

Nationale Imageförderung der Schweiz: Überschätzt oder unverzichtbar?

Book Chapter

Author(s):

Trachsler, Daniel

Publication date:

2012

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-007564187>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

NATIONALE IMAGEFÖRDERUNG DER SCHWEIZ: ÜBERSCHÄTZT ODER UNVERZICHTBAR?

von Daniel Trachsler

Das nationale Reputationsmanagement und die Imageförderung haben in der Schweiz und in zahlreichen weiteren Ländern an Bedeutung gewonnen. Der Beitrag zeigt, dass ein positives Image nicht Selbstzweck, sondern ein Mittel zur aussenpolitischen Interessenwahrung ist. Die anschliessende Analyse des Images der Schweiz im Ausland ergibt, dass jenes mehrheitlich gut ist, dass aber die langfristigen Trends beobachtet werden müssen. Auf dieser Grundlage untersucht der Artikel die schweizerische Landeskommunikation. Er macht deutlich, dass die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich limitiert sind, zeigt Grenzen und Potenzial der Landeskommunikation auf und warnt vor unrealistischen Erwartungen. Zum Schluss argumentiert der Beitrag, dass die Imageförderung im Kontext des globalen Konkurrenzkampfs um politischen Einfluss, wirtschaftliche Standortvorteile und gesellschaftliche Attraktivität trotz ihrer Grenzen ein unverzichtbares Instrument der staatlichen Aussenpolitik darstellt.

EINLEITUNG

Das Image eines Landes im Ausland kann die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entscheidungen externer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei der Interaktion mit diesem Land beeinflussen: Sollen Produkte und Dienstleistungen aus diesem Land bezogen werden? Werden dort Investitionen getätigt? Kommt das Land als Standort für eine Niederlassung in Frage? Ist es als Destination für Tourismus, Arbeit oder Ausbildung attraktiv? Und soll mit diesem Land auf politischer Ebene kooperiert werden?

Ein sich verschärfender Konkurrenzkampf zwischen verschiedenen Ländern und Regionen auf politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller Ebene hat die Bedeutung der Landesreputation anwachsen lassen. In einer zunehmend globalisierten Informationsgesellschaft ist ein positives Image zu einem wichtigen Erfolgsfaktor im

internationalen Einfluss- und Standortwettbewerb geworden. Die Frage, ob und wie ein Staat im Ausland wahrgenommen wird, darf gemäss verbreiteter Ansicht nicht länger dem Zufall überlassen werden.¹ In

Ein positives Image ist zu einem wichtigen Erfolgsfaktor im internationalen Einfluss- und Standortwettbewerb geworden.

zahlreichen Ländern hat dies einen Trend hin zu einem verstärkten nationalen Reputationsmanagement ausgelöst, so in Deutschland, Australien, Südafrika, Island, Dänemark, Katar, Kosovo etc.² Die Mei-

nung herrscht vor, dass ein Land heutzutage nicht mehr die Wahl hat, ob es international ein Image haben will oder nicht, sondern nur noch, ob es dessen Ausgestaltung aktiv beeinflusst oder passiv erduldet.³

Auch die Schweiz misst ihrer Aussenwahrnehmung grosse Bedeutung bei. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Debatte um die nachrichtenlosen Vermögen ab Mitte der 1990er-Jahre. Diese belastete das Bild der Schweiz im Ausland erheblich. Als Folge davon wurde 2001 die Organisation «Präsenz Schweiz» gegründet, welche damit beauftragt wurde, das Image der Schweiz zu pflegen und Reputationsschäden vorzubeugen.⁴ Zunächst als dezentrale Verwaltungseinheit konzipiert, wurde Präsenz Schweiz 2009 ins Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) integriert.

- 1 Anholt, Simon. *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2007, S. 1–3; Anholt, Simon. *Places: Identity, Image and Reputation*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2010, S. 1–8; Pasquier, Martial / Weiss Richard, Mirija / Yersin, Nadia. *Das Image der Schweiz im Ausland: Mit Fallbeispiel China*. Bern: Haupt, 2009, S. 11–13.
- 2 Pasquier/Weiss Richard/Yersin, *Das Image der Schweiz*, S. 25–28.; Dinnie, Keith. *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*. Oxford: Elsevier.
- 3 Anholt, *Places*, S. 7. Das Beispiel des Films «Borat», in welchem der britische Komiker Sacha Baron Cohen 2006 einen fiktiven kasachischen Journalisten darstellte, illustriert, wie rasch ein Staat unversehens breitenwirksam als korrupt und rückständig dargestellt werden und so ein unerwünschtes Label verpasst bekommen kann. Vgl. Van Ham, Peter. *Place Branding: The State of the Art*. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2008), Nr. 616, S. 126–149, hier S. 142.
- 4 Bundesrat. Botschaft über die Neuorientierung und Verstärkung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO) vom 8. September 1999. Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/9559.pdf>; Für das Thema der nachrichtenlosen Vermögen, vgl. Maissen, Thomas. *Verweigerter Erinnerung: Nachrichtenlose Vermögen und die Schweizer Weltkriegsdebatte 1989–2004*. Zürich: NZZ Libro, 2005.

Das EDA hat den Auftrag, die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland mit den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen. Präsenz Schweiz ist dabei – zusammen mit verwaltungsinternen und -externen Partnern – zuständig für die Umsetzung der Strategie der Landeskommunikation der Schweiz. Die Ziele der Landeskommunikation sind gemäss dem Bundesgesetz und der Verordnung über die Landeskommunikation u.a. die Förderung der allgemeinen Kenntnisse über die Schweiz im Ausland, die Verbesserung ihrer Visibilität, die Darstellung ihrer politischen Anliegen und Positionen gegenüber einem ausländischen Zielpublikum sowie der Aufbau und die Pflege eines Beziehungsnetzes, insbesondere zu heutigen und künftigen Verantwortungsträgern und Meinungsführern.⁵

Die staatliche Imageförderung steht innenpolitisch immer wieder in der Kritik. Der Sinn, der konkrete Nutzen sowie die Zweckmässigkeit der Organisation der Landeskommunikation waren mehrfach Gegenstand kontroverser Debatten. Befürworter unterstreichen – gerade angesichts zahlreicher imagerelevanter Ereignisse in den vergangenen Jahren (z.B. Debatten um Finanzplatz/Bankgeheimnis, Libyenkrise) – die Wichtigkeit der Landeskommunikation und heben Erfolge z.B. im Kontext der Annahme der Minarettinitiative hervor.⁶ Gegner kritisieren die fehlende Wirksamkeit der Aktivitäten (z.B. keine Erhöhung der aussenpolitischen Krisenresistenz), die Kosten sowie die organisatorischen Doppelspurigkeiten.⁷

Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass die Möglichkeiten der staatlichen Landeskommunikation nicht überschätzt werden dürfen. Ein wichtiger Grund dafür ist die begrenzte Steuerungs- und Kontrollhoheit des Staates über das Image eines Landes. Dieses entsteht über Jahrzehnte und beruht auf dem Zusammenspiel staatlicher, wirtschaftlicher und ge-

- 5 Bundesgesetz vom 24. März 2000 über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c194_1.html; Verordnung über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (Landeskommunikationsverordnung) vom 12. Dezember 2008, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/194.11.de.pdf>.
- 6 Matyassy, Johannes. Die Schweiz braucht mehr «Präsenz Schweiz». In: *NZZ am Sonntag*, 16. März 2003; Doerig, Hans-Ulrich. So gewinnt die Schweiz. In: *NZZ*, 31. Mai 2012; Vgl. auch das Interview mit Thomas Borer in: Baumann, Hans Christian. *Nation Branding Swiss Made: Organisation und Image der Schweizer Landeskommunikation*. Masterarbeit Universität Freiburg. Freiburg: März, 2010, S. 152–155.
- 7 Mörgeli, Christoph. Präsenz Schweiz: Aufhebung. 01.3529. Motion vom 4.10.2001; Mörgeli, Christoph. Präsenz Schweiz: Aufhebung. 05.3516. Motion vom 28.9.2005; Blocher attackiert «Präsenz Schweiz». In: *NZZ am Sonntag*, 4. November 2007; In der Krise verstummt Präsenz Schweiz. In: *NZZ*, 31. März 2009.

sellschaftlicher Akteure.⁸ Die für das Image eines Landes relevanten Botschaften, deren Kohärenz und Verbreitungskanäle können in einer

Die Möglichkeiten der staatlichen Landeskommunikation dürfen nicht überschätzt werden.

offenen, demokratischen und wirtschaftlich liberal organisierten Gesellschaft mit einer Vielzahl von eigenständigen Akteuren nicht oder nur sehr begrenzt durch die staatliche Landeskommunikation gesteuert werden. Dasselbe gilt für die mediale Wahrnehmung der Schweiz im Ausland, die allenfalls beeinflusst, nicht aber dirigiert werden kann. Wesentliche Kritikpunkte sind vor diesem Hintergrund auf die Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die Landeskommunikation und ihren effektiven Möglichkeiten zurückzuführen. Notwendig ist eine realistische Einschätzung des Potenzials und der Grenzen der Landeskommunikation.

