

# Transparenz/Diskretion : zur Forderung nach einer Verbesserung der Informationspolitik der Aussenpolitik

Autor(en): **Ziegler, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **28 (1988)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172638>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Peter Ziegler

# Transparenz/Diskretion Zur Forderung nach einer Verbesserung der Informations- politik der Aussenpolitik

Die Forderung nach einer Verbesserung der Informationspolitik der Aussenpolitik ist aktueller denn je (Stichwort: Schweiz/EG-Binnenmarkt), und sie kommt aus fast allen politischen Lagern. In diesem Aufsatz wird der Versuch unternommen, die Forderung etwas auszudifferenzieren und zu problematisieren; u. a. wird der besondere Stellenwert der Informationspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eruiert und der Kontext aufgezeigt, in dem die Informationspolitik spielt. Ziel und Zweck der Arbeit bestehen darin, zu einem realistischen Verständnis dessen zu gelangen, was im Bereich des EDA-Informationswesens an Verbesserungen konkret möglich ist – und was nicht.

La revendication, émanant de la plupart des partis politiques, d'une réforme de la politique d'information pratiquée par le Département fédéral des Affaires étrangères est toujours d'actualité (Mot-clef: Suisse-CE 1992). Dans cet article, nous tenterons de caractériser cette revendication. Nous essayerons, par exemple, de découvrir l'importance de la politique d'information menée par le DFAE et de montrer le contexte conflictuel dans le cadre duquel elle se déroule. Le dessein de cette contribution réside dans la définition des améliorations possibles – ou impossibles – dans le domaine de la politique d'information conduite par le DFAE.

## 1. Präliminarien

Die Forderung nach einer Verbesserung der Informationspolitik der Aussenpolitik wird seit Jahren erhoben, regelmässig, fast schon ritualistisch.<sup>1</sup> Sie hat deswegen nichts von ihrer Dringlichkeit verloren. Im Gegenteil, sie ist heute – *nach* der UNO-Abstimmung und *vor* der EG-Marktintegration – aktueller denn je.<sup>2</sup>

Die Forderung wird von den verschiedensten Akteuren innerhalb des politischen Spektrums artikuliert, von den Parlamentsfraktionen der Bundesratsparteien, von aussenpolitischen Interessengruppen (etablierten und alternativen), von Gegnern wie Befürwortern der UNO-Vollmitgliedschaft oder des EG-Beitritts der Schweiz. Sie ist zu einem Dauerthema des – bescheidenen – aussenpolitischen Diskurses geworden und mithin zum grossen kleinen Nenner, auf den sich die aussenpolitisch Interessierten und Engagierten mühelos zu einigen scheinen. So unterschiedlich ihre Ansichten zur und ihre Anforderungen an die Schweizer Aussenpolitik auch sein mögen, in *einem* Befund treffen sie sich: dass die Informationspolitik der Aussenpolitik und des federführenden Departements, des EDA, ungenügend sei – und folglich verbessert werden müsse.<sup>3</sup>

Im folgenden wird der Versuch unternommen, die Forderung nach einer Verbesserung der Informationspolitik etwas auszudifferenzieren und hierdurch auch zu problematisieren. Ziel und Zweck bestehen darin, zu einem realistischen Verständnis dessen zu gelangen, was im Bereich des Informationswesens des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) an Verbesserungen möglich ist – und was nicht.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den binnenschweizerischen Aspekt der EDA-Informationspolitik, also auf den Informationsfluss vom Departement zur nationalen Öffentlichkeit;<sup>4</sup> sie befassen sich vorab mit der Kommunikationsquelle (Sender) und dem Kommunikationsinhalt (Message).<sup>5</sup>

1 Vgl. Max Nef, *Information aus dem Bundeshaus* (Schlussbericht), Bern 1968; *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung* (Debatten zum 3. UNO-Bericht), 77.049, 1977; Frank A. Meyer, «Brief aus Bern», *Die Woche*, Nr. 26, 1982, S. 7; «Das Volk soll die Aussenpolitik mittragen», *Berner Zeitung*, 16. 10. 1986, S. 3.

2 Vgl. «Nach dem UNO-Debakel vom 16. März», *Neue Zürcher Zeitung*, 24. 6. 1986, S. 15; Oskar Reck, «Auf Tuchfühlung zur Öffentlichkeit», *Weltwoche*, 28. 1. 1988, S. 35.

3 Vgl. «Die Aussenpolitik dem Bürger näherbringen und auch besser erklären», *Tages-Anzeiger*, 17. 12. 1986, S. 7.

4 Ausgeschlossen sind demnach: die EDA-spezifische «politique de l'information interne», die Informationsarbeit der schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Ausland, die internationale Image- und Kulturwerbung der Schweiz, die Information der Auslandschweizer sowie die dem Gesamtbundesrat und der Bundeskanzlei zufallenden Informationsaufgaben.

5 Zu diesen und den weiteren Kommunikationselementen: vgl. Harold D. Lasswell, «The Structure and Function of Communication in Society» in: *Communication of Ideas*, hrsg. von Lyman Bryson, New York 1948, S. 37–51.

