

Cathie Burton

OSZE: Public Diplomacy – vom Kommuniké zum Cyberspace

Als die neue albanische Regierung in diesem Sommer ihre Arbeit aufnahm, begann sie dies mit einer wichtigen Erkenntnis. Frisch an der Macht und daran interessiert, wie man mit wichtigen Partnern kommuniziert, rief sie die OSZE-Mission an und schlug vor, eine *Public-Diplomacy*-Schulung durchzuführen. Ihr Hauptanliegen war, ihre Botschaften klar und verständlich rüberzubringen, sich mit den Werkzeugen der Öffentlichkeitsarbeit auszukennen und vor allem die Tipps und Tricks zu erlernen, die sie in die Lage versetzen würden, an einer Welt teilzuhaben, in der *Social Media* für den größten Teil der Bevölkerung zum bevorzugten Mittel der Informationsbeschaffung geworden sind.

Schon bevor General Kitchener Soldaten mit Plakaten an jeder britischen Straßenecke mit dem Aufruf „Dein Land braucht Dich“ im Ersten Weltkrieg zu den Waffen rief, waren die Regierungen darum bemüht, die Bevölkerung nicht nur über ihre Pläne und ihre Politik zu informieren, sondern auch darum, durch gezielte Beeinflussung Meinungen und Verhaltensweisen zu verändern. Heute, in einem Zeitalter, in dem Botschaften auf einen Knopfdruck um die ganze Welt fliegen können, ist die Kunst der Kommunikation anspruchsvoller und komplexer als je zuvor. Einer Organisation wie die OSZE mit ihren vielen unterschiedlichen Mandaten, geographischen Einsatzorten und Interessengebieten mag die Kunst der *Public Diplomacy* als eine gewaltige Aufgabe erscheinen. Wenn sie jedoch Schlüsselemente der Kommunikationspraxis nutzt und auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbaut, kann die OSZE ihr Ansehen und ihren Markenwert bei unterschiedlichen Zielgruppen erfolgreich steigern.

Viele Menschen, die in der Welt der Kommunikation nicht zu Hause sind, unterschätzen oftmals, wie schwierig es ist, die Öffentlichkeit dazu zu bringen, dass sie sich für die Arbeit ihrer Organisation engagiert. Das alte Modell einer Pressekonferenz, mit einer Pressemitteilung und vielleicht einem Schnappschuss zwischen Tür und Angel, dürfte für die meisten die Standardvorstellung sein, die ihnen sofort in den Kopf kommt; leider ist dies jedoch nicht der beste Weg, seine Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu gestalten – und das schon seit vielen Jahren. Echte *Public Diplomacy* verlangt einen vielgestaltigen Ansatz, zu dem auch das Bemühen darum gehört, die Bedürfnisse der Zielgruppe zu erkennen und herauszubekommen, wer genau diese Zielgruppe ist und wie sie Informationen konsumiert. Die Botschaften sind dann so maßzuschneidern, dass die Zielgruppe sie in der beabsichtigten Art und Weise „hört“. Kommunikation ist letztendlich nicht das, was man sagt, sondern das, was die Menschen glauben, was man gesagt hat.

Nehmen wir uns zunächst etwas Zeit, um zu schauen, wie sich die moderne Kommunikation entwickelt hat. Es begann in Wien, mit den Erkenntnissen von Sigmund Freud. Als Freud begann, die Komplexität des menschlichen Geistes zu erforschen, rief er unbeabsichtigt die Wissenschaft der Kommunikation ins Leben. Wie es dazu kam, wird wundervoll erzählt in der Dokumentation „*The Century of the Self*“ aus dem Jahr 2002.¹ In ihr zeigt der preisgekrönte Dokumentarfilmer Adam Curtis, in welchem Ausmaß Regierungen und Privatindustrie Freuds Theorien dazu benutzen, „die Massen zu lenken“, und fragt danach, wie viel freien Willen wir bei unseren täglichen Entscheidungen tatsächlich ausüben. Freud wurde nicht nur der Vater der Psychoanalyse, sondern auch der Begründer der Wissenschaft der Manipulation und Propaganda, das heißt, der Wurzel aller aktuellen Modelle der öffentlichen Kommunikation. Er war aber auch ein Stammvater im eigentlichen Sinne des Wortes: Edward Bernays, anerkannter Pionier der Öffentlichkeitsarbeit, war Freuds Neffe, und Matthew Freud, sein Urenkel, war Mitglied des Kommunikationsteams, das an der Spitze dessen stand, was abschätzig als „*spin machine*“ der britischen Labour Party bekannt geworden ist, die die Kommunikationsbotschaften konstruierte, die Tony Blair in die Downing Street brachten.

