

DIE GEGENWART UND ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN DIPLOMATIE MIT  
AMERIKANISCHEN AUGEN GESEHEN

DÓRA DÉVAI

*Public diplomacy* oder die im Ungarischen immer mehr verbreitete *öffentliche Diplomatie* ist immer hochinteressant und spannend, obwohl sie nicht immer ein dankbares Thema zu sein schien. Die ungarischen Zuhörer hatten diesmal die Möglichkeit durch einen der bekanntesten Vertreter des Themas in die aktuellen Fragen der amerikanischen und teilweise der mittelosteuropäischen öffentlichen Diplomatie Einsicht zu gewinnen. Herr *Philip Seib*, Professor der Journalistik, sowie der öffentlichen Diplomatie und der internationalen Beziehungen ist auf Einladung des Ungarischen Außenministeriums von der Spitze des Zentrums der öffentlichen Diplomatie an der Universität in Süd-Carolina nach Ungarn gekommen. Die Interessenten konnten vielerorts an den Vorlesungen des Professors teilnehmen. Als Grundlage dieser Analyse dienen die Vorlesung „*The Case for Public Diplomacy*“ am 22. November im Institut für Auswärtige Angelegenheiten, sowie die Veranstaltungen im Euro-Atlantik-Club am 24. November. Das engere Thema der Vorlesungen war die Entwicklung der Mediendiplomatie. Es lohnt sich deshalb vor den aktuellen Herausforderungen die Herausbildung und Umwandlung der amerikanischen öffentlichen Diplomatie im 20. Jahrhundert kurz zu überblicken. Am Ende der Analyse werden die aktuellsten Aufgaben der öffentlichen Diplomatie während der ungarischen EU-Präsidentschaft erwähnt.

*Die Evolution des Begriffes „Public Diplomacy“*

Über öffentliche Diplomatie spricht man in Fällen, sind denen *Anwar Sadat*, *Valery Giscard d'Estaing* oder *Helmut Schmidt* im Rahmen des Bildungsaustauschprogramms der amerikanischen Regierung einen Besuch in den USA abgestattet haben, oder als sich die lateinamerikanischen Fernsehzuschauer den Dokumentarfilm von USIA über den Drogenschmuggel sehen konnten sowie als die Radiohörer der Welt *Neil Armstrongs* Worte bei der Mondlandung auf der Wellenlänge von *Voice of America* hören konnten. Die Kulturattachés helfen zum Beispiel den einheimischen Pressemitarbeitern bei der Veröffentlichung der amerikanischen offiziellen Erklärungen.<sup>1</sup>

Es fällt nicht leicht, den Begriff *Public diplomacy* exakt zu definieren, es gibt nämlich dafür keine einheitlich angenommene Definition. Sogar auch der heute noch relevante Begriff entstand in den 1960-er Jahren, als der Dekan von der *Fletcher School of Law and Diplomacy*, *Edward Guillon*, (in früheren Zeiten Diplomat) 1965 als Erster, das *Edward R. Morrow Center of Public Diplomacy* gegründet hat.

Im Prospekt der Schule steht die nicht zu exakte Beschreibung: „Unter öffentlicher Diplomatie versteht man die Mittel, mit denen die Regierungen, Privatgruppen und Privatpersonen das Verhalten und die Meinung von anderen auf solche Art beeinflussen, was auf ihre außenpolitische Entscheidungen auswirkt.“<sup>2</sup> Die Definition des Diplomatiehistorikers *Alan K. Henrikson* stammt aus dem Jahr 2005 und lautet: „Die öffentliche Diplomatie könnte einfach so definiert werden, dass sie für die Regierungen ein Mittel in ihren internationalen Beziehungen ist, wobei neben der Masseninformierung eine Reihe von Entitäten, die keinen Regierungscharakter haben, benutzt werden, (politische Parteien, Großunternehmen, Handelsorganisationen, Gewerkschaften, Bildungsinstitute, Religionsorganisationen, ethnische Gruppen usw. Inklusive einflussreiche Persönlichkeiten) um die Politik und Taten der anderen Regierungen zu beeinflussen.“<sup>1</sup>

