

Regierungskommunikation der Schweizer Kantone

Präsentation der Studie

Prof. Dr. Otfried Jarren, Prof. Dr. Patrick Donges,
lic.rer.soc. Sabrina Baumgartner

Tagung der SIKOV/COSIAP und des IPMZ am 21. August 2009

Warum ein Projekt zur Regierungskommunikation?

- „Regieren ist Kommunikation, heute mehr denn je“ (Weidenfeld)
- **Regierungskommunikation ist relevant**
 - Regierungen gewinnen an Resonanz in den Medien
- **Regierungskommunikation ist vielfältig**
 - Verhandlungs- vs. Durchsetzungskommunikation
 - Mitteilungs- vs. Überzeugungskommunikation
- **Regierungskommunikation schafft Rollenkonflikte**
 - Widersprüchliche Anforderungen
 - Widersprüchliche Regeln der Medien und der Politik

Warum Regierungskommunikation der Kantone?

- **Regierungskommunikation der Kantone als Forschungslücke**
Ziel: Erstmalige Bestandsaufnahme
- **Kantonale Ebene eröffnet Möglichkeit analytischer Vergleiche**
26 ähnliche, aber doch unterschiedliche Objekte
- **Beitrag zur aktuellen öffentlichen Diskussion** um die Rolle von Staat und Regierung in der politischen Kommunikation
- **Kein Ziel war es, die Regierungskommunikation der Kantone zu bewerten oder zu „ranken“**

Fragestellungen

- **Regeln:** Auf welchen Stufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Leitbild) ist die Regierungskommunikation geregelt?
- **Organisation:** Wer ist für die Regierungskommunikation zuständig? Wie viele Ressourcen werden eingesetzt?
- **Akteure:** Wer sind die Kommunikationsverantwortlichen in den Kantonen (Alter, Bildung, Laufbahn)? Welche Tätigkeiten üben sie aus?
- **Instrumente:** Welche Instrumente werden in der Regierungskommunikation eingesetzt? Welche Zielgruppen werden angesprochen? Welche Rolle spielt das Internet?

