

Die Schweizer Sicherheitspolitik zwischen Politik und Expertise

Book Chapter**Author(s):**

Hagmann, Jonas; Szvircsev Tresch, Tibor

Publication date:

2012

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-007564185>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

DIE SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIK ZWISCHEN POLITIK UND EXPERTISE

von Jonas Hagmann und Tibor Szvircsev Tresch

Wie und bei wem informieren sich Schweizer Politiker über sicherheitspolitische Belange? Wie und wo wird Fachwissen in den Politikbereich eingebracht? Basierend auf Fragebogendaten umschreibt und analysiert der vorliegende Beitrag aktuelle Praktiken der Wissensbeschaffung und Wissensbereitstellung im Bereich der Schweizer Sicherheitspolitik systematisch. Er zeigt dabei, dass Schweizer Sicherheitspolitiker sich einer Vielzahl von Informationsquellen bedienen, geschlossene Austauschkanäle jedoch klar bevorzugen und akademische, private und internationale Quellen vernachlässigen. Gleichzeitig beschreibt der Beitrag auch, wie die Bundesverwaltung eine zentrale Drehscheibenfunktion in der Bereitstellung und Vermittlung sicherheitspolitischen Wissens einnimmt. Mit seiner Auslegung des Wissenstransfers im Bereich der nationalen Sicherheit der Schweiz liefert der Beitrag eine empirische Grundlage, um das Zusammenspiel von Experten und Politikern zu diskutieren.

EINFÜHRUNG

Sicherheitspolitiker und Sicherheitsexperten¹ sind sich einig, dass die Schweizer Sicherheitspolitik von vermehrten Expertenbeiträgen profitieren könnte. Tatsächlich besteht ein Konsens darüber, dass die nationale Sicherheitsdebatte seit dem Ende des Kalten Krieges um einiges harziger und zirkulärer verläuft und dass sie von parteipolitischen Projekten stärker in Beschlag genommen wird als früher.² Seien es kontro-

* Die Autoren bedanken sich bei den Befragten für ihre freundliche Mitarbeit sowie bei Valentin Misteli und Res Marti für ihre Mithilfe bei der Datenauswertung.

1 Der Leserlichkeit willen wird in diesem Beitrag – auch in Anspielung auf die Dominanz männlicher Mitglieder in dem Politikbereich – nur die männliche Bezeichnung der befragten Akteure verwendet, wobei die weiblichen Befragten aber immer mit eingeschlossen sind.

2 Spillmann, Kurt / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2001.

verse Themen wie die Beschaffung von Kampfflugzeugen, militärische Auslandseinsätze oder grenzüberschreitende Polizeiabkommen – von einem stärkeren Einbezug von Fachpersonen in den Politikprozess erhoffen sich viele Akteure heute eine «pragmatischere» Sicherheitspolitik. Wohl oft wird unter einer solchen ganz einfach eine klar definierte und von weiten Kreisen getragene Sicherheitspolitik verstanden, eine Politik also, die sich vermehrt auf operative Aufgaben konzentriert und weniger stark zwischen Souveränitäts-, Europa- und Militärdebatten zerrieben wird.³

Wäre es tatsächlich sinnvoll, die Ansichten von Sicherheitsexperten vermehrt in Anspruch zu nehmen und in den Politikbereich einzubringen? Die Frage nach dem inhaltlich nützlichen und (staats-)politisch angemessenen Einbezug von Fachpersonen in die Politikformulierung birgt prinzipiell gewichtige demokratiepolitische Herausforderungen und lässt sich auch im Themenbereich Sicherheit aus wissenschaftlicher Perspektive nur schwer beantworten. Der Untersuchungsgegenstand wirft aber grundlegende Fragen nach den heutigen Wissensaustauschpraktiken von Politikern und Experten auf. Wessen Wissen und Ansichten konsultieren Sicherheitspolitiker tatsächlich, um sich über aktuelle Sicherheitsthemen eine Meinung bilden zu können? Wo und in welcher Form stellen Fachexperten ihr Wissen dem Politikbetrieb und der breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung und wie bewerten sie den Einfluss solcher Informationen? Und welche Formen des Wissensaustauschs sind gemäss Politikern und Experten für die politische Entscheidungsfindung besonders nützlich und einflussreich?

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, aktuelle Praktiken der Wissensbeschaffung und der Wissensbereitstellung im Bereich der Schweizer Sicherheitspolitik erstmals systematisch zu umschreiben und zu analysieren. Somit stellt der Beitrag die notwendige empirische Grundlage dar, um das Zusammenspiel zwischen Politik und Expertise überhaupt diskutieren zu können. Um diesen Wissenstransfer zwischen Politik und Expertise zu erfassen, stützt sich der Beitrag auf die Resultate einer zum Thema erstmals durchgeführten schriftlichen Befragung von Schweizer Sicherheitspolitikern und Sicherheitsexperten. Die Befragung wurde im

3 Haggmann, Jonas. Beyond Exceptionalism? New Security Conceptions in Contemporary Switzerland. In: *Contemporary Security Policy* 31 (2010), Nr. 2, S. 249–272.

Sommer 2011 durchgeführt und hatte zum Ziel, den Wissenstransfer von Experten zu Politikern zu untersuchen.⁴

Der Beitrag ist in fünf Teile und ein Schlusswort gegliedert. Der erste Teil des Beitrags erklärt kurz das methodische Vorgehen der Datenerhebung und zeigt, wie sowohl Politiker als auch Experten einen stärkeren Einbezug von Fachwissen wünschen. Der zweite Teil untersucht die sicherheitspolitische Wissensbeschaffung durch Sicherheitspolitiker. Er analysiert, welche Formate Mandatsträger benutzen, um sich über sicherheitspolitische Sachverhalte zu informieren, wessen Wissen sie besonders regelmässig und wessen Ansichten sie nur selten einholen. Der dritte Teil des Beitrags fokussiert auf Fachpersonen ausserhalb des formellen Politikbetriebs und beschreibt, wie Schweizer Sicherheitsexperten ihr spezialisiertes Wissen mit einer breiteren Öffentlichkeit – Zeitungslesern, Politikern, Parteien, Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, Studierenden, Veranstaltungsbesuchern usw. – teilen.

Der vierte Teil bespricht subjektive Experteneinschätzungen der politischen Relevanz einzelner Wissensaustauschkanäle, wobei zwischen dem indirekten Einfluss auf die Politik über den Umweg der öffentlichen Debatte einerseits und dem direkten Einfluss auf einzelne Politiker andererseits unterschieden wird. Der fünfte Teil des Beitrags schliesslich stellt die beiden idealtypischen Gruppen «Politiker» und «Experten» in Beziehung zueinander. Er beschreibt, wo und in welchem Umfang sich die politische Wissensnachfrage und das fachspezifische Wissensangebot im Bereich Sicherheitspolitik decken und wo sie sich verfehlen. Zudem untersucht er, ob Experten auf der einen und Politiker auf der anderen Seite die politische Einflussstärke einzelner Kommunikationsmittel übereinstimmend oder unterschiedlich einschätzen. Das Schlusswort diskutiert das Zusammenspiel zwischen Mandatsträgern und Fachpersonen in der Schweizer Sicherheitspolitik und thematisiert den Wunsch nach vermehrter Expertenkonsultation.

4 Transfers in die entgegengesetzte Richtung von Politikern hin zu Experten wurden somit nicht erfasst. Das bedeutet, dass der sicherheitspolitische Wissensaustausch in dieser Untersuchung nicht ganzheitlich nachgezeichnet wird.

1 METHODE, DATENBESCHREIBUNG UND DEBATTENEINSCHÄTZUNG

Welche sicherheitspolitischen Informationen nehmen Politiker in Anspruch? Welche Informationskanäle nutzen verwaltungsinterne und -externe Experten, um Schweizer Sicherheitspolitiker zu beraten? Wie schätzen Experten diese Informationskanäle in Bezug auf deren Wichtigkeit für die Meinungsbildung einzelner Politiker ein? Und erkennen Experten überhaupt diejenigen Informationskanäle, welche Politiker als am wichtigsten beurteilen? Der Fokus dieses Beitrags auf die Wissensvermittlung im Sicherheitsbereich ist auf eine weitgefassete Definition politischer Handlungen gerichtet. So beschränkt sich die Analyse nicht auf Formen formeller Einflussnahme wie die Teilnahmemöglichkeiten und Entscheidungsverfahren in parlamentarischen Ausschüssen. Vielmehr wird ein breiteres Feld politisch relevanter Interaktionsformen untersucht, wozu neben der Bereitstellung von Expertenwissen für offizielle Kommissionssitzungen auch Beiträge in verschiedenen Medien und wissenschaftlichen Zirkeln gehören. Dieser Ansatz ist Müller⁵ verpflichtet, der für den Bereich der Sicherheits- und Aussenpolitik die Bedeutung öffentlicher und geschlossener Kommunikations-, Informations- und Übermittlungsformen – neben Tagungen, Anhörungen und Gesprächen auch elektronische Korrespondenz – beim Transfer von Wissen und beim Vorbringen von Interessen betont. Der Ansatz entspricht ausserdem den neueren Methoden der internationalen Sicherheitsforschung, wonach politische Prozesse zunehmend auch anhand mikro-empirischer Analysen beleuchtet werden.⁶

Die vielfältigen Formen politischer Kommunikation und Interaktion zwischen Sicherheitspolitikern und Sicherheitsexperten wurden im Sommer 2011 anhand eines pilotierten, standardisierten und zweisprachigen (deutschen und französischen) schriftlichen Fragekatalogs erfasst. Die um Auskunft gebetenen Politiker und Experten wurden aufgrund formeller Kriterien bestimmt.⁷ Im Bereich der Politik wurde der Frage-

5 Müller, Harald. Policy Advice: Conditions for Success. In: Goetschel, Laurent (Hrsg.). *The Politics of Peace: From Ideology to Pragmatism?* Bern: swisspeace, 2011, S. 183–200.