Der Beitrag skizziert im ersten Teil die konzeptionellen Grundlagen, auf welchen die Landeskommunikation beruht. Im zweiten Kapitel wird das aktuelle Image der Schweiz im Ausland und im dritten Kapitel die Schweizer Strategie der Landeskommunikation analysiert. Im vierten Teil werden Grenzen und Potenzial der Landeskommunikation aufgezeigt und das Schlusskapitel erläutert, weshalb dieses Instrument überschätzt wird, aber dennoch unverzichtbar ist.

Der Beitrag skizziert im ersten Teil die konzeptionellen Grundlagen, auf welchen die Landeskommunikation beruht. Im zweiten Kapitel wird das aktuelle Image der Schweiz im Ausland und im dritten Kapitel die Schweizer Strategie der Landeskommunikation analysiert. Im vierten Teil werden Grenzen und Potenzial der Landeskommunikation aufgezeigt und das Schlusskapitel erläutert, weshalb dieses Instrument überschätzt wird, aber dennoch unverzichtbar ist.

1 KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

Die schweizerische Landeskommunikation strebt die Förderung des Images der Schweiz an.⁹ Dies ist nicht Selbstzweck, sondern dient der aussenpolitischen Interessenwahrung. Dahinter steht die Logik, dass ein Land mit einem positiven Image eher dazu in der Lage ist, sich bei anderen Staaten sowie bei wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren Gehör zu verschaffen und seine Interessen durchzusetzen.¹⁰

8 «Weckruf für die Marke Schweiz». In: *NZZ*, 24. April 2009.

9 Informationen auf der Website von Präsenz Schweiz, vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=569>.

10 Bundesrat. *Aussenpolitische Strategie 2012–2015*. Bern, März 2012; EDA. *Strategie der Landeskommunikation 2012–2015*. Bern, 2012. Vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/UEber_Praesenz_Schweiz/Strategie_der_Landeskommuni

Präsenz Schweiz orientiert sich bei der Imageförderung an drei miteinander zusammenhängenden Konzepten.¹¹ *Nation Branding* bezeichnet den Prozess des Aufbaus eines nationalen Images. *Public Diplomacy* beschreibt den Versuch von Staaten, mittels strategisch ausgerichteter Kommunikationsmassnahmen bei der breiten Bevölkerung eines Zielstaates Zustimmung und Verständnis für das eigene Land bzw. seine Politik zu generieren. Damit soll die eigene Aussenpolitik unterstützt werden. Im besten Fall können so langfristige Beziehungsnetze aufgebaut und gepflegt werden.¹² *Public Diplomacy* richtet sich im Unterschied zur klassischen Diplomatie nicht in erster Linie an fremde Regierungen, sondern an eine breitere Öffentlichkeit. Sie umfasst drei Dimensionen: die tägliche Kommunikation, die strategische Kommunikation (Zeithorizont von rund einem Jahr) sowie den langfristigen Beziehungsaufbau mit Schlüsselindividuen (v.a. aktuelle und künftige Entscheidungsträger, z.B. durch Austausch- und Stipendienprogramme).¹³ Das bekannte, von Joseph S. Nye geprägte Konzept der *Soft Power* umschreibt die Fähigkeit eines Landes, andere Staaten oder deren Bevölkerung nicht durch Zwang oder wirtschaftliche Anreize, sondern durch Überzeugungskraft für die eigenen Anliegen zu gewinnen und so die erwünschten Resultate zu erreichen. *Soft Power* beruht auf den Werten, den Ressourcen und der Politik eines Staates, die für andere Länder/Bevölkerungen attraktiv erscheinen (sollten).¹⁴

Imageförderung ist nicht Selbstzweck, sie dient der aussenpolitischen Interessenwahrung.

Auf der Basis dieser drei Konzepte geht es bei der Landeskommunikation im Kern um Folgendes: Ziel von *Nation Branding* ist es, auf der Grundlage realer nationaler Eigenschaften und Stärken eine unverwech-

kation_2012-2015.pdf.

11 Vgl. Website Präsenz Schweiz, <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=569>.

12 Nye, Joseph S. Public Diplomacy and Soft Power. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2008), Nr. 616, S. 94–109; Ostrowski, Daniel. *Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weltweit: Theorie und Praxis der deutschen Auslandsöffentlichkeitsarbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 15.

13 Leonard, Mark. *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Center, 2002.

14 Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. Nye definiert *Soft Power* wie folgt: «*Soft power is the ability to affect others to obtain the outcomes one wants through attraction rather than coercion or payment. A country's Soft power rests on its resources of culture, values, and policies.*» Vgl. Nye, *Public Diplomacy and Soft Power*, S. 94.

selbare Markenidentität zu schaffen und ein Land so zu positionieren, dass es die Aufmerksamkeit und das Interesse von ausländischen Regierungen, Investoren, Touristen, Konsumenten und Medien erhält.¹⁵ Auf der Basis einer solchen starken, glaubwürdigen Marke soll in der breiten Öffentlichkeit anderer Staaten mit den Instrumenten der *Public Diplomacy* Vertrauen geschaffen sowie Verständnis und Sympathie für die eigenen Positionen und Interessen erzeugt werden. Dadurch wird die *Soft Power* des Landes gestärkt, was wiederum die Aussicht verbessert, andere Länder von den eigenen Anliegen überzeugen und die eigenen politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Interessen wahren zu können.

Das zentrale Konzept des *Nation Branding* soll im Folgenden noch etwas detaillierter untersucht werden. Der Terminus *Nation Brand* wurde 1996 von Simon Anholt lanciert und hat seine Wurzeln im Marketing.¹⁶ *Nation Brand* bezeichnet die Marke bzw. das nationale Image eines Landes. Keith Dinnie definiert Nation Brand als «*the unique, multi-dimensional blend of elements that provide the nation with culturally grounded differentiation and relevance for all of its target audiences.*»¹⁷ *Nation Branding* wiederum bezeichnet den Prozess, ein Markenimage aufzubauen bzw. zu verändern. Präsenz Schweiz umschreibt diesen Vorgang als Versuch, mit Konzepten und Instrumenten des Marketings das Image des eigenen Landes so zu verändern, dass es für die Politik, die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Kultur oder den Tourismus des Landes vorteilhaft ist.¹⁸

Weshalb hat das Konzept des *Nation Branding* in den letzten Jahren einen so fulminanten Aufschwung erlebt? Den Hintergrund bildet der härter werdende internationale Konkurrenzkampf auf politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller Ebene. Befürworter des *Nation Branding* argumentieren, die Ausgangslage sei mit der Situation vergleichbar, in der ein Konsument vor einem Regal mit verschiedenen Schokoladen steht. Der Kunde wählt aufgrund von Hersteller, Geschmack, Preis und Verpackung eine Tafel aus. Die Marke bzw. das Image spielt bei diesem Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle.

15 Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 28.

16 Anholt, *Places*, S. 1.

17 Dinnie, *Nation Branding*, S. 15.

18 Vgl. Website Präsenz Schweiz, <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=568>.

Ähnlich verhält es sich gemäss Marketingexperten beim Konkurrenzkampf zwischen Staaten. Aus der Perspektive des *Nation Branding* ist die Welt ein grosser Marktplatz. Um sich in diesem globalen Wettbewerb eine vorteilhafte Position zu sichern, müssen Länder sich als unverwechselbare Marke positionieren und die eigenen Stärken und komparativen Vorteile wahrnehmbar kommunizieren. Nur so können sie sich die Aufmerksamkeit und das Interesse von Zielgruppen wie Investoren, Meinungsmachern, Touristen oder Medien sichern.¹⁹ Das nationale Image habe einen massgeblichen Einfluss darauf, ob es für ein Land einfach oder schwierig sei, erwünschte Ressourcen anzuziehen (Investitionen, Touristen, Wirtschaftshilfe, militärische Unterstützung, Veranstaltungen etc.) oder zu exportieren (Produkte, Dienstleistungen, politische Ansichten, Kultur, Ideen etc.), argumentiert etwa Simon Anholt. Die Reputation eines Landes diene bei den damit verbundenen Entscheidungsprozessen als wichtiger komplexitätsreduzierender Faktor, der je nach Ausprägung begünstigenden oder hemmenden Einfluss haben könne.²⁰

Die Analogie zwischen der Marke eines Landes und jener eines kommerziellen Produkts muss jedoch relativiert werden. Ländermarken sind in der Regel viel komplexer und gegenüber Veränderungen robuster als einzelne Produktmarken. Während Markenbesitzer im kommerziellen Bereich meist über eine hohe Kontrollgewalt über das Produkt und dessen Darstellung und damit über die Marke verfügen, gibt es bei Länderimages keinen klaren Besitzer. Zudem sind zahlreiche Einflussfaktoren nicht steuer- oder kontrollierbar. Dies erschwert die Führung und das Management einer Ländermarke erheblich.²¹

Der Aspekt der begrenzten Steuerungs- und Kontrollgewalt eines Staates über sein nationales Image ist zentral. Zum Image tragen unterschiedlichste staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure bzw. Produkte insbesondere aus den Bereichen Export, Tourismus, Politik, Standortförderung, Kultur und Bevölkerung bewusst oder unbewusst bei. Die Botschaften von staatlichen Kommunikationsagenturen sind für

19 Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 28–30.