Die Taktiken, die Bernays in seinen Kampagnen für Privatunternehmen und Politiker benutzte, sind nicht so weit entfernt von den heute in Gebrauch befindlichen Methoden. Ziel seiner ersten großen Werbekampagne für *Lucky Strike* war es, das Rauchen für Frauen in der Öffentlichkeit salonfähig zu machen und so die Zahl der potenziellen Käufer des Produkts erfolgreich zu verdoppeln. Er platzierte Frauen mit Zigaretten in der berühmten New York Osterparade, die Banner mit der Aufschrift „Fackeln für die Freiheit“ trugen, ein Slogan, der in der amerikanischen Seele nachhallte und viele an die nicht weit entfernte Freiheitsstatue erinnerte. Später, als er an verschiedenen politischen Kampagnen arbeitete, begriff er Öffentlichkeitsarbeit als wesentlich für eine voll funktionsfähige Demokratie und konstatierte in seinem 1928 erschienenen Buch „*Propaganda*“: „Die bewusste und intelligente Manipulation der organisierten Gewohnheiten und Meinungen der Massen ist ein wichtiges Element in der demokratischen Gesellschaft. Wer die ungesehenen Gesellschaftsmechanismen manipuliert, bildet eine unsichtbare Regierung, welche die wahre Herrschermacht unseres Landes ist. Wir werden regiert, unser Verstand geformt, unsere Geschmäcker gebildet, unsere Ideen größtenteils von Männern suggeriert, von denen wir nie gehört haben. Dies ist ein logisches Ergebnis der Art, wie unsere demokratische Gesellschaft organisiert ist. [...] In beinahe jeder Handlung unseres Lebens, ob in der Sphäre der Politik oder bei Geschäften, in unserem sozialen Verhalten und unserem ethischen Denken, werden wir durch eine relativ geringe Zahl von Personen dominiert, welche die mentalen Prozesse und Verhaltensmuster der Massen verstehen.“

1 Adam Curtis, *The Century of the Self*, 2002.

Sie sind es, die die Fäden ziehen, welche das öffentliche Denken kontrollieren.“²

Für ein modernes Publikum kann diese Erklärung äußerst unheilvoll klingen. Der Begriff „Propaganda“, einst eine völlig akzeptable Bezeichnung für ein harmloses Arbeitsfeld, wurde in den folgenden Jahren dadurch, dass das sowjetische und das nationalsozialistische Regime die Macht der Massenkommunikation dazu nutzten, die Idee der freien Wahl zu verzerren und zu verschandeln, negativ besetzt. Bernays selbst wurde mit ihnen über einen Kamm geschoren, und seine Kritiker kamen zu dem Schluss, dass sein Werk entscheidend für die Entstehung des Totalitarismus gewesen sei. Dennoch wurde er von Woodrow Wilson zur Pariser Konferenz nach dem Ersten Weltkrieg eingeladen, um die „Demokratie nach ganz Europa“ zu bringen, und er war Gründungsmitglied der Nationalen Organisation für die Förderung farbiger Menschen (*National Association for the Advancement of Colored People*, NAACP) in den USA.

Hatte Bernays recht? Beruht Demokratie auf der Art und Weise, wie wir Mitteilungen aufnehmen? Selbst auf einem banaleren Niveau ist die Antwort schwierig. Den Apples und Coca Colas dieser Welt – jenen Unternehmen, die ein Produkt haben und an der Börse notiert sind – fällt die Antwort leicht: Habe ich Menschen dazu bewegt, mein Produkt zu kaufen? Ja, die Umsätze steigen/nein, wir sind abgestürzt. Aber für jede Organisation, deren Geschäft der Verkauf von Werten ist – wie z.B. die OSZE, die Vereinten Nationen und natürlich nationale Regierungen –, gibt es kein taugliches Mittel, um zu messen, inwieweit das, was wir tun, Wirkung hat oder nicht.

Wie also sollen wir über *Public-Diplomacy*-Aktionen Entscheidungen treffen, wenn wir keine Mittel haben, die Wirkung auszuloten? Als ich im Januar 2013 meine Arbeit bei der OSZE aufnahm und damit beauftragt wurde, eine neue Kommunikationsstrategie einzuführen, beschäftigte mich dieses Problem sehr oft. Es war klar, dass der Versuch, ein „Patentrezept“ einzuführen, uns auf keinen grünen Zweig bringen würde. Das, was in Serbien funktionieren würde, klappt nicht in Taschkent; die Art und Weise, wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten kommuniziert, unterscheidet sich erheblich von derjenigen, die das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDMIR) braucht, um ihr Anliegen zu verkaufen. Vor allem aber war es nicht leicht, sich ein Bild von der Lage zu machen, um eine Ausgangsbasis zu haben. Klar war jedoch, dass wir die Art und Weise, wie Informationen an die Öffentlichkeit gegeben wurden, neu gestalten mussten, wollten wir unsere Mission, das größtmögliche und engagierteste Publikum für den Auftrag und die Aufgaben der OSZE zu finden, erfüllen.

