



Bern, 23. Oktober 2019

---

# **Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 17.3850,  
Leo Müller, vom 28. September 2017

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Parlamentarischer Auftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Kosten der Öffentlichkeitsarbeit</b> .....	<b>5</b>
3.1	Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit .....	5
3.2	Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit.....	6
3.3	Entwicklung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit .....	6
3.4	Massnahmen des Bundes, um das Kostenwachstum zu bremsen .....	10
<b>4</b>	<b>Beratungsaufwand</b> .....	<b>10</b>
4.1	Rechtliche Grundlagen der Beratung .....	10
4.2	Erhebung des Beratungsaufwandes .....	10
4.3	Entwicklung des Beratungsaufwands .....	11
4.4	Exkurs: Entwicklung des Aufwands für externe Dienstleistungen .....	12
4.5	Massnahmen des Bundes, um das Kostenwachstum zu bremsen .....	13
<b>5</b>	<b>Folgerungen des Bundesrates</b> .....	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Anhänge</b> .....	<b>15</b>
<b>6.1</b>	<b>Anhang 1: Welche Tätigkeitsfelder werden erhoben?</b> .....	<b>15</b>
6.1.1	Erhobene Tätigkeitsfelder der Öffentlichkeitsarbeit .....	15
6.1.2.	Welche Organisationseinheiten müssen keine Kosten erheben? .....	16
<b>6.2</b>	<b>Anhang 2: Rechtliche Grundlagen</b> .....	<b>17</b>
6.2.1	Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit .....	17
6.2.2	Spezialgesetzliche Bestimmungen .....	19
6.2.3	Rechtliche Grundlagen der Beratung .....	21

# 1 Parlamentarischer Auftrag

Am 28. September 2017 reichte Nationalrat Leo Müller das 17.3850 Postulat «Kostensteigerung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung bremsen» ein.

Das Postulat lautet wie folgt: «Der Bundesrat wird 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. Zudem wird der Bundesrat aufgefordert aufzuzeigen, wie in diesen Bereichen in den nächsten Jahren substantielle Einsparungen vorgenommen werden können.»

Das Postulat wird auf folgende Weise begründet: «Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit und die Kosten für die externe Beratung sind in den letzten Jahren stetig gestiegen. Zur Analyse sollen diese Kosten für die letzten zehn Jahre pro Departement und insgesamt für den Bund in einem kurzen Bericht aufgezeigt werden. Es ist wichtig, sich von Zeit zu Zeit Rechenschaft zu geben über die Entwicklungen solcher Kosten. Der Bund muss sich immer wieder von Neuem dazu zwingen, möglichst viel Geld in die Erfüllung der Kernaufgaben zu investieren. Es ist davon auszugehen, dass der Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und der Bereich der externen Beratung reduziert werden können oder zumindest die Steigerung gebremst werden kann. Der Bundesrat wird deshalb gebeten aufzuzeigen, wo welche Kosten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und im Bereich der Beratung gespart oder wo zumindest in Zukunft das Kostenwachstum gebremst werden soll.»

Der Bundesrat hatte die Ablehnung des Postulats beantragt. Der Nationalrat hat das Postulat indessen am 7. März 2018 mit 122 zu 65 Stimmen bei zwei Enthaltungen angenommen.

## 2 Einleitung

Die Departemente und die Bundeskanzlei legen in der Botschaft zur Staatsrechnung jährlich Rechenschaft ab über die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit wie auch über den Aufwand für die Beratung. Die entsprechenden Angaben finden sich in den Kapiteln «Öffentlichkeitsarbeit» sowie «Beratung und externe Dienstleistungen». Die Zahlen werden veröffentlicht auf [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Finanzberichte > Staatsrechnung, jeweils in Band 1 «Bericht zur Staatsrechnung». Die diesem Bericht vorliegenden Angaben basieren auf der Staatsrechnung.<sup>1</sup>

Die Bearbeitung des Vorstosses wurde der Bundeskanzlei zugewiesen, die den vorliegenden Bericht in enger Zusammenarbeit mit dem EFD (Eidg. Finanzverwaltung, EFV) erstellt hat. Das Postulat wird in zwei Teilen beantwortet: Kapitel 3 widmet sich den «Kosten der Öffentlichkeitsarbeit», Kapitel 4 dem «Beratungsaufwand».

Die «Kosten der Öffentlichkeitsarbeit» werden von den Verwaltungseinheiten gemäss einer Wegleitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) erhoben (Anhang 1). Dabei weisen die Verwaltungseinheiten die Kosten nach den drei Tätigkeitsfeldern «Presse- und Informationsarbeit», «Direktinformation» und «Kampagnen und Abstimmungsinformationen» sowie nach Personal- und Sachkosten aus. Die Verwaltungseinheiten erfassen dazu die Daten nach einem einheitlichen Verfahren im SAP System.

Der «Beratungsaufwand» (Beratung, Auftragsforschung und Kommissionen) ist eine Kontengruppe im Rechnungswesen des Bundes. Die entsprechenden Zahlen entstehen somit automatisch im Rahmen

---

<sup>1</sup> Bis und mit 2016 waren diese Zahlen jeweils in Band 3 «Zusatzerläuterungen und Statistik» enthalten.

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

der Rechnungsführung. Zwischen den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit und der externen Beratung bestehen geringfügige Überschneidungen.

### Unter die «Kosten der Öffentlichkeitsarbeit» fallen folgende Aufwände:

- Unter diese Kosten fallen Personal- und Sachkosten für die Information von Medien und von Bürgerinnen und Bürgern, die Bearbeitung von Medienanfragen, Publikationen sowie Informationstätigkeiten im Internet, Intranet, der internen Information sowie für eidgenössische Volksabstimmungen oder die Nationalratswahlen. Die durch die Verwaltungseinheiten zu erfassenden Leistungen werden in Anhang 1 detailliert ausgeführt.
- In den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit werden neben amtseigenen Tätigkeiten auch der Betreuungs- und Produktionsaufwand für Dienstleistungen und Produkte Dritter erfasst, etwa der Schweizerischen Depeschenagentur.
- Ebenfalls in den Kosten enthalten sind der Unterhalt und Betrieb des Medienzentrums sowie die Kosten für Übersetzungsleistungen in die drei Amtssprachen und bei Bedarf in weitere Sprachen.
- Mit den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit werden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen erfüllt, die vom Bundesrat und den Behörden fordern, die Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten und aktiv, transparent und barrierefrei über die staatlichen Tätigkeiten, die Lagebeurteilungen, Planungen, Absichten, Entscheide und Vorkehren zu informieren, Auskunft zu erteilen und die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zu informieren.
- Die rechtlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit werden in Ziffer 3.1. ausgeführt.
- Im Erhebungsumfang werden auch gesetzlich abgestützte Präventions- oder Informationskampagnen eingeschlossen, die über vom Parlament bewilligte Budgets verfügen.
- Die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit erheben alle Generalsekretariate der Departemente, die Bundeskanzlei, alle Bundesämter bzw. Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung.
- Nicht erfasst werden die Kosten amtlicher Veröffentlichungen oder anderer gesetzlich vorgeschriebener Publikationen.

### Unter die Kosten der «externen Beratung» fallen folgende Aufwände:

- Unter *Beratungsaufwand* werden die Auslagen für Gutachten, Expertisen und Fachunterstützung in Fragen der Politikgestaltung, der Führung und Organisation oder von Rechtsangelegenheiten verbucht. Mit diesen Beratungsleistungen wird kurzfristig benötigtes Wissen eingekauft, das in der Verwaltung nicht zur Verfügung steht.
- Die *Auftragsforschung* dient der Wissenserweiterung in spezifischen Sachfragen. Bei den eingekauften Leistungen handelt es sich um Studien, Untersuchungen und Forschungsarbeiten, welche die Wissensbasis der Verwaltung erweitern sollen.
- Unter *Kommissionen* werden die Entschädigungen und Spesen für Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen und nicht ständiger Gremien geführt, die sich beratend oder beurteilend zu fachlichen und politischen Fragen äussern (z.B. Eidg. Kommission für Denkmalschutz oder Beratende Kommission für Landwirtschaft).

