



# AUSSENPOLITIK im MEDIENZEITALTER

*Vom späten 19. Jahrhundert  
bis zur Gegenwart*

*Herausgegeben  
von Frank Bösch  
und Peter Hoeres*

Wallstein

# Außenpolitik im Medienzeitalter

GESCHICHTE DER GEGENWART  
Herausgegeben von Frank Bösch und Martin Sabrow  
Band 8

# Außenpolitik im Medienzeitalter

Vom späten 19. Jahrhundert  
bis zur Gegenwart

*Herausgegeben von  
Frank Bösch und Peter Hoeres*



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit Unterstützung  
des Zentrum für Medien und Interaktivität, Gießen  
und des Zentrum für Zeithistorische Forschung, Potsdam.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2013  
[www.wallstein-verlag.de](http://www.wallstein-verlag.de)

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond  
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf  
Umschlagfoto: Pressefotografen beim Empfang  
des französischen Ministerpräsidenten Aristide Briand  
durch Reichskanzler Heinrich Brüning.

© Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz  
bpk/Kunstabibliothek SMB, Photothek Willy Römer.  
Druck und Verarbeitung: Hubert & Co, Göttingen

ISBN (Print) 978-3-8353-1352-1  
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-2476-3

# Inhalt

FRANK BÖSCH / PETER HOERES

Im Bann der Öffentlichkeit?

Der Wandel der Außenpolitik im Medienzeitalter . . . . . 7

## *1. Wandel der Diplomatie im Zeitalter der Massenpresse*

ROLF AHMANN

Vom Krimkrieg zur »policy of non-intervention«. Außenpolitik

und öffentliche Meinung in Großbritannien 1853-66 . . . . . 39

FRIEDRICH KIESSLING

Das Paradox der Geheimdiplomatie.

Offizielle Außenpolitik und Öffentlichkeit vor 1914 . . . . . 73

ANDREAS ROSE

Der politische Raum Londons und die öffentlichen

Beziehungen zwischen England und Deutschland vor 1914 . . . 95

## *2. Außenpolitik und Propaganda in der Epoche der Weltkriege*

MARCUS KÖNIG / SÖNKE NEITZEL

Propaganda, Zensur und Medien im Ersten Weltkrieg

am Beispiel des U-Boot-Kriegs . . . . . 125

KARL HEINRICH POHL

Ein früher Medienpolitiker?

Stresemanns Außenpolitik und die Öffentlichkeit . . . . . 146

BERND SÖSEMANN

»Frieden in Europa« im Konzept der hegemonialen

NS-Politik. Zur Eigendynamik außenpolitischer

Propagandakommunikation . . . . . 167

*3. Internationale Beziehungen  
und Kommunikation nach 1945*

HERMANN WENTKER

Chance oder Risiko? Die Außen- und Deutschlandpolitik  
der DDR im deutsch-deutschen Kommunikationsraum. . . . . 191

JÜRGEN DINKEL

Dekolonisierung und Weltnachrichtenordnung.  
Der Nachrichtenpool bündnisfreier Staaten (1976-1992) . . . . . 211

ARIANE LEENDERTZ

Interdependenz, Krisenbewusstsein und der Beginn eines neuen  
Zeitalters. Die USA und die Neuverortung der transatlantischen  
Beziehungen in den 1970er Jahren . . . . . 232

*4. Außen- und Sicherheitspolitik im Zeitalter  
von Demoskopie und Live-Medien*

PETER HOERES

Stichwortgeber und Veto-Macht. Die Öffentlichkeit  
und die Atomwaffenpolitik in den 1960er Jahren . . . . . 253

TIM GEIGER

Vergeblicher Protest? Der NATO-Doppelbeschluss  
und die deutsche Friedensbewegung . . . . . 273

MANFRED GÖRTEMAKER

Außenpolitik und Öffentlichkeit in der Berliner Republik . . . 298

HENRIKE VIEHRIG

Öffentlichkeit und Auslandseinsätze nach dem CNN-Effekt . . . 319

Autorinnen und Autoren . . . . . 341

# Im Bann der Öffentlichkeit?

Der Wandel der Außenpolitik im Medienzeitalter

FRANK BÖSCH / PETER HOERES

Am 30. Januar 1980 traf Bundeskanzler Helmut Schmidt den *Spiegel*-Herausgeber Rudolf Augstein zu einem Vieraugengespräch, um das der Journalist kurz vorher gebeten hatte, um sich über den bevorstehenden Wahlkampf zu informieren. Die übliche Vorbereitungsmappe, die der Kanzler für seine Gespräche erhielt, bestand bei diesem Routinetermin nur aus einem einzigen, dafür aber sehr ausführlich formulierten Punkt: Schmidt solle Augstein drängen, auf seine »saloppen Formulierungen zu verzichten«, da sie beabsichtigt und fahrlässig »eine Menge großer politischer Wirkung erzielen. Dies gilt nicht nur für das deutsch-amerikanische Verhältnis, sondern auch für unsere Beziehungen beispielsweise zur Dritten Welt.«<sup>1</sup> Derartige Sichtweisen waren typisch für die Politik und Ministerialbürokratie. Sie schrieben den Medien zu, aus politischen oder kommerziellen Interessen, aus Sensationsgier oder auch aus Fahrlässigkeit jene Außenpolitik zu beeinflussen, die eigentlich Politiker durch arkane Verhandlungen gestalten sollten. Allein dieser Glaube an die Macht der Medien führte häufig jedoch erst, so die erste Hypothese unseres Buches, zu tatsächlichen politischen Reaktionen und somit zu indirekten Medienwirkungen. Ebenso indirekt verlief oft die Kommunikation, die Politiker anstießen. Natürlich versuchten Politiker lange vor dem Internet-Zeitalter, Medien für ihre Außenpolitik zu nutzen, sie kooperativ oder mit Weisungen einzubeziehen. Aber auch dies führte, so die zweite Ausgangsüberlegung, nicht selten zu Eigendynamiken auf beiden Seiten, die ebenfalls eher als indirekte Medienwirkung zu verstehen sind.

In jedem Fall standen Außenpolitik und Medien spätestens seit dem 19. Jahrhundert in einer engen Beziehung. Verdichtet wurde diese Symbiose zwischen Politik und Medien dadurch, dass auch die Kommunikation und die Entscheidung von Politikern, trotz ihres Informationsvorsprungs, immer zugleich auf Medienberichten basierte. Dies reichte vom morgendlichen Pressespiegel bis hin zu den geheimen Berichten der Diplomaten, da auch die Botschaften nicht täglich Gespräche mit auswärtigen Politikern und Eliten führten, sondern im starken Maße die Medienöffentlichkeit ihres Gastlandes auswerteten, auf die dann wiederum oft

1 Grünewald/Presse- und Informationsamt der Bundesregierung an BK Schmidt 28.1.1980, in: Archiv der Sozialen Demokratie Bonn (AdSD) 1/HSA008884.

medial reagiert wurde. Und es beinhaltet die außenpolitische Kommunikation von Regierung zu Regierung mittels Testballons, also einer mehr oder weniger verdeckten Inspiration der Medienberichterstattung.

Dennoch gilt das Feld der Außenpolitik oft als das arkane Politikfeld schlechthin, und die Mehrzahl der Studien zur Geschichte der Internationalen Beziehungen berücksichtigen Medien allenfalls illustrativ oder situativ. Da Historiker vor allem von den Akten und Zeugnissen von Politikern ausgehen, wird dieser Eindruck einer autonomen Entscheidung der Politik schon von den Quellen her gefördert. Unser Buch stellt deshalb die offene Frage in den Mittelpunkt, in welchem Maße die Außenpolitik und die (mediale) Öffentlichkeit im Zeitalter der Massenmedien interagieren. Damit untersucht es, inwieweit der rasante Wandel der Öffentlichkeit und Medienlandschaft seit dem späten 19. Jahrhundert auch die Internationalen Beziehungen beeinflusste. Auf diese Weise soll der Band bisherige Zugänge zur Internationalen Geschichte ergänzen und den Dialog zwischen Diplomatie- und Mediengeschichte fördern, um ein klassisches Forschungsfeld der Geschichtswissenschaft neu zu vermessen. Dafür haben wir insbesondere Spezialisten für die Geschichte der Internationalen Beziehungen gebeten, ergebnisoffen und exemplarisch, aber dafür in einem systematischen epochalen Längsschnitt zu prüfen, inwieweit Außenpolitik und Medien sich in wichtigen Fragen beeinflussen.

### *Forschungsperspektiven*

In der Forschung brachte lange Zeit der »Almond-Lippmann Konsensus« die weit verbreitete Auffassung zum Ausdruck, wonach die öffentliche Meinung ob ihrer Unbeständigkeit, fehlenden Kohärenz und Informiertheit keinen großen Einfluss auf die Außenpolitik haben sollte und faktisch auch nicht habe.<sup>2</sup> Dies hat sich mittlerweile in der Politik- und Geschichtswissenschaft normativ, vor allem aber auch im Hinblick auf die empirischen Befunde und die Forschungsmethoden erkennbar geändert. Verschiedene Forschungsrichtungen versuchten Medienwirkungen und Beobachtungen in den internationalen Beziehungen im Anschluss an die Studien von Bernard Cohen mess- oder verstehbar zu machen.<sup>3</sup> So konzentrierte sich die *Public-Opinion-Research* bzw. politikwissenschaft-

2 Vgl. Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York 1950; Walter Lippmann, *Die öffentliche Meinung*, aus dem Englischen von Hermann Reidt, München 1964 (zuerst 1922); ders., *The Phantom Republic*, Boston 1925.

3 Vgl. Bernard C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*, Princeton 1963; ders., *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston 1973; ders., *Democracies and Foreign*

liche Erforschung der öffentlichen Meinung schon frühzeitig darauf, den Einfluss der demoskopisch ermittelten öffentlichen Meinung auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu analysieren.<sup>4</sup> Robert V. Shapiro und Benjamin Page stellten etwa anhand der Auswertung tausender Umfragen aus dem Zeitraum zwischen 1935 und 1990 fest, dass die amerikanische öffentliche Meinung relativ stabil und rational ist und Veränderungen aufgrund neuer Informationen sowie veränderter außenpolitischer Situationen herbeigeführt werden. Öffentliche Meinung und die Optionen der *Policymakers* würden in der Regel zu ca. zwei Drittel übereinstimmen und die öffentliche Meinung das Entscheidungshandeln mindestens seit Roosevelt wesentlich beeinflussen.<sup>5</sup>

Die gegenwartsorientierte Forschung verblieb jedoch meist entweder im Bereich theoretischer Aussagen und Postulate<sup>6</sup> oder gelangte noch

Policy. Public Participation in the United States and the Netherlands, Madison 1995.