Auch diese Beispiele veranschaulichen gut die ständig wachsende Bedeutung der Medien auf die öffentliche Meinung, bzw. auf die komplizierte Beziehung zwischen den Medien und der öffentlichen Diplomatie. Nach einem Spezialisten hat die öffentliche Diplomatie fünf Methoden: Anhören, Verbreitung, kulturelle Diplomatie, internationale Radio- oder Fernsehübertragung, Austauschdiplomatie. Die öffentliche Diplomatie ist nur wirksam, wenn sie mit der politischen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung der internationalen Umgebung und mit der der Zielgesellschaft Schritt halten kann.

---

<sup>1</sup> Public Diplomacy. <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm#traditional>. heruntergeladen: 20.11.2010

<sup>2</sup> The Edward R. Morrow Center of Public Diplomacy at The Fletcher School  
<http://fletcher.tufts.edu/morrow/pd/definitions.html>. (20/11/2010.)

Die Deutung und Operationalisierung des Begriffes wird durch die Tatsache zu einer heiklen Frage gemacht, der nach die Grenzlinie zwischen der salonfähigen öffentlichen Diplomatie und der viel weniger annehmbaren Propaganda ziemlich porös ist. In den USA konnten am besten während der zwei Weltkriege und während des kalten Krieges die Anstrengungen beobachtet werden, mit denen der Gegner angeschwärzt wurde und die amerikanischen Interessen und Werte hoch gepriesen wurden. Dieses Thema kam nach dem Kalten Krieg durch George W. Bush anhand des globalen Krieges gegen den Terrorismus wieder zum Vorschein und hat die Führer der amerikanischen Außenpolitik in eine unangenehme Situation gebracht. Die verschiedensten Spezialisten und Praktiker der öffentlichen Diplomatie bemühen sich die öffentliche Diplomatie von der Propaganda zu trennen.

Der eine Schnittpunkt der beiden ist die Authentizität. Die Vertreter der öffentlichen Diplomatie meinen, die Propaganda desinformiere die Menschen. *Edward Murrow*, der leitende Kriegsberichterstatter der angelsächsischen Welt während der zwei Weltkriege, und „der Vater“ der öffentlichen Diplomatie, den auch Professor *Philip Seib* mehrmals zitiert hat, meinte davon folgendes: „... Die Wahrheit ist die beste Propaganda, die Lüge die schlechteste. Um jemanden überzeugen zu können, müssen wir glaubwürdig sein: um glaubwürdig zu werden, müssen wir authentisch sein: um authentisch zu werden, müssen wir die Wahrheit sagen.“<sup>2</sup> Es ist jedoch nicht abzustreiten, dass das Hauptziel der öffentlichen Diplomatie ist, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, die Massenmedien zu manipulieren und die (ideologischen) Gegner zu diskreditieren. Dem ehemaligen Diplomaten John Brown nach: Im besten Fall informiert die 'public diplomacy' offen und sachlich über die Lebensweise und außenpolitischen Ziele einer Nation, sie verhilft zur internationalen Verständigung, hört sich andere an, und führt Dialoge. Im schlimmsten Fall zwingt die Propaganda ihren Zuhörern ihre Informationen oft mit Wiederholungen, Slogans auf, sie dämonisiert die Elemente der Außenwelt, sie vereinfacht komplexe Geschehnisse, missdeutet die Wahrheit und lügt absichtlich.“<sup>3</sup> Die häufigst hervorgehobenen Unterschiede sind die Authentizität und die verfeinerten Nachrichten sowie die Kommunikation in zwei Richtungen.