Neben Beratungsmandaten bezieht der Bund auch *externe Dienstleistungen*. Letztere werden in der Kontengruppe «Übriger Betriebsaufwand» verbucht. Im Unterschied zu Beratungsmandaten wird bei externen Dienstleistungen die Wissensbasis der Verwaltung nicht erweitert. Es handelt sich um Vor- und Hilfsleistungen, die extern bezogen werden. Typische Beispiele für externe Dienstleistungen sind Übersetzungen oder die Flugsicherung durch Skyguide. In der Rechnung 2018 betrug der Aufwand für externe Dienstleistungen 455 Millionen Franken.

Zwischen den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit und der externen Beratung bestehen geringfügige Überschneidungen; in den letzten 10 Jahren wurde im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit jeweils ein einstelliger Millionenbetrag für Beratung aufgewendet (2018: 2 Mio. CHF).

## 3 Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

### 3.1 Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit

Gemäss Art. 180 Absatz 2 der Bundesverfassung hat der Bundesrat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit» zu informieren. Bereits das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) von 1978<sup>2</sup> führte für den Bundesrat und die Bundesverwaltung eine «weite Verpflichtung zu allgemeiner Information» ein<sup>3</sup>, und zwar in dem Mass, wie die schützenswerten Interessen es gestatten.<sup>4</sup> Das VwOG verpflichtete den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die Öffentlichkeit umfassend und kontinuierlich zu informieren.

Das 1997 in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) geht einen Schritt weiter: Es verpflichtet den Bundesrat auf eine «einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.» (Art. 10 RVOG). Dies bedeutet, dass im Allgemeinen bereits bei der Erteilung des Auftrags, sicher aber bei der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, bei der Entscheidungsfindung sowie bei der Übermittlung der Botschaft an das Parlament aktiv informiert wird. Die Behörden sollen ihre Argumente so früh wie möglich einbringen, um eine kontinuierliche Meinungs- und Willensbildung zu ermöglichen. Sie dürfen wichtige Informationen nicht zurückhalten. Das RVOG führte 1997 zudem eine Verpflichtung zum Dialog zwischen der Öffentlichkeit und den Behörden ein. Gemäss Artikel 11 RVOG pflegt der Bundesrat «die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.»

Die Informationspflicht gilt gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) auch bei der Information der Stimmberechtigten; demnach muss der Bundesrat «kontinuierlich» über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informieren, und er hat «dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR)

Gemäss Artikel 40 RVOG müssen auch die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher über die Tätigkeiten der Departemente informieren. Die Departemente sind in der Information über eigene Geschäfte grundsätzlich unabhängig, die Verantwortung liegt bei der Departementsspitze.

Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ) am 1. Juli 2006 wurden die Ansprüche an eine transparente Verwaltung weiter gestärkt.

Ferner sieht das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, Art. 14) vor, dass der Bund seine Dienstleistungen auf Internet so anbietet, dass diese Sehbehinderten ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sind.

Die weiteren Informationskompetenzen und -pflichten einzelner Stellen der Bundesverwaltung sind in verschiedenen Spezialgesetzen geregelt. Dazu gehören beispielsweise die Information der Öffentlichkeit über die Sicherstellung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung und die Möglichkeiten einer sparsamen und effizienten Energienutzung sowie über

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG, AS 1979 114, Erstpublikation).

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (Botschaft zum VwOG), BBl 1975 I 1521.

<sup>4</sup> Art. 8 VwOG: Information

1 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.

die Nutzung erneuerbarer Energien (Art. 47 Energiegesetz, SR 730.0), die Information der Öffentlichkeit über den Umweltschutz (Art. 10e, Umweltschutzgesetz, SR 814.01), über Ereignisse im Zusammenhang mit Heilmitteln, welche die Gesundheit gefährden (Art. 67 Heilmittelgesetz, SR 812.21) sowie über die Integrationspolitik und die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer (Art. 57 Abs. 4 Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20).

Die rechtlichen Grundlagen sind in Anhang 2 detailliert ausgewiesen.

## 3.2 Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

Die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit werden von der EFV und der Bundeskanzlei auf Basis eines vom Bundesrat am 16. März 2001 beschlossenen Konzepts erhoben. Die Erhebung basiert auf einem Modell der EFV. Seit 2002 werden die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit von den Departementen und der Bundeskanzlei im Rahmen der Staatsrechnung systematisch kommentiert. Am 8. November 2006 hat der Bundesrat im Hinblick auf das Rechnungsjahr 2007 ein neues Konzept für die Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes beschlossen, um die Transparenz zu verbessern, das Erhebungsverfahren zu vereinfachen und den Erhebungsumfang auszuweiten.

## 3.3 Entwicklung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

### Entwicklung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

Zwischen 2009 und 2018 stieg der Aufwand des Bundes für die Kosten der Öffentlichkeitsarbeit um 2,1 Millionen (Tabelle 1). Neue Aufgaben, Nacherfassungen<sup>5</sup> sowie die Teuerung verursachten Kosten, die zu einem Grossteil durch Aufgabenverzicht kompensiert werden konnten. So hat etwa das UVEK (ASTRA) seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) von den Kantonen den Ausbau, Unterhalt und Betrieb des Autobahnnetzes samt Projektkommunikation übernommen. Die Kosten für diese Kommunikationstätigkeit wurden 2010 erstmals erhoben (2010 + rund 4,8 Mio. CHF). Zudem hat die elektronisch gestützte und audiovisuelle Kommunikation (Internet, Intranet, soziale Medien, Apps) in den letzten 10 Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 1: Entwicklung Kosten der Öffentlichkeitsarbeit (Gesamtbund)

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Summe</b>	<b>82,2<sup>6</sup></b>	<b>80,7</b>	<b>79,7</b>	<b>80,6</b>	<b>80,0</b>	<b>80,4</b>	<b>81,2</b>	<b>81,2</b>	<b>78,6</b>	<b>84,3<sup>7</sup></b>

<sup>5</sup> z.B. die Nacherfassung 2018 im VBS im Umfang von rund + 4 Mio. CHF

<sup>6</sup>Im Gegensatz zum in der Staatsrechnung 2009 ausgewiesenen Wert enthalten die 82,2 Millionen in Tabelle 1 die 5,8 Millionen die damals im VBS fälschlicherweise nicht erfasst wurden.

<sup>7</sup>Das «Zentrum für elektronische Medien» (ZEM) des VBS erbringt Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit, welche 2019 erstmals statistisch erfasst und ab Staatsrechnung 2019 ausgewiesen werden. Wie in der Staatsrechnung 2018 beschrieben, erbrachte das ZEM 2018 Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit von 3,3 Millionen CHF, die 2018 noch nicht erfasst wurden.

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

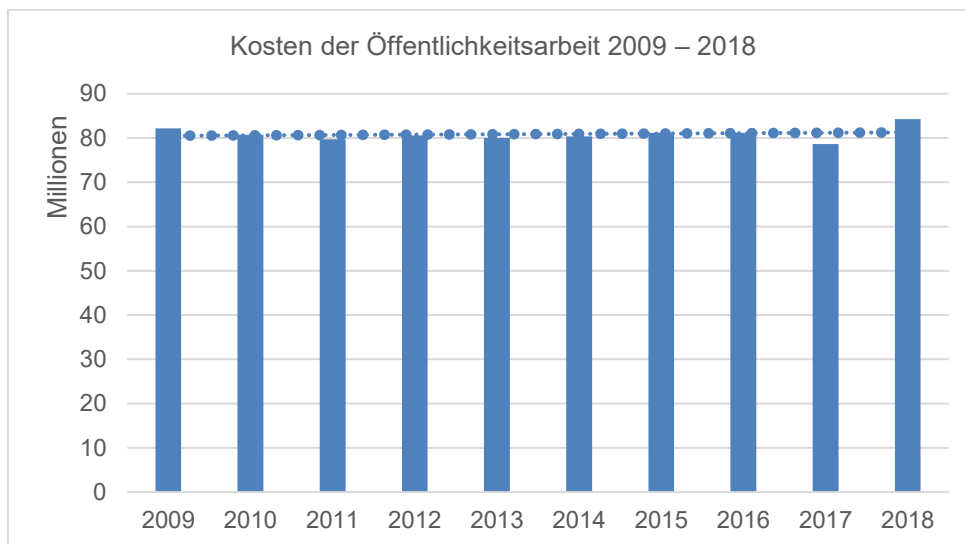


Abbildung 1: Kosten der Öffentlichkeitsarbeit (Gesamtbund; Trendlinie linear) 2009-2018

