

Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik

(Thomas Bernauer und Dieter Ruloff)

Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung

FRAGESTELLUNG UND THEORETISCHER RAHMEN

1. Globaler Wandel und seine aussenpolitische Bewältigung

In den letzten 10-15 Jahren hat das internationale System einen grossen strukturalen Wandel durchlaufen, dies ist für den Kleinstaat Schweiz von grosser Bedeutung. Da Kleinstaatlichkeit und Verflochtenheit Abhängigkeiten schaffen (Wohlfahrt u. Sicherheit d. Bevölkerung hängt von Entwicklungen ausserhalb der Landesgrenzen ab.) Schweiz praktisch kein Einfluss auf Weltgeschehen.

- 1) Ende des Kalten Krieges
- 2) Neue Dynamik der europ. Einigung->EU
- 3) Globalisierung

Folgen:

Gewaltanfälligkeit: Multipolarität, Ökonomisierung und Interdependenz (Globalisierung aber stark asymmetrisch), Multilateralisierung - supranationale und internationale Org. Bedeutungsgewinn), Volatilität-Weltunordnung?

Wahrung der Interessen grosse Herausforderung, jedoch schwerer geworden. BR und Bundesverwaltung für Gestaltung der Aussenbeziehungen zuständig.

2. Fallstudien

- 1) Wiedervereinigung Deutschland 89/90
- 2) Umbruch in der UdSSR 88-91
- 3) Golfkrise 90/91
- 4) Wandel des integrationspolitischen Umfeldes in Europa, ab 80er Jahre

Informationsverarbeitungskapazität in dieser Zeit ausserordentlich hoch, Beanspruchung in der Schweiz allerdings in diesen Fällen unterschiedlich. Schweiz und aussenpolit. Apparat relativ unbeschadet aus untersuchten Ereignissen hervorgegangen, dies kann allerdings nicht a priori darauf zurückgeführt werden, dass Informationsverarbeitung u. Entscheidungsfindung gut funktioniert hätten.

3. Theoretischer Rahmen

Situationsdefinition: Resultat eines Informationsverarbeitungsprozesse (beinhaltet idealerweise Vorstellungen der Akteure von der Beschaffenheit der int. Umwelt und Szenarios zu ihrer mutmasslichen Entwicklung)

Qualität der Situationsdefinition hat wesentlichen Einfluss auf Beschaffenheit der aussenpolit. Entscheidungen
Durch 3 Punkte beeinflusst: 1) Akteurskonstellation (wer ist beteiligt?), 2) Prozedur d. Informationsverarbeitung (wie verarbeiten die Akteure ihre Infos?), 3) Belief systems/ shared images (wovon gehen die Akteure aus?)

3.1 Ein entscheidungstheoretisches Modell als Grundlage

Akteure als Handlungs- und Entscheidungseinheiten.

Voraussetzungen für Entscheidungsbildung:

- 1) Aktuelle Situationswahrnehmung des Akteurs, subjektive Bild
- 2) Handlungsoptionen, die der Akteur wahrnimmt
- 3) Konsequenzen der wahrgenommenen Handlungsoptionen für die aktuelle Situation
- 4) (strategische) Ziele des Akteurs

Man muss allerdings davon ausgehen, dass die erwähnten Punkte gleichzeitig ablaufen!

Zu 1) Akteur müssen stets daran interessiert sein, Veränderungen des int. Umfeldes einzubauen, andernfalls wird Akteur zunehmend weltfremd

Forschung als wesentliche Ursache von Fehlperzeptionen!

„ Der Akteur ist einem Informationsinput seitens des operative environment, d.h. einen Stimulus ausgesetzt. Er redefiniert seine Situationsdefinition, die dann als Grundlage für seine Entscheidung dient. Die Implementation einer Option (response) erzeugt eine neue Situation, die wiederum als Input verarbeitet werden muss- ob sie nun den Erwartungen entspricht oder nicht. Der Entscheidungsprozess erscheint so als Endlosschleife, als rekursiver Prozess.“

3.2 Erklärungsmodell

Situationsdefinitionen =Modelle der Realität, (Wie wirklichkeitstreu sind sie?)

