

# Zivile Friedensförderung kommunizieren:

## Zwischen Information und Diskretion

von Daniel Trachsler

### 1 Einleitung

Die zivile Friedensförderung hat sich seit den 1990er-Jahren zu einem Schwerpunktthema der Schweizer Aussenpolitik entwickelt.<sup>1</sup> Das Engagement der Schweiz basiert sowohl auf wertebezogenen als auch auf interessegeleiteten Überlegungen. Drei Beweggründe stehen im Vordergrund: Erstens will die Schweiz aus normativen, ethisch-moralischen Gründen zur Beilegung von Konflikten in Krisengebieten beitragen, verursachtes Leid lindern und die Menschliche Sicherheit fördern.<sup>2</sup> Zweitens engagiert sie sich aus sicherheitspolitischen Eigeninteressen in diesem Politikbereich. Drittens will sich die Schweiz mit einem aktiven und visiblen Engagement im Bereich der zivilen Friedensförderung als ein Staat präsentieren, der trotz seiner Absenz von einigen wichtigen internationalen Organisationen ebenfalls seinen Teil zur Lösung gemeinsamer Probleme beiträgt. Damit will die Schweiz ihre *Soft Power*<sup>3</sup> erhöhen, d.h. ihren politischen Einfluss in der Staatengemeinschaft und ihre internationale Reputation steigern und daraus auch aussen- und wirtschaftspolitischen Nutzen ziehen.<sup>4</sup>

Diese Absichten können nur umgesetzt werden, wenn das sicherheits- und friedenspolitische Engagement der Schweiz nachhaltig betrie-

---

1 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: CSS, 2002, S. 63–96.

2 Schweizerische Bundesverfassung, Art. 54.

3 Nye, Joseph S. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

4 Vgl. u.a. Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007. Vgl. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peacec/peac.Par.0118.File.tmp/07.051\\_ff2007.28.04733d.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peacec/peac.Par.0118.File.tmp/07.051_ff2007.28.04733d.pdf).

ben wird und es mit genügend personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet ist. Dafür ist eine solide innenpolitische Unterstützung für diesen Politikbereich in Parlament und Bevölkerung notwendig. Zurzeit sind die innenpolitischen Rahmenbedingungen verhältnismässig positiv. Die zivile Friedensförderung gilt als eine aussenpolitische Priorität von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. Finanziell ist das Engagement über einen vierjährigen Rahmenkredit abgesichert, die Botschaft zum Folgekredit 2012–2015 ist in Planung. Im Parlament waren die Mehrheiten für die bisherigen Rahmenkredite zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkerung der Menschenrechte bis anhin relativ komfortabel.<sup>5</sup>

Wie nachhaltig die derzeitige innenpolitische Unterstützung ist, ist allerdings fraglich. Kann bei den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments von einem generellen Wohlwollen gegenüber der zivilen Friedensförderung ausgegangen werden, so ist bei der breiten Bevölkerung allein schon der Kenntnisstand zu diesem Thema sehr begrenzt.<sup>6</sup> Eine gezielte Vermittlung von Informationen über Hintergründe, Ziele und Ergebnisse des Schweizer Engagements könnte dazu beitragen, dessen Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit zu steigern und mehr Verständnis – und damit auch nachhaltige Unterstützung – für diesen Politikbereich zu generieren. Entscheidend im Rahmen einer solchen Kommunikation ist erstens, dass das in diesem Rahmen vermittelte Bild von den schweizerischen Aktivitäten realistisch ist; zweitens, dass die Bedeutung und der Nutzen des Schweizer Engagements hervorgehoben werden, ohne übertriebene Erwartungen zu schüren; und drittens, dass trotz dem Bedürfnis nach Visibilität der Aktivitäten die in diesem Politikfeld in zahlreichen Fällen erforderliche Diskretion gewahrt wird. Nachfolgend sollen kurz die zentralen Elemente eines Kommunikationskonzepts für die zivile Friedensförderung skizziert und einige mit diesem Politikbereich verbundene kommunikative Herausforderungen thematisiert werden. Dabei steht die innenpolitische Dimension im Zentrum.