### Die Entwicklung der Kosten der Öffentlichkeit nach Departementen

Die Entwicklung der Kosten nach Departementen (Tabelle 2) unterliegt aufgrund von temporären Mehraufwänden grundsätzlich grösseren Schwankungen. Dazu gehören Zusatzkosten aufgrund der Präsidialjahre, infolge einer erhöhten Nachfrage nach Informationen wegen bedeutender Ereignisse (Bsp. Terrorismus, Libyen-, Flüchtlings- oder Finanzkrise), infolge von Abstimmungsvorlagen – so hatte etwa das EJPD 2014 bei drei Abstimmungen die Federführung, was zu einer Kostensteigerung von 11 Prozent führte – oder aufgrund von Kampagnen. Beispielsweise hat das EDI 2018 vier grosse Kampagnen durchgeführt, wobei allein die Neulancierung der Sensibilisierungskampagne zu Antibiotikaresistenzen (StAR) die Ausgaben um 1,5 Millionen Franken erhöhte. 2018 hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) in Vorbereitung der Inkraftsetzung des neuen Asylgesetzes Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung an den künftigen Standorten der Bundesasylzentren durchgeführt und in diesem Zusammenhang zahlreiche Informationsmaterialien neugestaltet. 2010 wurde die Projektkommunikation für den Ausbau, Unterhalt und Betrieb des Autobahnnetzes dem UVEK (ASTRA) und dem damaligen Infrastrukturfonds (IF) abgetreten, vorher war das Sache der Kantone. Seit Inkraftsetzung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds NAF 2018 werden diese Kosten erstmals separat ausgewiesen.

Weitere Schwankungen in den Departementen entstehen aufgrund des Transfers von Bundesämtern. So wurde das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) 2012 vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD, heute WBF) ins Eidgenössische Departement des Innern (EDI) transferiert und per Anfang 2014 mit der Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zum Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vereinigt.

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

Tabelle 2: Aufwand für Kosten der Öffentlichkeitsarbeit je Departement und Bundeskanzlei 2009-2018

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BK	9,3	8,3	8,7	8,9	8,5	8,4	8,3	8,2	7,9	7,5
EDA	6,5	7,0	8,3	7,2	6,9	7,3	7,7	7,9	7,9	7,0
EDI	14,9	11,9	12,4	12,9	14,3	15,1	14,2	15,3	15,3	16,8
EJPD	4,1	4,4	4,1	4,2	4,4	4,7	4,4	4,5	4,4	5,0
VBS	14,3	14,2	12,6	13,5	13,8	12,9	13,2	12,8	10,9	15,2
EFD	10,7	9,6	9,3	10,7	10,7	10,6	10,2	10,8	10,7	11,1
WBF	13,5	11,9	10,3	10,3	10,6	10,4	10,6	10,6	10,1	10,1
UVEK	7,2	12,0	11,8	10,6	9,7	9,9	11,6	9,9	10,1	8,6
IB <sup>8</sup>	1,0	0,9	0,9	0,8	-	-	-	-	-	-
EAV <sup>9</sup>	0,6	0,5	0,6	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	-
IF <sup>10</sup>	-	-	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	-
NAF <sup>11</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,0
<b>Summe</b>	<b>82,2<sup>12</sup></b>	<b>80,7</b>	<b>79,7</b>	<b>80,6</b>	<b>80,0</b>	<b>80,4</b>	<b>81,2</b>	<b>81,2</b>	<b>78,6</b>	<b>84,3<sup>13</sup></b>

### Entwicklung der Personalkosten im Bereich Öffentlichkeitsarbeit

Die Personalkosten stiegen von 2009 bis 2018 um rund 4 Millionen Franken (Tabelle 3). Dies ist zur Hälfte auf die durchschnittliche Lohnentwicklung über alle Berufskategorien der Öffentlichkeitsarbeit von rund 4 Prozent zurückzuführen. Ferner ist es aufgrund des Eigenleistungsprinzips der Bundesverwaltung zu einer Verschiebung von den Sachkosten (seit 2009 –1,9 Mio. CHF) hin zu den Personalkosten gekommen. Die damit verbundene Zunahme an Vollzeitstellen ist auf den Grundsatz zurückzuführen, dass die Bundesverwaltung ihre Aufgaben in aller Regel mit eigenem Personal erfüllen soll. Diesen Grundsatz hat der Bundesrat in seinen Weisungen vom 19. August 2015 zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung (BBI 2015 6309) festgehalten. Aus diesem Grund wurden externe Leistungen durch Eigenleistungen der Informations- und Kommunikationsdienste ersetzt: Etliche Leistungen, die bis anhin von Dritten eingekauft worden sind, werden heute intern mit eigenem Personal erledigt.

Tabelle 3: Personalkosten und Vollzeitstellen im Bereich Öffentlichkeitsarbeit (Gesamtbund)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vollzeitstellen	297,5 <sup>14</sup>	296	294	302	295	308	309	319	307	319 <sup>15</sup>
Personalkosten (in Mio. CHF)	50,7	49,5	49,5	51,2	51	53,6	54,1	56	53,3	54,7

<sup>8</sup> Integrationsbüro: Ab 2013 Eingliederung als Direktion für europäische Angelegenheiten ins EDA.

<sup>9</sup> Eidgenössische Alkoholverwaltung: Seit 2018 in die EZV eingegliedert.

<sup>10</sup> Infrastrukturfonds (bis 2007)

<sup>11</sup> Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds: Seit 2018 separat.

<sup>12</sup> Im Gegensatz zum in der Staatsrechnung 2009 ausgewiesenen Wert enthalten die 82,2 Mio. CHF in Tabelle 1 die 5,8 Mio. CHF, die damals im VBS fälschlicherweise nicht erfasst wurden.

<sup>13</sup> Das «Zentrum für elektronische Medien» (ZEM) des VBS erbringt Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit, welche 2019 erstmals statistisch erfasst und ab Staatsrechnung 2019 ausgewiesen werden. Wie in der Staatsrechnung 2018 beschrieben, erbrachte das ZEM 2018 Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit von 3,3 Millionen CHF, die 2018 noch nicht erfasst wurden.

<sup>14</sup> Im Gegensatz zum in der Staatsrechnung 2009 ausgewiesenen Anzahl Vollzeitstellen enthalten die 297,5 auch die 36,5 Vollzeitstellen, die damals im VBS fälschlicherweise nicht erfasst wurden.

<sup>15</sup> Das «Zentrum für elektronische Medien» (ZEM) des VBS erbringt Leistungen für die Öffentlichkeitsarbeit, welche 2019 erstmals statistisch erfasst und ab Staatsrechnung 2019 ausgewiesen werden. 2018 fielen im ZEM Personalkosten von 1,9 Mio. CHF im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit an, was rund 10 Vollzeitstellen entspricht, die in der Staatsrechnung 2018 noch nicht erfasst wurden.



## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

### Entwicklung der Sachkosten im Bereich Öffentlichkeitsarbeit

Die Sachkosten sind seit 2009 um 1,9 Millionen Franken gesunken (Tabelle 4). Die Zunahme von 4,3 Millionen zwischen 2017 und 2018 ist v. a. durch eine Nacherfassung im VBS bedingt und im Weiteren durch die Neulancierung der Sensibilisierungskampagne zu Antibiotikaresistenzen (StAR) des BAG im Umfang von 1,5 Mio. Franken.

Tabelle 4: Veränderung der Sachkosten (Gesamtbund)

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Summe	31,5	31,2	30,1	29,4	29	26,9	27	25,2	25,3	29,6

### Entwicklung des Beratungsaufwandes für die Öffentlichkeitsarbeit

Der Anteil des Beratungsaufwandes für Öffentlichkeitsarbeit am gesamten Beratungsaufwand des Bundes sank zwischen 2009 und 2018 von 3,1 auf 1,3 Prozent (Abbildung 2) bzw. von 8 Millionen auf 2 Millionen (Tabelle 5).

