



b
UNIVERSITÄT
BERN

Potenzial und Grenzen des Issues Managements in der Schweizer Landeskommunikation

Zertifikatsarbeit eingereicht bei der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent:

Prof. Dr. Kuno Schedler

IMP-HSG Institut für Systemisches Management und Public Governance IMP

Universität St. Gallen

Dufourstrasse 40a

9000 St. Gallen

Verfasser:

Matthias Pablo Bucher

von Escholzmatt (LU)

Militärstrasse 47

3014 Bern

Bern, 30. März 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Für eine flüssigere Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermassen für beiderlei Geschlecht.

Zusammenfassung

Seit die Schweiz in den 1990er Jahren im Zuge der Debatte um die nachrichtenlosen Vermögen aus der Zeit des 2. Weltkrieges international massiv in die Kritik kam, hat Präsenz Schweiz im Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten den Auftrag, die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland zu beobachten und zukünftige Krisen zu antizipieren und abzuwenden.

Ein Verfahren, welches sich eigenen könnte, diesen Auftrag zu erfüllen, ist das ursprünglich für die Unternehmenskommunikation entwickelte Issues Management. Die vorliegende Arbeit untersucht, inwiefern sich dieses Verfahren auf die staatliche Landeskommunikation übertragen lässt. Dazu gibt sie zuerst einen Überblick über die in der Literatur vorhandenen Ansätze zu Public Diplomacy und der Gestaltung von Nationenimages sowie des Selbstverständnisses und die entsprechenden Tätigkeiten der Schweizer Landeskommunikation. Es folgt eine Darstellung der theoretischen Grundideen des Issues Monitorings sowie die Schilderung eines Umsetzungsbeispiels bei einer global tätigen Unternehmung. Abschliessend werden die sich aus der Analyse ergebenden Potenziale und Grenzen des Issues Monitorings in der Landeskommunikation aufgezeigt.

Issues Management ist ein von Organisationen eingesetztes Verfahren, um möglichst früh das Risiko- oder Chancenpotenzial von in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Anliegen (Issues) für das Image der Organisation zu erkennen, um dann geeignete Massnahmen zum Schutz oder zur Verbesserung des Images ergreifen zu können. Grundsätzlich hat eine Organisation nach der Identifizierung und Bewertung eines Issues als relevantes Risiko- oder Chancenthema zwei Optionen: Entweder versucht sie via kommunikativer Massnahmen das Issue in ihrem Sinne zu beeinflussen oder sie passt sich selbst dem in der Öffentlichkeit wirksam gewordenen Druck an. Zentral für ein erfolgreiches Issues Management ist die frühzeitige Entdeckung der Issues. So bleibt der Organisation mehr Handlungsspielraum für den Umgang mit dem Issue.

Die Analyse kommt zum Schluss, dass die wichtigste Lektion des Issues Management für die Landeskommunikation die Idee der Früherkennung durch sorgfältiges Beobachten der (medial vermittelten) Umwelt ist. Diese Lektion wird von der Schweizer Landeskommunikation bereits umgesetzt. Es besteht aber Potenzial, dieses Issues Monitoring durch eine bessere Vernetzung mit den diplomatischen Vertretungen effizienter gestalten zu können. Die Einflussnahme auf identifizierte Issues ist jedoch stark beschränkt. Die staatliche Landeskommunikation verfügt über zu wenig Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, um Issues im Sinne des Issues Managements effektiv gestalten zu können.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
Inhaltsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und Struktur	1
2 Public Diplomacy, Nationenimages und Nation Branding	3
2.1 Public Diplomacy	3
2.1.1 Was ist Public Diplomacy?	3
2.1.2 Instrumente der Public Diplomacy	5
2.1.3 Public Diplomacy und Public Relations	6
2.2 Nationenimages und ihre Gestaltung	8
2.2.1 Das Nationenimage	8
2.2.2 Die Entstehung von Nationenimages	9
2.2.3 Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung von Nationenimages	12
2.3 Nation Branding	14
2.4 Zwischenbilanz	15
3 Die Schweizer Landeskommunikation	17
3.1 Geschichte	17
3.2 Auftrag und Strategie	18
3.3 Instrumente	19
3.3.1 Monitoring und Analyse	19
3.3.2 Information und Kommunikation	20
3.4 Zwischenbilanz	21
4 Issues Management	22
4.1 Was ist Issues Management?	22
4.2 Was sind Issues?	23
4.3 Der Issue-Lebenszyklus: Der Weg zur Imagekrise	24

4.4	Die Prozesse bei der Umsetzung von Issues Management	26
4.4.1	Die Entdeckung von Issues	26
4.4.2	Die Bewertung von Issues	27
4.4.3	Die Gestaltung von Issues	27
4.4.4	Umsetzungsbeispiel: Das globale Issues Management bei einem Energieunternehmen	28
4.5	Zwischenbilanz	29
5	Potenzial und Grenzen des Issues Managements in der Landeskommunikation	30
5.1	Potenzial.....	30
5.2	Grenzen.....	32
5.3	Schluss	33
6	Literaturverzeichnis	VIII
7	Selbständigkeitserklärung	XI
8	Über den Autor	XII

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Schweizerische Landeskommunikation hat den Auftrag, die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland zu beobachten und die entsprechenden Informationen auf ihr Potenzial für die Beeinflussung des Ansehens der Schweiz im Ausland zu analysieren (vgl. Landeskommunikationsverordnung, SR 194.11). Immer wieder werden jedoch Stimmen laut, nach denen Präsenz Schweiz zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages über die Beobachtung sowie das Hinweisen auf sich anbahnende Imagekrisen hinausgehen müsste und aktiv intervenieren sollte. So stellte beispielsweise Simon Gemperli 2009 in der NZZ in einem Artikel mit dem Titel „In der Krise verstummt Präsenz Schweiz“ enttäuscht fest, dass Präsenz Schweiz lediglich „Medienberichte auswertet“ statt aktive Krisenkommunikation zu betreiben. An Präsenz Schweiz wird somit der Anspruch gestellt, ein systematisches Issues Management zu unterhalten, wie es immer häufiger im Rahmen der Unternehmenskommunikation betrieben wird: Dort dient Issues Management dazu, reputationsfördernde bzw. -bedrohende Kommunikationsereignisse rechtzeitig zu identifizieren sowie geeignete Massnahmen zum Schutz, zur Wahrung und zur Mehrung von Reputation zu treffen (Eisenegger & Künstle, 2014).

Bei der Übertragung dieses Konzepts auf die Landeskommunikation stellt sich jedoch das Problem, dass im Unterschied zu einer Unternehmung, eine mit der Landeskommunikation beauftragte Organisationseinheit wie Präsenz Schweiz nicht gleichzeitig Akteur und Objekt des Issues Managements ist. Eine Unternehmung kann in der Regel ihre Handlungen selbst direkt kontrollieren und somit ihr dabei resultierendes Image auch direkt beeinflussen. In der Landeskommunikation hingegen ist das Objekt des Reputationsmanagements das Land und die Akteure sind die mit dem Reputationsmanagement beauftragten Stellen. Diese Akteure haben aber keine oder kaum Kontrolle über die Handlungen welche das Image eines Landes beeinflussen. Das zu managende Image hängt dabei viel mehr ab, von den Handlungen einer Vielzahl anderer Akteure (Regierung, Parlament, Parteipolitik, Medien, Unternehmungen, Einzelpersonen). Alle diese Akteure verfolgen zudem ihre eigenen Interessen, welche zum Teil gänzlich im Widerspruch zu einem erfolgreichen Reputationsmanagement des Landes stehen. Im Unterschied zur Unternehmenskommunikation sind die Möglichkeiten eines zentral gesteuerten Reputationsmanagements für behördliche Akteure somit sehr begrenzt.

1.2 Zielsetzung und Struktur

Um die spezifischen Bedürfnisse der Landeskommunikation zu erkennen, soll zuerst ein Überblick über die in der Literatur vorhandenen Ansätze zu Public Diplomacy und der Gestaltung von Nationenimages verschafft sowie das Selbstverständnis und die entsprechenden Tätigkeiten der Schweizer Landeskommunikation dargelegt werden. Danach soll ein Einblick in das für die Unternehmenskommunikation entwickelte Konzept des Issues Managements ge-

geben und anschliessend explorativ erkundet werden, inwiefern Teile dieses Konzept auf staatliche Landeskommunikation, d.h. Public Diplomacy angewendet werden können, und wo es Einschränkungen gibt. Ziel der Arbeit ist das theoretisch fundierte Erkennen der Möglichkeiten und Grenzen eines Issues Managements in der Schweizer Landeskommunikation.

Der Aufbau der Arbeit folgt diesen Vorgaben: Zuerst werden die Konzepte und Instrumente der Public Diplomacy, nationaler Imagepflege und des Nation Brandings allgemein vorgestellt. Danach folgt die Beschreibung der Tätigkeiten der spezifisch schweizerischen Landeskommunikation und von Präsenz Schweiz als der dafür im Aussendepartement zuständigen Organisationseinheit. Das anschliessende Kapitel widmet sich der Darstellung der theoretischen Grundlagen des Issues Monitorings sowie der Schilderung eines Umsetzungsbeispiels bei einer global tätigen Unternehmung. Abschliessend werden die sich aus der Analyse ergebenden Potenziale und Grenzen des Issues Monitorings in der Landeskommunikation aufgezeigt.

2 Public Diplomacy, Nationenimages und Nation Branding

Die Durchführung der Olympischen Winterspiele von Sotchi werden Russland schätzungsweise insgesamt 50 Milliarden Franken gekostet haben (Eckmann, 2014). Was bewegt einen Staat dazu, für einen dreiwöchigen Sportanlass einen Betrag in der Höhe des Bruttonationalproduktes von Bulgarien zu investieren? Die Antwort auf diese Frage liegt auf der Hand: Nicht die reine Begeisterung für den Sport oder die Freude am „Zusammenkommen der Jugend der Nationen“ dürften die wichtigsten Motive für die Bewerbung Russlands um die Durchführung der Winterspiele des Jahres 2014 gewesen sein, sondern die Absicht, der Weltöffentlichkeit zu demonstrieren, dass Russland den Willen und die Fähigkeiten besitzt, einen der grössten Sportanlässe der Welt zu organisieren, die notwendige Infrastruktur bereitzustellen sowie die Sicherheit und das Wohlbefinden der Gäste aus aller Welt zu garantieren. Russland zielt also mit den Winterspielen an der Schwarzmeerküste unter anderem darauf ab, seine Wahrnehmung in der Welt positiv zu beeinflussen und damit ein besseres nationales Image zu erwirken¹.

Russland betreibt damit *Landeskommunikation* – was je nach Zusammenhang auch als *Public Diplomacy*, *Nation Branding* oder *nationale Imagepflege* bezeichnet wird. Im vorliegenden Kapitel sollen diese Konzepte definiert und von einander abgegrenzt sowie ihr jeweiliger Theoriekontext ausgeleuchtet werden. Im Hinblick auf die spätere Diskussion der Nützlichkeit des aus der Unternehmenskommunikation stammenden „Issues Managements“ für die Landeskommunikation, werden dabei besonders auf Überlegungen eingegangen, welche eine Verbindung zur Disziplin der Public Relations herstellen.

2.1 Public Diplomacy

2.1.1 Was ist Public Diplomacy?

Es waren die Angriffe vom 11. September 2001 auf die Türme des World Trade Centers in New York, welche die Renaissance der Public Diplomacy sowohl als aussenpolitisches Instrument wie auch als Forschungsfeld einleiteten (Leonard, Stead & Smewing, 2002). Nach einem Jahrzehnt als unangefochtene Supermacht mussten die Vereinigten Staaten erkennen, dass es nicht ausreichte, die nach militärischen Mitteln stärkste Macht der Welt zu sein um die eigene Sicherheit zu garantieren. Man musste vielmehr auch bereit sein, die „Schlacht um die Herzen und Köpfe der Menschen“ zu führen und investierte dieser Erkenntnis folgend wieder stark in den Ausbau der Public Diplomacy-Aktivitäten, welche heute von einem Staatssekretär im State Departement koordiniert werden (Hart, 2013). Dessen Behörde, das *Undersecretary of Public Diplomacy and Public Affairs*, umreisst dem entsprechend ihre Aufgaben als

¹ Die Beeinflussung der Aussenwahrnehmung dürfte nicht das einzige Motiv Russlands hinter der Durchführung der Olympischen Spiele gewesen sein. Für das Regime um Vladimir Putin dürfte ebenso die Innenwirkung ein wichtiger Beweggrund sein. In dem es Putin gelang, die Spiele nach Russland zu holen, kann er der russischen Bevölkerung demonstrieren, dass er weltweite Akzeptanz und Respekt genießt. Dies dürfte sich wiederum in einer erhöhten Popularität des Regimes in Russland selbst niederschlagen.

„to support the achievement of U.S. foreign policy goals and objectives, advance national interests, and enhance national security by informing and influencing foreign publics and by expanding and strengthening the relationship between the people and Government of the United States and citizens of the rest of the world.“ (US State Department, 2014)

Damit wird ein wesentliches Merkmal der Public Diplomacy deutlich: Ihre Absicht ist die Einwirkung auf die öffentliche Meinung im Ausland zum Zweck der Erreichung der eigenen aussenpolitischen Ziele. Gemäss der in der Literatur am häufigsten zitierten Definition des amerikanischen Diplomaten und Hans Tuch geht es bei Public Diplomacy vor allem darum, Zustimmung und Verständnis für das eigene Land und die eigene Politik bei der Bevölkerung eines fremden Ziellandes zu generieren: *„[Public Diplomacy is] a government’s process of communicating with foreign publics in attempt to bring about understanding for its nation’s ideas and ideals, its institutions and cultures, as well as its national goals and current policies.“* (Tuch 1990, zitiert nach Ostrowski, 2010). Tuch betont dabei auch, dass die Kommunikation exklusiv durch eine Regierungsstelle erfolgt.