---

5 Vgl. dazu auch die Einschätzung im Beitrag von Thomas Greminger in diesem Band, Kapitel 2.3, S. 42f.

6 Vgl. dazu den Artikel von Thomas Greminger in diesem Band, v.a. Kapitel 2.8, S. 64.

## 2 Elemente eines Kommunikationskonzepts

Der Bedeutungszuwachs, den die zivile Friedensförderung in den vergangenen Jahren verzeichnen konnte, hat sich auch auf den Informationsbereich ausgewirkt. Das EDA und die Politische Abteilung IV (PA IV) haben ihre Bemühungen in dieser Hinsicht merklich intensiviert. In den Aussenpolitischen Berichten, in Botschaften an das Parlament, in zahlreichen Rechenschaftsberichten und Informationsbroschüren, an öffentlichen Anlässen, in Reden oder Interviews wurden und werden das Parlament und die Öffentlichkeit für dieses Thema sensibilisiert.<sup>7</sup> Die Bedeutung der zivilen Friedensförderung wird erläutert und das schweizerische Engagement anhand von Beispielen wie den Aktivitäten der Schweiz in Nepal, Sudan oder Burundi einem breiteren Publikum vorgestellt.

Naturgemäss werden in der offiziellen Kommunikation die positiven Aspekte des schweizerischen Engagements besonders unterstrichen. Bisweilen scheint bei der Darstellung der eigenen Leistungen zwischen den Zeilen der amtlichen Verlautbarungen jedoch die Hoffnung auf einen spektakulären Vermittlungserfolg auf der internationalen Bühne durchzuschimmern, der die zivile Friedensförderung in den Augen der Öffentlichkeit ein für allemal legitimiert und so den innenpolitischen Auseinandersetzungen ein Stück weit entzieht. Hier hallt immer noch das «Oslo-Trauma»<sup>8</sup> der schweizerischen Diplomatie nach, nämlich die Erfahrung, als Unbeteiligter zur Kenntnis nehmen zu müssen, dass einem anderen europäischen Kleinstaat eine spektakuläre Vermittlungsaktion in einem weltpolitisch hochbrisanten Konflikt gelungen war. Bis heute kann die Schweiz keinen ähnlich prestigeträchtigen Mediationserfolg vorweisen, wie er Norwegen zu Beginn der 1990er Jahre mit der im Oslo I-Abkommen mündenden geheimen Vermittlungsaktion zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) glückte.<sup>9</sup> Dies

7 Vgl. für die offiziellen Publikationen die Angaben im Beitrag von Thomas Greninger. Die Reden von Aussenministerin Micheline Calmy-Rey sind auf der Website des EDA zu finden, vgl. <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dfa/head/speech.html>.

8 Vgl. <http://www.andremarty.com/index.php?categories/1-Naher-Osten>.

9 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das spätere Scheitern des Oslo-Friedensplans den Ruf und das Ansehen Norwegens als Vermittler in der internationalen Öffentlichkeit kaum nachhaltig zu beeinträchtigen scheint.

hat auch Folgen für die Informationsstrategie im Bereich der zivilen Friedensförderung.

Die Wahrscheinlichkeit, dass der Schweiz in absehbarer Zeit ein ähnlich öffentlichkeitswirksamer Erfolg gelingt, ist nicht sehr hoch. Die Rahmenbedingungen für die Information von Entscheidungsträgern und Bevölkerung dürften deshalb in näherer Zukunft ähnlich aussehen wie in den vergangenen Jahren. Konkret bedeutet dies, dass man bei der Kommunikation erstens den Akzent nicht auf spektakuläre Erfolgsmeldungen setzen kann; zweitens, dass allfällige Fazilitations- und Mediationserfolge der Schweiz häufig Konflikte mit innenpolitisch begrenztem Nachrichten- und Sensationspotenzial betreffen werden; dass deshalb drittens die vielfältige und sinnvolle, aber oft nicht so spektakuläre «Knochenarbeit» im Bereich der Friedensförderung das hauptsächliche «Rohmaterial» für die innenpolitische Information darstellt; und dass viertens in diesem Politikbereich neben Erfolgen und Fortschritten stets auch Misserfolge und Rückschläge zu kommunizieren sein werden.

