

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische
Verwaltungskontrollstelle
CH-3003 Bern

**Die Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung
nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten
Ende Januar 1996 und im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse
vom März 1996**

Arbeitsbericht

zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

Bern, im Oktober 1996

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze

L'essentiel en bref

L'essenziale in breve

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Résumé et conclusions

Riassunto e conclusioni

Arbeitsbericht

Inhalts- und Abkürzungsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung

Kapitel 2: Einführung

Kapitel 3: Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996

Kapitel 4: Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996

Kapitel 5: Fazit

Anhang

A) Liste der von der Presse zitierten Personen und ihre Wortmeldungen

B) Ausgewählte Literatur zum Thema

Herausgeber: Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, 3003 Bern

Druck: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

Vertrieb: Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle im Rahmen ihrer Inspektion zu den Vorkommnissen im EMD beauftragt, die Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung bei zwei departmentsübergreifenden Ereignissen zu untersuchen: erstens bei der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996 („Fall Nyffenegger“) und zweitens im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996 (mögliche Übertragbarkeit des „Rinderwahnsinns“ auf den Menschen). Insbesondere sollte geklärt werden, welche Probleme bei der offiziellen Information aufgetreten sind und auf welche möglichen Ursachen diese zurückzuführen sind.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle kommt aufgrund ihrer Abklärungen zu folgenden Ergebnissen:

- Die offizielle Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten war zu Beginn durch ein als mangelhaft zu bezeichnendes Informationsmanagement und durch eine teilweise fehlende inhaltliche Kohärenz der Verlautbarungen geprägt. Als Ursachen zu nennen sind Interessenkonflikte und streckenweise mangelnde Koordination zwischen den beteiligten Stellen, die gewählte passive Informationsweise sowie der Umstand, dass anfänglich niemand die Gesamtverantwortung übernahm, um zuhanden der Öffentlichkeit eine einheitliche Information zu gewährleisten.
- Im BSE/CJD-Kontext haben die Behörden mit ihrer Information leicht verzögert auf die Ereignisse reagiert, was primär darauf zurückzuführen ist, dass die Einbindung verschiedener betroffener Bundesämter die Reaktionszeit verlängert hat. Ferner sind - bedingt durch die Schwierigkeit der Materie und die spezifischen Problemwahrnehmungen und Interessenlagen der beteiligten Dienststellen - vereinzelt inhaltliche Widersprüche bei der Information der Öffentlichkeit festzustellen.

Bei beiden untersuchten Ereignissen haben Bundesrat und Bundesverwaltung den Anspruch der Öffentlichkeit auf eine einheitliche, frühzeitige, kontinuierliche und sachliche Information bezüglich Einheitlichkeit und Frühzeitigkeit nicht in allen Belangen erfüllt.

L'essentiel en bref

Dans le cadre de l'inspection sur les incidents survenus au DMF, la Commission de gestion du Conseil national a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration d'examiner la politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors des deux événements supradépartementaux suivants: le premier à la suite de l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF à la fin du mois de janvier 1996 ("affaire Nyffenegger") et le deuxième dans le contexte des événements de mars 1996 liés à l'ESB/MCJ (transmission possible de la "maladie de la vache folle" à l'homme). Il s'agissait notamment d'examiner les problèmes survenus en matière d'information officielle et de s'interroger sur leurs causes.

A la suite de ses investigations, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration est arrivé aux résultats suivantes:

- L'information officielle après l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF a été au départ caractérisée par une gestion de l'information qualifiée d'insuffisante et en partie par un manque de cohérence dans le contenu des informations divulguées. Ces problèmes étaient dus à des conflits d'intérêt et à un manque de coordination entre les services concernés ainsi qu'à la politique d'information passive choisie et au fait qu'au départ personne n'a assumé la responsabilité générale, afin de garantir une information cohérente du public.
- Dans le cadre des événements liés à l'ESB/MCJ, les autorités concernées ont réagi aux événements au moyen d'une information légèrement différée. Le fait que plusieurs offices fédéraux étaient impliqués a de toute évidence retardé le temps de réaction. Par ailleurs, des contradictions sont apparues au niveau de l'information du public, en partie dues à la complexité de la matière, à la perception spécifique des problèmes et aux propres centres d'intérêt des services concernés.

Les résultats de l'enquête sur les deux événements ont permis de relever que face au droit du public à une information cohérente, rapide, continue et objective, le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont pas répondu dans tous les domaines aux exigences de cohérence et de rapidité.

L'essenziale in breve

Nell'ambito dell'ispezione sugli eventi in seno al DMF, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione di esaminare la politica di informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale in due episodi interdipartimentali: in relazione all'arresto di un ex funzionario del DMF avvenuto alla fine del gennaio 1996 ("caso Nyffenegger") e nell'ambito degli eventi del marzo 1996 legati all'ESB/MCJ (possibile trasmissione all'uomo della "malattia della vacca pazza"). In particolare, occorre accertare quali fossero i problemi insorti nell'ambito dell'informazione ufficiale e le possibili cause.

Al termine degli accertamenti, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione è giunto ai seguenti risultati:

- L'informazione ufficiale in seguito all'arresto di un ex funzionario del DMF è stata inizialmente caratterizzata da una gestione definita carente e da un'insufficiente coerenza di contenuto nelle dichiarazioni rilasciate. I motivi sono da ricondurre alla presenza di conflitti di interessi e al coordinamento a tratti carente fra i servizi interessati, nonché al fatto che si sia optato per un'informazione passiva e che, all'inizio, nessuno abbia assunto la responsabilità generale di garantire un'informazione coerente del pubblico.
- Nell'ambito degli eventi legati all'ESB/MCJ, le autorità hanno reagito agli eventi informando il pubblico con un leggero ritardo soprattutto a causa del fatto che il coinvolgimento dei vari uffici interessati ha rallentato i tempi di reazione. Inoltre, sono state rilevate contraddizioni isolate nell'informazione al pubblico - dovute alla complessità della materia stessa, nonché ai diversi approcci ed interessi specifici dei servizi interessati.

In entrambi gli eventi esaminati, il Consiglio federale e l'Amministrazione della Confederazione non sempre hanno ossequiato il diritto del pubblico di ricevere un'informazione coerente, rapida, continua e oggettiva, segnatamente per quanto concerne la coerenza e la tempestività.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Auftrag und Untersuchungsfragen

Die Sektionen „Behörden“ und „Mittleinsatz“ der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) haben im Rahmen ihrer Abklärungen zu den Vorkommnissen im EMD der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) den Auftrag erteilt, die **Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung bei zwei departementsübergreifenden Ereignissen** zu untersuchen. Die Ereignisse in Kürze:

- **Die offizielle Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996:** Die Bundesanwaltschaft und der EMD-Informationsdienst orientierten erstmals am 26.1.1996 mit einem Pressecommuniqué über die zwei Tage zuvor erfolgte Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten Oberst Friedrich Nyffenegger wegen Verdachts auf Verletzung von Informationsschutzvorschriften und Vermögensdelikten. In verschiedenen Medien kam es in den folgenden Tagen zu Spekulationen über die Schwere des Falles und zu Kritik an der Informationspolitik von Bundesrat, Bundesverwaltung und Justizbehörden.
- **Die offizielle Information im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996:** Nach der Veröffentlichung einer britischen Studie über einen möglichen Zusammenhang zwischen BSE („Rinderwahnsinn“) und einer bisher nicht bekannten Variante von CJD (Creutzfeldt-Jakob-Disease) am 20.3.1996 erliessen verschiedene Länder Importverbote für britisches Rindfleisch, unter ihnen auch die Schweiz. Angesichts einer verunsicherten Bevölkerung starteten die eidgenössischen Behörden ab 25.3.1996 eine Informationsoffensive.

Folgende Fragen waren für diese beiden Ereignisse zu beantworten:

1. Wie wurde die offizielle Information durch die Presse aufgenommen?
2. Welche Probleme haben sich bei der offiziellen Information ergeben?
3. Was sind mögliche Ursachen für die aufgetretenen Probleme?

Ferner galt es bei der Untersuchung zu prüfen, inwieweit in den beiden untersuchten Fällen den Empfehlungen der GPK zur Information der Öffentlichkeit nach den Erfahrungen im Zusammenhang mit Tschernobyl Rechnung getragen wurde (vgl. den Bericht der GPK vom 10. November 1988, BBl 1989 I 698).

Ausgangspunkt der Fragestellung der Untersuchung bildet der **Informationsauftrag der Behörden**. Dieser beruht derzeit auf verschiedenen Rechtsnormen aus den 70er Jahren (Auskunftspflicht gemäss Art. 8 VwOG vom 19. September 1978, SR 172.010; Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde vom 28. August 1974, IV: Information der Öffentlichkeit, Ziff. 54, BBl 1975 II 1009). Mit den das Informationswesen betreffenden Bestimmungen im RVOG, das in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 verworfen wurde, wäre der Informationsauftrag aktualisiert und teilweise neu definiert worden (BBl 1995 IV 451). Den dort festgehaltenen **informationpolitischen Grundsätzen** ist ein, wenn auch nicht rechtsverbindlicher, so doch **programmatischer Charakter** zuzuschreiben. Dies zeigt sich darin, dass der bundesrätliche Entwurf zur revidierten Fassung des Gesetzes, der in der Dezembersession 1996 vom Ständerat als Erstrat behandelt wird, an den entsprechenden Bestimmungen ohne Änderungen festhält. Deshalb werden diese Grundsätze bei der Bestimmung des behördlichen Informationsauftrages beigezogen, auch wenn sie (noch) nicht rechtsverbindlich sind (Näheres dazu in Kapitel 2.1 des Arbeitsberichtes).

Aus den erwähnten Grundlagen lässt sich ein Anspruch der Öffentlichkeit auf eine **einheitliche, frühzeitige, kontinuierliche sowie sachliche Information durch die Behörden** ableiten, soweit ein allgemeines Interesse daran vorhanden ist und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Inwieweit dieser Anspruch bei der offiziellen Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten und im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse erfüllt wurde, bildet somit das Beurteilungskriterium zur Beantwortung der Fragen.

2 Vorgehen der PVK

Zur Beantwortung der drei oben erwähnten Untersuchungsfragen wählte die PVK einen **dreifachen methodischen Zugang**. Die Frage nach der Aufnahme der offiziellen Information in der Presse wurde mittels einer **systematischen inhaltlichen Presseauswertung** beantwortet. Probleme der Information durch Bundesrat und Bundesverwaltung und ihre möglichen Ursachen wurden anhand von **Dokumentenanalysen** und **Interviews** ermittelt. Zum einen führte die PVK **eine Reihe offen gehaltener Leitfadeninterviews mit Informationsproduzenten und -vermittlern aus der Bundesverwaltung** durch. Zum anderen wurde in **Gruppengesprächen mit Journalisten** die Perspektive der „Informationsverarbeiter“ ermittelt.

3 Methodische und thematische Einschränkungen

Die wichtigste Einschränkung der vorliegenden Untersuchung ergibt sich aus dem Umstand, dass sie sich auf zwei Einzelfälle bezieht. Ihre Ergebnisse und die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden, sind über diese zwei Beispiele hinaus **nicht verallgemeinerungsfähig**.

Eine weitere Einschränkung betrifft den Umstand, dass der **Untersuchungszeitraum auf zehn Tage** nach Eintreten des jeweiligen „krisenauslösenden“ Momentes beschränkt wurde. Thematisch lag das Schwergewicht der Untersuchung auf der **externen Information** von Bundesrat und Bundesverwaltung. Fragen der behördeninternen Information, welche der externen Information naturgemäss vorangeht, wurden - wo nötig - ebenfalls berücksichtigt. Im weitem konzentrierte sich die PVK auf die **indirekte Information**, bei der die amtliche Kundgabe via (Bundeshaus-)Journalisten an die Öffentlichkeit gelangt. Dies bedeutet, dass Bundesrat und Verwaltung in diesen Fällen keinen Einfluss darauf haben, ob und wie die Medien ihre Information verarbeiten bzw. interpretieren. Ein weiterer Untersuchungsschwerpunkt lag schliesslich auf der **offiziellen Information**, die in Form von Medienkonferenzen, Pressemitteilungen und

-unterlagen oder in Form von Aussagen, die von Vertretern des Bundes auf Anfragen von Journalisten oder Agenturen gemacht werden, erfolgte.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die PVK davon ausgeht, dass die vorliegende Untersuchung ein Beitrag zur **Verortung möglicher struktureller Probleme** bei der Information der Öffentlichkeit darstellen soll. In diesem Sinne sind auch die aus den beiden Fällen gezogenen Schlussfolgerungen zu würdigen.

4 Gemeinsamkeiten der untersuchten Ereignisse

Die Information der Öffentlichkeit in den beiden Fällen weist - ungeachtet all ihrer Unterschiede - **vier Gemeinsamkeiten** auf:

- **Erstens** handelte es sich um eine Informationstätigkeit, die **nicht im Rahmen des „courant normal“** erfolgte. Im Falle des verhafteten ehemaligen EMD-Beamten trat die „Krise“ relativ abrupt ein, während es sich bei der Frage der möglichen Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen um eine schwelende Problematik handelt, die im Frühjahr aufgrund neuer Forschungsergebnisse eine intensivierete Aktualität und Medienaktivität erlangte.
- In beiden Fällen waren **zweitens mehr als ein Bundesamt bzw. Departement von den Entwicklungen betroffen**.
- Die beiden Ereignisse erfuhren **drittens ein ausgeprägtes Medienecho**,
- und die offizielle Informationspolitik wurde **viertens** - aus teilweise verschiedenen Gründen und im Fall BSE/CJD mit viel geringerer Intensität - Gegenstand der **Medienkritik**.

5 Die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996

5.1 Aufnahme der offiziellen Information in der Presse

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die **offizielle Informationspolitik im vorliegenden Fall in breitem Umfang in der Schweizer Presse thematisiert und dabei v. a. kritisiert** worden ist.

Auf heftige Kritik stiess der Umstand, dass die erste Pressemitteilung von Bundesanwaltschaft (BA) und EMD über die laufenden Ermittlungen an einem Freitag nachmittag veröffentlicht wurde. Zudem wurde moniert, dass dieses **Communiqué von den zuständigen politischen Behörden nicht vertrauensbildend begleitet** und politisch eingeordnet worden sei, und man auch später davon Abstand nahm, die aufgrund von journalistischen Spekulationen und Recherchen über das Wochenende bekanntgewordenen Fakten zu bestätigen oder zu dementieren. Die **Informationsstrategie der involvierten Stellen** diene weder einer effizienten Ermittlungstätigkeit, noch stehe sie im Dienste der Unschuldsvermutung und des Persönlichkeitsschutzes der Verhafteten, wurde weiter kritisiert. Auch verlange das **aktuelle medienpolitische Umfeld** von Behörden und Justiz ein adäquates Vorgehen in der Information. Laut Pressestimmen hat der vorliegende Fall zudem gezeigt, dass bisher **keine krisenfeste Informationspolitik** konzipiert worden sei, sondern sich die offizielle Information vielmehr als eine auf Schönwetterlagen eingeübte Öffentlichkeitsarbeit entpuppt habe. Schliesslich wurde die Information der Untersuchungsbehörden, der Bundesverwaltung und des Bundesrates als **verwirrlich und wenig kohärent** bezeichnet und den informierenden Stellen wurde vorgeworfen, dass die Koordination offensichtlich nicht gespielt habe.

5.2 Probleme und ihre möglichen Ursachen

5.2.1 Informationsmanagement in den ersten Tagen

Beim **Informationsmanagement** in den ersten Tagen sind verschiedene Probleme aufgetreten, welche die Eigendynamik der Ereignisse letztlich ausgelöst haben. Aufgrund der Abklärungen der PVK sind dabei insbesondere der Zeitpunkt der **Veröffentlichung des ersten Communiqués** auf Anfrage eines Journalisten an einem Freitag nachmittag, die fehlende klare Bestimmung einer Ansprechperson und die fehlende vertrauensbildende Begleitung (durch politische oder Strafverfolgungsbehörden) zu nennen.

Die Ergebnisse der Untersuchung der PVK deuten darauf hin, dass sich ein Grossteil dieser Probleme auf **das Spannungsfeld und die Interessenkonflikte zwischen Justiz und Politik** zurückführen lassen. So waren sowohl die BA und Militärjustiz als auch das EMD - allerdings in unterschiedlicher Weise - **betroffen und interessiert**. Die Interessenkonflikte zwischen Vertretern dieser Stellen traten zwar bereits im Vorfeld der Information der Öffentlichkeit zutage, wurden jedoch im Hinblick auf ihre informationspolitischen Konsequenzen offensichtlich nicht bereinigt, sondern in der Folge teilweise sogar öffentlich ausgetragen.

5.2.2 Informationsvorsprung der Medien

Der vorliegende Fall ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass **journalistische „Paralleluntersuchungen“** während zehn Tagen ständig neue Aspekte rund um das Verfahren und den verdächtigten Oberst zutage brachten. Die informierenden Behörden gerieten dadurch offensichtlich in einen **informationspolitischen „Zugzwang“**, indem sie sich mehrmals gezwungen sahen, auf Medienberichte und -kommentare zu reagieren; der eigene Handlungsspielraum wurde so eingeschränkt.

Aufgrund der Abklärungen der PVK ist zu vermuten, dass die **passive Informationsweise** die Spekulationen und Recherchen zahlreicher Journalisten im vorliegenden Fall zumindest mitverursacht hat. Unter Anerkennung der Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden stellt sich die Frage, inwieweit diese Informationsstrategie der **gewandelten Medienlandschaft** (Stichworte: Recherchenjournalismus, Indiskretionen und im

Vergleich zu den amtlichen Informationsdiensten grosse personelle Ressourcen) heute noch Rechnung zu tragen vermag.

5.2.1 Widersprüchliche und verwirliche Information

Die offizielle Information von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten war durch eine **verwirliche Vielzahl von Stellungnahmen mit teilweise widersprüchlichen Inhalten** gekennzeichnet. Rund 20 Amts- und Magistratspersonen haben sich zum Fall in der einen oder anderen Weise geäußert. **Die Stimme des Bundesrates als Kollegialbehörde** hat in den ersten acht Tagen jedoch **gefehlt**. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass es sich im vorliegenden Fall an und für sich nicht um ein Bundesratsgeschäft gehandelt hat, auch wenn er dies zu einem späteren Zeitpunkt geworden ist.

Aufgrund der Abklärungen der PVK ist zu vermuten, dass eine Hauptursache für den „Informationswirrwarr“ im vorliegenden Fall in der mehrere Tage dauernden **mangelnden Koordination und Absprache der involvierten Stellen und Personen** lag. Ferner kann festgehalten werden, dass während rund einer Woche **niemand die Gesamtverantwortung** für die offizielle Information in diesem departementsübergreifenden, zwei Gewalten und mehrere Bundesräte betreffenden Ereignis übernahm, um zuhanden der Öffentlichkeit eine einheitliche Information zu gewährleisten.

6 Die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996

6.1 Aufnahme der offiziellen Information in der Presse

Im Gegensatz zum „Fall Nyffenegger“ wurden die amtlichen Informationsleistungen im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse in der Presse **nur punktuell und am Rande thematisiert**. Kritisiert wurde insbesondere, dass **zwischen den getroffenen Massnahmen und der vorherigen Information und Haltung der Behörden Widersprüche bestanden**. Als weiterer Problembereich erwies sich die Vermittlung von **Information**,

die sich nicht auf hinreichend gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse stützen kann. So wurde von einzelnen Pressestimmen kritisiert, die **amtliche Information sei zu wissenschaftslastig** gewesen und habe **die Bevölkerung eher verunsichert als aufgeklärt**.

6.2 Probleme und ihre möglichen Ursachen

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Fall BSE/CJD nicht nur die Printmedien die offizielle Informationspolitik wenig thematisiert haben, sondern dass auch aufgrund der Abklärungen der PVK die **Information der Öffentlichkeit grossmehrheitlich als zufriedenstellend bis gut** zu bezeichnen ist. Im folgenden können die amtlichen Informationsleistungen allerdings nicht gesamthaft gewürdigt werden, da wir uns auf die zu beantwortenden Fragen beschränken.

6.2.1 Verzögerte informationspolitische Reaktion der Behörden auf die Ereignisse

Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass die involvierten Behörden leicht **verzögert mit ihrer Information** auf die Ereignisse reagiert haben. Während man **anfänglich vorwiegend passiv** auf Medienanfragen informiert hatte, setzten nach dem Wochenende vom 23./24.3.1996 **breite Informationsbemühungen** (Pressekonferenzen, Medienauftritte von Amtsdirektoren, Telefon-Hotline, Internet-Informationssseite etc.) ein, die zum Hauptziel hatten, der Verunsicherung in der Bevölkerung und der sinkenden Nachfrage nach Rindfleisch entgegenzutreten.

Die Untersuchung der PVK hat gezeigt, dass wohl verschiedene Gründe dafür ausschlaggebend gewesen sind, dass die (aktive) amtliche Information mit einer leichten Verzögerung einsetzte. Zum einen hatte man auf Behördenseite ein derart grosses **Medienecho nicht erwartet**. Zum anderen spielten sich die Ereignisse unmittelbar **vor einem Wochenende** ab; zu diesem Zeitpunkt scheinen einige Informationsdienste schwächer besetzt zu sein. Eine weitere Erklärung für die verzögerte Reaktion ergibt sich aus der Tatsache, dass **mehrere Bundesämter von den Entwicklungen rund um den „Rinderwahnsinn“ betroffen waren**, und die Einbindung verschiedener Dienst-

stellen mit ihren je spezifischen Interessenlagen eine gewisse Trägheit im Prozessverlauf verursacht hat.

6.2.2 Inhaltliche Widersprüche

Die Dokumentenanalyse der PVK hat ergeben, dass bei der Information der Öffentlichkeit im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse **verschiedene inhaltliche Inkohärenzen** zu verzeichnen sind. So etwa in der Frage, wie das Risiko, Rindfleisch zu essen, einzuschätzen ist oder bezüglich der Gründe, die zum Schweizer Importverbot für britisches Rindfleisch geführt haben. Ob diese Widersprüche allerdings **von der Empfängerseite** (Journalisten und letztlich der Öffentlichkeit) **wahrgenommen wurden**, kann im Rahmen dieser Untersuchung **nicht entschieden** werden. Bezeichnenderweise unterschied sich die Meinung der befragten Personen aus der Bundesverwaltung in diesem Punkt deutlich von derjenigen der Medienschaffenden, welche übereinstimmend inhaltliche Widersprüche in der amtlichen Information orteten.

Die aufgrund der Dokumentenanalyse herausgearbeiteten inhaltlichen Widersprüche der amtlichen Information lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. So ist es zum einen äusserst schwierig, ein **wissenschaftlich nicht genau einschätzbares Risiko** zu kommunizieren und entsprechende Verhaltensanweisungen zu formulieren. Zum anderen hängen einige Widersprüche vermutlich auch damit zusammen, dass **mehrere Dienststellen** (v. a. zwei Bundesämter, ein Departement (EVD) sowie der Gesamtbundesrat) in der Sache BSE und ihrer möglichen Übertragbarkeit **informierten**. Auf der **horizontalen Ebene** erklären sich inhaltliche Widersprüche zwischen Vertretern **verschiedener Bundesämter** mit deren jeweiligen Aufgabengebieten, der damit verbundenen **unterschiedlichen Problemwahrnehmung und Interessenlage**. Hinzu kommt im vorliegenden Fall zusätzlich eine **vertikale Dimension der Informationsvermittlung und Koordination** zwischen Bundesamt, Departement und Gesamtbundesrat, die wohl ebenfalls für gewisse inhaltliche Inkohärenzen verantwortlich war. Eine weitere Ursache für die festgestellten Widersprüche lag im Umstand, dass **Massnahmen getroffen** wurden, die **im Gegensatz zur bisherigen Haltung und Information der Behörden** standen: Einen derartigen inneren Widerspruch kann auch die Information nicht auflösen.

7 Die Information der Öffentlichkeit im Lichte früherer Empfehlungen der GPK

Im Rahmen ihrer Inspektion zu den Massnahmen nach Tschernobyl befasste sich die GPK-N 1987/88 u. a. mit dem Aspekt der Information der Öffentlichkeit. Sie würdigte die Neuschaffung einer Informationszentrale im Rahmen des Stabes Bundesrat, die bei allen ausserordentlichen Lagen und Ereignissen, die den Bund betreffen, eine rasche und koordinierte Information zu gewährleisten hat. Ihre Empfehlungen lauteten, dass **alle Mitarbeiter**, die im Ernstfall Informationen herausgeben müssen, **hierfür ausgebildet** sein sollen und **darauf vorbereitet** werden. Ferner empfahl die GPK, dass **die amtliche Information im Umfeld freier Medientätigkeit verdeutlicht** und besser zur Geltung gebracht werden müsse.