Diese Einschränkung der Akteure von Public Diplomacy wird in späteren Definitionen häufig aufgehoben und auch Einzelpersonen und private Organisationen als Absender von Public Diplomacy zugelassen. So definieren Signitzer und Coombs (1992) Public Diplomacy als *„the way in which both government and private individuals and groups influence directly or indirectly those public attitudes and opinions which bear directly on another government’s foreign policy decision.“*. Neben der umstrittenen Miteinbeziehung von privaten Akteuren² betonen Signitzer und Coombs vor allem den, in der Public Diplomacy immer mitgedachten, zwei-stufigen Prozess der Beeinflussung: Mittels Public Diplomacy soll als erste Stufe im Zielland ein gegenüber dem Absenderstaat positives öffentliche Meinungsklima geschaffen werden, dass dann in einem zweiten Schritt genutzt werden kann, um die Politik des Ziellandes im Sinne des Absendestaates zu beeinflussen.

Die einfachste Definition von Public Diplomacy stammt vom amerikanischen Politikwissenschaftler Joseph Nye. Der Begründer der konzeptionellen Unterscheidung von Soft und *Hard Power* bezeichnet Public Diplomacy als *„...diplomacy aimed at public opinion“* (Nye, 2004). In dem mit den Mitteln der Public Diplomacy positiv auf die öffentliche Meinung im Ausland eingewirkt wird und dort Vertrauen sowie Verständnis für das eigene Land geschaffen wird, kann die eigene *Soft Power* gestärkt werden. Unter Soft Power versteht Nye (2004) dabei die Fähigkeit eines Staates, die eigenen Ziele durch die eigene Überzeugungskraft und Attraktivität und nicht durch (militärischen) Zwang oder wirtschaftliche Anreize zu erreichen. Soft Power gründet dabei vor allem auf der der wahrgenommenen Attraktivität der eigenen Kultur

² In der Literatur ist umstritten, ob auch die Tätigkeiten von privaten Akteuren als Public Diplomacy bezeichnet werden sollten. So spricht sich beispielsweise Ostrowski (2010) vehement dagegen aus. Er argumentiert, dass auch wenn private Organisationen zuweilen ähnliche Ziele verfolgten wie staatliche Public-Diplomacy-Akteure (z. B. die Darstellung des Landes als attraktive Tourismusdestination), sie doch immer Partikularinteressen vertreten, die letztlich nicht mit der aussenpolitischen Agenda eines Staates korrespondieren müssen.

und politischen Ideale. Die eigene Soft Power lässt sich dann wiederum für die Public Diplomacy instrumentalisieren.

2.1.2 Instrumente der Public Diplomacy

Auf welchen Wegen bzw. mit welchen Instrumenten kann Public Diplomacy betrieben werden? Die britischen Autoren Leonard, Stead und Smewing (2002) unterscheiden drei grundsätzliche Kategorien der Mittel der Public Diplomacy: 1. *Nachrichtenmanagement* (kurzfristig, reaktiv), 2. *Strategische Kommunikation* (mittelfristig, proaktiv) und 3. *Beziehungsaufbau* (langfristig). Jede der drei Arten der Public Diplomacy verlangt spezifische Fähigkeiten und Prozesse bei den damit beauftragten Organisationen.

Beim **Nachrichtenmanagement** sollte auf täglicher Basis und innerhalb von kurzer Zeit (Stunden bis wenige Tage) mit adäquaten kommunikativen Mitteln (z.B. Medienmitteilungen oder Statements der Regierung) auf aktuellste Nachrichten und Ereignisse reagiert werden, welche die strategischen aussenpolitischen Ziele des Landes betreffen. Dies bedingt eine flexible, eng mit der Regierung koordinierte Organisationsstruktur. In ihrer Analyse betonen Leonard et al. (2002) die dabei entstehende Schwierigkeit, dass sich die kommunikative Reaktion auf ein Ereignis immer gleichzeitig an mehrere verschiedene Zielpublika richtet und die Botschaft je nach Rezipientengruppe (z.B. im Inland und im Ausland) verschiedene Bedeutungen annehmen kann. Auch eigentlich rein nach Innen gerichtete Kommunikationsreaktionen können durch die im Land anwesenden Korrespondenten ausländischer Medien nach Aussen getragen und dort Wirkung entfalten³.

Die **Strategische Kommunikation** sollte hingegen proaktiv darauf ausgerichtet sein, die Themenagenda im Zielstaat im Sinne der eigenen aussenpolitischen Ziele zu beeinflussen, also aktives Agenda-Setting zu betreiben. Der Zeithorizont beträgt dabei ab mehreren Wochen bis hin zu einem Jahr. Als Mittel dienen vor allem die Organisation von Events und Aktivitäten, welche die Aufmerksamkeit des Publikums in den Zielstaaten auf sich zu ziehen vermögen. Die strategische Kommunikation kann aber auch die Form einer eigentlichen PR-Kampagne annehmen, wie zum Beispiel die als Roadshow organisierte Kampagne „*Treffpunkt Schweiz*“, die 1996-1997 das Bild der Schweiz in Deutschland verbessern sollte (vgl. Horisberger, 2002). Die Fähigkeit zur strategischen Kommunikation in der Public Diplomacy bedingt neben dem Willen, die dazu notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen und sehr

³ Leonard, Stead und Smewing (2002) illustrieren diesen Zusammenhang am schönen Beispiel des Ausbruchs der Maul- und Klauenseuche in Grossbritannien im Jahr 2001. Die Kommunikationsberater des damaligen Premierministers Tony Blair wollten zeigen, dass die Regierung die Gefahr erkannt hatte und sich aktiv um die Problemlösung kümmerte. Dazu liessen sie den Premierminister ausgerüstet mit Gummistiefeln und Schutzanzug, begleitet von mehreren Fernsehjournalisten von Farm zu Farm ziehen um mit den Betroffenen zu sprechen. Während diese Aktion in Grossbritannien ihren gewünschten Effekt erzielte und die Popularität der Regierung steigerte, gingen die Bilder des Premierministers im Schutzanzug um die Welt, wo sie den Eindruck erweckten, dass die Epidemie ein derart schlimmes Ausmass angenommen hatte, dass sogar der Premierminister gefährdet sei und Schutzmassnahmen ergreifen müsse. Kurzzeitig führte dies dazu, dass weniger Touristen nach Grossbritannien reisten – ein Effekt der so nicht von den Kommunikationsberatern des Premierministers beabsichtigt war.

stark ausgeprägten kommunikativem Knowhows, vor allem auch eine strategische Planung der zu kommunizierenden Inhalte. Leonard et al. (2002) weisen in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hin, dass durch die Involvierung von verschiedenen Akteuren der Landeskommunikation verschiedene, sich zum Teil widersprechende Botschaften verbreitet werden. Häufig wird etwa versucht, ein Land als modern, kreativ und innovativ darzustellen, während gleichzeitig die mit der Tourismusförderung beauftragten Stellen ein sehr stark an Traditionsbewusstsein, historischen Monumenten und überkommenen Klischees orientiertes Bild verbreiten.

Die am langfristigen ausgerichtete Dimension der Public Diplomacy ist der **Beziehungsaufbau** mit Schlüsselfiguren der Zivilgesellschaft anderer Staaten (dies sind vor allem aktuelle und zukünftige Entscheidungsträger sowie Opinion-Leaders, wie z. B. Journalisten, Wissenschaftler, Dozenten). Dieser Prozess ist darauf ausgerichtet, innerhalb von Jahren oder Jahrzehnten Früchte zu tragen und soll vor allem zum gegenseitigen Verständnis und Aufbau von Vertrauen dienen. Als gängigste Mittel des Beziehungsaufbaus nennen Leonard et al. (2002) Stipendien und Austauschprogramme sowie Konferenzen und Studienreisen⁴.

Die drei hier von Leonard et al. (2002) identifizierten Dimensionen der Public Diplomacy werden auch von Joseph Nye übernommen. Er bezeichnet sie als die „tägliche Kommunikation“, die „strategische Kommunikation“ und den „Aufbau von Multiplikatoren-Netzwerken“ (Nye, 2004).

2.1.3 Public Diplomacy und Public Relations

Ist Public Diplomacy eine spezialisierte Form der Public Relations (PR) und können die in der modernen Öffentlichkeitsarbeit verwendeten Instrumente auch für die Public Diplomacy eingesetzt werden? Die Ansicht, wonach Public Diplomacy eigentlich genau wie PR auf das Management der Kommunikation zwischen einer Organisation und der Öffentlichkeit ausgerichtet sei, setzt sich zunehmend durch. So argumentieren Signitzer und Coombs in ihrem einflussreichen Artikel „*Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences*“ bereits 1992, dass es starke konzeptuelle Überschneidungen zwischen den Disziplinen Public Diplomacy und Public Relations gibt und heben die Ähnlichkeit der verwendeten Instrumente und der angestrebten Ziele hervor.

Gilboa (2008) begründet die zunehmende Bedeutung der Public Relations für die Public Diplomacy mit revolutionären Entwicklungen in den Bereichen Kommunikationstechnologien, Politik und Internationalen Beziehungen in den letzten beiden Jahrzehnten. So habe vor allem

⁴ Als eines der erfolgreichsten Massnahmen im Sinne des Beziehungsaufbaus erwähnen Leonard et al. (2002) das Fulbright-Stipendium. Dabei handelt es sich um ein von den USA organisiertes und finanziertes Austauschprogramm für Akademiker. Das Ziel des Programms ist ausdrücklich nicht nur die Förderung der Wissenschaft, sondern auch des kulturellen Austauschs und des gegenseitigen Verständnisses. Das Fulbright-Stipendium ist eines der prestigeträchtigsten Austausch-Programme weltweit. Mehrere Dutzend Fulbright-Teilnehmer erhielten später Nobelpreise.

das Internet aber auch das Aufkommen global tätiger Nachrichtensendern wie *CNN International*, *BBC World* und *Al-Jazeera* erstmals dazu geführt, dass auch Staaten, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und auch Individuen gleichermaßen Zugang zu Informationen über die Vorgänge überall auf der Welt haben können und diese wenigstens zum Teil auch selbst gestalten können. Im Bereich Politik ist es vor allem die Wandlung vieler vorher autoritär regierter Staaten in Osteuropa, aber auch in Südamerika und Asien zu Demokratien, die weltweit viel mehr Menschen an (ausßen)-politischen Entscheidungsprozessen teilhaben lässt als noch in den 1980er Jahren. Die Revolution in den Internationalen Beziehungen habe vor allem die Ziele und Mittel der Aussenpolitik der Staaten transformiert. So sei es heute viel wichtiger als noch vor ein paar Jahren, in der Welt über einen über einen guten Ruf und ein positives Image zu verfügen als über möglichst viel Land und Rohstoffe.

Ausgehend von diesen Überlegungen und unter der Betrachtung der fünf Faktoren Akteure, Initiatoren, Zielstaaten, Medientyp und Technologie unterscheidet Gilboa (2008) drei Modelle der Public Diplomacy: Das *Basic Model*, das *Nonstate Transnational Model* und das *Domestic-PR Model*.

Das Basis-Modell ist das historisch älteste und wird wegen seiner Hochphase während der Konfrontation zwischen den USA und der UdSSR auch als das „Cold-War-Model“ der Public Diplomacy bezeichnet. Die beiden mit Atomwaffen hochgerüsteten Supermächte wussten, dass der Einsatz ihrer Arsenale zur gegenseitigen Vernichtung führen würde. So verlagerte sie die Schlachten auf das Feld der öffentlichen Meinung, wo sie gegenseitig versuchten die jeweils andere Seite von den Vorzügen des eigenen Systems zu überzeugen und auf diese Art ihren Einfluss und ihre Macht zu vergrößern. Dabei waren nicht nur die jeweilige Gegenseite Ziel dieser Public Diplomacy-Anstrengungen. Auch die unabhängigen Staaten in der eigenen Einflussphäre mussten immer wieder die Vorteile der Zugehörigkeit zum „freien Westen bzw. zum „Paradies der arbeitenden Bevölkerung“ aufgezeigt werden. Das bevorzugte Mittel waren dabei eigene, d.h. staatlich betriebene Radio- und später auch TV-Sender (z.B. der von der USIA betriebene und zeitweise sehr populäre *Rundfunk im amerikanischen Sektor (RIAS)* in West-Berlin mit seinem breitem Angebot an Informations- und Unterhaltungssendungen). Das Basic Modell zeichnet sich somit vor allem durch den Einsatz von staatlich direkt kontrollierten Massenkommunikationsmitteln aus. Als Zielländer kommen dabei vor allem autoritär regierten Staaten in Frage. Laut Gilboa (2008) wenden die USA dieses Modell derzeit noch gegenüber Kuba und dem Iran an.

Das Nonstate-Transnational-Modell bezieht auch die zunehmend auf der internationalen Bühne auftauchenden nicht-staatlichen Akteure ein, die transnationale, also grenzüberschreitende zwischengesellschaftliche Interaktionen betrieben. Das sind häufig Nichtregierungsorganisationen sowie andere Interessengruppen mit unterschiedlichem Organisationsgrad aber auch Individuen. Diese Akteure versuchen aus Mangel an eigenen Kommunikationsmitteln in der Regel die etablierten Medien für sich zu instrumentalisieren um so ihre Botschaften zu verbreiten und die Unterstützung ihrer global verteilten Publika zu erzielen. Als Zielländer kommen dabei vor allem Demokratien in Frage, die ihren Bürgern den freien Zugang zu Medien

gewähren. Als Beispiel für Aktionen, die im Rahmen des theoretischen Konzepts des Nonstate-Transnational-Modells zu interpretieren wäre, nennt Ostrowski (2010) die Veröffentlichung von Video-Botschaften durch die Terrororganisation Al-Qaida via Al-Jazeera. Aber auch die Aktionen der Femen-Aktivistinnen, die durch die publikumswirksame Entblössung ihres Körpers internationale Medienaufmerksamkeit für ihre Anliegen generieren, dürften unter dieses Modell zu subsummieren sein. Ebenso wie die Performances der russischen Regimekritikerinnen der Band Pussy Riot, die zumindest zu Beginn vor allem viral via das Internet verbreitet wurden.