Was sich im Laufe der Zeit nicht verändert hat, das sind die Zielgruppe der öffentlichen Diplomatie, die Bevölkerung des gegebenen Landes oder der gegebenen Länder, sowie die öffentliche Meinung. Die Fundgrube der Kanäle und Mittel, durch die die Nachrichten befördert werden, haben sich dagegen erweitert. Zwischen den zwei Weltkriegen wurden meistens Poster hergestellt, Wochenschauen projiziert, aber das Radioprogramm war das beliebteste, das in größere Entfernungen, verhältnismäßig kostengünstig gelangen konnte. Das gleiche gilt auch für die *Zeit des Kalten Krieges*. 1953 hat Präsident Eisenhower die Informationsagentur der Vereinigten Staaten gegründet. Die USIA hat, wie auch noch heute alle Möglichkeiten für die Übertragung der Informationen ergriffen, angefangen von persönlichen Beziehungen, durch Radio- und Fernsehübertragungen bis zu den Ausstellungen und den Englischkursen. Sie funktionierte derzeit als die wirksamste public relations Organisation der Welt, die mit dem größten Budget arbeitete und vollständige Dienstleistungen anbot.<sup>4</sup> Professor *Seib* betonte, dass die amerikanische öffentliche Diplomatie in der bipolaren Welt deshalb so erfolgreich sein konnte, weil sie einen sehr limitierten Konkurrenten hatte. Dieser war meist 'Radio Moskau'. In jener Zeit waren 'Radio Freies Europa' oder 'Voice of America' der einzige authentische und wahrhaftig internationale Orientierungspunkt für die Bewohner der Ostblockstaaten. So war es genügend die amerikanischen Werte und amerikanische Lebensweise zu popularisieren, um die feindliche Propaganda neutralisieren zu können.

### *Herausforderungen*

Seit den 1980-er Jahren besitzen die Medien, dank der Entwicklung der Nachrichtenübermittlung und Informationstechnik, einen immer größeren Einfluss auf die öffentliche Meinung, und die öffentliche Meinung bekommt immer weitere Möglichkeiten, an internationalen Prozessen teilzunehmen. Die durch die Medien 24 Stunden lang übertragenen Informationen bilden einen bedeutenden Teil der diplomatischen Arbeit und der außenpolitischen Beschlussfassung. Die Beschlussfasser werden zugleich auch in Notsituation gebracht, sie haben im weiteren immer weniger Möglichkeiten, ausgereifte Beschlüsse hinter geschlossenen Türen zu fassen. Sie haben mit dem sog. CCN-Effekt<sup>5</sup> zu rechnen. Philip Seib spricht direkt von der Proliferation der Mittel der Nachrichtenübermittlung. Die Frage ist, wieweit die außenpolitische Regierung die neuen Möglichkeiten der technischen Entwicklung auszunutzen vermag und in welchem Maße

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 2008 616: 31, Nicholas J. Cull Public Diplomacy: Taxonomies and Histories. [http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_diplomacy#cite\\_note-25](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_diplomacy#cite_note-25)

<sup>4</sup> Public Diplomacy. <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm#traditional>. (20.11.2010.)

<sup>5</sup> John Brown: [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/0709/comm/brown\\_pudiplprop.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/0709/comm/brown_pudiplprop.html). heruntergeladen: 20.11.2010

Sie mit der 'agenda setting' – Rolle der Medien in Wettbewerb treten kann. Die Medien und die Außenpolitik haben ja ein unterschiedliches Zielsystem und unterschiedliche Interessen.

Im weiteren werden die von Professor Seib erwähnten Dilemmas behandelt. Die Regierungen müssen zuerst entscheiden, ob sie in ihrer öffentlichen Diplomatie die herkömmlichen Medien benutzen oder sie bevorzugen lieber die neuen Medien, z.B. die online Gesellschaftswebseiten, oder You Tube, weil jedes von denen ein anderes Zielpublikum und einen anderen Instrumentenpark hat. Eine Frage ist auch, ob die einheimischen Medien oder die des Ziellandes benutzt werden.

Der Krieg gegen den Terrorismus wird z.B. von einer ganz anderen Perspektive aus in Afghanistan oder in Pakistan betrachtet. Dort konzentriert man sich eher unter anderem auf die Opfer der pilotlosen amerikanischen Spionflugzeuge, in Amerika dagegen interessiert sich fast keiner mehr für dieses Thema.

