

Thomas Jäger · Henrike Viehrig (Hrsg.)

Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit?

Thomas Jäger  
Henrike Viehrig (Hrsg.)

# Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit?

Theoretische und empirische  
Analysen der Public Diplomacy  
zum Irakkrieg



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15970-6

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber 7

## 1 Theoretische Analysen

Die Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren System und die Bedeutung von Public Diplomacy als strategischer und taktischer Kommunikation  
*Thomas Jäger* 15

Medienmacht und Biotop-Diskurse: Das Gemeinwohl als Herausforderung in einer globalisierten Öffentlichkeit  
*Arnd Henze* 39

Der Einfluss politischer Akteure auf die Politikberichterstattung. Selbstmedialisierung der Politik?  
*Daria W. Dylla* 53

## 2 USA

Selling America: Die Public Diplomacy der USA vor dem Irakkrieg 2003  
*Alexander Höse* 79

Der inneradministrative Konflikt um die Entscheidung der amerikanischen Regierung für den Irakkrieg  
*Julia Schwerk* 109

Die öffentliche Kommunikation der Entscheidung zum Irakkrieg in den USA  
*Henrike Viehrig* 135

### **3 Deutschland**

Staatliche Imagearbeit: Die Public Diplomacy des Auswärtigen Amtes <i>Britt Inga Karten</i>	163
Der Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die Entscheidung der Bundesregierung gegen den Irakkrieg <i>Claudia Hennen</i>	191
Deutsche Public Diplomacy in den USA vor dem Irakkrieg 2003 <i>Alexander Hübecker</i>	215
Die Public Diplomacy der deutschen Botschaften in den USA und Großbritannien im Zuge des Irakkonflikts im Vergleich <i>Daniel Ostrowski</i>	237

### **4 Anhang**

Autorenverzeichnis	263
Personen- und Stichwortverzeichnis	265

## Vorwort der Herausgeber

There may still be two superpowers on the planet: the United States and world public opinion.

– Patrick E. Tyler, *New York Times*, 17. Februar 2003

Die amerikanische Regierung gegen die Weltöffentlichkeit – so beschrieb die *New York Times* zu Beginn des Jahres 2003 die Weltlage angesichts der auf allen Kontinenten zu beobachtenden Demonstrationen gegen den Irakkrieg. Die Regierung der Vereinigten Staaten hatte mit ihren Plänen, den Irak anzugreifen, eine Protestwelle im Ausland entfacht, wie es sie nicht einmal anlässlich des Vietnam- und des Golfkrieges von 1991 gegeben hatte. Die Fähigkeit zum unilateralen Handeln – also dazu, auch ohne die Unterstützung anderer großer Staaten einen Krieg, zudem noch in einer sicherheitspolitisch auch für andere Länder relevanten Region, zu beginnen – war wesentlich der Tatsache geschuldet, dass kein anderer Staat und auch keine andere Staatenkoalition die USA hiervon abhalten konnten. Es fehlte das politische Gegengewicht. Diese Rolle sollte der Weltöffentlichkeit zukommen, wurde normativ gefordert, oder käme ihr, so die optimistischere Sicht, inzwischen wirklich schon zu. Denn Umfragen in allen Staaten – sogar zeitweise in Großbritannien – belegten, dass Mehrheiten, zum Teil gewaltige Mehrheiten, den Krieg ablehnten. Viele Regierungen, auch gerade die Bundesregierung unter Gerhard Schröder, stellten sich an die Spitze dieser kritischen Haltung und verstärkten sie auf diese Weise.

Doch dass eine nicht näher erklärte öffentliche Weltmeinung der Regierung der Vereinigten Staaten als ebenbürtige Supermacht entgegenstehen und den Irakkrieg verhindern könne, konnte mit dem Beginn des Krieges am 20. März 2003 als nicht eingetretene Hoffnung oder Prognose *ad acta* gelegt werden. Die sich kurzfristig und spontan generierende Weltöffentlichkeit hatte gegenüber einer militärischen Supermacht eben doch keine Sanktionsmöglichkeiten. Das lehrt zumindest die Erfahrung aus dem Irakkrieg. Gleichwohl sind ausländische Öffentlichkeiten für Regierungen überhaupt von hohem Interesse, da sie über entsprechende Einflussnahme ihre jeweiligen Ziele mitunter leichter durchsetzen können.

