

Massenmedien im Zeitalter der „öffentlichen Diplomatie“

Nachdem der Journalismus bereits seit der Frühphase periodischer Publizistik von den Regierenden häufig im Interesse des äußeren Staatslebens genutzt worden war, nachdem die Presse als Mittel oder Werkzeug auswärtiger Angelegenheiten namentlich während des vorigen Jahrhunderts zunehmende Verwendung gefunden hatte, setzte sich diese Tendenz im Verlauf des 20. Jahrhunderts mit merklicher Beschleunigung fort.

Hauptsächlich die Wende von 1945 bildete hier einen deutlichen Einschnitt. Mit dem rapiden Aufschwung der Kommunikationstechnik, dem raschen Ausbau weltweiter Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, ferner mit dem Erstarken der öffentlichen Meinung in vielen Ländern sowie dem Entstehen einer sich global festigenden Öffentlichkeit, insgesamt also mit dem Erscheinen einer modernen Weltgesellschaft, erfolgte zugleich der Übergang zu einer neuen Epoche internationaler Beziehungen. Endgültig brach nun das Zeitalter der „öffentlichen Diplomatie“, der „public diplomacy“, an. In ihm sollte gerade den Massenmedien als Organen nationaler Außenpolitik eine immer gewichtigere Rolle zufallen.

Begriff und Konzeption der „öffentlichen Diplomatie“

Diplomatie traditioneller Art war durch Exklusivität und Diskretionsstreben geprägt. Der heutige Stil diplomatischen Umgangs und außenpolitischen Handelns zeichnet sich demgegenüber durch betonte Publizitätsorientierung aus. Mehr und mehr wird die gesellschaftliche Sphäre, werden die „Massen“ in das Kräftespiel der Staaten und Regierungen zielgerichtet eingebunden. Speziell dieser Trend hat die Pflege von Beziehungen ebenso wie die Austragung von Konflikten innerhalb der Weltgemeinschaft tiefgreifend verändert.

„Öffentliche Diplomatie“ beschränkt sich in weitergefaßtem Begriffsverständnis nicht auf den Handlungsbereich der Regierenden und ihrer offiziellen Vertreter oder Ämter allein. Grundsätzlich bezeichnet der Ausdruck sämtliche übernationalen Kontakte und Aktivitäten von Gruppen oder Institutionen der Gesellschaft, einschließlich privater Individuen – sofern solche Initiativen direkt oder indirekt Meinungen und Haltungen beeinflussen, die für die Außenpolitik anderer Staatsführungen von Bedeutung werden können¹.

Jener Wortgebrauch umspannt somit den gesamten Raum des unmittelbaren

Austauschs, der unmittelbaren Verständigung zwischen den Völkern selbst. In ihm spiegelt sich vor allem die engere Verschränkung zwischenstaatlicher und zwi- schengesellschaftlicher Ebenen wider, insbesondere jedoch die intensivere Teilha- be eines breiten Publikums an der Gestaltung wechselseitiger Staatenverhältnisse².

Gleichwohl wird der Begriff „öffentliche Diplomatie“ vorrangig verwandt, wenn das Auftreten und Wirken von Regierungen oder amtlichen Stellen im Vordergrund stehen, wenn das Agieren Entscheidungsverantwortlicher im Blick- punkt bleibt. „Öffentliche Diplomatie“ zu praktizieren heißt in diesem Sinn, Außenpolitik unter planmäßiger Einschaltung sowohl des nationalen als auch mehr noch ausländischen, internationalen Publikums zu betreiben. Die jetzt übliche oder vorwiegende Methode diplomatischen Verkehrs grenzt sich daher scharf von der in früheren Zeiten vornehmlich oder ausschließlich geltenden Kabinetts- bzw. Geheimdiplomatie ab.

„Öffentliche Diplomatie“ hatte ihren wesentlichen Ursprung in der geschichtli- chen Erfahrung, daß der einst befolgte Weg in der Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen gefährliche, ja verhängnisvolle Fehlentwicklungen im internationalen Leben nicht zu verhindern vermochte, sie oft sogar nachhaltig förderte. „Wir brauchen Offenheit in der auswärtigen Politik“, lautete eine schon während des Ersten Weltkriegs energischer vorgebrachte Forderung – als Reaktion auf die Einsicht, in welches Unglück die in den Vorkriegsjahrzehnten eingerissene Gepflogenheit, über das Schicksal der Völker hinter deren Rücken zu befinden, geführt hatte. Daß eine neue Diplomatiekonzeption mannigfaltige Schwierigkeiten bereiten würde, verkannte man keineswegs, daß sie sich aber im Vergleich zum alten System der Geheimhaltung als weniger risikoträchtig erweisen werde, setzte man als gewiß voraus.

