger die Waage.

<sup>40</sup> EFV (2008): Staatsrechnung 2007, Band 3: Zusatzerläuterungen und Statistik, S. 34.

<sup>41</sup> EFV (2018): Staatsrechnung 2017, Spezialthemen, Band 1, S. 63.

Grafik 4

### Kosten der Presse- und Informationsarbeit und der Direktinformation nach Departementen und BK (2017)



Quelle: Staatsrechnungen 2017

Die PVK ist der Ansicht, dass die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit in den Staatsrechnungen klar und übersichtlich präsentiert sind. Der Präzisionsgrad in Bezug auf die Art der Ausgabe ist nicht sehr hoch, aber die Übersichtlichkeit des Dokuments muss Vorrang haben. Dass die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahren stabil geblieben sind, deutet nach Ansicht der PVK auf eine funktionierende Kostenkontrolle hin.

## 5.2 Keine vollständige Transparenz bei den Erfassungen

Die Evaluation der Kostentransparenz ist eng verknüpft mit der Frage nach der Erfassung der Ausgaben. In diesem Kapitel werden drei Aspekte dieses Themas behandelt: die Klarheit der Vorgaben für die Kostenerfassung und die Beachtung dieser Vorgaben, der Fall des ZEM und die Erfassung der Kosten für die Mediensprecherinnen und -sprecher.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Im Rahmen ihrer Untersuchung fielen der PVK mehrere andere Kostenkategorien auf, die Fragen hinsichtlich ihrer Transparenz aufwarfen. Siehe hierzu Anhang 3.



## 5.2.1 Vorgaben und Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit

Gemäss den Vorgaben des Bundes über die Kostentransparenz<sup>43</sup> müssen alle Informations- und Kommunikationsaktivitäten, welche sich an die Öffentlichkeit, an spezielle Zielpublika und die Mitarbeitenden der zentralen Bundesverwaltung richten, quantifiziert und erfasst werden. Dabei sind nicht nur die Aktivitäten der betreffenden Ämter zu erfassen, sondern auch der Betreuungs- und Produktionsaufwand für Dienstleistungen und Produkte Dritter (vgl. Kap. 5.3). Die Transparenzvorgaben werden ergänzt durch die Weisungen der EFV.<sup>44</sup> Diese nennen auch die von der Erfassung betroffenen Einheiten, nämlich die Generalsekretariate der Departemente, die BK, die Bundesämter und Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung (Verwaltungseinheiten des ersten und zweiten Kreises), die unabhängigen und gebundenen Fonds (z. B. der Fonds für Eisenbahngrossprojekte und der Infrastrukturfonds) sowie die Eidgenössische Alkoholverwaltung. Bei der Kostenzuweisung wird zwischen den drei Bereichen der Öffentlichkeitsarbeit unterschieden: Presse- und Informationsarbeit, Direktinformation sowie Kampagnen und Abstimmungsinformationen. Die Weisungen der EFV zählen auch die Tätigkeitsfelder auf, die nicht als Öffentlichkeitsarbeit zu erfassen sind.<sup>45</sup>

Die Einheiten erfassen ihre Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit jedes Jahr in ihrem Buchhaltungssystem. Nach Rechnungsabschluss bereitet die EFV die Auszüge für alle Departemente vor und lässt die Daten von den Generalsekretariaten überprüfen. Die Departemente verfassen einen Kommentar zur Erläuterung der Zahlen des Geschäftsjahres.<sup>46</sup> Die BK übernimmt anschliessend die Aufgabe, diese Kommentare zu sammeln, zu harmonisieren und zusammenzufassen, wobei der Fokus auf der Kostenentwicklung gegenüber dem Vorjahr liegt. Danach werden die Kommentare zur Veröffentlichung in der Staatsrechnung der EFV gesendet.

Auf Nachfrage der PVK erklärten die Personen, die in den ausgewählten Verwaltungseinheiten für die Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig

<sup>43</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Handbuch > 12 Kostentransparenz > 12.3 Bundesweit erhobene Daten > 12.3. Kosten der Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>44</sup> EFV (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017; EFV (o.D.), Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes: Anhang 2 Beispiel VE Öffentlichkeitsarbeit\_V2.doc; EFV (2017), SAP-Detailkonzept Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes 2017, 13. Sept. 2017.

<sup>45</sup> EFV (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017, S. 5/6: Dabei handelt es sich in erster Linie um Publikationen zuhanden des Parlaments, gesetzlich vorgeschriebene Publikationen, Bürgerbriefe, Kommunikationstätigkeiten der Botschaften und Konsulate usw.

<sup>46</sup> Die Verwaltungseinheiten füllen zwei Dokumente zur Art der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit aus: 1.) «Kommentierung» oder «Erfassung der Kosten»: Dieses mehrseitige Dokument dient der Kommentierung der Ausgaben für den Presse- und Informationsarbeit, die Direktinformation sowie die Kampagnen. 2.) «Berufskategorien»: In diesem Dokument wird eine Aufstellung in Prozentzahlen nach vordefinierten Berufskategorien angefertigt.

sind, dass sie mit der Klarheit der Wegleitung<sup>47</sup> und den Beispielen<sup>48</sup> der EFV zufrieden sind. Als Hauptproblem wurde die Zuordnung der Kosten genannt. So scheint die Abgrenzung zwischen Aufgaben der «Direktinformation» und der «Presse- und Informationsarbeit» teilweise schwierig. Zahlreiche Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit sind Teil von Projekten und deshalb schwierig zuzuordnen. Dies zeigt sich z. B. in der Konzeptphase für einen PR-Event, der sowohl Medienkontakte als auch Elemente der Direktinformation umfasst. Auch Aufgaben wie die Koordination der Kommunikation und die Kommunikation über die sozialen Medien umfassen Elemente beider Kategorien. Diese Schwierigkeiten stellen die in den Staatsrechnungen angegebenen Gesamtwerte nicht komplett in Frage, nähren aber Zweifel an der einheitlichen Zuordnung der Kosten in die vordefinierten Tätigkeitsfelder. Vor diesem Hintergrund fragen sich einige Ämter, ob es wirklich erforderlich ist, derart detaillierte Buchungsdaten zu liefern.

Die Verwaltungseinheiten selbst sind für die korrekte und vollständige Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes in den vordefinierten Tätigkeitsfeldern verantwortlich.<sup>49</sup> Die Rolle der EFV beschränkt sich darauf, die erhaltenen Daten zu plausibilisieren und Rechnungen zu erstellen. Die Aufsicht obliegt gemäss dem Finanzkontrollgesetz (Art. 6)<sup>50</sup> der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), doch bislang wurde noch kein Audit zu den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Wie aus den Gesprächen der PVK hervorgegangen ist, kennen die Informationsverantwortlichen – sei es auf Stufe Verwaltungseinheit oder Generalsekretariat – die Herausforderungen bei der Kostenerfassung (Kostenentwicklung, Zuordnung usw.) nur sehr oberflächlich. Die PVK musste systematisch Kontakt mit den jeweiligen Fachabteilungen aufnehmen, um genauere Informationen zu erhalten. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Kostenkontrolle in den Departementen und Verwaltungseinheiten auf.

## 5.2.2 Kosten für das Zentrum elektronische Medien

Die PVK stellte bei ihren Abklärungen fest, dass bestimmte Einheiten des Bundes hauptsächlich mit Kommunikationsaufgaben befasst waren, deren Aufwände aber nicht als Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit verbucht wurde. In erster Linie trifft dies auf das Zentrum elektronische Medien (ZEM) des VBS und Präsenz Schweiz des EDA zu.

Das ZEM liefert Produkte und Dienstleistungen in den Bereichen Ausbildung und Kommunikation. Gemäss seinem Jahresbericht<sup>51</sup> beschäftigt es rund 30 Personen

<sup>47</sup> EFV (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.

