



Ingrid Lehmann

Der Text gibt den Vortrag wieder, den Dr. Ingrid Lehmann auf der Konferenz *Demokratie, Krieg und Medien* der HSK, HFF, FSF und UNESCO in Berlin gehalten hat.

Im Kreuz

Friedensoperationen und

„[...] no one other than the peacekeeping operation itself can be relied on to report accurately about its purposes and its activities. It must therefore have the capacity, from the first day of its arrival on the scene, to convey its own story, to combat disinformation and to keep the record straight.“

(Sir Marrack Goulding, 1996)

Feuer:

Anmerkungen:

1

Lehmann, I.:
Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire. London/Portland 1999.

Öffentlichkeitsarbeit

Erfahrungen
aus den
Vereinten Nationen

Das Thema *Im Kreuzfeuer – Friedensoperationen und Öffentlichkeit, Erfahrungen aus den Vereinten Nationen* ist angelehnt an die Übersetzung meines 1999 veröffentlichten Buches *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*.¹ Ich habe es in einer Zeit geschrieben, als ich nicht bei der UNO gearbeitet habe und bin danach entgegen meinen Erwartungen wieder zur UNO zurückgerufen worden. Deshalb enthält dieses Buch einen recht kritischen Ansatz zur Praxis der Friedensmissionen. Die Distanz, die man gewinnt, wenn man nicht direkt in der praktischen Arbeit steht und von außen auf die Organisation mit den Kenntnissen des Insiders schaut, ist so wertvoll, dass man nie mehr ganz von dem Tagesgeschäft aufgesogen wird und ihm in der Folgezeit kritisch gegenübersteht.

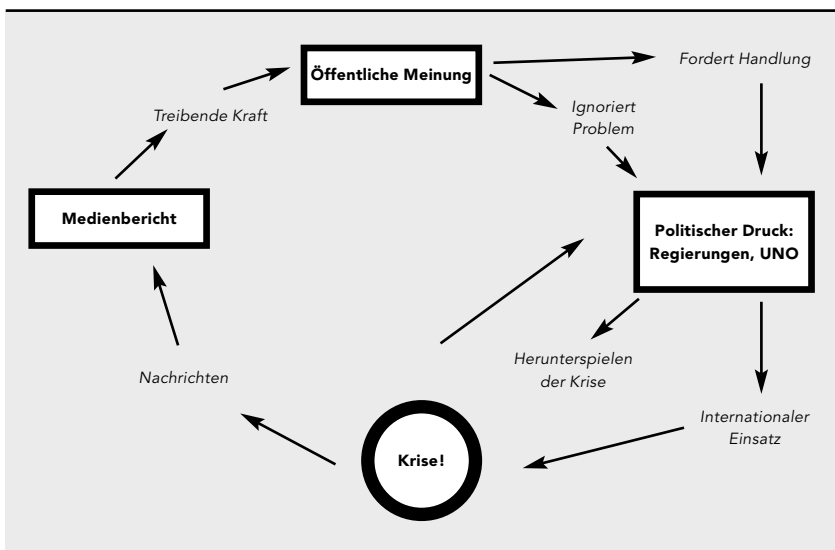
Zunächst möchte ich einige Daten nennen, die zur Erfassung der Situation wichtig sind: Zwischen 1992 und 1994 stieg die Anzahl der UNO-Operationen drastisch von acht auf achtzehn an, wobei sich die Truppen, die in diesem Zeitraum im Feld waren, verzehnfachten. Es hat sich also innerhalb von drei Jahren die gesamte UNO-Friedensaktivität zahlenmäßig verzehnfacht – eine Entwicklung, die diese internationale Organisation, die vom guten Willen ihrer Mitgliedstaaten abhängig ist und keine eigene Armee hat, an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gebracht hat. Die Erfahrungen dieser schwierigen Jahre von 1992 bis 1994 machten deutlich, dass zwischenstaatliche Organisationen wie die UNO, aber auch die EU und die OSZE, einem derart starken Druck durch die akute sicherheitspolitische Herausforderung vor allem beim Zerfall des früheren Jugoslawien noch nicht gewachsen waren. In den 90er Jahren verloren entsprechend auch über 800 zivile und militärische Mitarbeiter der UNO ihr Leben im Einsatz; das waren mehr als in den vier Jahrzehnten zuvor.