Auch wenn es sich bei den zwei untersuchten Ereignissen nicht um ausserordentliche Lagen im obgenannten Sinne handelte, hat die PVK die Frage geprüft, inwieweit die Empfehlungen der GPK in den vorliegenden Fällen befolgt wurden. Bezüglich der ersten Empfehlung haben die Abklärungen der PVK ergeben, dass in beiden Fällen **hierfür ausgebildete Personen mit journalistischen Erfahrungen** mit der Information betraut waren. Im Zusammenhang mit der zweiten Empfehlung - Verdeutlichung der amtlichen Information im Umfeld der Medientätigkeit - ist eine differenzierte Sichtweise notwendig. Während der „Fall Nyffenegger“ durch **Indiskretionen, Spekulationen und Medienrecherchen** gekennzeichnet ist, hat im Falle der BSE/CJD-Ereignisse die **grosse Informationsflut aus verschiedenen Kreisen** (Wissenschaftler, Konsumentenorganisationen, Bauernverbände, Meldungen aus dem Ausland etc.) die Verdeutlichung der amtlichen Information erschwert, doch wurde sie als solche zur Geltung gebracht.

8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der vorliegenden Untersuchung der Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung **bei zwei departementsübergreifenden Ereignissen** (Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996, BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996) waren **drei Fragen** zu beantworten.

Wie wurde die offizielle Information durch die Presse aufgenommen?

Im Fall der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten im Januar 1996 wurde die offizielle Information **in breitem Umfang in der Schweizer Presse thematisiert und v. a. kritisiert**. Auf Kritik stiess dabei nicht nur die **Informationsstrategie** der beteiligten Stellen, sondern auch die **Informationspolitik** von Bundesrat und Bundesverwaltung, die als **verwirrlich und wenig kohärent** bezeichnet wurde.

Demgegenüber wurden die amtlichen Informationsleistungen **im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse in der Presse nur punktuell und am Rande thematisiert**. Moniert wurde v. a., dass zwischen den getroffenen Massnahmen und der vorherigen Information und Haltung der Behörden **Widersprüche** bestanden hätten sowie der Umstand, dass die Bevölkerung durch eine **zu wissenschaftslastige amtliche Information** eher verunsichert als aufgeklärt worden sei.

Welche Probleme haben sich bei der offiziellen Information ergeben?

Was sind mögliche Ursachen für die aufgetretenen Probleme?

Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass bei der **Information der Öffentlichkeit nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten** im wesentlichen **drei Problem-bereiche und ihre jeweiligen Ursachen** zu nennen sind. Erstens war das **Informationsmanagement** in den ersten Tagen bezüglich mehrerer Punkte **mangelhaft**. Die

aufgetretenen Mängel lassen sich dabei zum Grossteil auf das **Spannungsfeld und die**

Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Stellen (EMD, Bundesanwaltschaft und Militärjustiz) und den Umstand, dass die Frage der **Federführung für die Information offensichtlich nicht klar** war, zurückführen. Ein zweiter Problembereich bestand darin, dass die informierenden Behörden im vorliegenden Fall durch den **Informationsvorsprung der Medien** in einen eigentlichen „informationspolitischen Zugzwang“ gerieten. Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass die gewählte **passive Informationsweise** diese Dynamik zumindest mitverursacht hat. Ein dritter Problembereich bestand schliesslich darin, dass die offizielle Information durch **mangelnde inhaltliche Kohärenz** gekennzeichnet war. Verursacht wurde diese nicht nur durch den Umstand, dass die **Koordination und Absprache der beteiligten Stellen und Personen nicht spielte**, sondern auch dadurch, dass offensichtlich **niemand die Gesamtverantwortung** für die Information aus Bundesbern übernahm, um zuhanden der Öffentlichkeit eine einheitliche Information zu gewährleisten.

Im **Kontext der BSE/CJD-Ereignisse** traten gemäss der Untersuchung der PVK zwei, teilweise anders gelagerte Probleme auf. Erstens haben die beteiligten Behörden leicht **verzögert mit ihrer Information** auf die Ereignisse reagiert. Dies erklärt sich nicht nur damit, dass das **grosse Medienecho auf Behördenseite nicht erwartet** wurde, sondern auch mit dem Umstand, dass die **Einbindung verschiedener betroffener Bundesämter offensichtlich die Reaktionszeit verzögert** hat. Als zweiten Problembereich sind **verschiedene inhaltliche Widersprüche** bei der Information der Öffentlichkeit zu nennen. Diese hängen mit der Schwierigkeit zusammen, ein **wissenschaftlich nicht genau einschätzbares Risiko** zu kommunizieren; ferner mit dem Umstand, dass **mehrere Dienststellen mit je spezifischen Problemwahrnehmungsmustern und Interessenlagen informierten** und schliesslich damit, dass sich die **getroffenen Massnahmen im Gegensatz zur bisherigen Haltung und Information der Behörden** befanden.

8.2 Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Abklärungen der PVK bildete der Informationsauftrag der Behörden. Aufgrund der eingangs erwähnten Grundlagen besteht dieser darin, dass die Öffentlichkeit einen Anspruch hat auf eine **einheitliche, frühzeitige, kontinuierliche und sachliche Information durch die Behörden**, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

Die Ergebnisse der Untersuchung können dahingehend gewürdigt werden, dass Bundesrat und Bundesverwaltung diesen Anspruch nicht in allen Belangen eingelöst haben. So ist insbesondere festzuhalten, dass **der Anspruch der Öffentlichkeit auf eine einheitliche und frühzeitige Information nur bedingt erfüllt** wurde. Unter Anerkennung der Dynamik und Komplexität, die derartige Ereignisse aufweisen können, bleibt die Forderung bestehen, wonach Bundesrat und Bundesverwaltung auch in departementsübergreifenden, mehrere Bundesämter, verschiedene Gewalten oder mehrere Bundesräte betreffenden „Krisensituationen“ diesen Anspruch einzulösen haben.

Sprache des Originaltextes: Deutsch

Résumé et conclusions

1 Mandat et enquête

Dans le cadre de l'examen des incidents survenus au DMF, les sections "Autorités" et "Ressources" de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) ont chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'enquêter **sur la politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors des deux événements supradépartementaux** suivants :

- **L'information officielle après l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF à la fin janvier 1996:** Le Ministère public de la Confédération (MPC) et le service d'information du DMF ont livré la première information concernant l'arrestation de l'ancien fonctionnaire du DMF, le colonel Friedrich Nyffenegger, au moyen d'un communiqué de presse diffusé deux jours après cet événement, soit le 26 janvier 1996. Les motifs invoqués étaient la présomption de violation de prescriptions régissant la protection des informations ainsi que des délits présumés contre le patrimoine. Au cours des jours suivants, divers médias se sont livrés à des spéculations sur la gravité de l'affaire et ont critiqué la politique d'information du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des autorités judiciaires.
- **L'information officielle dans le contexte des événements de mars 1996 liés à l'ESB/MCJ:** Le 20 mars 1996, faisant suite à la publication d'une étude britannique sur l'existence possible d'un lien entre l'ESB (communément appelée "maladie de la vache folle") et une variante de MCJ (Maladie de Creutzfeldt-Jakob) inconnue jusqu'ici, plusieurs pays, dont la Suisse, ont interdit l'importation de la viande de boeuf britannique. Comme la population était très insécurisée, les autorités fédérales ont lancé une campagne d'information le 25 mars 1996.

L'OPCA a été chargé de répondre aux trois questions suivantes :

1. Comment la presse a-t-elle accueilli les informations officielles ?
2. A quels problèmes l'information officielle s'est-elle heurtée ?
3. Quelles sont les causes possibles des problèmes survenus?

Durant l'enquête, l'OPCA a également été chargé d'examiner dans quelle mesure il a été tenu compte dans ces deux affaires des recommandations en matière d'information du public que la CdG avait faites après l'accident de Tschernobyl (cf. le rapport de la CdG du 10 novembre 1988, "Mesures prises après la catastrophe de Tschernobyl", FF 1989 I 671).

C'est la **mission d'information des autorités** qui est au coeur de l'examen. Actuellement, cette mission repose sur diverses normes juridiques datant des années septante (Devoir d'information selon l'article 8 de la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale du 19 septembre 1978 [LOA], RS 172.010 ; Directives sur la gestion des affaires administratives de la Confédération [DGA], IV: information du public, ch. 54, FF 1975 II 1021). Au travers de ses dispositions concernant l'information, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), refusée lors de la votation populaire du 9 juin 1996, aurait actualisé et en partie nouvellement défini la mission d'information (FF 1995 IV 454). Les **principes régissant la politique d'information** qui y sont énoncés, bien que n'étant pas de nature obligatoire, sont malgré tout **l'expression d'une volonté politique**. En effet, le projet de loi du Conseil fédéral dans sa version révisée, qui sera traité durant la session de décembre 1996 par le Conseil des Etats en tant que 1^{ère} chambre, ne prévoit pas de modifier ces dispositions. C'est la raison pour laquelle, même s'ils ne sont pas (encore) en vigueur, il convient de tenir compte de ces principes pour la détermination de la mission d'information incombant aux autorités (pour plus de détails à ce sujet, voir le chapitre 2.1 du rapport de travail).

Les principes déjà évoqués permettent de déduire que le public a droit à une **information cohérente, rapide, continue et objective de la part des autorités**, pour autant qu'un intérêt général existe et que des intérêts publics ou privés prépondérants ne soient pas lésés. La mesure dans laquelle, après l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF et dans le contexte de l'ESB/MCJ, les autorités concernées ont tenu compte de ce droit à une information officielle constitue le critère de jugement permettant de répondre aux questions posées.

2 Procédure de l'OPCA

Afin de répondre aux trois questions mentionnées plus haut, l'OPCA a choisi une **approche combinant trois méthodes**. Pour répondre à la question concernant l'accueil réservé par la presse aux informations officielles, l'OPCA a procédé à un **examen systématique et matériel des informations publiées** par la presse. Les problèmes auxquels l'action d'information entreprise par le Conseil fédéral et l'administration fédérale s'est heurtée et leurs causes possibles ont été examinés au moyen d'**analyses documentaire** et d'**entretiens**. L'OPCA a d'une part procédé à une **série d'entretiens avec les personnes qui produisent et qui transmettent l'information au sein de l'administration fédérale**. D'autre part, il a également évalué la situation du point de vue des personnes qui "traitent l'information" au moyen de **discussions de groupes avec des journalistes**.

3 Restrictions d'ordre méthodique et thématique

La restriction principale grevant cette enquête est liée au fait qu'elle n'a porté que sur deux cas individuels. Les résultats qui en découlent et les conclusions qui peuvent en être tirées **ne sauraient donc être généralisés**.

Une autre restriction réside dans la **période couverte par l'enquête**. Elle a été **limitée aux dix jours** qui ont suivi les deux événements à l'origine de la "crise". En outre, l'accent a été mis sur l'examen de **l'information** que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont **transmise vers l'extérieur**. Toutefois, la circulation de l'information entre les diverses autorités précède naturellement la phase de transmission vers l'extérieur; dès lors, chaque fois que cela s'est avéré nécessaire, les questions concernant cette circulation interne ont également été prises en compte. De plus, l'OPCA a aussi porté toute son attention sur **l'information indirecte**, soit la publication officielle d'informations par le truchement des journalistes accrédités. Dans ce cas en effet, le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont d'influence ni sur la reprise ou non de l'information par les médias, ni sur leur manière de la traiter, respectivement de l'interpréter. Enfin, l'enquête a également approfondi les aspects de **l'information**

officielle sous ses diverses formes: conférences et communiqués de presse ainsi que déclarations des représentants de la Confédération sur demande de journalistes ou d'agences.

Enfin, il convient de relever que l'OPCA part de l'idée que cette enquête doit contribuer à **identifier d'éventuels problèmes structurels** concernant l'information du public. C'est donc également dans ce sens que doivent être appréciées les conclusions découlant des deux cas examinés.

4 Points communs aux deux événements examinés

Indépendamment de tout ce qui les différencie, l'information du public durant les deux événements en question présente **quatre points communs**:

- **Premièrement**, l'activité d'information ne s'est **pas déroulée dans un "courant normal"**. Dans le cas de l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF, la "crise" est survenue relativement abruptement. Dans celui concernant la transmissibilité possible de l'ESB à l'homme, ce sont de nouveaux résultats de recherches qui ont attisé une problématique qui couvait sous la cendre, au point que l'actualité du sujet est devenue brûlante et que les médias s'en sont saisi.
- Le fait que dans les deux cas l'**affaire touchait plus d'un office fédéral, respectivement plus d'un département**, constitue le **deuxième point commun**.
- **Troisièmement**, les deux cas ont eu un **écho très marqué dans les médias**.
- **Quatrièmement**, la politique d'information officielle a été, pour des raisons partiellement différentes et dans le cas de l'ESB/MCJ dans une mesure bien moindre, l'objet de la **critique des médias**.

5 L'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale après l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF à la fin janvier 1996

5.1 Accueil de l'information officielle par la presse

D'une manière générale, il convient de relever que, dans le cadre de la présente affaire, la **politique d'information officielle a été largement discutée et critiquée par la presse suisse.**

Le fait que le MPC et le DMF ont publié le premier communiqué de presse sur l'enquête en cours un vendredi après-midi a été vivement critiqué. La presse s'est également plainte du fait que **ce communiqué n'a pas été accompagné par les autorités politiques concernées de manière à instaurer un climat de confiance**, ni classé quant à sa portée politique. Cette critique concerne également le fait qu'elles n'ont ni confirmé ni démenti les faits révélés suite aux spéculations et aux travaux de recherche que les journalistes ont effectués durant le week-end. La critique a aussi porté sur le fait que **la stratégie d'information des services impliqués** n'a ni permis de mener des enquêtes efficaces, ni favorisé la présomption d'innocence ou la protection de la personnalité du prévenu. L'**environnement médiatique actuel** demande de la part des autorités et de la Justice un comportement adéquat en matière d'information. Selon des voix de la presse, ce cas a de plus montré qu'**aucune politique d'information de crise** n'a été mise en oeuvre jusqu'à présent, mais qu'au contraire, l'information officielle s'avère être en fait bien plus un service de relations publiques habitué à de bonnes conditions météorologiques. Enfin, l'information des autorités d'instruction, de l'administration fédérale et du Conseil fédéral a été décrite comme étant **source de confusion et peu cohérente**. Il a été également reproché aux services d'information, de n'avoir pas assuré de manière évidente la coordination.

5.2 Les problèmes et leurs causes possibles

5.2.1 La gestion de l'information au cours des premiers jours

La **gestion de l'information** au cours des premiers jours a été confrontée à divers problèmes qui ont déclenché la dynamique des événements. L'enquête de l'OPCA a permis d'identifier les points faibles principaux suivants: le choix du vendredi après-midi pour la **publication du premier communiqué de presse** sur demande d'un journaliste, le fait qu'aucune personne de contact n'ait été désignée et l'absence d'un accompagnement de la part des autorités politiques ou judiciaires instaurant un climat de confiance.

Les résultats de l'enquête de l'OPCA montrent qu'en grande partie, ces problèmes proviennent des **tensions et conflits d'intérêts entre la justice et la politique**. Ainsi, tant le MPC, la Justice militaire que le DMF - par ailleurs de manière différente - étaient **concernés et intéressés** par cette affaire. Les conflits d'intérêts entre les représentants de ces services sont déjà apparus avant la publication de l'information. Toutefois, en raison des conséquences en matière de politique d'information, ils n'ont de toute évidence pas été résolus à ce stade. Au contraire, ils ont par la suite même été partiellement réglés publiquement.

5.2.2 La longueur d'avance des médias

Le cas présent est tout particulièrement marqué par le fait que, durant dix jours, des **"investigations parallèles de journalistes"** ont constamment révélé de nouveaux aspects concernant la procédure et le colonel suspecté. Les autorités d'information ont de toute évidence perdu l'initiative et se sont laissé entraîner dans une **politique d'information défensive**. Elles ont en effet été plusieurs fois obligées de réagir suite à des articles et des commentaires des médias, ce qui a naturellement restreint leur propre marge de manoeuvre.

Les travaux de l'OPCA permettent de supposer que la **politique d'information passive** des autorités concernées a pour le moins été l'une des causes des spéculations et des investigations de nombreux journalistes dans cette affaire. Tout en reconnaissant l'indépendance des autorités judiciaires, il faut se poser la question de savoir si cette stratégie

d'information est encore adaptée à **un paysage médiatique en mutation** (mots clé: journalisme d'investigation, indiscretions et, en comparaison avec celles des services d'information officiels, ressources importantes).

5.2.3 Information contradictoire et source de confusion

L'information officielle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale après l'arrestation de l'ancien fonctionnaire du DMF a été marquée par un nombre de **prises de positions confuses au contenu partiellement contradictoire**. Environ 20 fonctionnaires et magistrats se sont exprimés d'une manière ou d'une autre sur cette affaire. Cependant, durant les huit premiers jours, **la voix du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale a fait défaut**. La raison de cette absence réside entre autres dans le fait que cette affaire n'était pas du ressort du Conseil fédéral. Elle ne l'est devenue que plus tard.

L'enquête de l'OPCA permet de supposer que, dans le cas présent, la raison principale de cette confusion qui a grevé l'information réside dans le **manque de coordination et de concertation entre les personnes et les services impliqués** qui a duré plusieurs jours. De plus, il convient de relever que, durant presque une semaine, **personne n'a pris la responsabilité générale** de l'information officielle concernant cet événement supradépartemental touchant deux pouvoirs et plusieurs conseillers fédéraux, afin de garantir une information cohérente du public.

6 L'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans le contexte des événements de mars 1996 liés à l'ESB/MCJ

6.1 Accueil de l'information officielle par la presse

Contrairement à ce qui s'est passé dans l'"affaire Nyffenegger", l'information officielle dans le contexte des événements liés à l'ESB/MCJ n'a été que **ponctuellement et marginalement discutée** dans la presse. Ce sont surtout les **contradictions entre, d'une part, les mesures qui ont été prises et, d'autre part, l'information et**

L'attitude antérieures des autorités qui ont été critiquées. En outre, bien que d'une nature différente, le fait que **l'information à transmettre ne puisse s'appuyer sur des connaissances suffisamment établies du point de vue scientifique**, représente également un problème. Quelques voix, issues de la presse, ont critiqué **l'information officielle qui était trop scientifique; elle n'a pas informé mais plutôt insécurisé le public.**

6.2 Les problèmes et leurs causes possibles

Dans le cas de l'ESB/MCJ, il faut tenir compte du fait que non seulement la presse écrite a relativement peu discuté de la politique d'information officielle, mais encore que, selon l'enquête de l'OPCA, d'une manière générale **l'information du public peut être qualifiée de satisfaisante à bonne**. Etant donné que l'OPCA se limite à répondre aux questions posées, il n'a pas été jusqu'à évaluer l'action d'information officielle dans son ensemble.

6.2.1 Réactions différées des autorités par rapport aux événements

Comme les résultats de l'enquête de l'OPCA l'ont révélé, les autorités concernées ont réagi en diffusant leurs **informations de manière légèrement différée** par rapport aux événements. Si, dans un **premier temps, la politique d'information** était avant tout de type **passif** en réponse aux médias, dans un deuxième temps, soit après le week-end du 23 au 24 mars 1996, elle a été surtout marquée par une **volonté d'information très large** (conférences de presse, intervention des directeurs d'office dans les médias, ligne d'information téléphonique, page d'information *Internet*, etc.) dont l'objectif était de réagir contre l'insécurisation du public et le recul de la consommation de la viande de boeuf.

L'enquête de l'OPCA a montré que le léger différé qui a caractérisé l'information officielle (active) est sans doute dû à diverses raisons. Tout d'abord, les autorités **ne s'attendaient pas à un tel écho de la part des médias**. Ensuite, l'événement a eu lieu juste **avant un week-end**; il semblerait qu'à ce moment, les effectifs de quelques services d'information aient été plus restreints. Enfin, le fait que **plusieurs offices fédéraux**

étaient concernés par la "maladie de la vache folle" est certainement aussi un élément expliquant ce différend. En effet, l'implication de plusieurs services représentant des intérêts spécifiques a provoqué une certaine inertie du processus d'information.

6.2.2 Contradictions sur le fond

L'analyse documentaire effectuée par l'OPCA a montré que le **contenu** de l'information du public dans le contexte de l'ESB/MCJ a été **émaillé de diverses incohérences**. Cela a été le cas pour la question de l'évaluation du risque lié à la consommation de viande de boeuf ou pour celle concernant les raisons qui ont entraîné l'interdiction de l'importation en Suisse de viande de boeuf en provenance de Grande-Bretagne. Mais le cadre de cette enquête n'a **pas permis de déterminer si ces contradictions ont été remarquées par les destinataires** des informations (les journalistes et, finalement, le public). Sur ce point, l'opinion des personnes de l'administration qui ont été interrogées diverge incontestablement de celle des journalistes qui, de manière unanime, ont décelé des contradictions dans le contenu des informations officielles.

Ces contradictions, établies au moyen de l'analyse documentaire, ont plusieurs origines. Tout d'abord, en présence d'**un risque qui ne peut pas être évalué exactement du point de vue scientifique**, il est extrêmement difficile de communiquer et de formuler des directives de comportement. Ensuite, certaines contradictions s'expliquent par le fait que **divers services** (avant tout deux offices fédéraux, un département (DFEP), et le collège gouvernemental) **ont fourni des informations** sur l'ESB et ses modes de transmission possibles. Du point de vue **horizontal**, les contradictions entre les informations fournies par les représentants d'offices fédéraux différents proviennent du fait des différences caractérisant les tâches de ces derniers; ayant des **centres d'intérêt différents**, ils ont également des **manières différentes d'aborder les problèmes**. En outre, la **dimension verticale de la transmission et de la coordination de l'information** de l'office fédéral jusqu'au collège gouvernemental en passant par le département a également été à l'origine de certaines incohérences du contenu de l'information. Enfin, ces contradictions proviennent aussi du fait qu'une partie des mesures prises **étaient elles-mêmes en contradiction avec l'information et l'attitude des autorités jusqu'alors**: L'information ne peut pas annuler une telle contradiction.

7 L'information du public à la lumière des recommandations antérieures de la CdG

Dans le cadre de son inspection des mesures prises en relation avec les événements de Tschernobyl, la CdG-N 1987/1988 s'était intéressée entre autre aux aspects concernant l'information du public. Elle avait estimé qu'il fallait mettre sur pied une centrale d'information rattachée au service d'état-major du Conseil fédéral, capable d'assurer une information rapide et coordonnée en cas de situation ou d'événements extraordinaires concernant la Confédération. Elle avait recommandé que **tous les collaborateurs** chargés de fournir des informations en cas d'urgence soient **formés et préparés à cette tâche**. De plus, la CdG avait aussi recommandé que **le rôle de l'information officielle dans le concert des médias libres soit précisé et mieux exploité**.

Même si les deux objets de son enquête ne sauraient être considérés comme des événements extraordinaires au sens des recommandations ci-dessus, l'OPCA a examiné dans quelle mesure les recommandations de la CdG ont été suivies. En ce qui concerne la première recommandation, l'examen de l'OPCA a révélé que les personnes responsables de l'information ont été, dans les deux cas, spécialement **formées à cette tâche et qu'elles disposent d'une expérience en matière de journalisme**. En revanche, en ce qui concerne la deuxième recommandation - à savoir la précision et la meilleure exploitation de l'information officielle dans le concert des médias libres - il faut faire une distinction entre les deux cas. Si l'affaire "Nyffenegger" a été caractérisée par **des indiscretions, des spéculations et des investigations de la part de médias**, les événements liés à l'ESB/MCJ ont quant à eux été marqués par une **grande vague d'informations émanant de plusieurs sources** (scientifiques, organisations de consommateurs, associations paysannes, informations de l'étranger etc.). Ce fait a rendu la clarification de l'information officielle plus difficile, sans toutefois empêcher qu'elle soit bien exploitée.

8 Résumé et conclusions

8.1 Résumé des résultats

La présente enquête sur la politique d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale lors de **deux événements supradépartementaux** (l'arrestation à la fin janvier 1996 d'un ancien fonctionnaire du DMF et les événements de mars 1996 liés à l'ESB/MCJ) avait pour objet de répondre à **trois questions**.

Comment la presse a-t-elle accueilli les informations officielles ?

Dans le cas de l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF en janvier 1996, l'information officielle a été **largement discutée et surtout critiquée dans la presse suisse**. La critique ne s'en est pas uniquement prise à la **stratégie d'information** des services concernés, elle concernait également la **politique d'information** du Conseil fédéral et de l'administration fédérale qu'elle a décrite comme étant **source de confusion et pas assez cohérente**.

En revanche, l'information officielle dans le contexte des **événements liés à l'ESB/MCJ** n'a été que **punctuellement et marginalement discutée dans la presse**. Ce sont surtout les **contradictions** entre, d'une part, les mesures qui ont été prises et, d'autre part, l'information et l'attitude antérieures des autorités qui ont été critiquées. En outre, la critique a également relevé la **nature trop scientifique de l'information officielle** qui a insécurisé le public au lieu de l'informer.

