



# **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2019 betreffend die «Öffentlichkeitsarbeit des Bundes»**

## **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 15. Januar 2020

---

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2019<sup>1</sup> betreffend die «Öffentlichkeitsarbeit des Bundes» nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Januar 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

<sup>1</sup> BBl 2020 1127

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Am 28. September 2017 reichte Nationalrat Leo Müller das Postulat 17.3850 «Kostensteigerung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung bremsen» ein. Darin wird der Bundesrat beauftragt, in einem kurzen Bericht die Entwicklung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit und der Kosten für die externe Beratung pro Departement und insgesamt beim Bund für die letzten zehn Jahre aufzuzeigen.

Der Nationalrat hat das Postulat am 7. März 2018 mit 122 zu 65 Stimmen bei zwei Enthaltungen überwiesen.

Am 23. Oktober 2019 hat der Bundesrat den Bericht «Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung» in Erfüllung des Postulates 17.3850 publiziert.<sup>2</sup>

Parallel zur Erstellung dieses Berichts erfolgte die Inspektion der GPK-N. Der Bericht der GPK-N erschien am 15. Oktober 2019<sup>3</sup>. Die GPK-N hält darin fest, sie habe im Allgemeinen einen positiven Eindruck erhalten. Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundes sei grundsätzlich angemessen, entspreche den gesetzlichen Vorgaben und sei insgesamt zweckmässig. In ihrem Bericht formuliert die GPK-N sieben Empfehlungen. Sie ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen bis zum 29. Januar 2020 Stellung zu nehmen und mitzuteilen, ob er diese annimmt und mit welchen Massnahmen er sie umsetzen will.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesrates gehört zu seinen verfassungsrechtlichen Kernaufgaben. Gemäss Artikel 180 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>4</sup> hat die Regierung «rechtzeitig und umfassend» über ihre Tätigkeiten zu informieren. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>5</sup> (RVOG) verpflichtet den Bundesrat auf eine «einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren» (Art. 10 Abs. 2 RVOG).

Der Bundesrat begrüsst die grundsätzlich positive Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes durch die GPK-N. Wie die Kommission ist auch er der Ansicht, dass in diesem Bereich adäquat, sorgfältig und kostenbewusst gearbeitet wird. Im Weiteren ist er mit der Stossrichtung der Empfehlungen der GPK-N einverstanden und daher bereit, diese anzunehmen.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu den einzelnen Empfehlungen folgt der Struktur des Berichts der GPK-N.

<sup>2</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 17.3850 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses

<sup>3</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Aufsichtskommissionen > GPK > Berichte

<sup>4</sup> SR 101

<sup>5</sup> SR 172.010

## Optimierung der Austauschstrukturen und Nutzung vorhandener Kompetenzen

### *Empfehlung 1* Austauschstrukturen der Bundesverwaltung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

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

Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit bestehen in der Bundesverwaltung verschiedene Austauschstrukturen, die sich im Alltag bewährt haben. Das oberste Organ der Informationsdienste ist die Konferenz der Informationsdienste (KID), die auf der Grundlage von Artikel 54 RVOG unter dem Vorsitz des Bundesratsprechers die Information koordiniert und plant. So werden zum Beispiel im Rahmen einer täglichen Telefonkonferenz der KID Fragen zum Koordinations- und Handlungsbedarf der Öffentlichkeitsarbeit sowie operative Fragen zum Tagesgeschäft besprochen. Einmal pro Monat findet eine Sitzung der KID statt, an welcher departementsübergreifende Themen diskutiert werden.

Die KID wird sich vermehrt mit strategischen und departementsübergreifenden Kommunikationsfragen befassen und über diese entscheiden. Geprüft werden im Rahmen der KID im Jahr 2020 beispielsweise Fragen der Online-Kommunikation, etwa der technischen Anforderungen des künftigen Standarddienstes Web, die Zusammenarbeit mit einem externen Partner im Bildbereich sowie Möglichkeiten zur Nutzung von Synergien im audiovisuellen Bereich. Zudem werden in diesem Rahmen 2020 eine Strategie wie auch Leitlinien für den Einsatz sozialer Medien für den Bundesrat und die Bundesverwaltung erarbeitet. Die KID erteilt dem Webforum Bund, das ihr unterstellt ist, Projektaufträge zu Fragen der Online-Information und -Kommunikation. Das Webforum rapportiert an die KID, die über die Entscheidungskompetenz in diesen Fragen verfügt. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Empfehlung 1 mit diesen Strukturen und Massnahmen erfüllt ist.

### *Empfehlung 2* Förderung und Nutzung von Querschnittskompetenzen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Analog dem Vorgehen betreffend das ZEM, lädt die GPK-N den Bundesrat ein, zu prüfen, ob auch weitere Verwaltungseinheiten vorhanden sind, welche transversale Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesverwaltung wahrnehmen könnten. In diesem Rahmen lädt sie den Bundesrat ein, zu prüfen, ob eine Zentralisierung gewisser Querschnittsaufgaben sinnvoll wäre. Namentlich legt die GPK-N dem Bundesrat nahe, zu prüfen, ob die Schaffung eines audiovisuellen Zentrums angezeigt wäre, welches Leistungen in diesem Bereich für alle Departemente erbringen könnte.