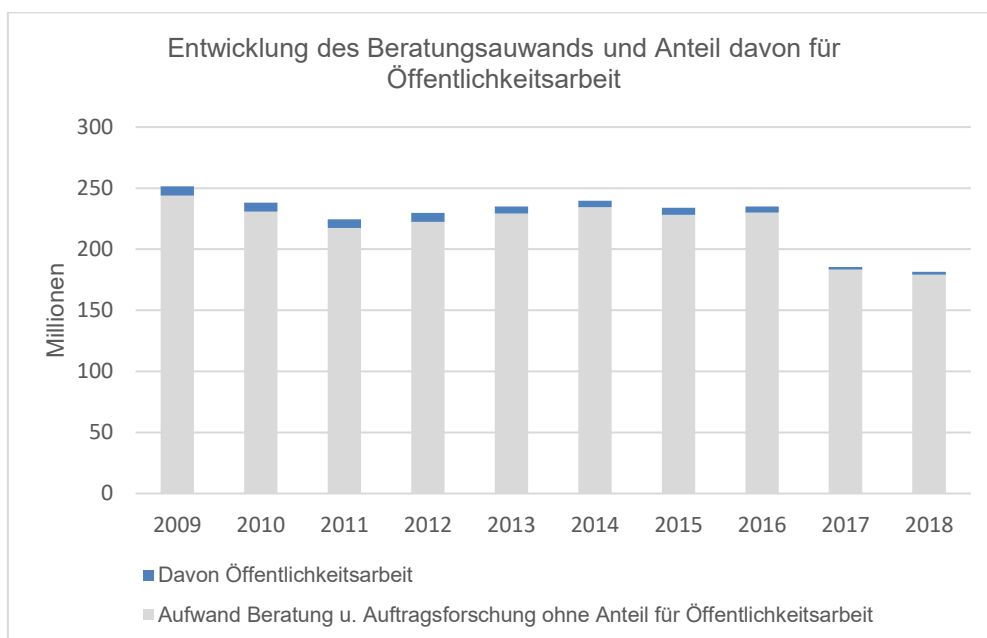


Abbildung 2: Entwicklung des Beratungsaufwands und Anteil davon für Öffentlichkeitsarbeit 2009-2018

Tabelle 5: Anteil Beratungsaufwand für Öffentlichkeitsarbeit am gesamten Beratungsaufwand

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Beratungsaufwand ohne Anteil für Öffentlichkeitsarbeit	244	231	217	222	229	234	228	230	183	179
Beratungsaufwand für Öffentlichkeitsarbeit	8	7	7	7	6	5	6	5	2	2
Anteil Beratung für Öffentlichkeitsarbeit am Gesamtaufwand für Beratung und Auftragsforschung	3.1%	3.1%	3.2%	3.2%	2.5%	2.2%	2.4%	2.1%	1.1%	1.3%

### **3.4 Massnahmen des Bundes, um das Kostenwachstum zu bremsen**

Der Bundesrat überprüft regelmässig die Informationsstrukturen in den Departementen und Ämtern im Zusammenhang mit Sparprogrammen oder Sparaufträgen des Parlaments, bspw. im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019. In der laufenden Legislatur fand im Rahmen der strukturellen Reformen eine weitere Überprüfung statt.

Mit den Sparprogrammen und strukturellen Optimierungen verbunden waren Verzichtspläne (Projekte, Druckerzeugnisse, Veranstaltungen etc.).

Um die Investitionen in den Ausbau der Online-Präsenz teilweise zu kompensieren, haben die Departemente und Ämter die Kosten für Publikationen und Printprodukte markant gesenkt und ihre Aufgaben auf mögliche Verzichtspläne überprüft. Printprodukte (etwa das Magazin „energeia“ des BFE oder der BAZL-Jahresbericht) wurden eingestellt, die Ausgabenfrequenz reduziert (bspw. Zeitschrift „Forum Raumentwicklung“) oder die Beteiligung an Ausstellung/Messen aufgehoben (BAV). Im Rahmen der strukturellen Reformen hat der Bundesrat in der laufenden Legislatur Effizienzsteigerungen bei Drucksachen, Publikationen und Agenturleistungen beschlossen. So senkte der Bundesrat die Ausgaben für Publikationen und Drucksachen beim EFD (BBL) um 6 Millionen. Zudem werden Agenturleistungen ab dem Voranschlag 2020 neu gebündelt beim EFD (BBL) für die ganze Bundesverwaltung beschafft.

Um Kosten zu sparen, übergab der Bund den Käfigturm im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 an eine neue Trägerschaft, bestehend aus Stadt und Kanton sowie Burgergemeinde Bern. Zudem wurden im gleichen Kontext die Leistungsbezüge von der SDA um 250 000 Franken gekürzt. Weitere Kostenreduktionen betreffen in erster Linie Sachkosten. Extern eingekaufte Dienstleistungen wurden überprüft. Auf einige wurde verzichtet, andere wurden reduziert oder nach dem Eigenleistungsprinzip durch interne Ressourcen ersetzt.

## **4 Beratungsaufwand**

### **4.1 Rechtliche Grundlagen der Beratung**

Der Beizug externer Fachkräfte erfolgt in aller Regel im Rahmen der Bedarfsverwaltung (Erfüllung von Bundesaufgaben) und bedarf somit im Grundsatz keiner spezifischen Rechtsgrundlage. Um alle Zweifel auszuräumen, hat der Gesetzgeber in Artikel 57 RVOG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Beizug «externer Fachkräfte» geschaffen: Gemäss Absatz 1 können Bundesrat und Parlament «Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen.» Daneben können auch ausserparlamentarische Kommissionen zur Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung eingesetzt werden. Die Voraussetzungen dafür sind in den Art. 57a - c RVOG festgehalten.

Die Weisungen des Bundesrates zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung (BBI 2015 6309) halten fest, dass die Bundesverwaltung ihre Aufgaben in der Regel mit eigenem Personal erfüllt. Von diesem Grundsatz darf indessen unter bestimmten Bedingungen abgewichen werden.

### **4.2 Erhebung des Beratungsaufwandes**

Der Beratungsaufwand ist eine Kontengruppe im Rechnungswesen des Bundes. Die entsprechenden Zahlen entstehen somit automatisch im Rahmen der Rechnungsführung.

### 4.3 Entwicklung des Beratungsaufwands

Über den Zeitraum von 2009 bis 2018 ist der Aufwand für Beratung und Auftragsforschung deutlich zurückgegangen (Abbildung 3 und Tabelle 6). Im Jahr 2017 ging der Aufwand im Vergleich zum Vorjahr deutlich (–49,5 Mio. CHF) auf 185 Mio. Franken zurück – dies aufgrund einer Querschnittskürzung (–21,7 Mio. CHF) des Parlaments im Voranschlag 2017, die 2018 fortgeschrieben wurde. Weiter liegen die Gründe für den Rückgang im Jahr 2017 in Kontierungsanpassungen<sup>16</sup> und in einer zurückhaltenden Vergabe von Mandaten.