- 4 Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism. Public Opinion and American Foreign Policy*, Durham, London 1990; Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor 1996; David A. Deese (Hg.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York 1994; Frank Brettschneider, *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages*, Opladen 1995; Wolfgang Dobler, *Außenpolitik und öffentliche Meinung. Determinanten und politische Wirkungen außenpolitischer Einstellungen in den USA und der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main 1989; Hans Rattinger/Joachim Behnke/Christian Holst, *Außenpolitik und öffentliche Meinung in der Bundesrepublik. Ein Datenhandbuch zu Umfragen seit 1954*, Frankfurt am Main u. a. 1995; Christoph Weller, *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive*, Wiesbaden 2000. Vgl. auch die älteren Studien von Karl W. Deutsch/Lewis J. Edinger, *Germany Rejoins the Powers. Mass Opinion, Interest Groups, and Elites in Contemporary German Foreign Policy*, Stanford 1959; Kurt L. Shell, *Bedrohung und Bewährung. Führung und Bevölkerung in der Berlin-Krise*, Köln/Opladen 1965.
- 5 Robert Y. Shapiro/Benjamin I. Page, *Foreign Policy and Public Opinion*, in: Deese, *The New Politics*, New York 1994, S. 216-235. Vgl. ausführlicher von denselben Autoren *The Rational Public, Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago 1992.
- 6 Vgl. Bernhard Dietz, *Medienberichterstattung, »Öffentliche Meinung« und Außenpolitik. Grundelemente eines interdisziplinären Forschungsansatzes*, Braunschweig 2000; Chanan Naveh, *The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Framework*, in: *conflict & communication* 1 (2002), 2, <[http://www.cco.regener-online.de/2002\\_2/pdf\\_2002\\_2/naveh.pdf](http://www.cco.regener-online.de/2002_2/pdf_2002_2/naveh.pdf)> [1. 5. 2012]; Benjamin I. Page, *Toward General Theories of the Media, Public Opinion, and Foreign Policy*; Eric Shiriev, *Toward a Comparative Analysis of the Public Opinion-Foreign Policy Connection*, beide in: Brigitte L. Nacos/Robert Y. Shapiro/Pierangelo Isernia (Hg.), *Decisionmaking in a Glass House. Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham u. a. 2000, S. 85-91 und S. 297-304.

nicht zu belastbaren Aussagen, wie die Debatte um den »CNN-Effekt« zeigte, der annahm, dass die Live-Berichterstattung Politiker auf neuartige Weise zur Entscheidung über Themen zwang, die televisuell auf die Agenda kamen.<sup>7</sup> Die quantifizierenden Codierungen der Massenmedien sind zwar aufgrund ihrer starken Komplexitätsreduktion für Historiker kaum anschlussfähig, aber auch sie zeigten Korrelationen von Themen der Massenmedien, demoskopischen Erhebungen anhand der *most-important-problem*-Frage und außenpolitischen Entscheidungen auf, ohne diese jedoch hinreichend erklären zu können.<sup>8</sup> Die eigentlich sehr differenzierte Medienwirkungsforschung ignoriert dagegen überwiegend die Außenpolitik, Außenpolitiker und das außenpolitisch interessierte Publikum.<sup>9</sup>

Geöffnet wurde das sozialwissenschaftliche Forschungsfeld vor allem mit Studien zur *Public Diplomacy*. Im Unterschied zu den hier verfolgten Ansätzen stand dabei vor allem die intentional organisierte Außenpolitik durch Beeinflussung der Öffentlichkeit im Mittelpunkt oder, diplomatischer ausgedrückt, »communication with the public of other countries.«<sup>10</sup> Die Erforschung dieser Strategien hat zahlreiche wichtige Studien zu Formen von *soft power* hervorgebracht, sei es zu auswärtigen Kulturinstitutionen, zur *sound diplomacy* oder zum *nation branding*, also dem Versuch, positive nationale Images zu prägen.<sup>11</sup>

7 Vgl. Eytan Gilboa, The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations, in: Political Communication 22 (2005), S. 27-44; Gunnar Hammerschmidt, Über den CNN-Effekt hinaus. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz zum Einfluss der Medien in der internationalen Politik des 21. Jahrhunderts, in: Jens Tenschler/Henrike Viehrig (Hg.), Politische Kommunikation in internationalen Beziehungen, Berlin 2010 (zuerst 2007), S. 55-77; Piers Robinson, The CNN Effect. The Myth of News, Foreign Policy and Intervention, London/New York 2002.

8 Vgl. Stuart N. Soroka, Media, Public Opinion, and Foreign Policy, in: The Harvard International Journal of Press/Politics 8 (2003), S. 27-48.

9 Vgl. etwa die spärliche Behandlung bei Michael Schenk, Medienwirkungsforschung, Tübingen 2007, S. 310, 441, 507. Bei Heinz Bonfadelli, Medienwirkungsforschung II. Anwendungen, Konstanz 2004, kommt die Außenpolitik überhaupt nicht vor.

10 Schlüsseltexte zur Genese des Feldes nun in: J. Michael Waller, The Public Diplomacy Reader, Washington 2007, hier S. 23.

11 Vgl. Nicholas J. Cull, The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989, Cambridge 2008; Steffen R. Kathe, Kulturpolitik um jeden Preis. Die Geschichte des Goethe-Instituts von 1951 bis 1990, München 2005; Jessica C. E. Gienow-Hecht, Sound Diplomacy. Music, Emotions, and Politics in Transatlantic Relations 1850-1920, Chicago 2009; dies., Nation Branding, in: Jost Dülffer/Wilfried Loth (Hg.), Dimensionen internationaler Geschichte, Berlin 2012, S. 65-84.

Historisch orientierte Arbeiten, die die Interaktion zwischen Außenpolitik und Öffentlichkeit untersuchen, sind jedoch noch selten und vornehmlich auf das Kaiserreich bezogen. Angesichts der Quellenfülle an Massenmedien und diplomatischen Akten konnten sie nur sehr exemplarisch vorgehen, wenngleich erste Pionierstudien die Fruchtbarkeit eines derartigen Ansatzes zeigen.<sup>12</sup> Das Schwergewicht der bisherigen Studien liegt einerseits auf der Analyse der politischen Propaganda, wobei jedoch selbst zur Außenpolitik des Nationalsozialismus bisher nur wenige entsprechende Arbeiten vorliegen.<sup>13</sup> Andererseits interessiert Historiker neuerdings, oft eng damit verbunden, vor allem die Rolle von Medien in Kriegen. Über die Propaganda hinaus rückte damit auch die eigenständigere Positionierung von Medien und einzelnen Journalisten in den Vordergrund, die vor allem durch bestimmte Bildpolitiken versuchten, die öffentliche Meinung und die Politik zu beeinflussen.<sup>14</sup> Besonders der Vietnam-Krieg hatte dabei in Politik und Öffentlichkeit eine Debatte darüber entfacht, inwieweit kriegsrelevante Entscheidungen durch Medien beeinflusst würden.<sup>15</sup> Neuerdings liegen einzelne Studien vor, die Auslandskorrespondenten und damit Journalisten als Akteure im diplomatischen Kontext betrachten. So zeigte Antje Robrecht, wie die Auslandskorrespondenten in den deutsch-britischen Beziehungen als

- 12 Vgl. zum Kaiserreich: Dominik Geppert, *Pressekriege. Öffentlichkeit und Diplomatie in den deutsch-britischen Beziehungen (1896-1912)*, München 2007; Wolfgang J. Mommsen, *Public Opinion and Foreign Policy in Wilhelminian Germany, 1897-1914*, in: *Central European History* 24 (1991), S. 381-401; Andreas Rose, *Zwischen Empire und Kontinent. Zur Transformation britischer Außen- und Sicherheitspolitik im Vorfeld des Ersten Weltkrieges*, München 2011; Thomas Schaarschmidt, *Außenpolitik und öffentliche Meinung in Großbritannien während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71*, Frankfurt am Main u. a. 1993. *Zur Zeitgeschichte jetzt*: Peter Hoeres, *Außenpolitik, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung. Deutsche Streitfälle in den »langen 1960er Jahren«*, in: *Historische Zeitschrift* 291 (2010), S. 689-720; ders., *Außenpolitik und Öffentlichkeit. Massenmedien, Meinungsforschung und Arkanpolitik in den deutsch-amerikanischen Beziehungen von Erhard bis Brandt*, München 2013.
- 13 Wegweisend: Peter Longerich, *Propagandisten im Krieg. Die Presseabteilung des Auswärtigen Amtes unter Ribbentrop*, München 1987; Helmut Michels, *Ideologie und Propaganda. Die Rolle von Joseph Goebbels in der nationalsozialistischen Außenpolitik bis 1939*, Frankfurt am Main 1992.
- 14 Vgl. besonders: Gerhard Paul, *Bilder des Krieges – Krieg der Bilder, die Visualisierung des modernen Krieges*, Paderborn 2004; Ute Daniel (Hg.), *Augenzeugen, Kriegsberichterstattung vom 18. zum 21. Jahrhundert*, Göttingen 2006; Yvonne T. McEwen/Fiona A. Fiskens (Hg.), *War, Journalism and History. War Correspondents in the Two World Wars*, Oxford u. a. 2012.
- 15 Vgl. William H. Hammond, *Reporting Vietnam. Media and Military at War*, Lawrence 1998; Lars Klein, *Die »Vietnam-Generation« der Kriegsberichterstatter. Ein amerikanischer Mythos zwischen Vietnam und Irak*, Göttingen 2011.

Ersatzdiplomaten fungierten, da das besetzte Deutschland nicht und die frühe Bundesrepublik erst allmählich und rudimentär über einen diplomatischen Dienst verfügte: Besonders Adenauer versuchte, über die britischen Korrespondenten für seine Politik zu werben und sie als Informationsquelle zu nutzen, während die deutschen Korrespondenten in London keine vergleichbare Bedeutung hatten.<sup>16</sup> Gingen viele Analysen jedoch meist von den Medien und ihren narrativen und visuellen Repräsentationen aus, versucht unser Buch stärker beiden Seiten und insbesondere die Perspektive der Politik selbst zu integrieren.

Es prüft dabei kritisch jene häufig anzutreffende Meistererzählung, nach welcher die Außenpolitik als strikte Kabinetts- und Geheimdiplomatie im Verlauf des 19. und vor allem des 20. Jahrhunderts schrittweise ins Licht der Öffentlichkeit gezwungen und durch die öffentliche Meinung zunehmend beeinflusst worden sei. Stattdessen werden hier zwei gegenläufige Annahmen zugrunde gelegt. Zum einen gab es wohl immer, sofern man von einer eigentlichen Außenpolitik sprechen kann, Bezüge zu Formen von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung. Schon in der antiken griechischen Versammlungsöffentlichkeit, der *Ekklesia*, beriet und entschied man über die Außenpolitik öffentlich.<sup>17</sup> Zum anderen zeichnet sich für die Moderne ein durchaus disparates Bild ab. So zeigen jüngere Studien wie etwa von Thomas Schaarschmidt, Dominik Geppert oder jetzt Andreas Rose, dass parallel zur beschleunigten Medialisierung Ende des 19. Jahrhunderts und der intensiven theoretischen Beschäftigung mit dem Phänomen der öffentlichen Meinung deren Bedeutung auch in den internationalen Beziehungen beträchtlich zunahm.<sup>18</sup> Jedoch kann man im Verlauf des 20. Jahrhunderts durchaus neue Anstrengungen und Formen der Abschottung der Außenpolitik von der Öffentlichkeit beobachten, gerade auch in westlichen Demokratien. Beispielhaft stehen dafür die von Henry Kissinger und Egon Bahr am außenpolitischen Apparat vorbei installierten »Backchannels« als arkane Informationskanäle. Zugleich wurden diese neuen Formen der Abschot-

16 Antje Robrecht, »Diplomaten in Hemdsärmeln«? Auslandskorrespondenten als Akteure in den deutsch-britischen Beziehungen, Augsburg 2010, S. 239-243, 295. Neben Geppert, Pressekrige, vgl. auch Frank Bösch/Dominik Geppert (Hg.), *Journalists as Political Actors, Transfers and Interactions between Britain and Germany since the late 19th Century*, Augsburg 2008; Kristin Pokorny, *Die französischen Auslandskorrespondenten in Bonn und Bundeskanzler Konrad Adenauer 1949-1963*, Diss. Bonn 2009, online unter URL: <<http://hss.ulb.uni-bonn.de/2009/1810/1810.htm>> [19. 7. 2011].