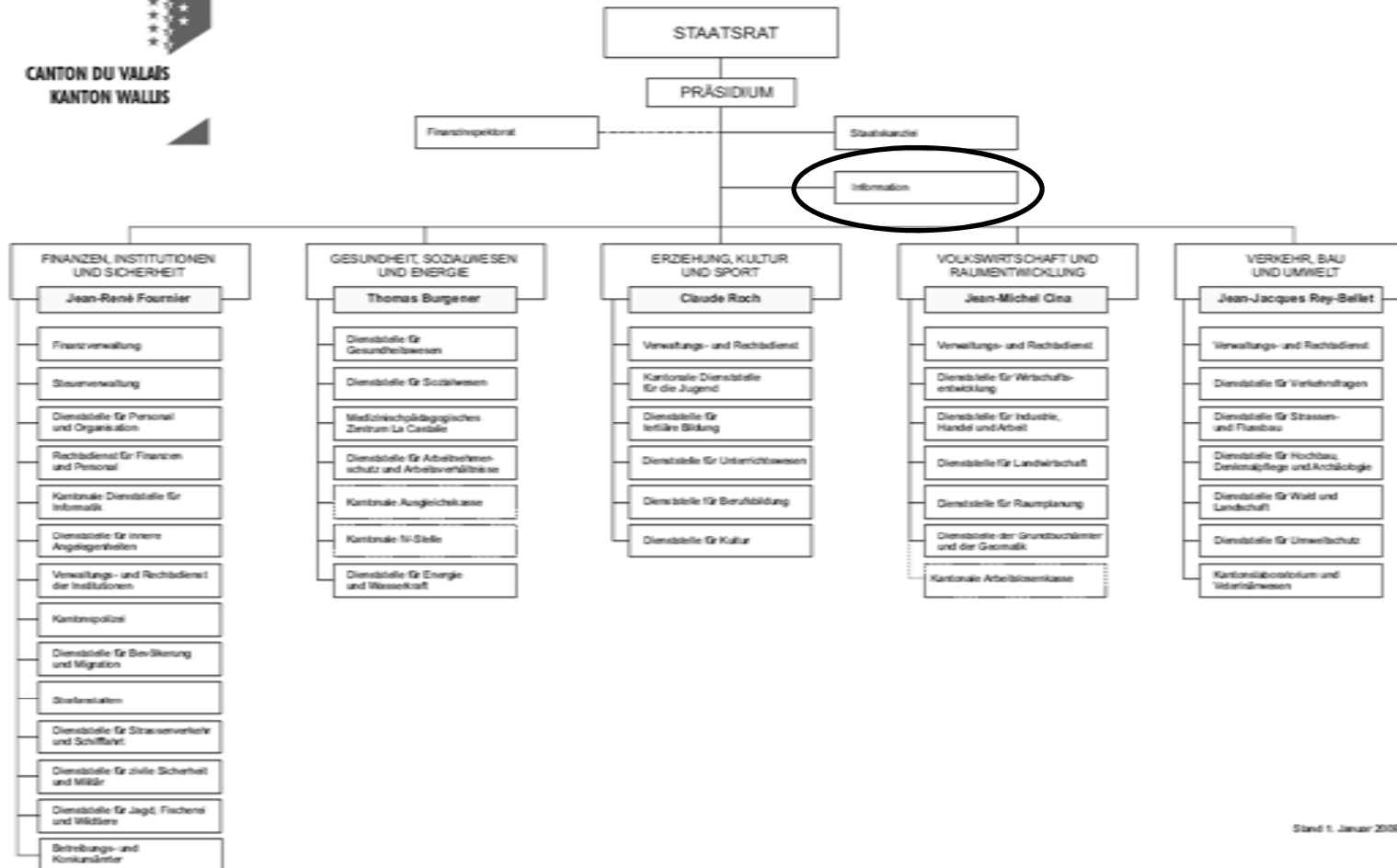
Methode

- **Qualitative Dokumentenanalyse** (Gesetze, Leitbilder, Organigramme, Rechenschafts- und Jahresberichte)
- **Befragung** aller Kommunikationsverantwortlichen der Regierung in den Kantonen
- **Bildung von Typologien** zum Vergleich der Kantone
- **Projektdauer:** Juni 2007 bis Januar 2009

Fallbeispiel



Organigramm der Kantonsverwaltung
für die Verwaltungsperiode 2005 / 2009



Stand 1. Januar 2009

Fallbeispiel



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS GLARUS

Leitbild für Information und Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung
des Kantons Glarus

1. Die Grundlage

Gestützt auf die Verfassung des Kantons Glarus legt das „Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung“ (RVOG) in Artikel 4 fest: „Regierungsrat und Verwaltung sorgen für die **sach- und zeitgerechte Information der Öffentlichkeit** über laufende Sachgeschäfte, Probleme und Vorhaben von allgemeinem Interesse. Vorbehalten bleibt das Amtsgeheimnis (Art. 27). Die Information der Stimmberechtigten über die Landsgemeindeschäfte richtet sich nach Artikel 62 der Kantonsverfassung.“

Gestützt auf diesen verfassungsmässigen Auftrag, in Berücksichtigung des Stellenwertes, den die behördliche Information und Kommunikation in einer modernen Gesellschaft einnimmt, und in Anlehnung an die Grundsätze, wie sie die Eidgenossenschaft für die Information und die Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung formuliert hat, erlässt der Regierungsrat das Leitbild für Information und Kommunikation.

Regeln der Regierungskommunikation I

Anzahl Stufen	Verfassung	Gesetz	Verordnung	Leitbild	Kanton
4	Ja	Ja	Ja	Ja	Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Glarus, Neuenburg, Uri, Waadt, Zürich
3	Ja	Ja	Ja	Nein	Bern, Basel-Land, Jura, Luzern
	Ja	Ja	Nein	Ja	Aargau, Basel-Stadt, St. Gallen, Schaffhausen
	Ja	Nein	Ja	Ja	Graubünden, Thurgau, Tessin
	Nein	Ja	Ja	Ja	Solothurn
2	Nein	Ja	Ja	Nein	Genf, Nidwalden, Obwalden, Wallis
	Nein	Nein	Ja	Ja	Zug, Schwyz
1	Ja	Nein	Nein	Nein	Appenzell Innerrhoden

