



universität  
wien

# MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Die Public Diplomacy der Europäischen Union  
Analyse der Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Verfasserin

Carla Sämann, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, Juli 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Karl Ucakar



## **Danksagung**

Ich möchte mich an dieser Stelle bei meiner Familie bedanken – bei meinen Eltern Karl und Beata, meinem Bruder Clemens und meiner Schwägerin Veronika – die mich immer und in jeglicher Weise unterstützt haben.

Ein Dank gilt auch meinem Betreuer, Univ. Prof. Dr. Karl Ucakar, für die wissenschaftliche Unterstützung, fachliche Betreuung und für wertvolle Hinweise.



# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	9
2.	Forschungsinteresse.....	12
3.	Forschungsstand .....	13
3.1	Public Diplomacy als Gegenstand der Politikwissenschaft .....	13
3.2	Definitionen von Public Diplomacy .....	15
4.	Theoretische Einbettung .....	17
4.1	Soft Power nach Joseph S. Nye .....	17
4.1.1	Soft Power .....	18
4.1.2	Ressourcen von Soft Power .....	18
4.1.3	Kultur .....	19
4.1.4	Politische Werte und das politische System.....	19
4.1.5	Außenpolitik.....	20
4.1.6	Kritik am Soft Power Konzept .....	21
4.1.7	Soft Power im modernen Informationszeitalter.....	22
4.1.8	Soft Power in Europa.....	23
5.	Public Diplomacy .....	26
5.1	Was ist Public Diplomacy .....	26
5.1.1	New Public Diplomacy .....	28
5.1.2	Zielpublikum von Public Diplomacy .....	29
5.1.3	Wechselseitige Informationsströme .....	30
5.2	Traditionelle Diplomatie – Außenpolitik.....	31
5.3	Zusammenhängende Konzepte.....	34
5.3.1	Propaganda .....	34
5.3.2	Nation Branding .....	35
5.3.3	Kulturelle Beziehungen .....	37
5.3.4	Digital Diplomacy .....	38
5.3.5	Twiplomacy.....	39

5.4	Entstehung von Public Diplomacy .....	42
6.	Die Europäische Union .....	46
6.1	Das politische System der EU .....	46
6.1.1	Entstehung und Struktur .....	46
6.1.2	Vertrag von Lissabon.....	48
6.1.3	Organe der EU .....	50
6.1.4	Weitere Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon.....	56
6.1.5	Auswärtiges Handeln der EU nach dem Vertrag von Lissabon .....	59
7.	Die Public Diplomacy der Europäischen Union .....	60
7.1	Ziele der EU Public Diplomacy .....	60
7.2	Interne und externe Dimension der EU Public Diplomacy.....	61
7.3	Public Diplomacy der EU vor dem Vertrag von Lissabon.....	63
7.3.1	Infopolitik .....	64
7.3.2	Europäisches Parlament.....	65
7.3.3	Rat.....	65
7.3.4	Kommission und Generaldirektionen .....	66
7.3.5	Policy Dokumente.....	68
7.4	Public Diplomacy der EU nach dem Vertrag von Lissabon .....	70
7.4.1	Europäischer Auswärtiger Dienst.....	70
7.4.2	EU Delegationen.....	71
7.4.3	Digital Diplomacy der Delegationen .....	79
7.5	Messages der EU Public Diplomacy.....	80
7.6	Instrumente und Initiativen der EU Public Diplomacy .....	82
7.6.1	Interne Dimension.....	82
7.6.2	Externe Dimension .....	86
8.	Public Diplomacy Österreichs .....	91
8.1	Nation Brand Austria .....	92
8.2	Fazit .....	94

9.	Conclusio.....	96
9.1	Institutionelle Veränderungen.....	96
9.2	Auswirkungen auf die Inhalte .....	98
9.3	Veränderung der Public Diplomacy Instrumente.....	99
10.	Literaturverzeichnis.....	101
11.	Abstract .....	107
12.	Curriculum Vitae .....	108



## 1. Einleitung

Die Europäische Union ist zu einem wichtigen globalen Akteur geworden, dennoch hat die EU damit zu kämpfen, ein starkes und kohärentes Bild nach außen zu tragen. Die EU gilt als zentrale, normative und zivile Macht, die vor allem in den Bereichen der Entwicklungshilfe, Umweltpolitik, Förderung der Demokratie und der Menschenrechte Einfluss ausüben kann. Allerdings wird die EU oft negativ gesehen. Trotz dieser Schwierigkeiten und verschiedener Krisen ist Europa so erfolgreich wie keine andere Region, wenn es darum geht eine kollektive Kohärenz und daraus resultierend, regionale Soft Power zu erreichen (vgl. Davis Cross 2013, 1).

Dennoch gibt es eine markante Kluft zwischen dem was die EU erreicht hat und wie sie in der Welt angesehen wird. Laut einer 2005 stattgefundenen Umfrage haben nur 38% der befragten Menschen in Nordamerika schon einmal von der EU gehört. Im mittleren Osten waren es 86%, in Lateinamerika 55%, in Asien und im Pazifikraum 56% und in Afrika 65%. Der weltweite Durchschnitt betrug 69%, was bedeutet, dass die EU nach der UNO (83%) die am häufigsten erkannte internationale Organisation ist.

Bei der Wahrnehmung und Anerkennung im Bereich der Entwicklungshilfe schneidet die EU im Vergleich zur UNO, UNHCR, World Food Programm, UNICEF oder USAid am schlechtesten ab, obwohl die EU weltweit zu den größten Geldgebern in diesem Bereich gehört und in zahlreiche Projekte, Initiativen oder Friedensmissionen involviert ist.

Die generellen Einstellungen gegenüber der EU sind weltweit neutral. Die EU wird in Afrika eher positiv angesehen, dies könnte daraus resultieren, dass sich die humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe auf diesem Kontinent konzentriert. In Nordamerika und im Pazifikraum sind die Einstellungen der EU gegenüber neutral (vgl. Davis Cross 2013, 2).

Die Lücke zwischen dem Bild, das die EU nach außen trägt und der Rolle, die sie tatsächlich spielt, ergibt sich aus verschiedenen und teilweise komplexen Gründen. Das Ergebnis ist, dass die EU in Sachen Soft Power unterdurchschnittlich abschneidet. Das ist selbstverständlich nicht nur ein Nachteil für die EU selbst, sondern auch für die Mitgliedsstaaten. Wenn die Mitgliedsstaaten verabsäumen die EU und ihre Mitgliedschaft zu bestärken, wird die EU ein angreifbares Ziel für negative Wahrnehmungen, sowohl von internem als auch von externem Publikum (vgl. Davis Cross 2013, 3).

Trotz zahlreicher Krisen hat die EU in den letzten Jahrzehnten mit größerer Integration und Erweiterung reagiert. Diese Integrationsbestrebungen und die damit assoziierten Friedensbestrebungen sind sicherlich die größten Quellen der Soft Power der EU, wenn sie durch starke Public Diplomacy in richtiger Art und Weise vermittelt wird (vgl. Davis Cross 2013, 3).

Public Diplomacy wurde in den letzten Jahren zu einem wichtigen Soft Power Instrument für Staaten oder auch Organisationen und Institutionen. Das wissenschaftliche und insbesondere das politikwissenschaftliche Interesse an Public Diplomacy ist im letzten Jahrzehnt ebenfalls enorm angestiegen. In der Public Diplomacy Literatur wird der 11. September 2001 als Trendwende genannt. Ab diesem Zeitpunkt wird das Instrument Public Diplomacy, vor allem in den USA, sowohl in der politischen Praxis, als auch in der Wissenschaft erneut fokussiert (vgl. Melissen 2005, 6).

Für Staaten und Regierungen ist es aus strategischen Gründen wichtig, zu verstehen, wie internationale Kommunikation funktioniert und wie diese anzuwenden ist. Wie ein Land in einem anderen Land wahrgenommen wird, hat Auswirkungen auf die Fähigkeit dieses Landes beispielsweise Tourismus und Investitionen anzuziehen. Außerdem hat diese Wahrnehmung auch Auswirkungen auf die politischen Beziehungen und wie diese Staaten diplomatisch und militärisch agieren (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 2).

Das Konzept Public Diplomacy ist keinesfalls neu und die Idee dahinter, die politischen Ziele eines Staates durch verstärkte Kommunikation oder durch die Lenkung der Aufmerksamkeit auf bestimmte politische Themen voranzutreiben, wird seit Jahrhunderten von Regierungen und Staatsoberhäuptern verfolgt.

Ein weiterer Grund für das wachsende Interesse an Public Diplomacy sind neue Kommunikationsmöglichkeiten durch diverse Social Media Kanäle.

Digital Diplomacy oder Twiplomacy (Twitter Diplomacy) beschreiben Erweiterungen des Public Diplomacy Konzepts durch digitale Möglichkeiten. Eine kürzlich veröffentlichte Studie beschäftigt sich mit der Twitter-Präsenz von Staatsoberhäuptern, Regierungen und internationalen Organisationen, sowie deren Nutzung und Vernetzung auf dieser Social Media Plattform (vgl. Twiplomacy Study 2014). Ergebnisse dieser Studie werden in einem der folgenden Kapitel genauer behandelt.

Public Diplomacy spielt vor allem in den USA eine große Rolle, aber auch andere Staaten haben in den letzten Jahren Public Diplomacy Maßnahmen und Strategien ergriffen.

Die Frage nach Public Diplomacy in Europa und vor allem in der Europäischen Union ist von besonderem Interesse, da hier nicht nur die einzelnen Staaten Public Diplomacy betreiben, sondern auch die EU als supranationale Institution.

Hierbei stellt sich die Frage, ob die EU in der Lage ist, ein kohärentes Bild nach außen zu tragen und eine einheitliche Botschaft in Drittländern zu vermitteln, oder ob dies auf Grund der vielen verschiedenen Public Diplomacy Maßnahmen der Mitgliedsstaaten nur erschwert möglich ist. Diese Forschungsfragen und der Bereich European Public Diplomacy stellen den Kern dieser Masterarbeit dar.

Der Aufbau dieser Masterarbeit gestaltet sich folgendermaßen:

Nach der Einleitung werden in Kapitel zwei und drei das Forschungsinteresse dieser Arbeit, die Forschungsfragen, sowie die politikwissenschaftliche Relevanz des Themas Public Diplomacy erläutert. In weiterer Folge wird der Forschungsstand zu Public Diplomacy, sowie in der Literatur gängige Definitionen präsentiert.

Die theoretische Perspektive, das Soft Power Konzept von Joseph Nye, wird in Kapitel vier dargestellt. Hier wird erklärt, was Soft Power ist, welche Soft Power Ressourcen ein Staat haben kann, welche Soft Power Ressourcen in Europa vorherrschend sind und in welchem Zusammenhang Soft Power und Public Diplomacy stehen.

Kapitel fünf beschäftigt sich mit der Frage was Public Diplomacy eigentlich ist. In den weiteren Unterkapiteln werden auch die Konzepte New Public Diplomacy sowie eine Gegenüberstellung von traditioneller Diplomatie, Außenpolitik und Public Diplomacy vorgenommen.

Da Public Diplomacy eng mit anderen Konzepten verbunden ist, werden diese ebenfalls in Kapitel fünf kurz erklärt.

Kapitel fünf behandelt auch die Entstehung von Public Diplomacy. Public Diplomacy ist vor allem von den USA ausgegangen, deshalb wird die Entstehung, Bedeutung und aktuelle Implementierung dieses Instruments in den USA beleuchtet.

Da die Public Diplomacy der EU den Kern dieser Arbeit ausmacht, werden in Kapitel sechs das Entstehen, die Strukturen und die Funktionsweisen der EU behandelt. Die einzelnen Organe der EU werden in kurzer Form dargestellt und vor allem die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon miteinbezogen, da diese für die Durchführung der Public Diplomacy der EU relevant sind.

Kapitel sieben ist das Hauptkapitel dieser Arbeit, da hier die Public Diplomacy Maßnahmen, Strategien und Veränderungen analysiert werden. Zunächst werden die Ziele der EU Public Diplomacy und die Differenzierung in eine interne und externe Dimension erläutert. Für die konkrete Analyse der Veränderungen wird in weiterer Folge eine Gegenüberstellung der Public Diplomacy der EU vor und nach dem Vertrag von Lissabon durchgeführt. Hier werden insbesondere die Durchführung der Public Diplomacy durch die einzelnen Organe der EU sowie etwaige institutionelle Veränderungen erläutert.

Ebenfalls in Kapitel sieben werden dann die konkreten Instrumente und Initiativen der EU Public Diplomacy präsentiert. Im folgenden Kapitel wird die Public Diplomacy Strategie Österreichs analysiert und auf eine EU-Kompatibilität untersucht.

Abschließend wird ein Fazit über die Veränderungen der Public Diplomacy der EU gezogen, gegliedert in institutionelle Veränderungen, inhaltliche Veränderungen und Auswirkungen auf die Public Diplomacy Instrumente der EU.

In dieser Arbeit findet aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung und der besseren Lesbarkeit lediglich die männliche Form Verwendung. Die Ausführungen beziehen sich gleichermaßen auf weibliche und männliche Personen

## **2. Forschungsinteresse**

Die zentrale Forschungsfrage, die in dieser Arbeit behandelt werden soll, betrifft die Frage inwieweit das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu einer Änderung der Public Diplomacy der Europäischen Union geführt hat.

Damit einhergehend sollen die Fragen beantwortet werden, durch welche Organe die Public Diplomacy in der Europäischen Union vor dem Vertrag von Lissabon ausgeführt wurde und ob sich nach dem Inkrafttreten des Vertrages der Schwerpunkt von einem Organ zu einem anderen verlagert hat bzw. welche Änderungen sich generell ergeben haben.

In weiterer Folge soll festgestellt werden, ob die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon zu einer Zentralisierung oder Dezentralisierung der Public Diplomacy Maßnahmen geführt haben.

Weitere Forschungsfragen dieser Arbeiten betreffen die Frage welche Zielvorgaben bzw. Public Diplomacy Maßnahmen und Strategien es gibt und inwiefern diese umgesetzt werden. Hier soll insbesondere analysiert werden welche Instrumente und Initiativen der EU zur Verfügung stehen und ob sich diese durch den Vertrag von Lissabon geändert haben.

Eine zentrale Frage ist in weiterer Folge, ob der Vertrag von Lissabon nur zu einer Veränderung der Durchführungsorgane geführt hat oder auch zu einer Änderung der Inhalte und Instrumente.

Die Hypothesen, die zu Beginn dieser Arbeit aufgestellt werden, lauten:

Der Vertrag von Lissabon hat zu einer Zentralisierung der Public Diplomacy Maßnahmen der EU geführt.

Der Vertrag von Lissabon hat in erster Linie zu einer strukturellen Veränderung der Public Diplomacy Maßnahmen geführt, die Instrumente der EU haben sich nur teilweise geändert und die Inhalte sind weitestgehend gleich geblieben.

Trotz dieser Zentralisierung gibt es einen fehlenden Bezug der Public Diplomacy der Mitgliedsstaaten mit jener der EU.

### 3. Forschungsstand

#### 3.1 Public Diplomacy als Gegenstand der Politikwissenschaft

Obwohl die Praktiken von Public Diplomacy bereits seit der Antike angewandt werden, ist die akademische Forschung zu Public Diplomacy vergleichsweise jung. Ein Großteil der bisherigen Forschung ist historisch ausgerichtet, bezieht sich auf den Kalten Krieg oder ist auf die Vereinigten Staaten fokussiert (vgl. Davis Cross 2013, 4).

Der Begriff Public Diplomacy wurde erstmals vom ehemaligen Diplomaten und Dekan der Fletcher School of Law and Diplomacy an der Tufts University, Edmund Gullion, verwendet und folgendermaßen definiert (vgl. Schwan 2011, 36):

*„Public Diplomacy deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries; the interaction of private groups and interests in one country with those of another; the reporting of foreign affairs and its impact on policy; communication between those whose job is communication, as between diplomats and foreign correspondents; and the processes of intercultural communications. Central to public diplomacy is the transnational flow of information and ideas“ (Schwan 2011, 36).*

Erst seit den 1990er Jahren wird der Disziplin Public Diplomacy auch in Europa mit größerem Interesse begegnet. Einer der bedeutendsten Autoren in diesem Bereich ist Joseph Nye, der mit seinen Thesen zu Soft Power den theoretischen Rahmen für Public Diplomacy geschaffen hat.

Zu den wichtigsten Autoren in der neueren Forschung zu Public Diplomacy zählt unter anderem Jan Melissen, der mit seinem Buch „The New Public Diplomacy“ auf die Transformation der Public Diplomacy im modernen Informationszeitalter eingeht. Weitere wichtige Beiträge in der Disziplin Public Diplomacy stammen von Mark Leonard, Nicholas Cull, Mai'a K. Davis Cross, Michael McClellan oder Steffen Bay Rasmussen (vgl. Schwan 2011, 29).

In den letzten Jahren wurde Public Diplomacy jedoch auch mit größerem Interesse in den Bereichen Kommunikation, Public Affairs, Public Relations und Branding behandelt.

In der Politikwissenschaft selbst gibt es nur wenig Forschung zu Public Diplomacy aus der Perspektive der Internationalen Beziehungen (IB). Das kommt daher, da Vertreter der Internationalen Beziehungen meist Staaten und Institutionen oder Ordnungssysteme der Internationalen Politik als zentrale Forschungsgegenstände analysieren.

Ein weiterer Grund für die geringere Beschäftigung mit Public Diplomacy aus der IB Perspektive ist der Trend zu einer stärker positivistischen Ausrichtung und einer Nachahmung der „hard sciences“ in Bezug auf die Methodologie der IB Theorie. Die Untersuchung komplexer, sozialer Prozesse der Interaktion von Akteuren hat einen geringeren Stellenwert. Genau diese sozialen Prozesse der Bildung von Beziehungen, die über klassische Diplomatie hinausgehen, sind jedoch zentral in der Forschung zu Public Diplomacy (vgl. Davis Cross 2013, 4).

Während der Forschungsstrang zu Public Diplomacy aus der IB Perspektive Public Diplomacy hauptsächlich als Soft Power Instrument oder als Instrument für politischen Einfluss und Diskurs betrachtet hat, wird heute in der Forschung darüber hinausgegangen. Durch Diskurse versuchen Akteure die Referenzrahmen für die Wahrnehmung und die Diskussion über das eigene Land zu verändern. In weiterer Folge sollen die Botschaften und das Selbstbild, die Akteure nach außen hin projizieren, zu einem positiven Bild und einer positiven Wahrnehmung bei ausländischem Publikum führen (vgl. Davis Cross 2013, 3).

Zwei wichtige Autoren in diesem Bereich, Mark Leonard und Nicholas Cull, gehen in jüngerer Forschung jedoch weiter, indem sie argumentieren, dass Public Diplomacy keine Einbahnstraße ist, sondern ein wechselseitiger Dialog, der einen Sprecher und einen Zuhörer benötigt, um effektiv zu sein. Der konstruktivistische Ansatz bietet hier eine nützliche Perspektive auf Public Diplomacy bzw. auf den Kontext in dem Public Diplomacy ausgeführt wird. Eine konstruktivistische Perspektive betont, dass ein Dialog für die Verbreitung von Normen notwendig ist und dass die Präferenzen von Staaten sozial konstruiert sind. Normen, Identitäten, soziale Interaktionen und Wahrnehmung spielen hier eine wichtige Rolle. Public Diplomacy lässt sich gut in diese Perspektive einordnen, da Public Diplomacy eine Form der Repräsentation eines komplexen, sozialen Prozesses ist. Public Diplomacy erkennt auch die Ansicht an, dass die Wahrnehmung von ausländischem Publikum wichtig ist, um das Verhalten eines Staates zu bestimmen. Das Außenbild eines Akteurs, das Public Diplomacy zu fördern versucht, umfasst ein Set an Normen, das die Identität, Werte und Politiken reflektiert (vgl. Davis Cross 2013, 4).

Neuere Forschungsstränge im Bereich der Public Diplomacy beschäftigen sich mit neuen technologischen Möglichkeiten und insbesondere mit Social Media Plattformen. Unter den Begriffen Digital Diplomacy und Twiplomacy werden diese neuen Transformationen zusammengefasst. Vertreter in diesem Bereich sind etwa Nicholas Westcott oder Ellen Hallams, die sich mit dem Einfluss des Internets auf Public Diplomacy beschäftigen.

### 3.2 Definitionen von Public Diplomacy

Public Diplomacy wird definiert

...als Prozess, durch den direkte Beziehungen zu den Menschen eines Staates verfolgt werden, mit dem Ziel, das Interesse an jenen zu steigern die repräsentiert werden (vgl. Sharp 2005, 106).

Public Diplomacy ist das strategische Planen und Ausführen von Informations-, Kultur- und Bildungsprogrammen eines Staates, um in einem oder mehreren Zielstaaten ein positives öffentliches Bild zu generieren, so dass die führenden Politiker des Ziellandes den außenpolitischen Absichten des werbenden Staates unterstützend gegenüber stehen (vgl. McClellan 2004, 23-24).

Public Diplomacy heißt: „andere dazu bringen die gleichen Ergebnisse zu bekommen, die du willst“ oder: „...beeinflussen, was andere wollen, aber nicht durch Zwang, sondern durch Anziehungskraft“ (Nye 2004, 5).

Public Diplomacy wird als Interaktion definiert, die nicht nur auf ausländische Regierungen zielt, sondern vor allem auf Nichtregierungs-Organisationen und Individuen. Public Diplomacy beschreibt eine Vielzahl von persönlichen Ansichten von Individuen neben den offiziellen Ansichten von Regierungen (vgl. Nye 2004, 107).

Public Diplomacy bezeichnet die Art und Weise, wie sich die Regierung und/oder die Gesellschaft eines Staates nach außen hin darstellen, um die außenpolitische Wahrnehmung dieses Staates zu verbessern (vgl. Davis Cross 2010, 1).

„Public Diplomacy beschreibt den Versuch von Staaten, mittels strategisch ausgerichteten Kommunikationsmaßnahmen, Zustimmung und Verständnis für das eigene Land bzw. die eigene Politik in der Bevölkerung eines Zielstaates zu generieren und – in der Regel – das eigene Außenbild zu verbessern“ (Ostrowski 2010, 15).

“At its core, public diplomacy is communication with the publics of foreign countries, as opposed to traditional diplomacy which consists of communication between governments. Beyond that very general definition, views about public diplomacy vary” (Waller 2007, 23).

Hans Tuch hat Public Diplomacy als “a government’s process of communicating with foreign publics in an attempt to bring about understanding for its nation’s ideas and ideals, its institutions and culture, as well as its national goals and policies” beschrieben (vgl. Melissen 2005, 37).

Nicholas J. Cull definiert Diplomatie, traditionelle Diplomatie und Public Diplomacy folgendermaßen:

*“...**diplomacy** as the mechanisms short of war deployed by an international actor to manage the international environment. Today, this actor may be a state, multi-national corporation, non-governmental organization, international organization, terrorist organization/stateless paramilitary organization or other player on the world stage; **traditional diplomacy** is international actor’s attempt to manage the international environment through engagement with another international actor; **public diplomacy** is an international actor’s attempt to manage the international environment through engagement with a foreign public”* (Cull 2009, 12).

Die Definition von Public Diplomacy bezieht sich darauf, wie die Regierung und die Gesellschaft eines Staates mit einer ausländischen Öffentlichkeit interagieren, mit dem Ziel die Außenwirkung des eigenen Staates zu optimieren (vgl. Davis Cross 2014, 4).

„Public Diplomacy is based on the premise that the image and reputation of a country are public goods which can create either an enabling or a disabling environment for individual transactions“ (Gullion 1965).

“Central to public diplomacy is the transnational flow of information and ideas“ (Gullion 1965).

## 4. Theoretische Einbettung

### 4.1 Soft Power nach Joseph S. Nye

Was ist Soft Power?

*"[Soft power] is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country's culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced"* (Nye 2004, Preface X).

Soft Power ist die Fähigkeit, das zu bekommen was man will, nicht durch Zwangshandlungen oder Bezahlung, sondern durch Anziehungskraft. Soft Power entsteht durch die Attraktivität der Kultur, der politischen Ideale oder der Politik eines Staates.

Wenn die Politik eines Staates von anderen als legitim angesehen wird, wird die Soft Power dieses Staates erhöht (vgl. Nye 2004, Preface X).

Die Vereinigten Staaten von Amerika werden häufig im Zusammenhang mit Soft Power genannt, da sie über einen langen Zeitraum hinweg eine Vorreiterrolle in Sachen Soft Power eingenommen haben. Die USA haben es geschafft, dass ihr „way of life“ von anderen bewundert, nachgeahmt und angestrebt wird. Dadurch sind keine hohen Kosten mehr notwendig, um andere in die eigene Richtung zu lenken. Verlockungen sind effektiver als Zwang und viele Ideale wie Demokratie, Menschenrechte und individuelle Möglichkeiten sind höchst verlockend.

Durch Soft Power entsteht ein Einfluss, der weit über die scharfen Kanten von traditioneller „Balance of Power“ Politik hinausgeht (vgl. Nye 2004, Preface X).

Der Begriff Soft Power wurde von Joseph Nye erstmals 1990 in seinem Buch „Bound to Lead“ entwickelt. In diesem Buch geht es um die weit verbreitete Ansicht, dass die USA im Niedergang begriffen sei. Nye argumentierte, dass die USA nicht nur die stärkste militärische und wirtschaftliche Macht der Welt sei, sondern dass auch eine dritte Dimension, Soft Power, von den USA am besten genutzt wird (vgl. Nye 2004, Preface XI).

In den folgenden Jahren wurde das Soft Power Konzept von Nye in den öffentlichen Diskurs aufgenommen und von Politikern wie etwa dem US-amerikanischen oder britischen Außenminister sowie von Journalisten oder Wissenschaftlern weltweit verwendet (vgl. Nye 2004, Preface XI).

Gleichzeitig wurde Soft Power von vielen missverstanden, nicht richtig angewendet oder nicht ernst genommen. Soft Power wurde etwa als Einfluss von „...Coca-Cola, Hollywood, blue jeans, and money“ (Nye 2004, Preface XI) bezeichnet.

Laut Nye war aber noch frustrierender, dass viele Policy-maker die Wichtigkeit von Soft Power nicht erkannt oder anerkannt haben und diese wertvolle Ressource somit verschwendet haben (vgl. Nye 2004, Preface XI).

Joseph Nye widmete sich dem Thema Soft Power erneut 2001 als er „The Paradox of American Power“ schrieb. Das Konzept Soft Power spielte in diesem Buch jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Um das Konzept jedoch so darzulegen, dass es richtig verstanden und angewendet werden konnte, musste es noch weiter untersucht und entwickelt werden, was in „Soft Power – The Means to Success to World Politics“ aus dem Jahr 2004 auch geschah (vgl. Nye 2004, Preface XI).

#### **4.1.1 Soft Power**

Hard Power ist den meisten Menschen ein Begriff. Militärische oder ökonomische Macht führt oft dazu, dass andere ihre Position ändern. Hard Power kann auf Anreizen oder Drohungen basieren. Es ist jedoch auch manchmal möglich, das zu bekommen, was man will, ohne Drohungen oder Zahlungen. Dieser indirekte Weg etwas zu bekommen, wird auch als zweites Gesicht der Macht bezeichnet (vgl. Nye 2004, 5)

Ein Land kann auch die gewünschten Ergebnisse in der internationalen Politik bekommen, weil andere Länder die Werte bewundern, Politiken nachahmen oder sich um dasselbe Level des Wohlstands bemühen.

Für Staaten ist es also wichtig eine Richtung vorzugeben, um andere Staaten anzuziehen und diese nicht durch militärische Macht oder durch ökonomische Sanktionen zu Änderungen zu bewegen (vgl. Nye 2004, 5)

Diese Soft Power Strategie – andere dazu zu bringen, das gleiche zu wollen, das du willst – nimmt Andere ein, anstatt sie zu etwas zu zwingen.

Soft Power basiert auf der Fähigkeit, die Präferenzen anderer zu formen und zu gestalten, durch die Macht der Attraktivität und Anziehung.

Soft Power ist jedoch nicht das gleiche wie Einfluss. Einfluss kann auch auf Hard Power basieren. Soft Power ist mehr als nur Überzeugung oder die Fähigkeit Menschen durch Argumente zu bewegen. Soft Power beinhaltet auch die Fähigkeit der Anziehung und diese Anziehung führt oft zu Übereinstimmung (vgl. Nye 2004, 6).

#### **4.1.2 Ressourcen von Soft Power**

Laut Nye basiert die Soft Power eines Staates in der Internationalen Politik auf drei Ressourcen: Kultur, politischen Werten und Außenpolitik (vgl. Nye 2004, 11).

### **4.1.3 Kultur**

Die Kultur eines Staates bezeichnet ein Set an Werten und Praktiken, die Bedeutung für eine Gesellschaft kreieren. In diesem Kulturbegriff finden sich mehrere Differenzierungen wieder. Man kann zwischen Hochkultur wie Literatur, Kunst und Bildung und Populärkultur, wie etwa Massenunterhaltung, unterscheiden.

Wenn die Kultur eines Staates universelle Werte beinhaltet und die Politik Werte und Interessen fördert, die andere teilen, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Staat durch die erzeugte Attraktivität, die gewünschten Ergebnisse umsetzen kann.

Das heißt, je umfassender und universeller die Kultur eines Staates ist, desto höher kann die Soft Power sein (vgl. Nye 2004, 11).

Soft Power darf jedoch nicht mit Cultural Power gleich gesetzt werden. Kulturelle Ressourcen helfen dabei Soft Power zu produzieren. Die Ressourcen alleine machen ohne die dazugehörige Attraktivität und Anziehungskraft jedoch keine Soft Power aus.

Die Effektivität von kulturellen und populärkulturellen Ressourcen hängt vom jeweiligen Kontext ab.

Kommerzielle Güter wie Essen, Filme, Kleidung, usw. sind nur ein Weg um Kultur zu übermitteln. Soft Power beruht nicht nur auf dieser Art Kultur, sondern wird auch durch Gespräche, Besuche, persönliche Kontakte und Austausch erzeugt (vgl. Nye 2004, 13).

### **4.1.4 Politische Werte und das politische System**

Die Werte, die ein Staat vertritt, können Einfluss auf andere Staaten haben und somit auch die Soft Power dieses Staates erhöhen.

Staaten drücken ihre Werte aus, in dem was sie tun und was sie sagen. Werte wie Demokratie oder Menschenrechte können machtvolle Ressourcen für Soft Power sein, aber es reicht nicht, diese nur zu proklamieren. Es geht auch darum, ob und wie diese Werte implementiert werden und wie andere Staaten diese Implementierung erachten. Alle Staaten wollen die Werte an die sie glauben fördern. Aber falls das nicht geschieht, stellt diese Widersprüchlichkeit und Doppelmoral ein Problem für die Soft Power Strategien von Staaten dar. Wenn andere Staaten die Proklamierung bestimmter Werte als Heuchelei empfinden, kann das schwerwiegende Folgen für die Soft Power eines Staates haben. Glaubwürdigkeit spielt also eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit Soft Power (vgl. Nye 2004, 55).

Auch wenn bestimmte Werte von Staaten wirklich vertreten werden, führt das nicht immer zu höherer Anziehungskraft. Individualismus, Freiheit oder Offenheit beispielsweise ziehen manche Menschen an, gleichzeitig können diese Werte andere Menschen jedoch abstoßen. Wie und welche Werte ein Staat vertritt, kann also zu unterschiedlichem Ansehen führen (vgl. Nye 2004, 55).

Wenn ein Staat ein hohes Ansehen und große Glaubwürdigkeit unter anderen Staaten genießt, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass dieser Staat Unterstützung erhält (vgl. Nye 2004, 55).

In den postmodernen internationalen Beziehungen wirken jene Staaten attraktiv, die einen Rahmen für gewisse Themen festlegen, deren Kultur und Ideen nahe an vorherrschenden internationalen Normen liegen und deren Glaubwürdigkeit im Ausland durch die Werte und Politiken verstärkt wird (vgl. Melissen 2005, 4).

#### **4.1.5 Außenpolitik**

Die Attraktivität eines Staates hängt zum einen von den Werten ab, die ein Staat in seiner Innenpolitik vertritt, zum Beispiel die Förderung von Demokratie, zum anderen von der Außenpolitik. Es kommt darauf an, in welchem Ausmaß ein Staat Kooperationen mit internationalen Organisationen, NGOs, usw. eingeht und welche Ideale nach außen hin vertreten werden, wie zum Beispiel Frieden oder Menschenrechte.

Die Soft Power in der Außenpolitik liegt in der Fähigkeit, andere zu Kooperationen zu bewegen ohne dabei Drohungen oder finanzielle Mittel anzuwenden (vgl. Nye 2004, 60).

Staaten können ihre Soft Power und ihr Ansehen auch erhöhen, wenn sie „global public goods“ fördern. Diese „global public goods“ sind beispielsweise Maßnahmen der internationalen Entwicklung und Hilfe, Lösungsversuche globaler Probleme wie des Klimawandels, „State building“, Hilfe beim Wiederaufbau von Staaten oder Stabilisierungsmaßnahmen in Krisengebieten (vgl. Nye 2004, 61).

Durch diese Instrumente können Staaten einerseits zu Problemlösungen beitragen, die alle Staaten betreffen, andererseits werden Kooperationen und freundschaftliche Beziehungen zu anderen Staaten geknüpft. Beides führt dazu, dass das Ansehen und die Glaubwürdigkeit in der internationalen Staatengemeinschaft erhöht werden kann.

Vor allem Europa und die EU haben dies geschafft. Durch die Fokussierung auf die Bereiche Umwelt, Klimawandel und Datenschutz, durch friedliche Präventivmaßnahmen in Krisengebieten und dadurch, dass die EU Demokratie und die Förderung der Menschenrechte als primäre außenpolitische Ziele festgelegt hat, konnte die Soft Power erhöht werden.

Die USA auf der anderen Seite, liegen, laut eines Index, der evaluiert, wie gut reiche Staaten ärmeren Staaten im Bereich Handel, Entwicklung, Investment, Peacekeeping und Migration helfen, nur auf dem 20. von 21 Plätzen.

Auch durch die Kriege, die sie in den letzten Jahren geführt haben, haben die USA an Ansehen in der Welt eingebüßt und durch die militärische Priorisierung an Soft Power verloren (vgl. Nye 2004, 62).

#### 4.1.6 Kritik am Soft Power Konzept

Das Konzept Soft Power wird und wurde auch kritisiert. Anziehungskraft und Imitation seien keine Formen der Macht, sondern eben nur Anziehungskraft und Imitation. Kritiker, die diese Ansicht vertreten, haben ein engeres Verständnis von Macht als aktiver Kontrolle. Imitation und Anziehungskraft produzieren nicht immer die gewünschten Ergebnisse und es gibt auch Fälle, bei denen das gegenteilige Ergebnis herauskommt.

Laut Joseph Nye ignorieren Kritiker, die Macht als bewusste Akte der Kontrolle und Anordnung sehen, die zweite, strukturelle Dimension von Macht: Die Fähigkeit gewünschte Ergebnisse zu bekommen, ohne durch Drohungen oder Bezahlungen Zwang auf das Verhalten anderer Menschen anzuwenden (vgl. Nye 2004, 15).

Es gibt also verschiedene Kontexte, in denen Anziehung zum gewünschten Resultat führt. Populärkultur zieht besonders viele Menschen an und produziert somit Soft Power, vor allem dann, wenn die Kultur der Länder ähnlich ist.

Jegliche Art von Macht hängt vom Kontext ab – wer steht mit wem unter welchen Umständen in Beziehung – aber Soft Power hängt mehr als Hard Power davon ab, ob die Bereitschaft von Sendern und Empfängern vorhanden ist.

Soft Power kann in manchen Kontexten direkte Auswirkungen auf spezielle Ziele haben. Es ist jedoch wahrscheinlicher, dass Soft Power einen Einfluss auf die allgemeinen Ziele hat, die ein Staat verfolgt (vgl. Nye 2004, 16).

Arnold Wolfers hat die Ziele eines Staates in „possession goals“ und die breiteren „milieu goals“ unterschieden. Staaten versuchen eine erfolgreiche Außenpolitik zu gestalten in dem sie beide Ziele verfolgen. Soft Power ist weniger relevant als Hard Power, wenn es beispielsweise um den Schutz der Grenzen oder das Verhindern von Angriffen geht.

Soft Power ist jedoch besonders relevant, wenn es um die Realisierung der „milieu goals“ geht. Soft Power spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung von Demokratie, Menschenrechten oder offenen Märkten.

Es ist einfacher, Menschen durch Anziehungskraft zu Demokratie zu verleiten, als Menschen zu zwingen, demokratisch zu sein (vgl. Nye 2004, 17).

Kritiker begegnen dem Konzept Soft Power auch mit der Argumentation, dass Regierungen diese Anziehungskraft nicht kontrollieren können. Die Soft Power eines Staates wird oft durch Filme, Sport, Unternehmen, Werbung, usw. erzeugt. Unternehmen, Universitäten, oder NGOs produzieren eigene Soft Power und diese kann, muss jedoch nicht, mit den offiziellen Policy Zielen eines Staates übereinstimmen (vgl. Nye 2004, 17).

Dies bedeutet, dass Regierungen darauf achten müssen, dass ihr Handeln und ihre Policies die Soft Power Strategien bekräftigen und nicht abschwächen, da Soft Power von privaten Unternehmen im modernen Informationszeitalter immer wichtiger wird (vgl. Nye 2004, 17).

#### **4.1.7 Soft Power im modernen Informationszeitalter**

Macht ist heute, in den modernen und entwickelten Demokratien weniger greifbar als in der Vergangenheit. Gleichzeitig besteht der Großteil der Welt aber nicht aus entwickelten Demokratien und das limitiert die globale Transformation von Macht. In diesem vielfältigen internationalen Staatensystem bleiben alle drei Arten von Macht – militärische und ökonomische Macht, sowie Soft Power – relevant, jedoch in unterschiedlichen Ausprägungen. Wenn der gegenwärtige ökonomische und soziale Trend des steigenden Informationsaustausches weiter geht, wird Soft Power zunehmend wichtiger (vgl. Nye 2004, 30).

Virtuelle Communities und Netzwerke, die über Staatsgrenzen hinausgehen, ebenso wie transnationale Unternehmen, Organisationen und Akteure spielen schon jetzt eine große Rolle und werden in Zukunft noch wichtiger werden. Viele dieser Organisationen produzieren und nutzen Soft Power, um Bürger anzuziehen und diese in transnationale Koalitionen einzubinden. Politik wird somit Teil eines Wettbewerbs um Attraktivität, Legitimität und Glaubwürdigkeit. Die Fähigkeit, Informationen zu teilen, wird zu einer wichtigen Quelle von Anziehungskraft und Macht. Dieses politische Spiel um Informationen und Informationsverteilung lässt vermuten, dass die Wichtigkeit von Soft Power weiterhin steigen wird (vgl. Nye 2004, 31).

Jene Staaten, die mehrere Kommunikationskanäle haben, um bestimmte Themen anzusprechen, deren Kultur und Ideale näher an den vorherrschenden, globalen Normen liegen und deren Glaubwürdigkeit durch ihre innerstaatlichen und internationalen Werte und Politiken erhöht wird, sind jene, die eher höhere Soft Power erlangen (vgl. Nye 2004, 31).

Die immer größer werdende Wichtigkeit von Soft Power ist eher ein wirtschaftliches und soziales Nebenprodukt als ein reines Ergebnis von offiziellem Regierungshandeln.

Non-profit Institutionen mit eigener Soft Power können Anstrengungen von Regierungen komplizieren und blockieren und kommerzielle Populärkultur kann Regierungsziele sowohl fördern als auch behindern (vgl. Nye 2004, 32).

#### 4.1.8 Soft Power in Europa

Nye führt in seinem Buch Europa als größten Konkurrenten der USA in Bezug auf Soft Power an. Europäische Kultur, Musik, Literatur, Design oder Kulinarik sind laut Nye seit langem globale, kulturelle Magneten. Die Dominanz europäischer Kultur ist auch an den Sprachen der einzelnen Staaten ersichtlich. Die Hälfte der zehn am meisten gesprochenen Sprachen weltweit sind europäische. Spanisch und Portugiesisch verbinden die iberische Halbinsel mit Südamerika, Englisch ist heute die Sprache der USA sowie des Commonwealth und es gibt etwa 50 frankophone Staaten, die sich in einem halbjährlichen Treffen über Politik und andere Themen austauschen (vgl. Nye 2004, 75).

Frankreich gibt \$ 1 Billion aus, um die französische Kultur weltweit zu verbreiten. Frankreich hat seine Soft Power in den letzten Jahrzehnten stetig gehalten, wenn nicht sogar ausgebaut.

Die Soft Power Europas beruht nicht nur auf den weitverbreiteten Sprachen, sondern auch auf anderen Ressourcen. Joseph Nye nennt in seinem Buch zahlreiche Kategorien in denen europäische Staaten, vor allem die größeren, wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, führend sind. Dies betrifft etwa die Anzahl der erhaltenen Nobelpreise für Literatur, Physik, Chemie, Musik- und Buchverkäufe, die Attraktivität bei Touristen, die Attraktivität bei Asylwerbern, die Lebenserwartung, europäische Markenprodukte, usw. (vgl. Nye 2004, 76).

Die einzelnen europäischen Staaten können in Bezug auf die Größe nicht mit den Vereinigten Staaten konkurrieren, aber Europa als Ganzes hat etwa einen gleich großen Markt und sogar eine etwas größere Bevölkerungszahl.

Vor allem die Europäische Union, als Symbol des vereinigten Europas, hat ein großes Potenzial an Soft Power (vgl. Nye 2004, 77).

Eine 2002 in den USA durchgeführte Umfrage ergab, dass die Mehrheit der US-Amerikaner ein positives Bild der EU hat und dass die EU hinter den USA, China und Großbritannien auf den vierten Rang in Bezug auf den weltweiten Einfluss gereiht wird.

Die EU verkörpert die Idee, dass Kriege zwischen den europäischen Staaten, die Jahrhunderte lang gegeneinander gekämpft haben, heute undenkbar sind. Diese Idee und das Bild von Europa als Insel des Friedens und des Wohlstands führen weltweit zu einem positiven Image der Europäischen Union.

In einer in den 1980er Jahren durchgeführten Umfrage wurden Osteuropäer gefragt, welche Staaten sie als Vorbild für ihre Zukunft in Bezug auf wirtschaftliches Wachstum, Gleichheit, Demokratie und individuelle Rechte und Freiheiten sehen. Westeuropäische Staaten wurden deutlich höher gereiht als die USA (vgl. Nye 2004, 77).

Eine ähnliche Umfrage unter Jugendlichen im pro-amerikanischen Polen im Jahr 1986 ergab, dass die Hälfte ein westeuropäisches Land wählen würden, im Vergleich zu acht Prozent, die die USA wählen würden und vier Prozent die ein anderes sozialistisches Land wählen würden (vgl. Nye 2004, 77).

Sowohl polnische als auch tschechoslowakische Wahlkampagnen im Jahr 1989 warben mit dem Slogan „zurück zu Europa“. Nach dem Ende des Kalten Krieges war der Beitritt zur Europäischen Union das Ziel vieler osteuropäischer Staaten. Die gesamte Region hat sich Richtung Brüssel orientiert.

In einer Umfrage 1991 hatten 75 Prozent der Tschechoslowaken eine positive Ansicht gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese neuen, freien Staaten haben ihre Gesetze und Politik so adaptiert, dass sie mit den westeuropäischen Standards übereinstimmen.

Interessanterweise bewertete ein höherer Anteil an Bürgern der 13 Beitrittskandidaten, 54 Prozent, die EU attraktiver als die Bürger der 15 EU-Staaten, nämlich nur 47 Prozent (vgl. Nye 2004, 77).

Der Historiker Timothy Garton Ash meinte dazu, dass die Soft Power Europas dadurch demonstriert wird, dass nicht nur Millionen von Individuen sondern auch ganze Staaten eintreten wollen. Einige Staaten haben aus dem Wunsch nach dem Beitritt zur EU heraus, Gesetze verabschiedet, die etwa die Rolle des Militärs in der Politik beschränkt haben oder die Menschenrechtssituation verbessert haben (vgl. Nye 2004, 77).

Ein Maß, mit dem die aufkommende Soft Power der EU gemessen werden kann, ist die Ansicht, dass die EU eine positive Kraft ist, wenn es um die Lösung globaler Probleme geht. Im Kontext des Irak Krieges haben Osteuropäer und Türken der EU eine positivere Rolle bei einer Vielzahl an globalen Themen, vom Kampf gegen den Terrorismus bis zum Schutz der Umwelt, als den USA zugesprochen (vgl. Nye 2004, 78).

Die EU hat zugegebenermaßen eine schwächere Hard Power, in Form von militärischer Macht, als die USA. Ihre Soft Power, das Potenzial für die Lösung globaler Probleme durch Diplomatie, Handel oder Entwicklungshilfe, werden weltweit jedoch sehr hoch angesehen.

Die EU ist trotz dieser Stärken auch mit einigen Problemen konfrontiert. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU hat das Ziel, gemeinsame Werte und Interessen der EU zu fördern und die Sicherheit, den Frieden und die internationale Zusammenarbeit zu stärken. Die GASP ist hauptsächlich intergouvernemental geregelt, die Regierungen der Mitgliedsstaaten legen gemeinsame Strategien fest.

Gibt es allerdings Uneinigkeiten bei diesen Strategien bleiben die Kontrolle und die letzte Entscheidung über die Vorgehensweise bei den einzelnen Staaten, was dazu führen kann, dass sich die Staaten auf kein gemeinsames Vorgehen einigen können und jedes Land individuelle Strategien verfolgt (vgl. Nye 2004, 79).

Die EU gilt jedoch auch als Vorreiter in Sachen Demokratie, Menschenrechte und Umweltschutz. Die Politiken vieler Staaten, etwa in den Bereichen Klimawandel, Waffengesetze, Todesstrafe oder die Rechte Homosexueller, sprechen eher eine junge Bevölkerung in modernen Demokratien an.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik gilt der europäische Ansatz, bei dem die Regierungen eine größere Rolle in der Wirtschaft spielen, für viele als erstrebenswert. Auch die Sozialsysteme einiger europäischer Staaten sowie stärkere Gewerkschaften und die stärker regulierten Arbeitsmärkte sind ein Vorbildmodell für viele andere Staaten (vgl. Nye 2004, 80).

Europa gewinnt auch durch die Positionen zu globalem Klimawandel, Völkerrecht und Menschenrechtsverträgen an Glaubwürdigkeit. Europas Anteil an internationaler Entwicklungshilfe macht 70 Prozent aus, viermal so viel wie jener der USA. Europa stellt den Vereinten Nationen oder der NATO auch zehnmal so viele Truppen für Peacekeeping Operationen zu Verfügung wie die USA.

Die EU übt durch die Promotion von Demokratie und Entwicklung durch Handel und Unterstützungsleistungen großen Einfluss aus (vgl. Nye 2004, 80).

Ein weiterer Faktor, durch den laut Nye Europa die Soft Power weiter ausgebaut hat, ist die stärkere Einbindung in multilaterale Institutionen. Dies ist möglicherweise ein Resultat aus den Erfahrungen in der Entwicklung der EU. Die europäische Neigung zu Multilateralismus macht die Politik der europäischen Staaten für viele andere Länder attraktiv. Diese Präferenz für multilaterale Kooperation und die Fähigkeit gemeinschaftlich an größeren Projekten zu arbeiten, hat Europas Soft Power sowie die wirtschaftliche Stärke, trotz mancher bürokratischer Hürden, erhöht (vgl. Nye 2004, 81).

## **5. Public Diplomacy**

### **5.1 Was ist Public Diplomacy**

Der wesentliche Unterschied zwischen traditioneller Diplomatie und Public Diplomacy ist, dass die erste Form die Beziehung zwischen offiziellen Repräsentanten von Staaten oder anderen internationalen Akteuren betrifft, während die zweite Form generell Menschen in anderen Gesellschaften und im Speziellen nicht offizielle Gruppen oder Organisationen anspricht.

Es gibt zahlreiche verschiedene Definitionen von Diplomatie, die beispielsweise den Hauptzweck von Diplomatie als Kunst internationale Schwierigkeiten auf friedliche Art und Weise zu lösen, benennen. Andere Definitionen betonen die Beziehungen zwischen souveränen Staaten durch das Medium der Repräsentanten. Diplomatie wird auch als Management von internationalen Beziehungen durch Verhandlungen definiert (vgl. Melissen 2005, 5).

Diese klassischen Definitionen berücksichtigen jedoch nur in geringem Ausmaß die Transformationen, die im Umfeld der Diplomatie stattfinden. Diplomatie und diplomatische Kommunikation wurde lange als Vorgang zwischen gleichgewichteten Akteuren angesehen.

Anhand einer weiteren Definition von Diplomatie – als Mechanismus der Repräsentation, Kommunikation und Verhandlung, durch den Staaten und andere internationale Akteure ihre Geschäfte vollziehen – ist erkennbar, dass immer noch von einem internationalen Umfeld ausgegangen wird, in dem es eindeutig identifizierbare Akteure gibt.

Diese traditionelle Ansicht spiegelt jedoch nicht die veränderte Welt der transnationalen Beziehungen wider. Diplomaten haben in der heutigen Welt eine Vielzahl von Akteuren als Gesprächspartner gegenüber. Daraus resultierend haben sich auch die Anforderungen an die Diplomatie verändert. Erfolg in der Diplomatie erfordert heute viel mehr denn je Offenheit und transnationale Kooperation. Public Diplomacy ist ein unverzichtbarer Teil dieses kooperativen Modells der Diplomatie (vgl. Melissen 2005, 5).

Transnationale Kooperation ist für Public Diplomacy heute wichtiger denn je, trotzdem gibt es einen weiteren wesentlichen Punkt, ohne den Public Diplomacy nicht funktionieren kann. Die Public Diplomacy Ziele eines Staates können nur erreicht werden, wenn sie mit der Außenpolitik und den militärischen Aktivitäten eines Staates konsistent sind. Wenn hier keine Übereinstimmung herrscht, beeinträchtigt dies die Glaubwürdigkeit des Staates (vgl. Melissen 2005, 7).

In Europa ist Public Diplomacy bereits zu einem Hauptinstrument geworden. Wenn es um EU-Botschaften in Drittstaaten geht, wird Public Diplomacy als eine der obersten Prioritäten im diplomatischen Spektrum angesehen. Dieses Beispiel unterstreicht einen wichtigen Punkt.

Public Diplomacy wurde in Regionen, die ökonomisch und politisch stark interdependent sind und die außerdem hohe Vernetzungen in der Zivilgesellschaft aufweisen, essentiell in den diplomatischen Beziehungen (vgl. Melissen 2005, 12).

Public Diplomacy wird als Kommunikationsprozess von Regierungen mit einer ausländischen Öffentlichkeit definiert, mit dem Bestreben Verständnis für die Ideen, Ideale, die Institutionen und die Kultur ebenso wie die Ziele und Politiken eines Staates herbeizuführen. Diese Definition behauptet jedoch nicht, dass Public Diplomacy ein neues Paradigma sei, noch dass es die diskreten und vertraulichen Beziehungen zwischen den offiziellen, staatlichen Repräsentanten ersetzt (vgl. Melissen 2005, 12).

Auch wenn Public Diplomacy oder Diplomatie im Allgemeinen die Praktiken von Staaten und Regierungen hervorhebt oder staatliche Programme beinhaltet, ist jedoch zu betonen, dass diese Instrumente keineswegs rein staatliche Aktivitäten sein müssen. Nicht-staatliche Akteure, supranationale Institutionen, internationale Organisationen oder NGOs beispielsweise können ebenfalls Public Diplomacy betreiben und entwickeln eigene Public Diplomacy Strategien (vgl. Melissen 2005, 12).

Anders ausgedrückt kann Public Diplomacy die Form „government-to-people“ oder die Form „people-to-people“ annehmen oder eine Mischform daraus sein. Public Diplomacy kann eher hierarchisch sein, wie die erstgenannte Form oder netzwerkartig, wie die zweitgenannte Form (vgl. Davis Cross 2013, 4).

In manchen Policy Bereichen haben sich NGOs, staatliche Akteure und supranationale Akteure zur Mobilisierung der internationalen öffentlichen Meinung zusammengeschlossen.

Die in einem globalen Markt operierenden, internationalen Unternehmen haben ihre Public Diplomacy Strategien ebenfalls stark professionalisiert und viele staatliche Akteure beneiden das fortgeschrittene Level der multinationalen Unternehmen.

Daraus lässt sich auch erkennen, dass Public Diplomacy eher in einem netzwerkartigen Umfeld, als in einem hierarchischen, staatszentrierten Modell der Internationalen Beziehungen wirksam ist und dass die verschiedenen Akteure in diesem Umfeld voneinander lernen können (vgl. Melissen 2005, 12).

Eine große Anzahl an verschiedenen Akteuren kann in die Durchführung von Public Diplomacy involviert sein. Dies kann vom geschulten Public Diplomacy Beauftragten, über ein Staatsoberhaupt bis hin zu Teilnehmern eines internationalen Wettbewerbes reichen. Public Diplomacy Akteure sind jene Menschen, die mit einem ausländischen Publikum oder einer Gesellschaft interagieren, um ihren Staat zu vertreten. Daraus ist erkennbar, dass die Typen von Akteuren, die an Public Diplomacy Maßnahmen beteiligt sein können, unzählig sind.

Die Abgrenzung, was alles als Public Diplomacy gilt, ist ebenfalls nicht eindeutig, vor allem da Public Diplomacy hierarchisch, horizontal oder netzwerkartig ausgeführt werden kann. Unterscheidungen könnten in zweckgerichtete und nicht zweckgerichtete oder in offizielle und nicht offizielle Public Diplomacy getroffen werden. Es ist jedoch sinnvoll, eine breite Perspektive in der Analyse von Public Diplomacy einzunehmen, da diese theoretischen Differenzierungen in der Praxis kaum eingehalten werden können (vgl. Davis Cross 2013, 4).

### **5.1.1 New Public Diplomacy**

*New Public Diplomacy*, wie sie in der gegenwärtigen Literatur bezeichnet wird, wird zunehmend zu einer Standardkomponente der diplomatischen Praktiken. Auch wenn in vielen Staaten noch nicht klar ist, wie dieses Konzept in einem internationalen, von vielen verschiedenen Akteuren dominierten Umfeld, umgesetzt wird, ist zu erkennen, dass dieses Instrument zum Mainstream diplomatischer Aktivitäten wird.

Ein kanadischer Botschafter in Washington beschrieb die „neue Diplomatie“ folgendermaßen:

*„the new diplomacy, as I call it, is, to a large extent, public diplomacy and requires different skills, techniques, and attitudes than those found in traditional diplomacy“ (Melissen 2005, 11).*

Die New Public Diplomacy stimmt mit den vorher beschriebenen Definitionen grundsätzlich überein, es gibt allerdings einige Verschiebungen in der Praxis von Public Diplomacy.

Erstens spielen zunehmend nicht traditionelle Akteure wie zum Beispiel NGOs oder andere nicht staatliche Akteure eine immer wichtigere Rolle.

Zweitens, die Technologien, Instrumente und Mittel, mit denen diese Akteure mit einem internationalen Publikum kommunizieren, haben sich verändert, von Fernsehen, Radio und Printmedien in Richtung Internet und Social Media.

Drittens, diese modernen Technologien haben die vormals eher klaren Grenzen zwischen den staatlichen und internationalen Medienbereichen verschwimmen lassen.

Public Diplomacy nützt zunehmend Komponenten anderer Disziplinen wie Marketing oder Nation Branding und hat sich von alten Konzepten wie Propaganda verabschiedet. Die Terminologie von Public Diplomacy hat sich ebenfalls verändert, von Prestige und internationalem Image hin zu Soft Power und Branding.

Die signifikanteste Verschiebung ist vermutlich, dass New Public Diplomacy nicht mehr von einem Akteur-Personen-Verhältnis ausgeht, sondern von einer gleichberechtigten Beziehung zwischen den Kommunikationspartnern (vgl. Cull 2009, 13).

Damit einhergehend wurde auch das alte Modell des „top down messaging“ durch „relationship building“ ersetzt, das den Kern der New Public Diplomacy ausmacht. Die Kommunikationsbeziehungen müssen nicht mehr zwischen einem Akteur und einem ausländischen Publikum durchgeführt werden, sie können auch zwischen Gesellschaften verschiedener Staaten stattfinden (vgl. Cull 2009, 13).

### 1. Fig. 1. The Old Public Diplomacy and the New

Dominant Characteristics	Old PD	New PD
1) Identity of international actor	State	State and non-state
2) Tech. environment	Short wave radio Print newspapers Land-line telephones	Satellite, Internet, real-time news Mobile telephones
3) Media environment	Clear line between domestic and international news sphere	Blurring of domestic and international news sphere.
4) Source of approach	Outgrowth of political advocacy & propaganda theory	Outgrowth of corporate branding & network theory
5) Terminology	“International image” “Prestige”	“Soft power” “Nation Brand”
6) Structure of role	Top down, actor to foreign peoples	Horizontal, facilitated by actor
7) Nature of role	Targeted messaging	Relationship-building
8) Overall aim	<b>The management of the international environment</b>	<b>The management of the international environment</b>

(Cull 2009, 14)

#### 5.1.2 Zielpublikum von Public Diplomacy

Eine wichtige Unterscheidung in der Definition von Public Diplomacy betrifft das Zielpublikum. Zu differenzieren sind einerseits Angelegenheiten, die eine innerstaatliche Öffentlichkeit ansprechen und Public Diplomacy, die auf eine ausländische Öffentlichkeit zielt.

Diese Differenzierung ist in einer zunehmend vernetzten und miteinander verbundenen Welt nicht mehr so einfach zu realisieren.

Informationen, die an ein heimisches Publikum adressiert sind, erreichen natürlich manchmal auch eine ausländische Öffentlichkeit oder umgekehrt.

Die Beziehung zwischen öffentlichen Angelegenheiten und Public Diplomacy ist jedoch komplexer geworden.

Manche Staaten versuchen bewusst in ihrer Public Diplomacy Strategie, die eigene Bevölkerung anzusprechen, gleichzeitig jedoch mit einem Blick auf außenpolitische Entwicklungen und externe Identitätsbildung (vgl. Melissen 2005, 12).

Die Kommunikation mit einer innerstaatlichen und einer ausländischen Öffentlichkeit ist stärker miteinander verbunden als je zuvor und beide Dimensionen sind auch direkter von der Globalisierung und den Veränderungen der Kommunikationsmöglichkeiten betroffen.

Dies stellt eine zunehmend größere Herausforderung für Staaten und Außenministerien dar (vgl. Melissen 2005, 13).

### **5.1.3 Wechselseitige Informationsströme**

Während Diplomatie meist als einseitiger Informationsstrom oder Einbahnstraße beschrieben wird, ist Public Diplomacy als wechselseitiger Dialog zu verstehen. Das Ziel ist die positive Darstellung aller außenpolitischen Aspekte eines Staates.

Die Aufgabe der Presse- und Informationsabteilungen war und ist es zum Teil auch noch, Informationen zu veröffentlichen und Kontakte zur Presse zu koordinieren. Diese traditionelle Vorgehensweise wird jedoch zunehmend von neuen Public Diplomacy Ansätzen abgelöst in Richtung einer wechselseitigen Beschäftigung mit einer ausländischen Öffentlichkeit.

Internationale Akteure verstehen immer mehr, dass das in Kontakt treten und Herstellen von Dialogen mit ausländischen Gesellschaften eine notwendige Bedingung für Erfolg in außenpolitischen Angelegenheiten darstellt (vgl. Melissen 2004, 13).

Public Diplomacy muss jedoch nicht alleine der Herstellung eines positiven Images eines Staates dienen. Es können auch Ziele in den verschiedensten Bereichen, wie zum Beispiel dem Handel, ausländischen Investitionen oder im Bereich der politischen Dialoge verfolgt werden. Neben diesen „Soft Power Goals“ können auch „Hard Power Goals“ wie Konfliktprevention oder Militärinterventionen durch Public Diplomacy Instrumente verfolgt werden (vgl. Melissen 2004, 14).

## 5.2 Traditionelle Diplomatie – Außenpolitik

Diplomatie, in ihrer elementaren Form, existiert bereits seit die ersten Gemeinschaften von Menschen aufkamen und mehr oder weniger regelmäßig miteinander kommunizierten. Die Form die sie heute hat – ein Set an Regeln und Normen, das Beziehungen zwischen souveränen Staaten standardisiert – hat Diplomatie mit dem Aufkommen des westfälischen Staatensystems angenommen (vgl. Batora 2005, 44).

Die Definitionen von Diplomatie variieren ebenso wie die Definitionen von Public Diplomacy. Um jedoch angemessen über Diplomatie diskutieren zu können, muss zunächst eine Unterscheidung zwischen Diplomatie und Außenpolitik getroffen werden.

Außenpolitik ist der Inhalt der Beziehungen eines Staates mit anderen Staaten und die Ziele, die der Staat durch diese Beziehungen zu erreichen versucht.

Diplomatie hingegen ist der Prozess der Dialogführung und Verhandlung durch die Staaten, die in einem bestimmten System agieren, ihre Zwecke verfolgen (vgl. Batora 2005, 45).

Moderne Diplomatie und territoriale Staaten haben sich gleichzeitig durch wechselseitige Prozesse entwickelt, die die Diplomatie sowohl als Träger als auch als Produkt des internationalen Systems hervorgebracht haben.

Die meisten sozialen Strukturen weisen diese duale Rolle auf, da sie sowohl das Medium als auch das Resultat der Praktiken sind, die sie organisieren. Es ist deshalb kein Zufall, dass moderne Diplomatie und das westfälische System als sich wechselseitig verstärkende Konzepte aufgekommen sind. Ein einzigartiges Charaktermerkmal von Diplomatie ist nämlich der Nutzen für Staaten, die Kräfte der Hegemonie und Anarchie zu balancieren.

Diplomatie ist also sowohl eine Funktion, als auch ein Bestimmungsfaktor der internationalen Ordnung (vgl. Batora 2005, 46).

Das organisatorische Feld der Diplomatie wurde durch eine zunehmende Interaktion zwischen Außenministerien verschiedener europäischer Staaten, die die primären Akteure der Internationalen Beziehungen des 19. Jahrhunderts waren, strukturiert.

Nach der Standardisierung des europäischen diplomatischen Systems nach 1815 waren klare, stabile Muster von Koalitionsbildungen und Dominanz gegeben.

Außenministerien wurden damals hauptsächlich aus dem Grund errichtet, die wachsenden diplomatischen Archive zu verwalten, da immer mehr Botschaftsdepeschen von Botschaften oder ausländischen Regierungen in die Ministerien strömten. Das zeigt, dass es einen Anstieg an Informationsflüssen zwischen den Akteuren innerhalb dieses Feldes gab (vgl. Batora 2005, 46).

Ein fundamentales Prinzip, das im diplomatischen System eingebettet ist, ist die gegenseitige Anerkennung von Diplomaten und deren Rechten, wie zum Beispiel der Immunität (vgl. Batora 2005, 46).

Diplomatie wird also als ein Set von Regeln, Normen und Prinzipien definiert, die die Beziehungen zwischen Staaten regulieren. Diplomatie formt die elementare Struktur des internationalen Systems, in dem Staaten eine bestimmte Rolle auf Grund ihrer Identitäten als Staaten erfüllen. Diplomatie kommt dann als Verkörperung eines Sets an Logiken der Angemessenheit in Verbindung mit dem Nationalstaat in der Weltpolitik hervor (vgl. Batora 2005, 61).

Diplomatie vereinfacht auch die Komplexität von Ereignissen, ermöglicht das Klassifizieren von Situationen und das Determinieren von legitimen Akteuren und legitimen Handlungsoptionen. Die Außenministerien formen ein organisatorisches Feld, durch das die Standards und Auffassungen von Angemessenheit in gleicher Art und Weise unter den Staaten verteilt werden.

Diplomaten bilden also eine globale Community mit geteilten Ansichten zu Normen, Praktiken, Verhaltensmustern, einer eigenen professionellen Sprache und Identität, die ähnliche Prozesse der Sozialisierung durchlaufen (vgl. Batora 2005, 61).

Diese allgemeinen Definitionen von Diplomatie werden von der Europäischen Union beziehungsweise durch die Europäische Integration herausgefordert. Zum einen liegen diese Herausforderungen auf der Ebene der bilateralen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Hier gibt es eine Wandlung der Diplomatie in Richtung einer intra-europäischen Form der bilateralen Beziehungen, die durch die Abwesenheit der Gefahr europäischer Kriege gekennzeichnet ist. Das richtet in weiterer Folge die Aufmerksamkeit der intra-europäischen diplomatischen Anstrengungen der Mitgliedsstaaten weg von der traditionellen Beschäftigung mit Bedrohungen der Sicherheit auf gemeinsame Strategien zur Gewährleistung der Sicherheit und auch auf andere Bereiche wie Handel, regionale Kooperation, usw. Daraus haben sich zusätzliche Sets an Normen, Strukturen oder Prozeduren der Außenämter, zur Regulierung der Beziehungen mit den anderen Mitgliedsstaaten im Umfeld der Europäischen Union, entwickelt (vgl. Batora 2005, 61).

Eine weitere Änderung der traditionellen diplomatischen Praktiken im Kontext der Europäischen Union bezieht sich auf die zentrale EU Administration in Brüssel und die multilaterale Ausrichtung des Rates.

Diplomaten hatten eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung und den Verhandlungen von Verträgen inne, die meist hinter geschlossenen Türen stattgefunden haben.

Dies entsprach der traditionellen Rolle von Diplomaten als exklusive und tonangebende Manager der Außenbeziehungen ihres Staates.

Im Kontext der EU finden diese Verhandlungen allerdings im COREPER (Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten) statt. Diese Verhandlungen sind eine Interaktion zwischen der Kommission, der Ratspräsidentschaft und dem Parlament und erzeugen somit eine veränderte Rolle der Diplomaten und führen zu einer Demokratisierung und zu einer größeren Offenheit der ursprünglich traditionellen, diplomatischen Prozesse. Die Rolle der Diplomaten verwandelte sich somit von jener als Schlüsselfigur zu einer neuen Rolle als Teilnehmer (vgl. Batora 2005, 61).

Die Entwicklung der EU dahin, dass sie diplomatische Außenbeziehungen im Namen aller Mitgliedsstaaten durchführt, verändert die Rolle der Staaten als einzige legitime Teilnehmer im nationenübergreifenden diplomatischen System. Die EU ahmt die grenzüberschreitend verteilten Standards für die Organisation von Diplomatie nach. Sie versucht, die Sozialisationsprozesse, die in den Außenministerien der Mitgliedsstaaten vorhanden sind, zu implementieren, um den EU Repräsentanten ein diplomatenähnliches Verhalten zu ermöglichen und generell mehr Legitimität als Mitglied des globalen, diplomatischen Systems zu erlangen.

Auf der anderen Seite führt die EU, als wichtige, nicht-staatliche, supranationale Akteurin im internationalen diplomatischen System neue Standards ein (vgl. Batora 2005, 62).

Obwohl diese Herausforderungen auf den unterschiedlichen Ebenen sehr verschieden sind, haben sie jedoch gemein, dass sie etablierte Merkmale der Diplomatie in Bezug auf Regeln und Normen, diplomatische Teilnehmer und Situationen, Werte und Normen der Diplomaten, die diplomatische Sprache und die Arbeitsweise und Methoden verändern (vgl. Batora 2005, 62).

## 5.3 Zusammenhängende Konzepte

### 5.3.1 Propaganda

Ähnlich wie bei Public Diplomacy geht es bei Propaganda auch um die Kommunikation von Informationen und Ideen an ein ausländisches Publikum mit dem Ziel, die Einstellungen des Publikums gegenüber dem Ausgangsland zu verändern oder die bestehenden Ansichten zu bestärken. Der wesentlichste Unterschied ist, dass Propaganda keinen Bezug zu Diplomatie hat. Außerdem wird die Kommunikation mit ausländischen Gesellschaften nicht in dem Kontext der gegenwärtigen Veränderungen im Bereich der Diplomatie gesehen (vgl. Melissen 2005, 17).

Propaganda wird, unter anderem, definiert als:

*“the deliberate attempt to influence the opinions of an audience through the transmission of ideas and values for the specific purpose, consciously designed to serve the interest of the propagandists and their political masters, either directly or indirectly”* (Melissen 2005, 17).

Diese eher enge und der Public Diplomacy Definition nicht unähnliche Begriffsbestimmung sowie gängige Meinungen, dass die beiden Konzepte ähnliche historische Wurzeln und Charakteristiken aufweisen, führt oft dazu, dass Public Diplomacy als Folge oder Nebenerscheinung von Propaganda betrachtet wird oder als Unterpunkt in das Konzept Propaganda eingeordnet wird (vgl. Melissen 2005, 17).

Aus der Perspektive, dass Public Diplomacy eine Unterkategorie von Propaganda ist, betrifft eine Unterscheidung, dass Erstere eine neu entstandene Form der Verknüpfung zwischen Regierungen und ausländischem Publikum ist.

Vertreter traditioneller Diplomatie teilen diese Meinung, allerdings von einem anderen Ausgangspunkt. Sie sehen Public Diplomacy als korrumpierte Form der diplomatischen Kommunikation, die gelegentlich nützlich ist und deshalb nicht gänzlich anti-diplomatisch ist (vgl. Melissen 2005, 17).

Propaganda zeichnet sich durch mehrere Merkmale aus. Diese sind zum einen die historischen Altlasten und zum anderen das weitverbreitete Verständnis als Manipulation und Täuschung einer ausländischen Öffentlichkeit. Propaganda ist ein Konzept, das sehr negativ besetzt ist und mit der Propaganda der Nationalsozialisten, des Kommunismus oder mit dem Kalten Krieg in Verbindung gebracht wird (vgl. Melissen 2005, 17).

Auch wenn sich gegenwärtige diplomatische Praktiken stark von Propaganda aus den eben genannten Zeiten unterscheiden, ist auch in heutigen Kampagnen mancher Staaten eine Mischung aus moderner Public Diplomacy und alten Propagandamitteln zu erkennen, die als Public Diplomacy Strategien verkauft werden.

Dieser Umstand sollte jedoch nicht verdecken, dass das Aufkommen der neuen Public Diplomacy eine bedeutsame Entwicklung der gegenwärtigen diplomatischen Praktiken ist. Das Konzept Propaganda kann schlichtweg nicht die aktuellen, vielfältigen Beziehungen zwischen Akteuren der Diplomatie und einem zunehmend selbstbewussten, ausländischen Publikum fassen (vgl. Melissen 2005, 17).

Eine weitere Unterscheidung zwischen Propaganda und Public Diplomacy betrifft den erstrebten Zweck. Public Diplomacy, als Information und Bildung gesehen, versucht die Perspektive und den Horizont von Menschen zu erweitern. Propaganda hingegen versucht genau dies einzuschränken und Menschen vorzuschreiben, was sie denken sollen (vgl. Melissen 2005, 18).

Eine weitere Differenzierung betrifft das Kommunikationsmuster. Moderne Public Diplomacy zeichnet sich durch wechselseitige Kommunikationsströme aus.

Diplomatische Strategien haben immer die Interessen des Staates und die außenpolitischen Ziele im Blick und um das zu erreichen wird versucht, die Menschen positiv in Richtung dieser Ziele zu beeinflussen. Darin unterscheiden sich Public Diplomacy und Propaganda nicht wesentlich. Die fundamentale Unterscheidung liegt jedoch in der Art und Weise wie dies geschieht. Public Diplomacy ist ein Dialog, bei dem auch aufgenommen wird, was die andere Seite zu sagen hat und nicht nur ein einseitiges Informationssystem (vgl. Melissen 2005, 18).

### **5.3.2 Nation Branding**

Nation Branding ist ein Ansatz, mit dem das Image eines Landes durch internationales Engagement, politische Maßnahmen und Strategien sowie organisatorische Änderungen verbessert werden soll (vgl. Anholt 2013, 2).

Die Idee zu Nation Branding wurde 1996 von Simon Anholt festgehalten, dessen Ausgangspunkt die Überlegung war, dass die Reputation eines Staates wie das Markenimage von Unternehmen zu behandeln und als gleich wichtig einzustufen ist (vgl. Anholt 2006, xi).

Nation Branding erfordert eine viel größere und koordinierte Anstrengung als Public Diplomacy, weil es bei Nation Branding um die Mobilisierung aller Kräfte eines Staates, die zur Förderung des Images im Ausland beitragen, geht. Nation Branding und Public Diplomacy sind jedoch verwandt, das erklärt auch, warum Außenministerien in vielen Staaten ein großes Interesse an Nation Branding zeigen.

Trotz der Überlappung dieser beiden Bereiche gehen Debatten über Nation Branding und Public Diplomacy oft aneinander vorbei. Eine Erklärung dafür kann sein, dass Nation Branding doch mehr dem Feld des internationalen Marketings zugerechnet wird und die dortigen Wissenschaftler und Studenten wenig Bezug zum Feld der Diplomatie haben. Außerdem ist für viele immer noch nicht klar, was Public Diplomacy eigentlich ist und die richtige Anwendung ist deshalb vielleicht schwierig. Aus dieser Perspektive ist Marketing die Mutter all dieser Disziplinen und Public Diplomacy ist, als Kommunikation mit einer ausländischen Bevölkerung, die Anwendung von Marketing in den Internationalen Beziehungen (vgl. Melissen 2005, 19).

Vertreter einer anderen Perspektive meinen, dass es weder der Disziplin Nation Branding noch der Disziplin Public Diplomacy nützt, wenn diese Felder als komplett getrennt angesehen werden. Beide Bereiche sind unterschiedliche, aber nicht unähnliche Antworten auf die steigende Bedeutung von Identitätsbildungen von Staaten und des Effekts der internationalen Homogenisierung. Staaten, vor allem westliche, moderne, ähneln einander immer mehr und Diplomaten oder andere staatliche Vertreter fürchten nichts mehr, als mit einem anderen Land verwechselt zu werden (vgl. Melissen 2005, 19).

Nation Branding und Public Diplomacy sind durch zwei wesentliche Unterscheidungen gekennzeichnet. In der Disziplin Public Diplomacy wird die Welt nicht als Markt angesehen und man ist sich bewusst, dass diplomatische Kommunikation nur ein kleiner Teil einer dichten und vielschichtigen transnationalen Kommunikation ist. Public Diplomacy zeichnet sich dadurch aus, dass es die eigenen Grenzen in diesen globalen Kommunikationsprozessen kennt (vgl. Melissen 2005, 20).

Im Gegensatz dazu dominieren bei Nation Branding Marketingpraktiken und klare Strategien der Wirtschaftswelt. Der Nation Branding Ansatz wirkt selbstbewusst und vielversprechend und ist deshalb besonders für kleinere, eher unscheinbare Staaten, die ein schwaches internationales Image haben, attraktiv.

Nation Branding hebt die Identität eines Staates hervor und reflektiert dessen Ziele und Bestrebungen. Nation Branding hat jedoch auch Grenzen, es kann nicht über bestehende Realitäten und Tatsachen hinausgehen. Es geht vielmehr um das Umformen und Neugestalten des Images eines Landes, sowie um das Sichtbarmachen und Artikulieren einer neuen umgestalteten Identität (vgl. Melissen 2005, 20).

Trotz dieser eben genannten Unterscheidungen widersprechen sich die beiden Ansätze nicht, sondern sollten als komplementär betrachtet werden. Beide haben eher die ausländische als die einheimische Wahrnehmung im Blick und beide sind eher erfolgreich, wenn sie als langfristige Ansätze angesehen werden (vgl. Melissen 2005, 21).

Zusammenfassend kann man sagen, dass Nation Branding mehr auf die Projektion der Identität abzielt, während Public Diplomacy mehr die Förderung und Aufrechterhaltung von internationalen Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren im Blick hat.

In dieser Perspektive weist Public Diplomacy auch Ähnlichkeiten zum Public Relations Bereich auf. Beide haben zum Ziel, einen Informationsaustausch zu erreichen, Missverständnisse zu vermeiden, ein Image zu konstruieren und gegenseitiges Wohlwollen zu betonen (vgl. Melissen 2005, 21).

### **5.3.3 Kulturelle Beziehungen**

Bei kulturellen Beziehungen oder Cultural Diplomacy liegt der Schwerpunkt auf der gegenseitigen Auseinandersetzung mit einer ausländischen Bevölkerung und dem Aufbau von stabilen Beziehungen und Vertrauen anstatt nur Informationen zu verkaufen oder Policy Ziele umzusetzen.

Traditionelle, kulturelle Beziehungen wurden und werden oft als unterbewerteter Zusatz zu zwischenstaatlichen Beziehungen angesehen, obwohl sie heute gänzlich neue Bereiche beinhalten. Kulturelle Beziehungen als breites Konzept betrachtet, inkludiert etwa auch die Förderung von Menschenrechten, demokratischen Werten oder „good governance“ Praktiken (vgl. Melissen 2005, 22).

Cultural Diplomacy ist der neuen Public Diplomacy um einiges näher als die Konzepte Propaganda oder Nation Branding. Die Grenze zwischen kulturellen- und Informationsaktivitäten verschwimmt im Public Diplomacy Konzept. Die Ähnlichkeit ist darin erkennbar, dass es bei kulturellem Austausch nicht mehr nur um Kunst und Kultur geht, sondern auch um das Kommunizieren von Ideen, Werten, wissenschaftlichen Errungenschaften oder nationalen Debatten. Kultureller Austausch wird zunehmend Teil eines neuen Typus internationaler Kommunikation. Diese enge Verbindung zwischen Kultur und Information führt zu einer Weiterentwicklung von Public Diplomacy (vgl. Melissen 2005, 22).

Versteht man Cultural Diplomacy als ein solches breites Konzept, ist zu erkennen, dass sich die Cultural und Public Diplomacy Konzepte überschneiden. Auf Grund von Transformationen im Bereich der diplomatischen Praktiken, aber auch bei transnationalen Beziehungen im Allgemeinen, ist Public Diplomacy nicht mehr auf das Übertragen von Informationen oder direkte Kontakte mit Regierungen beschränkt, sondern fokussiert nun vor allem die Bildung von Beziehungen. Diese Beziehungen werden zunehmend mit nicht-staatlichen Akteuren geführt und beinhalten auch kulturelle Aktivitäten (vgl. Melissen 2005, 22).

### 5.3.4 Digital Diplomacy

Internationale Beziehungen und Diplomatie wurden schon immer stark von neuen technologischen Möglichkeiten beeinflusst. Genauso wie der Telegraph im 19. Jahrhundert oder Radio und Fernsehen im 20. Jahrhundert, hat das Internet die Welt und die Internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten maßgeblich verändert.

Nicholas Westcott spricht von drei wesentlichen Auswirkungen des Internets.

Erstens, das Internet vervielfacht und verstärkt die Anzahl und die Interessen derer, die am internationalen Policy-Making involviert sind. Das kann auch zu Komplikationen bei der Entscheidungsfindung führen und die Kontrolle des Staates reduzieren.

Zweitens, das Internet beschleunigt die Verbreitung von Informationen über jegliches Thema, was Konsequenzen nach sich ziehen kann.

Drittens, das Internet führt dazu, dass traditionelle diplomatische Aktivitäten, gegenüber eigenen Bürgern oder auch gegenüber ausländischem Publikum, schneller und kostengünstiger durchgeführt werden können (vgl. Westcott 2008, 2).

Digital Diplomacy bezeichnet eine neue Art und Weise wie Diplomatie durchgeführt wird. Die Veränderungen, die durch Digital Diplomacy entstehen sind jedoch nicht tiefgreifend. Diese neue Art der Diplomatie bedeutet nur, dass Diplomaten die gleichen Dinge anders tun und nicht, dass sie andere Dinge tun (vgl. Westcott 2008, 16).

Das Internet beeinflusst die Dienstleistungen, die durch Diplomaten, Außenministerien oder staatliche Institutionen geliefert werden. Das Internet und digitale Kommunikationsmöglichkeiten haben auch die hierarchischen Strukturen der Entscheidungsfindungen verändert. Einfacher Zugang zu Informationen und das Verschwinden von physischen Barrieren ermöglicht das virtuelle Zusammentragen von Informationen und dadurch auch eine schnellere und einfachere Entscheidungsfindung.

Nicht nur Informationen zwischen Diplomaten, Ministerien oder Botschaften werden schneller und einfacher zugänglich, auch öffentliche Dienstleistungen werden in enormen Ausmaß online zur Verfügung gestellt (vgl. Westcott 2008, 16).

Das Internet ist auch ein Medium, in einer noch nie da gewesenen Größe, in dem Ideen und Meinungen aktiv ausgetauscht werden können. Das Internet hat sich als wesentlichstes Mittel etabliert, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen, nicht nur zwischen staatlichen Akteuren oder Diplomaten, sondern zwischen jedem, der an diesem Informationstausch teilnimmt. Auch hier wurden die hierarchischen Strukturen der Informationszirkulation aufgelöst.

Jeder kann seine Meinungen und Informationen online veröffentlichen, was auch starken Einfluss auf das Policy-Making hat und zu einer breiteren Involvierung von Experten führen kann (vgl. Westcott 2008, 17).

Digitale Netzwerke für die Partizipation oder die Ausübung von Einfluss in außenpolitischen Debatten zu etablieren oder zu finden ist enorm wichtig. Es existieren viele verschiedene Netzwerke im Internet, die von Regierungen oder anderen wichtigen Akteuren gegründet wurden, um verschiedene Interessensvertreter in eine internationale Debatte einzubinden.

Für Diplomaten ist es wichtig, sich bewusst zu sein, in welchen Netzwerken die für sie wichtigen Themen online diskutiert werden und sie müssen einen Weg finden, darin aktiv teilzunehmen. Im Internet präsent und sichtbar zu sein, ist heute das wichtigste Mittel, um ein Anliegen voranzubringen (vgl. Westcott 2008, 18).

Zuverlässige Informationen und informative Analysen waren schon immer der Kern von erfolgreicher Politikgestaltung. Die durch das Internet entstandene Multiplikation der Informationsquellen, kombiniert mit einer deutlich höheren Anzahl an im Prozess involvierten Akteuren, machen es zunehmend wichtiger, Informationen auf einer breiten Basis zu teilen (vgl. Westcott 2008, 18).

Digital Diplomacy bedeutet also, dass Diplomaten, aber auch andere Akteure, das Internet erfolgreich meistern müssen. Nicht nur in dem Sinn, dass sie wichtige Informationen für die bestmögliche Entscheidungsfindung sammeln müssen, sondern, dass sie in der Lage sein müssen, größtmöglichen Einfluss auf die öffentliche Debatte durch das Medium Internet auszuüben.

Persönliche Kommunikation bleibt unverändert wichtig, aber der Kontext und die Möglichkeiten durch die das geschieht, haben sich durch das Internet stark verändert und werden sich auch weiterhin stark weiter entwickeln (vgl. Westcott 2008, 19).

### **5.3.5 Twiplomacy**

Während bei Digital Diplomacy die allgemeine Bedeutung des Internets hervorgehoben wird, geht es bei Twiplomacy um den Einfluss von Social Media Netzwerken und wie der Name schon andeutet, speziell um Twitter.

In den letzten Jahren hat sich Twitter zu einem neuen Weg entwickelt, um mit Politikern und Staatsoberhäuptern zu kommunizieren und auch als Möglichkeit für diese Politiker miteinander zu kommunizieren. Durch diesen Social Media Kanal können Regierungs- oder Staatsoberhäupter zum einen ihre täglichen, politischen Aktivitäten einem immer größer werdenden Publikum präsentieren.

Zum anderen ermöglicht es Bürgern direkten Kontakt zu den Politikern herzustellen. Jeder kann auf Twitter jeden in seinen Nachrichten adressieren und jeder kann jedem auch antworten, was von einigen Politiker auch gemacht wird.

Social Media Kanäle können einem Staat dazu verhelfen, das eigene Gewicht in der Weltöffentlichkeit zu erhöhen, das Land auf einer digitalen Karte zu markieren, die Anliegen des Landes einem globalen Publikum mitzuteilen und sich so mit Gleichgesinnten auf der ganzen Welt zu verbinden (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Eine im Juni 2014 von der PR und Kommunikationsagentur Burson-Marsteller durchgeführte Twiplomacy Studie hat 643 Twitter-Accounts von Staats- und Regierungsoberhäuptern, Außenministern und Regierungen in 161 Staaten untersucht. In der Studie wurden diese Twitter-Profile auf mehr als 60 verschiedene Variablen analysiert, darunter etwa die Tweet History, die Anzahl der Follower, die Anzahl der Tweets pro Tag, die Anzahl der Antworten und Retweets, die Vernetzung untereinander, die Sprache der Tweets, die persönliche Verwaltung der Twitter-Accounts, der Einfluss der Twitter-Accounts usw. (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Im folgenden Abschnitt werden einige interessante Ergebnisse der Studie herausgenommen, um die Bedeutung von Social Media Plattformen in der Politik und im Speziellen in der heutigen Diplomatie zu unterstreichen.

Eine große Anzahl, 83% der 193 UNO Staaten sind auf Twitter vertreten sowie mehr als Zweidrittel aller Staats- und Regierungschefs, nämlich 68%.

Alle europäischen Staaten außer San Marino und alle südamerikanischen Staaten außer Surinam, haben einen offiziellen Twitter-Account. Nur drei Staaten in Nordamerika, Barbados, Nicaragua und Saint Vincent sind nicht auf Twitter aktiv. In Asien, Afrika und Ozeanien verfügen 78,7%, 77,4% und 62% aller Regierungen über eine Twitter-Präsenz. Die 32 Staaten ohne offiziellen Twitter-Account sind hauptsächlich in Afrika, Asien und dem zentralpazifischen Raum zu finden (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Der US-amerikanische Präsident Barack Obama hat die meisten Follower unter den Staatschefs. Hinter Barack Obama liegt Papst Franziskus auf Platz zwei, Indonesiens Präsident Susilo Bambang Yudhoyonound auf Platz drei und das Weiße Haus auf Platz vier. Unter den Top Ten der meistgefolgten Twitter-Accounts unter den Staats- und Regierungsoberhäuptern befinden sich außerdem der im Mai 2014 gewählte indische Premier Narendra Modi, der türkische Präsident Abdullah Cül, Premierminister Recep Tayyip Erdoğan, Königin Rania von Jordanien, der Herrscher des Emirats Dubai und Premierminister der Vereinigten Arabischen

Emirate Sheikh Mohammed und Argentinien's Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Laut der Studie ist die Anzahl der Follower jedoch nicht so wichtig wie die Verbindungen zwischen den Politikern und damit die mögliche Anzahl der Interaktionen.

Barack Obama beispielsweise hat zwar die meisten Follower, er selbst folgt aber nur zwei anderen Staatsoberhäuptern und ist damit der am schlechtesten vernetzte Politiker.

Zweidrittel (68%) aller anderen Politiker sind jedoch gut vernetzt, darunter der französische Außenminister Laurent Fabius, der die meisten Vernetzungen aufweisen kann.

Der Europäische Auswärtige Dienst, von Catherine Ashton geleitet, liegt auf Platz zwei der am besten vernetzten Twitter-Accounts, der schwedische Premierminister Carl Bildt auf Platz drei (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Bei den einflussreichsten Twitter-Präsenzen liegt Papst Franziskus auf Platz eins. Der Twitter-Account des Papstes startete am 12. Dezember 2012, noch unter dem Namen seines Vorgängers Benedikt XVI. und weist ein enormes Wachstum auf, so dass der Account, wie schon erwähnt, heute der zweitmeist gefolgte ist (vgl. Twiplomacy Study 2014).

Warum sind Social Media Kanäle heute so wichtig für Staaten?

Twitter wird oft von kleinen Staaten genutzt, um ihre globale Sichtbarkeit zu erhöhen und um auf dem gleichen Level wie andere Staaten agieren zu können. Manche Regierungen kleinerer Staaten haben erkannt, dass die Vernetzungen auf Twitter tatsächlich erfolgreich genutzt werden können. Die kroatische Regierung beispielsweise folgt 195 anderen Staaten bzw. deren Regierungen und das Außenministerium von Island folgt 142 anderen offiziellen Regierungsvertretungen. Außerdem ist Kroatien das dritt-aktivste Land auf Twitter. Diese hohe Anzahl an Vernetzungen, vor allem kleinerer Staaten, ist immer mit dem Ziel verbunden, dass die anderen Staaten ebenfalls zu Followern werden und der Staat somit seine Wahrnehmung erhöhen kann (vgl. Twiplomacy Study 2013/2014).

#### **5.4 Entstehung von Public Diplomacy**

Public Diplomacy ist keineswegs ein neues Konzept. Offizielle Kommunikation, die auf das Publikum anderer Staaten gerichtet ist, ist ein Phänomen, das in den Internationalen Beziehungen schon lange existiert. Selbstdarstellung, Propaganda und andere Strategien, die man heute als Public Diplomacy bezeichnen würde, sind so alt wie Diplomatie selbst. Schon im antiken Griechenland, Rom oder Byzanz spielten Referenzen auf die eigene Nation oder das eigene Ansehen eine große Rolle.

Durch die Erfindung des modernen Buchdrucks im 15. Jahrhundert hat sich die Art und Weise der offiziellen Kommunikation mit fremden Staatsangehörigen stark verändert. Gegen Ende des Mittelalters hatten die Venezianer bereits die systematische Veröffentlichung und Verbreitung von Rundschreiben in ihren diplomatischen Dienst eingeführt. Aber erst die Erfindung Gutenbergs ebnete den Weg für Innovationen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. (vgl. Melissen 2005, 3).

Unter dem Ancien Regime, der Regierungsform der absolutistisch herrschenden Bourbonen in Frankreich, unternahmen die Franzosen größere Anstrengungen, um das Image ihres Landes im Ausland umzugestalten, als andere europäische Mächte. Die Bemühungen galten auch der Steuerung der Reputation des Landes, da sie diese als eine der wichtigsten Quellen der staatlichen Macht ansahen (vgl. Melissen 2005, 3).

Identitäts- oder Imagekonstruktion, das man heute als Nation Branding bezeichnen würde, erreichte den Höhepunkt in Frankreich unter Ludwig XIV. Auch andere Imperien und deren Staatsoberhäupter wie beispielsweise Kemal Atatürk, der in der Zeit nach dem osmanischen Reich für die Umgestaltung des Images und der Identität eines neuen Staates verantwortlich war, perfektionierten diese Imagekonstruktion (vgl. Melissen 2005, 3).

Frankreich gelang es auch im 17. und 18. Jahrhundert ihre Kultur in ganz Europa so stark zu fördern, dass Französisch nicht nur die Sprache der Diplomatie wurde, sondern auch an einigen königlichen Herrscherhäusern wie der Preußen oder der Russen gesprochen wurde.

Während der französischen Revolution wirkte Frankreich über die Köpfe ausländischer Regierungen hinweg direkt auf deren Bevölkerung ein, um ihre revolutionäre Ideologie zu bewerben.

Nach der Niederlage im französisch-preußischen Krieg gelang es der französischen Regierung das zerrüttete Image durch die Sprache und Literatur in Form der Alliance Francaise wiederherzustellen. Die Imageprojektion der französischen Kultur war in anderen Ländern sehr erfolgreich und wurde zu einer wesentlichen Komponente der französischen Diplomatie (vgl. Nye 2004, 100).

Die gefährlicheren Versionen der Identitätskonstruktion und Staatenbildung im 20. Jahrhundert – etwa Faschismus und Kommunismus – haben einen direkten Anstoß in Richtung einer Kommunikation mit einem ausländischen Publikum gegeben (vgl. Melissen 2005, 4).

Mit dem ersten Weltkrieg kam die Professionalisierung der Imagepflege über staatliche Grenzen hinweg (vgl. Melissen 2005, 4).

Durch den Ausbruch des Krieges kam es auch zu einer Beschleunigung der Bemühungen, diplomatische Praktiken umzusetzen. Die meisten Regierungen errichteten Büros, um ihre Anliegen zu propagieren. Deutschland beispielsweise versuchte dies durch Massenpropaganda, während Großbritannien vor allem die Eliten in anderen Ländern adressierte (vgl. Nye 2004, 100).

Durch das Aufkommen des Radios haben einige Regierungen Rundfunkbeiträge in anderen Sprachen gesendet. In den 1930er Jahren haben beispielsweise die Sowjetunion, Deutschland oder Italien durch Radiosendungen ihre Ideologien und ihr Image im Ausland gefördert. Neben den fremdsprachigen Radiobeiträgen kamen auch Propagandafilme auf, die vor allem die Nationalsozialisten in Deutschland perfektionierten. Ende der 1930er Jahre sendete die 1922 gegründete BBC bereits in allen führenden europäischen Sprachen und auch in Arabisch. Deutschland sendete seine Propagandafilme vor allem in Lateinamerika, was die USA sehr beunruhigte und dazu veranlasste eine Abteilung für kulturelle Beziehungen innerhalb des Außenministeriums einzurichten. Ergänzt wurde diese Abteilung zwei Jahre später durch das Büro für Inter-amerikanische Angelegenheiten, das die amerikanische Kultur und Informationen aktiv in Lateinamerika bewarb. 1939 strahlte Deutschland in Lateinamerika sieben Stunden Programm pro Woche aus, im Jahr 1941 sendeten die USA bereits rund um die Uhr (vgl. Nye 2004, 102).

In der Zwischenkriegszeit erkannte auch die aufkommende akademische Forschung im Bereich der Internationalen Politik die Wichtigkeit von dem heute als Soft Power bezeichneten Konzept. „Power over opinion“ wurde in dieser Zeit, in der zwischenstaatliche Konflikte immer mehr anwuchsen, als nicht unwesentlich im Vergleich zu militärischer oder ökonomischer Macht angesehen. Das bereits erwähnte Konzept Soft Power, von Joseph S. Nye eingeführt, ist untrennbar mit „Hard Power“ verbunden (vgl. Melissen 2005, 4).

Bereits 1917/18 haben Woodrow Wilson und Lenin einander auf dem Soft Power Level herausgefordert, lange bevor ihre Staaten zu globalen Supermächten wurden und in militärischen und ökonomischen Bereichen aufeinanderprallten. Der Kampf um Werte, Ideen und Ideale, der die Internationalen Beziehungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierte, entwickelte sich zu einem Wettkampf auf dem Hard Power Level (vgl. Melissen 2005, 4).

Nach Beginn des zweiten Weltkrieges richteten die USA ein „Office of Wartime Information“ sowie ein „Office of Strategic Services“ ein. Diese beiden Einrichtungen beeinflussten auch Hollywood Produktionen, die im zweiten Weltkrieg stark als Propagandainstrumente genützt wurden, um die Kultur und die Werte der USA weltweit zu verbreiten.

Ein entscheidendes, US-amerikanisches Propagandamittel während des Krieges war „Voice of America“. Der nach dem BBC-Modell entwickelte Sender überbrachte gegen Ende des Krieges Nachrichten in 27 Sprachen und lieferte seriöse Berichte über die USA in Länder auf allen Kontinenten. Zu Beginn des Kalten Krieges expandierte der Sender noch. Nach dem Kalten Krieg waren die Amerikaner jedoch mehr an Sparmaßnahmen interessiert, als an Investitionen in Soft Power Instrumente. „Voice of America“ musste laufend Budgetkürzungen hinnehmen (vgl. Nye 2004, 102).

Seit kurzem ist das Instrument „Voice of America“ wieder in aller Munde. Der US-Kongress plant „Voice of America“, das im Vergleich zum russischen Staatssender „Russia Today“ oder der finanziell stark aufgestellten TV-Anstalt „Al-Jazeera“ schwach abschneidet, wieder zu stärken und für politische Propaganda der Regierung einzusetzen. In der Gesetzesvorlage zum „United States International Communications Reform Act of 2014“ wurde betont, dass die Berichterstattung über die US-Außenpolitik enge Abstimmung mit dem Außenministerium erfordere. Die Rundfunkprogramme und Nachrichten müssen nicht nur mit der Außenpolitik der USA im Einklang sein, sondern diese auch aktiv fördern. „Voice of America“ soll die diplomatischen Beziehungen der USA unterstützen.

Kritiker fürchten jedoch, dass die Objektivität von „Voice of America“, die maßgeblich zu dessen Prestige beigetragen hat, in Gefahr ist. Der Grat zwischen objektiver Berichterstattung und propagandistischer Vermarktung ist, wie in dieser Gesetzesvorlage zu erkennen ist, jedoch gering (vgl. Grimm 2014).

Public Diplomacy, eines der wichtigsten Soft Power Instrumente, war schon lange Bestandteil von diplomatischen Praktiken, bevor es in der jetzigen Form wieder Thema zahlreicher wissenschaftlicher Debatten wurde.

Die USA, die ehemalige Sowjetunion und die europäischen Großmächte investierten während des Kalten Krieges stark in ihre Kommunikation mit der restlichen Welt. Traditionelle diplomatische Praktiken und neue Public Diplomacy Strategien wurden zu dieser Zeit noch parallel durchgeführt, bevor man erkannte, dass die erstere Form ohne ausreichende Berücksichtigung der zweiten Form wenig effizient ist (vgl. Melissen 2005, 4).

Die damit verbundenen Herausforderungen in der Kommunikation mit einem ausländischen Publikum an Stelle des gewohnten, internationalen Dialogs mit ausländischen Offiziellen wurden ebenfalls erst spät erkannt (vgl. Melissen 2005, 4).

Die Ursprünge der gegenwärtigen Public Diplomacy gehen vor allem auf US-amerikanische Erfahrungen in den 1960er Jahren zurück. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges dienten öffentliche Kampagnen vor allem dazu, den amerikanischen „way of life“ nach außen zu kommunizieren. Public Diplomacy und die Förderung von Kultur waren zu dieser Zeit stark miteinander verbunden und dienten denselben Zwecken.

Die Kritik an Public Diplomacy, als schwache Seite der Außenpolitik, verstummte auf Grund der Anforderungen des Kalten Krieges, wurde nach dessen Ende jedoch wieder gestärkt. Es galt in den USA immer als problematisch Public Diplomacy als vorrangiges Anliegen im Außenministerium zu behandeln. Nach dem Kalten Krieg sah man die Vorrangigkeit nicht mehr als gerechtfertigt an, was Budgetkürzungen zur Folge hatte (vgl. Melissen 2005, 6).

Das Ansehen und die Wichtigkeit von Public Diplomacy änderten sich schlagartig nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001. Der vom damaligen Präsidenten George Bush erklärte „war on terror“ und die problematische Beziehung zur islamischen Welt machte eine neue Public Diplomacy aus der Sicht der USA wieder notwendig (vgl. Melissen 2005, 6).

## **6. Die Europäische Union**

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Public Diplomacy wurde Europa beziehungsweise die Europäische Union meist nur peripher behandelt.

Das Konzept Public Diplomacy hat, in der heutigen Bedeutung, amerikanische Wurzeln. Dies ist natürlich auch ein Grund, warum sich die Public Diplomacy Literatur zumeist mit den USA beschäftigt und Europa oft nur als Ziel amerikanischer Anziehungskraft behandelt wird.

Die EU sowie die gesamte Region Europa haben jedoch enormes Soft Power Potential und die Literatur zu Public Diplomacy hat sich in den letzten Jahren zunehmend mit der Public Diplomacy der EU beschäftigt.

Um die Public Diplomacy Strategien und Maßnahmen der EU auf der supranationalen Ebene näher analysieren zu können, werden im folgenden Teil das politische System der EU und die einzelnen Organe in kurzer Form dargestellt.

### **6.1 Das politische System der EU**

#### **6.1.1 Entstehung und Struktur**

Die Europäische Union ist ein komplexer und einzigartiger supranationaler Zusammenschluss souveräner Staaten mit einer Rechtsordnung, die als *suis generis* (eigene Art/eigene Gattung) definiert wird.

Die Idee von einem geeinten Europa reicht schon lange zurück. Von Victor Hugo im 19. Jahrhundert über Richard Coudenhove-Kalergi bis Aristide Briand in der Zwischenkriegszeit. Schon einige hatten die Vision von den Vereinigten Staaten von Europa oder einem freiwilligen Bund europäischer Staaten. Diese Ideen wurden jedoch als Utopien und unrealistisch abgetan. Erst nach dem zweiten Weltkrieg kam es zu einer Wende und der politische Wille, Strukturen für eine Kooperation der europäischen Staaten zu schaffen, war endlich groß genug. Vordergründige Motive der europäischen Integration waren zunächst wirtschaftliche Interessen. Die Wirtschaftssysteme sollten nach dem Krieg wieder aufgebaut und der Wohlstand durch den Abbau von Handelshemmnissen gefördert werden. Das US-Programm zum Wiederaufbau Europas, der Marshallplan, spielte hier eine wichtige Rolle, denn diese Hilfe war an einige Bedingungen geknüpft. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der westlichen, europäischen Staaten, feste Wechselkurse, der Abbau von Zöllen oder Gespräche über eine engere wirtschaftliche Verflechtung waren einige dieser Auflagen. Ergebnisse daraus waren bereits die 1948 gegründete Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC), die 1961 zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde (OECD).

1949 wurde, zur Förderung und Sicherung der Demokratie und der Menschenrechte, der Europarat gegründet (vgl. Chabera 2006, 4).

Neben den wirtschaftlichen Interessen war die Entschärfung des traditionellen Konfliktes Deutschland-Frankreich ein weiteres, wesentliches Motiv der europäischen Integration. Zum einen sollte Deutschland durch die wirtschaftliche und politische Einbindung stabilisiert und wieder in Westeuropa integriert werden. Zum anderen war der unterschwellige Wunsch da, Deutschland zu kontrollieren und weitere Kriege durch eine gemeinsame Verwaltung der materiellen Grundlagen und durch eine wirtschaftliche Verflechtung zu verunmöglichen.

Einer der ersten Schritte in diese Richtung war der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951, der von den BeNeLux-Staaten, Frankreich, Deutschland und Italien unterzeichnet wurde. Mit der EGKS sollte einerseits der Grundstein für eine wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit aller westeuropäischen Staaten gelegt und andererseits die künftige, deutsche Entwicklung durch einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Verwaltung von Kohle und Stahl, kontrolliert werden (vgl. Chabera 2006, 5).

1955 wurde von den Außenministern der sechs EGKS-Staaten der Beschluss gefasst, weitere Bereiche zu vergemeinschaften. Aus diesen Verhandlungen resultierten 1957 die Verträge zur unbefristeten Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), die auch Römische Verträge genannt werden. Ziel des EWG-Vertrags war es, einen gemeinsamen Markt mit freiem Dienstleistungs-, Waren-, Personen- und Kapitalverkehr zu schaffen und die Politiken der Mitgliedsstaaten zu koordinieren (vgl. Chabera 2006, 5).

1967 trat der Fusionsvertrag in Kraft, der die drei Gemeinschaften – EGKS, EWG und Euratom – zu den Europäischen Gemeinschaften zusammenschloss und gemeinsame Organe für die Gemeinschaften schuf, den Rat und die Kommission. Das Europäische Parlament, damals parlamentarische Versammlung, war bereits seit den Römischen Verträgen für alle drei Gemeinschaften zuständig (vgl. Chabera 2006, 6).

1973 kam es zur Norderweiterung mit den Beitritten von Großbritannien, Dänemark und Irland. 1981 wurde Griechenland Mitglied und 1986 Spanien und Portugal.

1987 trat die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in Kraft, die eine Reform der Verträge, die vertragliche Verankerung des Binnenmarktkonzepts sowie die Voraussetzung für die rasche Umsetzung geschaffen hat. Außerdem wurden die Bereiche Umweltpolitik, Strukturpolitik, Forschungs-, Technologie- und Entwicklungspolitik auf die Gemeinschaftsebene gehoben. Mit der EEA wurde auch die Position des Europäischen Parlaments im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess gestärkt (vgl. Chabera 2006, 6).

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die bis dato umfangreichste Reform der Römischen Verträge durchgeführt. Die Europäische Union wurde durch die Zusammenführung der Europäischen Gemeinschaften (erste Säule), der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule) und der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (dritte Säule) begründet. Die erste Säule war supranational geregelt, während die Zusammenarbeit im Bereich der zweiten und dritten Säule zwischenstaatlich, also intergouvernemental erfolgte. Der Vertrag von Maastricht zielte darauf ab, neben der wirtschaftlichen Integration auch eine politische Integration zu erreichen (vgl. Chabera 2006, 7).

1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der EU bei.

1997 wurden mit dem Vertrag von Amsterdam die Inhalte der Gründungsverträge geändert und eine Stärkung des Institutionengefüges erreicht. Der Vertrag beinhaltete etwa die Ausweitung der Personenfreizügigkeit sowie die rechtliche Konsolidierung der Bereiche Umwelt, Beschäftigung und Soziales. Einige Bereiche der dritten Säule (Asyl, Einwanderung, Visa, usw.) wurden in die erste Säule übertragen und wurden somit supranational geregelt. Die dritte Säule beschäftigte sich daraufhin mit der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (vgl. Chabera 2006, 8).

Ein weiterer Änderungsvertrag wurde 2001 mit dem Vertrag von Nizza abgeschlossen, der hauptsächlich aus organisatorischen Überlegungen auf Grund der Aufnahme zehn neuer Mitglieder entstand (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 191).

Am 1. Mai 2004 erfolgte die „Osterweiterung“ mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedsstaaten – Estland, Lettland, Litauen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Polen, Malta und Zypern (vgl. Chabera 2006, 8).

Ein weiterer Änderungsvertrag der Verfassung ist der Vertrag von Lissabon, auf den im nächsten Kapitel nun genauer eingegangen wird.

### **6.1.2 Vertrag von Lissabon**

Der Vertrag von Lissabon, auch häufig als Reformvertrag bezeichnet, schließt den institutionellen Reformprozess der EU ab. Wie der Name Reformvertrag bereits andeutet, wurden die bisherigen Verträge nicht gänzlich ersetzt, sondern reformiert. Der Vertrag von Lissabon besteht aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der aus einer Umbenennung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft entstanden ist.

Diese beiden Verträge bilden die rechtliche Grundlage der Europäischen Union und beide Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Im EUV, Artikel 1 ist auch festgehalten, dass die Union anstelle der Europäischen Gemeinschaften tritt, deren Rechtsnachfolgerin sie ist.

Es gibt also keine Unterscheidung mehr zwischen Union und Gemeinschaft, es gibt nur mehr die Europäische Union. Die Europäische Union besitzt Rechtspersönlichkeit und kann somit beispielsweise internationale Verträge abschließen (vgl. EUV, Artikel 1).

Der Vertrag von Lissabon, dessen Entwurf bereits 2002 begonnen wurde, benötigte sieben Jahre bis zum Inkrafttreten. Nachdem der Vertrag 2004 vom Europäischen Rat angenommen wurde, folgten zwei negative Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Der weitere Ratifizierungsprozess wurde daraufhin gestoppt und der Verfassungsvertrag wurde modifiziert. Am 13. Dezember 2007 wurde der Vertrag von Lissabon von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Um in Kraft zu treten, musste der Vertrag in allen 27 Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. 2008 wurde der Reformvertrag jedoch von Irland abgelehnt, so dass es ein weiteres Jahr dauerte, bis er schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft trat (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 189).

Mit dem Vertrag von Lissabon soll, wie in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union festgehalten ist, der mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeleitete Prozess der europäischen Integration auf eine Stufe gehoben werden (vgl. EUV, Präambel). Der Vertrag von Lissabon hat auch das Ziel, die Union demokratischer, transparenter und effizienter zu gestalten. Außerdem soll durch den Vertrag die Handlungsfähigkeit der EU in einer sich ständig veränderten Welt, mit immer neuen Herausforderungen weiterentwickelt werden und auch die Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern bewahrt werden (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 1).

Der Vertrag von Lissabon hat zu zahlreichen Neuerungen im institutionellen Gebilde der EU geführt. Die Strukturen der Europäischen Union werden meist anhand eines Säulenmodells bildlich dargestellt. Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992 bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 wurden die Strukturen der EU anhand eines Drei-Säulen-Modells abgebildet.

Die erste Säule setzte sich aus den drei ursprünglichen Europäischen Gemeinschaften zusammen, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), sowie aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, die 2002 auslief).

Diese erste Säule, die supranationale Gemeinschaft und ihre Organisationen, gilt als die am weitest entwickelte Form der Vergemeinschaftung. Als juristische Person konnte die EG juristisch und autonom agieren und in den übertragenen Zuständigkeitsbereichen Recht setzen, das in den Mitgliedsstaaten unmittelbar galt und Vorrang gegenüber dem nationalen Recht hatte (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 192).

In der zweiten und dritten Säule handelte die EU nicht supranational durch ihre Institutionen wie in der ersten Säule, sondern intergouvernemental. Diese beiden Säulen symbolisierten also die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten.

Die zweite Säule stellte den Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dar und die dritte Säule den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 192).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieses Drei-Säulen-Modell aufgelöst und eine neue Struktur geschaffen, die man als Zwei-Säulen-Modell beschreiben kann. Im Zuge dieses neuen Vertrags wurde der EG-Vertrag in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Die Europäische Gemeinschaft wurde somit gänzlich durch die Europäische Union ersetzt, die nun auch Rechtspersönlichkeit besitzt.

Im Vertrag von Lissabon gibt es auch keinen Verweis mehr auf die „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“. Dieser Bereich findet sich nun als Titel V „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im dritten Teil „Die internen Politiken und Maßnahmen der EU“ im AEUV. Die dritte, intergouvernementale Säule wurde somit aufgelöst und in die erste Säule und somit in den supranationalen Bereich eingegliedert.

Die zweite Säule, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), bleibt intergouvernemental, wurde jedoch stärker harmonisiert als bisher. Die GASP verbleibt als Titel V im EUV. In Artikel 24 Absatz 1 wird jedoch betont, dass für die GASP besondere Bestimmungen und Verfahren gelten (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 4).

### **6.1.3 Organe der EU**

Die Organe der EU sind in Artikel 13 EUV festgehalten. Diese sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof (vgl. EUV, Artikel 13).

In den folgenden Unterkapiteln werden die Organe der EU, mit Ausnahme der drei zuletzt genannten, beschrieben.

Der Vertrag von Lissabon hat auch zu zahlreichen Veränderungen der institutionellen Akteure geführt, weshalb diese bei den Definitionen der Organe erläutert werden.

Des Weiteren werden die Aufgaben und Funktionen des Amtes der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes dargestellt, die durch den Vertrag von Lissabon geschaffen wurden.

### **6.1.3.1 Europäisches Parlament**

„Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus“ (EUV, Artikel 14, Absatz 1).

Die Aufgabe des Europäischen Parlaments ist die politische Kontrolle, außerdem hat es eine beratende Funktion inne.

Die Mitglieder des Parlaments sind die Vertreter des europäischen Volkes und das Parlament ist das einzige, direkt gewählte Organ der EU.

Seit 1979 wird das Parlament alle fünf Jahre neu gewählt. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Anzahl der Abgeordneten von 736 auf 754 erweitert. Im Jahr 2010 kamen durch diese neue Sitzverteilung des Vertrags von Lissabon 18 Abgeordnete zu den im Juni 2009 gewählten Abgeordneten hinzu.

Durch den Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 kamen weitere 12 Abgeordnete hinzu, weshalb es aktuell 766 Abgeordnete gibt.

Nach der Europawahl 2014 darf die Anzahl der Abgeordneten, gemäß Artikel 14 Absatz 2 EUV, 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die 12 Sitze, die Kroatien nach dem Beitritt bekommen hatte, werden manchen Staaten nach der Europawahl 2014 abgezogen, um auf die vertraglich festgelegten 751 Mandate zu kommen. Darunter fällt auch Österreich, das derzeit 19 Abgeordnete hat und nach der Wahl 2014 nur mehr 18 Sitze bekommen wird. In Artikel 14 Absatz 3 EUV ist auch festgehalten, dass die Bürger im Europäischen Parlament degressiv proportional, jedoch mit mindestens sechs Mitgliedern und maximal 96 Abgeordneten je Mitgliedsstaat vertreten sind (vgl. EUV, Artikel 14, Absatz 2).

Das Parlament hat drei wesentliche Aufgaben: Die Erörterung und Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften in Zusammenarbeit mit dem Rat, die Kontrolle anderer EU-Institutionen, insbesondere der Kommission, um eine demokratische Arbeitsweise zu gewährleisten und die Erörterung und Verabschiedung des EU-Haushalts, ebenfalls in Zusammenarbeit mit dem Rat (vgl. Europäisches Parlament).

Das Europäische Parlament hat Sitze an drei Orten: Brüssel, Luxemburg und Straßburg. Die Plenartagungen finden in Straßburg und Brüssel statt, die Ausschusssitzungen finden nur in Brüssel statt und in Luxemburg befinden sich die Verwaltungsstellen des Parlaments (vgl. Europäisches Parlament).

Der Vertrag von Lissabon hat, wie schon die Verträge zuvor, zu einem neuerlichen Ausbau der Aufgaben und der parlamentarischen Funktionen des Parlaments, sowie zu einer Stärkung der Legitimation geführt. Besonders hervorzuheben ist der Ausbau der Legislativrechte des Parlaments. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren, das dem Parlament die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten wie dem Rat gibt, wurde zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dieses Verfahren wird nun auch in zahlreichen Entscheidungsfällen eingesetzt sowie in wichtigen Politikbereichen angewandt (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 12).

Die Rechte des Parlaments wurden auch im jährlichen Haushaltsverfahren ausgebaut, das ebenfalls dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angepasst wurde.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde auch die Wahlfunktion des Parlaments erweitert. Das Parlament wählt nun, wie in Artikel 14 Absatz 1 EUV festgelegt ist, den Präsidenten der Kommission mit einer Mehrheit der Mitglieder. Das Initiativrecht für dieses Verfahren bleibt jedoch beim Europäischen Rat. Durch den Vertrag werden die Beteiligungsrechte des Parlaments auch im Bereich der Vertragsrevisionen ausgeweitet. Durch die Mitwirkung im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens ist das Parlament auch an der Ausformung der Vertragsänderungen beteiligt, wenn auch die endgültigen Beschlussfassungen den Mitgliedsstaaten und somit dem Europäischen Rat vorbehalten sind (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 13).

### **6.1.3.2 Europäischer Rat**

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, dem Ratspräsidenten, der den Vorsitz führt und dem Präsidenten der Kommission zusammen. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die zugleich Vizepräsidentin der Kommission ist, nimmt an den Arbeiten des Rates teil.

Vor dem Vertrag von Lissabon rotierte die Vorsitzführung halbjährlich zwischen den Mitgliedsstaaten. Durch den Vertrag von Lissabon kam es zu einer Neuerung. Der Ratspräsident wird nun für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren, vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit, gewählt (vgl. EUV, Artikel 15, Absatz 5).

Der Europäische Rat gilt als Lenkungsorgan der EU, hat aber keine Gesetzgebungskompetenzen. Der Rat verfügt über eine Richtlinienkompetenz und soll dadurch die Zielvorstellungen der EU vorgeben, sowie Impulse und Anregungen einbringen.

Der Rat tagt viermal jährlich und berichtet nach den Tagungen an das Europäische Parlament (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 196).

### **6.1.3.3 Rat der Europäischen Union**

Im Rat der EU sind die Mitgliedsstaaten der EU durch die Minister vertreten, weshalb der Rat auch oft Ministerrat genannt wird. Der Rat der EU hat rechtlich gesehen ein einziges Gremium, ist jedoch in zehn verschiedene Ratsformationen aufgeteilt. Je nach Sachgebiet treffen dort die verschiedenen Minister der Mitgliedsstaaten zusammen. Es gibt keine Rangordnung dieser Ratsformationen, dennoch hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten eine besondere Funktion inne, da er für administrative, institutionelle und koordinierende Aufgaben zuständig ist. Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der sich mit dem außenpolitischen Handeln und der Außen- und Sicherheitspolitik der EU befasst, erhält ebenfalls meist höhere Aufmerksamkeit (vgl. Council of the European Union).

Die Minister dürfen für den von ihnen vertretenen Staat verbindlich handeln. Die Vorsitzungs-führung rotiert beim Rat der EU halbjährlich (vgl. Council of the European Union).

Zu den Aufgaben des Rates zählen unter anderem die Verabschiedung von Rechtsvorschriften der EU, die Abstimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedsstaaten oder das Abschließen internationaler Übereinkünfte zwischen der EU und anderen Staaten. Der Rat übt somit zusammen mit dem Europäischen Parlament die Rechtssetzung der EU aus (vgl. Council of the European Union).

Je nachdem in welchem Politikbereich der Rat entscheidet, gibt es laut AEUV verschiedene Abstimmungsverfahren.

In Verfahrensfragen beschließt der Rat mit einfacher Mehrheit. In den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der Steuerpolitik müssen die Beschlüsse einstimmig getroffen werden.

In den meisten Politikfeldern ist jedoch eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Bis zum 1. November 2014 gilt noch das im Vertrag von Nizza vorgesehene Verfahren der qualifizierten Mehrheit. Jedes Land hat demnach eine unterschiedliche Anzahl an Stimmen, die je nach Bevölkerungszahl errechnet werden, wobei die Zahl der Stimmen zugunsten der kleineren Staaten gewichtet wird. Österreich hat 10 Stimmen, insgesamt gibt es 352. Eine qualifizierte Mehrheit im Rat ist dann gegeben, wenn die Mehrheit der 28 Mitgliedsstaaten zustimmt, manchmal sogar eine Zweidrittelmehrheit oder wenn mindestens 260 der 352 Stimmen für einen Vorschlag abgegeben werden (vgl. Council of the European Union).

Durch den Vertrag von Lissabon ist ab 1. November 2014 im Rat eine sogenannte „doppelte Mehrheit“ zu erreichen. Als qualifizierte Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedsstaaten, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedsstaaten zusammen mindestens 65% der EU-Bevölkerung ausmachen (vgl. EUV, Artikel 16, Absatz 4).

Bis zum 1. November 2014 gelten Übergangsbestimmungen, ab dann soll das Verfahren angewendet werden, sofern kein Mitgliedsstaat widerspricht. Endgültig wird es jedoch erst am 31. März 2017 eingeführt, dazwischen gelten ebenfalls Übergangsbestimmungen (vgl. EUV, Artikel 16, Absatz 5).

#### **6.1.3.4 Europäische Kommission**

Die Europäische Kommission ist eines der wichtigsten Organe der EU und wurde von den Verträgen sowohl als Exekutiv- als auch als Legislativorgan errichtet. Zum einen gilt die Europäische Kommission als „Motor der EU“, da die Kommission ein Initiativrecht hat und die Richtlinien und Verordnungen erarbeitet, die dann an den Rat und das Europäische Parlament weitergeleitet werden.

Die Kommission hat aber nicht nur legislative Aufgaben inne, sondern sie ist auch ein Exekutivorgan. In diesem Zusammenhang wird die Kommission auch oft als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet, da sie die Interessen der EU wahrt, auf die Einhaltung der europäischen Rechtsakte und des Gemeinschaftsrechts sowie auf die Umsetzung des Haushaltsplans oder anderer beschlossener Programme achten muss (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 199).

Die Kommission führt außerdem das Tagesgeschäft der EU, indem sie politische Maßnahmen umsetzt und die Mittel der EU verwaltet.

Die Kommission ist ein supranationales Organ mit Sitz in Brüssel und besteht aus 28 Kommissaren aus den 28 Mitgliedsstaaten, die diesen Posten für einen Zeitraum von fünf Jahren übernehmen.

Die Kommission besteht außerdem aus mehreren Verwaltungseinheiten, den Generaldirektionen (GD), die für einen bestimmten Politikbereich zuständig sind. Die Generaldirektionen sind jeweils einem bestimmten Kommissar zugeordnet, jedoch decken sich nicht alle Generaldirektionen und Kommissionsposten. Manche Kommissare verfügen über mehrere Generaldirektionen oder eine GD arbeitet mehreren Kommissaren zu. Die Generaldirektionen ähneln Ministerien auf nationaler Ebene und sind in weitere Units oder Abteilungen unterteilt. Im gleichen Rang mit den GDs befinden sich auch die Europäischen Ämter und Dienste der Europäischen Kommission, wie zum Beispiel Übersetzungs- oder Dolmetscherdienste. Die GDs sind in vier organisatorische Bereiche geteilt: Politikfelder, Außenbeziehungen, Allgemeine Dienste und Interne Dienste (vgl. Europäische Kommission).

Der Vertrag von Lissabon stärkt auch die Rechte des Präsidenten der Kommission (vgl. Artikel 17 Absatz 6 EUV). Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechender Konsultation mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor und das Parlament wählt daraufhin mit einer Mehrheit diesen Kandidaten. Falls dieser Kandidat keine Mehrheit erhält, schlägt der Europäische Rat dem Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor (vgl. EUV, Artikel 17, Absatz 7).

Der Rat bestimmt auch, in Abstimmung mit dem Präsidenten, die 28 Kommissare und weist ihnen einen Politikbereich zu.

Der Ernennung des Präsidenten muss außerdem das Europäische Parlament zustimmen. Die Kommissionsmitglieder sind dem Parlament rechenschaftspflichtig und nur das Parlament kann die Kommissare entlassen.

Die Kommission besteht nicht nur aus den Kommissaren, sondern auch aus einem Beamtenapparat mit tausenden Bediensteten, die in Generaldirektionen aufgeteilt sind und die laufenden Aufgaben der Kommission übernehmen (vgl. Europäische Kommission).

#### **6.1.3.5 Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik**

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde auch das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen (vgl. Artikel 18 EUV). Dieser Hohe Vertreter bzw. aktuell mit Catherine Ashton eine Hohe Vertreterin, ist Vorsitzende im Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ und übernimmt somit die Position der Kommissarin für Außenbeziehungen und ist gleichzeitig auch eine der Vizepräsidenten der Kommission (vgl. EUV, Artikel 18, Absatz 3, 4).

Die Schaffung dieses neuen Postens hat das Ziel, die Kompetenzen bei außenpolitischen Angelegenheiten auf ein Amt zu reduzieren, um bei Entscheidungs- und Strategiefindungen schnellere und klarere Positionen finden zu können. Die EU-Außenpolitik soll dadurch konsequenter und kohärenter werden.

Im Zuge der Schaffung dieses neuen Amtes wurde auch der Europäische Auswärtige Dienst errichtet, der die Hohe Vertreterin administrativ unterstützen soll (vgl. Artikel 27 Absatz 3 EUV). Dieser Dienst besteht aus Beamten der Europäischen Kommission, des Ratssekretariats und der diplomatischen Dienste der Mitgliedsstaaten (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 190).

#### **6.1.3.6 Europäischer Auswärtiger Dienst**

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist das diplomatische Korps der Europäischen Union. Wie bereits erwähnt, ist die Aufgabe des Europäischen Auswärtigen Dienstes die Hohe Vertreterin bei der Umsetzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu unterstützen (vgl. EUV, Artikel 27, Absatz 3).

Der EAD wurde gemeinsam mit der Hohen Vertreterin durch den Vertrag von Lissabon geschaffen und existiert seit 2011. Ziel der Gründung des EAD war es, zum einen die außenpolitische Dienste der Kommission und des Rates zu verschmelzen und zum anderen die Außenpolitik der EU kohärenter und effizienter zu machen, ein einheitliches Bild der EU nach außen zu übermitteln und die EU als global Player in der Welt zu stärken. Dazu pflegt der EAD diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten oder Institutionen in der ganzen Welt, indem er auch mit diplomatischen Vertretungen der einzelnen Mitgliedsstaaten eng zusammenarbeitet (vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst).

Die Aufgabenbereiche des EADs umfassen die Förderung der strategischen Partnerschaften mit wichtigen internationalen Akteuren und Staaten und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Institutionen (vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst).

Weitere wichtige Bereiche der EU-Außenpolitik, die in die Zuständigkeit des EAD fallen, sind: Die Friedensbildung durch politische, wirtschaftliche und praktische Hilfe, Zivil- und Militärmissionen zur Stärkung der weltweiten Sicherheit im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Pflege nachbarschaftlicher Beziehungen im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Entwicklungshilfe, Krisenbewältigung, humanitäre Hilfe, Klimaschutz und der Schutz der Menschenrechte sind ebenfalls Aufgaben des EAD (vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst).

Außerhalb der EU verfügt der EAD über ein Netz von 139 EU-Delegationen und Büros weltweit, die ähnlich wie Botschaften aufgebaut sind (vgl. EU-Delegationen).

#### **6.1.4 Weitere Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon**

Im Vertrag von Lissabon ist auch zu erkennen, dass bewusst auf eine Charakterisierung des Vertrags als verfassungsähnlich verzichtet wurde. Der Begriff „Europäisches Gesetz“ kommt nicht mehr vor, ebenso gibt es keine Verweise mehr auf eine Hymne, Flagge oder andere staatsähnliche Symbole.

Die Vorrangklausel des Unionrechts gegenüber nationalem Recht existiert im Vertrag von Lissabon ebenfalls nicht mehr. Dies kann als Bemühen angesehen werden, der Kompetenzerweiterung Grenzen zu setzen (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 7).

##### **6.1.4.1 Zuständigkeiten**

Durch den neuen Vertrag wurden eben nicht nur Grenzen der Kompetenzerweiterung betont, sondern auch eine klarere Verteilung der Zuständigkeiten festgelegt.

Durch den neu eingeführten Kompetenzkatalog wird zwischen ausschließlicher, geteilter und unterstützender Gesetzgebungskompetenz der EU unterschieden. Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit sind die Zollunion, der Wettbewerb, die Währungspolitik, die Fischerei und die Handelspolitik. In den geteilten Zuständigkeitsbereich fallen der Binnenmarkt, die Sozialpolitik, die Innen- und Justizpolitik, Landwirtschaft, Umwelt, Verbraucherschutz und der Verkehr. Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union gibt es in den Bereichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus und Katastrophenschutz. In Artikel 5 EUV ist auch festgelegt, dass es durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit zur Koordinierung in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik gibt. In die Zuständigkeit der Union fällt auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 8).

Laut Artikel 4 EUV verbleiben alle Zuständigkeiten, die nicht in den Verträgen der Union übertragen wurden, bei den Mitgliedsstaaten.

Die Union achtet die „nationale Identität“ der Mitgliedsstaaten, die in den „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen“ zum Ausdruck kommt (EUV, Artikel 4, Absatz 2). Interessant ist, dass in diesem Absatz eine Zuständigkeit betont wird, nämlich die nationale Sicherheit, die weiterhin in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedsstaaten liegt.

In Artikel 5, Absatz 2 EUV ist festgehalten, dass die Union, „nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit tätig wird, die die Mitgliedsstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben“ (EUV, Artikel 5, Absatz 2).

Die Union wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur in den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit fallen, tätig, wenn die Mitgliedsstaaten die Ziele auf nationaler Ebene nicht ausreichend umsetzen können und diese besser auf der Unionsebene verwirklicht werden können.

Der dritte Grundsatz, der in Artikel 5 festgehalten ist, ist jener der Verhältnismäßigkeit. Demnach „gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“ (EUV, Artikel 5, Absatz 4).

#### **6.1.4.2 Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens**

Wie bereits im Absatz zum Europäischen Parlament erläutert, ist dem Vertrag zufolge nun jeder legislative Akt bis auf wenige Ausnahmen der Mitentscheidung unterworfen, die zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird. Das Budgetverfahren wurde, ebenso wie das jährliche Haushaltsverfahren dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angepasst.

Bei internationalen Abkommen muss das Parlament in allen Bereichen, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, nun zustimmen. Dies ist eine Änderung zum Vertrag von Nizza, wo nur eine Zustimmung bei Änderungen eines im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakt vorgesehen war. Die Entscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren basiert auf einer Einigung zwischen Rat und Parlament und wurde auf 40 neue Rechtsgrundlagen erweitert (vgl. Jacqué 2010, 112).

#### **6.1.4.3 Stärkere Einbeziehung nationaler Parlamente**

Durch den Vertrag von Lissabon haben sich die nationalen Parlamente in einem größeren Ausmaß mit Dokumenten der Kommission, des Rates, des Parlaments oder nationalen Projektvorhaben zu beschäftigen. Die nationalen Parlamente haben acht Wochen Zeit einen Entwurf eines Gesetzgebungsaktes zu begutachten und eine begründete Stellungnahme hinsichtlich der Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Grundsatz der Subsidiarität an die Präsidenten der Kommission, des Rates oder des Parlaments zu übermitteln.

Die nationalen Parlamente haben ein Einspruchsrecht, wenn die begründeten Stellungnahmen ein Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente ausmachen. Im Falle von Vorlagen beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beträgt das Quorum die Mehrheit, im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein Viertel. Die Entwürfe müssen danach neu überprüft werden, in der Regel von der Kommission, die die einbringende Institution ist und können nach einer begründeten Entscheidung beibehalten, zurückgezogen oder abgeändert werden. Wenn die Kommission an dem Entwurf festhält, kann der Rat mit 55 Prozent seiner Mitglieder oder das Parlament mit einer Mehrheit seiner Mitglieder den Entwurf verwerfen (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 19).

Ein Mitgliedsstaat kann auch aus eigener Initiative oder auf Anfrage des nationalen Parlaments dem Europäischen Gerichtshof eine Klage wegen Verstoßes des Subsidiaritätsprinzips übermitteln. Durch dieses System werden die nationalen Parlamente, die in erster Linie von der Achtung des Subsidiaritätsprinzips betroffen sind, gleichzeitig zu den Wächtern dieses Prinzips. Allerdings nur, wenn die nationalen Parlamente über die notwendigen Strukturen verfügen, die gemeinschaftlichen Rechtsakte so schnell wie möglich zu analysieren. Wenn die Parlamente es schaffen, innerhalb von acht Wochen Gesetzgebungsakte zu begutachten, zu analysieren und sich mit Kollegen aus anderen Mitgliedsstaaten abzusprechen, um sich gemeinsam gegen einen Vorschlag auszusprechen, dann bietet der Vertrag von Lissabon mit dieser Stärkung der Parlamente ein sinnvolles Mittel zur Intervention (vgl. Jacqué 2010, 114).

#### **6.1.4.4 Ausweitung der direkten Demokratie**

Der Vertrag von Lissabon hat nicht nur, wie bereits beschrieben, zu einer Erweiterung der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments geführt, sondern auch zu einem Ausbau der direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten durch Unionsbürger.

Die Europäische Bürgerinitiative ermöglicht es Bürgern, die Initiative zu ergreifen und die Europäische Kommission aufzufordern „im Rahmen ihrer Befugnisse, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“ (EUV, Artikel 11, Absatz 4).

Die Europäische Bürgerinitiative wurde im Februar 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet. Seit 1. April 2012 ist es möglich, eine solche Initiative durchzuführen. Die EU-Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million EU-Bürgern aus mindestens sieben der 28 Mitgliedsstaaten initiiert werden. In jedem dieser sieben Mitgliedsstaaten ist außerdem eine Mindestanzahl an Stimmen erforderlich (vgl. Europäische Kommission).

Wenn mehr als eine Million Unterstützungen gesammelt wurden, findet eine Anhörung im Europäischen Parlament statt, der auch die Kommission beiwohnen muss.

Die Kommission hat daraufhin drei Monate Zeit, eine Stellungnahme abzugeben und sich eventuell dafür zu entscheiden, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu entwerfen (vgl. Europäische Kommission).

#### **6.1.4.5 Austrittsklausel**

Eine weitere Neuerung durch den Vertrag von Lissabon ist die Austrittsklausel, die es zuvor nicht gab. „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten“ (EUV, Artikel 50, Absatz 1).

#### **6.1.5 Auswärtiges Handeln der EU nach dem Vertrag von Lissabon**

Durch den Vertrag von Lissabon werden alle außenpolitisch relevanten Bereiche der EU neu geregelt und unter dem Überbegriff „auswärtiges Handeln“ zusammengefasst. Die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln sind in Artikel 21 und Artikel 22 EUV festgehalten. Die Bestimmungen zu den Politikbereichen des auswärtigen Handelns sind im fünften Teil des AEUV zu finden. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bleibt jedoch ebenso wie die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im EUV (vgl. Hofmann/Wessels 2008, 22).

## **7. Die Public Diplomacy der Europäischen Union**

Die EU ist ein komplexes Gebilde, die einen enormen Aufwand an Kommunikation benötigt, um zu erklären, was sie ist, aber auch was sie nicht ist. Europäisches Handeln und Europas Rolle als globaler Player zu erklären ist deshalb eine herausfordernde Aufgabe.

Trotz der beachtlichen Bemühungen, ist die Rolle der EU in Bezug auf globale Themen oder die Förderung der Menschenrechte und Frieden, weitgehend noch unbekannt oder unverständlich. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten müssen Public Diplomacy Maßnahmen getroffen werden, um zu zeigen, dass die EU weiterhin in globale Themen involviert ist. Die neuen Kommunikationsmöglichkeiten durch das Internet, soziale Netzwerke, Smartphones, usw. haben politische Aktivitäten für die öffentliche Kontrolle leichter zugänglich gemacht. Die EU-Kommunikationsaktivitäten müssen deshalb darauf abzielen, die europäischen Steuerzahler zu informieren, was mit ihrem Geld gemacht wird, speziell mit einem Bezug zu konkreten Ergebnissen.

In einer Welt, die global miteinander vernetzt ist, versucht die EU überzeugend zu demonstrieren, dass sie in allen Regionen der Welt präsent ist, aber gleichzeitig demokratische Werte vertritt. Über Public Diplomacy versucht die EU also zu zeigen, dass sie eine wichtige Rolle spielt, sowohl politisch wie ökonomisch (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

### **7.1 Ziele der EU Public Diplomacy**

Public Diplomacy beschäftigt sich mit dem Einfluss von öffentlichen Meinungen. Public Diplomacy versucht die Interessen der EU durch Verständnis, Information und Einfluss zu fördern. Das bedeutet, dass die Ziele, Politiken und Aktivitäten der EU klar erklärt werden müssen und das Verständnis für diese Ziele durch Dialoge mit individuellen Bürgern, Gruppen, Institutionen und den Medien gefördert werden soll.

In dieser eher breiten Definition sind die wesentlichen internen und externen Ziele der EU Public Diplomacy enthalten. Es geht dabei um das Eigenbild, das nach außen getragen werden soll. Die Public Diplomacy der EU wird jedoch dadurch erschwert, dass die EU ein nicht klar definierbares Gebilde ist, wie es auch oft unter dem Begriff „suis generis – nach eigener Art“ zum Ausdruck kommt. Das stammt auch daher, dass die EU ein andauerndes Projekt ist und dass es keinen finalen Zustand geben wird. Ein weiterer Punkt ist, dass die EU noch nicht genau weiß welche Art von Akteur sie in der internationalen Politik sein will und sein wird (vgl. Duke 2013, 114).

Public Diplomacy ist eng verbunden mit Vorstellungen über Identität, Normen und Werten. Gerade im Fall der EU trifft das besonders zu, da sich die EU sehr stark über ihre Werte und Normen, beziehungsweise über die Förderung dieser Normen und Werte definiert, wie beispielsweise über die Förderung der Menschenrechte (vgl. Duke 2013, 114).

## **7.2 Interne und externe Dimension der EU Public Diplomacy**

Ein wesentlicher Faktor der EU Public Diplomacy ist, dass diese sowohl nach innen als auch nach außen gerichtet ist. Historisch gesehen war die Public Diplomacy der EU hauptsächlich nach innen ausgerichtet und spielte deshalb vermutlich sogar eine größere Rolle.

In einer allgemeinen Begriffsdefinition wird Public Diplomacy mit internationalen Aspekten verbunden und soll ein ausländisches Publikum adressieren. Im Fall der EU sind die internen Aspekte ein entscheidender Teil der Identitätskonstruktion, die daraufhin nach außen kommuniziert wird. Daraus resultierend sind die Abgrenzungen zwischen interner und externer Public Diplomacy heute nicht mehr so eindeutig. Vor allem durch die heutigen technischen Möglichkeiten und medialen Veränderungen haben die inländischen und ausländischen Adressaten der Public Diplomacy den gleichen Zugang zu Informationen.

Diese stärkere Verbindung zwischen interner und externer Public Diplomacy, also die gleichzeitige Kommunikation von Botschaften nach innen und nach außen, kann auch als Prozess einer andauernden, internen Identitätskonstruktion angesehen werden.

Bereits in der Kommunikationsstrategie für das auswärtige Handeln der EU 2006 bis 2009 wurde diese enge Verbindung zwischen den internen und externen Dimensionen betont. Als Ziel wurde genannt, dass ein breiteres Publikum in Drittstaaten über die Politiken der EU informiert werden muss, aber auch über die Werte und Zielvorgaben der EU als globaler Akteur. Das inkludiert somit die Kommunikation über das auswärtige Handeln der EU, als auch über interne Entwicklungen und Politiken (vgl. Duke 2013, 115).

Als weitere Zielvorstellung wurde festgelegt, dass es einen stärkeren Dialog innerhalb der EU über die Außenpolitik der EU geben muss, um auch die steigende Bedeutung der Aktivitäten im Außenbereich der Union in den Fokus zu rücken.

Wenn sich die EU demnach als Vorbild oder Inbegriff der friedlichen Koexistenz, als Gebiet der Freiheit, Demokratie, Gleichheit oder dem Respekt vor Menschenrechten präsentiert, muss dies auch intern passieren, sonst wird die externe Public Diplomacy unglaubwürdig wirken.

Die bisherigen zentralen Elemente der externen Public Diplomacy haben sich entweder darauf konzentriert das EU-Modell mit samt seiner normativ geladenen Werte und Prinzipien nach außen zu tragen oder hat die Form von „Infopolitik“ angenommen (vgl. Duke 2013, 115).

Diese gleichzeitige Beschäftigung der EU mit der internen und externen Dimension von Public Diplomacy ist auch gut daran zu erkennen, dass zur EU 164 nationale Delegationen und 36 internationale Organisationen gehören, die die EU zu einer der größten diplomatischen Gemeinschaften weltweit machen (vgl. Duke 2013, 115).

Der wichtigste Ausgangspunkt der externen Public Diplomacy ist Brüssel, von wo aus die Botschaften, Konsulate, Delegationen, sowie NGOs und die internationale Presse agieren. Gleichzeitig ist Brüssel selbstverständlich auch das Zentrum der internen PD, da hier die Institutionen der EU und besonders wichtig für das äußere Handeln und die äußere Repräsentation, der Europäische Auswärtige Dienst angesiedelt ist (vgl. Duke 2013, 115).

Die Public Diplomacy ist jedoch mit einem Problem konfrontiert, nämlich die Public Diplomacy der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten verfolgen oft eigene Ziele und Strategien und verkaufen die populären Entscheidungen als ihre eigenen und machen die EU für unpopuläre Maßnahmen verantwortlich. Die Staaten schaffen es oft nicht, ihre Bürger über die Entscheidungsabläufe zu informieren, was in mangelndem Informationsstand der Bürger und einem negativen Image der EU resultiert. Dies kann zu politischen Problemen führen und kann negative Auswirkungen auf die interne Dimension der EU Public Diplomacy haben (vgl. Duke 2013, 115).

Das Problem betrifft gleichermaßen auch die externe Dimension. Aus Sicht der Mitgliedsstaaten ist die PD der EU Bestandteil der nationalen PD, die hauptsächlich auf die Projektion des eigenen Landes und der Förderung der „nation brand“ ausgerichtet ist und wenig auf die Interaktion mit gesellschaftlichen Gruppen.

Die nationale PD der Mitgliedsstaaten ist auch oft auf spezifische kulturelle Themen wie beispielsweise die Förderung von kulturellen Institutionen, Musik, Literatur, Sprachen und deren Gebrauch ausgerichtet. Die Public Diplomacy auf der EU-Ebene ist hingegen auf globalere Aspekte fokussiert, wie etwa Klimawandel, Menschenrechte, Migration, usw. die eine größere Bandbreite und ein größeres Feld an Adressaten als nationale PD erfordert.

Die PD der EU muss also im Vergleich zu den Nationalstaaten mehr Adressaten, mehr Themen und einen größeren geographischen Raum ansprechen (vgl. Duke 2013, 116).

### **7.3 Public Diplomacy der EU vor dem Vertrag von Lissabon**

Die Public Diplomacy vor dem Vertrag von Lissabon war stark fragmentiert. Auf Grund der Säulenstruktur vor dem Vertrag von Lissabon, bei der die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eine davon war, wurde die Public Diplomacy vom Ratssekretariat und von der Kommission mit einem gewissen Vernetzungsgrad durchgeführt. Der Rat wurde hauptsächlich von Javier Solana repräsentiert, der von 1999 bis 2009 Hoher Repräsentant der GASP war. Er wurde von Vertretern des Rates und der Generaldirektion für Kommunikation und Informationspolitik unterstützt (vgl. Duke 2013, 116).

Auf Seite der Kommission lag der Schwerpunkt darauf, Informationen sowohl an EU-Bürger als auch an ein internationales Publikum zur Verfügung zu stellen. Die Instrumente dazu waren vor allem die EU Information Centers, die in den 1960er Jahren etabliert wurden und als Schnittstelle zwischen den Bürgern und den EU Institutionen dienen. Diese Zentren standen ursprünglich unter der Schirmherrschaft der Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission, die Verantwortung wurde dann auf die Generaldirektion für externe Beziehungen übertragen (GD external relations – Relex).

Heute gibt es über 500 dieser Zentren weltweit, die sich teilweise von Dokumentationszentren zu nachfrageorientierten Zentren entwickelt haben. Diese Informationszentren sind ein gutes Beispiel dafür, warum die Public Diplomacy der EU oft mit „Infopolitik“ gleichgesetzt wurde (vgl. Duke 2013, 113).

Public Diplomacy innerhalb von Relex wurde vom Relex Information Committee (RIC) koordiniert. Dieses Komitee hatte auch die Aufgabe sicherzustellen, dass die Kommunikation der Delegationen gegenüber außenstehenden Akteuren die Ansichten der Kommission als Ganzes und nicht nur jene der DG Relex widerspiegeln (vgl. Duke 2013, 113).

Obwohl das RIC eine wichtige Rolle innehatte, war doch zu erkennen, dass die verschiedenen PD Maßnahmen eher zusammenhangslos waren. Es fehlten wesentliche horizontale Verbindungen zwischen den EU Institutionen, zwischen der Kommission, dem Rat und zunehmend auch dem Europäischen Parlament.

Eine weitere Schwäche war das Fehlen eines großen Gesamtbildes der PD Strategien. Die zahlreichen, unterschiedlichen Prioritäten und Hierarchien bezüglich der Themen, der regionalen Schwerpunktsetzung der Mitgliedsstaaten und auf der EU-Ebene haben keine klaren Zielvorstellungen der Public Diplomacy der EU erkennen lassen.

Ein erkennbares Thema der EU Public Diplomacy vor dem Vertrag von Lissabon war die Betonung der Werte und Prinzipien der EU (vgl. Duke 2013, 118).

Diese Fokussierung auf der EU-Ebene hat jedoch oft unglaublich geklungen, wenn man bedenkt, dass für viele Mitgliedsstaaten Handels- oder Energieinteressen in der Außenpolitik im Vordergrund stehen. Die Vorgabe schien deshalb die Bereitstellung von Basisinformationen zu sein. Einige Kritiker meinten deshalb, dass die EU gar keine Public Diplomacy betreibt, sondern eher eine Philosophie der Informationsverbreitung vertritt und somit sehr passiv agiert.

Die PD Maßnahmen der EU basierten vor dem Vertrag von Lissabon, wie bereits erwähnt, auf der Kommunikationsstrategie 2006 bis 2009 der Kommission. Diese wurde jedoch nicht aktualisiert und es wurden keine wesentlichen Schritte in Richtung einer stärkeren Verbindung der Akteure, die in die Außenbeziehungen der EU involviert sind, gemacht (vgl. Duke 2013, 118).

### **7.3.1 Infopolitik**

Der Begriff Infopolitik wird oft für die Public Diplomacy Maßnahmen der EU vor dem Vertrag von Lissabon verwendet und ist damit gleichzeitig eine Charakterisierung der Kommunikation der EU vor Lissabon.

In der englischsprachigen Literatur wird mit dem Begriff Infopolitik sowohl darauf hingewiesen, dass die EU proaktive, internationale Kommunikation ernst nehmen muss und dass diese Kommunikation auf akkurater und neutraler Information basieren muss. Letzteres wurde in Bezug auf die EU als wichtig angesehen, da die EU ihre eigene Natur durch die Projektion von freier und unvoreingenommener Information reflektieren muss (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 9).

Im Zusammenhang mit Public Diplomacy kann die EU von ihren 28 Mitgliedsstaaten profitieren, da Europa sicherlich die Region mit der meisten Erfahrung, dem größten Kapital und Möglichkeiten in Sachen Public Diplomacy ist.

Im Bereich des internationalen Rundfunks zählen das BBC World Service, die Deutsche Welle und Radio France International zu den führenden Anbietern. Kulturelle Institutionen wie zum Beispiel das Goethe Institut oder das British Council arbeiten seit Jahrzehnten daran, informelle Beziehungen zwischen Menschen des eigenen Landes und anderen Ländern zu ermöglichen und zu fördern. Die Summe der Aktivitäten, die in diesen Bereichen von den Mitgliedsstaaten ausgeführt werden, machen die gesamte EU sicherlich zu einem der aktivsten und kapitalkräftigsten Public Diplomacy Akteure der Welt (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 10).

Diese Aktivitäten waren jedoch oft eher konkurrierend und nicht kooperativ. Public Diplomacy ist für viele europäische Regierungen ein anerkanntes, strategisches Werkzeug, das sie nur widerwillig abgeben oder teilen wollen.

Public Diplomacy wird üblicherweise für den Zweck verwendet, die nationalen Interessen zu fördern. Daraus folgend ist kooperative Public Diplomacy unter den Mitgliedsstaaten eher die Ausnahme als die Regel. Vor allem im Kontext der europäischen Integration ist für viele nicht verständlich, warum die europäischen Staaten oder die kulturellen Institutionen nicht enger zusammenarbeiten. Dies würde zum einen zu einer besseren Public Diplomacy der Mitgliedsstaaten in Drittstaaten führen, zum anderen würde es den EU Institutionen helfen, eine Gesamtkonzeption der Public Diplomacy für die EU durchzuführen (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 11).

### **7.3.2 Europäisches Parlament**

Unter den EU Institutionen haben der Rat und das Europäische Parlament nur eine symbolische Rolle in Bezug auf Public Diplomacy inne.

Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Public Diplomacy der EU ist begrenzt. Was die Tätigkeiten des Parlaments in Bezug auf die Außenwirkung angeht, ist das Parlament hauptsächlich damit beschäftigt den Europäischen Bürgern zu vermitteln, dass es ein Garant für die Demokratie und Legitimität unter den EU Institutionen ist. Das Parlament richtet sein Augenmerk deshalb eher nach innen.

Eine Öffentlichkeitsmaßnahme, die das Parlament nach außen richtet, ist die von den Parlamentariern durchgeführte „parliamentary diplomacy“. Hier werden Netzwerke mit Politikern und Parteien in der ganzen Welt aufgebaut. Die daraus resultierende öffentliche Aufmerksamkeit in Drittstaaten kann als Public Diplomacy Maßnahme angesehen werden. Da diese Aktivität allerdings fast ausschließlich andere Politiker und nicht die breite Öffentlichkeit anspricht, ist der Einfluss auf die gesamte Public Diplomacy der EU eher gering (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 13).

### **7.3.3 Rat**

Die Funktionsweise des Rates lässt es nur schwer zu, dass effektive Public Diplomacy Maßnahmen gesetzt werden können. Die Diskussionen und Verhandlungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Ein Mitgliedsstaat führt den Vorsitz, dessen Ziel ist meist die Förderung der nationalen Interessen und nicht die Projektion der Aktivitäten des Rates nach außen hin. Außerdem gab es vor dem Vertrag von Lissabon noch die sechsmonatige rotierende Präsidentschaft. Das hat dazu geführt, dass es keine klare Person oder Position gab, die den Rat nach außen hin repräsentierte. Die Entscheidungsfindungsstrukturen des Rates werden ohne Public Diplomacy Maßnahmen allerdings nicht ausreichend erklärt (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 12).

#### **7.3.4 Kommission und Generaldirektionen**

Der Schwerpunkt der Public Diplomacy Maßnahmen innerhalb der EU Institutionen lag vor dem Vertrag von Lissabon also bei der Europäischen Kommission, ihren Generaldirektionen (GD) und den Delegationen in Drittstaaten.

Die Generaldirektion, die für die Public Diplomacy der EU am meisten verantwortlich waren, waren RELEX (Außenbeziehungen), TRADE (Handel), ELARG (Erweiterung), Development (Entwicklung), ECFIN (Wirtschaft und Finanzen) und ECHO (Humanitäre Hilfe) und die jeweiligen Informations- und Kommunikationsabteilungen. Diese Generaldirektionen sind auch dem Bereich Außenbeziehungen zugeordnet.

Auch wenn die einzelnen Generaldirektionen autonom sind, ist es üblich, dass sie miteinander arbeiten, vor allem jene GDs, deren organisatorischer Bereich die Außenbeziehungen sind (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 14).

Die GD RELEX war die führende GD in Sachen Kommunikation und hatte die größten Kommunikationskapazitäten. Das jährliche Kommunikationsbudget betrug sieben Millionen Euro und der größte Teil (5,5 Millionen Euro) davon fiel auf die Delegationen. Die Kommunikation zwischen der GD RELEX und den Delegationen war auf eine jährliche Diskussion über die Delegationsstrategie und die Implementierung beschränkt.

Die typischen Informationsaktivitäten der Delegationen beinhalteten das Management der Website (in der lokalen Sprache), die Organisation von Events, Delegationsbesuche im jeweiligen Land, die Zusammenarbeit mit lokalen Schulen oder Universitäten, die Publikation von Broschüren und Newsletter, das Monitoring von lokalen Medien, das Führen von EU Informationszentren und andere Aktivitäten, um den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu fördern.

Diese Aktivitäten variierten entsprechend der Kapazitäten der Delegationen (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 14).

Die Aktivitäten anderer Generaldirektionen leisten ebenfalls einen wichtigen diplomatischen Beitrag. Zu nennen ist hier die GD Erweiterung, die historisch gesehen das größte Kommunikationsbudget und eine eigene Kommunikationsstrategie hatte, wobei zu sagen ist, dass die meisten Ressourcen für die Mitgliedsstaaten oder Beitrittskandidaten und nicht für Drittstaaten verwendet wurden.

Als Zweck der Strategie wurde die Befriedigung der öffentlichen Nachfrage nach Information genannt, sowie die Herstellung eines Dialogs mit einem breiten Anteil der Gesellschaft und das Zerstreuen von Missverständnissen bezüglich des Erweiterungsprozesses (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 16).

Die GD Entwicklung, die für die Aktivitäten der Kommission in den „Entwicklungsländern“ verantwortlich ist, ist sehr stark von der Kommunikation der Delegationen in Drittstaaten abhängig. Ein Teil des Budgets der GD Entwicklung geht deshalb an die Delegationen, um Seminare, die Produktion von Dokumentationen oder andere Informationsprodukte zu produzieren. Als Hauptziel der GD Entwicklung gilt die Förderung der Millennium Development Goals (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 17).

Die Generaldirektion ECHO setzt mit ihrer Kommunikationsmission auf das Ziel, die humanitäre Hilfe und Assistenz der EU in den Empfängerländern und darüber hinaus sichtbar zu machen. Die Public Diplomacy Maßnahmen der GD ECHO werden als zentral angesehen, da es nicht nur wichtig ist Hilfe zu leisten, sondern auch, diese Hilfe sichtbar zu machen. Aus diesem Grund beinhalteten die Hilfsverträge mit Empfängerländern die Übereinkunft, dass ein Teil der finanziellen Mittel für Sichtbarkeitsmaßnahmen reserviert sind (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 17).

Die EU ist der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Das Ziel der Public Diplomacy Maßnahmen der GD ECHO ist also, dass die EU dafür auch öffentliche Anerkennung erhält, was in vielen Fällen nicht passiert.

Bei der Frage der optimalen und effektiven Umsetzung dieser Ziele spielen wie bei allen GDs und Delegationen die personellen Kapazitäten und Ressourcen eine wichtige Rolle. Die GD ECHO befindet sich auch in ständiger Konkurrenz mit USAID (Entwicklungshilfe der USA), dem zweitgrößten Geldgeber im Bereich der Entwicklungshilfe. Bei der Sichtbarkeit der Entwicklungshilfe profitiert USAID von mehreren Vorteilen, wie besseren Ressourcen, einer einzigen Weisungslinie und mehr Erfahrung im Bereich von Branding (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 17).

Die Generaldirektion ECFIN (Wirtschaft und Finanzen) konzentriert ihre begrenzten Kommunikationsressourcen auf Finanzzentren wie Washington, Tokio, Singapur, New York oder Kuala Lumpur. Das Hauptaugenmerk der Public Diplomacy von ECFIN liegt naheliegend auf Themen und Bereiche in Bezug zum Euro, auch in Verbindung mit der Europäischen Zentralbank (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 17).

Die Public Diplomacy der Kommission in Drittstaaten ist jedoch nicht nur auf die Generaldirektionen beschränkt. Eine Initiative, durch die die Kommission Public Diplomacy betreibt, ist beispielsweise die Euro-Mediterrane Partnerschaft.

Der ehemalige Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten bezeichnete diese Partnerschaft als einzigen, regionalen Rahmen für einen Dialog zwischen Staaten, aber auch zwischen Gesellschaften, Kulturen und Zivilisationen (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 18).

Die Basis für die Euro-Mediterrane Partnerschaft bildete der Barcelona Prozess, der der Partnerschaft auch drei wesentliche Dimensionen zugrunde legte. Eine davon ist die „Social, cultural und human partnership“, die zum gegenseitigen Verständnis und interkulturellen Dialog zwischen Kulturen, Religionen und Menschen beitragen soll (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 18).

Der Barcelona Prozess und die Euro-Mediterrane Partnerschaft werden im Kapitel „Instrumente und Initiativen der EU Public Diplomacy“ noch näher beschrieben.

Eine ähnliche Initiative wie die Euro-Mediterrane Partnerschaft, die auch unter die Public Diplomacy Maßnahmen der Kommission fällt, ist das Interkulturelle Dialog Programm, das unter anderem von der GD Bildung und Kultur (EAC – Education and Culture) ausgeführt wird. Obwohl die Initiative hauptsächlich Aktivitäten innerhalb der EU und in einigen Nachbarstaaten beinhaltet, hat sie großes Potential ein wechselseitiges Instrument der Public Diplomacy der EU zu sein. Interkulturelle Dialoge werden als effektives Instrument zur Vermeidung und Bewältigung von Konflikten auf allen Policy Ebenen angesehen (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 19).

Auch auf diese Initiative wird im vorher genannten Kapitel näher eingegangen.

### **7.3.5 Policy Dokumente**

In einem Report vom Juli 2005 hat die damalige Kommissarin für Institutionen und Kommunikationsstrategie Margot Wallström betont, dass die Kommission Kommunikation zu einem der wichtigsten strategischen Ziele dieser Amtszeit erklärt hatte und dass Kommunikation mehr ist als nur Information. Das Herstellen von Beziehungen und das Initiieren von Dialogen mit europäischen Bürgern gehört ebenfalls zur Kommunikation. In diesem Report wurde auch betont, dass die EU Kommunikationsstrategie verbessert werden muss, in dem die Kommission in Zukunft mit einer Stimme spricht (vgl. Wallström 2005).

Das Jahr 2005 stellt definitiv einen Wendepunkt in der Entwicklung einer einheitlichen EU Kommunikations-Policy dar. Das bedeutet nicht, dass es davor keine Strategien und Maßnahmen gab, aber den EU Institutionen und insbesondere der Kommission wurde klar, dass mehr in diesem Bereich gemacht werden muss.

Nach den negativen Referenden zum Vertrag von Lissabon hat die Kommission ihre Kommunikationsmaßnahmen evaluiert und drei Dokumente für einen neuen Kommunikationsrahmen veröffentlicht (vgl. Karoliny 2010, 5).

Das erste dieser Dokumente war der „Action Plan to improve communicating Europe“. Dieses Dokument stellt einerseits einen internen Action Plan dar, mit konkreten Maßnahmen innerhalb der Kommission und andererseits soll der Action Plan durch ein „White Paper“ ergänzt werden.

Das White Paper beinhaltete mittel- und langfristige Initiativen, die in Kooperation mit anderen Institutionen oder anderen relevanten Akteuren durchgeführt werden sollten. Durch das White Paper sollte auch die partnerschaftliche Arbeit mit den Mitgliedsstaaten, dem Europäischen Parlament oder anderen Institutionen reflektiert werden. Im White Paper wurde vor allem betont, dass jeder Unionsbürger, unabhängig von der Nationalität, der sozialen Herkunft oder anderen Faktoren, das Recht hat, faire und vollständige Informationen über die EU zu erhalten. Im Gegenzug soll jeder Bürger von den EU Institutionen angehört werden, wenn jemand seine Meinung ausdrücken möchte. Neben der Etablierung dieser Rechte sollte außerdem eine öffentliche, europäische Sphäre geschaffen werden, insbesondere durch audiovisuelle Medien, um die Rolle der Zivilgesellschaft und ihrer Beiträge zu europäischen Dialogen und Debatten zu adressieren (vgl. Action Plan 2005, White Paper 2006).

Mit dem Action Plan wurde auch die Generaldirektion Presse und Kommunikation reorganisiert und in Generaldirektion Kommunikation umbenannt (vgl. Karoliny 2010, 5).

Das zweite Dokument, das von der Kommission veröffentlicht wurde, war Plan D (in Anspielung auf Democracy, Dialogue and Debate). Plan D hatte das Ziel, eine weiter gefasste Debatte zwischen den Institutionen und den Bürgern anzuregen, auch in Antwort auf die negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich. Plan D sollte als Basis für langfristige Methoden und Initiativen dienen, mit dem Ausgangspunkt, dass europäische Bürger ihre Meinung ausdrücken möchten und dass dafür Foren notwendig sind, wo die Bürger dies tun können. Es wurde angedacht, diese Foren in den Mitgliedsstaaten zu etablieren, um breit gefasste nationale Debatten über die Zukunft Europas durchführen zu können. Die Kommission und das Europäische Parlament unterstützen diese Initiative, die Verantwortung der Organisation liegt jedoch bei den Mitgliedsstaaten. Es gibt grundsätzlich keine Einschränkung was die Themenwahl der Debatten betrifft, dennoch werden in Plan D ökonomische und soziale Entwicklungen, das Empfinden in Bezug auf die EU Grenzen oder die Rolle der EU in der Welt als Bereiche hervorgehoben, in denen Informationen bereitgestellt und Meinungen angehört werden sollten (vgl. Karoliny 2010, 5).

Zu Plan D gehört auch ein Feedback-Prozess der Mitgliedsstaaten, in weiterer Folge wurde im Jahr 2007 ein Evaluationsdokument veröffentlicht und ein Fortsetzen der Initiative unter dem Namen „Debate Europe“ beschlossen (vgl. Plan D 2005).

## **7.4 Public Diplomacy der EU nach dem Vertrag von Lissabon**

### **7.4.1 Europäischer Auswärtiger Dienst**

Wie bereits beschrieben, hat das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu institutionellen Veränderungen geführt. Eine davon ist die Einführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der nun im Zentrum des auswärtigen Handelns der EU liegt (vgl. Duke 2013, 113).

Die Public Diplomacy der EU wird somit nicht mehr alleine von der Kommission und dem Ratssekretariat ausgeübt, sondern auch vom EAD.

Mit der Einführung des EAD ging auch die Hoffnung einher, dass die strategische Kommunikation der EU, die Public Diplomacy und verschiedene Akteure der EU zusammengebracht werden. Das Ziel war der Aufbau einer professionellen Kommunikationsstruktur, um alle relevanten Akteure und die öffentliche Meinung miteinzubeziehen. Verbunden mit diesem Ziel, von der Hohen Repräsentantin für Außenpolitik, Catherine Ashton, festgelegt, sind auch weitere Zielvorgaben. Der EAD muss eine starke und eigenständige Medienarbeit leisten, um mit einer globalen 24-Stunden-Nachrichtenkultur mitzuhalten. Außerdem müssen Dialoge mit der Zivilgesellschaft, NGOs und anderen nichtstaatlichen Akteuren unter Anwendung von neuen elektronischen und sozialen Kommunikationsformen geführt werden. Einerseits soll dadurch das Interesse geweckt und Debatten angeregt werden und andererseits ein besseres Verständnis für außenpolitische Themen geschaffen werden.

Als abschließendes Ziel wurde von Catherine Ashton die bessere Integration und die genaueren Anweisungen der EU-Delegationen genannt, um die EU Interessen zu fördern und dafür zu werben (Duke 2013, 118).

Was zu Beginn des EAD klar wurde, war die Frage, was denn überhaupt als zentrale Themen der EU Public Diplomacy kommuniziert werden sollen oder wie Ratspräsident Herman von Rompuy gesagt hat: „How to deal, as Europe, with the rest of the world?“ (vgl. Duke 2013, 119).

Die Essenz dieser Frage wurde auch im Vertrag von Lissabon dargelegt, der darauf abzielt, eine kohärentere, effektivere und sichtbarere EU zu gestalten.

Diese Fragen sollten von den Staatsoberhäuptern, Regierungschefs oder Think Tanks debattiert werden, wurden jedoch von der globalen Finanzkrise überschattet. Die Krise über die Rolle der EU in der Welt wurde von der allumfassenden Euro- und Finanzkrise übertroffen (Duke 2013, 119).

Obwohl viele dieser Fragen nicht ausreichend diskutiert wurden, bietet der Vertrag von Lissabon mit all seinen Neuerungen viel Potenzial für eine kohärentere Kommunikation der EU. Vor allem die Abschaffung der rotierenden Präsidentschaft des Rates ermöglicht es Prioritäten und Ziele auf längere Sicht zu verfolgen.

Die rotierende Präsidentschaft hatte den Nachteil, dass immer neue Prioritäten je nach Interessenslage des jeweiligen Mitgliedsstaates gesetzt wurden, die dann oft nur für die Dauer der Präsidentschaft behandelt wurden. Auf der anderen Seite gibt es weiterhin eine hohe Anzahl an Akteuren, die befugt sind, mitzureden. Aspekte der Public Diplomacy der EU fallen weiterhin in den Bereich der GASP, des Ratspräsidenten, der Hohen Vertreterin, des EAD, der Mitgliedsstaaten und auf Seiten der Kommission liegt die Zuständigkeit auch beim Präsidenten der Kommission und bei einigen Generaldirektionen. Die Herausforderung liegt also auch weiterhin in der Koordination zwischen diesen Akteuren, um einheitliche Messages in Bezug auf das auswärtige Handeln der EU nach außen hin zu verbreiten (vgl. Duke 2013, 119).

Die sichtbaren Maßnahmen des EAD und der Hohen Repräsentantin lassen sich gut anhand der Stellungnahmen und Erklärungen veranschaulichen. Im Jahr 2011 wurden 593 Stellungnahmen und Erklärungen, davon 328 Stellungnahmen der Hohen Repräsentantin, 128 Statements von Sprechern der Hohen Repräsentantin, 51 lokale EU Stellungnahmen und 86 Erklärungen der Hohen Repräsentantin im Namen der Mitgliedsstaaten, abgeben.

Der EAD wurde am 26. Juli 2010 nach Beschluss des Ministerrats, auf Grundlage des Vorschlags der Hohen Repräsentantin Catherine Ashton und nach Bestätigung des Europäischen Parlaments am 8. Juli eingerichtet.

Im Dezember 2010 wurden die Führungskräfte nominiert und die Mitarbeiter aus anderen EU-Institutionen überstellt, bevor der EAD am 1. Jänner 2011 offiziell seine Tätigkeit aufnahm (vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst).

#### **7.4.2 EU Delegationen**

Eine der wichtigsten Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon, vor allem aus einer Public Diplomacy Perspektive, sind die Zuständigkeitsbereiche der EU-Delegationen. Vor dem Vertrag von Lissabon, also bevor die EU eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten hatte, haben die Delegationen nur den Bereich des auswärtigen Handelns repräsentiert, der auch von der Kommission repräsentiert wurde, somit nicht die Bereiche der GASP.

Die Delegationen sind so konzipiert, dass sie die Werte, Politiken und Ergebnisse von Projekten an relevante Akteure in Drittstaaten kommunizieren.

Bei den Delegationen spiegeln sich auch die Charakteristika wider, dass die Botschaften und Informationen sowohl nach außen, an Medien und Akteure von Drittstaaten, als auch nach innen, an die Medien der Mitgliedsstaaten gerichtet sind.

Die Public Diplomacy Maßnahmen und Strategien, die in Brüssel ausgearbeitet wurden, werden von den 139 Delegationen weltweit umgesetzt.

Eine Veränderung durch den Vertrag von Lissabon ist hierbei, dass die Delegationen nicht mehr Delegationen der Kommission sind, sondern der Union. Das heißt, dass die gemeinsamen Interessen der EU-Außenpolitik repräsentiert werden (vgl. Duke 2013, 124).

Ein Effekt des Vertrags von Lissabon ist somit eine gewisse Zentralisierung der PD Maßnahmen durch die Delegationen, die schon alleine auf Grund der hohen Anzahl gegeben ist. Die Anzahl der Delegationen ist um einiges höher, als die bilateralen Repräsentationen der Mitgliedsstaaten.

Ein weiterer Grund für die Zentralisierung ist die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft durch den Vertrag von Lissabon. Wie bereits erwähnt, stehen nun nicht mehr die Interessen des vorsitzführenden Staates für eine jeweils sechsmonatige Periode im Vordergrund, sondern die Delegationen können Ziele und Prioritäten längerfristig und somit effektiver verfolgen (vgl. Duke 2013, 124).

Die zentrale Bedeutung der Delegationen für die EU Public Diplomacy nach Lissabon kann auch durch den Anteil des Budgets für Außenbeziehungen, das den Delegationen bereitgestellt wird, eingeschätzt werden.

2010 war der wichtigste Teil des Budgets für Policy Strategien und die Koordination der außenpolitischen Bereiche der EU verwendet worden.

Ein weiterer hoher Anteil des Budgets wurde für Informationsprogramme für Nicht-Mitgliedsstaaten aufgewendet, darunter fallen etwa, das von Brüssel aus durchgeführte „EU visitor program“, Publikationen über die Außenpolitik, die Entwicklung von elektronischen Medien oder Besuche von Journalisten.

In diesen Bereich fallen auch die von den Delegationen ausgeführten Aktivitäten, beispielsweise Kontakte mit ausländischen Medien, die Erstellung von Informationsprodukten, die Organisation von kulturellen Veranstaltungen, Newsletter und Informationskampagnen (vgl. Duke 2013, 125).

Ein anderer Bereich beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Überzeugung der EU-Bürger, dass die EU konkrete und greifbare Vorteile für die Bürger, durch die außenpolitischen Aktivitäten, schafft.

Der größte Teil des Budgets, das für die externe Public Diplomacy zur Verfügung steht, fließt jedoch in die Delegationen selbst (vgl. Duke 2013, 125).

#### **7.4.2.1 Handbuch Information und Kommunikation**

Eine Maßnahme, um die Public Diplomacy der EU Außenpolitik zu optimieren, ist das von der Strategic Communication Division des EAD und der DEVCO Communication and Transparency Unit (Generaldirektion für Kommunikation und Transparenz) gemeinsam herausgegebene Handbuch „Information und Kommunikation“ für die Delegationen.

Dieses Handbuch gibt Strategien vor, beispielsweise, dass die EU Delegationen aufgefordert werden, lokale Kommunikationsstrategien, das Zielpublikum, wichtige Prioritäten und Botschaften sowie Aktivitäten im lokalen Kontext zu definieren. Die EU Delegationen werden angeregt, regionale Prioritäten der EU je nach Zielland zu fördern (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Eine weitere Strategie zur Vereinheitlichung wird mit dem Begriff „Visual Identity“ angesprochen. Um eine klare, gemeinsame, visuelle Identität zu wahren, werden die Delegationen aufgefordert, alle Aktivitäten unter dem Namen Europäische Union durchzuführen und das Logo der EU Flagge zu verwenden. Die Logos des EAD und der Kommission bzw. deren Generaldirektionen sollen nur für interne Zwecke benutzt werden (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Dieses Handbuch gibt auch vor, dass sich die Botschaften und Handlungen der Delegationen auf fünf Bereiche mit hoher Priorität fokussieren sollen. Diese fünf Bereiche sind von der allgemeinen Förderung der Werte der EU und der Förderung von Frieden, Sicherheit und Wohlstand abgeleitet.

- die Förderung der EU als wichtiger Partner in demokratischen Wandlungsprozessen, vor allem in den Nachbarstaaten der EU
- die EU soll als größter Geldgeber im Bereich der Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit wahrgenommen werden
- die EU soll als globale Wirtschaftsmacht auftreten und auf Krisen reagieren, indem der Handel als treibende Kraft für Veränderungen genutzt wird
- die Förderung der Menschenrechte durch hochrangige, politische Dialoge mit den Partnern der EU und durch Kooperationsprogramme, ist ein oberstes Ziel der EU
- die fünfte Priorität ist die Förderung der EU als Gewährleister von Sicherheit als Antwort auf globale Sicherheitsrisiken (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

#### 7.4.2.2 Kooperation mit Partnern

Ein weiterer Punkt im Handbuch betrifft die Arbeit mit Partnern der EU. Regelmäßiger **Kontakt mit den Medien** ist für die Delegationen wichtig für die Kommunikations- und Informationsarbeit. Direkter Kontakt mit den Medien sollte bei jeder möglichen Gelegenheit ergriffen werden und soll eine oberste Priorität für die Presse- und Informationsbeauftragten der Delegationen sein.

Vor allem die nationalen Medien im jeweiligen Land, große, internationale Presseagenturen und lokale Korrespondenten der EU Presse sollten mit Vorrang behandelt werden. Gute Beziehungen mit lokalen Medien können Vorteile ergeben, wenn die EU Medienberichterstattungen beispielsweise zu offiziellen Besuchen von EU Vertretern macht (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Eine Zielvorgabe für die Delegationen ist außerdem, dass sie ihre Strategien mit den **Botschaften der Mitgliedsstaaten** teilen und wenn möglich auch gemeinsame Veranstaltungen und Aktivitäten durchführen.

Die Zusammenarbeit mit **Universitäten und akademischen Kreisen** soll gefördert werden, da sie für beide Seiten vorteilhaft ist. Universitäten können auf hochrangige Sprecher für Konferenzen oder Seminare zurückgreifen, während die Delegationen vom Ansehen der Universitäten profitieren und höhere Sichtbarkeit erreichen können. Diese Beziehungen tragen auch zur Förderung von Studien in Europa, vor allem von EU Programmen wie Erasmus Mundus, bei.

**Kultur** sollte ebenfalls ein Hauptelement der Public Diplomacy sein. Kulturelle Einrichtungen sind wichtige Partner für die Soft Power Diplomatie in Drittstaaten. Internationale, kulturelle Kooperation ist eine der wichtigsten Säulen des auswärtigen Handelns (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Die **Zivilgesellschaft** ist natürlich ein wichtiges Element, um Informationen weitreichend zu verbreiten und die Delegationen sollen deshalb in verschiedene Arten von Dialogen mit der Zivilgesellschaft eines jeweiligen Landes treten. NGOs, Gewerkschaften oder andere organisierte Gruppen können ebenfalls Dialogpartner sein. Es ist auch wichtig für die Delegationen mit jenen in Kontakt zu treten, die EU Politiken in Frage stellen.

Im privaten Sektor gibt es zahlreiche erfolgreiche Kooperationen mit bekannten Unternehmen oder Marken in der EU. Potentielle Kooperationspartner sind deshalb Handelskammern in der EU, Exportunternehmen, usw.

Im Handbuch für die Delegationen wird jedoch betont, dass Sponsoring nicht erlaubt ist. Obwohl Investitionsförderungen nicht im Bereich der gesetzlichen Aufgaben der EU liegen und diese hauptsächlich von den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden, hat die EU durch den

Vertrag von Lissabon Kompetenzen in Investmentangelegenheiten bekommen. Das betrifft vor allem den Investitionsschutz in Drittstaaten. Die Delegationen sollen in diesem Bereich ebenfalls einen Beitrag leisten (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

**Internationale Organisationen** können als wichtige Partner fungieren, um die Sichtbarkeit der EU zu erhöhen und die Präsenz in spezifischen Ländern zu stärken. Das trifft vor allem zu, wenn die EU, wie zum Beispiel bei der Welthandelsorganisation, exklusive Kompetenzen der Repräsentation der EU Interessen innehat. Die Sichtbarkeit der EU wird in diesen Fall nicht nur lokal, im spezifischen Land, sondern auch global, durch die Internationale Organisation gestärkt (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Wie bereits beschrieben gibt es weltweit ca. 500 **EU Informationszentren**. Die Delegationen werden aufgefordert in engen und regelmäßigen Kontakt mit den Info Zentren zu treten (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Auch **militärische und zivile Missionen** (CSDP – military and civilian missions), die in bestimmten Ländern oder Regionen durchgeführt werden, sollten von den EU Delegationen konsultiert und eine Verbindung hergestellt werden. Die Missionen sind wichtig, den Delegationen dabei zu helfen, eine übergreifende Gesamtkonzeption für die EU zu erreichen. Außerdem soll die lokale und internationale Gesellschaft sachgemäß über die CSDP Missionen informiert werden und dazu ist eine gegenseitige Kooperation zwischen den Missionen und Delegationen für gemeinsame Public Diplomacy Maßnahmen erforderlich (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

#### **7.4.2.3 Herausforderungen für die Delegationen**

Aus dieser Prioritätensetzung und den Strategievorgaben, die von der Strategic Communication Division des EAD und der DEVCO Communication and Transparency Unit, gesetzt wurden, ergeben sich verschiedene Herausforderungen für die Delegationen.

Eine sehr zentrale Herausforderung ist die Koordination der Public Diplomacy mit den Mitgliedsstaaten. Die Delegationen wurden angewiesen, ihre Public Diplomacy Strategien mit lokalen Repräsentationen der Mitgliedsstaaten zu teilen. Viele der weltweiten Delegationen halten regelmäßige Koordinierungsmeetings mit den Presse- oder Kulturvertretern der Mitgliedsstaaten ab. Sofern es aus Ressourcengründen möglich ist, werden Arbeitsgruppen gebildet, um definierte gemeinsame Projekte durchzuführen, die im Idealfall auch zu gemeinsamen Public Diplomacy Strategien führen.

Schlecht koordinierte Strategien resultieren in kontraproduktive Zweiteilungen der Bemühungen.

Es besteht dabei das Risiko einer Rückkehr in alte Verhaltensmuster, wenn die EU versucht Werte wie Menschenrechte und Demokratie zu fördern und die Nationalstaaten eher kurzfristige, nationale Interessen verfolgen (vgl. Duke 2013, 126).

Eine weitere Herausforderung sind die unterschiedlichen Größen und Ressourcen der Delegationen. Daraus ergibt sich auch die Frage, wer die Objekte der Public Diplomacy sind. Ein immer wichtiger werdender Aspekt der Delegationen ist der Dialog mit der Zivilgesellschaft. Dieses Ziel ist in manchen Delegationen jedoch einfacher umzusetzen als in anderen und hängt, wie bereits erwähnt, mit den personellen und finanziellen Ressourcen zusammen. Außerdem stellt sich auch die Frage, was „die Zivilgesellschaft“ eigentlich ist. Die Botschaften der Delegationen müssen also nicht nur mit der gesamten Public Diplomacy der EU, den strategischen Zielen und den Prinzipien und Werten der EU übereinstimmen, sondern auch auf die jeweilige Gesellschaft, die lokalen Gegebenheiten, die kulturellen Aspekte und die Geschichte des jeweiligen Landes abgestimmt sein (vgl. Duke 2013, 126).

Wie bereits erwähnt, variieren die Möglichkeiten einer Delegation Public Diplomacy Aktivitäten durchzuführen sehr stark. In der Delegation in Washington DC beispielsweise gibt es seit 2006 eine eigene Presse und Public Diplomacy Sektion. Die Delegation gibt auf ihrer Homepage an, dass Public Diplomacy eine oberste Priorität ist, auf Grund der strategischen Wichtigkeit der US-amerikanisch-europäischen Beziehungen. Um diese Partnerschaft aufrechtzuerhalten und sogar noch produktiver zu machen, ist es für die Delegation wichtig, auf allen Ebenen der Gesellschaft miteinander in Kontakt zu treten und voneinander zu lernen (vgl. Delegation of the European Union to the United States).

Die Delegation in Washington DC war die erste, die gezielt Public Diplomacy Maßnahmen anstelle von reinen Informations- und Presseaktivitäten, ergriffen hat. Auf Grund der hohen personellen Ressourcen kann die Delegation in Washington zahlreiche Programme und Projekte durchführen.

Die Programme werden meistens gemeinsam mit den Botschaften oder Konsulaten der EU-Staaten durchgeführt. Zu nennen sind hier beispielsweise das „EU Rendez-Vous“ Programm, das führende europäische und US-amerikanische Akteure zu Diskussionen über gemeinsame Herausforderungen der transatlantischen Beziehungen zusammenbringt. Ein anderes Projekt ist der „Europe Day“ an dem Botschafter oder Konsule der EU-Staaten die USA bereisen, um Aufmerksamkeit auf die EU, ihre Politik und auf Themen, die die EU und die USA betreffen, zu richten. „EU Embassies Open House“, eine Art Tag der offenen Türen der Botschaften der EU-Staaten, hat im Jahr 2012 23.600 Besucher angezogen.

Auch kleinere Programme wie ein Eurovision Songcontest Public Viewing, zehn EU Centers of Excellence an amerikanischen Universitäten oder Vorträge und Diskussionsveranstaltungen der Delegationen sind Teil der Public Diplomacy Maßnahmen der Delegation in den USA (vgl. Duke 2013, 127).

Die Delegation in Washington DC gehört zu den größten EU Delegationen, zu denen auch jene in Moskau, Peking oder Tokio zu zählen sind. Diese verfügen auch über Presse- und Informationsabteilungen oder Abteilungen für kulturelle und öffentliche Angelegenheiten. Ganze Abteilungen wie diese sind jedoch die Ausnahme, die meisten Delegationen haben nur einen oder einige wenige Presse- und Informationsbeauftragte.

Allen Delegationen wird jedoch von der EAD Zentrale ein „daily flash“ zur Verfügung gestellt. Dieser inkludiert Vorgaben der Kommission bzw. Briefings der Delegationsleiter nach Ratsitzungen, vor allem dann, wenn es um konkrete Regionen oder Länder geht (vgl. Duke 2013, 127).

Eine relevante Änderung durch den Vertrag von Lissabon ist auch die Inklusion von Elementen der GASP, die in die Public Diplomacy der Delegationen integriert werden und somit eine Auswirkung auf die Public Diplomacy der EU haben. Das betrifft vor allem Delegationen, die in oder in der Nähe von Krisenregionen gelegen sind. Die EU muss in diesen Fällen die Grundüberlegungen für GASP Missionen, deren Ziele und Zeitrahmen mit den Delegationen abklären. Die Mitglieder der Delegationen arbeiten in diesen Fällen mit den zivilen oder militärischen Missionen, über „special representatives“ zusammen. Die Public Diplomacy Arbeit wird in diesen Ländern bzw. Krisenregionen also sowohl durch die Delegationen als auch durch die Missionen durchgeführt (vgl. Duke 2013, 128).

Ein weiterer wichtiger Punkt für die Delegationen ist die Identifizierung der richtigen Gesprächspartner. Meist ist dies offensichtlich, wenn es sich dabei um offizielle oder Regierungsvertreter handelt. Wenn es um den Kontakt mit der Zivilgesellschaft oder möglichen, relevanten Akteuren geht, ist es oft nicht eindeutig (vgl. Duke 2013, 128).

Außerdem wurde häufig die Frage gestellt, wie die Public Diplomacy überhaupt angegangen werden soll. Diese Frage wurde mit einer „single visibility campaign“ versucht zu beantworten und umzusetzen. Die Delegationen in Indonesien und Brunei Darussalam haben 2010/2011 ihren Kommunikationsansatz umgestellt, von der reinen Kommunikation über die EU-Entwicklungshilfe, zu einer kohärenten Kampagne, die von einem internationalen Public Relations Unternehmen durchgeführt wurde.

Die Delegation hat ihre finanziellen Mittel, die vorher für die Sichtbarkeit der Projekte verwendet wurden, zusammengefasst und in eine „single visibility campaign“ investiert (vgl. Information and Communication Handbook 2012).

Das Programm hat großen Zuspruch und Anerkennung erhalten und DEVCO will Richtlinien publizieren, damit auch andere Delegationen dieses Modell kopieren können.

Bei diesem Modell besteht jedoch das Risiko, dass Markenbildung und Public Relations die Bildung und Aufrechterhaltung von Beziehungen beeinträchtigen, die eigentlich den Kern der Public Diplomacy darstellen (vgl. Duke 2013, 128).

Die Inklusion der gesamten Bandbreite der EU-Außenbeziehungen in die Delegationen erfordert, wie bereits erwähnt, eine enge Zusammenarbeit und Koordination mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedsstaaten, um die Aktivitäten und Botschaften abzusprechen. Diese Koordination der Public Diplomacy der EU mit jener der Mitgliedsstaaten ist allerdings ein sensibles Thema (vgl. Duke 2013, 128).

Die Diversität innerhalb der EU ist ein wesentliches Charakteristikum der Union, weshalb man nicht auf „eine Stimme“ hinarbeiten kann und möchte. Der Fokus liegt deshalb auf der Förderung und Kommunikation „einer Botschaft“.

Die regelmäßige Koordination zwischen den Delegationen und der EU in Brüssel, sowie die vorgegebenen Richtlinien zur Public Diplomacy dienen der Kommunikation von gemeinsamen EU Positionen.

In den Fällen, wo es klare gemeinsame Interessen und Positionen gibt, ist die Kommunikation der gemeinsamen Botschaft sehr direkt.

Ein Drittel des Personals der Delegationen besteht aus temporär zugeteilten nationalen Diplomaten. Hier stellt sich die interessante Frage, ob diese nationalen Diplomaten, die für einige Jahre für den EAD arbeiten, zu einer engeren Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Delegationen und der EU führen werden.

Der Vorteil für die Delegationen besteht darin, dass sie die bestehenden, nationalen Netzwerke der Mitgliedsstaaten nützen können und so Bereiche erschlossen werden, die vor dem Vertrag von Lissabon nicht abgedeckt wurden.

Das Expandieren der Delegationen seit dem Vertrag von Lissabon ist auch besonders attraktiv für kleinere und neue Mitgliedsstaaten, da die EU Delegationen nicht die Ansichten einzelner Staaten vertreten. In diesem Zusammenhang können die Delegationen möglicherweise neutraler agieren (vgl. Duke 2013, 130).

### **7.4.3 Digital Diplomacy der Delegationen**

Digital Diplomacy ist, wie schon in dem Kapitel dazu beschrieben, ein wesentlicher Teil von Diplomatie geworden. Auch der EAD hat diese Wichtigkeit erkannt und hat eigene Accounts auf sozialen Plattformen wie Facebook, Twitter oder Flickr eingerichtet. Auch zahlreiche Delegationen sind auf diesen Plattformen, nach ausdrücklichem Zuspruch des EAD und der Kommission, aktiv. Die Delegationen können auf Grund der Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten am besten einschätzen, welche digitalen Kommunikationskanäle geeignet sind, um die Zielgruppen anzusprechen. Vor allem in Staaten mit hoher Internetverbreitung setzt die EU fast ausschließlich auf elektronische Informationsprodukte.

Die Herausforderungen, die mit Social Media Aktivitäten verbunden sind, sind der Ressourcen- und Zeitaufwand, um die Seiten und Accounts upzudaten. Außerdem sind das Aufrechterhalten von Dialogen und die Aufbereitung von komplexen Themen durch Medien, die auf Vereinfachung und Komprimierung basieren, schwierig.

Auch hier ergibt sich wieder die Koordination zwischen dem EAD, den Delegationen, DEVCO und anderen GDs der Kommission als zentrale Herausforderung, um die gleichen, übergeordneten Botschaften zu kommunizieren (vgl. Duke 2013, 131).

Das Europäische Parlament ist ebenfalls aktiv in der Förderung der Rolle von Cultural Diplomacy und den Werten und Interessen der EU und hat deshalb auch gezielt Digital Diplomacy als Instrument dafür betont. Der Ausschuss für Kultur und Bildung des Parlaments hat dazu aufgerufen, jeweils eine Person in Auslandsvertretungen mit der Koordinierung der Interaktion zwischen der EU und den Drittstaaten in kulturellen Beziehungen zu beauftragen (vgl. Duke 2013, 131).

## 7.5 Messages der EU Public Diplomacy

In Bezug auf die externe Kommunikation der EU ist es nicht sinnvoll, zu versuchen, eine einzige Botschaft der EU zu identifizieren. Zum einen, weil es viele unterschiedliche Ansichten über die Natur der EU gibt und welche Aktivitäten sie in den Außenbeziehungen verfolgen sollte und zum anderen aus dem Grund einer mangelnden Kommunikationskohärenz.

Die EU spricht nicht mit einer Stimme, das haben viele Beispiele der Vergangenheit gezeigt. Das heißt jedoch nicht, dass es kein gemeinsames Bild oder keine übergeordnete gemeinsame Botschaft der EU geben kann.

Das Motto bzw. die Marke der EU „In Vielfalt geeint“ wird durch offizielle Kommunikation oder Initiativen kommuniziert. Die Basis dieses Konzepts ist die Präsentation der EU als intern diverse politische Entität verschiedener Staaten, die für einen gemeinsamen Zweck zusammenarbeiten. Diese abstrakte Idee führt zu zwei Typen von Botschaften, die kommuniziert werden (vgl. Rasmussen 2009, 9).

Der erste Typus bezieht sich auf das Eigenbild der EU als ein intern vielfältiges politisches Gebilde, das durch Integration Sicherheit und Frieden erreicht hat und deshalb als Vorbild dient und nachgeahmt werden sollte.

Der zweite Typus bezieht sich auf die Kommunikation über die Aktivitäten der EU als externer Akteur (vgl. Rasmussen 2009, 9).

Das Narrativ von der EU als Friedensprojekt hat sich durch die europäische Integration seit ihrem Beginn in den 1950er Jahren durchgezogen. Auch wenn ein Narrativ alleine nicht ausreicht, um die Menschen, vor allem die Unionsbürger von dem Wert und Vorteil der EU zu überzeugen, so ist die EU als Friedensprojekt dennoch die Identität, die die EU nach außen hin kommunizieren will.

Die Botschaft der EU lautet auch, dass diese universalen Gründungsprinzipien innerhalb der EU – Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Gleichheit der Mitgliedsstaaten – auch außerhalb angewendet werden sollten, da sie als Basis für regionale Integration oder internationale Kooperation Vorteile bringen.

Weiterer zentraler Bestandteil der EU Public Diplomacy ist auch die Kommunikation der Funktionsweisen der EU, insbesondere der Wert der Dialoge und der Konsensfindung, Interdependenz, Multilateralismus und Institutionalismus als Art und Weise das Sicherheitsdilemma im internationalen System zu überwinden.

Eine weitere Komponente des EU-Modells, die die EU versucht nach außen zu kommunizieren, ist eine liberale Marktwirtschaft und freier Handel als Schlüssel zu Wohlstand (vgl. Rasmussen 2009, 10).

Der zweite Typus der EU-Messages, das Bild der EU als effektiver externer Akteur, wird gleichermaßen versucht nach innen und nach außen zu vermitteln.

Bei den Public Diplomacy Strategien im externen Bereich geht es vor allem darum, die externen Policies der EU und die EU als globalen Akteur zu legitimieren. Die Public Diplomacy der EU zielt auch darauf ab, die Frage zu beantworten, warum die EU Außenpolitik betreibt. Die EU versucht hier zu kommunizieren, dass die EU den Mitgliedsstaaten mehr Gewicht verleiht, als wenn sie alleine agieren würden, vor allem in finanzieller Hinsicht oder bei der Koordination von Aktivitäten.

Ein zweiter Bereich der externen Public Diplomacy Messages beschäftigt sich mit der Kommunikation der Inhalte der Außenpolitik, nämlich die Förderung der Stabilität, Prosperität oder Demokratie oder wie die EU in der Außenpolitik handelt, vor allem durch Multilateralismus zur Lösung von globalen Problemen (vgl. Rasmussen 2009, 10).

Die zentralen Botschaften der EU Public Diplomacy sind also die Kommunikation der EU als Friedensprojekt und als Vorbild für andere Regionen und die Förderung der Werte wie Demokratie, Menschenrechte oder Multilateralismus (vgl. Rasmussen 2009, 10).

## **7.6 Instrumente und Initiativen der EU Public Diplomacy**

Wie bereits in Kapitel 7.2 beschrieben, kann man die Public Diplomacy der EU in eine interne und externe Dimension unterscheiden.

Die auswärtigen Beziehungen der EU wurden in den letzten Jahren zu einem wichtigen und weit umspannenden Bereich. Vom Handel über Entwicklungshilfe, Krisenmanagement, der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Drittstaaten oder Aktivitäten im Bereich des Klimaschutzes, des Energiesektors oder im Sicherheitsbereich, die EU übt in diesen Bereichen und auch in vielen verschiedenen Staaten immer größeren Einfluss aus. Die Anzahl der Menschen, die von EU Politiken beeinflusst werden, innerhalb und außerhalb der EU, wächst ebenfalls stetig. Dennoch sind das Wissen und die Kenntnisse über die EU nur mäßig ausgeprägt. Wissenslücken über verschiedene Bereiche der EU beschränken sich aber nicht auf Staaten und Menschen jenseits der EU Grenzen, auch innerhalb der EU gibt es große Informationsdefizite. Um die Informationsmängel in der EU zu bekämpfen und auch eine größere Empfangsbereitschaft für Feedback zu ermöglichen, versucht die EU, vor allem die Kommission, gezielte Public Diplomacy Aktivitäten zu setzen.

Auch wenn im folgenden Teil eine Unterscheidung zwischen interner und externer Dimension der Public Diplomacy getroffen wird, ist nochmals zu betonen, dass interne Public Diplomacy Maßnahmen auch ein ausländisches Publikum ansprechen und umgekehrt. Die Grenzen der EU sind noch nicht finalisiert. Obwohl die großen Erweiterungen bereits abgeschlossen sind, gibt es einige Beitrittskandidaten, deren Positionierung als intern oder extern nicht eindeutig ist. Außerdem gibt es einige Public Diplomacy Instrumente, die intern und extern verwendet werden, sich jedoch eigentlich kaum voneinander unterscheiden (vgl. Karoliny 2010, 2).

### **7.6.1 Interne Dimension**

In diesem Kapitel werden einige konkrete Instrumente der EU Institutionen, die zur Kommunikation, zur Bereitstellung von Informationen, Dokumenten und Publikationen sowie zur Interaktion zwischen den Institutionen und Vertretern der EU mit den Unionsbürgern bzw. mit einer generellen Öffentlichkeit verwendet werden, dargestellt.

Diese Auflistung umfasst die wichtigsten Instrumente der EU, jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass es nicht möglich ist, eine zu hundert Prozent vollständige Darstellung aller Instrumente, Netzwerke oder Maßnahmen der EU Public Diplomacy zu liefern.

### 7.6.1.1 Kommission

Die europäischen Institutionen, vor allem die Kommission, haben schon seit ihren Anfängen Informationen über die Funktionsweise und die Aktivitäten der Gemeinschaften und später der Union bereitgestellt. Verantwortlich dafür waren Presse- und Informationsdienste, die bereits seit 1953 existieren und später für die drei Gemeinschaften zusammengeschlossen wurden. 1967 wurde die Generaldirektion für Presse und Information gegründet, die die Vorgängerin der heutigen **Generaldirektion Kommunikation** ist (vgl. Karoliny 2010, 2).

Die neuesten Medienservices der Kommission sind das **Audiovisual Service**, das Informationen, Nachrichtenberichterstattungen oder Archivbeiträge, in Form von Video-, Foto- oder Tonaufnahmen für Medienvertreter zur Verfügung stellt. Außerdem unterstützt dieses Service, laut eigener Angabe, Journalisten, die über jeglichen Themenbereich der EU berichten wollen. Damit verbunden ist **Europe by Satellite**, das seit 1995 audiovisuelle Services an Medienvertreter weltweit per Satellit zur Verfügung stellt (vgl. European Commission Audiovisual services, Karoliny 2010, 2).

Weitere Informationsquellen für Medienvertreter sind der **European Union Newsroom**, ein Portal der Kommission für jegliche Neuigkeiten, Schlagzeilen und Stellungnahmen im Zusammenhang mit der EU und die **RAPID Press Release Database**, eine Suchmaschine für Pressemitteilungen der Kommission (vgl. European Union Newsroom, RAPID Press release database).

Mit der **Visual Identity** will die Kommission nach außen hin ein einheitliches Bild mit Wiedererkennungswert vermitteln. Auf dieser Website stehen das Logo und zahlreiche andere Downloads für verschiedene Anwendungsbereiche wie Veranstaltungen, Veröffentlichungen, usw. zur Verfügung (vgl. Visual Identity).

Seit 1973 verfolgt die Kommission Veränderungen der öffentlichen Meinung über die EU in den Mitgliedsstaaten mit Hilfe des **Eurobarometers**, um bei Entscheidungsfindungsprozessen, bei der Vorbereitung von Gesetzestexten und der Evaluierung ihrer Arbeit darauf eingehen zu können. Die in regelmäßigen Abständen von der Kommission in Auftrag gegebenen Meinungsumfragen umfassen immer gleiche Standardfragen, es werden jedoch auch spezielle Umfragen zu Themen wie die EU-Erweiterung, die soziale Situation, Gesundheit, Kultur, Informationstechnologien, Umwelt, den Euro, die Verteidigungspolitik, usw. durchgeführt (vgl. Eurobarometer, Karoliny 2010, 3).

Die Kommission ist auf zahlreichen **Social Media** Plattformen vertreten wie Facebook, Twitter, EUTube (ein eigener Kanal auf Youtube), LinkedIn, Google+, Blogs of the European

Commission (Blogs der Kommissare), Pinterest, Instagram. Hier werden offizielle Statements, aktuelle Meldungen, Diskussionsaufrufe oder Links zu bestimmten Initiativen und Projekten gepostet. Der Präsident der Kommission sowie einige Kommissare, Sprecher und Vertretungen sind auch auf Facebook oder Twitter aktiv (vgl. Europäische Kommission in den sozialen Medien).

Die verstärkte Interaktion zwischen Bürgern und Politikern in der EU soll auch durch verschiedene Initiativen gefördert werden. Eine solche Initiative ist **Debate on the future of Europe**, wo Bürger und Politiker über die Zukunft der EU und vor allem darüber diskutieren können, was notwendig ist, um die demokratischen Strukturen der EU zu stärken. Politiker der Kommission kommen dazu in Städte Europas und diskutieren über verschiedene Themen der EU. Diese Bürgerdialoge sind für alle zugänglich und werden im Internet live übertragen. Im Zeitraum vom 27.09.2012 bis zum 27.03.2014 haben 52 Diskussionen in Städten in ganz Europa, darunter auch Eisenstadt und Graz, stattgefunden (vgl. Debate on the future of Europe).

Eine ähnliche Initiative ist **Debating Europe**, die jedoch online stattfindet. Auf dieser Website kann jeder eine Online-Debatte zu einer Angelegenheit der EU starten oder Kommentare zu bereits existierenden Debatten abgeben. Alle Kommentare werden daraufhin gesammelt, je nach Themenbereich geordnet und einem Politiker oder EU-Experten in Form eines Interviews präsentiert. Die Interviews bzw. Reaktionen auf die Fragen der Bürger werden in weiterer Folge publiziert und über Social Media Plattformen verbreitet (vgl. Debating Europe).

Eine Plattform zur Diskussion oder zur Einbringung von eigenen Meinungen oder Vorschlägen ist außerdem **Ihre Stimme in Europa** (vgl. Ihre Stimme in Europa).

Die Kommission und ihre Generaldirektionen haben für verschiedene Zwecke Informationsnetzwerke etabliert, die unter dem Namen **Europe Direct** zusammengefasst sind.

Dazu gehören die **Europäischen Dokumentationszentren**, die 1963 als erstes Informationsnetzwerk etabliert wurden. Die Dokumentationszentren dienen dazu, Dokumente und Publikationen für die Lehre und Forschung, aber auch generell für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Derzeit gibt es ca. 550 Dokumentationszentren, die meistens in Universitäten oder wissenschaftlichen Institutionen eingegliedert sind (vgl. Europe direct).

Das **Amt für Veröffentlichungen**, das seit 1969 als interinstitutionelles Organ existiert, ist für die Publikation aller offiziellen Dokumente der EU verantwortlich. Das Amt ist auch für den freien Zugriff auf die Datenbanken der EU zuständig: (vgl. Karoliny 2010, 3).

- PreLex (Werdegang interinstitutioneller Verfahren)

- EurLex (Gesetzgebung der EU)
  - Eurostat (Europäische Statistik)
  - Curia (Rechtsprechung)
  - Scadplus (Zusammenfassung der Gesetzgebung)
  - Legislative Observatory (kurz Oeil oder Œil) des Europäischen Parlaments
  - TED (Tenders electronic daily)
  - CORDIS (Forschungsinformationsdienst)
- (vgl. Karoliny 2010, 3).

Ebenfalls zu Europe Direct gehören die **Europe direct Informationszentren**, die alle Bürger der EU ansprechen sollen und die auf lokaler Ebene Informationen über die EU bereitstellen oder auch allgemeine Fragen zur EU beantworten.

**Team Europe** gehört ebenso zu Europe Direct und ist ein Netzwerk der Kommission, das aus unabhängigen Konferenzsprechern besteht. In den einzelnen Mitgliedsstaaten stehen verschiedene Experten und Expertinnen für Veranstaltungen zur Verfügung, die über unterschiedliche Themenbereiche der EU referieren (vgl. Team Europe, Europe direct).

#### 7.6.1.2 Parlament

Das Europäische Parlament verfügt ebenso wie die Kommission über einen eigenen **News Room** und eine eigene **Datenbank für Pressemeldungen**.

Das Europäische Parlament hat, wie die Kommission, **Vertretungen in den Mitgliedsstaaten** und anderen Staaten, 36 an der Zahl (vgl. EU Parlament News Room, Vertretungen des Parlaments in den Mitgliedsstaaten).

Das Parlament ist auf noch mehr **Social Media** Plattformen aktiv, als die Kommission. Diese sind Facebook, Twitter, LinkedIn, Google+, Pinterest, Instagram, EuroparlTV (Youtube Kanal), Newshub, Foursquare, Flickr, Spotify, Vine sowie ein Email Updates Service.

Eine Möglichkeit für die EU, die Meinung der Unionsbürger zu erfahren, wenn auch auf höchst politisch beeinflusste Weise, sind die **Wahlen zum Europäischen Parlament** und diverse **Referenden** in den Mitgliedsstaaten. Die Wahlen und vor allem die Referenden sind keine klassischen Formen von Feedback, dennoch sind sie ein wichtiger Teil des Kommunikationsprozesses zwischen der politischen Elite und der großen Masse der Bevölkerung (vgl. Karoliny 2010, 3).

## **7.6.2 Externe Dimension**

Nachdem im vorigen Kapitel die konkreten, internen Instrumente der EU Public Diplomacy erläutert wurden, werden in diesem Kapitel die externen Kommunikations-Policies dargestellt.

Der Zweck von externen Kommunikations-Policies weist einige Unterschiede im Vergleich zu internen Instrumenten auf. In den Mitgliedsstaaten zielen die Public Diplomacy Maßnahmen vor allem darauf ab, das Funktionieren der EU demokratischer zu machen, um mehr Legitimität zu erlangen.

Wenn es darum geht die „äußere Welt“ über die EU und ihre Aktivitäten zu informieren, werden in erster Linie die Werte und Voraussetzungen der EU gegenüber Ausländern vermittelt, um eine bessere Wahrnehmung der EU zu erreichen.

Natürlich erfüllen die externen Instrumente in manchen Bereichen auch dieselben Aufgaben wie die internen Instrumente, beispielsweise bei der Bereitstellung von Informationen oder Dokumenten über die EU.

### **7.6.2.1 Europäische Nachbarschaftspolitik**

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) entstand im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004, mit dem Ziel, die neuen Grenzen der EU nicht zu Trennlinien zu den neuen Nachbarn der EU werden zu lassen. Durch die Nachbarschaftspolitik soll der Wohlstand, die Stabilität und die Sicherheit nicht nur in der EU, sondern auch in den Nachbarländern gefördert werden.

Basis der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist eine Mitteilung der Kommission über das „Größere Europa“ vom März 2003. Die konkreteren Ziele und Maßnahmen der ENP wurden im Mai 2004 in einem Strategiepapier festgehalten. Diese sind unter anderem eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarn bzw. eine Beziehung zu den Nachbarn, die auf gemeinsamen Werten wie Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit basiert. Durch die ENP soll eine Vertiefung der bestehenden politischen Beziehungen und der Aufbau von wirtschaftlicher Integration erfolgen (vgl. Mitteilung der Kommission/Europäische Nachbarschaftspolitik).

Die wichtigsten Dokumente, auf denen die ENP basiert, sind die bilateralen ENP-Aktionspläne, die mit jedem Nachbarland vereinbart wurden. Diese Vereinbarungen bauen auch auf bereits mit einigen Ländern abgeschlossenen Partnerschafts- oder Assoziierungsabkommen auf.

In die ENP sind 16 unmittelbare Nachbarn der EU (Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, das Palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine) involviert (vgl. Europäische Nachbarschaftspolitik).

Die ENP wird durch weitere regionale oder multilaterale Initiativen wie der Östlichen Partnerschaft oder der Euro-mediterranen Partnerschaft ergänzt (vgl. EAD: Europäische Nachbarschaftspolitik).

Die Wichtigkeit der Kommunikation der EU im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurde 2005 auch von der damaligen EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner in einem Kommunikationspapier an die Kommission betont (vgl. SEC(2005) 1521).

In diesem Dokument wird festgehalten, dass die ENP zu einer der wichtigsten Prioritäten im Bereich der EU-Außenpolitik zählt und dass auf Grund des steigenden Interesses an dieser Initiative eine Inklusion in die Kommunikationsstrategien der Kommission notwendig ist. Die Kommission sollte außerdem jede Möglichkeit nutzen, die Ziele, Methoden und die Erfolge der ENP hervorzuheben. Die Kommunikationsinstrumente der Kommission wie Publikationen, die Website oder Konferenzen sollen besser genutzt werden.

Im Jahr 2006 wurden spezielle Eurobarometer-Umfragen zum Thema „Die EU und ihre Nachbarn“ durchgeführt, um die Wahrnehmungen und Einstellungen der EU-Bürger gegenüber der ENP und den EU-Nachbarländern zu messen.

Diese Umfragen zeigten, dass die Mehrheit der Unionsbürger noch nicht von der ENP gehört hatte, die Kooperation mit den Nachbarländern jedoch unterstützt wird, da der potentielle Nutzen größer als die Kosten angesehen wurden (vgl. Karoliny 2010, 11).

#### **7.6.2.2 Barcelona Prozess / Union für den Mittelmeerraum**

Eine weitere wichtige Initiative der Europäischen Union ist der Barcelona Prozess – eine Initiative um größere Kooperation in der mediterranen Region, also mit den südlichen Nachbarstaaten der EU – zu fördern (vgl. Fiske de Gouveia 2005, Preface vi).

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 kam auch die Frage bzw. das Problem auf, wie mit den südlichen Nachbarn in wirtschaftlichen Angelegenheiten umgegangen werden soll. Nachdem die EU-Mitgliedsstaaten im Laufe der Jahrzehnte auch zunehmend eine gemeinsame Stimme in außenpolitischen Angelegenheiten erlangt hatten, wurden die Global Mediterranean Policy (1972), die Renewed Mediterranean Policy (1990) und die Euro-Mediterrane Partnerschaft (1995) ins Leben gerufen, um gemeinsame Plattformen für die Kooperation mit den mediterranen Nachbarn der EU-Staaten zu schaffen (vgl. Bicchi 2011, 1).

Der Barcelona Prozess wurde im November 1995 von den Außenministern der damals 15 Mitgliedsstaaten und 12 mediterranen Partnern (Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten, Israel, Libanon, Syrien, Jordanien, Palästinensische Autonomiegebiete, Türkei, Zypern, Malta) als Rahmen für bilaterale und regionale Beziehungen gegründet.

Die Barcelona Deklaration bildete auch die Basis für die Euro-Mediterrane Partnerschaft. Diese Allianz soll dazu dienen, Dialoge und Kooperation zu fördern, sowie die Schaffung einer friedlichen, sicheren und wohlhabenden Region anzustreben.

Die Partnerschaft ist in drei Dimensionen aufgeteilt, die heute als wesentliche Arbeitsbereiche der Partnerschaft gelten:

- Political and Security Dialogue: zielt darauf ab, ein gemeinsames Gebiet des Friedens und der Stabilität zu schaffen, unterstützt durch nachhaltige Entwicklung, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit
- Economic and Financial Partnership: soll zur Etablierung einer Freihandelszone beitragen und auf die Förderung von nachhaltiger und balancierter sozio-ökonomischer Entwicklung abzielen
- Social, Cultural and Human Partnership: dient zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und des interkulturellen Dialogs zwischen Kulturen, Religionen, Menschen und zur Ermöglichung des Austauschs zwischen der Zivilgesellschaft, Bürgern, vor allem von Frauen und jungen Menschen.  
(vgl. EAD: Der Barcelona Prozess).

Zu jedem dieser drei Bereiche finden regelmäßige Ministertreffen statt, um die Vorgabeziele umzusetzen. Diese betreffen vor allem Förderprogramme für ökonomische Transformationen und Reformen.

Mit der Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004 wurde der Barcelona Prozess zum multilateralen Forum für Dialoge und Kooperationen zwischen der EU und den mediterranen Partnern, während die bilateralen Beziehungen mit den einzelnen mediterranen Partnern zusätzlich durch die ENP und Assoziierungsvereinbarungen geleitet werden (vgl. EAD: Der Barcelona Prozess).

Ein Hauptelement der Euro-Mediterranen Partnerschaft sind hohe finanzielle Ressourcen, die für die Entwicklungshilfe in die Region fließen und die auch gleichzeitig einen beachtlichen Public Diplomacy Wert für die EU haben.

Die dritte Säule des Barcelona Prozesses, der "Social, Cultural and Human Dialogue" ähnelt in großem Ausmaß der wechselseitigen diplomatischen und kulturellen Arbeit von nationalen Organisationen wie dem British Council oder dem Goethe Institut.

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zählt sicherlich zu den größten Public Diplomacy Initiativen der EU (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 18).

Innerhalb der Partnerschaft gibt es zahlreiche weitere Initiativen wie etwa "EuroMed Heritage", die sich mit der Hervorhebung des mediterranen Erbes, dem Austausch von Know-how und der Förderung des Wissens darüber, beschäftigt. „EuroMed Youth“ ist eine Initiative, die es Jugendlichen aus den mediterranen Ländern ermöglicht, Gleichaltrige aus anderen Ländern und Kulturen zu treffen.

„EuroMed Audiovisual“ fördert europäische und mediterrane Filme und hilft dabei, ein größeres Publikum zu erreichen.

Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte fördert unabhängigen Journalismus und unterstützt lokale NGOs (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 18).

Die Euro-Med Partnerschaft hat jedoch auch mit Problemen zu kämpfen. Zum einen die Schwierigkeit, die Vorteile einer solchen Initiative der Euro-Med Öffentlichkeit zu kommunizieren und zum anderen mangelnde Kooperation zwischen einigen der zwölf Nicht-EU Partner. Trotzdem ist die Partnerschaft eine gut durchgeführte und finanzierte Initiative (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 19).

Am 13. März 2008 hat der Europäische Rat, auf Initiative des damaligen französischen Präsidenten Nicholas Sarkozy beschlossen, den Barcelona Prozess in die Union für den Mittelmeerraum umzuwandeln, was am 13. Juli 2008 passierte. Dieser Schritt war die aktuellste Entwicklung in der Geschichte der Euro-Mediterranen Beziehungen. Die Union für den Mittelmeerraum besteht nun aus insgesamt 43 Staaten, allen Mitgliedsstaaten der EU und 15 Mittelmeerstaaten (vgl. EAD: Union für den Mittelmeerraum).

### **7.6.2.3 Östliche Partnerschaft**

Die Östliche Partnerschaft ging aus einem Vorschlag Schwedens und Polens am 28. Mai 2008 durch den Europäischen Rat als EU-Strategie hervor und wurde beim Gründungsgipfel am 7. Mai 2009 bestätigt.

Ziel der Östlichen Partnerschaft ist es, eine Neugestaltung der Beziehungen zu den östlichen Nachbarn der EU durchzuführen. Die östlichen Partnerländer, die interessiert darin sind, sich der EU anzunähern und verstärkte politische, ökonomische und kulturelle Verbindungen zu schaffen, werden von der EU und den Mitgliedsstaaten dabei unterstützt. Dem zugrunde sollen gemeinsame Bekenntnisse zu Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und fundamentaler Freiheiten liegen.

Nach dem Gipfel in Prag wurde zunächst der finanzielle Rahmen festgelegt und in weiterer Folge konstituierte sich ein zivilgesellschaftliches Forum, das die Aktivitäten der Zivilgesellschaft in den Partnerstaaten koordiniert (vgl. Ochmann 2010, 3, 8).

Multilaterale Plattformen sind die wichtigsten Instrumente der Östlichen Partnerschaft. Diese Plattformen stellen die vier Hauptbereiche der Zusammenarbeit zwischen der EU und den östlichen Partnern dar:

- Demokratie, Good Governance und Stabilität
- Ökonomische Integration und Konvergenz mit EU Policies
- Energiesicherheit
- Kontakt zwischen den Menschen (vgl. EAD: Östliche Partnerschaft).

Treffen finden mindestens zweimal jährlich statt und die Teilnehmer der Plattformen berichten an das jährlich stattfindende Treffen der Außenminister der Östlichen Partnerschaft. Die Arbeit der Plattformen kann zusätzlich durch bereichsspezifische Ministertreffen gefördert werden. Innerhalb der Plattformen können auch Panels für spezielle Bereiche eingerichtet werden.

Zusätzlich zu den Plattformen gibt es auch noch konkrete Initiativen wie das „Integrated Border Management Programme“, „Small and Medium-size Enterprise (SME) Flagship Initiative“, „Regional energy markets and energy efficiency“ oder die „Flagship initiative to promote good environmental governance“ (vgl. EAD: Östliche Partnerschaft).

#### **7.6.2.4 Interkultureller Dialog**

Wenn die Kultur eines Staates universelle Werte beinhaltet und die Politik diese Kultur auch fördert, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass der Staat durch diese erzeugte Attraktivität, Soft Power entwickelt. Diese Soft Power ist umso größer, je universeller und umfassender die Kultur des Staates ist.

Die Kultur eines Staates besteht aus einem Set an Werten und Praktiken, die Bedeutung für eine Gesellschaft kreieren (vgl. Nye 2004, 13).

Ein Instrument der Public Diplomacy der EU im Bereich der Kultur ist deshalb das Programm „Intercultural Dialogue“.

Diese Initiative wird unter anderem von der Generaldirektion Bildung und Kultur ausgeführt und beschäftigt sich mit Aktivitäten innerhalb der EU, aber auch in einigen Nachbarstaaten der EU. Der interkulturelle Dialog kann als effizientes, wechselseitiges Public Diplomacy Instrument angesehen werden, das zur Vorbeugung und zum Management von Konflikten auf allen Policy-Levels dient. Im Kontext von kultureller Diversität, was besonders für die EU zutrifft, fördern Dialoge das gegenseitige Verständnis.

Die Initiativen des interkulturellen Dialogs der Kommission inkludieren das Erasmus Mundus Programm, das zur Kooperation und Mobilität im Bereich der höheren Bildung und zur Förderung des Austausches zwischen der EU und Drittstaaten dient. Eine weitere Initiative ist Netd@ys, die den Gebrauch von neuen Medien im Bereich der Bildung und Kultur, vor allem unter jungen Menschen fördern soll (vgl. Fiske de Gouveia 2005, 19).

## 8. Public Diplomacy Österreichs

Im folgenden Teil sollen die Public Diplomacy Maßnahmen und Strategien Österreichs auf eine etwaige Kompatibilität oder Kooperation mit der EU Public Diplomacy untersucht werden. Da eine umfassende Analyse aller Public Diplomacy Maßnahmen Österreichs den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würde und eine historisch angelegte Darstellung den Zweck dieses Kapitels nicht erfüllen würde, wird der Fokus auf Initiativen der letzten Jahre gesetzt.

Österreich nimmt durch die Botschaften und Auslandsvertretungen an verschiedenen Initiativen teil, wie schon erwähnt, beispielsweise an „European Union Embassy's Open House“ oder „EU Open House“, wo die Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam mit den EU-Delegationen in den USA einen „Tag der offenen Tür“ veranstalten. Eine Vernetzung mit den EU-Delegationen ist auch in anderen Ländern gegeben.

Die Public Diplomacy, die alleine von Österreich ausgeht, bezieht sich in erster Linie auf die Vermarktung der Kultur Österreichs im Ausland. In einer Rede anlässlich der österreichischen Auslandskulturtagung 2006 betonte der damalige Staatssekretär Dr. Hans Winkler, dass die Kulturarbeit im Ausland immer ein Stück Public Diplomacy beinhaltet und dass Public Diplomacy für die österreichische Außenpolitik längst zu einem selbstverständlichen Schwerpunkt geworden ist (vgl. Winkler 2006).

Er hob ebenso hervor, dass heute jeder Staat versucht, bei der internationalen Wahrnehmung und Durchsetzungsfähigkeit nicht von Faktoren wie der Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft oder militärischer Macht abhängig zu sein. Vielmehr zählt heute Soft Power. Die Außenpolitik vieler Staaten wird in zunehmendem Ausmaß vom Image und der Identität geprägt und davon, wie man ein positives Eigenbild in der Wahrnehmung anderer erhöhen kann. Staaten gehen hier mit unterschiedlichen Strategien vor, wie zum Beispiel Sportdiplomatie, Mediendiplomatie oder Kulturdiplomatie (vgl. Winkler 2006).

Kulturdiplomatie spielt in Österreich eine wichtige Rolle, da Österreich weltweit als Kulturnation wahrgenommen wird.

Bei der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 setzte Österreich bewusst darauf, Aufmerksamkeit auf kulturelle Projekte zu lenken, wie zum Beispiel auf „Sound of Europe“ anlässlich Mozarts Geburtstag oder auf „Cafés d'Europe“ am Europatag (vgl. Winkler 2006).

Der damalige Staatssekretär betonte auch, dass gerade in der Zeit der Krise der europäischen Integration das Kommunikationsproblem in der europäischen Öffentlichkeit, vor allem unter Studenten, Wissenschaftlern und Künstlern gelöst werden muss.

Für die Kunst und Wissenschaft und für die Frage, was Europa eigentlich verbindet, müssen mehr Kommunikationschancen geöffnet werden. Die Auslandskultureinrichtungen in den EU-Staaten sollten deshalb nicht reduziert, sondern ausgebaut werden und stärker für österreichische Beiträge zur europäischen Diskussion eingesetzt werden (vgl. Winkler 2006).

### **8.1 Nation Brand Austria**

Eine allumfassende Public Diplomacy Strategie Österreichs, die über reine Kulturarbeit hinausgeht, wurde 2011 begonnen. Die österreichische Bundesregierung hat im Ministerrat am 25. Oktober 2011 beschlossen, das Image des Landes zu stärken und einen einheitlichen Auftritt zu fördern. Dafür nahm Österreich 2011 erstmals am Anholt-GfK Roper Nation Brand Index 2011 teil und belegte den 13. Platz, was laut Ministerratsvortrag im Vergleich zur Größe, Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistung Österreichs durchaus positiv ist. Österreich wird demnach hauptsächlich mit „soften Faktoren“ wie Kultur oder Landschaft verbunden. Dennoch hat Österreich, wie im Ministerratsvortrag betont wird, im internationalen Vergleich einen geringen Wiedererkennungswert, vor allem außerhalb der direkten Nachbarländer. Die Globalisierung fördere den Wettbewerb zwischen Staaten um die Aufmerksamkeit von Medien, Investoren, anderen Regierungen, Wissenschaftlern, usw. Das Ziel dieses Projektes ist es deshalb, ein nachhaltiges und wiedererkennbares Image Österreichs aufzubauen (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

„Österreich soll Vorreiter werden statt anderen Ländern nur zu folgen“ (Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Im April 2012 wurde, nach einer europaweiten Ausschreibung, der Politikberater Simon Anholt mit dem Projekt „Nation Brand Austria“ beauftragt.

Wie bereits im Kapitel zu Nation Branding beschrieben wurde, ist dieses Konzept mit Public Diplomacy verwandt und nützt ähnliche Strategien und Instrumente, bei Nation Branding dominieren jedoch Marketingpraktiken. Nation Branding hebt die Identität eines Staates hervor und reflektiert dessen Ziele und Bestrebungen. Public Diplomacy und Nation Branding können von Staaten jedoch komplementär angewendet werden (vgl. Anholt 2006).

Für die Beantwortung zentraler Fragen nach der Identität und Strategie Österreichs wurden 40 Treffen von Arbeitsgruppen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kunst und Kultur, Medien, usw. über einen Zeitraum von 10 Monaten durchgeführt.

In Bezug auf die Identität wurde festgehalten, dass das historische Erbe, von dem Österreich noch immer lebt, bei jüngeren Menschen nicht mehr ankommt und dass sich Österreich stattdessen als Innovationsland, als „Innovation Leader“ behaupten und die Bereiche Forschung, Technologie und Innovationen fördern sollte (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Was die Strategie anbelangt, so wurde im Ministerratsvortrag festgehalten, dass man sich auf die Strategie als „Brückenbauer für die Welt“ geeinigt hatte. Österreich hat eine solche Rolle zwischen 1989 und der EU-Erweiterung 2004 eingenommen und soll auch weiterhin als Drehscheibe zwischen Ost und West fungieren (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Im Mai 2013 wurde schließlich der Schlussbericht zum Projekt „Kompetitive Identität Österreichs“ präsentiert.

Neben der Strategie als „Brückenbauer für die Welt“ wurden auch vier „symbolische Aktionen“ aus einer Liste mit 100 potentiellen Aktionen ausgewählt.

Diese vier sind:

- Austria Card
- AidSurance
- Gebäudepartnerschaften
- Treuhandfonds für die Rechtsstaatlichkeit

Die **Austria Card** soll ähnlich wie eine Kundenkarte funktionieren, nur dass sie für das ganze Land gilt und alle Benutzer, Kunden und Touristen ansprechen soll.

**AidSurance** ist ein Ansatz zur Katastrophenhilfe in Entwicklungsländern. Österreich würde einen Versicherungsvertrag mit einem Land ausverhandeln und für dieses jedes Jahr die Versicherungsprämie übernehmen, um einer betroffenen Region ohne Verzögerung helfen zu können.

Durch **Gebäudepartnerschaften** sollen bedeutende und historische Gebäude in Österreich mit gleichermaßen bedeutenden Gebäuden in einem Entwicklungsland verpartnert werden, um einerseits gemeinsame Initiativen durchführen zu können und andererseits beim Schutz und Erhalt des Erbes zusammenzuarbeiten.

Durch die Gründung eines **Treuhandfonds für Rechtsstaatlichkeit** sollen internationale Akteure bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch Österreich unterstützt werden. Österreich würde Missionen durchführen, bei denen Rechtsexperten an Orte geschickt werden, die Expertise benötigen. Die österreichische Regierung würde diesen Treuhandfonds für eine erste fünfjährige Periode finanzieren (vgl. Anholt 2013).

Um strategische Maßnahmen umsetzen zu können, wurde von einer Arbeitsgruppe die Einrichtung einer **Nation Brand Agency** empfohlen. Sie soll zur Steigerung des Image Österreichs und auch zur Beratung einzelner Ministerien dienen. Die Nation Brand Agency sollte im damaligen Ministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend eingerichtet werden (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Des Weiteren wurden bestimmte Strukturprojekte beschlossen, wie eine verstärkte Public Diplomacy. Durch gezielte Public Diplomacy sollen Gebiete, in denen Österreich Hervorragendes leistet, vor allem einer ausländischen Öffentlichkeit dargestellt werden. Die Public Diplomacy Strategie Österreichs soll Verständnis für die Vorstellungen und Ideale Österreichs, sowie seine Einrichtungen, nationalen Ziele und politischen Leitlinien schaffen. Um das umzusetzen soll im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres ein **Public Diplomacy Sekretariat** eingerichtet werden (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Die kulturellen Beziehungen sollen durch eine gezielte Koordination zwischen verschiedenen Bereichen wie Kunst und Kultur, Bildung, Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft, Tourismus, usw. verstärkt werden. Neben der bisherigen Kulturarbeit soll das neue Image Österreichs als „Innovation Leader“ aufgebaut werden.

Für die Umsetzung dieser Strukturprojekte soll das gesamte Netzwerk an Vertretungsbehörden – Botschaften, Konsulate, Kulturforen – eingebunden werden, sowie Entwicklungsbüros, Auslandsbüros der Österreichwerbung, der Wirtschaftskammer oder Büros der Science and Technology Austria. Außerdem sollen die kulturellen Beziehungen durch bilaterale und multilaterale Abkommen in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kunst und Kultur und durch die Beteiligung an internationalen Organisationen und Netzwerken verstärkt werden (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

Unter der domain austria.eu soll auch ein gemeinsames **Webportal** aller Ressorts Österreichs eingerichtet werden, um die Wahrnehmung zu verbessern und eine zentrale Anlaufstelle für in- oder ausländische Benutzer zu schaffen.

Dieses Webportal soll in der Nation Brand Agency verankert werden, aber auch vom Bundeskanzleramt konzeptionell und operativ umgesetzt werden (vgl. Ministerratsvortrag 196/17 2011).

## **8.2 Fazit**

Die im Projekt „Kompetitive Identität Österreichs“ beschlossenen Maßnahmen und Ziele wurden bis jetzt kaum bis gar nicht umgesetzt. Es gibt bis jetzt weder eine Nation Brand Agency, noch ein Public Diplomacy Sekretariat oder ein gemeinsames Webportal unter austria.eu. Die symbolischen Aktionen wurden ebenfalls noch nicht umgesetzt.

Im Mai 2014 erwähnte Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner im Budgetausschuss des Nationalrats, dass für die Errichtung der Nation Brand Agency, die die Marke und das Image Österreichs aufbauen sollen, nicht wie geplant 9 Millionen Euro, sondern nur 300 000 Euro zur Verfügung stehen werden (vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 420/2014).

Im Report zu „Kompetitive Identität Österreichs“ finden sich nur wenige EU-Bezüge.

Bei der Strategie Österreichs als „Brückenbauer für die Welt“ wird die besondere Rolle Österreichs als Vermittler zwischen Ost und West und bei der EU-Erweiterung 2004 betont. Außerdem soll Österreich weiterhin als Schnittstelle dienen und mit den südöstlichen EU-Nachbarländern, die langfristig eine EU-Mitgliedschaft anstreben, eine Partnerschaft ansteuern und Hilfe für den möglichen EU-Beitritt anbieten (vgl. Anholt 2013).

Im Schlussbericht des Projekts „Kompetitive Identität Österreichs“ wird bei einigen Projekten bzw. Initiativen wie der Amadeus Music Academy, einer internationalen Schule für Musik in Wien, oder dem Europäischen Forum Alpbach, die besondere Position Österreichs in einem europäischen Kontext betont.

Im Zusammenhang mit dem Forum Alpbach wird genannt, dass Europa das wohl ehrgeizigste und erfolgreichste Experiment eines umfassenden Herrschaftswesens ist, das Menschen je vorgenommen haben und es daher die Pflicht ist, das Experiment fortzusetzen und den Multilateralismus zu perfektionieren.

Das Forum Alpbach soll Österreich deshalb helfen, eine neue und führende Rolle innerhalb Europas zu erreichen (vgl. Anholt 2013).

Zusammenfassend kann man sagen, dass es in diesem Projekt keine konkrete Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU und keine Koordinierung mit Public Diplomacy Initiativen der EU-Kommission oder des EU-Parlaments gibt.

Es gibt auch keine Projekte oder Initiativen, die die Mitgliedschaft in der EU betonen, das System der EU erklären oder den Bürgern näherbringen oder die Rolle Österreichs in der EU hervorheben.

Die Vermittlung von Normen, Werten oder Identitäten, die in der EU Public Diplomacy eine wichtige Rolle spielen, kommen in der Public Diplomacy Österreichs nur in Bezug auf die Ideale, nationalen Ziele oder politischen Werte Österreichs vor, es wird jedoch kein Bezug zu jenen der EU hergestellt.

## 9. Conclusio

### 9.1 Institutionelle Veränderungen

In diesem Kapitel wird ein Fazit über die Veränderungen der Public Diplomacy der Europäischen Union durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gezogen.

Die wichtigsten Veränderungen in diesem Zusammenhang sind institutioneller Natur. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das **Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** geschaffen. Die Hohe Vertreterin ist gleichzeitig Vorsitzende des Außenministerrats und Vizepräsidentin der Kommission.

Vor dem Vertrag von Lissabon gab es einen Hohen Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der nicht der Kommission angehörte und ein für Außenpolitik zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission.

Das Ziel der Errichtung dieses neuen Postens ist es, die Kompetenzen bei außenpolitischen Angelegenheiten auf ein Amt zu reduzieren, um bei Entscheidungs- und Strategiefindungen schnellere und klarere Positionen finden zu können. Die EU-Außenpolitik soll dadurch konsequenter und kohärenter werden.

Mit der Schaffung des Amtes der Hohen Vertreterin wurde auch der **Europäische Auswärtige Dienst** gegründet, der die Hohe Vertreterin administrativ unterstützen soll. Der EAD existiert seit 2011 und besteht aus Beamten der Europäischen Kommission, des Ratssekretariats und der diplomatischen Dienste der Mitgliedsstaaten (vgl. Ucakar/Gschiegl 2010, 190).

Das Ziel der Schaffung des EAD war es, die außenpolitischen Dienste der Kommission, des Rates und der Mitgliedsstaaten zu verschmelzen, um effizienter arbeiten zu können und ein einheitliches Bild nach außen zu tragen.

Eine wesentliche Zielvorgabe des Vertrags von Lissabon war es, die Bedenken über die Sichtbarkeit, die Effizienz und die Kohärenz der EU zu adressieren. Um diese Ziele besser erfüllen zu können und eine neue, bessere Public Diplomacy zu bilden, wurde der EAD geschaffen.

Der EAD bringt nicht nur Beamte der verschiedenen Institutionen zusammen, sondern auch unterschiedliche Policies und Instrumente unter ein gemeinsames Dach.

Die wichtige Rolle von Public Diplomacy ist bereits bei der Entscheidung des Rates zur Gründung des EADs im Juli 2010 sichtbar, in der explizit auf die Kommunikations- und Public Diplomacy Aktivitäten des zukünftigen EAD hingewiesen wurde. Das wurde schließlich auch mit der Einheit für strategische Kommunikation und für Public Diplomacy innerhalb des EAD umgesetzt.

Das kann als offizielle Anerkennung des Stellenwerts und der Rolle von Public Diplomacy im EAD angesehen werden (vgl. Courtier 2011, 70).

Die Gründung des EAD und des Postens der Hohen Vertreterin bedeutet auch ein Ende für die formelle Spaltung der auswärtigen Beziehungen der EU zwischen den zwei Säulen, den gemeinschaftlichen Bereichen und dem Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Vertrag von Lissabon hat hier zu einer Zentralisierung der verschiedenen Public Diplomacy Maßnahmen geführt.

Vor dem Vertrag von Lissabon wurde die meiste Public Diplomacy Arbeit vom Generalsekretär des Rates, von verschiedenen Sonderbeauftragten, von der Generaldirektion Kommunikation der Kommission und von der Generaldirektion Relex, mit ihrem Delegations-Netzwerk durchgeführt.

All diese verschiedenen Bereiche wurden nach dem Vertrag von Lissabon unter dem Dach der Hohen Vertreterin und des EAD zusammengeführt. Die Hohe Vertreterin hat durch ihr Amt die politische Handlungsvollmacht inne und durch ihre Position als Vizepräsidentin der Kommission kann sie auch über alle Ressourcen der Kommission verfügen.

Die Abteilungen „Strategische Kommunikation“ und „Public Diplomacy“ sind innerhalb des EAD direkt unter das Kabinett der Hohen Vertreterin eingegliedert. Die Verbindung dieser zwei Einheiten ist auch entscheidend, um die politischen Botschaften mit den verschiedenen Instrumenten der Public Diplomacy effizient zu nutzen (vgl. Courtier 2011, 71).

Eine weitere entscheidende Veränderung durch den Vertrag von Lissabon ist, dass die Delegationen des EAD nun die gesamte Europäische Union nach außen repräsentieren.

Zuvor waren die Delegationen in die Generaldirektion Relex eingegliedert und haben deshalb nur die Kommission nach außen vertreten.

Dadurch haben die Delegationen nun eine wichtigere und politischere Rolle eingenommen. Sie übernehmen die Aufgaben der rotierenden Ratspräsidentschaft in Bezug auf die Repräsentation und Koordination der EU Positionen in Drittländern. Das bringt die EU Delegationen auch in eine bessere Position, die gesamten außenpolitischen Ziele der EU zu fördern und mit verschiedenen offiziellen und nicht-offiziellen Akteuren zu interagieren.

Die Involvierung von nationalen Diplomaten, neben den Beamten der Kommission und des Rates, innerhalb des EADs und insbesondere in den Delegationen stärkt das diplomatische Profil der Delegationen. Das kann auch zu einer verstärkten Zusammenarbeit und zu einer besseren Koordination mit den Botschaften der Mitgliedsstaaten führen, die oftmals bereits gute Public Diplomacy Erfahrungen haben (vgl. Courtier 2011, 71).

Auch innerhalb der **Kommission** haben sich Veränderungen bezüglich der Durchführung der Public Diplomacy ergeben.

Vor dem Vertrag von Lissabon waren es vor allem fünf der Generaldirektionen, die für die Public Diplomacy der EU am meisten verantwortlich waren.

Diese waren RELEX (Außenbeziehungen), TRADE (Handel), ELARG (Erweiterung), Development (Entwicklung), ECFIN (Wirtschaft und Finanzen) und ECHO (Humanitäre Hilfe) und die jeweiligen Informations- und Kommunikationsabteilungen. Diese Generaldirektionen sind auch dem Bereich Außenbeziehungen zugeordnet.

Die GD RELEX war die führende GD in Sachen Kommunikation und hatte die größten Kommunikationskapazitäten. Ihr waren auch die Delegationen untergeordnet, weshalb diese GD für die Public Diplomacy der EU am wichtigsten war.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die GD RELEX, mit der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, aufgelöst und in diesen eingegliedert.

Vor dem Vertrag von Lissabon gab es im **Europäischen Rat** eine sechsmonatige rotierende Präsidentschaft. Das hat dazu geführt, dass es keine klare Person oder Position gab, die den Rat nach außen hin repräsentieren konnte.

Durch den Vertrag von Lissabon wurde diese sechsmonatige Präsidentschaft abgeschafft. Der Präsident wird nun vom Europäischen Rat für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt und kann einmal wiedergewählt werden. Dadurch soll verhindert werden, dass ein Mitgliedsstaat, das den Vorsitz führt, die nationalen Interessen priorisiert und die größeren Ziele der EU vernachlässigt. Trotz dieser neuen Position des Ratspräsidenten, erschweren die Funktionsweisen des Rates effektive Public Diplomacy Maßnahmen.

Die Public Diplomacy des **Europäischen Parlaments** hat sich durch den Vertrag von Lissabon kaum verändert. Dazu muss gesagt werden, dass die Public Diplomacy des Parlaments nicht so stark ist, wie jene des EAD oder der Kommission. Außerdem sind die Public Diplomacy Maßnahmen eher nach innen gerichtet und sollen die Unionsbürger ansprechen. Den Bürgern soll vermittelt werden, dass das Parlament ein Garant für die Demokratie und Legitimität unter den EU Institutionen ist.

## **9.2 Auswirkungen auf die Inhalte**

Vor dem Vertrag von Lissabon lassen sich die Public Diplomacy Maßnahmen der EU, vor allem der Kommission, als Infopolitik zusammenfassen. Das Bereitstellen von Basisinformationen über die EU stellte eine wichtige Priorität für die Öffentlichkeitsarbeit dar.

Nach dem Vertrag von Lissabon wurde eine proaktivere Rolle eingenommen, weg von der reinen Informationsverbreitung zu einer aktiven Förderung der politischen Ziele der EU.

Die Betonung der Werte und Normen ist vor und nach dem Vertrag ein wichtiger Bestandteil der EU Public Diplomacy. Es wird versucht, bestimmte Werte der EU, wie die Förderung der Menschenrechte oder der Demokratie in verschiedensten Initiativen und Projekten voranzutreiben.

Außenpolitische Messages sind durch Public Diplomacy Maßnahmen oftmals nicht leicht zu vermitteln, da die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU intergouvernemental geregelt ist. Das heißt, Beschlüsse können nur einstimmig von den Mitgliedsstaaten getroffen werden, diese sind sich jedoch oft nicht einig.

Hier fällt es dann auch der Hohen Vertreterin schwer mit einer Stimme zu sprechen beziehungsweise eine Position der EU zu vertreten, wenn die Staats- und Regierungschefs keine übereinstimmende Position finden.

Die Public Diplomacy zu außenpolitischen Themen ist deshalb schwierig. Hier spielt auch die Glaubwürdigkeit eine wichtige Rolle. Wenn die EU Sanktionen gegen einen Drittstaat ausspricht, aber gleichzeitig Verträge mit diesem Staat, beispielsweise im Energiesektor abschließt, ist die Glaubwürdigkeit beschädigt.

### **9.3 Veränderung der Public Diplomacy Instrumente**

Die Instrumente der EU Public Diplomacy haben sich durch den Vertrag von Lissabon kaum geändert. Außenpolitische Initiativen wie der Barcelona Prozess bzw. die Euro-Mediterrane Partnerschaft oder die Europäische Nachbarschaftspolitik wurden bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon begonnen und wurden von diesem nicht beeinflusst.

Die konkreten Instrumente und Initiativen der EU Public Diplomacy, die in Kapitel sieben beschrieben werden, wurden durch den Vertrag von Lissabon ebenfalls nicht beeinflusst.

Es wurden selbstverständlich in den letzten Jahren neue Instrumente der Public Diplomacy ins Leben gerufen, die sind jedoch vor allem auf neue Kommunikationsmöglichkeiten wie Social Media oder Internet Plattformen zurück zu führen.

In Bezug auf das Verhältnis der Public Diplomacy der EU und der Mitgliedsstaaten, am Beispiel Österreichs, ist festzustellen, dass es keine konkrete Zusammenarbeit oder Koordination mit den Institutionen der EU gibt.

Wie bereits erwähnt gibt es auch keine Initiativen, die die Mitgliedschaft in der EU betonen.

Die Vermittlung von Normen, Werten oder Identitäten spielen in der Public Diplomacy Österreichs nicht annähernd so eine große Rolle wie in der EU.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Vertrag von Lissabon zu einer Zentralisierung der Public Diplomacy Maßnahmen der EU geführt hat. Dies betrifft in erster Linie die institutionellen Veränderungen in den Organen der EU.

Diese Zentralisierung bedeutet, dass die meisten Public Diplomacy Maßnahmen der EU unter einem Dach, nämlich unter Führung der Hohen Vertreterin und des EAD durchgeführt werden.

Einige Generaldirektionen der Kommission sowie das Europäische Parlament führen jedoch eigene Initiativen durch. Dennoch kann man hier von einer deutlichen Effizienzsteigerung sprechen, wenn man bedenkt, von wie vielen Organen die Public Diplomacy vor dem Vertrag von Lissabon ausgeführt wurde.

Der Vertrag von Lissabon hat zu einer teilweisen Änderung der Inhalte geführt, die Instrumente und deren Auswirkungen wurden vom Inkrafttreten des Vertrages kaum beeinflusst.

Trotz dieser stärkeren Zentralisierung gibt es, am Beispiel Österreichs beobachtet, einen fehlenden Bezug der Public Diplomacy der Mitgliedsstaaten mit jener der EU.

## 10. Literaturverzeichnis

### Offizielle Dokumente:

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäischen Union (**EUV**) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) (2008/C 115/01)

**Action Plan to improve Communication Europe by the Commission:** SEC(2005)985: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2005-action-plan-improve-communicating-europe-by-commission-sec2005-985\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2005-action-plan-improve-communicating-europe-by-commission-sec2005-985_en.pdf), (Stand: 09.07.2014).

**Information and Communication Handbook** for EU Delegations in Third Countries and to International Organisations (2012): Ref. Ares(2013)32604 - 11/01/2013.

**Ministerratsvortrag 196/17:** Projekt Nation Brand Austria-Competitive Identity, unter: <https://www.bmfwf.gv.at/Aussenwirtschaft/nationbrandingaustria/Documents/Ministerratsvortrag.pdf>, (Stand: 21.07.2014).

**Mitteilung der Kommission - Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier** {SEK(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570} /\* KOM/2004/0373 endg. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373>, (Stand: 09.07.2014).

**Plan D for Democracy, Dialogue and Debate:** the Commission's contribution to the period of reflection and beyond: COM(2005)494: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0494>, (Stand: 09.07.2014).

**White Paper on a European Communication Policy:** COM(2006)35: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf), (Stand: 09.07.2014).

### Sekundärquellen:

**Anholt, Simon** (2006): Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions, London: Palgrave Macmillan.

**Anholt, Simon** (2013): Kompetitive Identität Österreichs, Schlussbericht, Mai 2013.

**Bátora**, Jozef (2005) Does the European Union transform the institution of diplomacy? In: Journal of European Public Policy, Volume 12, Issue 1, 44-66.

**Bicchi**, Federica (2011) The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations, Mediterranean Politics Volume 16, Issue 1, 2011, 3-19.

**Chabera**, Bernhard (2006): Grundlagen und Institutionen der Europäischen Union. Manuskript.

**Courtier**, Aurélie (2011): The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service. EIPAScope 01/2011. pp. 69-76.

**Cull**, Nicholas J (2009): Public Diplomacy: Lessons from the Past. A report for the Public Diplomacy Group of the Foreign and Commonwealth Office, London. April 2007.

**Davis Cross**, Mai'a K. (2013): Conceptualizing European Public Diplomacy. In: Mai'a K. Davis Cross / Jan Melissen (Hrsg.) (2013): European Public Diplomacy. Soft Power at Work. New York: Palgrave Macmillan.

**Davis Cross**, Mai'a K. (2010): EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy, University of Southern California.

**Duke**, Simon (2013): The European External Action Service and Public Diplomacy. In: Mai'a K. Davis Cross / Jan Melissen (Hrsg.) (2013): European Public Diplomacy. Soft Power at Work. New York: Palgrave Macmillan.

**Fiske de Gouveia**, Philip / Plumridge, Hester (2005): European Infopolitik: Developing EU public diplomacy strategy. London: The Foreign Policy Centre. Retrieved October 10, 2007 from <http://fpc.org.uk/publications/euro-infopolitik>.

**Grimm**, Oliver (2014): "Voice of America". Kampf um Stimme der USA. In: "Die Presse", Print-Ausgabe, 27.07.2014.

**Gullion**, Edmond (1965): Murrow Center Institutional Brochure, Fletcher School of Law and Diplomacy. Tufts University. In: USIA Alumni Association: What is Public Diplomacy?, retrieved from: [http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page\\_id=6](http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6), (Stand: 22.07.2014).

**Hofmann**, Andreas / **Wessels**, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon: eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen? In: Integration 01/2008, S. 3-20.

**Jaqué**, Jean Paul (2010): Der Vertrag von Lissabon - neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium ? In: Integration, 2/2010, S. 103–116.

**Karoliny**, Eszter (2010): Communicating (in) the foreign field. European public diplomacy and communication policy on external action. Conference Paper. The EU in International Affairs Conference 2010. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, abrufbar unter: <http://www.ies.be/node/853>.

**McClellan**, Michael (2004): Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy, Favorita Papers, Vol. 2004, No. 1, 23-32.

**Melissen**, Jan / Davis Cross Mai'a K. (Hrsg.) (2013): European Public Diplomacy. Soft Power at Work. New York: Palgrave Macmillan.

**Melissen**, Jan (Hg.) (2005): The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Nye**, Joseph S. Jr. (2004): Soft Power. The Means to Success in World Politics, New York: Public Affairs.

**Ochmann**, Cornelius (2010): Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus deutscher Sicht. Bertelsmann Stiftung. Abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_31394\\_31395\\_2.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31394_31395_2.pdf).

**Ostrowski**, Daniel (2010): Die Public Diplomacy der deutschen Auslandsvertretungen weltweit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Rasmussen**, Steffen Bay (2010): The Messages and Practices of the European Union's Public Diplomacy. In: The Hague Journal of Diplomacy 5 (2010) 263-287.

**Rasmussen**, Steffen Bay (2009): Discourse Analysis of EU Public Diplomacy Messages and Practices. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

**Schwan**, Anna (2011): Werbung statt Waffen. Wie strategische Außenkommunikation die Außenpolitik verändert. Wiesbaden: VS-Verlag.

**Sharp**, Paul (2005): Revolutionary States, Outlaw Regimes and the Techniques of Public Diplomacy, in: Melissen, Jan (Hg.): The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 106-123.

**Ucakar**, Karl / **Gschiegl**, Stefan (2010): Das politische System Österreichs und die EU. Wien: Facultas.wuv, 2010, 2. Auflage.

**Waller**, J. Michael (2007): The Public Diplomacy Reader. Washington: The Institute of World Politics Press.

**Wallström**, Margot (2005): European Commission - SPEECH/05/5, 11/01/2005.

**Westcott**, Nicholas (2008): Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations, Oxford Internet Institute, Research Report 16, July 2008.

**Winkler**, Hans (2006): Internationale Resonanzen – Der Beitrag der Kultur zur Public Diplomacy. Rede anlässlich der österreichischen Auslandskulturtagung am 7. September 2006, abrufbar unter: <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/pressenews/reden-und-interviews/2006/rede-von-staatssekretaer-dr-hans-winkler-bei-der-oesterreichischen-auslandskulturtagung-2006-am-7-september-2006.html>, (21.07.2014).

#### **Internetquellen:**

**Council of the European Union**, <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=de>, (Stand: 22.07.2014).

**Debate on the future of Europe**: <http://ec.europa.eu/debate-future-europe/>, (Stand: 09.07.2014).

**Debating Europe**: <http://www.debatingeurope.eu/>, (Stand: 09.07.2014).

**Delegation of the European Union to the United States**: <http://www.euintheus.org/>, (Stand: 24.07.2014).

**EAD: Der Barcelona Prozess:**

[http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**EAD: Europäische Nachbarschaftspolitik:**

[http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**EAD: Östliche Partnerschaft:**

[http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**EAD: Union für den Mittelmeerraum:**

[http://www.eeas.europa.eu/euromed/index\\_de.htm](http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_de.htm), (Stand: 09.07.2014).

**EU-Delegationen:** [http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm), (Stand: 22.07.2014).

**Eurobarometer:** [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm), (Stand 22.07.2014).

**Europäischer Auswärtiger Dienst:**

([http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eeas/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eeas/index_de.htm), (Stand: 22.07.2014).

**European Commission Audiovisual services:**

<http://ec.europa.eu/avservices/ebs/whatsebs.cfm?sitelang=en>, (Stand: 09.07.2014).

**Europe direct:** [http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**Europäische Kommission:**

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_de.htm),  
(Stand: 22.07.2014).

**Europäische Kommission in den sozialen Medien:**

[http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/journalist/social-media\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/journalist/social-media_de.htm), (Stand:  
09.07.2014).

**Europäische Nachbarschaftspolitik:** [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_de.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm),  
[http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**Europäisches Parlament:** [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_de.htm), (Stand: 22.07.2014).

**EU Parliament News Room:** <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/>, (Stand: 09.07.2014).

**European Union Newsroom:** [http://europa.eu/newsroom/index\\_en.htm](http://europa.eu/newsroom/index_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**Ihre Stimme in Europa:** [http://ec.europa.eu/yourvoice/usefullinks/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/usefullinks/index_de.htm), (Stand: 09.07.2014).

**Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy:**  
[http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec\\_2005\\_1521\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf), (Stand: 09.07.2014).

**Parlamentsskorrespondenz Nr. 420/2014** vom 14.05.2014, abrufbar unter:  
[http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK0420/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK0420/index.shtml), (Stand: 21.07.2014).

**RAPID Press release database:** <http://europa.eu/rapid/search.htm>, (Stand: 09.07.2014).

**Team Europe (Österreich):** [http://ec.europa.eu/austria/service/teameurope/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/austria/service/teameurope/index_de.htm),  
(Stand: 09.07.2014).

**Twiplomacy Study 2013:** <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2013/>, (Stand: 15.07.2014).

**Twiplomacy Study 2014:** <http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2014/>, (Stand: 15.07.2014).

**Vertretungen der Kommission in den Mitgliedsstaaten:**  
[http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm), (Stand: 09.07.2014).

**Vertretungen des Parlaments in den Mitgliedsstaaten:**  
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/nearYou/completeList.do?language=EN>,  
(Stand: 09.07.2014).

**Visual Identity:**  
[http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/visual\\_identity/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/visual_identity/index_de.htm), (Stand: 09.07.2014).

## 11. Abstract

In dieser Arbeit wird die Fragestellung behandelt, inwieweit das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu einer Änderung der Public Diplomacy der Europäischen Union geführt hat. Aufbauend auf dem Konzept Soft Power von Josef Nye, wird untersucht, welche Soft Power Ressourcen die EU hat und durch welche Public Diplomacy Instrumente diese genützt werden.

Der Fokus der Arbeit liegt auf der Analyse der institutionellen Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon im Bereich der Public Diplomacy, sowie auf den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags auf die Public Diplomacy Instrumente und Inhalte der EU.

Public Diplomacy beschreibt den Versuch von Staaten, mittels strategisch ausgerichteten Kommunikationsmaßnahmen, Zustimmung und Verständnis für das eigene Land und die eigene Politik in der Bevölkerung eines Zielstaates zu generieren und das eigene Außenbild zu verbessern.

Die EU ist ein komplexes Gebilde, die einen enormen Aufwand an Kommunikation benötigt, um zu erklären was sie ist, wie sie funktioniert und was sie in verschiedenen Politikfeldern leistet. Durch verschiedene Public Diplomacy Instrumente versucht die EU ihre Interessen und das Verständnis für ihre Politik und Werte durch Information, Kommunikation und Dialoge zu fördern, sowohl innerhalb, als auch außerhalb der EU.

The object of this master thesis is to analyse to what extent the Treaty of Lisbon has led to changes of the public diplomacy of the European Union.

Based on the soft power concept established by Joseph Nye, this thesis aims at evaluating the soft power resources of the European Union and its use of the public diplomacy instruments.

The focus lies on the analysis of the institutional changes caused by the Treaty of Lisbon in the field of public diplomacy, as well as on its impact on the public diplomacy instruments and on the issues of the EU.

The term Public Diplomacy describes a state's effort to gain approval and understanding for itself and its policy in another country and to improve its own image through strategic communication measures.

The European Union is a complex entity - therefore a lot of effort is required to explain what it is, to communicate how it works and to emphasise what it accomplishes in different policy areas.

The EU tries to promote its interests and understanding for its policies and values through information, communication and dialogue, within the EU as well as outside the EU.

## 12. Curriculum Vitae

Carla Sämann, BA

### Persönliche Daten

---

Geburtsdatum/-ort	20.9.1990 in Wien
Staatsangehörigkeit	Österreich
Kontakt	Schlagergasse 7/14, 1090 Wien 0664/73585523 carla@saemann.at

### Ausbildung

---

2014 – 2015	MSc Politics and Government in the European Union London School of Economics and Political Science
2012 – 2014	Masterstudium Politikwissenschaft, Universität Wien
Studienjahr 2012/2013	Leistungsstipendium der Universität Wien
Studienjahr 2011/2012	Leistungsstipendium der Universität Wien
2009 – 2012	Bachelorstudium Politikwissenschaft, Universität Wien
Studienjahr 2010/2011	Leistungsstipendium der Universität Wien
2004 – 2009	Höhere Graphische Bundes-Lehr- und Versuchsanstalt, Wien XIV., Ausbildungszweig Multimedia Matura mit Auszeichnung
2000 – 2004	Bundesgymnasium Neusiedl am See, Sportklasse
1996 – 2000	Volksschule Neusiedl am See

### Berufserfahrung

---

Jänner – Juni 2014	Verwaltungspraktikum in der Parlamentsdirektion, Wien Abteilung Information und Öffentlichkeit, Referat Bürgerservice
November/Dezember 2013	Verwaltungspraktikum in der österreichischen Botschaft in Washington DC, USA
Februar/März 2013	Praktikum im Europäischen Parlament Brüssel, Belgien

September 2011	Ferialpraktikum – Wirtschaftskammer Wien Marketing, Organisations- und Kommunikationsmanagement
August 2011	Ferialpraktikum – Unicredit Bank Austria AG Corporate and Investment Banking
2008/2009	Einjährige Zusammenarbeit mit Fly2Sky GmbH im Rahmen des Diplomprojekts, zur Erstellung eines Firmenimages
Juli/August 2008	Ferialpraktikum – Krankenhaus der Barmherzigen Brüder, Wien II.
Juli/August 2007	Ferialpraktikum – Repromedia, Wien XI.
Juli 2006	Ferialpraktikum Domus Verlag – Andrea Helige, Wien VI.
Juli 2005	Ferialpraktikum Domus Verlag – Andrea Helige, Wien VI.

## **Engagements**

---

Volontärtätigkeit bei der Internationalen AIDS Konferenz 2010 in Wien

Volontärtätigkeit bei den World Sailing Games 2006 am Neusiedlersee in den Bereichen Promotion, Merchandising und Organisation

## **Sprachkenntnisse / Sprachaufenthalte**

---

Englisch: Sehr gute Kenntnisse in Wort und Schrift

Französisch: Grundkenntnisse der Grammatik und der gesprochenen Sprache

Juli 2004      Zweiwöchige Sprachreise nach Exmouth, England

Juli 2008      Dreiwöchige Sprachreise nach New York, USA, Marymount College

## **Besondere Kenntnisse**

---

Sehr gute Kenntnisse in Word, Power Point, Excel, Adobe Photoshop und Indesign

Fünfstufige Ausbildung im Bereich Film und Fotografie:

Studiofotografie, digitale Fotografie, Erstellung eigener Werbespots und Reportagen

## **Interessen**

---

Basketball – 6 Jahre Basketballverein, sowie Teilnahme an Landes- und Bundeswettbewerben der Basketball Schülerliga

Reisen, Sprachen, Lesen, Sport, Politik