



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2021
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Strategie soziale Medien

Vom Bundesrat verabschiedet am 12. Mai 2021

Strategie

1 Einleitung

Ausgangspunkt für die vorliegende Strategie soziale Medien und die davon abgeleiteten Leitlinien war eine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 15. Oktober 2019. In ihrem Bericht «Öffentlichkeitsarbeit des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates» vom 15. Oktober 2019¹ äussert die GPK-N die Auffassung, dass «eine Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch den Bund angezeigt wäre, um aufzuzeigen, welches Potenzial diese Instrumente für die Öffentlichkeitsarbeit liefern könnten.» Die GPK-N lud den Bundesrat ein, «Überlegungen zur strategischen Ausrichtung des Einsatzes dieser Kommunikationskanäle anzustellen und zu klären, welche Plattform für welche Art der Information verwendet werden sollte.»

In ihrem Bericht stellt die GPK-N fest, dass die sozialen Medien «zu den wichtigsten Kommunikationsmitteln der Gegenwart» gehören. Sie anerkennt, dass alle Departemente und die meisten untersuchten Verwaltungseinheiten mindestens einen bekannten sozialen Kommunikationskanal nutzen, stellt jedoch fest, dass grosse Unterschiede beim Auftritt auf diesen Plattformen erkennbar sind. Die GPK-N sieht bei der Nutzung der sozialen Medien Verbesserungsmöglichkeiten. Auf Basis einer Umfrage bei den Bundeshausjournalistinnen und -journalisten bemängelt sie, dass die Informationen in den sozialen Medien, wie sie in der Bundesverwaltung verwendet würden, keinen inhaltlichen Mehrwert bieten. Die GPK-N ist der Meinung, dass die sozialen Medien von den Departementen lediglich als Multiplikatoren verwendet werden, um Informationen zu verbreiten, die bereits über traditionelle Kanäle, beispielsweise Medienmitteilungen, veröffentlicht wurden. Zudem würden spezifische Vorteile, die die sozialen Medien bieten, namentlich der Austausch mit dem Zielpublikum, das Teilen von audiovisuellen Inhalten und die Möglichkeit der Interaktion mit der Bevölkerung, nicht oder ungenügend genutzt.

Auf Basis der Empfehlung der GPK-N hat der Bundesrat die Bundeskanzlei am 15. Januar 2020 beauftragt, die Nutzung und das Potenzial der sozialen Medien durch den Bund in Zusammenarbeit mit der Konferenz der Informationsdienste (KID) zu prüfen und bis Ende 2020 eine Strategie sowie «Leitlinien soziale Medien» zu erarbeiten. Damit will er klarer festlegen, wie die Regierung und die Departemente soziale Medien einsetzen sollen.

Die vorliegende Strategie und die Leitlinien soziale Medien» für den Bundesrat und die Departemente wurden gemeinsam mit der Konferenz der Informationsdienste (KID) erarbeitet. Die Departemente haben der Bundeskanzlei zu diesem Zweck Strategien, Konzepte und Leitfäden zur Verfügung gestellt, beteiligten sich mit Beiträgen und wirkten an der Entwicklung mit.

Die KID unterstützt die Stossrichtung der vorliegenden Strategie und erachtet die Ziele als angemessen und die Massnahmen, Kanäle und Aktivitäten als geeignet, die

¹ BBl 2020 1127

Nutzung der sozialen Medien bis zu einem gewissen Grad zu vereinheitlichen. Gleichzeitig behalten die Departemente und die Ämter genügend Spielraum, um die sozialen Medien nach ihrer Wahl und ihren Bedürfnissen zu nutzen.

2 Zusammenfassung

Strategie und Leitlinien richten sich an alle Personen, die im Namen des Bundesrates oder der Bundesverwaltung Informationen über soziale Medien verbreiten. Sie gelten für die zentrale Bundesverwaltung und ändern nichts an der bestehenden Kompetenzverteilung.

Die Strategie formuliert drei Ziele und acht Massnahmen, um diese Ziele zu erreichen. Davon sollen alle Beteiligten profitieren können: die Bürgerinnen und Bürger, die sich über soziale Medien informieren, der Bundesrat, das Bundespräsidium und die Departemente, die mit ihren wichtigsten Entscheiden, Geschäften und Tätigkeiten auch in den sozialen Medien präsent sind.

Die drei Ziele:

- Erstens soll der Einsatz sozialer Medien in der zentralen Bundesverwaltung den Informationsauftrag von Regierung und Verwaltung unterstützen. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Kommunikation, dem geänderten Kommunikations- und Mediennutzungsverhalten und von Desinformations- und Beeinflussungskampagnen soll die Präsenz des Bundesrates und der Bundesverwaltung in den sozialen Medien einen Beitrag leisten, die Bevölkerung über die wichtigsten Entscheide, Geschäfte und Tätigkeiten der Regierung und der Verwaltung zu informieren. Dazu soll festgehalten werden, dass die sozialen Medien zur sachlichen Darstellung der Positionen des Bundesrates und mit der gebotenen Zurückhaltung genutzt werden sollen. Der Bundesrat wird keine PR-Kampagnen über die sozialen Medien durchführen.
- Zweitens legt die Strategie fest, dass die wichtigsten Entscheide, Geschäfte, und Tätigkeiten des Bundesrates (inkl. Bundespräsidium), seiner Mitglieder und der Generalsekretariate der Departemente in geeigneter Form in die sozialen Medien getragen werden. Zu diesem Zweck wird der Aufbau eines audiovisuellen Zentrums vorgesehen. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, Inhalte für den Bundesrat (inkl. Bundespräsidium), seine Mitglieder und die Generalsekretariate der Departemente auch audiovisuell aufzubereiten. Diese audiovisuellen Inhalte können für die Öffentlichkeitsarbeit im Internet genutzt und in den sozialen Medien geteilt und verbreitet werden.
- Drittens beabsichtigt die Strategie, die Kommunikation der Regierung im In- und Ausland in den sozialen Medien zu stärken. Der Bundesrat braucht dafür eigene, als offiziell identifizierbare Kanäle. Je leichter der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den offiziellen Informationen der Landesregierung ist, desto besser können sie sich über Entscheide, Lagebeurteilungen, Absichten und Vorkehren des Bundesrates informieren. Zudem können diese Kanäle dazu beitragen, Falschinformationen entgegenzuwirken. In Bezug auf die in-

ternationale Kommunikation schlägt die Strategie vor, für Themen mit internationaler Bedeutung die Möglichkeiten eines englischsprachigen Kanals zu nutzen. Zudem erachtet es die Strategie als Chance, auch jüngere Leute an die Politik der Regierung heranzuführen und sie über soziale Medien anzusprechen.

3 Ausgangslage

Die Medienlandschaft im In- und Ausland steht unter Druck. Immer weniger junge Menschen konsumieren die klassischen Medienangebote und Bezahlmedien. Medienhäuser wagen kaum Prognosen, wo ihre Produkte in fünf bis zehn Jahren stehen. Die Bürgerinnen und Bürger sind zunehmend schwerer über Radio, TV und Printmedien (klassische Medien) zu erreichen – ein wachsender Anteil der Bevölkerung informiert sich über digitale Quellen bzw. die Plattformen der globalen Tech-Giganten. 96 Prozent (8,2 Mio.) der Schweizer Bevölkerung nutzen das Internet, 52 Prozent (4,5 Mio.) sind auf sozialen Medien aktiv,² 75 Prozent der Schweizer Bevölkerung ab 15 Jahren nutzen YouTube, 46 Prozent Facebook und 33 Prozent Instagram.³

