

# Bulletin 2012 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

**Edited Volume****Author(s):**

Wenger, Andreas; Trachsler, Daniel; Wyss, Marco; Hagmann, Jonas; Szvircsev Tresch, Tibor; Prior, Tim; Moser, Patricia; Weber, Mirija

**Publication date:**

2012

**Permanent link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000055370>

**Rights / license:**

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

**Originally published in:**

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

# BULLETIN 2012

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber:

Andreas Wenger und Daniel Trachsler  
Center for Security Studies, ETH Zürich

Das Bulletin sowie andere Publikationen des Center for Security Studies können über <http://www.css.ethz.ch> bestellt werden und sind dort auch im Volltext verfügbar.

Andreas Wenger und Daniel Trachsler (Hrsg.)  
Center for Security Studies der ETH Zürich

© 2012 ETH Zürich  
Center for Security Studies (CSS)  
Haldeneggsteig 4, IFW  
CH-8092 Zürich  
e-mail: [css@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css@sipo.gess.ethz.ch)

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung des Center for Security Studies.

Die im «Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik» wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autorinnen und Autoren dar.

Layout: Miriam Dahinden  
Schriftarten: The Sans und Adobe Caslon pro

ISSN 1024-0608  
ISBN 978-3-905696-38-7

# **BULLETIN 2012** ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK



## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 5

### AKTUELLE DISKUSSION

Peacekeeping in Afrika und die militärische  
Friedensförderung der Schweiz 9  
*von Marco Wyss*

Die Schweizer Sicherheitspolitik zwischen Politik und Expertise 39  
*von Jonas Hagmann und Tibor Szvircsev Tresch*

Nationale Imageförderung der Schweiz: überschätzt oder  
unverzichtbar? 69  
*von Daniel Trachsler*

Resilienz: Methodische und politische Herausforderungen  
eines sicherheitspolitischen Trendkonzepts 97  
*von Tim Prior und Jonas Hagmann*

### PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES

Das ISN im Dienst der sicherheitspolitischen Community 125  
*von Patricia Moser*

Die neue CSS-Website: informativ, übersichtlich und aktuell 135  
*von Mirija Weber*

Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren 143



## VORWORT

Die militärische Friedensförderung gehört zu den zentralen Aufgaben der Schweizer Armee. Der erste Beitrag im diesjährigen Bulletin beschreibt, wie sich Afrika zu einem Brennpunkt der internationalen *Peacekeeping*-Bemühungen entwickelt hat. Er zeigt auf, dass die Friedensförderung auf dem afrikanischen Kontinent trotz der verstärkten «Afrikanisierung» weiterhin auf die Unterstützung internationaler Akteure angewiesen ist. Auf dieser Basis argumentiert der Artikel, dass die neutrale Schweiz als Staat ohne Kolonialvergangenheit und macht- oder regionalpolitische Ambitionen gut geeignet wäre, vermehrt an der militärischen Friedensförderung mitzuwirken. So könnte sie gleichzeitig zur Friedensförderung in Afrika, zur Erhöhung ihrer eigenen Sicherheit und zur Steigerung ihres internationalen Ansehens beitragen.

Sowohl Politiker als auch Fachleute befürworten einen verstärkten Austausch im Bereich der Sicherheitspolitik. Der zweite Artikel geht auf empirischer Basis den Fragen nach, wie und bei wem sich Schweizer Politiker über sicherheitspolitische Themen informieren, über welche Formate Experten im Gegenzug ihr Fachwissen einbringen und ob diese beiden Gruppen die Wichtigkeit der verschiedenen Informationskanäle übereinstimmend oder unterschiedlich einschätzen. Bei den Resultaten stechen die Bedeutung geschlossener Informationskanäle und die zentrale Stellung der Bundesverwaltung im sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozess hervor.

Das Image der Schweiz im Ausland ist bemerkenswert gut, doch hat es in den letzten Jahren einige Kratzer abbekommen. Der dritte Beitrag analysiert vor diesem Hintergrund die Bedeutung der staatlichen Imageförderung für die aussenpolitische Interessenwahrung der Schweiz. Er zeigt, weshalb das staatliche Reputationsmanagement im Kontext eines wachsenden internationalen Konkurrenzkampfs zu einer unverzichtbaren Aufgabe geworden ist. Gleichzeitig warnt er davor, den Einfluss der Landeskommunikation auf das Image eines Landes zu überschätzen und zeigt die Grenzen und das Potenzial dieses aussenpolitischen Instruments auf.



Der vierte Artikel untersucht die methodischen und politischen Herausforderungen, die mit dem vielbeachteten sicherheitspolitischen Konzept der Resilienz verbunden sind. Er zeigt, dass die Methoden zur Messung und Erfassung von Resilienz wissenschaftlich noch wenig konsolidiert sind. Weiter argumentiert er, dass die Entwicklung einer Resilienzpolitik zwingend mit einer kritischen Debatte über die Rolle und die Verantwortung der betroffenen gesellschaftlichen Akteure einhergehen muss. In der Rubrik «Projekte des *Center for Security Studies*» werden abschliessend die Neuausrichtung des *International Relations and Security Network* (ISN) sowie die neue Website des *Center for Security Studies* (CSS) vorgestellt.

Wir wünschen allen Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre und danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge. Ein herzliches Dankeschön geht an dieser Stelle auch an Mirija Weber für den sprachlichen Feinschliff und das Lektorat sowie an Miriam Dahinden für das Layout.

Zürich, im Juli 2012

**Prof. Dr. Andreas Wenger**

Leiter

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zürich

**Dr. Daniel Trachsler**

Wiss. Mitarbeiter

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zürich

## AKTUELLE DISKUSSION



# PEACEKEEPING IN AFRIKA UND DIE MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG DER SCHWEIZ

von Marco Wyss

*Die militärische Friedensförderung gehört zu den Hauptaufgaben der Schweizer Armee und soll nach dem Sicherheitspolitischen und dem Armeebericht 2010 ausgebaut werden. Dieser Artikel zeigt auf, dass sich Afrika dafür besonders anbietet. Die Schweiz kann mit einem verstärkten militärischen Engagement in Afrika zu ihrer eigenen Sicherheit und ihrem internationalen Ansehen beitragen. Vor dem Hintergrund der «Afrikanisierung» der Friedensförderung in Afrika kann die Schweizer Armee den Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur unterstützen; insbesondere mit Beiträgen in den Bereichen der Kapazitätsbildung, der Sicherheitssektor-Reform, der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern und der humanitären Minenräumung. Die Schweiz ist nicht nur in militärischer Hinsicht für diese Aufgaben in Afrika besonders geeignet, sondern auch weil sie ein neutraler Staat ohne Kolonialvergangenheit und macht- und regionalpolitische Ambitionen ist.*

## EINLEITUNG

Die militärische Friedensförderung gehört gemäss dem schweizerischen Militärgesetz neben der Kriegsverhinderung und Erhaltung des Friedens, der Verteidigung sowie der Unterstützung der zivilen Behörden zu den Aufgaben der Armee.<sup>1</sup> Wegen des transnationalen Charakters von Bedrohungen können auch entfernte Krisen und Konflikte von sicherheitspolitischer Relevanz sein. Sofern ein Uno- oder ein OSZE-Mandat vorliegt und es aus Sicht der politischen Entscheidungsträger den Sicherheitsinteressen der Schweiz dient, kommen deshalb Angehörige der Schweizer Armee auch in friedenserhaltenden und -fördernden Missionen im Ausland zum Einsatz. In Zusammenarbeit

1 Art. 1, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), S. 1. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/5/510.10.de.pdf>

mit Streitkräften anderer Staaten oder internationalen und regionalen Organisationen kann die Schweiz dabei ihren Teil zur friedlichen Entwicklung von Konfliktregionen und zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit beitragen. Zudem ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Schweiz aus «realpolitischen und moralischen Erwägungen»<sup>2</sup> nicht abseits stehen kann, die humanitäre Tradition der Schweiz ein Engagement in der Gewalteinämmung nahelegt und die Armee von Auslandseinsätzen nicht nur profitiert, sondern auch für gewisse Aufgaben in der militärischen Friedensförderung besonders geeignet ist. Aufgrund dieser Überlegungen hält der Bundesrat im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 an der quantitativen und qualitativen Erhöhung der Kapazitäten für die militärische Friedensförderung fest.<sup>3</sup>

Im Einklang mit diesem Ziel beabsichtigt der Armeebericht 2010 bis Ende 2014 eine Kapazitätssteigerung auf 500 Armeeangehörige für die militärische Friedensförderung unter gleichzeitiger Erhöhung der finanziellen Mittel.<sup>4</sup> Bei der möglichen Verwendung dieser Kapazitäten sehen sowohl der sicherheitspolitische als auch der Armeebericht das Schwergewicht «bei der Entsendung von bewaffneten Kontingenten mit Konzentration auf die Bereiche Lufttransport, terrestrische Logistik- und Transportleistungen sowie spezifische Leistungen in Sanität, Nachrichtendienst und Sicherheit; von Kleindetachementen und unbewaffneten Einzelpersonen als Militärbeobachter, Staboffiziere und Ausbilder für den Kapazitätsaufbau der militärischen Friedensförderung vor Ort sowie zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern in die Zivilgesellschaft; von Experten in der humanitären Minenräumung, der Unterstützung der Sicherheitssektor-Reform und der sicheren Lagerung und Vernichtung kleiner und leichter Waffen bzw. Munition vor Ort».<sup>5</sup>

2 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 43. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>.

3 Ebd., S. 28, 43f.

4 Um diese Kapazität zu erreichen, müssten der Armee ungefähr 1000 Offiziere und Soldaten für Auslandseinsätze zur Verfügung stehen.

5 Armeebericht 2010 vom 1. Oktober 2010, S. 55, 63f. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/verteidigung.parsys.62529.downloadList.72287.DownloadFile.tmp/armeeberichtd.pdf>; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 44.

Diese Schwerpunkte und der Ausbau der militärischen Friedensförderung stehen in der Kontinuität der Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Kriegs.<sup>6</sup> In den letzten zwanzig Jahren, insbesondere seit der Jahrtausendwende, hat die Schweiz ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung ausgebaut. Das prominenteste Beispiel ist die *Swisscoy*; ein bewaffnetes Kontingent von über 200 Armeeangehörigen, das sich seit über zehn Jahren im Rahmen der von der Nato geführten *Kosovo Force* (KFOR) an der Stabilisierung des Kosovo und somit der Balkanregion beteiligt.<sup>7</sup> Gleichzeitig entsendet die Schweiz regelmässig Militärbeobachter und Stabsoffiziere in Uno-Missionen und engagiert sich in den Bereichen Kapazitätsbildung, *Security Sector Reform* (SSR) und humanitäre Minenräumung. Bei diesen numerisch kleineren, doch nicht unbedingt weniger effektiven Beiträgen zur militärischen Friedensförderung kommen auch vermehrt Einzelpersonen und Kleindetachements in Afrika zum Einsatz.<sup>8</sup>

Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 gehört Afrika neben dem Mittleren Osten und Zentralasien zu jenen Regionen, von denen durch die Folgeerscheinungen von Staatenzerfall – Flüchtlingsströme, unkontrollierte Migration, organisierte Verbrechen, Terrorismus etc. – eine indirekte Bedrohung für die Schweiz ausgehen kann.<sup>9</sup> Es ist deshalb im Interesse der Schweiz, sich an der Friedensförderung in Afrika zu beteiligen. Gleichzeitig kann die Schweiz ihre Solidarität mit dem krisengeschüttelten Kontinent zum Ausdruck bringen und eine aktive Rolle beim Aufbau der sich im Entstehen befindenden afrika-

**Es ist im Interesse der Schweiz, sich an der Friedensförderung in Afrika zu beteiligen.**

- 6 Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco. *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2010, S. 35–38.
- 7 Siehe Wyss, Marco. Is Kosovo the Beginning and the End? Swiss Military Peacekeeping. In: *Baltic Security and Defence Review* 13 (2011), Nr. 1, S. 51–70.
- 8 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). *Peace Support Factsheet*. 19. April 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsatz/peace/factsheet.html>.
- 9 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 15.

nischen Sicherheitsarchitektur spielen. Obwohl immer mehr Experten nicht zu Unrecht argumentieren, dass Afrika dank kontinuierlichem Wirtschaftswachstum und Demokratisierungsprozessen auf dem Weg in eine bessere Zukunft ist, sind weite Teile des Kontinents noch immer von Gewalt geprägt. Innerstaatliche und regional übergreifende Krisen und Konflikte verhindern weiterhin die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas.<sup>10</sup>

Die internationale und afrikanische Gemeinschaft hat der Gewalt jedoch nicht tatenlos zugehört und hat sich zunehmend für den Frieden eingesetzt. Dabei ist das *Peacekeeping*<sup>11</sup> die sichtbarste Antwort auf Afrikas Konflikte. Seit dem Ende des Kalten Kriegs haben Friedensoperationen in Afrika stark zugenommen – mehr als auf jedem anderen Kontinent. Auch wenn die Uno für die grosse Mehrheit der Operationen verantwortlich gewesen ist und somit der wichtigste Akteur in Afrika bleibt, hat sie in den letzten zwanzig Jahren Gesellschaft von regionalen und sub-regionalen Organisationen sowie einzelnen Staaten erhalten.<sup>12</sup> Neben der Europäischen Union (EU) versucht insbesondere die 2002 ins Leben gerufene Afrikanische Union (AU) innerhalb ihrer sicherheitspolitischen Ambitionen eine aktive Rolle in der Friedensförderung zu übernehmen.<sup>13</sup> Diese «Afrikanisierung» des *Peacekeepings* wird von der internationalen Gemeinschaft und verschiedenen Staaten unterstützt. Bei den Engagements von Gross- und ehemaligen Kolonialmächten ist es jedoch fraglich, ob diese vor dem Hintergrund des

10 Edward, Miguel. Africa Unleashed. In: *Foreign Affairs* 90 (2011), Nr. 6, S. 155–160; Müller, Matthias. Afrika als das neue Asien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27. Januar 2012; Jacobs, An. Africa's sore spot: Regional conflicts across the Middle and the Horn. In: Möckli, Daniel (Hrsg.). *Strategic Trends 2012: Key Developments in Global Affairs*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2012, S. 35–54.

11 Für das *Peacekeeping* oder Friedensoperationen verwenden wir hier die Definition von Alex J. Bellamy und Paul D. Williams: "Peace operations involve the expeditionary use of uniformed personnel (police and/or military) with or without UN authorization, with a mandate or programme to: (1) assist in the prevention of armed conflict by supporting a peace process; (2) serve as an instrument to observe or assist in the implementation of ceasefires or peace agreements; or (3) enforce ceasefires, peace agreements or the will of the UN Security Council in order to build a stable peace." Vgl. Bellamy, Alex J. / Williams, Paul D. *Understanding Peacekeeping*. 2. Auflage. Cambridge: Polity Press, 2010, S. 18.

12 Williams, Paul D. *War & Conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011, S. 184f.

13 Brosig, Malte. The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa. In: *International Peacekeeping* 17 (2010), Nr. 3, S. 327–342.

«neuen Wettlaufs um Afrika» nicht eher ihre nationalen anstelle von Afrikas Interessen verfolgen.<sup>14</sup>

Die Schweiz könnte hingegen als neutraler Kleinstaat ohne Kolonialvergangenheit einen glaubwürdigen Beitrag zum Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur leisten.

**Die Schweiz könnte einen glaubwürdigen Beitrag zum Aufbau der afrikanischen Sicherheitsarchitektur leisten.**

Um die Möglichkeiten für die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika aufzuzeigen, befasst sich der

erste Teil dieses Artikels mit den Akteuren, den Missionen sowie den Trends und Herausforderungen des *Peacekeepings* in Afrika. Der zweite Teil geht darauf aufbauend auf die historische und aktuelle militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika ein. Dabei werden zeigt Möglichkeiten aufgezeigt, wie dieses Engagement in Übereinstimmung mit der schweizerischen Sicherheitspolitik ausgebaut und vertieft werden könnte.

## 1 AFRIKA: DIE PEACEKEEPING-HAUPTBÜHNE

Seit ungefähr einem halben Jahrhundert ist der afrikanische Kontinent einer der wichtigsten Schauplätze von Friedensoperationen, nicht zuletzt wegen der Vielzahl von komplexen und langwierigen Konflikten. In dieser Zeit gab es mehr als sechzig Missionen in ungefähr zwanzig Ländern mit den verschiedensten Mandaten, Akteuren und Mitteln. Dabei entwickelte sich Afrika zu einem riesigen «Versuchslabor», in dem viele der heute gängigen Normen und Praktiken der Friedensförderung entstanden. Obwohl Afrika über lange Zeit hauptsächlich als Schauplatz für Friedensmissionen angesehen wurde, hat es sich in jüngster Zeit selbst zu einem engagierten *Peacekeeper* in der eigenen Region entwickelt.<sup>15</sup> Wenn man von der Uno-Mission infolge der Suez-Krise

14 Padraig, Carmody. *The New Scramble for Africa*. Cambridge: Polity Press, 2011; Southall, Roger / Melber, Henning. *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

15 Morin, David. Introduction: L'Afrique: théâtre et acteur des opérations de paix. In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lori-Anne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L'Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Editions, 2011, S. 11.



absicht, kam 1960 mit der umstrittenen *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) die erste Friedensoperation nach Afrika. Danach kamen bis gegen Ende des Kalten Kriegs keine Uno-Friedenstruppen mehr in dieser Region zum Einsatz. Während dieser Zeit gab es dennoch vier weitere *Peacekeeping*-Operationen; drei fanden unter der Ägide der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) statt<sup>16</sup> und für eine waren das Commonwealth und das Vereinigte Königreich verantwortlich.<sup>17</sup>

Erst mit dem Ende des Ost-West Konflikts nahm das *Peacekeeping* in Afrika und dem Rest der Welt stark zu. Befreit von den Antagonismen des Kalten Kriegs, bewilligte der Sicherheitsrat regelmässig Friedensoperationen. Mit der *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) in Namibia meldete sich die Uno 1989 in Afrika zurück. Doch mit den Katastrophen in Somalia, Bosnien und Rwanda erhielt das Interesse für die militärische Friedensförderung gegen Mitte der Neunzigerjahre einen herben Dämpfer. Dies führte zwischen 1993 und 1998 zu einem starken Rückgang der Uno-Missionen, und Organisationen wie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) oder die Nato wurden aktiv. Nach einer Phase der Introspektion erhielt das *Peacekeeping* mit den vielbeachteten Operationen im Kosovo und in Osttimor neuen Aufwind und die Uno versuchte es infolge des sogenannten Brahimi-Berichts<sup>18</sup> zu reformieren. Kurz darauf begannen auch die EU und die AU mit dem Aufbau eigener Kapazitäten zur Friedensförderung. Damit begann eine neue Phase, wobei sich Afrika zur *Peacekeeping*-Hauptbühne entwickelte.<sup>19</sup>

16 *Inter-African Force* – Zaire (1978–9); *OAU Peacekeeping Force I and II* – Tschad (1980; 1981–82).

17 *Commonwealth Monitoring Force* – Rhodesien/Zimbabwe (1979–80).

18 Der Bericht wird üblicherweise nach dem Vorsitzenden der für den Bericht verantwortlichen Kommission benannt, dem algerischen Staatsmann Lakhdar Brahimi. Für den Bericht siehe: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).

19 Adebajo, Adekeye. *UN Peacekeeping in Africa: From the Suez Crisis to the Sudan Conflicts*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011, S. 9–20; Bellamy/Williams, *Understanding Peacekeeping*, S. 71–152.

## 1.1 AKTEURE UND MISSIONEN

Obwohl die Uno innerhalb des letzten Jahrzehnts zusätzliche Unterstützung von regionalen und sub-regionalen Organisationen sowie einzelnen Staaten erhalten hat, bleibt sie der wichtigste Akteur in der afrikanischen *Peacekeeping*-Landschaft. Auch aus der Sicht New Yorks ist Afrika der Schwerpunkt in der Friedensförderung geblieben. Seit der Jahrtausendwende haben die Operationen in Afrika 70 Prozent der gesamten Uno-Friedenstruppen absorbiert. Die Kosten für diese Operationen belaufen sich für die Uno auf über 30 Milliarden US\$. Diese erneute Expansion begann 1999 mit der Genehmigung von zwei Missionen: der *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL) und der *Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC). Auch wenn diese beiden Operationen nur Teilerfolge vorweisen konnten und bald die Rede von Überdehnung war, stieg die Nachfrage nach Uno-Truppen kontinuierlich und die Expansion ging unaufhaltsam weiter. Es wurden nicht nur die Operationen in Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo vergrößert, sondern auch neue umfangreiche Operationen in Liberia, Côte d'Ivoire und im Sudan ins Leben gerufen.<sup>20</sup>

Zurzeit ist die Uno mit sieben Missionen in Afrika vertreten.<sup>21</sup> Dies entspricht sozusagen der Hälfte aller aktuellen Uno-Friedensoperationen. Wenn man jedoch die Personalstärke und die Finanzen betrachtet, ergibt sich ein noch eindrücklicheres Bild: Von gesamthaft ungefähr 118 000 *Peacekeeper* weltweit sind über 86 000 in Afrika aktiv und vom Gesamtbudget von ungefähr 7,8 Milliarden US\$ entfallen über 5,3 Milliarden US\$ auf die Friedensoperationen auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>22</sup> Die Mandate dieser Operationen sind teils weitreichend und beinhalten neben traditionellen *Peacekeeping*-Aufgaben, wie der Überwachung eines Friedensabkommens oder einer Waffenruhe, auch den

20 Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 185–192. Siehe auch insbesondere Adebajo, *UN Peacekeeping in Africa, passim*.

21 MINURSO – *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental*; UNMIL – *United Nations Mission in Liberia*; UNOCI – *United Nations Operation in Côte d'Ivoire*; UNAMID – *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*; MONUSCO – *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*; UNISFA – *United Nations Interim Security Force for Abyei*; UNMISS – *United Nations Mission in the Republic of South Sudan*.

22 United Nations Peacekeeping Group. *UN Peacekeeping Operations Factsheet*. April 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf>.

Schutz der Zivilbevölkerung, *Disarmament*, *Demobilization and Reintegration* (DDR), SSR, die Unterstützung von humanitären und Menschenrechtsaktivitäten, die Förderung der Rechtsstaatlichkeit etc.<sup>23</sup>

Ähnlich steht auch in der europäischen Afrikapolitik der Zusammenhang zwischen Frieden, Stabilität, Entwicklung und der Respektierung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie im Vordergrund. Während des Kalten Kriegs fokussierte die von den ehemaligen Kolonialmächten geprägte europäische Politik hauptsächlich auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas. Mit der starken Zunahme von Konflikten Anfang der Neunzigerjahre begann sich dies zu ändern. Bereits 1993 befasste sich die Europäische Kommission mit den neuen Sicherheitsherausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent im veränderten internationalen System. Insbesondere der Völkermord in Rwanda verstärkte die laufenden Debatten darüber, wie solche Tragödien in Zukunft verhindert werden könnten. 1997 erklärte der Europäische Rat die Konfliktprävention zu einer Priorität der EU. Nicht nur das Konfliktmanagement wurde daraufhin in Afrika zu einer Priorität, auch die Förderung von Frieden und Stabilität wurde ein äusserst wichtiges Element der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>24</sup> gegenüber Afrika.<sup>25</sup>

Allerdings folgten erst im neuen Jahrtausend auf die Worte auch Taten. 2003 entsandte die EU auf Anfrage der Uno die Operation Artemis in die Demokratische Republik Kongo. Für die Europäer war es nicht nur die erste Friedensoperation in Afrika, sondern auch die erste selbstständige Militäroperation überhaupt.<sup>26</sup> Darauf folgte 2006 eine erneute Operation in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR RD Congo) und 2008 entsandte die EU Truppen nach Tschad und in

23 United Nations Peacekeeping Group. *Current Peacekeeping Operations*. 26. April 2012. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.

24 Bis zum Lissabonner Vertrag lautete die Bezeichnung Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

25 Rye Olsen, Gorm. The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe? In: *International Peacekeeping* 16 (2009), Nr. 2, S. 245; Faria, Fernanda. *Crisis Management in sub-Saharan Africa: The role of the European Union*. Occasional Paper, Nr. 51, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2004, S. 31f.