20 Anholt, Simon. Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations. In: Exchange. *The Journal of Public Diplomacy* 2 (2011), S. 6–12; Van Ham, *Place Branding*, S. 130.

21 Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 29; Anholt, *Places*, S. 5.

die Aussenwahrnehmung eines Landes damit nur ein Mosaikstein unter vielen.²² In einer demokratischen und wirtschaftlich liberal organisierten Gesellschaft mit einer solchen Vielzahl von eigenständigen Akteuren mit partikulären Interessen können staatliche Stellen deshalb höchstens eine koordinierende, rahmengebende, befähigende oder bündelnde Rolle spielen. Im Idealfall profitieren staatliche und nichtstaatliche Akteure über den Imagetransfer von der positiven Reputation des jeweiligen Gegenparts.

Angesichts dieser Unterschiede zwischen Länder- und Produktmarken wehrt sich Anholt dezidiert gegen eine oberflächliche Interpretation des *Nation Branding*, die suggeriert, das Image eines Landes könne ein-

Eine gute Reputation kann nicht einfach konstruiert, sondern nur nach und nach verdient werden.

fach mit den Mitteln der kommerziellen Marketingkommunikation manipuliert werden. Nur eine Strategie der substanziellen inhaltlichen Anstrengungen auf der Ebene von Ideen, Produkten

oder der verfolgten Politik könne in Kombination mit einer guten Kommunikation graduell zur Verbesserung eines Landesimages führen. Eine gute Reputation könne nicht einfach konstruiert, sondern nur nach und nach verdient werden, unterstreicht Anholt.²³

Die Breitenwirkung des *Nation Brand*-Konzepts beruht nicht zuletzt auf dem von Anholt 2005 lancierten *Nation Brands Index* (NBI).²⁴ Dieser erhebt mittels Online-Befragungen bei rund 20 000 Personen aus 20 Ländern²⁵ die Stärke und die Attraktivität von 50 Länderimages²⁶.

22 Wang, Jian. Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation-branding. In: *Place Branding* (2006), Nr. 2, S. 32–42; Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 139; Anholt, *Competitive Identity*, S. 25–27.

23 Anholt, *Beyond the Nation Brand*; Anholt, *Places*, S. 6. Anholt spricht deshalb inzwischen eher von «*competitive identity*» als von «*nation brand*».

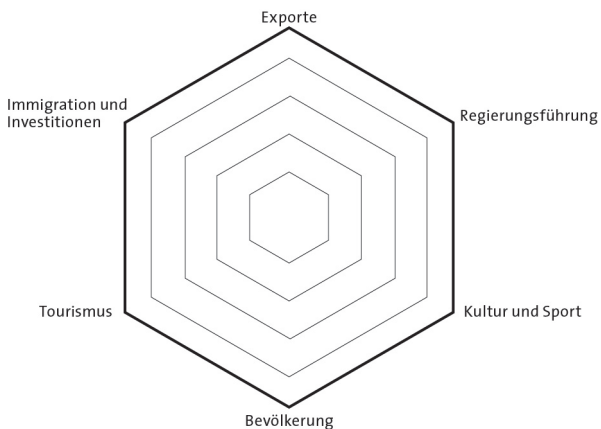
24 Informationen zum NBI, vgl. http://www.gfkamerica.com/practice_areas/roper_pam/nbi_index/index.en.html.

25 Die Umfragen werden in folgenden Ländern durchgeführt: USA, Kanada, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Russland, Polen, Türkei, Japan, China, Indien, Südkorea, Australien, Argentinien, Brasilien, Mexiko, Ägypten, Südafrika. Vgl. *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2009 Report: Prepared for Switzerland*. New York: GfK Roper, 2009, S. 6. Vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/Switzerland_2009_NBI_Report_08-31-2009.pdf.

26 Für eine Liste der Länder, deren Image erhoben wird, vgl. ebd. Diese Liste kann von Jahr zu Jahr leicht variieren.

Auf der Grundlage des *Nation Brand Hexagon* (vgl. Grafik 1) werden anhand von je drei bis fünf Fragen²⁷ folgende sechs Dimensionen abgefragt: 1) Exporte: Wie werden Produkte/Dienstleistungen eines Landes wahrgenommen und werden sie explizit gesucht bzw. gemieden? 2) Regierungsführung: Fragt nach der Beurteilung der Fairness und Kompetenz der jeweiligen Regierungen sowie nach dem Einsatz eines Landes für globale Themen wie Demokratie, Sicherheit, Armutsbekämpfung oder Umweltschutz, 3) Kultur und Kulturerbe: Analysiert die Wahrnehmung in den Bereichen Kultur und Sport, 4) Bevölkerung: Als wie freundlich, offen und kompetent wird die Bevölkerung eines Landes eingeschätzt? 5) Tourismus: Fragt nach der wahrgenommenen Attraktivität eines Landes als Tourismusdestination, 6) Investitionen und Immigration: Analysiert, inwiefern ein Land als attraktiver Lebens-, Arbeits- und Ausbildungsort gilt und wie die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen eingeschätzt werden.

Grafik 1: Das Nation Brand Hexagon²⁸



27 Eine Zusammenstellung der Fragen findet sich unter http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/Executiv_Summary_NBI_2010.pdf.

28 Anholt, *Places*, S. 26.

Der NBI gilt als anerkannter Vergleich von Länderimages, der seine Resultate in zugänglicher Form als Ranglisten präsentiert. Dabei gilt es jedoch gewisse Eigenschaften zu berücksichtigen. So gibt der NBI das Image eines Landes in der breiten Bevölkerung und nicht bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern wieder. Das Gesamtranking der Länder beruht zudem auf den nicht gewichteten Mittelwerten der sechs Dimensionen. Deren je nach Fragestellung gegebenenfalls unterschiedliche Bedeutung wird somit nicht berücksichtigt. Eine grosse Stärke des NBI liegt hingegen in der seit längerem konstanten Erhebungsmethode. Die Analyse des NBI über mehrere Jahre hinweg erlaubt somit, Veränderungen und Trends bei den Images der beurteilten Länder festzustellen.²⁹ Auch die Schweiz gehört zu den Ländern, deren Image der NBI ermittelt.

2 DAS IMAGE DER SCHWEIZ

Schokolade, Käse, Luxusuhren, Sauberkeit, Wohlstand, politische Stabilität, humanitäre Tradition: Das Image der Schweiz war – sowohl in der Fremd- als auch in der Selbstwahrnehmung – während Jahrzehnten konstant gut.³⁰ Insbesondere ab Mitte der 1990er-Jahre erhielt es jedoch einige Kratzer: Debatten um nachrichtenlose Vermögen, Swissair-Grounding, UBS-Debakel, Annahme der Minarettinitiative, die Libyen-Affäre und die anhaltende ausländische Kritik am Banken- und Finanzplatz und an der schweizerischen Steuerpraxis sind die Stichworte dazu. Die Angriffe auf die Interessen der Schweiz und die negativen Schlagzeilen in den ausländischen Medien häuften sich. Das Bild einer intakten Schweiz bekam Risse. Innenpolitisch wurde eine eigentliche Imagekrise diagnostiziert und verschiedentlich die Befürchtung geäussert, die Reputation der Schweiz nehme unwiderruflich Schaden, was sich negativ auf ihre aussenpolitischen Beziehungen und ihre Möglichkeiten zur aussenpolitischen Interessenwahrung auswirke. In den hiesigen Medien wurde einerseits das *Switzerland Bashing* kritisiert und mo-

29 Vgl. *Anbolt-GfK Roper Nation Brands Index 2009 Report: Prepared for Switzerland*. New York: GfK Roper, 2009, S. 4–8.

30 Bundesrat. Botschaft über die Neuorientierung und Verstärkung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO). 8. September 1999, S. 9576.