17 Vgl. Jochen Bleicken, *Die athenische Demokratie*, Paderborn u. a. 1994, S. 177-183 u. S. 322-325.

18 Vgl. Geppert, *Pressekrige*; Rose, *Empire*; Schaarschmidt, *Außenpolitik*.

tung durch gezielte Indiskretionen oder kontingente Pannen (*Leaks*) wie im Falle der »Pentagon Papers« oder des »Bahr-Papiers« gestört und durchbrochen.<sup>19</sup> Der Zusammenhang von Außenpolitik und Öffentlichkeit scheint also weder neuartig zu sein noch einem übergreifenden Trend der Ausweitung der Öffentlichkeit unterworfen. Je nach medialer Strukturierung und historischer Konstellation der Politik und Gesellschaften variiert jedoch ihre Beziehung. Insbesondere die zunehmende Visualisierung und Beschleunigung der medialen Kommunikation dürfte hier einflussreich gewesen sein, weshalb zu fragen ist, ob die Außenpolitik sich aufgrund der jeweils neuen Medien änderte oder welchen Einfluss neue Techniken der Aggregation der öffentlichen Meinung hatten, wie insbesondere Meinungsumfragen.

Diese Beobachtungen überprüft und differenziert das Buch in einer weiten diachronen Perspektive. Dabei sollen quellenfundierte Antworten für zwei Perspektiven gefunden werden, die eng miteinander verbunden sind. Erstens für die Perspektive der Öffentlichkeit auf die Außenpolitik: Wie hat die Öffentlichkeit die Außenpolitik beobachtet und auf welche Weise strukturierten Medien diese Perzeption? Verschiedene Formen der Öffentlichkeit, von Demonstrationen über Massenmedien bis hin zur Meinungsforschung sind hierbei von Bedeutung. Dabei wird der Transfer von Themen und Bewertungen ausgemacht, wobei das Transferkarussell oft kaum Einhalt fand, wenn Korrespondenten über die Wahrnehmung ihres Heimatlandes im Ausland in ihrem Heimatland berichteten und auch dies im Ausland beachtet wurde (Beobachtung dritter, vierter, fünfter Ordnung). Ferner ist zu fragen, inwieweit die Medien die Außenpolitik im Wechsel der Systeme »demokratisierten«, indem sie diese transparenter machten und mehr Menschen Zugang zu arkanen Entscheidungsprozessen gewährten.<sup>20</sup>

Zweitens wird, und dies im stärkeren Maße, der Blick der Außenpolitik auf die Öffentlichkeit vermessen und die Perspektive der politischen Akteure herausgearbeitet. Wie versuchten diese die öffentliche Meinung zu beeinflussen, wie inszenierten sie sich? Inwiefern wurde mit der Öffentlichkeit (Veröffentlichung) und öffentlichen Meinung Politik gemacht, wie rezipierten die Außenpolitiker die öffentliche Meinung intern und extern? Zu untersuchen sind dabei die Rezeption von Massenmedien, Meinungsforschung und Versammlungsöffentlichkeit durch die Politiker und außenpolitischen Apparate, die anfangs gegenüber den

19 Vgl. Peter Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit, S. 381, 398, 415 f., 431.

20 Vgl. Frank Bösch/Norbert Frei (Hg.), Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert, Göttingen 2006.

jeweils neuen Medien wie die Massenpresse, Radio, Wochenschau oder dem Fernsehen tendenziell distanziert eingestellt waren.<sup>21</sup> Daneben sollen die Kontakte zwischen Politikern und Journalisten und Verlegern sowie der Einsatz der öffentlichen Meinung als Argument im außenpolitischen Entscheidungs- und Aushandlungsprozess Beachtung finden. Die Inszenierung der Außenpolitik, also die von den diplomatischen Apparaten so ungeliebte Schauseite der Außenpolitik, findet so Berücksichtigung, wobei wir die in letzter Zeit vielfältig untersuchte Inszenierung von Staatsbesuchen bewusst ausgeklammert haben.<sup>22</sup> Statt einzelner Medienereignisse stehen Phasen im Vordergrund, in denen die Massenmedien in ihrer Bedeutung für die Außenpolitik besonders fassbar sind.

Methodisch knüpft der Band damit einerseits an neuere Ansätze der Mediengeschichte an, bei denen es nicht allein um die Entwicklung der Medien selbst geht, sondern um deren jeweilige Bedeutung für gesellschaftliche Entwicklung.<sup>23</sup> Ebenso steht er in Verbindung mit neuen Ansätzen in der Internationalen Geschichte<sup>24</sup> und der viel diskutierten »Neuen Politikgeschichte«, bei der das Politische als Kommunikationsraum verstanden wurde.<sup>25</sup> Kritiker wandten ein, dass der Erkenntnisgewinn gerade bei klassischen politikhistorischen Themen wie der Außenpolitik noch ausstehe.<sup>26</sup> Zudem geht gerade die Außenpolitik nicht im kommunikativen Handeln auf; so ist etwa der Krieg neben der Diplomatie das klassische Instrument der Außenpolitik, aber auch Kriegssituationen sind natürlich, wie auch zahlreiche Beiträge unseres Buches zeigen, in eine grenzübergreifende Kommunikation eingebettet. Darüber hinaus schließt der Band an das neu erwachte Interesse der Fach- wie der weiteren Öffentlichkeit an der Außenpolitik und ihrer Geschichte an, das

21 Vgl. Gerhard W. Wittkämper u. a., Pressewirkungen und außenpolitische Entscheidungsprozesse – methodologische Probleme der Analyse, in: Gerhard W. Wittkämper (Hg.), *Medien und Politik*, Darmstadt 1992, S. 150-168.

22 Vgl. etwa Simone Derix, *Bebilderte Politik. Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990*, Göttingen 2009; Andreas W. Daum, *Kennedy in Berlin. Politik, Kultur und Emotionen im Kalten Krieg*, Paderborn 2003; Johannes Paulmann, *Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg*, Paderborn 2000.

23 Zum Forschungsstand vgl. jetzt Frank Bösch, *Mediengeschichte. Vom asiatischen Buchdruck bis zum Fernsehen*, Frankfurt am Main 2011, dort besonders S. 7-26.

24 Vgl. Friedrich Kießling, (Welt-)Öffentlichkeit, in: Wilfried Loth/Jost Dülffer (Hg.), *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012, S. 85-105.

25 Vgl. u. a. Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt am Main/New York 2005.

26 Andreas Rödder, *Klios neue Kleider: Theoriedebatten um eine Kulturgeschichte der Politik in der Moderne*, in: *Historische Zeitschrift* 283 (2006), S. 657-688.

die Debatten um Wikileaks oder um die Studie zur NS-Vergangenheit des Auswärtigen Amtes noch einmal befördert haben.<sup>27</sup>

Dabei verengt sich der Band nicht auf Medien im engeren Sinne, sondern bezieht weitere Formen der öffentlichen Kommunikation ein, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert jedoch zunehmend mit Medien verbunden waren. Die geschichtswissenschaftliche Konzeptualisierung von Öffentlichkeit ist mittlerweile recht weit fortgeschritten.<sup>28</sup> Der schillernde Begriff der Öffentlichkeit, der im Zuge der Aufklärung als normativer Begriff Wirkungsmacht entfaltete, wird analytisch zumeist als ein allgemein zugänglicher Kommunikationsraum gefasst, der sich in drei Ebenen manifestiert: in der medialen Öffentlichkeit, der Versammlungsoffentlichkeit (Parlamente, Demonstrationen) und der Öffentlichkeit situativer Begegnungen (zum Beispiel Kneipen, Märkte, Warteschlangen).<sup>29</sup> Auch für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts fragt unser Buch entsprechend, welche Wirkung etwa Massendemonstrationen auf außenpolitische Entscheidungen hatten. Kritisch debattiert wurde und wird dabei, inwieweit auch in Diktaturen oder autoritären Regimen ohne Pressefreiheit von einer Öffentlichkeit oder einer öffentlichen Meinung gesprochen werden kann. So diskutiert der Beitrag von Hermann Wentker, inwieweit in der DDR überhaupt eine Öffentlichkeit bestand, die die Außenpolitik hätte beeinflussen können.

Obgleich die Medienentwicklung zumindest in den westlichen Industrieländern relativ zeitgleich verlief, war ihre Struktur jeweils sehr unterschiedlich, je nach Grad der Pressefreiheit und dem spezifischen Verhältnis von Politik und Presse.

Um die Kohärenz des Buches zu fördern, haben wir uns entschlossen, den Band zugunsten des Längsschnitts auf die deutsche Entwicklung zu konzentrieren, wenngleich mit einigen Blicken insbesondere auf die britische und amerikanische Seite sowie auf die bündnisfreien Staaten. Anzunehmen ist, dass es seit den 1960er Jahren durch die zuneh-

27 Vgl. Heinrich Geiselberger (Redakt.), Wikileaks und die Folgen. Netz – Medien – Politik, Frankfurt am Main 2011; Eckart Conze/Norbert Frei/Peter Hayes/Moshe Zimmermann, Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik, München 2010. Vgl. zur Kontinuitätsproblematik bzw. Neuorientierung der AA-Diplomaten nach 1945 jetzt Andrea Wiegeshoff, Wir müssen alle etwas umlernen. Zur Internationalisierung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland (1945/51-1969), Göttingen 2013.

28 Vgl. Karl Christian Führer/Knut Hieckethier/Axel Schildt, Öffentlichkeit, Medien, Geschichte. Konzepte der modernen Öffentlichkeit und Zugänge zu ihrer Erforschung, in: Archiv für Sozialgeschichte 43 (2001), S. 1-38.

29 Jörg Requate, Medien und Öffentlichkeit als Gegenstände historischer Analyse, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), S. 5-33.

mende Demokratisierung und mediale Ausdifferenzierung im Fernsehzeitalter in den westlichen Ländern zu einer Annäherung der Interaktionen zwischen Außenpolitik und Öffentlichkeiten kam. Inwieweit jedoch spezifische Politik- und Journalismustraditionen in einzelnen Ländern stärker arkane Elitenentscheidungen oder flexible Reaktionen auf öffentliche Stimmungen begünstigen, wäre in künftigen Forschungen vergleichend zu untersuchen. So unterschied etwa Thomas Risse-Kappen in seinem trilateralen Vergleich des Verhältnisses von öffentlicher Meinung und Außenpolitik die USA als »society-dominated«, Frankreich als »state-dominated« und die Bundesrepublik als »corporatist« strukturiert. Während die amerikanische Öffentlichkeit dadurch einen hohen Einflussgrad auf die Außenpolitik besitze, sei die französische Politik eher auf Elitenunterstützung angewiesen. In der Bundesrepublik habe die öffentliche Meinung dagegen wieder einen höheren Wirkungsgrad, der jedoch durch das stark konturierte Parteiensystem vermittelt werde.<sup>30</sup> Vor allem für Deutschland wird hier das Bild entworfen, dass die Regierungen früher eher unabhängig von der öffentlichen Meinung Entscheidungen trafen, was unser Band hinterfragen soll.

