

Vorwort der Herausgeber

There may still be two superpowers on the planet: the United States and world public opinion.

– Patrick E. Tyler, *New York Times*, 17. Februar 2003

Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit – so beschrieb die *New York Times* zu Beginn des Jahres 2003 die Weltlage angesichts der auf allen Kontinenten zu beobachtenden Demonstrationen gegen den Irakkrieg. Die Regierung der Vereinigten Staaten hatte mit ihren Plänen, den Irak anzugreifen, eine Protestwelle im Ausland entfacht, wie es sie nicht einmal anlässlich des Vietnam- und des Golfkrieges von 1991 gegeben hatte. Die Fähigkeit zum unilateralen Handeln – also dazu, auch ohne die Unterstützung anderer großer Staaten einen Krieg, zudem noch in einer sicherheitspolitisch auch für andere Länder relevanten Region, zu beginnen – war wesentlich der Tatsache geschuldet, dass kein anderer Staat und auch keine andere Staatenkoalition die USA hiervon abhalten konnten. Es fehlte das politische Gegengewicht. Diese Rolle sollte der Weltöffentlichkeit zukommen, wurde normativ gefordert, oder käme ihr, so die optimistischere Sicht, inzwischen wirklich schon zu. Denn Umfragen in allen Staaten – sogar zeitweise in Großbritannien – belegten, dass Mehrheiten, zum Teil gewaltige Mehrheiten, den Krieg ablehnten. Viele Regierungen, auch gerade die Bundesregierung unter Gerhard Schröder, stellten sich an die Spitze dieser kritischen Haltung und verstärkten sie auf diese Weise.

Doch dass eine nicht näher erklärte öffentliche Weltmeinung der Regierung der Vereinigten Staaten als ebenbürtige Supermacht entgegenstehen und den Irakkrieg verhindern könne, konnte mit dem Beginn des Krieges am 20. März 2003 als nicht eingetretene Hoffnung oder Prognose *ad acta* gelegt werden. Die sich kurzfristig und spontan generierende Weltöffentlichkeit hatte gegenüber einer militärischen Supermacht eben doch keine Sanktionsmöglichkeiten. Das lehrt zumindest die Erfahrung aus dem Irakkrieg. Gleichwohl sind ausländische Öffentlichkeiten für Regierungen überhaupt von hohem Interesse, da sie über entsprechende Einflussnahme ihre jeweiligen Ziele mitunter leichter durchsetzen können.

Die Beeinflussung fremder Öffentlichkeiten mit dem Zweck, eigene Interessen bei einer fremden Regierung durchzusetzen, ist das Untersuchungsgebiet der *Public Diplomacy*, in diesem Band synonym mit „öffentlicher Diplomatie“ verwendet. *Public Diplomacy* ist ein regierungsseitiger Kommunikationsprozess, der sich nach außen, an eine fremde Öffentlichkeit richtet. Davon kann die Kommunikation nach innen unterschieden werden, die wir als interne politische Kommunikation bezeichnen möchten. Dass sich für die Praxis der regierungsseitigen Kommunikation beide Bereiche nicht strikt trennen lassen und außen gehört wird, was nach innen kommuniziert wird, und umgekehrt, stellt ein spezifisches Problem für die Kommunikations- und Medienpolitik der Exekutiven dar. Die Voraussetzungen und Bedingungen zur Steuerung der öffentlichen Meinung werden in den folgenden Kapiteln analysiert und danach gefragt, unter welchen Umständen sie erfolgreich oder eben nicht erfolgreich gewesen sind. Wie in den Beiträgen deutlich wird, lassen sich für beide Bereiche zudem strategische und taktische Maßnahmen der exekutiven Sender unterschei-

den. Die beiden Bereiche der Public Diplomacy und der internen politischen Kommunikation stellen zentrale Untersuchungsgebiete der Beiträge in diesem Band dar.