6 Vgl. Daase, Christopher. Sicherheitskultur – Ein Konzept zur interdisziplinären Erforschung politischen und sozialen Wandels. In: *S+F Sicherheit und Frieden* 29 (2011), Nr. 2, S. 59–65. Hüllse, Rainer. «Kindergarten goes Bundeswehr»: Eine Mikroanalyse zur (Re-)Produktion von Sicherheitskultur im Alltag. In: *S+F Sicherheit und Frieden* 29 (2011), Nr. 2, S. 90–95.

7 Zu den Kriterien der Expertenforschung vgl. Brint, Steven. Rethinking the Policy Influence

katalog allen Mitgliedern der Sicherheitspolitischen und der Aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte und allen Vorstehern der kantonalen Polizei-, Sicherheits- oder Justizdepartemente zugestellt. Als Experten befragt wurden die Kommandanten kantonalen und grossstädtischer Polizeikorps, Mitarbeiter der Bundesverwaltung mit Führungs- und Fachverantwortung (Leiter und stellvertretende Leiter der sicherheitspolitisch relevanten Direktionen, Sektionen und Abteilungen aller Departemente und der Bundeskanzlei) sowie promovierte Wissenschaftler sicherheitspolitischer Institute (Genfer Zentren, swisspeace, *Center for Security Studies* der ETH Zürich, Kompetenzzentrum für Sicherheitswirtschaft und Technologie der Universität St. Gallen). Die gleichzeitige Befragung von Politikern und Experten ermöglicht eine Spiegelung der Ergebnisse und damit eine vertiefte Analyse.⁸

Von den 187 angeschriebenen Experten gaben 56 Auskunft (30%). Die Quote der durch Politiker beantworteten Fragebögen beträgt 37 von 99 (37%). Trotz der verhältnismässig begrenzten Erhebungszahl kann die übersichtliche sicherheitspolitische Community der Schweiz gewinnbringend beschrieben und die Strukturen und Tendenzen ihres Wissensaustauschs können erfasst und erklärt werden. Eine darüber hinausgehende analytische Auswertung der Umfrageergebnisse anhand parteipolitischer Profile oder einzelner Sachgeschäfte ist angesichts der spezifischen numerischen Rahmenbedingungen aber nicht möglich. So sind die Rückmeldungen der Vertreter der Schweizerischen Volkspartei und der Grünen zu wenig zahlreich, um das parlamentarische Gewicht dieser beiden Parteien angemessen spiegeln zu können. Somit bilden die eingegangenen Rückmeldungen die politischen Mehrheits- und Machtverhältnisse der Schweiz nur ungenügend ab. Ebenso kann die Schweizer Sicherheitspolitik hier nur ansatzweise nach thematischen Teilbereichen gesondert betrachtet werden. Eine Unterscheidung von Unterthemen wie Armeepolitik, Bevölkerungsschutz oder öffentlicher

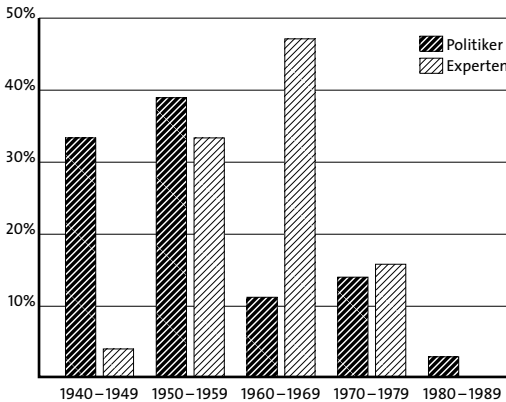
of Experts: From General Characterizations to Analysis of Variation. In: *Sociological Forum* 5 (1990), Nr. 3, S. 361–385; Freidson, Eliot. *Professional Powers*. Chicago: University Press of Chicago, 1986.

8 Eine erste, auf die Wissensbeschaffung der Politik ausgerichtete Auswertung des Datensatzes erfolgte bereits an anderer Stelle. Siehe Hagmann, Jonas / Szvircsev Tresch, Tibor. Der Staat weiss es am besten? Die Schweizer Sicherheitspolitik als verwaltungszentriertes Politikfeld. Arbeitspapier präsentiert am Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW) in Luzern, 2. Februar 2012.

Sicherheit kann nicht schlüssig vorgenommen werden, weshalb Sicherheitspolitik nachfolgend immer umfassend verstanden wird.

Von den erfolgreich befragten Sicherheitsexperten sind 95% männlichen Geschlechts. Bei den Sicherheitspolitikern sind es 73%. Die Gruppe der Experten ist zum Zeitpunkt der Umfragerhebung signifikant jünger (durchschnittlich 49 Jahre alt) als die Gruppe der Sicherheitspolitiker am Ende der Legislatur 2007–2011 (Durchschnitt von 55 Jahren, vgl. Grafik 1). Die ausgeprägte geschlechtsbezogene Verzerrung, das heisst der markante *gender bias* der sicherheitspolitischen Community in der Schweiz, bestätigt frühere Forschungsergebnisse.⁹ Das unterschiedliche Durchschnittsalter dürfte in erster Linie auf der Rekrutierung von Politikern und Experten anhand verschiedener fachlicher und biografischer Kriterien beruhen.

Grafik 1: Altersstruktur nach Jahrgang der befragten Politiker und Experten (N=93)



Die Rückmeldungen zeigen, dass der spezialisierte Austausch zwischen Politikern und Experten differenziert wahrgenommen und bewertet wird. So glauben bloss 12% der Experten, dass sich Sicherheitspolitiker ausreichend bei Experten informieren, und nur 14% sind der Meinung, dass Sicherheitspolitiker aktiv den Austausch mit Experten suchen. Ebenfalls nur eine Minderheit der Experten (31%) teilt die Auffassung,

⁹ Hagmann, Jonas. Räume der Unsicherheit: Konstruktion, Emanzipation und Exklusion durch Sicherheitspolitik. In: *Swiss Journal of Geography* 65 (2010), Nr. 3, S. 172–180.

dass sich Politiker von Expertenmeinungen anleiten lassen. Die Sicherheitsexperten sind aber ebenfalls der Meinung, dass sie selbst die Öffentlichkeit zu wenig informieren (62%) und dass die sicherheitspolitische Debatte von vermehrten Expertenbeiträgen profitieren könnte (93%).

Umgekehrt nehmen Sicherheitspolitiker die Beziehung zu Experten und den Zustand des spezialisierten Wissensaustauschs zum Teil ähnlich, zum Teil aber auch anders wahr. Jeweils 53% sind der Meinung, dass sie sich ausreichend bei Sicherheitsexperten informieren und auch aktiv den Austausch mit Experten suchen. Zudem sind 52% der Politiker der Ansicht, dass sie sich von Expertenmeinungen beeinflussen lassen, und 88% sind überzeugt, dass die sicherheitspolitische Debatte von vermehrten Expertenbeiträgen profitieren könnte. Somit zeichnen Fachleute ein kritischeres Bild der Interaktionen zwischen Sicherheitspolitikern und Sicherheitsexperten. Der gemeinsame Nenner liegt darin, dass sowohl Fachleute als auch Politiker einen stärkeren Austausch untereinander als klar wünschenswert erachten.

Sowohl Fachleute als auch Politiker erachten einen stärkeren Austausch untereinander als klar wünschenswert.

Nach diesen subjektiven allgemeinen Einschätzungen des Zusammenspiels von Politik und Expertise wird nachfolgend gezeigt, wie sich die befragten Politiker tatsächlich im Alltag über sicherheitspolitische Sachverhalte informieren, wie Experten in der Praxis effektiv über solche berichten, aber auch wie das Einflussvermögen einzelner Austauschformate subjektiv bewertet wird. Dazu wird zuerst die Informationsbeschaffung durch Schweizer Sicherheitspolitiker untersucht und aufgezeigt, wessen Wissensengaben über welche Kanäle konsumiert werden. Danach wird die Wissensbereitstellungspraxis der Fachpersonen beschrieben und es wird analysiert, welche Bedeutung sie diesen Wissenskanälen zumessen und was sie dazu motiviert, ihr Wissen in die sicherheitspolitische Debatte einzubringen. Zum Abschluss werden beide befragten Gruppen zueinander in Bezug gesetzt und die offensichtlichsten Überschneidungen und Asymmetrien in ihrem Zusammenspiel untersucht.