Wenn wir nun zum Vergleich auf das Jahr 2002 schauen und die laufenden Friedenseinsätze der UNO betrachten, stellen wir fest, dass gegenwärtig nur noch fünfzehn im Feld sind mit insgesamt weniger als 40.000 Personen, also die Anzahl der Soldaten und Polizisten im Vergleich zu 1994 wieder um die Hälfte gesunken ist. Vier davon operieren im Nahen Osten, drei in Asien, immerhin noch drei im früheren Jugoslawien, vier in Afrika und eine in Zypern. In den 90er Jahren waren mehrere Missionen in Zentralamerika aktiv, die mittlerweile ihre Arbeit beendet haben. Sie sind ein gutes Beispiel dafür, dass in dieser Region auf stillem Wege von der UNO Frieden geschaffen wurde, und sie daher nicht mehr im Kreuzfeuer der Medien steht, ganz nach dem Motto: „Good news is no news“.

Die Themen, die ich heute darstellen möchte, tangieren drei große Bereiche: Erstens der Fragenbereich, welchen Einfluss Medienberichterstattung auf außenpolitische Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Ländern oder Regionen hat. Der zweite ist, welche Bedeutung die Öffentlichkeit und öffentliche Meinung für die internationale Politik hat. Damit verbunden ist die Frage, ob es so etwas wie eine globale Öffentlichkeit gibt. Der dritte Bereich – und hier liegt mein Hauptfokus – beleuchtet die Bedeutung der Kommunikation in Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen.

Das folgende Schaubild zeigt den Zusammenhang zwischen Medienberichterstattung, öffentlicher Meinung und internationaler Politik, d. h. was passiert, wenn irgendwo auf der Welt eine Krise, sei sie humanitärer oder militärischer Natur, ausgebrochen ist:

Abbildung 1:
Medien – Meinung – Politik



Welchen Einfluss hat nun die Medienberichterstattung? Sie kann sowohl die politische Entwicklung in Richtung einer Konfliktlösung oder humanitären Intervention beschleunigen oder verzögern. Wenn, wie über die meisten Kriege in der Welt, gar nicht berichtet wird, was sind dann die Konsequenzen? Denn die meisten Kriege in der Welt finden nach wie vor unter Ausschluss der internationalen Öffentlichkeit statt, über sie wird nicht berichtet: Bestimmte humanitäre Krisensituationen, wie z. B. in Angola oder dem Sudan, wo über Jahrzehnte intensive Bürgerkriegs- und Notsituationen bestanden, wurden von den Medien ignoriert. Afghanistan war zwischen 1988 und 2001 praktisch aus der Medienberichterstattung verschwunden, über 12 oder 13 Jahre lang gab es fast nichts über Afghanistan in den Medien zu lesen oder zu sehen. Erst im Herbst 2001 wurde es wieder in die Schlagzeilen katapultiert, nach dem 11. September. Da darf und muss die Frage erlaubt sein, warum das so ist.

