

## Die Öffentlichkeitsarbeit der USA im Mittleren Osten

Amerikanische »Public Diplomacy« als Waffe in Kriegszeiten?

Thomas Rid

Ein erklärtes Ziel des Krieges im Irak – neben der Beseitigung von Massenvernichtungswaffen – ist die Demokratisierung und Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens. So erfolgreich aber der Einsatz militärischer Mittel gegen das Regime in Bagdad war: Er verstärkt anti-amerikanische Ressentiments in der gesamten islamischen Welt und darüber hinaus. Der Erfolg einer US-Übergangsverwaltung im Irak, militärischer oder ziviler Natur, wird daher auch auf eine Öffentlichkeitsarbeit angewiesen sein, die diesem Effekt begegnet. »Public Diplomacy« ist der Oberbegriff für jene politischen Instrumente, die einem Anti-Amerikanismus entgegenwirken und die Demokratisierung der Region fördern sollen. Dadurch daß die Öffentlichkeitsarbeit jedoch zunehmend als »Waffe« im Kampf gegen den Terrorismus verstanden und eingesetzt wird, leidet die Glaubwürdigkeit und damit die Effizienz der amerikanischen Bemühungen.

Die im September 2002 veröffentlichte *National Security Strategy* (NSS) begreift effektive Public Diplomacy als wichtiges Element im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Ein »Krieg der Ideen« müsse geführt werden, in dem sich Amerika für den freien Informationsfluß und die Interessen jener Menschen einsetzt, die von den Sponsoren des globalen Terrorismus regiert werden.

Der Kongreß forderte im Jahr 1999 die Glaubwürdigkeit von Public Diplomacy ein. Diese sei unabdingbar für die Effektivität der Informationspolitik. Das Weiße Haus betont, daß im Rahmen von Public Diplomacy ausschließlich wahre und richtige

Informationen verbreitet werden. Gleichzeitig setzt sich jedoch bei amerikanischen Experten die Vorstellung von Informationspolitik als kurzfristig einsetzbarer »effektiver Waffe« im Kampf gegen den Terrorismus durch. Public Diplomacy oszilliert folglich in einem Spannungsfeld zwischen politischer Bildung und propagandalastiger Öffentlichkeitsarbeit. Die Grenze zwischen einer als Instrument verstandenen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einerseits und kulturellem Dialog und Austausch andererseits ist schwer zu ziehen.

## Zielsetzung von Public Diplomacy

Der Smith-Mundt Act von 1948 nannte als Zielsetzung amerikanischer Informationspolitik: »ein besseres Verständnis der USA bei den Völkern der Welt zu unterstützen und kooperative internationale Beziehungen zu stärken«. Bereits während des Kalten Krieges jedoch wurde Public Diplomacy zunehmend instrumentalisiert. Dieser Trend scheint sich im »Krieg gegen den Terrorismus« zu wiederholen.

Heute begreift das State Department Public Diplomacy als das »Einbinden, Informieren und Beeinflussen« eines ausgewählten internationalen Publikums mit dem Ziel, »die amerikanischen Interessen und Sicherheit voranzubringen, um die moralische Grundlage für eine US-Führung in der Welt zu schaffen«. Dabei ist der Fokus auf muslimische Länder gerichtet. In einem Bericht des Kongresses zur Finanzierung von Public Diplomacy ist die Rede von »Anstrengungen, um anti-amerikanischen Haltungen entgegenzuwirken sowie einen positiven Dialog mit muslimischen und arabischen Ländern voranzutreiben.«

Nach Auflösung der eigenständigen *U.S. Information Agency* wurde im State Department das Amt der *Under-Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs* eingerichtet, das bis vor kurzem die Werbeexpertin Charlotte Beers bekleidet hat. Die ehemalige Botschafterin in Marokko, Margaret Tutwiler, soll ihr nachfolgen. Im Weißen Haus wurde schließlich am 21. Januar 2003 von Präsident Bush das neue *Office for Global Communications* (OGC) geschaffen.

## Akteure und Instrumente

Die Programme und Instrumente öffentlichkeitswirksamer Diplomatie sind ebenso zahlreich wie die zuständigen Behörden. Drei ragen heraus; das Spektrum ihrer Instrumente reicht von kurzfristigen, mediengestützten Maßnahmen bis hin zu langfristigen personengebundenen Programmen wie Austausch- und Stipendienprogrammen.

Im State Department koordiniert das

Büro für Bildungs- und Kulturangelegenheiten (ECA) mit dem Fulbright-Paket das wichtigste Austauschprogramm: Verschiedene Programme fördern sowohl amerikanische Akademiker und Studenten in etwa 125 Ländern als auch ausländische Besucher in US-Institutionen, seit der Gründung etwa 250 000 Personen. Mehrwöchige Besucherprogramme für Gruppen sowie Individuen wurden in einer Studie von den amerikanischen Botschaften als besonders effektiv bewertet. Auch das Förderprogramm für politische Bildungsreisen amerikanischer Sprecher wird als sehr wirkungsvoll angesehen.

Diese dialogische und persönliche öffentliche Diplomatie wird von monologischen und technisch aufwendigen Produkten ergänzt. Als Reaktion auf den 11. September wurde die Broschüre *The Network of Terrorism* erstellt. Sie sollte die Anschläge und ihre Auswirkungen verdeutlichen und Unterstützung für die ins Leben gerufene Anti-Terror-Koalition sichern. Die Broschüre wurde in 30 Sprachen übersetzt, visuell aufbereitet und über US-Botschaften und das Internet »millionenfach« abgerufen. Eine andere Initiative des State Departments waren »Mini-Dokumentationen« über das Leben von Muslimen in den USA. Die Werbekurzfilme thematisierten »die Freiheit, die Fähigkeit zur Glaubensausübung und die Integration« (Ch. Beers) der muslimischen Amerikaner. Sendezeit im arabischen und indonesischen Fernsehen wurde gekauft, um die Kurzfilme auszustrahlen. Das Department geht von einer hohen Akzeptanz und Penetration aus, Kritiker mit regionaler Erfahrung äußern jedoch Bedenken und meinen, die Filme würden vor Ort als Propaganda betrachtet.

Im Vorfeld des Irakkrieges wurden im State Department mehrere Hefte produziert, die auf die humanitäre Lage im Irak hinweisen sollten. Beispiele sind die Broschüren *Iraq: From Fear to Freedom*, in der sowohl der Terror des Regimes als auch die amerikanische demokratische Vision erläutert wird, oder *Iraq: A Population Silenced*, die Menschenrechtsverletzungen im Irak

mit Augenzeugenberichten illustriert. Vor Ort sollen *Public Diplomacy Officers* in den Botschaften diese Produkte zur Kenntnis nehmen und verbreiten.

Das *Broadcasting Board of Governors* (BBG) koordiniert als zweite wichtige Behörde seit 1999 alle nichtmilitärischen Sendeaktivitäten der US-Regierung. Zweck und Mission des Amtes ist es, »Freiheit und Demokratie zu fördern und zu stützen«, indem »akkurate und objektive« Nachrichten und Informationen über die USA und die Welt an ein ausländisches Publikum gesendet werden, momentan in fünfundsechzig Sprachen. Entsprechend der neuen strategischen Herausforderungen erfolgte eine regionale Neuausrichtung auf die islamische Welt. Dem Board unterstehen die Sender *Voice of America* (VOA), *Radio Free Asia* (RFA) sowie *Radio* und *TV Martí*, die in Kuba empfangen werden. Die Ressourcen von *Radio Free Europe/Radio Liberty* (RFE/RL) werden teilweise für Sendeaktivitäten in den Mittleren Osten verwendet; so sendet etwa *Radio Free Iraq* aus Prag. Neu ist *Radio Sawa* für den arabischen Raum und *Radio Farda*, das im Iran auf Farsi empfangen werden kann. Der Haushalt für 2004 plant für das BBG 563,5 Millionen Dollar ein. Der größte Posten ist mit voraussichtlich 30–60 Millionen Dollar für das neue *Middle East Television Network* vorgesehen. *TV Sawa* ist als Konkurrenz zu dem überaus populären katarischen Kanal *al-Jazeera* konzipiert.

Das neue Büro für Globale Kommunikation im Weißen Haus ist der dritte wichtige informationspolitische Akteur in den USA. Das von Tucker Eskew geführte, recht kleine Büro soll die Informationspolitik der Regierung überwachen und koordinieren sowie aktive Pressearbeit vor Ort leisten, durch das Verbreiten von Nachrichten oder enge Zusammenarbeit mit Pressevertretern. Zudem soll das Büro eine Beratungsfunktion für die Pressearbeit der gesamten Administration ausüben. Das State Department steht dem Büro sehr kritisch gegenüber.

Eine weitere Behörde schließlich, welche nicht nur durch die von ihr implementierte

Politik signifikanten Einfluß auf die Außenwahrnehmung der USA hat, ist das Pentagon. Dessen Öffentlichkeitsarbeit begreift sich jedoch nicht als Public Diplomacy, wenngleich es Überschneidungen gibt.

### **Public Diplomacy als Waffe?**

Senator William Fulbright, Vater des bekannten Stipendienprogramms und Vorreiter amerikanischer Kulturpolitik, erklärte 1961 vor dem Senat, er würde jede Vorstellung »aufs entschiedenste ablehnen, die auf der Annahme beruht, unser Bildungs- und Kulturaustausch sei eine Waffe oder ein Instrument für einen Kampf.«

Die explizite Einordnung von Public Diplomacy als »Waffe« im andauernden Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist mittlerweile jedoch üblich geworden. Die Debatte maßgebender politischer Akteure über den Einsatz von Public Diplomacy bedient sich einer aggressiven Terminologie. Vom »Krieg der Ideen« (National Security Strategy), von einer »effektiven Waffe« (Blinken, National Security Council), von »Siegen an der Medienfront« (Tomlinson, BBG) oder von einem »mächtigen Werkzeug im Kampf gegen den Terrorismus« (Senator Lugar, Kongreß) ist die Rede.

Diese rhetorische Vermischung von militärischem und zivilem Bereich spiegelt sich institutionell wider. Das vor wenigen Wochen neu geschaffene Kommunikationsbüro im Weißen Haus illustriert dies. Das Büro ist autorisiert, sogenannte *Coalition Information Centers* (CIC) einzurichten. Im Afghanistankrieg hatten diese nach dem militärischen Vorbild eines *Media Operations Center* (MOC) organisierten Büros die Aufgabe, vor Ort Einfluß auf die Rahmung und Themensetzung der Kriegsberichterstattung zu nehmen. Ein Beispiel ist die Kampagne gegen die Unterdrückung der Frauen durch die Taliban: Von dem sogenannten »War Room« im Weißen Haus koordiniert, machten Laura Bush und Cherie Blair auf die Situation der Frauen in Afghanistan aufmerksam; Colin Powell und Condoleezza Rice brachten das Thema in

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Talkshows zur Sprache; Donald Rumsfeld wies in Pressekonferenzen auf die Unterdrückung der Frauen hin; die Pentagon-Sprecherin, Victoria Clarke, konferierte mit Frauengruppen, und das State Department veröffentlichte ein Dossier mit dem Titel: »The Taliban's War Against Women«.

Die Kampagne wird rückblickend als äußerst erfolgreich bewertet. Ein Bericht zur Reform der US-Diplomatie des *Council of Foreign Relations* führt das Beispiel der »afghanischen Fraueninitiative« und die CICs als zukunftsweisendes Modell an.

Das Beispiel führt zwar vor Augen, wie Public Diplomacy als Instrument bzw. als »effective weapon« eingesetzt werden kann, um wankende internationale Unterstützung für einen militärischen Einsatz zu festigen. Ein kurzfristiger »Sieg an der Medienfront«, zudem nur im Westen, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das langfristige Problem eines Anti-Amerikanismus in der islamischen und arabischen Welt von solchen instrumentellen Medienkampagnen nicht gelöst, sondern eher noch verschärft wird. Die amerikanische Nahost-Expertin Rhonda Zaharna hat jüngst vor dem Senat darauf hingewiesen, daß allzuoft die Inhalte, die durch Public Diplomacy vermittelt werden, im deutlichen Widerspruch zur subjektiven Realitätswahrnehmung des Empfängers stehen. Die Administration sage einerseits, der Krieg gegen den Terrorismus sei kein Krieg gegen den Islam, andererseits wird die amerikanische Politik in der islamischen Welt aber genau so wahrgenommen. Die jüngsten Drohungen der US-Administration gegen Syrien dürften diesen Eindruck auf arabischer Seite nur verstärken.

### **Glaubwürdigkeit**

Der Mangel an Glaubwürdigkeit von Public Diplomacy ist nicht nur darin begründet, daß in der Wahrnehmung der Adressaten deren Inhalte von der Realität abweichen – was nicht heißt, daß die Inhalte falsch oder unwahr sind –, sondern auch in der Wahl der Mittel. Die verstärkte Hinwendung zu

kurzfristigen und indirekten, technisch aufwendigen Instrumenten verursacht Vertrauensverlust. Eine sich hauptsächlich auf Radio- oder Fernsehbeiträge stützende Öffentlichkeitsarbeit der USA genießt – bei der Bevölkerung arabischer Länder – jedenfalls nicht mehr Glaubwürdigkeit als die Staatspropaganda ihrer eigenen Regierungen. Langfristige, auf persönlicher Interaktion fußende Austausch- und Ausbildungsprogramme, die Förderung amerikanischer Universitäten im Ausland sowie traditionelle Kulturpolitik hätten demgegenüber vertrauensbildendes Potential.

Glaubwürdigkeit, so die US-Regierung, sei das wertvollste Gut effektiver Public Diplomacy. Das politische Verhalten der Bush-Administration – im Nahostkonflikt, im Irakkrieg, jetzt gegenüber Syrien – hat den Glaubwürdigkeitsvorschuß der amerikanischen Öffentlichkeitsarbeit in der Region aufgebraucht, vor allem aus der Perspektive arabischer Öffentlichkeiten. Selbst inhaltlich schlüssige und wahrheitsgemäße Nachrichten werden mit Skepsis betrachtet, sobald sie von offizieller amerikanischer Seite kommen; zunehmend gilt das sogar in Europa. Das Problem ist nicht der Inhalt der Botschaft, sondern die Glaubwürdigkeit ihres Überbringers. Kurzfristige und monologische Medienarbeit der Regierung, wie Pressekonferenzen, Werbefilme, Broschüren oder Internetseiten, dürften daher kaum als »effektive Waffe« taugen.

Statt dessen hat gerade die langjährige Erfahrung der transatlantischen Beziehungen den vertrauensbildenden Effekt eines personalisierten Ansatzes gezeigt. In den Beziehungen zum Mittleren Osten gilt es nun stärker dialogisch vorzugehen, etwa durch Eliten- und Bildungsaustausch, Besucherprogramme, Amerikahäuser, Sprachförderung und nicht zuletzt Tourismus. Public Diplomacy sollte weniger als Waffe, sondern vielmehr als Rahmen der Kooperation verstanden werden.