2 WISSENSBESCHAFFUNG DURCH SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIKER

Schweizer Sicherheitspolitiker sind, wie Politiker in anderen Themenfeldern auch, auf externes Fachwissen angewiesen. Denn ohne Wissen über sicherheitspolitische Sachverhalte und Interessenlagen können auch Sicherheitspolitiker keine Positionsbezüge und Politikentscheidungen formulieren. Im internationalen Vergleich sind Schweizer Mandatsträger tatsächlich besonders stark auf Wissensbeiträge von ausserhalb des formellen Politikbetriebs angewiesen, weshalb gelegentlich auch von einer «akuten Sachkundenot der Parlamentarier» gesprochen wird.¹⁰ Denn im Gegensatz zu anderen Politiksystemen basiert das Schweizer Parlament auf einem ausgeprägten Milizprinzip. Das bedeutet, dass die Politik für die meisten Schweizer Parlamentarier nicht mehr als einen Nebenberuf darstellt, eine Tätigkeit also, die es im Teilzeitpensum und nur mit minimaler Unterstützung durch persönliche Mitarbeiter zu erledigen gilt.¹¹ Gleichzeitig stellt Sicherheitspolitik selbst wiederum bloss einen Teilbereich all derjenigen Themen dar, auf die sich die Parlamentarier spezialisieren.

Doch von wem und aus welchen Quellen beziehen Politiker die notwendigen Informationen zu sicherheitspolitischen Themen? Wessen Fachwissen, Ansichten und Meinungen konsultieren sie und nehmen sie wahr? Grafik 2 systematisiert diese Bezugsquellen einzeln. Die links ausgewiesenen Mittelwerte zeigen, wie oft ein Format von der Gruppe «Politik» beansprucht wird, die in den einzelnen Balken rechts ausgewiesenen Färbungen machen die unterschiedliche Beanspruchung des Formats durch einzelne Politiker sichtbar.¹² Die visualisierten Befragungsergebnisse zeigen, dass Sicherheitspolitiker tatsächlich eine Viel-

10 Studienkommission Zukunft des Parlamentes. Schlussbericht. In: Bundesblatt II (1978), S. 996–1219. Zum Wissensproblem der Parlamentarier auch Frischknecht, Ernst. In drei Minuten ein Experte? Anforderungen an eine parlamentarische Dokumentation am Beispiel des Dokumentationsdienstes der Bundesversammlung. In: *Arbido* 1 (2010), S. 6–9.

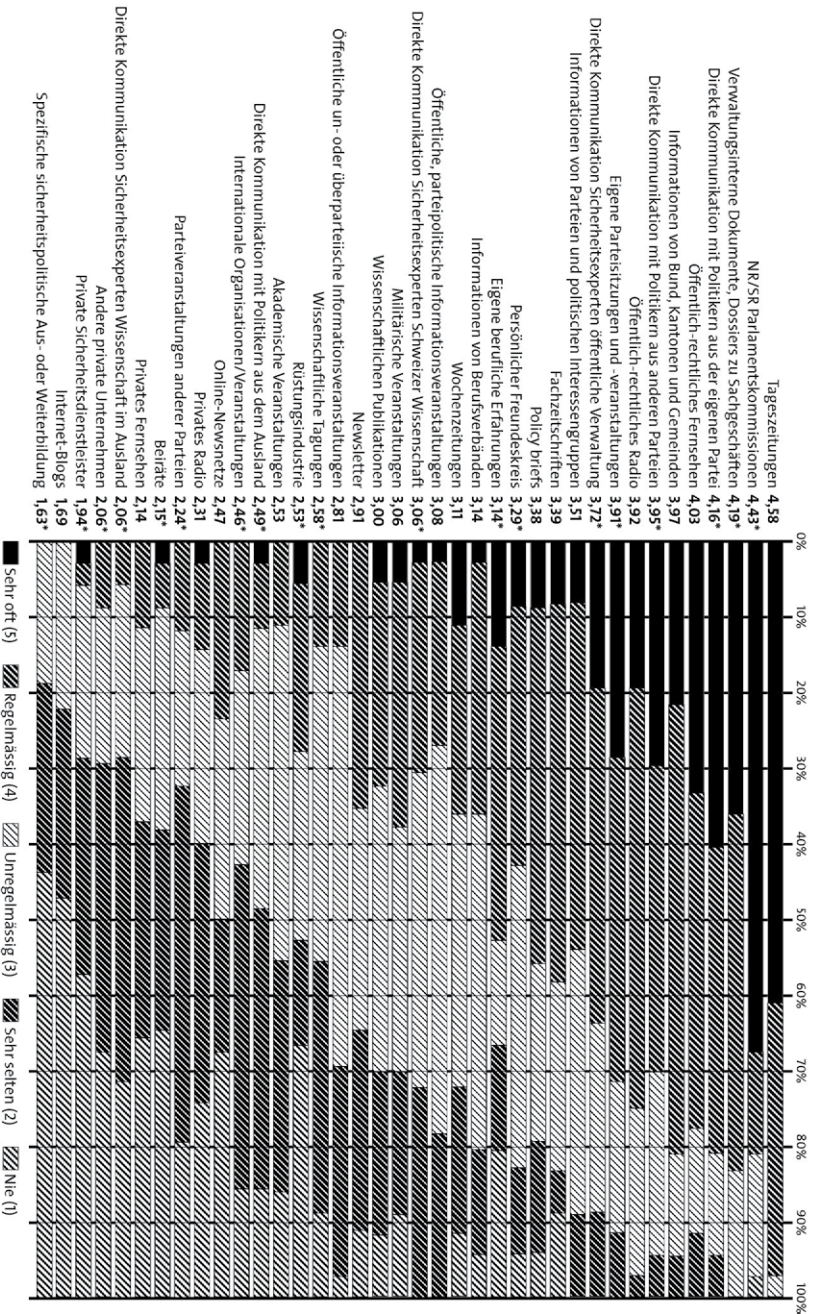
11 Vgl. Z'Graggen, Heidi / Linder, Wolf. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, 2004. Zum politischen System der Schweiz vgl. Kriesi, Hanspeter. *Le système politique suisse*. Paris: Economica, 1995, oder Armingeon, Klaus. Swiss Corporatism in Comparative Perspective. In: *West European Politics* 20 (1997), Nr. 4, S. 164–179.

12 Lesebeispiel: Die Politik bezieht «sehr oft bis oft» – Schnitt 4,58 – Informationen aus Tageszeitungen. Diese Praxis unterteilt sich in 62% der Politiker, die Tageszeitungen sehr oft, 34%, die Tageszeitungen oft und 4%, die Tageszeitungen unregelmässig lesen.

zahl von Wissensformaten konsultieren, um sich über aktuelle Themen der Schweizer Sicherheitspolitik zu informieren. So nehmen die Mandatsträger häufig Tageszeitungen, Sitzungen der Sicherheitspolitischen und der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat sowie verwaltungsinterne Dossiers in Anspruch. Auch werden die Ansichten von anderen Politikern der eigenen Partei und das Fachwissen von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung sehr regelmässig konsultiert, und es werden oft Informationen aus Parteiveranstaltungen und aus Bundespublikationen gewonnen, um in Sicherheitsfragen eigene Meinungen zu bilden.

Von sekundärer Bedeutung sind Fachzeitschriften, Kurzstellungnahmen (sogenannte *policy briefs*), aber auch der eigene persönliche Freundeskreis, öffentliche parteipolitische Veranstaltungen und, mit Einschränkungen, wissenschaftliche Publikationen. Klar am wenigsten beachten Politiker wissenschaftliche Tagungen, internationale Organisationen, private Sicherheitsdienstleister, das private Fernsehen und das private Radio. «Neue» respektive elektronische Medien – in vielen Arbeitsbereichen essenziell und gerade auch in Nordafrika und im Nahen Osten für die politische Mobilisierung ausschlaggebend – sind für die sicherheitspolitische Meinungsbildung der Schweizer Sicherheitspolitiker nachrangig. Dieser Umstand hat wohl nicht bloss mit der traditionellen Thematik, sondern auch mit dem fortgeschrittenen Durchschnittsalter der Mandatsträger zu tun.

Grafik 2: Wissensbeschaffung durch Schweizer Sicherheitspolitiker (N=37)¹³



13 Frage: «Aus welchen öffentlichen Quellen beziehen Sie Ihre Informationen zu sicherheitspolitischen Themen, und wie regelmässig nehmen Sie diese Quellen in Anspruch?» Quellen nach Mittelwerten dargestellt, nicht-öffentliche Quellen mit Stern versehen.