Die Adressierung der eigenen Öffentlichkeit, wie sie von der US-Regierung vor Beginn des Irakkriegs massiv praktiziert wurde, basiert dabei wie jede Kommunikation auf der Verbreitung von Informationen. Nun gibt es in einer offenen Informationsgesellschaft eine Vielzahl von Akteuren und Gruppen, die Informationen öffentlich ausstrahlen. Information ist demnach eine reichlich vorhandene Ressource, die Aufmerksamkeit des jeweiligen Publikums hingegen eine knappe. Entscheidend für die Wirkung von Informationen wird in einer solchen Konstellation deshalb die ihr von den Adressaten der Botschaft jeweils zugeschriebene Glaubwürdigkeit. Die Kommunikationsstrategie der Regierung Bush musste demnach die Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit auch unter den Mechanismen der politischen Kommunikation zum Ziel haben. Dies gelang ihr für eine erstaunlich lange Zeit in hohem Maß. Dabei nutzte sie die Ereignisse vom 11. September 2001 für ihre Zwecke und reproduzierte nicht nur die hohe Bedrohungswahrnehmung in den USA selbst mit äußerster Akribie, sondern dämonisierte gleichzeitig die identifizierten Gegner, die nicht am Irakkrieg teilnehmen wollten. Gleiches galt für jene Staaten, die sich in der Entscheidungslage, die der amerikanische Präsident hergestellert hatte „*Either you are with us, or you are with the terrorists*“ nicht auf die Seite der USA stellten. Es galt also, Staaten und Gesellschaften mit unterschiedlichem Grad der Gegnerschaft zu adressieren.

Public Diplomacy und interne politische Kommunikation verbanden sich in der Strategie der Bush-Regierung beispielsweise darin, fremde Länder und ehemalige Verbündete vor der eigenen Öffentlichkeit negativ darzustellen, damit deren Kooperation in der Koalition von der eigenen Bevölkerung als nicht mehr erstrebenswert erachtet werden sollte. Auf diese Weise sollte die Forderung nach multilateralem Vorgehen, das in der amerikanischen Öffentlichkeit lange dominant war, konterkariert werden. Das Neue hierbei ist, dass nicht die fremden Öffentlichkeiten von der Mit- und Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten überzeugt werden sollten, sondern der eigenen Bevölkerung das Scheitern der Kooperation als wünschenswert nahe gebracht werden sollte. Die Fähigkeit zu einseitigem Handeln fand hier ihren kommunikationspolitischen Ausdruck.

Durch ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit in der eigenen Bevölkerung – die sich aus den unterschiedlichsten Quellen speiste – ist es der amerikanischen Regierung 2003 dann auch gelungen, den Irakkrieg ohne nennenswerten innenpolitischen Widerstand zu beginnen. Die verschiedenen Stadien der Entwicklung setzten sodann auch noch verschiedene Rally-Effekte frei, also das Hochschnellen der Unterstützung für den eigenen Präsidenten im Krieg. Das änderte sich, als nach und nach die Aussagen der Administration als auf falschen Informationen beruhend und mit klarer Absicht konstruiert erkannt wurden und gleichzeitig der Krieg weniger erfolgreich als erwartet verlief. Die Unterstützung für den Präsidenten brach massiv ein. Zum Ende der zweiten Amtsperiode von Präsident Bush hat sich das Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit derart grundlegend gewandelt, dass den Beteuerungen der eigenen Regierung deutlich weniger Glauben geschenkt wird als in den Monaten nach dem 11. September. Dieser Verlust an Glaubwürdigkeit und der offensichtliche Misserfolg im Irak sind es nun, die den Handlungsspielraum der amerikanischen Regierung am merklichsten beschränken.



Quelle: Karikatur von J. Dieko Müller, erschienen in der taz vom 19.03.2007.