## 2.1 *Wie wird kommuniziert?*

Betrachtet man die Kommunikation im Bereich der zivilen Friedensförderung in den letzten Jahren, so ist es zu einer spürbaren Intensivierung der Informationsbemühungen gekommen. Über unterschiedlichste Kanäle – offizielle Publikationen, Printmedien, elektronische Medien, Online-Medien – und in verschiedenster Form wurde von offizieller Seite versucht, die Aktivitäten der Schweiz einem breiteren Publikum näher zu bringen. Von Botschaften an das Parlament über Informationsbroschüren und Interviews bis hin zum Facebook-Profil von Aussenministerin Micheline Calmy-Rey<sup>10</sup>, in zahlreichen Produkten des EDA war die zivile Friedensförderung ein Thema. Dabei nutzten die Verantwortlichen auch aufgrund von Kritik und Krisen entstandenes Medieninteresse – beispielsweise im Kontext der Kontroverse um die Kolumbien-Fazilitation der Schweiz im Jahr 2008 –, um über fallspezifische Auskünfte hinaus auch allgemeingültige Informationen zu verbreiten.<sup>11</sup>

10 Vgl. <http://www.facebook.com/michelinecalmyrey>.

11 Vgl. dazu den Artikel von Thomas Greminger in diesem Band, Kapitel 2.8, S. 63.

Neben der Darstellung des Engagements wird in den offiziellen Verlautbarungen häufig auch auf Gründe eingegangen, warum sich die Schweiz im Bereich der zivilen Friedensförderung engagieren soll. Positiv kann registriert werden, dass dabei neben den normativ-ethischen Überlegungen vermehrt auch die Eigeninteressen der Schweiz an solchen friedensfördernden Engagements hervorgehoben werden. Diese Interessen können beispielsweise die Förderung der eigenen Sicherheit durch den Beitrag zu einem friedlichen und stabilen Umfeld, die Erfüllung der externen Erwartungen nach einem solidarischen Beitrag der Schweiz zur Lösung internationaler Probleme, die Steigerung des eigenen politischen Einflusses oder der direkte Zugang zu internationalen Schlüsselakteuren sein. So ermöglichte ihr Beitrag zur Normalisierung der Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei der Schweiz auch die Pflege wichtiger bilateraler Beziehungen, beispielsweise mit den USA oder Russland.<sup>12</sup> Indem solche Zusammenhänge anhand konkreter Beispiele aufgezeigt werden und immer wieder erklärt wird, weshalb die Aktivitäten der Schweiz in der zivilen Friedensförderung für sie selbst einen konkreten Nutzen haben können, kann die Bevölkerung sensibilisiert und von der Wichtigkeit eines Engagements überzeugt werden.

Die Zwischenbilanz der bisherigen Kommunikationsbemühungen sieht so aus, dass in den Spezialkommissionen des Parlaments von einem befriedigenden Informationsstand und in Bezug auf die breitere Öffentlichkeit von einem punktuellen Wissen und Verständnis in einem interessierten Bevölkerungssegment ausgegangen werden kann.<sup>13</sup> Dies ist angesichts der Komplexität und des spezifischen Charakters der zivilen Friedensförderung bemerkenswert, im Hinblick auf eine verstärkte Verankerung des Politikbereichs aber noch nicht ausreichend. Angesichts der grundsätzlich positiven Einstellung der Schweizer Bevölkerung zu den

12 Aussenpolitischer Bericht 2010. 10. Dezember 2010. Vgl. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0012.File.tmp/Aussenpolitischer\\_Bericht\\_2010\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0012.File.tmp/Aussenpolitischer_Bericht_2010_de.pdf), S. 1226; Interview mit Bundesrätin Micheline Calmy Rey. «Ich habe meine Arbeit gemacht: Die Schweizer Geiseln sind heil zurück.» In: *NZZ am Sonntag*, 5. 12.2010; Maurer, Peter. Schweizerische Aussenpolitik zwischen Wille, Vorstellung und Tatsachen. Referat. Bern, 23.11.2010. Vgl. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/staat.Par.0013.File.tmp/Rede%20MAP\\_SGAP\\_%2023.11.10.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/staat.Par.0013.File.tmp/Rede%20MAP_SGAP_%2023.11.10.pdf).

13 Vgl. dazu den Artikel von Thomas Greminger in diesem Band, v.a. Kapitel 2.8, S. 61.

Guten Diensten<sup>14</sup> und den beachtlichen Leistungen der Schweiz sind der Bekanntheitsgrad der schweizerischen Aktivitäten und wohl auch die innenpolitische Zustimmung dazu noch ausbaufähig.