Einen weiteren Impuls zur Anerkennung und Anwendung öffentlich-diplomati- scher Aktionsformen gab das wachsende Verlangen, Demokratie auch in der praktischen internationalen Politik zum bestimmenden Prinzip zu erheben. Der fortan zu bevorzugende Stil diplomatischen Verkehrs und außenpolitischen Han- delns war in erster Linie dazu ausersehen, eine Epoche einzuleiten, in der alles Geschehen innerhalb der Staatenordnung unbedingt „von der öffentlichen Mei- nung der Völker getragen“ werden müsse³. Die Idee brach sich folglich Bahn, daß auswärtige Angelegenheiten nach ähnlichen Maßstäben oder Normen zu behan- deln und zu entscheiden seien, wie sie seit längerem für den internen Bereich liberaler Gesellschaften als verbindlich oder vorbildlich akzeptiert worden waren⁴.

Ihren programmatischen Ausdruck fanden jene Leitgedanken in Woodrow Wilsons Schlüsselbegriff der „covenants openly arrived at“, enthalten im ersten der vierzehn Punkte vom 8. Januar 1918. Der Appell des US-Präsidenten, diplomati- sche Geschäfte sollten stets freimütig und vor der Allgemeinheit abgewickelt werden („frankly and in the public view“), bedeutete freilich keine völlige Abkehr vom Rückgriff auf geheimdiplomatisches Verhandeln. Ausschlaggebend blieb

indes das Postulat, alle Details oder Ergebnisse derartiger Gespräche oder Abmachungen vorbehaltlos darzulegen, nichts von ihnen vor den Augen der Völker zu verbergen. Nur so ließ sich, wie man glaubte, das Hauptanliegen der neuen Diplomatie realisieren: Wahrung und Festigung des friedlichen, gewaltfreien Zusammenlebens der Nationen auf Dauer⁵.

In der jüngsten Gegenwart, in erster Linie seit Ausgang des Zweiten Weltkriegs, erfuhr die Konzeption „öffentlicher Diplomatie“ eine allmähliche, teilweise auffällige Veränderung und nahm ihre Praxis vielfältigere Dimensionen als im ursprünglichem Plan an. Zudem ist sie, in ihrer modernen Form, zum Merkmal der auswärtigen Politik der großen Staatenmehrheit geworden, unabhängig vom jeweiligen Systemcharakter eines Landes.

Typisch für den Wandel erscheint besonders die deutlicher „public-relations“-ausgerichtete Tendenz der „öffentlichen Diplomatie“. Sie erhielt in dem Grad beträchtlichen Auftrieb, in dem es für Staatsführungen dringlicher wurde, gegenüber dem Auslands- oder Weltpublikum die eigenen Standpunkte zu internationalen Fragen kundzutun, bereits gefällte Beschlüsse oder erst beabsichtigte Schritte zu erläutern, das eigene Verhalten oder den eigenen Kurs auf außenpolitischem Gebiet zu verteidigen, überhaupt sich vor der Weltöffentlichkeit selbst darzustellen. Von nun an war es darüber hinaus ebenso wichtig, neben aktualitätsbezogenen Stellungnahmen in Permanenz für das nationale Ansehen, für die nationale Sache oder Gesellschaftsform zu werben und im internationalen Umfeld stabile Sympathie und Anhängerschaft zu gewinnen. „Öffentliche Diplomatie“ übernahm damit zu einem gut Teil die Funktion außengewandter Imagepflege.

Im Zug forcierter politisch-ideologischer Konkurrenz innerhalb der Weltgemeinschaft, vor allen Dingen der ständigen Verschärfung internationaler Widersprüche, erhielt „öffentliche Diplomatie“ eine spürbar offensivere Ausrichtung. Verstärkt wird jetzt versucht, auf Stimmung und Meinungsbildung anderer Nationen systematisch Einfluß zu nehmen, fremde Nationen – auch über die Köpfe ihrer Regierungen hinweg – direkt anzusprechen, sie eventuell zu Ansichten oder Einstellungen zu bringen, die sich keineswegs mehr im Einklang mit den Zielen ihrer Führer befinden, sogar in schroffem Gegensatz zu ihnen stehen. Letztendlich hat „öffentliche Diplomatie“ damit vielfach die Aufgabe, die Auslandsmeinung im Sinn eigener außenpolitischer Vorstellungen zu mobilisieren. Ihre mögliche Wendung zum militanten Mittel auswärtiger Politik ist dadurch vorgezeichnet. Nachdrückliche Bestätigung findet in unserer Zeit deshalb das skeptische Urteil Hans J. Morgenthau, demzufolge die Ausuferung des diplomatischen Verkehrs in eine Propagandaschlacht ein unvermeidliches Nebenprodukt der neuen, konsequent auf Publizität bedachten Diplomatie sei⁶.