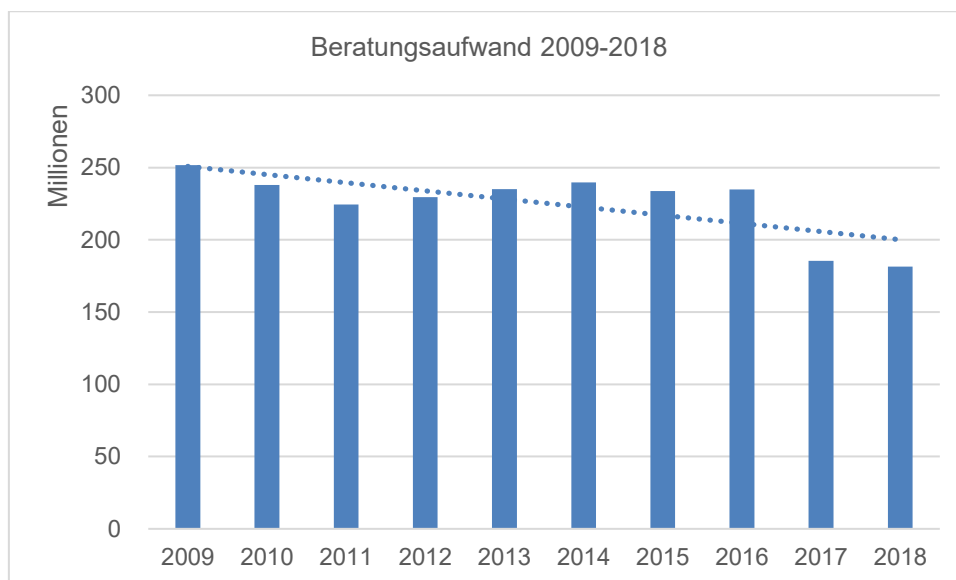


Abbildung 3: Entwicklung Beratungsaufwand (Gem. Erfolgsrechnung Allg. Beratung, Auftragsforschung, Kommissionen; Trendlinie linear)

Tabelle 6: Aufwand für Beratung und Auftragsforschung (Gesamtbund)

in Mio. CHF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	ØWR <sup>17</sup>
Allg. Beratung	246,3	232,5	218,7	220,8	165,1	169,6	162,9	157,9	109,5	109,0	
Kommissionen	5,4	5,5	5,8	8,8	9,1	10,8	10,9	11,8	11,3	7,1	
Auftragsforschung					60,9	59,4	59,9	65,2	64,7	65,5	
<b>Summe</b>	<b>251,6</b>	<b>238,0</b>	<b>224,5</b>	<b>229,6</b>	<b>235,1</b>	<b>239,8</b>	<b>233,8</b>	<b>234,9</b>	<b>185,5</b>	<b>181,5</b>	<b>-4%</b>

Die Entwicklung des Aufwands für Beratung und Auftragsforschung nach Departementen ist in diesem Zeitraum aufgrund von Strukturbrüchen in einzelnen Jahren nicht sehr aussagekräftig (Tabelle 7). So wurde die Bundesanwaltschaft (BA) ab 2011 anstatt dem EJPD neu den Behörden und Gerichten angerechnet; 2013 wurden das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (WBF) und das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (EDI) zum SBFI zusammengelegt und dem WBF zugeteilt. Im gleichen Jahr wechselte das Bundesamt für Veterinärwesen vom WBF zum EDI und wurde dort mit der ehemaligen Abteilung für Lebensmittelsicherheit zum neuen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) fusioniert. Das UVEK wendet am meisten für Beratung und Auftragsforschung auf. Unter diesen Kontengruppen werden grosse Teile des Programms EnergieSchweiz, der Forschungs- und Vollzugsleistungen im Umwelt- Energie- und Strassenbereich oder auch etliche Umsetzungsmassnahmen zur Energiestrategie 2050 erfasst, was insgesamt gegen 80 Prozent der Kosten ausmacht.

<sup>16</sup> U.a. Umbuchung von Beratungsaufwand in die externen Dienstleistungen beim UVEK (BFE)

<sup>17</sup> Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

Tabelle 7: Aufwand für Beratung, Auftragsforschung, Kommissionen (je Departement und Behörden+Gerichte)

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Anteil 2018</i>
B+G <sup>18</sup>	1,9	1,9	1,6	1,8	1,7	2,3	2,5	1,5	1,2	1,0	1%
EDA	6,0	3,5	4,1	3,2	2,8	4,1	3,4	2,6	5,4	4,4	2%
EDI	41,0	36,5	34,7	36,3	39,3	38,9	37,9	32,3	31,4	31,8	18%
EJPD	14,0	12,7	13,4	14,6	17,5	19,2	9,5	9,9	5,6	5,1	3%
VBS	41,7	37,4	26,8	23,0	21,8	21,5	23,8	19,2	15,8	14,4	8%
EFD	15,1	17,0	10,1	12,2	10,1	10,9	10,1	9,0	5,7	5,5	3%
WBF	26,8	25,5	27,2	30,0	30,0	26,8	28,0	29,2	34,1	25,9	14%
UVEK	105,1	103,4	106,7	108,6	112,0	116,1	118,6	131,2	86,4	93,4	51%
<b>Summe</b>	<b>251,6</b>	<b>238,0</b>	<b>224,5</b>	<b>229,6</b>	<b>235,1</b>	<b>239,8</b>	<b>233,8</b>	<b>234,9</b>	<b>185,5</b>	<b>181,5</b>	<b>100%</b>

Das Verhältnis des Beratungsaufwands zum Personalaufwand reduzierte sich von 5,2 Prozent im Jahr 2009 auf noch 3,2 Prozent (Tabelle 8).

Tabelle 8: Verhältnis Personalaufwand zu Beratung (Staatsrechnungen 2009-2018)

<i>in Mio. CHF</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Personal	4'816	4'827	4'937	5'071	5'483	5'416	5'465	5'446	5'619	5'617
(2) Beratung	251,6	238,0	224,5	229,6	235,1	239,8	233,8	234,9	185,5	181,5
<b>(2) / (1)</b>	<b>5.2%</b>	<b>4.9%</b>	<b>4.5%</b>	<b>4.5%</b>	<b>4.3%</b>	<b>4.4%</b>	<b>4.3%</b>	<b>4.3%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.2%</b>

## 4.4 Exkurs: Entwicklung des Aufwands für externe Dienstleistungen

Im Gegensatz zum Aufwand für Beratung und Auftragsforschung hat jener für die externen Dienstleistungen im gleichen Zeitraum zugenommen, von 344 Mio. Franken im Jahr 2009 auf 456 Millionen im Jahr 2018. Es handelt sich allerdings nur zu geringen Teilen um einen effektiven Mehrbedarf.

<sup>18</sup> In dieser Kategorie erfasst sind Beratungsaufwände der Bundeskanzlei, der Parlamentsdienste und der Bundesgerichte

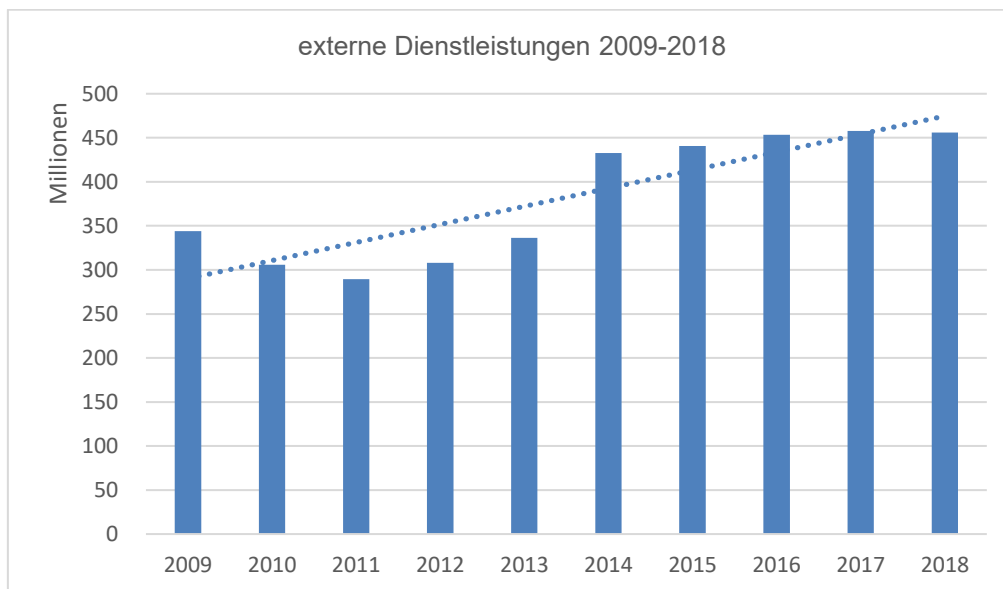


Abbildung 4: Entwicklung Aufwand für externe Dienstleistungen (Gem. Erfolgsrechnung, Trendlinie linear)

Das Gros des Zuwachses erklärt sich mit Umkontierungen resp. Präzisierungen in der Kontierung. Die nachfolgenden Beispiele sollen dies aufzeigen:

- Die Informatikaufwendungen im AVAM-Umfeld der ALV (Informationssysteme der Arbeitsmarktstatistik) werden seit 2014 beim SECO als fixer Betrag, basierend auf dem langjährigen Mittelwert, ausbezahlt und als externe Dienstleistungen, anstatt wie zuvor als Informatikaufwand, verbucht (rund 19 Mio. CHF jährlich).
- 2017 wurden die Aufwendungen des Programms EnergieSchweiz für zahlreiche Kommunikations- und Informationsdienstleistungen beim BFE in die externen Dienstleistungen umgebucht. Zuvor waren solche Leistungen im Beratungsaufwand verbucht worden (rund 21 Mio. CHF jährlich).
- Im SEM werden seit 2015 die Mittel für Anhörungspersonal (Sprachexperten und Dolmetscherinnen und Dolmetscher im Stundenlohn) unter den externen Dienstleistungen verbucht. Zuvor waren diese dem Personalaufwand angerechnet worden (rund 17 Mio. jährlich).
- Die EZV verbuchte die Aufwandentschädigungen für den Bezug der Nationalstrassenabgabe und der Schwerverkehrsabgabe ab 2014 nicht mehr im sonstigen Betriebsaufwand, sondern auf den externen Dienstleistungen (zusammen rund 42 Mio. CHF jährlich).
- Vor 2016 wurden beim BAFU Aufwendungen, die eigentlich den Eigenbereich betreffen (insb. für Beratung und externe Dienstleistungen) über Subventionskredite geführt. Ab 2016 wurden diese effektiv im Eigenbereich budgetiert. Der Aufwand des BAFU für externe Dienstleistungen nahm damit aufgrund dieser Verschiebungen im Jahr 2016 um 7 Millionen und im Jahr 2017 nochmals um 12 Millionen auf insgesamt 39 Millionen Franken zu; der Aufwand im Subventionsbereich ging (ceteris paribus) im gleichen Umfang zurück.

Allein diese fünf Umbuchungen erhöhen den Aufwand für die externen Dienstleistungen um rund 120 Millionen.

## 4.5 Massnahmen des Bundes, um das Kostenwachstum zu bremsen

Der Aufwand des Bundes für Beratung und Auftragsforschung ist in den letzten zehn Jahren gesunken. Mit der Kürzung des Beratungsaufwands im Voranschlag 2017 hat das Parlament überdies bereits Massnahmen in diesem Bereich ergriffen, die der Bundesrat in den späteren Budgets weitergeführt hat. Darüber hinaus hat das Parlament mit der Überweisung der vom Ständerat

abgeänderten Motion 16.3399 Bigler «Wissen in der Bundesverwaltung sichern» weitere Reduktionen eingeleitet. Diese verlangt eine Reduktion des Beratungsaufwands um 12 Prozent über drei Jahre und weiter, dass der Beratungsaufwand nicht mehr als 3 Prozent der Personalausgaben ausmachen soll (Richtwert).

## 5 Folgerungen des Bundesrates

Der Bundesrat teilt die Ansicht des Postulanten, dass sich die personellen und finanziellen Aufwendungen für die Öffentlichkeitsarbeit und die externe Beratung in einem vernünftigen Rahmen zu bewegen haben.

Regierung und Verwaltung sind durch die Bundesverfassung und zahlreiche Gesetze (Ziffer 3.1. sowie Anhang 2) zur Informationstätigkeit verpflichtet. Diese Verpflichtung zeigt die Bedeutung von Transparenz und Information in demokratiepolitischen Prozessen. In einem direktdemokratischen System besteht zu Recht der Anspruch an eine frühzeitige, aktive, transparente und kontinuierliche Kommunikation. Sie stärkt das Vertrauen in politische Prozesse und Entscheidungen und ermöglicht es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern und den Wählerinnen und Wählern, ihre politischen Rechte wahrzunehmen und sich aktiv am politischen Geschehen zu beteiligen. Der Bundesrat betrachtet die Öffentlichkeitsarbeit aus diesen Gründen als Erfüllung einer wichtigen und unverzichtbaren Kernaufgabe der Behörden.

Mit Blick auf den Beratungsaufwand macht der Bundesrat darauf aufmerksam, dass es sinnvoll und wirtschaftlich sein kann, auf externes Wissen zurückzugreifen und dieses auf dem Markt zu beschaffen. Dies insbesondere, wenn spezifisches Wissen intern nicht zur Verfügung steht, nur kurzfristig beziehungsweise in Einzelfällen benötigt wird oder wenn es darum geht, Arbeitsspitzen zu brechen. Der Bundesrat erinnert daran, dass der Verzicht auf externe Beratung in der Regel mit einem Mehrbedarf an Personal verbunden ist.

Der Bundesrat kommt zu folgendem Befund:

- Der Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit ist seit 10 Jahren stabil, obschon die Anforderungen an die Information durch den Bundesrat stetig gestiegen sind und die Zahl der Informationskanäle zugenommen hat. Der Bundesrat ist somit der Auffassung, die Kostenentwicklung in diesem Bereich unter Kontrolle zu haben.
- Der Aufwand des Bundes für Beratung und Auftragsforschung ist über die letzten zehn Jahren deutlich gesunken. Mit der Kürzung des Beratungsaufwands im Voranschlag 2017 und der Überweisung der Motion 16.3399 Bigler hat das Parlament bereits Massnahmen in diesem Bereich ergriffen.

Der Bundesrat interpretiert die Stabilität der Kosten in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Beratung als Zeichen, dass die Verwaltung in diesen Bereichen kostenbewusst agiert. Der Bundesrat überprüft regelmässig die Informationsstrukturen wie auch den Beratungsaufwand in den Departementen und Ämtern im Zusammenhang mit Sparprogrammen oder Sparaufträgen des Parlaments, bspw. im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019. In der laufenden Legislatur fand im Rahmen der strukturellen Reformen eine weitere Überprüfung statt.

Der Bundesrat erachtet die bestehenden Massnahmen als hinreichend und sieht darüber hinaus keinen Handlungsbedarf.

## 6 Anhänge

### 6.1 Anhang 1: Welche Tätigkeitsfelder werden erhoben?

#### 6.1.1 Erhobene Tätigkeitsfelder der Öffentlichkeitsarbeit

Seit dem Jahr 2007 werden die Personal- und Sachkosten für die Erhebung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit auf die drei verschiedenen Tätigkeitsfelder „Presse- und Informationsarbeit“ (im wesentlichen Aufwendungen im Zusammenhang mit der klassischen Medienarbeit), die „Direktinformation“ (Aufwendungen für Broschüren, Internet etc.) sowie „Kampagnen + Abstimmungsinformationen“ aufgeschlüsselt.

Die Verwaltungseinheiten erfassen dabei die Daten nach einem einheitlichen Verfahren vollumfänglich im SAP-System. Zuständig für dieses Verfahren ist die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV.

Alle Informations- und Kommunikationsaktivitäten, welche sich an die Öffentlichkeit, spezielle Zielpublika und die Mitarbeitenden der zentralen Bundesverwaltung richten, müssen quantifiziert und erfasst werden. Dabei werden nicht nur die amtseigenen Tätigkeiten erfasst, sondern auch der Betreuungs- und Produktionsaufwand für Dienstleistungen und Produkte Dritter.

##### **Presse- und Informationsarbeit**

- Entwicklung von Kommunikations-Analysen, -Konzepten und -Strategien;
- Beratung von Departement, Ämtern oder Projekten in medien- und kommunikationspolitischer Hinsicht;
- Beobachtung der Medienlage;
- Medienplanung und Erfolgskontrollen;
- Koordination der departements- bzw. amtsübergreifenden Kommunikation;
- Ausbildung, Coaching und Briefings in Zusammenhang mit Medien- und Kommunikationsarbeit;
- Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Presserohstoffe;
- Organisation und Durchführung von Medienauftritten und/oder Seminaren;
- Vorbereitung und Betreuung von Statements, Interviews und Sachauskünften;
- Auskünfte auf Anfragen;
- Kontakte zu den Medien;
- Personelle, administrative und finanzielle Führung der Informationsdienste auf Stufe Departement und Ämter;
- Presse- und Informationsaktivitäten in Krisenstäben (Infopool BK, Information unter erschwerten Bedingungen, Sonderstab Geiselnahme und Erpressung SOGE u.a.).