### *Entwicklungslinien*

Unser Buch setzt bewusst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein, als eine neuartige Massenpresse täglich Millionen von Menschen mit außenpolitischen Meldungen erreichte. Für viele Historiker gilt das ausgehende 19. Jahrhundert, in dem zugleich Film, Telefon und Photographie sich verbreiteten und weltweit operierende Nachrichtenagenturen per Telegraphie meldeten, daher als der Beginn des modernen Medienzeitalters oder des »Zeitalter der Massenmedien«.<sup>31</sup> Die Medien hatten nun eine quantitativ und qualitativ deutlich größere Reichweite als in früheren Jahrhunderten, sie durchdrangen viele gesellschaftliche Bereiche und veränderten sie, von Freizeit, Konsum und Sport bis hin zu Politik, Ökonomie und Kunst. Ebenso wuchs um 1900 der Glaube an die Macht der Medien, der wiederum Politiker und andere Eliten zu einer stärkeren Interaktion ermunterte. Zeitgleich förderte vor allem die Ausbreitung des Wahlrechtes seit dem späten 19. Jahrhundert eine politische Mobi-

30 Vgl. Thomas Risse-Kappen, *Masses and Leaders, Public Opinion, Domestic Structures, and Foreign Policy*, in: Deese (Hg.), *New Politics*, S. 238-261.

31 Vgl. etwa Axel Schildt, *Das Jahrhundert der Massenmedien. Ansichten zu einer künftigen Geschichte der Öffentlichkeit*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001), 2, S. 177-206.

lisierung von unten, durch die die Öffentlichkeit in vielen westlichen Ländern zu einer aktiven Einflussgröße wurde.

Dennoch spielten Medien natürlich bereits in früheren Epochen und insbesondere in der Frühen Neuzeit eine wichtige Rolle für gesellschaftliche Veränderungen.<sup>32</sup> Entsprechend ließe sich mit einigem Recht argumentieren, dass schon in der Vormoderne Interaktionen zwischen (Außen)Politik und Medien bestanden, die sich mit dem Aufkommen des Buchdrucks, der umfangreichen Flugpublizistik oder den frühen Zeitungen intensivierten.<sup>33</sup> Gut erforscht ist die vielfältige Propaganda durch meinungsstarke Flugschriften und illustrierte Flugblätter.<sup>34</sup> Die Flugpublizistik setzte Herrscher neuartig unter Druck, da sie suggerierten, sich an das einfache Volk zu richten und so mögliche Rebellionen implizieren konnten. Wie die internationale Forschung zeigte, reagierten die Herrscher deshalb häufiger mit der öffentlichen Legitimation ihres Handelns.<sup>35</sup> Damit traten politische Entscheidungen zumindest ansatzweise aus der Arkansphäre. Folgt man Falk Eisermann, setzte im Reich zunächst die mittlere und obere politische Ebene Drucke ein (Legaten, Stadträte, Kanzleiangehörige), dann ab etwa 1480 der Hochadel. Kaiser Maximilian I. gilt dabei als der erste Herrscher, der Gutenbergs Erfindung systematisch nutzte. So ließ er zu wichtigen Ereignissen Drucke verbreiten, um die Stimmung zu beeinflussen, etwa zu seiner Königswahl 1486, seiner Gefangenschaft in Flandern oder zu den 1495 in Worms beschlossenen Reformgesetzen.<sup>36</sup> Ebenso ließ er gedruckte Reichstageeinladungen mit Kriegsberichten verbreiten, Aufrufe zum Krieg gegen die

32 Vgl. neben Bösch, *Mediengeschichte*, S. 89-108, einführend auch: Andreas Würge-ler, *Medien in der Frühen Neuzeit*, München 2009.

33 Neuerdings wird auch für das Mittelalter wieder von einer Außenpolitik gesprochen, »welche der Welt der Höfe und des Adels«, und damit, so muss man in vorliegendem Kontext ergänzen, deren Medien, verpflichtet blieb. Martin Kintzinger, *Europäische Diplomatie avant la lettre? Außenpolitik und internationale Beziehungen im Mittelalter*, in: Christian Hesse/Klaus Oschema (Hg.), *Aufbruch im Mittelalter – Innovationen in Gesellschaften der Vormoderne*, Ostfildern 2010, S. 245-268, Zitat S. 263.

34 Vgl. von den jüngeren Publikationen etwa: Daniel Bellingradt, *Flugpublizistik und Öffentlichkeit um 1700. Dynamiken, Akteure und Strukturen im urbanen Raum des Alten Reiches*, Stuttgart 2011.

35 Ester-Beate Körber, *Öffentlichkeiten in der Frühen Neuzeit. Teilnehmer, Formen, Institutionen und Entscheidungen öffentlicher Kommunikation im Herzogtum Preußen von 1525 bis 1618*, Berlin 1998, S. 159; Craig E. Harline, *Pamphlets, Printing and Political Culture in the Early Dutch Republic*, Dordrecht 1987, S. 229 f.

36 Falk Eisermann, *Bevor die Blätter fliegen lernten. Buchdruck, politische Kommunikation und die ›Medienrevolution‹ des 15. Jahrhundert*, in: Karl-Heinz Spieß (Hg.), *Medien der Kommunikation im Mittelalter*, Wiesbaden 2003, S. 289-320, bes. S. 307.

Türken oder nutzte bei Kämpfen Flugblätter zur Propaganda, die mit Ballons hinter der Front abgeworfen wurden.

Nicht minder bedeutsam waren in diesem Kontext die Zeitungen des 17. und 18. Jahrhunderts, zumal bei ihnen außenpolitische Nachrichten stark dominierten und regionale Meldungen weniger als ein Zehntel des Umfangs ausmachten.<sup>37</sup> Sie thematisierten vornehmlich benachbarte Länder in Europa, wenngleich die Meldungen bis in den Orient und nach Amerika reichten. Umgekehrt stand in der ausländischen Presse besonders das Alte Reich häufig im Mittelpunkt.<sup>38</sup> In fast allen europäischen Zeitungen nahmen Nachrichten mit militärischen Bezügen den meisten Raum ein.<sup>39</sup> Inhaltlich war die internationale Publizistik stark verwoben und die Nachrichten veränderten sich durch ihre Weitergabe von Blatt zu Blatt.<sup>40</sup> Entgegen der früheren Forschung waren die frühen Zeitungen dabei nicht meinungslos, sondern ergriffen, besonders bei Konflikten wie im 30-jährigen Krieg, durchaus Partei, wenn auch meist zurückhaltend, und lobten etwa die Standpunkte des eigenen Territoriums.<sup>41</sup>

Die Zeitungen, Zeitschriften und Flugpublizistik konnten somit auch in der Frühen Neuzeit die politische Kommunikation und Herrschaftspraxis beeinflussen. Sie publizierten, oft erstaunlich gut informiert, Akten, Dokumente und Kriegserläuterungen der Obrigkeiten und förderten durch ihre regelmäßigen Berichte eine öffentlichen Legitimation des Handelns.<sup>42</sup> Im

37 Dieser Abschnitt baut auf: Bösch, *Mediengeschichte*, S. 70-78. Vgl. Thomas Schröder, *Die ersten Zeitungen. Textgestaltung und Nachrichtenauswahl*, Tübingen 1995, S. 146; Sonja Schultheiß-Heinz, *Politik in der europäischen Publizistik: Eine historische Inhaltsanalyse von Zeitungen des 17. Jahrhunderts*, Stuttgart 2004, S. 271. Für das 18. Jahrhundert siehe auch: Ernst Fischer/Wilhelm Haefs/York-Gothard Mix (Hg.), *Von Almanach bis Zeitung. Ein Handbuch der Medien in Deutschland 1700-1800*, München 1999, S. 13.

38 Jürgen Wilke, *Auslandsberichterstattung und internationaler Nachrichtenfluß im Wandel*, in: *Publizistik* 31 (1986), S. 53-90, hier: S. 80.

39 Frauke Adrians, *Journalismus im 30-jährigen Krieg. Kommentierung und »Parteilichkeit« in Zeitungen des 17. Jahrhunderts*, Konstanz 1999, S. 185 f.

40 Brendan Dooley (Hg.), *The Dissemination of News and the Emergence of Contemporaneity in Early Modern Europe*, Farnham 2010.

41 Adrians, *Journalismus im 30-jährigen Krieg*, S. 185 f.; Wolfgang Behringer, *Im Zeichen des Merkur. Reichspost und Kommunikation in der Frühen Neuzeit*, Göttingen 2003, S. 369 f.; Sonja Schultheiß-Heinz, *Politik in der europäischen Publizistik: Eine historische Inhaltsanalyse von Zeitungen des 17. Jahrhunderts*, Stuttgart 2004, S. 217, 236-256, 273.

42 Konrad Repgen, *Der Westfälische Friede und die zeitgenössische Öffentlichkeit*, in: *Historisches Jahrbuch* 117 (1997), S. 38-83, hier: S. 48 f. u. 83; Donals Haks, *War, Government and the News. The Dutch Republic and the War of Spanish Succession, 1702-1713*, in: J. W. Koopmans (Hg.), *News and Politics in Early Modern Europe*, Leuven 2005, S. 167-184, hier S. 181.

Reich beobachteten sich die Höfe über die gedruckten Medien gegenseitig, was die wechselseitige Kontrolle der Machtausübung förderte.<sup>43</sup> So lassen sich etwa öffentliche Kriegsbegründungen beobachten, die an unterschiedliche Publika adressiert waren.<sup>44</sup> Selbst die absolutistischen Regierungen passten sich an die Expansion der Medien an und legitimierten sich gezielt in der Presse: Sei es bei Kriegserklärungen, mit Antworten auf ausländische Meldungen oder mit unterhaltenden Stoffen aus Hof und Diplomatie.<sup>45</sup> Dass Herrscher und Diplomaten Zeitungsmeldungen aus anderen Ländern offiziell zurückwiesen, belegt ebenfalls, dass die Zeitungen als ein Bestandteil der Außenpolitik galten. Die Diplomatie per Zeitung umfasste nicht nur Eingaben und offiziöse Zeitungen im eigenen Land, sondern mitunter gezielt in ausländischen Sprachen gedruckte Zeitungen, die sich an Nachbarländer richteten. Auch die relativ harte Zensur belegt die große Wirkung, die die Herrscher diesen Medien zuschrieben, wengleich die Strafen in der Praxis milder ausfielen als lange angenommen. Bezeichnend ist, dass eines der wenigen Todesurteile im Herzogtum Preußen wohl aus außenpolitischen Rücksichten gegenüber dem in einer Schmähchrift verspotteten Schottland ausgesprochen wurde.<sup>46</sup>

Da die frühen Zeitungen besonders über Kriege berichteten, wurde vor allem hierfür ihre Medienwirkung diskutiert. Eine starke Medienwirkung nahm etwa der Historiker Johannes Burkhardt an, der die Zeitungen im 30jährigen Krieg als »kriegstreibend und kriegsverlängernd« bezeichnete.<sup>47</sup> Die Zeitungen agierten zwar nicht nur als autonome patriotische Instanz, sondern im Kontext von Herrschaftsstrukturen; aber selbst wenn die Obrigkeit die Zeitungsinhalte mitbestimmen konnte, garantierte dies nicht automatisch die gewünschte Medienwirkung. Nach der Schlacht bei Dettingen 1743 wurden etwa die rückkehrenden französischen Truppen trotz aller Propaganda spöttisch begrüßt, da andere Medien und mündliche Gerüchte bereits andere Nachrichten ver-

43 Johannes Arndt, *Herrschaftskontrolle durch Öffentlichkeit: Die publizistische Darstellung politischer Konflikte im Heiligen Römischen Reich 1648-1750*, Göttingen 2012, S. 515.

44 Anuschka Tischer, *Offizielle Kriegsbegründungen in der Frühen Neuzeit. Herrscherkommunikation in Europa zwischen Souveränität und korporativem Selbstverständnis*, Münster 2012.

45 Andreas Gestrich, *Absolutismus und Öffentlichkeit. Politische Kommunikation in Deutschland zu Beginn des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1994, S. 12, 17, 26, 85; Schultheiß-Heinz, *Politik in der europäischen Publizistik*, S. 64; Petra Plambeck, *Publizistik im Rußland des 18. Jahrhunderts*, Hamburg 1982, S. 41.