A quels problèmes l'information officielle s'est-elle heurtée ?

Quelles sont les causes possibles des problèmes survenus ?

L'enquête de l'OPCA a abouti à désigner **trois domaines de problèmes et leurs causes respectives** en matière d'information du public après l'arrestation d'un ancien fonctionnaire du DMF. Premièrement, la **gestion de l'information** au cours des premiers jours a été **insuffisante** à plusieurs égards. Les problèmes qui sont survenus étaient principalement dus à des **tensions et des conflits d'intérêts entre les services**

concernés (DMF, MPC et Justice militaire) ainsi qu'au fait que la **question de la responsabilité de la coordination de l'information n'avait de toute évidence pas été réglée**. Le fait que dans cette affaire, **les médias** aient constamment eu **une longueur d'avance sur les autorités** a constitué une deuxième source de problèmes. Ces dernières ont de toute évidence perdu l'initiative et se sont laissé entraîner dans une **politique d'information défensive**. L'enquête de l'OPCA a relevé que la **politique d'information passive** choisie a pour le moins été une cause de cette dynamique. Le troisième domaine à l'origine de problèmes a été le **manque de cohérence du contenu de l'information**. Ce manque de cohérence n'a pas été uniquement le fait **d'une coordination et d'une entente insuffisantes entre les personnes et les services concernés**, elle trouve également son origine dans le fait que **personne n'a assumé la responsabilité générale** de l'information de la Berne fédérale, afin de garantir une information cohérente du public .

Dans le cadre des **événements liés à l'ESB/MCJ**, l'enquête de l'OPCA a relevé deux problèmes dont les origines sont en partie différentes. Premièrement, les autorités concernées ont réagi aux événements au moyen d'une **information légèrement différée**. Le fait que **les autorités n'avaient pas anticipé un tel écho de la part des médias** n'est pas la seule explication à ce décalage. Ainsi, **le fait que plusieurs offices fédéraux étaient concernés a de toute évidence retardé leur temps de réaction**. Quant aux diverses **contradictions contenues dans l'information du public**, elles ont constitué le deuxième genre de problèmes rencontrés. Ces contradictions sont d'une part liées au fait qu'il est extrêmement difficile de communiquer au sujet d'**un risque qui ne peut pas être évalué exactement du point de vue scientifique**. D'autre part, elles sont liées au fait que **plusieurs services ont été amenés à fournir des informations**, chacun **en fonction de sa propre manière d'aborder les problèmes et de ses propres centres d'intérêt**, et que **les mesures qui ont été prises étaient elles-mêmes en contradiction avec l'information et l'attitude des autorités jusqu'alors**.

8.2 Conclusions

C'est la mission d'information des autorités qui a été au coeur de l'enquête de l'OPCA. Les principes déjà évoqués permettent de déduire que le public a droit à une **information cohérente, rapide, continue et objective de la part des autorités**, ceci pour autant qu'un intérêt général existe et que des intérêts publics ou privés prépondérants ne soient pas lésés.

Les résultats de cette enquête permettent d'estimer que le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont pas répondu à cette exigence dans tous les domaines. Il convient en particulier de relever que **le droit du public à être informé de manière cohérente et rapide n'a été que partiellement respecté**. Même en reconnaissant la dynamique et la complexité de tels événements, il n'en reste pas moins que le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent être en mesure de respecter ce droit également lorsque la "situation de crise" englobe plusieurs départements, offices fédéraux, pouvoirs ou Conseillers fédéraux.

Texte original: allemand

Riassunto e conclusioni

1 Mandato e indagini

Nell'ambito dell'esame degli eventi occorsi in seno al DMF, le sezioni "Autorità" e "Risorse" della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG/CN) hanno incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di esaminare la **politica d'informazione condotta dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale nei due seguenti casi interdipartimentali:**

- **L'informazione ufficiale dopo l'arresto di un ex funzionario del DMF alla fine del gennaio 1996:** il Ministero pubblico della Confederazione e il servizio d'informazione del DMF hanno fornito le prime informazioni in data 26 gennaio 1996 mediante un comunicato stampa relativo all'arresto, avvenuto due giorni prima, dell'ex funzionario del DMF Friedrich Nyffenegger, sospettato di aver violato le prescrizioni in materia di protezione delle informazioni e di aver commesso delitti patrimoniali. La gravità del caso a dato adito a speculazioni da parte dei media, che non hanno mancato di criticare la politica d'informazione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e delle autorità giudiziarie.
- **L'informazione ufficiale nell'ambito degli eventi del marzo 1996 legati all'ESB/MCJ:** il 20 marzo 1996, dopo la pubblicazione di uno studio condotto in Gran Bretagna sui possibili legami fra l'ESB ("malattia della vacca pazza") e una variante sino a quel momento sconosciuta della MCJ (malattia di Creutzfeldt-Jakob), diversi Paesi, fra cui la Svizzera, hanno decretato il divieto di importare carne bovina britannica. Per rispondere alle incertezze suscitate nella popolazione, le autorità federali hanno lanciato una campagna d'informazione il 25 marzo 1996.

Per entrambi i casi sono state poste le seguenti domande:

1. Come sono state accolte dalla stampa le informazioni ufficiali?
2. Quali sono i problemi sorti nell'ambito dell'informazione ufficiale?
3. Quali sono le possibili cause dei problemi insorti?

Alfine dell'ispezione, l'OPCA ha dovuto parimenti valutare in che misura si sia tenuto conto in questi casi delle raccomandazioni in materia di informazione elaborate dalla CdG dopo la catastrofe di Chernobyl (cfr. Rapporto della CdG del 10 novembre 1988, FF 1989 I 567).

L'esame è stato incentrato sul **mandato d'informazione delle autorità**, disciplinato da diverse norme giuridiche emanate negli anni Settanta (obbligo di informare conformemente all'articolo 8 LOA del 19 settembre 1978, RS 172.010; Direttive del 28 agosto 1974 sulla gestione dell'amministrazione federale (DGA), IV Informazione del pubblico, n. 54 FF 1975 II 989). Il mandato d'informazione sarebbe stato aggiornato ed in parte ridefinito se la LOGA fosse stata accettata in occasione della votazione popolare del 9 giugno 1996 (FF 1995 IV 438). Pur non essendo vincolanti, **i principi in materia di politica di informazione** sanciti dalla legge sono **l'espressione di una volontà politica**. Di fatto, il disegno di legge riveduto dal Consiglio federale, che sarà trattato dal Consiglio degli Stati nel dicembre 1996 in qualità di camera prioritaria, prevede le stesse disposizioni. Per questo motivo, il mandato di informazione delle autorità sarà determinato alla luce di tali principi, benché non siano (ancora) vincolanti (per ulteriori dettagli, cfr. n. 2.1 del rapporto di lavoro).

Da quanto esposto, risulta che il pubblico ha diritto ad un'**informazione coerente, rapida, continua e oggettiva da parte delle autorità**, purché esista un interesse generale e non siano pregiudicati interessi pubblici o privati preponderanti. Per rispondere alle domande poste, l'OPCA ha pertanto valutato in che misura le autorità abbiano adempito tale esigenza nell'ambito dell'arresto di un ex funzionario del DMF e dell'ESB/MCJ.

2 Procedura dell'OPCA

Per rispondere alle tre domande sovraespresse, l'OPCA ha seguito **tre procedure diverse**. Per rispondere alla domanda relativa al modo in cui la stampa ha accolto le informazioni ufficiali, l'OPCA ha **esaminato sistematicamente il contenuto delle**

informazioni pubblicate. I problemi sorti nell'ambito delle informazioni fornite dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale nonché le possibili cause sono stati esaminati mediante **analisi di documenti e colloqui.** Da una parte l'OPCA ha condotto una **serie di colloqui con le persone che elaborano e trasmettono informazioni nell'Amministrazione federale;** d'altra parte, nell'ambito di **discussioni di gruppo con i giornalisti,** ha esaminato la situazione dal punto di vista delle persone che "trattano l'informazione".

3 Limitazioni metodiche e tematiche

La più importante limitazione alla presente indagine è dovuta al fatto che si riferisce a due soli casi singoli. I risultati e le conclusioni desunte non possono pertanto essere **generalizzati.**

Un'ulteriore limitazione risiede nel **fatto che l'indagine copre soltanto i dieci giorni successivi** gli eventi all'origine delle due "crisi". Dal punto di vista tematico, l'inchiesta si è concentrata sull'**informazione esterna** del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. La questione dell'informazione interna, che di norma precede quella esterna, è stata esaminata nei casi in cui è stato necessario. Per il resto, l'OPCA si è concentrato sull'**informazione indiretta** trasmessa ufficialmente al pubblico da parte dei giornalisti accreditati. In questo caso, il Consiglio federale e l'Amministrazione non hanno alcuna influenza sul fatto che i media diffondino o meno le loro informazioni e sul metodo che utilizzano per elaborarle e interpretarle. Da ultimo, sono stati approfonditi gli aspetti legati **all'informazione ufficiale** nelle varie forme: conferenze e comunicati stampa, dichiarazioni dei rappresentanti della Confederazione alle domande di giornalisti o agenzie.

Per concludere, occorre rilevare che agli occhi dell'OPCA la presente indagine deve servire ad **individuare eventuali problemi strutturali** nell'ambito dell'informazione del pubblico. Le conclusioni desunte per entrambi i casi vanno pertanto valutate sulla base di tale premessa.

4 Punti comuni ai due casi presi in esame

A prescindere da qualsiasi differenziazione possibile, l'informazione data al pubblico nei due casi presenta **quattro punti comuni**:

- **Anzitutto** l'attività di informazione non si è svolta **nell'ambito del "normale decorso"**. Nel caso dell'arresto dell'ex funzionario del DMF, la "crisi" si è manifestata assai brutalmente. Per quanto concerne la possibile trasmissibilità dell'ESB all'uomo, si tratta di una problematica latente che è diventata d'attualità in seguito alla diffusione di nuovi risultati scientifici.
- **In secondo luogo**, entrambi i casi hanno **interessato più di un ufficio o di un dipartimento**.
- **Terzo**, entrambe le problematiche hanno avuto **forti risonanze nei media**.
- **Quarto**, per ragioni di varia natura - e in modo meno marcato nel caso ESB/MCJ- l'informazione ufficiale è stata oggetto di **critiche da parte dei media**.

5 L'informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale dopo l'arresto di un ex funzionario del DMF alla fine del gennaio 1996

5.1 L'informazione ufficiale riportata dalla stampa

Va anzitutto detto che la **politica d'informazione ufficiale è stata oggetto di intense discussioni e soprattutto di critiche nella stampa svizzera**.

E' stato soprattutto criticato il fatto che il primo comunicato stampa del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e del DMF sugli accertamenti in corso è stato diramato di venerdì pomeriggio. Inoltre, **le competenti autorità politiche non avrebbero saputo accompagnare il comunicato in modo tale da instaurare un clima di**

fiducia né avrebbero proceduto ad una classificazione politica degli eventi accaduti. Sempre secondo le critiche sollevate, le autorità non hanno né confermato né smentito i fatti rilevati in seguito alle speculazioni e ai lavori di ricerca effettuati dai giornalisti durante il fine settimana. **La strategia d'informazione dei servizi coinvolti** non avrebbe consentito di condurre indagini efficaci né avrebbe favorito la presunzione di innocenza o la protezione della personalità del convenuto. **Nella situazione attuale**, i media chiedono alle autorità e alla giustizia di assumere un comportamento adeguato in materia di informazione. Secondo alcuni giornali, questo caso ha mostrato come sino ad oggi non sia stata attuata alcuna **politica di informazione in situazioni di crisi**, ma come l'informazione ufficiale si riveli piuttosto un servizio di relazioni pubbliche che funziona solamente in condizioni ottimali. Da ultimo, l'informazione delle autorità d'istruzione, dell'Amministrazione federale e del Consiglio federale è stata descritta come **fonte di confusioni e incoerenze**. Si è inoltre rimproverato ai servizi di informazione di non aver assunto manifestamente il coordinamento delle attività.

5.2 I problemi e le possibili cause

5.2.1 Gestione dell'informazione nei primi giorni

La **gestione dell'informazione** nei primi giorni è stata confrontata a diversi problemi che, in ultima istanza, hanno innescato la dinamica degli eventi. L'inchiesta dell'OPCA ha consentito di individuare i principali punti deboli seguenti: la scelta del venerdì pomeriggio per la **diffusione del primo comunicato stampa** in seguito alla richiesta di un giornalista, la mancata designazione di una persona di fiducia e il fatto che le autorità politiche o giudiziarie non abbiano accompagnato l'informazione in modo tale da instaurare un clima di fiducia.

I risultati dell'indagine dell'OPCA rilevano che gran parte dei problemi riscontrati sono da ricondurre alle **tensioni e ai conflitti di interessi fra giustizia e politica**. Di fatto, sia il MPC sia la Giustizia militare che il DMF erano tutti **coinvolti ed interessati** dal caso, anche se per motivi diversi. I conflitti di interessi fra i rappresentanti di tali servizi erano già emersi prima della diffusione dell'informazione, ma, in vista alle conseguenze in

materia di politica di informazione, non erano evidentemente stati risolti. In seguito sono invece addirittura stati affrontati pubblicamente.

5.2.2 Le anticipazioni dei media

Il presente caso si distingue soprattutto per il fatto che, durante dieci giorni, **“le inchieste giornalistiche condotte parallelamente”** hanno costantemente fatto emergere nuovi aspetti relativi alla procedura in corso e alla persona del colonnello sospettato. Le autorità preposte all’informazione hanno apparentemente perso qualsiasi iniziativa e si sono lasciate trascinare in una **politica d’informazione difensiva**. Spesso, sono infatti state obbligate a reagire agli articoli ed ai commenti dei media, disponendo in tal modo di un margine d’azione ridotto.

Dagli accertamenti condotti dall’OPCA risulta che la **politica d’informazione passiva** delle autorità interessate ha costituito almeno uno dei motivi all’origine delle speculazioni e delle ricerche di numerosi giornalisti. Pur riconoscendo l’indipendenza delle autorità giudiziarie, occorre chiedersi se l’attuale strategia d’informazione sia ancora idonea **in un contesto multimediativo in mutazione** (giornalismo investigativo, indiscrezioni e risorse importanti rispetto alle fonti ufficiali).

5.2.3 Informazioni contraddittorie e confuse

L’informazione ufficiale del Consiglio federale e dell’Amministrazione federale dopo l’arresto dell’ex funzionario del DMF è stata caratterizzata da **numerosi pareri confusi e in parte contraddittori**. Circa venti funzionari e magistrati hanno espresso la loro opinione sul caso. Ciononostante, nei primi otto giorni **è del tutto mancata la voce del Consiglio federale in quanto autorità collegiale**. Il motivo di tale silenzio risiede fra l’altro nel fatto che il caso non era, ancora, un affare del Consiglio federale.

Dall’inchiesta condotta dall’OPCA risulta che molto probabilmente la confusione era in gran parte dovuta alla **mancanza di coordinamento e di concertazione fra le persone e i servizi interessati**, situazione che si è protratta per diversi giorni. Inoltre, occorre rilevare che durante quasi una settimana **nessuno ha assunto la responsabilità gene**

rale dell'informazione ufficiale su un caso che interessava più di un dipartimento, due poteri e diversi consiglieri federali, al fine di garantire un'informazione del pubblico coerente.

6 L'informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nell'ambito degli eventi del marzo 1996 legati all'ESB/MCJ

6.1 L'informazione ufficiale riportata dalla stampa

Al contrario del "caso Nyffenegger", nell'ambito degli eventi legati all'ESB/MCJ l'informazione ufficiale è stata oggetto di **discussioni puntuali e marginali** da parte della stampa. Le critiche sono state incentrate soprattutto sulle **contraddizioni fra, da un lato, i provvedimenti adottati e, dall'altro, la precedente informazione e attitudine delle autorità**. Un altro problema, benché di natura diversa, risiede nel fatto che **l'informazione da trasmettere non poteva essere sorretta da conoscenze sufficientemente accertate dal punto di vista scientifico**. Secondo alcuni organi di stampa, **l'informazione ufficiale sarebbe pertanto stata troppo scientifica e, di conseguenza, avrebbe più destabilizzato che informato il pubblico**.

6.2 I problemi e le possibili cause

In generale, occorre tenere conto del fatto che non solo la stampa scritta non ha sollevato discussioni sulla politica d'informazione ufficiale ma che addirittura, secondo l'indagine dell'OPCA, **l'informazione del pubblico può essere qualificata da sufficiente a buona**. Poiché l'indagine risponde unicamente alle domande poste, l'OPCA non ha proceduto ad una valutazione dell'attività di informazione nel suo insieme.

6.2.1 Reazioni differite delle autorità politiche rispetto agli eventi

Secondo quanto rilevato dagli accertamenti dell'OPCA, le autorità interessate hanno **diffuso le informazioni con un certo ritardo** rispetto agli eventi. Mentre in un **primo tempo la politica d'informazione era soprattutto passiva** in quanto si limitava a rispondere ai commenti dei media, in una seconda fase, ossia dopo il fine settimana dal 23 al 24 marzo 1996, sono stati prodigati **ampi sforzi d'informazione** (conferenze stampa, interventi dei direttori di uffici nei media, "hot-line" telefonica, informazioni su *Internet* ecc.) al fine di rassicurare il pubblico e di arrestare il calo del consumo di carne bovina.

Secondo l'indagine dell'OPCA il leggero ritardo nella diffusione dell'informazione ufficiale (attiva) è sicuramente dovuto a diversi motivi. Anzitutto, le autorità non si **attendevano una risonanza simile nei media**. Inoltre, i fatti sono occorsi alla **vigilia di un fine settimana**, momento in cui gli effettivi di alcuni servizi erano ridotti. Da ultimo, il ritardo è stato determinato dal fatto che **più di un ufficio federale era interessato dal caso della "malattia della vacca pazza"** e il coinvolgimento di diversi servizi che tutelano interessi specifici ha dato origine ad una certa inerzia del processo di informazione.

6.2.2 Contraddizioni a livello di contenuto

Dall'analisi dei documenti condotta dall'OPCA è risultato che l'informazione del pubblico nell'ambito degli eventi legati all'ESB/MCJ è stata caratterizzata da **diverse incoerenze a livello di contenuto**. In particolare si fa riferimento alla valutazione del rischio in caso di consumo di carne bovina o ai motivi che hanno portato al divieto di importare in Svizzera carne bovina proveniente dalla Gran Bretagna. Nell'ambito della ricerca condotta dall'OPCA **non è tuttavia stato possibile determinare se tali contraddizioni siano state recepite dai destinatari dell'informazione** (giornalisti e, da ultimo, il pubblico). A tal proposito, il parere delle persone dell'Amministrazione che sono state interrogate diverge nettamente da quella dei giornalisti che, senza eccezioni, hanno tutti rilevato la presenza di elementi contraddittori nell'informazione ufficiale.

Tali contraddizioni, accertate mediante l'analisi dei documenti, sono dovute a motivi di varia natura. Anzitutto, in presenza **di un rischio che non può essere valutato esattamente dal profilo scientifico** è estremamente difficile dare informazioni e emanare delle norme di comportamento. Inoltre, alcune contraddizioni sono dovute al fatto che le informazioni sull'ESB e sui modi di trasmissione provenivano da **diversi** servizi (soprattutto due uffici federali, un dipartimento (DFEP) e il Consiglio federale in quanto organo collegiale). A livello **orizzontale**, il fatto che i rappresentanti di diversi uffici federali abbiano dato informazioni contraddittorie è dovuto alle differenze esistenti fra i compiti dei vari servizi che, **concentrandosi su aspetti diversi**, affrontano **i problemi da angolature diverse**. Inoltre, **la dimensione verticale della trasmissione e della coordinazione dell'informazione** dall'ufficio federale sino al collegio governativo passando attraverso il dipartimento è anch'essa stata all'origine di determinate incoerenze a livello di contenuto. Da ultimo, occorre rilevare che parte dei **provvedimenti presi erano in contraddizione con l'informazione e il comportamento assunto dalle autorità sino a quel momento**: l'informazione non può risolvere simili contraddizioni.

7 L'informazione del pubblico alla luce delle precedenti raccomandazioni della CdG

Nell'ambito dell'ispezione sui provvedimenti adottati dopo la catastrofe di Chernobyl, la CdG/CN si era fra l'altro occupata, nel 1987/1988, degli aspetti legati all'informazione del pubblico. Aveva lodato l'istituzione di una centrale d'informazione subordinata al servizio di stato maggiore del Consiglio federale in grado di garantire un'informazione rapida e coordinata in caso di situazioni o eventi straordinari concernenti la Confederazione. A tal proposito si era raccomandata che **tutti i collaboratori** chiamati a fornire informazioni in questi casi d'emergenza fossero debitamente **formati e preparati** e che fosse **precisato e meglio sfruttato il ruolo dell'informazione ufficiale nell'ambito dell'attività d'informazione libera**.

Anche se i due oggetti dell'indagine non possono essere considerati alla stregua di eventi straordinari ai sensi delle raccomandazioni della CdG, l'OPCA ha esaminato in che misura dette raccomandazioni siano state osservate. Per quanto concerne la prima, l'OPCA ha rilevato che le persone responsabili dell'informazione erano **state appositamente formate a tal fine e che avevano esperienze nel settore del giornalismo**. Per quanto riguarda invece la seconda raccomandazione, ossia la precisazione e un miglior sfruttamento del ruolo dell'informazione ufficiale nell'ambito dell'attività d'informazione libera, occorre fare una distinzione fra i due diversi casi. Mentre il "caso Nyffenegger" è stato caratterizzato da **indiscrezioni, speculazioni e indagini da parte dei media**, gli eventi legati all'ESB/MCJ sono stati oggetto di un **importante flusso di informazioni provenienti da varie fonti** (scientifiche, organizzazioni di consumatori, associazioni di contadini, informazioni dall'estero ecc.). Di conseguenza, è stato più difficile mettere in evidenza l'informazione ufficiale che è tuttavia stata sfruttata al meglio.

8 Riassunto e conclusioni

8.1 Riassunto dei risultati

La presente indagine sulla politica d'informazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale in occasione di **due eventi interdipartimentali** (l'arresto di un ex funzionario del DMF alla fine del gennaio 1996 e gli eventi del marzo 1996 legati all'ESB/MCJ) aveva lo scopo di rispondere a **tre domande**:

Come sono state accolte dalla stampa le informazioni ufficiali?

Nel caso dell'arresto di un ex funzionario del DMF nel gennaio 1996, l'informazione ufficiale è stata oggetto di **numerosi discussioni e soprattutto critiche da parte della stampa svizzera**. Le critiche non erano riferite unicamente alla **strategia d'informazione** dei servizi interessati, ma anche alla **politica d'informazione** del Consiglio federale e dell'Amministrazione che è stata descritta come **confusa e incoerente**.

Per quanto concerne invece l'informazione ufficiale nell'ambito degli **eventi legati all'ESB/MCJ**, la stampa si è limitata a commenti puntuali e marginali. Sono state criticate soprattutto le **contraddizioni** fra, da un lato, i provvedimenti adottati e, dall'altro, l'informazione e l'attitudine delle autorità precedenti gli eventi. Inoltre **il carattere troppo scientifico dell'informazione ufficiale** avrebbe destabilizzato più che informato il pubblico.

Quali sono i problemi sorti nell'ambito dell'informazione ufficiale?

Quali sono le possibili cause dei problemi insorti?

Dagli accertamenti dell'OPCA risulta che **l'informazione del pubblico in seguito all'arresto dell'ex funzionario del DMF è stata caratterizzata da diversi problemi riconducibili a tre ambiti diversi**. In primo luogo, **la gestione dell'informazione** nei giorni seguenti l'arresto è stata **carente** sotto diversi aspetti. Le lacune riscontrate sono in gran parte dovute alle **tensioni e ai conflitti di interesse fra i servizi coinvolti** (DMF, Ministero pubblico e giustizia militare), **nonché al mancato disciplinamento della responsabilità del coordinamento dell'informazione**. In secondo luogo, il fatto che i **media abbiano preceduto le autorità** ha costituito un'ulteriore fonte di problemi. Queste hanno di fatto perso l'iniziativa e si sono lasciate trascinare in una **politica d'informazione difensiva**. L'indagine dell'OPCA ha rilevato che la **politica d'informazione passiva** adottata è perlomeno stata una causa di tale dinamica. Da ultimo, va rilevata **la carente coerenza nel contenuto dell'informazione**. Tale lacuna è dovuta sia ad **un coordinamento e ad una concertazione insufficienti fra le persone e i servizi interessati**, sia al fatto che **nessuno ha assunto la responsabilità generale dell'informazione della Berna federale** al fine di garantire un'informazione coerente del pubblico.