niert, die Schweiz werde an den Pranger gestellt bzw. sei von Neidern umzingelt. Andere Stimmen äusserten Verständnis und verwiesen darauf, dass Selbstbild und Fremdwahrnehmung der Schweiz schon länger nicht mehr kongruent seien.³¹

Was die Hypothese von einer tiefen, nachhaltigen Imagekrise der Schweiz betrifft, so geben die Resultate der verfügbaren Umfragen im Ausland derzeit Entwar-

nung.³² Sie zeigen, dass das internationale Gesamtimago der Schweiz

Das Image der Schweiz ist weltweit überdurchschnittlich gut.

nach wie vor weltweit überdurchschnittlich gut ist. Im *Nation Brands Index* 2011 liegt die Schweiz mit Rang 9 innerhalb der Top Ten (vgl. Tabelle 1).³³ Der *Country Brand Index* 2011/12 der Firma Futurebrand klassiert die Schweiz gar auf Platz 2.³⁴ Auch die Imagestudien, welche Präsenz Schweiz zwischen 2000 und 2009 in den USA, in Grossbritannien, Frankreich, Spanien, Deutschland, Japan und China in Auftrag gegeben hat, lassen den Schluss zu, dass die Schweiz in diesen Ländern nach wie vor über eine grundsätzlich gute Reputation verfügt.³⁵

- 31 Schweiz als schwarzes Schaf. In: *NZZ am Sonntag*, 14. Oktober 2007; Das Recht eines Volkes, seinen Ruf zu ruinieren: Innenpolitik im Widerspruch zu Diplomatie und Landeswerbung. In: *NZZ*, 22. Januar 2008; Frenkel, Max. Das Älpentrauma, In: *NZZ Folio*, Nr. 11/2008; Die Schweiz und ihre Neider. In: *NZZ*, 9. Oktober 2009; Das Image der Schweiz leidet. In: *Tagesanzeiger*, 29. Dezember 2009.
- 32 «Niemand will die Schweiz fertigmachen»: Gespräch über das Image der Schweiz. In: *Journal 21*, 15. Mai 2012.
- 33 NationBrandsIndex2011:DasImagederSchweizimAusland.Vgl.http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/2011_Executive_Summary_NBI_de.pdf
- 34 Vgl. http://www.futurebrand.com/wp-content/uploads/2011/11/2011_2012_FB_CBI_ENG.pdf.
- 35 Die Studien können auf der Website von Präsenz Schweiz heruntergeladen werden, vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=500>.

Tabelle 1: Die Top Ten des Nation Brands Index 2011

Rang	Land	NBI-Punkte
1.	USA	68,88
2.	Deutschland	67,85
3.	Grossbritannien	67,39
4.	Frankreich	66,96
5.	Japan	66,72
6.	Kanada	66,44
7.	Italien	65,58
8.	Australien	64,89
9.	Schweiz	64,86
10.	Schweden	63,87

Legende: Die NBI-Punkte sind ein Durchschnittswert der Bewertung eines Landes anhand der sechs Dimensionen des Nation Brands Index auf einer Skala von 1–100.

Eine etwas detailliertere Analyse dieser Untersuchungen erlaubt differenziertere Erkenntnisse. So ergaben die Imagestudien zunächst einmal, dass bei der Bevölkerung in den analysierten Ländern in einem vergleichsweise hohen Mass aktives Wissen über die Schweiz vorhanden war. Die Schweiz gehört damit zu den wenigen Ländern, die weltweit über ein bekanntes nationales Image verfügen.³⁶ Häufig wurden bei den Spontanassoziationen traditionelle geografische Merkmale (Berge, Schnee, Seen) und typische Produkte (Uhren, Schokolade, Käse) genannt. Aber auch das Thema Banken- bzw. Finanzplatz fand – teilweise mit negativen Untertönen versehen – häufig Erwähnung. Vor allem in den angrenzenden Ländern wurden bei der Frage nach spontanen Assoziationen auch politische Themen wie Neutralität oder politische Isolation genannt. Nach wie vor sind also die traditionellen, wohlbekanntesten Bilder der Schweiz in den Köpfen der Bevölkerung im Ausland sehr präsent – bis hin zu Heidi, dem Mädchen aus den Bergen.³⁷

Welche zentralen Ergebnisse lieferten die Länderstudien, wenn nicht nach spontanen Assoziationen, sondern nach spezifischen Dimensionen des schweizerischen Gesamtimages gefragt wurde? Auch wenn die Resultate in den jeweiligen Ländern naturgemäss unterschiedlich ausfielen,

36 *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index 2009 Report: Prepared for Switzerland*, S. 9f.

37 Für eine vergleichende Analyse der Länderstudien, vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/vergleichende_analyse_2008.pdf; Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 47–50.

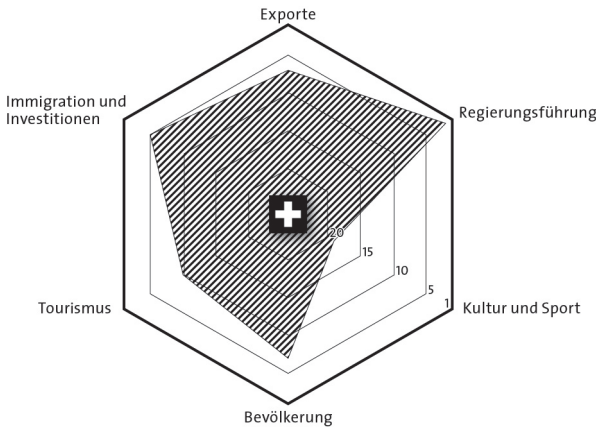
lassen sich doch gewisse generelle Resultate festhalten. Dimensionen und Eigenschaften wie politische Stabilität, hohe Lebensqualität, Attraktivität als Reisedestination, Einsatz für die Umwelt oder Herkunftsland von Produkten mit Weltklassequalität erhielten praktisch durchwegs hohe Bewertungen. Mehrheitlich kritisch wurden im Gegenzug der Innovationsgrad von Schweizer Produkten, die Unterstützung der Schweiz bei menschenrechtlichen oder humanitären Anliegen oder das moralische und verantwortungsbewusste Handeln von schweizerischen Firmen im Geschäftsleben beurteilt. Damit werden einige Vermutungen hinsichtlich des Images der Schweiz im Ausland bestätigt. Bemerkenswert und aufschlussreich sind aber gerade auch die Diskrepanzen zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung in Dimensionen wie dem humanitären Engagement der Schweiz³⁸ oder der Innovationsfähigkeit.

Aktuelle Erkenntnisse zur Wahrnehmung der Schweiz liefert der NBI 2011.³⁹ Liegt die Schweiz bei der Beurteilung des Gesamtimages auf dem guten 9. Platz von 50 abgefragten Ländern, so ergibt die Detailanalyse der sechs abgefragten Dimensionen des NBI, dass dieser 9. Gesamtrang aus einer Kombination von sehr unterschiedlichen Teilresultaten entsteht. Die Schweiz belegt in der Regierungsführung Platz 2, bei Investitionen und Immigration Platz 5, in den Dimensionen Exporte und Bevölkerung Platz 7, beim Tourismus Platz 10 und in der Dimension Kultur und Kulturerbe Platz 19 (vgl. Grafik 2). In positiver Hinsicht auffallend ist das herausragende Ergebnis im Bereich Regierungsführung, in negativer Hinsicht sticht die Aussenwahrnehmung der Schweiz in den Bereichen Kultur und Sport hervor. Generell kann festgehalten werden, dass die Schweiz in allen Dimensionen in den Top 20 von insgesamt 50 erhobenen Länderimages liegt.

38 Dieses auf den ersten Blick erstaunliche Resultat erklären die Verfasser der Studie damit, dass in den befragten Ländern unter humanitärem Engagement häufig ein breiteres Aktionsfeld als in der Schweiz verstanden wird (z.B. unter Einschluss der militärischen Friedensförderung) und die Schweiz deshalb keine hohen Werte in dieser Dimension erzielt. Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *Das Image der Schweiz im Ausland*, S. 64f; vgl. auch http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/vergleichende_analyse_2008.pdf.

39 Präsenz Schweiz. Nation Brands Index 2011: *Das Image der Schweiz im Ausland*. Vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=499>.

Nation Brand Hexagon 2011 für die Schweiz.⁴⁰



Was die Beurteilung durch spezifische Länder betrifft, so erzielte die Schweiz insbesondere in Deutschland, China und Russland hohe Bewertungen. Auch die Beurteilung in den USA (Rang 7) deutet einen Aufwärtstrend an (2009: Rang 10). Wieder Boden gut gemacht hat die Schweiz in der Türkei (Rang 6), wo sie im Nachgang zur Abstimmung über die Minarettinitiative 2010 vorübergehend deutlich schlechter eingestuft worden war (Rang 12).⁴¹ Die tiefsten Einschätzungen erhielt die Schweiz 2011 aus Italien und Ägypten.