46 Körber, *Öffentlichkeiten in der Frühen Neuzeit*, S. 271.

47 Johannes Burkhardt/Christine Werkstetter (Hg.), *Kommunikation und Medien in der Frühen Neuzeit*, München 1992, S. 230.

breitet hatten.<sup>48</sup> Die Folgen dieser Medienkriege für den realen Krieg waren allein deshalb beträchtlich, weil über die Medien der Ausgang von Schlachten mit ausgehandelt wurde.<sup>49</sup>

Für das 19. Jahrhundert setzten zunächst vor allem die Napoleonischen Kriege neue Maßstäbe, um die Massen medial für ihre politischen Ziele einzunehmen. Napoleon selbst war dank Propaganda und Zensur ein Vorbild und eine prägende Kraft in Europa, in Preußen der spätere Staatskanzler Karl August Freiherr von Hardenberg, der über die Förderung der Presse seine Reformen legitimierte und patriotisch mobilisierte.<sup>50</sup> Dabei blieb jedoch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zumindest in Zentraleuropa die politische Vorstellung dominant, Medien durch Zensur und Kontrolle lenken zu können.

### *Neue Dynamiken im ausgehenden 19. Jahrhundert*

Trotz der hier nur exemplarisch angedeuteten Interaktionen von Politik und Medien in der Frühen Neuzeit spricht einiges dafür, dass sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert ein kategorialer Wandel der Öffentlichkeit vollzog, der zugleich die Außenpolitik betraf. Auch der Begriff der »Public Diplomacy« trat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erstmals auf.<sup>51</sup> Dieser Wandel lässt sich nicht nur aus den neuen Kommunikationstechniken erklären, sondern zunächst aus kommunikativen Spielräumen der Medien. Entsprechend hatten Nordamerika und Großbritannien eine Vorreiterrolle, da hier sich bereits seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die Zensur deutlich lockerte und damit außenpolitisch relevante Medienberichte weniger kontrollierbar waren. Umgekehrt wurden die Medien hier frühzeitiger ein integraler Teil der politischen Kommunikation. Bereits seit 1768 wurden in Großbritannien regelmäßige Parlamentsberichte eine tolerierte Praxis, die eine Legitimationspflicht gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit förderte, wenngleich

48 Sebastian Küster, *Vier Monarchien – vier Öffentlichkeiten. Kommunikation um die Schlacht bei Dettingen*, Münster 2004, S. 258.

49 Manfred Schort, *Politik und Propaganda. Der Siebenjährige Krieg in den zeitgenössischen Flugschriften*, Frankfurt am Main 2006, S. 412-416, 475.

50 Andrea Hofmeister-Hunger, *Pressepolitik und Staatsreform. Die Institutionalisierung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit bei Karl August von Hardenberg (1792-1822)*, Göttingen 1994, S. 217, 300-309, 403.

51 Nicolas J. Cull, *Public Diplomacy before Gullion. The Evolution of a Phrase*, in: Nancy Snow/Phillip J. Taylor (Hg.), *The Routledge Handbook of Public Diplomacy*, New York/London 2009, S. 19-23.

Medien noch nicht kurzfristig Entscheidungen beeinflussen konnten.<sup>52</sup> Im ausgehenden 19. Jahrhundert erhielten Journalisten Redemanuskripte sogar vorab, drängten auf kürzere Reden und 1902 auch darauf, dass die »Question Time« auf den frühen Nachmittag verlegt wurde, um in der Abendausgabe bereits zu berichten.<sup>53</sup>

Großbritannien war zudem nicht nur das Land, in dem sich die Presse zuerst selbstbewusst als kritische *Fourth Estate* deklarierte, sondern hier kommunizierten Politiker bereits frühzeitig vertraulich mit Journalisten, um sie einzubinden. Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts fand dieser Austausch in den Londoner Clubs, Gasthäusern oder parlamentarischen Geselligkeiten statt. Darüber hinaus entstand ein fester informeller Lobby-Austausch, der in den 1920er Jahren an Struktur gewann. Führende Abgeordnete und Regierungsmitglieder versorgten einen festen Kreis von Parlamentsjournalisten regelmäßig in einem gesonderten Parlamentsraum vorab mit Hintergrundinformationen, deren Quelle und Wortlaut vertraulich bleiben mussten, ebenso die Lobby-Gespräche selbst.<sup>54</sup> Damit entstand das bis heute übliche »Hintergrundgespräch« mit ausgewählten Journalisten, das ihnen durch seine Vertraulichkeit zwar einen Informationsvorsprung gewährte, aber zugleich durch die Nähe die Spielräume eingrenzte. Denn eine Verletzung der Kennzeichnung *off the record* oder »unter drei« führt zum Ausschluss aus den Zirkeln der Macht. Dies zeigte frühzeitig die symbiotische Beziehung zwischen beiden Seiten, denen dieses Buch nachspürt.

Ferner sind die USA und Großbritannien die Länder, in denen der Typus des »crusading editor«, des kampagnenführenden investigativen Journalisten, frühzeitig aufkam. Paradigmatisch hierfür steht William Thomas Stead, dessen Kampagnen zum Konflikt in Bulgarien, zur Erhöhung des Etats in der Navy oder zur Entsendung von General Gordon in

52 Willibald Steinmetz, *Das Sagbare und das Machbare. Zum Wandel politischer Handlungsspielräume, England 1780-1867*, Stuttgart 1993, S. 65; Andreas Wirsching, *Parlament und Volkes Stimme. Unterhaus und Öffentlichkeit im England des frühen 19. Jahrhunderts*, Göttingen 1990, S. 83.

53 Vgl. zu dieser Entwicklung vergleichend: Frank Bösch, *Parlamente und Medien. Deutschland und Großbritannien seit dem späten 19. Jahrhundert*, in: Andreas Schulz/Andreas Wirsching (Hg.), *Parlamentarische Kulturen in Europa – das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf 2012, S. 371-388. Jürgen Wilke, *Auf langem Weg zur Öffentlichkeit: Von der Parlamentsdebatte zur Mediendebatte*, in: Otfried Jarren/Kurt Imhof/Roger Blum (Hg.), *Zerfall der Öffentlichkeit?*, Wiesbaden 2000, S. 23-38, bes. S. 26.

54 Dazu ausführlich: Andrew Sparrow, *Infamous Scribbler. A History of Parliamentary Journalism*, London 2003, S. 58-61, 77; Lucy Brown, *Victorian News and Newspapers*, Oxford 1985, S. 133.

den Sudan berühmt wurden. Später kämpfte er, nun weniger erfolgreich, gegen Chamberlains Interventionen in Südafrika und den Burenkrieg.<sup>55</sup> Freilich agierten selbst weltberühmte britische Journalisten wie Stead nicht nur eigenständig, sondern in engerer Kooperation mit einzelnen Politikern.<sup>56</sup> Ebenso sollte man die Unabhängigkeit des englischen Journalismus um 1900 nicht zu stark gegenüber dem europäischen Kontinent verherrlichen. Wichtige Auslandskorrespondenten der *Times* etwa, wie die für Südafrika zuständige Flora Shaw, wurden auch damals noch in Abstimmung mit der Politik ausgewählt und kooperierten eng mit ihr.<sup>57</sup>

Gerade weil Großbritannien dennoch als das Land gilt, in dem sich der Journalismus besonders früh wirkungsmächtig entfaltete, startet unser Buch mit einem Blick auf Großbritannien Mitte des 19. Jahrhunderts. So gilt die öffentliche Auseinandersetzung um den Krimkrieg als Geburtsstunde der *Fourth Estate*, die aktiv auf die Außenpolitik Einfluss nahm, wenngleich die angeblich heldenhafte Rolle der *Times* und einzelner Kriegsreporter längst relativiert wurde.<sup>58</sup> Der Beitrag von *Rolf Ahmann* macht an den zahlreichen internationalen Konflikten detailliert aus, welchen markanten Einfluss die britische Presseöffentlichkeit auf die Regierungspolitik hatte. So förderten die Zeitungen zunächst Anfang der 1850er Jahre eine kriegstreibende Politik, um dann, wie Ahmann an zahlreichen Beispielen zeigt, eine Politik der »non-intervention« zu unterstützen, die Palmerstons Bestreben nach einem stärkeren Eingreifen des Inselreiches begrenzten.<sup>59</sup> Nebenbei zeigt Ahmann zudem, wie Russland nach der Niederlage im Krimkrieg lernte, nun ebenfalls in der Außenpolitik auf die internationale öffentliche Meinung zu setzen, um so auch die britische Öffentlichkeit für sich stärker einzunehmen.

Auch in Deutschland sorgte die Expansion der Massenpresse dafür, dass seit Ende des 19. Jahrhunderts Journalisten stärker als eigenständige

55 Vgl. Raymond L. Schults, *Crusader in Babylon. W.T. Stead and the Pall Mall Gazette*, Lincoln 1972.

56 Vgl. Frank Bösch, *Volkstribune und Intellektuelle. W.T. Stead, Harden und die Transformation des politischen Journalismus in Großbritannien und Deutschland*, in: Clemens Zimmermann (Hg.), *Politischer Journalismus, Öffentlichkeiten, Medien im 19. und 20. Jahrhundert*, Ostfildern 2006, S. 99-120.

57 *The Office of the Times* (Hg.), *The History of the Times*, Bd. 3: *The Twentieth Century Test 1884-1912*, London 1947, S. 161f.

58 Vgl. Ute Daniel, *Der Krimkrieg 1853-56 und die Entstehungskontexte medialer Kriegsberichterstattung*, in: Ute Daniel (Hg.), *Augenzeugen. Kriegsberichterstattung vom 18. zum 21. Jahrhundert*, Göttingen 2006, S. 40-67.

59 Auch danach stützte die Öffentlichkeit die Politik der »non-intervention«; vgl. für die Neutralität beim deutsch-französischen Krieg: Thomas Schaarschmidt, *Außenpolitik*, S. 712.

Akteure wahrgenommen wurden und Politiker den Austausch mit ihnen suchten.<sup>60</sup> Dennoch waren die Verhältnisse deutlich anders als in Großbritannien. Zu persönlichen Begegnungen zwischen Politikern und Journalisten kam es vorwiegend nur im eigenen politischen Lager, das mit einer ausdifferenzierten Parteipresse verbunden war. Und die Außenpolitiker rezipierten zwar ausführlich die Massenpresse, standen aber aufgrund der ausgebliebenen Parlamentarisierung weniger unter Druck, hierauf einzugehen. Der Beitrag von *Andreas Rose* unterstreicht differenziert diese Neujustierung des Verhältnisses von Politikern, Diplomaten und Journalisten in beiden Ländern am Beispiel der Flottenrüstung. Während in Großbritannien die Journalisten als Mitspieler anerkannt und informell im politischen Raum Londons kontaktiert wurden, blieb die deutsche Pressepolitik auf offiziösem Gleise. Die britischen Journalisten sorgten so etwa im Verbund mit politischen Lobbyisten für eine Verstärkung des Feindbildes Deutschland und eine weitere Dramatisierung der Invasions- und Spionagehysterie. Die englische und deutsche Pressepolitik beschreibt Rose dabei als System kommunizierender Röhren. Selbst wenn Reichskanzler Bülow mit seinen Kanzlerinterviews zu beruhigen versuchte, verstärkte dies das Misstrauen der überwiegend germanophoben britischen Presse, weil sie dies als gezielten Täuschungsversuch der gelenkten deutschen Medienpolitik ansah. Umgekehrt sollte in Deutschland der Wiederabdruck englischer Artikel dazu dienen, das Verständnis für die Notwendigkeit einer eigenen Flotte im Land zu verbreiten.