Das gemäss Gilboa (2008) heutzutage wichtigste und am weitesten verbreitete Modell ist das Domestic-PR-Modell. In diesem Modell sind es wie im Basic-Modell ausschliesslich Staaten, die als Initiatoren der Public Diplomacy-Aktivitäten auftreten. Anders als während des Kalten Krieges tun sie dies aber nicht mit direkt selbst kontrollierten und betriebenen Kommunikationsmitteln sondern beauftragen PR-Agenturen und Lobbyisten aus den jeweiligen Zielstaaten. Dabei wird angenommen, dass eine einheimische Kommunikationsagentur die lokalen Gegebenheiten wie den politischen und kulturellen Kontext am besten kennt und durch ihre Kontakte zu den lokalen Medien und Politik auch am effizientesten die notwendigen Kommunikationsaktionen planen und durchführen kann. Zudem dürfte durch die Verschleierung der Tatsache, dass hinter den Aktivitäten die Interessen eines fremden Staates stehen, die Kampagne mehr Akzeptanz haben und somit mehr Wirkung erzielen. Auch das Domestic-PR Modell ist vor allem auf den Einsatz in demokratischen Staaten zugeschnitten.

2.2 Nationenimages und ihre Gestaltung

2.2.1 Das Nationenimage

Die meisten Menschen, die von einem bestimmten Land hören, verbinden in ihrem Kopf unwillkürlich gewisse Bilder mit diesem Land. Diese Bilder können sich von Mensch zu Mensch zwar stark unterscheiden und hängen vor allem mit der Breite des Wissens und den persönlichen Erfahrungen mit dem jeweiligen Land zusammen. Trotzdem existieren von vielen Ländern gewisse von den meisten Menschen geteilte Bilder dieser Länder. So denken wohl sehr viele Menschen bei Japan an Sushi, Höflichkeit und Elektronikgeräte, bei Deutschland an Bier, Tüchtigkeit und Autos und bei der Schweiz an Käse, Pünktlichkeit und Uhren und aktivieren damit das jeweilige Landes- oder Nationenimage.

Unter Image versteht man vereinfacht ausgedrückt das „Bild“ welches sich eine Person von einem Objekt macht und dass andere Personen ähnliche Bilder von diesem Objekt haben. Merten (2013) definiert den häufig in den Bereichen Marketing und Öffentlichkeitsarbeit gebrauchten Begriff des Images als eine kollektive Vorstellung von einem Objekt (Person, Organisation, Ereignis, Idee, etc.), die aus vielen wertenden Einzelinformationen (Facetten) zusammengesetzt sein kann [...]. Ein Image betont gewisse Einzelheiten und vernachlässigt andere, so dass es häufig stark vereinfacht und gerade dadurch besonders griffig und einprä-

sam ist. Je nach Zusammenhang und Forschungsdisziplin werden zur Bezeichnung desselben Sachverhaltes auch die Begriffe „Stereotyp“, „Klischee“, „Vorurteil“ verwendet (Arend, Lamprecht & Stamm, 1999).

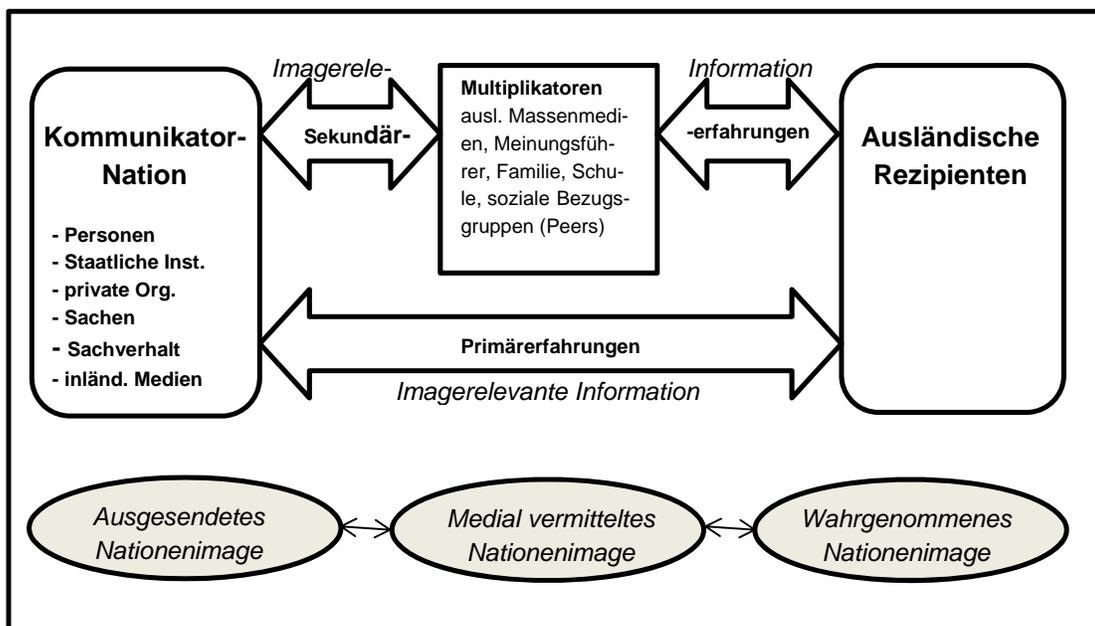
Ein Nationenimage widerspiegelt also die die subjektive Vorstellung bestimmter Personengruppen von den wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Eigenheiten eines Landes (Pasquier, Weiss Richard & Yersin, 2009). Diese Ländervorstellungen können mehrdimensional sein und umfassen beispielsweise die Eigenarten der Menschen und Produkte aus diesem Land aber auch topographische und klimatische Charakteristika sowie politische Ereignisse und die Geschichte des Landes. Nationenimages beinhalten dabei häufig im Grunde genommen richtige Informationen über ein Land, diese sind aber oft sehr stark vereinfacht, wenig differenziert und häufig auch nicht mehr aktuell. Dies kann zu einem gegenüber den objektiven Tatsachen verzerrten Bild des Landes führen. So stimmt es zwar, dass Höflichkeit in Japan sehr wichtig ist, im Alltag kann es aber auch in Japan sehr ruppig zu und her gehen.

2.2.2 Die Entstehung von Nationenimages

Die Entstehung von Nationenimages wird meist mit den sozialpsychologischen Vorgängen der Vorurteils- und Stereotypenbildung erklärt (Horisberger, 2002). Dabei wird die Stereotypenbildung als Strategie des Menschen zur Bewältigung der allzu komplexen Umwelt begriffen. Der Mensch wird fortwährend mit einer Flut an Informationen überschwemmt, die er gar nicht verarbeiten kann. Die Bildung von Stereotypen hilft ihm dabei, die komplexe Welt in überschaubare, schemenhafte und dadurch bewältigbare Bilder zu ordnen und damit zu begreifen (z. B. Jonas, Stroebe & Hewstone, 2007). Wie alle Stereotypen gelten Nationenimages dabei als sehr stabil und ziemlich resistent gegenüber Modifikationsversuchen (Weiss Richard, 2003). Dies lässt sich laut Weiss Richard (2003) vor allem mit deren Entstehung erklären. Nationenimages werden wie alle Stereotypen vor allem sozial vermittelt gelernt, d.h. vor allem über indirekte Erfahrungen mit Erzählungen und Berichten über das jeweilige Land. Die Medien (inkl. Kinderbücher und Filme) spielen dabei eine wichtige Rolle indem sie die in der Gesellschaft verankerten Stereotype gerne aufnehmen und weiterbreiten und so auch immer wieder bestätigen. Meist sind es erst direkte Kontakte mit dem Land durch eine Reise oder Bekanntschaft mit Personen aus diesem Land, die zu einer differenzierteren Wahrnehmung führen und damit zu einer Änderung des Bildes das sich eine Person über ein Land macht. Dennoch lassen sich Nationenimages laut Pasquier et al. (2009) verändern. Dazu braucht es aber bedeutende, intensive und dauerhafte reale Veränderungen im Land, die dann auch noch die entsprechende Resonanz in den relevanten Massenmedien erhalten. Dies gilt insbesondere für bedeutende Nationen, welche über ein stark ausgeprägtes Image verfügen. Nationenimages von weit entfernten, wenig bekannten Ländern lassen sich hingegen einfacher ändern.

Neben dieser stark rezipientenfokuzierten, auf den sozialpsychologischen Konzepten der Vorurteils- und Stereotypenbildung basierenden Erklärungsansätzen, existieren auch stärker kommunikationswissenschaftlich geprägte Modelle zur Entstehung von Nationenimages. Diese Modelle berücksichtigen neben den Wahrnehmungsprozessen bei den Rezipienten auch die Quellen und Übermittlungsformen imagerelevanter Informationen. Ein solches von Horisberger (2002) vorgeschlagenes Modell soll hier im Folgenden wiedergegeben werden. Es versteht die Entstehung von Nationenimages vornehmlich als Kommunikationsprozess und gesteht dem Absender somit etwas mehr Einfluss auf die Entstehung und Modifikation des Nationenimages zu, was aus der Perspektive der Public Diplomacy bzw. der Landeskommunikation interessant ist.

Abb. 1: Das Nationenimage-Bildungs-Modell nach Horisberger (2002)



Das Nationenimage-Bildungs-Modell von Horisberger (2002) betrachtet fünf bei der Entstehung und Anpassung von Nationenimages bestimmende Faktoren und stellt diese in einen den Kommunikationsprozess modellierenden Zusammenhang:

1. Kommunikator-Nation: Aus unzähligen heterogenen Quellen sendet die Kommunikator-Nation gewollt und ungewollt eine Vielfalt von imagerelevanten Informationen ins Ausland. Die Gesamtheit diese Informationen bilden das *ausgesendete Nationenimage*. Die Kommunikationsquellen umfassen folgende Kategorien:

- **Personen** (Politiker, Unternehmer, Künstler, Sportler, Menschen auf der Strasse, Touristen im Ausland etc.)
- **Staatliche Institutionen** (Regierung, Parlament, Justiz, Behörden, Verwaltung)
- **Private Organisationen** (Unternehmen, Verbände, Vereinigungen, Parteien)

- **Sachen** (Produkte, Landschaften, Gebäude)
- **Sachverhalte** (politische Ereignisse, gesellschaftliche und kulturelle Besonderheiten, Werte, Naturereignisse)
- **Medien der Kommunikator- Nation**

Keine Erwähnung finden bei Horisberger die *Medien der Kommunikator-Nation*. Diese sollten als Kommunikatoren des ausgesendeten Nationenimage im Modell unbedingt ergänzt werden. Erfahrungsgemäss gehören sie zu den im Ausland am stärksten wahrgenommenen Quellen. Auch Leonard et al. (2002) betonen, dass beim Nachrichtenmanagement immer an alle Rezipientengruppen im In- und Ausland gedacht werden muss (vgl. Kapitel 2.1.2.) und das Botschaften, die sich eigentlich an ein inländisches Publikum richten auch im Ausland wahrgenommen werden.

2. Ausländische Rezipienten: Die Rezipienten in diesem Kommunikationsmodell sind die Menschen im Ausland. Diese sind einem ständigen Strom von imagerelevanten Informationen ausgesetzt, den sie durch starke Selektion und Vereinfachung bewältigen. Aus den so wahrgenommenen imagerelevanten Informationen konstruieren sich die Rezipienten nach kognitions- und sozialpsychologischen Prozessen ein subjektives Bild der Kommunikator-Nation, das *wahrgenommene Nationenimage*.

3. Imagerelevante Informationen: Jede von der Kommunikator-Nation ausgesendete Information kann grundsätzlich Auswirkungen auf das Image haben. Ob bestimmte Informationen imagerelevant sind, wird von den Multiplikatoren und Rezipienten bestimmt. Imagerelevante Informationen können grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten ausgetauscht werden: Als Primärerfahrung (via direkter Kommunikation) oder als indirekte Sekundärerfahrung.

4. Sekundärerfahrungen: Die imagerelevanten Informationen werden indirekt via Multiplikatoren zwischen der Kommunikator-Nation und den Rezipienten vermittelt. Als Multiplikatoren wirken neben Medien auch Meinungsführer, die Schule und Mitglieder wichtiger Bezugsgruppen wie die Familie, Arbeitskollegen oder Freundeskreise. Die ausländischen Massenmedien werden aber rein schon durch die Menge der durch sie transportierten Informationen auch von Horisberger als die wichtigsten Vermittler von Nationenimages betrachtet. Folglich stehen die *medial vermittelten Nationenimages* hier im Vordergrund und die Prozesse, die bei der Nachrichtenselektion und –präsentation in den Massenmedien eine Rolle spielen sind wichtige intervenierende Variablen bei der Bildung von Nationenimages. Sekundärerfahrungen sind gemäss Horisberger die vorherrschende Form der Nationenimage-Bildung.

5. Primärerfahrungen: Entstehen durch den persönlichen Kontakt des Rezipienten mit der Kommunikator-Nation. Die ausgesendeten Informationen zum Nationenimage werden direkt vom Rezipienten aufgenommen und verarbeitet. Gemäss Horisberger ist die Bedeutung von solchen Primärerfahrungen umstritten. So wird argumentiert, dass obwohl die durch Sekundärerfahrungen erhaltenen imagerelevanten Informationen quantitativ viel stärker ins Gewicht fallen, seien Primärerfahrungen viel prägender und nachhaltiger als Sekundärerfahrung. So

postuliert auch die sozialpsychologische “Kontakthypothese“, dass durch den direkten Kontakt zwischen Angehöriger verschiedener Gruppen (hier Nationen) Vorurteile und Stereotypen abgebaut werden. Empirische Untersuchungen haben aber oft bewiesen, dass die Kontakthypothese nur unter bestimmten Bedingungen aufrecht erhalten werden kann. Je nach Situation können Primärerfahrungen auch umgekehrt wirken (z.B. Forsyth, 2009).

Folgt man dem Nationenimage-Bildungs-Modell nach Horisberger (2002) entstehen Nationenimages aufgrund eines komplexen internationalen Kommunikationsprozesses an dessen Anfang das von der Kommunikator-Nation *ausgesendete Nationenimage* steht und an dessen Ende das *wahrgenommene Nationenimage* beim Rezipienten. Dazwischen stehen verschiedene, durch die Gesetzmässigkeiten der medialen Informationsverbreitung und der menschlichen Informationsverarbeitung bedingte Selektions-, Vereinfachungs- und Verzerrungsschritte, so dass die am Anfang ausgesendeten komplexen und differenzierte Informationen am Ende zu einem pauschalisierenden und plakativen Nationenimage reduziert werden.