Die Unterschiedlichkeit zwischen herkömmlicher und heutzutage vorherrschender außenpolitisch-diplomatischer Aktionsweise liegt auf der Hand. Kenneth L. Adelman, als für Auslandsthemen zuständiger Mitarbeiter der Reagan-

Administration, umriß sie in folgender Art: „Traditionelle Diplomatie ist formell und offiziell; öffentliche Diplomatie ist gewöhnlich informell und bezieht nicht-amtliche Akteure ein. Traditionelle Diplomatie ist privat und ruhig, wohingegen öffentliche Diplomatie allgemeinergerichtet ist und lärmend sein kann. Traditionelle Diplomatie sucht Kontroversen zu vermeiden, Differenzen zu glätten, während öffentliche Diplomatie dazu neigt, Kontroversen hervortreten zu lassen und anzureizen, seien sie künstlicher oder intellektueller oder politischer Natur.“⁷ Der hier skizzierte Unterschied macht verständlich, weshalb die Diplomatie unserer Tage vielerorts eher als ein Instrument der Konfliktausfechtung begriffen wird denn als Methode zur Eindämmung oder Bereinigung zwischenstaatlicher Unstimmigkeiten, als Weg zum Ausgleich internationaler Gegensätze Würdigung findet.

„Öffentliche Diplomatie“ zielt nur begrenzt auf kurzzeitig zu erringende Erfolge und Resultate, sie trachtet vorzugsweise nach langfristigen Wirkungen. Meist vermag sie erst in größerer zeitlicher Spanne außenpolitisch nutzbaren, sicheren Effekt zu erreichen, Entwicklungen auszulösen, Wandlungen hervorgerufen oder Trends zu beschleunigen. In solcher Einschätzung hat die neue Diplomatie in der Hauptsache als strategische Methode in Planung und Leitung auswärtiger Angelegenheiten zu gelten, ist in geringerem Maß als lediglich taktisches Handlungsmittel zu betrachten und einsetzbar.

Die Rolle der Massenmedien im Rahmen der neuen Diplomatie

Die Konzeption der „öffentlichen Diplomatie“ weist der Information eine eminent wichtige Rolle zu⁸. Für ihre praktische Durchsetzung sind insonderheit publizistische Medien unentbehrlich geworden. Die generell beobachtbare Tendenz zu vermehrtem staatlichem Engagement auf dem Gebiet der Massenkommunikation findet somit ihren Niederschlag auch im Bereich auswärtiger und internationaler Politik. Außenpolitisch gerichteter Medieneinsatz vollzieht sich dabei auf vielfältigen Aktions- und Wirkungsfeldern.

Welche Aufwertung die Massenmedien in den internationalen Beziehungen erfahren haben, zeigt sich zunächst am offenkundigsten an der immer häufigeren Aufnahme der Kommunikationsthematik in offizielle zwischenstaatliche Erklärungen, Übereinkünfte oder Vertragswerke. In derartigen Fällen wird von den Initiatoren die Absicht unterstrichen, durch Verbesserung und Ausweitung des grenzüberschreitenden Nachrichtenflusses die Verwirklichung der Hauptzielsetzung konstruktiver Außenpolitik – Annäherung und Verständigung zwischen den Nationen – zu erleichtern.

Demonstrativ heben Regierende nun das Gewicht des publizistischen Faktors für die Festigung der Staatenkoexistenz hervor: „Angesichts der entscheidenden Rolle der Massenmedien – allen voran des Fernsehens und des Hörfunks – für die

Verbindung der Völker untereinander“ begrüßten zum Beispiel Bundeskanzler Helmut Schmidt und Frankreichs Präsident Valéry Giscard d'Estaing in einer 1981 verabschiedeten gemeinsamen Deklaration ausdrücklich die Fortschritte, die bis dahin in der Verbreitung von Kenntnissen über das jeweilige Partnerland gemacht worden waren, und sprachen sich gleichzeitig dafür aus, den gegenseitigen Programmaustausch zu verstärken⁹.

Doch nicht nur im wechselseitigen Verhältnis von Staaten ähnlicher politisch-weltanschaulicher Richtung wird den Medien wachsende Bedeutung zugeschrieben. Ebenso werden zwischen Führungen unterschiedlichster Regime oder Gesellschaftsordnungen, auch blockübergreifend, vermehrte Bestrebungen erkennbar, „mit allen Mitteln den Austausch von Informationen zu entwickeln“¹⁰. Überdies gehören keinesfalls nur im Rahmen der europäischen Politik solche Absichtsbezeugungen zum Standardrepertoire bilateraler Abkommen zwischen außenpolitischen Entscheidungsträgern, sie werden vielmehr weltweit ausgesprochen, hauptsächlich im Kontext kultureller Zusammenarbeitsprojekte.

