

Rolle und Bedeutung staatlicher Kommunikation

Micheline Calmy-Rey

Sie erwarten von mir eine Rede über die Bedeutung der staatlichen Kommunikation. Erlauben Sie mir, mit einer Unterscheidung zu beginnen: Die Verwaltung ist Teil des Staates. Da es beim Thema Ihres Seminars um Verwaltung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation geht, werde ich mich zunächst zum Verhältnis von Staat und Verwaltung äussern.

Kommunikation, die ihren Namen verdient, baut auf einem Inhalt – einer definierten und ausformulierten Politik – auf. Im Bereich von Staat und Verwaltung werden heute die Effizienz und der Anteil der Staaten in Frage gestellt. Das hat mindestens zwei Gründe:

- Der erste Grund sind weltweite und lokale Entwicklungen: Die lukrativsten wirtschaftlichen Aktivitäten, die rentabelsten Unternehmen und die reichsten Personen sind gleichzeitig – wegen ihrer Mobilität – am schwierigsten zu besteuern. Die Besteuerung darf nicht höher sein als in anderen Ländern. Andererseits müssen die unrentablen Aktivitäten – insbesondere alles, was mit dem Sozialwesen und dem Umweltschutz zu tun hat – meistens auf lokaler Ebene finanziert werden. Dadurch entstehen und verschärfen sich die Defizite, und die Staatsverschuldung steigt. Das liefert denen Munition, die sagen, der Staat gebe zu viel aus, der Anteil des Staates sei zu gross.
- Der zweite Grund sind Analysen der öffentlichen Verwaltung: In der Verwaltung ging es bisher vor allem um die Einhaltung von Verfahrensregeln. Diese garantierten die Anwendung der Grundprinzipien eines Rechtsstaats: Legalität und Gleichbehandlung. Das führte zu einer starken Hierarchisierung, zur Zentralisierung der Beschlussfassung und zur Einführung rechtlicher und bürokratischer Kontrollmechanismen. Deshalb wurden unter dem Einfluss der "Public-Choice"-Schule Vorschläge entwickelt, wie Staat und Verwaltung unternehmerischer geführt werden könnten.

Seit den Achtzigerjahren werden andere Verfahren und Alternativen zum Sozialstaat gesucht. Diese Reformen sollen den privaten Kräften des Marktes und der Zivilgesellschaft mehr Gewicht geben. Hauptargument ist dabei die Effizienz.

Reform und Reorganisation des Staates sind unerlässliche Voraussetzungen, um dessen Ziele – insbesondere die Sozialziele – zu erfüllen. Aber weder die Selbstorganisation der Gesellschaft vor der Entstehung des Sozialstaats noch Marktmechanismen oder eine staatliche Planwirtschaft können die heutigen Probleme lösen. Um Effizienz und Wirksamkeit der staatlichen Politik zu verbessern, arbeiten wir heute mit komplexen Modellen für die Interaktion zwischen Staat und Privatsektor. Allerdings ist es schwierig, Komplexität zu kommunizieren. Die Tätigkeit des Staates und der Verwaltung wird deshalb in der Öffentlichkeit eher negativ gesehen.

Zudem ist es nicht die Verwaltung, die den Staat in Frage stellt, sondern der Bundesrat, das Parlament und das Volk für die Politik zuständig sind.

Die Verwaltung ist der ausführende Arm der Exekutive. Ihre Kommunikation muss konsistent sein, aber sie darf weder voll durch die Politik beherrscht noch ganz unabhängig davon sein. Die Kader und auch die mittleren Kader können zwar bei der Information und Kommunikation eine wichtige Rolle spielen; sie können aber weder die Hauptverantwortung übernehmen, noch die strategischen und politischen Linien festlegen. Im Programm dieses Seminars wird gefragt, wie man weiss, mit wem und wann man kommunizieren soll, um zu einem bestimm-

ten Zeitpunkt eine bestimmte Reaktion hervorzurufen. Die Antwort auf diese Frage muss von den Politikerinnen und Politikern kommen. Sie müssen eine Politik definieren und für sie einstehen. Sie müssen die Öffentlichkeit überzeugen. Die Verantwortung für eine Politik, einschliesslich der Kommunikationsstrategie, ihr Erfolg oder ihr Misserfolg, liegt bei den Politikerinnen und Politikern. Die Verwaltung muss darüber informieren, was sie tut und wie sie es tut; sie kann aber nicht verantwortlich gemacht werden für eine bestimmte Politik. Ihre Rolle ist ausführend.