Quelle: eigene Darstellung; Stand: Dezember 2007

Regeln der Regierungskommunikation II

- Die meisten Normen finden sich in den **Leitbildern**
- Viel mehr „wie“-Normen als „warum“-Normen
- Die am **häufigsten genannte Normen** in den Leitbildern sind Transparenz, Vollständigkeit, Zeitpunkt der Kommunikation, Kontinuität und Verständlichkeit
- Sechs von neun Öffentlichkeitsgesetzen nennen **exakt dieselben Normen**: Genf (2001), Solothurn (2001), Jura (2002), Waadt (2002), Neuenburg (2006), Uri (2006)

Organisation der Regierungskommunikation

Zuständigkeiten:

(Vize-) Staatsschreiber	Medienbeauftragte	Abteilung
Appenzell Innerrhoden, Basel-Land, Glarus, Schaffhausen, Tessin	Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Schwyz, Uri, Zug	Aargau, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Wallis, Zürich

Quelle: eigene Darstellung, Stand: September 2008

Akteure: Rolle der Staatschreiber

Rolle der Staatsschreiber:

In Kommunikation involviert	Nicht in Kommunikation involviert
Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Land, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Tessin, Waadt, Zug	Aargau*, Bern*, Basel-Stadt, St. Gallen, Thurgau, Uri, Wallis, Zürich*

Quelle: eigene Darstellung, * Amt des Regierungssprechers oder der Regierungssprecherin; Stand: September 2008

Akteure: Sprachregionale Unterschiede

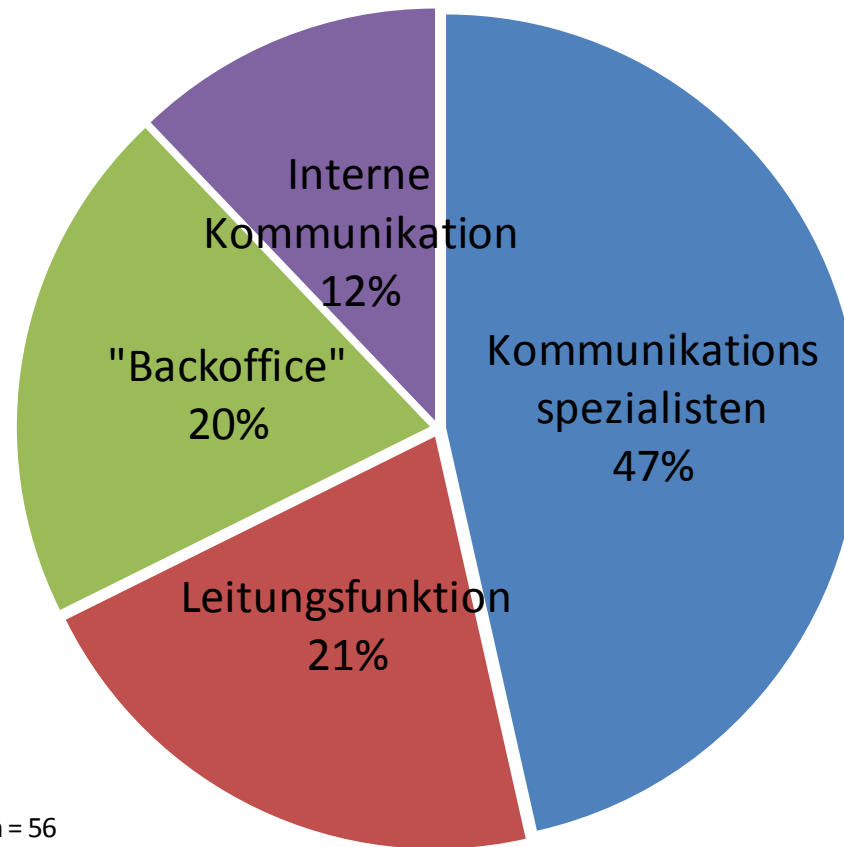
- Es gibt sprachregionale Unterschiede bei der Zuständigkeit für Regierungskommunikation:
 - In der **französischsprachigen** Schweiz:
Kommunikationsabteilung zusammen mit den Staatsschreibern
 - In **kleineren deutschsprachigen** Kantonen:
Medienbeauftragte zusammen mit den Staatsschreibern
 - In **grösseren deutschsprachigen** Kantonen:
Kommunikationsabteilungen

