



**University of  
Zurich** UZH

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2010

---

## **Regierungen müssen kommunizieren und Transparenz garantieren**

Baumgartner, Sabrina ; Jarren, Otfried

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-95330>  
Newspaper Article  
Published Version

Originally published at:

Baumgartner, Sabrina; Jarren, Otfried. Regierungen müssen kommunizieren und Transparenz garantieren. In: Neue Zürcher Zeitung, 2010, 23.

# Regierungen müssen kommunizieren und Transparenz garantieren

*Regierungen sind in einer Demokratie gezwungen, ihre Entscheidungen und Vorhaben aktiv zu kommunizieren. Sie dürfen die Meinungsbildung aber nicht manipulieren.*

*Es bedarf somit klarer Regeln sowie der Transparenz über eingesetzte Ressourcen. Es ist dem Staat nicht alles erlaubt. Von Sabrina Baumgartner und Otfried Jarren*

Die Regierungskommunikation war in den letzten Wochen und Monaten wiederholt Thema in der öffentlichen Debatte. So sorgte die Kommunikation des Bundesrates für Negativ-Schlagzeilen: Von Kommunikationspannen war die Rede, und dem Bundesrat wurde vorgeworfen, in der Libyen-Affäre, im UBS-Prozess oder bei der Verhaftung des Regisseurs Polanski «schlecht kommuniziert» zu haben. Überhaupt sei die Bundesratskommunikation vielfach widersprüchlich, uneinheitlich oder einfach schlecht koordiniert. Die Forderung steht im Raum, die Kommunikation auf Bundesebene müsse einheitlicher und besser organisiert werden.

## *Zurückhaltung vor Abstimmungen*

Zeitgleich wird auch immer wieder der Vorwurf laut, die Regierung missbrauche ihre zentrale Stellung und bringe sich zu stark in den politischen Diskurs ein. Deutlichster Ausdruck dieses Vorwurfs war die «Maulkorbinitiative» (Volkssouveränität statt Behördenpropaganda), die im Juni 2008 vom Stimmvolk klar abgelehnt wurde. Unbestritten ist: Vor Wahlen und Abstimmungen haben sich die Regierungen grösstmögliche Zurückhaltung aufzuerlegen. Wenn es aber um Sachaufklärung geht oder wenn politische Entscheidungen vorzubereiten und bekanntzumachen sind, so ist staatliche Informations- und Publikationstätigkeit unerlässlich. Und für diese medienbezogene Öffentlichkeitsarbeit sowie auch für die behördeninterne Information bedarf es qualifizierter Medienbeauftragter. Das Spannungsverhältnis, in dem sich alle Regierungen befinden, ist unauflöslich: Auf der einen Seite wird erwartet, dass sie regelmässig, proaktiv und ausführlich über ihre Geschäfte kommunizieren. Auf der anderen Seite haben sie zugleich dafür zu sorgen, dass eine offene Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft stattfinden kann. Es ist in einer Demokratie kaum vorstellbar, wie eine Regierung regieren sollte, ohne ihre Tätigkeiten nach aussen zu kommunizieren, zu begründen und der öffentlichen Diskussion und somit dem Widerspruch auszusetzen. Erst durch kommunikative Akte werden Ziele erkenn- und überprüfbar. Wenn über das Ob nicht mehr gestritten wird, so kann allenfalls über das Wie, also über Regeln und Ressourcen, debattiert werden.

Ein Blick in die Kantone zeigt eindrücklich: Alle haben die Regierungskommunikation entweder in der Verfassung, in Verwaltungs- und Organisationsgesetzen, in Informations- und Öffentlichkeitsgesetzen oder in Verordnungen geregelt. Zudem verfügen siebzehn Kantonsregie-

rungen über ein Leitbild. In diesen Regelungen verpflichten sich die Regierungen u. a. zu Verhältnismässigkeit, Kontinuität, Sachlichkeit oder Transparenz in der Kommunikationstätigkeit. Auch die Kommunikationstätigkeit des Bundesrates ist auf Verfassungs- und Gesetzesebene festgelegt worden. Zu-dem hat sich der Bundesrat ein Leitbild gegeben. Für Bund und Kantone existieren also rechtliche Grundlagen für die Behördenkommunikation. Im Vergleich zu den allermeisten europäischen Staaten weist die Regierungskommunikation sogar eine sehr hohe Regelungsdichte auf, die Schweiz ist hier ein Vorbild. Die Regelungen sind nötig und sinnvoll, eben weil rechtliche Grundlagen im Kommunikationsbereich im Konfliktfall nicht so leicht durch Gerichte überprüft werden können. Die Staatskommunikation kann nicht zu eng reglementiert werden, es muss der Situation angemessen gehandelt werden können.

In Bezug auf die finanziellen und personellen Ressourcen ist der Aufwand für die Informations- und Kommunikationstätigkeit von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich: In fünf Kantonen erledigt der Staatsschreiber die Kommunikationsarbeit (noch) als Nebentätigkeit, in acht Kantonen gibt es einen Informationsbeauftragten, und in dreizehn Kantonen bestehen Kommunikationsabteilungen mit zwischen zwei und sieben Mitarbeitenden. Daneben gibt es in vielen Kantonen Kommunikationsbeauftragte in den Departementen. Ein Vergleich mit der Situation vor 20 Jahren zeigt, dass die Ressourcen für die Regierungskommunikation auf Kantons- wie Bundesebene zwar stetig zugenommen haben. Ein explosionsartiges oder gar unge-regeltes Wachstum an Medienbeauftragten kann aber nicht ausgemacht werden. – Dennoch besteht Handlungsbedarf: Der Beizug externer Beratung oder der Einkauf von Leistungen kann nicht allein einem Bundesamt oder gar einer einzigen Leitungsperson überlassen werden, sondern bedarf einer behördeninternen wie departementsübergreifenden Koordination und Abstimmung. Zudem ist es geboten, alle mit Informations- und Kommunikationstätigkeiten verbundenen Aufgaben auf Amts-, Departements- wie Regierungsstufe klar zu benennen und entsprechend auszuweisen. Es bedarf also behörden- wie regierungsintern einer höheren Transparenz über den Ressourceneinsatz als bisher üblich.

## *Keine persuasive PR*

Zwar ist zu erwarten, dass jeder Ressourceneinsatz für die Kommunikationsarbeit in einer Konkordanzregierung umstritten ist und allein dadurch be-

grenzt wird. Daneben sind aber die Rechte der zuständigen Parlamentskommissionen als Kontrollinstanzen zu stärken. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die behördliche Informations- und Kommunikationstätigkeit aufgabenadäquat entwickelt. Erst eine höhere Transparenz vermag auch Journalistinnen und Journalisten vom angemessenen Mitteleinsatz in der Regierungskommunikation zu überzeugen – vorausgesetzt, die Leistung stimmt. Der Ausbau der strategischen Informations- und Kommunikationsarbeit auf Regierungsebene steht ohne Zweifel an. Wenn er sinnvoll gelingen soll, so bedarf es neben den vorhandenen Regeln und Normen einer grösseren Transparenz und des konsequenten Verzichts auf Formen der persuasiven PR.

.....  
**Otfried Jarren** ist Professor am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich (IPMZ), Dr. des. **Sabrina Baumgartner** hat am IPMZ ihre Dissertation im Rahmen des SNF-Projekts «Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone» verfasst.