Gehen wir also davon aus, dass die Medien präsent sind beim Ausbruch einer Krise oder kurz darauf, dass es Fernseheteams, Reporter und Korrespondenten gibt, die in der Lage sind, Berichte zu erstellen und zu verbreiten. Diese Medienberichte können dann eine treibende Kraft für die internationale Politik in diesem Krisengebiet werden. Anfang der 90er Jahre, als Resultat des Golfkriegs und der Somalia-Krise, ging man davon aus, dass CNN und andere internationale Nachrichtensender die Tagesordnung des UN-Sicherheitsrates beeinflussen oder gar bestimmen konnten. Diesen so genannten CNN-Effekt sieht man unterdessen etwas differenzierter, das Fernsehen als treibende Kraft für außenpolitische Entscheidungen zu halten, wäre wohl eine Überschätzung seiner Bedeutung. Nachrichtenberichte haben sicher einen Einfluss auf öffentliche Meinung, doch haben wir auch gesehen, dass die öffentliche Meinung in den westlichen Ländern bestimmte unliebsame Themen wie den Krieg in Jugoslawien über lange Zeit aus verschiedenen Gründen ignorieren konnte, trotz reger Medienberichterstattung, und dies über mehrere Jahre. Es gibt auch Verdrängungsprozesse, die den Menschen erlauben, andauernde Probleme wie den Krieg im Nahen Osten als „unlösbar“ zu kategorisieren oder bestimmte Regionen der Welt, wie Afrika, als unwichtig und unheilbar abzuschreiben. Diese Einstellung teilen häufig auch Politiker, die aktive Friedenseinsätze als zu teuer, energiever-schleißend und politisch riskant betrachten.

Wenn jedoch das Problem nicht mehr ignoriert werden kann, wenn der Druck zu stark wird und für die politische Führung Handlungs-zwang entsteht, dann wird meist eine internationale Organisation mit dem Problem befasst, entweder die UNO, NATO, OSZE oder die EU. Wenn eine akute Krise auf die regionale oder internationale Ebene gehoben wird, heißt das jedoch leider nicht unbedingt, dass nun aktives Krisenmanagement betrieben wird. Häufig versuchen Regierungen auch in den internationalen Gremien wie dem UN-Sicherheitsrat lediglich, Krisen herunterzuspielen, durch diplomatische Erklärungen zu beschwichtigen oder wegzudiskutieren. Parallel dazu können die Regierungen versuchen, die Krise durch Einsatz ihrer eigenen Medienapparate herunterzuspielen. So konnte man besonders im Bosnienkonflikt beobachten, wie lange es gedauert hat, bis Medienberichte und unzählige Appelle an die Großmächte zu einem effektiven militärisch wirksamen Einsatz geführt haben. Das Hin- und Herschieben des Jugoslawienproblems in den Jahren von 1991 und 1995 von der EU zur UNO und letztendlich zur NATO war eine der traurigsten Episoden der europäischen Nachkriegszeit – mit entsetzlichen Konsequenzen für die betroffenen Menschen im Kriegsgebiet.

Wenn der Versuch, eine Krise medienwirksam herunterzuspielen oder auf andere abzuwälzen, nicht mehr möglich ist, wenn der politische Druck die außenpolitisch Verantwortlichen zu einem internationalen Einsatz zwingt, dann taucht wieder die Frage auf, welche Organisation den Auftrag übernimmt und mit welchem Mandat sie ausgerüstet wird – und ob dieses durch den Sicherheitsrat legitimiert ist. Mit der Entsendung einer Friedensmission schließt sich der Kreis zwischen Medien, öffentlicher Meinung und Politik: Der internationale Einsatz im Krisengebiet findet statt. Hier beginnt die eigentliche Arbeit der internationalen Organisation, die mit der Ausführung dieser Operation befasst ist.

Die öffentliche Wahrnehmung von internationalen Organisationen ist nunmehr Bestandteil der internationalen politischen Realität, wie sie es in früheren Jahrzehnten, vor Beginn der elektronischen Medienberichterstattung in Echtzeit nicht waren. Ich würde diesen Wandel mit dem Golfkrieg datieren. Die Kriege zuvor, auch der Vietnamkrieg, waren nicht in dem Maße Schöpfungen der „öffentlichen Meinung“ als Resultat von Medienberichterstattung. In früheren Kriegen war es eher möglich, dass Diplomaten und Kriegskorrespondenten das Geschehen durch ihre mit zeitlicher Verzögerung erfolgenden Berichte von den Kriegsschauplätzen beeinflussen als es heute möglich ist. Die Kurzeindrücke und Vignetten von Kriegsschauplätzen, die wir nun in Echtzeit im Fernsehen erfahren, haben zumindest visuell enormen Einfluss. Schnappschüsse von Friedenstruppen vor Ort bestimmen das Bild in der Öffentlichkeit von bestimmten Kriegsschauplätzen so nachhaltig, dass diese Bilder eine Eigendynamik erhalten. So haben die Bilder von amerikanischen Soldaten, die in Mogadischu durch die Straßen gezogen wurden, nachhaltig die amerikanische Politik in afrikanischen Konflikten beeinflusst. Und noch sieben Jahre nach dem vermeintlichen Fehlverhalten der holländischen Blauhelme in der UNO-Safe Area von Srebrenica ist deswegen in diesem Frühjahr die Regierung der Niederlande zurückgetreten.