Diese Aufgabenteilung hat ihre Tücken. Aufgrund des gängigen Bildes der Verwaltung in der Öffentlichkeit könnte man denken, dass eine Korrektur nötig ist. Aber da es nicht die Verwaltung ist, welche die politischen Optionen definiert, ist es auch etwas schwierig für sie, direkt über ihren Betrieb, über Effizienz und Nutzen ihrer Tätigkeit zu informieren. Ihre Informationen können nur technischer Art sein und die politischen Informationen ergänzen. Ich gebe zu, die Grenzen zwischen politischen und Sachfragen sind oft schwer zu ziehen. In diesem Sinne ist die Führung der Kommunikationsstrategie eine meiner wichtigen Aufgaben.

Nach diesen Feststellungen möchte ich nun zur Integration der Kommunikation in die Politik kommen, die ich im Departement für auswärtige Angelegenheiten anstrebe.

Ich habe in meinem ersten Jahr im Bundesrat versucht, den Schweizerinnen und Schweizern die Aussenpolitik näher zu bringen. Ich habe auch versucht, die Schweiz auf internationaler Ebene sichtbarer zu machen, das heisst, ihr mehr politisches Gewicht zu geben.

Konkret ging es mir darum,

- a) die politischen Schwerpunkte zu definieren und zu koordinieren. Das EDA soll gegen innen wie gegen aussen ein klares und verständliches Bild präsentieren; es darf keine Widersprüche geben. Dazu ist die Koordination der Positionen und der Aktivitäten innerhalb des EDA, aber auch zwischen dem EDA und anderen eventuell betroffenen Departementen wichtig. Bei der Europapolitik zum Beispiel sind unsere Beziehungen zur EU Teil unserer Aussenpolitik, und diese Politik hat Auswirkungen auf die Innenpolitik unseres Landes. Das ist einer der Schwerpunkte unserer Politik und unserer Kommunikation. Was die Koordination angeht, so ist diese bei der Europapolitik sehr schwierig zu erreichen: Für die Bilateralen II sind vier Departemente zuständig. Aber in den Verhandlungen und auch bei der Kommunikation müssen wir unbedingt mit einer Stimme sprechen. Die vom EDA geleistete Koordinationsarbeit ist deshalb entscheidend.
- b) Die Integration der Kommunikation in unsere Politik erfordert auch Kontinuität. Die Schweiz besitzt international ein gutes Image und Glaubwürdigkeit. Auf dieser Glaubwürdigkeit müssen wir aufbauen. Sie gründet auf unseren Traditionen und den Eigenheiten unserer politischen Institutionen: Föderalismus, Demokratie, Schutz der Minderheiten. Ausserdem setzen wir für unsere Sicherheit und unser Wohlergehen weniger auf Machtpolitik als auf Neutralität und internationale Zusammenarbeit. Anders ausgedrückt: Wir haben eine lange Erfahrung und Know-how in friedlicher Konfliktlösung und bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts. Unsere Glaubwürdigkeit beruht auch auf unseren humanitären Programmen und unserer Entwicklungszusammenarbeit. Diese Programme entsprechen unserer Eigenart. Die Schweiz ist das Land des Roten Kreuzes und hat eine humanitäre Tradition. Ausserdem sind unsere Programme kostengünstig, pragmatisch und bedürfnisorientiert, und die Schweiz steht im Ruf, dass sie hält, was sie verspricht. Auf dieser Grundlage können unsere diplomatischen Aktivitäten aufbauen.

