



## Tagung: Außenpolitik und Öffentlichkeit seit dem 19. Jahrhundert

### Wissenschaftliche Zielsetzung:

Außenpolitische Entscheidungen entstehen nicht nur in internen Aushandlungsprozessen. Vielmehr reagiert und interagiert, so die Grundannahme der Tagung, auch die Außenpolitik mit der Öffentlichkeit. In welchem Maße und auf welche Weise dies seit dem 19. Jahrhundert geschah, bildet die Leitfrage dieser Tagung. Bisherige Befunde zur Internationalen Geschichte sollen unter dieser Perspektive neu diskutiert werden. Die Tagung setzt sich somit zum Ziel, den Dialog zwischen Diplomatie-, Kultur- und Mediengeschichte zu fördern und damit ein klassisches Forschungsfeld der Geschichtswissenschaft neu zu erschließen.

In der Forschung brachte lange Zeit der „Almond-Lippmann Konsensus“ die weit verbreitete Auffassung zum Ausdruck, nach welcher die sich öffentlich artikulierende Meinung ob ihrer Unbeständigkeit, fehlenden Kohärenz und Informiertheit keinen großen Einfluss auf die Außenpolitik haben sollte und faktisch auch nicht habe.<sup>1</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 versuchen Medienwirkungen und Beobachtungen in den internationalen Beziehungen im Anschluss an die Studien von Bernard Cohen<sup>2</sup> mess- oder verstehbar zu machen. Die Public-Opinion-Research bzw. politikwissenschaftliche Erforschung der öffentlichen Meinung konzentriert sich dabei darauf, den Einfluss der demoskopisch ermittelten öffentlichen Meinung auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu analysieren.<sup>3</sup> Was die Integration der Medien betrifft, so bleibt die

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Policy. Public Participation in the United States and the Netherlands*, Madison 1995.

<sup>3</sup> 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*

gegenwartsorientierte Forschung entweder im Bereich theoretischer Aussagen und Postulate<sup>4</sup> und gelangt noch nicht zu belastbaren Aussagen, wie die Debatte um den „CNN-Effekt“ zeigt.<sup>5</sup> Oder sie beschränkt sich auf eine quantifizierende Codierung der Massenmedien.<sup>6</sup> Die eigentlich sehr differenzierte Medienwirkungsforschung ignoriert dagegen überwiegend die Außenpolitik, Außenpolitiker und das außenpolitisch interessierte Publikum.<sup>7</sup>

Historisch orientierte Arbeiten, die wirklich die Interaktion zwischen Außenpolitik und Öffentlichkeit untersuchen, sind jedoch noch selten. Angesichts der Quellenfülle an Massenmedien und diplomatischen Akten können sie nur sehr exemplarisch vorgehen, wemgleich erste Pionierstudien die Fruchtbarkeit eines derartigen Ansatzes zeigen.<sup>8</sup> Die

---

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.

<sup>4</sup> 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)> (19.7.2011); Benjamin I. Page, *Toward General Theories of the Media, Public Opinion, and Foreign Policy*; Eric Shiraev, *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.

<sup>5</sup> 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 Viehig (Hg.), *Politische Kommunikation in internationalen Beziehungen*, Berlin 2010<sup>2</sup> (zuerst 2007), S. 55-77; Piers Robinson, *The CNN Effect. The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, London, New York 2002.

<sup>6</sup> Vgl. bspw. Stuart N. Soroka, *Media, Public Opinion, and Foreign Policy*, in: *The Harvard International Journal of Press/Politics* 8 (2003), S. 27-48.

<sup>7</sup> Vgl. etwa die spärliche Behandlung bei Michael Schenk, *Medienwirkungsforschung*, Tübingen 2007<sup>3</sup> (zuerst 1987), S. 310, 441, 507. Bei Heinz Bonfadelli, *Medienwirkungsforschung II. Anwendungen*, Konstanz 2004<sup>2</sup> (zuerst 2000), kommt die Außenpolitik überhaupt nicht vor.