2.2.3 Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung von Nationenimages

Der im Modell von Horisberger beschriebene Prozess der Entstehung eines Nationenimages verläuft ohne Steuerung von Aussen. Sowohl das ausgesendete, das medial vermittelte und das wahrgenommene Nationenimage bilden sich automatisch und von selbst. Das bedeutet, dass jedes Land ein Image besitzt, ob gewollt oder nicht. Das heisst aber nicht, dass der Entstehungsprozess gänzlich ohne Einflussmöglichkeiten verläuft. In allen drei Phasen ergeben sich laut Horisberger (2002) Gestaltungsmöglichkeiten, denen aber zugleich auch enge Grenzen gesetzt sind. Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Möglichkeiten der Gestaltung von Nationenimages im Nationenimage-Bildungs-Modell nach Horisberger (2002).

Abb. 2: Grenzen und Möglichkeiten der Gestaltung von Nationenimages (Horisberger, 2002)

	Ausgesendetes Nationenimage	Medial vermitteltes Nationenimage	Wahrgenommenes Nationenimage
Gestaltungsmöglichkeiten	Koordination möglichst vieler Kommunikatoren mittels Gestaltung einer gemeinsamen Imagestrategie	Bestimmung von ausländischen Zielmedien und Platzierung von mediengerecht aufbereiteten Botschaften durch adäquate PR	Anpassung der Kommunikationsmassnahmen an die Zielgruppen
Gestaltungsgrenzen	Nur geringer Teil der Kommunikatoren und der ausgesendeten imagerlevanten Informationen ist beeinflussbar	Konstruktion der Medienrealität bestimmt durch autonome journalistische Nachrichtenselektion.	Individual- und sozialpsychologisch bestimmte Informationsverarbeitungsprozesse reizüberfluteter ausländischer Rezipienten

Gestaltungsmöglichkeiten für das *ausgesendete Nationenimage* ergeben sich gemäss Horisberger, wenn sich möglichst viele staatliche und private Kommunikatoren auf eine gemein-

same Image-Strategie und deren Umsetzung einigen können. Allerdings kann auch so nur ein kleiner Teil der ausgesendeten imagerlevanten Informationen gesteuert und damit gestaltet werden. Den weitaus grössten Anteil an imagerlevanten Informationen wird nicht von staatlichen Imagepflegern ausgesendet sondern von nicht kontrollierbaren privaten oder auch staatlichen Kommunikatoren. Eine Einflussnahme des Heimatstaates auf die Art des Auftretens eines Unternehmens im Ausland oder das Verhalten eines Touristen ist jedenfalls in einer offenen, demokratischen Gesellschaft undenkbar.

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten auf das ausgesendete Nationen-Image Einfluss zu nehmen und der dominanten Rolle der Massenmedien bei der Nationenimage-Bildung, sieht Horisberger beim *medial vermittelten Nationenimage* einen wichtigen Ansatzpunkt für eine Einflussnahme durch klassische Public-Relations-Massnahmen. Um aber überhaupt eine Chance zu haben, Einfluss auf die weltweit in den Medien vermittelten Nationenimages zu haben sollten die vorhandenen Mittel auf eine eingeschränkte Zahl von wohldefinierten Zielländern und Zielmedien fokussiert werden. Danach sollte bei der Gestaltung der zu platzierenden imagerlevanten Informationen auf die Faktoren Rücksicht genommen werden, die die Journalisten bei der Entscheidung anwenden, ob sie eine „Geschichte“ in ihrem Medium bringen oder nicht (sog. Nachrichtenselektionsfaktoren). Dies können persönliche Vorlieben der verantwortlichen Journalisten sein, aber auch organisatorische (z.B. Zeitpunkt) und technische Faktoren, z.B. ob sich eine Information zur Präsentation im Fernsehen eignet. Auch der Nachrichtenwert der zu platzierenden Botschaft muss unbedingt beachtet werden. Eine Information, die von den Journalisten als zu wenig berichtenswert erachtet wird, wird niemals massenmedial verbreitet werden und so auch nie Teil des medial vermittelten Nationenimages. Um zumindest eine gewissen Resonanz zu erhalten sollten die zu platzierenden Botschaften mediengerecht aufbereitet sein. Horisberger (2002) betont auch die Notwendigkeit, solche Medienarbeit müsse lokal in den Zielländern geschehen. Wenn sich der Bundesrat in seinen Communiqués im Prinzip lediglich an die Bundeshauspresse richtet, ist die Wahrscheinlichkeit klein, dass die Botschaft bei den eigentlichen Zielmedien im Ausland ankommt und von diesen aufgenommen wird⁵. Aber auch so sind der Gestaltung des medial vermittelten Nationenimages enge Grenzen gesetzt, denn es kann immer nur ein kleiner Teil der Medieninhalte beeinflusst werden. Zudem bleibt die Nachrichtenselektion und –präsentation letztlich immer in der autonomen Kompetenz der Medien. Diese tendieren beispielsweise dazu, zu vereinfachen, so dass die Darstellung komplexer Sachverhalte oft nicht geschieht und dadurch ein einseitig negatives Bild entstehen kann. Gefördert wird dies auch, dadurch das Medien lieber über negative Botschaften und Konflikte berichten, da dies mehr Aufmerksamkeit des Publikums generiert.

Das *wahrgenommene Nationenimage* schliesslich lässt sich ansatzweise gestalten, wenn die Kommunikationsmassnahmen den Verarbeitungsmöglichkeiten und -motivation der Empfän-

⁵ Dies hat vor allem damit zu tun, dass es in Bern kaum ausländische Korrespondenten gibt. Informationen des Bundesrates werden so meist über Agenturmeldungen ins Ausland transportiert und werden so oft nicht oder verzerrt in den ausländischen Medien übernommen. Die meisten Korrespondenten in der Schweiz sind in Genf bei der UNO akkreditiert und decken die Berichterstattung über die Schweiz nur im Nebenamt ab.

ger angepasst werden. Dies ist aber nur sehr bedingt möglich, denn die Rezipienten im Ausland dürften aufgrund der ständig auf sie einströmenden Informationen und der meist geringen Relevanz der Anliegen der Kommunikator-Nation sowieso nur in sehr kleinem Masse bereit sein, überhaupt ihre Aufmerksamkeit auf diese Kommunikationsmassnahmen zu richten.

2.3 Nation Branding

Nation Branding basiert auf der Idee, einem Land ähnlich wie einem Produkt mit den Mitteln des strategischen Marketings eine unverwechselbare Markenidentität zu geben und so die Wahrnehmung des Landes qualitativ und quantitativ gezielt zu verbessern. Das Hauptziel der Nation-Branding-Aktivitäten ist dabei primär die Stärkung der Exportwirtschaft, die Förderung des Tourismus sowie vermehrt ausländische Direktinvestitionen anzulocken. Wie bei der Public Diplomacy soll aber auch generell Vertrauen aufgebaut und Sympathien gefördert werden (Pasquier et al., 2009).

Die Notwendigkeit die eigene Nation als unverwechselbare Marken zu definieren, wird vor allem mit der fortschreitenden Globalisierung und dem dadurch härter werdenden internationalen Konkurrenzkampf begründet (Ham, 2002). Viele Staaten sehen sich gezwungen auf diesem globalen Marktplatz als unverwechselbare Marke zu positionieren und ihre Einzigartigkeit und Vorteile als Herkunftsort von Waren, Standort für Unternehmen oder als Reiseziel wahrnehmbar zu kommunizieren. Nur so können sie sich das Interesse und die Gunst von Konsumenten, Investoren und Touristen sichern (Pasquier et al., 2009). Der „Nation Brand“ werde in dieser Situation für diejenigen, die eine Entscheidung treffen müssen zum wichtigen komplexitätsreduzierend Faktor, also einer wichtigen Abkürzung auf dem langen Weg zu einem informierten Kaufentscheid (Anholt, 2010).

Es ist jedoch umstritten, ob man wie im Konzept des Nation Brandings vorgesehen, die für das Management von Produktmarken entwickelten Methoden wirklich direkt für die Gestaltung eines Nationenimages übernehmen kann. So weisen unter anderen Pasquier et al. (2009) darauf hin, dass sich Ländermarken in einigen wichtigen Punkten von Produktmarken unterscheiden: So sind Ländermarken komplexer und in viel mehr Facetten aufgeteilt als einzelne Produktenmarkte und auch die Zielgruppen sind im Gegensatz zu denen von Produkten kaum definierbar. Zudem sind Nationenimages sehr resistent gegenüber Veränderungen und damit viel robuster und als einzelne Produktmarken und dadurch nur unter viel grösserem finanziellem und zeitlichem Aufwand modifizierbar. Der wichtigste Unterschied betrifft aber die stark eingeschränkte Kontrollierbarkeit von Ländermarken. Während der Besitzer einer Produktmarke das uneingeschränkte Recht und die Möglichkeiten besitzt, über die Gestaltung des Produktes und dessen Darstellung zu entscheiden und damit die Marke zu prägen, gibt es bei Ländermarken keinen klaren Besitzer und nur sehr begrenzte Steuerungsmöglichkeiten. So bringt schon das Produkt „Land“ viele unabänderliche Eigenschaften mit die sich unweigerlich auf das Image niederschlagen (wie zum Beispiel die Geografie und das Klima). Dazu

kommen eine Vielzahl von unbeeinflussbaren imagerlevanten Ereignissen wie politische Entscheidungen und wirtschaftlichen Entwicklungen sowie das Verhalten von Unternehmen, Organisationen und Personen.

Selbst Simon Anholt der den Begriff des Nation Brands ursprünglich geprägt hatte, weist darauf hin, das es praktisch unmöglich sei, die Markenwahrnehmung eines Landes bzw. das Nationenimage nur mit den Mitteln des Marketings zu gestalten (Anholt, 2010). Eine Verbesserung des Images sei nicht rein durch kommunikative Anstrengungen sondern nur durch reale, substantielle inhaltliche Verbesserungen der Politik, Produkte und Dienstleistungen in Verbindung mit geschickter Kommunikation möglich. Immer wieder betont Anholt, dass ein guter Ruf nicht konstruiert werden könne, sondern verdient werden muss. Den um das nationale Image besorgten Regierungen gibt Anholt (2008, 2010) drei Empfehlungen:

1. Das eigene Image genau zu kennen und mit wissenschaftlichen Mitteln zu erforschen und seine allfällige Entwicklung zu beobachten.
2. Sich gemeinsam mit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft eine nationale Image-Strategie einigen, die auf den ehrlich ermittelten, realen Gegebenheiten der Nation definiert, welche Identität man sich geben kann und welches Bild man nach Aussen abgeben möchte.
3. Die Gesellschaft und die Wirtschaft dabei zu unterstützen, innovative Produkte, Dienstleistungen und Politiken in Sektoren zu entwickeln, die besonders stark im Aufmerksamkeitsfokus der Welt stehen. So kann man beweisen, dass man den in der Images-Strategie angepeilten guten Ruf verdient hat.

2.4 Zwischenbilanz

Als Public Diplomacy bezeichnet man die Bemühungen von Regierungen, mit den Instrumenten der Public Relations auf ausländische Öffentlichkeiten derart einzuwirken, dass man die eigene Soft Power stärken kann und so Einfluss auf die Politik des Zielstaates nehmen kann. Dabei kann man als kurzfristige Massnahmen mit Medienmitteilungen und Statements auf aktuelle Ereignisse reagieren, oder mit strategischen Kommunikationsmassnahmen versuchen, mittelfristig die eigene Wahrnehmung im Zielland in seinem Sinne zu beeinflussen. Als sehr langfristig angelegte Massnahmen bieten sich zudem der Aufbau und die Pflege von Beziehungen zu wichtigen Personen des Ziellandes an.

Unter Nationen- oder Landesimage versteht man das kollektiv geteilte Bild, dass sich die Menschen von den wirtschaftlichen, politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Eigenheiten eines Landes machen. Dieses Bild ist oft sehr vereinfacht und bildet die Realität nur verzerrt ab. Nationenimages sind sehr stabil und können nur sehr bedingt mit Imagepflege beeinflusst werden. Am ehesten kann man das Nationenimage gestalten, wenn sich alle implizit und explizit involvierten Kommunikatoren auf eine einheitliche Strategie einigen können so-

wie durch die Platzierung von mediengerecht aufbereiteten Botschaften in den ausländischen Zielmedien.

Unter Nation Branding versteht man den Versuch, mit den Konzepten und Mitteln des Marketings dem Land eine unverwechselbare Markenidentität zu geben und so die Wahrnehmung des Landes zu verbessern. Ob dies gelingen kann, ist allerdings umstritten. Im Unterschied zu einer Produktmarke ist ein Nation Brand nicht Eigentum eines einzelnen Akteurs und daher kaum steuerbar.

3 Die Schweizer Landeskommunikation

„Der Bund fördert die Vermittlung allgemeiner Kenntnisse über die Schweiz, die Schaffung von Sympathien für die Schweiz sowie die Darstellung der schweizerischen Vielfalt und Attraktivität.“ So lautet der grundlegende gesetzliche Auftrag der Schweizer Landeskommunikation, festgehalten im Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (SR 194.1). Zuständig für die Ausführung dieses Auftrags ist *Präsenz Schweiz* im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). Selbstverständlich betreiben auch alle Botschaften und Konsulate des Schweizerischen Vertretungsnetzes Landeskommunikation. Sie werden dabei von *Präsenz Schweiz* unterstützt.

Daneben existieren aber auch noch andere staatliche oder staatlich unterstützte Akteure, die in ihren spezifischen Bereichen Landeskommunikation betreiben: So macht beispielsweise das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBFI) mit seinem *Swissnex*-Netzwerk Promotion für den Forschungs- und Bildungsstandort Schweiz, *Pro Helvetia* fördert die Verbreitung von Schweizer Kultur im Ausland, *Schweiz Tourismus* bemüht sich um die Darstellung der Schweiz als attraktive Tourismusdestination und *Switzerland Global Enterprise* (S-GE) kümmert sich um die nationale Standortförderung und Exportförderung. Auch auf kantonaler und regionaler Ebene existieren Organisationen, die sich um ein gutes Bild ihrer Regionen bemühen, um Investitionen und Besucher anzulocken (z.B. *Greater Zurich Area AG*).

Das vorliegende Kapitel fokussiert sich auf die Aktivitäten von *Präsenz Schweiz* als der zentralen Drehscheibe der Landeskommunikation.