Der erste Schritt war die Neugestaltung des OSZE-Magazins. Es trägt nun den Titel „*Security Community*“ und wurde sowohl grafisch als auch in der Art, wie die Stories präsentiert werden, rundum erneuert; außerdem erscheint

2 Edward L. Bernays, *Propaganda*, New York 1928, S. 9-10, zitiert nach: Edward Bernays, in: Wikipedia, unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Edward_Bernays.

es nun auch in einer *Online*- und einer *iPad*-Version. Noch wichtiger war, dass unsere Bemühungen, das Verteilernetz auszubauen, zu einer wesentlich größeren Abnahme geführt haben, wobei die gedruckte Ausgabe stets schnell vergriffen ist und die Zahl der Besuche auf der Website zunimmt. Wir hoffen, im nächsten Jahr auf diesem öffentlichen Interesse aufbauen und Partnerschaften mit anderen Organisationen und Einzelpersonen, die an der Arbeit der OSZE interessiert sind, eingehen und sie tiefer in unsere tägliche Arbeit einbinden zu können, um so, parallel zu den vom OSZE-Generalsekretär zur Erweiterung der Debatte eingeführten *Security Days*, ein virtuelles „Expertengremium“ zu schaffen.

Der zweite Schritt – der fast das gesamte Jahr über andauerte – war die gründliche Überholung der OSZE-Website. Wir gingen von Anfang an von der Annahme aus, dass sie optisch aufgefrischt und die Möglichkeit, sie zu durchsuchen, verbessert werden musste. Da wir uns nicht auf bloße Annahmen stützen wollten, überprüften wir unsere These in einer „Testphase“. Über mehrere Monate hinweg führten wir Interviews mit den wichtigsten „Interessengruppen“ unseres internen Publikums, vom Generalsekretär abwärts, sprachen mit Angehörigen externer Zielgruppen wie Top-Journalisten und Akademikern und – was von alledem am interessantesten war – setzten 15 zufällig ausgewählte interessierte Bürgerinnen und Bürger an einen Computer, um die alte Website einem „Testlauf“ zu unterziehen.

Die Ergebnisse bestätigten unsere Vermutungen. Ausnahmslos jeder wollte einen neuen, attraktiveren Internetauftritt, d.h. mehr Videos, Podcasts und Fotos. Ganz oben auf der Wunschliste stand eine bessere Durchsuchbarkeit. Womit wir allerdings nicht gerechnet hatten, war die Tatsache, dass wir die überwiegende Mehrheit des Publikums verloren, weil wir den von uns veröffentlichten Geschichten zu wenig Kontext hinzufügten. Eine Konferenz zur Rüstungskontrolle? Alles schön und gut ... aber ist das nicht die NATO? Und was macht diese OSZE eigentlich? Der Test zeigte, dass die Anstrengungen der OSZE im Bereich *Public Diplomacy* die Öffentlichkeit schlicht und einfach nicht erreichten.

Die Neugestaltung der Website sollte hier Abhilfe schaffen. Zudem musste die Website so gestaltet werden, dass alle Besucher – von der internen Zielgruppe der Delegierten bis zu den Fachjournalisten, Akademikern und der interessierten Öffentlichkeit – in der Lage waren, auf die gewünschten Informationen so zuzugreifen, wie sie es wollten. Dies erforderte einen Zugang, der es den Menschen erlauben würde, die Website durch verschiedene „Türen“ zu betreten, die es ihnen ermöglichen, Informationen auf dem für sie intuitiv am besten geeigneten Weg zu finden. Das bedeutete, dass die Website neu geschrieben werden musste, und zwar aus der Sicht der intelligenten breiten Öffentlichkeit, die wir erreichen und auch behalten wollten. Dazu musste mehr Gewicht auf Filme, Fotos und andere interaktive Elemente gelegt werden. Und, was vielleicht von allem am innovativsten wäre, jede Publikation der OSZE, egal zu welchem Thema, würde leicht zu finden sein,

entweder auf Seiten, die einem bestimmten Thema gewidmet sind, oder auf einer eigenen Seite. So würde die Website zu einer echten Bibliothek und Ressource für alle Besucher, sei es ein Schulkind, das für ein Projekt recherchiert, ein Aktivist, der auf einer der Missionsseiten nach Informationen sucht, ein Forscher, der Details für seine Doktorarbeit braucht, oder ein Mitglied einer der Delegationen in Wien, das auf der Suche nach einem Beschluss des Ständigen Rates ist.