Für die lange Jahrhundertwende 1900 konstatiert auch *Friedrich Kießling* eine enge Verschränkung von Außenpolitik und Öffentlichkeit. Die diplomatischen Beobachter hätten sehr genau die Presseöffentlichkeit sowie die diagnostizierte allgemeine »Stimmung« beobachtet, ebenso auch die Parlamentsöffentlichkeit. Zugleich betonten sie ihre Distanz gegenüber der öffentlichen Meinung, die sie als schädlich ansahen und die deshalb gelenkt werden müsse. Die Medialisierung der Außenpolitik habe, so Kießling, das »Paradoxon der Geheimdiplomatie« erzeugt: Je mehr sich die Öffentlichkeit in die Außenpolitik eimischte, desto stärker versuchte die Diplomatie sensible Verhandlungen und äußere Angelegenheiten geheim zu halten, denn die Diplomaten maßen ihrem traditionellen, diskreten Handwerk einen eigenständigen Wert bei. Dabei unterstreicht Kießling, dass Presse und Öffentlichkeit einem anderen

60 Grundlegend zur Stellung der Journalisten: Jörg Requate, *Journalismus als Beruf, Entstehung und Entwicklung des Journalistenberufs im 19. Jahrhundert. Deutschland im internationalen Vergleich*, Göttingen 1995.

Regel- und Deutungssystem folgten, da auch ihre Sprache und ihre Zeitlogiken differierten.

Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs wurde später auch auf die Hetze der Medien zurückgeführt, auf eine das diffizile Geschäft der Außenpolitik störende Öffentlichkeit. So argumentierte Klaus Hildebrand: »Ja in allen Ländern war die Öffentlichkeit durchweg kriegerischer gesonnen als die jeweiligen Regierungen. Die unkontrollierten Einflüsse des Massenmarktes hinderten daran, unumgängliche Einsichten ins Notwendige zu vollziehen.«<sup>61</sup> Neuere quellenfundierte Arbeiten relativieren dies und verweisen eher auf die deeskalierende Haltung der Presse im Vorfeld des Krieges, die sich gegen einen Krieg aussprach.<sup>62</sup> Zugleich erscheint Bernhard Rosenbergs Befund plausibel, dass die Printmedien zumindest indirekt zum Kriegsausbruch beitrugen, weil ihr zunehmend konsistenter Fatalismus den Eindruck verstärkte, es gäbe keine Handlungsalternative zum drohenden Krieg. Dies dürfte auch auf die Politiker und Militärs zurückgewirkt haben, die vielfach auf die Presse verwiesen und sie vor allem als Sprachrohr der Außenministerien bzw. öffentlichen Meinung interpretierten.<sup>63</sup> Zudem sahen die deutschen Eliten die Zurückhaltung der britischen Öffentlichkeit als Zeichen dafür, dass England sich aus dem Krieg raushalten würde und man einen begrenzten Konflikt deshalb eher riskieren könnte. Damit zeigte sich erneut, dass Medien nicht einfach direkt zu einer bestimmten Entscheidung anregen, sondern eher ein indirektes Aufgreifen charakteristisch ist.

61 Klaus Hildebrand, Julikrise 1914: Das europäische Sicherheitsdilemma. Betrachtungen über den Ausbruch des Ersten Weltkrieges, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 36 (1985), S. 469-502, hier: S. 495. Das Argument findet sich schon bei Hegel, der in der Rechtsphilosophie ausführt, dass es in England mehrfach die Massenleidenschaften waren, die England in den Krieg getrieben hätten. Daher spricht sich Hegel gegen die Beteiligung der Kammern bei dem Entscheid über Krieg und Frieden aus, vgl. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Mit Hegels eigenhändigen Notizen und den mündlichen Zusätzen, *Werke* 7, hg. von Eva Moldenhauer und Karl Markus Michael, Frankfurt am Main 1993, Zusatz zu § 329, S. 497.

62 Martin Schramm, *Das Deutschlandbild in der britischen Presse 1912-1919*, Berlin 2007, S. 498 f.

63 Bernhard Rosenberger, *Zeitungen als Kriegstreiber? Die Rolle der Presse im Vorfeld des Ersten Weltkriegs*, Köln u. a. 1998, S. 324; Christopher Clark, *Sleepwalkers. How Europe went to War in 1914*, London u. a. 2012, S. 226-239.

*Außenpolitik und Öffentlichkeit im Zeitalter  
des »zweiten dreißigjährigen Krieges«*

Im 20. Jahrhundert wandelte sich die Beziehung zwischen der Außenpolitik und der Öffentlichkeit gerade in Deutschland vielfältig, da vor allem die politischen Systemwechsel die Mediensysteme und die politische Struktur radikal veränderten. Zugleich lassen sich grenzübergreifende Trends ausmachen. So kamen in allen westlichen Ländern im Ersten Weltkrieg neue Propagandatechniken auf, besonders in Großbritannien und den USA, sei es durch den Einsatz von Film und Fotos oder durch die Selbstmobilisierung der Printmedien. Das Deutsche Reich setzte dagegen bis 1916 eher konventionell auf eine verstärkte Zensur, auf gesteuerte Pressemeldungen und auf »alte Medien« wie Plakate, bevor es dann in der zweiten Hälfte des Krieges stärker an die westlichen Techniken anzuschließen versuchte.<sup>64</sup>

Der Beitrag von *Marcus König* und *Sönke Neitzel* arbeitet den Druck der Öffentlichkeit auf die Reichsleitung bei der Entscheidung für einen unbegrenzten U-Boot-Krieg im Ersten Weltkrieg heraus. Wie sie zeigen, benutzte die Marineführung das Drohen mit der »öffentlichen Meinung« geradezu als Erpressungsinstrument, um Entscheidungen zu ihren Gunsten zu erwirken. Die öffentliche Meinung machte, so die Autoren, eine Kompromisshaltung oder etwa die vollständige Einstellung des U-Boot-Krieges fast unmöglich, zumal auch der passionierte Zeitungsleser Wilhelm II. und führende Vertreter der zivilen Reichsleitung die »öffentliche Meinung« tatsächlich als Bedrohung empfanden. Die Reichsleitung versuchte sich zwar mit politischen Mitteln und medialer Einflussnahme diesem Druck zu entziehen, letztlich aber erfolglos. Außenpolitik und Öffentlichkeit zeigen sich hier somit, wie schon in der Vorkriegszeit, auf komplexe Weise als eng verwoben.

Mit der ersten deutschen Demokratie änderte sich der Rahmen für die Außenpolitik und die Spielräume der Medien völlig. Während die Außenpolitik durch die Kriegsniederlage und den Versailler Vertrag besonders geringe Spielräume hatte und unter großem inneren Druck die internationale Reputation Deutschlands wieder aufzubauen versuchte, waren die Spielräume der Medien durch die nun in der Verfassung garantierte Pressefreiheit besonders groß. Diese Konstellation wertete die außenpolitische Bedeutung der Medien auf und führte auch innerpoli-

64 Zur Organisation vgl. Anne Schmidt, *Belehrung – Propaganda – Vertrauensarbeit. Zum Wandel amtlicher Kommunikationspolitik in Deutschland 1914–1918*, Essen 2006.

tisch dazu, dass die Medien, ebenso wie große Ausstellungen, zu wichtigen internationalen Bühnen wurden.<sup>65</sup> Das Titelbild unseres Buches verweist auf die Diskrepanz, die oft zwischen der öffentlichen Inszenierung und den mühsamen Verhandlungen bestand: Als Ministerpräsident Pierre Laval mit Außenminister Aristide Briand am 27. September 1931 in Berlin ankam, waren die Straßen gefüllt mit Journalisten und Schaulustigen, so dass die deutsche Diplomatie von einem »äußerem Erfolg« sprach, während die konkreten Gespräche, insbesondere zu den Reparationsleistungen, eher ergebnislos blieben.<sup>66</sup>

Der Beitrag von *Karl Heinrich Pohl* personalisiert den vorliegenden Problemzusammenhang am Beispiel des Außenministers Gustav Stresemann, der die Außenpolitik der Weimarer Republik besonders prägte. Stresemann fiel der Umgang mit Medien nicht zuletzt deshalb leichter als anderen, weil er sich schon früh als Verleger und Journalist betätigt hatte. Pohl zeigt, wie Stresemann zwar dennoch gegen die Mehrheit der deutschen Presse agieren musste und vor allem von den sozialdemokratischen Blättern gestützt wurde, während die rechten und kommunistischen Zeitungen seine Politik bekämpften und die Durchsetzung seiner Verständigungspolitik bremsen. Aber zugleich macht Pohl deutlich, wie Stresemann mit großer Intensität versuchte, die deutsche und vor allem die ausländische Presse für seine Politik einzunehmen. Gerade im Umgang mit weiten Teilen der ausländischen Presse habe sich Stresemann als ein glänzender Medienpolitiker erwiesen, der gegenüber den Journalisten erfolgreich für seine Politik warb, was nicht zuletzt die ausländischen Reaktionen auf seinen Tod belegten. Aber ebenso setzte er bei der Locarnopolitik auf eine arkane Abschottung, um angesichts der inländischen Medienkritik Zeit und damit diplomatische Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Medien- und Arkanpolitik gingen also auch hier durchaus einher.

Mit der nationalsozialistischen Herrschaft verloren die deutschen Medien zwar schlagartig ihre Möglichkeit, frei außenpolitische Entscheidungen zu kommentieren; aber dennoch blieben Außenpolitik und Medien eng verwoben, da auch die Nationalsozialisten von Beginn an ihre Innen- und Außenpolitik medial abzusichern versuchten.<sup>67</sup>

65 Die Bedeutung von Medien wurde in der Diplomatiegeschichte der Weimarer Republik bisher kaum berücksichtigt; vgl. Gottfried Niedhart, *Die Außenpolitik der Weimarer Republik*, München 2013.

66 Zit. nach: Claus W. Schafer, *André François-Poncet als Botschafter in Berlin (1931-1938)*, München 2004, S. 73.

67 Zur transnationalen Medienkommunikation im NS vgl. Frank Bösch, *Medien im Nationalsozialismus: Transnationale Perspektiven*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 62 (2011), S. 517-529.

Schon die ersten ausländischen Berichte über die Gewaltmaßnahmen 1933 beantworteten verschiedene Politiker und auch Außenminister Neurath mit direkten Presse-Stellungnahmen an das Ausland. Auch das Auswärtige Amt wies die deutschen Botschaften an, diesen Meldungen entgegenzutreten, und versuchte in Berlin auf dortige Auslandskorrespondenten einzuwirken.<sup>68</sup> Ebenso begründete die NS-Führung ihren gewaltsamen Boykott jüdischer Geschäfte am 1. April 1933 mit den Boykottaufrufen in den westlichen Medien.<sup>69</sup> Bei späteren Auseinandersetzungen wiederholte sich dieses Wechselspiel. Auch die expansive Politik des Regimes wurde mit einer transnationalen Medienkommunikation vorbereitet. So leitete es den »Anschluss« Österreichs mit einer Pressekampagne ein, um den österreichischen Kanzler Kurt Schuschnigg zu bewegen, die von ihm initiierte Volksabstimmung zu verhindern und seinen Rücktritt zu erzwingen.<sup>70</sup> Ebenso wurden die Herrschaftsansprüche gegenüber der Tschechoslowakei und der Anschluss des Sudetenlandes mit über 1000 (!) verschiedenen Anweisungen an die eigene Presse orchestriert, um auch gegenüber den anderen Ländern taktisch vorzugehen.<sup>71</sup> Vor allem Goebbels' Tagebücher belegen, wie sehr er sich selbst und Deutschland in einer internationalen medialen Kommunikation verortete und Medien als einen zentralen Teil der globalen Außenpolitik verstand.