Die ausführlichste Einbeziehung der Medienthematik in ein offizielles internationales Dokument erfolgte anhand der Schlußakte der Helsinki-Konferenz von 1975 (KSZE). Im Detail wurde in ihr von den Teilnehmerstaaten aus Ost und West vereinbart, zur Förderung der vertrauensbildenden Mission des Journalismus günstigere Bedingungen für den Informationsfluß zu schaffen. Unmißverständlich gab der Text der Schlußerklärung Aufschluß darüber, welch hohen Rang man seitens der Diplomatie jetzt den Massenmedien im internationalen politischen Leben zuerkennt. Gerade im Hinblick auf ihre Informationsaussage fällt dieser Akte gleichsam Leitbildfunktion zu¹¹.

Schwerpunkt der Medienrolle im Konzept „öffentlicher Diplomatie“ liegt freilich auf der operativen Nutzung publizistischer Organe durch die für auswärtige Angelegenheiten Verantwortlichen. Im Lauf der letzten Jahrzehnte ist in einer ständig größeren Zahl von Ländern das Instrumentarium publizitäts- und medienorientierter Außenpolitik ausgebaut und verfeinert worden. Diese Entwicklung kommt zuallererst in der sich häufenden Gründung von Presse- und Informationsämtern zum Ausdruck. Bezeichnend erscheint, daß ein weltpolitisch gewichtiger Staat wie die USA bis zum Ausgang des Zweiten Weltkriegs über keinerlei geeignete Einrichtung verfügte, um publizistische Auslandsbeeinflussung zu betreiben, daß obendrein selbst die Schaffung der (seinerzeit) unabhängigen „United States Information Agency“ (USIA) im Jahr 1953 zur Frage Anlaß gab, ob nicht diese Maßnahme gegen die Tradition der nationalen Außenpolitik verstoße¹².

Den neugegründeten Informationsbehörden, mochte ihre Tätigkeit auf das Gesamtfeld staatlichen Wirkens gerichtet oder nur auf den Teilbereich auswärtiger Angelegenheiten konzentriert sein, wurde die Aufgabe übertragen, Publizistik und Publikum des In- wie Auslands mit Regierungspositionen oder -anschauungen vertraut zu machen, darüber hinaus diesseits wie jenseits der Grenzen den Prozeß

der Meinungsbildung zu Problemen der internationalen Politik aktiv mitzusteuern.

Aufmerksamere Beachtung schenkte man gleicherweise der Ausarbeitung und Durchführung von Initiativen oder Strategien, um Resonanz und Wirksamkeit der Informationspolitik zu garantieren bzw. zu steigern. Fortan gingen Entscheidungsverantwortliche dazu über, auch auf dem Sektor des Auswärtigen planmäßig *Öffentlichkeitsarbeit* zu leisten, mochte sie nun sachlicher Unterrichtung, dem Verständnis- und Sympathiegewinn oder aber dem psychologischen Kampf dienen. Mehr und mehr wurde die gezielte Verbreitung außenpolitischer Informationen zu einem überaus wichtigen Funktionsbereich in der Leitung äußerer Angelegenheiten. Hierbei kam insbesondere der international bestimmten Orientierung bald erhöhter Stellenwert zu, auch in der Bundesrepublik. „Die Öffentlichkeitsarbeit Ausland ist heute ein wesentlicher Bestandteil unserer Außenpolitik“, heißt es in einer amtlich inspirierten Bonner Darstellung¹³.

Zur effektiven Verwirklichung dieser Informationspolitik gründeten staatliche Führungen meist einen speziellen Medienapparat. So brachten sie in wachsendem Umfang verschiedenartigste Druckpublikationen in Umlauf oder riefen eigene Film- und Fernsehdienste ins Leben. Um an die Auslandsöffentlichkeit möglichst rasch und breitenwirksam herantreten zu können, organisierten oder erweiterten sie Fremdsprachenabteilungen ihrer nationalen Rundfunksender. Nach und nach wurde die Hörfunkarbeit zu einem Kernstück der informationspolitischen Anstrengungen. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte dabei besonders die regere Nutzung von Kurzwellenfrequenzen.

Regierungen begnügten sich jedoch vielfach nicht länger damit, mit Hilfe der von ihnen dirigierten oder beeinflussten Medien über ihre außenpolitische Haltung oder Linie näheren Aufschluß zu geben. Ins Zentrum der auslandsgerichteten Rundfunkarbeit nicht weniger Staaten rückte ebenso die Aufgabe umfassenderer Repräsentation: dem internationalen Publikum ein Bild des mannigfaltigen politisch-gesellschaftlichen Lebens des gesamten Landes zu vermitteln. Über Ätherwellen verbreitete Selbstdarstellung eines Staats- und Gemeinwesens gegenüber der Weltöffentlichkeit ist während der Nachkriegsära zu einem zwingenden Erfordernis nationaler Prestigewerbung geworden. Mehr und mehr erwarb sich das Auslandsradio den Ruf, als „Diplomat des Rundfunks“ zu wirken¹⁴.