3.1 Geschichte

Die Notwendigkeit einer nationalen Imagepflege wurde erstmals in den 1970er Jahren erkannt (*Präsenz Schweiz*, 2012b). Im Zusammenhang mit der Schwarzenbach-Initiative, die sich für eine rigorose Beschränkung des Ausländeranteils in der Schweiz einsetzte, wurde erstmals eine Beeinträchtigung des bis anhin praktisch makellosen Images der Schweiz im Ausland registriert. Insbesondere in Italien und Spanien, der Herkunftsländer vieler damaliger Migranten, geriet die Schweiz zunehmend ins schiefe Licht. Als Konsequenz wurde 1976 die *Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO)* gegründet. Ihr gehörten verschiedene, am Aussenauftritt der Schweiz interessierte staatliche, halbstaatliche und private Organisationen an (u.a. EDA, *Pro Helvetia*, OSEC, *Schweiz Tourismus*, SRG, Nationalfonds, Vorort, Bankiervereinigung). Die Hauptaufgabe war die Koordination der Aktivitäten ihrer Mitglieder. Das Kommissionssekretariat war administrativ dem EDA angegliedert und beschäftigte zwischen 2 und 5 Mitarbeitende, das Budget betrug maximal 2.4 Millionen Franken. Mit diesen eher bescheidenen Mitteln konnte die KOKO jedoch nie entscheidende Impulse für die Imagepflege der Schweiz geben.

Der Weckruf erfolgte in den 1990er Jahren. Im Zuge der Kontroverse um die nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz kam es im Ausland zu einem immensen negativen Medienecho, vor allem in den USA, Grossbritannien und Israel. Das Image der Schweiz in diesen Ländern war ernsthaft gefährdet und es mussten Massnahmen zu seiner Stabilisierung ergriffen werden. Im Nachhinein kam man dann auch zur Einsicht, dass man es verpasste hatte, die sich abzeichnende Krise rechtzeitig zu antizipieren und dass man die kommunikative Dimension massiv unterschätzt hatte (Trachsler, 2012).

Um in Zukunft besser gewappnet zu sein, beschloss man die nationale Imagepflege zu professionalisieren und gründete 2001 Präsenz Schweiz. Dabei wurde aber die Struktur der KOKO noch mehrheitlich übernommen und Präsenz Schweiz als dezentrale Verwaltungseinheit geführt, die einer aussenparlamentarischen Kommission Rechenschaft ablegen musste. Die Kommission bestand wie schon bei der KOKO aus einer Vielzahl von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Organisationen, die sich jede auf ihre Art mit dem Aussenauftritt der Schweiz beschäftigte. Die folgenden Jahre waren von Diskussionen um die strategische Ausrichtung und mehreren Versuchen, Präsenz Schweiz wieder abzuschaffen, geprägt. Schliesslich wurde die Kommission aufgelöst und Präsenz Schweiz 2009 vollständig in das Generalsekretariat des EDA integriert und 2012 mit dem Zentrum für Kulturaussenpolitik fusioniert.

3.2 Auftrag und Strategie

Der Auftrag der Landeskommunikation wird in der Verordnung über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland präzisiert (SR 194.11). Die Landeskommunikation soll demnach die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen und dabei die politischen Anliegen und Positionen der Schweiz gegenüber einem ausländischen Zielpublikum erklären sowie ein Beziehungsnetz zu Entscheidungsträgern und Meinungsführern im Ausland aufbauen und pflegen.

Zu den zentralen, in der Landeskommunikationsverordnung definierten Aufträgen gehört auch die Beobachtung der Wahrnehmung der Schweiz im Ausland und die Analyse der entsprechenden Informationen auf ihr Potenzial zur Beeinflussung des Ansehens der Schweiz. Wird eine ernsthafte Bedrohung des Ansehens oder eine Imagekrise festgestellt, soll zuhanden des Bundesrates ein Kommunikationskonzept zur Abwendung der Krise erarbeitet werden. Mit der klaren Anweisung, reputationsbedrohenden Dynamiken rechtzeitig zu identifizieren und geeignete kommunikative Massnahmen zum Schutz des Ansehens der Schweiz vorzuschlagen, hat man die Lehren aus der Imagekrise der 1990er Jahre gezogen.

Zu den weiteren Aufträgen gehören: Die Realisierung der Auftritte der offiziellen Schweiz an internationalen Grossveranstaltungen wie Weltausstellungen und Olympischen Spielen, die Bereitstellung von Informations- und Promotionsmitteln sowie die finanzielle Unterstützung von Massnahmen, die zur Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland dienen.

Die Strategie der Schweizerischen Landeskommunikation legt für jeweils vier Jahre die Schwerpunkte der Landeskommunikation fest. Sie wird auf Antrag des EDA vom Bundesrat verabschiedet. Die für die Jahre 2012-2015 aktuelle Landeskommunikationsstrategie (Präsenz

Schweiz, 2012a) sieht vor, über sensible Themen nur bei Bedarf zu informieren, dafür aber die Stärken der Schweiz kommunikativ in den Vordergrund zu rücken. Diese Fokussierung auf die Hervorhebung der Schweizer Stärken (u.a. Bildung und Forschung, das politische System der Schweiz mit direkter Demokratie und Föderalismus) soll verhindern, dass nur auf jene Themen reagiert wird, die im Ausland normalerweise auf grosse Aufmerksamkeit und kritischer Beurteilung stossen (z.B. Finanz- und Steuerfragen, das Verhältnis der Schweiz zur EU sowie regelmässig, im Zuge von Abstimmungskämpfen in der Schweizer Öffentlichkeit debattierte, sensible gesellschaftspolitische Themen wie Ausländer- und Migrationsfragen). Die hauptsächlichen Zielgruppen der Kommunikationsaktivitäten im Ausland sind die breite Öffentlichkeit, die Meinungsführer und die Medien.

Weitere Ziele der aktuellen Strategie sind die bessere Koordination der internationalen Kommunikation auf Bundesebene sowie die verstärkte Nutzung des Potenzials privater Akteure im In- und Ausland für die Landeskommunikation.

3.3 Instrumente

Zur Ausführung der Aufträge und der in der Strategie definierten Ziele stehen Präsenz Schweiz im Jahr 2014 rund 35 Mitarbeitende mit insgesamt 2'930 Stellenprozenten sowie ein Sachkreditbudget von 9.4 Millionen Franken zur Verfügung. Nicht darin enthalten ist der Auftritt an den Olympischen Winterspielen in Sotchi und die Vorbereitungen für die Weltausstellung 2015 in Mailand wofür 2014 zusätzlich 3 Millionen Franken und 1'040 Stellenprozent zur Verfügung stehen. (Präsenz Schweiz, 2014).

Folgende Instrumente setzt Präsenz Schweiz zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein (EDA, 2014):

3.3.1 Monitoring und Analyse

Die Instrumente des Monitoring und der Analyse dienen der Früherkennung von Imagekrisen, der Identifizierung prioritärer Themen und Kanäle der Kommunikation sowie der Erarbeitung strategischer Grundlagen der Landeskommunikation. Dabei kommen vor allem Medienanalysen sowie Imagestudien zur Anwendung.

Medienmonitoring und -analysen: Mit Hilfe eines computergestützten und durch manuelle Redaktoren ergänzten Monitoringsystems beobachtet Präsenz Schweiz permanent die Leitmedien in den 20 wichtigsten aussenpolitischen Schwerpunktländern. In wöchentlichen Zusammenfassungen sowie in vertieften Quartalsanalysen wird regelmässig über die Darstellung der Schweiz in den ausländischen Medien berichtet. Dabei wird neben der inhaltlichen Analyse auf die Intensität und Tonalität der Berichterstattung in rund 50 Themenbereichen geachtet. Die beobachteten Themenbereiche decken die gesamte Berichterstattung über die Schweiz ab, vom Finanzplatz über Schweizer Innovationen bis zur Schweiz als Tourismusdestination. Bei Bedarf werden zusätzlich auch thematisch oder geographisch ausgerichtete Spezialanalysen erstellt.

Imagestudien: Um das Bild der Schweiz bei der Bevölkerung und den Meinungsführern im Ausland zu erfahren, werden regelmässig qualitative und quantitative Image- und Reputationsanalysen durchgeführt oder die Daten von kommerziell erhältlichen, international vergleichenden Imageerhebungen wie z.B. der *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index* analysiert.

3.3.2 Information und Kommunikation

Die Instrumente im Bereich Information und Kommunikation zielen darauf ab, fachspezifische Inhalte auf eine dem Thema und dem Zielpublikum angemessene Art zu vermitteln. Präsenz Schweiz unterscheidet zwischen Plattformen im Ausland, Plattformen in der Schweiz sowie Informations- und Promotionsmitteln (EDA, 2014):

Plattformen im Ausland: Im Rahmen verschiedenster Veranstaltungsformen werden in enger Zusammenarbeit mit den Schweizer Vertretungen vor Ort Projekte realisiert, in der Rahmen die als Stärken der Schweiz identifizierten Bereiche in den Vordergrund gerückt werden können.

So wurde 2013 zum Beispiel in Zusammenarbeit mit den Solarflugzeugpionieren von *Solar Impulse* die *Across America Mission* und die *Swiss Cleantech Night* in Boston organisiert. Dabei ging es vor allem darum, die Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation zu positionieren. In Europa wurde mit der Programreihe *Schweiz im Dialog* Podiumsdiskussionen zu den Themen Verkehr, Energie und Bildung veranstaltet, wo Meinungsführer aus Politik und Wirtschaft erreicht werden konnten. Die Schweiz als Heimat verschiedener Kulturen und Sprachen kam bei der Teilnahme an der *Fête de la Francophonie* in verschiedenen Ländern zum Zuge und eine reisende Fotoausstellung zeigte die Schweiz als Ort innovativer Architektur. Wichtige Plattformen für die Landeskommunikation im Ausland sind auch die Auftritte des *House of Switzerland* an Olympischen Spielen oder die Pavillons der Schweiz an Weltausstellungen.

Plattformen im Inland: Regelmässig werden ausländische Delegationen relevanter Zielgruppen (Medienschaffende, Politiker, Mitarbeiter von Politikern, sonstige Entscheidungsträger) in die Schweiz eingeladen um sie auf meist themenspezifischen Reisen für die Anliegen der Schweiz zu sensibilisieren und sie über die Gegebenheiten in der Schweiz zu informieren. Aber auch die Organisation von Anlässen, die vor allem der Beziehungspflege dienen, gehört zu den Aktivitäten von Präsenz Schweiz. Als bei der Zielgruppe sehr beliebter Anlass haben sich beispielsweise die *Winter Days* in Gstaad etabliert, bei denen sich Vertreter aus der europäischen und Schweizer Politik, Diplomatie und Verwaltung zu Gesprächen sowie gesellschaftlichen und sportlichen Anlässen treffen.

Informations- und Promotionsmittel: Präsenz Schweiz stellt eine grosse Auswahl an Informationsmitteln über die Schweiz in verschiedenen Sprachen zur Verfügung (Bsp. Broschüre "Die Schweiz in Kürze"). Dazu gehört auch der Betrieb der Internetseite *swissworld.org* mit einer Zusammenstellung landeskundlicher Informationen. Für die Abgabe durch das Ver-

treterungsnetz und bei speziellen Veranstaltungen werden auch verschiedene Promotionsmittel bereitgehalten.

3.4 Zwischenbilanz

Als Lehre aus der Krise um die nachrichtenlosen Vermögen in den 1990er Jahren wurde die Schweizerische Landeskommunikation neu organisiert und erhielt u.a. den Auftrag, künftige Krisen zu antizipieren und abzuwenden. Präsenz Schweiz betreibt dazu ein Monitoring der wichtigsten Medien in den aussenpolitischen Schwerpunktländern und beobachtet mittels Imageanalysen regelmässig das Bild der Schweiz in ausgewählten Ländern.

In der Typologie der Instrumente der Public Diplomacy von Leonard et al. (2002) betreibt Präsenz Schweiz mit der Organisation und Unterstützung von Anlässen, die der Darstellung der Stärken der Schweiz dienen vor allem strategische Kommunikation. und auch das Instrument des Beziehungsaufbaus wird der Einladung von Meinungsführenden zu Informationsreisen oder zu Networking Anlässen angewendet.

Nicht zu den Prioritäten von Präsenz Schweiz gehört hingegen das Nachrichtenmanagement, bei dem mit Statements und Medienmitteilungen kurzfristig auf aktuelle Nachrichten und Ereignisse reagiert wird. Diese Aufgabe wird autonom von den Schweizer Vertretungen vor Ort wahrgenommen, die als die primären Ansprechpartner der lokalen ausländischen Medien fungieren. Bei sich abzeichnendem Kommunikationsbedarf (z.B. im Vorfeld von Abstimmungen) können die Vertretungen von Präsenz Schweiz in Absprache mit dem Kommunikationsdienst EDA über allfällige Sprachregelungen vorinformiert werden. Präsenz Schweiz nimmt jedoch nicht selbst nicht reaktiv Einfluss auf den Verlauf der medialen Dynamik.

4 Issues Management

Immer wieder werden von verschiedenen Seiten kleinere und grössere Imagekrisen der Schweiz diagnostiziert und der Ruf laut, „etwas dagegen“ zu tun, also die Krise irgendwie zu managen⁶. Die Literatur zur Unternehmenskommunikation hält hier mit dem Konzept des *Issues Managements* ein Verfahren bereit, das sich eignen könnte, diese Forderungen zu erfüllen: *Issues Management dient dazu, reputationsfördernde bzw.- bedrohende Kommunikationseignisse rechtzeitig zu identifizieren und geeignete Massnahmen zum Schutz, zur Wahrung und zur Mehrung von Reputation zu treffen* (Eisenegger & Künstle 2014, p. 283). Das vorliegende Kapitel enthält einen Überblick über die theoretische Konzeption, die wichtigsten Begriffe und Methoden des Issues Managements sowie die Schilderung eines Fallbeispiels aus der Praxis .