26 Ulriksen, Ståle / Gourlay, Catriona / Mace, Catriona. Operation Artemis: The Shape of Things to Come? In: *International Peacekeeping* 11 (2004), Nr. 3, S. 508–525.

die Zentralafrikanische Republik (EUFOR Tchad/RCA).<sup>27</sup> Gegenwärtig ist Brüssel mit vier Missionen in Afrika vertreten<sup>28</sup> – was fast einem Drittel aller aktuellen EU-Operationen entspricht. Diese nur teilweise militärischen Missionen engagieren sich in der Kapazitätsbildung, der SSR und der Bekämpfung von Piraterie.<sup>29</sup> Die GSVP engagiert sich in Afrika demnach nicht nur mit Friedensoperationen in Reaktion auf spezifische Krisen, wie dies zum Beispiel im Kongo und im Tschad der Fall war, sondern seit der Annahme der EU-Strategie für Afrika 2005 und der strategischen Partnerschaft mit der AU 2007 auch in der langfristigen Bildung der sich im Aufbau befindenden afrikanischen Kapazitäten zur Friedensförderung.<sup>30</sup>

Seit den frühen 1990er-Jahren, als die EU begann, sich mit der afrikanischen Sicherheit auseinanderzusetzen, und die Uno nach dem Disaster in Mogadischu von 1993 geschwächt und mit der Analyse ihrer Schwächen und Probleme beschäftigt war, begannen verschiedene mächtige westliche Staaten und diverse afrikanische Regierungen, «afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme» zu fordern. Während man auf afrikanischer Seite in anti-imperialer Tradition auf Nichteinmischung pochte, wurde dieser Lösungsansatz auch von den Vereinigten Staaten, vom Vereinigten Königreich und von Frankreich unterstützt, da der Ansatz die Länder in Afrika entlasten konnte. Gleichzeitig argumentierten sowohl westliche als auch afrikanische Befürworter, dass Kapitel VIII der Uno-Charta die regionalen Organisationen Afrikas dazu anhält, die Führung bei der friedlichen Lösung von Konflikten in der eigenen Nachbarschaft zu übernehmen. Ausserdem verloren die

- 27 Morsut, Claudia. Effective Multilateralism? EU-UN Cooperation in the DRC, 2003-2006. In: *International Peacekeeping* 16 (2009), Nr. 2, S. 264–265; Dijkstra, Hylke. The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic: Good Policy, Bad Politics. In: *International Peacekeeping* 17 (2010), Nr. 3, S. 395–407; Bono, Giovanna. The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives? *Journal of Intervention and Statebuilding* 5 (2011), Nr. 1, S. 23–42.
- 28 EUTM Somalia – *European Union Training Mission Somalia*; EUNAVFOR – *European Naval Force Somalia*; EUSEC RD Congo – *European Union advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo*; EUPOL RD Congo – *Mission de police européenne en République démocratique du Congo*.
- 29 European Union External Action. *EU Operations*. April 2012. <http://www.consilium.europa.eu/ceas/security-defence/eu-operations?lang=en>.
- 30 Vines, Alex. Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa. In: *International Affairs* 86 (2010), Nr. 5, S. 1091.

Grossmächte ihr Interesse an Afrika und die internationale Gemeinschaft wollte ungerne in die ausufernden Konflikte des Kontinents involviert werden. Schliesslich wird vor dem Hintergrund der seither erfolgten Rückkehr der Grossmächte nach Afrika argumentiert, dass es nicht ratsam sei, auf externe Akteure angewiesen zu sein, die nicht in erster Linie die Interessen des Kontinents verfolgen.

Gestützt auf diese Argumente für «afrikanische Lösungen», begannen afrikanische Staaten mit finanzieller Hilfe des Westens mit

**Afrikanische Staaten begannen mit dem Aufbau einer neuen kontinentalen Sicherheitsarchitektur mitsamt stark verbesserten Peacekeeping-Kapazitäten.**

dem Aufbau einer neuen kontinentalen Sicherheitsarchitektur mitsamt stark verbesserten *Peacekeeping*-Kapazitäten.

1999 entschieden sich die Führungspersonlichkeiten Afrikas, die OAU aufzulösen und durch die AU zu ersetzen, welcher alle afrikanischen Staaten ausser Marokko angehören. Die AU nahm 2002 ihre Arbeit auf. Im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin kann die AU von ihrem Recht auf humanitäre Intervention in «schwerwiegenden Umständen», das heisst bei Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Gebrauch machen. Ausserdem will sie «nicht-konstitutionelle Regierungswechsel», das heisst Staatsstriche, nicht mehr tolerieren. Auf institutioneller Ebene verfügt die AU über eine Vielzahl von Organen und Instrumenten, wovon der Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*, PSC) und die afrikanische Bereitschaftstruppe (*African Standby Force*, ASF) für das Konfliktmanagement besonders relevant sind.<sup>31</sup>

Obwohl die ASF bisher noch nicht zum Einsatz gekommen ist, entsandte die AU bereits 2003 ihre erste Friedensoperation – die *AU Mis-*

31 Williams, Paul D. Keeping the Peace in Africa: Why “African” Solutions Are Not Enough. In: *Ethics and International Affairs* 22 (2008), Nr. 3, S. 309–314. Siehe auch Franke, Benedikt. *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*. Boulder, CO: FirstForumPress, 2009, *passim*; und Esmenjoud, Romain. L’afrikanisation des opérations de paix, de Kwame N’Krumah à la Force africaine en attente: Une conception évolutive de la sécurité. In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lori-Anne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L’Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Éditions, 2011, S. 33–51; Engel, Ulf / Gomes Porto, João. The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime? In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2–3, S. 82–96.

sion in Burundi (AMIB).<sup>32</sup> Darauf folgten sechs weitere Missionen, die sich auf die Komoren, den Sudan und erneut auf Burundi verteilten.<sup>33</sup> Seit 2007 ist die Union auch in Somalia mit einer Mission vertreten (*AU Mission in Somalia*, AMISOM) und 2008 begann ihre Zusammenarbeit mit der Uno im Rahmen der hybriden Operation in Darfur (*AU-UN Hybrid Operation in Darfur*, UNAMID). Dies sind mit ungefähr 9000 bzw. 23 000 *Peacekeeper* die grössten der bisherigen AU-Missionen, deren Mandate sich von der Wahlbeobachtung bis zur Friedenserzwingung erstrecken.<sup>34</sup>

Neben der OAU bzw. der AU übernahmen und übernehmen oft sub-regionale Organisationen die militärische Friedensförderung in Afrika. Zu nennen sind insbesondere Organisationen wie die ECOWAS oder die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (*Southern African Development Community*, SADC). Die ECOWAS wurde 1975 auf Initiative Nigerias zur Förderung der Marktintegration gegründet und besteht aus fünfzehn westafrikanischen Staaten.<sup>35</sup> Doch nachdem 1989 der Bürgerkrieg in Liberia ausgebrochen war, nahmen die sicherheitspolitischen Ambitionen zu und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft entschloss sich 1990 zur Entsendung einer Friedensoperation – der *ECOWAS Monitoring and Observer Group* (ECOMOG). Darauf folgten zwischen 1997 und 2004 weitere *Peacekeeping*-Missionen in Sierra Leone, Guinea-Bissau, Côte d’Ivoire und wiederum in Liberia.<sup>36</sup>

32 Svensson, Emma. *The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the African Union’s First Peace Operation*. Stockholm: FOI, Swedish Defence Research Agency, Division of Defence Analysis, 2008.

33 MIOC – *AU Military Observer Mission in the Comoros*; AMIS – *AU Mission in Sudan*; *Special Task Force Burundi*; AMISEC – *AU Mission for Support to the Elections in the Comoros*; MAES – *AU Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros*; *Democracy in Comoros*.

34 Williams, Paul D. *The African Union’s Conflict Management Capabilities*. Working Paper. New York: Council on Foreign Relations, 2011, S. 14f.

35 Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Côte d’Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

36 ECOMOG 2 – Sierra Leone; ECOMOG 3 – Guinea Bissau; ECOMICI – *ECOWAS Mission in Côte d’Ivoire*; ECOMIL – *ECOWAS Mission in Liberia*. Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186. Jaye, Thomas / Garuba, Dauda / Amadi, Stella (Hrsg.). *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), 2011, *passim*; Malan, Mark. *Africa: Building Institutions on the Run*. In: Daniel, Donald C. F. / Taft, Patricia / Wiharta, Sharon (Hrsg.). *Peace Operations: Trends, Progress and Prospects*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008, S. 91–95; Obi, Cyril I. *Economic Community of West African States on the*

Als Reaktion auf die aktuellen Krisen in Guinea-Bissau und Mali haben sich die Führungspersönlichkeiten der ECOWAS nicht nur für Sanktionen, sondern auch für die Entsendung von Truppen entschieden.<sup>37</sup>

Während der nigerianische Riese die treibende Kraft in der ECOWAS ist, wird die SADC von der anderen Regionalmacht, Südafrika, dominiert. Paradoxaerweise ging die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft 1992 aus der Südafrikanischen Entwicklungskonferenz (*Southern African Development Cooperation Conference, SADCC*) hervor, die 1980 mit dem Ziel gegründet worden war, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Sub-Region vom Apartheidstaat Südafrika zu verringern. Die aus fünfzehn südafrikanischen Staaten bestehende SADC<sup>38</sup> führte zwischen 1998 und 2002 zwei friedens erzwingende Operationen mit fragwürdiger internationaler Legalität in Lesotho und der Demokratischen Republik Kongo durch.<sup>39</sup>

Neben diesen Schwergewichten unter den sub-regionalen Organisationen haben sich seit der Jahrtausendwende auch noch die Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (*Community of Sabel-Saharan States, CEN-SAD*), die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft (*Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, CEMAC*) und die Zwischenstaatliche Entwicklungsbehörde (*Intergovernmental Authority on Development, IGAD*) mit je einer Mission in der Friedensförderung versucht.<sup>40</sup>

Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau and Côte d'Ivoire. In: *African Security 2* (2009), Nr. 2–3, S. 119–135.

37 ECOWAS. *ECOWAS to Send Troops to Guinea Bissau, Mali*. Press Release, 27. April 2012. <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=121&lang=en&annee=2012>.

38 Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania, Sambia und Zimbabwe.

39 Operation Boleas – Lesotho; *Operation Sovereign Legitimacy* – Demokratische Republik Kongo. Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186f. Schoeman, Maxi / Muller, Marie. Southern African Development Community as Regional Peacekeeper: Myth or Reality? In: *African Security 2* (2009), Nr. 2–3, S. 175–192.

40 *CEN-SAD Operation* – Zentralafrikanische Republik; FOMUC – *Force multinationale en Centrafrique* (später MICOPAX – *Mission de consolidation de la paix en Centrafrique; IGAD Verification Monitoring Team* Vgl. Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 186. Malan, Africa, S. 90–91; Meyer, Angela. Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX. In: *African Security 2* (2009), Nr. 2–3, S. 158–174; Murithi, Tim. Inter-governmental Authority on Development on the Ground: Comparing Interventions in Sudan and Somalia. In: *African Security 2* (2009), Nr. 2–3, S. 136–157.

Die Uno-Vetomächte üben nicht nur durch den Sicherheitsrat und als Geldgeber, sondern zunehmend auch durch ihre Unterstützung von afrikanischen *Peacekeeping*-Kapazitäten oder Missionen einen bedeutenden Einfluss auf die Friedensförderung in Afrika aus. Ungeachtet ihrer führenden Rolle und verstärkten Zusammenarbeit in der Afrika- und Sicherheitspolitik der EU<sup>41</sup> sind Frankreich und Grossbritannien in der afrikanischen *Peacekeeping*-Landschaft auch eigenständig aktiv. Trotz reduzierter Militärpräsenz in Afrika behält sich Paris die Möglichkeit vor, mit eigenen Truppen in seinem traditionellen Einflussgebiet, wenn möglich mit Uno-Mandat, zu intervenieren – wie dies zum Beispiel in Côte d'Ivoire kürzlich wieder der Fall war.<sup>42</sup> Im gleichen Rahmen bestehen mit den meisten ehemaligen Kolonien in Subsahara-Afrika weiterhin militärische Kooperationsprogramme. Gleichzeitig bemüht sich das Elysée um den Aufbau von afrikanischen Kapazitäten zur Friedensförderung und gründete dafür 1998 das *Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*, welches später von der EU übernommen wurde.

Anders als die Franzosen konzentrieren sich die Briten – deren Intervention 2000 in Sierra Leone eine Ausnahme bildet – in militärischer Hinsicht auf die Kapazitätsbildung. 1996 lancierte London das *African Peacekeeping Training Support Programme*, welches 2001 Teil des neugegründeten *Conflict Prevention Pool* wurde, der die Ressourcen der drei involvierten Ministerien (*Foreign and Commonwealth Office*, *Ministry of Defence*, *Department for International Development*) kombiniert und koordiniert.

Die Vereinigten Staaten haben sich seit ihrem Rückzug aus Mogadischu in den frühen Neunzigerjahren neben einem Regionalkommando der US-Streitkräfte (*United States Africa Command*, AFRICOM) auch mit Kapazitätsbildungsprogrammen in Afrika zurückgemeldet. Den Anfang machte 1997 die *African Crisis Response Initiative*. Nach fünf Jahren folgte darauf die *African Contingency Operations Training Assistance*. Die jüngste amerikanische Initiative ist die im Rahmen des

41 Chafer, Tony / Cumming, Gordon. Beyond Fashoda: Anglo-French security cooperation in Africa since Saint-Malo. In: *International Affairs* 86 (2010), Nr. 5, S. 1129–1147; Chafer, Tony. The AU: a new arena for Anglo-French cooperation in Africa. In: *Journal of Modern African Studies* 49 (2011), Nr. 1, S. 55–82.

42 Hofnung, Thomas. La Françafrique revient aux affaires. In: *Libération*, 23. Mai 2011, S. 10.



G-8-Gipfels von 2004 in Sea Island lancierte *Global Peace Operations Initiative*, welche sich sowohl an die Uno als auch an regionale und sub-regionale Organisationen richtet.

Anders als die westlichen Vetomächte beteiligt sich China eher direkt an Missionen. Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist das Land zu einem wichtigen Truppensteller für Uno-Operationen in Afrika avanciert. China stellt hauptsächlich logistische Truppen und nicht Kampfeinheiten zur Verfügung. Zudem hat Beijing die AU-Operationen im Sudan und in Somalia finanziell unterstützt. Ähnlich wie China ist auch Russland mit Uno-Friedenstruppen in Afrika vertreten. Zusätzlich bildet Moskau afrikanische *Peacekeeper* in Russland aus.<sup>43</sup>

Die Vermehrung der Akteure in Afrika hat nicht nur zu einer Vielzahl von unterschiedlichen Friedensoperationen und Kooperationen in der Kapazitätsbildung, sondern auch zu sogenannten *Peacekeeping-Partnerschaften* («*partnership peacekeeping*») geführt. Diese Zusammenarbeit kann verschiedene Formen annehmen und reicht von der gegenseitigen Ablösung (z.B. jene der ECOWAS durch die Uno in Sierra Leone) über die aktive Zusammenarbeit im Konfliktgebiet (z.B. zwischen der EU und der Uno in der Demokratischen Republik Kongo) bis hin zur hybriden Mission – wobei die UNAMID bisher das einzige Beispiel ist.<sup>44</sup> Diese Kooperationen funktionieren jedoch nicht reibungslos und sind wie die restlichen Missionen den Trends und Herausforderungen des *Peacekeepings* in Afrika ausgesetzt.

43 Liégeois, Michel. L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix: Trop de médecins autour du patient? In: Morin, David / Théroux-Bénoni, Lorie-Anne (Hrsg.). *Guide du maintien de la paix 2011: L'Afrique et les opérations de paix*. Outremont: Athéna Editions, 2011, S. 193–198; Gebrewold, Belachew. The Cynicism of "African Solutions for African Problems". In: *African Security* 3 (2010), Nr. 2, S. 87–89; Malan, Africa, S. 102–104; Bah, A. Sarjoh / Aning, Kwesi. US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM. In: *International Peacekeeping* 15 (2008), Nr. 1, S. 118–132; International Crisis Group. *China's Growing Role in UN Peacekeeping*. Asia Report Nr. 166, April 2009, *passim*; Gill, Bates / Huang, Chin-Hao. *China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications*. SIPRI Policy Paper Nr. 25, Solna: Stockholm International Peace Research Institute, November 2009, *passim*; Hirono, Miwa / Lanteigne, Marc. Introduction: China and UN Peacekeeping. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 3, *passim*; Shubin, Vladimir. Russia and Africa: Coming Back? In: *Russian Analytical Digest* Nr. 83, 24. September 2010, S. 6.

44 Bellamy/Williams, *Understanding Peacekeeping*, S. 65f.; Brosig, *The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa*, S. 327–342.

## 1.2 TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN

Die Uno ist weiterhin der bedeutendste Akteur und die internationalen Friedensbemühungen stehen noch immer vor grossen Herausforderungen. Die steigende Nachfrage nach immer komplexeren Missionen hatte gegen Ende des letzten Jahrzehnts in personeller, administrativer und finanzieller Hinsicht eine Überbeanspruchung der Uno-Friedensförderung zur Folge.<sup>45</sup> Dies führte zu operationellem, politischem und finanziellem Druck – nicht zuletzt wegen der Folgen der globalen Finanzkrise –, die Friedensoperationen zu reduzieren. Gleichzeitig verlor die internationale Gemeinschaft auch ihr Interesse an neuen grossen und multidimensionalen Operationen. Diese Entwicklungen verursachten zwar nicht den befürchteten Rückzug der internationalen Friedensförderung aus Afrika und der Welt, doch haben sie das *Peacekeeping*, zumindest jenes der Uno, nach einer langanhaltenden Expansion in eine Konsolidierungsphase geführt. Seither ist die Zahl der Missionen und Friedenstruppen in Afrika relativ stabil geblieben. Die Uno steht aber weiterhin unter dem Druck verschiedener Schlüsselmitglieder, die wegen anhaltender Finanzprobleme auf einen Abbau bestehender Friedensoperationen und auf eine Limitierung von Truppenentsendungen drängen. 2011 war die Gesamtzahl der Uno-Friedenstruppen zum ersten Mal seit 2003 rückläufig, wenn auch nur um 0,5 Prozent (98 972 im Gegensatz zu 99 172 im Vorjahr). In Afrika, wo 2011 71 Prozent der Uno-Truppen stationiert waren, hat die AU mit zusätzlichen Truppenentsendungen diesem Trend entgegengewirkt.<sup>46</sup>

**Die internationalen Friedensbemühungen in Afrika stehen noch immer vor grossen Herausforderungen.**

45 Tull, Denis S. *Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen*. SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010, *passim*.

46 Center on International Cooperation. Strategic Summary 2010. In: *Annual Review of Global Peace Operations 2011*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011, S. 3–8; Sherman, Jake / Gleason, Megan M. Strategic Summary 2011. In: *Annual Review of Global Peace Operations 2012*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2012, S. 3–10; Andrésdóttir, Sigrún. Appendix 3A: Multilateral Peace Operations. In: Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2011, S. 111, 116–118; Agence France-Presse. U.N. Aims for Major Cut in Peacekeeping Bill. In: *Defense News*, 8. Februar 2012, <http://www.defensenews.com/apps/pbcs.dll/article?AID=2012302080013>.

Die internationale Gemeinschaft sieht sich in der Friedensförderung neben der Gefahr der Überdehnung jedoch auch noch mit anderen Problemen konfrontiert. Erstens werden seit Mitte der 1990er-Jahre die Uno-Friedenstruppen grösstenteils von den Entwicklungsländern gestellt, während sich die Industriestaaten, die eigentlich über potentere militärische Mittel verfügen würden, hauptsächlich auf die Konzeption und Finanzierung der Operationen beschränken. Speziell in Afrika haben sich westliche Staaten mit der Entsendung ihrer Soldaten in Uno-Friedensoperationen zurückgehalten, insbesondere nach 2001 (Beginn der Nato-Operation in Afghanistan) bzw. 2003 (Beginn der Intervention im Irak). Zweitens werden die im Brahimi-Bericht und in der Capstone-Doktrin von 2008 – *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* – erarbeiteten *Peacekeeping*-Grundsätze und Leitlinien in den Mandaten und Operationen ausgedehnt angewendet. Diese Entwicklungen haben jedoch auch zu Problemen geführt. Der immer umfassendere Aufgabenkatalog von Uno-Missionen kann als Einmischung in die inneren Angelegenheiten bzw. in die Souveränität der betroffenen Staaten gesehen werden, worauf von betroffener Seite rasch die Frage nach der Unparteilichkeit von Uno-Operationen gestellt wird. Dies hat – insbesondere in Afrika – auch zu zunehmendem Widerstand der Adressatenländer von Missionen geführt.<sup>47</sup> Des Weiteren verwischt die Anwendung von Gewalt im Rahmen des sogenannt «robusten *Peacekeeping*»<sup>48</sup> und der Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung (*Responsibility to Protect*)<sup>49</sup> die Grenzen zwischen *Peacekeeping*- und friedenserzwingenden Operationen, wie dies im Frühjahr 2011 in Côte d'Ivoire der Fall war. Diese zunehmend intrusiven Friedensoperationen wecken bei den Entwicklungsländern manchmal den Verdacht auf neokoloniale Absichten der Grossmächte und Befürchtungen, dass

47 Tull, Denis M. Nicht länger willkommen: VN-Friedensoperationen in Afrika. *SWP Aktuell*, Nr. 49, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010; Piccolino, Giulia / Karlsrud, John. Withering consent, but mutual dependency: UN peace operations and African assertiveness. In: *Conflict, Security & Development* 11 (2011), Nr. 4, S. 447–471.

48 Siehe dazu Tardy, Thierry. A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 2, S. 152–167.

49 Siehe dazu Bellamy, Alex J. *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge, 2011.

das *Uno-Peacekeeping* seine Glaubwürdigkeit verlieren könnte.<sup>50</sup> Infolge des Libyen-Konflikts und der Intervention der Uno und Frankreichs in Abidjan ist anzunehmen, dass gewisse afrikanische Staaten, speziell das antikolonialistische Südafrika, verstärkt gegen breite Uno-Mandate für Friedensoperationen vorgehen werden.<sup>51</sup>

Zu diesen eher globalen Problemen kommen für die Friedensförderung in Afrika auch spezifische regionale Herausforderungen hinzu. Die erste Herausforderung bilden komplexe Konflikte, die durch ihren grenzüberschreitenden Charakter und die Involvierung zahlreicher Konfliktparteien gekennzeichnet sind. Gleichzeitig können unvollständige Friedensabkommen – die oft gewisse Konfliktursachen oder Gruppen auslassen – und wechselnde Allianzen zwischen Konfliktparteien die Arbeit der *Peacekeeper* zusätzlich erschweren. Auch die Vermehrung der Akteure stellt neue Herausforderungen an die Friedensförderung. Auf strategischer Ebene ist es schwierig, die oft unterschiedlichen Ziele und Methoden der verschiedenen Akteure zu koordinieren. In praktischer Hinsicht stellt die Interoperabilität häufig eine Hürde dar, denn die an einer Operation teilnehmenden Truppen verfügen oft nicht über die gleiche Doktrin, Ausbildung und Ausrüstung.<sup>52</sup>

In Anbetracht der Möglichkeit, dass die Uno ihr Engagement in Afrika trotz anhaltender Nachfrage reduzieren könnte, gewinnen *Peacekeeping*-Partnerschaften sowie die Kooperation und Koordination der verschiedenen Akteure jedoch zusätzlich an Bedeutung.<sup>53</sup> Zudem verfügen Friedensoperationen in Afrika häufig über zu wenig Truppen und Polizeipersonal und es dauert gewöhnlich lange, bis die Friedenstruppen

- 50 Tardy, Thierry. Peace operations: the fragile consensus. In: Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2011, S. 88–97; Adebajo, UN Peacekeeping in Africa, S. 235, 242f.
- 51 Tull, Denis M. / Lacher, Wolfram. *Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika*. SWP-Studie. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012, *passim*.
- 52 Siehe auch Adebajo, *UN Peacekeeping in Africa*, S. 234; Smith, Adam C. Peacekeeping: The Global Enterprise. In: *International Peacekeeping* 18 (2011), Nr. 5, S. 511–515.
- 53 Siehe dazu Gowan, Richard. The United Nations, Regional Organizations and a New Generation of Challenges. 26. April 2012. *International Forum for the Challenges of Peace Operations*, [http://www.challengesforum.org/cms/images/pdf/Background%20Paper\\_Gowan\\_Geneva4\\_2012.pdf](http://www.challengesforum.org/cms/images/pdf/Background%20Paper_Gowan_Geneva4_2012.pdf); Gowan, Richard / Sherman, Jake. Peace Operations Partnerships: Complex but Necessary Cooperation. *ZIF Policy Briefing*. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), März 2012.

das Einsatzgebiet erreichen. Dies erschwert die erfolgreiche Ausführung der breiten Mandate, die meistens weit mehr als die Überwachung eines Waffenstillstands beinhalten, zusätzlich. Schliesslich untergraben auch die von einer kleinen Minderheit der *Peacekeeper* ausgehenden Vergehen an der Zivilbevölkerung die Glaubwürdigkeit und Effektivität der Missionen.<sup>54</sup>

Auch der wichtige Trend der «Afrikanisierung» der Friedensförderung steht vor grossen Herausforderungen. Der bedeutendste Akteur dieses Prozesses, die AU, ist im *Peacekeeping* trotz zunehmendem Engagement mit Problemen konfrontiert. Erstens stellen nur sehr wenige der Mitglieder Truppen für Friedensoperationen zur Verfügung. Zweitens sind die Missionen auf externe, nichtafrikanische Unterstützung – insbesondere in finanzieller und logistischer Hinsicht – angewiesen. Trotz grosser Bemühungen fehlt es der AU neben genügend Truppen an Geld, Polizeipersonal, Kriegsmaterial, strategischen Lufttransportkapazitäten für Personal und Ausrüstung, Ausbildungseinrichtungen, Verwaltungsstrukturen sowie qualifiziertem Zivilpersonal, um sogar begrenzte Friedensoperationen durchführen und aufrechterhalten zu können. Drittens bekunden die Mitglieder der Union Mühe, sich auf Missionsmandate zu einigen, insbesondere wenn die Adressatenländer selbst im PSC sitzen oder dort über Freunde verfügen. Schliesslich sind die Friedensoperationen hauptsächlich als Übergangslösungen gedacht, bis die Verantwortung für das *Peacekeeping* in einem Konflikt- oder Krisengebiet an die Uno übergeben werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme erstaunt es nicht, dass auch die ASF hinter ihren Vorgaben hinterherhinkt und noch nicht zum Einsatz gekommen ist.<sup>55</sup> Ausserdem sehen sich die sub-regionalen Organisationen, auf die sich der Aufbau der afrikanischen Bereitschaftstruppe abstützt, mit ähnlichen, aber meist grösseren Problemen in der Friedensförderung als die AU konfrontiert. Die ECOWAS bildet in Afrika jedoch gewissermassen eine Ausnahme unter ihresgleichen, denn sie kann trotz wichtiger Lücken in der Friedensförderung, des Einflusses

54 Williams, *War & Conflict in Africa*, S. 195–202.

55 Williams, Paul D. The African Union's Peace Operations: A Comparative Analysis. In: *African Security* 2 (2009), Nr. 2, S. 97–118; Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities, passim*.

der Regionalmacht Nigeria und externer Grossmächte bereits mehrere teils erfolgreiche *Peacekeeping*-Operationen vorweisen.<sup>56</sup>

Diese sogenannten «afrikanischen Probleme» benötigen nicht nur «afrikanische Lösungen», sondern auch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft – da auch sie mehr oder weniger direkt von den Problemen Afrikas

betroffen ist. Da die Uno in Afrika bereits seit einiger Zeit an ihre Grenzen stösst, ist das Engagement der EU und einzelner Staaten umso wichtiger.