## 2. Was ist Informationspolitik?

In keiner der Arbeiten, welche die Informationspolitik der Bundesverwaltung zum Untersuchungsgegenstand haben, ist bisher eine Definition des Begriffs «Informationspolitik» versucht worden. Nef beschränkt sich auf die Postulierung der Wünschbarkeit einer «gezielten Informationspolitik»,<sup>6</sup> Gruebler auf die Auflistung der Elemente der Informationsvermittlung.<sup>7</sup> Auch die sich mit Informationspolitik befassenden Passagen des Expertenberichts über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung enthalten keine Definition dessen, was Informationspolitik ist oder sein sollte.<sup>8</sup> Informationspolitik wird gelegentlich auch mit Kommunikationspolitik verwechselt,<sup>9</sup> also mit der «Gesamtheit der Aktivitäten staatlicher Institutionen oder gesellschaftlicher Organisationen, die sich auf die Regelung des Prozesses der gesellschaftlichen Kommunikation richten».<sup>10</sup>

Es ist sinnvoll, zunächst zwei Präzisierungen vorzunehmen. Dieser Aufsatz befasst sich primär mit Politik im Sinne von *Policy* und nur am Rande mit Politik im Sinne von *Politics*. Ersteres wird definiert als «a set of decisions taken by a political actor or a group, concerning the selection of goals and methods of attaining them, within a specified situation»<sup>11</sup> oder etwa als «définition et mise en oeuvre de moyens pour réaliser certains objectifs déterminés dans des domaines précis».<sup>12</sup> *Policy* umfasst also die Bestimmung von Zielen, Methoden und Mitteln sowie den Einsatz der Mittel gemäss Zielen und Methoden in einer spezifischen Situation oder in einem spezifischen Politikbereich.

Die zweite Präzisierung betrifft den Begriff «Information», der ein Unterbegriff von «Kommunikation» ist. Letzterer deckt alles und jedes ab, was sich in einem kommunikativen Kontext abspielt. Im folgenden wird der Begriff «Information» eher eng gefasst: als «eine Art von Kommunikation im Bereich zwischen Benachrichtigung und Orientierung».<sup>13</sup> Diese Definition hat den Vorteil, dass sie Information nicht totaliter mit «Nachricht» gleichsetzt, denn nicht jede EDA-Information ist eine Nachricht, definiert von *Dovifat* als «Information von unmittelbarer Aktualität».<sup>14</sup>

6 Nef, *a.a.O.*, S. 10.

7 Walter Gruebler, *Funktion, Aufgabe und Instrumentarium einer systematischen Beziehungspflege der Bundesverwaltung*, Zürich 1976, S. 167 ff.

8 *Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung* (Kommission Huber), 1971, S. 16f.

9 Rudolf Hofsähs und Hans Pollmann, *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Düsseldorf 1981, S. 37.

10 *Handbuch der Massenkommunikation*, hrsg. von Kurt Koszyk und Karl Hugo Pruys, München 1981, S. 117.

11 Geoffrey Roberts, *A Dictionary of Political Analysis*, London 1971, S. 152.

12 *Lexique de Termes Politiques*, Paris 1978, S. 227.

13 *Handbuch*, *a.a.O.*, S. 94.

14 Emil Dovifat, *Handbuch der Publizistik* (Band 1), Berlin 1971 (2. Auflage), S. 21.

Aufgrund der beiden Präzisierungen sei nun folgende Arbeitsdefinition vorgeschlagen:

«Als Informationspolitik des EDA kann verstanden werden: die Bestimmung und das Zusammenspiel von Zielen, Mitteln und Methoden der Benachrichtigung und Orientierung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des EDA und über die schweizerische Aussenpolitik.»

Aus dieser Arbeitsdefinition ergibt sich zugleich eine gewisse Abgrenzung gegenüber Informationspolitik-verwandten Aktivitäten wie Politmarketing und Public Relations.<sup>15</sup> Zu klären blieben noch die Begriffe (und Unterscheidungen zwischen) «Öffentlichkeit», «öffentliche Meinung», «öffentlicher Konsens». Die entsprechenden definitorischen Bemühungen würden freilich zu weit führen.<sup>16</sup> Unter Öffentlichkeit wird im folgenden ganz einfach «der Souverän» verstanden, also die Gesamtheit aller Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.<sup>17</sup>

### 3. Bedeutung einer Informationspolitik

Die Bedeutung einer bzw. der Informationspolitik des EDA ergibt sich im wesentlichen aus zwei Sachverhalten: Die Schweiz ist eine *direkte Demokratie*, und sie ist extrem *interdependent*. Die Schweiz ist mit dem internationalen System intensiv vernetzt und mithin eines der international abhängigsten Länder überhaupt.<sup>18</sup> Je komplexer nun das internationale System, je komplexer die Dynamik neuer internationaler Akteure (EG, Fundamentalisten, Crazy States usw.) und neuer internationaler Issues (Ozonloch, Hunger, Verschuldung usw.) und neuer Konfliktfaktoren (Weltraumrüstung, Überbevölkerung, Flüchtlinge usw.), kurz: je komplexer die Welt und die Weltprobleme werden, desto komplexer werden auch die Anforderungen an die Aussenpolitik unseres Kleinstaa-  
tes.<sup>19</sup>

15 Vgl. Dorothee Berchtold, «Öffentliches Marketing», *Verwaltungs-Praxis*, 11, 1981, S. 10–15; Scott M. Cutlip und Allen H. Center, *Effective Public Relations*, New York 1952.

16 Vgl. Paul Noack, «Öffentliche Meinung und Aussenpolitik» in: *Handbuch der deutschen Aussenpolitik*, hrsg. von Hans-Peter Schwarz, München 1975, S. 195–207.

17 Diese Begriffsbestimmung wird zwar in der politologischen Literatur als «normativ» und «idealistisch» kritisiert, sie ergibt sich jedoch im vorliegenden Fall aus den besonderen Anforderungen an die EDA-Informationspolitik: Diese hat sich grundsätzlich an den Souverän in seiner Gesamtheit zu richten. Vgl. dazu Leonhard Neidhart, «Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1982, S. 11–33.