Die amerikanische öffentliche Diplomatie hat bedeutende Konkurrenten. Zur Zeit funktionieren 67 Satellitenkanäle, die meisten von ihnen haben einen online-Zugang. Diese neuen regionalen Kanäle, wie z.B. „Al Arabia“ bedürfen keiner äußeren Quellen, sie sind erstrangige Nachrichtenquellen sogar für die Bevölkerung in der Diaspora. Die amerikanischen Massenmedien haben ihre Monopollage hinsichtlich der Authentizität nicht nur verloren, sondern auch sie wurden in mehreren Fällen sogar unauthentisch. „Al Jazeera“ wird für eine viel zuverlässigere Quelle als CNN gehalten und das nicht nur im Nahen-Osten. Keine Regierung übt eine Kontrolle über den Kanal aus, er arbeitet zugleich mit einem riesengroßen Stab in Washington und London. Der Kanal bietet ein Forum für die Äußerungen der örtlichen Beschlussfasser, mehrere Interviews wurden z.B. mit Präsident *Obama* und *Hillary Clinton* gemacht. Diese Kanäle verfügen auch über gute finanzielle Quellen.

Die amerikanische Regierung unterstützt den arabischen Kanal „Al Harra“ ('Freier Kanal') in Virginia jährlich mit 800 Millionen Dollar, der aber von keinem gesehen wird. Der Grund dafür ist, nach Professor *Seib*, dass der Kanal einen Charakter habe, der dem im Kalten Krieg ähnlich sei. Der Kanal führt eine einseitige Propaganda, vorwiegend mit Hilfe von Dokumentarfilmen über die Araber in Amerika, die ein beneidenswertes Leben führen.

Mit Konkurrenten soll man aber nicht nur in der arabischen Welt rechnen. Die öffentliche Diplomatie von China verbreitet sich am aggressivsten. Mehr als 100 chinesische Kulturinstitute funktionieren in Ländern, die an Bodenschätzen reich sind und in den USA. Sie übertragen Satellitenprogramme vielerorts in der Welt. Die chinesische CCTV arbeitet mit einem Budget von 6 Milliarden Dollar.

Einen bedeutenden Einfluss üben auch die Unterhaltungsmedien aus. Dazu gehören die auch in Ungarn immer beliebter werdenden fernöstlichen Seifenopern, oder deren türkische Varianten in den arabischen Ländern.

Im Vergleich dazu ist die amerikanische öffentliche Diplomatie in jeder Hinsicht zurückgeblieben. Sie ist nicht fähig die Logik des Kalten Krieges zu übertreten und sich zu erneuern. Es ist auch schwer, die Authentizität der neuen Medien – Internet, Smart phones, usw. – zu kontrollieren. Die beste Lösung sei den meisten Spezialisten und auch Professor *Seib* nach, den Benutzern, d.h. der Bevölkerung beizubringen, sich den Medien mit Kritik gegenüberstellen.

Die Selbstständigkeit von USIA wurde 1999 aufgehoben, als sie dem Außenministerium untergeordnet wurde. Das bedeutete zugleich die peripherische Rolle der amerikanischen öffentlichen Demokratie in der amerikanischen außenpolitischen Denkweise. Professor *Seib* meint, so arbeiten zu viele auf diesem Gebiet, deshalb hat sie ihre Schlagkraft wahrhaftig verloren. Der wichtigste öffentliche Diplomat ist der Präsident, obwohl seine Bedeutung dadurch vermindert wird, dass hinter ihm kein entsprechendes Institut im Hintergrund steht.