Die Beeinflussung fremder Öffentlichkeiten mit dem Zweck, eigene Interessen bei einer fremden Regierung durchzusetzen, ist das Untersuchungsgebiet der *Public Diplomacy*, in diesem Band synonym mit „öffentlicher Diplomatie“ verwendet. Public Diplomacy ist ein regierungsseitiger Kommunikationsprozess, der sich nach außen, an eine fremde Öffentlichkeit richtet. Davon kann die Kommunikation nach innen unterschieden werden, die wir als interne politische Kommunikation bezeichnen möchten. Dass sich für die Praxis der regierungsseitigen Kommunikation beide Bereiche nicht strikt trennen lassen und außen gehört wird, was nach innen kommuniziert wird, und umgekehrt, stellt ein spezifisches Problem für die Kommunikations- und Medienpolitik der Exekutiven dar. Die Voraussetzungen und Bedingungen zur Steuerung der öffentlichen Meinung werden in den folgenden Kapiteln analysiert und danach gefragt, unter welchen Umständen sie erfolgreich oder eben nicht erfolgreich gewesen sind. Wie in den Beiträgen deutlich wird, lassen sich für beide Bereiche zudem strategische und taktische Maßnahmen der exekutiven Sender unterschei-

den. Die beiden Bereiche der Public Diplomacy und der internen politischen Kommunikation stellen zentrale Untersuchungsgebiete der Beiträge in diesem Band dar.

Die Adressierung der eigenen Öffentlichkeit, wie sie von der US-Regierung vor Beginn des Irakkriegs massiv praktiziert wurde, basiert dabei wie jede Kommunikation auf der Verbreitung von Informationen. Nun gibt es in einer offenen Informationsgesellschaft eine Vielzahl von Akteuren und Gruppen, die Informationen öffentlich ausstrahlen. Information ist demnach eine reichlich vorhandene Ressource, die Aufmerksamkeit des jeweiligen Publikums hingegen eine knappe. Entscheidend für die Wirkung von Informationen wird in einer solchen Konstellation deshalb die ihr von den Adressaten der Botschaft jeweils zugeschriebene Glaubwürdigkeit. Die Kommunikationsstrategie der Regierung Bush demnach die Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit auch unter den Mechanismen der politischen Kommunikation zum Ziel haben. Dies gelang ihr für eine erstaunlich lange Zeit in hohem Maß. Dabei nutze sie die Ereignisse vom 11. September 2001 für ihre Zwecke und reproduzierte nicht nur die hohe Bedrohungswahrnehmung in den USA selbst mit äußerster Akribie, sondern dämonisierte gleichzeitig die identifizierten Gegner, die nicht am Irakkrieg teilnehmen wollten. Gleiches galt für jene Staaten, die sich in der Entscheidungslage, die der amerikanische Präsident hergestellt hatte „*Either you are with us, or you are with the terrorists*“ nicht auf die Seite der USA stellten. Es galt also, Staaten und Gesellschaften mit unterschiedlichem Grad der Gegnerschaft zu adressieren.

Public Diplomacy und interne politische Kommunikation verbanden sich in der Strategie der Bush-Regierung beispielsweise darin, fremde Länder und ehemalige Verbündete vor der eigenen Öffentlichkeit negativ darzustellen, damit deren Kooperation in der Koalition von der eigenen Bevölkerung als nicht mehr erstrebenswert erachtet werden sollte. Auf diese Weise sollte die Forderung nach multilateralem Vorgehen, das in der amerikanischen Öffentlichkeit lange dominant war, konterkariert werden. Das Neue hierbei ist, dass nicht die fremden Öffentlichkeiten von der Mit- und Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten überzeugt werden sollten, sondern der eigenen Bevölkerung das Scheitern der Kooperation als wünschenswert nahe gebracht werden sollte. Die Fähigkeit zu einseitigem Handeln fand hier ihren kommunikationspolitischen Ausdruck.

Durch ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit in der eigenen Bevölkerung – die sich aus den unterschiedlichsten Quellen speiste – ist es der amerikanischen Regierung 2003 dann auch gelungen, den Irakkrieg ohne nennenswerten innenpolitischen Widerstand zu beginnen. Die verschiedenen Stadien der Entwicklung setzten sodann auch noch verschiedene Rally-Effekte frei, also das Hochschnellen der Unterstützung für den eigenen Präsidenten im Krieg. Das änderte sich, als nach und nach die Aussagen der Administration als auf falschen Informationen beruhend und mit klarer Absicht konstruiert erkannt wurden und gleichzeitig der Krieg weniger erfolgreich als erwartet verlief. Die Unterstützung für den Präsidenten brach massiv ein. Zum Ende der zweiten Amtsperiode von Präsident Bush hat sich das Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit derart grundlegend gewandelt, dass den Beteuerungen der eigenen Regierung deutlich weniger Glauben geschenkt wird als in den Monaten nach dem 11. September. Dieser Verlust an Glaubwürdigkeit und der offensichtliche Misserfolg im Irak sind es nun, die den Handlungsspielraum der amerikanischen Regierung am merklichsten beschränken.