18 Vgl. Margret Sieber, *Die Abhängigkeit der Schweiz von ihrem internationalen Umfeld*, Frauenfeld 1981.

19 Vgl. Daniel Frei, «Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen» in: *Handbuch Politisches System der Schweiz* (Band 1), hrsg. von Alois Riklin, Bern 1983, S. 465–534; Joseph S. Nye, «Independence and Interdependence», *Foreign Policy*, 22, 1976, S. 130–161.

Damit steigen zugleich die Anforderungen an die Innenpolitik der Aussenpolitik. Diese richten sich einerseits an den einzelnen Bürger, der über das «Staatsvertragsreferendum» und – bis zu einem gewissen Grad – über Initiative/Referendum gestaltend in den aussenpolitischen Prozess eingreifen kann. Andererseits richten sich die Anforderungen an die Öffentlichkeit als Ganzes, das heisst: an die öffentliche Auseinandersetzung über das Wohin und Wie unserer Aussen- und damit auch Neutralitätspolitik. Diese Auseinandersetzung könnte durch die erwähnte Komplexitätssteigerung überfordert werden und sich in der Folge so verhärten, dass die aussenpolitische Konsensfindung vollends unmöglich würde. Darunter litte die innere Abstützung der äusseren Politik. Die Schweiz ist zu klein und international zu vernetzt und folglich zu sehr auf eine «gute» Aussenpolitik angewiesen, als dass sie sich den Luxus eines solchen Defizits an innerer Abstützung – einer Grundvoraussetzung äusserer Gestaltungskraft – leisten könnte.<sup>20</sup> Das gilt derzeit insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung unseres künftigen Verhältnisses mit der Europäischen Gemeinschaft.<sup>21</sup>

Es sind dies die Zusammenhänge, in denen die EDA-Informationspolitik ihre grundsätzliche Bedeutung hat – und gewinnt.

#### 4. Aussenpolitik – Öffentlichkeit: Zwei Denkschulen

Als nächstes soll nun das Verhältnis Aussenpolitik – Öffentlichkeit, in dessen Kontext die EDA-Informationspolitik spielt, kurz skizziert und anschliessend (Abschnitt 5) mit Blick auf den Schweizer Souverän etwas ausdifferenziert werden.

Da die Aussenpolitik eines demokratischen Staates der öffentlichen Legitimation bedarf, muss bzw. müsste die aussenpolitisch-diplomatische Arbeit öffentlich mitverfolgt und kontrolliert werden können. Dieses Postulat steht teils im Widerspruch zum Wesen der Diplomatie: Oft kann der Diplomat nur dann erfolgreiche Arbeit leisten, wenn diese von Geheimhaltung umgeben ist. Damit wäre das Dilemma skizziert, das sich den «Informationspolitikern» stellt und mit der Frage umrissen werden kann: Wieviel Transparenz verträgt die Aussenpolitik?<sup>22</sup>

In der Beantwortung dieser Frage stehen sich zwei Denkschulen gegenüber.

Die eine Schule, die «metternichsche», beruft sich auf die Tradition des Primats der Aussenpolitik. Nur eine der öffentlichen Kontrolle und den Schwankungen der öffentlichen Meinung weitgehend entzogene Aussenpolitik sei in der Lage, einen von Konstanz und staatsmännischer Weitsicht geprägten, am

20 Vgl. Karl Deutsch und Gerhard Schmidtchen, *Aussenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie*, Bern 1977.

21 Vgl. Antoine Fleury, Franz A. Blankart, Carlo Jagmetti, Philippe de Weck, Dusan Sidjanski, «La Suisse devant l'Europa» (Generalthema), *Cadmos*, Sommer 1987.

22 Vgl. Deutsch, Schmidtchen, *a.a.O.*, S. 9 ff. (Einführung, Daniel Frei).

Nationalinteresse und an der Staatsräson orientierten Kurs zu steuern. Die Aussenpolitik gehöre deshalb zum *domaine réservé* der Regierung. Diese exklusive Entscheidungsgewalt bilde die Voraussetzung für den aussenpolitischen Erfolg. Und da letzterer der Nation als ganzer zugute komme, stünde eine «Öffnung» der Aussenpolitik im Widerspruch zu den objektiven langfristigen Interessen der Nation.<sup>23</sup>

Dieser Denkschule steht die «liberalistische» gegenüber, die von der Prämisse ausgeht, die erfolgreichste Aussenpolitik sei diejenige, die vor der Öffentlichkeit nichts geheimzuhalten habe. Der prominenteste Verfechter eines derartigen Primats der Öffentlichkeit war der amerikanische Präsident *Wilson*, dessen 14-Punkte-Programm für die Weltpolitik nach Kriegsende 1918 mit dem Satz begann: «Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understanding of any kind but diplomacy shall always proceed frankly and in the public view . . .». *Wilson* begründete die Notwendigkeit «offener Diplomatie» mit dem Fiasko der europäischen Kabinetts- und Geheimdiplomatie vor dem Ersten Weltkrieg. Die Öffentlichkeit wisse instinktiv, welches der für eine Nation und das Wohl der Menschheit richtige Kurs in der Aussenpolitik sei; hätten sich die europäischen Entscheidungsträger an diese Erkenntnis gehalten und ihre Verhandlungen öffentlich geführt, so wäre es nicht zu jenem Netz fataler Geheimabsprachen gekommen, aus dem Europa im Frühsommer 1914 nicht mehr zu entrinnen vermochte.<sup>24</sup>