Eine Website – insbesondere eine die so gestaltet ist, dass sie allen Besuchern nützt – ist für *Public Diplomacy* unverzichtbar. Es bleibt jedoch immer noch die Frage: Wie zieht man das Publikum an, wie gewinnt man seine Aufmerksamkeit und wie behält man sie? Das ist der Punkt, an dem uns die Kommunikationsrevolution zu Hilfe kommt. In den letzten zehn Jahren ist die Öffentlichkeit nach und nach dazu übergegangen, statt schriftliche Texte zu konsumieren, Informationen *online* einzuholen. In derselben Zeit hat sich die Kommunikationsarbeit von einem Prozess, der die Botschaft steuert, zu etwas Neuem gewandelt. Früher kommunizierte ein Pressesprecher mit der Presse einzig und allein durch Pressemitteilungen, Pressemeldungen und Unterrichtungen. Das ist in einer digitalisierten Welt nicht länger möglich. Das Modell hat sich von der einseitig gesteuerten Botschaft zum mehrseitigen Gespräch verändert, womit *Public Diplomacy* zunehmend zu einem *Online*-Phänomen wird. Unsere Welt hat sich verändert und wir leben heute im Zeitalter der digitalen Diplomatie.

Diese Veränderung wurde 2013 von *Twiplomacy*, dem *Online*-Dienst der Mediengurus Burson-Marsteller, dokumentiert. In einer großangelegten Studie über die führenden Politiker der Welt³ zeigte sich, dass über drei Viertel der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen inzwischen auf Twitter vertreten sind. Beinahe die Hälfte der 505 *Accounts* sind persönliche *Accounts* von Staats- und Regierungschefs und Außenministern. Ein Drittel von ihnen twittert selbst – wobei Carl Bildt der am besten Vernetzte von ihnen ist –, aber nur sehr wenige sind regelmäßige Nutzer. Die *Tweets* sind allerdings nicht einfach nur staatliche Verlautbarungen; Politiker nutzen sie häufig, um mit ihren Anhängern zu kommunizieren. Argentiniens Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner, Lateinamerikas Politikerin mit den meisten, nämlich 2,1 Millionen *Followern*, benutzt das Medium, um mit ihren Kollegen zu kommunizieren. Ugandas Premierminister Amama Mbabazi beantwortet fast alle Fragen, die ihm auf Twitter gestellt werden. Twitter hat sich damit an die Spitze der mächtigsten Werkzeuge moderner *Public Diplomacy* gesetzt.

Viele internationale Organisationen sind sich noch nicht sicher, ob sie sich selbst dieser Form der Kommunikation aussetzen sollen. Einige haben beschlossen, das Experiment nicht zu wagen, wohingegen andere, wie z.B. die NATO, vorausgehen und den Dialog mit ihrem Publikum aufnehmen. Im Bereich der *Social Media* legt die OSZE rasant zu: Zum Zeitpunkt der Nieder-

3 Vgl. Twiplomacy Study 2013, unter: <http://twiplomacy.com/twiplomacy-study-2013/#>.

schrift dieses Beitrags haben wir 22.000 *Follower* auf Twitter und 26.649 auf Facebook, und die Zahlen steigen. Die Feldoperationen und die Institutionen der OSZE haben ebenfalls begonnen, *Social Media* zu nutzen – obwohl hier sorgfältig darüber nachgedacht werden muss, ob dies unter bestimmten Umständen tatsächlich der geeignete Weg ist. In Zentralasien zum Beispiel funktioniert der Gebrauch westlicher „Modelle“ nicht; in Moldau ist Facebook nicht das beliebteste soziale Netzwerk. Das Entscheidende ist, sorgfältig zu prüfen, welches die beste Vorgehensweise in einem bestimmten Land, für eine bestimmte Geschichte und in einer bestimmten Situation ist. Insgesamt gesehen sind *Social Media* nur ein Werkzeug in einem riesigen Werkzeugkoffer voller Möglichkeiten, die von öffentlichen Vorträgen über Flugblätter bis hin zu Google+ *Hangouts* und Facebook-*likes* reichen.

In den kommenden Jahren werden die Menschen ihre PCs durch *Tablet-Computer* ersetzen. Journalisten machen ihre Geschichten schon jetzt viel eher über Twitter oder vergleichbare *Social Media* ausfindig und sind selber eher zum Verwalter von *Online-Informationen* als zum Schöpfer des Materials selbst geworden. Die OSZE wird an der Spitze dieses Trends stehen, mit einer neuen Website, konfiguriert für *Tablets* und geeignet für Beiträge in den *Social Media*. Am allerwichtigsten ist jedoch, dass die Veränderung unserer Kommunikationsmittel und unsere tägliche Übung uns dabei helfen werden, die besten Projekte und Programme im Voraus zu entdecken, zu erarbeiten, welches Publikum diese Informationen braucht, und Wege zu finden, diesem Publikum die Geschichte zu erzählen, so dass es die Werte der OSZE versteht und sich an unserer Mission beteiligt.