4.1 Was ist Issues Management?

Die Ursprünge des Issues Managements gehen auf den amerikanischen PR-Berater Howard Chase zurück. Er beobachtete in den 1970er Jahren, einer Epoche mit vielen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüchen, dass Unternehmungen zunehmend in öffentliche Debatten und Kontroversen über ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft, der Umwelt und der Politik gerieten und das der Ruf bzw. das Image der betroffenen Unternehmungen darunter leiden konnte. Er suchte daraufhin nach Möglichkeiten für die Unternehmen, sich vor solchen Reputationsschäden und den damit verbundenen finanziellen Folgen zu schützen. Dazu entwickelte er die Grundzüge des heutigen Issues Managements, in dem er die Unternehmungen aufforderte, verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, um gesellschaftliche Veränderungen im Umfeld der Unternehmung zu antizipieren und auf die sich daraus ergebenden Erwartungen der Gesellschaft einzugehen (Lütgen, 2001).

Issues Management bezieht sich somit auf Management der Reputationsrisiken und -chancen von Organisationen. Mit Issues Management will man also verhindern, dass die Nichtbeachtung von Erwartungen des öffentlichen Umfeldes zu Reputationsschäden bei einer Organisation führt. Gelingt es zudem rechtzeitig auf die Erwartungen der Öffentlichkeit einzuwirken oder sie zu erfüllen, kann man sogar Reputationschancen wahrnehmen, d.h. sein Image sogar verbessern. Das bedingt aber, dass diese Erwartungen frühzeitig identifiziert werden können (Eisenegger & Künstle, 2014).

Dem Instrument Issues Management kommen drei Hauptfunktionen zu (Röttger, 2001):

⁶ In jüngster Vergangenheit war dies exemplarisch der Fall nach „Täschligate“ im August 2013 als die amerikanische Moderatorin Oprah Winfrey in einem Fernsehinterview berichtete, in der Schweiz Opfer einer rassistisch motivierten Diskriminierung geworden zu sein. Oder nach der Annahme der „Masseneinwanderungsinitiative“ im Februar 2014 und der folgenden Verstimmung der EU.

- **Früherkennung- und Frühwarnung:** Das Aufkommen von organisationsrelevanten Themen und Kommunikationsdynamiken (Issues) so früh wie möglich zu entdecken und Entwicklungen antizipieren.
- **Gestaltung und Steuerung von Issues:** Aktiv auf den Verlauf der öffentlichen Kommunikationsdynamik einwirken. Beispielsweise durch PR-Massnahmen.
- **Vermittlung zwischen Umfeld und Unternehmung:** Externe Issues welche die Organisation tangieren so zu übersetzen, das sie als entscheidungsrelevante Informationen in organisationspolitischen Entscheidungsprozessen verarbeitet werden können. D.h. im äussersten Fall dafür sorgen, dass die Politik und das Verhalten der Organisation angepasst wird. Dies bedingt eine enge Einbindung des Issues Managements in die organisationsrelevanten Entscheidungen, d.h. ein Mitspracherecht in der Strategischen Organisationsführung. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Strategischen Issues Management (Röttger, 2001).

Als zentrale Leistung des Issues-Managements gelten dabei die Identifikation und die Bewertung von Issues (Röttger, 2001). Was aber sind Issues? Damit diese bisher als „Themen“ und „Kommunikationsereignisse“ bezeichneten Objekte des Issues Managements sauber identifiziert und bewertet werden können, sollte Klarheit über ihr Wesensart hergestellt werden.

4.2 Was sind Issues?

Ein *Issue* (englisch für Thema, Angelegenheit) ist aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht vor allem *ein in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiertes gesellschaftspolitisches, soziales oder allgemein öffentliches Anliegen* (Röttger, 2001). Je nach Betrachtungswinkel steht dabei ein etwas anderer spezifischer Aspekt im Vordergrund. Für die politische Kommunikation ist vor allem wichtig, welche politischen Themen auf der Tagesordnung stehen, aus einer journalistisch orientierten Perspektive stehen eher die Themen im Vordergrund, welche die Medienkonsumenten am meisten interessieren dürften. Aus der Sicht der Organisationskommunikation steht die Frage im Vordergrund, welche Themen einen Bezug zur Organisation haben und sich möglicherweise auf ihren Handlungsspielraum auswirken würden. Und aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive werden Issues eher nutzenorientiert betrachtet als strategierelevante Ereignisse, Entwicklungen und Trends, die einen potentiellen Einfluss auf die Unternehmensleistung haben (Ingenhoff, 2004).

Gemeinsam sind den verschiedenen Definitionen von *Issues im Sinne des Issues Managements-Konzepts* folgende von Röttger (2001) und Ingenhoff (2004) zusammengetragenen fünf Hauptmerkmale:

- **Sie werden als problematischer Sachverhalt mit Lösungsbedarf wahrgenommen:** Voraussetzung für die Entstehung von Issues ist die Wahrnehmung durch die Organi-

sation, ihrer Anspruchsgruppen oder der Öffentlichkeit, dass ein Sachverhalt einer Lösung bedarf. Der Sachverhalt kann auf organisationsinterne oder –externe Ursachen zurückgeführt werden. Häufig geht der Ursprung des Sachverhaltes auf ein vergangenes oder angekündigtes Ereignis zurück.

- **Sie sind von öffentlichem Interesse:** Issues sind nicht auf Individuen und deren Privatsphäre bezogen. Sie haben über den Einzelnen hinaus Relevanz für mindestens Teile der Gesellschaft.
- **Sie weisen ein Kontroverse mit Risiken- und/oder Chancenpotenzial auf:** Mit Issues wird meist ein streitwürdiger Konflikt assoziiert. Meist beziehen sie sich auf kontroverse Ansichten, Wertvorstellungen oder Problemlösungsansätze. Issues Management besteht aber nicht nur aus der Abwehr von Risiken, Konflikten und Schaden sondern beinhaltet auch die Entdeckung von Chancen und Potenzialen zur Besetzung von imagefördernden Themen. Als Beispiel können Treibstoffproduzenten gelten, die erkannt haben, dass das Aufkommen der Kontroverse um die Themen „nachhaltige Energienutzung“ auch als Chance zur Entwicklung ihrer Produkte in diese Richtung und zur Positionierung als verantwortungsvolles Unternehmen genutzt werden kann (z.B. Jörg, 2009).
- **Sie tangieren die Organisation und deren Handlungspotenzial:** Ein Thema wird für eine Organisation zu einem Issue, wenn es die Organisation selbst oder deren Handlungsspielraum potentiell oder tatsächlich tangiert.
- **Sie stellen eine Beziehung zwischen (Teil-)Öffentlichkeit und Organisation her:** Issues gewinnen für Organisationen nicht durch ihre bloße Existenz an Relevanz, sondern erst durch Akteure, die diese Themen als Problem wahrnehmen und öffentlich in eine Beziehung zur Organisation setzen.

Zusammengefasst wird unter Issues im Sinne des Issues Managements also ein Thema verstanden, dass als problematischer Sachverhalt wahrgenommen wurde, von öffentlichem Interesse ist, kontrovers diskutiert wird und daher Risiken beinhaltet und Chancen bietet, tatsächlich oder potentiell die Organisation und ihr Handlungsspielraum betrifft und eine Beziehung zwischen der (Teil-)Öffentlichkeit und der Organisation herstellt.

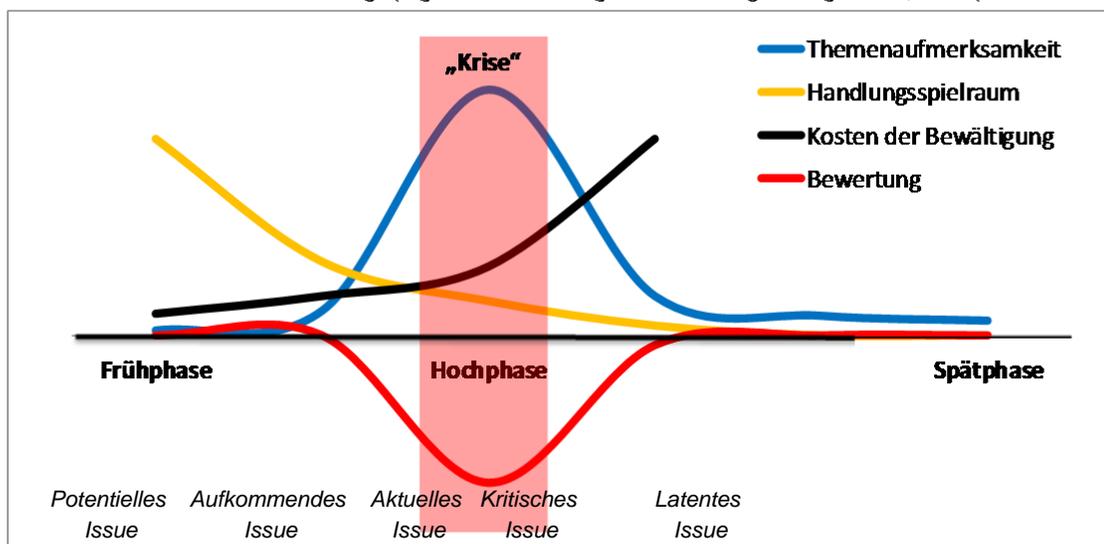
4.3 Der Issue-Lebenszyklus: Der Weg zur Imagekrise

Die öffentliche Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Issue nimmt häufig einen zyklischen Verlauf der sich nach Phasen gliedern lässt (z.B. Ingenhoff, 2004). Mit der öffentlichen Aufmerksamkeit steigt auch der Druck auf die als verantwortlich wahrgenommenen, sich des Themas anzunehmen.

Zu Beginn ist ein Thema nur einigen wenigen Spezialisten bekannt (*Phase des potenziellen Issues*). Es folgt eine Phase mit einer Ausweitung des informierten Personenkreises, z.B. innerhalb einer wissenschaftlichen Fachdebatte. Dort entsteht eine erste Teilöffentlichkeit, die immer mehr interessierte Experten und vielleicht auch schon Politiker umfasst (*aufkommendes Issue*). In dieser Phase erfährt das Thema häufig bereits eine erste Bewertung. Mit der Zeit gewinnt das Thema immer weitere Akzeptanz in weitem Teilöffentlichkeiten, bis das Thema die breite Verbreitung durch Massenmedien und Meinungsführer erfährt. In dieser Phase wird oft schon simplifizierend, polarisierend und stark bewertend über das Thema debattiert (*aktuelles Issue*). Ist diese Bewertung in der Summe negativ geartet, beginnt zu diesem Zeitpunkt für die betroffene Organisation langsam die Reputations- bzw. Imagekrise. Voll bricht die Krise aus, wenn sich immer breitere Teile der Öffentlichkeit mit der negativen Bewertung zu identifizieren beginnen und der Druck für eine Lösung des als problematische wahrgenommenen Themas immer mehr steigt (*kritisches Issue*). Den Höhepunkt erreicht der Aufmerksamkeits-Zyklus mit der Bekanntgabe bzw. mit der Durchsetzung einer Lösung. Die Organisation kann nun nicht mehr auf das Issue einwirken und muss sich unter Zwang anpassen. Es folgt die Phase des abklingenden öffentlichen Interesses, welches aber durch neuen Informationen und Entwicklungen jederzeit wieder belebt werden könnte (*latentes Issue*).

Im Rahmen dieser Dynamik gilt auch, dass je länger ein Issue nicht angepackt und gelöst wird, entweder durch adäquate Kommunikationsmassnahmen oder organisationsseitigen Anpassungen, desto höher steigen die Kosten für die betroffene Organisation für die Bewältigung des Issues. Gleichzeitig verringern sich laufend die noch möglichen Handlungsalternativen. Umkehrt gilt aber auch, dass je früher potentielle Chancen entdeckt werden, desto besser diese genutzt werden können.

Abbildung 3: Der Issue-Lebenszyklus mit dem prototypischen Verlauf der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Issue, dem Handlungsspielraum der betroffenen Organisation, den Bewältigungskosten und der Tonalität der Berichterstattung. (eigene Darstellung in Anlehnung an Ingenhoff, 2004)



Wichtig ist die Feststellung, dass ein Issue nicht zwingend alle Phasen eines Zyklus durchlaufen muss, sondern zu jedem Zeitpunkt direkt in den latenten Endzustand übergehen kann.

Dies entweder durch eine vorzeitige Lösung des problematischen Sachverhalts durch die betroffene Organisation oder weil das öffentliche Interesse an einem Issue von selbst zurückgeht. Dies kann geschehen, wenn über einen längeren Zeitraum zu wenig über ein Issue kommuniziert wurde oder das Issue durch das Aufkommen eines neuen, spannenderen Issues aus dem Fokus der Öffentlichkeit verdrängt wird.

4.4 Die Prozesse bei der Umsetzung von Issues Management

Die operative Umsetzung des Issues Managements erfolgt nach Lehrbuch in fünf Phasen: 1. Suche und Identifizierung relevanter Issues, 2. Issues analysieren und priorisieren, 3. Entwicklung von Strategien und Massnahmen zur Behandlung der Issues, 4. Umsetzungen der Massnahmen, 5. Evaluation der Massnahmen (Röttger, 2001). Da sich im Alltag die einzelnen Schritte immer wieder überlappen und Erkenntnisse aus späteren Phasen dazu führen können, dass erneute Analysen auf früheren Stufen nötig werden, empfiehlt Lütgen (2001) die Aufgaben des Issues Managements in der Praxis in drei Bereiche zu gliedern: 1. Entdeckung von Issues, 2. Bewertung der Issues, 3. Gestaltung bzw. Auflösung der Issues.

4.4.1 Die Entdeckung von Issues

Die Identifizierung von aufkommenden organisationsrelevanter Issues ist die wichtigste Schlüsselfunktion des Issues Managements (Röttger, 2001). Ziel ist es, ein Issue möglichst früh zu erkennen, damit der Organisation möglichst viel Handlungsspielraum für den Umgang mit diesem Issue bleibt. Die Schwierigkeit bei der Identifizierung von relevanten Issues besteht darin, dass häufig nach etwas gesucht werden muss, von dem man noch nicht weiss, dass man es sucht. Das erschwert die Festlegung von Suchkriterien. Die Suche wird oft nach den Phasen Scanning und Monitoring unterschieden (Ingenhoff, 2004).