Besonders im Krieg unternahmen die Deutschen große Anstrengungen, um schnell und regelmäßig Zeitungen der Feindesländer zur Vorbereitung von Entscheidungen und Reaktionen zu erhalten und das Auswärtige Amt bemühte sich, Meldungen in den ausländischen Medien zu platzieren, was in Schweden und Süd-Osteuropa noch am ehesten gelang. Ebenso lud es gezielt ausländische Journalisten nach Deutschland ein und hofierte die Auslandskorrespondenten in Berlin auch während des Krieges mit Sonderkonditionen.<sup>72</sup> Die nationalsozialistischen Presseanweisungen verwiesen täglich auch auf das Ausland: Sie antworteten auf ausländische Meinungen oder suchten die Stimmung im Ausland zu beruhigen oder anzuheizen. Allein bis 1939 bezogen sich knapp 5000 An-

68 Vgl. Eckart Conze u. a., *Das Amt und die Vergangenheit*, S. 26f. u. S. 75-79; Michels, *Ideologie*, S. 111f.; Gassert, *Amerika*, S. 200-206.

69 Vgl. Saul Friedländer, *Das Dritte Reich und die Juden*, Bd. 1: *Die Jahre der Verfolgung 1933-1939*, München 1998, S. 55.

70 Longerich, *Propagandisten*, S. 372f.

71 Statistische Auswertung nach: Wilke, *Presseanweisungen*, S. 156; zur Strategie: Michels, *Ideologie* (Anm. 21), S. 386f.

72 Vgl. Longerich, *Propagandisten*, S. 187-189, 201, 281-285.

weisungen auf andere Länder, mit steigender Tendenz.<sup>73</sup> Dies reichte von allgemeinen Hinweisen wie »kein Triumphgeheul, um nicht andere Mächte zu verschnupfen« (30. 9. 1938) bis zu Detailanweisungen.

Zudem ermöglichte nun das Radio eine transnationale Kommunikation, die das Ausland beeinflussen sollte. Auslandssender versuchten in zahlreichen Sprachen die gegnerische Öffentlichkeit zu überzeugen. Großbritannien hatte bereits 1938 seine Appeasementpolitik mit einem zeitgleich gestarteten deutschsprachigen Sender flankiert, um die deutsche Bevölkerung gegen einen Krieg einzustimmen.<sup>74</sup> Von Deutschland aus funkten nach Kriegsbeginn Kurzwellensender in 30 Sprachen, bekannt als »Germany Calling«, »Hamburg Broadcast« oder »Europasender«, oft als verdeckte Geheimsender. Immerhin ein Viertel der Londoner gab bei einer Umfrage 1940 an, gelegentlich das deutsche Programm zu hören.<sup>75</sup> Umgekehrt waren in Deutschland während des Krieges Dutzende Auslandssender empfangbar, von denen am häufigsten der deutsche Dienst der BBC und das Schweizer Radio Beromünster gehört wurden.<sup>76</sup> Allein im Auswärtigen Amt waren 700 Leute damit beschäftigt, ausländische Radiosender abzuhören, um gegenüber der eigenen Bevölkerung und dem Ausland diese Meldungen aufzugreifen. Zugleich zeigten sich während des Krieges zunehmend die Grenzen der nationalsozialistischen Versuche, über die Medien grenzübergreifend zu werben. Im Printbereich gelang dies am ehesten noch der Hochglanzillustrierten »Signal«, die die Wehrmacht unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes und des Propagandaministeriums herausgab.<sup>77</sup> Wenig Erfolg hatten die Nationalsozialisten damit, per Film ihre Weltanschauung in die neutralen und besetzten Länder zu tragen, da die Zuschauer in fast allen Ländern

73 Wilke, *Presseanweisungen*, S. 156. Zur Bedeutung des Auslandes auch: Horst Pöttker, *Journalismus als Politik. Eine explorative Analyse von NS-Pressenanweisungen der Vorkriegszeit*, in: *Publizistik* 52 (2006), S. 168–182.

74 Stephanie Seul, *Journalists in the Service of British Foreign Policy: The BBC German Service and Chamberlain's Appeasement Policy, 1938–1939*, in: Frank Bösch/Dominik Geppert (Hg.), *Journalists as Political Actors. Transfers and Interactions between Britain and Germany since the late 19th Century*, Augsburg 2008, S. 88–109.

75 Vgl. (mit CD mit 24 Sendungen) Michael Doherty, *Nazi Wireless Propaganda. Lord Haw-Haw and the British Public Opinion in Second World War*, Edinburgh 2002, S. 94 f.

76 Michael Hensle, *Rundfunkverbrechen. Das Hören von »Feindsendern« im Nationalsozialismus*, Berlin 2003, S. 321.

77 Rainer Rutz, *Signal: Eine deutsche Auslandsillustrierte als Propagandainstrument im Zweiten Weltkrieg*, Essen 2007, S. 73, 97.

weiterhin heimische Filme und Wochenschauen bevorzugten.<sup>78</sup> Bernd Sösemanns Beitrag zeigt zunächst, mit welchen Anstrengungen die Nationalsozialisten auch in der Außenpolitik eine Propagandakommunikation entwickelten, die gleichzeitig nach innen wirken sollte. Am Beispiel der Friedens- und Europakonzepte verdeutlicht er zugleich, dass sich selbst in der NS-Diktatur mit ihrer vielfältigen Medienlenkung die propagierten Medieninhalte verselbstständigten und nur schwer an die jeweils neue außenpolitische Lage oder die eigentlichen Intentionen angepasst werden konnten. Die nach außen und innen gerichtete Friedenspropaganda erschwerte etwa die Umstellung auf den Kriegseinsatz Ende der 1930er Jahre, und die erfolgreiche Beschwörung eines geeinten, antikommunistisch grundierten »neuen Europa« schuf Erwartungen, die sich von der NS-Herrschaft zunehmend ablösten und bezeichnenderweise nach 1945 unter demokratischen Vorzeichen außenpolitisch wirksam wurden.

### *Außenpolitik im Zeitalter von Demokratie und Demoskopie*

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wechselten im Westen zwar nur vereinzelt (wie Spanien und Portugal) die politischen Systeme, wohl veränderten sich aber die Medienlandschaften. Die Presse wurde zunehmend ein »altes« Medium, dennoch bewahrte sie im Zeitalter der Demokratie ihre zentrale Bedeutung für die Außenpolitik. Dazu trug sicher die zeitungorientierte Mediennutzung der Außenpolitiker und Diplomaten bei, aber auch die Tatsache, dass Fernsehen und Radio nicht in vergleichbarer Dichte außenpolitische Fragen behandelten und im geringeren Maße in die täglichen Pressespiegel der Politiker wanderten. Erst mit dem politisch engagierten Magazinjournalismus der 1960er Jahre und der globalen Konfliktberichterstattung gewann das Fernsehen eine etwas stärkere Bedeutung, dann durch die Live-Berichte in den folgenden Jahrzehnten. Verstärkt und herausgefordert wurde die Macht der Presse durch die Meinungsforschung, die sich in den 1950er Jahren zunächst über Aufträge der Bundesregierung zu politischen Fragen etablierte, dann seit den 1960er Jahren im Auftrag von einzelnen Medien und Parteien zu entsprechend gewünschten Themen die öffentliche Meinung vermaß.<sup>79</sup> Gerade dieses Zusammenspiel aus einem kritischen Printjour-

78 Vgl. die Beiträge in: Roel Vande Winkel/David Welch (Hg.), *Cinema and the Swastika. The International Expansion of Third Reich Cinema*, New York 2007.

79 Zu diesem Übergang von Regierungsumfragen zum Einsatz von und durch Medien vgl. Anja Kruke, *Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949-1990*, Düsseldorf 2007.

nalismus, Demoskopie und der Expansion des Fernsehens forderte seit den 1960er Jahren auch die Außenpolitik besonders heraus.

Dabei setzte bereits Adenauer wichtige Akzente. Er suchte früh das regelmäßige Gespräch mit ausländischen Journalisten, auch um Informationen aus den anderen Ländern zu erhalten, und ließ seine Auslandsreisen professionell organisiert von einem Tross von Journalisten medial begleiten. Zudem beauftragte der erste Kanzler das Institut für Demoskopie Allensbach, auch über außenpolitisch relevante Fragen fortlaufend zu berichten, wobei ihm problematisch erscheinende Ergebnisse geheim blieben. Generell setzte Adenauer auf eine starke Geheimhaltung von im kleinsten Kreis getroffenen Entscheidungen, die jedoch von einer großen öffentlichen Inszenierung begleitet wurden.<sup>80</sup> Verschiedentlich untersucht wurde die mediale Dimension von Brandts Ostpolitik, die aus diesem Grund hier nicht erneut aufgegriffen wird. So zeigte bereits eine frühe Studie zur Berichterstattung der großen deutschsprachigen Zeitungen über die deutsch-polnischen Verhandlungen 1970, dass die Medien einen recht großen Einfluss auf die Politik hatten.<sup>81</sup>

Unsere Beiträge zur Bonner Republik wählen unterschiedliche Zugänge zur Analyse der Öffentlichkeit und beziehen neben der Tagespresse jeweils stärker die Meinungsforschung (Hoeres), die Publizistik (Leendertz) oder Demonstrationen (Geiger) ein. *Peter Hoeres* untersucht mit der Atomwaffenstrategie der 1960er Jahre einen besonders sensiblen Bereich der Außenpolitik im Kalten Krieg. Er zeigt zunächst den diskursiven Einfluss der Medien, also wie die zündenden Schlagworte, die *keywords* der Atomdebatte, häufig von Journalisten öffentlich aufgebracht und dann von Politikern aufgenommen wurden. Ebenso belegt sein Beitrag, wie die öffentliche Meinung den Zeitplan der Atomdebatte mitbestimmte. Hoeres gelangt zu dem Fazit, dass die Öffentlichkeit zwar bei bestimmten Entscheidungen die Rolle eines (suspensiven) Vetospielers einnahm, aber dennoch Medien und die Politik eine stille Diplomatie einforderten, die gerade bei der atomaren Mitsprache auch praktiziert wurde.

80 Zur Debatte, inwieweit Adenauer entsprechend der erste »Medienkanzler« der Bundesrepublik war, vgl. Daniela Münkler, Willy Brandt und die »Vierte Gewalt«. Politik und Massenmedien in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt am Main 2005; Frank Bösch, Das Politische als Produkt. Selbstbeobachtungen und Modernisierungen in der politischen Kommunikation der frühen Bundesrepublik, in: Habbo Knoch/Daniel Morat (Hg.), Kommunikation als Beobachtung. Medienwandel und Gesellschaftsbilder 1880-1960, München 2003, S. 229-248.

81 Vgl. Gerhard W. Wittkämper (Hg.), Medienwirkungen in der internationalen Politik, 2 Bde., Münster 1986.

Die diskursive Konstituierung der transatlantischen Beziehungen stellt der Beitrag von *Ariane Leendertz* in den Mittelpunkt, indem sie die außenpolitische Fachöffentlichkeit in den USA in den 1970er Jahren untersucht, die sich aus Außenpolitikern, Politikwissenschaftlern und Journalisten zusammensetzte. Sie nimmt die Leitbegriffe der Zeit nicht als selbstverständlich an, sondern rekonstruiert deren Aufkommen anhand der Krisendiagnosen in den Internationalen Beziehungen und der Debatte um die Führungsrolle der USA; dies anhand der Aufnahme des wissenschaftlichen Schlagwortes »Interdependenz«, das auf eine stärkere Berücksichtigung der globalen Mitspieler der USA abzielte. Damit legt sie die diskursiven Grundlagen der Vorstellung eines »neuen Zeitalters« frei, in denen sich die Außenpolitik in den 1970er Jahren bewegte.