Beiden Denkschulen haftet Realitätsferne an. Die erste verdrängt die Bedeutung der inneren Aussenpolitik-Abstützung. Und die zweite verdrängt die Bedeutung der diplomatischen Diskretion bei der Behandlung delikater aussenpolitischer Angelegenheiten. Da beide, innere Abstützung wie Diskretion, unentbehrliche Voraussetzungen für die diplomatisch-aussenpolitische Arbeit sind, muss irgendwie ein Kompromiss gefunden werden, ein gangbarer Mittelweg zwischen Transparenz und Diskretion. Ein solcher Kompromiss wird, wie jeder Kompromiss, nie perfekt sein. Und er wird je nach politischem System und politischer Kultur eines Staates unterschiedliche Konturen aufweisen.<sup>25</sup>

## 5. Der helvetische Kompromiss

Wie verhält es sich mit dem Kompromiss, den wir in der Schweiz zwischen den mitunter konkurrierenden Anforderungen der Demokratie einerseits und der Diplomatie andererseits gefunden und teils institutionalisiert haben? Es ist ein Kompromiss, der von zwei Elementen entscheidend geprägt wird.

23 Vgl. Herbert Butterfield, «The New Diplomacy and Historical Diplomacy» in: *Diplomatic Investigations*, hrsg. von Herbert Butterfield und Martin Wight, London 1966, S. 181–192.

24 Vgl. Ernst Fraenkel, *Öffentliche Meinung und internationale Politik*, Tübingen 1962.

25 Vgl. Henry Kissinger, «Domestic Structure and Foreign Policy» in: *International Political Analysis*, hrsg. von David V. Edwards, New York 1970, S. 57–79. Es ist klar, dass sich die Problematik einer derartigen Kompromissfindung in totalitären Staaten nicht stellt.

Das erste besteht aus den (zuvor erwähnten) direkt-demokratischen Mitsprachemöglichkeiten des Souveräns; die Ausübung dieser Mitsprache setzt vorgängige Transparenz voraus, Transparenz bezüglich der Verträge und Vertragsabschlüsse, über die der Souverän zu befinden hat.<sup>26</sup> Das zweite Element ist die Konkordanz, also das System und die Politik des Ausgleichs und des institutionalisierten Kompromisses, basierend auf der Regierungsmitsprache aller grossen Parteien sowie der Einbeziehung möglichst aller organisierten Interessen in die politischen Entscheidungsprozesse. Es sind vor allem die breit angelegten (Konkordanz-) Entscheidungsprozesse, welche die oft unnötig exzessiven Geheimhaltungsansprüche der Diplomaten durchlöchern und so, wie Vogel konstatiert, im Bereich der Innenpolitik der Aussenpolitik wesentlich zur Entschärfung des Konflikts Transparenz-Diskretion beitragen.<sup>27</sup>

Der im Spannungsfeld Aussenpolitik-Öffentlichkeit gefundene Kompromiss ist freilich nicht unproblematisch. Er basiert auf der Partizipation einer winzigen Minderheit aussenpolitischer Kenner und Spezialisten, einer Art internationalistischer Oligarchie.<sup>28</sup> Er funktioniert vorab, weil die überwältigende Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abseits steht, und das just aus Gründen, die unsere aussenpolitische Gestaltungskraft zu untergraben drohen: aussenpolitische Unkenntnis, Hang zum Isolationismus.<sup>29</sup> *Hablützel/Hertig* gelangen in ihrer diesbezüglichen Untersuchung zum Schluss: «Der Schweizer Stimmbürger, der zwar das Weltgeschehen mit Interesse verfolgt und an die Urteilsbildung über spezifische politische Probleme gewohnt ist, fühlt sich von den wenig spektakulären und dem eigenen Erfahrungshorizont entzogenen Problemen der schweizerischen Aussenpolitik nur wenig angesprochen. Mangelndes Interesse paart sich hier mit geringer Betroffenheit und tiefer Problemlösungskapazität.»<sup>30</sup> *Riklin* konstatiert in diesem Zusammenhang einen eigentlichen Teufelskreis: «Die Regierung ist sich der Notwendigkeit einer aktiven und kooperativen Aussenpolitik bewusst; sie ist für Neuerungen offen. Das Volk neigt aber eher zu einer zurückhaltenden, isolationistischen Aussenpolitik und ist gegenüber Neuerungen skeptisch. Regierung und Parlament nehmen «realistischerweise» auf die Volksmeinung Rücksicht und stecken ihre Ziele kürzer, als eigene Einsicht nahelegen würde. Aber indem sie das tun, stützen sie selbst wiederum die isolationistische Einstellung weiter Kreise der Stimmbürgerschaft.»<sup>31</sup>

26 Vgl. Yvo Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts* (Band 1), Zürich 1980.

27 Hans Vogel, *Der Kleinstaat in der Weltpolitik*, Frauenfeld 1979, S. 109 ff.

28 *Ibid.*, S. 132.

29 Zu diesem Komplex insbesondere: Gerhart Schmidtchen, *Schweizer und Entwicklungshilfe. Innenansichten der Aussenpolitik*, Bern 1971; Daniel Frei und Henry Kerr, *Wir und die Welt. Strukturen und Hintergründe aussenpolitischer Einstellungen*, Bern 1974; Daniel Frei et al., *Weltbild und Aussenpolitik*, Frauenfeld 1980.

30 Peter Hablützel und Hans-Peter Hertig, «Internationale Realität versus nationale Identität», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1979, S. 120 (109–124).

31 Alois Riklin, «Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik» in: *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, hrsg. von Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger, Bern 1975, S. 42 (21–56).