<sup>48</sup> EFV (o.D.), Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes: Anhang 2 Beispiel VE Öffentlichkeitsarbeit\_V2.doc; EFV (2017), SAP-Detailkonzept Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.

<sup>49</sup> EFV (2017), SAP-Detailkonzept Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.

<sup>50</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0).

<sup>51</sup> Zentrum elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017, S. 1–24.

und erbringt 94 Prozent seiner Leistungen für die Gruppe Verteidigung. 38 Prozent dieser Leistungen fallen in den Bereich Kommunikation (dazu kommen Ausbildungsleistungen und interne Aufgaben). Angaben zu den Kosten des ZEM macht der Jahresbericht nicht. Aus organisatorischer Sicht ist das Zentrum Teil der Logistikkbasis der Armee (LBA). Bis 2018 wurde der Aufwand für das Zentrum im Bereich Verteidigung verbucht, jedoch nicht gesondert in den Staatsrechnungen aufgeführt.

Keine Weisung sieht vor, dass das ZEM bei der Verbuchung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zu berücksichtigen ist. Das VBS teilte der PVK mit,<sup>52</sup> dass die Ausgaben des ZEM, die der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen sind, im Jahr 2017 3 261 645 Franken (Personal- und Sachaufwand) betragen. Mit Ausnahme eines Betrags von 42 689 Franken, der vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) als Kampagnenaufwand ausgewiesen wurde,<sup>53</sup> wurden keine Ausgaben dieses Zentrums als Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit verbucht. Dies hält die PVK in Bezug auf die Kostentransparenz bei der Öffentlichkeitsarbeit für unbefriedigend. Durch die Nichtberücksichtigung des Kommunikationsaufwands des ZEM wurden die Gesamtkosten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes in den Staatsrechnungen erheblich zu niedrig angegeben. Ferner führte die Buchungspraxis des VBS und des ZEM u. a. dazu, dass die Ausgaben dieser Einheit für die Öffentlichkeitsarbeit nicht genau beurteilt werden konnten.

Von der PVK auf diese Problematik hingewiesen, teilte das Generalsekretariat des VBS im November 2018 mit, dass das Departement beabsichtige, die Erfassung der Ausgaben des ZEM zu ändern. Die PVK nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kosten für das ZEM (3,3 Millionen Franken) in der Staatsrechnung 2018 erstmals als Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit erwähnt wurden.

Der Auftrag von Präsenz Schweiz unterscheidet sich von demjenigen des ZEM. Präsenz Schweiz ist verantwortlich für das Erscheinungsbild der Schweiz im Ausland und die Umsetzung der Strategie Landeskommunikation des Bundesrates. Präsenz Schweiz unterstützt im Sinne des Bundesgesetzes über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland<sup>54</sup> die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit. Gemäss den Vorgaben der EFV sind die Aktivitäten von Präsenz Schweiz ausdrücklich nicht als Öffentlichkeitsarbeit zu verbuchen.

### **5.2.3 Personalaufwand und Funktion der Mediensprecherin bzw. des -sprechers**

Der Personalaufwand für die Öffentlichkeitsarbeit umfasst die Pensen aller in der Verwaltung mit Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit betrauten Personen (Webredakteurinnen und -redakteure, Übersetzerinnen und Übersetzer, Sachbearbeiterinnen

<sup>52</sup> Antwort des VBS vom 25. Febr. 2019 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

<sup>53</sup> Generalsekretariat VBS / Kommunikation VBS: Kosten der Öffentlichkeitsarbeit im VBS, Kommentierung der Zahlen für 2017.

<sup>54</sup> Bundesgesetz vom 24. März 2000 über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (SR 194.1).

und -bearbeiter, Referentinnen und Referenten, Sprecherinnen und Sprecher der Departemente und Ämter). Diese Ausgaben werden in einem Formular der EFV mit vorgegebenen Berufskategorien erfasst.<sup>55</sup> Die Einheiten haben die Aufgabe, einmal pro Jahr die Stellenprozente zu schätzen, welche für die Öffentlichkeitsarbeit aufgewendet werden, und diese den Berufskategorien zuzuordnen. Gemäss den Staatsrechnungen ist der Personalbestand im Bereich der Kommunikation zwischen 2007 und 2017 von 217 auf 307 Vollzeitäquivalente (VZÄ) angestiegen. Bei den untersuchten Verwaltungseinheiten sind die Personalzahlen sehr unterschiedlich. Beim BAFU waren es 2017 7,7 VZÄ, beim der Gruppe Verteidigung dagegen 23,2 VZÄ.

Aus der Untersuchung der PVK zur Erfassung des Personalaufwandes haben sich gewisse Zweifel an der Transparenz der verwendeten Berufskategorien und der Übersetzungskosten ergeben. Die PVK hat deshalb versucht, anhand des Beispiels der Funktion der Sprecherin bzw. des Sprechers – die per definitionem die sichtbarste Funktion in der Öffentlichkeitsarbeit ist – herauszufinden, wie die Berufskategorien erfasst werden.

In den Staatsrechnungen werden nur die Gesamtkosten und die Zahl der VZÄ angegeben. Nach den verschiedenen Berufskategorien unterschieden wird hingegen in den Rechnungen der EFV.<sup>56</sup> Die PVK hat festgestellt, dass die untersuchten Verwaltungseinheiten die Funktion der Sprecherin bzw. des Sprechers nicht einheitlich erfassen. Einige ordnen ihre Sprecherin bzw. ihren Sprecher der Kategorie «*Presse-sprecherinnen und -sprecher*» (BAG, SEM und Gruppe Verteidigung), einige der Kategorie «*Informationsbeauftragte*» (BAFU) und andere beiden Kategorien (BSV) zu. Beim SECO wiederum ist nicht klar, wie diese Stelle verbucht wird, da die von der EFV und von der Einheit übermittelten Daten nicht übereinstimmen. Diese Beispiele zeigen die Schwierigkeit, den Aufwand bestimmter Tätigkeiten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit in der Bundesverwaltung genau zu quantifizieren.

Ferner sollen die Verwaltungseinheiten auch die Arbeitszeit, die ihr Personal für die Öffentlichkeitsarbeit aufwendet, einschliesslich der dazugehörigen Übersetzungen, als Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit erfassen.<sup>57</sup> Die PVK zweifelt allerdings daran, dass dieser Aufwand von allen Departementen einheitlich erfasst wird. So entfallen beispielsweise beim GS-EFD mehr als die Hälfte der für die Öffentlichkeitsarbeit aufgewendeten VZÄ auf den Bereich Übersetzung (12,5 von insgesamt 20,9 VZÄ). Bei den anderen Generalsekretariaten ist dieser Anteil deutlich kleiner und variiert zwischen 0 (VBS und WBF) und 2,5 VZÄ (EDA). Diese enormen Unterschiede deuten darauf hin, dass die Übersetzungstätigkeiten nicht einheitlich erfasst werden.

<sup>55</sup> EFV (o.D.), Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes: Anhang 2 Beispiel VE Öffentlichkeitsarbeit\_V2.doc.

<sup>56</sup> EFV (o.D.), Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes: Anhang 2 Beispiel VE Öffentlichkeitsarbeit\_V2.doc., S. 4.

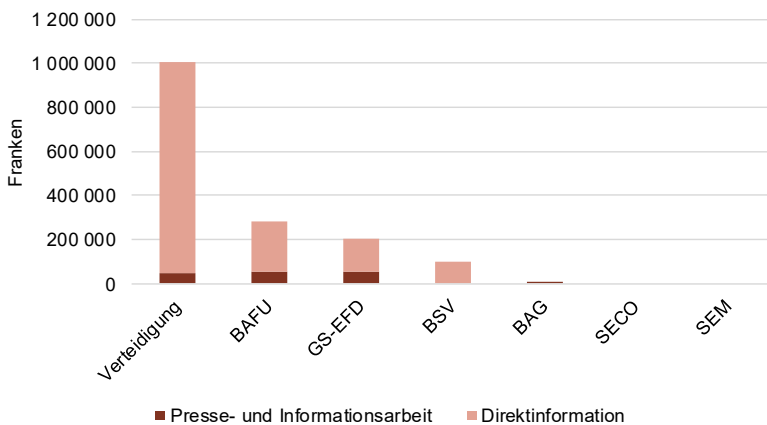
<sup>57</sup> Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, Erhebungsverfahren, 2017, S. 4.