Quelle: Karikatur von J. Dieko Müller, erschienen in der *taz* vom 19.03.2007.

Der vorliegende Sammelband vereint normative, theoretische und empirische Analysen zur Public Diplomacy und zur internen politischen Kommunikation vor und nach dem Irakkrieg. Die Beiträge gliedern sich in einen übergeordneten theoretischen Teil, einen USA-Teil und einen Abschnitt, der die deutsche Public Diplomacy zum Irakkrieg thematisiert. Deutschland als nicht am Irakkrieg teilnehmendes Land wurde in die Analyse einbezogen, um die Möglichkeiten und Grenzen der Public Diplomacy einer Mittelmacht darzustellen. Die versammelten Beiträge lassen sich auf zehn Thesen verdichten:

## I. Theoretische Analysen

- Die Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit für die Gestaltung der internationalen Beziehungen hat in der letzten Dekade zugenommen und wird weiter zunehmen. (Thomas Jäger)

- Die digitalisierte Medienverbreitung erschwert das Entstehen einer Weltöffentlichkeit und fördert durch zielgruppengenaue Ausdifferenzierung eher das Gegenteil – nämlich eine fragmentierte Öffentlichkeit.  
(*Arnd Henze*)
- Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung wird nicht die Politik von den Medien „medialisiert“, sondern die politischen Akteure medialisieren sich selbst – bewusst und zielorientiert.  
(*Daria W. Dylla*)

## II. USA

- Die amerikanische Public Diplomacy vor dem Irakkrieg blieb erfolglos, weil die US-Regierung nicht genug Dialogbereitschaft zeigte, keine einheitliche und glaubwürdige Botschaft vermittelte und den gesamten Public-Diplomacy-Prozess nur unzureichend organisierte.  
(*Alexander Höse*)
- Wenn staatliche Außenpolitik den relativen Einfluss der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure reflektiert, dann spiegelt die militarisierte Außenpolitik der Bush-Administration während der ersten Amtsperiode den überproportionalen Einfluss des Verteidigungsministers Rumsfeld und seiner Mitarbeiter wider.  
(*Julia Schwerk*)
- Der enorm große Handlungsspielraum der Regierung Bush vor Beginn des Irakkriegs resultierte weniger aus der gelungenen Überzeugung der amerikanischen Öffentlichkeit, sondern vielmehr aus der gestiegenen Bedrohungswahrnehmung in Folge der Terroranschläge vom 11. September.  
(*Henrike Viehrig*)

## III. Deutschland

- Die Aktivitäten des Auswärtigen Amtes zielen darauf, das Deutschlandbild im Ausland um diejenigen Aspekte zu erweitern, die Deutschland moderner und vielseitiger als bisher erscheinen lassen.  
(*Britt Inga Karten*)
- Die deutsche Nichtteilnahme am Irakkrieg 2003 war keine rein wahlkampfaktische Entscheidung, auch wenn die Bundesregierung dieses Thema in den Bundestagswahlen 2002 instrumentalisierte.  
(*Claudia Hennen*)
- Abgesehen von einigen „leisen“ Botschaften ist es der deutschen Public Diplomacy nicht gelungen, ihre Argumente gegen den Irakkrieg in den US-Medien in einem Maße präsent zu machen, das nötig gewesen wäre, um Opposition in der amerikanischen Öffentlichkeit zu erzeugen.  
(*Alexander Hübecker*)

- Die deutschen Botschaften in London und Washington konnten Medien und Multiplikatoren mit ihrer Argumentation gegen den Irakkrieg erreichen, was als Teilerfolg der deutschen Public Diplomacy zu werten ist.  
(*Daniel Ostrowski*)

Unser herzlicher Dank gilt allen, ohne die das vorliegende Buch nicht zustande gekommen wäre: zuerst allen Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement und herausragender Fachkenntnis zu diesem Band beigetragen haben. Bei ihnen bedanken wir uns für die ausgezeichnete Zusammenarbeit. Herrn Frank Schindler, der das Projekt von Seiten des Verlags mit viel Wohlwollen begleitet hat, sind wir für seine Unterstützung des Vorhabens sehr verbunden. Schließlich danken wir Anne Klippstein und Leonce Röth, die mit großer Ausdauer und Akribie alle Beiträge redaktionell bearbeitet haben, sowie Sabine Janatschek, die das Stichwortverzeichnis angefertigt hat.