##### **Direktinformation (Printprodukte, Internet, Werbung, Veranstaltungen etc.)**

(Informationen, welche nicht einer Kampagne zugeordnet werden können oder den Charakter von Abstimmungsinformationen aufweisen)

- Planung, Redaktion, Gestaltung sowie Druck und Versand von Printprodukten (Periodika, Newsletter, Fachpublikationen, Jahresberichte, Flyer, Kundenmagazine etc.);
- Planung, Redaktion und Gestaltung von Musterreferaten, Grafiken, Mailings, Fachartikeln;
- Umfeldanalysen, Meinungsumfragen u.ä.;
- Ausstellungen / Veranstaltungen für die breite Öffentlichkeit;
- Durchsetzung des CD Bund in den Departementen bzw. Ämtern;
- Identifizierung von Zielgruppen und Zielgruppen-Datenbanken;
- Werbung (Inserate, Plakate, TV-/Radio-/Kino-Spots, Internetbanner etc.);
- Planung, Aufbereitung, Redaktion, Aktualisierung und Pflege des departements- bzw. amtseigenen Internetangebots;
- Video, CD-Rom, DVD;
- Aufträge an Agenturen, Konzepter, Texter und Gestalter;
- Beratung des Departements, der Ämter und Dienststellen in Belangen der Direktinformation.

##### **Präventionskampagnen und Abstimmungsinformationen**

Die Kosten von Präventionskampagnen und Abstimmungsinformationen werden einzeln offengelegt (u.a. Kosten für die Alkoholpräventionskampagne, Kosten für Abstimmungsinformationen wie z.B. für Volksinitiativen). In den einzelnen Rubriken sind sämtliche Kosten aufzuführen, die in Zusammenhang mit der jeweiligen Kampagne bzw. der Abstimmungsinformation stehen. Darunter fallen namentlich:

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

- Planung, Redaktion (z.B. inklusive Textbeiträge für die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates), Gestaltung sowie Druck und Versand von Printprodukten für eine Kampagne bzw. für eine Abstimmung;
- Planung, Redaktion und Gestaltung von Musterreferaten, Grafiken, Mailings, Fachartikeln für eine Kampagne bzw. Abstimmung;
- Presse- und Informationsaktivitäten im Zusammenhang mit Abstimmungen und Kampagnen;
- Ausstellungen / Veranstaltungen für die breite Öffentlichkeit;
- Aufwendungen für spezielle Websites;
- Aufwendungen für das CD/CI einer Kampagne;
- Entwicklung von spezifischen Kommunikations-Analysen, -Konzepten und -Strategien;
- Werbung (Inserate, Plakate, TV-/Radio-/Kino-Spots, Internetbanner etc.);
- Video, CD-Rom, DVD.

### **Abgrenzung der Tätigkeitsfelder**

Folgende Tätigkeitsfelder werden nicht erfasst:

- Publikationen, die zuhanden des Parlaments erstellt werden und die hoheitlichen Charakter haben (z.B. Budget, Botschaften, Gesetze, Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse etc.);
- Gesetzlich vorgeschriebene Publikationen;
- Publikationen, die den Charakter reiner Vollzugshilfen haben und sich an Behörden und Branchen richten, die Gesetze anzuwenden haben (z.B.: Anwendung von Vorschriften betr. Umweltschutz oder Steuergesetzen);
- Bürgerbriefe, weil diese eine Amtshandlung darstellen, die nicht auf einen Informationsimpuls der Behörde zurück geht;
- Beschwerde- und Kundendienste;
- Interne Memos und Aktennotizen für Informationstätigkeiten der Bundesräte und der Amtsdirektoren;
- Kommunikationsanstrengungen der Botschaften und Konsulate im Ausland;
- Interne, mündliche Information der Linienverantwortlichen.

## **6.1.2. Welche Organisationseinheiten müssen keine Kosten erheben?**

Nicht erhoben werden:

- die Legislative (Parlamentsdienste)
- die Judikative (Gerichte)
- die Bundesanwaltschaft sowie administrativ der Verwaltung zugeordnete Organisationseinheiten.

Folgende Organisationseinheiten werden nicht erfasst:

### BK

- Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)

### EDA

- Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz im Ausland
- Ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf
- Ständige Mission der Schweiz bei WTO und EFTA (ECE/UNO, UNCTAD, ITC)
- Präsenz Schweiz

### EDI

- Eidg. Kommission gegen Rassismus

### EJPD

- Eidg. Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten
- Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung (SIR)
- Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK)
- Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr (ÜPF)



VBS

- Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB)
- Nachrichtendienst des Bundes (NDB)
- Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND)
- Interne Revision VBS
- Delegierter Sicherheitsverbund Schweiz (SVS)
- Fachstelle Personensicherheitsprüfungen (Fachstelle PSP)
- Koordinationsstelle für den Informationsschutz im Bund

EFD

- Eidg. Finanzkontrolle (EFK)

WBF

- Wettbewerbskommission (WEKO)
- Preisüberwachung
- ETH-Bereich

UVEK

- EnergieSchweiz
- Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST)
- Eidg. Starkstrominspektorat (ESTI)
- Eidg. Rohrleitungsinspektorat (ERI)
- Regulierungsbehörden Infrastruktur (Reginfra) mit den Bereichen
- Eidg. Kommunikationskommission (ComCom)
- Eidg. Elektrizitätskommission (ElCom)
- Eidg. Postkommission (PostCom)
- Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE)
- Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)

## 6.2 Anhang 2: Rechtliche Grundlagen

### 6.2.1 Rechtliche Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit

#### Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)

##### Art. 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

<sup>1</sup> Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

<sup>3</sup> Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

##### Art. 180 Regierungspolitik

<sup>1</sup> Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.

<sup>2</sup> Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

#### Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010)

##### Art. 10 Information

<sup>1</sup> Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit.

<sup>2</sup> Er sorgt für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

### Art. 10a Bundesratssprecher oder Bundesratssprecherin

1 Der Bundesrat bestimmt ein leitendes Mitglied der Bundeskanzlei als Bundesratssprecher oder -sprecherin.

2 Der Bundesratssprecher oder die Bundesratssprecherin:

- a. informiert im Auftrag des Bundesrates die Öffentlichkeit;
- b. berät den Bundesrat und seine Mitglieder in Informations- und Kommunikationsfragen;
- c. koordiniert die Informationstätigkeit des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei.

### Art. 11 Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

### Art. 29a Präsidialdienst

1 Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin verfügt über einen Präsidialdienst zur Wahrnehmung seiner oder ihrer besonderen Aufgaben, insbesondere für die internationalen Beziehungen, die Kommunikation, das Protokoll sowie für organisatorische Belange.

2 Der Präsidialdienst ist bei der Bundeskanzlei angesiedelt.

### Art. 34 Information

1 Der Bundesratssprecher oder die Bundesratssprecherin sorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorkehrungen zur Information der Öffentlichkeit.

2 Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin sorgt für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

### Art. 40 Information

Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin trifft in Absprache mit der Bundeskanzlei die geeigneten Vorkehrungen für die Information über die Tätigkeit des Departementes und bestimmt, wer für die Information verantwortlich ist.

### Art. 54 Informationskonferenz

1 Die Informationskonferenz besteht aus dem Bundesratssprecher oder der Bundesratssprecherin und den Verantwortlichen für die Information in den Departementen. Ein Vertreter oder eine Vertreterin der Parlamentsdienste kann mit beratender Stimme teilnehmen.

2 Die Informationskonferenz befasst sich mit anstehenden Informationsproblemen der Departemente und des Bundesrates; sie koordiniert und plant die Information.

3 Der Bundesratssprecher oder die Bundesratssprecherin führt den Vorsitz.

## **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1)**

### Art. 23

1 Die Bundeskanzlei ist, in Zusammenarbeit mit den Departementen, zuständig für die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit über Entscheide, Absichten und Vorkehrungen des Bundesrates. Sie sorgt für die nötige Planung und erarbeitet die Grundsätze für die Kommunikationspolitik des Bundesrates.

2 Die Departemente und die Bundeskanzlei tragen die Verantwortung für die interne und externe Information und Kommunikation über ihre Geschäfte. Sie stellen diese in den Gesamtzusammenhang der Kommunikationspolitik des Bundesrates. Sie regeln die Informationsaufgaben der ihnen untergeordneten Einheiten.

