



An den Grossen Rat

24.5379.02

PD/P245379

Basel, den 8. Januar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 7. Januar 2025

Schriftliche Anfrage Johannes Sieber betreffend «die Öffentlichkeitsarbeit für Regierung und Verwaltung»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Johannes Sieber dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die Aufmerksamkeit von Menschen ist eine knappe und wertvolle Ressource, die mit ständig wachsender Informationsflut effizient verwaltet werden muss. Im Wettbewerb um diese Aufmerksamkeit konkurrieren Unternehmen, Medien, Politiker:innen und andere Akteur:innen intensiv. Sie nutzen verschiedene Kanäle, um ihre Botschaften so effektiv wie möglich zu platzieren. Auch der Staat, die Behörden des Kantons Basel-Stadt, sind beim Informieren über das staatliche Handeln diesem Wettbewerb ausgesetzt. Es ist darum richtig, dass der Regierungsrat seine Öffentlichkeitsarbeit regelmässig reflektiert und optimiert.

Im «Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsrat und Verwaltung» von Basel-Stadt werden die «Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit» wie folgt eingeleitet:

«Die Öffentlichkeitsarbeit schafft Transparenz über die Pläne, Entscheide, Tätigkeiten und Dienstleistungen von Regierungsrat und kantonaler Verwaltung. Sie soll Vertrauen bilden und die Akzeptanz der Handlungen der Behörden erhöhen. Schliesslich ermöglicht sie der Bevölkerung, an behördlichen und demokratischen Prozessen angemessen und wirksam teilzuhaben.»

Gemäss seinen Grundsätzen will der Regierungsrat offen, sachlich und umfassend informieren. Die Information soll zudem rasch, also zeitgerecht nach einem Entscheid und nach einzelnen, wichtigen Meilensteinen innerhalb der Umsetzung von Entscheiden, sowie verhältnismässig, also bezüglich Art, Intensität und Mittel geeignet und zur Zielerreichung passend sein.

Während der Leitfaden die Öffentlichkeitsarbeit und ihre Instrumente und Massnahmen im Vorfeld von kantonalen Abstimmungen (zurecht) ausführlich regelt und eher zur Zurückhaltung anhält, schweigt er sich zur Verhältnismässigkeit und Intensität der Öffentlichkeitsarbeit des regulären Tagesgeschäftes weitgehend aus.

Der Regierungsrat kommuniziert sehr aktiv. Im 1. Halbjahr 2024 waren es 93 Medienmitteilungen, während es vor 5 Jahren (2019) noch 74, und vor 10 Jahren (2014) noch 66 Medienmitteilungen waren. Ebenfalls fanden im 1. Halbjahr 2024 auffallend viele Medienorientierungen statt.

Die Verwaltung bedient zudem zahlreiche Social Media Kanäle. Diese Aktivitäten orientieren sich am Social Media-Rahmenkonzept des Kantons Basel-Stadt (2017), das Social Media in die Öffentlichkeitsarbeit des Kantons Basel-Stadt integriert.

Darin stellt der Regierungsrat einleitend richtig fest, dass sich der Medienkonsum zunehmend verschiebt: weg von den traditionellen Medien von Presse, Radio und Fernsehen hin zu den Online-An-

geboten und (Online-)Gratismedien. Die Stärke von Social Media, so das Konzept, liege für den Kanton Basel-Stadt in der direkten Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Gerade im aktuellen Wandel der Mediennutzung könne dies eine wertvolle Dienstleistung für die Bevölkerung darstellen. Gemäss SWOT-Analyse des Konzepts wird die schnelle und breite Streuung von Informationen als Chance verstanden. Und geschätzt wird auch, dass Falschmeldungen rasch richtiggestellt werden können. Vor diesem Hintergrund interessiert sich der Unterzeichnende für die Entwicklung und Absicht der Öffentlichkeitsarbeit des staatlichen Handelns im Kanton Basel-Stadt. Er interessiert sich insbesondere für die Kommunikations-Massnahmen und -Kanäle, die investierten zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie die Berücksichtigung von Dienstleistungen zwecks Multiplikation von Information:

1. Budget: Wie hat sich das Budget für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verwaltung (exkl. Veraltungsnahe Betriebe und Museen) über die letzten 10 Jahre entwickelt? Ist eine Zunahme feststellbar? Falls ja, in welchem Umfang? Falls ja, wie wird der Erfolg der investierten Mittel gemessen? Und wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung?
2. Personal: Wie hat sich die Anzahl Mitarbeitende, die in der Öffentlichkeitsarbeit tätig sind, in den letzten 10 Jahren entwickelt? Ist ein Anstieg feststellbar? Falls ja, wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung? Führt der Anstieg an Personal zu einer messbaren Verbesserung von Qualität und Steigerung der erreichten Empfänger:innen? Wenn ja, wie lässt sich das messen?
3. Aktivität: Wie hat sich die Anzahl und Art der durchgeführten Öffentlichkeitsarbeit-Aktivitäten, wie Medienmitteilungen, Medienorientierungen, Medienanfragen, Anzahl Websites, Social Media Aktivitäten (Anzahl Accounts? Reichweite?) in den letzten 10 Jahren entwickelt? Ist eine Zunahme feststellbar? Falls Ja, kann eine Steigerung der Effektivität, des Impact-Faktors festgestellt werden? Wir kann der Regierungsrat feststellen, dass mit seiner Öffentlichkeitsarbeit sein Zielpublikum auch erreicht wird?
4. Medienberichterstattung: Wie hat sich die Sichtbarkeit des kantonalen Handelns in den regionalen Medien in den letzten 10 Jahren entwickelt? Hat die Sichtbarkeit und die Medienpräsenz der kantonalen Verwaltungen zugenommen? Wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung?
5. Die angesprochenen Konzepte sind aus den Jahren 2018 (Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsrat und Verwaltung) und 2017 (Social Media-Rahmenkonzept des Kantons Basel-Stadt). Plant der Regierungsrat eine periodische Aktualisierung dieser Konzepte hinsichtlich einer umfassenden Strategie für die kantonale Öffentlichkeitsarbeit? Und wenn ja, auf wann?
6. Gemäss Leitfaden ist auf die Verwendung von Plakaten und Inseraten zu verzichten, weil sie «in der Regel einen unverhältnismässigen finanziellen Aufwand mit sich bringen». Ist diese Einschätzung im Anbetracht der oben ausgeführten Ressourcen korrekt? Wären nicht gerade Inserate oder Banner mit Hinweisen und Verlinkungen auf Bekanntmachungen ein effizientes Mittel, das verstärkt genutzt werden sollte?
7. Inwiefern wird für die Multiplikation von Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verwaltung auf kostenpflichtige Dienstleistungen von Meta oder Google zurückgegriffen, namentlich Meta Ads und Google Ads? Kann der Regierungsrat hier die präzise Anzahl und das präzise Budget pro Jahr nennen?

Johannes Sieber»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Pflicht zum aktiven Informieren

Am 1. Januar 2012 ist das Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) und das darin enthaltene Öffentlichkeitsprinzip in Kraft getreten. § 20 IDG verpflichtet die Behörden dazu, die Öffentlichkeit aktiv über Dinge in ihrem Tätigkeitsbereich zu informieren, wenn ein allgemeines Interesse dazu besteht. Die Initiative zur Veröffentlichung einer Information muss also von der Behörde ausgehen. Dabei dürfen die Behörden an den Anspruch auf aktive Information keine hohen Anforderungen stellen. In der Praxis führt dies dazu, dass der Kanton eine Information im Zweifelsfall eher veröffentlicht als dass er von einer Veröffentlichung absieht.

Die Verpflichtung zur aktiven Information beinhaltet nach dem Verständnis der Kantonsverwaltung auch, über diejenigen Kanäle zu kommunizieren, über die sich die Bevölkerung üblicherweise informiert. Heute geschieht dies zunehmend auf den Plattformen der Sozialen Medien. Hier ist in der Bevölkerung eine Anspruchshaltung entstanden: Gerade während der Corona-Pandemie hat sich die Erwartung klar manifestiert, dass der Kanton über die verschiedenen Sozialen Medien kommuniziert. Die kantonalen Informationskanäle in den Sozialen Medien haben denn auch entsprechenden Zulauf erhalten.

Das Publikum hat sich im Mediennutzungsverhalten fragmentiert und verteilt sich auf die unterschiedlichsten Kanäle. Es ist eine Herausforderung, unter diesen neuen Voraussetzungen dem Auftrag der aktiven Kommunikation nachzukommen und für relevante Dinge genügend Öffentlichkeit herzustellen. Das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (Fög) der Universität Zürich hielt in seinem «Jahrbuch Qualität der Medien 2022» fest, dass fast vier von zehn in einer Umfrage befragten Personen keine oder kaum Informationsmedien nutzen. Vor allem auch ein wachsender Teil von jungen Menschen greife kaum auf die Informationsmedien zurück. Der Kanton trägt dieser Realität mit seinen Social Media-Aktivitäten Rechnung. Die klassischen Informationsmedien sind dennoch auch unter den neuen Voraussetzungen für die behördliche Kommunikation unverändert zentral. Nicht nur weil sie nach wie vor eine grosse Anzahl von Menschen erreichen, sondern auch weil sie eine besondere, demokratierelevante Leistung erbringen: die kritische, einordnende und unabhängige Beurteilung des staatlichen Handelns nach professionellen Kriterien.