Nell'ambito degli eventi legati all'EBS/MCJ, l'inchiesta ha rilevato due problemi riconducibili ad origini in parte diverse. Anzitutto, le autorità interessate hanno reagito agli eventi **informando il pubblico con un leggero ritardo**. Oltre al fatto che **le autorità non si erano attese ad una simile risonanza nei media**, i motivi sono da ricercare

nel **coinvolgimento di diversi uffici federali, il che, manifestamente, ha ritardato i tempi di reazione.** Le **contraddizioni nel contenuto dell'informazione del pubblico** sono invece da ricondurre alla seconda categoria di problemi, ossia alla difficoltà di informare in merito a **un rischio che non può essere oggetto di una precisa valutazione scientifica.** D'altra parte sono dovute anche al fatto che **le informazioni sono state date da diversi uffici,** ognuno dei quali ha agito **secondo le proprie modalità di affrontare i problemi e di tutelare i propri interessi,** e che **i provvedimenti presi** erano anch'essi **in contraddizione con l'informazione e il comportamento assunto dalle autorità sino a quel momento.**

8.2 Conclusioni

Ai fini dell'indagine, l'OPCA si è fondato sul mandato d'informazione delle autorità. I principi già enunciati consentono di dedurre che il pubblico ha diritto a **un'informazione coerente, rapida, continua e obiettiva da parte delle autorità,** purché esista un interesse generale e non ne risultino pregiudicati interessi pubblici o privati preponderanti.

Dall'indagine risulta che il Consiglio federale e l'Amministrazione non sempre hanno soddisfatto tale esigenza. In particolare, si osserva che **il diritto del pubblico di essere informato in modo coerente e rapido è stato rispettato solo in parte.** Pur riconoscendo la dinamica e la complessità degli eventi, va rilevato che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale devono essere in grado di adempiere il loro obbligo di informare il pubblico, anche nei casi in cui la "situazione di crisi" coinvolge diversi dipartimenti, uffici federali, poteri o consiglieri federali.

testo originale: tedesco

Arbeitsbericht: Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag und Fragestellung	3
1.2	Vorgehen der PVK	4
1.3	Methodische und thematische Einschränkungen	6
1.4	Inhalt und Aufbau des Arbeitsberichtes	7
2	Einführung	8
2.1	Grundlagen	8
2.2	Überblick über die Struktur der Informationstätigkeiten auf Bundesebene	10
3	Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundes- verwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996	12
3.1	Chronologie der Ereignisse	12
3.2	Aufnahme der offiziellen Information in der Presse	16
3.2.1	Anschwellende Kritik an der Information des Bundes- rates und der Bundesanwaltschaft (27.1. - 31.1.1996)	16
3.2.2	Probleme der amtlichen Information im Spiegel der Presse (1.2. - 5.2.1996)	19
3.3	Probleme und ihre möglichen Ursachen	22
3.3.1	Erste Phase der Information (26.1. - 31.1.1996)	22
3.3.2	Informationsvorsprung der Medien	24
3.3.3	Widersprüchliche und verwirrliche Information	26
4	Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundes- verwaltung im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996	29
4.1	Chronologie der Ereignisse	29

4.2	Aufnahme der offiziellen Information in der Presse	32
4.2.1	Die Information der Öffentlichkeit: nur indirekt ein Thema für die Presse (21.3. - 25.3.1996)	32
4.2.2	Vereinzelte Thematisierung der offiziellen Information (26.3. - 30.3.1996)	35
4.3	Probleme und ihre möglichen Ursachen	38
4.3.1	Verzögerte informationspolitische Reaktion der Behörden auf die Ereignisse	39
4.3.2	Inhaltliche Widersprüche	41
5	Fazit	45
5.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	45
5.2	Schlussfolgerungen	46

Anhang

- A) Liste der von der Presse zitierten Personen und ihre Wortmeldungen
- B) Ausgewählte Literatur zum Thema

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BBI	Bundesblatt
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie („Rinderwahnsinn“)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
CJD	Creutzfeldt-Jakob-Disease (Creutzfeldt-Jakob-Krankheit)
EDI	Eidg. Departement des Innern
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidg. Militärdepartement
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
i Gst	im Generalstab
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
VwOG	Verwaltungsorganisationsgesetz

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Fragestellung

Die Sektionen „Behörden“ und „Mittleinsatz“ der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) haben im Rahmen ihrer Abklärungen zu den Vorkommnissen im EMD der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) an der Sitzung vom 3. Mai 1996 den Auftrag erteilt, die **Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung bei zwei departementsübergreifenden Ereignissen** zu untersuchen. Bei den zu untersuchenden Ereignissen handelt es sich um folgende Fälle:

- **Die offizielle Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996:** Die Bundesanwaltschaft und der EMD-Informationsdienst orientierten erstmals am 26.1.1996 mit einem Pressecommuniqué über die zwei Tage zuvor erfolgte Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten Oberst Friedrich Nyffenegger wegen Verdachts auf Verletzung von Informationsschutzvorschriften und Vermögensdelikten. In verschiedenen Medien kam es in den folgenden Tagen zu Spekulationen über die Schwere des Falles und zu Kritik an der Informationspolitik des Bundesrates, der Bundesverwaltung und der Justizbehörden.
- **Die offizielle Information im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996:** Nach der Veröffentlichung einer britischen Studie über einen möglichen Zusammenhang zwischen BSE („Rinderwahnsinn“) und einer bisher nicht bekannten Variante von CJD (Creutzfeldt-Jakob-Disease) am 20.3.1996 erliessen verschiedene Länder Importverbote für britisches Rindfleisch, unter ihnen auch die Schweiz. Angesichts einer verunsicherten Bevölkerung starteten die eidgenössischen Behörden ab 25.3.1996 eine Informationsoffensive. Folgende Fragen waren für diese beiden Ereignisse zu beantworten:

1. *Wie wurde die offizielle Information durch die Presse aufgenommen?*
2. *Welche Probleme haben sich bei der offiziellen Information ergeben?*
3. *Was sind mögliche Ursachen für die aufgetretenen Probleme?*

Ausgangspunkt der Fragestellung der Untersuchung bildet der Informationsauftrag der Behörden. Aufgrund der in Kap. 2.1 aufgeführten **informationspolitischen Grundsätze** beruht dieser darin, dass ein Anspruch der Öffentlichkeit auf eine **einheitliche, frühzeitige, kontinuierliche sowie sachliche Information** durch die Behörden besteht, soweit ein allgemeines Interesse daran vorhanden ist und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Inwieweit dieser Anspruch bei der offiziellen Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten und im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse erfüllt wurde, bildet somit das Beurteilungskriterium zur Beantwortung der Fragen.

Die Information der Öffentlichkeit in diesen beiden Fällen weist - ungeachtet all ihrer Unterschiede - **vier Gemeinsamkeiten** auf: Erstens handelte es sich um eine Informationstätigkeit, die **nicht im Rahmen des „courant normal“** erfolgte. Im Fall des verhafteten ehemaligen EMD-Beamten trat die „Krise“ relativ abrupt ein, während es sich bei der Frage der möglichen Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen um eine schwelende Problematik handelt, die im Frühjahr aufgrund neuer Forschungsergebnisse eine intensiviertere Aktualität und Medienaktivität erlangte. In beiden Fällen waren zweitens **mehr als ein Bundesamt bzw. Departement von den Entwicklungen betroffen**. Die Ereignisse erfuhren drittens ein **ausgeprägtes Medienecho**, und die offizielle Informationspolitik wurde viertens - aus teilweise verschiedenen Gründen und im Fall BSE/CJD mit viel geringerer Intensität - Gegenstand der **Medienkritik**.

1.2 Vorgehen der PVK

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wählte die PVK einen **dreifachen methodischen Zugang**. Die Frage nach der Aufnahme der offiziellen Information in der Presse wurde mittels einer **systematischen inhaltlichen Presseauswertung** beantwortet. Probleme und mögliche Ursachen bei der Information durch Bundesrat und Bundesverwaltung wurden schwergewichtig anhand von **Leitfadeninterviews und Gruppengesprächen** sowie mittels **Dokumentenanalyse** herausgearbeitet.

Die Untersuchung umfasste im einzelnen folgende Arbeitsschritte: Den Einstieg bildete eine angesichts des knappen Zeitbudgets zwangsläufig beschränkte **Literaturrecherche** und die Erstellung einer Bibliographie zur übergeordneten Thematik der Untersuchung. Dies ermöglichte eine erste Strukturierung des Problemfeldes.

In einem zweiten Schritt wurden die beiden Fälle anhand von Presseberichten und Agenturmeldungen sowie aufgrund von verschiedenen Dokumenten (Pressemitteilungen und -unterlagen, interne Papiere) in ihrer zeitlichen Abfolge rekonstruiert. Bei dieser **Kurzchronologie** ging es nicht nur darum, die zwei Informationsprozesse aufzuzeichnen, sondern auch deren Hintergründe zu erhellen.

Drittens wurde eine **systematische inhaltliche Presseauswertung** zu beiden Fällen erstellt. Erfasst wurden dabei sämtliche grösseren Tages- und Wochenzeitungen der Schweiz. Mit dieser Presseauswertung wurde ein doppelter Zweck verfolgt: Einerseits beantwortete sie die erste Untersuchungsfrage nach der Aufnahme der offiziellen Information in der Presse (vgl. Kap. 3.2 und 4.2). Sie diente zweitens aber auch der Formulierung erster Arbeitshypothesen sowie der Vorbereitung und Strukturierung der durchgeführten Interviews.

Die PVK führte viertens **eine Reihe offen gehaltener Leitfadeninterviews mit Informationsproduzenten und -vermittlern aus der Bundesverwaltung** durch. Zwei Hauptziele wurden mit diesen Interviews verfolgt. Erstens ging es darum, **Wissenslücken bezüglich der jeweiligen Hintergründe** zu beheben. Zweitens sollte mit Hilfe dieser Interviews die **Informationspolitik aus Sicht verschiedener, an der Information der Öffentlichkeit beteiligter Personen** ermittelt werden.

Anhand von **Gruppengesprächen mit Journalisten** wurde die offizielle Informationstätigkeit aus der Perspektive der „Informationsverarbeiter“ erhoben. Obwohl damit die schweizerische Medienlandschaft bezüglich der Sprachregionen und der Medienvielfalt nicht repräsentativ abgedeckt werden konnte, lieferten diese Gruppengespräche dennoch einen aufschlussreichen Kontrast zu den Wahrnehmungen, wie sie von Personen aus der Bundesverwaltung geäussert wurden.

Die Durchführung von Interviews mit Vertretern der beiden hauptsächlich betroffenen Akteurgruppen gründete auf der Überlegung, dass der Bereich der Information in ausgeprägter Weise durch **subjektive Wahrnehmung** geprägt ist. Durch die Ermittlung verschiedener Perspektiven wurde versucht, grösstmögliche „Objektivität“ zu gewährleisten. An einem Beispiel konkretisiert, heisst dies: Wenn Medienschaffende ein Problem bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit verorten, bedeutet dies nicht, dass dieses objektiv besteht bzw. dass diese Einschätzung von anderen betroffenen Akteuren geteilt wird. Vielmehr gilt es, sich das **besondere Spannungsfeld zwischen Politik und Medienberichterstattung** zu vergegenwärtigen. Behördenvertreter und Journalisten interpretieren nicht nur die Rolle und Aufgabe der staatlichen Information anders, sie verfolgen teilweise auch unterschiedliche Interessen.

Ergänzend zu den geführten Interviews wurden schliesslich verschiedene **schriftliche Unterlagen analysiert**. Dabei handelte es sich im wesentlichen um Pressemitteilungen und -unterlagen, aber auch um interne Papiere. Die fallweise Auswertung dieser Unterlagen diente der Feststellung spezifischer Problembereiche der offiziellen Information.

1.3 Methodische und thematische Einschränkungen

Die wichtigste Einschränkung der vorliegenden Untersuchung ergibt sich aus dem Umstand, dass sie sich auf zwei Einzelfälle bezieht. Ihre Ergebnisse und die **Schlussfolgerungen**, die daraus gezogen werden, sind über diese zwei Beispiele hinaus **nicht verallgemeinerungsfähig**.

Eine weitere Einschränkung betrifft die zeitliche Dimension. So wurde der **Untersuchungshorizont auf rund 10 Tage** nach Eintreten des jeweiligen „krisenauslösenden“ Momentes beschränkt (erste Information über die Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten, Bekanntwerden neuer Erkenntnisse über die mögliche Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen).

Thematisch wurde das Schwergewicht der Untersuchung auf die **externe Information** von Bundesrat und Bundesverwaltung gelegt. Fragen der behördeninternen Information,

welche der externen Information naturgemäss vorangeht, wurden - wo nötig - ebenfalls berücksichtigt. Im weitem konzentrierten wir uns auf die **indirekte Information**, bei der die amtliche Kundgabe via (Bundeshaus-)Journalisten an die Öffentlichkeit gelangt. Dies bedeutet, dass Bundesrat und Verwaltung in diesen Fällen keinen Einfluss darauf haben, ob und wie die Medien ihre Information verarbeiten bzw. interpretieren. Ein weiterer Untersuchungsschwerpunkt lag auf der **offiziellen Information**, die in Form von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und -unterlagen oder in Form von Aussagen, die von Vertretern des Bundes auf Anfragen von Journalisten oder Agenturen gemacht werden, erfolgte. Ergänzend wurde auch weiteren Informationsleistungen, wie die Gewährung von Interviews in Print- und elektronischen Medien, Rechnung getragen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die PVK davon ausgeht, dass die vorliegende Untersuchung ein Beitrag zur **Verortung möglicher struktureller Probleme** bei der Information der Öffentlichkeit darstellen soll. In diesem Sinne sind auch die aus den beiden Fällen gezogenen Schlussfolgerungen zu würdigen.

1.4 Inhalt und Aufbau des Arbeitsberichtes

In einem **einleitenden Kapitel** (Kap. 2) werden die Grundlagen zum Bereich der amtlichen Information angeführt und die Struktur der Informationstätigkeiten auf Bundesebene kurz dargestellt.

Die **folgenden zwei Kapitel** beschäftigen sich mit der Information nach der Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten (Kap. 3) und im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse (Kap. 4). Ihre ersten Unterkapitel beinhalten eine **Rekonstruktion des jeweiligen Entscheid- und Informationsprozesses** (Kap. 3.1 und 4.1). Anschliessend wird die Frage beantwortet, wie die **offizielle Information durch die Presse aufgenommen** wurde (Kap. 3.2 und 4.2). Die Fragen nach den **Problemen** der Information der Öffentlichkeit und ihren **möglichen Ursachen** werden je in einem dritten Unterkapitel beantwortet (Kap. 3.3 und 4.3).

Das **letzte Kapitel** (Kap. 5) enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

Der **Anhang** besteht aus einer Liste der Wortmeldungen zu den beiden Ereignissen und einer Bibliographie mit ausgewählter Literatur zur übergeordneten Thematik.

2 Einführung

2.1 Grundlagen

In den geltenden Gesetzesnormen sind folgende **informationspolitische Grundsätze** festgehalten:

Die **Auskunftspflicht** gemäss VwOG vom 19. September 1978 (SR 172.010):

Art. 8

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst **dauernd** orientiert wird, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

Auszug aus den Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde vom 28. August 1974 (BBl 1975 II 1009):

IV: Information der Öffentlichkeit (Ziff. 54)

Regelmässige, sachliche Information schafft Vertrauen in den Staat. Sie zeigt der Öffentlichkeit, wie die Bundesverwaltung ihre Aufgaben erfüllt.

Die zur Information befugten Stellen beachten folgendes:

- Die Information muss stattfinden, bevor Nachrichten aus dritter Hand oder Gerüchte zur Stellungnahme oder Berichtigung zwingen. Unter Druck abgegebene Erklärungen wirken häufig nicht glaubwürdig und verfehlen ihr Ziel.
- Der Öffentlichkeit ist alles Wesentliche bekanntzugeben, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen im Wege stehen. Früher oder später wird die ganze

Wahrheit bekannt. Es ist daher sinnlos, Information in Bruchstücken zu erteilen oder wichtige Tatsachen verschweigen zu wollen.

- Mit der Information sind geeignete Persönlichkeiten zu betrauen.
- Die im konkreten Falle geeigneten Mittel (Pressekonferenz, Pressemitteilung, Interview, Vortrag, Film usw.) sind mit dem Vorgesetzten des zuständigen Informationsdienstes zu vereinbaren.

Als weitere Grundlage für die Bestimmung informationspolitischer Grundsätze sind an dieser Stelle die die Information betreffenden Artikel im RVOG zu nennen (BBl 1995 IV 451). Auch wenn dieses Gesetz in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 verworfen wurde und somit nicht rechtsverbindlich ist, ist seinen Bestimmungen zum Informationswesen dennoch ein **programmatischer Charakter** zuzuschreiben. So hält der bundesrätliche Entwurf zur revidierten Fassung des Gesetzes, der in der Dezembersession 1996 vom Ständerat als Erstrat behandelt wird, an den entsprechenden Bestimmungen ohne Änderungen fest. Gemäss diesen Bestimmungen hat der Bundesrat die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit zu gewährleisten und für eine **einheitliche, frühzeitige** und **kontinuierliche** Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen, wobei die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen vorbehalten bleiben.

Abschliessend ist anzufügen, dass der bundesrätliche Entwurf zum verworfenen RVOG ursprünglich die Funktion eines Regierungssprechers vorgesehen hatte (BBl 1993 III 997). Die Einrichtung eines Regierungssprechers, der in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorkehrungen zur Information der Öffentlichkeit zu sorgen gehabt hätte, wurde von den eidgenössischen Räten Ende 1994/ Anfang 1995 jedoch abgelehnt.

Fazit:

Aus den aufgeführten **informationpolitischen Grundsätzen** kann ein Anspruch der Öffentlichkeit auf eine **einheitliche, frühzeitige, kontinuierliche sowie sachliche Information durch die Behörden** abgeleitet werden, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

2.2 Überblick über die Struktur der Informationstätigkeiten auf Bundesebene

Es ist im Rahmen des vorliegenden Arbeitsberichtes nicht möglich, die Struktur der Informationstätigkeiten auf Bundesebene umfassend zu würdigen. Die folgenden Ausführungen sollen jedoch einen einführenden Überblick liefern.

Aufgrund der bestehenden rechtlichen Bestimmungen gilt grundsätzlich das **departementale Informationsprinzip**. Dies geht aus Art. 35 VwOG hervor, wo unter Bst. f. stipuliert wird, dass **der Bundeskanzler in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit** besorgt. Auf Ebene der einzelnen Departemente gehört die Information der Öffentlichkeit über die das Departement betreffenden Angelegenheiten, die in Zusammenarbeit mit dem Informationsdienst der Bundeskanzlei zu erfolgen hat, zu den Stabsaufgaben des Generalsekretariats (Art. 50 Abs. 1 Bst. d. VwOG). Schliesslich sieht das VwOG gemäss Art. 57 die Schaffung einer ständigen Konferenz der Informationsschefs vor.

Grob vereinfacht kann somit von folgender **Grundstruktur der Informationszuständigkeit** ausgegangen werden: Die Informationsaufgabe wird für das Bundesratskollegium durch die **Bundeskanzlei** wahrgenommen. Sie erfüllt diese Aufgabe in Zusammenarbeit mit den Departementen. Im Rahmen des jeweiligen departementalen Aufgabenbereiches sind zentrale, den Generalsekretariaten angegliederte **Informations**

dienste der Departemente für die Information zuständig. Zu ihren Aufgaben gehören gemäss Handbuch der Information von 1979 u. a. die Beratung des Departementschefs bei Belangen der Information, die Sicherstellung der Verbindung zu den Informationsdiensten in den Bundesämtern sowie die Koordination der departementalen Information mit der Bundeskanzlei. Eine Reihe von **Bundesämtern** haben im Rahmen ihres Aufgabenbereiches ebenfalls **Informationsdienste** eingerichtet.

Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass die bestehenden **Strukturen der Informations-tätigkeit vielfältiger und heterogener Art** sind. So kann grob unterschieden werden zwischen eher „zentralisierten“ Departementen, welche die Information auf Departementsstufe konzentrieren und „dezentraleren“ Departementen, bei denen die jeweiligen Dienststellen (Bundesämter) einen grösseren Informationsspielraum aufweisen (vgl. den Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 22. Mai 1995 über die Rolle und Funktion der Generalsekretariate, BBl 1995 IV 1136). Departementale Unterschiede bestehen schliesslich insbesondere auch hinsichtlich des Vorhandenseins eines Informationskonzeptes oder der Stärke der personellen Besetzung der Informationsdienste.

3 Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996

3.1 Chronologie der Ereignisse

Für die folgende Darstellung wurde eine Auswahl der wichtigsten Ereignisse und Stationen der amtlichen Information getroffen. Sie orientiert sich schwergewichtig an derjenigen Information, die von Nachrichtenagenturen und Printmedien aufgenommen und verbreitet wurde. Eine Vielzahl der Medienaktivitäten der betroffenen Behördenvertreter (so z. B. Auftritte oder Auskünfte in den elektronischen Medien) sind in der Chronologie deshalb nicht berücksichtigt.

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
18.10.1995 bis 11.1.1996 Ermittlungen der Militärjustiz gegen den pensionierten EMD-Beamten Oberst i Gst Friedrich Nyffenegger wegen Verletzung von Dienstvorschriften und finanziellen Unregelmässigkeiten.	
11.1.1996 Weil der Fall sich in Richtung vermögensrechtlicher Delikte ausweitet, wird die Bundesanwaltschaft (BA) eingeschaltet; von nun an laufen die Ermittlungen zweigleisig.	
18.1.1996 (Donnerstag) Die BA eröffnet gegen Friedrich Nyffenegger und Gustav Fuhrer ein Ermittlungsverfahren (am 22.1.1996 wird das Verfahren auf Hans Kronenberg ausgeweitet).	
24.1.1996 (Mittwoch) Bundesrat Ogi orientiert an einer Bundesrats-sitzung über das laufende Verfahren: Entgegen der ursprünglichen Absicht von Bundesrat Ogi muss auf eine aktive Information in Form einer Orientierung der Bundeshauspresse zu diesem Zeitpunkt verzichtet werden, weil sich eine verdächtige Person im Zug befindet und deshalb noch nicht verhaftet werden konnte.	