### 5.3 Ausreichende Transparenz bei externen Leistungen

Die Ausgaben für externe Leistungen werden in den Staatsrechnungen als Sachaufwand verbucht.<sup>58</sup> Dieser ist in den letzten Jahren tendenziell zurückgegangen, und zwar von 29 Millionen Franken im Jahr 2007 auf 25,3 Millionen Franken im Jahr 2017. Nach Aussage der Bundesverwaltung zeigen dieser Rückgang und die gleichzeitige Zunahme des Personalaufwands, dass die Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verstärkt internalisiert werden.<sup>59</sup>

Grafik 5

#### Ausgaben für externe Leistungen nach Verwaltungseinheit (2017)



Die externen Leistungen stellen die Summe der Buchungskategorien «Allg. Beratungsaufwand» und «Ext. Dienstleistungen» dar, unterteilt nach Verwendung (Presse- und Informationsarbeit und Direktinformation). Die Beträge der DEZA sind nicht aufgeführt, da sie den Kosten des EDA als Ganzes entsprechen und folglich nicht mit den anderen Einheiten vergleichbar sind.

Quelle: EFV 2017

In den Staatsrechnungen stellt der Aufwand für externe Leistungen keine eigene Kategorie dar und wird dort somit nicht ausgewiesen. In den Rechnungen der EFV ist der Gesamtaufwand für externe Leistungen jedoch aufgeführt. Dieser variiert erheblich zwischen den untersuchten Verwaltungseinheiten (knapp über 1 Mio. Franken bei der Gruppe Verteidigung, 0 Franken beim SECO<sup>60</sup> und beim SEM, vgl. Grafik 5). Diese Ausgaben betreffen hauptsächlich die Direktinformation.

<sup>58</sup> Antwort des Bundesrates vom 27. Mai 2015 auf die Interpellation Amstutz «Ausgaben des Bundes für Öffentlichkeitsarbeit» (15.3324).

<sup>59</sup> EFV (2018), Staatsrechnung 2017, Band 1: Bericht zur Staatsrechnung 2017, Spezialthemen.

<sup>60</sup> Das SECO hat der PVK in seiner Stellungnahme vom 22. Febr. 2019 erklärt, dass die Kosten gering, jedoch nicht abschliessend bezifferbar sind.

Die Daten der EFV-Rechnungen geben aber keine Auskunft über die Art der externen Leistungen. Deshalb analysierte die PVK die vom Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) erfassten Verträge über externe Leistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit.<sup>61</sup> Aus diesen geht hervor, dass die Unterschiede von einer Einheit zur anderen auch hier sehr gross sind und zwischen mehreren Tausend und mehreren Millionen Franken variieren.<sup>62</sup> Zudem betreffen die von den untersuchten Verwaltungseinheiten abgeschlossenen Verträge zum Grossteil Informationskampagnen und nur in geringem Masse die laufende Öffentlichkeitsarbeit. Bei den externen Leistungen handelt es sich um Tätigkeiten in den Bereichen Grafikdesign, Beratung, Übersetzung, Redaktion und Foto- oder Videoproduktion.

Die PVK hat keine Anhaltspunkte für Transparenzmängel bei den externen Leistungen feststellen können. Zwar ist die Art der externalisierten Aufgaben in den Staatsrechnungen oder in den EFV-Rechnungen nicht im Detail erkennbar, die Gesamtausgaben für diese Tätigkeiten sind jedoch in den Rechnungen der EFV aufgeführt.

## 6 Angemessenheit der Kommunikationsprodukte für die Medien

*Zusammenfassung: Der Zugang zu Informationen ist nur teilweise angemessen, da die Medienschaffenden Schwierigkeiten haben, die Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten direkt zu kontaktieren, und die ihnen gegenüber bisweilen abwehrende Haltung kritisieren. Die Kommunikationsprodukte des Bundes entsprechen im Grossen und Ganzen den Bedürfnissen der Medien, Kritik gibt es allerdings daran, wie die Bundesverwaltung die sozialen Medien nutzt.*

Im folgenden Kapitel befasst sich die PVK damit, ob bzw. inwieweit die Kommunikationsprodukte des Bundes für die Adressaten, namentlich die Medien, angemessen sind. In diesem Zusammenhang wird zum einen der Zugang zu den Informationen untersucht und zum anderen evaluiert, inwieweit die Kommunikationsprodukte den Bedürfnissen der Medien entsprechen.

<sup>61</sup> Bundesamt für Bauten und Logistik (2018): Vertragsmanagementsystem der Bundesverwaltung, Dienstleistungsverträge, 21. Sept. 2018.

<sup>62</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die Daten vom BBL nicht direkt mit den Beträgen für externe Leistungen in den Rechnungen der EFV verglichen werden können. Die Leistungen in den Verträgen können sich über mehrere Rechnungsjahre erstrecken und verschiedenen Tätigkeiten zugeordnet sein. Zudem kann es sein, dass gewisse Leistungsaufträge – ganz oder teilweise – im Rahmen von Kommunikationstätigkeiten ausgeführt werden, die nicht als Öffentlichkeitsarbeit erfasst werden (vgl. Kap. 5.2.1).

## 6.1 Relativ komplizierter Zugang zu Informationen

Generell bewerteten die befragten Medienschaffenden den Zugang zu den Informationsdiensten der Bundesverwaltung positiv.<sup>63</sup> Ungefähr zwei Drittel der Befragten erklärten, dass leicht zu ermitteln ist, wer die Mediensprecherinnen bzw. -sprecher oder die zuständigen Personen der Kommunikationsdienste sind, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung (gegenüber den Medien der verschiedenen Sprachen) eingehalten wird, dass die Mediensprecherinnen bzw. -sprecher oder die zuständigen Personen der Kommunikationsdienste verfügbar sind und dass die Zuständigkeiten in Sachen Kommunikation in der Bundesverwaltung klar aufgeteilt sind.

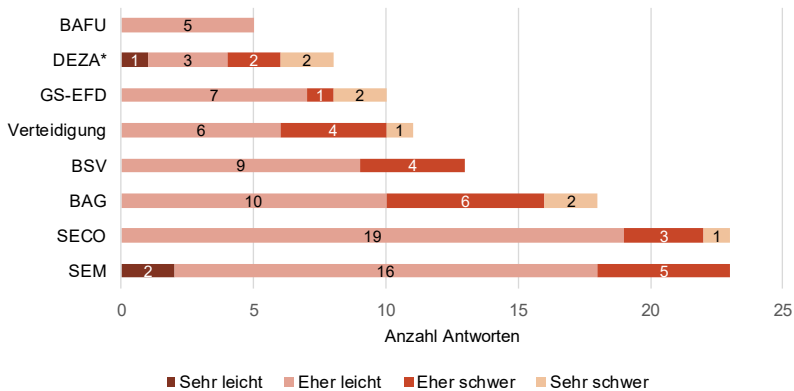
Kritische Stimmen gab es hingegen in Bezug auf zwei andere Aspekte. Zum einen waren 61 Prozent der Befragten der Ansicht, dass es schwierig ist, die Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten direkt zu kontaktieren. Dieser direkte Kontakt werde von der Verwaltung behindert, entweder, indem die Informationsdienste die Kontaktdaten dieser Personen nicht herausgäben, oder, indem die in den Medienmitteilungen angegebenen Personen nicht erreichbar seien. Da der von der Mehrheit der Medienschaffenden als «sehr nützlich» oder «eher nützlich» angesehene direkte Kontakt zu den Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten (vgl. Kap. 6.2) fehlt, werden die Antworten der Informationsdienste als eher schlecht dokumentiert und unspezifisch eingeschätzt. Die von der PVK befragten Personen aus den Informationsdiensten teilten in diesem Zusammenhang mit, dass sie versuchen würden, die Fachspezialistinnen bzw. -spezialisten vor einer zu starken medialen Exponiertheit und den damit verbundenen Risiken zu schützen. Ausserdem seien sie bemüht, zu kontrollieren, welche Informationen verbreitet werden, um zu verhindern, dass sich verschiedene Abteilungen unkoordiniert öffentlich äussern. Zum anderen vertraten 44 Prozent der Befragten die Ansicht, dass sie im Rahmen ihrer Arbeit bei der Informationsbeschaffung auf Hindernisse stossen. Mehrfach wurde kritisiert, dass ein gewisses Misstrauen gegenüber den Medien herrscht. Es fehle eine «Kultur der Transparenz» und gegenüber den Medien werde grundsätzlich eine abwehrende Haltung eingenommen. Mehrere Medienschaffende erklärten, Informationen nur mit Verweis auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) erhalten zu haben.<sup>64</sup>