Thomas Jäger  
Henrike Viehrig

# **1. THEORETISCHE ANALYSEN**

# **Die Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren System und die Bedeutung von Public Diplomacy als strategischer und taktischer Kommunikation**

*Thomas Jäger*

Aufgrund der einzigartigen Machtstellung der USA im internationalen System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war es trotz des Widerstandes vieler wichtiger Staaten und internationaler Organisationen nicht möglich, die amerikanische Regierung davon abzuhalten, 2003 einen Krieg gegen den Irak zu beginnen. Die breite Unterstützung im Innern, die die Administration Bush nach den Terroranschlägen 2001 auf geschickte Weise hergestellt und für ihre militärischen Pläne genutzt hatte, genügte, um die Regierung politisch in die Lage zu versetzen, einen Krieg führen zu können. Die öffentliche Meinung spielte hierbei eine besondere, kaum zu überschätzende Rolle.

Die asymmetrischen Kriegesformen, die sich seither im Irak ausgebildet haben, belasten die USA nunmehr mit großen Kosten materieller und immaterieller Art. Aber wiederum waren es nicht andere Staaten oder internationale Organisationen, welche die amerikanische Regierung zu einer Änderung ihrer Politik anhalten konnten, sondern die amerikanische Öffentlichkeit. Sie entzog zuerst dem amerikanischen Präsidenten Bush sukzessive ihre Unterstützung, blieb in ihrer Aufmerksamkeit weiterhin kontinuierlich auf die Irakpolitik fokussiert und änderte schließlich die politischen Machtverhältnisse in Washington. Seither dominiert das Ziel des Abzugs der amerikanischen Truppen selbst die gegensätzlichen Planungen der Administration, die ihre neue Strategie öffentlich auch mit dem Argument vertrat, erst durch eine Aufstockung der Truppen im Irak würden die Bedingungen für einen Rückzug der US-Streitkräfte hergestellt werden.

Diese beiden Prozesse – die Legitimierung des Krieges und seine spätere Delegitimierung durch die amerikanische Öffentlichkeit – stehen am Anfang der folgenden Überlegungen zur Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren internationalen System. Dabei stellt sich die Frage, ob mit der Veränderung der internationalen Machtverhältnisse und der Sonderstellung der USA im Staatensystem auch eine Veränderung der Rolle und Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit einhergeht. Erste Antworten auf diese Frage scheinen darauf hin zu deuten, dass die Bedeutung der öffentlichen Meinung als Restriktion für Politik und speziell für das Regierungshandeln in den USA zugenommen hat und gerade deshalb auch die Suche nach Mikrosteuerung der öffentlichen Meinung einerseits und nach klandestinen Formen der Implementation von Sicherheitspolitik andererseits intensiviert wurde.

Während die Regierungen in diesen klandestinen Formen der Kooperation direkten Einfluss aufeinander ausüben, der den situativen Machtrelationen gemäß asymmetrisch verteilt ist, eröffnet die gestiegene Bedeutung der öffentlichen Meinung für andere Bereiche des Regierungshandelns die Möglichkeit, dass Einfluss auf die Administration der USA von außen auch indirekt – eben über die amerikanische Öffentlichkeit – gesucht werden kann. Deshalb ist daran anschließend nach der Bedeutung von Public Diplomacy zu fragen,

einem Instrument zur Beeinflussung der Öffentlichkeiten durch andere Regierungen. Welche Konsequenzen sich aus der veränderten Rolle und Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit für die strategische und taktische Kommunikation von Regierungen ergeben, wird am Ende des Beitrags gefragt.