3.1 Soziale Medien verändern den Medienkonsum

Gemäss Jahrbuch 2019 «Qualität der Medien» des Forschungsinstituts Öffentlichkeit und Gesellschaft (FÖG) der Universität Zürich nutzen 70 Prozent der Schweizer Bevölkerung soziale Medien oft bis sehr oft zu Newszwecken; damit sind soziale Medien zum am weitesten verbreiteten Newskanal aufgestiegen. Sie werden jedoch erst von rund jedem zehnten Nutzer als Hauptinformationsquelle genutzt: In erster Linie dienen sie der Unterhaltung und Kontaktpflege. Gemäss FÖG nimmt die Anzahl der sogenannten «News-Deprivierten», die durch einen weit unterdurchschnittlichen Newskonsum geprägt sind, deutlich zu: Der Anteil dieser Gruppe in der Bevölkerung liegt bei 36 Prozent, bei den 16- bis 29-Jährigen sind es 53 Prozent. Ebenfalls zugenommen (auf 25 % der Bevölkerung) hat die Anzahl jener Newskonsumierenden, die das FÖG als «Global Surfer» bezeichnet. Global Surfer informieren sich vor allem über internationale Online-Angebote und Themen, sind aber unzureichend mit Nachrichten über lokale, regionale und nationale Ereignisse und Entwicklungen konfrontiert. Zählt man die Gruppe der News-Deprivierten und der Global Surfer zusammen (also die

² Die Kanäle werden unterschiedlich genutzt: Auf YouTube werden Videos hochgeladen und angeschaut. Whatsapp ist ein Instant-Messaging-Dienst, mit dem Benutzerinnen und Benutzer Textnachrichten, Bild-, Video- und Ton-Dateien sowie Standortinformationen, Dokumente und Kontaktdaten miteinander austauschen können. Über Facebook werden Bilder, Videos und Nachrichten ausgetauscht, und Instagram ist eine Art Blog und eine Plattform, über die Bilder und kurze Videos geteilt werden. Laut dem DataReportal «Digital 2020: Switzerland», Januar 2020, nimmt die Zahl der Social-Media-Nutzerinnen und -Nutzer in der Schweiz stetig zu, allein von April 2019 bis Januar 2020 stieg sie um 300 000.

³ Quellen zu den Zahlen: IGEM-digiMonitor-Studie 2020. Gemäss der Studie schauen 95 % TV und 90 % hören Radio.

Teile der Bevölkerung, die generell wenig Nachrichten oder hauptsächlich internationale Nachrichten konsumieren), lässt sich feststellen, dass über die Hälfte der Bevölkerung mit nationalen Nachrichten unterversorgt ist. Die sozialen Medien gehören in diesen beiden Gruppen zu den meistgenutzten Nachrichtenkanälen, wobei «das Konsumieren von News auf Social Media ein eher nachgeordnetes Nutzungsmotiv darstellt. Unterhaltung und Socializing (Vernetzung und Kontaktpflege) stehen im Vordergrund»⁴.

3.2 **Bezahlmodelle für journalistische Qualitätsangebote mit noch offenem Ausgang**

Die Leistungen des Informations- bzw. Qualitätsjournalismus sind grundlegend für politische Debatten, auch wenn sie in den sozialen Medien geführt werden. Auf Twitter – der für politisch Interessierte wichtigsten sozialen Plattform – verweisen drei Viertel der geteilten Links auf Inhalte, die von professionellen journalistischen Medienorganisationen hergestellt werden.⁵ Gleichzeitig wenden sich zunehmend mehr Nutzerinnen und Nutzer von den klassischen Medienhäusern und deren Primärangebot ab. Sie konsumieren professionell aufbereitete Nachrichten nur noch indirekt, zum Beispiel wenn sie über soziale Medien oder eine Suchmaschine darauf stossen.⁶ In diesem sogenannten emergenten Konsum erscheinen Nachrichten nicht mehr als gebündeltes und gewichtetes Gesamtangebot. Das Medienunternehmen, das das Angebot erstellt hat, erzielt damit oft keinen Gewinn. Bei wegbrechenden Einnahmen etablieren Medienhäuser zunehmend Bezahlmodelle für journalistische Qualitätsangebote (insbesondere Paywalls). Die Zahlungsbereitschaft für Newsangebote ist in der Schweiz im internationalen Vergleich jedoch eher tief – so geben lediglich 13 Prozent der befragten Schweizer Mediennutzerinnen und -nutzer an, für digital verfügbare News zu bezahlen⁷. Die Mehrheit der Online-Medien stellt auf Bezahlmodelle um – der Effekt auf die Leserzahlen bleibt abzuwarten. Die sinkenden Reichweiten, das heisst Zuschauerinnen- und Leserzahlen, gefährden die Medienvielfalt und die notwendige Informiertheit zur Ausübung der politischen Rechte.

3.3 **Der Einfluss der sozialen Medien auf die Meinungsbildung nimmt zu**

Der «Medienmonitor Schweiz» des BAKOM ermittelte 2019 das Potenzial der sozialen Medien für die Meinungsbildung und kam zum Schluss, dass soziale Medien zwar eine «massgebliche und zunehmende Stellung in der Schweizer Medienlandschaft» haben und auch die Meinungsbildung in der Bevölkerung prägen. Dennoch:

⁴ FÖG, Qualität der Medien, Jubiläumsausgabe Jahrbuch 2019, Hauptbefunde, S. 5.

⁵ FÖG, Qualität der Medien, Jubiläumsausgabe Jahrbuch 2019, S. 56.

⁶ Gemäss Jahrbuch 2019 «Qualität der Medien» des FÖG sind in der Schweiz bereits 27 % der Befragten «emergente Mediennutzer». Sie stossen auf Nachrichten mehr oder weniger beiläufig auf Social Media, mittels News-Aggregatoren oder indem sie Stichworte in Suchmaschinen eingeben (Hauptbefunde, S. 7).

⁷ Reuters Institute, Digital News Report 2020.

Soziale Medien vereinten im Erhebungsjahr 2019 nur etwa einen Achtel der nationalen Meinungsmacht und waren damit die schwächste Mediengattung, wobei es beträchtliche sprachregionale Unterschiede gab: In der Deutschschweiz lag die Meinungsmacht der sozialen Medien bei 11 Prozent, in der italienischsprachigen Schweiz bei 17 Prozent und in der Romandie bei 19 Prozent. Die Meinungsmacht hat gegenüber dem Vorjahr gesamtschweizerisch um 2 Prozent zugenommen, im Falle der italienischsprachigen und französischsprachigen Schweiz gar um 3 Prozent bzw. 4 Prozent. In der französischen Schweiz liegen die sozialen Medien mit einem Anteil von fast einem Fünftel an der sprachregionalen Meinungsmacht inzwischen vor Online und auch vor Print.⁸

Desinformations- und Beeinflussungskampagnen, mit deren Hilfe in- oder ausländische Akteure versuchen, die öffentliche Debatte zu beeinflussen, finden vor allem in den sozialen Medien statt. In seiner Antwort auf die Interpellation 18.3448 «Fake News und die Schweizer Demokratie»⁹ anerkennt der Bundesrat, «dass bei Vorliegen offensichtlich falscher oder irreführender Informationen ein Eingreifen der Behörden zum Beispiel in Form einer Richtigstellung zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) gerechtfertigt beziehungsweise geboten sein kann.»

3.4 Das Vertrauen in klassische Medien bleibt hoch

Trotz zunehmender Bedeutung der sozialen Medien vertraut die Bevölkerung klassischen Informationsmedien signifikant mehr (47 %) als Suchmaschinen (29 %) oder sozialen Medien (17 %). Sie ist sich der wichtigen Funktion professioneller Informationsmedien als Garanten eines aufgeklärten gesellschaftlichen Diskurses bewusst.¹⁰ Die starke Stellung von sozialen Medien punkto Meinungsmacht gründet gemäss Medienmonitor primär in der hohen Reichweite. Hingegen werden die Plattformen von der Bevölkerung hinsichtlich Glaubwürdigkeit, Kompetenz und Relevanz «mit äusserst dürftigen Bewertungen» bedacht, und auch bei der informierenden Nutzung haben sie einen deutlichen Rückstand. Dies führe letztlich dazu, dass die Social-Media-Plattformen ihr Meinungsmacht-Potenzial, angesichts der hervorragenden Ausgangslage bei der Marktmacht, nur begrenzt umsetzen können.¹¹

⁸ Publicom AG im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation, Medienmonitor Schweiz 2019, Bericht, S. 62–67.