Es ist davon auszugehen, dass Fehlperzeptionen in der Regel von Immunisierungsstrategien verursacht werden, jedoch gehört ein gewisses Mass an Konstanz dazu, weil so die Komplexität reduziert wird.

Wie wird eine Situationsdefinition gebildet:

1) Selektion der Information:

- Typus der Information (dramatische, anekdotische, eindeutige Informationen werden eher berücksichtigt als abstrakte, mehrdeutige und unspektakuläre)
- Quelle der Information (Vertrauenswürdigkeit)
- Zeit des Inputs
- Verhältnis zu Erwartungen
- Menge d. Infos

2) Interpretation von Information:

Beeinflusst durch:

Belief System: Vorhandene Informationsinhalte

Menge all der subjektiven Vorstellungen und Hypothesen über die Beschaffenheit des Entscheidungsumfeldes, Vorwissen

Umgang mit Informationen:

Dissonant: führt zur Revision des belief system; konsonant: mit vorhandenen Vorstellungen im Einklang (eher gewählt!) ...

Schemata: Informationsstrukturen/ Informationsverarbeitungsheuristiken

Kognitive Strukturen, die es dem Akteur erlauben, eine aktuelle Situation in einer ähnlich memorierten wiederzuerkennen, vereinfache die Aufgabe des Entscheidungsträgers, indem sie eine Paketlösung oder einen shortcut des Entscheidungsproblems bieten-> oft gegen neue Information resistent, bezieht sich auf Akteure od. Situationen

Die Organisation:

Informationsverarbeitung und Entscheidungen sind nicht Angelegenheit einer einzelnen Person, sondern eines Kollektivs von Akteuren-> Bundesverwaltung. Agiert unter Rahmenbedingungen.

Groupthink-Hypothese: besagt, dass Beratungsgremien unter bestimmten Bedingungen zu einer verfrühten Homogenisierung der Meinungen neigen, was wiederum dazu führt, dass neue dissonante Informationen, weil sie über keinen Advokaten verfügen, nicht mehr wahrgenommen werden. (Voraussetzungen: Gruppe verhältnismässig klein u. überschaubar, hohen Grad an Kohäsion)-> Gefahr der Fehladaptation von Situationsdefinitionen!

Wahrscheinlichkeit von Informationsverarbeitungspathologien wird u.a. durch folgende Faktoren begünstigt:

- formelle od. informelle Regelsysteme (SOPs)
 - aus Furcht vor Sanktionen Scheu, andere Meinungen zu vertreten (übereifrige suche von konsonanten Infos)
- Situationelle Rahmenbedingungen:

Informationsverhaltensverhalten des schweizerischen aussenpolitischen Apparates hängt nicht nur von den erörterten Filtern ab, sondern auch vom Grad der Tragweite des Einbezogeneins, der Betroffenheit oder der Herausforderung des Tempos der Entwicklung.

Mit dem Grad des Einbezogenenseins, erhöht sich der Entscheidungsdruck. Wenn das Tempo der Entwicklung hoch ist, nimmt der Informationsinput mengenmässig meist zu, die Zeit, die für die Entscheidungen zur Verfügung steht ist dagegen oft begrenzt-> Wahrscheinlichkeit von Fehlperzeptionen nimmt damit tendenziell zu-> Organisation versucht den Druck zu reduzieren, indem Informationen entweder gar nicht mehr verarbeitet wird oder so interpretiert wird, dass sie die Stabilität des Belief system so wenig wie möglich in Frage stellt.