## 2.2 *Wer sagt was zu wem?*

Mit Blick auf die innenpolitische Arena sind die Ziele einer adäquaten Kommunikationsstrategie für den Bereich der zivilen Friedensförderung einfach zu benennen: Erstens ist es die realistische und transparente Information über das Engagement der Schweiz, soweit dies angesichts der häufig erforderlichen Diskretion solcher Aktivitäten möglich und sinnvoll ist. Zweitens ist es das Bemühen um den Aufbau einer stabilen innenpolitischen Unterstützung für die zivile Friedensförderung durch die überzeugende Darstellung der Beweggründe für dieses Engagement und durch die Präsentation der Resultate der schweizerischen Bemühungen. Idealerweise sollte die so generierte Zustimmung strapazierfähig genug sein, dass auch vorübergehend ausbleibende Erfolge, ein sich akzentuierender Kostendruck, ein Wechsel an der Spitze des Departements oder Kritik an einzelnen Aktivitäten das Engagement der Schweiz im Bereich der Friedensförderung nicht unmittelbar im Kern in Frage stellen können. Selbstverständlich müssen das bi- und multilaterale Engagement der Schweiz fortlaufend optimiert, kritische Einwände ernst genommen und die Lehren aus gemachten Erfahrungen gezogen werden. Ihre strategischen Ziele – sowohl in den betroffenen Regionen als auch auf aussenpolitischer Ebene – kann die zivile Friedensförderung aber nur erreichen, wenn das Engagement der Schweiz langfristig ausgerichtet, nachhaltig betrieben und nicht bei jedem Rückschlag grundsätzlich hinterfragt wird.

Die zentralen Elemente eines Kommunikationskonzepts kommen in der Frage «*Wer sagt was zu wem?*» zum Ausdruck.<sup>15</sup> Die Hauptträger der innenpolitischen Kommunikation zum Thema zivile Friedensförderung sind die politisch Verantwortlichen wie der Gesamtbundesrat und spezi-

14 Szvircev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas (Hrsg.). *Sicherheit 2010: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Center for Security Studies und Militärakademie, ETH Zürich, 2010, S. 110.

15 Nicht eingegangen wird in diesem Rahmen auf die operative Ebene und die Frage, über welche Kanäle etwas kommuniziert werden soll.

fisch die EDA-Vorsteherin auf der einen Seite und die hohen Verantwortungsträger in der Verwaltung, beispielsweise der Staatssekretär und der Leiter der PA IV, auf der anderen Seite. Einen kommunikativen Mehrwert im Vergleich zur aktuellen Situation könnte der verstärkte Einbezug von departementsinternen Experten schaffen. Diese hätten hinsichtlich der Breitenwirkung vielleicht nicht das gleiche institutionelle Gewicht und dieselbe Medienaufmerksamkeit wie ein Mitglied des Bundesrats, sie könnten jedoch speziell dort einen wertvollen Beitrag leisten, wo die vertiefte Analyse eines spezifischen Themas oder eines bestimmten Falles mehr bringt als zwei kurze Sätze im Rahmen eines thematisch umfangreichen Interviews mit der Vorsteherin des Departements.

Fallweise könnten zudem verwaltungsexterne Akteure eine wichtige Rolle bei der innenpolitischen Information spielen, beispielsweise in Friedensprozesse involvierte Parteien, Ko-Mediatoren der Schweiz oder Vertreter von Drittländern. Das EDA und die PA IV streben qualitativ hochstehende Leistungen im Bereich der zivilen Friedensförderung an und legen in den eigenen Publikationen Rechenschaft über die Tätigkeiten ab. Eine externe Einschätzung dieser Aktivitäten könnte die Qualität der schweizerischen Leistungen bestätigen. Je nach Bekanntheitsgrad und Relevanz des Akteurs könnten entsprechende Aussagen über das Engagement der Schweiz auch selbst eine gewisse Medienaufmerksamkeit generieren. Informationsgehalt und potenziell positive Effekte auf die innenpolitische Einstellung gegenüber der zivilen Friedensförderung haben solche externe Einschätzungen dabei nicht nur, wenn sie aktuelle Engagements der Schweiz betreffen, sondern durchaus auch, wenn sie sich auf entsprechende Bemühungen der Schweiz in der näheren Vergangenheit beziehen. Die Einwilligung der entsprechenden Protagonisten vorausgesetzt, muss das Aufspüren und Publizieren solcher Äusserungen durchaus nicht nur künftigen Historikerinnen und Historikern überlassen werden.