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
<p>25.1.1996 (Donnerstag) Zwischen der BA und dem EMD wird vereinbart, die Öffentlichkeit zu informieren, sobald Journalisten in der Angelegenheit recherchieren. Die beiden Stellen bereiten eine entsprechende Pressemitteilung vor, wobei zwei Versionen derselben existieren: Eine kürzere, die später veröffentlicht wird und ein längeres Communiqué, in dem die einzelnen Verdachtsmomente, in denen ermittelt wird, dargelegt sind. Es wird vereinbart, das längere Communiqué zu veröffentlichen.</p>	
<p>26.1.1996 (Freitag) Am Nachmittag macht ein Anruf eines Journalisten beim EMD-Informationsdienst deutlich, dass in der Angelegenheit recherchiert wird.</p> <p>Verschiedene Medienschaffende versuchen, beim Oberauditor der Armee und den Pressesprechern von BA und EMD nähere Angaben zu erhalten.</p>	<p>26.1.1996 (Freitag) Nach einer entsprechenden telefonischen Anfrage eines Journalisten veröffentlicht der Informationsdienst des EMD um 16 Uhr die kürzere Version der vorbereiteten Pressemitteilung. Darin wird u. a. über die Durchsuchung von Privat- und Büroräumlichkeiten sowie über die Verhaftung von Personen wegen Verdachts auf Verletzung von Informationsschutzvorschriften und Vermögensdelikten orientiert. Zudem wird erwähnt, dass sich ein ehemaliger EMD-Beamter unter den Verhafteten befindet.</p> <p>Auf telefonische Anfrage präzisiert der Sprecher der BA gemäss der längeren Version des Communiqués die einzelnen Verdachtsmomente, in denen Militärjustiz und BA ermitteln.</p> <p>Ein Sprecher des EMD teilt auf Anfrage mit, dass Bundesrat Ogi über den Stand der Untersuchungen informiert ist, eine rasche Klärung des Falles erwartet und zusätzlich interne Abklärungen veranlasst hat.</p>
<p>27./28.1.1996 (Samstag/Sonntag) Recherchen der elektronischen Medien sowie der Sonntagspresse bringen verschiedene Aspekte rund um den Fall und Oberst Nyffenegger zutage (so wird u. a. sein Name genannt und der Zusammenhang zur „Diamant“-Feier hergestellt).</p>	<p>27./28.1.1996 (Samstag/Sonntag) Ein Sprecher des EMD lehnt es ab, die Berichte der Sonntagspresse zu bestätigen oder zu dementieren. Er führt aus, dass über den Fall keine Informationssperre verhängt worden ist, sondern verweist auf die laufende juristische Untersuchung. Weitere Informationen seien zu erwarten, sobald gesicherte Erkenntnisse vorliegen.</p>
<p>29.1.1996 (Montag) Es findet eine zweite Sitzung zwischen Vertretern der BA, der Militärjustiz und des EMD-Informationsdienstes statt. Im Zusammenhang mit Äusserungen einzelner Offiziere zum Verfahren und zum verhafteten Obersten erinnert die Bundesanwältin an deren Geheimhaltungspflicht und weist</p>	<p>29.1.1996 (Montag) Der EMD-Informationsdienst kündigt auf Ende Woche eine Stellungnahme von Bundesrat Ogi an und veröffentlicht im Einvernehmen mit Militärjustiz und BA am späteren Nachmittag eine weitere Pressemitteilung. Darin wird festgehalten, dass aufwendige Abklärungen im Gange sind, die</p>

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
<p>darauf hin, dass sie sich durch die Verletzung derselben strafbar machen können. Der EMD-Informationsdienst verfasst nach dieser Sitzung eine entsprechende Weisung, die via elektronische Post im EMD verbreitet wird. Darin wird festgehalten, dass die BA alle Beamten davor warnt, sich in den Medien oder in der Öffentlichkeit zum hängigen Verfahren zu äussern. Eine Missachtung dieser Anweisung könne gerichtliche Schritte zur Folge haben.</p>	<p>strafrechtlichen Ermittlungen im Zuständigkeitsbereich der BA und der Militärjustiz liegen und diese gezwungen sind, Verschwiegenheit zu bewahren. Das Communiqué kündigt im weitern interne Untersuchungen zu Projektaufsicht und -controlling bei der „Diamant“-Feier und zu den geltenden Sicherheitskonzepten und Informationsschutzvorschriften an.</p>
	<p>30.1.1996 (Dienstag) Das EMD bestätigt, dass den Untersuchungsbehörden die Akten von „Diamant“ übergeben worden sind.</p>
<p>31.1.1996 (Mittwoch) Bundesrat Ogi orientiert die BA und den Oberauditor sowie seine Bundesratskollegen über seine Absicht, eine Pressekonferenz abzuhalten.</p> <p>Den Medienschaffenden gelingt es nicht, eine Stellungnahme von Bundesrat Villiger zu erhalten, da er am Mittwoch nicht erreichbar ist.</p>	<p>31.1.1996 (Mittwoch) In seiner Erklärung vor den Bundeshausmedien bestätigt Bundesrat Ogi erstmals offiziell, dass es sich beim verhafteten Oberst um Friedrich Nyffenegger handelt und ihm Vergehen im Zusammenhang mit „Diamant“ und mit dem Projekt „Elektronischer Behelf für den Generalstab“ vorgeworfen werden. Er nimmt u. a. auch zur Kritik an der Informationspolitik des EMD Stellung, indem er darauf hinweist, dass diese an die falsche Adresse gerichtet ist; er hätte bereits am letzten Mittwoch (24.1.1996) informieren wollen, die BA habe ihm dies aber untersagt. Ferner weist er darauf hin, dass im heutigen Bundesratskollegium drei ehemalige Chefs EMD vertreten sind, von denen jeder während seiner Amtszeit die Wege mit Oberst Nyffenegger gekreuzt hat. Es sei deshalb naheliegend, dass in den Medien auch Bundespräsident Delamuraz und die Bundesräte Villiger und Koller erwähnt würden. Schliesslich erklärt er, bei seinem Amtsantritt über den Fall nicht informiert gewesen zu sein.</p> <p>Bundesrat Koller drückt in einem Interview am Deutschschweizer Fernsehen Verständnis für die Enttäuschung von Bundesrat Ogi aus und äussert sich über die Einsetzung von Oberst Nyffenegger als Projektleiter für die „Diamant“-Feier.</p> <p>In der Tagesschau des Westschweizer Fernsehens äussert sich der Sprecher von Bundespräsident Delamuraz über die Umwandlung eines scharfen in einen einfachen Arrest von Oberst Nyffenegger im Jahre 1984.</p>

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
<p>1.2.1996 (Donnerstag)</p> <p>An einer Sitzung zwischen Vertretern des EMD, des EJPD, der BA und der Bundeskanzlei (BK) einigt man sich auf eine Sprachregelung bezüglich der in den Medien als „Maulkorb“ titulierten angeblichen Weisung der BA.</p>	<p>1.2.1996 (Donnerstag)</p> <p>Die BA dementiert auf Anfrage, dass es eine (schriftliche) Weisung der Bundesanwältin mit einem Informationsverbot gegeben hat. Vielmehr habe es sich um einen dringenden Appell des militärischen Untersuchungsrichters gehandelt. Die schriftliche Weisung sei daraufhin im EMD verfasst worden.</p> <p>Bundesrat Villiger präzisiert auf Fragen von Journalisten, wie und wann er durch den Generalstabschef vom „Fall Nyffenegger“ erfahren hat. Er betont, er habe keinen Anlass gehabt anzunehmen, dass es um gravierende Probleme ging, weshalb er bei der Amtsübergabe an Bundesrat Ogi die Untersuchung nicht erwähnt habe.</p>
<p>2.2.1996 (Freitag)</p> <p>An einer Sitzung zwischen Vertretern des EJPD und der BK wird eine Informationsstrategie vereinbart, die u. a. die Veröffentlichung einer Pressemitteilung der BA und des Obergerichtspräsidenten sowie die Übereinkunft vorsieht, dass sich verschiedene Personen nicht mehr zum Fall bzw. einzelnen Aspekten dazu äussern.</p>	<p>2.2.1996 (Freitag)</p> <p>Die BA und der Obergerichtspräsident veröffentlichen eine Pressemitteilung. Darin wird bestätigt, dass es sich beim verhafteten EMD-Beamten um Oberst Nyffenegger handelt und zwei weitere Personen in Haft sind; es wird angekündigt, dass eine erste detaillierte Information in ca. 10 Tagen folgt.</p> <p>Bundesrat Ogi erklärt am Mediengespräch (100 Tage EMD), dass es ihm am vergangenen Mittwoch nicht um Schuldzuweisungen gegangen sei, als er seine drei Amtsvorgänger im EMD namentlich genannt habe.</p> <p>Der Sprecher des EMD äussert sich zur Informationssperre, indem er präzisiert, dass es sich um eine mündliche Weisung der Bundesanwältin gehandelt habe.</p>
	<p>3.2.96 (Samstag)</p> <p>Bundespräsident Delamuraz erklärt in Davos, die Vielfalt der Informationsquellen und die verschiedenen Inhalte hätten offensichtlich Unsicherheit gestiftet. Der Bundesrat werde bis zum Vorliegen der Untersuchungsergebnisse nicht mehr weiter Stellung beziehen.</p>

3.2 Aufnahme der offiziellen Information in der Presse

Die folgende **qualitative Presseanalyse** zeigt die Kritik der Presse an der offiziellen Information in ihren Hauptzügen auf und stellt die dabei erwähnten **Problembereiche** dar.

Der Untersuchungszeitraum ist in zwei Phasen unterteilt: In der ersten Phase (27.1. - 31.1.1996) stiess die offizielle Information in einzelnen Punkten in der Presse auf Kritik; in der zweiten Phase (1.2. - 5.2.1996) wurde sie fast in der gesamten Presse problematisiert, wobei nebst den in der ersten Phase kritisierten Punkten weitere Problembereiche genannt wurden.

3.2.1 Anschwellende Kritik an der Information des Bundesrates und der Bundesanwaltschaft (27.1. - 31.1.1996)

In der Presse vom Samstag (27.1.1996) sind die Agenturmeldungen über die Ermittlungen gegen einen ehemaligen EMD-Beamten wegen Korruptionsverdachts abgedruckt, die sich auf das Pressecommuniqué des EMD und der Bundesanwaltschaft (BA) sowie die Auskünfte der Pressesprecher dieser beiden Stellen stützen. Nur wenige Zeitungen bringen zusätzliche Informationen: „Der Bund“ meldet, dass es sich „dem Vernehmen nach“ um Verfehlungen eines Obersten im Zusammenhang mit den „Diamant“-Feiern im Jahre 1989 handelt. Der „Blick“ kennt darüber hinaus den Namen des Obersten („Friedrich N.“) und äussert sich kritisch zu Art und Umfang der behördlichen Information: „In dürrem Amtsdeutsch“ hätten BA und Militärjustiz über ihre Ermittlungstätigkeit berichtet. Der „Tages-Anzeiger“ versucht, aus Länge und Zeitpunkt des Communiqués weitere Aufschlüsse zu gewinnen und stellt folgende Vermutungen an: „Das relativ ausführliche Communiqué zweier Bundesstellen, der Zeitpunkt der Publikation (an einem späten Freitag nachmittag) und die konsequente Verweigerung jeder zusätzlichen Stellungnahme lassen die Interpretation zu, dass ein ‘Fall von grösserer Tragweite’ entdeckt worden ist.“

Die Sonntagsblätter präsentieren ihre Recherchenergebnisse zur privaten und beruflichen Vergangenheit des nunmehr namentlich genannten ehemaligen EMD-Beamten und zu den involvierten privaten Unternehmen. Dabei wird auch die behördliche Information kurz thematisiert. Laut „SonntagsZeitung“ sollte die „Affäre“ offenbar geheimgehalten werden: „Erst nach Journalistenanfragen wurde am Freitag ein dürres Communiqué verfasst.“ Der „SonntagsBlick“ schätzt die Reaktion der Behörden als nervös ein: „Sie verhängten eine Informationssperre.“ Beide Sonntagsblätter melden, dass Bundesrat Ogi zum Fall keine Stellungnahme abgebe.

In der Presse vom Montag (29.1.1996) wird die Informationspolitik verstärkt thematisiert. Der „Tages-Anzeiger“ hält fest, von offizieller Seite sei am Wochenende kein Licht in die Korruptionsaffäre gebracht worden, das EMD verweigere weiterhin jeden Kommentar, die Berichte der Sonntagspresse würden weder bestätigt noch dementiert. Die „Bündner Zeitung“ meldet, von der BA sei vorerst keine Stellungnahme erhältlich gewesen. Auch die „Neue Zürcher Zeitung“ spricht mittlerweile von einer „in dürren Worten abgefassten Pressemitteilung des offiziellen Bern“, hält sich aber mit Kritik zurück und stellt bloss fest, dass es für eine umfassende Bewertung der gegenwärtig untersuchten Vorfälle augenblicklich noch zu früh sei. Ausführlich wird die offizielle Information in der Westschweizer Presse kritisiert. Im „Nouvelliste“ wird das Schweigen der Behörden vermerkt („les autorités conservent un mutisme complet“); das „vage“ Communiqué vom Freitag (26.1.1996) wird unter dem Gesichtspunkt betrachtet, welche Aspekte darin nicht präzisiert wurden. Dies stehe ganz im Gegensatz zur Reihe der gravierenden Anschuldigungen, die darin aufgeführt seien. Die „Tribune de Genève“ widmet dem „Fall Nyffenegger“ einen Kommentar auf der Frontseite; sein Titel: „Non à une politique d'information moyenâgeuse“. Darin wird bemängelt, dass die Pressemitteilung den Redaktionen zu einem Zeitpunkt zugestellt wurde, in dem es schwierig sei, ergänzende Informationen zu erhalten. Zudem hätte die Anschuldigung der aktiven und passiven Korruption an einen neuen Fall Jeanmaire denken lassen. Dass es sich um eine Affäre im Rahmen der „Diamant“-Feiern handle, habe von Journalisten recherchiert werden müssen. Wenn es sich um ein Delikt wie Korruption in der Beamten-schaft handle, sei es wichtig, mit einem Maximum an Transparenz zu informieren, damit die öffentliche Meinung sich nicht eine falsche Idee vom Korruptionsgrad im

Staat mache. In der Tessiner und der welschen Presse wird weiter vermerkt, dass Bundesrat Ogi es vorgezogen habe, komplett zu schweigen.

In der Presseberichterstattung vom Dienstag (30.1.1996) wird weiterhin betont, die Untersuchungsbehörden würden sich zurzeit ausschweigen - und zwar „eisern“, wie die „Berner Zeitung“ pointiert festhält. Die vom EMD im Einvernehmen mit Militärjustiz und BA abgefasste Pressemitteilung vom Montag nachmittag (29.1.1996) trägt zu dieser Wertung bei: „Die Pressemitteilung geht (...) nicht auf die in den Medien aufgetauchten Vermutungen ein.“ Auf diese Vermutungen gehen auch jene Personen nicht ein, die sich im Laufe des 29.1.1996 zu Wort melden (Bundesrat Ogi) oder die zum Fall befragt werden (der Pressesprecher des Generalstabschefs, Bundesrat Villiger und der Oberauditor der Armee). Auf der Frontseite des „Tages-Anzeigers“ befasst sich ein Kommentar mit der aktuellen Informationspolitik des EMD. Formaljuristisch möge das EMD ja recht haben: die aufwendige Untersuchung der Korruptionsaffäre - und damit auch die Information der Öffentlichkeit - sei Sache der Militärjustiz. Mit dieser Begründung habe es das EMD am Wochenende abgelehnt, Namen oder Medienrecherchen zu bestätigen oder zu dementieren. Nach kaum 24 Stunden habe das EMD seine Haltung geändert: Mit dem am Montag nachmittag verbreiteten Communiqué mit seinem äusserst geringen Informationsgehalt habe es sich jedoch völlig blamiert. Ein solches Informationsverständnis bedeute einen Rückfall in die „Ära Mörgeli“ (EMD-Pressesprecher, der aufgrund seiner äusserst zurückhaltenden Informationspraxis und seiner Dementis Bekanntheit erlangt hat). Schliesslich wird Bundesrat Ogi kritisiert: Die offenkundig von ihm verordnete Informationspolitik schüre nur die Gerüchteküche. Angesichts der zur Debatte stehenden Tatbestände bestehe ein dringender Erklärungsbedarf. Der Kommentar endet mit einem Lob für das Duo Kaspar Villiger und Daniel Eckmann, das für das EMD einen Goodwill erarbeitet habe, der nun verspielt zu werden drohe. In der welschen Presse gerät nicht nur die Information des EMD in die Schlagzeilen, es wird im „Editorial“ des „Nouveau Quotidien“ auch der Sinn eines zu umfassenden Untersuchungsgeheimnisses in Frage gestellt und aus dieser Warte die Informationspolitik v. a. der BA kritisiert. Auch im „Fall Nyffenegger“ sei die BA ihrer traditionellen Doktrin, so wenig wie möglich zu sagen, treu geblieben, obschon das allgemeine Interesse an diesem Fall offensichtlich sei und die gewählte Informationspolitik eher

gefährde, was sie schützen wollte: die Wirksamkeit der Ermittlung und die Unschuldsvermutung.

In den wenigen Presseberichten, die sich am Mittwoch (31.1.1996) mit dem Vorfall befassen, ist die offizielle Information kein Thema.

Fazit: Das Communiqué vom Freitag, 26.1.1996 löst umfangreiche journalistische Recherchen aus. Die Namen der Verhafteten werden veröffentlicht und Verdachtsmomente präzisiert. Im Laufe der ersten vier Tage schwillt die Kritik an der Informationspolitik der Behörden an. Einerseits gibt der in den Augen der Presse **geringe Informationsgehalt der ersten Pressemitteilung** zu Kritik Anlass, aber auch der für die Tagespresse **ungünstige Zeitpunkt**, zu dem sie in Umlauf gesetzt wurde. Andererseits stösst sich die Presse daran, dass **die Behörden** die über das Wochenende bekanntgewordenen Fakten **weder dementieren noch bestätigen**. Angesichts der gravierenden Delikte, die Gegenstand der Ermittlungen sind, sei ein dringender Erklärungsbedarf geboten. Festgestellt wird ferner, dass der EMD-Vorsteher sich nicht zum Fall äussert. Die **fehlende Transparenz** wird beklagt und die **Informationsstrategie von EMD und BA** kritisiert: sie diene weder einer effizienten Ermittlungstätigkeit, noch stehe sie im Dienste der Unschuldsvermutung und des Persönlichkeitsschutzes der Verhafteten.

3.2.2 Probleme der amtlichen Information im Spiegel der Presse (1.2. - 5.2.1996)

In der Donnerstagspresse (1.2.1996) nimmt die Berichterstattung über die Medienkonferenz von Bundesrat Ogi, in der sich dieser u. a. zur journalistischen Kritik an der Informationspolitik des EMD geäußert hat, breiten Raum ein. Ein Kommentar der „NZZ“ befasst sich unter der Überschrift „‘Smarte’ Informationspolitik?“ mit der behördlichen Information zum „Fall Nyffenegger“. Abgesehen vom Ruf nach Koordination der Information werden in diesem Kommentar all jene Probleme angesprochen, die in den

folgenden Tagen auch in anderen Zeitungen konstatiert werden. Vor allem am Samstag (3.2.1996) häufen sich die Kommentare, die sich kritisch mit der offiziellen Information auseinandersetzen. Erst am Dienstag (6.2.1996) verschwindet das Thema „kontraproduktive Informationspolitik“ aus den eidgenössischen Zeitungsspalten.

Im „NZZ“-Kommentar werden vier Problembereiche abgesteckt. Erstens wird das Spannungsfeld Justiz - Politik angesprochen. Verständlich sei, dass weder die BA noch Bundesrat Ogi bisher Einzelheiten zu den Ermittlungen im „Fall Nyffenegger“ hätten bekanntgeben wollen bzw. können. Dass die BA offenbar Bundesrat Ogi untersagt habe, rasch und offen zu informieren, sei indes eine andere Angelegenheit. Zweitens wird festgehalten, dass die „Affäre“ aufgrund der trocken abgefassten Pressemitteilung eine Eigendynamik entfaltet habe, die bis jetzt kaum unter Kontrolle habe gebracht werden können. In diesem Zusammenhang wird drittens das gegenüber früher veränderte medienpolitische Umfeld erwähnt, das in mancher Hinsicht eine Abkehr von einem schematischen, rein formellen Vorgehen verlange: Dringend wäre einerseits eine „grundsätzlich orientierende und damit auch vertrauensbildende Begleitung“ durch den EMD-Vorsteher gewesen, andererseits wäre es aber auch fällig, dass sich die Justiz darüber klar werde, was unter einer zeitgemässen und vor allem auch zeitgerechten Information zu verstehen sei. Viertens schliesslich wird die Informationspraxis der betroffenen Verwaltungsorgane als „hilflos“ taxiert und kritisiert, dass aus früheren Vorfällen ähnlichen Ablaufs keine Lehren gezogen wurden und bisher keine krisenfeste Informationspolitik konzipiert worden sei.

Am 2.2.1996 hält die „NZZ“ fest, dass die Informationspolitik im „Fall Nyffenegger“ „weiterhin verwirrt“ sei. Einerseits weil die von Bundesrat Ogi an der Pressekonferenz angesprochenen drei Bundesräte sich inzwischen - von den Medien zu Stellungnahmen aufgefordert - zu Wort gemeldet haben, andererseits weil dessen Begründung der restriktiven Informationspraxis am Donnerstag (1.2.1996) ein Dementi der BA hervorgerufen hat. Vor diesem Hintergrund sieht sich die „NZZ“ darin bestätigt, dass bisher keine Informationsstrategie ausgearbeitet worden sei und ruft angesichts der „pausenlosen, wenig kohärenten Information durch Bundesräte und weitere hohe Verantwortungsträger“ dazu auf, die Information auf Stufe Landesregierung zu

konzentrieren und Vizekanzler Casanova mit der Koordination zu betrauen. Das „politisch schädliche ‘Informationsverwirrspiel’“ müsse beendet werden. Das „Badener Tagblatt“ spricht von einem perfekten Informationschaos, während im Kommentar der „Bündner Zeitung“ der Ratschlag zu lesen ist, jetzt wäre ein klares Wort eines Verantwortlichen angebracht, der nicht nur darauf aus sei, allfällige Fehler und Unterlassungen zu dementieren. Die „NZZ“ greift das Problem der mangelhaften zwischendepartementalen Koordination am folgenden Montag (5.2.1996) wieder auf und hält fest, dass Sprachregelungen, die mit persönlichen Mitarbeitern und Informationschefs verfasst wurden, aber nicht vorgängig mit den anderen beteiligten Departementen koordiniert worden sind, ein wenig zweckmässiges Informationsmittel darstellen würden.

Andere Zeitungen rücken in dieser Phase stärker die Informationspraxis der BA ins Zentrum ihrer Kommentare. In einem Kommentar der Nachrichtenagentur AP, der von verschiedenen Printmedien abgedruckt wird, wird die unter Bundesanwältin Del Ponte praktizierte passive Informationspraxis kritisiert. Auch im Kommentar des „Tages-Anzeigers“ wird der Bundesanwältin vorgeworfen, ihre Informationspolitik sei ungenügend.

Bundesrat Ogis Pressegespräch über seine ersten 100 Tage im EMD (2.2.1996) und das Pressecommuniqué, das BA und Oberauditor gleichentags veröffentlichen, ändern nichts daran, dass zahlreiche Zeitungen am 3.2.1996 die offizielle Information im „Fall Nyffenegger“ rückblickend kritisieren. Dabei werden die oben geschilderten Problemfelder in der einen oder andern Form angesprochen. Bundespräsident Delamuraz' Stellungnahme zur Angelegenheit am Samstag an einer Pressekonferenz am Davoser Wirtschaftsgipfel erfährt in der Presse hingegen keine besondere Beachtung.

Fazit: Fast in der gesamten Schweizer Presse wird die behördliche Information im „Fall Nyffenegger“ thematisiert. In den Kommentaren werden dabei insbesondere folgende Punkte kritisiert:

- Erstens sei eine **rechtzeitige politische Einordnung des Falles** für die Öffentlichkeit **nicht erfolgt**.

- Zweitens habe das erste Pressecommuniqué **Spekulationen ausgelöst** und zu einer **Eigendynamik** geführt, welche die verantwortlichen Stellen lange nicht unter Kontrolle zu bringen vermochten.
- Drittens verlange das aktuelle **medienpolitische Umfeld** von Behörden und Justiz ein adäquates Vorgehen in der Information.
- Die Informationspraxis der betroffenen Verwaltungsstellen habe viertens gezeigt, dass bisher **keine krisenfeste Informationspolitik** konzipiert worden sei. Weiter wird vermerkt, dass die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung **verwirrlich und wenig kohärent** gewesen sei und dass offensichtlich die **Koordination der Information nicht gespielt** habe.
- Schliesslich betrachtet ein Teil der Presse den „Fall Nyffenegger“ als weiteres Beispiel für die **unangemessene Informationspolitik der BA**.

3.3 Probleme und ihre möglichen Ursachen

3.3.1 Erste Phase der Information (26.1. - 31.1.1996)

Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass es das **phasenweise mangelhafte Informationsmanagement der Bundesbehörden** gewesen ist, welches die Eigendynamik der Ereignisse letztlich ausgelöst hat.

Als ungünstig zu bezeichnen ist dabei weniger der Informationsgehalt des ersten Communiqués, als vielmehr der **Zeitpunkt der Veröffentlichung desselben** auf Anfrage eines Journalisten an einem Freitag nachmittag um 16.00 Uhr. Dieser Zeitpunkt ist informationspolitisch insofern problematisch, als die Redaktionen der Tagespresse am Freitag in der Regel früher schliessen. Dieser Zeitpunkt erweckte bei den Medien zudem den Eindruck, es werde etwas verborgen, wodurch Spekulationen und Recherchen verursacht wurden (vgl. auch weiter unten). Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Mitteilung **ohne die Bestimmung einer Ansprechperson** veröffentlicht

wurde. Schliesslich ist zu bemängeln, dass die erste Pressemitteilung nicht **vertrauensbildend begleitet** worden ist (beispielsweise durch eine Pressekonferenz). In den Interviews sind allerdings unterschiedliche Ansichten, *wer* diese Begleitung hätte vornehmen sollen, geäussert worden. Während ein Teil der Interviewpartner im Nachhinein eine Begleitung durch die Untersuchungsbehörden (Militärjustiz und BA) vermissten, wäre dies nach der Einschätzung anderer eine Aufgabe der politischen Behörde gewesen.

Ursachen:

Aus den geführten Interviews und der Rekonstruktion der Ereignisse kann gefolgert werden, dass sich ein Grossteil der Probleme, die sich beim Informationsmanagement in der ersten Phase ergeben haben, auf **das Spannungsfeld und die Interessenkonflikte zwischen Justiz und Politik** zurückführen lassen.

Da es sich im vorliegenden Fall um eine laufende strafrechtliche Voruntersuchung u. a. gegen einen pensionierten EMD-Beamten handelte, waren **sowohl Justiz als auch das EMD** - allerdings in unterschiedlicher Weise - **betroffen und interessiert**. Während die dem EJPD angegliederte BA sowie die Militärjustiz als verfahrensleitende Strafverfolgungsbehörden fungierten, war das Militärdepartement gewissermassen Objekt der Untersuchung. Bereits im Vorfeld der amtlichen Information wurde deutlich, dass zwischen dem EMD einerseits und den unabhängigen Strafverfolgungsbehörden andererseits **unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der Information der Öffentlichkeit** bestanden. Das Hauptinteresse von BA und Militärjustiz bestand darin, den Sachverhalt rasch und lückenlos zu klären, ohne das Verfahren durch eine verfrühte Information der Öffentlichkeit zu gefährden. Auf der anderen Seite handelte es sich beim Hauptverdächtigten um einen ehemaligen höheren Beamten des EMD, weshalb Vertreter dieses Departementes eine rasche und transparente Information in der Angelegenheit befürworteten.