Trotz Themen wie Banken- und Finanzplatz, Steuerstreit oder Minarettinitiative, die in jüngster Zeit innen- und aussenpolitisch grosses

Es ist nicht gerechtfertigt, bei jedem kritischen Medienbericht eine nationale Imagekrise heraufzubeschwören.

und bisweilen kritisches Medienecho ausgelöst haben, wird das Gesamtimage der Schweiz in den befragten Ländern also immer noch sehr hoch eingestuft.⁴² Dies ist insofern nicht überraschend, als dass Länderimages ge-

40 Präsenz Schweiz. *Nation Brands Index 2011: Das Image der Schweiz im Ausland*. Vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/2011_Executive_Summary_NBI_de.pdf.

41 <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=499>.

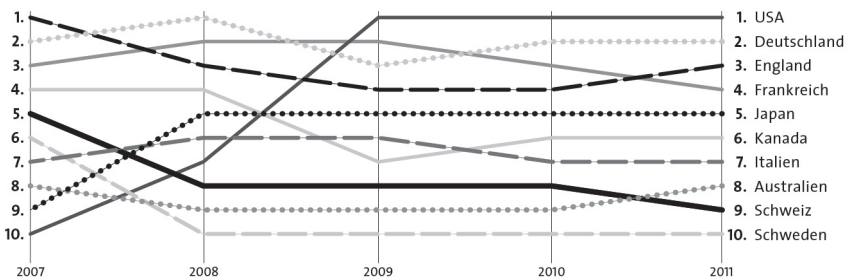
42 Für die Medienanalysen von Präsenz Schweiz, u.a. auch zu den Spezialthemen Minarettinitiative und Finanzplatz, vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=501>.

nerell eher träge sind und sich nur langsam verändern. Diese Robustheit von nationalen Images heisst zweierlei: Einerseits bedeutet die anhaltend gute Aussenwahrnehmung der Schweiz, dass es nicht gerechtfertigt ist, bei jedem kritischen ausländischen Medienbericht gleich eine nationale Imagekrise heraufzubeschwören. Häufig sind solche medialen Kampagnen kurzlebig und flauen verhältnismässig rasch wieder ab, ohne die solide und gut etablierte Reputation der Schweiz gravierend und langfristig zu schädigen.

Andererseits ist es jedoch wichtig, sich angesichts guter Umfragewerte nicht in falscher Sicherheit zu wiegen. Genauso wenig wie Einzeleignisse die nationale Reputation in der Regel nachhaltig beeinträchtigen, kann man Trends, die sich einmal etabliert haben, mit punktuellen Aktivitäten einfach wieder brechen. Vor diesem Hintergrund müssen insbesondere langfristige, graduelle Veränderungen, Entwicklungen in Themenbereichen, die für die Schweiz tendenziell an Wichtigkeit zunehmen, und der Wandel der Wahrnehmung in strategisch wichtigen Ländern bzw. Bevölkerungsgruppen genau überwacht werden.

In dieser Hinsicht müssen einige kritische Aspekte in Bezug auf das Bild der Schweiz im Ausland festgestellt werden. So unterliegt das Gesamtimage der Schweiz gemäss dem NBI einem leichten, jedoch kontinuierlichen Abwärtstrend und ist zwischen 2007 und 2011 um vier Ränge gesunken (vgl. Grafik 2).

Grafik 2: Rangliste des Nation Brands Index 2007–2011⁴³



43 Präsenz Schweiz. *Nation Brands Index 2011: Das Image der Schweiz im Ausland*. Vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/2011_Executive_Summary_NBI_de.pdf.

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung ebenfalls zu beachten ist, dass die jüngeren Generationen häufig ein skeptischeres Bild von der Schweiz haben als die älteren Generationen und dass auch Medienleute das Land tendenziell kritischer einschätzen als die breite Bevölkerung. Bei anhaltend kritischer Medienberichterstattung (z.B. zum Thema Finanzplatz) ist die Sorge berechtigt, dass sich dies mittelfristig spürbar negativ auf das schweizerische Image auswirken könnte.⁴⁴ Auch der Umstand, dass die Schweiz ausgerechnet bei der Innovationsfähigkeit und in Bezug auf die Leistungsfähigkeit in möglichen künftigen Schlüsseltechnologien im Vergleich zu anderen Dimensionen eher tiefe Bewertungen erhält, stellt einen potenziellen Risikofaktor für das Image der Schweiz dar.⁴⁵ Wichtig ist es mit Blick auf die aussenpolitische Strategie der Schweiz und deren betont universelle Ausrichtung zudem, der Perzeption der Schweiz in ihren strategischen Partnerstaaten spezifische Aufmerksamkeit zu schenken. Unverzichtbar für das strategische Reputationsmanagement der Schweiz im Ausland bleibt deshalb ein konsequentes und systematisches Monitoring der Veränderungen des Bildes der Schweiz im Ausland. Dies ermöglicht es, potenziell nachteilige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

3 DIE SCHWEIZERISCHE LANDESKOMMUNIKATION

Die Sensibilisierung der Verantwortungsträger für den akuten Handlungsbedarf im Bereich des nationalen Reputationsmanagements und der Landeskommunikation war in der Schweiz in erster Linie eine Folge der Krise um die nachrichtenlosen Vermögen in den späten 1990er-Jahren. Im Nachgang dazu war die Ansicht weit verbreitet, dass man es verpasst hatte, diese Krise zu antizipieren, und dass man deren kommunikative Dimension sträflich unterschätzt hatte – zum Schaden der Schweiz und ihrer Reputation. Das Thema des Images der Schweiz im

44 Bideau, Nicolas. Editorial. In: Präsenz Schweiz (Hrsg.). *Newsletter*, Nr. 1/2012.

45 Steiner, Carina. *Positionierung der Schweiz als Cleantech Nation: Überlegungen zu Nutzen, Instrumenten und Institutionen*. Zertifikatsarbeit Universität Bern. Zürich: November 2011, S. 14. Vgl. http://www.kpm.unibe.ch/content/aus__weiterbildung/cemap/dateien/index_ger.html.

Ausland und der in diesem Zusammenhang notwendigen Kommunikationsmassnahmen gewann markant an Bedeutung.⁴⁶

Als direkte Folge davon nahm am 1. Januar 2001 mit Präsenz Schweiz diejenige Organisation ihre Arbeit auf, welche sich um das Image der Schweiz kümmern und künftige Krisen antizipieren und abwenden sollte. Präsenz Schweiz wurde zunächst als dezentrale Verwaltungseinheit konzipiert, die nur administrativ dem EDA zugeordnet war. Sie rapportierte einer ausserparlamentarischen Begleitkommission, in welcher staatliche, halbstaatliche und private Akteure Einsitz nahmen.⁴⁷

Bald stand jedoch nicht mehr nur das Image der Schweiz, sondern vermehrt auch Präsenz Schweiz selbst in der Kritik. Bemängelt wurden u.a. die zu geringe Wirksamkeit und Effizienz der Aktivitäten, die Kosten, die Doppelspurigkeiten und Kompetenzüberschneidungen mit anderen Organen wie Pro Helvetia, Schweiz Tourismus, der Aussenwirtschaftsförderungsstelle OSEC oder den verschiedenen Standortförderungsorganen auf Bundes- und Kantonsebene sowie in diesem Zusammenhang die mangelnde Kohärenz der Landeskommunikation und deren fehlende strategische Ausrichtung. Mehrfach gipfelten die Angriffe in der Forderung nach der Abschaffung der «PR-Agentur des Bundes».⁴⁸

Nachdem die immer wieder diskutierte Idee einer verstärkten Koordination – und allfälligen Zusammenlegung verschiedener in der Landeswerbung bzw. -kommunikation tätigen Bundesstellen an den spezifischen institutionellen Interessenkonstellationen und nicht zuletzt an

46 Bundesrat. Botschaft über die Neuorientierung und Verstärkung der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO). 8. September 1999; Matyassy, Johannes / Flury, Seraina. *Challenges for Switzerland's Public Diplomacy: Referendum on Banning Minarets. CPD Perspectives on Public Diplomacy* (2011), Nr. 4. Los Angeles: USC Center on Public Diplomacy, S. 8.

47 Der Kommission gehörte die Auslandschweizer-Organisation ASO, die Bundeskanzlei, der CH Jugendaustausch, Economiesuisse, das Staatssekretariat des EDA, das Bundesamt für Kultur (BAK), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Konferenz der Kantonsregierungen, OSEC, Pro Helvetia, die Schweizerische Bankiervereinigung, Schweiz Tourismus, SRG SSR idée suisse und die *Swiss Olympic Association* an. Vgl. Baumann, *Nation Branding Swiss Made*, S. 37; Die Schweiz verkaufen: Präsenz Schweiz – die Ausland-PR-Agentur des Bundes. In: *NZZ*, 15. Oktober 2002.