Es war eine schmerzvolle Erfahrung für die UNO in den 90er Jahren, dass Bilder dieser Art nicht leicht aus dem öffentlichen Bewusstsein wegzudenken sind. Auch das „Wegreden“ fällt internationalen Organisationen, an die von der Öffentlichkeit im Allgemeinen besonders hohe moralische Ansprüche gestellt werden, besonders schwer. Negative Bilder, insbesondere wenn sie eklatante Menschenrechtsverletzungen und Massenmord betreffen, können das Ansehen von Organisationen wie der UNO, die diesen Verletzungen gegenüber machtlos war, auf Jahre hinaus beschädigen. Ihre Effektivität und Glaubwürdigkeit als Friedensschlichterin kann von ihren Kritikern und Feinden mit dem Verweis auf Bosni-

en, Ruanda und Somalia in Frage gestellt werden. Das trägt nicht nur zur Rufschädigung der betreffenden Organisationen bei, sondern – und dies ist schwerwiegender – der Friedensprozess selbst leidet darunter.

Das ist ein wirklich wichtiger Punkt, den ich anhand von fünf Fallstudien in meinem Buch herausgearbeitet habe, dass es hier nicht nur um institutionelle Public Relations für die internationalen Organisationen geht, sondern um den Erfolg oder Misserfolg des Friedensprozesses im Ganzen.

Auch die Mitarbeiter der internationalen Organisationen, die vor Ort arbeiten, müssen gegenüber der Bevölkerung in dem Krisengebiet glaubwürdig sein. Die internationalen Helfer müssen versuchen, zu einer realistischen Erwartungshaltung dessen, was dort geleistet werden kann, beizutragen und baldmöglichst falsche Erwartungen in der Bevölkerung reduzieren. Gleichzeitig muss Sorge getragen werden – und ich sage dies vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Hinblick auf Jugoslawien –, dass die internationalen Organisationen von den Kriegsparteien und ihren Medien nicht zum Sündenbock hochstilisiert werden können. Während in der Kriegspropaganda in der Vergangenheit vorwiegend die jeweiligen Feinde durch falsche Informationen und Hetzkampagnen diskreditiert wurden, wurde diese Taktik in den 90er Jahren in zunehmendem Maße auch gegenüber den friedensschlichtenden Drittparteien angewandt. Es war den internationalen Vermittlern in Jugoslawien anfänglich noch nicht bewusst, dass von allen drei beteiligten Kriegsparteien versucht wurde, die internationalen Organisationen für sich einzunehmen, und – wenn dies nicht gelang – zu diskreditieren. Erst hervorragende Studien wie Mark Thompsons Buch *Forging War*², das 1994 erschien, haben die kriegstreibende Rolle der Medien in Serbien, Kroatien und Bosnien aufgezeigt.