Diese Interessenkonflikte wurden hinsichtlich ihrer möglichen informationspolitischen Konsequenzen offensichtlich nicht ausgetragen und bereinigt. So einigte man sich zwar

darauf, gemeinsam eine Pressemitteilung zu verfassen und diese zu veröffentlichen, sobald eine entsprechende journalistische Anfrage kam. Darüber hinaus wurden jedoch **keine Strategie oder Szenarien ausgearbeitet**, wie, durch wen und wann die weitere Information der Öffentlichkeit zu handhaben sei. Insbesondere **war nicht klar, wer die Federführung für die Information innehielt**, der EMD-Informationsdienst oder die Strafverfolgungsbehörden (v. a. BA), denen in bezug auf die strafrechtlichen Aspekte des Falles die Informationshoheit zukam. Die Zusammenarbeit zwischen der BA und dem EMD und seinem Informationsdienst wurde dabei noch zusätzlich durch den Umstand erschwert, dass am 26.1.1996 **nicht die vereinbarte ausführlichere Pressemitteilung** veröffentlicht wurde, sondern die kürzere Version. Auf der strukturellen Ebene ist schliesslich - je nach Standpunkt des Betrachters - der **Nicht-Einbezug des departementalen Informationsdienstes des EJPD** bei der Informationsplanung zu beklagen oder aber die **fehlenden Informationsressourcen der Militärjustiz**.

Fazit:

Ein Grossteil der Probleme, die in der ersten Phase der offiziellen Information aufgetreten sind, lassen sich letztlich auf **das Spannungsfeld und die Interessenkonflikte zwischen Justiz und Politik** zurückführen. Diese **Konflikte** traten zwar bereits zu einem frühen Zeitpunkt auf. Sie wurden jedoch im Hinblick auf ihre informationspolitischen Konsequenzen **offensichtlich nicht bereinigt**, sondern im Gegenteil **in der Folge teilweise sogar öffentlich ausge-tragen** (vgl. „Maulkorb-Diskussion“).

3.3.2 Informationsvorsprung der Medien

Der vorliegende Fall ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass **„Paralleluntersuchungen“ von Journalisten** während zehn Tagen ständig neue Aspekte rund um das Verfahren und den verdächtigten Obersten zutage brachten. Die informierenden Behörden gerieten dadurch wiederholt in einen „Zugzwang“, indem sie sich offensichtlich gezwungen sahen, auf Medienberichte und -kommentare zu reagieren: Dadurch wurde der

eigene Handlungsspielraum eingeschränkt. Der „**behördliche Zugzwang**“ bei der Information kann an zwei herausragenden Beispielen illustriert werden:

- A) Dass die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden u. a. im Zusammenhang mit der „Diamant“-Feier standen, war eine Information, die dank journalistischer Recherchen bzw. Indiskretionen bereits am 27.1.1996 in der Öffentlichkeit bekannt war. Dieser Sachverhalt wurde schliesslich durch das zweite Pressecommuniqué des EMD-Informationsdienstes vom 29.1.1996 indirekt bestätigt, indem departementsinterne Abklärungen in diesem (und weiteren Bereichen) angekündigt wurden.

- B) Die sogenannte „Maulkorb-Diskussion“ drehte sich um die Frage, ob und - falls ja - in welcher Art die BA der EMD-Beamtenschaft unter Androhung allfälliger gerichtlicher Schritte untersagt hatte, sich zum hängigen Verfahren zu äussern. Zunächst liess der EMD-Informationsdienst verlauten, es bestehe keine Informationssperre, man dürfe schlicht nicht zu laufenden juristischen Untersuchungen Stellung nehmen. Nach dem Publikwerden des EMD-intern verbreiteten E-Mails bezüglich einer Weisung der Bundesanwältin war die Frage der Informationssperre noch mehrmals Gegenstand von Verlautbarungen und Berichtigungen durch die BA sowie den Informationsdienst des EMD (vgl. Kurzchronologie).

Ursachen:

Es ist zu vermuten, dass die gewählte **passive Informationsweise** die Spekulationen und Recherchen zahlreicher Medienschaffender im vorliegenden Fall zumindest mitverursacht hat. Diese Vorgehensweise, die sich am Interesse der ermittelnden Strafverfolgungsbehörden orientierte, widerspricht an und für sich einem Grundsatz der Information für die Bundesverwaltung, wie er vom Bundesrat 1976 festgeschrieben wurde. Demnach soll informiert werden, bevor Nachrichten aus dritter Hand oder Gerüchte zur Stellungnahme oder Berichtigung zwingen, da unter Druck abgegebene Erklärungen häufig nicht glaubwürdig wirken und ihr Ziel verfehlen.

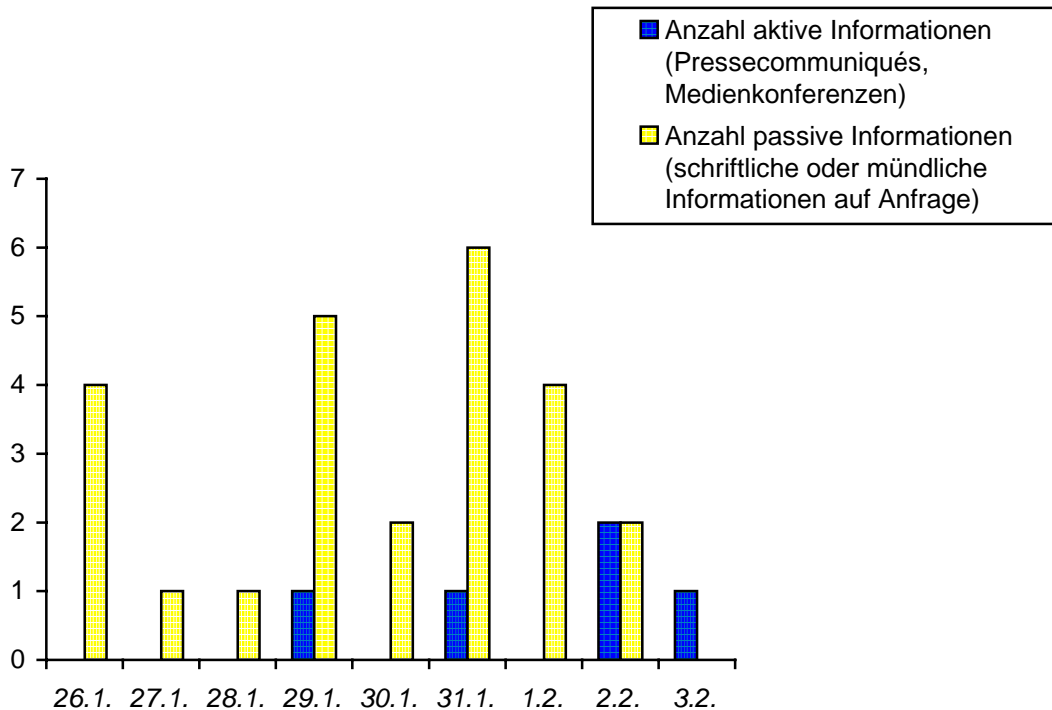
Fazit:

Seitens der Behörden sah man sich nach den unmittelbar einsetzenden Recherchen und „Paralleluntersuchungen“ der Medien faktisch gezwungen, reaktiv zu informieren, indem bereits öffentlich bekannte Aspekte bestätigt bzw. dementiert wurden. Die **passive Informationsweise** war vermutlich eine Ursache für diesen informationspolitischen „Zugzwang“. Unter Anerkennung der Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden stellt sich die Frage, inwieweit diese Informationsstrategie der **gewandelten Medienlandschaft** (Stichworte: Recherchenjournalismus, Indiskretionen, grosse personelle Ressourcen) heute noch Rechnung zu tragen vermag.

3.3.3 Widersprüchliche und verwirrliche Information

Die **mangelnde inhaltliche Kohärenz der offiziellen Information** nach der Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten war einer der zentralen Kritikpunkte der Presse. Wie bereits aus der Kurzchronologie am Anfang dieses Kapitels hervorgeht, haben sich tatsächlich während mehr als einer Woche eine Vielzahl von Amts- und Magistratspersonen zu unterschiedlichen Themen mit teilweise widersprüchlichen Inhalten zum Fall geäußert. Die folgende Darstellung illustriert diese **Intensität der Informationsaktivitäten**: Sie zeigt tendenzmässig das Ausmass und den Verlauf der offiziellen Information (ob passiv auf Anfrage, oder aktiv in Form von Pressekonferenzen und -mitteilungen aus eigener Initiative) im vorliegenden Fall.

Graphik 1: Aktive und passive Information nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996



Über die Widersprüche zwischen dem EMD und der BA wurde bereits in Kap. 3.3.2 eingegangen. An dieser Stelle sei auf einen weiteren Aspekt hingewiesen, der die offizielle Information im vorliegenden Fall geprägt hat: der Umstand, dass das Interesse der Medien u. a. auf **vier amtierende Bundesräte** gerichtet war.

Wie aus obiger Darstellung hervorgeht, wurde der Höhepunkt der Intensität der offiziellen Verlautbarungen mit der Erklärung von Bundesrat Ogi vom 31.1.1996 erreicht. Zu vermerken ist dabei insbesondere, dass im Anschluss an diese Erklärung, die in der Presse als Kritik des heutigen EMD-Vorstehers an seinen Vorgängern interpretiert wurde, sich letztere ebenfalls zu verschiedenen Aspekten rund um den Vorfall äusserten. Aufgrund der Abklärungen der PVK kann von einer verbreiteten Ansicht, wonach im vorliegenden Fall **die Stimme des Bundesrates als Kollegialbehörde bis zum 3.2.1996 gefehlt hat**, gesprochen werden. Dies, obwohl grundsätzlich Einigkeit darüber herrscht,

dass es sich **an und für sich nicht um ein Bundesratsgeschäft gehandelt hat** (auch wenn es dies zu einem späteren Zeitpunkt in einem gewissen Sinne geworden ist).

Ursachen:

Aufgrund der Abklärungen der PVK ist zu vermuten, dass die tieferliegende Ursache für den „Informationswirrwarr“ im vorliegenden Fall in der mehrere Tage dauernden **man- gelnden Koordination und Absprache der beteiligten Stellen** liegt. So kann prinzipiell festgehalten werden, dass während rund einer Woche offensichtlich **niemand die Gesamtverantwortung** für die offizielle Information aus Bundesbern **übernahm**, um zuhanden der Öffentlichkeit eine einheitliche Information zu gewährleisten.

Die Frage, ob es geholfen hätte, wenn sich eine Instanz bereits zu einem früheren Zeitpunkt koordinierend eingeschaltet hätte, muss dabei offen bleiben. Insbesondere konnte die **Rolle und Funktion der Bundeskanzlei** bei departementsübergreifenden Ereignissen, von denen mehrere Bundesräte und zwei Gewalten betroffen sind - wie dies im vorliegenden Fall zutraf - nicht abschliessend geklärt werden. Beim Informationsdienst der Bundeskanzlei sind zwar verschiedene Koordinationsinstrumente vorgesehen (so etwa eine Agendaplanung oder das tägliche Konferenztelefon der Informationschefs der Departemente). Die Bundeskanzlei ist jedoch keine zentrale Drehscheibe für die Information aus der gesamten Bundesverwaltung, sondern **definiert sich in erster Linie über ihre Zuständigkeit für die Information des Bundesrates als Kollegialbehörde**.

Fazit:

Die offizielle Information von Bundesrat, Bundesverwaltung und Justizbehörden nach der Verhaftung des ehemaligen EMD-Beamten war durch eine **verwirrliche Vielzahl von Stellungnahmen mit teilweise widersprüchlichen Inhalten** gekennzeichnet. Dadurch, dass während mehrerer Tage **niemand die Gesamtverantwortung** für die offizielle Information in diesem departementsübergreifenden, zwei Gewalten und mehrere Bundesräte betreffenden Ereignis übernahm, wurde der **Anspruch der Öffentlichkeit auf eine einheitliche Information** von Bundesrat und Bundesverwaltung **nicht eingelöst**.

4 Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996

4.1 Chronologie der Ereignisse

Für die folgende Darstellung wurde eine Auswahl der wichtigsten Ereignisse und Stationen der amtlichen Information getroffen. Sie orientiert sich schwergewichtig an derjenigen Information, die von Nachrichtenagenturen und Printmedien aufgenommen und verbreitet wurde. Eine Vielzahl der Medienaktivitäten der involvierten Behördenvertreter (u. a. Auftritte oder Auskünfte in den elektronischen Medien) sind in der Chronologie deshalb nicht berücksichtigt.

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
November 1990 Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) ergreift verschiedene präventive Sofortmassnahmen gegen BSE (u. a. Verbot der Verfütterung von Fleischmehl an Wiederkäuer; Verbot, Inneereien von Rindern, die älter als 6 Monate sind, zum Zweck des Konsums in Verkehr zu bringen; Einführung einer Meldepflicht).	November 1990 Das EVD meldet den ersten BSE-Fall in der Schweiz (in England wurde 1986 zum ersten Mal das BSE-Virus bei einem verstorbenen Rind nachgewiesen). Juli 1994 Das BVET und das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) reagieren mit einer Medienkonferenz auf neue britische Forschungsergebnisse und die Prüfung von Einfuhrrestriktionen für Schweizer Rindfleisch durch die BRD. Sie orientieren über BSE, die CJD-Krankheit und die 1990 ergriffenen Schutzmassnahmen. Die Risiken der Übertragung von BSE auf den Menschen werden als unwahrscheinlich bezeichnet, es würden jedoch jetzt schon mögliche weitere Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung diskutiert für den Fall des Vorliegens wissenschaftlich schlüssiger Zusammenhänge.
20.3.1996 (Mittwoch) Der britische Gesundheitsminister schliesst aufgrund einer Studie einer Forschergruppe einen möglichen Zusammenhang zwischen BSE und einer spezifischen Variante der CJD-Krankheit nicht mehr aus.	

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
<p>21.3.1996 (Donnerstag) Im europäischen Ausland gibt es zum Teil heftige Reaktionen auf die Verlautbarungen der britischen Behörden: Frankreich, Belgien, Schweden, Portugal und die Niederlande verfügen ein sofortiges Einfuhrverbot von britischem Rindfleisch.</p>	<p>21.3.1996 (Donnerstag) Auf Anfrage von Nachrichtenagenturen bezeichnen Vertreter des BVET und des BAG das Fleisch, welches heute verkauft wird, als sicher, und die Schutzmassnahmen, welche die Schweiz 1990 ergriffen hat, als genügend. Zur Zeit sehe man keinen Anlass für eine Änderung der Präventionspolitik. Während der Direktor des BVET in einem Faxschreiben an die Kantonstierärzte betont, dass es keinen wissenschaftlichen Beweis für die Übertragbarkeit gibt, spricht ein Vertreter des BAG von der Verstärkung einer Hypothese: Die Schweizer Behörden seien immer davon ausgegangen, dass das Risiko der Übertragung nicht ausgeschlossen werden könne.</p>
<p>22.3.1996 (Freitag) Weitere europäische Staaten verhängen ein Importverbot gegen Grossbritannien. Kurz nach Mittag erlässt die deutsche Regierung ein sofortiges Importverbot für Rindfleisch und lebende Rinder aus Grossbritannien und der Schweiz. Am späteren Nachmittag ordnet Bundespräsident Delamuraz ein sofortiges Einfuhrverbot von britischem Rindfleisch an.</p>	<p>22.3.1996 (Freitag) Der Sprecher des BVET erklärt, Schweizer Fleisch sei gut kontrolliert und einwandfrei, die Schweizer Bevölkerung könne beruhigt sein. Es gebe keine Gründe, die Präventionspolitik zu ändern. Deutschland habe im übrigen schon vor einem Jahr ein Importverbot für Schweizer Rindfleisch erwo-gen. Der Direktor des BVET bezeichnet ein Importverbot von britischem Rindfleisch gegenüber einem Journalisten am Nachmittag als völlig übertrieben. Ein Sprecher des EVD begründet die Anordnung eines sofortigen Importstopps von britischem Rindfleisch am Abend mit der Unsicherheit, die nach den Erklärungen der britischen Regierung entstanden ist. Zudem verweist er auf das entsprechende Vorgehen anderer europäischer Staaten.</p>
<p>24.3.1996 (Sonntag) Vertreter des BVET, BLW, BAWI, BAG sowie des Generalsekretariats des EVD treffen sich zu einer dringlichen Koordinationssitzung.</p>	<p>24.3.1996 (Sonntag) Der Sprecher des BAG fasst im Anschluss an die Koordinationssitzung die offizielle Position zusammen: Aufgrund der wissenschaftlichen Daten drängten sich keine zusätzlichen Massnahmen auf. Er kündigt für den nächsten Tag eine Pressekonferenz an. In den beiden Deutschschweizer Sonntagszeitungen erscheint je ein Interview mit den Direktoren des BVET und des BAG. Diese erklären, dass das Schweizer Importverbot für britisches Rindfleisch wissenschaftlich-fachlich nicht begründet bzw. zu einem gewissen Grad auch politisch motiviert gewesen sei, sicher aber zur Beruhigung der aufgeschreckten Öffentlichkeit führe.</p>

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
<p>25.3.1996 (Montag) Österreich schliesst sich der deutschen Importsperrung für Schweizer Rindfleisch an. Die zuständige EU-Kommission beschliesst ein Exportverbot von britischem Rindfleisch, erachtet hingegen ein Einfuhrverbot von Schweizer Fleisch für nicht angebracht.</p>	<p>25.3.1996 (Montag) An ihrem ersten gemeinsamen Medienauftritt informieren die Direktoren der involvierten Bundesämter (BAG, BVET, BLW) über die Geschichte von BSE und das Auftreten der Krankheit in der Schweiz. Sie relativieren die Befürchtungen bezüglich einer Übertragung des BSE auf den Menschen und betonen, dass sich neue Schutzmassnahmen, v. a. ein Konsumverbot, nicht aufdrängen. Zudem werden eine Telefon-Hotline und eine Internet-Informationssseite des BVET angekündigt, die ab Montag mittag zur Verfügung stehen. Eine Presseunterlage des EVD und des EDI betont, dass es sich beim provisorischen Importverbot von britischem Rindfleisch ausschliesslich um eine gesundheitspolitische Massnahme gehandelt habe. Auf Anfrage bezeichnet ein Sprecher des EVD das Vorgehen von Deutschland und Österreich als unangemessen. Die Schweizer Schutzmassnahmen garantierten BSE-freies Fleisch.</p>
<p>26.3.1996 (Dienstag) Der Importstopp von Schweizer Fleisch durch Deutschland und Österreich wird aufrechterhalten.</p>	<p>26.3.1996 (Dienstag) Ein Sprecher des EVD erklärt, die Schweizer Behörden stünden bezüglich des Importverbots für Schweizer Rindfleisch mit den zuständigen Stellen in Deutschland und Österreich in Kontakt. Zuerst müsse Brüssel einen definitiven Entscheid fällen, auf dessen Grundlage die Verhandlungen über eine Aufhebung des Importstopps für Schweizer Fleisch zu stellen seien.</p>
<p>27.3.1996 (Mittwoch) Die EU fällt einen definitiven Entscheid bezüglich des Exportverbots für britische Rinder.</p>	<p>27.3.1996 (Mittwoch): Der Bundesrat erklärt, die Schweiz halte ebenfalls bis auf weiteres am Importstopp fest. Er äussert sein Bedauern gegenüber der Haltung von Deutschland und Österreich, deren Einfuhrverbot von Schweizer Rindfleisch angesichts der Kontrollmechanismen als unangemessen bezeichnet wird. Ferner wird betont, dass der Konsum von Rindfleisch kein Risiko darstellt.</p>
	<p>29.3.1996 (Freitag) Es findet eine zweite Pressekonferenz von Vertretern des BAG, BVET und BLW statt. An diesem Mediengespräch, an dem auch verschiedene wissenschaftliche Experten teilnehmen, wird schwer gewichtig über den Stand der Forschung und der Arbeiten im BVET (Stand der Massnahmen-Überprüfung, Auswertung der Hotline etc.) orientiert.</p>

Wichtigste Hintergründe	Wichtigste Stationen der Information der Öffentlichkeit
-------------------------	---

	Öffentlichkeit
	U. a. wird ein Bundesratsbeschluss zur Einstellung der Schlachtviehmärkte für Rinder angekündigt.
	3.4.1996 (Mittwoch) Der Bundesrat gibt eine Änderung der Lebensmittelverordnung per 1.5.1996 bekannt, die eine Deklarationspflicht der Herkunft von offen verkauftem Fleisch vorsieht. Damit soll zusätzliche Sicherheit für die Konsumenten hergestellt werden. Zudem werden 20 Mio. Franken zur Stützung des eingebrochenen Rindfleischmarktes und ein Forschungskredit für die Entwicklung einer rascheren Diagnose von BSE-Fällen freigegeben.

4.2 Aufnahme der offiziellen Information in der Presse

4.2.1 Die Information der Öffentlichkeit: nur indirekt ein Thema für die Presse (21.3. - 25.3.1996)

In der Presse vom Donnerstag (21.3.1996) sind die Agenturmeldungen über die Ergebnisse der britischen Studie über eine neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (CJD) beim Menschen abgedruckt. Betroffene britische Minister werden zitiert, offizielle Informationen von eidgenössischer Seite finden sich keine. Am Freitag (22.3.1996) berichtet die Presse über die Reaktionen im Ausland und der Schweizer Behörden. Vertreter des Bundesamtes für Gesundheitswesen (BAG) und des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) erklären, sie würden keinen Anlass für einen Importstopp sehen, die bisherigen Schutzmassnahmen seien genügend. „Der Bund“ integriert in seine Berichterstattung die Stellungnahmen der Konsumentenorganisationen, die im Zusammenhang mit der BSE-Problematik von einem besonders fatalen Beispiel der Beschwichtigungspolitik sprechen und darauf hinweisen, dass die Behörden und Konsumenten in Deutschland viel sensibler reagierten als jene in der Schweiz.

In der „NZZ“ vom Samstag (23.3.1996) wird vermerkt, dass der Direktor des BVET am Freitag nachmittag eine Einfuhrsperre für britisches Rindfleisch als „völlig übertrieben“ eingeschätzt habe, am Abend aber das von Bundespräsident Delamuraz erlassene

Importverbot erfolgt sei. Unter dem Untertitel „Forderung nach mehr Information“ berichtet „Der Bund“ über eine Stellungnahme des Konsumentinnenforums: „Das Konsumentinnenforum will die Bundesämter für Gesundheitswesen und Veterinärwesen nächste Woche auffordern, die Öffentlichkeit klar über die Gefahren im Zusammenhang mit dem Rinderwahnsinn zu informieren.“ Im „Blick“ fällt am 23.3.1996 der Vorwurf, die Bundesbehörden sorgten dafür, dass die Verunsicherung nur noch grösser werde. Warum nach dem Importstopp von Bundespräsident Delamuraz kein Verkaufsverbot für einheimisches Rindfleisch erlassen wurde, wird gefragt. Die Antwort des Sprechers des EVD: „Wir haben schärfere Kontrollen als Grossbritannien“. Ferner ist im „Blick“ eine indirekte Kritik an der (amtlichen) BSE-Information zu lesen. Ein Zürcher Metzger wird mit den Worten zitiert: „Die Leute wissen nicht, was Rinderwahnsinn ist. Das Volk ist miserabel informiert.“ Im Leitartikel des „Bund“ zur BSE-Problematik ist die behördliche Informationspolitik ebenfalls nur indirekt ein Thema. In den letzten vier Jahren hätten die hiesigen Behörden recherchierende Medienschaffende jeweils mit den Worten getröstet, einige neue Fakten seien schon bekannt, aber eine klare Aussage, ob die Krankheit auf den Menschen übertragbar sei, könne noch niemand machen. Mit dem hier angesprochenen Problem, das sich auch auf die Information zum „Rinderwahnsinn“ auswirkt, befasst sich ebenfalls der Tageskommentar der „Basler Zeitung“: Die Wissenschaft habe als Ratgeberin der Politik sehr kurze Spiesse. Sie werde immer differenziert argumentieren müssen und auf all das, das sie noch nicht wisse, hinweisen müssen. Mit endgültigen Sicherheiten könne sie nicht aufwarten. Das „Aargauer Tagblatt“ kommentiert, das BVET habe „selbstsicher“ verlauten lassen, das inländische Fleisch sei gut kontrolliert, die Schweizer Bevölkerung dürfe dank der bereits 1990 ergriffenen Massnahmen getrost weiter Rindfleisch verzehren. „So weit, so gut.“ Nur hätten die BSE-Fälle entgegen Prognosen 1995 zugenommen, eine totale Entwarnung sei nicht zu verantworten.