⁹ Antwort des Bundesrates vom 29. Aug. 2018 auf die Interpellation 18.3448 von Géraldine Marchand-Balet.

¹⁰ FÖG, Hauptbefunde, S. 9.

¹¹ Publicom AG im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation, Medienmonitor Schweiz 2019, Bericht, S. 62.

3.5 **Audiovisuell legt zu, schriftlich bleibt wichtig**

In den Online-Medien wie auch in den sozialen Medien werden Informationsinhalte immer häufiger audiovisuell angeboten, etwa in Form von Videos oder Hördateien (Podcasts). Zwar sagen gemäss dem Digital News Report 2020 in Nordeuropa 54 Prozent der Befragten, dass sie Nachrichten am liebsten lesen; aber ein knappes Drittel bevorzugt es, sie zu schauen, und etwa 10 Prozent neigen zum Nachhören.¹² Insbesondere gut Ausgebildete schätzen das geschriebene Wort und die mit dem Lesen im eigenen Rhythmus verbundene Kontrolle der Geschwindigkeit nach wie vor.¹³

3.6 **Verändern soziale Medien die öffentliche Debatte?**

In den sozialen Medien fällt der moderierende Einfluss weg, den professionelle Medienschaffende auf ihren Kanälen wahrnehmen können. Diskussionen in den sozialen Medien schlagen schnell in interessengesteuerte oder wert- oder glaubensbasierte Auseinandersetzungen um, verändern den Ton und können dadurch den sachlichen Austausch von Argumenten erschweren. Soziale Medien können den Zusammenschluss von Gleichdenkenden und den Ausschluss von Andersdenkenden begünstigen. Nutzerinnen und Nutzer verlagern die digitale politische Debatte von öffentlichen digitalen Plattformen zunehmend in private, abgeschottete Gruppen von Messenger-Diensten wie WhatsApp oder Facebook Messenger.¹⁴ Kritiker befürchten in der Folge eine Fragmentierung der öffentlichen Debatte und eine Beeinträchtigung der Fähigkeit, miteinander Kompromisse und Lösungen zu finden.¹⁵

3.7 **Regierungen, Parlamente und Organisationen nutzen soziale Medien**

Die Präsenz von Staats- und Regierungschefs sowie anderen Politgrössen in den sozialen Medien hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Besonderer Beliebtheit erfreut sich die Plattform Twitter, die von Staats- und Regierungschefs aus 163 Ländern genutzt wird, 153 nutzen Facebook, 120 Instagram.¹⁶ Die Parlamente der neun grössten EU-Mitgliedstaaten verfügen weit überwiegend über einen Facebook-, Twitter-, Instagram- und YouTube-Account. Das Schweizer Parlament verfügt über einen Facebook-, Twitter-, YouTube- und Flickr-Account. Insgesamt sind 97 Prozent aller

¹² Reuters Institute, Digital News Report 2020, S. 28.

¹³ In einigen Ländern (u. a. Grossbritannien, Australien, Frankreich und Südkorea) sagen auch die Unter-35-Jährigen, dass sie Nachrichten lieber lesen als schauen.

¹⁴ Reuters Institute, Digital News Report 2018, S. 54.

¹⁵ So zeigt sich etwa der deutsche Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble besorgt: «Der Siegeszug des Internets, die sozialen Netzwerke, verändern den Ton und erschweren den Austausch von Meinungen, weil jeder in seiner Filterblase bleibt», sagte er dem Redaktionsnetzwerk Deutschland am 24. Mai 2019, «dadurch wird es schwer, zu Entscheidungen zu kommen». Es fänden sich nur noch Mehrheiten gegen eine Lösung, aber keine mehr für eine Lösung. Quelle: dpa..

¹⁶ Twitter and Facebook: Twiplomacy Study 2020, Instagram: World Leaders on Instagram 2018.

UN-Mitgliedstaaten auf Twitter aktiv, 93 Prozent auf Facebook, 81 Prozent auf Instagram und 80 Prozent auf YouTube.¹⁷ Die sozialen Medien werden dabei nicht nur zur Kommunikation mit der Bevölkerung genutzt, sondern haben sich auch als Instrument in der diplomatischen Arbeit etabliert. Insbesondere Twitter wird verwendet, um aktuelle politische Botschaften zu vermitteln, das eigene Land zu präsentieren oder um sich mit anderen Akteuren auszutauschen.

3.8 Datenschutzrechtliche Fragen bei einer Nutzung sozialer Medien durch die Behörden

Bei einer Nutzung sozialer Medien durch die Behörden ergeben sich auch datenschutzrechtliche Fragen. Zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des deutschen Bundesverwaltungsgerichts nehmen «eine gemeinsame datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit von Fanpagebetreibern und den Betreibern von Facebook» an. «Auf welche weiteren Angebote in sozialen Netzwerken diese Rechtsprechung übertragbar ist und welche datenschutzrechtliche Bewertung sich daraus für Social-Media-Auftritte von öffentlichen Stellen ergeben, ist bislang nicht abschließend geklärt und wird derzeit in Fachkreisen diskutiert».¹⁸

4 Bestandesaufnahme der sozialen Medien in der Kommunikation von Bundesrat und Departementen

Die Bundeskanzlei hat bei den Informationsdiensten der Departemente eine Bestandesaufnahme der Nutzung sozialer Medien vorgenommen und evaluiert, wie der Bundesrat als Gremium (vertreten durch die Bundeskanzlei), die Departemente und die Bundesrätinnen und Bundesräte soziale Medien nutzen. Sie kommt zu folgendem Ergebnis:

4.1 Soziale Medien sind Bestandteil der Kommunikation von Bundesrat und Departementen

Im Rahmen der digitalen Transformation der Kommunikation haben der Bundesrat (vertreten durch die Bundeskanzlei) und die Departemente ihre Informations- und Publikationspraxis angepasst. Die sozialen Medien sind heute Bestandteil der Kommunikation. Entsprechend haben die Departemente Konzepte und Leitlinien erarbeitet, Abläufe angepasst und Mitarbeitende geschult. Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und die Departemente wählen die von ihnen bevorzugten Kanäle selber, je nach Zweck und Zielgruppen, die sie erreichen wollen. Sie entscheiden auch, wie sie ihre Themen aufbereiten, und zeichnen verantwortlich für die Inhalte. Die

¹⁷ Twiplomacy Study 2018.

¹⁸ Das Dokument vom 7. Febr. 2020 «Social Media und Datenschutz» des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags (Aktenzeichen WD 3 – 3000 – 023/20) fasst die Diskussionsansätze zusammen. Die Zitate entstammen der Einleitung auf S. 4.

Kommunikation des Bundesrates (inkl. Bundespräsidium) wird von der Bundeskanzlei koordiniert; sie sorgt auch für deren Kohärenz.

4.2 Bundesrat und Departemente nutzen soziale Medien, um der Bevölkerung den Zugang zu Informationen von Regierung und Verwaltung zu erleichtern

Der Bundesrat (inkl. Bundespräsidium), die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie die Departemente nutzen soziale Medien zur schnellen Informationsvermittlung, für die Präsenz und Sichtbarkeit der relevanten Themen und um die politische Arbeit zugänglich und Entscheide nachvollziehbar zu machen. Sie richten sich in den sozialen Medien direkt an eine breite Öffentlichkeit: an die Bevölkerung oder Teile davon, an Medien, Parlamentarierinnen und Parlamentarier und politische Parteien, an Kantone und Gemeinden, Verbände, Interessengruppen und ein Fachpublikum. Sie versuchen, via soziale Medien auch neue Zielgruppen und jüngere Leute zu erreichen, die sie über traditionelle Kanäle möglicherweise nicht erreichen können.

