



Universität Zürich

IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung

Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone

Zusammenfassung der Nationalfondsstudie für die Tagung der SIKOV/COSIAP und des IPMZ am 21. August 2009

Projektbearbeitung:

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

Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich

Andreasstrasse 15, CH-8050 Zürich

Kontakt: s.baumgartner@ipmz.uzh.ch, Tel.: 044 635 20 73

1. Einleitung

Die Kommunikation von Regierungen ist in der Schweiz wie auch in anderen Ländern immer wieder **Gegenstand öffentlicher Diskussionen**. Auf der einen Seite sind Regierungen gesetzlich zur Information verpflichtet und verfügen dazu über personelle und finanzielle Ressourcen. Zudem geniessen die Regierungen auch eine besondere Aufmerksamkeit seitens der Medien. Auf der anderen Seite werden Umfang und Art ihrer Kommunikationsaktivitäten immer wieder kritisiert. Diese Diskussionen um die Regierungskommunikation werden zunehmen, spielen doch kommunikative Kompetenzen wie das Verhandeln und Moderieren für Regierungen eine zunehmend wichtige Rolle.

Der **Stand der Forschung** auf dem Gebiet der Regierungskommunikation in der Schweiz war bislang äusserst lückenhaft. Es existieren kaum Befunde zu den Regeln, der Organisation, den Akteuren oder den Instrumenten der Regierungskommunikation, schon gar nicht auf kantonaler Ebene. Das **Ziel** des Projekts war daher eine erstmalige Erhebung der Regeln und der Organisation der Regierungskommunikation aller 26 Kantone, eine berufssoziologische Analyse aller kantonalen Kommunikationsverantwortlichen und ihrer Einstellungen sowie eine Deskription der eingesetzten Instrumente.

Das Projekt wurde vom **Schweizerischen Nationalfonds finanziert** und von Juni 2007 bis Januar 2009 am IPMZ durchgeführt.



Die **Fragestellungen** gliederten sich in die vier Dimensionen Regel, Organisation, Akteure und Instrumente der Regierungskommunikation:

- *Regeln*: Auf welchen Stufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Leitbild) ist die Regierungskommunikation geregelt? Welche Normen werden in den Regelungen genannt?
- *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?

Methodisch wurde in drei Schritten vorgegangen: Erstens wurde eine qualitative Dokumentenanalyse durchgeführt. Analysiert wurden über 320 Dokumente aus allen Kantonen: Verfassungen, Verwaltungs- und Organisationsgesetze, Verordnungen, Öffentlichkeits- und Informationsgesetze, Leitbilder, Organigramme, Rechenschaft- und Jahresberichte. Zweitens wurde ein Fragebogen an alle Kommunikationsverantwortlichen in den Kantonen geschickt (Grundgesamtheit: rund 100 Personen, Rücklauf: 100% bei den Staatsschreibern, 52% bei den Mitarbeitenden). Aus den Daten wurden drittens Typologien gebildet, welche die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Kantonen widerspiegeln. Diese Typen der Regierungskommunikation entsprechen jedoch keiner Wertung der Kantone und machen auch keine Aussagen zur inhaltlichen Qualität der Regierungskommunikation

2. Kernbefunde zu den Regeln der Regierungskommunikation

- Alle Kantone haben Regeln für die Regierungskommunikation erlassen.
- Unterschiede zwischen den Kantonen zeigen sich im Umfang der Regelung (eine bis vier Stufen) und in der Kombination der einzelnen Stufen (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Leitbild) (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Typologie der Regelungen kantonaler Regierungskommunikation

Anzahl Stufen	Verfassung	Gesetz	Verordnung	Leitbild	Kantone
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, N = 26; Stand: Dezember 2007

- In der Tendenz ist die Regelungsdichte in den französischsprachigen Kantonen höher als in den deutschsprachigen (Ausnahmen sind Genf und das Wallis).
- Auch in Kantonen, welche die Regierungskommunikation auf nur einer oder zwei Stufen geregelt haben, findet eine Auseinandersetzung mit dem Thema Kommunikation statt (in Genf gibt es ein Öffentlichkeits- und Informationsgesetz, in Nidwalden und Obwalden Informationsverordnungen und in Schwyz und Zug gibt es Leitbilder).
- Die meisten normativen Anforderungen an die Regierungskommunikation werden in den Leitbildern genannt. Am häufigsten wird in den Leitbildern festgeschrieben, dass die Regierungskommunikation transparent, vollständig/umfassend und frühzeitig/rechtzeitig/rasch erfolgen soll.