Die „SonntagsZeitung“ (24.3.1996) berichtet auf der Frontseite von „Panikreaktionen“ der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten, der Rindfleischabsatz in den Läden sei um bis zu 40% abgesackt. Die Zeitung wirft BAG und BVET vor, seit 1990 das Problem BSE verharmlost zu haben. Der Direktor des BAG nimmt in einem Interview zu den Vorwürfen und zur gegenwärtigen Verunsicherung der Bevölkerung Stellung und fügt an, es sei relativ schwierig, bei dieser grossen Informationsflut wieder genügend

Sicherheit herzustellen. Er gibt weiter bekannt, dass am Wochenende Beratungen zwischen den betroffenen Bundesämtern stattfinden würden: „Nächste Woche werden wir breit informieren. Die Verunsicherung der Bevölkerung muss man sehr ernst nehmen. Wir müssen überlegen, was wir gegen diese Verunsicherung tun können.“ Der Kommentar der „SonntagsZeitung“ handelt von der „berechtigten Verunsicherung der Fleischkonsumenten“ und mündet in die Ansicht, Entwarnungen und Verharmlosungen seien fehl am Platz, solange man nicht wirklich wisse, was vor sich gehe. Auch wenn das objektive Risiko für den Menschen beim Rindfleischkonsum nach heutigem Wissensstand verschwindend klein sei, so bestehe es eben doch. Den Konsumenten mute man nicht zu viel zu, wenn man dies auch offen zugebe. In der Berichterstattung des „SonntagsBlicks“ zum Thema BSE wird dem BVET vorgeworfen, Bern interessiere sich nicht für die beunruhigte Bevölkerung, nichts werde dort mehr gescheut als ein offenes Wort.

Von einer verunsicherten Bevölkerung ist am Montag (25.3.1996) fast in der ganzen Presse zu lesen. Als Ausnahme ist „24 Heures“ zu nennen. Diese Zeitung hat im Kanton Waadt mit einer Kurzumfrage festgestellt, dass sich die dortige Bevölkerung den Genuss von Rindfleisch nicht verderben lässt. Gemeldet wird an diesem Tag weiter, dass die Schweizer Behörden umfassend informieren wollen, was in der Presse jedoch keine Kommentare auslöst. Der „Tages-Anzeiger“ bringt gleichentags ein Interview mit dem BVET-Direktor, in dem sich dieser zur Dringlichkeitssitzung, welche die betroffenen Bundesämter am Sonntag abend durchgeführt haben, äussert. Es sei vor allem um eine Koordination und die Frage einer besseren Information der Öffentlichkeit gegangen. Er kündigt an, dass am Montag eine Pressekonferenz durchgeführt werde, an der alle Fakten präsentiert werden sollen, um tiefer in die Materie einzudringen.

Fazit: In der ersten Phase nach Bekanntwerden der britischen Studie über eine neue CJD-Variante beim Menschen (21.3. - 25.3.1996) finden sich zahlreiche diesbezügliche Berichte und Kommentare in der Presse. Die **Information der Öffentlichkeit** wird **nur indirekt** (Forderung des Konsumentinnenforums; Ankündigung einer besseren Information durch die Behörden) **oder lediglich am Rande thematisiert**. Die Kritik an den Behörden bezieht sich vornehmlich auf die - gegenwärtige und frühere - offizielle Einschätzung der BSE-Gefährlichkeit und darauf, dass man keine klaren Antworten gegeben habe. Nach dem schweizerischen Importverbot erten einzelne Presseorgane **Widersprüche in der behördlichen Haltung** (Standpunkt des BVET wenige Stunden vorher; kein Verkaufsverbot von Schweizer Rindfleisch trotz BSE-Fällen in der Schweiz). Die behördliche Entwarnung stösst in Teilen der Presse auf Skepsis. Die Presse berichtet von einer **verunsicherten Bevölkerung**, gleichzeitig aber auch davon, dass die Behörden die Information der Öffentlichkeit unverzüglich verbessern wollen. Daraus kann geschlossen werden, dass es der Presse angesichts dieses amtlichen Efforts unnötig erschien, die offizielle Information eigens zu thematisieren.

4.2.2 Vereinzeltete Thematisierung der offiziellen Information (26.3. - 30.3.1996)

Die kurzfristig einberufene Medienkonferenz vom Montag (25.3.1996), an der die Direktoren des BVET, des BAG und des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) teilnehmen, nimmt in der Presseberichterstattung vom Dienstag (26.3.1996) breiten Raum ein. Die Orientierung über die Massnahmen der Schweiz gegen BSE gilt, so die „NZZ“, als Reaktion der Behörden auf die verbreitete Verunsicherung in der Öffentlichkeit. Die Einrichtung der „Rinderwahnsinn-Hotline“ und der Internet-Seite wird im „Tages-Anzeiger“ als Informationsoffensive bezeichnet, die die Behörden angesichts der verunsicherten Bevölkerung gestartet hätten. Im „Bund“ ist zu lesen, der BVET-Direktor habe an der Pressekonferenz eingeräumt, bisher habe bezüglich der Information der Bevölkerung ein gewisses Defizit bestanden. Die Presse thematisiert die amtliche Information jedoch nicht weiter.

Im Kommentar des „Schweizer Bauern“ vom 27.3.1996 hingegen werden nicht die offiziellen Verlautbarungen, sondern die Medien kritisiert. Wer heute sachlich über eine Angelegenheit berichte, müsse sich den Vorwurf der Beschwichtigung gefallen lassen, wird bemerkt. Die Massenmedien würden sich im Konkurrenzkampf um die Gunst der Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit mit reisserisch aufgemachten Artikeln mit verdrehten Aussagen und Spekulationen überbieten. Man verlange von Behörden und Wissenschaft absolute Gewissheit, obwohl es diese im dynamischen System „Leben“ nicht geben könne.

Am 28.3.1996 folgt in der „NZZ“ ein Kommentar, in dem festgehalten wird, gefragt sei eine offene, ehrliche Information - „auch in der Schweiz“ -, und dazu gehöre das Eingeständnis, dass es eine absolute Sicherheit für den Fleischkonsumenten beim jetzigen Wissensstand nicht gebe. „Dennoch ist es richtig, wie in Bern betont wird, dass eine Vielzahl von Massnahmen in Kraft sind, die das individuelle Risiko auch eines uninformierten Konsumenten nach heutigem Wissensstand minim erscheinen lassen. (...) Wer sich persönlich weitergehend schützen will, als dies die staatlichen Experten bisher für ihn getan haben, muss sich allerdings sehr genau informieren.“ In einem „Facts“-Interview (28.3.1996) mit dem BVET-Direktor fällt der Vorwurf, der Rückgang des Rindfleischkonsums hänge damit zusammen, dass die wissenschaftlichen Verlautbarungen des BVET offenbar mehr Verunsicherung als Aufklärung gebracht hätten. Der Direktor räumt ein, dass bei der Informationsvermittlung seines Amtes bisher vielleicht der Aspekt der besorgten Bürgerinnen und Bürger zuwenig im Vordergrund gestanden habe.

Die „Rinderwahnsinn-Hotline“ sei seit Inbetriebnahme ständig überlastet, ist am 29.3.1996 in der Presse zu lesen. Auf der Redaktion der „NZZ“ würden „nicht wenige Klagen“ über diese amtliche Informationsleistung eingehen, die das Bedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten nicht zu befriedigen vermöge und in vielen Fällen mehr Frustration als Information vermittele. Laut BVET liegt das daran, wie dieser Zeitung zu entnehmen ist, dass es bei ihm nur zwei Personen gebe, die mit dem notwendigen Fach-

verstand auf die Fragen antworten könnten. Diese beiden Spezialisten seien für den Hotline-Dienst freigestellt worden.

„Cash“ bringt am 29.3.1996 einen Artikel, dessen Thema die „miserable“ Informationspolitik von Behörden und Bauernverbänden in Sachen BSE ist. „Wenn Aufklärung zum Fiasko wird“ lautet die Überschrift. „Cash“ skizziert die Problemlage folgendermassen: „Die Bevölkerung war das ganze Wochenende über verunsichert: Darf man jetzt beim Entrecôte zugreifen oder etwa doch nicht? Sind die Krankheitserreger auch in der Milch zu finden? - Die besorgten Konsumenten waren mit dem Problem allein.“ Fünf PR-Berater äussern sich darauf zur Frage, was in der Kommunikation falsch gelaufen sei. Befund ihrer Analyse: „Unvorbereitet, kein Krisenszenario und keine Strategie.“ Andere Fehler: Die Behörden hätten sich in ihrer Information zu streng an die Fakten gehalten oder ausweichende Stellungnahmen abgegeben.

Am 29.3.1996 führen BAG, BVET und BLW erneut eine Medienkonferenz durch, an der u. a. bekanntgegeben wird, dass in der Schweiz noch niemand an der neuen Form von CJD erkrankt sei. Am gleichen Tag verbreiten BVET und BAG ein Pressecommuniqué zur permanent beanspruchten „Hotline“, während das EVD einen Bundesratsbeschluss zur Einstellung der Schlachtviehmärkte für Rinder ankündigt. In der Presse vom Wochenende (30./31.3.1996) führen diese amtlichen Informationen und Massnahmen zu keiner Thematisierung der offiziellen Information. Hingegen folgen im April zwei Artikel in der Deutschschweizer Presse, die den Behörden eine widersprüchliche Information vorwerfen. In der Samstagausgabe vom 6.4.1996 titelt der „Tages-Anzeiger“: „Rinderwahnsinn ohne Ende: Bern widerspricht sich“. Es herrsche Unklarheit, ob Bern ein generelles Verbot von Tiermehl prüfe oder nicht. Der zweite Artikel bezieht sich auf die vom Bundesrat am 17. April verschärfte Verordnung über die Entsorgung von Tierabfällen mit dem Ziel, das Vertrauen der Konsumenten zu stärken (an der Pressekonzferenz vom Mittwoch nachmittag teilt der Vizekanzler auch mit, der Bundesrat habe Gulasch zu Mittag gegessen). Dies gibt der „NZZ“ vom 18.4.1996 Gelegenheit für einen Kommentar, in dem nicht nur auf die aktuelle Massnahme Bezug genommen wird, sondern auch auf das Importverbot vom 22. März 1996. Die Vertreter des Bundes hätten sich im Zusammenhang mit dem „Rinderwahnsinn“ immer wieder in Widersprüche verstrickt und ihre eigenen Aussagen widerlegt: „Der Bundesrat isst zwar Gulasch und

‘beweist’ damit die Unbedenklichkeit des Rindfleisches, kaum eine Stunde nach dem Mittagessen verkündet er indessen, dass er die sogenannt sensiblen Teile des Rindes - also Hirn, Rückenmark und Augen - von der Tiermehlproduktion ausschliessen will. Ähnliche Widersprüche kommen aus dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET). Der Erreger von BSE sei noch nie im Muskelfleisch von Rindern nachgewiesen worden, sagt das BVET, um sich dann handkehrum der Importsperrre gegen britisches Rindfleisch anzuschliessen. Durch solche Aktionen wird der Konsument nicht klüger, sondern verwirrter.“

Fazit: Im Unterschied zum „Fall Nyffenegger“ thematisiert bloss ein kleiner Teil der Presse die Information der Öffentlichkeit durch Bundesrat und Bundesverwaltung. Die Information ist dabei nur selten ein gesondertes Thema; meist ist sie mit der Problematik des „Rinderwahnsinns“ gekoppelt. Jener Teil der Presse, der die Gefährlichkeit von BSE betont, neigt zur Kritik an den Behörden. Dabei werden die **amtlichen Informationsleistungen** in der Regel **nur punktuell thematisiert: Widersprüchlichkeit** zwischen getroffener Massnahme und vorheriger Information und Haltung der Behörden; überlastete Hotline. Einzig eine Wochenzeitung attestiert den Behörden eine misslungene Informationspolitik. Beim Thema BSE/CJD erweist sich die **Vermittlung von Information, die nicht auf hinreichend gesicherte wissenschaftliche Fakten abgestützt** werden kann, als Problemfeld. So wird in der Presse vermutet, die amtliche Information sei **zu wissenschaftslastig** gewesen und habe die **Bevölkerung eher verunsichert als aufgeklärt**.

4.3 Probleme und ihre möglichen Ursachen

Die Information der Öffentlichkeit im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse Ende März 1996 wird im folgenden nicht gesamthaft gewürdigt. Wir beschränken uns auf die zu beantwortenden Fragen nach den aufgetretenen Problemen bei der Information und ihren möglichen Ursachen. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass im vorliegenden Fall

nicht nur die Printmedien die offizielle Information wenig thematisiert haben

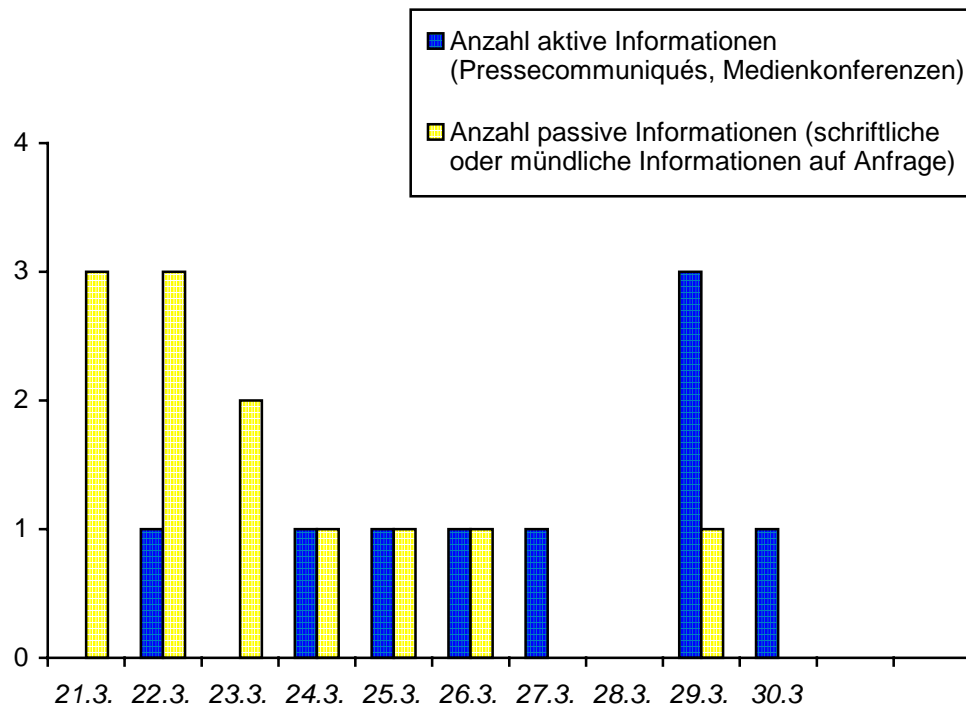
(vgl. Kap. 4.2), sondern dass die **Information der Öffentlichkeit** auch aufgrund der Abklärungen der PVK **grossmehrheitlich als zufriedenstellend bis gut** zu bezeichnen ist.

4.3.1 Verzögerte informationspolitische Reaktion der Behörden auf die Ereignisse

Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass die Behörden leicht **verzögert mit ihrer Information** auf die Ereignisse reagiert haben. Wie aus der Chronologie hervorgeht, handelt es sich beim „Rinderwahnsinn“ und der Frage seiner Übertragbarkeit um ein seit längerer Zeit latentes Problem. In unserem Untersuchungszeitraum hat das Thema ab 22.3.1996 eine grosse Medienaktivität ausgelöst. Dabei wurde von verschiedener Seite u. a. auch das Bedürfnis nach verstärkter behördlicher Information formuliert (Journalisten, Konsumentenschutzkreise). Informationsmässig in die Offensive gegangen sind die betroffenen Ämter schliesslich am 25.3.1996. Während man **anfänglich vorwiegend passiv** auf Medienanfragen informiert hatte, setzten am 25.3.1996 **breite Informationsbemühungen** (Pressekonferenzen, Medienauftritte und Interviews von Amtsdirektoren, Telefon-Hotline, Internet-Informationseite etc.) ein, die zum Hauptziel hatten, dem Klima der Verunsicherung entgegenzutreten.

Die folgende Darstellung zeigt den Verlauf der amtlichen Information, der *tendenziell* von anfänglich passiven, später aktiven und verstärkten Informationsanstrengungen geprägt ist:

Graphik 2: Aktive und passive Information im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse Ende März 1996



Ursachen:

Es sind wohl verschiedene Gründe dafür ausschlaggebend gewesen, dass die (aktive) amtliche Information mit einer gewissen Verzögerung eingesetzt hat. Die Abklärungen der PVK haben einerseits ergeben, dass behördlicherseits ein derart **grosses Medienecho** aufgrund früherer Erfahrungen schlicht **nicht erwartet** wurde. Das Bekanntwerden neuer Forschungsergebnisse im Jahre 1994 hat beispielsweise keine derartige Medienaktivität zur Folge gehabt. Andererseits ist der Umstand von Bedeutung, dass sich die Ereignisse (v. a. der Entscheid zur Verhängung eines sofortigen Importstoppes) unmittelbar **vor einem Wochenende** abspielten: Einzelne Informationsdienste scheinen zu diesem Zeitpunkt teilweise schwächer besetzt zu sein, zudem waren verschiedene Abwesenheiten zu verzeichnen.

Eine weitere denkbare Erklärung für die verzögerte Reaktion ergibt sich aus der Tatsache, dass **mehrere Ämter von den BSE/CJD-Ereignissen betroffen waren** (hauptsächlich das im EVD angesiedelte und in BSE-Fragen federführende BVET sowie das BAG im EDI, aber auch das BLW und am Rande das BAWI, beide im EVD). Es ist unmittelbar einleuchtend, dass die Einbindung verschiedener Dienststellen mit ihren je spezifischen Interessenlagen eine gewisse Trägheit im Prozessverlauf verursachen kann. Die Kontaktnahmen zwischen den beteiligten Ämtern haben zwar rasch eingesetzt. Dies konnte jedoch offensichtlich nicht verhindern, dass verzögert auf die grossen Informationsbedürfnisse der Medien und der Öffentlichkeit reagiert wurde. Die Initiative für die Abhaltung einer Koordinationssitzung, an der auch die weitere Informationsplanung besprochen wurde, ging schliesslich nicht von jenem Bundesamt aus, das in BSE-Fragen federführend ist.

Fazit:

Unter Anerkennung der Dynamik und Komplexität, die derartige Ereignisse aufweisen können, bleibt die Forderung bestehen, wonach die Behörden eine **rasche und frühzeitige Information** zuhanden der Öffentlichkeit zu gewährleisten haben. Dieser **Anspruch** wurde im vorliegenden Fall aus verschiedenen Gründen **nur bedingt** eingelöst.

4.3.2 Inhaltliche Widersprüche

War die amtliche Information zu BSE/CJD wirklich widersprüchlich, wie einzelne Pressestimmen dies kritisiert haben? Diese Frage zu beantworten ist aus folgendem Grund schwierig: Wohl können inhaltliche Widersprüche aufgrund von schriftlichen Dokumenten herausgearbeitet werden, doch bleibt offen, ob diese von der Empfängerseite (Journalisten und letztlich der Öffentlichkeit) überhaupt wahrgenommen wurden. Bezeichnenderweise unterschieden sich die Meinungen der befragten Personen aus der Bundesverwaltung in diesem Punkt deutlich von denjenigen der Medienschaffenden, welche übereinstimmend inhaltliche Widersprüche in der amtlichen Information verorteten.

Im folgenden werden, unter Berücksichtigung dieser Relativierung, **zwei herausragende Punkte der inhaltlichen Inkohärenz**, wie sie aus der Sichtung schriftlicher Unterlagen hervorgehen sowie ihre möglichen Ursachen exemplarisch erörtert.

A) Die Einschätzung des Risikos, Rindfleisch zu essen:

Die laut Auswertung der Telefon-Hotlinie wohl dringlichste Frage verunsicherter Bürgerinnen und Bürger war diejenige, ob Rindfleisch weiterhin konsumiert werden könne oder nicht. Diese Frage wurde von Vertretern der Behörden (aber auch der Wissenschaft) unterschiedlich beantwortet. Sprachen die einen von einwandfreiem Fleisch, das problemlos verzehrt werden könne, betonten andere, wer heute Rindfleisch esse, gehe praktisch kein Risiko ein. Der Bundesrat erklärte schliesslich, der Konsum von Rindfleisch stelle kein Risiko dar, während die Direktionen der unmittelbar betroffenen Bundesämter gemäss einer, rund sechs Tage nach Ausbruch der „Krise“ vereinbarten und auf Internet verbreiteten Sprachregelung in dieser Frage folgende Position einnahmen: Der Konsum von Rindfleisch (sowie von Milch und Milchprodukten) könne nach Beurteilung der beiden Ämter nach heutigem Stand des Wissens als „sicher“, „unbedenklich“ oder „problemlos“ bezeichnet werden, während der Begriff „risikolos“ im strengen Sinn falsch wäre.

Ursachen:

Die Wissenschaft ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht in der Lage, verschiedene Fragen zu BSE und ihrer möglichen Übertragbarkeit mit gesicherten Beweisen zu beantworten. Ein **wissenschaftlich nicht genau einschätzbares Risiko** zu kommunizieren und entsprechende Verhaltensanweisungen zu formulieren, ist aufgrund dieser Ausgangslage als äusserst schwierig zu bezeichnen. Dies um so mehr, als es sich bei der Risikowahrnehmung laut sozialpsychologischen Studien um einen höchst subjektiven Prozess handelt.

Es ist zu vermuten, dass die genannten inhaltlichen Widersprüche jedoch nicht nur mit den bestehenden Wissenslücken auf dem Gebiet von BSE/CJD zusammenhängen, sondern sich auch darauf zurückführen lassen, dass **mehrere Dienststellen informierten**

(Bundesämter [v. a. BAG und BVET], Departement [EVD], Gesamtbundesrat). Auf der

horizontalen Ebene erklären sich inhaltliche Widersprüche zwischen Vertretern verschiedener Bundesämter mit deren jeweiligen Aufgabengebieten, der damit verbundenen, unterschiedlichen Problemwahrnehmung und Interessenlage: Steht etwa beim BAG der potentiell für den Menschen gesundheitsgefährdende Aspekt von BSE im Vordergrund, ist es beim BVET die Gesundheit vom Tier; das BLW wiederum beschäftigt sich in erster Linie mit dem landwirtschaftspolitischen Aspekt des Problems. Hinzu kommt im vorliegenden Fall zusätzlich eine **vertikale Dimension** der Informationsvermittlung von unten nach oben und umgekehrt (Bundesamt, Departement, Gesamtbundesrat), die wohl ebenfalls für gewisse inhaltliche Widersprüche verantwortlich war.

B) Das Schweizer Importverbot für Rindfleisch und lebende Rinder aus Grossbritannien:

Vertreter der betroffenen Ämter (BAG und BVET) hatten seit 21.3.1996 übereinstimmend erklärt, eine Änderung der Präventivmassnahmen (insbesondere ein Importverbot für britisches Rindfleisch) dränge sich nicht auf. Am späteren Nachmittag des 22.3.1996 ergab sich jedoch mit der Anordnung von Bundespräsident Delamuraz zum sofortigen Erlass eines derartigen Verbots eine neue Situation. Die Frage, aus welchen Gründen dieses Importverbot erlassen worden ist, wurde in der Folge von Vertretern des Bundes unterschiedlich beantwortet. Während zunächst das EVD verlauten liess, dieser Schritt sei mit der Unsicherheit, die nach den Erklärungen der britischen Regierung entstanden sei, zu begründen, erklärten die Amtsdirektoren des BVET und des BAG übereinstimmend, dass der Importstopp „politisch“ motiviert, jedoch nicht wissenschaftlich-fachlich bzw. medizinisch begründet sei. Wie in einer Pressemitteilung dieser beiden Bundesämter zudem zu lesen war, bezweckte er vor allem, das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in die Produkte auf dem Schweizer Markt zu erhalten. Eine spätere Stellungnahme des departementalen Informationsdienstes des EVD betonte

demgegenüber, es gelte Handelspolitik und Gesundheitspolitik klar zu trennen, das Einfuhrverbot sei ausschliesslich gesundheitspolitischer Natur gewesen.

Ursachen:

An diesem Beispiel der inhaltlichen Inkohärenz lässt sich sehr deutlich zeigen, wann die Information den Anspruch auf Einheitlichkeit nur bedingt einlösen kann: Wird - aus welchen Gründen auch immer - **eine neue Massnahme getroffen bzw. ein politischer Entscheid gefällt, der in Widerspruch zur bisherigen Politik und zu früheren Aussagen steht, so kann auch die Information diesen Widerspruch nicht auflösen.** Man befand sich seitens des EVD gewissermassen in einem Dilemma: Einerseits wollte oder durfte man den vermutlich auch handelspolitisch motivierten Entscheid als solchen nicht deklarieren. Andererseits relativierte man mit dem Rückgriff auf die gesundheitspolitische Begründung die früheren offiziellen Verlautbarungen, wonach die Übertragungsrisiken als unwahrscheinlich, wenn auch nicht mit letzter Sicherheit auszuschliessen seien (so etwa in einer Pressedokumentation von BAG und BVET vom 25.3.1996).