4.3 Der meistgenutzte Kanal ist Twitter – er wird für eine rasche Informationsvermittlung eingesetzt

Alle sieben Departemente, fünf Bundesrätinnen und Bundesräte und der Bundesrat (durch den Bundesratssprecher) sind auf Twitter aktiv. Twitter wird insbesondere eingesetzt, um eine interessierte Öffentlichkeit rasch auf neue Informationen aufmerksam zu machen und sie, durch Verlinkung auf die Webseiten der Verwaltung, auf vertiefende Information hinzuweisen. Alle Twitter-Profile werden regelmässig bewirtschaftet. Via Twitter erreicht werden hauptsächlich interessierte Kreise, darunter viele Politikerinnen und Politiker sowie Medienschaffende, aber ein eher kleiner Teil der Bevölkerung.¹⁹ Der Bundesratssprecher nutzt Twitter neben Informationen der Regierung auch für die Krisenkommunikation. In diesem Bereich besteht seit der Coronakrise zudem eine Zusammenarbeit mit AlertSwiss – alle relevanten Informationen von Bund und Kantonen werden dort retweetet, um Medien und Bevölkerung in Krisensituationen auf einem Kanal einen Überblick über alle offiziellen amtlichen Informationen zu vermitteln. Neben Twitter verfügen derzeit vier Bundesratsmitglieder und zwei Departemente über ein Instagram-Profil, und zwei Bundesratsmitglieder haben zusätzlich auch noch ein Facebook-Profil.

¹⁹ Gemäss FÖG nutzen nur 11 % der Schweizerinnen und Schweizer Twitter regelmässig, 25 % nutzen Twitter unregelmässig. Trotzdem nehme das soziale Netzwerk eine wichtige Rolle ein, weil viele Politikerinnen und Politiker sowie Medienschaffende auf Twitter aktiv seien (S. 47).

4.4 **Der Bundesrat als Gremium ist auf YouTube und Twitter präsent**

Der Bundesrat richtet sich mit seinen Social-Media-Aktivitäten an eine politisch interessierte Öffentlichkeit und an die Medien. Dabei steht die aktive und transparente Information über seine Entscheide im Vordergrund. Der Bundesrat überträgt alle Medienkonferenzen zu den Bundsratssitzungen und eidgenössischen Abstimmungsvorlagen live auf YouTube und archiviert diese dort auch. YouTube wird zudem genutzt, um die erklärenden Videos zu jeder Abstimmungsvorlage zu publizieren. Der YouTube-Kanal des Bundesrates verzeichnet seit der Coronakrise rund 73 000 Abonnentinnen und Abonnenten²⁰ und 10 Millionen Aufrufe.²¹ Die Medienkonferenz des Bundesrates vom 16. März 2020 verzeichnet auf YouTube rund 470 000 Aufrufe. Das Live-Streaming der Medienkonferenzen kann von Medien bzw. Dritten unter Quellenangabe auf ihren eigenen Plattformen eingebettet werden – ein Angebot, das von den Online-Medien oft und gerne genutzt wird. Zudem kommuniziert der Bundsratsprecher auf Twitter im Namen des Bundesrates, weist auf wichtige Entscheide der Regierung hin und kündigt ihre Medienkonferenzen an. Mittlerweile haben 46 000 Twitter-User den Kanal des Bundsratsprechers abonniert. Hingegen ist der Bundesrat auf anderen wichtigen Social-Media-Plattformen derzeit nicht präsent.

5 **Fazit: Die Kommunikation von Bundesrat und Departementen sollte sich den aktuellen Bedürfnissen entsprechend ausrichten**

5.1 **Soziale Medien können die klassische Medien- und Öffentlichkeitsarbeit ergänzen, nicht ersetzen**

Soziale Medien können die klassische Medienarbeit und die Öffentlichkeitsarbeit auf den Webseiten ergänzen, indem sie social-media-affine Zielgruppen auf Informationen aufmerksam machen. Die klassische Medien- und Öffentlichkeitsarbeit darf deswegen nicht an Bedeutung verlieren – sie hat in der direkten Demokratie eine entscheidende Funktion, die durch die sozialen Medien nicht ersetzt werden kann. Klassische Medien tragen wesentlich zur Information und Meinungsbildung der Bevölkerung bei, mit ihrer Vermittlungstätigkeit, ihren Analysen, ihrer Glaubwürdigkeit durch Faktenchecks, den Erklärungen und Kommentaren, der begründeten Kritik, ihrer Fähigkeit zur Komplexitätsreduktion, ihrer Multiplikatorenfunktion, ihren Reichweiten und Leser-, Hörer- und Zuschauerzahlen sowie ihrer Vielfalt.

Auch die Arbeit auf den Webseiten wird durch soziale Medien nicht hinfällig. Anders als in sozialen Medien ist es auf Webseiten, in Medienmitteilungen und Medienkonferenzen möglich, vertiefend zu informieren sowie Erläuterungen, Botschaften, Berichte, Gutachten etc. zur Verfügung zu stellen und öffentlich zugänglich zu machen.

²⁰ Vor der Coronakrise hatte der YouTube-Kanal rund 8000 Abonnenten.

²¹ Zum Vergleich: Der YouTube-Kanal von Frankreich/Élysée hat rund 50 000 Abonnenten und 9,8 Mio. Aufrufe, der YouTube-Kanal der deutschen Bundesregierung rund 53 000 Abonnenten und 9,9 Mio. Aufrufe und der YouTube-Kanal von Grossbritannien, Downing Street, 46 000 Abonnenten und 7,8 Mio. Aufrufe.

Diese Aufgaben und Möglichkeiten können die sozialen Medien nicht ersetzen. Ausserdem sind nicht alle Personen in den sozialen Medien aktiv bzw. verfügen über einen Account. Die Arbeiten und Ressourcen der Departemente und der Bundeskanzlei im Bereich Öffentlichkeitsarbeit sollen daher im Wesentlichen auf die Medienarbeit und die Öffentlichkeitsarbeit auf den Webseiten ausgerichtet bleiben. Deren Qualität darf nicht abnehmen.

5.2 Soziale Medien bieten Bundesrat und Departementen Chancen im Kontakt mit der Bevölkerung

Soziale Medien bieten dem Bundesrat und den Departementen angesichts der hohen Nutzerzahlen und des veränderten Informationsverhaltens neue Chancen. Sie können die Visibilität in der digitalen Welt für wichtige Entscheide, Themen und Positionen im In- und Ausland erhöhen. Sie bieten zudem die Möglichkeit, sich mit Informationen direkt an Teile der Bevölkerung zu wenden, die sich kaum auf anderen Kanälen mit nationalen Nachrichten versorgen, und ihnen den Zugang zu Informationen und Beschlüssen zu erleichtern. Die kurzen Text- oder Bildsequenzen bzw. Infografiken und Hördateien, die darin zum Einsatz kommen, bieten sich an, um auf Themen von Bundesrat und Departementen aufmerksam zu machen, das Wichtigste in Kürze leichter zu vermitteln, besser zu erklären, auf vertiefende Informationen hinzuweisen und Textnachrichten sowie audiovisuelle Inhalte (Bild-, Video- und Tondateien) von Bundesrat und Departementen zu teilen.

5.3 Die politische Debatte in den sozialen Medien kann von der Präsenz des Bundesrates profitieren

Nirgends breiten sich Gerüchte, Falschinformationen und gezielte Desinformationskampagnen schneller aus als in den sozialen Medien. Diese Phänomene stellen eine Bedrohung dar für politische Debatten. Noch erweist sich die Schweiz in dieser Hinsicht zwar als resilient, dies vor allem dank der nach wie vor intakten und in ihrer Vielfalt vom Bund geförderten Medienlandschaft sowie des hohen Bildungsniveaus. Doch die Gefahr, dass die öffentliche Debatte durch gezielte Falschinformationen beeinflusst wird, steigt auch hierzulande.