Um die Aussagekraft der Antworten sicherzustellen, waren die Medienschaffenden bei der Frage nach dem Zugang zu Informationen gebeten worden, sich nur zu denjenigen Ämtern zu äussern, mit denen sie regelmässig zu tun haben. Dies führte zu einer begrenzten Anzahl Antworten pro Einheit (zwischen 5 und 23), weshalb die Ergebnisse – auch wenn es sich um Einschätzungen von direkt Betroffenen handelt – mit Vorsicht zu betrachten sind. Der Zugang zu Informationen wurde je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich beurteilt (vgl. Grafik 6).

<sup>63</sup> Evaluanda (2018): «Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA», 18.7.2018.

<sup>64</sup> Die Website [www.oeffentlichkeitsgesetz.ch](http://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch) zählt die entsprechenden Medienanfragen an die Bundesverwaltung.

### Zugang zu Informationen nach Verwaltungseinheit



Die Medienschaffenden sollten folgende Frage beantworten: «Die von Ihnen benötigten Informationen der Verwaltungseinheit sind Ihrer Meinung nach ... zugänglich?», N = 5–23.

\* Die Kommunikationsaktivitäten der DEZA sind auf Stufe Generalsekretariat des EDA zentralisiert.

Quelle: Evaluanda

Der Zugang zu Informationen des BAFU, des SECO und des SEM wurde von den Befragten tendenziell als «eher leicht» oder «sehr leicht» bezeichnet. Die Ergebnisse für die anderen Bundesämter sind weniger positiv, was auch durch die Kommentare der Befragten untermauert wird. Ein Zusammenhang mit den bestehenden Organisationsstrukturen kann allerdings nicht hergestellt werden, ausser bei der DEZA, bei der sich die Kritik direkt auf das zentralisierte Informationsmanagement des EDA bezieht. Kritisiert wurde dort, dass die Beantwortung der Fragen der Journalistinnen und Journalisten zu lange dauert und die Anfragen systematisch schriftlich eingereicht werden müssen. Das EDA wurde im Übrigen auch in einem Bericht der OECD von 2014 kritisiert, in welchem diese zum Schluss kam, dass sich die Kommunikation über die Entwicklungsarbeit seit der Integration der DEZA in die Kommunikationsabteilung des gesamten Departements verschlechtert hat.<sup>65</sup> Gemäss der Stellungnahme des EDA<sup>66</sup> wurde die Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2009 zentralisiert, um die Inhalte der Information des Departements zu harmonisieren und Kosten zu senken. Verzögerungen seien zuweilen angesichts der weltweiten Präsenz durch Zeitverschiebungen bedingt. Im Vordergrund stehe für das Departement jeweils die Qualität der Information.

<sup>65</sup> OECD (2014): Bericht der OECD zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit von 2013 (*Development Cooperation Peer Review*), Kapitel 6 «Results and accountability of Switzerland's development co-operation», S. 105 (S. 81).

<sup>66</sup> Antwort des EDA im Rahmen der Verwaltungskonsultation zum Entwurf des Berichts der PVK, 25. Febr. 2019.



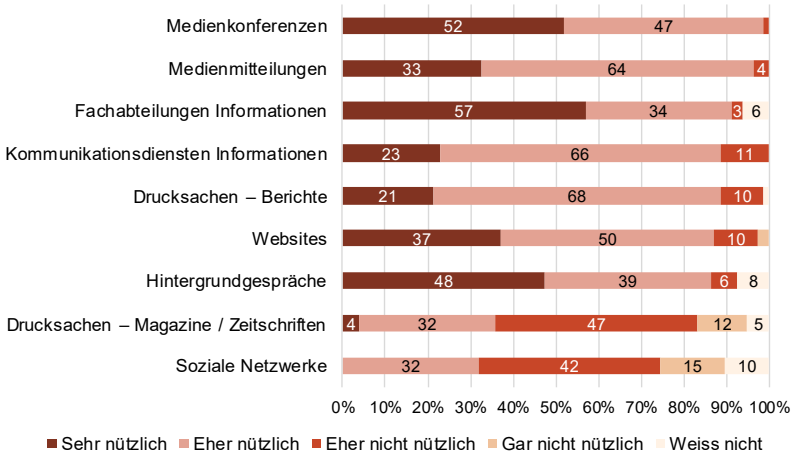
Vor diesem Hintergrund betrachtet die PVK den Zugang zu den Informationen des Bundes als teilweise angemessen. Allgemein ist gemäss den Befragten leicht zu ermitteln, wer die zuständigen Kontaktpersonen sind, allerdings werden auch gewisse Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung hervorgehoben. Die Verwaltung ihrerseits versucht, durch eine Limitierung des Zugangs die Kohärenz ihrer Kommunikation sicherzustellen, was ihr, wie Kapitel 4 gezeigt hat, auch gelingt. Diese gegensätzlichen Positionen prägen das Verhältnis zwischen den Medien und den Informationsdiensten der Bundesverwaltung, welches von einigen mit «höflicher Rivalität»<sup>67</sup> umschrieben wird. Diese beiden Akteure verfolgen unterschiedliche Interessen und haben unterschiedliche Bedürfnisse, doch die Abhängigkeit voneinander macht eine enge Zusammenarbeit erforderlich.

## **6.2 Für die Medien nützliche Kommunikationsprodukte**

Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung entspricht allgemein den Bedürfnissen der Medien. Mehr als drei Viertel der befragten Medienschaffenden erklärten, dass sie die Länge und die Anzahl der Publikationen für angemessen erachten (vgl. Kap. 4.2). Bei den Kommunikationsprodukten wurden die Medienkonferenzen, die Medienmitteilungen, 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 (vgl. Grafik 7).

<sup>67</sup> «*Rivalité courtoise entre journalistes et communicants*» in: Le Monde, 9. Mai 2013.

## Nützlichkeit der Kommunikationsprodukte der Bundesverwaltung



Die Medienschaffenden sollten folgende Frage beantworten: «Wie nützlich sind die Kommunikationsprodukte der Bundesverwaltung insgesamt betrachtet für die Ausübung Ihres Berufs?»  
N = 78–80.