48 Sprecher, Margrit. Brainstorming im Säli. In: *NZZ Folio*, 4. März 2002, S. 28; Präsenz Schweiz – weder drin noch draussen. In: *NZZ*, 6. März 2003; Mörgeli, Christoph. Präsenz Schweiz: Aufhebung. 05.3516. Motion vom 28.9.2005; Blocher attackiert «Präsenz Schweiz». In: *NZZ am Sonntag*, 4. November 2007.

interdepartementalen Machtkämpfen gescheitert war, wurde die Geschäftsstelle von Präsenz Schweiz nach einer Reorganisation auf Anfang 2009 vollständig ins Generalsekretariat des EDA integriert. Die ausserparlamentarische Begleitkommission wurde aufgelöst.⁴⁹

Diese Entwicklung wurde von zahlreichen involvierten Akteuren als Rückschritt und Schmälerung der institutionellen Unabhängigkeit von Präsenz Schweiz interpretiert. Deren koordinative Aufgabe im Bereich der Landeskommunikation wurde durch die Abschaffung der Begleitkommission erschwert, da der institutionalisierte Einbezug der anderen zentralen Akteure der Landeskommunikation (z.B. SECO, OSEC, Schweiz Tourismus, Bundesamt für Kultur, Pro Helvetia etc.) in die Strategieentwicklung von Präsenz Schweiz wegfiel. Auch die vollständige Integration ins EDA war für deren Akzeptanz bei departementsexternen Stellen nicht förderlich.⁵⁰

Präsenz Schweiz ist jedoch nach wie vor eine zentrale Drehscheibe für das Reputationsmanagement des Bundes. Sie ist gemäss der Landeskommunikationsverordnung⁵¹ für die Umsetzung der Strategie der Landeskommunikation zuständig, die auf Antrag des EDA vom Bundesrat verabschiedet wird. Zur Erfüllung dieses Auftrags verfügt sie über ein Budget von rund 6,8 Millionen Schweizer Franken (2012), wobei für die Beteiligung an Grossanlässen wie an den Olympischen Spielen 2012 in London oder an der diesjährigen Weltausstellung in Yeosu/Südkorea teils substanzielle separate Kredite zur Verfügung stehen.⁵²

Im Juni 2012 hat der Bundesrat die Strategie der Landeskommunikation 2012–15 verabschiedet.⁵³ Welches sind ihre zentralen Inhalte und welches sind die wichtigsten Änderungen gegenüber der vorhergehenden Strategie 2010/11? Die Ziele der Landeskommunikation sind gemäss der neuen Strategie die durchdachte, planmässige und bedarfsgerechte Information über Anliegen und Positionen der Schweiz v.a.

49 Baumann, *Nation Branding Swiss Made*, S. 38f.

50 Ebd., S. 182–101.

51 Landeskommunikationsverordnung vom 12. Dezember 2008.

52 Vgl. Website Präsenz Schweiz, <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=5>.

53 Strategie der Landeskommunikation 2012–2015. Vgl. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/UEber_Praesenz_Schweiz/Strategie_der_Landeskommunikation_2012-2015.pdf.

hinsichtlich sensibler Themen, die kommunikative Hervorhebung der Stärken der Schweiz, der intensivere Einbezug neuerer Kommunikationsmittel, die Erhöhung der Kohärenz in der internationalen Kommunikation auf Bundesebene sowie der verstärkte Einbezug des Potenzials privater Akteure zugunsten der Landeskommunikation. Gegenüber der Vorläuferstrategie 2010/2011 hat damit vor allem die Forderung nach einer Erhöhung der kommunikativen Kohärenz und einer Verbesserung der Koordination auf Bundesebene an Gewicht gewonnen. Zu diesem Zweck wurde eine interdepartementale Begleitgruppe ins Leben gerufen. In den Hintergrund getreten ist die pauschale Förderung der Visibilität.

Unverändert bleiben die drei hauptsächlichen Zielgruppen der Kommunikationsaktivitäten im Ausland: die breite Öffentlichkeit, die Meinungsmacherinnen und -macher sowie die Medien. Doch während die Strategie 2010/11 noch fixe Schwerpunktländer definierte,⁵⁴ stellt die neue Strategie den Grundsatz der Universalität in den Vordergrund und macht die geografischen Prioritäten von den Schwerpunktthemen abhängig. Der Verweis auf die geografischen Prioritäten der aussenpolitischen Strategie 2012–2015 lässt jedoch keine markanten Verschiebungen bei den Schwerpunktländern erwarten.

Die neue Strategie der Landeskommunikation stellt die Themen ins Zentrum. Dabei priorisiert sie die Hervorhebung der schweizerischen Stärken und Chancen. Das Augenmerk soll nicht nur denjenigen Angelegenheiten gelten, welche im Ausland auf grosse Aufmerksamkeit, aber eher kritische Beurteilung stossen. Damit will man vermeiden, dass heikle Themen durch eigene Kommunikationsaktivitäten noch zusätzliche Aufmerksamkeit erhalten und einseitige Sichtweisen dadurch unabsichtlich verstärkt werden.

**Heikle Themen sollen
nicht durch eigene
Kommunikationsaktivitäten
noch zusätzliche
Aufmerksamkeit erhalten.**

54 Die Strategie 2010/11 definierte die Nachbarländer Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, Grossbritannien, die EU-Kapitale Brüssel sowie die USA und China als Schwerpunktländer der Landeskommunikation. Vgl. Strategie der Landeskommunikation 2010–2011. http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/UEber_Praesenz_Schweiz/Die_Strategie_der_Landeskommunikation_2011.pdf.

So soll etwa im Bereich der Finanz- und Steuerfragen die mediale Aufmerksamkeit vermehrt von überwiegend kritisch kommentierten Themen wie Finanzkriminalität und Bankgeheimnis weg- und auf positive Ansätze in den Bereichen internationale Kooperation, Finanzplatzstrategie und Umgang mit Potentatengeldern hingelenkt werden. Gegenüber der meist kritischen Wahrnehmung der Schweiz in Brüssel soll die Schweiz häufiger als interessante, innovative und solidarische Partnerin etwa in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Forschung positioniert werden. Und der bisweilen kritischen Aufmerksamkeit des Auslandes bei innenpolitischen Debatten über sensible Themen wie etwa Migrations- oder Ausländerthemen z.B. im Kontext von Abstimmungen soll mit einer aktiven Aufklärung über das politische System der Schweiz und die Funktionsweise der direkten Demokratie begegnet werden. Erfolgreich wurde dies im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Minarettinitiative vorexerziert.⁵⁵

Die Strategie definiert zudem Themenbereiche, die im Ausland auf positive, aber bis anhin eher geringe Aufmerksamkeit gestossen sind. Diese sollen kommunikativ weiterentwickelt werden. Beispiele dafür sind im Bereich Bildung, Forschung und Innovation die konstant guten Resultate der Schweiz in Rankings wie dem *Global Competitiveness Report des World Economic Forum* (WEF) oder das erfolgreiche duale Bildungssystem. Bei spezifischen Politikfeldern sieht man ungenutztes Kommunikationspotenzial z.B. in den Bereichen Verkehrspolitik (öffentlicher Verkehr/NEAT), Umweltpolitik, Gesundheits- und Sozialpolitik (Drogenpolitik, Sozialversicherungssysteme, medizinische Versorgung etc.) und Finanzpolitik (Finanzausgleich, Schuldenbremse). Ebenfalls stärker in den Dienst der Imageförderung will man die Vorzüge des politischen Systems der Schweiz (hohe Bevölkerungspartizipation, föderales System etc.) sowie das Engagement der Schweiz in den Bereichen humanitäre Hilfe (IKRK), Friedensförderung (Gute Dienste) und Entwicklungszusammenarbeit stellen. Schliesslich sollen wo möglich auch sportliche Erfolge bekannter Schweizer Sportlerinnen und Sportler, Jubiläen wichtiger Persönlichkeiten (Jean-Jacques Rousseau

55 Matyassy/Flury, *Challenges for Switzerland's Public Diplomacy*.

2012) und sich unerwartet ergebende Gelegenheiten zur Imageförderung genutzt werden.⁵⁶