Die Entwicklungen in der Medienlandschaft haben Auswirkungen für die Kommunikationsarbeit der Behörden. Es braucht Fachpersonen, die die klassischen Medien nach ihren Bedürfnissen zu bedienen wissen. Bei den Informationsmedien macht sich der Ressourcenmangel und der Konkurrenzdruck zunehmend bemerkbar. Die Behörden verzeichnen mehr Medienanfragen und erteilen mehr Auskünfte. Parallel dazu mussten bei den Behörden Kapazitäten für die Sozialen Medien aufgebaut werden, denn die digitalen Plattformen lösen die klassischen Informationsmedien nicht ab, sondern kommen zu diesen hinzu. Die einzelnen digitalen Kanäle haben eigene Gesetzmässigkeiten. Es braucht speziell ausgebildete Leute, die Informationen so aufbereiten können, dass sie den Formatanforderungen der verschiedenen Kanäle und den Informationsbedürfnissen des jeweiligen Publikums gerecht werden. Ein möglichst konstantes Monitoring der digitalen Medien wäre wünschenswert, eine zeitnahe Reaktionsfähigkeit muss sichergestellt sein. Denn die Websites der Informationsmedien und die Social Media-Plattformen werden rund um die Uhr, sieben Tage die Woche mit News «gefüttert», die für den Kanton relevant sein könnten. Zudem werden die Interaktionsmöglichkeiten der Sozialen Medien, d.h. die Möglichkeit direkt mit den Behörden in Dialog zu treten, von den Bürgerinnen und Bürgern auch genutzt. Via Direct Messages kommen viele Anfragen aus der Bevölkerung zu den unterschiedlichsten Themen, die der Kanton im Sinne eines Kundendienstes zeitnah beantwortet.

Die Fragmentierung der Kommunikationskanäle im digitalen Bereich entbindet den Kanton nicht der Verantwortung, für die Übermittlung einer konkreten Information jedes Mal auch in der analogen Welt eine geeignete Massnahme zu überprüfen. Deshalb gehört zum Aufgabebereich der Kommunikationsfachleute neben der Medienarbeit und der Betreuung der Sozialen Medien unter anderem auch die interne Kommunikation mit den Mitarbeitenden, die Betreuung der kantonalen Website, die Beantwortung von Bürgeranschriften, die Organisation von Mitwirkungsveranstaltungen, das Verfassen von Informationsunterlagen für Eltern oder für Stimmberechtigte, die Unterstützung von Regierungsmitgliedern und Amtsleitenden bei öffentlichen Auftritten, die Durchführung von Informations- oder Präventionskampagnen, die Veröffentlichung von Dokumenten, deren Herausgabe auf Basis des Öffentlichkeitsprinzips ersucht wird, die Veröffentlichung von (statistischen) Daten, usw.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Budget: Wie hat sich das Budget für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verwaltung (exkl. Veraltungsnähe Betriebe und Museen) über die letzten 10 Jahre entwickelt? Ist eine Zunahme feststellbar? Falls ja, in welchem Umfang? Falls ja, wie wird der Erfolg der investierten Mittel gemessen? Und wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung?*

Über die Entwicklung des gesamtkantonalen Kommunikationsbudgets kann keine Aussage gemacht werden. Es gibt im Kanton keine einheitliche Praxis für die Budgetierung von Kommunikationsaktivitäten. Ein eigentliches Kommunikationsbudget existiert in den meisten Departementen nicht. Kosten für die Kommunikation sind oft in Projektbudgets enthalten, die naturgemäss je nach Anzahl und Grösse der Projekte variieren. Daneben werden sie auch aus den Sachbudgets von Departementen und Ämtern bezahlt.