Quelle: Evaluanda

Auf die Frage, wie viel der Medienmitteilungen der Bundesverwaltung schätzungsweise in ihrem Medium übernommen werden, gaben die Medienschaffenden an, dass durchschnittlich 28 Prozent der Medienmitteilungen Widerhall finden. 2018 veröffentlichte der Bund insgesamt 2050 Medienmitteilungen. Üblicherweise messen auch die Informationsdienste des Bundes per Medien-Monitoring die mediale Resonanz ihrer Informationstätigkeiten. Die dafür eingesetzten Ressourcen variieren von Einheit zu Einheit, doch alle verschaffen sich einen Überblick über ihre Präsenz in der Schweizer Medienlandschaft, insbesondere unter Nutzung eines privaten Dienstleistungsunternehmens, das auf Medienmonitoring, Presseschauen und Medienanalyse spezialisiert ist.<sup>68</sup>

Die Druckerzeugnisse (Magazine/Zeitschriften) werden nur von 36 Prozent der Befragten als nützlich betrachtet. Dies mag daran liegen, dass sich die Magazine und Zeitschriften an einen anderen Adressatenkreis richten und ihr Erscheinungsrhythmus sowie ihre Inhalte weniger für eine sofortige Verwendung im Tagesjournalismus geeignet sind. Folglich ist es nur verständlich, dass diese Publikationen von der Tagespresse wenig verwendet werden. Die Analysen der PVK haben ergeben, dass die untersuchten Verwaltungseinheiten nur wenig über die Adressaten ausserhalb der Medien wissen und nur selten die Angemessenheit ihrer Druckerzeugnisse evaluieren. Von den acht untersuchten Verwaltungseinheiten befragten nur drei – und

<sup>68</sup> Argus Data Insights, Schweiz AG.

auch diese nur punktuell – die Leserschaft ihrer Publikationen, um herauszufinden, ob diese den Bedürfnissen der Adressaten entsprechen (Gruppe Verteidigung, Zeitschrift *Intra*; BSV, Zeitschrift *Soziale Sicherheit* und BAFU, Zeitschrift *Umwelt*). Demgemäss sind die Kenntnisse über die Adressaten (Zahl, Profile, Interessen und Lesegeohnheiten der Leserinnen und Leser) im Allgemeinen sehr gering. Bei der Verbreitung dieser Produkte der Bundesverwaltung herrscht das Prinzip «On request» (Zustellung auf Verlangen) vor,<sup>69</sup> allerdings werden die Abonnemente üblicherweise nach wie vor stillschweigend verlängert. Alle Informationsdienste der untersuchten Verwaltungseinheiten teilten ferner mit, eine Digitalisierung ihrer Publikationen geprüft zu haben. Beim tatsächlichen Digitalisierungsgrad bestehen aber grosse Unterschiede. Nach Ansicht der PVK ist es jedoch sinnvoll, über das Digitalisierungspotenzial nachzudenken, da eine Digitalisierung den Zugang zu den Publikationen deutlich erweitert. Aus den im Rahmen dieser Evaluation geführten Gesprächen ging allerdings hervor, dass das mit einer Digitalisierung einhergehende Sparpotenzial beschränkt ist. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass die Änderung der Publikationsweise nicht die erheblichen Kosten verringert, die mit der Verfassung des Inhalts und den Redaktionsarbeiten einhergehen.

Keine bzw. keiner der Befragten bezeichnete die Kommunikation des Bundes über die sozialen Medien als «sehr nützlich» und nur ein Drittel nannte sie «eher nützlich». Die Gespräche mit den Medienschaffenden und die Kommentare auf dem Fragebogen trugen dazu bei, dieses relative Desinteresse besser zu verstehen. Medienschaffende nutzen die sozialen Netzwerke in der Regel sehr intensiv, da sie sowohl Inhalte konsumieren als auch Inhalte produzieren. Die Kritik richtet sich also nicht gegen die Nützlichkeit der sozialen Medien, sondern gegen die Art und Weise, wie der Bund diese zur Kommunikation nutzt. Laut den Befragten bringen die Veröffentlichungen der Bundesverwaltung in den sozialen Medien keinen inhaltlichen Mehrwert. Diese (namentlich *Twitter*) würden vor allem genutzt, um Informationen zu verbreiten, die bereits über traditionelle Kanäle – beispielsweise per Medienmitteilung – veröffentlicht wurden. Kritisch äusserten sich die Medienschaffenden auch zum Inhalt der speziellen Profile oder Seiten der Bundesverwaltung (auf *Instagram* oder *Facebook*). Es bestehe teilweise die Tendenz, Inhalte zu publizieren, die von der Linie des Bundesrates abweichen. Ferner dienten diese Plattformen eigentlich zum Austausch mit dem Zielpublikum, doch nach Ansicht der Medienschaffenden nutzt die Bundesverwaltung ihre digitalen Kanäle nicht auf diese Weise. Eine Ausnahme stelle das *Twitter*-Konto des BAFU dar, über welches das Bundesamt zu bestimmten Uhrzeiten Fragen beantwortet. Darüber hinaus ist aber nicht bekannt, inwieweit der Bund die sozialen Medien tatsächlich zur Interaktion mit der Bevölkerung nutzt.

<sup>69</sup> Anfrage Reimann (18.1016) «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.

Die Präsenz in den sozialen Medien unterscheidet sich sehr stark von Departement zu Departement und von Verwaltungseinheit zu Verwaltungseinheit (vgl. Anhang 2). Alle Departemente und Verwaltungseinheiten des Bundes nutzen mindestens eine der bekannten Plattformen (*Twitter, Facebook, Youtube* oder *Instagram*).<sup>70</sup>

Aufgrund dieser Ergebnisse kommt die PVK zum Schluss, dass die Informationstätigkeiten des Bundes auf den verschiedenen Kanälen den Bedürfnissen der Medien entsprechen. Allerdings hält sie fest, dass die Informationsdienste wenig unternehmen, um den Adressatenkreis ihrer Publikationen zu kennen und ihre Publikationen auf diese auszurichten. Auch ist die Präsenz der Bundesverwaltung in den sozialen Medien noch sehr uneinheitlich, obwohl es mehr oder weniger einheitliche Vorgaben für die Form gibt (präzisiert in den verschiedenen Vorgaben, vgl. Kap. 3.1), Festzustellen ist diesbezüglich, dass die Inhalte, die in den sozialen Medien verbreitet werden, den Bedürfnissen der Medien kaum entsprechen. Schliesslich ist fraglich, inwieweit diese Kanäle zur Interaktion mit der Bevölkerung genutzt werden.

## 7 Schlussfolgerungen

Die vorliegende Evaluation befasst sich mit der laufenden Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Kampagnen und Abstimmungsinformationen wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt. Die PVK kommt insgesamt zum Schluss, dass die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes und die Informationen, die er veröffentlicht, angemessen sind. Die BK beschränkt ihre Koordinationsfunktion hauptsächlich auf die Angelegenheiten des Bundesrates. Ansonsten verfügen die Departemente über einen grossen Handlungsspielraum bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit, was sich in sehr uneinheitlichen Praktiken widerspiegelt. Überdies hat die PVK gewisse Mängel bei der Kostentransparenz festgestellt.

### 7.1 Kohärente Informationen trotz uneinheitlicher Vorgaben und beschränkter Koordination

Die PVK hat alle Vorgaben der Bundesverwaltung für die Öffentlichkeitsarbeit auf Stufe der Departemente und der Bundesämter analysiert und erhebliche Unterschiede festgestellt. Das von der BK ausgearbeitete Leitbild der KID ist insgesamt angemessen. Es enthält die erforderlichen Mindestangaben zur Organisation sowie zur Kompetenzverteilung und gibt ausdrücklich das Ziel einer qualitativ hochwertigen Information vor. Die Vorgaben der untersuchten Departemente und Bundesämter für die Öffentlichkeitsarbeit unterscheiden sich hingegen sehr stark in Form und Inhalt. Einige dieser Dokumente verweisen lediglich auf das Leitbild der Bundeskanzlei und auf die allgemeinen Rechtsgrundlagen, andere machen konkrete Angaben zur Organisation der Aktivitäten sowie zu den Kommunikationsprodukten und präzisieren das Ziel einer qualitativ hochwertigen Information.