Das Wissensbeschaffungsverhalten der Sicherheitspolitiker nimmt sich somit – von den eher allgemeinen Inhalten von Tageszeitungen abgesehen – insgesamt überraschend behörden- und parteienzentriert aus, wird doch ein grosser Teil der konsultierten Quellen von Parlaments-, Bundes- und Parteiorganen bereitgestellt.¹⁴ Hinsichtlich des Einbezugs von Expertenwissen bedeutet dies, dass Politiker einer gewissen Kategorie von Fachpersonen, nämlich den Mitarbeitern der Bundesverwaltung, besonderes Gehör schenken. Im Gegensatz dazu werden Experten aus der Wissenschaft und der Privatwirtschaft, aber auch internationale Fachpersonen viel seltener konsultiert.¹⁵

Diese Strukturierung der Wissensbeschaffung der Politiker scheint auf verschiedenen kontextuellen Faktoren zu fussen. So stellt die Bundesverwaltung auch dank eingespielter Austauschmechanismen ihr Wissen den zuständigen Politikern ungefragt zu, so dass durchaus auch pragmatische Gründe für die Bevorzugung von Behördenwissen bestehen. Mehr noch scheint aber, dass Zugangsgründe die Wissensbeschaffungspraktiken der Politiker erklären können. So ist eine überproportionale Anzahl der von den Politikern als am häufigsten konsultierten und der von ihnen für die eigene Entscheidungsfindung als am einflussreichsten eingeschätzten Wissensformate einem geschlossenen Publikum vorbehalten. Informationen aus solch geschlossenen Quellen (in Grafik 2 mit einem Stern markiert), also beispielsweise interne Informationen aus den Parlamentskommissionen oder aus der Bundesverwaltung, werden von den Politikern tatsächlich als besonders präzise und objektiv bewertet.¹⁶

14 Ausführlicher zur Wissensbeschaffung der Schweizer Sicherheitspolitiker vgl. Hagmann / Szvircev Tresch, *Der Staat weiss es am besten?*

15 Diese Selektion von Ansprechpersonen spiegelt nicht zuletzt auch die subjektive Systematisierung des Expertenwesens einer früheren Untersuchung. Vgl. Hagmann, Jonas. Sicherheitspolitische Konzeptionen und Projektionen nationaler Experten. In: *Military Power Revue* 2 (2009), Nr. 3, S. 28–41.

16 Für eine ausführlichere Diskussion der hier besprochenen Resultate siehe wiederum Hagmann / Szvircev Tresch, *Der Staat weiss es am besten?*

3 WISSENSBEITRÄGE DURCH SCHWEIZER SICHERHEITSEXPERTEN

Spiegelt sich diese Wissensbeschaffung durch die Politik in der Wissensbereitstellung durch Experten? In der Befragung wurden die Experten aufgefordert anzugeben, wie oft sie sich in einem vorgegebenen Katalog von Informationsquellen äussern. Erfragt wurde somit die absolute Häufigkeit der Wissensbeiträge nach verschiedenen Formaten – ein Umstand, der die Verteilung der Expertenantworten zu respektive innerhalb einzelner Formate aussagekräftig macht, einen direkten Vergleich von Formaten aber nur mit starken Einschränkungen erlaubt.¹⁷ Die Resultate werden hier nach geschlossenen und offenen Formaten gesondert betrachtet. Grafik 3 weist die von den Experten angegebenen absoluten Häufigkeiten ihrer Wissensbeiträge in *geschlossenen Veranstaltungen* aus und zeigt, dass sich alle Experten mit Partnern aus der öffentlichen Verwaltung austauschen – kein Experte gab an, dies nie zu tun. Nur wenige Experten interagieren nicht mit einzelnen Sicherheitspolitikern und nehmen an keinen wissenschaftlichen Tagungen teil. Ebenfalls nur eine Minderheit der Experten interagiert nicht mit Kontaktpersonen innerhalb des VBS oder äussert sich nicht an internationalen Veranstaltungen. Auch Beiträge – wenn auch in geringer Zahl – für die Bundesverwaltung, andere private Unternehmen oder innerhalb der Polizei werden von einer knappen Mehrheit geleistet.

In allen anderen Informationskanälen, welche in Grafik 3 aufgeführt sind, werden von einer Mehrheit der Experten nie oder fast nie Beiträge geleistet. Dabei sticht hervor, dass Informationskanäle, welche

Die Vermutung wird bestärkt, dass in der Schweiz die Verwaltung eine zentrale Rolle spielt.

sich direkt an Politiker richten (NR/SR-Parlamentskommissionen, Parteiveranstaltungen), nur von einer Minder-

heit der Experten beliefert werden. Zudem zeigt sich hier, dass sich Verwaltungsexperten signifikant häufiger mit Sicherheitspolitikern, mit

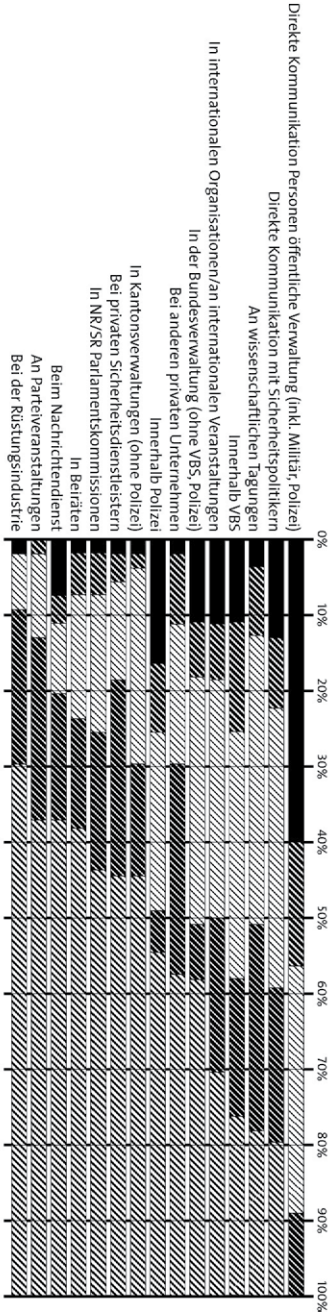
17 Die verschiedenen Formate sind in unterschiedliche Produktionssysteme eingebettet: Tageszeitungen beispielsweise erscheinen öfters als Fachzeitschriften und Beiträge für Zeitungen sind kürzer und schneller zu verfassen und zu veröffentlichen als Eingaben in begutachteten Fachzeitschriften. So sind im Gegensatz zu Verteilungen innerhalb eines erfragten Beitragsformats Vergleiche zwischen solchen Formaten nur mit Rücksicht auf diese ungleichen Publikationsdynamiken zu machen.

Parteivertretern und mit Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes (aus Kantonsverwaltungen, der Polizei oder der Bundesverwaltung) austauschen als ihre Kollegen aus der Forschung. Dies bestärkt die Vermutung, dass in der Schweiz die Verwaltung eine zentrale Rolle spielt und dass nicht alle Expertengruppen über den gleichen Zugang zu den geschlossenen, aber besonders wichtigen Kanälen der sicherheitspolitischen Wissensvermittlung verfügen.

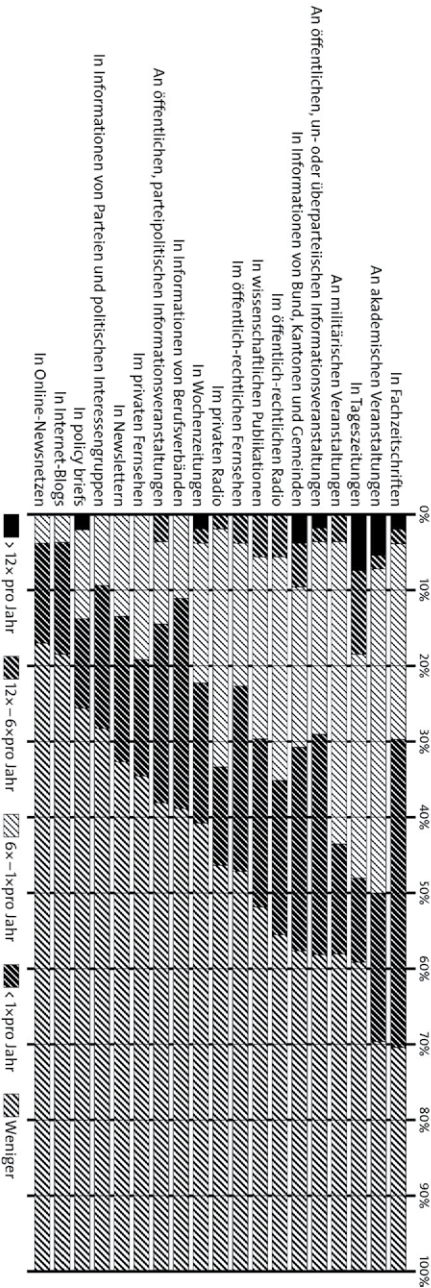
Die geringe Teilnahme der Experten an Sitzungen der Parlamentskommissionen steht nicht nur im Gegensatz zu den fast doppelt so stark ausgeprägten informellen Kontakten mit einzelnen Politikern. Auch erstaunt es, dass zwar fast 45% der Experten für Anhörungen oder für die Beratung von Parlaments- oder Bundesratsgeschäften an Kommissionssitzungen eingeladen wurden, dies aber nur gerade bei 7% regelmässig vorkommt. Dass derart wenige Experten regelmässig an Kommissionssitzungen teilnehmen, ist bemerkenswert, zumal die Umfrage sich nur an Verwaltungsexperten in leitender Funktion und an fortgeschrittene Forscher richtete. Als Erklärung kann allenfalls angeführt werden, dass hauptsächlich hochrangige Verwaltungsmitarbeiter die Departementsvorsteher an Kommissionssitzungen begleiten und dass aus der akademischen Forschung ebenfalls nur gerade die Leitungspersonen in solche Veranstaltungen eingeladen werden.