## 6. Möglichkeiten informationspolitischer Verbesserungen

Paradox: Ausgerechnet die Aussenpolitik eines Staates, der kaum wie ein anderer international dependent und interdependent ist, erfährt ihre demokratische Legitimation durch einen Souverän, der eher zu einer isolationistischen Aussenpolitik neigt. Was tun?

Da Helvetias *splendid isolation* eher früher als später in die wirtschaftliche Sackgasse, in den *splendid decline* führen dürfte, bleibt uns – dies die Annahme, von der fortan ausgegangen wird<sup>32</sup> – gar keine andere Wahl, als irgendwie und irgendwann zu mehr «Welt-Offenheit» zu finden. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wäre die aussen- und vorab interdependenzpolitische Sensibilisierung der Öffentlichkeit, unter anderem durch eine entsprechend zu gestaltende bzw. zu verbessernde EDA-Informationspolitik.<sup>33</sup> Wie verhält es sich mit den rechtlichen Grundlagen für solche allfällige Verbesserungen, wie mit den informationspolitischen Strukturen?

### 6.1 Grundlagen

Der Informationsauftrag der Bundesverwaltung ist auf Gesetzes- und Verordnungsebene festgelegt. Das Gesetz regelt die prinzipiellen Aspekte des Informationsauftrages von Bundesrat, Bundeskanzlei und Departementen (*Verwaltungsorganisationsgesetz* von 1978, Artikel 8, 35, 50 und 57). Die bundesrätlichen Richtlinien präzisieren ihrerseits die inhaltlichen und spezifisch informationspolitischen Aspekte des Auftrages (*Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde* von 1974, insbesondere Ziffer 54). Dazu kommen die Richtlinien der Bundeskanzlei, welche die Aufgaben und Kompetenzen der departementseigenen Informationsdienste und deren Chefs festlegen (*Handbuch der Information* von 1979). Aufgrund der Gesetzesartikel und der Verordnungen kann der informationspolitische Auftrag und Gestaltungsraum des EDA wie folgt umrissen werden: Die mit der Informationsarbeit beauftragten Stellen informieren die Öffentlichkeit regelmässig und sachlich über sämtliche wesentlichen Aspekte der Tätigkeit des EDA und der schweizerischen Aussenpolitik, soweit dadurch keine wichtigen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.<sup>34</sup>

32 Zu dieser Annahme und Einschätzung: u. a. Sieber, *a.a.O.*; Vogel, *a.a.O.*; Frei, «Die internationale Umwelt . . .», *a.a.O.*; Alois Riklin, «Die Eiszeit begann im Frühling des letzten Jahres», *St. Galler Tagblatt*, 28. 12. 1987, S. 2; Franz A. Blankart, «Ausgewählte Fragen zum Verhältnis Schweiz-EG», Referat, gehalten am 28. 10. 1987 bei der Bank Sarasin & Cie, Basel.

33 Vgl. «Bericht der Arbeitsgruppe «Schweizerische Aussenpolitik» der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft», hrsg. von André Jaeggi, *Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft*, Nr. 193, Zürich 1980.

34 Für ausführlichere Darstellung: Peter Ziegler, *Diplomatie, Diskretion und Information*, Aarau 1983, S. 68–71.

## 6.2 Strukturen

Die informationspolitischen Strukturen des EDA sind das Ergebnis einer eher mühsamen Entwicklung des gesamten bundesrätlichen Informationswesens. Von 1945 bis in die frühen sechziger Jahre war das Informationswesen noch weitgehend geprägt von teils engen persönlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Departementchefs und den Bundeshausjournalisten. Ende der sechziger Jahre leitete dann der Bundesrat eine informationspolitische «Öffnung» ein, das im Zusammenhang mit der Reorganisation und Aufwertung der Bundeskanzlei. Das damalige EPD folgte der «Öffnung» nur zögernd. Seine Informationsarbeit blieb noch auf Jahre hinaus gekennzeichnet durch Konfusion in der informationspolitischen Schwerpunktsetzung; diese variierte zwischen departements-intern und departements-extern sowie zwischen national und international ausgerichteter Information.<sup>35</sup>

Die Zeiten solcher informationspolitischer Schwankungen scheinen vorbei zu sein. Im Vordergrund steht heute die national ausgerichtete Information. Damit beauftragt sind zwei Dienste: der allgemeine Informations- und Presse-dienst, zentraler Dienst genannt, und der besondere Dienst der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH). Der zentrale Dienst ist dem Generalsekretariat angegliedert, der andere fungiert als Stabsdienst. Die beiden Dienste beschäftigen insgesamt zwischen 15 und 17 festangestellte Mitarbeiter.<sup>36</sup> Leiter des zentralen Dienstes ist beim Zeitpunkt der Niederschrift dieses Aufsatzes der Ex-Journalist Michel Pache. Seine Ernennung zum EDA-Informationschef ab 1. Februar 1983 stellte eine erhebliche Innovation dar; zuvor waren ausschliesslich *Insider* auf diesen Posten berufen worden, Diplomaten, die im Umgang mit den Medien nicht immer die glücklichste Hand hatten und überdies nach drei bis vier Jahren Informationsarbeit für höhere (ambassadoriale) Weihen ausersehen wurden.<sup>37</sup> Der Informationchef trägt – formell – die Verantwortung für die Arbeit des gesamten EDA-Informationswesens, und er verfügt über direkten Zugang zum Staatssekretär und zum Departementschef.<sup>38</sup>

35 *Ibid.*, S. 81–87.

36 *Ibid.*, S. 87–97.