<sup>70</sup> Die PVK hat festgestellt, dass parallel zu den offiziellen Auftritten – meist spasseshalber – falsche Accounts mit den Namen von Bundesratsmitgliedern oder Departementen existieren. In Anhang 2 sind nur die offiziellen Accounts aufgeführt.

Die uneinheitlichen Vorgaben spiegeln zum einen die Vielfalt der Informationstätigkeiten der Bundesverwaltung wider und zum anderen die Unterschiede zwischen den Departementen bei der Organisation und Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit. Die Evaluation hat gezeigt, dass die meisten Departemente ihren Verwaltungseinheiten grossen Freiraum lassen, während das EDA die Öffentlichkeitsarbeit beim Generalsekretariat zentralisiert hat. Wenn man die Vorgaben auf Ebene der Departemente und ihrer jeweiligen Verwaltungseinheiten zusammen betrachtet, ergibt sich überdies ein schlüssiges Bild: Je ungenauer die Vorgaben eines Departements, desto genauer jene seiner Verwaltungseinheiten. Umgekehrt verzichten die untergeordneten Verwaltungseinheiten auf ausführliche Vorgaben, wenn ihr Departement über ein detailliertes Kommunikationskonzept verfügt.

Für die Koordination der Informationstätigkeiten der Bundesverwaltung ist die BK zuständig. Diese bemüht sich, auf der einen Seite zu gewährleisten, dass die Informationen der Bundesverwaltung die Beschlüsse des Bundesrates widerspiegeln, und auf der anderen Seite die Departementsautonomie zu wahren. Gemäss der Untersuchung der PVK macht die BK nur zurückhaltend von ihren Befugnissen Gebrauch. Zwar sind die von der BK geschaffenen Koordinationsgremien und -instrumente angemessen, doch wird der Erfahrungsaustausch im Sinne von «Best Practices» kaum gefördert und die vorhandenen Kompetenzen – insbesondere im Bereich der audiovisuellen Kommunikation – werden zu wenig gemeinsam genutzt. So erbringt das Zentrum elektronische Medien (ZEM) im VBS seine Leistungen bislang vor allem für die Armee und nur in geringem Masse für die anderen Einheiten der Bundesverwaltung.

Die PVK hält aber fest, dass die Informationstätigkeit des Bundes trotz der grossen Unterschiede bei den Vorgaben und der beschränkten Koordination den Grundsätzen des Leitbilds der KID entspricht. Zudem wird die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes von einem der Hauptadressaten, den Medienschaffenden, als koordiniert und qualitativ gut bewertet.

## 7.2 Mittelmässige Kostentransparenz

Trotz regelmässiger Kritik an der Höhe der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ist festzuhalten, dass der ausgewiesene Aufwand seit 2010 konstant geblieben ist und sich auf durchschnittlich 80,3 Millionen Franken pro Jahr beläuft. Kostenerhöhungen fanden vor 2010 statt.

Die Erfassung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit ist nur mittelmässig transparent, weil die Zuständigen bei der Zuweisung der Kosten über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Die Evaluation hat in mehreren Fällen Transparenzmängel bei der Kostenerfassung festgestellt. Beispielsweise werden die Kosten nicht einheitlich den Berufskategorien wie Mediensprecherin bzw. -sprecher zugeordnet. Ferner werden die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit des ZEM erst seit der Staatsrechnung 2018 als entsprechender Aufwand erwähnt, nachdem die vorliegende Evaluation das Problem der fehlenden Erfassung zu Tage gefördert hatte. Das ZEM beschäftigt rund 30 Personen, und mehr als ein Drittel seiner Tätigkeit ist der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen.

Die Kontrolle, ob die Kosten korrekt und vollständig erfasst sind, liegt bei den Verwaltungseinheiten. Die PVK stellte jedoch mit einem gewissen Erstaunen fest, dass die befragten Verantwortlichen der Informationsdienste die Herausforderungen, die sich in Bezug auf die Erfassung der verschiedenen Kostenkategorien wie auch die Entwicklung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit ihrer Verwaltungseinheit stellen, kaum kennen. Die Kosten für externe Leistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sind dagegen ausreichend transparent.

### 7.3 **Angemessene Kommunikationsprodukte, aber schwieriger Informationszugang**

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kommunikationsprodukte den Bedürfnissen der Bundeshauskorrespondentinnen und -korrespondenten entsprechen. Sie finden die Informationen nützlich und nehmen sie in ihrer Medienberichterstattung allgemein gut auf. Insgesamt bezeichneten die Medienschaffenden die Informationstätigkeit des Bundes als transparent, kontinuierlich und koordiniert.

Den Zugang zu Informationen haben die Medienschaffenden hingegen kritisch bewertet. Sie bemängeln besonders die lange Reaktionszeit gewisser Dienste, namentlich beim EDA (dessen Informationstätigkeit beim Generalsekretariat zentralisiert ist), sowie die schwierige Kontaktaufnahme mit den Fachspezialistinnen- und Fachspezialisten. Die Bundesverwaltung ihrerseits möchte ihre Mitarbeitenden vor einer nachteiligen medialen Exposition schützen und erachtet es vor allem als wichtig, «mit einer Stimme zu sprechen» und eine kohärente Kommunikation gegen aussen sicherzustellen. Die Medienschaffenden und die PR-Leute der Bundesverwaltung sind eben Partner und Rivalen zugleich.<sup>71</sup> Ihr Verhältnis ist insbesondere deshalb von Spannungen geprägt, weil sie unterschiedliche Ziele verfolgen und dementsprechend unterschiedlich definieren, was als publikationswürdige «Neuigkeit» zu verstehen ist.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Bundesverwaltung die sozialen Medien sehr uneinheitlich nutzt. Die Medienschaffenden bemängelten insbesondere, dass die dort veröffentlichten Inhalte keinen Mehrwert zu den über andere Kanäle publizierten Informationen liefern. Das Potenzial zur Interaktion mit der Öffentlichkeit, welches die digitalen Plattformen bieten, wird nicht ausgeschöpft.

<sup>71</sup> Vgl. Legavre (2011): «*Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme 'associés-rivaux'*», *Communication et langages* 169/3, S. 105–123.

## Abkürzungen

Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dez. 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3)
BK	Bundeskanzlei
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dez. 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (SR 812.21)
KID	Konferenz der Informationsdienste des Bundes
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 23. März 1997 (SR172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (SR 172.010.1)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
USG	Bundesgesetz vom 7. Okt. 1983 über den Umweltschutz (SR 814.01)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZEM	Zentrum elektronische Medien

## Literatur und Dokumentenverzeichnis

### Literatur

Büro Vatter AG (2013): «Evaluation der Kommunikationskampagnen des BAG und seiner Partner 2005–2012», im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Mai 2013.

Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011): «*Les relations publiques*», Presses universitaires de France – PUF.

Evaluada (2018): «*Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA*», 18.7.2018.

Gerhards, Jürgen (1998): «Öffentlichkeit» in: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): «Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft», Wiesbaden, Springer VS, S. 268–274.

Hardmeier, Sibylle (2005): «Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz» in: Donges, Patrick (Hrsg.): «Politische Kommunikation in der Schweiz», Bern, Haupt, S. 91–113.

Legavre (2011): «*Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme 'associés-rivaux'*», Communication et langages 169/3, S. 105–123.

OECD (2014): Bericht der OECD zur schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit von 2013 (*Development Cooperation Peer Review*), Kapitel 6 «*Results and accountability of Switzerland's development co-operation*», S. 104–206.

Weber, Katharina (2017): «Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation» in: «Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017», S. 150–167.

### Dokumentenverzeichnis – Weisungen der Departemente

Zentrum elektronische Medien (2018): Leitbild.