Die Informationen des Bundesrates geniessen in der Bevölkerung hohes Vertrauen. Mit der Ausweitung der Kommunikation auf zusätzliche Social-Media-Plattformen betritt der Bundesrat einen immer wichtiger werdenden Raum der politischen Auseinandersetzung. Er kann dort zur Eindämmung von Desinformationen und zur Versachlichung der politischen Debatte beitragen. Dies gilt insbesondere, wenn er die Inhalte seiner Erläuterungen zu den eidgenössischen Abstimmungen in geeigneter Form auf diese Plattformen bringt. Denn Abstimmungskampagnen verlagern sich zunehmend ins Internet, und das «Abstimmungsbüchlein» stellt für jeden Abstimmungskampf einen sachlichen Referenzpunkt dar.

5.4 Der Dialog mit spezifischen Zielgruppen findet in erster Linie über direkte Kontakte statt

Bundesrat und Departemente nutzen die dialogorientierten Möglichkeiten der Interaktion zurückhaltend, da der Dialog mit den Zielgruppen (bspw. Wissenschaft, Wirtschaft, Medien, Bevölkerung) in erster Linie über direkte Kontakte, Telefonate, E-Mails oder Bürgerbriefe gepflegt wird. Für die Beantwortung von Medien- oder Bürgeranfragen eignen sich soziale Medien häufig nicht, da die Anfragen oftmals nicht in der gebotenen Geschwindigkeit und Kürze beantwortet werden können und verschiedene Teilaspekte umfassen, die von mehreren Verwaltungseinheiten erstellt und koordiniert werden müssen. Ferner kann die Zuspitzung oder Vereinfachung in sozialen Medien der Komplexität von Themen häufig nicht gerecht werden. Da der Betrieb von Dialogplattformen zudem ressourcenintensiv ist, sollen die Möglichkeiten des Austauschs im Rahmen des Machbaren, Sinnvollen und Vernünftigen erfolgen – im Zentrum stehen der faktenbasierte Austausch von Information und Wissen und der sachliche Dialog. Als Aspekt dazu gehört auch das Kontern von Falschinformationen. Geklärt werden könnte hingegen, ob und wie der Einsatz von Technologie (z. B. Chatbots) eine schnellere und effizientere Beantwortung von Bürgeranfragen unterstützen kann.

5.5 Vervielfachung der möglichen Informationskanäle erfordert Beschränkung

Die bundesweite Einheitlichkeit und Wiedererkennbarkeit offizieller amtlicher Informationen ist mit dem CI/CD Bund geregelt, das auch für die sozialen Medien Gültigkeit hat.²² Hingegen ist die Angebotsgestaltung in der Bundesverwaltung dezentral. Der Bundesrat, die Departementvorsteherinnen und –vorsteher und die Departemente wählen die Social-Media-Plattformen nach ihren Zielgruppen und Bedürfnissen. Die Art und Zahl der Kommunikationsinstrumente nimmt enorm zu und verändert sich ständig. Erkennbar ist in der Folge bei den Departementen und Verwaltungseinheiten eine Steigerung der Zahl der Informationskanäle. Aus einer Aussen-sicht kann unklar sein, wer welche Kanäle benutzt bzw. wo welche Informationen gefunden werden können. Seitens Departementen und Bundeskanzlei ist daher eine Beschränkung auf ausgewählte, gut bewirtschaftete und aufeinander abgestimmte Kanäle erforderlich.

6 Strategie soziale Medien

Dem Bedürfnis der Bevölkerung, sich auch über soziale Medien zu informieren, kommt der Bundesrat entgegen. Soziale Medien sollen fester Bestandteil einer integrierten Kommunikation von Bundesrat (inkl. Bundespräsidium) und Departementen sein. Sie sollen auch im Rahmen der Krisenkommunikation eingesetzt werden, da bei

²² Das CD-Bund-Manual für Social Media regelt die CD-Bund-konforme Gestaltung von Apps, Twitter-Accounts, Facebook-Seiten und Videos.

Krisen ein unmittelbares und erhöhtes Kommunikationsbedürfnis besteht. Bundesrat und Bundesverwaltung haben die Aufgabe, die Medien und die Bevölkerung über ihre Politik zu informieren. Um möglichst viele Teile der Bevölkerung zu erreichen, nutzen sie verschiedene Informationswege – auch die sozialen Medien.

Die vorliegende Strategie definiert drei Ziele. Der inhaltliche Fokus liegt auf der Bekanntmachung von Politik, Themen und Entscheiden des Bundesrates (inkl. Bundespräsidium) und der Departementsvorsteherinnen und -vorstehern. Bundesrat und Verwaltung kommunizieren in den sozialen Medien mit dem Ziel, zur Sachlichkeit der politischen Diskussionen beizutragen.

Die Strategie dient den Departementen und der Bundeskanzlei als verbindliche Grundlage für Aktivitäten in den sozialen Medien und legt fest, was der Bundesrat und die Departemente mit dem Einsatz sozialer Medien erreichen wollen. Darüber hinaus steht es den Departementen frei, eigene, auf die vorliegende Strategie abgestimmte Social-Media-Strategien, -Konzepte oder -Leitlinien zu verabschieden.

6.1 Ziel 1: Bundesrat und Departemente setzen soziale Medien ein, um ihren Informationsauftrag zu unterstützen und weitere Bevölkerungsteile anzusprechen

Der Einsatz sozialer Medien durch Bundesrat und Departemente unterstützt den Informationsauftrag von Regierung und Verwaltung und macht die Öffentlichkeit auf wichtige Themen und Entscheide aufmerksam. Soziale Medien werden ergänzend zur Medienarbeit und zur Öffentlichkeitsarbeit auf den Webseiten eingesetzt. Dabei steht bei sozialen Medien das Anliegen im Vordergrund, besonders einfach verständlich und zielgruppengerecht zu kommunizieren und auch Bevölkerungsteile anzusprechen, die auf anderen Kanälen kaum erreicht werden können. Für soziale Medien gelten dieselben rechtlichen und publizistischen Voraussetzungen wie für alle Informationsprodukte von Bundesrat und Verwaltung. Die Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung leitet sich ab aus den verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen der Öffentlichkeitsarbeit (für die gesetzlichen Grundlagen siehe Anhang). Bundesrat und Bundesverwaltung haben den Auftrag, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeiten und Entscheide zu informieren und die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen.²³ Die Information muss dabei einheitlich, früh-

²³ Gemäss Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung hat der Bundesrat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit» zu informieren. Bereits das Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) von 1978 führte für den Bundesrat und die Bundesverwaltung eine «weite Verpflichtung zu allgemeiner Information» ein, und zwar in dem Mass, wie die schützenswerten Interessen es gestatten. Das VwOG verpflichtete den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die Öffentlichkeit umfassend und kontinuierlich zu informieren.

zeitig und kontinuierlich erfolgen.²⁴ Die Informationspflicht gilt gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte auch bei der Information der Stimmberechtigten (BPR; SR 161.1); demnach muss der Bundesrat «kontinuierlich» über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informieren und hat dabei «die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR). Die Inhalte sollen social-media-gerecht und adressatengerecht aufgearbeitet werden und eine Verbindung mit politischen Zwecken oder Botschaften oder dem gesetzgeberischen Grundauftrag aufweisen. Entscheide des Bundesrates dürfen nicht exklusiv über soziale Medien verbreitet werden – sie müssen grundsätzlich der gesamten Bevölkerung zugänglich sein und dürfen sich nicht auf die Inhaber von Social-Media-Konten beschränken. Vor dem Hintergrund von Desinformations- und Beeinflussungskampagnen soll die Präsenz des Bundesrates und der Bundesverwaltung in den sozialen Medien zudem einen Beitrag leisten, der Bevölkerung unverfälschte Informationen zur Verfügung zu stellen und Falschinformationen entgegenzuwirken.

6.2 **Ziel 2: Bundesrat und Departemente nutzen das Potenzial audiovisueller Medien**

Grosse Teile der Bevölkerung beurteilen die Themen des Bundesrates als komplex und schwierig zu verstehen. Das zeigt sich regelmässig bei den eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (VOX-Studien). Soziale Medien können helfen, auf Entscheide und Themen des Bundesrates oder der Departemente aufmerksam zu machen. Sie können diese mittels Infografiken, Videobotschaften, Erklärvideos oder Hördateien erklären und durch Multiplikation («sharing») die Visibilität und Reichweiten für diese Themen erhöhen.