Unter Berücksichtigung dieser Erklärung ist dennoch festzuhalten, dass bezüglich der wichtigen Frage, wie das Einfuhrverbot von britischem Rindfleisch gegenüber der Öffentlichkeit zu kommunizieren sei, zwischen den verschiedenen informierenden Stellen (Bundesämter, Departement) offensichtlich eine **ungenügende inhaltliche Absprache** erfolgt ist.

Fazit:

Der **Anforderung der Einheitlichkeit der Information** wurde im vorliegenden Fall **nicht in allen Belangen** Rechnung getragen. Dies lässt sich auf die Vielschichtigkeit des Problems, die unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Bundesstellen, aber auch auf die teilweise ungenügende Absprache zwischen diesen zurückführen.

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Mit der vorliegenden Untersuchung der Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung **bei zwei departementsübergreifenden Ereignissen** (Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996, BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996) waren **drei Fragen** zu beantworten.

Wie wurde die offizielle Information durch die Presse aufgenommen?

Im Fall der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten im Januar 1996 wurde die offizielle Information **in breitem Umfang in der Schweizer Presse thematisiert und v. a. kritisiert**. Auf Kritik stiess dabei nicht nur die **Informationsstrategie** der beteiligten Stellen, sondern auch die **Informationspolitik** von Bundesrat und Bundesverwaltung, die als **verwirrlich und wenig kohärent** bezeichnet wurde.

Demgegenüber wurden die amtlichen Informationsleistungen **im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse in der Presse nur punktuell und am Rande thematisiert**. Moniert wurde v. a., dass zwischen den getroffenen Massnahmen und der vorherigen Information und Haltung der Behörden **Widersprüche** bestanden hätten sowie der Umstand, dass die Bevölkerung durch eine **zu wissenschaftslastige amtliche Information** eher verunsichert als aufgeklärt worden sei.

Welche Probleme haben sich bei der offiziellen Information ergeben?

Was sind mögliche Ursachen für die aufgetretenen Probleme?

Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass bei der **Information der Öffentlichkeit nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten** im wesentlichen **drei Problem-bereiche und ihre jeweiligen Ursachen** zu nennen sind. Erstens war das **Informationsmanagement** in den ersten Tagen bezüglich mehrerer Punkte **mangelhaft**. Die aufgetretenen Mängel lassen sich dabei zum Grossteil auf das **Spannungsfeld und**

die **Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Stellen** (EMD, Bundesanwaltschaft und Militärjustiz) und den Umstand, dass die Frage der **Federführung für die Information offensichtlich nicht klar** war, zurückführen. Ein zweiter Problembereich bestand darin, dass die informierenden Behörden im vorliegenden Fall durch den **Informationsvorsprung der Medien** in einen eigentlichen „informationspolitischen Zugzwang“ gerieten. Die Abklärungen der PVK haben ergeben, dass die gewählte **passive Informationsweise** diese Dynamik zumindest mitverursacht hat. Ein dritter Problembereich bestand schliesslich darin, dass die offizielle Information durch **mangelnde inhaltliche Kohärenz** gekennzeichnet war. Verursacht wurde diese nicht nur durch den Umstand, dass die **Koordination und Absprache der beteiligten Stellen und Personen nicht spielte**, sondern auch dadurch, dass offensichtlich **niemand die Gesamtverantwortung** für die Information aus Bundesbern übernahm, um zuhanden der Öffentlichkeit eine einheitliche Information zu gewährleisten.

Im **Kontext der BSE/CJD-Ereignisse** traten gemäss der Untersuchung der PVK zwei, teilweise anders gelagerte Probleme auf. Erstens haben die beteiligten Behörden leicht **verzögert mit ihrer Information** auf die Ereignisse reagiert. Dies erklärt sich nicht nur damit, dass das **grosse Medienecho auf Behördenseite nicht erwartet** wurde, sondern auch mit dem Umstand, dass die **Einbindung verschiedener betroffener Bundesämter offensichtlich die Reaktionszeit verzögert** hat. Als zweiten Problembereich sind **verschiedene inhaltliche Widersprüche** bei der Information der Öffentlichkeit zu nennen. Diese hängen mit der Schwierigkeit zusammen, ein **wissenschaftlich nicht genau einschätzbares Risiko** zu kommunizieren; ferner mit dem Umstand, dass **mehrere Dienststellen mit je spezifischen Problemwahrnehmungsmustern und Interessenlagen informierten** und schliesslich damit, dass sich die **getroffenen Massnahmen im Gegensatz zur bisherigen Haltung und Information der Behörden** befanden.

5.3 Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Abklärungen der PVK bildete der Informationsauftrag der Behörden. Aufgrund der in Kap. 2.1 aufgeführten **informationspolitischen Grundsätze** besteht dieser darin, dass die Öffentlichkeit einen Anspruch hat auf eine **einheitliche,**

frühzeitige, kontinuierliche und sachliche Information durch die Behörden, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

Die Ergebnisse der Untersuchung können dahingehend gewürdigt werden, dass Bundesrat und Bundesverwaltung diesen Anspruch nicht in allen Belangen eingelöst haben. So ist insbesondere festzuhalten, dass **der Anspruch der Öffentlichkeit auf eine einheitliche und frühzeitige Information nur bedingt erfüllt** wurde. Unter Anerkennung der Dynamik und Komplexität, die derartige Ereignisse aufweisen können, bleibt die Forderung bestehen, wonach Bundesrat und Bundesverwaltung auch in departementsübergreifenden, mehrere Bundesämter, verschiedene Gewalten oder mehrere Bundesräte betreffenden „Krisensituationen“ diesen Anspruch einzulösen haben.

Anhang

A) Liste der von der Presse zitierten Personen und ihre Wortmeldungen

In der folgenden Liste sind jene Personen (Vertreter des Bundes) aufgeführt, die sich zu den untersuchten Ereignissen auf Anfragen von Medienschaffenden oder an Pressekonferenzen zu Wort gemeldet haben.

Berücksichtigt sind diejenigen Äusserungen, die in Agenturmeldungen oder Presseartikeln namentlich verzeichnet wurden. Dies bedeutet, dass allfällige Auftritte und Auskünfte in elektronischen Medien, die von den Agenturen oder der Presse nicht verarbeitet wurden, in der Liste nicht erscheinen.

1. „Fall Nyffenegger“

Wer	Wann („Quelle“)	Zu was
Chr. Kurth, Sprecher des EMD	26.1.1996 (Agenturmeldung)	Hinweis, dass zusätzlich interne Abklärungen durch Bundesrat Ogi veranlasst wurden.
P. Lehmann, Sprecher der BA	26.1.1996 (Agenturmeldung)	Präzisierung der Verdachtsmomente.
Brigadier J. van Wijnkoop, Oberauditor	26.1.1996 (Tages-Anzeiger vom 27./28.1.1996)	Hinweis auf die Komplexität des Verfahrens.
A. Liener, Generalstabschef	27.1.1996 (Sonntagszeitung vom 28.1.1996)	Probleme der Geheimhaltung als Auslöser der Ermittlungen.
	27.1.1996 (Tages-Anzeiger vom 29.1.1996)	Aussage, wonach Ausgangspunkt eine private Klage gewesen sei und es sich nicht um einen Spionagefall handle.

Chr. Kurth, Sprecher des EMD	28.1.1996 (Agenturmeldung)	Keine Bestätigung oder Dementierung der Berichte der Sonntagspresse; Klarstellung, dass keine Informationssperre in der Sache verhängt wurde; Ankündigung weiterer Informationen, sobald gesicherte Erkenntnisse vorliegen.
Bundesrat A. Ogi, Vorsteher des EMD	29.1.1996 (Radio und Fernsehen gemäss Agenturmeldung)	Ankündigung einer raschen und lückenlosen Klärung des Falls.
Bundesrat K. Villiger, Vorsteher des EFD	29.1.1996 (Am Rande eines Gespräches zu finanzpolitischen Fragen im Tages-Anzeiger vom 30.1.1996)	Keine Beurteilung des bisher bekanntgewordenen Sachverhalts; Aussagen zu „Diamant“ und CD-ROM-Auftrag.
Brigadier J. van Wijnkoop, Oberauditor	29.1.1996 (Tages-Anzeiger vom 30.1.1996)	Bestätigung, dass der Beginn der Ermittlungen im Zusammenhang mit der Verletzung von Informationsschutzvorschriften steht.
	29.1.1996 (Basler Zeitung vom 30.1.1996)	Der Fall sei sehr ernstzunehmend, dürfe aber nicht dramatisiert werden; Klarstellung, dass sowohl vom EMD als auch von der BA Aktionen ausgehen, über deren Ergebnisse möglichst bald informiert werden solle.
U.P. Stebler, Sprecher des Generalstabs	29.1.1996 (Agenturmeldung)	Bestätigung der Aussagen des Generalstabschefs, wonach es sich nicht um einen Spionagefall handelt; die durch den Generalstabschef auf private Klage hin eingeleiteten Ermittlungen seien im Zusammenhang mit der Herstellung der CD-ROM gestanden.
Chr. Kurth, Sprecher des EMD	29.1.1996 (Agenturmeldung)	Ankündigung einer Stellungnahme von Bundesrat Ogi auf Freitag, 2.2.1996.
Sprecher des EFD	30.1.1996 (Agenturmeldung)	Aussagen zu den Abklärungen der Eidg. Finanzverwaltung im Zusammenhang mit den Kosten der „Diamant“-Feiern.
EMD-Informationsdienst	30.1.1996 (Agenturmeldung)	Bestätigung, dass den Untersuchungsbehörden die Akten von „Diamant“ übergeben worden sind.
Bundesrat A. Ogi,	31.1.1996	Bestätigung des Namens des ver-

Vorsteher des EMD	(Pressekonferenz gemäss Agenturmeldung)	hafteten Obersten; dieser habe den Weg von drei weiteren Bundesräten gekreuzt; Äusserung zur Medienkritik an der Informationspolitik des EMD: sie sei an die falsche Adresse gerichtet.
P. Grütter, stv. Generalsekretär EMD	31.1.1996 des (Agenturmeldung)	Bestätigung, dass bereits 1984 eine militärgerichtliche Untersuchung gegen den verhafteten Obersten eingeleitet wurde und der damalige EMD-Vorsteher J.-P. Delamuraz den scharfen in einen leichten Arrest umgewandelt hat.
Bundesrat A. Koller, Vorsteher des EJPD	31.1.1996 (Deutschschweizer Fernsehen gemäss Agenturmeldung)	Ausdruck des Verständnisses für die Enttäuschung von Bundesrat Ogi; Äusserung zur Einsetzung von Oberst Nyffenegger als Projektleiter der „Diamant“-Feiern.
P. Lehmann, Sprecher der BA	31.1.1996 (Agenturmeldung)	Klarstellung, es habe keine Weisung der BA an das EMD gegeben.
Y. Seydoux, Sprecher des EVD	31.1.1996 (Westschweizer Fernsehen gemäss Agenturmeldung)	Erklärung zur Umwandlung eines scharfen in einen einfachen Arrest von Oberst Nyffenegger durch Bundesrat Delamuraz im Jahre 1984.
U.P. Stebler, Sprecher des Generalstabs	31.1.1996 (Basler Zeitung vom 1.2.1996)	Hinweis, dass Bundesrat Villiger durch den Generalstabschef bereits im Oktober 1995 orientiert wurde.
Brigadier J. van Wijnkoop, Oberauditor	31.1.1996 (Basler Zeitung vom 1.2.1996)	Er habe Bundesrat Ogi bereits im Dezember über die Sache kurz orientiert; umfangreiche Informationen seien vor Januar 1996 nicht notwendig gewesen, da die volle Tragweite des Falles noch gar nicht bekannt gewesen sei.
P. Lehmann, Sprecher der BA	1.2.1996 (Agenturmeldung)	Präzisierung, dass die Weisung für eine restriktive Informationspolitik nicht von der BA stamme.
H. Moser, EMD-Informationsdienst	1.2.1996 (Agenturmeldung)	Der EMD-Informationsdienst hat das interne Schreiben mit der angeblichen Weisung verfasst.
Bundesrat K. Villiger	1.2.1996	Präzisierung, wie und wann er

	(Radio DRS gemäss Agenturmeldung)	durch den Generalstabschef von den Ermittlungen erfahren hat.
H. Schittenhelm, Sprecher des EFD	1.2.1996 (Agenturmeldung)	Präzisierung, wie und wann Bundesrat Villiger durch den Generalstabschef von den Ermittlungen erfahren hat.
Bundesrat A. Ogi	2.2.1996 (Mediengespräch gemäss Agenturmeldung)	Der Hinweis auf seine drei Amtsvorgänger sei nicht als Schuldzuweisung gedacht gewesen.
M. Bühler, Sprecher des EMD	2.2.1996 (Mediengespräch gemäss Agenturmeldung)	Äusserung zur Informationssperre (es habe sich um eine mündliche Weisung der Bundesanwältin gehandelt).
P. Lehmann, Sprecher der BA	2.2.1996 (Agenturmeldung)	Präzisierung, dass seine zuvor gemachten Aussagen, wonach keine Weisung existiere, sich auf ein im Fernsehen ausgestrahltes Zitat aus dem internen EMD-Schreiben beschränkte.
Brigadier J. van Wijnkoop, Oberauditor	2.2.1996 (Der Bund vom 3.2.1996)	Äusserung, dass das Hauptgewicht der Untersuchungen beim gegenwärtigen Stand der Dinge im Vermögensbereich liege.
Bundespräsident J.-P. Delamuraz	3.2.1996 (Agenturmeldung)	Ankündigung, der Bundesrat werde bis zum Vorliegen der Untersuchungsergebnisse nicht mehr weiter Stellung beziehen.

2. BSE/CJD-Ereignisse

Wer	Wann („Quelle“)	Zu was
M. Zwahlen, Epidemiologe im Bundes- amt für Gesundheitswesen (BAG)	21.3.1996 (Agenturmeldung)	Die neusten Erkenntnisse aus Grossbritannien verstärkten die Hypothese der Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen; Muskelfleisch sei nach wie vor „sauber“; Erklärung, dass die 1990 ergriffenen Schutzmassnahmen genügen.
A.-F. Piguet, Vizedirektorin des Bundes- amtes für Veterinärwesen (BVET)	21.3.1996 (Agenturmeldung)	Erklärung, wonach das Fleisch, das heute angeboten werde, sicher sei und die Schweiz die Beschlüsse der EU abwarte; Erklärung, wonach die Schutzmassnahmen genügend seien und ein Importstopp sich nicht aufdränge.
U. Kihm, Direktor des BVET	21.3.1996 (Agenturmeldung)	Information der Kantonstierärzte über die neusten Erkenntnisse: es gebe keinen wissenschaftlichen Beweis für die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen; es drängten sich zur Zeit keine zusätzlichen Massnahmen auf.
H.-K. Müller, Sprecher des BVET	22.3.1996 (Agenturmeldung) (Thurgauer Zeitung vom 23.3.1996)	Erklärung, dass das Schweizer Rindfleisch gut kontrolliert und einwandfrei sei und es keinen Grund gebe, die Präventionspolitik zu ändern. Interviewaussage, wonach die bisherigen Massnahmen genügend seien, ein minimales Restrisiko aber letztlich nie ganz ausgeschlossen werden könne.
U. Kihm, Direktor des BVET	22.3.1996 (Tages-Anzeiger vom 23./24.3.1996)	Erklärung, ein Importverbot von britischem Rindfleisch sei völlig übertrieben.
Y. Seydoux, Sprecher des EVD	22.3.1996 (Agenturmeldung)	Ankündigung eines sofortigen Importstopps, der mit der Unsicherheit, die nach den Erklärungen der britischen Regierung entstanden sei, begründet wird; Hin-

		weis auf das entsprechende Vorgehen anderer europäischer Staaten.
Th. Zeltner, Direktor des BAG	23.3.1996 (SonntagsZeitung vom 24.3.1996)	Der Entscheid über einen sofortigen Importstopp sei zu einem gewissen Grad politisch motiviert; die Massnahme führe auch zur Beruhigung der Bevölkerung. Ankündigung einer breiten Information in der nächsten Woche.
U. Kihm, Direktor des BVET	23.3. 1996 (Sonntagsblick vom 24.3.1996)	Hinweis auf die Schwierigkeit, die Gefährdung durch den „Rinderwahnsinn“ abzuschätzen.
H.-U. Aebersold, Sprecher des BAG	24.3.1996 (Agenturmeldung)	Erklärung, dass sich aufgrund der wissenschaftlichen Daten keine zusätzlichen Massnahmen aufdrängten.
U. Kihm, Direktor des BVET	24.3.1996 (Deutschschweizer Fernsehen gemäss Agenturmeldung) (Tages-Anzeiger vom 25.3.1996)	Ankündigung einer breiten Informationsoffensive, die das Vertrauen in Schweizer Fleisch wiederherstellen solle. Bestätigung der Aussage des Direktors des BAG, wonach der Importstopp politisch motiviert, jedoch nicht wissenschaftlich-fachlich begründet sei.
	25.3.1996 (Pressekonferenz gemäss Agenturmeldung)	Orientierung über die Geschichte von BSE; Hinweis, dass sich keine weiteren Schutzmassnahmen aufdrängten und der Konsum von Rindfleisch kein Risiko darstelle bzw. unproblematisch sei. Präzisierung, wonach es sich beim provisorischen Importstopp um eine vorsorgliche Sicherheitsmassnahme handle (Th. Zeltner); Einräumung von Fehlern bei der Information, Ankündigung einer Informations-Hotline und einer Internet-Seite (U. Kihm).
Y. Seydoux, Sprecher des EVD	25.3.1996 (Pressekonferenz gemäss Agentur-	Erklärung, gesundheits- und handelspolitische Massnahmen seien

	meldung)	auseinanderzuhalten, beim provisorischen Importverbot handle es sich um eine ausschliesslich gesundheitspolitische Massnahme.
Bundespräsident J.-P. Delamuraz	25.3.1996 (Radio DRS gemäss Agenturmeldung)	Erklärung, ein allfälliger EU-Boycott gegen Schweizer Fleisch wäre eine politische oder wirtschaftliche Massnahme, die mit der Volksgesundheit nichts zu tun hätte.
U. Kihm, Direktor des BVET	25.3.1996 (Basler Zeitung vom 26.3.1996)	Aussagen über die Risiken der Übertragbarkeit von BSE und die Gegenmassnahmen; Erklärung, wonach sich ein Importverbot aus medizinischer Sicht nicht aufgedrängt hätte.
Y. Seydoux, Sprecher des EVD	26.3.1996 (Agenturmeldung)	Ankündigung, man wolle zuerst den definitiven Entscheid Brüssels in Sachen Importverbot von Schweizer Rindfleisch abwarten, auf dessen Grundlage die Verhandlungen mit Österreich und Deutschland zu stellen seien.
Y. Seydoux, Sprecher des EVD	27.3.1996 (Agenturmeldung)	Ankündigung, der Direktor des BVET werde für Gespräche nach London reisen; Erklärung, dass bezüglich des Importstopps für Schweizer Rindfleisch dauernde Kontakte mit Deutschland und Österreich bestünden.
A. Casanova, Vizekanzler	27.3.1996 (Agenturmeldung)	Orientierung über die Information des Bundesrates über den von der Schweiz verhängten Importstopp durch Bundespräsident Delamuraz.
U. Kihm, Direktor des BVET	27.3.1996 (Facts vom 28.3.1996)	Aussagen über die Verfütterung von Schlachtabfällen; Einräumung, dass bei der Vermittlung der Information bisher der Aspekt der besorgten Bürgerinnen und Bürger zu wenig im Vordergrund gestanden habe.
BVET	28.3.1996 (NZZ vom 29.3.1996)	Erklärung zur überlasteten Hotline: es gebe im BVET lediglich

zwei Personen, die über die notwendigen Sachkenntnisse für BSE-Fragen verfügten.

U. Kihm, Direktor des BVET Th. Zeltner, Direktor des BAG H. Burger, Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)	29.3.1996 (Pressekonferenz gemäss Agentur- meldung)	Erklärung, es bestehe kein Risiko beim Verzehr von Schweizer Rindfleisch; Ankündigung eines Bundesratsbeschlusses zur Einstel- lung der Schlachtviehmärkte für Rinder sowie der Planung weiterer Stützungsmaßnahmen für die Fleischwirtschaft durch den Direk- tor des BLW.
Th. Schwendimann, Sprecher des EVD	30.3.1996 (Agenturmeldung)	Orientierung über die Erhöhung der BSE-Fälle in der Schweiz.
U. Kihm, Direktor des BVET	3.4.1996 (Agenturmeldung)	Äusserungen zu dem von den EU- Agrarministern beschlossenen Massnahmenpaket.

B) Ausgewählte Literatur zum Thema

- BLUM Roger, ARMINGEON Klaus (1995), Das öffentliche Theater. Politik und Medien in der Demokratie, Bern.
- BRÜHLMEIER Beat (1989), Spannungsfeld Polizei - Justiz - Medien, Vademecum für die Berichterstattung, Aarau.
- BUSER Walter (1980), „Probleme der Informationspolitik der Behörden“, in: FLECK Florian H. (Hrsg.), Der Journalist, die Informationstätigkeit der Behörden und die Öffentlichkeit, Freiburg, S. 15 - 25.
- Ders. (1967), „Information und Amtsverschwiegenheit“, ZBJV, Bd. 103, 1967, S. 209 - 237.
- DONSBACH Wolfgang, JARREN Otfried, KEPPLINGER Hans Mathias, PFETSCH Barbara (1993), Beziehungsspiele Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Fallstudien und Analysen, Gütersloh.
- FISCHER Heinz-Dietrich (Hrsg.) (1981), Regierungssprecher - zwischen Information und Geheimhaltung, Bibliothek Wissenschaft und Politik Bd. 26, Köln.
- FURRER Christian (1986), Bundesrat und Bundesverwaltung, Ihre Organisation und Geschäftsführung nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern.
- GOETSCHEL Laurent (1994), Zwischen Effizienz und Akzeptanz, Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992, Bern.
- GREWENIG Adi (Hrsg.) (1993), Inszenierte Information, Politik und strategische Kommunikation in den Medien, Opladen.
- INFORMATIONSDIENST DER BUNDESKANZLEI UND KONFERENZ DER INFORMATIONSCHEFS (1979), Handbuch der Information, Bern.
- JARREN, Otfried (1988), „Politik und Medien im Wandel: Autonomie, Interdependenz oder Symbiose? Anmerkungen zur Theoriedebatte in der politischen Kommunikation“, Publizistik 33 Jg, Heft 4, S. 619 - 632.
- LANGENBUCHER Wolfgang R. (Hrsg.) (1986), Politische Kommunikation, Grundlagen, Strukturen, Prozesse, Wien.
- NEF Max (1968), Ausbau der Information aus dem Bundeshaus, Bern.

- NUETZI Peter (1995), Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information: Strukturen, Zulässigkeit, Haftung: illustriert an den Beispielen Aids und Listeriose, Bern.
- RICHLI Paul (1990), „Öffentlich-rechtliche Probleme bei der Erfüllung von Staatsaufgaben mit Informationsmitteln“, ZSR, Neue Folge, Bd. 109, 1. Halbband, Heft 2, S. 151 - 171.
- RICKENBACHER Iwan (1995), Politische Kommunikation, Bern.
- SAXER Ulrich, HOFER Max (1992), Bericht aus dem Bundeshaus, Eine Befragung von Bundeshausjournalisten und Parlamentariern in der Schweiz, Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich, Reihe Diskussionspunkte Bd. 24, Zürich.
- SAXER Ulrich, TSCHOPP-GORIMANN (1995), Politik und Medienrealität, Die Schweizer Presse zur Abstimmung über den EWR, Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich, Reihe Diskussionspunkte Bd. 31, Zürich.
- SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI (1995), Leitbild für die Öffentlichkeitsarbeit (Public Relations, PR) der Bundesverwaltung, Bern.
- SURY Monika von (1988), L'information officielle en question, Solothurn.
- WALPEN Armin, ZOELCH Franz (Hrsg.) (1981), Politik und Publizistik - Publizistik und Politik, Aarau 1981.
- ZIEGLER Peter (1983), Diplomatie, Diskretion und Information, Eine Studie zur Konzeption der Informationspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Beiträge zur Kommunikations- und Medienpolitik, Bd. 4, Aarau/Frankfurt a. M.

Durchführung der Untersuchung

Projektleiterin P. Lanfranchi, lic. phil. I, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Projektassistenz: A. Tobler, lic. phil. I, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
M. Fritsche, lic. rer. pol.

Sekretariat: R. Aichele, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Oberleitung: Dr. M. Spinatsch, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle

Die PVK dankt allen Gesprächspartnern für die Teilnahme an der Untersuchung und für die Bereitschaft, sich für Einzel- oder Gruppeninterviews zur Verfügung zu stellen.