Um ihre Erkenntnisse der *Öffentlichkeit* zugänglich zu machen, nutzen die befragten Experten am häufigsten akademische Veranstaltungen und Fachzeitschriften (vgl. Grafik 4). Bei den nicht-wissenschaftlichen Kanälen werden am ehesten Tageszeitungen dazu eingesetzt, um Wissensinhalte zu vermitteln. Etwa sechs von zehn Befragten leisten zumindest über einen längeren Zeitraum hin gesehen in solchen Printmedien einen Beitrag. Weitere öffentliche Informationskanäle, die von einer Mehrheit der Experten bedient werden, sind in absteigender Reihenfolge militärische Veranstaltungen, überparteiliche Informationsveranstaltungen, Informationen zuhanden des Bundes und der Kantone, das öffentlich-rechtliche Radio und wissenschaftliche Publikationen. Bei allen anderen erfragten Informationskanälen sind die von Experten beigesteuerten Beiträge marginal.

Grafik 3: Expertenbeiträge in geschlossenen Veranstaltungen/Formaten (N=56)¹⁸



Grafik 4: Expertenbeiträge in offenen Veranstaltungen/Formaten (N=56)¹⁹



¹⁸ Frage: «Wo und wie oft treten Sie als Sicherheitsexpertin/-experte in geschlossenen Veranstaltungen auf?»

¹⁹ Frage: «Wo und wie häufig treten Sie in der Öffentlichkeit als Expertin/Experte für sicherheitspolitische Fragen auf?»

Auffallend ist, dass Experten diejenigen Informationskanäle, die von Verbänden und Privaten zur Verfügung gestellt werden, kaum berücksichtigen. Von vielen Experten wenig beliefert werden ausserdem internetbasierte Kommunikationskanäle (Newsletter, Blogs und Online-Newsnetze). Im Gegensatz dazu werden begutachtete (Fachzeitschriften, wissenschaftliche Publikationen, Tageszeitungen) und moderierte (Radiointerviews, akademische Veranstaltungen) Kanäle deutlich häufiger genutzt. Diese Diskrepanz dürfte teilweise in der Altersstruktur der Experten, aber auch in deren beruflicher Prägung durch akademische Qualifizierungsmerkmale begründet sein. Die Wissensbereitstellung ist nicht gleich verteilt, einige Experten sind in den Medien sehr präsent. Festzustellen ist weiter, dass in der Forschung tätige Experten signifikant häufiger als Verwaltungsexperten *policy briefs* erarbeiten. Die Gründe dafür liegen einerseits im zunehmenden Bemühen der Wissenschaft, sich in kurzen Stellungnahmen mitzuteilen, andererseits aber auch in der den Verwaltungsmitarbeitern teilweise auferlegten Aufforderung zur politischen Zurückhaltung. Wenig überraschend sind Forscher schliesslich auch öfter als Verwaltungsmitarbeiter Autoren wissenschaftlicher Publikationen.

4 RELEVANZ DES EXPERTENWESENS UND MOTIVATION DER FACHLEUTE

Bisher wurde beschrieben, wo und wie sich Politiker über sicherheitspolitische Sachverhalte informieren und wo und wie Experten sich dazu äussern. Doch welches sind die geeignetsten Kommunikationskanäle? Die Befragung erfasste, welche politische Relevanz die Experten den verschiedenen Formen der sicherheitspolitischen Wissensvermittlung subjektiv beimessen. Zudem eruierte sie, weshalb Experten ihr Wissen überhaupt der politischen Meinungsbildung zur Verfügung stellen.

4.1 POLITISCHE RELEVANZ DER EXPERTENBEITRÄGE

Die politische Meinungsbildung kann sowohl indirekt über die öffentliche sicherheitspolitische Debatte als auch direkt über persönliche Kontakte in der Politik beeinflusst werden. Für die *öffentliche Debatte* weisen die Experten dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen und Radio die

grösste Bedeutung zu, gefolgt von den Tages- und Wochenzeitungen. Nachgeordnet sind Informationen von Behörden, Parteien und Verbänden sowie Fachzeitschriften, wissenschaftliche Publikationen und Informationsveranstaltungen. Als wenig einflussreich betrachten die Experten neben *policy briefs*, Newslettern, Online-Netzwerken und Blogs akademische Veranstaltungen und private Radio- und Fernsehsender. Diese Einschätzung unterscheidet sich nicht wesentlich von der zahlenmässig geringen Bereitstellung von Wissensinhalten in diesen Formaten. Innerhalb der befragten Gruppe fällt allerdings auf, dass die in der Verwaltung tätigen Experten den privaten Fernseh- und Radiosendern eine grössere Bedeutung für die öffentliche Debatte beimessen als die Experten aus der Forschung. Diese bewerten dafür den Einfluss von *policy briefs* höher als ihre Kollegen im öffentlichen Dienst.

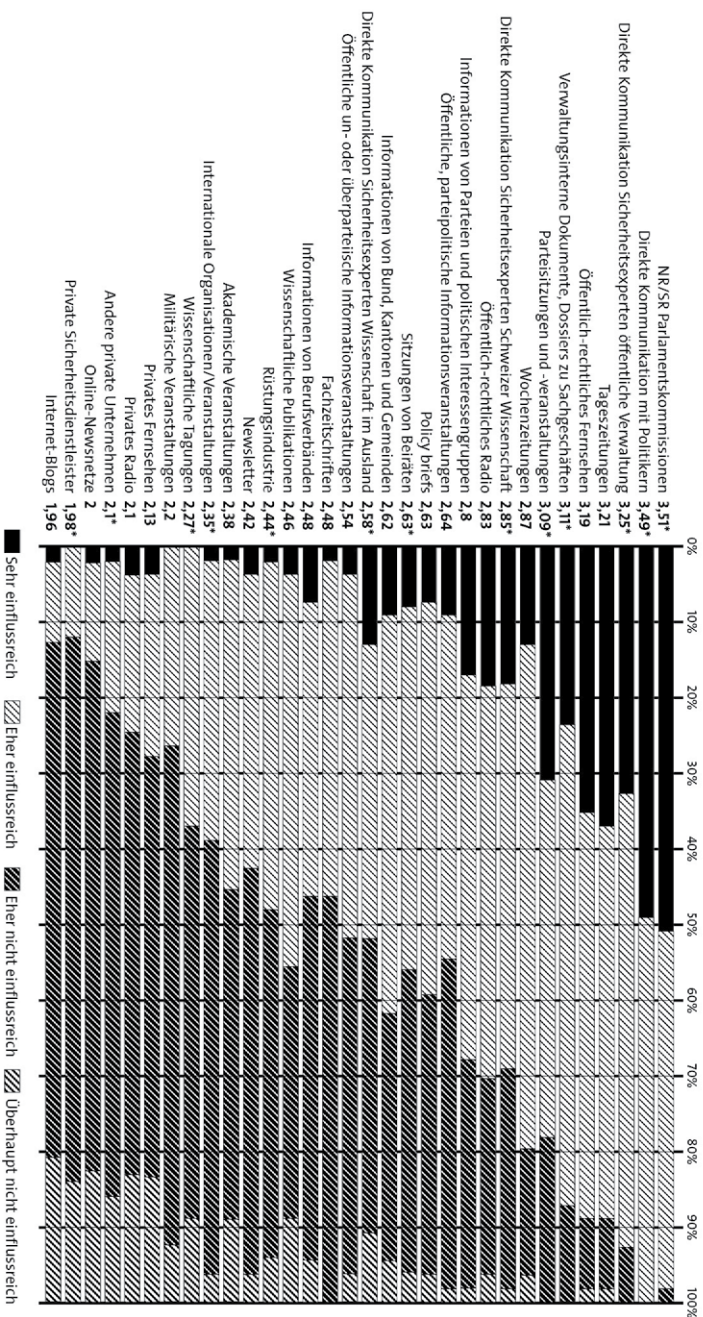
Die von Experten vermutete Einflussstärke der offenen Informationskanäle kann verschiedenen idealtypischen Wissensanbietern zugeordnet werden. Statt einzelne öffentlich zugängliche Informationsquellen gesondert zu bewerten, werden diese in vier Bereiche eingeteilt: Behörden, Parteien, Wissenschaft und Private. Eine zusammenfassende Darstellung zeigt, dass Experten allgemein zugängliche Informationen von Behörden als am einflussreichsten beurteilen, gefolgt von Informationen, welche die Parteien zur Verfügung stellen. Obwohl den Tages- und Wochenzeitungen, welche im Besitz von Privatpersonen sind, eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird, wird den «privaten» Informationskanälen gesamthaft – also gerade auch privaten Sicherheitsdienstleistern – eine geringere Bedeutung attestiert. Beinahe selbstkritisch messen die Experten den wissenschaftlichen Informationen, also ihren eigenen Produkten, die geringste Einflussmöglichkeit auf die öffentliche sicherheitspolitische Debatte bei.