Im Unterschied zu militärischen Zwangsoperationen sind UN-Friedensoperationen nach wie vor dadurch gekennzeichnet, dass sie – generell gesprochen – nur mit Zustimmung der im Sicherheitsrat vertretenen Länder und mit Zustimmung der jeweiligen Kriegsparteien ins Feld entsandt werden. Sie müssen also breite internationale Unterstützung haben, es muss Staaten geben, die bereit sind, Truppen zu entsenden und Geld bereitzustellen. Diese Art des „consensual peacekeeping“ setzt also auch eine Bereitschaft in den jeweiligen Öffentlichkeiten der betroffenen Länder voraus, die jeweiligen Operationen zu tragen. Darüber hinaus ist meiner Ansicht nach die Zustimmung der Bevölkerung im Land, das sich im Kriegszustand oder im Zustand der humanitären Katastrophe befindet, nötig – eine Zustimmung, die, wenn sie nicht oder nur schwach vorhanden ist, aufgebaut und erhalten werden muss.

2
Thompson, M.:
Forging War – The Media in Serbia, Croatia, Bosnia and Hercegovina. Lutton 1999.

Damit haben wir es nicht nur mit *einer* Öffentlichkeit in *einem* Land zu tun, sondern mit mehreren. Meine Studie hat ergeben, dass mindestens drei, wenn nicht vier verschiedene Ebenen von Öffentlichkeit, die miteinander verbunden sind, in Betracht gezogen werden müssen: Erstens die lokale Ebene im Konfliktgebiet, zweitens die in den angrenzenden Ländern, die auch vom Konflikt betroffen sind, drittens die internationale Öffentlichkeit und damit meine ich die in den Hauptstädten der Länder, die Geld geben und Truppen entsenden. Darüber hinaus gibt es eine vierte, missionsinterne Ebene, die häufig vernachlässigt wird, mit dem Resultat, dass die Mitarbeiter der Friedensmission selbst oft gar nicht wissen, weshalb sie eigentlich vor Ort sind. Wenn die Zielsetzungen nicht klar von der Missionsleitung definiert sind und die obersten Chefs sich nur wenig darum kümmern, was ihre Mitarbeiter denken und sagen, bedeutet das, dass die Mission ohne Kopf und ohne Stimme agiert. Dies ist in letzter Zeit weniger häufig aufgetreten, weil wir doch einiges aus den schlechten Erfahrungen der 90er Jahre gelernt haben, aber die Bedeutung der missionsinternen Kommunikation wird nicht immer gesehen oder professionell ausgeführt.

Die Rolle der internationalen Medien in Konfliktgebieten wurde schon von anderen analysiert, ich möchte von meiner Perspektive aus Folgendes hinzufügen: Das Hauptproblem ist, dass erstens die internationale Medienberichterstattung unter einer zu kurzfristigen Perspektive leidet und dass zweitens die Wiederholung der Berichterstattung zu bestimmten wiederkehrenden Krisen zur Ermüdung des öffentlichen Interesses beiträgt, was wiederum zur „donor fatigue“ führen kann. Für die UNO ist es ein Problem, dass das Interesse der Medien und damit das der breiten Öffentlichkeit an wichtigen Themen wie Konfliktvermeidung oder nachhaltiger Entwicklung gering ist. Die schwere, langfristig angesetzte Entwicklungsarbeit findet eben meist nicht im Rampenlicht der Medien statt. Zyniker sagen zwar, dass es nicht unbedingt von Nachteil für diese Art von Arbeit ist, wenn die Medien nicht darüber berichten, doch wissen alle Organisationen, die auf freiwillige Beiträge und Hilfs-sammlungen angewiesen sind, dass es ohne Unterstützung der Öffentlichkeit nicht geht.

Ein weiteres Problem ist die Frage, wie sich die internationale Gemeinschaft verhalten soll, wenn sie mit rassistischen Hetzkampagnen wie in Ruanda 1993/94 konfrontiert ist. Hätten die Radiosendungen von Radio Mille Collines unterbrochen, gestört, verhindert werden müssen? Technisch wäre es machbar gewesen, aber politisch nicht. Länder wie Kanada, die die Kapazität zum „jamming“ des Hetzsenders hatten, waren nicht vom Sicherheitsrat autorisiert, es zu tun. Eine Tragödie nahm ihren Lauf, die Hunderttausende Tutsis das Leben kostete.