Bei der offiziellen Kommunikation sollten drei Kategorien von Inhalten im Zentrum stehen. Erstens die Informationsvermittlung: Was tut die Schweiz? Wo, wie und mit wem engagiert sie sich? Zweitens die Legitimation des Engagements: Warum engagiert sich die Schweiz? Die Motivation und die Interessenlage sind dabei natürlich von Fall zu Fall

unterschiedlich. Im Wesentlichen sind jedoch die eingangs genannten Kategorien von Beweggründen oder eine Kombination davon für ein Engagement der Schweiz ausschlaggebend: moralisch-ethische Überlegungen, sicherheitspolitische Eigeninteressen und die Steigerung der *soft power* und des eigenen Einflusses. Der Erläuterung der Interessenlage der Schweiz sollte dabei grosses Gewicht beigemessen werden, hängt es doch stark von einer überzeugenden Darstellung der Beweggründe für ein Engagement ab, ob die Aktivitäten des Bundes in der Öffentlichkeit auf Zustimmung stossen. Das dritte Kernelement der Kommunikation stellt die Präsentation der erzielten Ergebnisse dar: Was hat die Schweiz mit ihrem Engagement erreicht? Wo gibt es Fortschritte und Erfolge, wo Rückschläge zu verzeichnen? Die Präsentation der Resultate sollte dabei sowohl die betroffenen Konflikte und Regionen als auch die Rückwirkungen für die Schweiz berücksichtigen.

Was das Zielpublikum einer innenpolitisch ausgerichteten Kommunikationsstrategie betrifft, so muss dabei drei Kategorien von Adressaten besondere Beachtung geschenkt werden: erstens dem Parlament und speziell den Aussenpolitischen Kommissionen von Nationalrat und Ständerat. Von der parlamentarischen Unterstützung in Form der Bewilligung von Krediten ist die zivile Friedensförderung direkt abhängig. Im nicht-öffentlichen Rahmen der Spezialkommissionen ist es zudem möglich, durch kontinuierliche Berichterstattung den Wissensstand der Kommissionsmitglieder zu erhöhen, ihnen auch vertrauliche Informationen zur Verfügung zu stellen und so ein vertieftes Verständnis für den Politikbereich zu fördern. Die zweite Kategorie umfasst die breite Bevölkerung, auf deren zumindest ideellen Support das schweizerische Engagement angewiesen ist. Drittens wäre es schliesslich sinnvoll, die Kommunikation auch auf diejenigen nicht federführend involvierten Verwaltungseinheiten auszurichten, welche für die Thematik sensibilisiert und mit welchem Kooperations- und Synergiepotenzial ausgelotet werden könnten. Eine gewisse inhaltliche Kooperation und Koordination mit betroffenen Abteilungen beispielsweise der DEZA oder des VBS findet bereits jetzt im Rahmen der Kerngruppe Frieden statt.<sup>16</sup> Deren

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu den Artikel von Thomas Greminger in diesem Band, v.a. Kapitel 2.1., S. 27f.



spezifische Informationsbedürfnisse sollten im Rahmen eines Kommunikationskonzepts gezielt berücksichtigt werden.

Wenn auch in diesem Beitrag nicht auf die Kommunikation gegenüber einem internationalen Publikum oder den beteiligten Parteien in betroffenen Regionen eingegangen wird, so soll doch zumindest die Wichtigkeit hervorgehoben werden, dass die innenpolitische Kommunikation und die an ein internationales Publikum gerichteten Verlautbarungen sich nicht widersprechen dürfen. Natürlich ist es notwendig und legitim, die Kommunikation spezifisch auf die jeweiligen Bedürfnisse der verschiedenen Adressatenkreise auszurichten und die Akzente auf unterschiedliche Themen zu setzen. Gleichzeitig sollten dabei jedoch Widersprüche vermieden werden, da diese die Glaubwürdigkeit der Kommunikation sowohl innen- als auch aussenpolitisch unterminieren.

### 3 Fallstricke und Herausforderungen

Zahlreiche der genannten Elemente in Bezug auf die Kommunikation werden bereits heute umgesetzt.<sup>17</sup> In den folgenden Ausführungen soll es deshalb darum gehen, einige spezifische Herausforderungen zu beleuchten, welche es im Kontext der innenpolitischen Information über die zivile Friedensförderung (verstärkt) zu beachten gilt. Denn entscheidend für eine stabile Verankerung und die Förderung des Verständnisses für die inhärenten Schwierigkeiten und Probleme dieses Politikbereichs ist es, dass die existierenden Spannungsfelder berücksichtigt und proaktiv angesprochen werden.