Neben der Einschätzung des Einflusses auf die öffentliche Debatte ist in unserem Forschungszusammenhang die Wirkung von Informationsquellen auf die individuellen Politikentscheide von Politikern – und nicht auf die öffentliche Debatte – aber relevanter. Für die Beeinflussung der Meinungsbildung von individuellen Politikern hat in den Augen der Experten die Teilnahme an Kommissionssitzungen die grösste Bedeutung (für den geschätzten Einfluss geschlossener Formate – mit * markiert – siehe Grafik 5). Der direkte Austausch mit Sicherheitspolitikern sowie mit sicherheitspolitischen Experten aus der Verwaltung,

Tageszeitungen, das öffentlich-rechtliche Radio und Fernsehen, aber auch verwaltungsinterne Dokumente, Parteiveranstaltungen und Wochenzeitungen gelten hier als einflussreiche Informationskanäle. Geringere Bedeutung wird Web-Kanälen wie Blogs, privaten Formaten sowie akademischen Veröffentlichungen und Veranstaltungen beigemessen. Dabei attestieren in der Forschung tätige Experten akademischen Veranstaltungen allerdings einen grösseren Einfluss als dies in der Verwaltung tätige Experten tun. Auch das Gewicht verwaltungsinterner Dokumente und Parteiveranstaltungen wird von der Forschergruppe höher bewertet als von den Verwaltungsmitarbeitern. Grösseres Gewicht messen die Verwaltungsexperten dafür der Präsenz in internationalen Organisationen und an internationalen Veranstaltungen zu. Die Diskrepanz lässt sich einerseits mit dem eingeschränkten Zugang zu für einflussreich gehaltenen Vermittlungskanälen (z.B. Kommissionssitzungen) und andererseits mit der beruflichen Prägung (z.B. wissenschaftliche Publikationen und akademische Veranstaltungen) erklären.

Für die Beeinflussung der Meinungsbildung von Politikern hat in den Augen der Experten die Teilnahme an Kommissionssitzungen die grösste Bedeutung.

Grafik 5: Expertenbewertung der Informationskanäle für die Beeinflussung von Politikern (N=5)³⁰



20 Frage: «Welche öffentlichen wie auch geschlossenen Informationskanäle sehen Sie als besonders geeignet an, um sicherheitspolitische Entscheidungen von PolitikerInnen zu beeinflussen?» Quellen nach Mittelwerten dargestellt, nicht-öffentliche Quellen mit Stern versehen.

Die Einflussstärke der Informationskanäle auf Politiker kann, nach offenen und geschlossenen Austauschformaten differenziert, wiederum den vier idealtypischen Wissensanbietern zugeordnet werden. Die zusammenfassende Darstellung in Tabelle 1 zeigt, dass Informationen von Parteien wie auch Behörden allgemein als am einflussreichsten beurteilt werden. Dabei gewichten die Experten öffentliche und geschlossene Kanäle aber unterschiedlich: Bei den öffentlichen Quellen sind ihrer Meinung nach die Behörden am stärksten meinungsbildend, bei geschlossenen Quellen würden dagegen klar parteiinterne Informationen die Ansichten der Politiker am stärksten prägen.

Tabelle 1: Beeinflussung der Politiker – subjektive Experteneinschätzung (N=56)²¹

Wissensanbieter	Öffentliche und geschlossene Quellen	Einfluss öffentliche Quellen	Einfluss geschlossene Quellen
Parteien	2,91	2,66	3,29
Behörden	2,90	2,71	3,16
Wissenschaft	2,55	2,49	2,61
Private	2,36	2,40	2,29
Alle Quellen	2,61	2,52	2,74

Somit sprechen Experten der Wissenschaft und Privaten wiederum bloss nachrangigen Einfluss zu. Im Gegensatz zur Beeinflussung der öffentlichen Debatte rangieren die Erzeugnisse der Wissenschaft nun allerdings nicht mehr auf dem letzten Platz, sondern werden den Privaten vorgezogen. Bei wissenschaftlichen Produkten muss berücksichtigt werden, dass diese manchmal auch in der Verwaltung generiert und somit als Behördeninformationen betrachtet werden. In anderen Fällen stützt sich die Verwaltung auf wissenschaftliche Quellen, welche verarbeitet und den Politikern zur Verfügung gestellt werden. In diesem Sinne haben diese Expertenbeiträge ebenfalls Wirkung, allerdings auf indirektem Weg.

21 Frage: «Welche öffentlichen wie auch geschlossenen Informationskanäle sehen Sie als besonders geeignet an, um sicherheitspolitische Entscheidungen von PolitikerInnen zu beeinflussen?». Skala: 1 = überhaupt nicht einflussreich, 2 = eher nicht einflussreich, 3 = eher einflussreich, 4 = sehr einflussreich.

4.2 MOTIVATIONSLAGE DER FACHLEUTE

Eine kurze Übersicht über die Motive der Experten, ihre Erkenntnisse politisch fruchtbar zu machen, rundet die hier wiedergegebene Übersicht über das Expertenwesen ab. Diese Motive sind vielfältig und sowohl für die öffentliche als auch die nicht-öffentliche Informationsweitergabe ähnlich gelagert (siehe Tabelle 2). Dazu gehört die Gelegenheit, aufgrund von Spezialwissen auf wichtige Aspekte hinweisen zu können (offen: 83%, geschlossen: 89%). Das berufliche Selbstverständnis (83% bzw. 85%) und das Pflichtenheft (72% bzw. 91%) sind ebenfalls Motivationsfaktoren. Ausserdem sehen die befragten Experten in den geschlossenen Kanälen der Wissensvermittlung pragmatische und zielorientierte Dialogmöglichkeiten. Ebenfalls mehrheitliche Unterstützung finden die Vorgaben, dass die Experten die sicherheitspolitische Debatte beeinflussen und einen Beitrag zur Politikentwicklung leisten wollen, sowie der Aspekt, dass die Experten die Diskussion nicht ausschliesslich den parteipolitischen Programmen überlassen wollen.

Die von der Karriereplanung geprägten Beweggründe scheinen zweitrangig zu sein (37% bzw. 39%). Ebenfalls zweitrangig scheint der klassische «Staatsdiener-Effekt» zu sein, das heisst die Bringschuld gegenüber den Steuerzahlern. Im Vergleich zu den Verwaltungsexperten äussern sich in der Forschung tätige Experten seltener in öffentlichen Kanälen. Sie sehen von einer stärkeren Beteiligung an der öffentlichen Debatte ab, weil ihnen dies eher kein persönliches Anliegen ist oder weil sie eher fürchten, ihre Aussagen würden parteipolitisch missbraucht. Die Verwaltungsmitarbeiter hingegen wollen die Diskussion nicht parteipolitischen Erwägungen überlassen, da die Teilnahme an geschlossenen Kommunikationsformen ihrem beruflichen Selbstbild entspricht.

Tabelle 2: Motive der Experten, ihre Erkenntnisse weiterzugeben (N=56, Angaben in Prozent)

Ich beteilige mich an der öffentlichen Debatte, ich bin in geschlossenen Veranstaltungen aktiv	Öffentliche Debatte: völlig und eher einverstanden	Geschlossene Veranstaltungen: völlig und eher einverstanden
...weil ich mit meinem spezialisierten Wissen auf zentrale Aspekte hinweisen kann	83	89
...weil dies meinem professionellen Selbstverständnis entspricht	83	85
...weil dies zu meinem beruflichen Pflichtenheft gehört	72	91
...weil ich die Debatte beeinflussen und die Politikentwicklung vorwärts bringen möchte	70	66
...weil ich die Debatte nicht parteipolitischen Programmen alleine überlassen möchte	62	54
...weil ich dies dem Land / den Steuerzahlern «schulde»	41	37
...weil dies meiner beruflichen Entwicklung / meinem fachlichen Renommee dienlich ist	37	39

5 KONVERGENZEN UND ASYMMETRIEN IM SICHERHEITSPOLITISCHEN WISSENSAUSTAUSCH

Stellt man die idealtypischen Gruppen «Politiker» und «Experten» einander gegenüber, so zeigt sich, dass sich die Wissensnachfrage und das Wissensangebot im Bereich der Sicherheitspolitik teilweise decken und teilweise verfehlen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die subjektive Einschätzung der politischen Relevanz einzelner Wissensaustauschkanäle durch Politiker und Experten zwar überraschend stark übereinstimmt, sich in interessanten Punkten aber auch unterscheidet.

5.1 WISSENSBEANSPRUCHUNG UND WISSENSBEREITSTELLUNG

Die in der Schweizer Sicherheitspolitik vorherrschenden Wissensbeschaffungs- und Wissensvermittlungspraktiken entsprechen und ergänzen sich teilweise. So fällt auf, dass sowohl Politiker als auch Experten eine Vielzahl von Formaten in Anspruch nehmen, um sich über sicherheitspolitische Sachverhalte zu informieren respektive sich über solche Themen zu äussern. Auch wird deutlich, dass die Bundesverwaltung eine zentrale Funktion einnimmt. Nicht nur stellen die Behörden

für Mandatsträger eine sehr wichtige Anlaufstelle für sicherheitsrelevante Informationen dar – auch für verwaltungsexterne Experten ist der Austausch mit Mitarbeitern der Bundesverwaltung immens wichtig. Tatsächlich stellen die direkten Kontakte mit «Bern» für solche Fachpersonen das am regelmässigsten beanspruchte Wissensaustauschformat überhaupt dar, weit vor anderen Formaten wie beispielsweise Zeitungsbeiträgen, Publikationen oder Podiumsteilnahmen. Damit wird die wissenschaftliche Drehscheibenfunktion der Bundesverwaltung im Bereich Sicherheit eindrücklich unterstrichen.