Unter *Scanning* versteht man die ungerichtete, möglichst breitgefächerte Beobachtung des Organisationsumfeldes. Dieser Ansatz, der auch als *induktives Monitoring* bezeichnet wird (Imhof & Eisenegger, 2001), hat vor allem zum Ziel, bisher unbekannte Trends und Ereignisse aufzuspüren. Wegen seines breiten Suchhorizontes ist er in der Regel eher unstrukturiert gestaltet. Für das Scanning eignen sich alle Quellen die potentiell für die Organisation relevante Informationen beinhalten können: Die Beobachtung der Massenmedien, das Gespräch mit Anspruchsgruppen, Meinungsführer und organisationsinternen Experten, das Internet, aber auch halböffentliche Quellen wie Manuskripte, Studien, Tagungsunterlagen und Newsletter. Die Herausforderung liegt beim Scanning vor allem darin, nicht von Informationen überflutet zu werden, von denen im ersten Moment oft nicht klar ist, wie bedeutsam sie schliesslich für die Reputation der Organisation sind. Die beim Scanning anfallenden Informationen müssen daher selektioniert werden und zu überschaubaren Issues verdichtet werden. Deren Entwicklung wird dann im anschliessenden Monitoring beobachtet.

Als *Monitoring* bezeichnet man die kontinuierliche und gezielte Beobachtung von bereits im Scanning-Prozess identifizierten und als wichtig klassifizierten Issues (Ingenhoff, 2004). Diese Art der Beobachtung von bereits definierten Issues wird auch als *deduktives Monitoring* bezeichnet (Imhof & Eisenegger, 2001). Beim Monitoring geht es vor allem darum, zu bestimmen in welcher Phase des Lebenszyklus sich ein Issue befindet um so Informationen zum Umgang mit diesem Issue zu liefern. Für das Monitoring bietet sich vor allem die Beobachtung der Massenmedien an. In der Regel bestimmen sie, ob ein Issue öffentlich thematisiert wird und es damit reputationsrelevant wird. Auch die Tonalität der Berichterstattung in den wichtigsten Medien ist ein wichtiger Indikator für die Abschätzung ob ein Issue als Reputationsrisiko behandelt werden muss.

4.4.2 Die Bewertung von Issues

Bei der Bewertung der Issues geht es zuerst um die Priorisierung. Aus der Menge aller identifizierten Issues sind unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen diejenigen Issues auszuwählen, die von der Organisation weiter verfolgt werden sollen. Kriterien können die terminliche Dringlichkeit, die Grösse des erwarteten Reputationsschadens oder die erwartete Beeinflussbarkeit sein (Ingenhoff, 2004).

Die ausgewählten Issues werden anschliessend einer vertieften Analyse unterzogen um eine adäquate Strategie zum Umgang mit dem Issue abzuleiten. Als Eckpfeiler der Analyse werden häufig die Sach-, Akteurs- und Zeitdimensionen eines Issues analysiert (Eisenegger & Künstle, 2014). Auf der *Sachdimension* interessiert man sich für den Inhalt des Issues, die Art des Organisationsbezugs und das Potenzial zur Auslösung von Reputationseffekten. Auf der *Akteursdimension* versucht man die involvierten Protagonisten zu identifizieren (Agenda-Setter und Multiplikatoren, betroffene Anspruchsgruppen, Profiteure, mögliche Trittbrettfahrer) sowie deren Legitimation, Einfluss und Ressourcen zu erfassen. Die Analyse der *Zeitdimension* bezieht sich wiederum auf die Festlegung in welcher Phase des Issues-Lebenszyklus man sich befindet und wieviel Zeit wohl bis zum Anbrechen der nächsten Phase bleibt. Für Organisationen, die nicht nur in einem einheitlichen geographischen Raum wahrgenommen werden, dürfte zusätzlich auch die Analyse der *Raumdimension* interessant sein. Abhängig von Betroffenheit und Kultur existieren möglicherweise grosse regionale Unterschiede in Bezug auf ein bestimmtes Issue.

4.4.3 Die Gestaltung von Issues

Auf der Basis der Ergebnisse der Issue-Bewertung wird festgelegt, wie die Organisation mit dem Issue umgeht. Wichtig ist dabei die klare Definition der Ziele unter Einbezug aller verschiedenen Bereiche der Organisation und der anschliessenden Kommunikation dieser Ziele innerhalb der Organisation (Ingenhoff, 2004). Grundsätzlich hat eine Organisation die Wahl zwischen drei strategischen Optionen: Sie kann die mit dem Issue verbunden Anliegen zurückweisen und für illegitim erklären, sie kann versuchen, Einfluss auf das Issue zu nehmen

und es in ihrem Sinne zu gestalten oder sie kann bei sich selbst Anpassungen vornehmen. Alle drei Strategien sind sowohl reaktiv zur Verhinderung von Reputationsverlusten oder aktiv zur Wahrnehmung von Reputationschancen einsetzbar. (Eisenegger & Künstle, 2014). Beispiele für konkrete Instrumente sind *kommunikative, organisationsexterne Massnahmen* wie Stellungnahmen, Medienmitteilungen, Kampagnen und Lobbying aber auch *organisationsinterne Massnahmen*, wie zum Beispiel die Anpassung der Produktionspolitik (Ingenhoff, 2004)

4.4.4 Umsetzungsbeispiel: Das globale Issues Management bei einem Energieunternehmen

Als Beispiel für ein weltweit betriebenes Issues Management soll im Folgenden kurz der Fall eines grossen, in mehreren Ländern auf verschiedenen Kontinenten tätigen Energieunternehmens mit Sitz in Deutschland betrachtet werden. Die Schilderung folgt einer Darstellung von Blau, Fanta & Henkel (2009).

Auslöser für die Einführung eines strategischen Issues Managements beim Energieunternehmen war das sich seit der Jahrtausendwende stetig verschlechternde Image der Deutschen Energieversorger. Missbrauch der Marktmacht, Umweltschädigung und mangelnder Wille zur Entwicklung nachhaltiger Energieformen waren dabei die wichtigsten Issues. Hinzu kam wegen verschiedener weltweit getätigten Akquisitionen auch die Notwendigkeit, die Unternehmenskommunikation neu zu organisieren. Als Konsequenz wurde beschlossen, ein konzernweites Reputationsmanagement einzuführen, dessen wichtigste Ziele wie folgt festgelegt wurden: Frühzeitiges Antizipieren von Risiko- und Chancenthemen (intern und extern), Steigerung der Transparenz konzernweit relevanter Issues, Sicherstellen des Informationsflusses vom und zum Management, bessere Vernetzung der weltweit verteilten Kommunikationsteams, Verstärkung der strategischen Steuerung durch die Zentrale sowie die Steigerung der allgemeinen Reaktionsgeschwindigkeit bei gleichzeitigem Abbau von Schnittstellen.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden organisatorische Massnahmen und technologische Innovationen umgesetzt: Organisatorisch wurde der Kontakt zwischen den weltweit verstreuten, in verschiedenen Märkten tätigen Kommunikationsteams und der Zentrale in Deutschland enger geknüpft. Nach wie vor obliegt das Erkennen und Bewerten der auftauchenden Issues den lokalen Teams, die durch ihre Nähe zu den jeweiligen Märkten und der Kenntnis der lokalen Kultur viel besser dazu in der Lage sind als die Zentrale. Neu wird aber in wöchentlichen Telefonkonferenzen das in Deutschland zentralisierte Issues Management über Risiken- und Chancenthemen sowie über möglicherweise öffentlichkeitswirksame unternehmensinterne Entwicklungen informiert. Als Herzstück des konzernweiten Issues-Managements wurde zudem eine Online-Informations- und Kommunikationsplattform eingerichtet. Mittels einer standardisierten Eingabemaske können die lokalen Kommunikationsteams jederzeit neu entdeckte Issues und deren Bewertung ins System eingeben. Die resultierende „Issues Database“ ist allen Kommunikationsverantwortlichen zugänglich und wird ergänzt mit einer Zusammenstellung aller weltweit vorhandenen Sprachregelungen, Hintergrundinformationen und Zu-

ständigkeiten zu allen relevanten Issues. Zusätzlich wird auch eine systematische Medienbeobachtung durchgeführt, die ebenfalls internetbasiert allen Topmanagern und Kommunikatoren in Form eines Medienspiegelportals zur Verfügung steht.

4.5 Zwischenbilanz

Issues Management ist ein von Organisationen eingesetztes Verfahren, um möglichst früh das Risiko- bzw. Chancenpotenzial für das Image der Organisation von öffentlich kontrovers diskutierten Anliegen (Issues) zu erkennen, um dann geeignete Massnahmen zum Schutz oder zur Verbesserung des Images ergreifen zu können. Grundsätzlich hat die Organisation nach der Identifizierung und Bewertung des Issues als relevantes Anliegen zwei Optionen: Entweder versucht sie via kommunikativer Massnahmen das Issue in ihrem Sinne zu beeinflussen oder sie passt sich selbst dem in der Öffentlichkeit wirksam gewordenen Druck an.

Zentral für ein erfolgreiches Issues Management ist die frühzeitige Entdeckung der Issues. So bleibt der Organisation mehr Handlungsspielraum für den Umgang mit dem Issue. Dazu ist es ratsam, alle potentiellen Informationsquellen zu beachten. Neben den öffentlich und halböffentlich zugänglichen Medien sind auch Umfeldbeobachtungen und Gespräche mit Meinungsführenden und Experten ergiebig. Letztere sind sogar besonders interessant, da sie Hinweise auf aufkommende Issues geben können, noch bevor das Issue durch die Medien einer breiteren Öffentlichkeit bewusst wird. Verpasst man es rechtzeitig adäquate Massnahmen zu ergreifen, kann sich ein Issue zu einer regelrechten Imagekrise ausweiten.

Das geschilderte Umsetzungsbeispiel des Issues Managements bei einem global tätigen Energieversorgers kann als Vorbild für eine entsprechende operative Umsetzung bei der Landeskommunikation herangezogen werden. Für beide ist die weltweite Wahrnehmung relevant und beide sind mit einem breiten Netz von lokalen Marktorganisationen bzw. diplomatischen Vertretungen global präsent und haben so die Möglichkeiten issuerelevante Informationen vor Ort zu erfassen.

5 Potenzial und Grenzen des Issues Managements in der Landeskommunikation

Inwiefern kann das für die Unternehmenskommunikation entwickelte Verfahren des Issues Managements auf die staatliche Landeskommunikation übertragen werden? Wie der Überblick über die Konzepte Public Diplomacy, Pflege des Nationenimages, Nation Brandings sowie der Tätigkeiten der staatlichen Schweizer Landeskommunikation gezeigt hat, existieren durchaus einige Bezugspunkte. Bei all diesen Ansätzen geht es darum, die Wahrnehmung des Landes zu verbessern oder zumindest zu verhindern, dass das Image Schaden nimmt. Genau das ist auch das Ziel von Issues Management, welches durch das frühzeitige Erkennen von potentiell Imagegefährdenden Kommunikationsdynamiken es ermöglichen will, rechtzeitig die richtigen Massnahmen zum Schutz oder des Images zu ergreifen.

Das Konzept des Issues Managements hält einige Ideen bereit, die nutzbringend für die Landeskommunikation eingesetzt werden können und zum Teil auch bereits eingesetzt werden. Allerdings sind der Anwendung des Issues Managements in der staatlichen Landeskommunikation auch Grenzen gesetzt. Dies liegt zum einen an der qualitativen Verschiedenheit einer Unternehmensreputation von einem Landesimage aber auch in den unterschiedlichen Möglichkeiten der Kommunikation von privatwirtschaftlichen Unternehmungen und einer Behörde (vgl. Henkel & Schedler, 2008). Das vorliegende Abschlusskapitel zeigt im ersten Abschnitt auf, wo das Konzept des Issues Managements und Beispiele seiner praktischen Umsetzung bei international agierenden Unternehmungen Potenzial für die Landeskommunikation bietet und im anschliessenden zweiten Abschnitt, wo die Grenzen der Übertragung liegen.

5.1 Potenzial

Eine der wichtigsten Lektionen des Issues Managements hat die Schweizer Landeskommunikation nach der Krise um die nachrichtenlosen Vermögen in den Neunziger Jahren bereits gelernt: Aufkommende Issues sollten möglichst früh erkannt werden. Nur so hat man noch genügend Handlungsspielraum, um mit geeigneten Massnahmen zu verhindern, dass sich das Issue zu einer Imagekrise entwickelt, welche hohe Bewältigungskosten nach sich ziehen kann. Diese Erkenntnis führte zur Neuorganisation der Landeskommunikation mit dem klaren gesetzlichen Auftrag, die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland zu beobachten und bei reputationsbedrohenden Dynamiken rechtzeitig Massnahmen vorzuschlagen.

Dieses Suchen und Beobachten von allfällig kritischen Issues wird bei Präsenz Schweiz heute vor allem als Medienmonitoring betrieben. In dem man kontinuierlich die Berichterstattung über die Schweiz in einer Auswahl wichtiger Staaten überwacht, erhält man zwar einen guten Eindruck über die Entwicklung bekannter Issues. Sollten jedoch neue Issues aufkommen, werden sie auf diese Art aber erst erkannt, wenn sie schon eine gewisse mediale Verbreitung erfahren haben. Um aufkommende Issues früher zu erkennen, wäre eine noch stärkere Ver-

netzung der Landeskommunikation mit den diplomatischen Vertretungen der Schweiz wünschenswert. Es gehört zu den Kernaufgaben der Diplomaten, alle für die Schweiz relevanten Entwicklungen im Empfangsstaat zu beobachten und in die Zentrale zu melden. Um diesen Auftrag zu erfüllen, arbeiten die Diplomaten auch tagtäglich daran, einen privilegierten Zugang zu lokalen Meinungsführern und Experten zu erhalten. Zudem haben die Diplomaten vor Ort bessere Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und können daher die Relevanz und die Tonalität eines Issues besser einschätzen. Ihre Erkenntnisse liefern die Diplomaten auch pflichtbewusst in die Heimat, wo sie dann aber häufig in den mit der Aussenpolitik betrauten Direktionen und Abteilungen stecken bleiben und nur noch indirekt und mit zeitlicher Verzögerung zu den mit der Landeskommunikation beauftragten Stellen gelangen.