Der vorliegende Sammelband vereint normative, theoretische und empirische Analysen zur Public Diplomacy und zur internen politischen Kommunikation vor und nach dem Irakkrieg. Die Beiträge gliedern sich in einen übergeordneten theoretischen Teil, einen USA-Teil und einen Abschnitt, der die deutsche Public Diplomacy zum Irakkrieg thematisiert. Deutschland als nicht am Irakkrieg teilnehmendes Land wurde in die Analyse einbezogen, um die Möglichkeiten und Grenzen der Public Diplomacy einer Mittelmacht darzustellen. Die versammelten Beiträge lassen sich auf zehn Thesen verdichten:

I. Theoretische Analysen

- Die Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit für die Gestaltung der internationalen Beziehungen hat in der letzten Dekade zugenommen und wird weiter zunehmen. (Thomas Jäger)

- Die digitalisierte Medienverbreitung erschwert das Entstehen einer Weltöffentlichkeit und fördert durch zielgruppengenaue Ausdifferenzierung eher das Gegenteil – nämlich eine fragmentierte Öffentlichkeit.
(*Arnd Henze*)
- Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung wird nicht die Politik von den Medien „medialisiert“, sondern die politischen Akteure medialisieren sich selbst – bewusst und zielorientiert.
(*Daria W. Dylla*)

II. USA

- Die amerikanische Public Diplomacy vor dem Irakkrieg blieb erfolglos, weil die US-Regierung nicht genug Dialogbereitschaft zeigte, keine einheitliche und glaubwürdige Botschaft vermittelte und den gesamten Public-Diplomacy-Prozess nur unzureichend organisierte.
(*Alexander Höse*)
- Wenn staatliche Außenpolitik den relativen Einfluss der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure reflektiert, dann spiegelt die militarisierte Außenpolitik der Bush-Administration während der ersten Amtsperiode den überproportionalen Einfluss des Verteidigungsministers Rumsfeld und seiner Mitarbeiter wider.
(*Julia Schwerk*)
- Der enorm große Handlungsspielraum der Regierung Bush vor Beginn des Irakkriegs resultierte weniger aus der gelungenen Überzeugung der amerikanischen Öffentlichkeit, sondern vielmehr aus der gestiegenen Bedrohungswahrnehmung in Folge der Terroranschläge vom 11. September.
(*Henrike Viehrig*)

III. Deutschland

- Die Aktivitäten des Auswärtigen Amtes zielen darauf, das Deutschlandbild im Ausland um diejenigen Aspekte zu erweitern, die Deutschland moderner und vielseitiger als bisher erscheinen lassen.
(*Britt Inga Karten*)
- Die deutsche Nichtteilnahme am Irakkrieg 2003 war keine rein wahlkampfaktische Entscheidung, auch wenn die Bundesregierung dieses Thema in den Bundestagswahlen 2002 instrumentalisierte.
(*Claudia Hennen*)
- Abgesehen von einigen „leisen“ Botschaften ist es der deutschen Public Diplomacy nicht gelungen, ihre Argumente gegen den Irakkrieg in den US-Medien in einem Maße präsent zu machen, das nötig gewesen wäre, um Opposition in der amerikanischen Öffentlichkeit zu erzeugen.
(*Alexander Hübecker*)

- Die deutschen Botschaften in London und Washington konnten Medien und Multiplikatoren mit ihrer Argumentation gegen den Irakkrieg erreichen, was als Teilerfolg der deutschen Public Diplomacy zu werten ist.
(*Daniel Ostrowski*)

Unser herzlicher Dank gilt allen, ohne die das vorliegende Buch nicht zustande gekommen wäre: zuerst allen Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement und herausragender Fachkenntnis zu diesem Band beigetragen haben. Bei ihnen bedanken wir uns für die ausgezeichnete Zusammenarbeit. Herrn Frank Schindler, der das Projekt von Seiten des Verlags mit viel Wohlwollen begleitet hat, sind wir für seine Unterstützung des Vorhabens sehr verbunden. Schließlich danken wir Anne Klippstein und Leonce Röth, die mit großer Ausdauer und Akribie alle Beiträge redaktionell bearbeitet haben, sowie Sabine Janatschek, die das Stichwortverzeichnis angefertigt hat.

Thomas Jäger
Henrike Viehrig