<sup>8</sup> Vgl. Dominik Geppert, *Pressekriege. Öffentlichkeit und Diplomatie in den deutsch-britischen Beziehungen (1896-1912)*, München 2007; Peter Hoeres, *Außenpolitik, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung. Deutsche Streitfälle in den „langen 1960er Jahren“*, in: *HZ* 291 (2010), S. 689-720; ders., *Außenpolitik und Öffentlichkeit. Massenmedien, Meinungsforschung und Arkanpolitik in der Transformationsphase der deutsch-amerikanischen Beziehungen im Kalten Krieg (1963-1974)*, erscheint im Druck voraussichtlich 2012; Wolfgang J. Mommsen, *Public Opinion and Foreign Policy in Wilhelminan 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*

geschichtswissenschaftliche Konzeptualisierung von Öffentlichkeit ist allerdings mittlerweile vorangeschritten.<sup>9</sup> Insofern könnte eine Konferenz dazu beitragen, eine quellenfundierte Auseinandersetzung mit diesem recht neuen und produktiven Zugang einzuleiten. Die Tagung will sich daher mit der wechselseitigen Beobachtung und Konstruktion der beiden Sphären Außenpolitik und Öffentlichkeit bzw. öffentlicher Meinung in einer weiter gespannten, diachronen Vergleichsperspektive befassen. Dafür sollen Spezialisten zu unterschiedlichen Phasen der modernen Internationalen Geschichte in Verbindung gebracht werden.

Die Tagung richtet sich dabei kritisch gegen eine häufig anzutreffende Meistererzählung, nach welcher die Außenpolitik als strikte Kabinetts- und Geheimdiplomatie im Verlauf des 19. und vor allem des 20. Jahrhunderts schrittweise erodierte, 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 schon 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*, bereit und entschied man über die Außenpolitik öffentlich.<sup>10</sup> Daneben zeigt sich für die Moderne ein durchaus disparates Bild. Einerseits 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>11</sup> Andererseits kann man im Verlauf des 20. Jahrhunderts aber 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 Abschottung durch gezielte Indiskretionen oder kontingente Pannen wie im Falle der „Pentagon Papers“ oder des „Bahr-

---

öffentliche Meinung in Großbritannien während des deutsch-französischen Krieges von 1870/71, Frankfurt am Main u. a. 1993; Gerhard W. Wittkämper (Hg.), Medienwirkungen in der internationalen Politik, 2 Bde. Münster 1986 (zu den deutsch-polnischen Verhandlungen 1970).

<sup>9</sup> Vgl. Karl Christian Führer/Knut Hieckethier/Axel Schildt, Öffentlichkeit, Medien, Geschichte. Konzepte der modernen Öffentlichkeit und Zugänge zu ihrer Erforschung, in: AfS 43 (2001), S. 1-38.

<sup>10</sup> Vgl. Jochen Bleicken, Die athenische Demokratie, Paderborn u.a. 1994<sup>2</sup> (zuerst 1985), S. 177-183 u. S. 322-325.

<sup>11</sup> Vgl. Geppert, Pressekriege; Rose, Empire; Schaarschmitt, Außenpolitik.

Papiers“ gestört und durchbrochen. Der Zusammenhang von Außenpolitik und Öffentlichkeit scheint also weder neuartig zu sein noch einem übergreifenden Trend der Ausweitung der Öffentlichkeit unterworfen.<sup>12</sup> Je nach medialer Strukturierung und historischer Konstellation der Gesellschaften variiert jedoch ihre Beziehung. Insbesondere die zunehmende Visualisierung und Beschleunigung der medialen Kommunikation dürfte hier einflussreich gewesen sein, weshalb entsprechende Medienumbrüche (Telegrafie, Foto, Film, Fernsehen) zu überprüfen wären.<sup>13</sup> Aber auch die akustische Neuformierung der Öffentlichkeit durch das Radio stellte die Außenpolitik vor neue Herausforderungen.

Diese Beobachtungen sollen in einer weiten, möglichst lückenlosen diachronen Perspektive anhand empirischer Fallstudien überprüft und differenziert werden. Dabei sollen empirische, quellengesättigte (Teil)Antworten für zwei Perspektiven gefunden werden, die eng miteinander verbunden sind:

**1. 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, die Straßenöffentlichkeit bei Staatsbesuchen, die Versammlungsöffentlichkeit bei Demonstrationen, die Massenmedien und nicht zuletzt die durch die Meinungsforschung erst geschaffene Mehrheitsmeinung des Elektorats sind hierbei von Bedeutung. Von den Akteursgruppen sollen besonders die Auslandskorrespondenten, ihre Perzeptionen der Gastländer und der Transfer von Themen Beachtung finden.<sup>14</sup> Das Transferkarussell findet dabei kaum Einhalt, wenn Korrespondenten über die Wahrnehmung ihres Heimatlandes im Ausland in ihrem Heimatland berichteten und auch dies wieder Beobachtung im Ausland findet usf. (Beobachtung dritter, vierter, fünfter Ordnung). Dabei stellt sich die Frage, ob es dabei Ansätze für transnationale Öffentlichkeiten gab<sup>15</sup> und wie weit diese reichten. Ferner soll nach der Positionierung wichtiger Medienakteure und der

---

<sup>12</sup> Dazu Hoeres, Außenpolitik und Öffentlichkeit.