RESULTATE UND FOLGERUNGEN

1.Charakteristische Merkmale der Schweizer Aussenpolitik

Zurückhaltung und Reaktivität bei enger Situationsdefinition

- Zurückhaltung, Passivität, Reaktivität, nur bei grösserem Problemdruck kam es zu aussenpolitischem Handeln, agiert, wenn gezwungen
- tiefer gehende analytische und vorausschauende Arbeit wurde nur bei sehr starkem Problemdruck geleistet: ansonsten arbeitete der Apparat auf einem eher geringen analytischen Niveau
- Eine generell zurückhaltend passive Attitüde wird spätestens dann problematisch, wenn überraschend eintretende Probleme das Land direkt und stark betreffen und Massnahmen erfordern würden, die notwenige analytische Vorleistung für situationsadäquates Verhalten des Apparates jedoch fehlt. V.a verlängert sich so die Reaktionszeit der Exekutive-> Stress-> Fehlperzeptionen, bereits knapp bemessene Mittel innerhalb d. Verwaltung dürften noch zusätzlich als Problemfaktor in Krisenlagen wirken, da es keinen zusätzlichen Ressourcenpool gibt, der in grösseren Krisensituationen aktiv werden könnte.

Versuch der taktischen Bewältigung strategischer Herausforderungen

- Neigung strategische Herausforderungen durch taktische Massnahmen zu begegnen (micromanagement)
 - Zurückhaltung d. Aussenpolitik in strategischen Fragen, Reaktion erfolgt auf operativen Ebene als Antwort auf fassbare Einzelprobleme, die sich als Folgen von Entwicklungen auf höherer Ebene ergaben. Bis jedoch ein Gegenstand die strategische Ebene erreichte, hatte er bereits viele Filter durchlaufen.
 - Versuch unternommen, praktische Probleme als Einzelangelegenheit zu verstehen, daher wird nicht bewusst mit durchdachten Schemata oder Plänen operiert, Ad-hoc- Entscheidungen dominieren
 - notwendige Instrumentarium fehlt, um auf strategischer Ebene entsprechende Output zu produzieren
- „... lässt sich festhalten, dass sich die Schweizer Aussenpolitik in den untersuchten Fällen durch eine starke Zurückhaltung, durch das weitgehende Fehlen vorausschauender und übergreifender analytischer Planung und somit durch ein Verharren in konservativen und wenig innovativen Problemlösungsmustern gekennzeichnet war.“

2. 1 Institutionelle und kognitive Determinanten aussenpolitischen Handelns(-> VL S.17!!)

2.1 Akteure, Prozeduren und Beziehungen zwischen diesen

-Je höher die Betroffenheit der Schweiz durch einen aussenpolitischen Prozess, desto weiter ist der Kreis der tangierten Schnittstellen und desto stärker die potentielle Fehlerrückmeldung des Entscheidungsprozesses.

1)BR-Verwaltung:

BR nicht entscheidungsfreudige Spitze, nicht prädestiniert auf aussenpolit. Herausforderungen rasch zu reagieren, Vorhandenes Wissen von PS (Polit. Sekretariat) und PA (Polit. Abteilung) von Departemente u. BR zu wenig genutzt. Grundproblem liegt darin, dass die Verwaltung auf Grund ihrer Schemata durchaus angemessen arbeiten kann, der Bundesrat muss die vorgeschlagenen Massnahmen allerdings noch absegnen.

2)PA-PS

Ps und PA verfügen über grosses Detailwissen über einzelne Staaten u. Regionen, PS -> strategische Arbeit, PA operative Arbeit; Vermischung d. beiden Ebenen in der Praxis, PS eher passive, isolierte Rolle innerhalb des Aussenministeriums. Isolation der Planung bzw. Missbrauch für Routine-Aufgaben des operativen Bereichs.

3)Aussenstelle- Zentrale

Botschaftsberichte meist Aussagen über polit. Ereignis, die mehrheitlich bereits auf Grund der Pressinformation bekannt sind und deshalb keinen zusätzlichen Nutzen bringen. Keine tiefer gehende Analysen, deskriptive Arbeit, Analysearbeit wird der Zentrale überlassen, Grund für Schwäche: knappe personelle Ressourcen, glaubt,

dass Spekulationen unseriös und zu vermeiden seien, Rotationsprinzip d. diplomatischen Dienstes-> keine Kontinuität.