2. *Personal: Wie hat sich die Anzahl Mitarbeitende, die in der Öffentlichkeitsarbeit tätig sind, in den letzten 10 Jahren entwickelt? Ist ein Anstieg feststellbar? Falls ja, wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung? Führt der Anstieg an Personal zu einer messbaren Verbesserung von Qualität und Steigerung der erreichten Empfänger:innen? Wenn ja, wie lässt sich das messen?*

Die Stellenprozente, die für Kommunikationsarbeit eingesetzt worden sind bzw. eingesetzt werden, präsentieren sich wie folgt:

2015: 23,25 FTE

2024: 30,35 FTE

Die Zahlen sind vor dem Hintergrund der in Ziffer 1 eingehend geschilderten Entwicklungen zu verstehen.

3. *Aktivität: Wie hat sich die Anzahl und Art der durchgeführten Öffentlichkeitsarbeit-Aktivitäten, wie Medienmitteilungen, Medienorientierungen, Medienanfragen, Anzahl Websites, Social Media-Aktivitäten (Anzahl Accounts? Reichweite?) in den letzten 10 Jahren entwickelt? Ist eine Zunahme feststellbar? Falls Ja, kann eine Steigerung der Effektivität, des Impact-Faktors festgestellt werden? Wir kann der Regierungsrat feststellen, dass mit seiner Öffentlichkeitsarbeit sein Zielpublikum auch erreicht wird?*
4. *Medienberichterstattung: Wie hat sich die Sichtbarkeit des kantonalen Handelns in den regionalen Medien in den letzten 10 Jahren entwickelt? Hat die Sichtbarkeit und die Medienpräsenz der kantonalen Verwaltungen zugenommen? Wie erklärt der Regierungsrat diese Entwicklung?*

Die Anzahl Medienmitteilungen hat tendenziell zugenommen (555 Medienmitteilungen im 2015 gegenüber 581 Medienmitteilungen im 2023). Ihre Bedeutung ist gegenüber den Medienorientierungen eher grösser geworden, da Medienschaffende offensichtlich weniger Zeit haben, sich vor Ort zu informieren. Dennoch ist auch die Anzahl der Medienkonferenzen tendenziell gestiegen. Die Anzahl Medienanfragen ist deutlich höher und hält sich seit einigen Jahren konstant auf hohem Niveau. Es bestehen seitens der Bevölkerung klare Anforderungen an eine angemessene Information, die direkte Kommunikation über Beteiligungsveranstaltungen, Plakate, Anwohnerschreiben usw. nimmt auch deshalb tendenziell zu. Seit der Corona-Pandemie hat auch das Interesse an Daten zugenommen, die oft über das Statistische Amt zur Verfügung gestellt werden.

Die kantonale Website bs.ch hat 2024 einen Relaunch erfahren. Dieser ist auch dazu genutzt worden, die über Jahre organisch gewachsene Anzahl der Webseiten zu überprüfen und zu reduzieren. Von den 12'733 Seiten der alten Website ist man heruntergekommen auf die 5'917 Seiten der neuen Website. Neu beinhaltet die Website einen nutzerfreundlichen Zugang nach Themen (und

nicht nur nach Organisationseinheiten). Dies bedingt, dass diese Themen neu von departements-übergreifenden Teams betreut werden. Die Website verzeichnet jährlich rund 5 Millionen Besuche mit rund 12 Millionen Seitenaufrufen. Die effektiven Zahlen werden aber weit höher liegen, da die Nutzenden oft von der Möglichkeit Gebrauch machen, den Mechanismus der Verfolgbarkeit der Besuche und Aufrufe auszuschalten.

Die Entwicklung der Social Media-Plattformen und Follower-Zahlen kann über den Zeitraum der letzten zehn Jahren nicht dargestellt werden. Wenn wir die drei zentralen, gesamtkantonalen Plattformen anschauen, so können wir feststellen, dass bei Facebook heute die Followerzahlen bei rund 10'000 Personen eher stagnieren. Während auf X und vor allem auf Instagram die Zahlen immer noch zunehmen: Auf X verzeichnet der Kanton rund 15'000 und auf Instagram rund 19'000 Followerinnen und Follower. Die Kantonspolizei hat über die diversen Plattformen wie Facebook/Instagram/TikTok/X/Youtube rund 105'000 Followerinnen und Follower. Die Social Media-Kanäle dienen auch als «Sprungbrett» zur kantonalen Website. Zur Illustration: Vom 1. August bis 31. Oktober 2023 gab es allein von der Plattform X rund 5'000 Zugriffe auf bs.ch. Wie in Ziffer 1 bereits erwähnt, kommen viele Anfragen aus der Bevölkerung via Direct Messages, die der Kanton im Sinne eines Kundendienstes zeitnah beantwortet.