„Soft power“ ist mindestens so ein wichtiger Bestandteil der außenpolitischen Regierung wie „hard power“. Die amerikanische Regierung hat es nach den schmerzhaften Erfahrungen vom 11. September begriffen. Bushs Frage im Kongress, „Warum werden wir gehasst?“ oder der Artikel von *Richard Hoolbroke* von Oktober 2001 in der „Washington Post“: „Wie konnte ein Mensch in der Höhle wirksamer kommunizieren als die entwickeltste Kommunikationsgroßmacht der Welt?“ haben der außenpolitischen Regierung ein Wecksignal gegeben. Infolgedessen wurde eine Kampagne in der öffentlichen Diplomatie (und in der öffentlichen Politik) im Rahmen des globalen Krieges gegen den Terrorismus eingeleitet, allerdings immer noch der Logik des Kalten Krieges nach.<sup>6</sup> In der Zeit 2005-2007 war der für die öffentliche Diplomatie verantwortliche „Staatssekretär“ *Karen Hughes* der Fahnenträger des Projektes. Es ist hierorts nicht möglich, die Gründe zu behandeln, aber auch die Regierung selbst hat später anerkannt, dass das Projekt, das mit einer propagandistischen Taktik durchgeführt wurde, wirkungslos blieb oder aber eben die gegenseitige Wirkung ausgelöst hat.

---

<sup>6</sup>CNN wurde am 1. Juni 1980 von Ted Turner gegründet. Das war der erste 24 Stunden-Nachrichtenkanal. Heute ist der Effekt des CNN diskutabel. Spezialisten nach kommt der CNN erst zur Geltung, wenn die außenpolitischen Beschlussfasser nicht richtig vorbereitet sind oder sind nicht imstande, einen Beschluss zu fassen.

Professor *Seib* denkt, die Rolle der öffentlichen Diplomatie wachse neben der traditionellen, zwischenstaatlichen Diplomatie immer mehr, aber Amerika sei immer noch schuldig, dies zu erkennen. Die Denkweise in der ganzen öffentlichen Diplomatie soll verändert werden. Man braucht phantasiereichere, innovative und praktische Lösungen, wenn man die Popularität und den Einfluss des Landes erhöhen wird. Dazu sind praktische Lösungen nötig. Die Wasserdiplomatie in den unentwickelten Ländern kann z.B. viel wirksamer funktionieren als welche Kommunikationskampagne auch immer. Man kann nicht einmal den Obama-Effekt richtig ausnützen, wenn keine Taten dem folgen weil die öffentliche Diplomatie nicht nur eine Werbepolitik ist.

*Philip Seib* meint, die EU habe sich im Bereich der öffentlichen Diplomatie noch zu entwickeln. Mittelosteuropa brauche auch die öffentliche Diplomatie, damit die systemwechselnden Länder auf anderen Teilen der Welt überhaupt kennen gelernt werden. Die öffentliche Diplomatie spielt eine wichtige Rolle in der Gestaltung der neuen Beziehungen unter den Regierungen. Die 'Östliche Partnerschaft' ist eine von denen.

Es ist aber zu erwähnen, dass auch die EU in dieser Hinsicht an Kurzsichtigkeit leidet, genauso wie die USA. Die sich vermindernde Anziehungskraft der EU ist vor allem dem zu verdanken, dass den klangvollen Versprechungen an die Kandidatenstaaten keine Taten folgen.

### *Ungarns EU-Präsidium*

Das ungarische EU-Präsidium soll hier auch erwähnt werden. Es stellt die ungarische Regierung vor eine besonders schwere Aufgabe, weil sie ihre Aufmerksamkeit geteilt, zu gleicher Zeit in mehrere Richtungen zu kommunizieren hat. Die Kommunikation mit den internationalen Korrespondenten verlangt eine ganz andere Technik als die einheimische öffentliche Meinung. Die offizielle ungarische Informationskultur unterscheidet sich sehr von der, in den westeuropäischen Ländern oder in Amerika. „Bis zu den letzten Zeiten fehlte es dabei an Proaktivität, d.h. an der Kommunikation mit der Presse, mit der man bestimmte politische Ziele erreichen kann.“-schreibt Zoltán Gyévai, Korrespondent in Brüssel.<sup>7</sup> Der Regierungskommissar der operativen Angelegenheiten während der EU-Präsidentschaft, Ferenc Robák erklärte, sie seien sich über die Herausforderungen der Aufgabe im Klaren, sowie auch darüber, dass es nicht genügend sei, die Aufgaben gut zu lösen. Die wirksame Veröffentlichung der Ergebnisse sei ebenso wichtig. Eine erfolgreiche Präsidentschaft bedeutet für längere Zeiten einen großen Vorsprung, um die ungarischen Interessen zu verwirklichen. Die Kommunikation wird vor allem die Aufgabe eines Teams des Außenministeriums sein.<sup>8</sup>