3. Kernbefunde zur Organisation der Regierungskommunikation

- In den Kantonen sind entweder die (Vize-) Staatsschreiber, die Medienbeauftragten oder eine Kommunikationsabteilung für die Regierungskommunikation zuständig (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Zuständigkeiten für die Regierungskommunikation

(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, N = 26; Stand: September 2008

- Ist der (Vize-) Staatsschreiber alleine für die Regierungskommunikation verantwortlich, wendet er maximal 20% seiner Arbeitszeit für die Kommunikation auf. Die Medienbeauftragten widmen sich zu 100% der Regierungskommunikation.
- In einer Kommunikationsabteilung arbeiten durchschnittlich 4.2 Personen. Die Leitungspersonen wenden deutlich über 80% der Arbeitszeit für Regierungskommunikation auf.
- Nur in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Wallis und Zug ist die Stelle für Regierungskommunikation direkt der Regierung unterstellt, in allen anderen Kantonen ist sie in der Staatskanzlei angesiedelt.
- In der Deutschschweiz sind in bevölkerungsmässig eher kleinen Kantonen der Staatsschreiber oder die Medienbeauftragten für die Regierungskommunikation zuständig, in bevölkerungsreichen Kantonen haben sich Kommunikationsabteilungen ausgebildet.
- In allen französischsprachigen Kantonen gibt es eine Kommunikationsabteilung.

4. Kernbefunde zu den Akteuren der Regierungskommunikation

- In der Mehrheit der Kantone ist der Staatsschreiber in die Regierungskommunikation involviert – unabhängig davon, ob es im Kanton Medienbeauftragte oder eine Kommunikationsabteilung gibt. Die Staatsschreiber haben vor allem in der französischsprachigen Schweiz (Ausnahme Wallis) und in den kleineren deutschsprachigen Kantonen eine starke Stellung in Sachen Regierungskommunikation (Ausnahme Uri) (siehe Abbildung 3).
- Nur in grösseren deutschsprachigen Kantonen und in Kantonen, in denen der Staatsschreiber nicht in die Regierungskommunikation involviert ist, gibt es das Amt des Regierungssprechers oder der Regierungssprecherin (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Rolle des Staatsschreibers in der Regierungskommunikation

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, N = 26; * Amt des Regierungssprechers oder der Regierungssprecherin, Stand: September 2008

- Die Kommunikationsverantwortlichen in den Kantonen sind im Durchschnitt männlich, 47 Jahre alt, besonders gut gebildet und schon seit mindestens acht Jahren auf derselben Position. Die Leitungspersonen der Kommunikationsabteilungen sind im Vergleich zum Durchschnitt jünger und noch nicht so lange auf der aktuellen Position. Zudem sind in dieser Gruppe mehr Frauen vertreten.
- 46% der Kommunikationsverantwortlichen üben sämtliche Aufgaben der Presse- und Medienarbeit aus (= Tätigkeitsprofil des Kommunikationsspezialisten). 21% üben eine Leitungsfunktion aus, das heisst, sie kontrollieren Pressemitteilungen und pflegen den Kontakt nach aussen. 20% der Kommunikationsverantwortlichen erledigen in erster Linie Arbeiten im „Backoffice“, wie Pressemitteilungen schreiben und Pressekonferenzen organisieren. 12% sind für die interne Kommunikation zuständig.

5. Kernbefunde zu den Instrumenten der Regierungskommunikation

- Die **Pressemitteilung** und die **Pressekonferenz** sind die am häufigsten eingesetzten Instrumente der Regierungskommunikation in den Kantonen. Ferner wird ab und zu von Informationsbroschüren, Medienbegegnungen und Newslettern Gebrauch gemacht. Instrumente wie Sponsoring, Vorträge, Plakate und Inserate, Direct Mailings, Begegnungen mit der Bevölkerung, Ausstellungen und Radio-/TV-Spots werden nur selten und nur von wenigen Kantonen eingesetzt (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Häufigkeit der eingesetzten Instrumente

Häufig	Eher häufig	Eher selten	Selten
Pressemitteilung	Pressekonferenz	Informationsbroschüre, Medienbegegnung, Newsletter	Sponsoring, Vorträge, Plakate/Inserate, Direct Mailing, Begegnung Bevölkerung, Ausstellung, Radio/TV-Spot