Seit die Operation EUFOR Chad/CAR zu Verstimmungen innerhalb der EU führte, sind in naher Zukunft von Brüssel kaum substanzielle militärische Operationen zu erwarten. Mit Ausnahme der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika, wo europäische Interessen direkt betroffen sind, konzentriert sich die europäische Friedensförderung in Afrika nun vermehrt auf SSR und die Kapazitätsbildung. Die verwendeten Mittel sind jedoch relativ bescheiden und die EU-Afrikastrategie wird stark von den nationalen Interessen einzelner Staaten, insbesondere denjenigen Frankreichs, beeinflusst.<sup>57</sup>

Nicht nur die EU, sondern auch die bisher engagierten Gross- und ehemaligen Kolonialmächte könnten ihr Engagement verbessern. Sie könnten es nicht nur weiter ausbauen, sondern sollten auch den Verdacht loswerden, dass ihre Unterstützung der afrikanischen Friedensförderung hauptsächlich von ihren eigenen strategischen und wirtschaftlichen Interessen diktiert wird.<sup>58</sup> Vor diesem Hintergrund kann die neutrale

**Die «afrikanischen Probleme»  
benötigen nicht nur «afrikanische  
Lösungen», sondern auch  
die Unterstützung der  
internationalen Gemeinschaft.**

56 Olonisakin, Funmi. ECOWAS: From Economic Integration to Peacebuilding. In: Jaye, Thomas / Garuba, Dauda / Amadi, Stella (Hrsg.). *ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace-building*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), 2011, S. 11–26; Obi, *Economic Community of West African States on the Ground*, S. 119–135; Schoeman / Muller, *Southern African Development Community as Regional Peacekeeper*, S. 175–192; Meyer, *Regional Conflict Management in Central Africa*, S. 158–174; Murithi, *Inter-governmental Authority on Development on the Ground*, S. 136–157.

57 Vines, *Rhetoric from Brussels and reality on the ground*, S. 1091–1108; Rye Olsen, *The EU and Military Conflict Management in Africa*, S. 245–260; Dijkstra, *The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic*, S. 395–407; Bono, *The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic*, S. 23–42.

58 Gebrewold, *The Cynicism of "African Solutions for African Problems"*, S. 80–103; Liégeois, *L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*, S. 183–200.

Schweiz als Kleinstaat ohne Kolonialvergangenheit und Machtinteressen einen glaubwürdigen Beitrag zur Friedensförderung – auch auf militärischer Ebene – auf dem afrikanischen Kontinent leisten.

## 2 DIE SCHWEIZER ARMEE IN AFRIKA

Die Schweiz hielt während des Kalten Kriegs nicht nur an ihrem Neutralitätsstatus fest, sondern verfolgte auch – zumindest offiziell – eine strikte Neutralitätspolitik, welche die militärische Friedensförderung stark einschränkte. 1953 erklärte sich die Schweiz zwar bereit, ein bewaffnetes Kontingent nach Korea zu entsenden, um sich an den Kommissionen für die Überwachung des Waffenstillstands zwischen den beiden Korea (*Neutral Nations Supervisory Commission*, NNSC) und die Heimschaffung von Kriegsgefangenen (*Neutral Nations Repatriation Commission*, NNRC) zu beteiligen. Da die Schweiz jedoch von den Westmächten ausgewählt worden war, wurde sie durch ihr Engagement in Korea verstärkt als Westneutraler wahrgenommen – was sie nicht zuletzt auch war.<sup>59</sup> Daraufhin reduzierte Bern seine Beiträge in der Friedensförderung unter Berufung auf die Neutralität hauptsächlich auf logistische, technische und humanitäre Aufgaben in den Uno-Friedensoperationen im Kongo, auf Zypern und im Nahen Osten.<sup>60</sup>

Erst mit den sich abzeichnenden sicherheitspolitischen Veränderungen gegen Ende des Kalten Kriegs setzte ein Wandel ein. Die schweizerische Regierung beabsichtigte ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung im Rahmen der Uno auszubauen, wie dies der sicherheitspolitische Bericht von 1990 und später die Armee reform 95 festhielten.<sup>61</sup> Diese neue Dimension der schweizerischen Sicherheits-

59 Wyss, Marco. *Neutrality in the Early Cold War: Swiss Arms Imports and Neutrality*. In: *Cold War History* 12 (2012), Nr. 1, S. 25–49.

60 Fanzun, Jon A. / Lehmann, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2000, S. 109–115. Für ausführlichere und weiterführende Informationen siehe Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern: Haupt, 1997, *passim*.

61 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990. *BBJ* 1990, S. 847–904; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27. Januar 1992. *BBJ* 1992, S. 850–1015.

politik erlitt jedoch bereits 1994 einen Dämpfer, als die Bevölkerung die Teilnahme von bewaffneten Schweizer Armeemitgliedern an Uno-Friedensoperationen an der Urne verwarf.<sup>62</sup> Der Bundesrat hielt jedoch am Aus- resp. Aufbau der militärischen Friedensförderung fest und 1999 erreichte diese im sicherheitspolitischen Bericht «Sicherheit durch Kooperation» mindestens rhetorisch Parität mit der traditionellen Landesverteidigung.<sup>63</sup> Zu Beginn des neuen Jahrtausends stimmte auch die Bevölkerung diesem Kurs zu, indem sie nicht nur für die Uno-Mitgliedschaft und die bewaffnete Teilnahme an *Peacekeeping*-Missionen, sondern auch für das neue, internationaler ausgerichtete, Armeeleitbild (Armee XXI) stimmte.<sup>64</sup> Auch wenn die Politik bei der konkreten Umsetzung der militärischen Friedensförderung wenig Enthusiasmus zeigt, hat sie doch wiederholt bestätigt, dass die militärische Friedensförderung eine Aufgabe der Armee ist und dass dieser Bereich ausgebaut werden soll.<sup>65</sup> Mit Afrika als der derzeitigen *Peacekeeping*-Hauptbühne könnte dieser Ausbau auf dem afrikanischen Kontinent stattfinden.

Die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika nahm 1989 ihren Anfang. Sie begann demnach zeitgleich mit der Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik und der Rückkehr der Uno-Friedensförderung auf den afrikanischen Kontinent gegen Ende des Kalten Kriegs. Auf Beschluss des Bundesrats beteiligte sich die Schweizer Armee ab März 1989 für ein Jahr mit einer *Swiss Medical Unit* (SMU) von durchschnittlich 150 Personen an der UNTAG in Namibia, hauptsächlich um die medizinische Betreuung des militärischen und zivilen Uno-Personals sicherzustellen. Die Arbeit in fremdem Einsatzgebiet brachte insbesondere in logistischer und materieller Hinsicht

- 62 Spillmann, Kurt / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2001, S. 190f.
- 63 Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. *BBJ* 1999, S. 7657–7734.
- 64 Wenger, Andreas. Herausforderung Sicherheit: Eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Grundlagen der Schweiz mit Blick auf die Zukunft. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), 2005, S. 11; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001. *BBJ* 2002, S. 967–1051.
- 65 Wyss, Marco. Military Transformation in Europe's Neutral and Non-Allied States. *RUSI Journal* 156 (2011), Nr. 2, *passim*; Wyss, *Is Kosovo the Beginning and the End? passim*.



Lehren mit sich, die im kurz darauffolgenden Einsatz zum Tragen kamen.<sup>66</sup> Von November 1991 bis August 1994 beteiligte sich die Schweizer Armee erneut mit einer SMU von maximal 85 Personen an einer Operation, diesmal an der *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental* (MINURSO) in der Westsahara. Der Hauptauftrag war erneut die medizinische Betreuung des Uno-Personals.<sup>67</sup>

Parallel zum Teilrückzug der internationalen Gemeinschaft aus Afrika infolge der Rückschläge in Somalia und Rwanda und nach dem Nein der Schweizer Bevölkerung zu bewaffneten Blauhelmsoldaten vom

**Die militärische Friedensförderung findet nicht auf Kontingentsebene, sondern durch die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen statt.**

Sommer 1994 bewilligte Bern für die nächsten Jahre keine Einsätze in Afrika mehr. Dies änderte sich erst um die Jahrtausendwende mit

dem wiederaufflammenden Interesse der Uno für das *Peacekeeping* und mit der neuen schweizerischen Sicherheitspolitik «Sicherheit durch Kooperation». Ende 1999 beschloss der Bundesrat, sich mit Militärbeobachtern an der *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) zu beteiligen. Darauf kamen ab Oktober 2000 für sieben Jahre maximal vier Armeeeingehörige gleichzeitig in Äthiopien und Eritrea zum Einsatz.<sup>68</sup> Seither hat die Schweizer Armee ihr Engagement in Afrika ausgebaut. Die militärische Friedensförderung findet jedoch nicht auf Kontingentsebene, sondern durch die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen statt.

Die Schweizer Armee engagiert sich in Afrika mit Militärbeobachtern und in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung. Ende Mai 2012 standen 18 Armeeeingehörige verteilt auf fünf Uno-Missionen im Einsatz: acht in der Demokratischen Re-

66 VBS. *Factsheet UNTAG*. 10. Februar 2012. [http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/untag\\_\\_namibia\\_/factsheet\\_untag.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/untag__namibia_/factsheet_untag.html).

67 VBS. *Factsheet MINURSO*. 10. Februar 2012. [http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/minurso\\_\\_west-sahara/factsheet\\_minurso.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/minurso__west-sahara/factsheet_minurso.html).

68 VBS. *Factsheet UNMEE*. 10. Februar 2012. [http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/unmee\\_\\_aethiopien/factsheet.html](http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/archiv/unmee__aethiopien/factsheet.html).

publik Kongo (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*, MONUSCO), einer in Burundi (*Bureau des Nations Unies au Burundi*, BNUB) und sieben in der Republik Südsudan (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*, UNMISS) sowie je einer in der Westsahara (*Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental*, MINURSO) und im UN-Minenträumprogramm in Somaliland.<sup>69</sup> Da es sich in Burundi um eine Nachkonfliktmission handelt, trägt der schweizerische Militärbeobachter dort den Titel eines Militärberaters. Er unterstützt das Waffenstillstandsabkommen, begleitet den DDR-Prozess und fördert die SSR.<sup>70</sup> Im Bereich der Kapazitätsbildung arbeiten zwei Schweizer Offiziere als Kursdirektor bzw. Ausbildungschef im *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra, Ghana, sie leisten somit einen Beitrag zur «Afrikanisierung» der Friedensförderung. Ausserdem bildet das schweizerische Kompetenzzentrum für friedensfördernde Auslandseinsätze SWISSINT auch afrikanische Offiziere im Rahmen der Schweizer Uno-Militärbeobachterkurse aus.<sup>71</sup> Das Schweizer Engagement im SSR-Bereich konzentriert sich momentan auf den Südsudan, wo zwei Offiziere als Chef Kontaktteam und Chef Ausbildung die Transformation der ehemaligen Rebellenarmee, der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (*Sudan People's Liberation Army*, SPLA), in eine reguläre Armee unterstützen.<sup>72</sup>

- 69 VBS. *Factsheet Militärbeobachter*. 1. Juni 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/milit/factsheet.html>; Zermatten, Alexandre. Im Einsatz, damit die Menschen im Kongo eine bessere Zukunft haben. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 3, S. 18; VBS. *Peace Support Factsheet*. 5. Juni 2012. <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/de/home/themen/einsaetze/peace/factsheet.html>; Frik, Walter. Im Einsatz als De-Miner im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 3, S. 16.
- 70 Huelin, Paul. Die Schweiz erweitert ihr Engagement zur Friedensförderung in Burundi. In: *Swiss Peace Supporter* (2008), Nr. 1, S. 10f.; Calame, Cyril. BINUB – Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Burundi. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 2, S. 11f.
- 71 Zehnder, Patrick. Mehr Sicherheit für Afrika: Internationale Initiativen zum Ausbau afrikanischer Peacekeeping-Fähigkeiten. In: *Swiss Peace Supporter* (2006), Nr. 1, S. 6f.; Stutz, Marcel. Das Schweizer Friedensengagement in Westafrika. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 1, S. 4.
- 72 Schefer, Markus. Erfolgreiche Ausbildungsunterstützung im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2008), Nr. 3, S. 8f; Bucher, Ernst. Schweizer Unterstützung für die Reform des Sicherheitssektors (SSR) im Südsudan. In: *Swiss Peace Supporter* (2010), Nr. 3, S. 14; Mozer, Bernhard. SSR im Südsudan: Am Beispiel von Oberst Dau Deng Duur. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 8f.

Aus diesen Ausführungen wird ersichtlich, dass das Afrika-Engagement der Schweizer Armee in einem kleinen Rahmen stattfindet. Ausserdem sind die Einzelpersonen und Kleindetachements unbewaffnet. Es stellt sich somit die Frage, ob der Ausbau der militärischen Friedensförderung der Schweiz mit der Entsendung eines bewaffneten Kontingents – ähnlich wie die *Swisscoy* im Kosovo – nach Afrika erfolgen könnte. Nach dem Militärgesetz, welches für die militärische Friedensförderung ein Uno- oder OSZE-Mandat voraussetzt, wäre die Uno dafür der logische und legitime Partner auf dem afrikanischen Kontinent. Selbstständige Missionen der EU, der AU oder sub-regionaler Organisationen ohne Uno-Mandat kämen nicht infrage. In jedem Fall müssen bewaffnete Einsätze, die mehr als 100 Armeeingehörigern umfassen oder länger als 21 Tage dauern, vom Parlament bewilligt werden.<sup>73</sup>

Wie die Debatte um eine mögliche Teilnahme an der Operation Atalanta (EUNAVFOR) jedoch gezeigt hat, ist die Entsendung eines bewaffneten Kontingents nach Afrika in absehbarer Zukunft eher unwahrscheinlich. Obwohl die stark globalisierte Schweizer Wirtschaft auf die freie Seeschifffahrt für Rohstoffe und den Handel angewiesen ist und somit ein strategisches Interesse an der Bekämpfung der Piraterie hat, lehnte das Parlament entgegen dem Willen des Bundesrats die Entsendung von Armeeingehörigern an das Horn von Afrika ab. Anders als für den Einsatz im Kosovo<sup>74</sup> griff auch das «Migrationsargument» nicht, denn die afrikanische Flüchtlingswelle ist weniger quantifizierbar und direkt wahrnehmbar. Grundsätzlich erscheinen die von Afrika ausgehenden transnationalen Gefahren der Schweizer Bevölkerung und Politik nicht dermassen unmittelbar, als dass sie den Einsatz eines bewaffneten Kontingents rechtfertigen würden. Während sich das linke Lager ausserdem ein verstärktes humanitäres anstelle eines militärischen Engagements wünscht, pocht die Schweizerische Volkspartei auf die Neutralität, die aus ihrer Sicht durch eventuelle Offensivaktionen

73 Art. 66, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/5/510.10.de.pdf>.

74 Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Mäder, Markus. SWISSCOY-Einsatz im Kosovo: Erster Schritt der Schweizer Armee zur militärischen Normalität in der Sicherheitskooperation. In: Gabriel, Jürg Martin (Hrsg.). *Schweizerische Aussenpolitik im Kosovo-Krieg*. Zürich: Orell Füssli, 2000, S. 122f.; Borchert, Heiko. The Kosovo Conflict and the Swiss Contribution. In: *European Security* 8 (1999), Nr. 4, S. 176f.

gefährdet werden könnte. Generell besteht die Sorge, dass Schweizer Armeeangehörige entgegen dem Militärgesetz<sup>75</sup> in Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung verwickelt werden könnten.<sup>76</sup>

Die erneute Entsendung einer unbewaffneten *Swiss Medical Unit* (SMU) wäre aus Neutralitätspolitischer Sicht hingegen relativ unproblematisch. Dabei könnte die Schweizer Armee ihr Engagement in Afrika nicht nur bedeutend ausweiten, sondern würde auch helfen, eine wichtige Lücke in der Uno- und afrikanischen Friedensförderung zu schliessen. Vor dem Hintergrund der Personalknappheit im schweizerischen Gesundheitswesen ist ein solches Vorhaben jedoch unrealistisch. Zudem benötigen solche Medizineinheiten ein aufwändiges Training und da das Schweizer Material, welches für Europa und den Mittelmeerraum gedacht ist, nicht oder nur sehr beschränkt in Afrika eingesetzt werden kann, müssten auch Neukäufe getätigt werden.<sup>77</sup>

Auch ohne SMUs und bewaffnete Kontingente kann die Schweiz verstärkt zur militärischen Friedensförderung in Afrika und somit zu ihrer eigenen Sicherheit beitragen. Obwohl für Afrika die sogenannte Unmittelbarkeit nicht gegeben ist, können die Auswirkungen von afrikanischen Konflikten und Krisen – z.B. Migrationsdruck, Kriminalität oder Terrorismus – dennoch sicherheitspolitisch relevant sein.<sup>78</sup> Neben der Förderung der nationalen Sicherheit kann die Schweizer Armee ausserdem den Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur unterstützen. Aufgrund des Sicherheitspolitischen Berichts und des Armeeberichts 2010 versucht Bern dies mit der Entsendung von weiteren Einzelpersonen und Kleindetachementen auch zu tun.

75 Art. 66a, Abs. 2, Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995 (Stand am 1. Januar 2011). <http://www.admin.ch/ch/d/st/5/510.10.de.pdf>.

76 Operation Atalanta: Piraterie und Schweizer Sicherheitspolitik. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 55. Zürich: Center for Security Studies, Juni 2009. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-55.pdf>; Schweiz beteiligt sich nicht an Atalanta-Mission. In: *Swissinfo.ch*, 24. September 2009. [http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Schweiz\\_beteiligt\\_sich\\_nicht\\_an\\_Atalanta-Mission.html?cid=7593868](http://www.swissinfo.ch/ger/Home/Archiv/Schweiz_beteiligt_sich_nicht_an_Atalanta-Mission.html?cid=7593868).

77 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.

78 Auslandseinsätze der Armee: Stand und Optionen. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 67. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysen-67.pdf>.

Zurzeit wird eine Verdopplung der Militärbeobachter und Stabs-offiziere in Friedensoperationen sowie in der humanitären Minenräu-mung angestrebt. Dabei sollen auch in Afrika, insbesondere in der MO-NUSCO und der UNMISS, vermehrt Armeeangehörige zum Einsatz kommen. Die Aktivitäten im SSR-Bereich sollen ebenfalls ausgebaut werden. Dabei liegt der Fokus auf dem sogenannten *military-to-military dialogue*, denn bei den zu reformierenden Streitkräften kann die Akzeptanz höher sein, wenn die Weisungen von einem Militär kommen. Zudem will die Armee – passend zu den Entwicklungen in Afrika – verstärkt in der Kapazitätsbildung aktiv werden. Einerseits soll das Engagement im KAIPTC ausgebaut werden. Dafür wurde auch ein Staatsvertrag, der z.B. den Status der Schweizer Armeeangehörigen regelt, mit Ghana ausgehandelt. Dieser Vertrag wurde vom Bundesrat am 27. Juni 2012 genehmigt. Andererseits sind ähnliche Aktivitäten an anderen regionalen Ausbildungszentren in Afrika in Abklärung. Schliesslich werden zurzeit mehr Mittel für die Luftwaffe im Bereich der Helikopter beantragt, um die Voraussetzungen für die Entsendung von Helikoptereinheiten in Friedensoperationen – auch in Afrika – zu schaffen.<sup>79</sup> Dabei würde die Schweiz, deren Engagement sich neben eigenen sicherheitspolitischen Interessen auch nach den Bedürfnissen der Uno richtet, dazu beitragen, den akuten Helikoptermangel in Friedensoperationen zu mildern.<sup>80</sup>

Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass der oben aufgeführte Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika quantitativ sehr bescheiden ist. Dies liegt nicht nur daran, dass die Entsendung von Einzelpersonen und Kleindetachementen zurzeit im Vordergrund steht. Der Grund dafür ist auch, dass die Schweiz sich nach den Bedürfnissen der Uno richten muss und manchmal mit anderen Staaten konkurrenziert. Dabei stehen für die Schweiz nur wenige Stabsstellen in Missionen zur Verfügung, da das Gros der Stellen für die grossen truppenstellenden Staaten reserviert ist. Doch auch im kleinen Rahmen kann die Schweizer Armee einen wichtigen Beitrag zur militärischen Friedensförderung

79 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.

80 Sherman, Jake / Kugel, Alischa / Sinclair, Andrew. Overcoming Helicopter Force Generation Challenges for UN Peacekeeping Operations. In: *International Peacekeeping* 19 (2012), Nr. 1, S. 77–92.

in Afrika leisten. Im Gegensatz zum traditionellen *Peacekeeping* können in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung auch schon wenige Armeeangehörige vergleichsweise viel bewirken. Gleichzeitig ist die Schweizer Armee für gewisse Aufgaben in der militärischen Friedensförderung in Afrika besonders geeignet. Für die Kapazitätsbildung hat sie dank ihrem Milizmodell die Fähigkeit, innerhalb kurzer Zeit und relativ günstig Zivilisten zu Soldaten auszubilden.<sup>81</sup>

Im SSR-Bereich hingegen erlaubt das Milizmodell die Entsendung von glaubwürdigen Experten, die auch zivile Kompetenzen mitbringen.<sup>82</sup> Ausserdem hat die Schweiz über die letzten Jahre eine gewisse Fachkompetenz aufgebaut, nicht zuletzt mit der Schaffung des *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF).<sup>83</sup> Eine ähnliche Expertise gibt es am *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD) für die humanitäre Minenräumung.<sup>84</sup> Auch kann das *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP) insbesondere im Ausbildungsbereich gewisse Aufgaben übernehmen.<sup>85</sup> Weiter bringen Schweizer Armeeangehörige dank des Freiwilligkeitsprinzips eine besondere Motivation mit.<sup>86</sup> Der wichtigste komparative Vorteil in Afrika scheint jedoch darin zu liegen, dass die Schweiz keine Kolonialvergangenheit hat, frei von macht- und regionalpolitischen Ambitionen ist und als neutraler Staat mit humanitärer Tradition einen guten Ruf geniesst. Schliesslich besteht nach dem Sicherheitspolitischen Bericht 2010 «vor allem für Einsätze in Afrika [...] seitens der Uno zudem eine starke Nachfrage nach französischsprachigen Offizieren, die aber auch in einem englischsprachigen Umfeld arbeiten können».<sup>87</sup>

- 81 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.
- 82 Schifferle, Lukas. Was macht die Schweiz im Bereich Sicherheitssektorreform (SSR). In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 11.
- 83 Frik, Walter. Security Sector Reform – Interview mit Botschafter Thomas Greminger. In: *Swiss Peace Supporter* (2011), Nr. 4, S. 5. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), <http://www.dcaf.ch/>.
- 84 *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD), <http://www.gichd.org/>.
- 85 *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP), <http://www.gcsp.ch/>.
- 86 Siehe dazu die Studie zur Swisscoy: Bennett, Jonathan / Boesch, Rolf P. / Haltiner, Karl W. Motivation and Job Satisfaction in the Swiss Support Company in Kosovo. In: *International Peacekeeping* 12 (2005), S. 562–575.
- 87 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 43.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die militärische Friedensförderung ist weiterhin eine Aufgabe der Schweizer Armee und soll nach dem Sicherheitspolitischen Bericht und dem Armeebericht 2010 weiter ausgebaut werden. Bis Ende 2014 sollen die militärischen Kapazitäten zur Friedensförderung sogar verdoppelt werden. Eingangs wurde deshalb die Frage gestellt, wo diese erhöhten Kapazitäten zur Anwendung kommen könnten. Mit der Stabilisierung des unmittelbaren sicherheitspolitischen Umfelds der Schweiz, insbesondere des Balkans, rückt die europäische Peripherie als mögliches Einsatzgebiet für die militärische Friedensförderung der Schweiz zunehmend in den Vordergrund. In Europas Nachbarschaft ist Afrika trotz positiver politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen noch immer mit Gewaltkonflikten konfrontiert, die wegen transnationaler Bedrohungen auch sicherheitsrelevant für die Schweiz sind. Zusammen mit der internationalen Gemeinschaft versuchen die afrikanischen Akteure jedoch, diese Konflikte unter Kontrolle zu bringen. Dabei hat sich Afrika zur *Peacekeeping*-Hauptbühne entwickelt. Mit dem Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika könnte die Schweiz somit nicht nur zu ihrer eigenen Sicherheit, sondern auch zum Aufbau einer neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur beitragen.