#### 3.1 *Diskretion vs. Vermarktung*

Wichtig ist nicht nur, was die Schweiz und ihre offiziellen Vertreter sagen, sondern auch, was sie nicht sagen. So nachvollziehbar das Bedürfnis nach Visibilität des Engagements und der Drang zur Vermarktung von Erfolgen sind, so wichtig ist es, Diskretion walten zu lassen, falls das (frühzeiti-

---

17 Ebd., Kapitel 2.8.

ge) Bekanntwerden eines schweizerischen Engagements die Bemühungen zur Friedensförderung und zur Konfliktbewältigung zum Scheitern bringen könnte. Das Beispiel einer schweizerischen Vermittlungsaktion im Nahen Osten wird auch im Beitrag von Thomas Greminger erwähnt.<sup>18</sup> Dies heisst nicht, dass die Existenz von vertraulichen Unterstützungsleistungen negiert und totgeschwiegen werden muss. Vielmehr muss im Rahmen einer öffentlichen Information immer wieder um Verständnis dafür geworben werden, dass Diskretion häufig eine notwendige Rahmenbedingung für den Fortschritt von Friedensverhandlungen darstellt und deshalb nicht über alle Fakten öffentlich informiert werden kann. Gleichzeitig kann auch darauf verwiesen werden, dass es nicht die Schweiz ist, welche diese Geheimhaltung in erster Linie wünscht, sondern die beteiligten Konfliktparteien.

Bei der Frage der Visibilität des schweizerischen Engagements gilt es überdies zu berücksichtigen, dass hier abgestufte Bedürfnisse existieren und die Schweiz auch von Aktivitäten profitieren kann, die ein hohes Mass an Diskretion erfordern. Für einen Nutzen hinsichtlich ihrer Reputation oder ein Ansteigen ihrer Attraktivität als Gesprächspartner genügt es beispielsweise, wenn internationale Schlüsselakteure über die Bemühungen der Schweiz informiert sind. In solchen Fällen liegt eine gezielte, selektive Information eher im Interesse der Schweiz als vollständige Transparenz gegenüber einer breiten Öffentlichkeit.

Ein weiterer entscheidender Aspekt, den es hinsichtlich der Vermarktung des schweizerischen Engagements zu beachten gilt, ist der Einfluss des Kriteriums der Visibilität auf den Entscheid über die Annahme oder die Ablehnung eines Engagements. Wohl hat das EDA eine offizielle Liste von Kriterien publiziert, die als Leitlinien beim verwaltungsinernen Meinungsbildungsprozess dienen sollen (vgl. Kasten).<sup>19</sup> Es wäre jedoch naiv anzunehmen, dass die Frage der Visibilität keinen Einfluss

---

18 So wurden die mit Unterstützung der Schweiz angebahnten informellen Verhandlungen zwischen Vertretern Syriens und israelischen Bürgern abgebrochen, nachdem diese publik wurden, vgl. den Artikel von Thomas Greminger in diesem Band, v.a. Kapitel 2.8., S. 61.

19 Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 15. Juni 2007. Vgl. [http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/peac.Par.0118.File.tmp/07.051\\_#2007.28.04733d.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/peac.Par.0118.File.tmp/07.051_#2007.28.04733d.pdf).

auf diesen Entscheidungsprozess hat. Zentral ist jedoch, dass das Kriterium der Publizitätsträchtigkeit die Mandatsselektion nicht verzerrt. Die inhaltlichen Aspekte und die Frage, ob die Schweiz einen sinnvollen, mit einem Mehrwert verbundenen Beitrag leisten kann, sollten Vorrang vor Marketing-Überlegungen geniessen, wenn es um den Entscheid für oder gegen ein Engagement der Schweiz geht. Kategorisch muss vermieden werden, dass Publizitätsüberlegungen schweizerische Vermittlungs- und Fazilitationsaktivitäten inhaltlich beeinflussen. Geschieht dies nicht, so steht der Ruf der Schweiz als glaubwürdige Drittpartei auf dem Spiel.

#### **Kriterien für ein Engagement der Schweiz**

- Wirksamkeit: Kann ein Engagement einen signifikanten Beitrag zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts leisten?
- Interessenlage: Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- Komparative Vorteile: Bestehen besondere historische, politische oder wirtschaftliche Beziehungen zur Konfliktregion?
- Nachfrage: Ist ein Engagement seitens der Konfliktparteien erwünscht?
- Synergien: Besteht die Möglichkeit von Synergien mit anderen Aktivitäten der Schweiz (Entwicklungszusammenarbeit, militärische Friedensförderung etc.) oder mit multilateralen Massnahmen?
- Risiko: Ist das politische Risiko für die Schweiz und das individuelle Risiko für das Personal vor Ort kalkulierbar?