## **1 Die öffentliche Unterstützung des Irakkriegs**

Die desaströse Entwicklung der amerikanischen Besatzungspolitik im Irak führte im Laufe der Jahre 2005 und 2006 zu einer grundlegenden Revision der amerikanischen Politik im Mittleren Osten. Nicht mehr die Demokratisierung der Region, sondern der Umgang mit dem innerislamischen Konflikt zwischen sunnitischen und schiitischen Staaten und Organisationen wurde in das Zentrum der amerikanischen Strategie – auch der Kommunikationsstrategie – gestellt (Measuring Stability and Security in Iraq 2007: 16). Schiitischen und sunnitischen militanten Gruppen wurden in ihrem Wettstreit gleichgerichtete Interessen an der Eskalation der Gewalt im Irak zugeschrieben (Gordon 2007), wobei die dominante Gefahr aus amerikanischer Sicht in unterschiedlichen Phasen von jeweils einer Seite ausging. Insbesondere die Konfrontation mit Iran, einem zunehmend mächtigen Akteur in der Region, geriet dabei in den Mittelpunkt des amerikanischen Vorgehens, teilweise des sunnitisch-schiitischen Konfliktes wegen, teilweise wegen der Versuche, die unintendierten iranischen Gewinne aus der amerikanischen Politik im Mittleren Osten in den Jahren zuvor rückgängig machen zu wollen, vor allem aber wegen der iranischen Nuklearpolitik (Montero 2007; Cooper 2007). Iran sollte sich auf keinen Fall als regionale Vormacht etablieren können; in diesem Punkt waren die amerikanischen, israelischen und saudi-arabischen Interessen komplementär. Im Frühjahr 2007 waren die politischen Vorbereitungen und militärischen Planungen für eine weitere Konfrontation in der Region schließlich schon so weit abgeschlossen, dass ein militärischer Einsatzbefehl gegen Iran innerhalb von 24 Stunden hätte ausgeführt werden können. Die Erwartungen, dass dies nicht geschehe und Präsident Bush nicht durch die Ausweitung des Konfliktes seine Lösung anstrebe, knüpften sich – neben einem innerbürokratischen Konflikt – vor allem an die dann zu gewärtigenden Probleme für die republikanische Partei und ihren Präsidentschaftskandidaten im Wahljahr 2008 (Hersh 2007). Auch die Irakpolitik wurde vor allem vor dem Hintergrund der anstehenden Präsidentschaftswahlen konzipiert und interpretiert; nicht die politische und sozio-ökonomische Entwicklung des Irak nicht die Chancen, den Konflikt doch noch militärisch bewältigen zu können, sondern die Wahlchancen für das Weiße Haus bestimmten entsprechend als Subtext die Kongressdebatten – also mithin die Frage, ob sich die Abgeordneten für die Politik des Präsidenten oder für die Mehrheitsmeinung in der amerikanischen Gesellschaft entscheiden würden (Balz/Murray 2007).

Die amerikanische Öffentlichkeit hatte sich spätestens mit den Kongresswahlen 2006 deutlich sichtbar und politisch wirkungsvoll von der Irakpolitik des amerikanischen Präsidenten distanziert. Dies war der elektorale Endpunkt einer Entwicklung, die von breiter öffentlicher und parteipolitischer Unterstützung des Krieges gegen das Regime von Saddam Hussein 2003 zunehmend dazu führte, dass dem amerikanischen Präsidenten der ungünstigen Entwicklungen im Irak wegen nach und nach die Legitimation zum Führen dieses Krieges im Innern entzogen wurde. Woran dies gelegen haben könnte, wird später bei der Diskussion der Bedeutung der Grundeinstellungen und insbesondere der Bedeutung des

Multilateralismus für die amerikanische Öffentlichkeit diskutiert. An dieser Stelle geht es insbesondere um den politischen Einfluss auf den zentralen Entscheidungsträger im politischen System der USA, den Präsidenten. Seine Partei verlor die Kongresswahlen 2006 und aus dem weiteren Umfeld des Präsidenten wurden angesichts des erwarteten Ergebnisses Versuche lanciert, die Irakpolitik auf eine Zwei-Parteien-Grundlage zu stellen, erstens, um zur Lösung des Konfliktes beizutragen, und zweitens, um den politischen Gegner, die Demokraten, in die Verantwortung für die Irakpolitik einzubinden. Vergeblich, denn die zentrale Empfehlung der *Iraq Study Group* (Baker/Hamilton 2006), Syrien und den Iran in die diplomatischen Bemühungen zur Lösung des irakischen Kriegsgeschehens zu integrieren, lieferten der strategischen Planung der Administration Bush – also dem engeren Umfeld – diametral entgegen (anders: Economist 2007a). Diese hatte zumindest ihren öffentlichen Erklärungen zufolge nicht die Absicht, der öffentlichen Meinung zu folgen.

Mit dem Wahlsieg der Demokraten im Herbst 2006 setzte sodann auch ein Wettlauf der demokratischen Kandidaten um die Distanzierung von der Irakpolitik mit militärischen Mitteln ein. Die unbelasteten Kandidaten, insbesondere Barack Obama, setzten diejenigen unter Druck, ihre Fehler der Vergangenheit einzugestehen, die 2002 für die Irak-Resolution im Kongress gestimmt hatten, hauptsächlich Hillary Clinton und John Edwards. Auch in der republikanischen Partei distanzieren sich potentielle Präsidentschaftskandidaten wie Chuck Hagel öffentlich und deutlich von der militärischen Besetzung des Iraks. Andere hingegen forderten, wie beispielsweise John McCain, die Truppen massiv zu erhöhen (Scott 2007). Doch blieb diese Position ohne nachhaltigen Einfluss auf die öffentliche Meinung. Es gelang der Administration in dieser Phase folglich nicht, die Regierungspolitik als moderate Position im politischen Wettstreit darzustellen. Im Gegenteil, die diskursive Hegemonie lag bei dem Argument, die Truppen aus dem Irak auf irgendeine Weise, aber in absehbarer Zeit, abzuziehen.