Je stärker Staaten in die Händel der Weltpolitik verwickelt sind, desto spürbarer tendieren sie indes dazu, in der Funktionsbestimmung ihrer auslandsgerichteten Medien der Offensivkomponente „öffentlicher Diplomatie“ Vorrang einzuräumen. Namentlich dem Rundfunk wird unter solchen Umständen die Aufgabe zugewiesen, durch systematische Einwirkung auf die Hörschaft des Auslands Information und Meinungsbildung in gewünschte Bahnen zu lenken. Statt Vermittlung und Dialog überwiegt dadurch das Ziel, außenpolitische Einflußpositionen zu erringen und zu konsolidieren. Massenmedien sind mit dieser Aufgaben-

stellung dazu bestimmt, publizistische „Brückenköpfe“ im Ausland zu sichern. Sie werden zu unerläßlichen Instrumenten internationalen Machtstrebens.

Medienpropaganda kommt jetzt in allen Weltkonflikten der Rang einer mitentscheidenden Waffe zu. „Druckerschwärze und Foto haben Soldaten und Tanks ersetzt, die Feder wird von Tag zu Tag mächtiger als das Schwert“, formuliert überspitzt Marshall McLuhan¹⁵. Konfrontationen der internationalen Politik ändern unter heutigen Verhältnissen ihren Charakter insofern, als das publizistische Ringen der Gegner um Herrschaft über die öffentliche Meinung des Auslands sowie um Rückwirkung der Weltmeinung auf die nationalen Öffentlichkeiten, hauptsächlich der befehdeten Seite, die gewaltsame Auseinandersetzung ständig begleitet. Wie das Beispiel des Vietnamkriegs lehrt, kann dieses Konfliktfeld in der Tat ausschlaggebend sein.

Medienpropaganda verfolgt damit nicht länger nur den Zweck, zu überzeugen, zu überreden, das Denken mitzuprägen, sie hat vielmehr als Antrieb zur Tat, zum Handeln, selbst zur Subversion zu wirken. Radikal wandelten sich daher die Zielebenen internationaler politischer Kommunikation, wie Hans Speier resümiert: „Traditionell ist in außenpolitischen Angelegenheiten Kommunikation zwischen politischen Eliten persuasives Bemühen, das die Machtstellung anderer Eliten in ihren eigenen Ländern nicht direkt angreift, d. h. ihre Beziehungen mit den von ihnen regierten Massen nicht tangiert. Massenpropaganda hingegen bewirkt genau das, indem sie Unruhe schürt und Aktionen fördert, welche die Entscheidungsfreiheit und in extremen Fällen die Sicherheit einer feindlichen Elite einschränken.“¹⁶ Die eingehende Analyse gegenwärtiger Weltkonflikte veranschaulicht, wie flexibel speziell das Medium Hörfunk auf dem Gebiet propagandistischen Wettstreits eingesetzt wird.

Regierungen greifen zwecks Verfolgung außenpolitischer Anliegen jedoch nicht allein auf den ihnen unterstehenden Medienapparat zurück. Sofern die Publizistik eines Landes nicht ohnehin staatlicher Kontrolle unterliegt oder mittelbar den Weisungen der Obrigkeit zu folgen hat, nehmen auch dort, wo Massenmedien prinzipiell als unabhängige Faktoren öffentlicher Meinungsbildung agieren, also auch in nichtautokratischen Ordnungen, Bestrebungen zu, den publizistischen Bereich in den Dienst auswärtiger Politik einzuspannen. Staatliche Führungen, Entscheidungsträger trachten – mit Vorzug in Krisenphasen – in verstärktem Maß danach, auf Berichterstattung und Kommentierung der nationalen Kommunikationsmittel Einfluß auszuüben. Das Zeitalter der „öffentlichen Diplomatie“ bringt folglich das erhöhte Risiko eines Zugriffs der Regierenden auf die Aussagen der Landesmedien mit sich.

In gleicher Weise werden ausländische Medien zu Zielen des Regierungsinteresses. Immer massivere Aktivitäten von Staatsführungen lassen sich erkennen, den Journalismus, die veröffentlichte Meinung des Auslands, eventuell die publizistische Weltöffentlichkeit insgesamt für sich zu gewinnen. Solche Einflußmanöver

können langfristig angelegt sein, über eine kürzere Zeitspanne weit hinausreichen, wenn etwa machtpolitische oder wirtschaftliche Vorteile ausgenutzt werden, um ausländische Medien dauerhaft in den Sog eigener Ambitionen zu ziehen¹⁷. Hauptaufmerksamkeit erregen solche Beeinflussungsversuche im Regelfall allerdings dann, wenn aus aktuelleren Anlässen, zum Beispiel zur Lösung eines momentan gegebenen internationalen Problems, Regierungen sich entschließen, auf Medien fremder Staaten offen oder verdeckt einzuwirken, und darauf aus sind, auf diesem Weg zugleich den dort stattfindenden offiziellen Entscheidungsprozeß in auswärtigen Angelegenheiten in eine opportun erscheinende Richtung zu drängen. Einen Höhepunkt erreicht dieser mediendiplomatische Trend mit der Jerusalemer Sadat-Visite vom November 1977, „a spectacular wedding of diplomacy and the media“¹⁸.