Die Instrumente, welche der schweizerischen Landeskommunikation zur Verfügung stehen, können in zwei Kategorien unterteilt werden. Im Bereich Monitoring und Analyse geht es um die Erarbeitung der strategischen Grundlagen, die Identifizierung prioritärer Themen und um die Früherkennung von Imagekrisen. Zentrales Instrument ist die systematische Analyse ausländischer Leitmedien sowie sozialer Netzwerke. Im Bereich Information und Kommunikation besteht das Ziel darin, fachspezifische Inhalte auf eine dem Thema und dem Zielpublikum angemessene Art zu vermitteln. Dazu werden beispielsweise ausländische Delegationen relevanter Zielgruppen (z.B. Medienleute, ausländische Politikerinnen und Politiker, Mitarbeiter von US-Kongressmitgliedern) in die Schweiz eingeladen. Weiter werden Projekte und Veranstaltungen im Ausland durchgeführt, z.B. durch die schweizerischen Aussenvertretungen oder im Rahmen von Grossveranstaltungen wie den Olympischen Sommerspielen 2012 in London,⁵⁷ und passende Informations- und Promotionsmittel erarbeitet und den zuständigen schweizerischen Stellen zur Verfügung gestellt.⁵⁸

Die Aktivitäten der Landeskommunikation stützen sich auf die Marke Schweiz, welche von Präsenz Schweiz erarbeitet wurde. Sie dient als inhaltliche und visuelle Grundlage der Kommunikationsaktivitäten.⁵⁹ Bei den Inhalten wurden die Themenfelder Selbstbestimmung und Zukunftssicherheit als Kernthemen festgelegt, wobei die zentrale Herausforderung für die Kommunikation darin liegt, diese Konzepte mit Leben und Emotionalität zu füllen und mit charismatischen Persönlichkeiten zu verbinden. In der Tonalität der Landeskommunikation sollen sich die Werte Vertrauenswürdigkeit, Qualitätsbewusstsein und Authentizität widerspiegeln. Die Einheitlichkeit des äusseren Erscheinungsbildes soll durch ein klar definiertes Corporate Design gewährleistet werden.

56 Strategie der Landeskommunikation 2012–2015.

57 Vgl. <http://www.houseofswitzerland.org/de/about.html>.

58 Einen Eindruck vom breiten Spektrum der Aktivitäten von Präsenz Schweiz vermittelt deren Website, vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=538>.

59 Vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=488>.

Eine zentrale Herausforderung stellt die beabsichtigte Erhöhung der Kohärenz der Landeskommunikation gegenüber dem Ausland dar. Untersuchungen haben in diesem Bereich Defizite eruiert.⁶⁰ Für eine kohärentere Kommunikation ist eine verbesserte Koordination zwischen dem EDA und den verschiedenen Fachdepartementen zentral. Voraussetzung für eine einheitliche Kommunikation gegenüber dem Ausland ist allerdings eine vorgängige inhaltliche Abstimmung zwischen dem Aussendepartement und den thematisch federführenden Fachdepartementen. Häufig dürfte denn auch die Ursache für eine wenig kohärente

Eine zentrale Herausforderung ist die Erhöhung der Kohärenz der Kommunikation gegenüber dem Ausland.

Kommunikation weniger bei der Kommunikation selbst als bei den zugrundeliegenden inhaltlichen Differenzen liegen. Eine kohärente Kommunikation wird überdies auch

durch die föderalistische Struktur der Schweiz und die zahlreichen Standort- bzw. Tourismusförderungsorganisationen der Kantone und wirtschaftlicher Grossregionen erschwert, die häufig auf ihre partikulären Interessen ausgerichtete Strategien verfolgen.

Ein Schritt in die richtige Richtung ist die bereits erwähnte Etablierung einer interdepartementalen Begleitgruppe. Diese soll u.a. bei der Festsetzung der thematischen und geografischen Prioritäten der Landeskommunikation und bei der Weiterentwicklung der Kommunikationsstrategie mitwirken. Ob allerdings die zwischen Präsenz Schweiz und der Bundeskanzlei geteilte Leitung dieser Begleitgruppe ein gutes Vorzeichen für die Förderung der Kohärenz der Landeskommunikation darstellt, bleibt abzuwarten. Auch eine stärkere Abstimmung der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen resp. Grossregionen ist von diesem Instrument nicht zu erwarten, da die Kantone nicht in dieser Begleitgruppe vertreten sind.⁶¹

60 Baumann, *Nation Branding Swiss Made*, S. 87–98.

61 In dieser Begleitgruppe sind neben dem EDA folgende Bundesstellen vertreten: EDI: Bundesamt für Kultur (BAK), Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF); EJPD: Bundesamt für Migration (BFM); VBS: Generalsekretariat (GS); EFD: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF); EVD: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Kommission für Technologie und Innovation (KTI); UVEK: Bundesamt für Verkehr (BAV), Bundesamt für Umwelt (BAFU); EDA/EVD: Integrationsbüro (IB). Vgl. Strategie der Landeskommunikation 2012–2015.

Eher am Rand wird in der neuen Strategie das Thema behandelt, in welchem für die Landeskommunikation ebenfalls grosse Herausforderungen enthalten sind: die Kooperation mit privaten Unternehmen und Organisationen. Die Strategie 2012–15 bekennt sich lediglich zur Fortsetzung der Zusammenarbeit im Rahmen der existierenden *Public Private Partnership* (PPP) respektive der bestehenden Koordinationsgruppe Landeskommunikation.⁶² Offensichtlich ist, dass die Steuerungsmöglichkeiten der schweizerischen Landeskommunikation gerade bei der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund der begrenzten Rolle des Staates und der heterogenen Interessenlage der verschiedenen Akteure an ihre Grenzen stossen. Doch angesichts der zentralen Rolle, welche privatwirtschaftliche Unternehmen und deren Produkte und Dienstleistungen für die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland spielen, schlummert in einer besseren Sensibilisierung dieser Akteure für die Bedürfnisse der Landeskommunikation und ihrer zumindest fallweise stärkeren Einbindung beträchtliches ungenutztes Potenzial. Während der Bund dabei in gewissen Bereichen durchaus über direktive Kompetenzen verfügt – Stichwort «Swissness-Vorlage»⁶³ –, liegen die Hauptaufgaben von staatlichen Stellen wie Präsenz Schweiz bei der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren vor allem in der Sensibilisierung, der Koordination und evtl. der Kapazitätsbildung.

4 GRENZEN UND POTENZIAL DER LANDESKOMMUNIKATION

Auch nach der institutionellen Reorganisation von Präsenz Schweiz 2009 bleiben die Ausrichtung und die Organisation der schweizerischen Landeskommunikation innenpolitisch umstritten. Kritisiert werden z.B. die weiterhin existierende Überschneidung der Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstellen, die ungenügende Koordination und das Fehlen einer klar federführenden Sektion, die daraus entstehende Uneinheitlichkeit im Auftritt gegenüber der Aussenwelt, die mangelhafte Effizienz, die Kluft zwischen Anspruch und effektiver Wirkung,

62 Strategie der Landeskommunikation 2012–2015.

63 Bundesrat. Botschaft zur Änderung des Markenschutzgesetzes und zu einem Bundesgesetz über den Schutz des Schweizer Wappens und anderer öffentlicher Zeichen («Swissness-Vorlage») vom 18. November 2009, vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/8533.pdf>.

die zu starke Ausrichtung auf Eventkommunikation, das zu wenig entschlossene Abwehren von Angriffen auf die Interessen der Schweiz z.B. im Bereich des Finanzplatzes sowie die generell mangelhafte Krisenkommunikation.⁶⁴ Gewisse dieser Kritikpunkte sind ohne Zweifel berechtigt. Die neue Strategie der Landeskommunikation versucht denn auch, in einigen dieser Punkte Abhilfe zu schaffen.

Die vorangehenden Ausführungen haben aber auch deutlich gemacht, dass die geäußerte Kritik die begrenzten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der staatlichen Landeskommunikation zu wenig berücksichtigt und deren Wirkungsgewalt teilweise überschätzt. Eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten der staatlichen Landeskommunikation ist deshalb notwendig, um ihre Grenzen erkennen und gleichzeitig ihr Potenzial optimal ausschöpfen zu können.

Limitierend wirken mehrere Faktoren: Zunächst ist ein Land kein kommerzielles Produkt. Eine absolute Kontrolle über ein nationales Image ist weder möglich noch wünschenswert. Die Wahrnehmung der Schweiz wird durch eine kaum überblickbare Zahl von Akteuren, Produkten, Bildern, Ideen und Werten geprägt. Selbst Einzelpersonen beeinflussen die Perzeption der Schweiz, sei dies nun ein Roger Federer oder ein einzelner Schweizer Tourist im Ausland. Die Rolle des Staates und auch die staatliche Verantwortung für die Landesreputation sind damit – gerade in einer demokratischen, liberalen Gesellschaft – per se begrenzt. Jede und jeder trägt für das nationale Image ein Stück der Verantwortung. Deshalb ist eine völlige Kohärenz der Landeskommunikation illusorisch. Eine gewisse Einheitlichkeit des Auftritts gerade staatlicher Stellen ist sinnvoll und wünschenswert. Doch das Spannungsfeld zwischen staatlichen und privaten Akteuren lässt sich kaum vollständig auflösen, sondern nur – im Idealfall zum Vorteil beider Seiten – mildern.