Die Schweizer Armee engagiert sich bereits mit Militärbeobachtern und in der Kapazitätsbildung, der SSR und der humanitären Minenräumung auf dem afrikanischen Kontinent. Die Aktivitäten in diesen Bereichen werden zurzeit moderat ausgebaut. Eine rasche quantitative Steigerung ist jedoch nicht vorgesehen, da im Fall von Afrika für die Politik die Unmittelbarkeit für die Entsendung eines bewaffneten Kontingents nicht gegeben ist. Demnach kann auch der derzeitige Ausbau der militärischen Friedensförderung in Afrika den vorhersehbaren Abzug der *Swisscoy* aus dem Kosovo in numerischer Hinsicht nicht kompensieren. Trotzdem bringen Einsätze von Einzelpersonen und Kleindetachementen auch einen gewissen Nutzen für die Weiterentwicklung der Armee. Denn mit den qualitativ hochstehenden Aufgaben erlauben die Einsätze, in den Bereichen Interoperabilität, Weiterentwicklung von Doktrinen, Einsatz von Waffen und Sprengmitteln in einem asymmetrischen Umfeld sowie Test des eigenen Materials (insbesondere in der humanitären Minenräumung) an den aktuellen Entwicklungen teilzuhaben. Und auf individueller Ebene ermöglichen die derzeitigen Einsätze in Afrika eine

Persönlichkeitsschulung für Berufsmilitärs in einem Krisengebiet und in einem internationalen Umfeld.<sup>88</sup>

Auch wenn quantitativ bescheiden, ist die militärische Friedensförderung der Schweiz in Afrika nicht unbedeutend. Nicht zuletzt dank des Milizmodells verfügt die Schweizer Armee über Fähigkeiten, die insbesondere in den Bereichen Kapazitätsbildung, SSR und humanitäre Minenräumung zum Tragen kommen. Ausserdem ist die Schweiz als neutraler Staat ohne Kolonialvergangenheit und Machtambitionen nicht nur ein glaubwürdiger Partner für afrikanische Staaten, sondern auch für die Uno. Wegen dieser Wertschätzung und der besonderen Fähigkeiten der Schweizer Armee könnte Bern die militärische Friedensförderung in Afrika bedeutend ausbauen. Während die Entsendung eines bewaffneten Kontingents zurzeit unrealistisch ist, könnten die neuen Kapazitäten in der militärischen Friedensförderung vermehrt für den Kapazitätsaufbau afrikanischer Friedenstruppen verwendet werden. Damit würde die Schweiz einen neutralitätspolitisch unproblematischen, aber wichtigen Beitrag zum *Peacekeeping* in Afrika leisten.

**Auch wenn quantitativ  
bescheiden, ist die militärische  
Friedensförderung der Schweiz in  
Afrika nicht unbedeutend.**

88 Interview mit Dr. Robert Diethelm, Chef Multilaterale Verträge und Streitkräftebeziehungen der Schweizer Armee, 20. April 2012.





# 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 Sicherheitsexperten<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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 Müller<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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

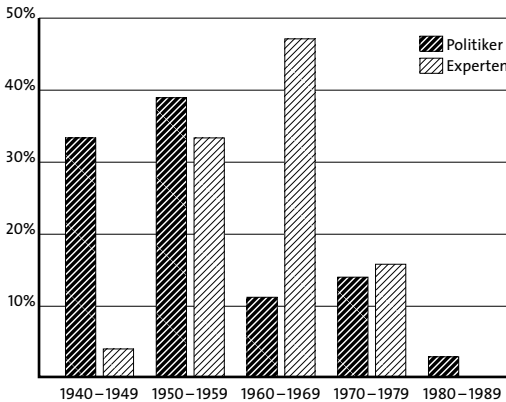
of Experts: From General Characterizations to Analysis of Variation. In: *Sociological Forum* 5 (1990), Nr. 3, S. 361–385; Freidson, Eliot. *Professional Powers*. Chicago: University Press of Chicago, 1986.

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.<sup>9</sup> 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,

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.

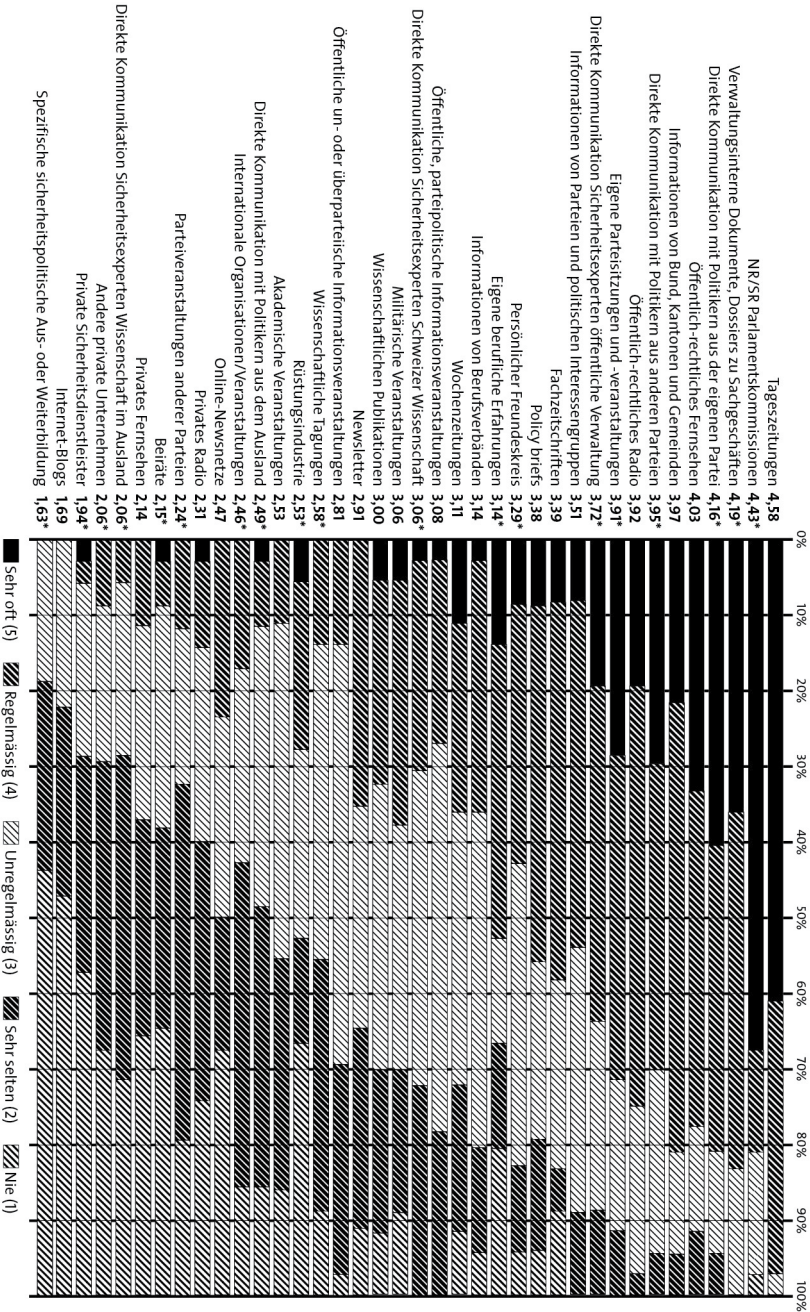
11 Vgl. Z'Graggen, Heidi / Linder, Wolf. *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, 2004. Zum politischen System der Schweiz vgl. Kriesi, Hanspeter. *Le système politique suisse*. Paris: Economica, 1995, oder Armingeon, Klaus. Swiss Corporatism 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)<sup>13</sup>



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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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

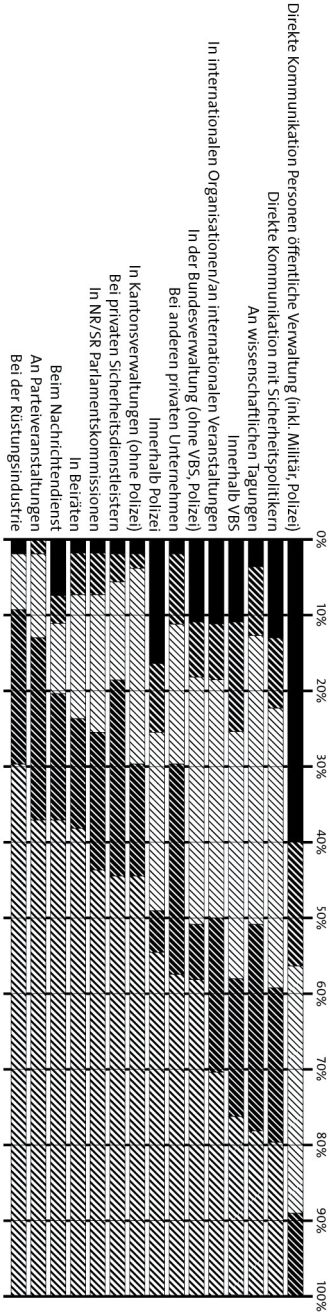
17 Die verschiedenen Formate sind in unterschiedliche Produktionssysteme eingebettet: Tageszeitungen beispielsweise erscheinen öfters als Fachzeitschriften und Beiträge für Zeitungen sind kürzer und schneller zu verfassen und zu veröffentlichen als Eingaben in begutachteten Fachzeitschriften. So sind 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.

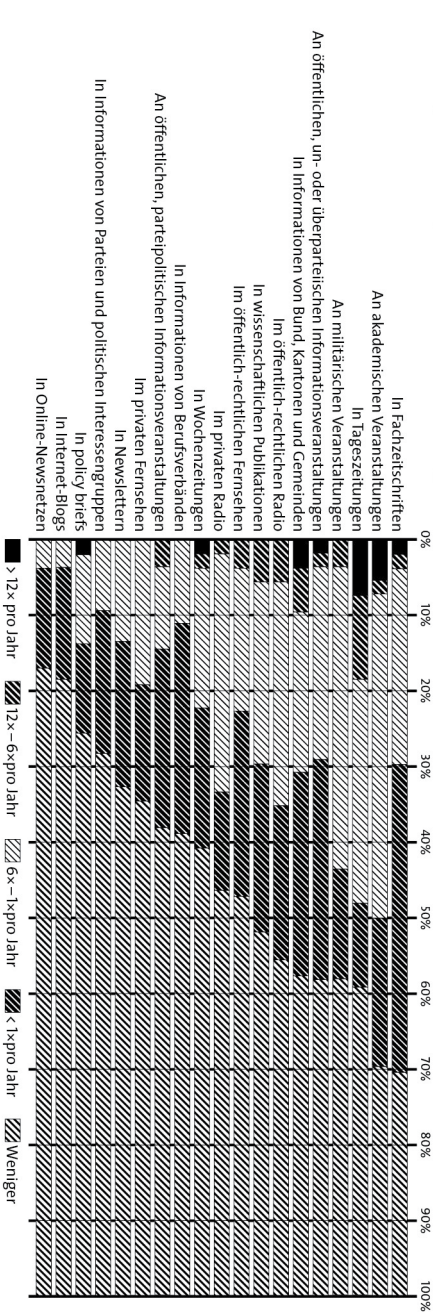
Die geringe Teilnahme der Experten an Sitzungen der Parlamentskommissionen steht nicht nur im Gegensatz zu den fast doppelt so stark ausgeprägten informellen Kontakten mit einzelnen Politikern. Auch erstaunt es, dass zwar fast 45% der Experten für Anhörungen oder für die Beratung von Parlaments- oder 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)<sup>18</sup>**



**Grafik 4: Expertenbeiträge in offenen Veranstaltungen/Formaten (N=56)<sup>19</sup>**



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.

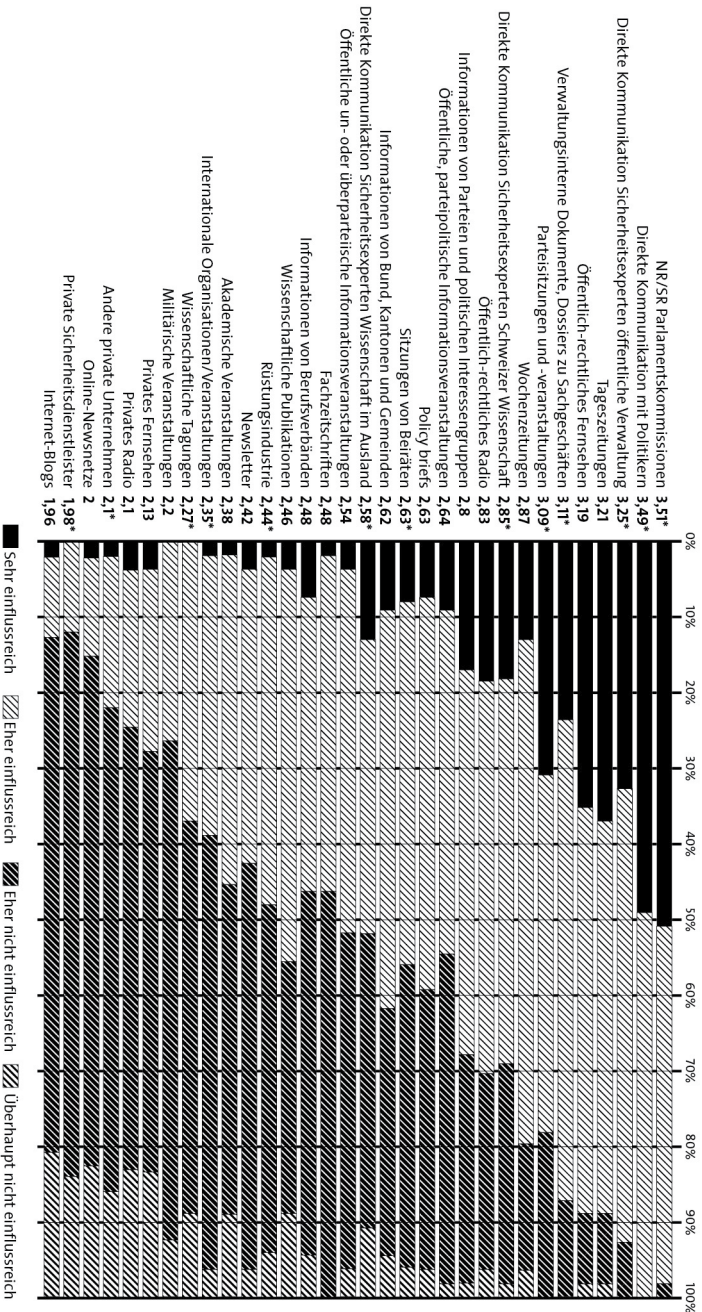
Die von Experten vermutete Einflussstärke der offenen Informationskanäle kann verschiedenen idealtypischen Wissensanbietern zugeordnet werden. Statt einzelne öffentlich zugängliche Informationsquellen gesondert zu bewerten, werden diese in vier Bereiche eingeteilt: Behörden, Parteien, Wissenschaft und 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) <sup>20</sup>



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)<sup>21</sup>**

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)**

<b>Ich beteilige mich an der öffentlichen Debatte, ich bin in geschlossenen Veranstaltungen aktiv</b>	<b>Öffentliche Debatte: völlig und eher einverstanden</b>	<b>Geschlossene Veranstaltungen: völlig und eher einverstanden</b>
...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.<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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)**

<b>Wissensaustauschformate</b>	<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

<b>Wissensaustauschformate</b>	<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 Wissensbereitstellungsverhalten 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.<sup>25</sup> 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 kann<sup>26</sup> –, 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.

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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, 2008.
- 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> Gegner kritisieren die fehlende Wirksamkeit der Aktivitäten (z.B. keine Erhöhung der aussenpolitischen Krisenresistenz), die Kosten sowie die organisatorischen Doppelspurigkeiten.<sup>7</sup>

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](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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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 Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bern, März 2012; Strategie der Landeskommunikation 2012–2015. Bern, 2012. Vgl. [http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/d/UEber\\_Praesenz\\_Schweiz/Strategie\\_der\\_Landeskommunikation\\_2012-2015.pdf](http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/UEber_Praesenz_Schweiz/Strategie_der_Landeskommunikation_2012-2015.pdf).

Präsenz Schweiz orientiert sich bei der Imageförderung an drei miteinander zusammenhängenden Konzepten.<sup>11</sup> *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.<sup>12</sup> *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).<sup>13</sup> 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).<sup>14</sup>

**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 unverwechselbare Markenidentität zu schaffen und ein Land so zu positionieren,

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.

dass es die Aufmerksamkeit und das Interesse von ausländischen Regierungen, Investoren, Touristen, Konsumenten und Medien erhält.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> *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.*»<sup>17</sup> *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.<sup>18</sup>

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. Ähnlich verhält es sich gemäss Marketingexperten beim Konkurrenz-

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>.

kampf 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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 die Aussenwahrnehmung eines Landes damit nur ein Mosaikstein unter

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.

vielen.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

Die Breitenwirkung des *Nation Brand*-Konzepts beruht nicht zuletzt auf dem von Anholt 2005 lancierten *Nation Brands Index* (NBI).<sup>24</sup> Dieser erhebt mittels Online-Befragungen bei rund 20 000 Personen aus 20 Ländern<sup>25</sup> die Stärke und die Attraktivität von 50 Länderimages<sup>26</sup>. Auf der Grundlage des *Nation Brand Hexagon* (vgl. Grafik 1) werden

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*».

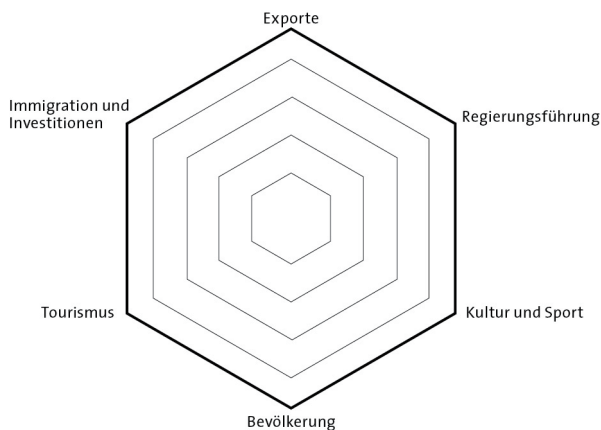
24 Informationen zum NBI, vgl. [http://www.gfkamerica.com/practice\\_areas/roper\\_pam/nbi\\_index/index.en.html](http://www.gfkamerica.com/practice_areas/roper_pam/nbi_index/index.en.html).

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](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.

anhand von je drei bis fünf Fragen<sup>27</sup> 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 Hexagon<sup>28</sup>**



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](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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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

nung.<sup>32</sup> 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).<sup>33</sup> Der *Country Brand Index* 2011/12 der Firma Futurebrand klassiert die Schweiz gar auf Platz 2.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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 Nation Brands Index 2011: Das Image der Schweiz im Ausland. [http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/d/Image\\_der\\_Schweiz/2011\\_Executive\\_Summary\\_NBI\\_de.pdf](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](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**

<b>Rang</b>	<b>Land</b>	<b>NBI-Punkte</b>
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

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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup>

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.

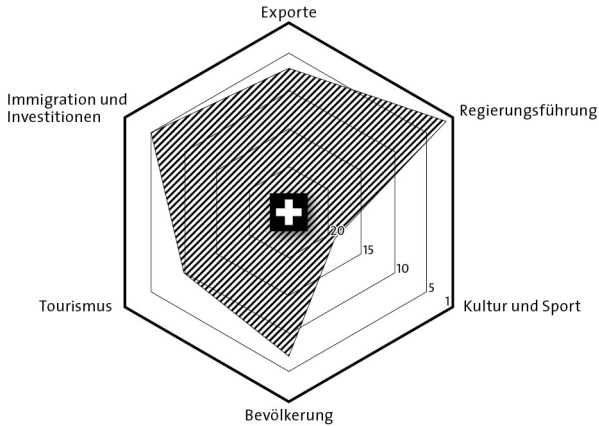
37 Für eine vergleichende Analyse der Länderstudien, vgl. [http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/d/Image\\_der\\_Schweiz/vergleichende\\_analyse\\_2008.pdf](http://www.image-schweiz.ch/fileadmin/user_upload/pdf/d/Image_der_Schweiz/vergleichende_analyse_2008.pdf); Pasquier/Richard Weiss/Yersin, *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 Schweiz<sup>38</sup> oder der Innovationsfähigkeit.

Aktuelle Erkenntnisse zur Wahrnehmung der Schweiz liefert der NBI 2011.<sup>39</sup> 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](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>.

**Grafik 2: Das Nation Brand Hexagon: Klassierung 2011 der Schweiz (Skala: Ränge 1–25)<sup>40</sup>**

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).<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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](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>.

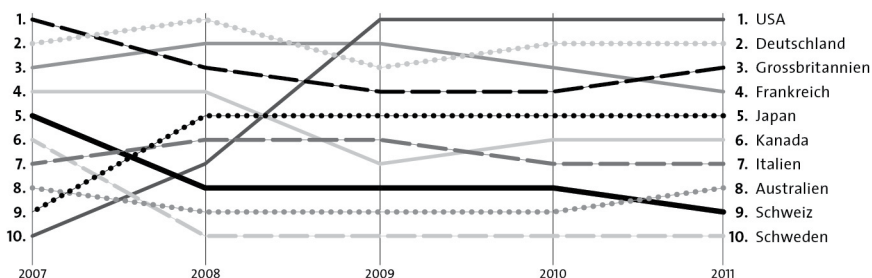
42 Für die Medienanalysen von Präsenz Schweiz, u.a. auch zu den Spezialthemen Minarettinitiative und Finanzplatz, vgl. <http://www.image-schweiz.ch/index.php?id=501>.

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 Einzelereignisse 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 3).

Grafik 3: Rangliste des Nation Brands Index 2007–2011<sup>43</sup>



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](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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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](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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup>

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».<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

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.<sup>50</sup>

Präsenz Schweiz ist jedoch nach wie vor eine zentrale Drehscheibe für das Reputationsmanagement des Bundes. Sie ist gemäss der Landeskommunikationsverordnung<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

Im Juni 2012 hat der Bundesrat die Strategie der Landeskommunikation 2012–15 verabschiedet.<sup>53</sup> 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](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,<sup>54</sup> 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](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.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

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,<sup>57</sup> und passende Informations- und Promotionsmittel erarbeitet und den zuständigen schweizerischen Stellen zur Verfügung gestellt.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup> 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»<sup>63</sup> –, 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.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> Auf

das Verbesserungspotenzial des aussenpolitischen Krisenmanagements der Schweiz wurde schon verschiedentlich hingewiesen.<sup>66</sup> Wer in aussenpolitischen Krisen nur die mangelhafte Kommunikation der Schweiz kritisiert, läuft deshalb Gefahr, den Sack zu schlagen, wenn man den Esel meint.

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

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.

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.

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](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.<sup>67</sup>

Die Landeskommunikation hat auch die Aufgabe, den Bundesrat in der Krisenprävention und der Krisenbewältigung kommunikativ zu unterstützen.<sup>68</sup> 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.

# RESILIENZ: METHODISCHE UND POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN EINES SICHERHEITSPOLITISCHEN TRENDKONZEPTS

*von Tim Prior und Jonas Hagmann*

*Die westliche Staatenwelt basiert heute auf einer grossen Zahl komplexer Dienstleistungssysteme. Um diese vor möglichen Störungen zu schützen, wird heute unter der Leitmaxime der «Resilienz» versucht, die innere Widerstandsfähigkeit solcher Systeme auszubauen und zu erhöhen. Der Versuch, Gesellschaften und Infrastrukturen resilienter zu gestalten, sieht sich heute aber vor methodische Herausforderungen gestellt. So ist der Resilienzansatz zwar politisch populär, doch sind Methoden zur tatsächlichen Messung und Erfassung von Resilienz wissenschaftlich noch wenig konsolidiert. Der Beitrag diskutiert diese methodischen Herausforderungen und stellt erste Modelle der Resilienz-erfassung vor. Er zeigt, dass methodische Klärungen unumgänglich sind, um das sicherheitspolitische Trendkonzept in eine tatsächliche praktische Resilienzpolitik zu überführen. Weiter argumentiert der Artikel, dass die Entwicklung einer Resilienzpolitik zwingend mit einer kritischen Debatte über die Rollen und Verantwortungen aller gesellschaftlichen Akteure einhergehen muss.*

## EINLEITUNG

Die westliche Staatenwelt basiert heute auf einer zunehmend grossen Zahl komplexer Dienstleistungssysteme. Diese Systeme sind meist grenzübergreifender Natur. Sie ermöglichen einerseits moderne und effiziente Gesellschafts-, Wirtschafts- und Politikprozesse, setzen andererseits die westliche Staatenwelt aber auch potenziell empfindlichen Störungen aus. Denn wenn heutzutage beispielsweise Information, Kommunikation, Energieversorgung und Handel allesamt auf einer Vielzahl komplexer transnationaler Netzwerke beruhen, so sind Gesellschaften auch zunehmend direkter auf das ununterbrochene Funktionieren dieser Systeme angewiesen. Ein Beispiel aus der Wirtschaft bietet der *Just in time*-Lieferansatz. Um die Produktion sowohl kostengünstig als auch effizient zu gestalten, werden gemäss diesem Prinzip heute viele

Waren unter engen zeitlichen Rahmenbedingungen hergestellt. Dieses System setzt aber ungestörte globale Transport-, Kommunikations- und Koordinationssysteme zwingend voraus.