<sup>13</sup> Vgl. bspw. Konrad Dussel, Vom Radio- zum Fernsehzeitalter. Medienumbrüche in sozialgeschichtlicher Perspektive, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 673-694.

<sup>14</sup> Zu diesen Medienakteuren zuletzt: Antje Robrecht, Diplomaten in Hemdsärmeln? Auslandskorrespondenten als Akteure in den deutsch-britischen Beziehungen, 1945–1962, Augsburg 2011; 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).

<sup>15</sup> Vgl. dazu Michael Brüggemann/Andreas Hepp/Katharina Kleinen von Königslöw/Hartmut Wessler Transnationale Öffentlichkeit in Europa: Forschungsstand und Perspektiven, in: Publizistik 54 (2009), S. 391-414.

Polarisierung untereinander gefragt werden. Dabei ist zugleich 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>16</sup>

**2. Die Perspektive der Außenpolitik auf die Öffentlichkeit.** Hier soll die Perspektive der politischen Akteure eingenommen werden. 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 jeweils neuen Medien wie die Massenpresse, Radio, Wochenschau oder dem Fernsehen tendenziell distanziert eingestellt waren.<sup>17</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, Staats- und Arbeitsbesuche sowie Gipfeltreffen, also die von den diplomatischen Apparaten so ungeliebte Schauseite der Außenpolitik, wie sie zuletzt in verschiedenen Studien anhand von Staatsbesuchen untersucht worden ist, findet dabei Berücksichtigung.<sup>18</sup> Im Zentrum stehen freilich nicht einzelne Medienereignisse, sondern Phasen, in denen die Massenmedien in ihrer Bedeutung für die Außenpolitik angesichts von Medialisierungsschüben im vorliegenden Zeitraum besonders fassbar sind.

Methodisch knüpft die Tagung damit auch an die Debatte um die „Neue Politikgeschichte“ an, bei der das Politische als Kommunikationsraum verstanden wurde.<sup>19</sup> Kritiker wandten ein,

---

<sup>16</sup> Vgl. Frank Bösch/Norbert Frei (Hg.), *Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2006.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Andreas W. Daum, *Kennedy in Berlin. Politik, Kultur und Emotionen im Kalten Krieg*, Paderborn 2003; Simone Derix, *Bebilderte Politik. Staatsbesuche in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1990*, Göttingen 2009; Johannes Paulmann, *Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg*, Paderborn 2000.

<sup>19</sup> Vgl. u.a. Ute Frevert/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*, Frankfurt am Main, New York 2005.

dass der Erkenntnisgewinn gerade bei klassischen politikhistorischen Themen wie der Außenpolitik noch ausstehe.<sup>20</sup> Dies zu prüfen ist ein Anliegen der Tagung. Das Tagungsvorhaben kann zudem mit einem neu erwachten Interesse der Fach- wie der weiteren Öffentlichkeit an der Außenpolitik und ihrer Geschichte rechnen, wie die Debatten um Wikileaks oder die Studie zur NS-Vergangenheit des Auswärtigen Amtes zeigen.<sup>21</sup> Auf der anderen Seite floriert die Mediengeschichte seit einiger Zeit.<sup>22</sup> Eine Zusammenführung dieser Bereiche erscheint daher ebenfalls vielversprechend.

Wenngleich die Tagung von ihren Teilnehmern her nicht interdisziplinär ist, vereint sie damit doch recht unterschiedliche Zugänge der Disziplin. Das große Interesse und die sofortige Zusage von zahlreichen führenden Historikern in diesem Feld bestärkt uns in der Annahme, dass die Tagung einen produktiven Zugang und relevante Ergebnisse verspricht.

---

<sup>20</sup> Andreas Rödder, *Klios neue Kleider: Theoriedebatten um eine Kulturgeschichte der Politik in der Moderne*, HZ 283 (2006), S. 657-688.

<sup>21</sup> Vgl. Eckart Conze/Norbert Frei/Peter Hayes/Moshe Zimmermann, *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010.

<sup>22</sup> Zum Forschungsstand vgl. jetzt Frank Bösch, *Mediengeschichte. Vom asiatischen Buchdruck bis zum Fernsehen*, Frankfurt am Main 2011, dort besonders S. 7-26.