37 Vgl. *Organisation und Funktionsweise der Informationsdienste*, Stellungnahme der Vereinigung der Bundeshaus-Journalisten zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 3. 3. 1981. Im Zusammenhang mit der Ernennung eines Nicht-Diplomaten zum Informationchef stellt sich die Frage, ob dieser sich als *Outsider* unter den *Insidern* durchzusetzen vermag, ohne dabei selbst zum völligen (sprich: kommunikationsgehemmten) *Insider* zu werden? Um seine potentiell konfliktrträgliche Doppelrolle – er vertritt das EDA gegenüber der Öffentlichkeit und die Öffentlichkeit gegenüber dem EDA – einigermaßen erfolgreich bewältigen zu können, müsste er *Outsider* und *Insider* in einem sein. Vgl. dazu auch *Protokoll der Sitzung vom 21. April 1982, Geschäftsprüfungskommission* (Arbeitsgruppe Information der Öffentlichkeit).

38 Damit ist wenig über seine machtmässige Positionierung innerhalb der Hierarchie ausgesagt. Um seine informationspolitische Verantwortung vollumfänglich wahrnehmen zu können, muss der Informationchef aus der Stellung eines persönlichen Beraters des Departementschefs heraus agieren können. Vgl. dazu auch Hansjörg Renk, «Einige Gedanken zur Informationspolitik des EDA», *Informationsbulletin EDA*, 29. Juni 1979.

### 6.3 Zwischenbilanz

Aus den zuvor gemachten Feststellungen wird ersichtlich: Das EDA *darf* und *kann*. Es verfügt über die rechtlichen Grundlagen, um ein quantitatives und qualitatives Mehr an Informationsleistungen erbringen zu *dürfen*, um beispielsweise vermehrt über jene Aspekte der Aussenpolitik zu informieren, die von der Öffentlichkeit wenig verstanden werden (etwa Interdependenz-Politik, Interdependenz-Management). Und es verfügt über die strukturellen Voraussetzungen, um dieses Mehr an Leistungen erbringen zu *können*.

Die Möglichkeiten für informationspolitische Verbesserungen wären also vorhanden. Man nutze sie. Wie?

### 6.4 Vorschlag: Eine informationspolitische Konzeption

Informationspolitische Verbesserungen liessen sich am ehesten erreichen, wenn (künftig) auf der Grundlage und im Rahmen einer informationspolitischen Konzeption gearbeitet würde.<sup>39</sup> Sinn und Zweck einer solchen Konzeption bestünden darin, die (stets knappen) Ressourcen des EDA-Informationswesens optimal zusammenzufassen und sehr gezielt einzusetzen, auf dass dann tatsächlich ein quantitatives und qualitatives Mehr an Informationsleistungen resultieren würde. Die Konzeption müsste präzise und zugleich offen, flexibel sein – flexibel, weil die EDA-Informationsarbeit ja oft *à chaud et à l'improviste* erfolgen muss und folglich nicht in ein starres Korsett gezwängt werden darf. Indes sei festgehalten: Eine Informationsarbeit, die konzeptionell nicht abgestützt ist, die droht sich in der Improvisation zu verzetteln und zu verlieren.<sup>40</sup>

Es wäre falsch zu behaupten, die EDA-Informationsarbeit (Stand Ende 1987) erfolge völlig konzeptlos. Es wäre aber ebenso falsch zu behaupten, die EDA-Informationsarbeit basiere auf einer kohärenten Konzeption im Sinne einer Informations-*Policy*.<sup>41</sup> Im folgenden sei – als Vorschlag für informationspolitische Verbesserungen – auf die Grobstruktur einer (möglichen) Konzeption hingewiesen.

Ausgangspunkt der Konzeption wäre eine informationspolitische Zielsetzung. Diese würde der Informationsarbeit einen Orientierungsrahmen und auch eine gewisse Stossrichtung verleihen. Als Doppelzielsetzung sei vorgeschlagen:

- Förderung des allgemeinen Verständnisses für die Belange der Aussenpolitik und damit der aussenpolitischen Diskussion;
- Förderung des allgemeinen Verständnisses für unsere internationale Interdependenz.

39 Ziegler *a. a. O.*, S. 127–130 und S. 147–154.

40 *Ibid.*, S. 166–191.

41 Vgl. Arbeitsdefinition (Abschnitt II).

Die beiden Ziele stehen in einem Verhältnis der Harmonie zueinander, und zusammen wirken sie sowohl Demokratie-optimierend als auch Aussenpolitik-optimierend.<sup>42</sup> Und was ihre Operationalität betrifft: Sie können sowohl als Anleitung zum informationspolitischen Handeln als auch als Masstab informationspolitischen Handelns dienen.<sup>43</sup>

Die nächsten Schritte nach der Zielformulierung wären: Bestimmung der Informationsmittel, Ausgestaltung des informationspolitischen Instrumentariums, Festschreibung der Kompetenzen und Weisungsbefugnisse, Erstellung des Organisationsschemas (inkl. Krisenplan).<sup>44</sup>

Des weiteren gälte es, das Informationsangebot thematisch zu erweitern und punkto Substanz zu vertiefen. Das *ist* machbar. Die «normalen» EDA-Informationen könnten vermehrt durch Kontext-, Praxis-, Strategie- und Grundsatzinformationen angereichert werden. Die vier Informationstypen im einzelnen:

- Kontext-Informationen betreffen das Umfeld der Aussenpolitik; sie erweitern und vertiefen die Routineinformation über Geschäft XY durch entsprechende Angaben zum Kontext, in dem XY abgewickelt wird.
- Praxis-Informationen beziehen sich auf die konkrete aussenpolitische Arbeit, also auf Organisatorisches und auf die Akteure; sie vermitteln Einblicke in das Innenleben der Aussenpolitik.
- Strategie-Informationen handeln von den verschiedenen möglichen Ansätzen und Optionen zur Lösung aussenpolitischer Probleme; sie bieten Einblicke in die Probleme hinter den Problemen.
- Grundsatzinformationen schliesslich betreffen die *grandes lignes* der Aussenpolitik; sie orientieren über den grundsätzlichen Kurs, den Diplomat A bei Konferenz B zu verfolgen hat.