Diese Möglichkeit, die wichtigsten Entscheide, Geschäfte und Tätigkeiten auch audiovisuell aufzubereiten, soll dem Bundesrat (inkl. Bundespräsidium), seinen Mitgliedern und den Generalsekretariaten der Departemente zugänglich sein. Zu diesem Zweck wird der Aufbau eines audiovisuellen Zentrums vorgesehen. Die so aufbereiteten Inhalte können für die Öffentlichkeitsarbeit im Internet genutzt und in den sozialen Medien geteilt und verbreitet werden.

Medien und Dritte sollen audiovisuelle Inhalte der Bundesverwaltung unter Quellenangabe einfach in ihre eigenen Kanäle einbinden können – ausgeschlossen wird eine

²⁴ Das 1997 in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) 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 Entscheidung 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 Art. 11 RVOG pflegt der Bundesrat «die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen».

kommerzielle Verwendung. Wenn die Bildrechte der Bundesverwaltung gehören, sollen audiovisuelle Inhalte wenn immer möglich unter einer freien bzw. offenen Lizenz²⁵ veröffentlicht werden («Open Content»).

6.3 Ziel 3: Der Bundesrat nutzt soziale Medien für die Kommunikation seiner Schlüsselthemen im In- und Ausland

Um der Nutzung der sozialen Medien durch die Schweizer Bevölkerung und damit einem der «wichtigsten Kommunikationsmittel der Gegenwart» (GPK-N) gerecht zu werden, nutzt der Bundesrat als Gremium (inkl. Bundespräsidium) soziale Medien für die Erweiterung seiner Öffentlichkeitsarbeit im In- und Ausland. Zu diesem Zweck wird er neben den bestehenden Plattformen YouTube (für die Medienkonferenzen) und Twitter (via den Bunderatssprecher) weitere geeignete Plattformen einsetzen. Diese Angebote sollen bürgerfreundlich sein und transparent Einblick geben in seine Politik, seine Themen und Entscheide. Im Fokus stehen öffentlichkeitsrelevante Schlüsselthemen. Dazu gehören zum Beispiel die aussenpolitischen Strategien, die Altersreform, die Themen Asyl und Migration, die Agrarpolitik, der Freihandel, der Sicherheitspolitische Bericht, die Entwicklung der Armee, die Energiestrategie, die Klimapolitik, die Digitalisierung und die Verkehrspolitik. Die Arbeit der Departemente im Bereich der sozialen Medien wird auf die Prioritäten der Regierung und die vorliegende Strategie abgestimmt. Immer mehr Bundesrats- und Departementsgeschäfte haben zudem eine internationale Bedeutung. Daher möchte die Regierung die Visibilität für die Positionen der Schweiz im Ausland erhöhen und sich auch an ein internationales Publikum (Regierungen, interessierte Kreise, Medien) richten.

Die Bundeskanzlei koordiniert die Kommunikation zu Bundesratsentscheiden sowie Positionen, Themen und Statements von Bundesrat und Bundespräsidium mit den Departementen und sorgt für deren Kohärenz. Die Bundeskanzlei und die Departemente legen gemeinsam fest, was über die Kanäle des Bundesrates und die Kanäle der Departemente kommuniziert wird. Themen des Bundesrates werden von Departementen mit Bezug zur Thematik auf den departementalen Plattformen geteilt und weiterverbreitet.

7 Massnahmen zur Zielerreichung

Der Ausbau der Strategie soziale Medien soll schrittweise erfolgen, da sich die Kommunikation der Departemente und der Bundeskanzlei auf die Herausforderungen durch soziale Medien personell, inhaltlich, organisatorisch und technisch ausrichten muss.

²⁵ Eine freie Lizenz ist eine Nutzungslizenz, die die Nutzung, Weiterverbreitung und Änderung urheberrechtlich geschützter Werke erlaubt. Es existieren unterschiedliche «Freiheitsgrade», die vom Recht auf Namensnennung und Copyleft über die Erlaubnis zur Veränderung oder kommerziellen Nutzung bis hin zum Verzicht auf jegliche Nutzungsbedingungen reichen.

7.1 **Aufbau eines audiovisuellen Zentrums für den Bundesrat, seine Mitglieder und die Generalsekretariate der Departemente ab 2022**

Der Bundesrat hat am 15. Januar 2020 eine Empfehlung der GPK-N vom 15. Oktober 2019 angenommen und die Bundeskanzlei beauftragt, in Zusammenarbeit mit der KID zu prüfen, ob das im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) angesiedelte Zentrum für elektronische Medien (ZEM) für den Bundesrat und die Departemente audiovisuelle Leistungen erbringen könnte oder ob neben dem ZEM auch noch weitere Verwaltungseinheiten vorhanden sind, die transversale Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit für den Bundesrat und die Departemente wahrnehmen können, namentlich im audiovisuellen Bereich.²⁶ In diesem Kontext soll auch die Frage beantwortet werden, ob eine Zentralisierung gewisser Querschnittsaufgaben sinnvoll wäre, bspw. durch Schaffung eines audiovisuellen Zentrums, das Leistungen in diesem Bereich für den Bundesrat und die Departemente erbringt.

Zur Umsetzung der vorliegenden Strategie mit Fokus auf die Geschäfte des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher stellt das VBS dem Bundesrat (inkl. Bundespräsidium), seinen Mitgliedern und den Generalsekretariaten der Departemente ab dem 1. Januar 2022 4 FTE des ZEM haushaltneutral zur Verfügung. Dies, um den dafür benötigten Bedarf in den Bereichen Fotografie, Videojournalismus / Dokumentarfilme sowie Infografiken (statisch und interaktiv) zu decken. Das VBS hält fest, dass, falls sich zu einem späteren Zeitpunkt ein darüberhinausgehender Bedarf abzeichnet, ein Ressourcenantrag gestellt werden müsste.

Mit dem VBS wurde vereinbart, dass die fachliche Führung dieser 4 FTE bei der Bundeskanzlei liegt und diese auf Wunsch der KID organisatorisch bei der Bundeskanzlei eingegliedert werden, damit sie zusammen mit den 3 bestehenden FTE der Bundeskanzlei ein audiovisuelles Zentrum für den Bundesrat (inkl. Bundespräsidium), seine Mitglieder und die Generalsekretariate der Departemente bilden.²⁷

Die Departemente sehen den Vorteil dieser Organisationsform darin, dass die neuen FTE in der täglichen Zusammenarbeit betreffend die Geschäfte des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bei der Bundeskanzlei besser geführt werden können, dass das inhaltlich nötige Knowhow schnell aufgebaut werden kann,

²⁶ Das VBS verfügt mit dem Zentrum für elektronische Medien ZEM (37 FTE), das EDA mit Präsenz Schweiz sowie einem Team im Generalsekretariat (3.6 FTE) über Möglichkeiten zur audiovisuellen Aufbereitung von Informationen. Die weiteren fünf Departemente und die Bundeskanzlei haben zwar ebenfalls Ressourcen in diesem Bereich aufgebaut. Diese sind jedoch marginal und für die Erfüllung der vorliegenden Strategie ungenügend. Die BK verfügt über ein kleines Team (3 FTE), das audiovisuelle Dienstleistungen und Produkte für den Bundesrat und teilweise für die Departemente erbringt. Die Generalsekretariate von fünf Departementen greifen für audiovisuelle Produkte auf Mediamatik-Lernende zurück oder haben bestehendes Personal weitergebildet. Sie haben 5 bis 20 Stellenprozente für audiovisuelle Produkte zur Verfügung.