Gleichfalls korrespondieren Praktiken der Wissensbeschaffung und der Wissensbereitstellung in der überraschend signifikanten Nichtberücksichtigung von privaten Quellen und Gesprächspartnern. Politiker beziehen äusserst selten sicherheitsrelevantes Wissen aus der Privatwirtschaft, und auch Fachexperten kommunizieren selten mit Akteuren aus dem privaten Sektor. Dies überrascht zum Teil. Zwar ist die nationale Sicherheit ein Handlungsfeld, das traditionell von staatlichen und staatsnahen Akteuren dominiert wird. Doch stellen im Rahmen der auch die Schweiz betreffenden «Privatisierung der Sicherheit» nichtstaatliche Sicherheitsdienstleister heute eine zunehmend zahlen- und umsatzstarke Branche dar.²² Zudem werden private Akteure zunehmend direkt mit nationalen Sicherheitsfunktionen beauftragt oder aber über *public private partnerships* in solche eingebunden, beispielsweise im Bereich des Schutzes «Kritischer Infrastrukturen» (z.B. Strom- oder Telekommunikationsnetze).²³

Politiker und Experten stimmen auch bei der Bewertung von geschlossenen und elektronischen Transferkanälen stark überein. Sowohl Politiker als auch Experten bewerten geschlossene, d.h. nicht allen Akteuren zugängliche und von der Öffentlichkeit nicht oder nur begrenzt einsehbare Wissenstransferkanäle als wichtig. Beide Gruppierungen teilen die Ansicht, dass beispielsweise direkte Kontakte mit einzelnen Parlamentariern oder Verwaltungsmitarbeitern oder Eingaben in die

22 Leander, Anna. The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies. In: *Journal of Peace Research* 42 (2005), Nr. 5, S. 605–622; Krahmhann, Elke. Conceptualizing Security Governance. In: *Cooperation & Conflict* 38 (2002), Nr. 1, S. 5–26.

23 Petersen, Karen Lund. *Corporate Risk and National Security Redefined*. London: Routledge, 2012.

Arbeiten und Unterlagen der Sicherheits- und der Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments für die tatsächliche politische Entscheidungsfindung besonders einflussreich sind. Dagegen beurteilen sowohl Politikern als auch Experten die sogenannten «Neuen Medien» als wenig relevant. Mandatsträger konsultieren in sicherheitspolitischen Fragen kaum elektronische Medien, und Sicherheitsexperten steuern selten über diese Kanäle ihr Wissen bei.

Sowohl Politiker als auch Experten beurteilen geschlossene, d.h. nicht allen Akteuren zugängliche Wissenstransferkanäle als wichtig.

Nebst diesen Übereinstimmungen unterscheiden sich die Konsultations- und die Wissensbereitstellungspraktiken der Politik und des Expertenwesens aber auch in wesentlichen Punkten. So wird Expertenwissen vergleichsweise selten in Printmedien vermittelt, während Politiker diese jedoch sehr häufig für ihre Informationsbeschaffung konsultieren. Auch nehmen Politiker besonders regelmässig direkte Kontakte mit anderen Politikern und insbesondere Informationen aus den spezialisierten Sicherheits- und Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments in Anspruch und sehen diese als besonders einflussreich an. Experten aber können ihre Ansichten nur sehr begrenzt solchen Formaten beisteuern. Ihr Zugang zu den relevanten Kommissionen von National- und Ständerat ist vergleichsweise schwach ausgeprägt, dafür kommunizieren sie öfters auf informeller direkter Basis mit Sicherheitspolitikern.

Dagegen zeigt sich das Expertenwesen wiederum international viel stärker eingebettet. Während Sicherheitspolitiker – trotz der geostrategischen Lage der Schweiz inmitten Europas und trotz der Schweizer Mitgliedschaft in internationalen Sicherheitsorganisationen wie den Vereinten Nationen (Uno), dem *Partnership for Peace*-Programm der Nato oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – kaum Wissen aus internationalen Quellen und Organisationen in Anspruch nehmen, tauschen Experten ihr Wissen regelmässig mit internationalen Partnern aus. Wenig überraschend publizieren Sicherheitsexperten ihre Resultate auch oft in wissenschaftlichen Zeitschriften oder präsentieren sie an wissenschaftlichen Veranstaltungen. Politiker konsultieren solche Formate allerdings nicht regelmässig. Zu

guter Letzt scheint auch ein signifikanter Unterschied in der Frequenz von Wissensbeschaffung und Wissensbereitstellung zu liegen. Politiker suchen häufiger sicherheitspolitische Inhalte in den von ihnen ausgewählten Quellen, als Experten diese Inhalte publizieren.

5.2 EINFLUSSEINSCHÄTZUNGEN EINZELNER BEITRAGSKANÄLE

Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen Politikern und Experten bestehen aber nicht nur in der materiellen Wissensbereitstellung und dem praktischen Wissenskonnsum. Es stellt sich auch die politisch relevante Frage, ob die von den Experten geschätzten *Einflussstärken* verschiedener Medien auf die Meinungsbildung der Politiker sich mit den Einschätzungen der Letzteren decken. Um diese Frage zu beantworten, wird in Tabelle 3 die von den Experten geäußerte subjektive Einschätzung der ebenfalls subjektiv empfundenen Wissensbewertung der Politiker gegenübergestellt. Dabei wurden die 32 Informationskanäle, welche in beiden Umfragen erhoben wurden, getrennt nach Experten und Politikern rangiert und anschliessend miteinander verglichen.²⁴ In Tabelle 3 nennt die erste Spalte die betreffenden Quellen. Die zweite Spalte gibt die Rangfolge bei den Experten betreffend die Stärke des Einflusses auf die Politiker wieder. Sie dient als Referenzbasis für den Vergleich. Die dritte Spalte zeigt die Rangfolge des subjektiv empfundenen Einflusses seitens der Politiker. Die vierte und letzte Spalte von Tabelle 3 vergleicht die Bewertungen und weist den Rangunterschied zwischen Experten- und Politikereinschätzung in Bezug auf die Relevanz zur Meinungsbildung der genannten Kanäle aus. Eine negative Zahl bedeutet hier, dass die Experten den Einfluss der jeweiligen Informationsquelle im Vergleich zum empfundenen Einfluss durch die Politiker überschätzen, eine positive Zahl zeigt an, dass die Experten den Einfluss als geringer beurteilen, als dies die Politiker tun.

24 Nur Aspekte, die beiden Gruppen zur Auswahl standen. Ausgeschlossen wurden somit die bei den Politikern zusätzlich erfragten Aspekte persönlicher Freundeskreis, eigene berufliche Erfahrungen, direkte Kommunikation mit Politikern aus dem Ausland, Parteiveranstaltungen anderer Parteien sowie spezifische sicherheitspolitische Aus- oder Weiterbildung.

Tabelle 3: Gegenüberstellung der Expertenmeinung betreffend Einfluss von Informationsquellen auf Meinungsbildung der Politiker und angegebene Wissensbeschaffung durch die Politiker (Experten N=56; Politiker N=37)

Wissensaustauschformate	<i>Rangfolge bei den Experten betreffend Stärke des Einflusses auf Politiker</i>	<i>Rangfolge bei den Politikern betreffend eigene Beeinflussung</i>	<i>Rangdifferenz Experten – Politiker</i>
NR/SR-Parlamentskommissionen*	1	1	0
Direkte Kommunikation mit PolitikerInnen (aus der eigenen und aus anderen Parteien)*	2	3	-1
Direkte Kommunikation mit SicherheitsexpertInnen aus der öffentlichen Verwaltung*	3	6	-3
Tageszeitungen	4	4	0
Öffentlich-rechtliches Fernsehen	5	7	-2
Verwaltungsinterne Dokumente, Dossiers zu Sachgeschäften*	6	2	4
Parteisitzungen und -veranstaltungen (eigene Partei)*	7	10	-3
Wochenzeitungen	8	17	-9
Direkte Kommunikation mit SicherheitsexpertInnen aus der Wissenschaft in der Schweiz*	9	11	-2
Öffentlich-rechtliches Radio	10	8	2
Informationen von Parteien und politischen Interessengruppen	11	13	-2
Öffentliche, parteipolitische Informationsveranstaltungen	12	22	-10
Policy Briefs	13	9	4
Sitzungen von Beiräten*	14	29	-15
Informationen von Bund, Kantonen und Gemeinden	15	5	10
Direkte Kommunikation mit SicherheitsexpertInnen aus der Wissenschaft im Ausland*	16	23	-7
Öffentliche un- oder überparteiliche Informationsveranstaltungen	17	21	-4
Fachzeitschriften	18	14	4
Informationen von Berufsverbänden	19	19	0
Wissenschaftliche Publikationen	20	12	8

Wissensaustauschformate	<i>Rangfolge bei den Experten betreffend Stärke des Einflusses auf Politiker</i>	<i>Rangfolge bei den Politikern betreffend eigene Beeinflussung</i>	<i>Rangdifferenz Experten – Politiker</i>
Rüstungsindustrie*	21	25	-4
Newsletter	22	20	2
Akademische Veranstaltungen	23	18	5
Internationale Organisationen/Veranstaltungen*	24	26	-2
Wissenschaftliche Tagungen*	25	16	9
Militärische Veranstaltungen	26	15	11
Privates Fernsehen	27	24	3
Privates Radio	28	27	1
Andere private Unternehmen*	29	32	-3
Online-Newsnetze	30	28	2
Private Sicherheitsdienstleister*	31	31	0
Internet-Blogs	32	30	2

Der Vergleich der beiden Rangfolgen generiert spannende Resultate. So beurteilen Experten und Politiker die Einflussstärke im Allgemeinen überraschend übereinstimmend. In 23 von 32 Fällen beträgt die Abweichung nicht mehr als vier Rangpunkte. Unter den zehn von den Experten als am wichtigsten eingeschätzten Kanälen zeigt sich nur bei den Wochenzeitungen eine Diskrepanz bei der Bewertung, und zwar dahingehend, dass Experten ihren Einfluss überschätzen. Diese allgemeine Kongruenz der wichtigsten zehn Kanäle scheint darauf hinzuweisen, dass sowohl Schweizer Sicherheitsexperten als auch Schweizer Sicherheitspolitiker sich ziemlich einig darüber sind, welche Wissensprodukte die tatsächliche Sicherheitspolitik am stärksten prägen.