Für den informationspolitischen Umgang mit diesen vier Informationstypen gilt, was für die gesamte EDA-Informationsarbeit gilt: So viel Transparenz wie möglich, so viel Diskretion wie (unbedingt) notwendig.<sup>45</sup>

Es taugen jedoch die besten informationspolitischen Absichten nichts, wenn es EDA-intern an Professionalismus gebricht, um die Absichten in die Praxis umzusetzen. Diesen Professionalismus gälte es zu entwickeln und zu fördern, das via Personalmanagement, gezielt, auf lange Sicht.<sup>46</sup>

Und – es taugt die beste Konzeption nichts, wenn es ihr an Unterstützung fehlt, am EDA-internen «Willen zur Information». Dieser Wille muss vom De-

42 Zur Entwicklung der informationspolitischen Ziele: Ziegler, *a.a.O.*, S. 154–163.

43 Zur praktischen Tauglichkeit von Zielsystemen: Riklin, *a.a.O.*, S. 22 f.

44 Hier ins Detail gehen zu wollen, würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Entsprechende Präzisierungen und Vorschläge bei Ziegler, *a.a.O.*, S. 173–191 und – zusammengefasst – S. 192–200.

45 *Ibid.*, S. 169–172.

46 *Ibid.*, S. 190 f.

partementschef höchstpersönlich ausgehen, und er muss kräftig und vor allem kontinuierlich durch die Strukturen des Departements vibrieren.<sup>47</sup> Keine informationspolitischen Verbesserungen ohne entsprechenden informationspolitischen Willen.

## 7. Grenzen informationspolitischer Verbesserungen

Die Möglichkeiten für informationspolitische Verbesserungen werden von zwei Seiten her signifikant eingegrenzt, von der professionellen und von der publizistischen.

Die EDA-Informationsbeauftragten sind keine Kommunikations-Magier. Ihr Angebot kann nie mehr sein als die Information und nichts anderes. Und ihre Arbeit kann nie mehr sein als solides Handwerk und nichts anderes. Manipulative Spielereien mit massenpsychologischem Engineering, Propagandatricks, Ja-Management usw. gehören nicht zu diesem Handwerk; sie verstossen gegen den Informationsauftrag, sie sind einer demokratischen Behörde unwürdig.<sup>48</sup> Selbst eine konzeptionell abgestützte, professionell ausgeführte Informationsarbeit kann demzufolge nie besser sein als die Informationen, die sie über die Leistungen des EDA und über die Aussenpolitik anzubieten hat. Sind die Leistungen und die Politik ungenügend, so fallen auch die Informationen darüber nicht eben attraktiv aus.

Die EDA-Informationen sind grösstenteils Indirektinformationen, das heisst, sie bedürfen der Transportierung durch die Medien. Indes – es häufen sich die Stimmen von Medienschaffenden und Medienverantwortlichen, die sich zusehends besorgt über gewisse Erscheinungen in der Medienwelt äussern. *Haller/Jäggi/Müller et al.* konstatieren ein eigentliches «Medien-Malaise».<sup>49</sup> *Studer* identifiziert in diesem Zusammenhang vier «Pressionsfelder» (er beschränkt sich dabei auf die Print-Medien): 1. Druck auf die Medien als Folge des gesellschaftlichen Wandels (neue Medienkonsumerwartungen) und der medientechnologischen Neuerungen (die enorme Investitionen erfordern bei nahezu gleichbleibenden Erlösen); 2. Druck als Folge ungenügender presserechtlicher Grundlagen und der Empfindlichkeit der Politiker gegenüber non-konformen Medien; 3. Druck der Wirtschaft mittels Insetrate-Boykotts wegen kritischer Berichterstattung und Kommentierung; 4. Druck des Verlags auf die Redaktion im Sinne von deren Domestizierung.<sup>50</sup>

47 *Ibid.*, S. 124ff.

48 Vgl. Karl Huber, «Informationsgrundsätze der Landesregierung», Bern 1978 (vervielfältigt) sowie Renk, *a.a.O.*

49 *Eine deformierte Gesellschaft. Die Schweiz und ihre Massenmedien*, hrsg. von Michael Haller, Max Jäggi und Roger Müller, Basel 1981; vgl. dazu auch Gerd H. Padel, «Sturmzeichen in der Medienlandschaft», *Basler Zeitung*, 3. 10. 1981, S. 12 sowie – lokal bezogen – Marcel Schwander, «Malaise in der Genfer Presse», *Tages-Anzeiger*, 26. 1. 1988, S. 7.

50 Peter Studer, «Presse unter Druck» in: *Politik und Publizistik – Publizistik und Politik*, hrsg. von Armin Walpen und Franz A. Zölch, Aarau 1981, S. 65–82.