- c) Und schliesslich kann die Integration der Kommunikation in die Politik soweit gehen, dass die Kommunikation Teil der diplomatischen Tätigkeit wird. Im Klartext: Manchmal unterstützen wir im Rahmen von Programmen zum Wiederaufbau oder zur Stärkung der Zivilgesellschaft Informationsprojekte, zum Beispiel Radio- und Fernsehprogramme. Hier möchte ich auch die Genfer Initiative erwähnen. Zwei Jahre lang blieben die Diskussionen um die Ausarbeitung eines Friedensplans geheim. Heute liegt der Plan vor, und die öffentliche Phase hat begonnen. Dieser Plan, der aus der Zivilgesellschaft hervorging, ist ein richtungsweisender Text. Ich hoffe, dass er eines Tages von den Regierungen genutzt wird, die den Frieden aushandeln wollen und können. Bis dahin muss über den Plan in den betroffenen Ländern informiert werden und er muss auch von der internationalen Gemeinschaft weiter unterstützt werden. Dazu sind eine eigentliche Kommunikationsstrategie und die Ausarbeitung einer Informationskampagne erforderlich. Ein weiteres Beispiel ist das humanitäre Treffen in Genf: Der Ursprung seines Erfolgs lag in seiner Öffentlichkeit. Die öffentliche Ankündigung des Treffens erzeugte politischen Druck. Da eventuelle Vorbehalte öffentlich ausgedrückt werden mussten, fielen sie schwächer aus. Ich bin überzeugt, dass wir dieses Treffen niemals hätten durchführen können, wenn wir es nicht öffentlich angekündigt hätten; die politischen Schwierigkeiten waren zu gross.

Dies, meine Damen und Herren, wollte ich Ihnen heute Abend sagen. Meine Sicht der Kommunikation ist nicht sehr originell. Es geht mir nicht um politisches Marketing oder Manipulation. Ich möchte eine klare und verständliche Politik definieren und öffentlich kommunizieren. Ich möchte informieren und die Informationsgrundlagen in unsere politischen Strategien integrieren. Wie Sie sehen, bin ich nicht eine Kommunikationstheoretikerin. Ich bin Politikerin. Und meine Sicht der Kommunikation beruht auf einer klaren Politik und einigen praktischen Prinzipien, die ich zum Abschluss zusammenfassen möchte:

1. Politik ist Problemlösung und Kommunikation zugleich. Beide Bereiche bedingen sich gegenseitig. Aber bevor ich an die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit denke, versuche ich mir in der Sache selber, in einem bestimmten Problembereich, eine klare Position zu erarbeiten.
2. Die Erarbeitung einer Sachposition setzt eine intensive Kommunikation im Innern des Departements voraus. Ich lasse mir von meinen Mitarbeitern verschiedene Ansichten vortragen, verschiedene Texte schreiben, diskutiere intensiv mit ihnen und lege mich schliesslich fest.
3. In einem zweiten Schritt wird dann die Koordination mit den anderen Departementen bearbeitet und in einem dritten Schritt die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit bestimmt. Die Art der Kommunikation hängt von unseren Prioritäten und auch von den Umständen ab. Sie kann offensiv und auch repetitiv sein, aber auch sehr zurückhaltend. Das richtige Mass zu finden, ist hohe Kunst.
4. Ich bringe meine Persönlichkeit in die Kommunikation des Departements ein. Aber das Departement spricht auch mit anderen Akteuren. Wichtig ist, dass wir mit einer Stimme sprechen, was nicht immer gelungen ist.
5. 2003 war für das EDA ein sehr ereignisreiches Jahr mit intensivster Kommunikation. Dieser Rhythmus weckt Erwartungen, dass es ähnlich weiter gehe. Doch auch in der Kommunikation kann nicht immer auf vollen Touren gefahren werden; es braucht den richtigen Rhythmus von Ruhe und Aktion.
6. In meinem Sinne heisst gute Kommunikation letztlich, die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und unserer ausländischen Partner ernst nehmen.