Zuletzt sollte in einigen Worten auf die Pressestimmen der Veranstaltungsreihe „Europas Kulturhauptstadt“ hingewiesen werden. Die Verfasserin des Artikels hat für die Stadt Pécs den englischsprachigen Pressedienst und die Medienanalyse geleistet. Anhand der Erfahrungen ist zu erwähnen, dass eine positive Bilanz über die Pressestimmen der Veranstaltungen zu ziehen ist, all das trotz der bekannten Hemmungsfaktoren. Außer der zwei hervorgehobenen Zeitspannen, die Eröffnung im Januar 2010 und die touristische Sommersaison wurde der Stadt Pécs (Fünfkirchen) geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Innerhalb der angelsächsischen Presse wurde ein einziger Artikel der „Washington Post“ von mehreren amerikanischen regionalen Zeitungen übernommen. Dem ist zu verdanken, dass Ungarn und die Stadt Pécs einen schwachen Ruf von 15 Minuten haben konnte. Der historische, kunsthistorische und ethnische Reichtum der Stadt wurde vor allem aus touristischer Sicht bewertet. Die Zielsetzung der Veranstalter wurde auf diese Weise verwirklicht: die brand-Information, Pécs sei „eine Stadt ohne Grenzen“ wurde bekannt. Der Mangel an Interesse an Pécs ist andererseits zu verstehen, weil die Kulturhauptstadt Istanbul im Scheinwerferlicht der Weltpresse stand, und es wäre schwer gewesen, den Wettkampf damit aufzunehmen.

### *Konklusion*

Die Vorlesungen von Professor *Seib* zusammengefasst, kann festgestellt werden, umsonst sei die amerikanische öffentliche Diplomatie während des Kalten Krieges besonders wirksam gewesen, seien die USA heute auf diesem Gebiet in Rückstand. Sie haben ihren politischen Instrumentenpark ihre absolute und relative Macht betreffend gründlich zu überdenken und das Verhältnis zwischen den einer „weichen Macht“ dienenden Mitteln und der Regierungspolitik zu erhöhen, oder mindestens sollen sie mit ihren internationalen Gegnern Schritt halten. In der Europäischen Union ist die bewusste und gut strukturierte öffentliche Diplomatie noch verhältnismäßig jung, auch hier gibt es noch viel zu tun. Das Gleiche können wir auch von Ungarn sagen, das während der EU-Präsidentschaft unter riesigen Druck stehen wird, weil sehr vieles an einer erfolgreichen Kommunikation liegt.

<sup>7</sup> Zoltán Gyévai: „Image oder Blamage?“ In: *Figyelő* 42.Nr. S. 35

<sup>8</sup> Iván Zsolt Nagy: „Europa verkaufen, die Ungarn verkaufen“ ebd. S. 36

<http://www.southeast-europe.org>  
dke@southeast-europe.org

\*

*Achtung:* Sehr geehrter Forscher, nehmen Sie Bezug auf diesen Artikel, oder zitieren Sie davon eine Stelle, melden Sie das bitte unserem Chefredakteur per E-Mail: [dke@southeast-europe.org](mailto:dke@southeast-europe.org)! *Die Studie ist folgenderweise zu zitieren:*  
Dóra Dévai: Die Gegenwart und Zukunft der öffentlichen Diplomatie mit amerikanischen Augen gesehen. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Jg. 1. Nr. 4. (Winter 2010) 4 p.  
Wir bedanken uns für Ihre Zusammenarbeit. *Der Chefredakteur.*