Gesellschaften sind strukturierte und organisierte menschliche Systeme. Als strukturierende und organisierende Elemente liegen gerade modernen Gesellschaften in zunehmendem Mass globalisierte und vernetzte Dienste zugrunde. Diese Erkenntnis erlaubt es erstens, mögliche gesellschaftliche Konsequenzen für den Fall abzuschätzen, dass solche Elemente ausfallen sollten.

### **Gesellschaften sind zunehmend auf das ununterbrochene Funktionieren komplexer Dienstleistungssysteme angewiesen.**

Zweitens zeigt sie die Notwendigkeit auf, diese Dienstleistungssysteme nachhaltig zu unterstützen, um im

Störungs- oder Krisenfall einen möglichen Zusammenbruch der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Ordnung zu vermeiden. Somit nehmen Akteure mit Schutz- und Präventionsmandaten heute zunehmend zentrale Rollen ein. Für sie ist es von fundamentaler Bedeutung, mögliche natürliche, soziale, wirtschaftliche, kulturelle oder technologische Störungen der Gesellschaft mit allen Mitteln abzuschwächen, beispielsweise durch Krisenmanagement, durch umfassende Massnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder anhand anderer Ansätze.<sup>1</sup>

In einer Zeit globaler Verbindungen und Interdependenzen schwinden die operativen systemerhaltenden Fähigkeiten von Regierungen. Zudem werden Störungen zunehmend als Risiken definiert. Risiken sind schwer vorherseh- und erkennbare Herausforderungen. Obwohl sie zu erwarten sind, ist ihr Eintreten ungewiss. Somit ist eine systemische Planung notwendig, um auf das Eintreten möglicher Störungen vorbereitet zu sein. Damit werden präventive Massnahmen zu unabdingbaren Regierungsaufgaben.<sup>2</sup> Mögliche Störungen vitaler Dienstleistungssys-

1 Eine erweiterte Fallstudie zu Unterbrechungen in der nationalen Wirtschaftsversorgungspolitik bieten Hagmann, Jonas / Dunn Caverty, Myriam / Wenger, Andreas. Versorgungspolitik und Versorgungssicherheit im Kontext globaler Risiken und Interessen. In: Wenger, Andreas / Trachsler, Daniel (Hrsg.). *Bulletin 2011 zur Schweizer Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2011, S. 9–35.

2 Adger, Neil. Vulnerability. In: *Global Environmental Change* 16 (2006), Nr. 3, S. 268–81; Clarke, Susan / Chenoweth, Erica. The politics of vulnerability: Constructing local performance regimes for homeland security. In: *Review of Policy Research* 23 (2006), Nr. 1, S. 95–114.

teme müssen heute zwingend proaktiv und vorbeugend gehandhabt werden.<sup>3</sup>

In Überlegungen über Risikovorbeugung, gesellschaftliche Störungen und Sicherheit wurde das Konzept der Resilienz in den letzten Jahren zu einem dominanten und oft zitierten Prinzip. Auch in der Schweiz hat die Idee, die Widerstandsfähigkeit von Systemen gegen unerwartete Störungen zu stärken,

**Auch in der Schweiz hat die Idee, die Widerstandsfähigkeit von Systemen gegen unerwartete Störungen zu stärken, ein breites Echo gefunden.**

ein breites Echo gefunden, nicht nur unter Schweizer Experten.<sup>4</sup> Die Idee findet auch in öffentlichen politischen Leitlinien der Schweiz Niederschlag, so zum Beispiel in der Grundstrategie des Bundesrats zum Schutz Kritischer Infrastrukturen von 2009 oder im Sicherheitspolitischen Bericht von 2010.<sup>5</sup> Diese beiden Dokumente der Landesregierung argumentieren explizit, dass der Resilienz der Schweizer Gesellschaft, Wirtschaft, Behörden und kritischen Infrastrukturen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse. Auch haben einzelne Schweizer Politiker bereits im Rahmen des Umweltschutzes auf das Konzept der Resilienz zurückgegriffen, z.B. wenn sie für den Ausbau des Schutzes der nationalen Biosphäre plädieren.<sup>6</sup>

Der Begriff der Resilienz ist und bleibt jedoch vielschichtig und dehnbar. Sein Ursprung liegt in so unterschiedlichen Disziplinen wie den Ingenieurwissenschaften, der Ökologie, der Psychologie oder der Sicherheitspolitik. In jedem dieser Bereiche ist er unterschiedlich ver-

3 Aradau, Claudia / van Münster, Rens. Governing terrorism through risk: taking precautions, (un) knowing the future. In: *European Journal of International Relations* 13 (2007), Nr. 1, S. 89–115.

4 Möckli, Daniel. Umstrittene Schweizer Sicherheitspolitik: Dokumentation der Hearings zum Bericht 2010. In: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik* 81. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2010, z.B. S. 555.

5 Schweizerischer Bundesrat. *Grundstrategie des Bundesrates zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Bern, 2009, S. 2; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, S. 10 und 18. Vgl. <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.9457.downloadList.86387.DownloadFile.tmp/sipolbd.pdf>.

6 Fluri, Kurt. *Bilanz der Biodiversitätsziele 2010 und Biodiversitätsstrategie*. Interpellation 10.3548. [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20103548](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103548).

tiefte oder theoretisch untermauert. Das Wort «Resilienz» leitet sich vom lateinischen Verb *resilire* ab, was soviel heisst wie «zurückspringen». Grundsätzlich bezeichnet der Begriff die Fähigkeit eines Objekts oder

**Resilienz bezeichnet die Fähigkeit eines Objekts oder eines Systems, nach einer Störung schnell wieder zur normalen Funktionslage zurückzukehren.**

eines Systems, nach einer Störung schnell wieder zur normalen Funktionslage zurückzukehren. Ein etwas differenzierteres Verständnis von Resilienz unterstellt aller-

dings nicht so sehr die Idee eines immerwährenden Gleichgewichts, sondern beruht vielmehr auf der Vorstellung, dass sich Systeme durch Lernprozesse graduell veränderten Umständen anpassen, um so sicherzustellen, dass ihre Funktionen fortwährend erhalten bleiben. Nebst diesen sehr allgemeinen konzeptionellen Charakteristiken bleibt die Idee der Resilienz aber insbesondere methodisch vage. So kann nicht über die Tatsache hinweggegangen werden, dass das Konzept immer noch nur schwer zu erfassen und zu messen und eine vertrauenswürdige Anwendung deshalb schwierig ist.<sup>7</sup>

Die methodischen Schwachstellen des Resilienzbegriffs mindern seine Popularität nicht. Die Idee der Resilienz wird heute sowohl auf Einzelpersonen als auch auf Gruppen angewandt, auf Organisationen und auf Infrastrukturen, Städte und Ökosysteme. In den letzten Jahren hat die weitläufige Verwendung des Konzepts einen regelrechten Resilienzdiskurs angestossen. Dieser umfasst einen normativen Konsens, dass Gesellschaften resilient gestaltet werden sollten. Wie dies aber erreicht werden kann, wurde noch nicht systematisch durchleuchtet. Die Unklarheit des Begriffs mindert zwar nicht notwendigerweise den Nutzen

7 Die folgenden Autoren beschreiben und diskutieren den Begriff der Resilienz in verschiedenen akademischen Disziplinen: Folke, Carl. Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. In: *Global Environmental Change* 16 (2006), Nr. 3, S. 253–267; Haimes, Yacov. On the definition of resilience in systems. In: *Risk Analysis* 29 (2009), Nr. 4, S. 498–501; Walker, Brian / Holling, C.S. / Carpenter, Stephen / Kinzig, Ann. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. In: *Ecology and society* 9 (2004), Nr. 2. Vgl. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>.

des Konzepts.<sup>8</sup> Doch offensichtlich ist die Umsetzbarkeit des Konzepts heute durch seine Mehrdeutigkeit methodologisch eingeschränkt.<sup>9</sup> Eine gewichtige Herausforderung liegt deshalb darin, den Begriff akkurat zu beschreiben und zu quantifizieren und so eine systematische Basis für eine tatsächliche Anwendung zu schaffen.

Dieser Beitrag untersucht die methodologischen Herausforderungen des sicherheitspolitischen Trendkonzepts Resilienz.<sup>10</sup> Er zielt darauf ab, eine Diskussion über mögliche Operationalisierungen des Konzepts anzustossen, um so eine Brücke zwischen der konzeptionell-rhetorischen Ebene und der eigentlichen Politikformulierung zu schlagen. Dabei bezieht sich der Beitrag auf beispielhafte Versuche, Resilienz zu messen. Der erste Abschnitt bietet einen Überblick über das Konzept, über dessen Einbezug in die Sicherheitspolitik sowie über seinen Nutzen für die Politikformulierung. Der zweite Abschnitt erforscht drei Modelle der Resilienz erfassung. Der dritte Abschnitt diskutiert die methodologischen Überlegungen, die sich aus diesen Messversuchen der Resilienz ergeben. Das Schlusswort setzt die Diskussion in einen grösseren politischen Rahmen und zeigt, dass der Resilienzbegriff tatsächlich nicht nur methodologische Überlegungen notwendig macht, sondern auch staatspolitische Ordnungsvorstellungen beinhaltet, da implizite Annahmen über die Aufgaben und Verantwortungen des Staates, der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft und der Staatsbürger im Begriff enthalten sind.

- 8 Strunz behauptet, die konzeptionelle Unbestimmtheit des Begriffs «Resilienz» könne die Kreativität fördern, empirische Überprüfbarkeit erlauben und der Interdisziplinarität in der pragmatischen Lösung komplexer sozialer Probleme zuträglich sein: Strunz, Sebastian. Is conceptual vagueness an asset? Arguments from philosophy of science applied to the concept of resilience. In: *Ecological Economics* (2012). Vorab veröffentlicht als DOI: 10.1016/j.ecolecon.2012.02.012.
- 9 Gallopin, Gilberto. Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. In: *Global Environmental Change* 16 (2006), Nr. 3, S. 293–303; Hinkel, Jochen. Indicators of vulnerability and adaptive capacity: towards a clarification of the science-policy interface. In: *Global Environmental Change* 21 (2001), Nr. 1, S. 198–208.
- 10 Dabei vertieft er eine zugrundeliegende Untersuchung. Siehe Prior, Tim / Hagmann, Jonas. *Measuring resilience: benefits and limitations of resilience indices*. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, im Erscheinen.



## 1 RESILIENZ IN DER POLITISCHEN PRAXIS

Der Resilienz-begriff ist im Zusammenhang mit Risiken und Gefahren in letzter Zeit international populär geworden.<sup>11</sup> Er wird häufig verwendet, um den allgemeinen Zustand eines Objekts zu beschreiben: Eine Gesellschaft sei «resilient»; die Redundanz einer Infrastruktur erhöhe ihre «Resilienz» gegenüber Störungen; die «Resilienz» einer Organisation habe nachgelassen usw. Die zwei Hauptbedeutungsfelder des Worts werden wie folgt definiert: 1) Die Fähigkeit einer Substanz oder eines Objekts, in seine ursprüngliche Form zurückzuspringen (Elastizität); 2) Die Kapazität, sich von Störungen umgehend zu erholen (Widerstandsfähigkeit).<sup>12</sup>

Der Begriff wird innerhalb der akademischen Disziplinen, die ihn in der Politikformulierung und in der praktischen Anwendung eingeführt haben, wesentlich differenzierter verwendet. In den Ingenieurwissenschaften und in der Werkstoffkunde ist Resilienz «die Fähigkeit eines Materials oder Systems, nach der Verformung wieder in einen ausgeglichenen Zustand zurückzukehren».<sup>13</sup> Ähnlich wird für Wirtschaftssysteme und Unternehmen Resilienz als die Fortsetzung eines Betriebs in einer Krise sowie als Fähigkeit verstanden, Dienste fortwährend zu gewährleisten.<sup>14</sup> Norris und andere Autoren wiederum entwickeln in der Untersuchung von Katastrophenfällen einen etwas anderen Zugang zum Konzept. Sie begreifen Resilienz als einen Prozess, der dank Ressourcen wie Anpassungsfähigkeit zu Anpassung, Bereitschaft oder Reaktion führt.<sup>15</sup> Dieses systemische Verständnis von Resilienz stimmt mit jenem überein, das in Studien über soziokulturelle Systeme verwendet wird. In diesem Feld ist ein grosser Teil der neueren, progressiven Forschung der

11 Bara, Corinne / Brönnimann, Gabriel. *Resilience – trends in policy and research*. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2011.

12 Vgl. <http://oxforddictionaries.com/>.

13 Norris, Fran / Stevens, Susan / Pfefferbaum, Betty / Wyche, Karen / Pfefferbaum, Rose. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. In: *American Journal of Community Psychology* 41 (2008), Nr. 1–2, S. 127.

14 Giroux, Jennifer / Prior, Tim. *Expressions of resilience: from 'bounce back' to adaptation*. Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, im Erscheinen.

15 Norris/Stevens/Pfefferbaum/Wyche/Pfefferbaum, *Community resilience*.

Einschätzung und Beschreibung von Resilienz sowie den Auswirkungen auf die Politikformulierung nachgegangen.<sup>16</sup>

Die Einbindung von Resilienz in nationale, internationale und sogar private Sicherheitsdoktrinen spiegelt die Verbreitung des Begriffs in anderen disziplinären Zusammenhängen wider. Seit den 1990er-Jahren und insbesondere seit den terroristischen Angriffen in den USA im September 2001 hat die schwierige Erkennbarkeit und Prognostizierbarkeit von Bedrohungen es erschwert, gesellschaftliche Sicherheit zu gewährleisten. Dies hat den Sicherheitsdiskurs verstärkt hin zur Risikologik verlagert, wodurch die Überzeugung geschaffen wurde, dass Bedrohungen immer möglich seien.<sup>17</sup> Diese Anstrengungen haben nicht nur das Geschäft mit der Sicherheit angekurbelt. Sie haben auch das Bedürfnis nach individuellen Sicherheitsvorkehrungen betont und so die Sicherheitsverantwortung auf die Gesellschaft abgewälzt. Doch das Bedürfnis nach verstärkter gesellschaftlicher Resilienz ist nicht bloss eine rhetorische politische Reaktion auf die Vorgänge des 11. September 2001. Der Resilienzbegriff kann auch abgesehen von Terrorfragen als pragmatische Antwort auf die tatsächlichen und systemischen Eigenschaften neuer transnationaler Risiken verstanden werden, seien diese natürlicher, sozialer, wirtschaftlicher, kultureller oder technologischer Natur.

Die Frage, ob und wie Resilienz gemessen werden soll, ist so alt und umstritten wie das Konzept selbst. In einer Vielzahl von wissenschaftlichen Disziplinen sind heute Indizes der Resilienz entwickelt worden. Im Allgemeinen verwenden diese Massstäbe unterschiedliche Definitionen für Resilienz; sie beruhen auf ungleichen Komponenten (Indikatoren oder Variablen); sie messen unterschiedliche Gegenstände und werden für unterschiedliche Zwecke ver-

**Die Frage, ob und wie  
Resilienz gemessen werden  
soll, ist so alt und umstritten  
wie das Konzept selbst.**

- 16 Beispiele für diesen Ansatz und seine Anwendung im Management finden sich in Walker, Brian / Abel, Nick / Anderies, John / Ryan, Paul. Resilience, adaptability, and transformability in the Goulburn-Broken Catchment, Australia. In: *Ecology and Society* 14 (2009), Nr. 1. Vgl. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art12/>.
- 17 Coaffee, Jon / Wood, Murakami. Security is coming home: rethinking scale and constructing resilience in the global urban response to terrorist risk. In: *International Relations* 20 (2006), Nr. 4, S. 503–517.

wendet. Eine auch nur oberflächliche Erkundung dessen, was als Massstab (oder Index) von Resilienz gelten könnte, zeigt beispielsweise, wie schwierig es ist, eine Messgrösse festzulegen, die sowohl präzise als auch zweckmässig ist.<sup>18</sup> Denn eine Messung bedingt, dass ein Phänomen beobachtet werden kann und dass ihm Werte (wie z.B. Hitze oder Höhe) systematisch zugeordnet werden können, aber das ist angesichts der Natur des Resilienzbegriffs schwierig. Letztlich müssen sich die Forscher erst noch auf klar definierte Konventionen zur Messung von Resilienz verständigen. Es existiert bereits eine umfangreiche Literatur darüber, wie und ob die Phänomene gemessen werden können und sollen.<sup>19</sup>

Im Sicherheitskontext hat das Wissen darüber, wie resilient Gesellschaften, Infrastrukturen oder Volkswirtschaften z.B. gegenüber terroristischen Anschlägen sind, gewichtige Auswirkungen auf die Sicherheitspolitik und deren Formulierung. Resilienz spielt auch eine zentrale Rolle in der Entwicklung von Strategien zur Vorbeugung oder Schadensminderung. Mehrere Gründe können zugunsten einer Messung von Resilienz angeführt werden: 1) Sie hilft dabei, Resilienz zu beschreiben. Weil die Natur der Resilienz zunehmend multidimensional und transnational ist, kann deren Messbarkeit ein Schritt hin zur Beschreibung der Resilienz in einem bestimmten Kontext sein (z.B. Sicherheit). Die Festlegung eines angemessenen und brauchbaren Grössenwerts für Resilienz bedingt zunächst, dass die einzelnen Bestandteile der Resilienz definiert werden – was für sich allein schon ein nützlicher Prozess ist, vor allem für wissenschaftliche Disziplinen. 2) Die Messung dient der Sensibilisierung. Eine nachvollziehbare Masseinheit für Resilienz kann dazu beitragen, betroffenen Gruppen die Notwendigkeit von Resilienz zu kommunizieren. Beobachtungen über Resilienz können den Verantwortlichen helfen, resilienzbezogene Informationen an Gruppen weiterzuleiten, deren Resilienz unterhalb einer vorab definierten Schwelle liegt. 3) Die Messbarkeit von Resilienz hilft bei der Zuteilung von Ressourcen zur Erhöhung der Resilienz. Durch die Messung kann die Re-

18 Hinkel, *Indicators of vulnerability*, S. 203.

19 Siehe Hinkel, *Indicators of vulnerability*, der eine systematische Diskussion der Anwendung und Angemessenheit von Indikatoren für Schadensanfälligkeit bietet. Diese Themen sind für die Messung von Resilienz relevant.

silienz verschiedener Gebilde quantitativ miteinander verglichen werden. Dies erleichtert die Zuteilung von Ressourcen für das Risikomanagement. Ein Resilienzindex könnte (analog zur Risikomatrix)<sup>20</sup> eingesetzt werden, um nachzuweisen, dass die Verteilung von Ressourcen systematisch und bedarfsgerecht vonstattengeht.

4) Die Messung dient weiter dazu, Resilienz aufzubauen. Um Störungen und ihre Auswirkungen handhaben zu können, ist es wichtig, Gebilde mit niedriger Resilienz zu identifizieren. Wenn das Ausmass der Resilienz bekannt ist, hilft dies den Behörden, welche für das Risikomanagement auf lokaler Ebene sowie auf Bundesebene, auf nationaler sowie auf internationaler Ebene verantwortlich sind, ihre Hilfsmassnahmen optimal zu leiten und zu koordinieren. Die Ausarbeitung von Resilienz-«Schwellenwerten» ermöglicht bessere politische Entscheidungen im Rahmen resilienzbezogener Themen. Ausserdem ist es ohne Messung der Resilienz schwierig abzuschätzen, wie sich die Resilienz im Zuge einer Störung oder nach der Umsetzung von Massnahmen und Prozessen zur Erhöhung der Resilienz verändert. 5) Die Messung hilft bei der Überwachung der Wirksamkeit politischer Entscheidungen. Ein Index könnte verwendet werden, um die Wirksamkeit von politischen Massnahmen zur Erhöhung der Resilienz abzuschätzen, indem mithilfe von Longitudinalstudien ein Vergleich der Resilienz in den von der politischen Massnahme betroffenen Gebilden gezogen wird. Dazu sollte in die Formulierung von politischen Massnahmen zur Stärkung der Resilienz auch die Erfassung von politischen Zielen einfließen, anhand derer die Wirksamkeit und die Wirkung der Resilienz vor Ort abgeschätzt werden können.

## 2 WIE WIRD RESILIENZ IN DER PRAXIS GEMESSEN?

Drei Verfahren zur Bewertung von Resilienz sollen nachfolgend untersucht werden. Bei der Fallauswahl wurde kein Versuch unternommen, die Diskussion auf ein enggefasstes Verständnis von Sicherheit zu beschränken. Vielmehr werden drei Messansätze vorgestellt, die jeweils unterschiedliche Anwendungen und Auswirkungen haben. Die ersten

20 Hagmann, Jonas. Fukushima: Probing the analytical and epistemological limits of risk analysis. In: *Journal of Risk Research* 15 (2012), Nr. 7, S. 801–815.

beiden Ansätze sind Beispiele für quantitative Messungen von Resilienz – das *Enhanced Critical Infrastructure Protection*-Programm des US-amerikanischen *Department of Homeland Security* (US DHS) sowie das *Disaster Resilience of Place* (DROP)-Modell. Das dritte und letzte Beispiel gilt exemplarisch für den gemischt-methodischen Messansatz, der sowohl qualitative als auch quantitative Bewertungstechniken umfasst. In jedem der drei Modelle werden die Entwicklung, die Vorteile und die Nachteile der jeweiligen Methode thematisiert (siehe Tabelle 1 für eine systematische Zusammenfassung). Diese Beispiele zeigen, dass es sehr unterschiedliche Ansätze zur Messung von Resilienz gibt und dass die Auswahl des Verfahrens bzw. der Verfahren massgeblich von den Bedürfnissen des Messenden und den Eigenschaften des zu untersuchenden Systems abhängen.

## 2.1 ERSTES FALLBEISPIEL: DAS ENHANCED CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION-PROGRAMM

Neuere Forschungsarbeiten mit Mitteln des US DHS konzentrieren sich auf die Entwicklung mehrerer quantitativer Indizes, die dabei helfen sollen, das Risikomanagement von kritischen Infrastrukturen zu verbessern. Diese Indizes – der *Protective Measures Index* (PMI), der *Resilience Index* (RI) und der *Criticality Index* (CI) – sollen als integrierter Teil des *Enhanced Critical Infrastructure Protection* (ECIP)-Programms<sup>21</sup> des DHS verwendet werden. Das Programm setzt diese drei Indizes ein, um festzustellen, welche Schadenspotenziale bei Infrastrukturen nachzuweisen sind, und um durch Partnerschaften mit Akteuren auf Bundesebene und in den einzelnen Bundesstaaten sowie mit lokalen Interessengruppen und Akteuren aus der Privatwirtschaft die Resilienz zu erhöhen.

*Anwendung:* Daten werden bei Besuchen vor Ort bei kritischen Infrastrukturen erhoben, bei denen durch ein breites Netzwerk von sogenannten *Protective Security Advisers* (PSAs – Angestellte des DHS) mehr als 1500 Datenpunkte (Variablen) abgefragt werden. Mithilfe

21 Fisher, Ronald / Norman, Michael. Developing measurement indices to enhance protection and resilience of critical infrastructure and key resources. In: *Journal of Business Continuity & Emergency Planning* 4 (2010), Nr. 3, S. 191–206; Petit, Frederic. Protective measures and vulnerability indices for the enhanced critical infrastructure protection programme. In: *International Journal of Critical Infrastructures* 7 (2011), Nr. 3, S. 200–219.

dieser Information werden Anlagen in sechs Schlüsselbereichen<sup>22</sup> beschrieben: Physische Sicherheit (z.B. Zäune, Beleuchtung), Sicherheitsmanagement (z.B. Notfallpläne, Überprüfung von Mitarbeitenden), Sicherheitskräfte (z.B. Ausbildung, Patrouillen), Umfang des Informationsaustauschs (z.B. Bedrohungsquellen), Überprüfung von Schutzmassnahmen (z.B. unangemeldete Sicherheitsüberprüfungen) sowie Abhängigkeiten (z.B. Strom, Telekommunikation). Die Datenerhebung durch die PSA dauert einige Stunden, danach werden die Daten analysiert, um den PMI zu berechnen.<sup>23</sup> Die Resilienz- und Kritizitätsindizes werden in der gleichen hierarchisch angelegten Weise formuliert. Für die Resilienz werden die übergreifenden Komponenten «Robustheit» (*robustness*), «Erholung» (*recovery*) und «Findigkeit» (*resourcefulness*) in Unterkategorien unterteilt. Wenn die gewichteten Werte für jede Unterkategorie kumuliert werden, ergibt sich daraus der spezifische Index und die Schutzmassnahmen können mit den Resilienz- und Kritizitätsindizes in einer Risikomatrix zusammengeführt werden, um einen Überblick über die Sicherheit einer Einrichtung zu geben.