Weiter sind Länderimages in der Regel relativ robust und verändern sich nur langsam. Es ist deshalb unrealistisch, von der Landeskommunikation kurzfristige Wunderlösungen bei Imageproblemen zu erwarten. Diese ist – abgesehen von der Krisenkommunikation – eher auf eine langfristige Wirkung ausgerichtet. Schliesslich können die Landeskom-

64 Baumann, *Nation Branding Swiss Made*, S. 91–96; In der Krise verstummt Präsenz Schweiz. In: *NZZ*, 31. März 2009; Das Dilemma der Schweizer Expo-Beteiligungen. In: *NZZ*, 30. Juni 2010.

munikation und ihre Botschaften nur so zweckmässig, überzeugend und authentisch sein wie die Inhalte und Werte, die ihr zugrunde liegen. Dafür ist in letzter Instanz die Landesregierung zuständig, insbesondere im Krisenfall.⁶⁵ Auf das

Verbesserungspotenzial des aussenpolitischen Krisenmanagements der Schweiz wurde schon verschiedentlich hinge-

wiesen.⁶⁶ Wer in aussenpolitischen Krisen nur die mangelhafte Kommunikation der Schweiz kritisiert, läuft deshalb Gefahr, den Sack zu schlagen, wenn man den Esel meint.

Die Berücksichtigung der Grenzen der Landeskommunikation schärft gleichzeitig den Blick für ihr Potenzial. Ein essenzielles Element der Landeskommunikation sind das Medien-Monitoring und die durchgeführten Image-Analysen. Deren Ergebnisse dienen der Antizipation heikler Themen und kommunikativer Chancen. Sie liefern wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung der inhaltlichen Botschaften, der thematischen und geografischen Prioritäten und der relevanten Zielgruppen und dienen zudem der aussenpolitischen Krisenprävention. Wegen der zahlreichen Einflussfaktoren auf die Medienberichterstattung und das Landesimage eignen sich Monitoring und Analysen jedoch nicht oder nur sehr begrenzt für eine Erfolgskontrolle der Landeskommunikation. Nicht alle Veränderungen können auf deren Aktivitäten zurückgeführt werden.

Eine potenzielle Stärke der Landeskommunikation ist die strategische Themenbewirtschaftung. Diese dient der Steigerung der Visibilität der Schweiz und dem langfristig ausgerichteten Aufbau bzw. der Pflege des Landesimages. Die Koordination der Aktivitäten der verschiedenen Akteure in diesem Zusammenhang, das Anstossen von Kooperationen sowie die Nutzung möglicher Synergien in der Kommunikation gehören – mit den obenerwähnten Einschränkungen – ebenfalls zu den Bereichen, in welchen die Landeskommunikation über Potenzial verfügt.

Die Landeskommunikation kann nur überzeugend und authentisch sein wie die Inhalte und Werte, die ihr zugrunde liegen.

65 Vgl. Landeskommunikationsverordnung vom 12. Dezember 2008.

66 Libyenaffäre: Nachbetrachtungen zum Schweizer Krisenmanagement. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 77, Juli 2010. Vgl. http://www.css.ethz.ch/publications/CSS_Analysen.

Voraussetzung für eine bessere Ausschöpfung desselben wäre aber in erster Linie eine Klärung der Kompetenzen der verschiedenen in die Landeskommunikation involvierten Akteure.

Das aktive Lancieren von Themen, die für die schweizerische Aussenwahrnehmung vorteilhaft sind, kann zudem auch mit dem taktischen Hintergedanken verknüpft werden, von heikleren Fragen abzulenken. Es ist damit auch ein Instrument der Krisenprävention. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass im Fall von verbalen Angriffen auf die Interessen der Schweiz ein permanentes Ausweichen auf «attraktivere» Themen weder aussen- noch innenpolitisch langfristig glaubwürdig und erfolgversprechend ist.⁶⁷

Die Landeskommunikation hat auch die Aufgabe, den Bundesrat in der Krisenprävention und der Krisenbewältigung kommunikativ zu unterstützen.⁶⁸ Auch hier besitzt sie grundsätzlich Potenzial. Das Hauptdefizit liegt einmal mehr auf der institutionellen und organisatorischen Ebene, d.h. in der Vielzahl der involvierten Akteure, der komplizierten Organisation und der dezentralen Kompetenzverteilung in der Landeskommunikation. Gerade in Krisensituationen ist eine eingespielte Top-down-Organisation mit klaren Kompetenzen matchentscheidend. Bei der jetzigen Struktur bestehen diesbezüglich gewisse Defizite. Als caveat muss angefügt werden, dass auch die beste Krisenkommunikation nicht alle Krisen verhindern kann. Aber sie kann dazu beitragen, diese zu mildern und den Schaden zu begrenzen.

Last but not least sind die Aktivitäten der Landeskommunikation im Bereich des Aufbaus und der Pflege von Beziehungen zu aktuellen und künftigen Meinungsmachern und Entscheidungsträgern von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit, sei dies in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Bildung, Forschung oder Kultur. Die Schwierigkeit bei solchen auf einen langfristigen Zeithorizont ausgerichteten Kommunikationsmassnahmen liegt darin, dass sie häufig nicht dem eher auf ein kurzfristiges Kosten-Nutzen-Schema ausgerichteten innenpolitischen Kontext entsprechen.

67 In der Krise verstummt Präsenz Schweiz In: *NZZ*, 31. März 2009.

68 Vgl. Artikel 2 der Landeskommunikationsverordnung vom 12. Dezember 2008.

SCHLUSS

«Der Weg, um einen guten Ruf zu erlangen, ist der: Bemühe Dich, derjenige wirklich zu sein, als den Du gerne wahrgenommen werden möchtest.»

Sokrates (469–399 v. Chr.)

Die Förderung des nationalen Images der Schweiz ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur aussenpolitischen Interessenwahrung. Ein starker und attraktiver *Nation Brand*, der die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland mit den Mitteln der *Public Diplomacy* positiv prägt und so ihre *Soft Power* erhöht, stellt im Kontext des globalen Konkurrenzkampfs um politischen Einfluss, wirtschaftliche Ressourcen und gesellschaftliche Attraktivität einen wichtigen Wettbewerbsvorteil dar. Ausgehend von dieser Prämisse, betreibt die staatliche Landeskommunikation das nationale Reputationsmanagement und setzt sich für ein positives Image der Schweiz im Ausland ein.

Die Möglichkeiten der staatlichen Landeskommunikation werden aber häufig überschätzt. Sie ist kein Wundermittel und nicht allmächtig, wie ihr dies die Kritik an ihren Aktivitäten und Ergebnissen bisweilen zu unterstellen scheint. *Erstens* ist es nicht in erster Linie eine Frage der Kommunikation, wie man vom Ausland wahrgenommen wird, sondern eine Frage der Identität, welche ein Land ausmacht und die z.B. in den effektiv vertretenen Werten, der eigenen Kultur und den verfolgten politischen Zielen zum Ausdruck kommt. Die Landeskommunikation kann wohl gewisse Elemente hervorheben und andere etwas kaschieren, sie kann aber nicht ein völlig von der eigenen Identität divergierendes Bild konstruieren.

Zweitens hat die staatliche Landeskommunikation keine absolute Steuerungs- und Kontrollhoheit über das Image der Schweiz. Angesichts der unüberblickbaren Zahl von Akteuren, Produkten und Bildern, welche die Wahrnehmung des Landes im Ausland beeinflussen, ist es eine Illusion, von der Landeskommunikation die Durchsetzung eines völlig einheitlichen, kohärenten Auftritts zu erwarten. Das diesbezüglich brachliegende Verbesserungspotenzial zu nutzen, ist jedoch wünschenswert.

Drittens bietet ein positives Image keine Gewähr dafür, dass man die eigenen aussenpolitischen Interessen auch effektiv durchsetzen kann. Auch diese Erwartung ist nicht realistisch. Das Ziel der Landeskom-

Die nationale Imageförderung ist beides: überschätzt und unverzichtbar.

munikation kann nur sein, die Rahmenbedingungen für die aussenpolitische Interessenwahrnehmung möglichst positiv zu beeinflussen. Dies ist im

Umfeld des verschärften internationalen Konkurrenzkampfs von zentraler Bedeutung. Die nationale Imageförderung ist deshalb beides: überschätzt und unverzichtbar.