### **3.2 Vermeiden von übersteigerten Erwartungen der Öffentlichkeit**

Die Verlockung ist gross, zur Steigerung des Bekanntheitsgrads und zur besseren Legitimation der zivilen Friedensförderung bei der öffentlichen Kommunikation stark auf Erfolgsgeschichten zu setzen. Man sollte dabei jedoch nicht der Versuchung erliegen, auf die Frage, was die Schweiz mit ihrem Engagement bisher erreicht hat und noch erreichen kann, eine übertrieben optimistische Antwort zu geben. Dies könnte sich langfristig kontraproduktiv auswirken. Für eine nachhaltige Legitimierung und Verankerung des Politikfelds ist es entscheidend, dass die Aussagen,

was das Schweizer Engagement erreichen kann, sowohl hinsichtlich der Erfolgchancen der friedensfördernden Aktivitäten als auch betreffend die Wahrung der schweizerischen Eigeninteressen realistisch sind. Sonst wird das Engagement per se angreifbar, weil es den geschürten Erwartungen nicht entspricht.

Konkret heisst dies, dass beispielsweise die häufig unsicheren Erfolgsaussichten von Vermittlungsmandaten realistisch kommuniziert werden müssen, sonst ist Enttäuschung bei einem Scheitern der Bemühungen umso grösser. Zivile Friedensförderung ist ein komplexes und oft langwieriges Tätigkeitsfeld, in welchem Drittparteien und insbesondere Kleinstaaten wie die Schweiz häufig nur begrenzten Einfluss ausüben können. Eine Erfolgsgarantie gibt es nicht. Das Engagement als Drittpartei setzt deshalb Geduld, einen langfristigen Zeithorizont, das Bereitstellen der notwendigen Kapazitäten und eine gewisse Risikobereitschaft voraus. Nur wenn der breiten Öffentlichkeit und dem Parlament neben den Erfolgsgeschichten auch diese Prämissen transparent dargelegt werden, können übersteigerte Erwartungen vermieden werden.

Auch bei der Legitimierung der zivilen Friedensförderung durch den Hinweis auf die Steigerung des internationalen Einflusses der Schweiz gilt es umsichtig vorzugehen. So ist es sinnvoll zu kommunizieren, dass das Treffen mit US-Aussenministerin Hillary Clinton im Rahmen des Armenien-Türkei-Abkommens für die Schweiz im Kontext der UBS-Verhandlungen hilfreich und vorteilhaft war.<sup>20</sup> Hier wären etwas präzisere Angaben durchaus wünschenswert, böte sich doch die Gelegenheit, anhand dieses Beispiels exemplarisch den konkreten Vorteil eines Engagements für die Schweiz aufzuzeigen, nämlich den schweizerischen Repräsentanten den Zugang zu internationalen Entscheidungsträgern zu ermöglichen. Vorsicht muss man hingegen dabei walten lassen, das Engagement der Schweiz im Friedensbereich übermässig mit solchen wirtschaftlichen, nicht mit der Sicherheits- und Friedenspolitik verbundenen Eigeninteressen zu rechtfertigen. Sonst wird damit eine Return on Investment-Mentalität gefördert, welche die Friedensförderung der

---

20 Interview mit Bundesrätin Micheline Calmy Rey. «Ich habe meine Arbeit gemacht: Die Schweizer Geiseln sind heil zurück.» In: *NZZ am Sonntag*, 5. 12.2010.

Schweiz unter einen kaum einlösbaren Erfolgsdruck setzt. Leiden würde unter einer solchen Strategie die Politik der zivilen Friedensförderung selbst, welche übersteigerte «Rendite-Erwartungen» kaum erfüllen kann und somit in der Öffentlichkeit desavouiert würde.