Die Praktizierung „öffentlicher Diplomatie“ ist keineswegs eine Spezialität weltpolitisch tonangebender Staaten, der Führungen von Großmächten oder Industrieländern. Welche Bedeutung der neuen Konzeption zwischenstaatlichen Verkehrs ebenso in sich entwickelnden Erdregionen beigemessen wird, belegt exemplarisch die grundsätzliche Einschätzung durch einen prominenten Repräsentanten des arabischen Medienwesens:

„In unserer Zeit könnte man nicht mehr auf die Journalisten verzichten, um die ausländische öffentliche Meinung zu beeinflussen, um eine Entscheidung zu erklären oder einen Einwand zu präzisieren, der von den politischen Autoritäten vorgebracht wird... Dies besagt, daß die Information eine bestimmende und wesentliche Rolle in den diplomatischen Beziehungen zwischen den Staaten spielt. Im übrigen nimmt das Gewicht dieser Rolle proportional zu demjenigen der politischen Ereignisse zu. Außerdem hat man oft beobachten können, wie der Journalist einer diplomatischen Aktion den Boden bereitet oder diese zum Erfolg bringt. Daraus erwächst die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Journalisten und Diplomaten zu festigen. Auch ist zu hoffen, daß die Begegnungen zwischen Presseleuten und Angehörigen der Diplomatie entsprechend den Erfordernissen des politischen Lebens unserer Epoche weiterhin Fortschritte verzeichnen.“¹⁹

Es hieße vereinfachen, den Journalismus in jenen Funktionen ausschließlich als willfähiges Werkzeug der Regierenden zu sehen. Denn häufig nimmt er im Rahmen der „öffentlichen Diplomatie“ de facto die Stellung eines Partners der Entscheidungsträger ein. Vor allem sobald in wichtigen Stadien der internationalen Entwicklung, so vorzugsweise während laufender Verhandlungen oder Konferenzen, anstehende Fragen nicht länger hinter verschlossenen Türen bleiben sollen, sondern für sie ein größeres Maß an Öffentlichkeit angestrebt wird, obliegt besonders den Medien die wesentliche Aufgabe, Publizität herzustellen und sich als Organe der Publizität zumindest in der Schaffung oder Festigung eines bestimmten politischen Klimas zur Geltung zu bringen.

Medien, Journalisten oder Korrespondenten, können außerdem am diplomatischen Spiel teilhaben, indem sie sich in den Gang der Ereignisse aktiv einmischen, indem sie „Signale“ übermitteln, etwa der anderen Seite Andeutungen, Angebote, Zeichen der Konzessionsbereitschaft, aber auch Warnungen oder Drohungen

zukommen lassen²⁰. Das unmittelbare Einschalten von Journalisten in den zwischenstaatlichen Verkehr erfolgt dabei keineswegs nur in Sondersituationen oder Ausnahmefällen. Ein über Medienvertreter geführter Informations- und Meinungsaustausch rechnet heutzutage selbst zwischen befreundeten, verbündeten Regierungen zur üblichen Routine, zur Normalität diplomatischen Alltags.

Zum Stil der „öffentlichen Diplomatie“ gehört deshalb der enge, beständige Kontakt zwischen außenpolitisch Verantwortlichen, „policy makers“ wie Diplomaten, und, andererseits, Journalisten, voran der Qualitäts- oder Elitepublizistik. Formelle Mitteilungskanäle (Pressekonferenzen, amtliche Briefings) und informelle Kommunikationswege („off the record“) ergänzen sich. Charakteristisch für den modernen Stil außenpolitischen Handelns ist darüber hinaus das vermehrte Auftreten wichtiger Akteure in den Massenmedien selbst, sichtbar in erster Linie an der intensiveren Nutzung der Presseöffentlichkeit (Interviews usw.) sowie der Teilnahme an hörfunk- oder fernsehorganisierten Veranstaltungen, die Themen des internationalen Lebens speziell aufgreifen („Journalisten fragen Politiker“, „Meet the Press“ u. a.).