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

Bundeskanzlei (2018): Fachstelle CD Bund, CD-Bund-Manual für Apps, Facebook & Twitter und Videos.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2015): Information EDA, Funktionale Strategie, Kapitel 4: Kommunikation, vom 1.7.2015.

Eidgenössisches Departement des Innern:

- *Instructions relatives à l'utilisation des outils informatiques et de communication*, Dezember 2014.
- Weisung GS EDI über die Gratisabgabe von Publikationen, 21.6.2006.



- Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit des EDI [erwähnt in Kommunikationskonzept BAG], o.D.
- Geschäftsordnung EDI, Art. 11 Externe Kommunikation, 7.7.2014.

Eidgenössisches Finanzdepartement:

- Kommunikationskonzept EFD, September 2016.
- Social Media im EFD, Umweltanalyse und Konzept, September 2016.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement:

- Informationskonzept EJPD, o.D.
- Weisungen für Angehörige des EJPD betreffend Kommunikation mit der Öffentlichkeit, Stand 24.6.2009.
- Publikation im Internet: Möglichkeiten, o.D.
- Publikation im Intranet: Möglichkeiten, o.D.
- Charta der Zusammenarbeit Informationsdienst EJPD, 6.12.2016.
- Social Media im EJPD, Leitfaden, 18.9.2014.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation:

- Intranet UVEK, Rubrik Kommunikation.
- Medienmitteilungen, Leitfaden, o.D.
- Handbuch Krisenkommunikation UVEK, 20.3.2009.
- Weisungen betreffend Sonderstab UVEK für ausserordentliche Ereignisse, in Kraft 1.4.2011.
- Weisungen über die Erreichbarkeit im UVEK in Krisensituationen vom 11.3.2011.
- Redaktions- und Publikationsstandards 21.8.2017.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport:

- Kommunikationskonzept VBS, Stand 28.8.2012.
- Kommunikation VBS, Entwurf Kommunikationskonzept VBS, Stand 26.6.2018.
- Social Media VBS Konzept, 13.3.2013.

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2018): Kommunikationskonzept WBF, Juli 2018.

Gruppe Verteidigung (2018): Kommunikationskonzept Verteidigung, 2018

Bundesamt für Umwelt:

- Governanz Leistung Kommunikation, Juni 2018                      u.a.
- Checkliste Medienanfragen, 2.2.2007.

- Social Media Konzept BAFU, Mai 2017.
- Social-Media-Richtlinien für Mitarbeitende, 16.5.2017.

Bundesamt für Gesundheit:

- Kommunikationskonzept BAG, Stand 14.5.2014.
- Kommunikationsrichtlinien in der Krise.
- BAG-Kampagnenmodell mit Erläuterungen.
- BAG-Strategie, bes. strategisches Ziel A6 (Zielgruppen zu Gesundheitsfragen, zum Verbraucherschutz und zu den Tätigkeiten des BAG).

Bundesamt für Sozialversicherungen:

- Regeln für die Information im BSV. Richtlinien, wie mit Anfragen von Medien umgegangen wird, 2014.
- Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI) vom 28. Juni 2000, Art. 2 und 11.
- Geschäftsordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 7. Juli 2014, Art. 11.

Staatssekretariat für Wirtschaft:

- Konzept Externe Kommunikation SECO, 29.8.2012.
- *Directives concernant l'utilisation des médias sociaux au SECO*, 2014.
- *Annexe: liste de contrôle et demande d'utilisation d'un profil sur un média social*, o.D.
- 3 goldene Regeln und Tipps für Webtexte, o.D.
- *Liste de contrôle communiqué de presse.*
- *Liste de contrôle communiqué de presse concernant les affaires du CF.*
- *Rédaction d'un communiqué de presse.*
- *Liste de contrôle pour les contacts avec les représentants des médias.*
- *Liste de contrôle pour les interviews.*
- *Liste de contrôle concernant vos droits face aux médias.*
- *Liste de contrôle pour les communications internes.*
- *Conseils concernant la communication.*
- *Liste de contrôle rédaction de Speaking-Notes.*
- *Exemple de Speaking-Notes.*

Staatssekretariat für Migration: Mission Statement Informationsdienst SEM

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

Zentrum elektronische Medien: Weisungen über das Zentrum elektronische Medien, 1.1.2015.

**Dokumentenverzeichnis – Kosten und Kostenerfassung**

Eidgenössische Finanzverwaltung: Staatsrechnungen 2007–2017.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2017): Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahresvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2017): Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13.9.2017.

Eidgenössische Finanzverwaltung (o.D.): Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes: Anhang 2\_Beispiel VE Öffentlichkeitsarbeit\_V2.doc.

Eidgenössische Finanzverwaltung (2017): SAP-Detailkonzept Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes 2017, 13.9.2017.

Zentrum elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017.

## Verzeichnis der befragten Personen

### Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung

Bach, Daniel	Chef Information und Kommunikation, Staatssekretariat für Migration (SEM)
Baertschi, Antje	Leiterin Kommunikation und Mediensprecherin, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Balmer, Guido	Chef Informationsdienst, Generalsekretariat, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Batzig, Nadia	Stellvertretende Leiterin Kommunikation, Generalsekretariat, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Blancpain, Noé	Ehemaliger Leiter Kommunikation, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)
Bugnon, Dominique	Leiter Presse- und Informationsdienst, Generalsekre- tariat, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Camenzind, Rolf	Leiter Kommunikation, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Crevoisier, Jean-Marc	Informationschef, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Ducrey, Thomas	Leiter Prozess, Finanzplanung und Budget, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Jäger, Niklaus	Ehemaliger Chef Kommunikation, Gruppe Verteidigung
Kaufmann, Susanne	Stellvertretende Leiterin Prozess, Finanzplanung und Budget, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Kurmann, Marie-Marceline	Chefin Team Kommunikation, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Lamon, Nicole	Leiterin Kommunikation, Kommunikationsdienst, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
Lüthy, Gregor	Leiter der Abteilung Kommunikation und Kampagnen, Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Minder, Peter	Leiter Kommunikation, Generalsekretariat, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Müller Amstutz, Glenn	Chef Kommunikation, Gruppe Verteidigung

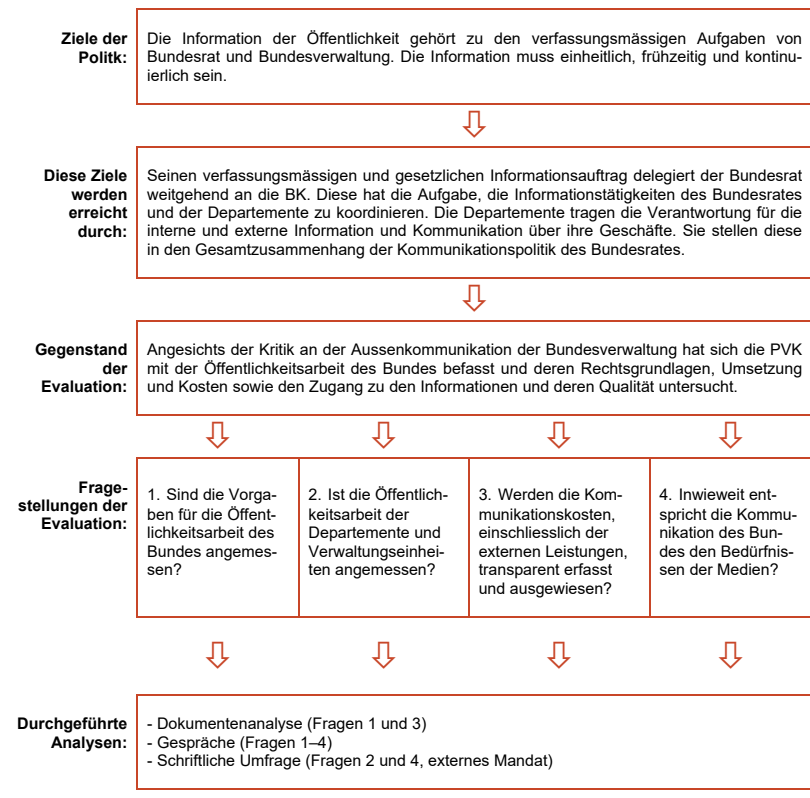
---

Nyffeler, Régis	Chef Fachstelle Kommunikationsmanagement, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
Schmid, Eliane	Leiterin der Abteilung Kommunikation, Bundesamt für Umwelt (BAFU)
Sigrist, Heidi	Chefin Administration und Logistik, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Simonazzi, André	Vizekanzler / Bundesratssprecher (Bereich Kommunikation und Strategie), Bundeskanzlei (BK)
Sohns, Harald	Leiter Medienarbeit / Stellvertreter Leiter Kommunikation, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Steiner, Yves	Leiter Publikationen, Eidgenössische Finanz- kontrolle (EFK)
Wiedmer, Urs	Ehemaliger Chef Kommunikation, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerung und Sport (VBS)