Isler sieht als eine der Konsequenzen dieser Pressionen, dass das Politische in den Medien zusehends an redaktioneller Aufmerksamkeit verliert, «dass unsere Medien je länger je mehr der reinen Unterhaltung dienen und damit in einer Vielzahl der Fälle nur noch die emotionalen Mängel des Publikums vermarkten». <sup>51</sup> Laut Reck manifestiert sich dieser Trend wie folgt: «Man enthüllt massenhaft pikante Belanglosigkeiten, um das Wesentliche um so besser verschweigen zu können. Schliesslich dienen die Grossauflagen ja gar nicht der demokratischen Funktionskontrolle, sondern dem privaten Geschäft gerissener Verleger. Wenn die Wahrheit dann ebenfalls noch zu ihrem Bissen kommt, dann tant mieux, aber nur unter der Voraussetzung, dass sie den Kommerz nicht stört.» <sup>52</sup> Diese Entwicklungen, mitbedingt durch Monopolisierungs- und Konzentrationsprozesse, <sup>53</sup> schlagen sich auf der Ebene der konkreten journalistischen Arbeit nieder: durch schleichendes Desengagement der Journalisten angesichts der vom Marketing her forcierten Ent-Politisierung und Verflachung der Medieninhalten, <sup>54</sup> ähnliches dürfte – bis zu einem gewissen Grad und unter etwas anderen Vorzeichen – auch für einige elektronischen Medien gelten. <sup>55</sup> Unter all dem leidet mitunter die Qualität der journalistisch-redaktionellen Behandlung des Aussenpolitischen – um so mehr, als unter den Primärempfängern der EDA-Informationen, den Bundeshausjournalisten, nur wenige Aussenpolitik-Kenner auszumachen sind. <sup>56</sup>

## 8. Zusammenfassung

Die Informationspolitik des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten verdient einen hohen Stellenwert. Ihre Bedeutung ergibt sich aus der Notwendigkeit der inneren Abstützung der äusseren Politik. Im Falle

<sup>51</sup> Manuel Isler, «Wo bleibt der Journalist?», *Schweizer Medienpolitik in der Welt von morgen*, Gottlieb Duttweiler-Institut 1982.

<sup>52</sup> Oskar Reck, «Otto Stich sorgt für Glasnost in Bern», *Weltwoche*, 7. 1. 1988, S. 31. Alle diese Befunde (Anm. 49, 50, 51, 52) basieren auf persönlichen Beobachtungen und Erfahrungen; Ansätze zu deren wissenschaftlicher Durchdringung finden sich vorab in den Arbeiten von Professor Saxer (Publizistisches Seminar der Universität Zürich), u. a. Ulrich Saxer und Werner Meier, «Die Lokalpresse – ein funktionaler Träger lokaler Politik?», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1980, S. 169–193.

<sup>53</sup> Vgl. Ernst Bollinger, *La Presse Suisse. Structure et Diversité*, Bern 1976.

<sup>54</sup> Engagiert dokumentiert in *Klartext – Das Schweizer Medien-Magazin*, ab 1981; vgl. dazu auch Max Jäggi, «Lautsprecher der Herrschenden. Entpolitisierte Medien in einer entpolitisierten Schweiz» in: *Eine deformierte Gesellschaft, a.a.O.*, S. 13–27.

<sup>55</sup> Vgl. Andreas Blum, «Medien zwischen Disziplinierung und Kommerz» in: *Politik und Publizistik, a.a.O.*, S. 83–90 sowie Karl Biffiger, «Sack und Esel windelweich geschlagen. Erfahrungen mit Hierarchien im SRG-Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz» in: *Eine deformierte Gesellschaft, a.a.O.*, S. 183–193.

<sup>56</sup> «Ein halbes Dutzend», Auskunft des Vorstandes der Vereinigung der Bundeshaus-Journalisten, Januar 1988. Die Vermutung ist naheliegend, dass zwischen diesem Defizit an Aussenpolitik-Kennern und dem Defizit an EDA-Informationenleistungen ein Zusammenhang bestehen könnte . . .

der Schweiz ist diese Notwendigkeit besonders ausgeprägt (direkte Demokratie, extreme internationale Dependenz/Interdependenz).

Die Informationspolitik des EDA spielt im Kontext des Verhältnisses Aussenpolitik – Öffentlichkeit. Es ist dies ein Spannungsverhältnis. Die Spannungen ergeben sich aus den mitunter konkurrierenden Anforderungen der Demokratie (Transparenz) und der Diplomatie (Diskretion). In der Schweiz werden die entsprechenden Konflikte durch die Konkordanz und durch die aussenpolitischen Mitsprachemöglichkeiten des Souveräns erheblich entschärft.

Die EDA-Informationspolitik ist grundsätzlich verbesserungsfähig. Der Gestaltungsfreiraum und die strukturellen Voraussetzungen für informationspolitische Verbesserungen sind bzw. wären gegeben. Verbesserungen liessen sich am ehesten erreichen, wenn künftig auf der Grundlage und im Rahmen einer informationspolitischen Konzeption gearbeitet würde.

Die Elemente einer solchen Konzeption wären: klare informationspolitische Ziele, klar definiertes Instrumentarium, klare Kompetenzordnung, klar strukturiertes Management. Das Informationsangebot wäre thematisch zu erweitern und punkto Substanz zu vertiefen (was, wie festgestellt wurde, durchaus machbar ist).

Informationspolitische Verbesserungen setzen einen entsprechenden EDA-internen «Willen zur Information» voraus – und informationspolitischen Professionalismus. Den Verbesserungen sind allerdings Grenzen gesetzt, einerseits durch das informationspolitische Handwerk an sich, andererseits durch einige problematische Erscheinungen bei und in den Medien.

Abschliessend eine Mahnung: Die EDA-Informationspolitik kann und darf kein Ersatz sein für die Leistungen der aussenpolitischen Öffentlichkeitshersteller und Informationsarbeiter *par excellence*, der Politiker, der Parlamentarier. Ohne gute Aussenpolitiker in den Räten keine wirklich gute Informationsarbeit im Lande, in den Kantonen, in den Gemeinden.