Zur Praxis „öffentlicher Diplomatie“ gehört, last, not least, der verstärkte Einsatz nachrichtenpolitischer Mittel. Aufbauend auf Erfahrungen aus dem vorigen Jahrhundert entwickelten Regierungen ein vielfältiges, differenziertes Instrumentarium des „news managements“, im Hinblick sowohl auf die innerstaatlich gerichtete Einflußnahme als auch auf den Umgang mit anderen Regierungen und ausländischen Öffentlichkeiten. Die absichtsvolle, gesteuerte Lancierung außenpolitisch relevanter Meldungen oder Versionen gestattet es oftmals, variabler und wirkungsvoller in Meinungsbildungsprozesse einzugreifen oder diese zu lenken, als es mittels direkter, offener Stellungnahme seitens befugter Amtsinhaber möglich wäre. Anwendungsbreite und -vielfalt der Techniken des heutigen Nachrichtenmanagements erschweren es freilich nicht selten, zwischen Information und Manipulation eine klare Trennungslinie zu ziehen²¹.

„Öffentliche Diplomatie“ hat, als Fazit, einmal eine erhebliche Aufwertung der Rolle publizistischer Medien in der auswärtigen und internationalen Politik zur Folge gehabt. Zum anderen mehrte sie jedoch gleichzeitig die Gefahr eines Mißbrauchs des Journalismus durch die außenpolitischen Gewalten, durch die Interessenvertreter der staatlichen Macht.

Zur Kritik an der Praxis publizitärer Diplomatie

Weniger an der prinzipiellen Konzeption „öffentlicher Diplomatie“ als an den Methoden und Konsequenzen ihrer praktischen Realisierung wird teilweise unterschiedene Kritik geübt. Der moderne Stil außenpolitischen, diplomatischen Verkehrs hat im Urteil von Skeptikern mehr Nachteile und Gefahren als Vorzüge mit sich gebracht.

Mit großem Nachdruck stellt man den Nutzen öffentlichkeitsbezogener Aktionsformen besonders in Verbindung mit Verhandlungen, Konferenzen und Gipfelbegegnungen in Frage. Die Schmälierung der Erfolgsaussichten solcher Zusammenkünfte sehen Kritiker in der Hauptsache aus dem Grund als unvermeidbar an, weil die Beteiligten nun eher dazu neigten, sich mit ihren Vorschlägen oder Demarchen an die eigene, nationale Öffentlichkeit oder an ein ausländisches Medienpublikum zu wenden, als primär im Sinn hätten, sich an das jeweilige Gegenüber, den Gesprächspartner, zu richten²². Diese Einschätzung gewinnt an Glaubwürdigkeit, je stärker die Tendenz in Erscheinung tritt, internationale Treffen aus innenpolitischem Kalkül auszuschlachten, wenn nicht gar sie aus derartigen Erwägungen eigens zu arrangieren.

Die häufige Erfahrung, daß Verhandlungsteilnehmer absichtsvoll, berechnend in erster Linie die publizistische Außenwelt anzusprechen suchen, nicht aber dem uneigennütigen, kompromißbedachten Dialog mit der anderen Seite Priorität geben, motiviert kritische Betrachter, die Praxis publizitätsorientierter Diplomatie als eigentliches Hindernis für Aufbau oder Wahrung einer konstruktiven Gesprächsatmosphäre zu verdächtigen. Belege dafür, wie sehr die Gepflogenheit, einen öffentlichen Adressaten im Blick zu haben, Argwohn und Unterstellung nährt, lassen sich aus der Geschichte der Diplomatie leicht anführen. „Das sind ja alles Reden für die Presse!“ warf der sowjetische Parteiführer Nikita S. Chruschtschow dem deutschen Regierungschef Konrad Adenauer während der Moskauer Verhandlungen von 1955 vor, was diesen unverzüglich zu einer ebenso energischen Widerlegung herausforderte: „Hier werden von uns keine Reden an die Presse gehalten!“²³

Als besonders beweiskräftiges Exempel für die Schwächen des auf Publizitätswirkung zielenden Diplomatiestils wird das Stocken oder Scheitern vieler Abrüstungsgespräche angeführt. Eine „Krankheit“ gar nannte der frühere Kanzler Schmidt die Annahme von Regierungen, man könne mit der Gegenseite verhandeln, indem man sich gleichzeitig an die eigenen Fernsehzuschauer wende. In dem ständigen, von diesem Stil geschürten Atomkriegsgerede sah er zudem einen Herd dauernder Angststeigerung. Die Großmächte ermahnte er deshalb, die Chancen zur Lösung der Rüstungsprobleme allein auf vertraulichem Weg auszuloten²⁴.

Auf schärfsten Widerspruch stößt die Entartung der publizitären Diplomatie in fortgesetzte Propagandafehden. Die Öffentlichkeitsfixierung des zwischenstaatlichen Verkehrs wird geradezu als Motor solcher Kampagnen bezichtigt. Nicht daß Regierungen überhaupt danach trachten, sich in Massenmedien im besten Licht zu zeigen und die publizistische Meinungsbildung in anderen Ländern für sich günstig zu stimmen, gilt als Störquelle internationaler Beziehungen – wohl aber, daß Staatsführungen Kommunikationsmittel immer rücksichtsloser einsetzen, um auf die innere Lage oder Entwicklung des Auslands direkten Einfluß zu nehmen.