Im Rahmen der strukturellen Reformen hat der Bundesrat das VBS (Verteidigung) am 29. August 2018 beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei und unter Einbezug der Departemente eine detaillierte und präzise Bedürfnisabklärung (Produkte-/Dienstleistungsportfolio) des zusätzlichen Kundenkreises, eine Überprüfung der Leistungen des Zentrums für elektronische Medien (ZEM) zugunsten der Armee und eine Anpassung der Rahmenbedingungen (Auftrag, Weisungen, finanzielle Mittel, Bewilligungsprozess etc.) vorzunehmen. Aufgrund der Resultate aus dieser Bedürfnisabklärung sowie der gesammelten Erfahrungen und des zusätzlichen Kundenkreises ist die künftige Organisation und Eingliederung des ZEM in verschiedenen Modellvarianten aufzuzeigen (bis Anfang 2020).

Darüber hinaus hat der Bundesrat die Bundeskanzlei am 15. Januar 2020 beauftragt, in Zusammenarbeit mit der KID zu prüfen, ob neben dem ZEM noch weitere Verwaltungseinheiten vorhanden sind, die transversale Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für die Bundesverwaltung wahrnehmen können, namentlich im audiovisuellen Bereich. In diesem Kontext soll bis Juni 2021 auch die Frage der GPK-N beantwortet werden, ob eine Zentralisierung gewisser Querschnittsaufgaben sinnvoll wäre, beispielsweise durch die Schaffung eines audiovisuellen Zentrums, das Leistungen in diesem Bereich für den Bundesrat und die Departemente erbringen könnte.

### **Mindestvorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Departemente**

*Empfehlung 3*    Mindestvorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit  
der Departemente

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

In ihrem Bericht stellt die GPK-N fest, dass ausser dem UVEK und dem EDI alle Departemente über ein Kommunikationskonzept verfügen, das entweder explizit auf die Kommunikationsgrundsätze der KID verweist oder eigene Kommunikationsgrundsätze festlegt, die mit denen der KID übereinstimmen. Sowohl das EDI als auch das UVEK haben in der Zwischenzeit ein Kommunikationskonzept auf Stufe Departement erarbeitet, das im Sinne von Mindestvorgaben Angaben zur Rollenverteilung und zu den Kompetenzen, zu den Prozessen, den vorgesehenen Kommunikationsprodukten sowie den Zielen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit enthält. Der Bundesrat betrachtet diese Empfehlung somit als umgesetzt.

## Digitalisierungspotenzial periodisch erscheinender Publikationen der Bundesverwaltung

### *Empfehlung 4* Periodisch erscheinende Publikationen der Bundesverwaltung

Die GPK-N lädt den Bundesrat einerseits ein, das weitere Digitalisierungspotenzial von periodisch erscheinenden Publikationen zu prüfen. Andererseits lädt sie den Bundesrat ein, eine Erhebung zur Nutzung der periodisch erscheinenden Publikationen des Bundes (namentlich Magazine und Zeitschriften) durchzuführen und die Kommission über die auf dieser Grundlage getroffenen Massnahmen zu informieren. Des Weiteren regt die GPK-N an, die Einführung eines Mechanismus für die periodische Überprüfung der Nutzung dieser Publikationen zu prüfen.

Das Digitalisierungspotenzial von periodisch erscheinenden Publikationen wurde im Rahmen der strukturellen Reformen identifiziert und überprüft. Im Bundesratsbeschluss vom 8. November 2017 wurden vier Massnahmen definiert, um die Ausgaben für Drucksachen und Publikationen der Bundesverwaltung zu senken. Ab dem Jahr 2021 sollen damit im Vergleich zu 2018 jährlich 6 Millionen Franken eingespart werden. Die Reduktion der Kosten erfolgt in gestaffelten Schritten (2019: 2 Mio., 2020: 4 Mio., 2021: 6 Mio.).

Um die Reduktionsziele zu erreichen, sieht das federführende Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) folgende Massnahmen vor:

1. Verzicht auf gewisse Publikationen
2. Bündelung und Standardisierung von gedruckten Publikationen
3. Bündelung von Agenturleistungen
4. Digitalisierung von Publikationen (*digital only, digital first*)

Im Jahr 2019 konnten die angestrebten Einsparungen von 2 Millionen Franken realisiert werden. Im Rahmen der weiteren Umsetzung werden die periodisch erscheinenden Publikationen auf eine mögliche digitale Umsetzung geprüft. Die Anzahl der periodisch erscheinenden Publikationen sank bereits von 43 im Jahr 2016<sup>6</sup> auf 34 im Jahr 2019.

Mit den jährlich stattfindenden Budgetgesprächen des BBL mit den Ämtern besteht bereits ein Mechanismus, mit dem der Nutzen einer Publikation generell und nicht nur von periodisch erscheinenden Publikationen überprüft wird.