Abhilfe könnte hier eine dem Issues Management gewidmete *Online-Informations- und Kommunikationsplattform* schaffen, wie sie beispielsweise bei international tätigen Konzernen zur Anwendung kommt (vgl. Kapitel 4.4.4.). Dort könnten die Vertretungen ihre Beobachtungen und Bewertungen von Issues in ein allen zuständigen Personen zugängliches System eingeben, wo sie systematisch gesammelt und mit weiteren Informationen ergänzt werden können (z.B. über getroffene Massnahmen, Hintergrundinformationen, Kontaktpersonen). Durch die systematische Sammlung der Informationen aus aller Welt kann sich in der globalen Nebeneinanderstellung dieser Informationen auch ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn für die lokale Perspektive ergeben. Eine solche Plattform könnte auch den Austausch über allenfalls zu treffende Massnahmen erleichtern. Die Übersicht über vielleicht andernorts bereits getroffene Massnahmen und deren Bewährung oder Scheitern würde im Sinne eines Wissensmanagements auch mithelfen, die Qualität der Massnahmen insgesamt zu verbessern.

Nachdem ein aufkommendes Issue identifiziert und als potentielles Imagerisiko bewertet wurde, stellt sich die Frage, ob und wie Einfluss auf das Issue genommen werden sollte oder ob man sich allenfalls dem öffentlichen Druck beugen sollte, um einen grösseren Imageschaden abzuwenden. Grundsätzlich bieten sich für die Landeskommunikation gemäss der Typologie der Instrumente der Public Diplomacy nach Leonard (2002) zwei Wege um Einfluss auf die Dynamik eines Issues zu nehmen: Strategische Kommunikation und Nachrichtenmanagement.

Bei einem sich eher langsam entwickelnden Issue kann es angebracht sein, auf *strategische Kommunikation* zu setzen und den Negativmeldungen den systematischen Aufbau eines positiven Images entgegenzusetzen. In dem man sich ein wohldefiniertes, facettenreiches und glaubwürdiges Image aufbaut und aufrechterhält, kann man sich ein Stück weit gegen negative Presse immunisieren (Anholt, 2008). Die schlechte Presse wird dann gewissermassen vom guten sonstigen Bild überstrahlt. Auch die Schweizer Landeskommunikation setzt u.a. auf diesen Effekt. So sieht die aktuelle Landeskommunikationsstrategie vor, kommunikativ die Stärken der Schweiz in den Vordergrund zu rücken und nur bei Bedarf und zurückhaltend auf schwierige Themen einzugehen (Präsenz Schweiz, 2012a). Die Schwierigkeit bei diesem Weg ist es, durch die Koordination möglichst vieler Kommunikatoren ein möglichst einheitliches

ausgesendetes Nationenimage zu generieren. Nur so kann es annähernd gelingen, dass Image des Landes beim ausländischen Publikum zu beeinflussen (Horisberger, 2002).

Bei sich schneller entwickelnden Issues wird es jedoch auch unumgänglich sein, *Nachrichtenmanagement* zu betreiben. Durch den Einsatz adäquater kommunikativer Mittel wie z. B. Medienmitteilungen oder Statements kann versucht werden, die Berichterstattung über das kritische Issue in den ausländischen Medien mitzugestalten und so auf das *medial vermittelte Nationenimage* einzuwirken. Um überhaupt eine Wirkung zu generieren, sollten die zu platzierenden Botschaften jedoch sehr sorgfältig mediengerecht aufgearbeitet sein und bewusst bei den adäquaten, mit genauer Kenntnis der lokalen Medienlandschaft ausgewählten Medien platziert werden (Horisberger, 2002). Ein solches spezifisch auf die ausländischen Medien abzielendes Nachrichtenmanagement wird von der Schweizer Landeskommunikation jedoch nicht betrieben. Zuständig für die Medienarbeit im Ausland ist die jeweilige Schweizer Vertretung vor Ort. Einige grössere Vertretungen verfügen dazu sogar über spezialisierte Abteilungen für die Medienarbeit (z. B. Washington oder die Mission bei der EU in Brüssel). Diese Abteilungen verfügen über die notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen um in ihren Zuständigkeitsbereichen Nachrichtenmanagement zu betreiben.

Ein Chance für das Issues Management der Landeskommunikation würde auch hier in der besseren Vernetzung der Vertretungen mit der Landeskommunikation bestehen (z.B. via der oben vorgeschlagenen Online-Informations- und Kommunikationsplattform). Der dadurch vereinfachte Wissensaustausch würde zu einer breiteren Verteilung von lokal vorhandenen Informationen und zu mehr Effizienz nicht nur beim Identifizieren sondern auch beim Gestalten der Issues beitragen.

5.2 Grenzen

Erste Abstriche bei der Übertragung des Issues Management-Konzepts auf die staatliche Landeskommunikation muss man bereits bei der Identifizierung und Bewertung der Issues machen. Der Anspruch, weltweit alle für ein Land relevanten Issues frühzeitig zu entdecken und richtig zu bewerten, kann rein durch die im Vergleich zu einer Unternehmung um ein vielfach grössere Menge und Diversifikation der Anspruchsgruppen sowie der Breite der potenziell betroffenen Inhalte nicht erfüllt werden. Es besteht schon beim Issues Monitoring für eine überschaubare Organisation die Schwierigkeit, nicht durch die Menge der anfallenden Informationen den Blick fürs Wesentliche zu verlieren (Eisenegger & Künstle, 2014). Erst recht wird dies zur Herausforderung beim Scanning und Monitoring aller Informationsquellen über ein Land. Abhilfe schafft dabei die wohlbedachte Einschränkung auf einige als besonders relevant eingeschätzte Quellen.

Die Grenzen des Issues Managements in der Landeskommunikation zeigen sich aber vor allem dann, wenn es darum geht, Einfluss auf die identifizierten Issues zu nehmen. Dies hat zwei vordringliche Gründe: Erstens, der nur sehr beschränkt möglichen Beeinflussung der

über das imagerelevante Issue in den Medien verbreiteten Informationen (vgl. Kap 2.2.3). Und zweitens, die praktisch nicht vorhandene Steuer- und Kontrollierbarkeit der für die Entstehung eines landesimagerelevanten Issues verantwortlichen Akteure durch die staatliche Landeskommunikation. Ausgelöst wird ein Issue immer durch die Handlungen und Verlautbarungen von, von der Landeskommunikation unabhängigen Akteuren, wie Unternehmungen, Einzelpersonen und Parteien. Und zuweilen auch von den eigentlichen Auftraggebern der staatlichen Landeskommunikation, d.h. der Regierung, des Parlaments oder der Stimmberechtigten, die dabei dann aber andere Ziele höher gewichten, als ein makellostes Landesimage.

Damit entfallen die beiden prinzipiellen Möglichkeiten zur Gestaltung von Issues. Wenn weder kommunikative Massnahmen noch die Entscheidung über das Eingehen auf den öffentlichen Druck durch die Anpassung des kritisierten Verhaltens oder der, als unangemessen angeprangerten Politik möglich sind, dann stösst das Management der Issues an seine Grenzen.

5.3 Schluss

Die Analyse des Potenzials und der Grenzen von Issues Management in der staatlichen Landeskommunikation zeigt auf, dass die bisweilen geäusserte Kritik an der mangelnden Krisenkommunikation und Abwehr von imagebedrohenden Issues die Einflussmöglichkeiten der Landeskommunikation etwas überschätzt. Wie aufgezeigt, kann die Landeskommunikation im Verbund mit dem diplomatischen Vertretungsnetz die wichtige Aufgabe der Früherkennung und Frühwarnung übernehmen. Dies, und die mit mittel- bis langfristig ausgerichteter strategischer Kommunikation und Beziehungsaufbau betriebene Imagepflege, sind wichtige Massnahmen zur Prävention von Imagekrisen. Ist eine solche Krise jedoch bereits im Anzug oder ausgebrochen, kann mit den Mitteln der Landeskommunikation wegen der dargestellten fehlenden Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten jedoch nur noch wenig ausgerichtet werden. Der Landeskommunikation bleibt dann im Prinzip nur noch die Möglichkeit, diejenigen Stellen, die mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet sind, in der Regel die Regierung oder der Gesetzgeber, auf die dringende Notwendigkeit von Massnahmen hinzuweisen und zu hoffen, dass der entsprechende politische Wille vorhanden ist.

6 Literaturverzeichnis

- Anholt, S. (2010). *Places. Identity, Image and Reputation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Anholt, S. (2009). The media and national image. *Place Branding and Public Diplomacy*, 5, 169-179.
- Arend, M., Lamprecht, M. & Stamm, H. (1997). *Schlussbericht zum Projekt: Die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland*. Nationales Forschungsprogramm 42: Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik.
- Blau, P., Fanta, G. & Henkel, N. (2009). Integrationsfaktor und Reputationstreiber. Das globale Issues Management der E.ON AG. In G. Kalt, A. Kinter & M. Kuhn (Hrsg.). *Strategisches Issues Management. Vom erfolgreichen Umgang mit Krisen*. Frankfurt a. M. 2009: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Eckmann, D. (2014, 9.2.2104). Meinungen. *NZZ am Sonntag*, S. 19.
- EDA, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (2014). Aussenpolitischer Bericht 2013 vom 15. Januar 2014, BBI 2014 1055.
- Eisenegger, M. & Künstle, D. (2014). Issues- und Reputationsmonitoring. In H. Scholten und K. Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*. Wiesbaden: Springer.
- Forsyth, D. R. (2009). *Group Dynamics*. Belmont: Wadsworth.
- Gemperli, S. (2009, 31.03.). In der Krise verstummt Präsenz Schweiz. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 15.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. In I. B. Neumann & H. Leira (Hrsg.). *International Diplomacy. Volume IV Public Diplomacy*. London: Sage Publications Ltd.
- Ham, P. (2002). Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR an IR Theory. In I. B. Neumann & H. Leira (Hrsg.). *International Diplomacy. Volume IV Public Diplomacy*. London: Sage Publications Ltd.
- Hart, J. (2013). *Empire of Ideas. The Origins of Public Diplomacy and the Transformation of U.S Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Henkel, S. & Schedler, K. (2008). Integrierte Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung. *Marketing Review St. Gallen*, 1, 43-47:

- Horisberger, M. (2002). *Entstehung und Gestaltung von Nationenimages: Eine theoretische und empirische Analyse staatlicher Imagepflege im Ausland aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive*. Dissertation. Universität Freiburg i.Ü..
- Imhof, K. & Eisenegger, M. (2001). Issues Monitoring: Die Basis des Issues Managements. Zur Methodik der Früherkennung organisationsrelevanter Umweltentwicklungen. In U. Röttger (Hrsg.). *Issues Management: theoretische Konzepte und praktische Umsetzung: eine Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ingenhoff, D. (2004). *Corporate Issues Management in multinationalen Unternehmen*. Wiesbaden: Springer.
- Jonas, K. Stroebe, R. & Hewstone, M.R.C. (2007). *Sozialpsychologie*. Berlin: Springer.
- Jörg, A. (2009). Biokraftstoffe, Nachhaltigkeit und Unternehmensreputation - Herausforderungen für das Issues Management bei Shell. In G. Kalt, A. Kinter & M. Kuhn (Hrsg.). *Strategisches Issues Management. Vom erfolgreichen Umgang mit Krisen*. Frankfurt a. M. 2009: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Leonard, M. (2002). *Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Center.
- Lütgen, S. (2001). Das Konzept des Issues Managements: Paradigma strategischer Public Relations. In U. Röttger (Hrsg.). *Issues Management: theoretische Konzepte und praktische Umsetzung: eine Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Merten, K. (2013). *Konzeption von Kommunikation*. Wiesbaden: Springer.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Ostrowski, D. (2010). *Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weltweit: Theorie und Praxis der deutschen Auslandsöffentlichkeitsarbeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pasquier, M., Weiss Richard, M. & Yersin, N. (2009). *Das Image der Schweiz im Ausland. Mit Fallbeispiel China*. Bern: Haupt.
- Präsenz Schweiz (2012a). Strategie der Landeskommunikation 2012-2015.
URL:http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/prsdoc.Par.0023.File.tmp/Strategie_der%20Landeskommunikation%202012-2015.pdf

- Präsenz Schweiz (2012b). Überblick über die Geschichte von Präsenz Schweiz.
URL:http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/dfa/orgcha/prsdoc.Par.0033.File.tmp/Geschichte_PRS_20120820_DE.pdf.
- Präsenz Schweiz (2014). Factsheet PRS. Zahlen und Fakten.
URL:http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/prs.Par.0123.File.tmp/Zahlen_Fakten_PRS_2014_DE.pdf
- Röttger, U. (2001). Issues Management – Mode, Mythos oder Managementfunktion? In U. Röttger (Hrsg.). *Issues Management: theoretische Konzepte und praktische Umsetzung: eine Bestandsaufnahme*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Signitzer, B. H. & Coombs, T. (1992). Public Relations and Public Diplomacy: Conceptual Convergences. In I. B. Neumann & H. Leira (Hrsg.). *International Diplomacy. Volume IV Public Diplomacy*. London: Sage Publications Ltd.
- SR 194.1. Bundesgesetz über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland vom 24. März 2000.
- SR 194.11. Verordnung über die Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland (Landeskommunikationsverordnung) vom 12. Dezember 2008.
- Trachsler, D. (2012). Nationale Imageförderung der Schweiz: Überschätzt oder Unverzichtbar? *Bulletin 2012 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- US State Department (2014). Website of the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs. Abgerufen am 22.02.2014. URL: <http://www.state.gov/r/>
- Weiss Richard, M. (2003). *Struktur und Stabilität von Nationenimages*. Bern: Haupt.

7 Selbständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 30. März 2014

Matthias Bucher

8 Über den Autor

Matthias Bucher (*1977) ist Leiter Monitoring und Analyse bei Präsenz Schweiz im EDA. In einem Team von drei Personen beobachtet er die Wahrnehmung der Schweiz im Ausland und analysiert die entsprechenden Informationen auf ihr Potenzial zur Beeinflussung des Ansehens der Schweiz im Ausland. Im Jahr 2005 schloss er sein Studium der Sozial- und Medienpsychologie sowie der Philosophie an der Universität Bern mit dem Lizentiat ab. Danach arbeitete er in der politischen Meinungsforschung, im Generalsekretariat einer nationalen politischen Partei und beim Bundesamt für Statistik. Seit August 2013 ist er in der aktuellen Stelle tätig.

Kontakt:

Matthias Bucher, Militärstrasse 47, 3014 Bern
matthias.bucher@gmail.com