Die Bedenken gipfeln in dem Argument, der heutige Stil diplomatischen

Umgangs verändere das Wesen, den Charakter der Außenpolitik selbst: Denn nicht länger rücke die Suche nach sachlichem Ausgleich, nach fairem Austarieren von Gegensätzen an die Spitze amtlicher Überlegungen zu auswärtigen Angelegenheiten, sondern mehr und mehr die Entschlossenheit, außenpolitisches Handeln unter Berücksichtigung der erwartbaren propagandistischen Ausbeute zu planen.

„Öffentliche Diplomatie“ wird schließlich als eine wesentliche Ursache dafür betrachtet, daß im zwischenstaatlichen Verkehr die Verbindlichkeit einst anerkannter Verhaltensstandards im Schwinden begriffen ist, daß aus diesem Trend wiederum ein Verfall des Vertrauens zwischen den im internationalen Leben maßgebenden Entscheidungsträgern resultiert. Dilettantismus rangiert zunehmend vor Seriosität und Professionalität. Außenpolitik sehen Kritiker öffentlich-diplomatischer Praxis nun weniger als exakt kalkulierbaren Prozeß rationaler Gespräche zwischen fachkundigen Unterhändlern, vielmehr als verwirrendes Spiel kaum versierter Teilnehmer. Die Rückbesinnung auf erprobte Traditionen der klassischen Diplomatie hat in dieser Sicht erhöhte Dringlichkeit.

ANMERKUNGEN

- ¹ International Communication and the New Diplomacy, hrsg. v. S. Hoffman (Bloomington – London 1968) 3.
- ² The Diplomatic Persuaders. New Role of the Mass Media in International Relations, hrsg. v. J. Lee (New York 1968) X. ³ O. Nippold, Die Auswärtige Politik und die Öffentliche Meinung (Stuttgart 1912) 3.
- ⁴ H. Nicolson, Kleine Geschichte der Diplomatie (Frankfurt 1955) 110.
- ⁵ Zu Wilsons Leitideen s. E. Fraenkel, Öffentliche Meinung und internationale Politik (Tübingen 1962) 29ff.
- ⁶ Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik (Gütersloh 1963) 465.
- ⁷ Foreign Affairs, Spring 1981, 934.
- ⁸ G. Wettig, Politik im Rampenlicht. Aktionsweisen moderner Außenpolitik (Frankfurt 1967) 187ff.
- ⁹ Bulletin (BPA) Nr. 12, 11. 2. 1981, 103
- ¹⁰ Zentraler Punkt einer polnisch-französischen Deklaration zum Ausbau gegenseitiger Zusammenarbeit aus dem Jahr 1975, vgl. Le Monde, 21. 6. 1975.
- ¹¹ Text der KSZE-Schlußakte, hrsg. v. d. Bundeszentrale für pol. Bildung (Bonn 1975) 27ff.
- ¹² W. Akers, An Indispensable Diplomacy, in: The Dipl. Persuaders, a. a. O. 3.
- ¹³ W. Kordes, H. Pollmann, Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bonn 1983) 106.
- ¹⁴ H. Fellhauer, Auslandssender, die Diplomaten des Rundfunks, in: 25 Jahre Deutsche Welle (Köln 1978) 37f.
- ¹⁵ Die magischen Kanäle (Düsseldorf 1968) 367.
- ¹⁶ International Political Communication: Elite vs. Mass, in: Force and Folly: Essays on Foreign Affairs and the History of Ideas (Cambridge, Mass. 1969) 21.
- ¹⁷ K. W. Deutsch, Die Analyse internationaler Beziehungen (Frankfurt 1968) 190ff.
- ¹⁸ International Herald Tribune, 6. 2. 1978.
- ¹⁹ Ausführungen des Präsidenten des tunesischen Journalistenverbands AJT, Noureddine Tabka, nach: La Presse de Tunisie, 7. 1. 1975, 8.
- ²⁰ W. Phillips Davison, News Media and International Negotiation, in: Public Opinion Quarterly 38 (1974) 174ff.
- ²¹ W. G. Grewe, Spiel der Kräfte in der Weltpolitik. Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen (Düsseldorf 1970) 417ff.
- ²² So vor allem die Kritik Morgenthau, vgl. a. a. O. 465; in ähnlichem Sinn Nicolson, a. a. O. 117f.
- ²³ K. Adenauer, Erinnerungen 1953–1955 (Stuttgart 1966) 549. ²⁴ FAZ, 10. 12. 1983.