Das BBL prüft bereits heute zusammen mit den herausgebenden Ämtern die Möglichkeiten der digitalen Transformation sowie die Notwendigkeit der Erscheinungsweise. Im Rahmen der Sparvorgaben des Bundesrates sowie der laufenden Gespräche mit den herausgebenden Ämtern wird anhand der Vorgabe «digital only, digital first» das Digitalisierungspotenzial von Publikationen laufend erhoben und mit entsprechenden Massnahmen umgesetzt. Damit wird aus Sicht des Bundesrates den Anliegen der GPK-N vollumfänglich Rechnung getragen.

<sup>6</sup> Siehe die Antwort des Bundesrates auf die Anfrage 18.1016 Reimann.

## Nutzung der sozialen Medien durch den Bund

### *Empfehlung 5* Nutzung der sozialen Medien durch den Bund

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

Der Bundesrat nimmt den Prüfauftrag von Empfehlung 5 an. Er hat der Bundeskanzlei am 15. Januar 2020 den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der KID die Nutzung und das Potenzial der sozialen Medien durch den Bund zu prüfen und bis Ende 2020 eine Strategie sowie Leitlinien für den Einsatz sozialer Medien für den Bundesrat und die Bundesverwaltung zu erarbeiten. Der Bundesrat wird der GPK-N über die Ergebnisse der Prüfung und die strategische Ausrichtung der Kommunikationskanäle bis Ende März 2021 Bericht erstatten.

## Kosten der Öffentlichkeitsarbeit: Kostenentwicklung, Kontrolle, Ausweisung und Kategorisierung

### *Empfehlung 6* Kontrolle der Kostenentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit

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

Wie der Bericht der GPK-N festhält, sind die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit in den letzten zehn Jahren stabil geblieben, dies trotz steigender Anforderungen an Informationen durch den Bundesrat und einer wachsenden Zahl der Informationskanäle. Diese Entwicklung weist darauf hin, dass die Verwaltung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit kostenbewusst agiert. Der Bundesrat wird die Ausgabenentwicklung im Auge behalten; er ist jedoch überzeugt, dass mit den bestehenden (NFB<sup>7</sup>-)Instrumenten sowie mit regelmässigen Überprüfungen der Informationsstrukturen die Rahmenbedingungen bereits vorhanden sind, damit die Kosten in diesem Bereich auch künftig überwacht werden können. Schliesslich hat auch das Parlament die Möglichkeit, über die Globalbudgets über die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit eine Diskussion zu führen. Mit diesen Massnahmen erachtet der Bundesrat die Empfehlung der GPK-N als erfüllt.

<sup>7</sup> NFB = Neues Führungsmodell Bund

*Empfehlung 7* Ausweisung und Kategorisierung der Kosten  
aller Informations- und Kommunikationstätigkeiten

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, zu prüfen, ob auch andere Verwaltungseinheiten, welche Kommunikationsaufgaben wahrnehmen, ähnlich wie das ZEM bisher in der Staatsrechnung nicht entsprechend ausgewiesen wurden bzw. in die Kommunikationskosten aufgenommen werden sollten. Des Weiteren lädt sie den Bundesrat ein, zu prüfen, ob eine Klärung der Kategorisierung der Kosten für Informations- und Kommunikationstätigkeiten sowie Übersetzungsarbeiten durch die EFV und die Departemente angezeigt wäre.

Seit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) werden die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ab dem Rechnungsjahr 2008 nach einem am 8. November 2006 vom Bundesrat verabschiedeten Konzept erhoben. Dafür stellt die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) den Departementen und der Bundeskanzlei eine Wegleitung zur Kostenerfassung zur Verfügung. Darin wird dargestellt, welche Organisationseinheiten Kosten erheben müssen, welche Tätigkeitsfelder erhoben werden, welche Kostenarten berücksichtigt werden und wie diese erfasst werden.

Gemäss einer Umfrage bei den Departementen und der Bundeskanzlei sind in den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit bei sechs von sieben Departementen bereits sämtliche Verwaltungseinheiten erfasst, die Kommunikationsaufgaben wahrnehmen. Im Bereich «Verteidigung» des VBS wurden bislang die Kosten der Kommunikation «Verteidigung» ausgewiesen. Für das Rechnungsjahr 2019 werden zudem erstmals die Kosten der Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit des Zentrums elektronische Medien (ZEM) erfasst und ausgewiesen. Mit Hilfe einer vertieften Erhebung durch und innerhalb der «Verteidigung» wird zurzeit geprüft, ob weitere Sach- und Personalkosten vorliegen.

Nicht erfasst werden Verwaltungseinheiten, die in der Wegleitung explizit als nicht zu erfassen ausgewiesen sind. Darunter fällt zum Beispiel Präsenz Schweiz, die eine sehr spezifische Rolle hat und in der Staatsrechnung separat ausgewiesen wird.

Der Bundesrat hat die Bundeskanzlei am 15. Januar 2020 beauftragt, in Zusammenarbeit mit der EFV und der KID die aktuelle Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit bis Ende 2020 zu überprüfen mit dem Ziel, die Kategorisierung der Kosten für Informations- und Kommunikationstätigkeiten sowie für Übersetzungsarbeiten zu klären.