Mit dem Argument, die amerikanische Öffentlichkeit habe für eben eine solche Politik gestimmt, die Truppen schnell und sicher wieder nach Hause zu holen, begannen die erstgenannten Kandidaten ihre große öffentliche Aufmerksamkeit zu nutzen, die Position des Präsidenten in der amerikanischen Öffentlichkeit zu isolieren. Dass andere hingegen eine über seine Maßnahmen hinausgehende Erhöhung der Truppen forderten, setzte ihn nicht in die Mitte der öffentlichen Debatte zurück. Diese wurde, nicht zuletzt der stabilen öffentlichen Meinung wegen, deutlich asymmetrisch zugunsten eines Truppenabzugs geführt. Der Präsident hatte nicht mehr die öffentliche Unterstützung und daraus resultierend das Prestige – gemessen in seiner *job approval rate* (Gallup 2007) –, diese Diskussion zu drehen. Präsident Bush verlor schon seit Beginn des Irakkriegs kontinuierlich an Unterstützung, trotz guter ökonomischer Entwicklung fiel sie im Dezember 2005 erneut unter die 40 Prozent Marke (Zogby 2005) und nach dem Wahldebakel von 2006 bestimmte diese ablehnende Haltung dominant die öffentliche Diskussion. Über 70 Prozent der Bürgerinnen und Bürger der USA lehnten seit Frühjahr 2007 die amerikanische Irakpolitik ab und sprachen sich für unterschiedliche Formen des Abzugs aus dem Irak aus. Nur die sehr engen Parteigänger des Präsidenten unterstützten seine Politik noch, und dies war lediglich knapp ein Drittel der Bevölkerung. Der öffentliche Druck war so groß, dass die Regierung selbst über einen möglichen Abzug nachzudenken begann (FAZ.net 2007). Nicht die Kombattanten im asymmetrischen Krieg im Irak, nicht die Verbündeten der USA, nicht die Vetomächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatten diese Entwicklung ausgelöst, sondern die amerikanische Öffentlichkeit. Ihr Positionswandel führte zu einer Neuausrichtung der poli-

tischen Debatte und der in ihr diskutierten Handlungsalternativen. Dass sich dies nicht umgehend im außenpolitischen Handeln der Regierung niederschlug, hing mit den Besonderheiten einer nicht mehr zur Wiederwahl stehenden Administration zusammen. Dies formulierte der Vizepräsident in provozierender Offenheit.<sup>1</sup>

„WALLACE: Iraq was a big issue in the November election. I want you to take a look at some numbers from the election. According to the National Exit Poll, 67 percent said the war was either very or extremely important to their vote, and only 17 percent supported sending in more troops. By taking the policy you have, haven't you, Mr. Vice President, ignored the express will of the American people in the November election?

CHENEY: Well, Chris, this president, and I don't think any president worth his salt, can afford to make decisions of this magnitude according to the polls. The polls change day by day...

WALLACE: Well, this was an election, sir.

CHENEY: Polls change day by day, week by week. I think the vast majority of Americans want the right outcome in Iraq. The challenge for us is to be able to provide that. But you cannot simply stick your finger up in the wind and say, 'Gee, public opinion's against; we'd better quit'" (Cheney 2007).

Aber kaum Zweifel sind geboten, dass die veränderte öffentliche Haltung spätestens nach den Präsidentschaftswahlen 2008 zu einer neuen, sicherlich weniger militärisch ausgerichteten Irakpolitik führen wird. Es sei denn – und dies dokumentiert die gestiegene Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit ebenfalls –, dass sich andere Themen als salient erweisen und die Irakpolitik ihre Bedeutung für die politische Wahlentscheidung verlieren würde.