Quelle: eigene Darstellung, Klassifikation nach Mittelwerten, N = 13-44, Stand: September 2008

- Als wichtigste **Zielgruppe** wird die Öffentlichkeit genannt. Die kantonale Regierungskommunikation orientiert sich zudem stark an den lokalen und regionalen Zeitungen und dem lokalen und regionalen Radio. Das Fernsehen sowie überregionale und Sonntagszeitungen werden als weniger wichtig wahrgenommen.
- Eine Sonderstellung unter den Instrumenten nimmt das **Internet** ein. Das Internet wird weniger als Instrument, sondern als zusätzlicher Kanal für die Verbreitung von Mitteilungen wahrgenommen. Die für die Regierungskommunikation verantwortlichen Personen sind in der Regel auch für den Internetauftritt der Regierung zuständig. Nur in den Kantonen Bern und St. Gallen besteht eine eigene Stelle für die Online-Kommunikation (als Unterabteilung der Kommunikationsabteilung). Im Durchschnitt sind zwei Personen pro Kanton für die Inhalte des Internetauftritts der Regierung zuständig.

6. Vergleich der Dimensionen und Erklärungsansätze für die Unterschiede

Die Regierungskommunikation in den Schweizer Kantonen ist sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ein Vergleich zwischen den Dimensionen der Regeln, der Organisation, der Akteure und der Instrumente zeigt, dass keine unmittelbaren Zusammenhänge bestehen. Interessant und unerwartet waren die Ergebnisse in Bezug auf **sprachregionale Unterschiede**. Typisch für die französischsprachigen Kantone: der Staatsschreiber hat eine starke Stellung und ist zusammen mit einer Kommunikationsabteilung für die Regierungskommunikation verantwortlich. Typisch für die deutschsprachigen Kantone: Kleinere Kantone haben einen aktiv in die Regierungskommunikation involvierten Staatsschreiber, der oft von mindestens einer weiteren Person (meist Medienbeauftragte) unterstützt wird. In den grösseren Kantonen ist der Staatsschreiber nicht in die Regierungskommunikation involviert, hier sind die Verantwortlichen der Kommunikationsabteilung alleine für die Regierungskommunikation zuständig.

Die festgestellten Unterschiede können zum Teil mit Merkmalen des politischen Systems der Kantone erklärt werden. Eine in der Politikwissenschaft gebräuchliche Typologie von Adrian Vatter teilt die kantonalen Demokratien in fünf Typen ein, denen zwei Grundmuster der Entscheidungsfindung zu Grunde liegen (siehe Abbildung 5). In regierungskonkordanten Kantonen werden Entscheidungen innerhalb der Regierung unter Einbezug aller relevanten Gruppen gefällt, es werden vergleichsweise wenige Initiativen und Referenden eingereicht. In direktdemokratischen Kantonen haben nicht alle relevanten Gruppen Zugang zur Regierung, deshalb werden mehr Initiativen und Referenden eingereicht, die Entscheidungen kommen in der Regel über eine öffentliche Diskussion der einzelnen Positionen zu Stande.

Abbildung 5: Typen der kantonalen Demokratien

Regierungskondant	„Repräsentativ-demokratisch“-kondant	Formal-partizipativ-demokratisch	Direkt-demokratisch-dezentralisiert	Direkt-demokratisch-zentralisiert
<i>Glarus, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Graubünden, Zug</i>	<i>Tessin, St. Gallen, Luzern, Wallis, Neuenburg, Solothurn</i>	<i>Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Jura, Basel-Land</i>	<i>Zürich, Bern, Waadt, Freiburg</i>	<i>Basel-Stadt, Genf</i>
Regierungskonkordantes Grundmuster	Mischtyp		Direktdemokratisches Grundmuster	

Quelle: Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Leske&Budrich. Opladen, S. 405; Kursiv = alle Merkmalsausprägungen treffen zu. Ohne Angaben: Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden.

Die Typologie der kantonalen Demokratien ist ein brauchbarer Erklärungsansatz für die Unterschiede der Regierungskommunikation zwischen den Kantonen. Es zeigt sich in der Tendenz, dass Kantone mit starken direktdemokratischen Elementen eine stärker ausgebaute Organisation (mehr Ressourcen) und eine höhere Regelungsdichte (mehr Regelungen) der Regierungskommunikation aufweisen als Kantone mit starken regierungskonkordanten Elementen.