Die Gegenüberstellung der beiden Rangfolgen zeigt aber auch Differenzen. Generell wurde seitens der Experten, im Vergleich zur eigenen Wahrnehmung durch die Politiker, der Einfluss von geschlossenen Veranstaltungen und Informationsquellen als zu bedeutend eingestuft. Vor allem der Einfluss von Sitzungen von Beiräten, die direkte Kommunikation mit Sicherheitsexperten aus der ausländischen Wissenschaft

und in geringerem Masse auch der Austausch mit der Rüstungsindustrie wurden von den Experten bei den geschlossenen Veranstaltungen überbewertet. Hingegen massen sie wissenschaftlichen Tagungen und verwaltungsinternen Dokumenten ein vergleichsweise zu geringes Gewicht bei. Bei den *öffentlichen Quellen* schätzen die Experten den Einfluss von Wochenzeitungen sowie von öffentlichen parteipolitischen wie auch überparteilichen Veranstaltungen als viel zu hoch ein. Indessen sind sich die Schweizer Sicherheitsexperten des Einflusses der Informationen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie des Einflusses militärischer Veranstaltungen auf die Meinungsbildung der Politiker nicht gewahr. Interessanterweise schätzten Experten den Einfluss ihrer eigenen Produkte – wissenschaftliche Publikationen und akademische Veranstaltungen – auf die Meinungsbildung zu gering ein.

Interessanterweise schätzten Experten den Einfluss ihrer eigenen Produkte auf die Meinungsbildung zu gering ein.

SCHLUSSWORT

Ziel dieses Beitrags war es, den Wissensaustausch zwischen Sicherheitspolitikern und Sicherheitsexperten erstmals empirisch aufzuarbeiten und die generierten Resultate zu beschreiben und miteinander zu vergleichen. Damit sollte nebst einem deskriptiven Beitrag und der erstmaligen Erschliessung dieses Themenkomplexes auch die notwendige empirische Grundlage geschaffen werden, um das Zusammenspiel zwischen Politik und Expertise überhaupt diskutieren zu können. Die Resultate der Untersuchung zeigen eine differenzierte Praxis des sicherheitspolitischen Wissensaustauschs in der Schweiz. So stehen sich in der Wissensvermittlung nicht nur Politiker und Experten als idealtypische Gruppierungen mit unterschiedlichen Konsultations- und Beitragspraktiken gegenüber – auch innerhalb der jeweiligen Segmente bestehen zum Teil signifikante Unterschiede, so beispielsweise aufseiten der Experten zwischen Verwaltungsmitarbeitern und Forschern.

Die tatsächlichen Gründe für diese Unterschiede bleiben allerdings Gegenstand der weiteren Forschung: Gründe für die Art und Weise, wie und woher Politiker ihr sicherheitspolitisches Wissen beziehen und

wo und wie Experten ihr Wissen einfließen lassen, können erst in einer erweiterten Forschungsanlage ausfindig gemacht werden. Zu erwarten ist, dass die Gründe auf verschiedenen Ebenen zu finden sind. Auf der Mikroebene wird beispielsweise das Wissenskonzums- und Wissensbereitungsverhalten einzelner Personen wohl nicht zuletzt in persönlichen Präferenzen begründet sein. So mögen gewisse Fachpersonen bekanntermassen aus individuellen Gründen ihre Arbeiten und Ansichten nicht ins mediale oder politische Rampenlicht rücken. Gleichzeitig gaben Politiker in informellen Gesprächen auch an, aus Routine ganz einfach diejenigen Quellen und Formate zu konsultieren, die ihnen von ihrer politischen Herkunft und ihrem persönlichen Werdegang her am nächsten liegen.

Gleichzeitig bestimmen auf der Makroebene verschiedene materielle Rahmenbedingungen, berufliche Zielsetzungen und soziale und politische Dynamiken die Handlungsfelder Politik und Expertise, und damit auch die hier identifizierten Wissensbeanspruchungs- und Wissensvermittlungspraktiken. So ist das Schweizer Parlament als Miliz organisiert, was die personellen Kapazitäten zur Informationsverarbeitung begrenzt. Auch ist der Politikbetrieb als solcher auf kurzfristige und tagesaktuelle Informationen ausgerichtet, was bedeutet, dass Sicherheitspolitiker eine Art von Wissen suchen, das sich praxisnah ausnimmt, sich für wenig komplexe Lösungsvorschläge anbietet und sich verschiedenen Interessen- und Wählergruppen eher einfach vermitteln lässt.²⁵ Im Gegensatz dazu ist das Expertenwesen auf längerfristige Zeithorizonte ausgerichtet. So fokussieren sich Experten in ihrer Arbeit vermehrt auf andauernde Prozesse und langfristige Analysehorizonte. Auch nimmt die publizistische Verwertung von Fachberichten oft viel Zeit in Anspruch. Zudem entwickelt sich das Expertenwesen selbst oft zu einem lebenslangen Berufsweg innerhalb einer äusserst engen, spezialisierten Peer-Gruppe, was unter anderem eine stärkere Ausrichtung auf internationale Netzwerke, Veranstaltungen und Wissensformate mit sich bringt.

Dies mögen nur einige der Gründe sein, wieso die Politik sich nicht gänzlich auf das Expertenwesen und das Expertenwesen sich nicht vollumfänglich auf die Politik ausrichtet. Gewisse Divergenzen zwischen

25 Keohane, Robert / Goldstein, Judith. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Wissensbeschaffung und Wissensvermittlung sind deshalb zu erwarten. Dennoch zeigen unsere Daten aber, dass sich Experten und Politiker im Schweizer Sicherheitsdialog gut ergänzen. Die Experten stellen Fachwissen in einer Vielzahl von Formaten bereit und die Politiker konsultieren auch die Mehrheit dieser verschiedenen Kanäle – wenn auch nicht immer mit ähnlicher Priorität und Frequenz. Auch besteht ein überraschend ausgeprägtes subjektives Verständnis unter Experten und Politikern darüber, welche Informationskanäle individuelle politische Entscheidungen am stärksten ansprechen. Nur in ausgewählten Fällen – bei der Bewertung von Beiräten, militärischen Veranstaltungen, Wochenzeitungen und wissenschaftlichen Tagungen und Publikationen beispielsweise – bestehen signifikante Missverständnisse zwischen den beiden Gruppierungen.

Bezogen auf die Frage, ob die Schweizer Sicherheitspolitik von vermehrten Expertenbeiträgen profitieren könnte, zeigt sich ein differenziertes Bild. Anstatt vermehrte Expertenbeiträge zu fordern, scheint es angezeigt, die beiden Gruppierungen über die tatsächlichen Wissensbereitstellungs- und Wissenskonsumpraktiken ihres jeweiligen Gegenübers

Ein optimierter Fachdialog allein wird nicht, kann nicht und soll aus staatspolitischer Perspektive auch nicht die Werte- und Weltvorstellungskonflikte zwischen verschiedenen politischen Lagern aufheben.

aufzuklären und bestehende Differenzen anzusprechen. Wenn Politiker umfassendere Kenntnisse darüber verfügten, wo und von wem Fachwissen geschaffen und verbreitet wird, und wenn Experten ein differenzierteres Bewusstsein dafür hätten, welchen politischen Einfluss welche Medien auf die Meinungsbildung der Politiker ausüben, dann könnte zwischen den Gruppierungen ein gewinnbringenderer Dialog geschaffen und innerhalb der Politik könnten besser informierte Debatten ermöglicht werden. Ob ein solcher Dialog der Schweiz aber schliesslich zu einer Sicherheitspolitik verhilft, die nicht länger zwischen Souveränitäts-, Europa- und Militärdebatten zerrieben wird – also ob ein optimierter Dialog zwischen Politik und Expertise tatsächlich auch die diskurstheoretischen Versprechen einer integrativen und gemeinschaft-

lichen Politikentwicklung erfüllen kann²⁶ –, bleibt jedoch eine andere Frage. Denn ein optimierter Fachdialog allein wird nicht, kann nicht und soll aus staatspolitischer Perspektive auch nicht die Werte- und Weltvorstellungskonflikte zwischen verschiedenen politischen Lagern aufheben.

26 Habermas, Jürgen. *Der philosophische Diskurs der Moderne. Zwölf Vorlesungen*. Frankfurt: Suhrkamp, 1985.