### 3.3 *Umgang mit Rückschlägen und Kritik*

Eng mit der Notwendigkeit einer von Anfang an realistischen Kommunikation verknüpft ist die Frage nach dem Umgang mit Rückschlägen und mit innenpolitischer Kritik an den friedensfördernden Aktivitäten der Schweiz. Wird wie beispielsweise im Aussenpolitischen Bericht 2010 transparent darüber informiert, dass die eigenen Aktivitäten nicht immer von Erfolg gekrönt sein werden, so fällt es leichter, auch Rückschläge zu kommunizieren, ohne dass dies gleich fundamentale Kritik hervorruft.<sup>21</sup> Auch der kontinuierliche Hinweis darauf, dass die Entscheidung über Erfolg und Misserfolg letztlich nicht bei den involvierten Drittparteien, sondern bei den Konfliktparteien liegt, ist sinnvoll. Dies schmälert im Erfolgsfall zwar ein Stück weit die eigenen Leistungen und die Möglichkeit, diese in der Öffentlichkeit publikumswirksam zu präsentieren. Wie der Umgang Norwegens mit dem Scheitern der Vermittlungsbemühungen in Sri Lanka gezeigt hat, leistet eine solche transparente Kommunikation jedoch gute Dienste, um das Fehlschlagen der eigenen Bemühungen innenpolitisch zu erklären und nachhaltigen Schaden vom Politikfeld selbst abzuwenden.<sup>22</sup>

Zur kommunikativen Antizipation von möglichen negativen Entwicklungen gehört auch der Hinweis darauf, dass jedes Engagement bestimmte Risiken beinhaltet, sei dies etwa ein Scheitern des Friedensprozesses, die Instrumentalisierung durch die involvierten Konfliktparteien oder das Erheben ungerechtfertigter Vorwürfe durch beteiligte Akteure. Es gehört zum normalen Meinungsbildungsprozess, dass beim Entscheid

21 Aussenpolitischer Bericht 2010. Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSsubscriber/message/attachments/21509.pdf>, S. 132.

22 Vgl. die Rede des norwegischen Aussenministers Jonas Gahr Store: Norway's conflict resolution efforts – are they of any avail? Oslo, 11. Juni 2010, vgl. [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-articles/speeches\\_foreign/2010/conflict\\_efforts.html?id=608187](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-articles/speeches_foreign/2010/conflict_efforts.html?id=608187).

über das Eingehen eines Engagements solche Risiken beurteilt und gegen die Chancen abgewogen werden. Auch bei der sorgfältigsten Evaluation bleibt jedoch stets ein Restrisiko bestehen. Dies zu akzeptieren und zu kommunizieren vereinfacht die Information und Rechtfertigung, wenn wie im Fall der Fazilitation in Kolumbien ein Engagement aussen- und in der Folge auch innenpolitische Kritik hervorruft.<sup>23</sup> Eine Selbstverständlichkeit sollte letztlich sein, innenpolitische oder auch externe Kritik und Verbesserungsvorschläge – falls gerechtfertigt – zu akzeptieren und über die getroffenen Massnahmen zur Behebung von Missständen zu informieren. Der souveräne Umgang mit Kritik erhöht innenpolitisch die Glaubwürdigkeit des Politikbereichs der zivilen Friedensförderung.

## 4 Schluss

Ein starkes Profil im Bereich der zivilen Friedensförderung ist wichtig, sinnvoll und entspricht den Interessen der Schweiz. Die bisher erzielten Leistungen sind beachtlich. Eine intensiviertere, aber gleichwohl realistische Informationspolitik könnte einen wesentlichen Beitrag zum Auf- und Ausbau einer nachhaltigen innenpolitischen Basis für dieses Politikfeld leisten.

Das Hauptziel eines entsprechenden Kommunikationskonzepts müsste es sein, breitenwirksamer zu informieren und durch eine plausible Argumentation sowie eine überzeugende Präsentation der bisherigen Ergebnisse eine nachhaltige innenpolitische Unterstützung zu generieren, ohne dabei überrissene Erwartungen zu schüren. Das A und O für die Glaubwürdigkeit der Kommunikation ist, dass die offizielle Information mit der Substanz des schweizerischen Engagements kongruent ist. Das gegen aussen verkündete Bild muss mit den effektiven Bemühungen und Leistungen übereinstimmen. Was der Historiker Olaf Riste über das friedensfördernde Engagement Norwegens gesagt hat, trifft deshalb auch

---

23 Vgl. u.a. Vorwürfe Kolumbiens an Schweizer Vermittler. In: *NZZ*, 7.7.2008; Schweiz verteidigt Vermittlung in Kolumbien. In: *NZZ am Sonntag*, 13.7.2008; Interpellation Christoph Mörgeli, 16.9.2008, «Schweizer Krisenvermittler in aller Welt», [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20083463](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083463).

auf die Schweiz zu: «... *it is important to make sure that there is a proper balance between shadow and substance. Grand ambitions need an underpinning of actual achievements.*»<sup>24</sup>

---

24 Riste, Olaf. *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Univesitetsforlaget, 2001, S. 289.