Auch in weniger extremen Situationen als der von Ruanda 1994 stellt sich den internationalen Mitarbeitern immer wieder die Frage, wie sie mit den kulturellen Werten der Bevölkerung vor Ort umgehen sollen, die von der internationalen Norm abweichen. Einerseits muss man die kulturellen Werte der Bevölkerung in dem Krisengebiet respektieren, andererseits kann man eklatante Menschenrechtsverletzungen keinesfalls tolerieren. Wo soll man dann die Grenze ziehen, wo muss man eingreifen und was darf man durchgehen lassen? Gleichberechtigung von Frauen sollte durchgesetzt werden, aber was passiert, wenn es absolut nicht den lokalen Gebräuchen entspricht? Setzt man nicht auch die Frauen, die man schützen und befördern möchte, dadurch persönlicher Gefahr aus?

Auch das Bestreben von wohlmeinenden internationalen Helfern, ethnische und religiöse Vorurteile abbauen zu helfen, ist leichter gesagt als getan. Ein Beispiel: Die UNO-Friedensmission in Namibia, an der ich als zivile Bezirksleiterin ein Jahr lang beteiligt war, hatte es 1989 geschafft – sehr zum Entsetzen der weißen Südafrikaner – in Zeiten der Apartheid multirassische Teams ins Feld zu schicken zur Registration der Wähler und zur Wahlaufsicht. Es entsprach nicht den lokalen Gebräuchen, dass Schwarze, Weiße und Asiaten friedlich und gleichberechtigt miteinander arbeiteten und dies wurde zunächst auch abgelehnt und lächerlich gemacht. Aufgrund unserer Beharrlichkeit wurde es dann innerhalb eines Jahres ein Modellbeispiel für Multirassismus und hat letztendlich das Land für eine multirassische Gesellschaftsordnung vorbereitet und zur Abschaffung der Apartheid beigetragen. Auch so kann man aktive „Öffentlichkeitsarbeit“ betreiben.

Öffentlichkeit und öffentliche Wahrnehmungen sind nunmehr Bestandteil der internationalen Beziehungen. Das hört sich unterdessen schon ganz selbstverständlich an, wirft aber wieder neue Fragen auf. In welcher Form wird sich öffentliche Meinung in der internationalen Politik des Sicherheitsrates und anderer internationaler Gremien durchsetzen? Darüber wird man sich weiterhin Gedanken machen müssen. Gibt es so etwas wie eine „globale Öffentlichkeit“? Die Antwort darauf ist eher negativ. Die Verflechtung der verschiedenen Kommunikationsebenen muss noch mehr erforscht und verstanden werden, um diese Frage erschöpfend zu beantworten.

Mit der Bedeutung der öffentlichen Meinung ist natürlich auch die Tendenz von Regierungen und nicht staatlichen Gruppierungen in aller Welt zur Beeinflussung der internationalen Gemeinschaft und ihrer Medien angestiegen. Informationsmanagement, Public Relations und die propagandistische Manipulation von Informationen haben sehr zugenommen und sind eine Wachstumsbranche. So wird es auch für Journalisten immer schwieriger, Fakten von Meinungen zu trennen und nur auf der Basis von Tatsachen zu berichten. Wir alle laufen Gefahr, den gut verpackten einseitigen Perspektiven von hoch bezahlten PR-Leuten aufzusitzen, wie das im Vortrag von Prof. Dr. Harald Müller beschriebene, wenn auch extreme Fallbeispiel der kuwaitischen PR-Kampagne von 1990 deutlich machte [siehe S. 32ff.].

Vor diesem Hintergrund wird es immer wichtiger, die Vielfalt internationaler Meinungsquellen zu fördern, wozu uns das Internet die Möglichkeit gibt. Ich möchte Sie deshalb bitten, gelegentlich die vielsprachige Webseite der Vereinten Nationen unter der Adresse www.un.org zu konsultieren.

Dr. Ingrid Lehmann ist promovierte Politologin und seit 25 Jahren im Dienst der Vereinten Nationen. Sie ist Leiterin des UN-Informationsdienstes in Wien.