### 1.1 Öffentliche Meinung vor dem Irakkrieg

Im Vorfeld des Irakkriegs war dies ganz anders. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 war der größte *Rally around the flag*-Effekt in der Geschichte der USA zu beobachten. Ein zuvor eher wenig geachteter Präsident, der unter komplizierten Bedingungen ins Weiße Haus eingezogen war, ein eher prekäres Image hatte und dessen Legitimität öffentlich in Zweifel gezogen wurde, stand nach den Anschlägen vom 11. September 2001 mit einer derart breiten öffentlichen Unterstützung im Amt, dass er in der Lage war, auf der Basis dieser Unterstützung den Krieg gegen den Terror zu beginnen. Selbst nach dem Waffengang in Afghanistan – den er noch mit vielfältiger internationaler Unterstützung begann – vermochte er auch ohne internationalen Beistand, ja sogar gegen die meisten wichtigen Staaten der Welt, einen Krieg gegen den Irak zu beginnen. Die Entscheidungen hierfür waren regierungsintern bekanntlich schon weit früher gefallen und es war *nicht* die öffentliche Unterstützung, die den Krieg forderte. Aber die öffentliche Meinung ging auf die regierungsseitig vorgetragenen Argumente ein und unterstützte mehrheitlich den Angriff auf den Irak. Überhaupt schien die amerikanische Öffentlichkeit, nachdem die Restriktionen des bipolaren internationalen Systems mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion entfallen waren, geneigter, die Anwendung von militärischen Mitteln zur Durchsetzung der eigenen Interessen zu unterstützen (Holsti 2004: 274). Zwar bevorzugte sie dies im multilateralen Rahmen, verschloss sich dem unilateralen Vor-

<sup>1</sup> Dabei ist bekannt, dass Cheney in seinen früheren Positionen, insbesondere auch als Verteidigungsminister, sehr wohl an Umfragedaten und der aus ihnen zu erwartenden Unterstützung orientiert handelte.

gehen der Administration Bush jedoch nicht. Diese wiederum stellte das militärische Vorgehen im Irak stets als Handlung einer Koalition dar, um das Erfordernis kollektiver Aktionen zu befriedigen.<sup>2</sup> Dieses Bild ließ sich nach dem sukzessiven Abzug der Truppen anderer Staaten und angesichts der Konzentration der Kämpfe auf Bagdad nicht lange aufrechterhalten, auch wenn die Rhetorik regierungsseitig konstant beibehalten wurde. Die britischen Truppen als stärkster Allianzpartner blieben geographisch weit entfernt im Süden des Landes stationiert und schon Premierminister Blair begann mit ihrem Abzug.

Doch schon viel früher, als sich herausstellte, dass die vorgeblich sicheren Informationen über das irakische Nuklearwaffenprogramm und die Verbindungen des Regimes Saddam Husseins zu *Al Qaida* falsch und bewusst konstruiert waren, begann die öffentliche Unterstützung für Präsident Bush abzunehmen. So richtig wirkungsvoll konnte die amerikanische Regierung diese Entwicklung des Beistands- und Legitimationsentzugs nicht mehr wenden, auch wenn sie zu bestimmten Zeitpunkten in der Lage war, die Stellung des Präsidenten als „Präsident im Krieg“, der die Unterstützung der Nation verdient, aufzubauen. Die Misserfolge im Irak, die Enthüllungen aus dem Gefängnis Abu Ghraib, die Berichte aus Guantánamo, inneradministrative Konflikte und Machenschaften, die – um nur ein Beispiel zu nennen – schließlich zur Verurteilung von Lewis Libby, dem früheren Bürochef des Vizepräsidenten Cheney führten, trugen weiter dazu bei, dass die öffentliche Unterstützung für die amerikanische Irakpolitik sank.

Die amerikanische Öffentlichkeit war 2003 die wichtigste Legitimationsbasis für die Administration Bush, den Irakkrieg zu führen. Die große Kohärenz der öffentlichen Meinung hatte dazugeführt, dass aus der politischen Klasse keine wirkungsmächtigen abweichenden Meinungen geäußert wurden. Die gerade von konservativer Seite, von Brent Scowcroft und Henry Kissinger beispielsweise, vorgetragenen Bedenken gegen den Irakkrieg konnten angesichts der dichten Regierungskommunikation nicht durchdringen. Die Steuerung der öffentlichen Meinung in den USA war für die Administration Bush die wichtigste politische Voraussetzung, ihre politischen und militärischen Ziele im Mittleren Osten umsetzen zu können. In diesem Prozess allerdings verloren sie deren Unterstützung. Die amerikanische Öffentlichkeit erwies sich im Konfliktverlauf deshalb auch als wichtigste Restriktion für die Administration.