5) Exekutive- übrige Teile d. polit. Systems

Aufmerksamkeit d. BR zum grossen Teil auf die innenpolitische Arena gerichtet. BR macht Aussenpolitik, muss aber darauf achten, dass sie mit den innenpolit. Gegebenheiten kompatibel ist. BR muss 2 Situationen im Auge behalten; internationale, die s. rasch verändert und nationale, die sich nur langsam wandelt und kaum kurzfristig beeinflusst werden kann.

2.2 Shared images in der schweizerischen Aussenpolitik

1) Kleinstaatlichkeit, Zaungast der internationalen Politik

-Überzeugung, dass die Schweiz kaum Möglichkeit hat, den Gang von Ereignissen einer gewissen Grössenordnung in irgendeiner Weise zu beeinflussen-> Zuschauerhaltung
-Ereignisse von grosser Tragweite werden registriert, eine Ausarbeitung von Handlungsalternativen bleibt aber solange aus, bis eine Reaktion nicht mehr zu umgehen ist. (Da CH nicht Mitglied in allen int. Org. muss sie keine regelmässige Stellungnahmen zur int. Entwicklung beziehen->keine Routine des Positionsbezugs)

2) Abnehmende Bedeutung der Neutralität als Teil des belief system

-Abseitsstehen der Schweiz durch Verpflichtung der Neutralität und Unparteilichkeit in internationalen Konflikten legitimiert.

3. Folgerungen und Vorschläge

1) Handlungsbedarf auf Ebene der Bundesverwaltung

-Informationen aus Botschaften besser nutzen, (Teufelskreis von mangelndem Interesse in der Zentrale, Demotivation der Aussenstellen und geringer Qualität der Berichte gilt es zu durchbrechen)
-Das strategische Denken in Szenarios und Handlungsoptionen im ausserpolitischen Apparat sollte gefördert werden-> Überwindung der Passivität als Grundkonstante des belief system

2) Die politische Ebene: Voraussetzungen für eine effiziente Aussenpolitik

- dass das, was bei enger Betrachtungsweise als Mangel des ausserpolitischen Apparates erscheint, in Wirklichkeit durch seine Einbindung ins polit. System in hohem Masse mitbedingt ist.
-Bundesratsgremium konstitutionell schlecht geeignet, auf ausserpolitische Herausforderungen rasch zu reagieren.
-Tatsache, dass die Exekutive Aussenpolitik durch ein Gremium betrieben wird, das primär nach innen blickt, erschwert die genaue ausserpolitische Planung natürlich in hohem Masse und führt auch in der Verwaltung zu Frustrationen, wenn sich die Planung zu oft als überflüssig erweist. (Veranlassen die Umstände die Regierung auf ausserpolit. Ebene zu einem Handeln, so ist die Folge davon eine zusätzliche innenpolit. Legitimationseinbusse.)
-Fehlende Mitgliedschaft in int. Organisationen erweist sich auch in Bezug auf ausserpolit. Analyse-, Planungs- u. Entscheidungskapazitäten als schwerer Nachteil. Die Mitwirkung in solchen Gremien schafft verstärkte Verpflichtungen zur Stellungnahme und zur Verteidigung der eigenen Interessen.
- „Zurückhaltung, geringes Profil und Abseitsstehen sind Tugenden, die in Zeiten der zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Vernetzung, die Multilateralisierung des raschen Wandels internationaler Politik das Land an die internationale Peripherie befördert haben, in dieser Situation bleiben Mitwirkungschancen ungenutzt und werden die Schweizer Interessen, vermehrt auch die wirtschaftlichen, in sichtbarer Weise geschädigt. Die Entscheidungsträger in der schweizerischen Aussenpolitik müssen den Versuch unternehmen, die Prinzipienorientierung vermehrt mit den mittel- und langfristigen Interessen des Landes in Einklang zu bringen.“