*Vorteile:* Indem die Aspekte Verwundbarkeit (der PMI ist als Näherungsvariable für die Verwundbarkeit zu verstehen), Resilienz und Kritizität integriert werden, soll die ECIP-Initiative die Elemente des Schadens und der Folgen vor und nach einer Bedrohung beschreiben und dadurch das gesamte Spektrum eines spezifischen Risikos für einzelne kritische Infrastrukturen oder wichtige Ressourcen berechnen. Indem solche Beurteilungen anhand von drei Komponenten regelmässig durchgeführt werden (im Jahr 2010 wurden 674 ECIP-Umfragen erhoben, für 2012 sind mehr geplant),<sup>24</sup> können Sicherheitsplaner ausserdem longitudinale Veränderungen in der Sicherheit einzelner Infrastrukturen sowie ähnlicher Infrastrukturen innerhalb des gleichen Infrastruktursektors erfassen und analysieren (z.B. werden kritische Infrastrukturen, die der

- 22 Eine komplette Übersicht der Bestandteile dieser Erhebung bieten Petit, *Protective measures*.
- 23 Der PMI stellt eine Gesamtwertung dieser «Schlüsselbereiche» sowie deren nachgeordneter Bestandteile dar. Jedem Bestandteil (Zaun, Bedrohungsquelle, Notfallplan etc.) wird durch ein Expertengremium je nach seiner Schutzfunktion eine relative Bedeutung (Gewichtung) zugewiesen. Der PMI ist die gewichtete Summe der gemessenen Werte in den sechs Schlüsselbereichen.
- 24 DHS National Protection and Programs Directorate. *NPPD fiscal year 2012 budget request – cyber security and infrastructure protection programs*. 2011. [http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony\\_1301595025263.shtm](http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1301595025263.shtm).

Versorgung mit Strom oder Öl dienen, dem Infrastruktursektor Energie zugeordnet). Beide Eigenschaften dienen dazu, das Verhältnis zwischen der kritischen Infrastruktur und dem Risikoumfeld besser zu verstehen.

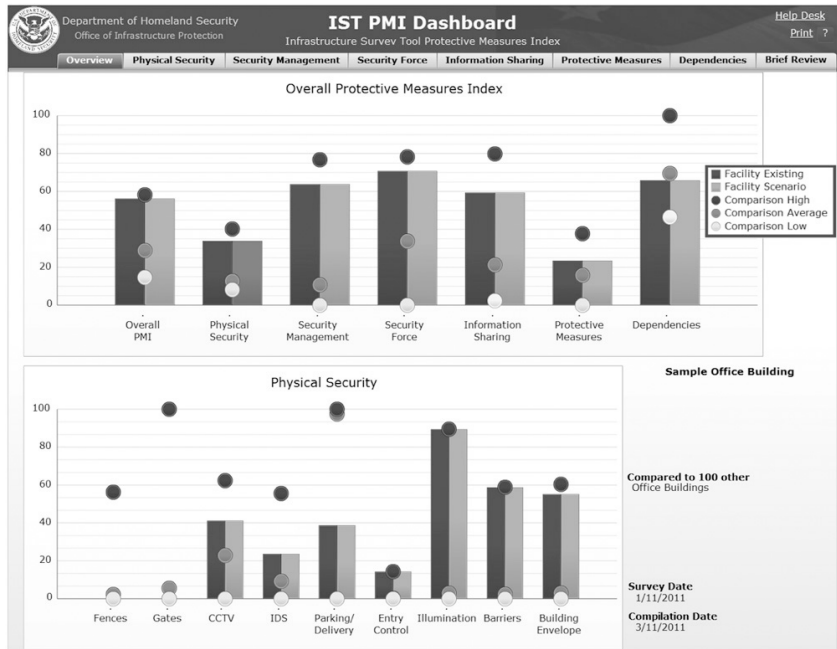
Im Zentrum des ECIP-Programms steht eine öffentlich-private Partnerschaft. Ein wichtiges Element dieses Programms ist die Notwendigkeit, Beziehungen zu stärken und den Informationsaustausch zwischen Regierungsstellen und den Betreibern kritischer Infrastrukturen zu verbessern.

**Das ECIP-Programm bietet den Eigentümern Kritischer Infrastrukturen die Möglichkeit, die Sicherheit ihrer Anlagen mit derjenigen ähnlicher Anlagen zu vergleichen.**

Das ECIP-Programm bietet den Eigentümern Kritischer Infrastrukturen die Möglichkeit, die Sicherheit ihrer Anlagen mit derjenigen ähnlicher Anlagen zu vergleichen, die möglicherweise anders betrieben werden. ECIP bietet dem DHS ein Verfahren und

Leitlinien für die Priorisierung von nationalen Schutzmassnahmen (Zuteilung von Ressourcen, um Resilienz zu verbessern und Verwundbarkeiten zu verringern). Um die Ergebnisse kommunizieren zu können, wird die von ECIP-Analysten zusammengeführte Information den Anlagenbetreibern mit einem benutzerfreundlichen Software-Interface zur Verfügung gestellt, das die Daten in lesbarer und nachvollziehbarer Art und Weise darstellt (vgl. Grafik 1).

**Grafik 1: Beispiel eines PMI-Interface, mit dem Anlagenbetreiber über die Ergebnisse der Resilienz-Überprüfung informiert werden.<sup>25</sup>**



*Nachteile:* Die wichtigsten Nachteile dieser Messungen ergeben sich aus deren ausserordentlichem Umfang: 1) Die Methodik ist sehr umfassend, bedingt aber ein riesiges Netzwerk von Datensammlern (PSAs) und Analysten. Hierin spiegeln sich natürlich die Vielfalt und die Vielzahl von kritischen Infrastrukturen, auf denen die moderne Gesellschaft beruht. Im Jahr 2010 beschäftigte das DHS 93 PSAs zu jährlichen Kosten von US\$12 Millionen. Im Jahr 2012 kommen möglicherweise weitere 15 Beamte hinzu. 2) Da bei der Umfrage zu Infrastrukturen Daten zu mehr als 1500 Variablen erhoben werden, ist der Prozess der Analyse und Auswertung äusserst aufwändig. 3) Die Methodik wird gleicher-

25 Die Grafik bietet einen Gesamtüberblick über die Resilienz der einzelnen Anlage, die unterschiedlichen Punkte stellen die relative Resilienz der Anlage im Vergleich zu anderen ähnlichen Anlagen dar. Das untere Schaubild stellt die physische Sicherheit nach einzelnen Bestandteilen dar und zeigt wiederum, wie die Anlage (in diesem Fall ein Bürogebäude) im Vergleich zu 100 ähnlichen Gebäuden abschneidet. Quelle: <http://www.dis.anl.gov/projects/ri.html>.



massen auf alle wichtigen Sektoren von Kritischen Infrastrukturen (KI) angewandt und kann daher nur ein sehr generisches Bild der Sicherheit, Resilienz und Schadensanfälligkeit von KI geben. 4) Die Analyse ist komplett systemintern (d.h. sie schaut nur auf die Infrastruktur) und erforscht keine externen Faktoren, die die Sicherheit beeinflussen könnten (z.B. der Standort einer Infrastruktur nahe eines dicht besiedelten Gebiets oder auf einer seismischen Verwerfungslinie). 5) Insgesamt ist das ECIP-Programm sehr teuer. Im Jahr 2012 hat das *National Protection and Programs Directorate* des DHS (unter dessen Ägide das ECIP-Programm betrieben wird) US\$27,5 Millionen für den Betrieb des Programms beantragt. 6) Letztlich liefert diese Methode, wie die meisten Indizes, nur einen relativen Wert von Resilienz, d.h. wenn die Analyse einen hohen Resilienzwert ergibt, heisst dies nicht, dass die Anlage in Wirklichkeit unzerstörbar und standfest ist. Genauso wenig bedeutet ein niedriger Resilienzwert, dass eine ähnliche Anlage beim gleichen Störfall ihren Betrieb komplett einstellen muss.

## 2.2 ZWEITES FALLBEISPIEL: DAS DISASTER RESILIENCE OF PLACE-MODELL

Das *Disaster Resilience of Place* (DROP)-Modell<sup>26</sup> ist ein konzeptionelles Konstrukt für die Resilienz von Gemeinschaften im Katastrophenfall, welches noch nicht vollständig operationalisiert worden ist. Das Modell integriert und bezieht sich auf Messprozesse und -praktiken für Resilienz, wie sie in einer umfangreichen Literatur formuliert worden sind, und erstellt daraus ein komplexes Schema der Resilienz (vgl. Grafik 2). Es identifiziert auch mögliche entscheidende Variablen, die verwendet werden können, um die Resilienz von Gemeinschaften im Katastrophenfall zu messen.

*Entwicklung:* Die Autoren postulieren, dass das DROP-Modell eine Lücke in der Literatur über die Messung von Resilienz füllt, von der

26 Cutter, Susan / Barnes, Lindsey / Berry, Melissa / Burton, Christopher / Evans, Elijah / Tate, Eric / Webb, Jennifer. A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. In: *Global Environmental Change* 18 (2008), Nr. 4, S. 598–606; Cutter, Susan / Burton, Christopher / Emrich, Christopher. Disaster resilience indicators for benchmarking baseline conditions. In: *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7 (2010), Nr. 1. Vgl. <http://www.degruyter.com/view/j/jhsem.2010.7.1/jhsem.2010.7.1.1732/jhsem.2010.7.1.1732.xml>.

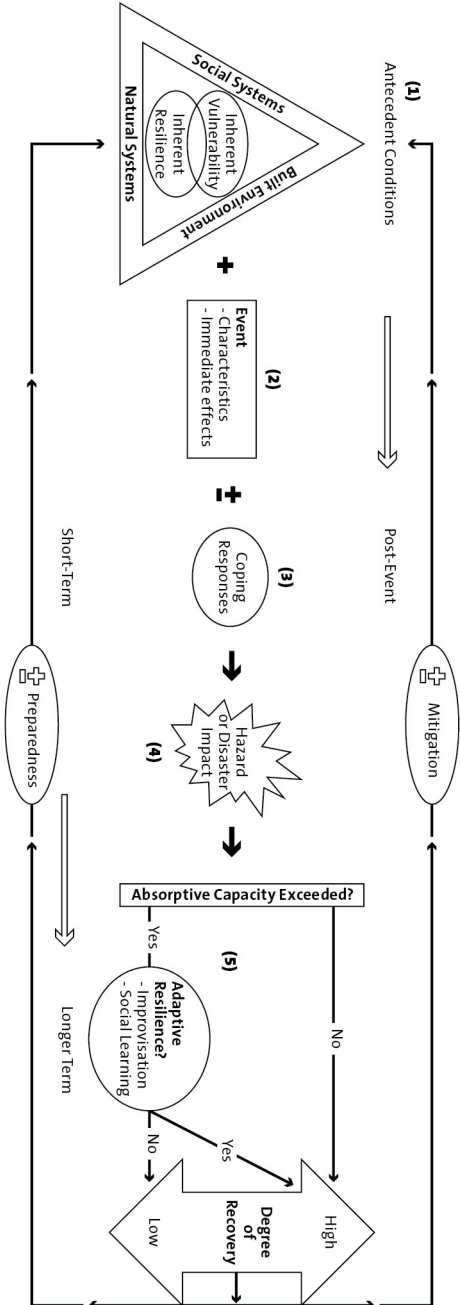
sie (zu Recht) feststellen, dass sie voller inkonsistenter Indikatoren und nichtstandardisierter Masseinheiten ist. Dies trifft vor allem zu auf die Literatur zum Thema Katastrophenschutz. Dort beruhen die besprochenen Resilienzmodelle häufig auf konstruierten Systemen (wie dem obenbeschriebenen ECIP-Modell mit den Komponenten «Robustheit», «Erholung» und «Findigkeit»), sie versäumen es aber gleichzeitig, soziale Faktoren, inhärente Resilienz oder die vorgängigen Prozesse einzubeziehen, die Resilienz fördern oder schmälern. Das DROP-Modell schlägt fünf Dimensionen (mit untergeordneten möglichen Variablen) vor, die als Indikatoren für Resilienz dienen könnten, nämlich soziale Resilienz<sup>27</sup> (z.B. Durchschnittsalter, Gesundheitsversorgung), wirtschaftliche Resilienz (Arbeitsplätze, Einkommensgerechtigkeit), institutionelle Resilienz (z.B. gemeinschaftliche Anstrengungen zur Schadensminderung, Versicherung), Resilienz der Infrastruktur (Gebäudetypus, Schutzräume) und Gemeinschaftskapital (z.B. soziale Netzwerke, Ortsbindung).

Das Modell wird in einem längsschnittigen, also mehrjährigen, Prozess artikuliert: 1) Das inhärente (vorgängige, vor dem Eintreten eines Ereignisses vorhandene) Ausmass der Schadensanfälligkeit einerseits und der Resilienz andererseits wird 2) mit dem Ereignis und 3) mit ereignisspezifischen Kapazitäten zur Bewältigung innerhalb der Gemeinschaft kombiniert. Dies resultiert 4) in den spezifischen Auswirkungen der Katastrophe. Die Erholung nach dem Ereignis richtet sich 5) nach der Absorptionsfähigkeit und der adaptiven Resilienz (vgl. Grafik 2).<sup>28</sup>

27 Es besteht eine umfangreiche Literatur über soziale Resilienz. Mehr dazu z.B. Boon, Helen / Cottrell, Alison / King, David / Stevenson, Robert / Millar, Joanne. Bronfenbrenner's bio-ecological theory for modelling community resilience to natural disasters. In: *Natural Hazards* 60 (2012), Nr. 2, S. 381–408.

28 Smit und Wandel erforschen recht umfassend die systemische Fähigkeit zur Bewältigung und stützen sich dabei auf die Unterscheidung zwischen Bewältigung und Adaptivität ab. Siehe hierzu Smit, Barry / Wandel, Johanna. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. In: *Global Environmental Change* 16 (2006), Nr. 3, S. 282–292.

Grafik 2: Das Disaster Resilience of Place (DROP)-Modell<sup>29</sup>



29 Grafik übernommen aus Cutter/Barnes/Berry/Burton/Evans/Late/Webb, *A place-based model*.

*Vorteile:* Das Modell zielt darauf ab, Schadensanfälligkeit und Resilienz explizit im Längsschnitt zu verbinden, um das dynamische Wesen dieser Prozesse bzw. Konzepte zu erfassen. So kann das Modell einige Probleme besser erklären, die eine Messung von Resilienz und Schadensanfälligkeit so schwierig machen: Ereignisse, die mehrere Ausgangspunkte haben oder sukzessiv als Kaskadenprozesse einsetzen, Einzelheiten der örtlichen Beschaffenheit und genauer Kontext bzw. Umstände, räumliche und zeitliche Dynamiken von Schadensanfälligkeit und Resilienz sowie Wahrnehmung oder Einstellung der betroffenen Menschen. Aufgrund seiner mehrjährigen Ausrichtung sowie der Tatsache, dass es vorgängige Messwerte für Schadensanfälligkeit und Resilienz beinhaltet, kann das Modell auch den Einfluss externer Faktoren wie z.B. politischer Verordnungen erklären. Gut ausgeführte politische Richtlinien zur Vorbeugung oder Schadensminderung können einen beträchtlichen Einfluss auf die vorgängige Schadensanfälligkeit bzw. Resilienz, auf Bewältigungsstrategien und auf Prozesse haben, die die adaptive Resilienz nach einem Ereignis fördern. Für die Politikformulierung ist es sehr wichtig, diesen Einfluss zu erfassen.

*Nachteile:* Es wurde bisher noch kein feststellbarer Versuch gemacht, dieses Modell als Ganzes zu operationalisieren. Es wurde jedoch ein erster Schritt unternommen, um zusammengesetzte Indikatoren als Messbasis für die (inhärente oder vorgängige) Resilienz einer Gemeinschaft zu erstellen.<sup>30</sup> Dieser Versuch bietet ein nützliches Werkzeug, um die zugrundeliegende Resilienz von Gemeinschaften an unterschiedlichen geographischen Standorten (in diesem Fall in den südöstlichen US-Bundesstaaten) einschätzen und miteinander vergleichen zu können. Das DROP-Modell ist in der Theorie leistungsstark und aussagekräftig, in der Praxis aber eher schwer anwendbar. Zu den allgemeinen Schwächen des Modells zählen die folgenden Punkte: 1) Das Modell sagt zurzeit nichts darüber aus, wie die vorgeschlagenen Indikatoren für die Resilienz einer Gemeinschaft im konzeptionellen Modell angewandt werden können, da es bisher noch

**Das DROP-Modell ist in der Theorie leistungsstark und aussagekräftig, in der Praxis aber eher schwer anwendbar.**

30 Cutter/Burton/Emrich, *Disaster resilience indicators*.

in keiner empirischen Fallstudie getestet wurde.<sup>31</sup> 2) Das Modell wurde entworfen, um auf der Ebene von Gemeinschaften angewandt zu werden; die meisten Katastrophen wirken jedoch auf der Meso- und auf der Makroebene. Der Versuch, dieses Modell für eine höhere Ebene anwendbar zu machen, wäre wohl ein ähnlich ressourcenintensiver Prozess wie beim ECIP-Programm.<sup>32</sup> 3) Wichtige Faktoren in der Schadensminderung (institutionelle Resilienz) sind politische Entscheidungen der Regierung und proaktive Massnahmen zur Förderung der Schadensminderung; diese Faktoren werden jedoch in den zur Auswahl stehenden Resilienzindikatoren nicht berücksichtigt. 4) Zudem werden ökologische und umweltbedingte Resilienz weder als Kategorie noch als Variable der Resilienz berücksichtigt, obwohl die soziale und gemeinschaftliche Resilienz erwiesenermassen in hohem Masse von der Umwelt und den durch ökologische Prozesse gewonnenen Ressourcen abhängt.<sup>33</sup>

### 2.3 DRITTES FALLBEISPIEL: MESSUNG VON RESILIENZ MITTELS QUALITATIVER UND QUANTITATIVER TECHNIKEN

In einem gemischt-methodischen Ansatz werden sowohl qualitative als auch quantitative Techniken verwendet, um eine Situation oder einen Prozess zu analysieren. Somit können zwei Arten von Information zusammengeführt werden, um die analytische Schärfe zu erhöhen und das Verständnis zu vertiefen. Die gemischt-methodische Vorgehensweise ist besonders geeignet für die Analyse der Resilienz von Gemeinschaften, der sozialen Interaktion zwischen diesen und ihrer Umwelt und der strukturellen Aspekte, auf denen die Gemeinschaften beruhen. Viele Autoren behaupten, dass die Komplexität von Phänomenen wie Resili-

31 Siehe jedoch Cutter/Burton/Emrich, *Disaster resilience indicators*.

32 Holling – der allgemein als Vordenker der neueren Resilienztheorie gilt – postuliert, dass systemische Resilienz eine Interaktion zwischen und innerhalb von mehreren räumlichen und örtlichen Skalen darstellt. Ohne diese Interaktion kann seiner Meinung nach die Veränderung von Resilienz nicht ausreichend beschrieben werden. Siehe Holling, C.S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. In: *Ecosystems* 4 (2001), Nr. 5, S. 390–405.

33 Es existiert eine umfangreiche Literatur über die Bedeutung von Ökosystemen und den Nutzen ihrer Ressourcen für den Menschen, wobei ein enger Zusammenhang mit der Resilienzliteratur besteht. Siehe z.B. Haines-Young, Roy / Potschin, Marion. The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In: Frid, Christopher / Raffaelli, David (Hrsg.). *Ecosystem Ecology: A New Synthesis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

enz und Schadensanfälligkeit am besten qualitativ erfasst werden kann. Die beiden im Folgenden beschriebenen Modelle stehen stellvertretend für einen solchen Ansatz bei der Messung von Resilienz.

*Entwicklung:* Der gemischt-methodische Ansatz zur Messung von Resilienz bzw. das entsprechende konzeptionelle Modell sind dazu gedacht, sowohl die strukturelle als auch die erfahrungsgemässe Reaktion einer Gemeinschaft im Fall einer Katastrophe oder einer sonstigen Störung zu erfassen. Ein solches Modell ist Bronfenbrenners bio-ökologisches Modell der Entwicklung und Resilienz, welches entworfen wurde, um die Resilienz des Einzelnen und der Gemeinschaft innerhalb einer Hierarchie von Systemen miteinander in Bezug zu setzen.<sup>34</sup> Das Modell wird verwendet, um aufzuzeigen, wie individuelle Resilienzfaktoren (z.B. adaptive Bewältigung und Selbstwirksamkeit) durch externe Prozesse wie Gesundheitsversorgung oder finanzielle Unterstützung durch die Regierung beeinflusst werden. Es entspricht bis zu einem gewissen Grad der Panarchie-Theorie<sup>35</sup> der Resilienz nach Holling, hat aber einen starken gesellschaftlichen Fokus. Das Forscherteam um Boon gibt ein Beispiel dafür, wie die vorgeschlagene Theorie für die Messung von gemeinschaftlicher Katastrophenresilienz angewandt werden kann.<sup>36</sup>

Ein zweites gemischt-methodisches Modell der Resilienz, das von Flint und Luloff vorgeschlagen wird, soll eine Brücke zwischen der theoretischen Debatte und den konkreten Erfahrungen von Gemeinschaften schlagen. Dieses Modell, das die Autoren als *mid-range model of community response to disaster* bezeichnen, beschreibt die Eigenschaften der Interaktion einer Gemeinschaft sowie die Fähigkeit derselben, kollektiv auf Probleme zu reagieren. Das Modell beruht auf der Annahme, dass eng zusammenarbeitende Gemeinschaften eher fähig sind, Ressourcen für Reaktionen und den Wiederaufbau zu mobilisieren.<sup>37</sup>

*Vorteile:* Resilienz ist sowohl kontextbezogen als auch heterogen. Der gemischt-methodische Ansatz in der Messung zielt darauf ab, die

34 Boon/Cottrell/King/Stevenson/Millar, *Bronfenbrenner's bioecological theory*.

35 The Panarchiebegriff geht davon aus, dass sich Resilienz von einer Mehrzahl sich unterschiedlich schnell entwickelnder Elemente ableitet.

36 Boon/Cottrell/King/Stevenson/Millar, *Bronfenbrenner's bioecological theory*, S. 397–402.

37 Flint, Courtney / Luloff, A.E. Natural resource-based communities, risk, and disaster: an intersection of theories. In: *Society and Natural Resources* 18 (2005), Nr. 5, S. 399–412.

Komplexität und die Vielfalt dieses Konzepts bzw. Prozesses besser zu erfassen. Durch den Fokus der Resilienzanalyse auf Individuen, Gemeinschaften und Orte soll dieser Ansatz die menschlichen Aspekte einer Bedrohungssituation sowie die Interaktion dieser Elemente mit den strukturellen Elementen von sozialen Systemen erforschen. Ein rein quantitativer Ansatz bei der Messung von gemeinschaftlicher Resilienz (welcher z.B. Einkommen, Alter, Bildung oder Zugang zu Information als Masseinheiten der Resilienz verwendet) wird nicht ausreichen, um die sozialen Determinanten sowie den Einfluss von gemeinschaftlichen und individuellen Resilienzmerkmalen wie Erfahrung, Wohlergehen, Anpassungsfähigkeit, Gemeinschaftssinn und kollektiver Effizienz zu erforschen. Diese werden alle als wichtige Merkmale der Resilienz betrachtet.

*Nachteile:* Auch wenn gemischt-methodische Ansätze besonders gut geeignet scheinen, um die Interaktion von sozialen und strukturellen Faktoren innerhalb einer Gemeinschaft oder eines sozialen Systems zu messen, ist ihre praktische Anwendbarkeit begrenzt. Dies ist zum Teil auf die allgemeinen Grenzen der qualitativen Analyse zurückzuführen, aber auch auf den jetzigen Stand der Entwicklung bei der Indizierung von Resilienz mittels gemischt-methodischer Ansätze: 1) Qualitative Analyseansätze werden allgemein wegen ihrer Subjektivität kritisiert. Diese Schwäche kann jedoch beseitigt werden, wenn qualitative Beschreibungen zur Validierung mit quantitativen Methoden zur Messung von Resilienz verbunden werden können. 2) Die Anwendung von gemischt-methodischen Ansätzen in der Sammlung und Analyse von Daten ist sehr zeitaufwändig, wenn auch nicht übermässig ressourcenintensiv. 3) Letztlich ziehen Entscheidungsträger eine Einschätzung vor, die ihnen «unmissverständliche» Leitlinien für die Politikformulierung liefert. Auch wenn ein qualitativer Ansatz in der Messung von Resilienz in einen grösseren Zusammenhang eingebettet und detaillierter als andere Ansätze ist, bietet er möglicherweise keine ausreichend objektive Rangliste von Resilienzprofilen.