²⁷ Zu den 4 FTE des VBS/ZEM: 1 Fotograf/in wird der Bundeskanzlei unterstellt, 3 Stellen werden von der Bundeskanzlei ausgeschrieben.

der gegenseitige Informations- und Koordinationsaufwand klein bleibt und die Entscheid- und Arbeitsprozesse kurz und effizient sind im Rahmen der zwischen der Bundeskanzlei und den Departementen eingespielten Zusammenarbeit.

Das ZEM verfügt zudem über Infrastrukturen, Systeme, Anwendungen und Materialien, die vom Bundesrat und den Generalsekretariaten der Departemente genutzt werden können. Angestrebt wird eine gemeinsame Nutzung. Die diesbezüglichen Möglichkeiten werden evaluiert.

Die Schaffung, Organisation und Ausgestaltung eines audiovisuellen Zentrums für den Bundesrat, das Bundespräsidium, die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher und die Generalsekretariate der Departemente bei der Bundeskanzlei erfolgt in Zusammenarbeit mit den Departementen, ebenso wie die Evaluation weiterer Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem ZEM. Zudem erarbeiten die Bundeskanzlei und die Departemente gemeinsam Kriterien, welche politischen Schwerpunkte audiovisuell umgesetzt werden sollen und wer zu welchen Bedingungen mit welchen Prioritäten Leistungen beziehen kann. Sie legen gemeinsam Prozesse und Vorlagen sowie Kontaktpersonen fest, um die Produktion audiovisueller Inhalte möglichst effizient zu gestalten. Das inhaltliche Fachwissen und die inhaltliche Verantwortung liegen bei den Departementen.

7.2 Einsatz neuer Formate für die Social-Media-Kanäle des Bundesrates

Die Bundeskanzlei unterstützt den Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Departementen bei der Wahrnehmung seiner Informationsaufgaben. Für eine erste Phase hat sie zu diesem Zweck drei neue Videoformate für die Regierungskommunikation entwickelt, die auf die sozialen Medien ausgerichtet sind und der KID am 27. Februar 2020 vorgestellt wurden: Ein «Kurzformat» für das aktuelle Geschehen («100 Sekunden Politik», z. B. für Staatsempfänge), ein «Erklärformat», mit dem komplexe Bundesratsgeschäfte ausführlicher erklärt werden können (Themen wie z. B. die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation oder die Luftverteidigung), sowie ein «Statementformat» für Bundesrätinnen und Bundesräte, das sich auf die Medienkonferenzen bezieht und Kernbotschaften vermitteln soll. Ein kleines Team steht zur Verfügung, das mit der Umsetzung in kleinem Rahmen beginnen kann. Die Kadenz des Einsatzes der neuen Formate kann mit dem Ausbau der audiovisuellen Kommunikation durch die 4 FTE des VBS/ZEM und mit dem Aufbau eines Social-Media-Teams schrittweise erhöht werden. Die Bundeskanzlei erstellt 2021 zusammen mit den Departementen einen Ablaufplan für die Prozesse und Workflows.

7.3 **Professionalisierung der internationalen Kommunikation**

Bundesrat und Bundespräsidium repräsentieren den Bundesrat im In- und Ausland und stehen häufig im Fokus von Medien und Öffentlichkeit (Empfänge, Reisen, Begegnungen, Staatsbesuche, Präsidialauftritte mit internationaler Ausstrahlung, Grossanlässe etc.). Um die Interessen des Bundesrates (inkl. Bundespräsidium) auch im Ausland zu unterstützen und aktuelle Themen von Regierung und Präsidium mit internationaler Bedeutung zu behandeln, soll dem Bundesratssprecher ab 2022 der Twitter-Kanal @SwissGov für spezifische Botschaften an ein internationales Publikum (Regierungen, interessierte Kreise, Medien) zur Verfügung stehen (Teilziel 3).

Ein Twitter-Kanal zu den politischen Entscheidungen des Bundesrates und der Haltung der Schweiz gewährleistet die für ein internationales Publikum notwendige Kontinuität. Dafür muss er kontinuierlich mit relevanten Inhalten bespielt werden. Insbesondere sollen auch die international ausgerichteten Anlässe des jährlich wechselnden Bundespräsidiums auf diesem Kanal prioritär abgebildet werden. Die Dienstleistungen der Bundeskanzlei zugunsten des jeweiligen Präsidialdepartements werden künftig im Bereich der sozialen Medien auf dieses Ziel ausgerichtet. Themen mit internationaler Bedeutung machen es erforderlich, dass die Informationen des Bundesrates vorwiegend in englischer Sprache publiziert und speziell für ein internationales Publikum aufbereitet werden.

Für das inländische Publikum existiert seit 2011 ein entsprechender Twitter-Kanal des Bundesrates (durch den Bundesratssprecher). Dieser Kanal zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger ein starkes Interesse haben, auf Meldungen des Bundesrates aufmerksam gemacht zu werden.

Wo sinnvoll, wird eine Verknüpfung mit bereits existierenden Plattformen des EDA, z. B. des Departementsvorstehers oder von Präsenz Schweiz, oder mit der Plattform www.finance.swiss, einem Joint Venture von EFD, EDA und der Finanzbranche zur Promotion des Finanzplatzes Schweiz im Ausland, gesucht, dies zwecks Verstärkung der Botschaften.

7.4 **Pilotversuch: Bundesrat auf Instagram**

Um auch jüngere Leute an die Politik der Regierung heranzuführen, eröffnet der Bundesrat (inkl. Bundespräsidium) im Rahmen eines Pilotversuchs ab 2022 einen Instagram-Account, auf dem – neben der Publikation auf Webseiten, im Rahmen der Medienarbeit und auf Twitter – audiovisuelle Produkte ebenfalls eingesetzt werden können. Für den Instagram-Account des Bundesrates ist die Bundeskanzlei, in Zusammenarbeit mit den Departementen, zuständig.

33 Prozent der Schweizer Bevölkerung nutzen Instagram, bei der jüngeren Bevölkerung (Personen zwischen 15 und 24 Jahre) sind es 82 Prozent.²⁸ Punkto Meinungsmacht übertrifft Instagram in der Bevölkerungsgruppe der 15–29-Jährigen Facebook.²⁹ Instagram ist konsequent auf Smartphones ausgerichtet.

Die Beiträge werden spezifisch für Instagram konzipiert. Zum Teil kann audiovisuelles Material eingesetzt werden, das im Rahmen bestehender Aufträge entsteht. Mögliche Bildsujets: Gesamterneuerungswahl Bundesrat, Wahl Bundespräsidium, Bundesratsfoto (inkl. Making-of), Neujahrsansprache, Neujahrsempfang, erste Bundesratssitzung mit neuer Sitzordnung, Bundesratswahlen, WEF, Extra-Muros-Sitzungen, Bundesratsreise, 1. August-Ansprache, (Staats-)Besuche, In- und Auslandsreisen, Auftritte und Anlässe im In- und Ausland, Statements der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten, von Bundesrätinnen und Bundesräten, Reportagen zu Hauptthemen des Bundesrates, Abstimmungsvideos u. v. a. m.