### **Gespräche mit weiteren Personen**

Pauchard, Coraline	Journalistin, RTS Radio
Schaller, Thibaut	Journalist, RTS Radio
Stucki, Mark	Bereichsleiter Information, Parlamentsdienste
Wertheimer, Léa	Leiterin Medienstelle, Die Post / ehemalige Sprecherin des Staatssekretariats für Migration (SEM)
Wüthrich, Bernard	Journalist, Le Temps

## Evaluationsverfahren



## Präsenz in den sozialen Medien

Stand 5.3.2019

### Nach Departementen (in alphabetischer Reihenfolge)

Departemente	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
BK	Ja (@BR_Sprecher)	Nein	Nein	Ja (Der Schweizer Bundesrat)
EDA	Ja (@EDA_DFAE)	Nein	Nein	Ja (EDA, DFAE, FDFA, Swiss foreign ministry)
EDI	Ja (@EDI DFI)	Ja (Profil A. Berset)	Ja (Profil A. Berset)	Nein
EFD	Ja (EFD, DFF)	Nein	Nein	Nein
EJPD	Ja (@efd_dff)	Nein	Nein	Nein
UVEK	Ja (@UVEK_DETEC)	Nein	Nein	Ja (UVEK)
VBS	Ja (@vbs_ddps)	Nein	Nein	Ja (VBS, DDPS)
WBF	Ja (@DefrWbf)	Nein	Nein	Ja (WBF, DEFR, EAER)

### Nach Verwaltungseinheiten (in alphabetischer Reihenfolge)

Verwaltungseinheit	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
BAFU	Ja (@ofevCH; @bafuCH; @ufamCH; @foenCH)	Nein	Nein	Ja (BAFU, OFEV, UFAM FOEN)
BAG	Ja (@BAG_OFSP_UFSP)	Nein	Nein	Ja (bagofspufsp)
BSV	Nein	Nein	Nein	Nein
DEZA	Nein	Ja (Deza, Ddc, Dsc, Sdc, Cosude)	Nein	Nein
Gruppe Verteidigung	Nein	Ja (Schweizer Armee)	Ja (@armee.ch)	Ja (Schweizer Armee)
GS-EFD	Ja (@efd_dff)	Nein	Nein	Nein
SECO	Nein	Nein	Nein	Nein
SEM	Nein	Nein	Nein	Ja (Staatssekretariat für Migration SEM)

## Kostentransparenz: zusätzliche Beispiele

**Mehrkosten durch die Bundespräsidentenschaft:** Die Erfassung dieser Kosten wird in der Wegleitung der EFV nicht thematisiert. In den Staatsrechnungen werden gestiegene Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit bisweilen mit dem Präsidentschaftsjahr des betreffenden Departements begründet. Grundsätzlich übernimmt jedoch die BK über den Präsidentschaftsdienst alle Kosten für die Bundespräsidentenschaft. Daraus lässt sich schliessen, dass der Personalaufwand von diesem Dienst gedeckt wird, ein Teil des Sachaufwands jedoch zulasten des betroffenen Departements geht.<sup>72</sup> Diese Unklarheit wirft Fragen zur der Genauigkeit der Vorgaben und der Einheitlichkeit der Praktiken in der Bundesverwaltung auf.

**Bürgerbriefe:** Gemäss der Wegleitung der EFV<sup>73</sup> gehören Bürgerbriefe nicht zu den Tätigkeiten, die als Öffentlichkeitsarbeit zu erfassen sind. Die PVK hat bei ihren Gesprächen mit den Mitarbeitenden der Informationsdienste der Bundesverwaltung jedoch festgestellt, dass diese die Bürgerbriefe in einigen Fällen als Teil der Öffentlichkeitsarbeit bezeichneten. Es stellt sich also die Frage, wie die für diese Tätigkeit aufgewendeten Arbeitsstunden erfasst werden.

**Praktikantinnen und Praktikanten:** Die Gespräche mit den Mitarbeitenden der Informationsdienste der Bundesverwaltung haben gezeigt, dass in diesen Diensten häufig Praktikantinnen und Praktikanten eingesetzt werden. Gemäss der EFV müssen die Verwaltungseinheiten die entsprechenden Kosten ebenfalls als Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit erfassen, und zwar in der allgemeinen Kategorie «SekretärInnen / Übrige Mitarbeitende der Infodienste». Dies ist in der Wegleitung<sup>74</sup> aber nicht klar formuliert und die von der PVK geführten Gespräche lassen vermuten, dass diese Vorgabe nicht zwangsläufig bekannt ist, was Zweifel an der allgemeinen Beachtung nährt.

**Kosten der Druckerzeugnisse:** Weder aus den Staatsrechnungen noch aus den EFV-Rechnungen gehen die Kosten der Druckerzeugnisse hervor. Da sie keine eigene Rubrik darstellen, werden sie zumeist der Kategorie «Direktinformation» zugeordnet und die Kosten sind auf Personal- und Sachaufwand verteilt. Die detaillierten Kosten der Publikationen sind nur anhand der Buchhaltung der Verwaltungseinheiten selbst erkennbar. Zudem ist die Kategorisierung der «Hoheitlichen Publikationen» durch die Verwaltungseinheiten nicht eindeutig. Derartige Publikationen sollten eigentlich nicht der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet werden. Die PVK ist deshalb der Ansicht, dass die Kostentransparenz bei den Druckerzeugnissen nicht ausreichend ist.

<sup>72</sup> EFV: Staatsrechnungen von 2007 bis 2017 über die Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>73</sup> EFV, Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes Erhebungsverfahren 2017, S. 4: «Folgende Tätigkeitsfelder werden nicht erfasst: [...] – Bürgerbriefe, weil diese eine Amtshandlung darstellen, die nicht auf einen Informationssimpuls der Behörde zurückgeht».

<sup>74</sup> EFV, Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13. Sept. 2017.



## **Impressum**

### **Durchführung der Evaluation**

Dr. Raoul Kaenzig, PVK (Projektleitung)

Dr. Felix Strebel, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Christian Hirschi, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Simone Ledermann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

### **Externer Expertenbericht**

Emilie Flamand-Lew und Gaspard Ostrowski, *Evaluanda*

### **Dank**

*Die PVK dankt den Kommunikations- und Informationsdiensten der Bundesverwaltung und der Bundeskanzlei für die Bereitstellung der Dokumente und Daten sowie für deren Auskünfte und Erläuterungen. Besonderer Dank gilt der EFV für ihre Informationen. Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern sowie den Teilnehmenden an der Umfrage für ihre Verfügbarkeit und die übermittelten Informationen. Des Weiteren möchte sich die PVK bei Evaluanda für die gute Zusammenarbeit im Rahmen des erteilten Auftrags bedanken.*

### **Kontakt**

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel.: +41 58 322 97 99

E-Mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe > Kommissionen > Parlamentarische  
Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Französisch*