3 Die Bundeskanzlei ist, in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Informationsdienste, für die Koordination der Information und Kommunikation zuständig und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen.

4 Bei Bedarf kann der Bundesrat die Information und Kommunikation bei der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten, bei der Bundeskanzlei, einem Departement oder einer anderen bezeichneten Stelle zentralisieren. Die bezeichnete Stelle erhält entsprechende Weisungsbefugnisse.

## **Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1)**

### Art. 10a Information der Stimmberechtigten

1 Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

2 Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

<sup>3</sup> Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

<sup>4</sup> Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

#### Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen

<sup>2</sup> Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten. Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat kann ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen. Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen

### **Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3)**

#### Art. 6 Öffentlichkeitsprinzip

<sup>1</sup> Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

<sup>2</sup> Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden, oder es können Kopien davon angefordert werden. Die Gesetzgebung über das Urheberrecht bleibt vorbehalten.

<sup>3</sup> Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht, so gilt der Anspruch nach den Absätzen 1 und 2 für jedermann als erfüllt.

## **6.2.2 Spezialgesetzliche Bestimmungen**

### **Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3)**

#### Art. 19 Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Der Bundesrat schafft ein Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Dieses fördert insbesondere:

- a. die Information über die Gesetzesgrundlagen und die Richtlinien zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen;
  - b. die Programme und Kampagnen nach den Artikeln 16 und 18;
- (...)

### **Energiegesetz (EnG, SR 730.0)**

#### Art. 47 Information und Beratung

<sup>1</sup> Der Bund und die Kantone informieren und beraten die Öffentlichkeit und die Behörden über die Sicherstellung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung, über die Möglichkeiten einer sparsamen und effizienten Energienutzung sowie über die Nutzung erneuerbarer Energien. Sie koordinieren ihre Tätigkeiten. Dem Bund obliegt vorwiegend die Information, den Kantonen hauptsächlich die Beratung.

<sup>2</sup> Bund und Kantone können im Rahmen ihrer Aufgaben zusammen mit Privaten Informations- und Beratungsorganisationen schaffen. Der Bund kann Kantone und private Organisationen bei ihrer Informations- und Beratungstätigkeit unterstützen.

### **Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz USG, SR 814.01)**

#### Art. 7 Definitionen

(...)

<sup>8</sup> Umweltinformationen sind Informationen im Bereich dieses Gesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz

#### Art. 10e Umweltinformation und -beratung

## Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

<sup>1</sup> Die Behörden informieren die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung; insbesondere:

a. veröffentlichen sie die Erhebungen über die Umweltbelastung und über den Erfolg der Massnahmen dieses Gesetzes (Art. 44);

b. können sie, soweit dies von allgemeinem Interesse ist, nach Anhören der Betroffenen veröffentlichen:

1. die Prüfergebnisse der Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen (Art. 40),
2. die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen,
3. die Auskünfte nach Artikel 46.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen; das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis bleibt in jedem Fall gewahrt.

<sup>3</sup> Die Umweltschutzfachstellen beraten Behörden und Private. Sie informieren die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten und empfehlen Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung.

<sup>4</sup> Die Umweltinformationen sind wenn möglich als offene digitale Datensätze zur Verfügung zu stellen.

## **Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz HMG, SR 812.21)**

### Art. 67 Information der Öffentlichkeit

<sup>1</sup> Das Institut sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über besondere Ereignisse im Zusammenhang mit Heilmitteln, welche die Gesundheit gefährden, informiert wird und Verhaltensempfehlungen erhält. Es veröffentlicht Informationen von allgemeinem Interesse aus dem Bereich Heilmittel, insbesondere über Zulassungs- und Widerrufentscheide sowie Erkenntnisse im Rahmen der Marktüberwachung.

<sup>1bis</sup> Die Fachinformationen enthalten sämtliche Wirk- und Hilfsstoffe eines Arzneimittels.

<sup>2</sup> Die zuständigen Bundesstellen können die Öffentlichkeit zum Schutz der Gesundheit und zur Bekämpfung des Heilmittelmissbrauchs über die sachgerechte Verwendung von Heilmitteln informieren.

(...)

## **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz AIG, SR 142.20)**

### Art. 57 Information und Beratung

<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden informieren und beraten die Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten.

<sup>2</sup> Die zuständigen Behörden weisen Ausländerinnen und Ausländer auf Angebote zur Integrationsförderung hin.

<sup>3</sup> Die Kantone stellen die Erstinformation von neu aus dem Ausland zugezogenen Ausländerinnen und Ausländern sicher. Der Bund unterstützt die Kantone bei dieser Aufgabe.

<sup>4</sup> Bund, Kantone und Gemeinden informieren die Bevölkerung über die Integrationspolitik und über die besondere Situation der Ausländerinnen und Ausländer.

<sup>5</sup> Bund, Kantone und Gemeinden können die Aufgaben nach den Absätzen 1-4 auf Dritte übertragen.

## **Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01)**

### Art. 27 Information und Pflege der Beziehungen im Inland

<sup>1</sup> Die zuständigen Bundesämter informieren die Öffentlichkeit über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe im Allgemeinen sowie über den schweizerischen Beitrag.

<sup>2</sup> Sie pflegen die Beziehungen zu den Kantonen, Gemeinden und Hochschulen sowie zu den schweizerischen Organisationen und privaten Kreisen, soweit es der Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe dient.

<sup>3</sup> Die DEZA koordiniert die Zusammenstellung und Veröffentlichung der Statistik über die «öffentliche Entwicklungshilfe» der Schweiz.

### Art. 28 Konferenz für Entwicklungszusammenarbeit

<sup>1</sup> Die DEZA und das SECO führen jährlich die Konferenz für Entwicklungszusammenarbeit durch. Sie laden dazu Vertreter der Kreise ein, die an Fragen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit interessiert sind.

<sup>2</sup> Die Konferenz dient dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch über aktuelle Probleme der Entwicklungszusammenarbeit und soll das Verständnis der Öffentlichkeit für die Entwicklungspolitik fördern.

Kostenentwicklung bei Öffentlichkeitsarbeit und Beratung

<sup>3</sup> Zur Vorbereitung und Durchführung der Konferenz können ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Personen und Institutionen beigezogen werden.

**Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (OV-EDA, 172.211.1)**

Art. 9a Direktion für europäische Angelegenheiten

(...)

<sup>3</sup> Die Direktion nimmt insbesondere folgende Funktionen wahr:

(...)

k. Sie informiert unter dem Vorbehalt von Artikel 10a RVOG die Öffentlichkeit über die schweizerische Politik im Zusammenhang mit der Europäischen Union, die europäische Integration im Allgemeinen und das Europarecht.

## 6.2.3 Rechtliche Grundlagen der Beratung

### Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010)

1. Abschnitt: Externe Beratung

Art. 57

<sup>1</sup> Bundesrat und Departemente können Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen.

2. Abschnitt: Ausserparlamentarische Kommissionen

Art. 57 a Zweck

<sup>1</sup> Ausserparlamentarische Kommissionen beraten den Bundesrat und die Bundesverwaltung ständig bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

<sup>2</sup> Sie treffen Entscheide, soweit sie durch ein Bundesgesetz dazu ermächtigt werden.

Art. 57b Voraussetzungen

Ausserparlamentarische Kommissionen können eingesetzt werden, wenn die Aufgabenerfüllung:

- a. besonderes Fachwissen erfordert, das in der Bundesverwaltung nicht vorhanden ist;
- b. den frühzeitigen Einbezug der Kantone oder weiterer interessierter Kreise verlangt; oder
- c. durch eine nicht weisungsgebundene Einheit der dezentralen Bundesverwaltung erfolgen soll.

Art. 57c Einsetzung

<sup>1</sup> Auf die Einsetzung einer Kommission ist zu verzichten, wenn die Aufgabe geeigneter durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung oder eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation oder Person erfüllt werden kann.

<sup>2</sup> Der Bundesrat setzt ausserparlamentarische Kommissionen ein und wählt deren Mitglieder.

<sup>3</sup> Die Mitglieder werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt.

<sup>4</sup> Ist eine Vakanz entstanden, so findet eine Ergänzungswahl statt.