7.5 Allfällige weitere Social-Media-Plattformen für den Bundesrat und Klärung weiterer Voraussetzungen

Entscheide, ob der Bundesrat in Zukunft weitere Social-Media-Plattformen nutzen soll und welche für seine Kommunikation geeignet sind, werden durch die KID getroffen. Vor einem weiteren Schritt sollen in der laufenden Legislatur im Rahmen der KID zwei Themen geklärt werden:

- Erstens braucht es Richtlinien für eine interaktive, dialogorientierte Kommunikation, die sich am Ziel der Behördenkommunikation orientieren, zu einer sachlichen und respektvollen öffentlichen Debatte beizutragen. Diese Richtlinien sollen erläutern, wann die Behörden Dialogfunktionen und Kommentare zulassen, wie sie Kommentarspalten überprüfen und unter welchen Bedingungen sie Beiträge entfernen oder Kommentarfunktionen einschränken oder ausschalten. Sie sollen auch Angaben zum Umgang mit der Mehrsprachigkeit enthalten.
- Zweitens soll die Frage geklärt werden, ob dem Werbeverbot mit Ausnahmen gemäss Ziffer 5 der Leitlinien soziale Medien der KID weitere Ausnahmen hinzuzufügen sind. Speziell ist die Frage zu klären, zu welchen Zwecken und unter welchen Bedingungen gegebenenfalls bezahlte Posts eingesetzt werden dürfen, um die Inhalte effizient an die Zielgruppen zu bringen und die Verbreitung von Social-Media-Posts durch Bezahlung an die Plattformbetreiber zu fördern. Im Bericht der Konferenz der Informationsdienste (KID) «Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen» vom November 2001 kommt die KID zum Schluss, dass der Einsatz von kommerzieller Kommunikation höchstens dann in Frage kommt, wenn: «1. starke Ungleichgewichte in der Wahrnehmung nicht mit

²⁸ Interessensgemeinschaft Elektronische Medien (IGEM) Digitmonitor 2020

²⁹ Publicom AG im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation, Medienmonitor Schweiz 2019, Bericht, S. 65.

anderen Mitteln ausgeglichen werden könnten; 2. eine klare Rechtsgrundlage bestünde und 3. eine solche Lösung in eine Gesamtbetrachtung über den Einsatz öffentlicher Mittel im demokratischen Prozess eingebettet wäre.» Mit Artikel 10a BPR ist es dem Bundesrat verboten, bei Abstimmungen Werbemittel einzusetzen. Diese Überlegungen zum Einsatz kommerzieller Kommunikation sind bei der Klärung der möglichen Ausnahmen vom Werbeverbot einzubeziehen.

7.6 Studie im Jahr 2022 zu einer Bundesrats-App

Vor dem Hintergrund der Abhängigkeiten von globalen Plattformbetreibern sowie datenschutzrechtlichen Fragen lohnt es sich zu prüfen, ob eine eigene Plattform des Bundesrates (inkl. Bundespräsidium) langfristig gesehen eine Alternative oder Ergänzung zu den Social-Media-Kanälen des Bundesrates sein könnte. Mit einer App etwa hätte der Bundesrat die Möglichkeit, eine eigene, unabhängige Plattform zu etablieren und das Smartphone als Bindeglied zwischen Regierung und Bevölkerung zu nutzen. Zu den Vorteilen einer eigenen Plattform gehören neben der Unabhängigkeit die Kontrolle über die Inhalte und die Steuerung mit eigenen Regeln in Bezug auf die Möglichkeiten des Dialogs und des Datenschutzes. Eine solche Plattform könnte die für die Bevölkerung interessanten Informationen bündeln und verbinden, statt sie wie bisher verteilt über verschiedene Websites anzubieten. Geprüft werden könnte dabei, ob so ein weiterer Mehrwert geschaffen werden könnte, indem bspw. politische Geschäfte im zeitlichen Ablauf vom Auftrag bis zur Umsetzung abgebildet werden könnten. So könnte nicht nur klarer kommuniziert werden, woran der Bundesrat arbeitet und mit welchen Zielen, sondern auch das Verständnis für das Funktionieren des Staates erhöht werden. Dies würde allerdings neue Prozesse bedingen: Alle Departemente müssten die Daten zu ihren Geschäften entsprechend aufbereiten – als nutzbare (strukturierte) Daten. Die Abklärung zu Mehrwert, Akzeptanz und Ausprägung (Web, App) einer solchen Plattform erfolgt mit Unterstützung externer Partner (wie z. B. der ETHZ/EPFL) und Ressourcen. Die KID wünscht, dass die Studie ein besonderes Augenmerk auf die Frage nach Aufwand und Ertrag legt.

Ob und in welcher Form eine Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, hängt von den Ergebnissen der Studie ab.

7.7 Aktualisierung von CD Bund bis Ende 2022

Die bundesweite Einheitlichkeit und Wiedererkennbarkeit offizieller amtlicher Informationen ist mit dem CD Bund geregelt. Das CD Bund gilt auch für soziale Medien.³⁰

Die Bundeskanzlei soll, in Zusammenarbeit mit der KID, das CD Bund mit Blick auf die neusten Verwendungszwecke bis Ende 2022 aktualisieren. Zurzeit fehlen Angaben zu Instagram. Das Branding von Illustrationen und Grafiken soll vereinheitlicht

³⁰ Siehe dazu Ziffer 6 der Leitlinien soziale Medien der KID. Das CD Bund gilt auch für die sozialen Medien.

werden. Zudem wird bei den persönlichen Accounts der Bundesrätinnen und Bundesräte eine Ergänzung notwendig, damit im Header oder Profilbild analog zu den Accounts der Departemente die Zugehörigkeit zum Bund erkennbar ist.

7.8 **Abklärung des Einsatzes von Technologien zur Beantwortung von Bürgeranfragen im Jahr 2022**

Zugunsten einer schnelleren und effizienteren Beantwortung von Bürgeranfragen soll die Bundeskanzlei, in Zusammenarbeit mit der KID, den Einsatz von Technologie (z. B. Chatbots) zur Beantwortung von Bürgeranfragen abklären. Einsatzmöglichkeiten bestehen z. B. bei Analyse und Inhaltssteuerung, Triage von Frageneingängen oder automatischen Antworten auf einfachere, wiederholte Fragen. Die Abklärung erfolgt mit Unterstützung externer Partner (wie z. B. der ETHZ/EPFL). Aufgrund der Pilotprojekte kann entschieden werden, in welchen Bereichen sich der vermehrte Einsatz von Technologie lohnt.

8 **Anhang: Gesetzliche Grundlagen**

Die gesamte Kommunikation der Bundesverwaltung basiert auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:

Bundesverfassung (SR 101)

Art. 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

¹ Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

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

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

Art. 180 Regierungspolitik

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

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

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010)

Art. 10 Information

¹ Der Bundesrat gewährleistet die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit.

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

³ Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.

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. 21 Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Verhandlungen des Bundesrates und das Mitberichtsverfahren gemäss Artikel 15 sind nicht öffentlich. Die Information richtet sich nach Artikel 10.

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 Vorkehren 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 Vorkehren 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 (SR 172.010.1)***Art. 23** (Information und Kommunikation)

¹ Die Bundeskanzlei ist, in Zusammenarbeit mit den Departementen, zuständig für die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit über Entschiede, Absichten und Vorkehren 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 (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.

³ Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

⁴ Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen

² 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.

Öffentlichkeitsgesetz, (SR 152.3)

Art. 6 Öffentlichkeitsprinzip

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

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

³ 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.

Bundespersonalgesetz (SR 172.220.1)

Art. 22 Berufs-, Geschäfts- und Amtsgeheimnis

¹ Die Angestellten unterstehen dem Berufsgeheimnis, dem Geschäfts- und dem Amtsgeheimnis.

² Die Ausführungsbestimmungen regeln die Schweigepflicht in Ergänzung der Spezialgesetzgebung.

Behindertengleichstellungsgesetz, (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;
- (...)

Gesetzliche Grundlagen und Standards bezüglich Accessibility:

- Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/667/de
- Behindertengleichstellungsverordnung (SR 151.31):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/668/de
- Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109):
www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2014/245/de
- P028 – Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten³¹
- eCH-0059 Accessibility Standard:
www.ech.ch/fr/standards/60476

Weitere Grundlagen:

- Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen (2001): Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID): www.admin.ch > Bundesrat > Aufgaben > Information und Kommunikation
- Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (sogenannter «Roter Ordner»)
- Leitfäden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) bzgl. E-Accessibility: www.edi.admin.ch > EBGB > Themen der Gleichstellung > E-Accessibility > Barrierefreie digitale Kommunikation
- Hilfsmittel für Textredaktion und Übersetzungen des Bundes: Richtlinien, Leitfäden und andere Hilfsmitteln, die die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung beim Verfassen, Übersetzen, Überarbeiten oder Korrekturlesen von Texten unterstützen (z. B. Schreibweisungen, Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren):

³¹ Diese Richtlinien wurden inzwischen aufgehoben.