Tabelle 1: Vergleich von Resilienz-Modellen

Massnahme	Typ	Angewandt?	Vorteile	Beschränkungen
ECIP-Programm	Quantitativ	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibt Elemente des Schadens und der Auswirkungen vor und nach einer Bedrohung.</li> <li>• Abschätzung des gesamten Spektrums von Risiken für eine kritische Infrastruktur.</li> <li>• Gestattet Sicherheitsplanern, longitudinale Veränderungen in der relativen Schadensanfälligkeit und Resilienz zu erfassen und zu analysieren.</li> <li>• Basiert auf öffentlich-privater Partnerschaft mit unkompliziertem Informationsaustausch.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwändig im Hinblick auf Zeit, Geld und Ressourcen.</li> <li>• Sehr anspruchsvolle Analyse und Interpretation.</li> <li>• Bildet Sicherheit einer Kritischen Infrastruktur nur sehr generisch ab.</li> <li>• Erforscht keine externen Einflüsse auf Sicherheit.</li> <li>• Relatives Messsystem (keine absoluten Werte).</li> </ul>
DROP-Modell	Quantitativ	Nein, konzeptionell	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindet Schadensanfälligkeit und Resilienz longitudinal, um ihre Dynamik darzustellen.</li> <li>• Kann neue Eigenschaften von Bedrohungen in Betracht ziehen: Ereignisse, die mehrere Ausgangspunkte haben oder sukzessiv einsetzen, ortsspezifische Eigenschaften, räumliche/zeitliche Dynamiken, Wahrnehmungen/Einstellungen der Menschen.</li> <li>• Bezieht vorgängige Massnahmen im Hinblick auf Schadensanfälligkeit und Resilienz ein, um exogene Faktoren wie politische Richtlinien abzubilden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht empirisch erforscht, Indikatoren für die Resilienz einer Gemeinschaft nicht artikuliert.</li> <li>• Anwendung des Modells auf grösseren Massstab wäre schwierig.</li> <li>• Ökologische/umweltbedingte Resilienz wird nicht berücksichtigt.</li> </ul>
Gemischt-methodischer Ansatz	Quantitativ und qualitativ	Nein, konzeptionell	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemischt-methodischer Ansatz, kann die Vielfalt und Komplexität von Resilienz erfassen.</li> <li>• Geeignet, um die kontextbezogene und heterogene Natur der Resilienz von Systemen zu erforschen.</li> <li>• Erforscht die Interaktion von Menschen mit strukturellen Eigenschaften sozialer Systeme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitative Analysen können subjektiv ausfallen.</li> <li>• Gemischt-methodische Ansätze sind zeitaufwändig.</li> <li>• Schwierigkeit, politischen Entscheidungsträgern «unzweideutige» Anhaltspunkte zu vermitteln, die für die Entscheidungsfindung priorisiert werden können.</li> </ul>



### 3 GRÜNDE FÜR DIE AUFSTELLUNG VON RESILIENZINDIZES

Es gibt mehrere Gründe, Resilienz zu messen. Die vielfältige und oft widersprüchliche Literatur zeigt jedoch, wie viele Schwierigkeiten und Dilemmata damit verbunden sind. Aus diesem Grund ist es sehr wichtig,

**Bei der Erstellung von Resilienzindizes muss man kritisch über mögliche Probleme nachdenken, die im Zusammenhang mit der Messung auftauchen können.**

sich kritisch mit den Indizes auseinanderzusetzen, über die möglichen Probleme nachzudenken, die im Zusammenhang mit der Mes-

sung auftauchen oder entstehen können, und zu überlegen, wo in der Entwicklung eines Resilienzindex Vorsicht angezeigt ist. Einige der wichtigsten Punkte, die bei der Erstellung eines Index zu beachten sind, werden nachfolgend beschrieben.

*Komplexität reduzieren:* Alfred Einstein wird die Aussage zugeschrieben, eine Theorie solle «so einfach wie möglich, aber nicht einfacher» sein. Dieser Hinweis ist für die Messung von Resilienz ausserordentlich wertvoll, aber er deutet auch eine grosse Herausforderung an: Wie kann man komplexe Prozesse oder Konzepte so weit vereinfachen, dass sie verständlich und messbar sind, ohne dabei die eigentliche Komplexität und Tiefe zu verlieren, die man ja eigentlich erfassen will? Es liegt in der Natur der Sache, dass Resilienz ein komplexes Phänomen ist. Je grösser die Komplexität, desto schwieriger ist es, Masseinheiten festzulegen und Ergebnisse auszuwerten. Es ist sehr zeitaufwändig und teuer, eine Masseinheit festzulegen, die sowohl das Bedürfnis nach Auswertung befriedigt als auch die Komplexität von Resilienz als politikrelevantem Phänomen erfassen kann.

*Absolute und relative Auswertung*<sup>38</sup>: Ein Index dient dazu, einen komplexen Sachverhalt, so wie er beobachtet wurde, in vereinfachter Form darzustellen. Tatsächlich sind viele Variablen, die verwendet werden, um Phänomene darzustellen, nur Annäherungswerte in Bezug auf das eigentlich zu Messende, und ihre Tauglichkeit als repräsentatives Ab-

38 Mori, Koichiro / Christodoulou, Aris. Review of sustainability indices and indicators: towards a new City Sustainability Index (CSI). In: *Environmental Impact Assessment Review* 32 (2012), Nr. 1, S. 94–106.

bild wird nur vermutet.<sup>39</sup> Deswegen können die meisten Indizes nur ein relatives und kein absolutes Messergebnis bieten. Solange die Messung für verschiedene Objekte konstant kalkuliert wird, kann ein relatives Messergebnis nicht mehr bieten als Vergleiche zwischen Orten oder Objekten oder über einen Zeitraum hinweg. Dagegen ist nichts einzuwenden, solange es um ein relationales Verständnis von Resilienz geht (z.B. um die Verteilung von Finanzmitteln für den Aufbau von Resilienz): Im Ergebnis erfährt man nicht, ob z.B. die am Flussufer gelegene Gemeinde, um deren Sicherheit man sich sorgt, gegenüber einer grösseren Überflutung resilient sein wird, sondern nur, ob sie besser gestellt sein wird als die Nachbargemeinde. Die Entwicklung von Schwellenwerten für Resilienz und Schadensanfälligkeit von risikobehafteten Objekten kann ein Schritt sein, um dieses Problem zu vermeiden.<sup>40</sup>

*Willkürlichkeit und Gewichtung von Indikatoren:* Weil es in der Literatur über Risiken eine erhebliche Bandbreite von Meinungen zur genauen Bedeutung des Wortes «Resilienz» gibt, werden Indikatoren oft willkürlich und subjektiv angewandt. Ein Massstab für Resilienz wird höchstwahrscheinlich eine Mischung von verschiedenen Indikatoren sein, aber es ist beinahe unmöglich, Indikatoren für Resilienz zu identifizieren und auszuwählen, die mit dem gleichen Mass gemessen werden können. Um diese Indikatoren in einen schlüssigen Index zu integrieren, müssen sie auf eine einheitliche Skala gebracht werden. Ausserdem wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Indikatoren in unterschiedlichem Mass zu Resilienz beitragen. Deshalb werden sie nach ihrem Beitrag gewichtet. Diese Gewichtung ist ein zeitaufwändiger und schwieriger Prozess, besonders wenn einem das vertiefte Wissen darüber fehlt, wie die spezifischen Verhaltensweisen, Strukturen, politischen Leitlinien etc. sich auf die Resilienz des zu prüfenden Objekts auswirken.<sup>41</sup>

39 Allerdings ist in der Messung psychologischer Resilienz die Abschätzung von «Zuverlässigkeit» (Chronbachs  $\alpha$ ) von zentraler Bedeutung. Diese statistische Überprüfung erlaubt eine Aussage darüber, wie gut die Näherungswerte für Resilienz tatsächlich dasjenige messen, was sie messen sollen. Eine Übersicht über die Messung psychologischer Resilienz bieten Windle, Gill / Bennett, Kate / Noyes, Jane. A methodological review of resilience measurement scales. In: *Health and Quality of Life Outcomes* 9 (2011). Vgl. <http://www.hqlo.com/content/9/1/8/>.

40 Cutter/Barnes/Berry/Burton/Evans/Tate/Webb, *A place-based model*; Mori/Christodoulou, *Review of sustainability indices*.

41 Bei der Zuweisung von Gewichtungen für den PMI (s. Abschnitt 3.1) beauftragten das DHS und die Argonne National Laboratories eine Expertengruppe, die die Gewichtung für jeden verwendeten Indikator festlegte.

*Qualität, Verfügbarkeit und Tauglichkeit von Daten:* Die Qualität, Verfügbarkeit und Tauglichkeit von Daten kann den Wert einer Resilienzmessung beeinträchtigen. In den meisten Fällen sind die Indikatoren (und damit die Daten), welche für die Messung von Resilienz herangezogen werden, nicht ausdrücklich zu diesem Zweck erhoben worden – wie oben ausgeführt wurde, sind Indikatoren oft nur Annäherungswerte. Daher ist es möglich, dass für diese Indikatoren zwar bereits Daten gesammelt wurden und diese leicht verfügbar sind, dass diese aber nicht auf die spezifische Situation oder Messung anwendbar sind, in der sie Verwendung finden sollen. Es ist verführerisch, leicht erhältliche Daten unabhängig davon zu verwenden, ob sie das zu untersuchende Phänomen gut beschreiben oder für dessen Messung geeignet sind. Der Gebrauch von Näherungsvariablen verweist auf die Möglichkeit, dass Letztere sowie die Daten, mit denen sie dargestellt werden, letztlich eine Definition von Resilienz ergeben anstatt die vom Messenden gewünschte Information.

*Kontext, spezifische Eigenschaften des Orts und der Bedrohung:* Beinahe alle Autoren erkennen an, dass Resilienz und Schadensanfälligkeit je nach Standort und im Hinblick auf die Ereignisse, zu denen sie in Bezug gesetzt werden, extrem variieren können. Daher ist es schwer, wenn nicht gar unmöglich, ein generisches und unmittelbares Mass für Resilienz zu entwickeln. Diese Schwierigkeit zeigt sich in der enormen Bandbreite von vorgeschlagenen Messvarianten und von theoretischen Konzeptionen von Resilienz in der Forschungsliteratur.

*Eignung zur Verwendung:* Weil der Begriff so vage ist, wird eine klare Eingrenzung von «Resilienz» wohl der wichtigste Faktor bei der Erarbeitung eines Massstabs sein. Hinsichtlich der Politikformulierung können drei Aspekte dazu beitragen, Klarheit zu schaffen: erstens eine solide Definition, zweitens eindeutige politische Leitlinien auf der Basis dieser Definition und drittens eine eindeutige Artikulierung von Skala und Kontext.

Damit ein brauchbares und sinnvolles Mass für Resilienz geschaffen werden kann, muss die Definition mit Blick auf den Zweck der Messung (z.B. politische Leitlinien zur Schadensminderung) belastbar formuliert werden. Die Anbindung der Definition an politische Entscheidungen kann dazu beitragen, einen Massstab für Resilienz zu entwickeln, der für den Verwendungszweck geeignet ist. Die Qualität eines Massstabs

hängt davon ab, wie gut das zu untersuchende Problem (oder die politische Frage) artikuliert wurde, und bedingt eine frühzeitige und explizite Festlegung von politischen Zielen und Zwecken.

## SCHLUSSWORT

Resilienz steht für ein neues und weitverbreitetes Sicherheitskonzept, das zunehmend auch in Schweizer Strategien zum Schutz von Wirtschaftsleistung, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Verwaltung, der Kritischen Infrastrukturen und der Umwelt einfließt. Diese zunehmende Bedeutung des Konzepts spiegelt dessen Popularität und Verbreitung in nationalen und internationalen, öffentlichen und privaten Sicherheitsstrategien in Nordamerika und Europa wider. Die Messung von Resilienz wird in der Operationalisierung dieser neuen Sicherheitsagenda und in der Umwandlung des Konzepts in ein Werkzeug der politischen Praxis an Bedeutung gewinnen. Die drei in diesem Beitrag vorgestellten Modelle beschreiben verschiedene Ansätze zur Messung von Resilienz. Nachdem die Ursprünge sowie Vor- und Nachteile dieser Ansätze dargestellt wurden, wurden einige allgemeine Lehren aus den bisherigen Erfahrungen in der Darstellung von Resilienz ausgearbeitet, welche auch für die Erstellung eines Resilienzindex (oder mehrerer Indizes) für die Schweiz von Bedeutung sein könnten.

Ungeachtet dieser methodologischen Schlussfolgerungen ist es allerdings wichtig zu bedenken, dass eine «politische Leitlinie zur Resilienz» nicht nur auf nationale Ansätze und Messfragen beschränkt bleiben sollte. Vielmehr muss die Politikformulierung zum Thema Resilienz – wie bei jeder Anwendung eines politischen Konzepts in der globalisierten Gesellschaft – auch die übergeordnete transnationale Vernetzung von heutigen Risiken ansprechen. Bei der Anwendung des Konzepts muss auch die genaue Konstellation der handelnden Personen berücksichtigt werden, die die Ausarbeitung und Umsetzung der politischen Leitlinien beeinflussen kann. Das heisst, dass eine «Resilienzpolitik» nicht nur den allgemeinen Konsens über Perspektiven, Massstäbe und Objekte widerspiegeln sollte, sondern in ihrer Entwicklung und Umsetzung auch die Rolle und Verantwortung des Staates, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und von Individuen thematisieren muss. Aufgrund der ersten Ergebnisse aus der Risiko- und Resilienzforschung ist davon aus-

zugehen, dass eine «Resilienzpolitik» die herkömmliche Arbeitsteilung auf gesellschaftlicher und internationaler Ebene mehr oder weniger implizit infrage stellt. Tatsächlich werden bei der Umsetzung dieser Agenda private Firmen zunehmend eng in die Erbringung von nationaler Sicherheit einbezogen – so auch im Fall von kritischen Infrastrukturen, die Leistungen für die Gesamtgesellschaft erbringen. Zu einem grossen Teil gehören diese Infrastrukturen privaten Firmen oder sie werden von diesen betrieben. Damit liegt die Aufgabe des Staates zunehmend in der Rolle eines «Aufsehers», der die Meta-Regierungsführung des Sicherheitssektors definiert, diese jedoch nicht mehr länger selbst umsetzt.<sup>42</sup>

Jenseits der methodischen Diskussionen über die Messung von Resilienz stellt diese implizite Umgestaltung des Sicherheitswesens «per

**Die Operationalisierung von Resilienz stellt heute nicht nur eine erhebliche methodische Herausforderung dar, sondern fördert auch nicht zu unterschätzende politische Spannungsfelder zutage.**

Konzept» einen höchst politischen Vorgang dar, der unbedingt transparent gehandhabt werden muss. Von diesem Blickpunkt aus betrachtet sollten sich Bemühungen um eine zunehmend «resiliente Gesellschaft» also nicht bloss auf ein anzustrebendes Ziel beschränken.

Die Resilienz-Agenda beeinflusst auch einen übergeordneten politischen Prozess, nämlich die gesellschaftlichen Diskussionen und Entscheidungen darüber, wer in der Gestaltung einer sicheren und resilienten Gesellschaft welche Aufgaben und welche Verantwortung übernimmt. Deshalb muss auch die politische Dimension in die Ausarbeitung von Resilienzpolitiken einbezogen werden. Die Operationalisierung von Resilienz stellt heute nicht nur eine erhebliche methodische Herausforderung dar, sondern fördert auch nicht zu unterschätzende politische Spannungsfelder zutage.

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

## PROJEKTE DES CENTER FOR SECURITY STUDIES



# DAS ISN IM DIENST DER SICHERHEITSPOLITISCHEN COMMUNITY

von Patricia Moser

## EINLEITUNG

Das *International Relations and Security Network* (ISN, [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)) ist ein international angesehenes Netzwerk von Organisationen, die im und für den Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik arbeiten. Als eines der führenden Informationsportale für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik bietet es online kostenlosen Zugang zu einer Fülle von qualitativ hochstehenden Informationen aus diesen Themenbereichen an. Die zur Verfügung gestellten Analysen und Hintergrundinformationen werden aus einem Netzwerk von 270 der weltweit renommiertesten Forschungsinstitutionen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen und den im Internet zugänglichen Ressourcen sorgfältig ausgewählt.

Das Ziel des ISN ist es, den Informationsaustausch in den sicherheitspolitisch interessierten Kreisen zu unterstützen und dadurch auch die Kooperation zu fördern. Dazu macht das ISN auf seiner Website Informationsressourcen zu Themen zugänglich, die für die internationale Sicherheitspolitik von Bedeutung sind. Aktuell enthält das ISN über 60 000 solcher Ressourcen. Ausserdem fördert das ISN den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Schlüsselpartnern und Fachleuten durch den Aufbau sogenannter *Communities of Practice*. Podiumsdiskussionen und webbasierte Plattformen erlauben ausgewählten Experten, sich direkt on- oder offline auszutauschen und anschliessend an gemeinsamen Produkten zu arbeiten. Weiter unterstützt das ISN die Fachgemeinde mit E-Learning-Produkten, Beratungen und Schulungen bei der Herstellung von Online-Kursen und weitet zurzeit sein Angebot auf Mobile-Technologien aus.

Die ISN-Website richtet sich sowohl an Fachleute und politische Entscheidungsträger als auch an eine interessierte Öffentlichkeit und



wird monatlich von 200 000 Personen besucht. Rund ein Drittel der Besucher stammen aus den USA, gefolgt von Grossbritannien (9%), Deutschland (7%), Kanada und der Schweiz (je 4%) sowie Indien (2,5%).

## STRATEGISCHE NEUAUSRICHTUNG

Im Sommer 2011 wurden die Aktivitäten und Dienste des ISN grundsätzlich überdacht und es wurde ein strategischer Plan für die Jahre 2012 bis 2015 ausgearbeitet. Die Neuausrichtung wurde einerseits notwendig, um den sich rasch wandelnden Bedürfnissen der Benutzer gerecht zu werden. Andererseits erforderte die Kürzung der finanziellen Unterstützung durch das VBS im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012/13 der Schweizer Regierung auch eine Konsolidierung der vom ISN angebotenen Produkte und Dienstleistungen.

Der strategische Plan 2012–15 passt die Mission und die Ziele des ISN an die neuen Rahmenbedingungen an und definiert sechs Schwerpunkte. Das zentrale Ziel ist die Entwicklung des ISN von einem Informationsportal hin zu einem gelebten Netzwerk von Organisationen im Bereich *International Relations* (IR) und Sicherheitspolitik, welches der Expertengemeinschaft ein Kaleidoskop an Dienstleistungen anbietet. Der erste Fokus gilt der Revitalisierung des ISN-Partnernetzwerks. Dies schliesst einen sorgfältigen Ausbau sowie den Aufbau von wechselseitigen Partnerbeziehungen ein. Der zweite Schwerpunkt stellt die Entwicklung der *Digital Library* hin zu einem dynamischen, interaktiven und dienstleistungsorientierten Service dar, der die Produkte in medial verschiedenen Formaten anbietet. Der dritte Schwerpunkt widmet sich der thematischen Fokussierung und der Diversifizierung der Dienstleistungen rund um die digitale Bibliothek. Hierzu gehört auch die Erarbeitung eines *Editorial Plan*. Diese redaktionelle Themenplanung bettet die Inhalte, die das ISN neben der *Digital Library* auf seiner Website publiziert, in eine thematische Struktur ein und bespricht Fragestellungen, die für die sicherheitspolitisch interessierte Fachgemeinschaft relevant sind, in einem logischen Zusammenhang. Der vierte Fokus gilt der Etablierung von aktiven und kooperativen Experten-Communities. Der fünfte Schwerpunkt stellt die Neulancierung der ISN-Website dar, die einerseits den heutigen Nutzerbedürfnissen, andererseits den ersten vier Schwerpunkten gerecht werden soll. Zusätzlich zu diesen fünf stra-

tegischen Schwerpunkten geht das ISN auch hinsichtlich E-Learning in eine neue Richtung und weitet sein Angebot auf Mobile- und Social-Media-Technologien aus.

Die Aktivitäten, auf die diese sechs Schwerpunkte abzielen, ergeben ein Spektrum von sich ergänzenden Produkten und Dienstleistungen. So wird zum Beispiel die digitale Bibliothek stark in die täglich aktualisierten redaktionellen Produkte eingebunden werden. Ebenso werden die Technologien und Produkte, die im Bereich der *Mobile Education* entwickelt werden, in die relevanten inhaltlichen Produkte auf der ISN-Website sowie in die Communities eingebunden.

### THEMATISCHE EINBETTUNG DER REDAKTIONELLEN INHALTE

In Bezug auf die redaktionellen Inhalte der Website stand die Diversifizierung der Dienstleistungen rund um die digitale Bibliothek im Vordergrund. Die existierenden Services wurden eingestellt oder überführt in drei sich ergänzende Inhaltsdienstleistungen. Die drei Dienste – *Editorial Plan*, Blog und *Security Watch* – decken aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausrichtung (von Hintergrundanalysen mit unmittelbarem Aktualitätsbezug bis hin zu wissenschaftlichen Beiträgen) die verschiedenen Bedürfnisse der ISN-Leserschaft ab.

Bei der Umsetzung der sechs Schwerpunkte, welche mit der Finalisierung des strategischen Plans begann, kam der Entwicklung des *Editorial Plan* höchste Priorität zu. Der im November 2011 lancierte Plan restrukturiert die ISN-Inhalte und stellt sie thematisch neu zusammen. Die publizierten Artikel haben einen stark wissenschaftlichen Hintergrund und sprechen ein akademisches Publikum an. Zugleich werden die Inhalte durch neue Publikationsgefässe diversifiziert: Die Berichte enthalten Multimedia- und weitere Medien-Inhalte und ergänzen bzw. ersetzen teilweise die bis anhin publizierten Inhalte. Der erste *Editorial Plan* analysiert den Umfang, die Reichweite und die Komplexität struktureller Veränderungen im internationalen politischen System in drei Schritten. In einer ersten Phase wurden zwischen November 2011 und Februar 2012 im Wochenrhythmus die strukturellen Faktoren auf der geopolitischen, institutionellen, normativen, ökonomischen und technologischen Ebene untersucht. Es wurde argumentiert, dass der Strukturwandel in diesen Kontexten in Richtung einer Ermächtigung des

Individuums geht. Dies schloss Diskussionen über verschiedene Ansätze in der Geopolitik, über Nationalismus und den modernen Staat in der globalisierten Welt und über die Veränderungen im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem ebenso mit ein wie Analysen des internationalen Rechts, der notwendigen Neuausrichtung von internationalen Organisationen und die Debatte über die Auswirkungen der Informations-Revolution auf die Beziehung zwischen Individuum und Staat.

In einem zweiten Schritt behandelte der *Editorial Plan* zwischen April und Juli 2012 die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf regionale Machtwahrnehmungen. In dieser Phase wurden sowohl das Machtverständnis und die Machtausübung als auch die Machtverhältnisse im globalen und regionalen Kontext analysiert. Dazu wurde wiederum im Wochenrhythmus ein Blick auf jede grosse Weltregion geworfen. Besprochen wurden unter anderem die Aussicht auf eine Integration der Länder auf dem nordamerikanischen Kontinent nach dem europäischen Modell, die inneren Herausforderungen und die Zukunft der Europäischen Union als globaler Sicherheitsakteur, die politischen Transformationen im Mittleren Osten und die regionale Machtdynamik in Nordostasien. In einer letzten Phase werden im Sommer und Herbst 2012 die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen auf verschiedene sicherheitspolitische Themen untersucht, zum Beispiel auf die Privatisierung von Sicherheit, auf Massenvernichtungswaffen oder auf die Energiesicherheit.

Im April 2012 lancierte das ISN seinen Blog neu. In Ergänzung zum *Editorial Plan* analysiert der Blog in einem vierwöchentlichen Zyklus relevante Themen im Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik aus vier verschiedenen Perspektiven, welche vom lokalen bis zum globalen Blickpunkt reichen. Dabei werden die Stimmen von lokalen Akteuren bis hin zu prominenten Akademikern zusammengebracht. Dazu wurden Kooperationen mit zwei etablierten Blog-Netzwerken – *Global Voices* und *Project Syndicate* – eingegangen. In der ersten Woche des Zyklus kommen das ISN-Team, Forschende am *Center for Security Studies* (CSS) oder externe Fachleute, die regelmässig für das ISN schreiben, zu Wort. In der darauffolgenden Woche schaut der Blog auf die globalen sicherheitspolitisch relevanten Trends und Entwicklungen aus der Perspektive von fünf Weltregionen. Dazu werden ausgewählte Artikel aus der weltweiten Blogging Community von *Global*

*Voices* in Englisch, Arabisch, Französisch und Spanisch publiziert. In der dritten Woche werden Expertenanalysen und Kommentare aus dem 270 Organisationen umfassenden ISN-Partnernetzwerk zusammengestellt und auf dem Blog veröffentlicht. In Zusammenarbeit mit *Project Syndicate* schliesst der Zyklus mit Beiträgen von verschiedenen prominenten Akademikern aus den Bereichen Internationale Beziehungen, Sicherheitspolitik und Wirtschaftswissenschaften – Joseph Nye, Yuriko Koike, Anne-Marie Slaughter, Jorge Castenada, Michel Rocard, Shlomo Ben-Ami, Jeffrey Sachs und weitere. Diese Beiträge sind wiederum in vier verschiedenen Sprachen verfügbar.

Im Mai 2012 schliesslich wurde eine dritte Inhaltstienstleistung unter dem bereits etablierten Namen *Security Watch* lanciert. Im Gegensatz zu dem vor über einem Jahr eingestellten Service zielt der neue tägliche *Security Watch*-Service darauf ab, die Stimmen aus der ISN-Community zwar aktualitätsbezogen, aber in Anlehnung an den *Editorial Plan* aufzubereiten. Damit fügen sich der akademisch ausgerichtete *Editorial Plan*, der aktualitätsbezogene *Security Watch*-Service und der diese beiden Ansätze integrierende Blog zu einem abwechslungsreichen, sich ergänzenden Gesamtprodukt zusammen.

## ETABLIERUNG VON AKTIVEN UND KOOPERATIVEN PARTNERBEZIEHUNGEN UND EXPERTEN-COMMUNITIES

Einen ersten Schwerpunkt im Bereich der Communities-Aktivitäten setzt das ISN auf die Ausweitung des zurzeit gegen 270 Organisationen umfassenden weltweiten Partnernetzwerks. Da das Netzwerk historisch bedingt stark im nordatlantischen Raum verankert war, wird das Augenmerk besonders auf die Expansion in den asiatischen, den afrikanischen und den südamerikanischen Raum gelegt. Seit Beginn des Jahres konnten bereits sieben Think-Tanks aus Afrika und Asien, u.a. das *Africa Center for Strategic Studies* und das *Korea Development Institute*, als Partner hinzugewonnen werden.