In den 1970er Jahren brachten die neuen sozialen Bewegungen neue Themen und öffentliche Protestformen auf. Im Feld der Außenpolitik warfen sie etwa der Bundesregierung und dem Auswärtigen Amt vor, nicht genügend bei eklatanten Menschenrechtsverletzungen einzugreifen. Proteste gegen Staatsbesuche, wie insbesondere des Schahs 1967, führten dazu, dass ausländische Staatsgäste auch aus Sicherheitsgründen immer weniger die Straßenöffentlichkeit suchten und damit, wie Simone Derix Studie argumentierte, die »Arbeitsebene« in einer begrenzten Öffentlichkeit an Bedeutung gewann.<sup>82</sup> Ebenso zeigten publizistische Proteste Wirkung, die im Sinne der »Live-Fotographie« emotional Menschenrechtsverletzungen abbildeten. Wie jüngst etwa eine Studie zum bundesdeutschen Umgang mit dem Massenmord in Kambodscha zeigte, reagierte die Bundesregierung hier erst unter dem Druck der Öffentlichkeit, nachdem anschauliche Berichte über die Massaker im *Spiegel* und kritische Nachfragen der Opposition erfolgten.<sup>83</sup>

Für die 1970/80er Jahre wurde in der Forschung neuerdings vielfältig diskutiert, inwieweit die Proteste der Friedensbewegung als Teil einer Öffentlichkeit zu verstehen seien, die von den sozialistischen Staaten finanziert und instruiert waren, um so die Sicherheits- und Außenpolitik des Westens zu beeinflussen. Ein besonders markantes Beispiel ist der »Krefelder Appell« von 1980, der – sich einseitig gegen die westliche Nachrüstung aussprechend – über die von der DDR finanzierte und beeinflusste Deutsche Friedensunion initiiert, dann aber von einer breiten

82 Derix, *Bebilderte Politik*, S. 318–323.

83 Tim Szatkowski, *Von Sihanouk bis Pol Pot. Diplomatie und Menschenrechte in den Beziehungen der Bundesrepublik zu Kambodscha (1967–1979)*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 61 (2013), 1, S. 1–34, S. 31.

Massenbewegung getragen wurde.<sup>84</sup> Diese transnationale kommunistische Agitation steht für ein weiteres Modell der außenpolitischen Einflussnahme.

Inwieweit diese Straßenproteste tatsächlich außenpolitische Entscheidungen beeinflussten, diskutiert *Tim Geiger* für die Bundesrepublik. Er kommt zu dem Schluss, dass bei der Genese des NATO-Doppelbeschlusses die deutsche Friedensbewegung noch kein Faktor war, dem die Bundesregierung hätte Rechnung tragen müssen. Gleichwohl zwang die Friedensbewegung und die mit ihr verbundenen »Gegenexperten« in den Medien die Politik, ihr Handeln stärker zu legitimieren, wobei er ausmacht, dass die amtliche Öffentlichkeitsarbeit fast ausschließlich auf das gedruckte Wort fixiert war und die breitenwirksamen Massenmedien Fernsehen und Rundfunk weitgehend aussparte. Dass die Amerikaner etwa 1983 gewisse Kompromisse bei den Verhandlungen anboten, sei maßgeblich auf das Drängen der westdeutschen Regierung zurückzuführen – die wiederum unter dem Druck der eigenen Friedensproteste und der SPD-Opposition handelte. Die eigentliche Wirkungsmacht der öffentlichen Proteste macht Geiger jedoch eher mittel- und langfristig aus.

Im Unterschied zur Bonner Republik war die Beziehung zwischen Außenpolitik und Öffentlichkeit im anderen Teil Deutschlands, in der DDR, völlig anders strukturiert. *Hermann Wentker* argumentiert abgewogen, dass man angesichts der umfassenden Steuerung durch die SED nicht von einer eigenständigen Öffentlichkeit sprechen könne, die die Außenpolitik prägte. Zugleich zeigt er aber, dass sich die DDR-Außenpolitik durchaus an Medien und Öffentlichkeiten des Auslandes und insbesondere an der deutsch-deutschen Öffentlichkeit orientierte. Gerade letztere machte permanent Rücksichtnahmen erforderlich und wirkte auch auf den eigenen Staat und die eigene Politik zurück. Wentker zeigt, wie die DDR-Führung sich dadurch, auch in der Friedensdebatte, selbst in Zwänge hinein begab, aus denen sie nicht mehr herauskam.

Neben den demokratischen Staaten und den kommunistischen Diktaturen etablierten sich seit den 1960er Jahren die »Blockfreien Staaten«, die um internationale Anerkennung kämpften, sich aber von der weltweiten und besonders westlichen Öffentlichkeit vernachlässigt fühlten und darauf ihre Einflusslosigkeit zurückführten. *Jürgen Dinkel* untersucht den bündnisfreien Nachrichtenpool, der als außenpolitisch relevantes

84 Vgl. bilanzierend: Helge Heidemeyer, NATO-Doppelbeschluss, westdeutsche Friedensbewegung und der Einfluss der DDR, in: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München 2011, S. 247-267.

Gegengewicht zu den westlichen Nachagenturen aufgebaut wurde. Wie Dinkel zeigt, scheiterte er weder an einer fehlenden kommunikativen Infrastruktur noch am fehlenden Wissen oder der mangelnden Professionalität der Nachrichtenbetreiber in den asiatischen und afrikanischen Ländern, sondern vielmehr an den Interessen und der Einflussnahme der beteiligten Politiker. Der Nachrichtenpool war von Anfang an ein politisches Projekt, das die Regeln und die Eigenlogik des medialen Feldes, welches die Initiatoren eigentlich beeinflussen wollten, nicht beachtete. Dies verweist auf einen generellen Punkt: Wo Außenpolitik und Medien zu eng verzahnt sind, werden sie in den internationalen Beziehungen zu stumpfen Waffen.

Für Historiker ist es ungewöhnlich, allzu nah an die Gegenwart heran zu rücken. Dennoch blicken wir zumindest in zwei Beiträgen auf die letzten beiden Jahrzehnte nach Ende des Kalten Kriegs, die zudem durch Satellitenfernsehen und das Internet medial neu konfiguriert wurden. Die bisherigen Befunde, die insbesondere für die USA vorliegen, sind recht unterschiedlich: So wurden neue Spielräume für die Medien ausgemacht aufgrund ihrer größeren Vielfalt, dem Ende der anti-kommunistischen Perspektive und einer stärkeren Emanzipation von offiziellen Regierungsmeldungen; andere Studien sahen eine neue Medienmacht der US-Präsidenten gerade aufgrund der neuen Komplexität, aber auch die Gefahr, dass politische Entscheidungen auf unsicheren Medienberichten beruhen.<sup>85</sup> Insbesondere die beschleunigte Kommunikation setze Politiker unter Druck.<sup>86</sup> Welche Grenze angesichts von Gegenöffentlichkeiten und Problemen der Medienorganisation auch der amerikanischen Informationspolitik gesetzt sind, obwohl der »Informationskrieg« Bestandteil der Militärdoktrin geworden ist, wurde vor und während des Irak-Krieges 2003 deutlich.<sup>87</sup>

Für die »Berliner Republik« konstatiert *Manfred Görtemaker* ein neues außenpolitisches Selbstbewusstsein, das durch die öffentliche Meinung, wie sie sich in Umfragen artikuliert, gedeckt sei. Die Informationsverdichtung und Informationsbeschleunigung im Berliner Hauptstadtjournalismus habe die Neuorientierung verstärkt, wobei die Basisorientierungen der Bonner Außenpolitik fortbeständen. Vor allem die Kriegsreportagen vom Balkan, aus dem Irak und aus Afghanistan sieht er als

85 Vgl. die unterschiedlichen Befunde der Beiträge in: Nacos/Shapiro/Isernia, *Decisionmaking in a Glass House*.

86 Andreas Wilhelm, *Außenpolitik. Grundlagen, Strukturen und Prozesse*, München 2006, S. 247.

87 Vgl. Andrea Szukala, *Medien und öffentliche Meinung im Irak-Krieg*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 24-25 (2003), S. 25-34.

einflussreich an. Den Einfluss der Medien auf außenpolitische Kernentscheidungen bei den militärischen Auslandseinsätzen untersucht *Henrike Viehrig*. Sie beurteilt den Stellenwert der Medien, wie er als »CNN-Effekt« (als *Push and Pull*-Effekt) am Beispiel des amerikanischen Einsatzes in Somalia breit diskutiert wurde, als zumindest kurzfristig nicht ausschlaggebend. Anders als die Autoren, die frühere Jahrzehnte beobachteten, spricht sie den Medien der Gegenwart nicht eine eigenständige politische Akteursrolle zu. Vielmehr ginge es ihnen primär um die Publikumsresonanz. Auf der Basis von Umfragedaten arbeitet Viehrig den Stellenwert der öffentlichen Meinung heraus, traditionell politikwissenschaftlich verstanden als Aggregat der individuellen Meinungen der Bevölkerung. Dabei macht sie die Kategorie der Salienz, der Wichtigkeit oder Dringlichkeit eines außenpolitischen Themas, im Zusammenspiel mit nationalen strategischen Kulturen stark: Bei Themen mit großer Salienz könne die Politik kaum gegen die öffentliche Meinung entscheiden, gerade bei anstehenden Wahlen.

Auffälligerweise spielt das Internet in den beiden gegenwartsorientierten Beiträgen eine geringe Rolle, während insbesondere Meinungsumfragen, die oft von der Presse und dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen beauftragt und verbreitet werden, stark in den Vordergrund rücken. Bisher ist die Außenpolitik im Internetzeitalter vor allem im Kontext neuartiger Enthüllungsmöglichkeiten, die sich jedoch auf zurückliegende Ereignisse beziehen, aufgefallen. Zugleich ist aber zu fragen, ob nicht gerade dies den möglichst arkanen Entscheidungen eine neue Bedeutung gibt. Damit würde, so auch Kiran Klaus Patel, »das zeitgenössisch als geheim Geltende [...] noch geheimer als bisher.«<sup>88</sup> Wer mit den gerade freigegebenen Akten der späten 1970er und frühen 1980er Jahren gearbeitet hat, weiß um das Verschwinden von relevanten Niederschriften aus Angst vor Indiskretionen, die bereits das Aufkommen der Kopierer mit sich brachte.

Die Beiträge bestätigen damit die Annahme, dass es im späten 19. Jahrhundert zu einer besonders dynamischen Verquickung zwischen Außenpolitik und Medien kam, die sich insbesondere in Großbritannien frühzeitig und besonders wirkungsmächtig entfaltete. Neue Medientechniken förderten dies, aber entscheidend waren ebenso die jeweiligen kulturellen Prägungen der Politiker. Im 20. Jahrhundert erwies sich die Etablierung neuer Medien kurz- und mittelfristig ebenfalls als nicht maßgeblich für den Wandel der Außenpolitik. Die Einführung von Film, Radio, Fern-

88 Kiran Klaus Patel, *Zeitgeschichte im digitalen Zeitalter. Neue und alte Herausforderungen*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 59 (2011), S. 331-351.