Akteure der Regierungskommunikation

- Der typische Kommunikationsverantwortliche in den Kantonen:
 - Männlich
 - 47 Jahre
 - Hochschulabschluss
 - Früher im Journalismus oder für Regierung und Verwaltung tätig
 - Seit acht Jahren auf dieser Position

Akteure: Tätigkeiten der Regierungskommunikation

Tätigkeitsprofil der Befragten



Quelle: eigene Darstellung, n = 56

Akteure: Verständnis der Regierungskommunikation

- Das Verständnis von Regierungskommunikation ist grundsätzlich **dialogorientiert** (Partizipation und Dialog mit der Bevölkerung fördern)
- Empirisch lässt sich ein **dialogorientiertes-ausgleichendes** und ein **dialogorientiertes-strategisches** Verständnis unterscheiden
- In der **Mehrheit** der Kantone herrscht ein dialogorientiertes-strategisches Verständnis vor (Ausnahmen: AG, AR, BE, LU, OW)
- Die Leitungspersonen von Kommunikationsabteilungen haben ein **offensiveres Verständnis** von Regierungskommunikation als die Staatsschreiber und die Mitarbeitenden

Instrumente der Regierungskommunikation

Die am häufigsten eingesetzten Instrumente:

- 1. Internet**
- 2. Pressemitteilung**
- 3. Pressekonferenz**
4. Informationsbroschüre
5. Medienbegegnung
6. Newsletter

Zielgruppen der Regierungskommunikation

Eine Faktorenanalyse zeigt eine Zweiteilung der Zielgruppen

1. Öffentlichkeit und Medien

Am wichtigsten sind: Öffentlichkeit, lokale und regionale Zeitungen, lokales und regionales Radio

2. Intra- und interkantonale Arbeitsbeziehungen

Am wichtigsten sind: Parlamentarier und Parlamentarierinnen, Gemeinden, Parteien

Instrumente: Sonderstellung des Internets

- Internet als **zusätzlicher Kanal** für die Verbreitung von Mitteilungen
- Der Internetauftritt ist zum grossen Teil **Sache der Kommunikationsverantwortlichen**
- Nur in Bern und St. Gallen bestehen **eigene Stellen** für Online-Kommunikation
- Pro Kanton sind durchschnittlich **zwei Personen** für den Internetauftritt zuständig

Einfluss des politischen Systems

Regierungskongordant	„Repräsentativdemokratisch“-kongordant	Formalpatrizipativdemokratisch	Direktdemokratischdezentralisiert	Direktdemokratischzentralisiert
Glarus, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Graubünden, Zug	Tessin, St. Gallen, Luzern, Wallis, Neuenburg, Solothurn	Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Jura, Basel-Land	Zürich, Bern, Waadt, Freiburg	Basel-Stadt, Genf
Regierungskongordantes Grundmuster		Mischtyp	Direktdemokratisches Grundmuster	
Regelungen auf 1-3 Stufen (Ausnahmen GL, UR, NE)		Mischtyp	Regelungen auf 3-4 Stufen (Ausnahme GE)	
Medienbeauftragte und Staatsschreiber (Ausnahmen LU, NE, SG, VS)		Mischtyp	Kommunikationsabteilung	

Quelle: eigene Darstellung, Typologie der Kantone aus: Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich; ohne Angaben: AI und AR

Rückblick: Veränderungen der letzten 20 Jahre

- **Regeln:**
 - seit den 1970er Jahren ein Thema
 - Die Mehrheit der Regeln sind in den 1990er Jahren oder nach 2000 entstanden
- **Organisation:**
 - Zunehmender Ausbau von Kommunikationsabteilungen seit den 1990er Jahren
- **Akteure:**
 - Anstieg von 3.8 auf 4.2 Mitarbeitenden in den Kommunikationsabteilungen in fünf Jahren
 - Anstieg von Berufsbezeichnungen mit explizitem Kommunikationsbezug in fünf Jahren von 40% auf 56%

Fazit

- Die Regierungskommunikation ist in den vier Dimensionen der Regeln, der Organisation, der Akteure und der Instrumente **sehr unterschiedlich** ausgestaltet, ohne dass es eindeutige Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge gibt.
- Eine Erklärungen vorhandener Unterschiede liefert nur eine **Kombination der Faktoren** Kantonsgrösse, Sprachregion und politisches System, aber kein Faktor allein.