Ein erklärtes Ziel des ISN ist es, sich mit seinen Aktivitäten im Communities-Bereich von einer Informationsplattform zu einer proaktiven Drehscheibe für Community- und Partneraktivitäten zu entwickeln. Mittels der Etablierung solcher strategisch getriebener *Communities of Practice* soll die Lösungsfindung bei Problemstellungen im Bereich IR

und Sicherheitspolitik unterstützt werden. Schlüsselakteure und -partner in Expertengruppen werden zur Erarbeitung und Formulierung von *policy*-relevanten Empfehlungen zusammengebracht.

Dazu plant das ISN 2012 und 2013 eine Reihe von Projekten, mit deren Umsetzung nun begonnen wird. Bereits lanciert ist eine Reihe von Podiumsdiskussionen, die regelmässig an der ETH Zürich stattfinden. Als Redner werden Fachpersonen aus dem Netzwerk des ISN eingeladen. Ebenfalls wird das *Junior Associates*-Programm weitergeführt, neu in Zusammenarbeit mit der Gerda Henkel Stiftung. Weitere Communities-Projekte sind in Vorbereitung auf die Konferenz *International Security Forum* (ISF) 2013 in Genf geplant.

#### **ERWEITERUNG DER DIGITALEN BIBLIOTHEK ZU EINEM DYNAMISCHEN UND INTERAKTIVEN SERVICE**

Die frei zugängliche digitale Bibliothek wurde in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut und umfasst inzwischen einen Bestand von über 60 000 digitalen Publikationen von ungefähr 180 Think-Tanks, Forschungsinstitutionen, Internationalen und Nichtregierungsorganisationen aus dem ISN-Partnernetzwerk. Zurzeit umfasst die Bibliothek mehrheitlich Ressourcen wie Forschungspublikationen, Zeitschriftenartikel und *Working Papers*. Das ISN ist nun im Begriff, das Repository um Multimedia-Ressourcen zu erweitern, um so die breite Palette an heute gängigen Ressourcen abzudecken und die Publikationen im Rahmen des *Editorial Plan*, des *Security Watch*-Services und des ISN-Blogs um wertvolle Hintergrundinformationen zu ergänzen. Konkret wird in naher Zukunft damit begonnen, Video- und Audio-Podcasts, Infografiken, interaktive Karten und von ISN-Partnern und anderen renommierten Organisationen produzierte Datensätze zu sammeln und in der digitalen Bibliothek auf der ISN-Website zur Verfügung zu stellen bzw. zu verlinken. Derzeit sind neben den Publikationen aus dem Partnernetzwerk bereits alle auf der ISN-Website publizierten Inhalte in der Bibliothek auffindbar.

## NEUAUFBEREITUNG DER ISN-WEBSITE

Die oben ausgeführten strategischen Entwicklungen bedingen eine Anpassung der ISN-Website an die neuen Anforderungen. Die derzeitige Website, welche im Herbst 2008 neu lanciert wurde, wird deshalb seit Beginn dieses Jahres inkrementell zu einer interaktiven und dynamischen Website weiterentwickelt. Verschiedene Elemente wurden bereits umgesetzt, um den Benutzern die Inhalte der Website besser zugänglich zu machen. Neu werden die täglich aktualisierten redaktionellen Inhalte in einem Foto-Slider im oberen Bereich der Website eingebettet, um die Besucherinnen und Besucher auf die neusten Artikel und Publikationen aufmerksam zu machen. Ebenfalls reflektiert die Navigation der Website die neue strategische Ausrichtung und die bis anhin implementierten Anpassungen und neuen Dienste. So sind die drei inhaltlichen Dienste *Editorial Plan*, *Security Watch* und Blog neu direkt über die Hauptnavigation zugänglich. Die digitale Bibliothek wird zurzeit nicht nur ausgebaut, die Anzeige der Inhalte wird auch automatisiert. Dies bedeutet, dass nun automatisch die neusten Bestände innerhalb der Bibliothek nach Ressourcentyp geordnet angezeigt werden, während bis anhin eine manuelle Auswahl von Publikationen zu sehen war. Damit erhält der Benutzer auf einen Blick eine Übersicht über alle neu hinzugefügten Ressourcen.

Im Verlauf dieses Jahres ist zudem geplant, die Startseite der Website interaktiver zu gestalten und Videos, Infografiken sowie Informationen aus dem ISN-Netzwerk einzubinden. Überarbeitet wird zudem das Klassifikationssystem, welches zur Ordnung der ISN-Bibliotheksbestände benutzt wird. Ziel ist es, nicht nur alle Inhalte der ISN-Website durch Schlagwörter zugänglich zu machen, sondern dem Benutzer weiterführende Informationen zum Schlagwort selbst zu geben. Das Schlagwort wird von einer Ordnungshilfe zu einem eigenen Inhaltsobjekt entwickelt. Sollte ein Benutzer zum Beispiel Informationen zum Thema «Waffenproliferation» auf der ISN-Website suchen, würde ihm bei den Suchergebnissen als erstes der Link zum Schlagwort «Waffenproliferation» angeboten. Ein Klick darauf führt den Besucher zu einer Seite, welche die Metadaten und Hintergrundinformationen zum Schlagwort, beispielsweise die Definition von «Waffenproliferation», Synonyme und verwandte Begriffe angibt sowie auf alle ISN-Ressourcen zu diesem Thema verlinkt.

## **E-EDUCATION: NEUER SCHWERPUNKT AUF MOBILE LEARNING UND MOBILE-TECHNOLOGIEN**

Der Bereich E-Education befindet sich ebenfalls in einem Prozess der strategischen Neupositionierung. Bis anhin befasste sich dieser Bereich hauptsächlich mit der Entwicklung und dem Unterhalt von vier verschiedenen E-Learning-Technologien und bot Expertise zum Aufbau von E-Learning an. Der Fokus lag dabei auf Ländern, die an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) teilnahmen, sowie auf Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Im Gleichschritt mit den Entwicklungen in den Bildungstechnologien und -methoden werden die Dienstleistungen nun ausgeweitet hin zu einem breiten Angebot und zu Expertise im Bereich Mobile- und Social-Media-Technologien. Bis Ende Jahr wird mit finanzieller Unterstützung der USA eine Studie durchgeführt, die zukünftige Technologien und den Einsatz von Mobile-Technologien im Bildungsbereich untersucht.

## **EIN BREITES SPEKTRUM AN INTEGRIERTEN DIENSTLEISTUNGEN**

Mit den oben ausgeführten Aktivitäten konsolidiert das ISN seine Dienstleistungen, um den sich rasch wandelnden Bedürfnissen der Benutzer gerecht zu werden. Die Neuausrichtung zielt darauf ab, sich von einem Informationsportal hin zu einem gelebten Netzwerk von Organisationen im Bereich Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Mit den Community- und Partneraktivitäten werden die Kooperation und der Informationsaustausch zwischen ISN-Partnerorganisationen und anderen sicherheitspolitisch interessierten Fachleuten aktiv gefördert. Die verschiedenen Informationsbedürfnisse der Expertengemeinschaft werden durch die sich ergänzenden Inhaltsdienstleistungen sowie durch die Erweiterung der digitalen Bibliothek um Multimedia-Ressourcen abgedeckt. Die Umstrukturierung und Diversifizierung der Inhalte im Rahmen der schrittweisen Neuaufbereitung der ISN-Website erlaubt ein dynamisches Benutzererlebnis, während der Aufbau von Expertise und einem Angebot im Bereich Mobile- und Social-Media-Technologien dem veränderten Nutzerverhalten im Internet Rechnung trägt. Durch die starke Vernetzung der meisten Aktivitäten in den verschiedenen Bereichen wird der sicherheitspolitischen Community ein breites Spektrum an zusammenhängenden Produkten und Dienstleistungen geboten.

## **WEBSITE**

[www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

## **KONTAKT**

Patricia Moser

International Relations and Security Network (ISN)

ETH Zürich

Leonhardshalde 21, LEH

8092 Zürich

Schweiz

Tel.: +41 44 632 53 03

E-Mail: [moser@sipo.gess.ethz.ch](mailto:moser@sipo.gess.ethz.ch)





# DIE NEUE CSS-WEBSITE: INFORMATIV, ÜBERSICHTLICH UND AKTUELL

von Mirija Weber

## EINLEITUNG

Die Aktivitäten des *Center for Security Studies* (CSS) lassen sich in vier Kernbereiche unterteilen: in Forschung, Lehre, Think-Tank und das Informationsportal *International Relations and Security Network* (ISN). Die Aktivitäten des Centers sind entsprechend breit gefächert und reichen von der klassischen Forschungsarbeit bis zur praxisbezogenen Zusammenarbeit mit Behörden. Gerade diese vielseitige Ausrichtung stellt besondere Herausforderungen an die Kommunikationsarbeit des Centers. Davon sind alle Kommunikationsaktivitäten betroffen, insbesondere gilt dies aber für die Webkommunikation des CSS. Die CSS-Website soll als Basiskommunikationsmittel fungieren, das grundsätzlich alle Zielgruppen ansprechen möchte. Konkret bedeutet dies, dass die CSS-Website nicht nur für Studierende und in Wissenschaftskreisen attraktiv sein soll, sondern sich auch an Stakeholder aus Politik und Verwaltung, an Journalisten und nicht zuletzt an die breite Öffentlichkeit wenden möchte. Eine umfassende und auf die verschiedenen Bedürfnisse abgestimmte Webpräsenz ist deshalb unabdingbar für eine erfolgreiche Webkommunikation des CSS.

Vor diesem Hintergrund wurde die CSS-Website strukturell und inhaltlich neu gestaltet. Auf der grafischen und Layout-Ebene waren der Neulancierung der Website allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Durch die Verankerung der CSS-Website in der ETH-Webinfrastruktur konnte das *look and feel*<sup>1</sup> nicht von Grund auf neu definiert werden. Die äussere Form der neuen CSS-Webpräsenz entspricht daher in ihren Grundzügen derjenigen der alten CSS-Website.

1 Unter *look and feel* versteht man das Design und die interaktiven Komponenten (Menüs, Buttons etc.) einer grafischen Benutzeroberfläche bzw. einer Website.

Der erste Teil des Artikels erläutert die wichtigsten Neuerungen der CSS-Website, der zweite Part führt die Ziele und Services der neuen Website aus. Der dritte Teil skizziert die Weiterentwicklung der CSS-Website: Welche Aktionen sind geplant und welche Verbesserungen ergeben sich daraus?

### **www.css.ethz.ch: WAS IST NEU?**

Die Neuerungen der CSS-Website beziehen sich vornehmlich auf die Struktur und die Inhalte der Website. Bei der Reorganisation der Webstruktur wurde darauf geachtet, dass die Kernaktivitäten des CSS auf der neuen Website klarer als zuvor ausgewiesen werden und auch ein entsprechendes Gewicht erhalten. Einzig die Websektion zum *International Relations and Security Network* (ISN) fällt nach wie vor relativ knapp aus, da das ISN eine eigene, umfassende Website unterhält ([www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)).

Damit die übrigen Kernbereiche des CSS – also Forschung, Lehre und Think-Tank – angemessen repräsentiert werden, wurden die bestehenden Webinhalte nicht nur aktualisiert und vervollständigt, sondern auch stark ausgebaut. Besonders die Think-Tank-Aktivitäten sind auf der neuen Website umfangreich beschrieben und bieten verschiedene Services wie kostenlose Publikationsdownloads, Themendossiers, Newsletter-Abonnements oder die Anzeige aller CSS-Medienbeiträge seit 2004. Das Gros der auf der CSS-Website versammelten Artikel und Interviews ist zudem per Gratis-Download oder Verlinkung auf die entsprechenden Zeitungsportale greifbar. Daneben wurde vor allem die Rubrik «Publikationen» erweitert. Neu werden auf der CSS-Website alle akademischen und Think-Tank-Publikationen seit dem Jahr 2000 aufgeführt. Die CSS-eigenen Publikationsreihen, wovon gewisse in den Neunziger- und Achtzigerjahren lanciert wurden, sind komplett erfasst. Auch in dieser Rubrik sind die meisten Artikel, Kapitel und Berichte entweder kostenlos downloadbar oder aber via Link auf eine externe Publikationsplattform verfügbar (einige dieser Portale sind allerdings nur über ein Online-Abonnement zugänglich). Im Fall der CSS-eigenen Publikationen können alle Veröffentlichungen kostenlos heruntergeladen werden.

In der Rubrik «Forschung» werden die thematischen Schwerpunkte des CSS erläutert und neu die aktuellen und abgeschlossenen Projekte

des Centers vorgestellt. Eine separate Veranstaltungssektion bietet zudem einen Überblick über die anstehenden und vergangenen (seit 2007) Konferenzen und Workshops. Mit Blick auf die Lehraktivitäten werden nach wie vor alle Studiengänge und Weiterbildungsprogramme skizziert, die das CSS anbietet bzw. in die es involviert ist. Parallel dazu werden die aktuellen Vorlesungen und Seminare des CSS angezeigt. Umfangreich fällt hier der Bereich «Betreute Arbeiten» aus. Darin sind neu rund 300 aktuelle und abgeschlossene Doktor-, MAS-, Master- und Bachelor-Arbeiten zusammengestellt, die von Andreas Wenger und weiteren CSS-Mitarbeitenden betreut werden bzw. betreut wurden. Einzelne Arbeiten, die im Rahmen des *MAS in Security Policy and Crisis Management* verfasst wurden, werden zudem zum Download angeboten.

Eine weitere Neuerung der CSS-Website betrifft die Darstellung der Mitarbeiterprofile. Waren die Profile vorher ziemlich heterogen gestaltet, so sind sie nun strukturell, inhaltlich und grafisch einheitlich aufgebaut. Jedes Mitarbeiterprofil besteht aus einem Porträtbild, den Kontaktdaten, einer strukturierten Kurzbiographie und – bei wissenschaftlichen Mitarbeitenden – einer Liste mit ausgewählten Publikationen. Die Profile der wissenschaftlichen Mitarbeitenden sollen damit konsequenter als zuvor Auskunft geben über ihre Expertise und Forschungsinteressen.

Mit Blick auf die Navigationsstruktur der CSS-Website und den Aufbau der einzelnen Webseiten wurde bei der Neulancierung darauf geachtet, dass die Webinhalte übersichtlich, funktional und einheitlich angezeigt werden. Dabei lehnen sich sowohl die Navigation als auch das Seitenlayout an die Technologie und das Corporate Design der ETH Zürich an. Themenbezogene, illustrative Bilder und Bilder von Buch- und Journalumschlägen bei den Publikationen sorgen zudem für ein zugängliches Gesamtdesign.

## ZIELE UND SERVICES DER NEUEN CSS-WEBSITE

Die Aktivitäten des CSS decken ein breites Spektrum ab – Forschung, Lehre, Politikberatung, Öffentlichkeitsarbeit – und sprechen damit verschiedene Zielgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen an. Die Berücksichtigung aller Stakeholder, die mit dem CSS regelmässig im Dialog stehen, ist ein wichtiges Ziel der neuen Website. Die Differen-

zierung der Webkommunikation erfolgt dabei hauptsächlich auf inhaltlicher Ebene.

Für Stakeholder aus dem Wissenschaftsbetrieb hält die Website Informationen zu den institutionellen Forschungsschwerpunkten, den damit verbundenen Projekten und Publikationen, daneben zur individuellen wissenschaftlichen Arbeit der CSS-Mitarbeitenden sowie zu bevorstehenden Veranstaltungen bereit. Studierende und Teilnehmer von Weiterbildungsprogrammen des CSS (*MAS in Security Policy and Crisis Management*, DAS in Militärwissenschaften) finden auf der Website die wichtigsten Informationen zum Studiengang bzw. zum Programm im Überblick, aktuelle Vorlesungsdaten sowie Linksammlungen für weiterführende Informationen. Die Angaben zu den aktuell und ehemals betreuten Doktor-, MAS-, Master- und Bachelor-Arbeiten erläutern die Lehrinhalte des CSS zusätzlich. Aktuelle und potenzielle Projektpartner aus dem Verwaltungsbereich können sich anhand der Themen und Aktivitäten im Forschungs- und Think-Tank-Bereich ein Bild von der thematischen Ausrichtung sowie der Expertise des Centers machen. Die Dialogpartner aus der Politik – Parlamentsangehörige und speziell die Mitglieder der beiden sicherheitspolitischen und der beiden aussenpolitischen Kommissionen – erhalten auf der regelmässig aktualisierten CSS-Website einen vertieften Einblick in die Aktivitäten und Leistungen des CSS. Die Services resp. Leistungen des *International Relations and Security Network* (ISN) werden wie bereits erwähnt nicht auf der CSS-Website angezeigt, da das ISN über eine eigene Webpräsenz verfügt. Neben Wissenschaft, Lehre, Verwaltung und Politik sollen von der neuen CSS-Website auch die Medien, die in der öffentlichen sicherheitspolitischen Debatte eine wichtige Rolle spielen, und die breite Öffentlichkeit profitieren. Journalisten und Interessierte können sich über die thematische Spezialisierung des Centers informieren. Darüber hinaus möchte die CSS-Website allen, die Interesse haben, die Möglichkeit eröffnen, breitangelegtes Wissen zu sicherheitspolitischen Themen zu erwerben. Mit ihren verschiedenen Services schafft die Website die Voraussetzungen dafür.

Herzstück der CSS-Webservices ist die Publikationsdatenbank, die mit der Neulancierung der CSS-Website eingeführt wurde. Die Datenbank umfasst alle akademischen und Think-Tank-Publikationen des Centers seit 2000. Gewisse CSS-eigene Publikationen in der Datenbank

reichen auch weiter zurück. Nicht nur die Kapazität der Datenbank, die derzeit mehr als 2000 Einträge enthält, auch das schnelle Erfassen und Veröffentlichen neuer Publikationen, die standardisierte Darstellung der Einträge und vor allem die Möglichkeit, Downloads und weiterführende Links anzubieten, machen die Datenbank zu einem zentralen Instrument der Webservices. Nahezu alle CSS-Publikationen seit 2000 sind somit per Download verfügbar. Komplett erfasst und allesamt downloadbar sind die vom CSS selbst verlegten Reihen («Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik», Studie «Sicherheit», «CSS Analysen zur schweizerischen Sicherheitspolitik», «*Strategic Trends*», «*Russian Analytical Digest*», «*Caucasus Analytical Digest*», «*Regionalization of Russian Foreign and Security Policy*»). Vollständig aufgenommen, jedoch nur teilweise downloadbar sind die «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik». Die ersten 33 Ausgaben (1987–1994) sind als E-Publikation noch nicht greifbar. Die betreffenden Bände werden derzeit im Rahmen eines Archivierungsprojekts digital aufbereitet und anschliessend ebenfalls angeboten auf der Website. Das Digitalisierungsprojekt wird voraussichtlich im Herbst dieses Jahres abgeschlossen sein. Bei den Publikationen des Centers, die nicht im Selbstverlag erschienen, sind einige entweder als PDF (aus urheberrechtlichen Gründen handelt es sich um eine beschränkte Anzahl) oder aber via Link auf andere Plattformen digital greifbar. Gewisse Portale setzen allerdings ein Online-Abonnement der entsprechenden Zeitschrift voraus. Eine Suchfunktion, bei der die Nutzer die wichtigsten Metadatenfelder absuchen, iterative Suchen erstellen und eine beschränkte Volltextsuche vornehmen können (von der die PDFs ausgenommen sind), rundet die Publikationsdatenbank ab.

Ein weiterer Mehrwert der neuen CSS-Website stellt die Zusammenstellung aller CSS-Medienbeiträge seit 2004 dar, wobei die Artikel und Interviews nahezu lückenlos downloadbar bzw. – per Link auf die betreffenden Zeitungsportale – greifbar sind. Die Beiträge seit 2011 sind zudem datenbankbasiert erfasst, die Nutzer profitieren also auch hier von den Vorteilen der CSS-Publikationsdatenbank. Im Think-Tank-Bereich gibt es weitere Service-Inhalte: eine thematische Bündelung der aktuellsten CSS-Think-Tank-Publikationen, Grafik- und Kartendownloads (voraussichtlich ab Herbst 2012), einen chronologischen Überblick über aussen- und sicherheitspolitisch relevante Ereignisse und Entwicklungen in der Schweiz seit 1992, eine Zusammenstellung der wichtigs-

ten offiziellen Dokumente des Bundesrats, des Parlaments und der Bundesbehörden zur schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie – quasi als Synthese dieser Einzelservices – Dossiers zu verschiedenen aktuellen Themen der Schweizer Sicherheits- und Aussenpolitik. Die Themendossiers umfassen einleitende Texte, CSS-eigene und externe Publikationen (u.a. Artikel der «*Military Power Revue*», das Bulletin «Sicherheitspolitische Information» und die «Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen»), NZZ-Artikelsammlungen, Positionspapiere der Parteien, Informationen zu wichtigen Ereignissen innerhalb des betreffenden Themenbereichs und offizielle Dokumente des Bundes.

Die Gesamtstruktur der neuen Website soll einerseits gut nachvollziehbar sein, andererseits die Aktivitäten des CSS adäquat abbilden. Durch eine transparente Navigationsstruktur sollen die Nutzerinnen und Nutzer jederzeit wissen, wo auf der Website sie sich befinden, woher sie kamen und wohin sie gehen können. Die Orientierung erfolgt durch die Subnavigation, durch Navigationselemente im Hauptfeld und durch einen stringenten Brotkrümpfad<sup>2</sup>. Ein durchdachter Seitenaufbau, der die wichtigsten Navigationselemente im oberen Seitenbereich aufführt, erleichtert die Navigation zusätzlich. Generell finden die Nutzer auf der CSS-Website ein übersichtliches und funktionales Seitenlayout vor, das innerhalb der Website möglichst einheitlich gestaltet ist, was die Übersichtlichkeit der Website unterstützt. Thematische und illustrative Bilder sorgen für ein attraktives und – durch die formale Konsistenz der Bilder – klares Gesamtdesign der Website. Nicht zuletzt sollen die Texte der CSS-Website einen benutzerfreundlichen Aufbau und eine benutzerfreundliche Sprache aufweisen.

## WEITERENTWICKLUNG DER CSS-WEBSITE

Die Möglichkeiten der Webkommunikation des CSS sind durchaus noch nicht ausgeschöpft. Insbesondere das komplexe CSS-Webumfeld bietet Verbesserungspotenzial. Entsprechend wird das Webumfeld derzeit stark vereinfacht. Wo bisher eine Vielzahl unterschiedlicher Web-

2 Der Brotkrümpfad bildet den zurückgelegten Weg des Nutzers innerhalb der Struktur einer Website ab. Er hilft bei der Orientierung und ermöglicht das schnelle Wechseln auf höhergelegene Ebenen der Website.

sites rund um die CSS-Mutterwebsite existierte, wird mittelfristig die CSS-Website als einzige, zentrale Plattform alle Informationen und Services des CSS anbieten. Das bedingt einen Transfer der Inhalte von den verschiedenen umliegenden Websites zur CSS-Website sowie die Offline-Schaltung dieser Websites. Im Fall der CRN- und der SSN-Website wurde dieser Transfer bereits vollzogen. Die entsprechenden Informationen und Services sind neu auf der CSS-Website greifbar. Die übrigen Webangebote des Centers – mit Ausnahme der ISN- und der PHP-Website sowie der Website zum Sicherheitspolitischen Bericht 2010 – werden nach und nach auf die CSS-Website übertragen.

Die Vereinfachung des CSS-Webumfelds reiht sich ein in das grundsätzliche Credo der neulancierten Website: Die Besucher sollen auf der CSS-Website umfangreiche und fundierte Informationen zu sicherheitspolitischen Themen vorfinden – in übersichtlicher, ansprechender und aktueller Form.

## **WEBSITE**

[www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch)

## **KONTAKT**

Mirija Weber

Center for Security Studies (CSS)  
ETH Zürich  
Haldeneggsteig 4, IFW  
8092 Zürich

Tel.: +41 44 632 34 39

E-Mail: [mirija.weber@sipo.gess.ethz.ch](mailto:mirija.weber@sipo.gess.ethz.ch)





## KURZANGABEN ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

*Dr. Jonas Hagmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Seine Forschung befasst sich mit der Schaffung und Verwendung sicherheitspolitischen Wissens in Europa.

*Patricia Moser*, lic. phil. I, ist stellvertretende Leiterin des International Relations and Security Network (ISN).

*Dr. Tim Prior* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Seine Forschung befasst sich mit dem Themenkomplex Risiko, Resilienz und Entscheidungsfindung im Bereich von Naturgefahren.

*Dr. Tibor Szvircsev Tresch* ist Dozent für Militärsoziologie an der Militärakademie an der ETH Zürich.

*Dr. Daniel Trachsler* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich. Er befasst sich mit Fragen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik und der Rolle der Kommunikation in diesen Bereichen.

*Mirija Weber*, lic. phil. I, ist Projektleiterin und Stabsmitarbeiterin am Center for Security Studies (CSS). Sie leitete das CSS-Webrelaunch-Projekt.

*Dr. Marco Wyss* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Center for Security Studies der ETH Zürich und verantwortlich für den Bereich Strategie und Doktrin.



**Das Center for Security Studies der ETH Zürich** wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Zu den Forschungsschwerpunkten gehören neue Risiken, europäische und transatlantische Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staatsaufbau sowie schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik. Das CSS leitet das International Relations and Security Network (ISN). Es verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

**Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik** wird vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich jährlich herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Das Bulletin enthält Artikel zu aktuellen Themen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und stellt ausgewählte Projekte des CSS vor. Das Bulletin ist im Internet unter der Adresse <http://www.css.ethz.ch/> verfügbar.