Kommunikation ist ein schwer messbares Feld, vor allem, wenn nach einer qualitativen Messung gefragt wird. Es ist auch nicht möglich und wäre wohl zu kostspielig, die Wirkung der kantonalen Kommunikation über alle Kanäle hinweg zu messen. Vor der Herausforderung, die fragmentierte Öffentlichkeit mit einer Information befriedigend zu durchdringen, wählt der Kanton eine crossmediale Strategie: Die Information wird auf möglichst vielen Kanälen in unterschiedlichen Formen platziert. Medienmitteilungen werden nicht nur an die Medien und interessierte politische Kreise versandt. Sie werden auch auf der Kantonswebsite aufgeschaltet und über X verbreitet. Wenn sie sich vom Inhalt her eignen, werden sie z.B. auch in geeigneter Form auf Instagram veröffentlicht. Ein anderes Beispiel: Das Abstimmungsbüchlein mit den Pro- und Contra-Argumenten wird einerseits per Brief nach Hause geschickt. Andererseits wird es in Tutorial-Manier als Video aufbereitet und vor allem auch (aber nicht nur) für junge Menschen auf Youtube und Instagram veröffentlicht. Und schliesslich ist es auch im HTML-Format auf der Website abrufbar. Die oben aufgeführten Nutzen- und Follower-Zahlen sowie die Interaktionen auf den verschiedenen Social Media-Kanälen lassen den Rückschluss zu, dass mit der eingeschlagenen Strategie eine gute Durchdringung erreicht wird. Auch werden die kantonalen Verlautbarungen von der Berichterstattung der regionalen Informationsmedien gut abgedeckt.

5. *Die angesprochenen Konzepte sind aus den Jahren 2018 (Leitfaden zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsrat und Verwaltung) und 2017 (Social Media-Rahmenkonzept des Kantons Basel-Stadt). Plant der Regierungsrat eine periodische Aktualisierung dieser Konzepte hinsichtlich einer umfassenden Strategie für die kantonale Öffentlichkeitsarbeit? Und wenn ja, auf wann?*

Die erwähnten Konzepte werden periodisch überprüft und nachgeführt. Eine nächste Aktualisierung wird wohl 2025 geprüft. Ein Datum steht noch nicht fest.

6. *Gemäss Leitfaden ist auf die Verwendung von Plakaten und Inseraten zu verzichten, weil sie «in der Regel einen unverhältnismässigen finanziellen Aufwand mit sich bringen». Ist diese Einschätzung im Anbetracht der oben ausgeführten Ressourcen korrekt? Wären nicht gerade Inserate oder Banner mit Hinweisen und Verlinkungen auf Bekanntmachungen ein effizientes Mittel, das verstärkt genutzt werden sollte?*

Die Aussage, dass auf die Verwendung von Plakaten und Inseraten zu verzichten sei, bezieht sich auf Kommunikationsmassnahmen im Vorfeld von Abstimmungen: Das behördliche Engagement ist hier an erhöhte Sorgfaltspflichten und Missbrauchsregeln gebunden. Die Aussage bezieht sich nicht auf Kommunikationsmassnahmen in einem anderen Zusammenhang. Es ist dann jeweils im

konkreten Fall zu entscheiden, ob Plakate, Inserate und Banner ihren finanziellen Aufwand wert und verhältnismässig sind.

7. *Inwiefern wird für die Multiplikation von Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verwaltung auf kostenpflichtige Dienstleistungen von Meta oder Google zurückgegriffen, namentlich Meta Ads und Google Ads? Kann der Regierungsrat hier die präzise Anzahl und das präzise Budget pro Jahr nennen?*

Für Google und Meta Ads sind zwischen 2015 und 2024 insgesamt 87'700 Franken ausgegeben worden. Diese werden für Marketingkampagnen wie z.B. in Zusammenhang mit der Herbstmesse, für die Personalrekrutierung, z.B. bei der Kantonspolizei, oder für die Umsetzung von politischen Aufträgen wie z.B. die Förderung von Fuss- und Veloverkehr eingesetzt. Darin nicht inbegriffen sind Ads in einem weit grösseren Umfang, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie geschaltet worden sind und darum einer Ausnahmesituation geschuldet sind. Es ist möglich, dass im Rahmen gewisser Kampagnen einzelne weitere Ads geschaltet worden sind – dies entzieht sich der genaueren Kenntnis, weil sie von externen Agenturen durchgeführt worden sind.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin