



European Public Diplomacy – schlummerndes Potential wecken

EU-in-BRIEF | Ausgabe 02-2017

Von Julian Rappold

Deutschlands Außenpolitik braucht ein Mehr an Public Diplomacy, um die Akzeptanz deutscher Europapolitik bei ihren europäischen Partnern und deren Öffentlichkeiten zu steigern, argumentiert Julian Rappold. Dabei kann die Einbindung gesellschaftlicher Organisationen in Dialogformate im Zielland eine wesentliche Rolle spielen – und nebenbei zur Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft beitragen.

Deutschlands Gestaltungsrolle in der EU und in der Welt hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Ob Eurokrise, Flüchtlingskrise, Brexit oder Ukraine-Krise: Der Bundesregierung kommt in den multiplen Krisen, denen sich die EU gegenüber sieht, eine entscheidende Rolle als Krisenmanager zu. Doch insbesondere in der griechischen Schuldenkrise und in der Flüchtlingskrise wird Berlin von seinen europäischen Partnern nicht nur als Schlüssel zur Lösung, sondern vor allem auch als Teil des Problems wahrgenommen. Kritik entspinnt sich dabei nicht nur an den politischen Positionen der Bundesregierung, sondern vor allem auch darin, wie sie ihre Positionen kommuniziert. Dabei bleibt schlummerndes Potential häufig ungenutzt.

Insbesondere in der aktuell unübersichtlichen Krisengemengelage braucht Deutschlands Außenpolitik ein Mehr an Public Diplomacy: Die Bundesregierung muss intensiver und besser kommunizieren, um die Akzeptanz deutscher Europapolitik bei ihren europäischen Partnern und deren Öffentlichkeiten zu steigern. Denn der Wille

der Bundesregierung, mehr Verantwortung zu übernehmen, ist auch abhängig vom Vertrauen und der Akzeptanz der europäischen Partner in die deutsche Führungsrolle. Die Art und Weise, wie Berlin mit seinen europäischen Partnern in dieser Krisenphase umgeht, wird langfristige Auswirkungen darauf haben, wie Deutschland selbst in Zukunft behandelt wird.

Public Diplomacy bleibt ein Fremdwort

Allerdings bleibt der Begriff der Public Diplomacy in der deutschen Debatte oft ein Fremdwort, das viele Fragezeichen hinterlässt. Der Begriff bedarf einer Präzisierung, da das Konzept anders als beispielsweise in den USA noch weitestgehend in den Kinderschuhen steckt und im öffentlichen Diskurs und in der Praxis in Deutschland kaum Verwendung findet. Auch in den offiziellen Dokumenten des Auswärtigen Amtes findet sich der Begriff nur selten. Nichtsdestotrotz sind einzelne

Komponenten der Public Diplomacy insbesondere in der auswärtigen Kulturpolitik, in der Außenwirtschaftspolitik oder in der Entwicklungspolitik fest in der deutschen Außenpolitik verankert. Die unklare Begriffsabgrenzung, die Vielschichtigkeit sowie die Interdisziplinarität des Konzepts laden zu verschiedenen Begriffsverständnissen ein, die zu Missverständnissen führen können.

Insbesondere die Dynamik des politisch-historischen Kontexts hat dazu beigetragen: Während Public Diplomacy zu Zeiten des Kalten Krieges noch als einseitiges Instrument der Einflussnahme der öffentlichen Meinung im Ausland angesehen wurde, hat sich die Begriffsdefinition hin zu einem netzwerkbasierten Ansatz weiterentwickelt, der neuen Machtstrukturen, Transnationalisierungsprozessen, der steigenden partizipativen Rolle nichtstaatlicher Akteure sowie neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten Rechnung trägt.

Beziehungsmanagement statt Informationskontrolle

Für die Praxis bedeutet dies, dass politische Entscheidungsträger ihre Public Diplomacy-Strategie überdenken müssen – weg von einseitiger, hierarchischer Informationskontrolle und Einflussnahme ausländischer Öffentlichkeiten hin zu einem geschickten Beziehungsmanagement. Für die Diplomatie wird es immer wichtiger werden, in aktiven Austausch mit ausländischen Netzwerken zu treten, in denen Verbände, Medien, nichtstaatliche Akteure oder Think Tanks miteinander interagieren. Es gilt aber insbesondere auch, „heimische“ Netzwerke der organisierten Zivilgesellschaft als Träger außenpolitischer Inhalte anzuerkennen und diese aktiv zu nutzen, da diese grenzüberschreitend aktiv sind und eng mit ausländischen Partnern kooperieren.

Unter dieser Prämisse schien im deutschen Kontext mit dem Abschlussbericht des vom damaligen Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Jahr 2014 initiierten außenpolitischen Review-Prozesses ein Schritt in die richtige Richtung getan: „Der Auswärtige Dienst [muss] seine Netzwerke erweitern und sich zu einem Knotenpunkt in der weit aufgefächerten modernen Außenpolitik entwickeln. Wissen und Ideen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Think Tanks sollen stärker genutzt, die Vernetzung auf jeder Ebene des Dienstes ausgebaut werden. Auf der Plattform des Auswärtigen Amtes und seiner Auslandsvertretungen müssen die vielen Komponenten deutscher Außenpolitik integriert und zu einem schlüssigen Ganzen geformt werden.“ Die Zielvorgabe einer Öffnung und Vernetzung des Auswärtigen Amtes nährte auf Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure in Deutschland die Hoffnung auf stärkere Einbeziehung und einen intensiveren und strukturierteren Dialog in außenpolitischen Fragen mit dem Auswärtigen Amt.

Doch diese Hoffnung scheint sich bisher nicht bewahrheitet zu haben. Bei der aktiven Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Gestaltung und Kommunikation von Außenpolitik gibt es weiterhin viel Luft nach oben. Dies trifft insbesondere auf die Europapolitik zu: Während die Grenze zur Innenpolitik immer mehr verschwimmt, bleibt Europapolitik viel zu oft ein rein staatliches Betätigungsfeld. Viel zu häufig bleiben Expertise, Potential und Vielfalt der grenzüberschreitend agierenden, organisierten Zivilgesellschaft ungenutzt.

Doch gerade durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Dialogformate im Zielland können das Auswärtige Amt sowie ihre Botschaften und Auslandsvertretungen Standpunkte, Anregungen und politische Dynamiken vor Ort viel besser aufnehmen und in den europapolitischen Diskurs in Deutschland

einspeisen. Dies stärkt nicht nur die deutsche Außenpolitik und ist eine wichtige Grundlage für erfolgreiche Public Diplomacy; es trägt nebenbei auch noch zur Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft bei – einer essentiellen Voraussetzung für eine lebendige europäische Demokratie und Zielvorgabe der großen Koalition im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode.

Berührungsgängste mit der Verbändelandschaft abbauen!

Nicht umsonst bekräftigt die Europäische Bewegung Deutschland in ihren politischen Forderungen, dass sich die Bundesregierung in der Gestaltung ihrer Außenpolitik auch an die organisierte Zivilgesellschaft wenden und in Form einer „European Public Diplomacy“ einen strukturierten europaweiten Dialog führen soll. Die deutsche Diplomatie muss zwangsläufig anerkennen, dass die organisierte Zivilgesellschaft die Klaviatur der europäischen Mehrebenendemokratie exzellent beherrscht und grenzüberschreitend agiert. Sie sollte sich darauf besser einstellen, ja, sich diese Entwicklung sogar zunutze machen.

Dabei gilt es auch, einen Zielkonflikt auszuhalten, den viele zivilgesellschaftliche Vertreter nach wie vor problematisieren und der zum Teil von der unterschiedlichen Lesart über die Aufgaben von Public Diplomacy herrührt: Inwieweit können und dürfen diese eine eigene, von staatlichen Stellen unabhängig definierte Agenda verfolgen? Inwieweit werden solche dezentralen Bestrebungen ausgebremst? Oder nutzt die staatliche Seite zivilgesellschaftliche Akteure nur, um eigene übergeordnete staatliche Zielsetzungen in der Außenpolitik durchzusetzen?

Insbesondere in der Europapolitik sollte die deutsche Diplomatie Berührungsgängste mit

der pluralistisch demokratischen Verbändelandschaft abbauen. Vielmehr sollte sie die Vielfalt und die europäische Vernetzung der deutschen Zivilgesellschaft abseits der Bereiche Wirtschaft und Kultur wertschätzen und noch stärker fördern. Denn selbst wenn zivilgesellschaftliche Akteure im grenzüberschreitenden Raum zu Regierungszielen konträre Positionen autonom vertreten, haben sie doch auch eine Erklärfunktion inne und schaffen bei ihren Schwesterverbänden und -institutionen auf europäischer Ebene ein Grundverständnis für politische Aushandlungsprozesse, Akteurskonstellationen und die politische Kultur in Deutschland – ein nicht zu unterschätzender Mehrwert für die Zielvorgaben deutscher Public Diplomacy.

Die europäischen und internationalen Partner blicken immer häufiger nach Deutschland auf der Suche nach politischen Lösungen für die vielfältigen Krisen, mit denen die EU konfrontiert ist, artikulieren jedoch teils sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen gegenüber der Bundesregierung. Auch die Bundesregierung selbst scheint sich ihrer gewachsenen Verantwortung in der Welt immer bewusster zu werden, wie nicht zuletzt der Review-Prozess des Auswärtigen Amtes dokumentiert. Die deutsche Rolle wird jedoch nicht nur an den Taten der Bundesregierung gemessen, sondern auch daran, wie diese mit ihren Partnern kommuniziert. Es ist deshalb Zeit, die eigene Kommunikationsstrategie neu zu denken und aktiv in die Tat umzusetzen.

Die Bundesregierung braucht einen ganzheitlichen, ressortübergreifenden und netzwerkbasierten Public Diplomacy Ansatz unter expliziter Einbindung und Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft. Nur so kann sich das volle Potential für die Außen- und insbesondere für die Europapolitik entfalten, das in Deutschlands vielfältiger und pluralistisch organisierter Gesellschaft schlummert.



Über den Autor

Julian Rappold ist Senior Policy Analyst und Leiter des Projekts „Connecting Europe“ in Brüssel, das die Stiftung Mercator und das European Policy Centre (EPC) gemeinsam initiierten. Davor war er im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) tätig.

Kontakt: j.rappold@epc.eu

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: <https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2017/04/European-Public-Diplomacy.pdf>

Impressum

EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.

ISSN-Nummer: 2191-8252

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autor(en) des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin

T +49 30 3036201-10 | F -19

info@netzwerk-ebd.de

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.netzwerk-ebd.de>

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V., gegründet 1949, ist das größte zivilgesellschaftliche Netzwerk in Deutschland und institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.