## 1.2 Öffentliche Meinung und Meinungsführer

Diese knappe Skizze bedeutet nicht, dass sich amerikanische Regierungen stets oder auch nur häufig an der öffentlichen Meinung orientiert haben. Grundsätzliche Entscheidungen, so beispielsweise die außenpolitische Neuorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg unter Präsident Truman wurden über andere Haltungen, hin und wieder auch nur über die Erwartung anderer Haltungen hinweg, durchgesetzt. Hier übernahm die politische Elite die Führung in der Meinungsbildung. Recht gut erforscht ist, unter welchen Voraussetzungen, auf welchen Wegen und mit welchen Instrumenten die politische Führung und insbesondere der Präsident Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung und die grundlegenden Haltungen in der Bevölkerung nehmen kann (Foyle 1999). Weit weniger erforscht ist die Beziehung zwischen öffentlicher Meinung und Politik. Über die grundlegenden Ein-

---

<sup>2</sup> Verteidigungsminister Rumsfeld brachte dies auf die Formel „The mission must determine the coalition. The coalition must not determine the mission“ (Rhem 2002).

sichten hinaus besteht hier ein politisch zunehmend wichtiges Forschungsgebiet. Denn die Einschätzung, dass die öffentliche Meinung, weil die Bevölkerung über außenpolitische Vorgänge nur unzureichend informiert ist und kaum die Lage wichtiger Staaten auf der Landkarte identifizieren kann, von geringer Bedeutung ist, hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Auch die Einschätzung, dass aus diesem Grund die öffentliche Meinung eher als Störfaktor einer die Interessen des Landes richtig einschätzen könnenden Diplomatie anzusehen ist (Craig/George 1988, 88-103), hat sich nicht bestätigt. Die öffentliche Meinung unterliegt zwar Änderungen und Wandlungen, teilweise auch in kurzen zeitlichen Abständen, jedoch haben sich Grundhaltungen in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik stets mit großer Konstanz über zwei Dekaden hinweg stabil gehalten. Schlüsselereignisse haben dann zu Änderungen geführt: der Erste Weltkrieg, der Zweite Weltkrieg, der Vietnamkrieg und das Ende des Ost-West-Konflikts. In diesen Zeitspannen änderten sich die mit isolationalistisch und internationalistisch bezeichneten Grundhaltungen in der Bevölkerung (Klingberg 1983), wobei es sich, wie Fallstudien für die entsprechenden Phasen zeigen, um graduelle Verschiebungen handelt (Foster 1983; Stimson 1976, 1991; ausführlich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg Foyle 1999; Sobel 2001; Holsti 2004).

Die Informiertheit und der Einfluss auf die Außenpolitik sind freilich sehr unterschiedlich ausgeprägt, je nachdem, ob Personen zur Elite, zu besonders interessierten Gruppen oder zur Bevölkerung zu zählen sind. Dass sich die Meinungen stabil halten, obwohl die Bevölkerung sich nur wenig für Außenpolitik interessiert und auch die Berichterstattung in den Medien der USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch weiter zurückgegangen ist, hat insbesondere zwei Ursachen. Diskursökonomisch kann man die Stabilität der Haltungen durch die Reproduktion von Frames in der Berichterstattung und Kommentierung der Medien erklären (Winkler 2004). Um ihre Produkte verkaufen zu können, sind die Medienunternehmen darauf angewiesen, die Darstellungen in ihren Produkten an die Erwartungen der Abnehmer anzugleichen. Anderenfalls würden Zuschauer, Zuhörer und Leser nicht zu eben diesem Medium greifen, um sich informieren zu lassen. Dies hängt mit dem zweiten Grund, der Vermeidung kognitiver Dissonanzen zusammen. Die Organisation von Information erfolgt bei Individuen vornehmlich entsprechend der bestehenden Einstellungen. So kann – paradoxerweise – gerade die Tatsache, dass die breite Bevölkerung nicht über sehr viele Detailinformationen zu außenpolitischen Vorgängen verfügt, zur Stabilisierung von Grundhaltungen auf diesem Politikfeld beitragen. Und diese Haltung ist zurzeit eher internationalistisch ausgerichtet, wobei es im historischen Verlauf unterschiedliche Akzentuierungen gegeben hat. Ole R. Holsti fasst sie so zusammen:

„The American people have shown a quite stable preference for an „active role“ in world affairs... Most Americans are uneasy with such international roles as „world’s police force“... *Burden sharing* is probably the best term to describe predominant public preferences on a wide range of international undertakings” (Holsti 2004: 266f.).

Innerhalb dieses Rahmens lassen sich sehr unterschiedliche außenpolitische Rollen definieren und implementieren (Walker 1987), nicht aber diejenigen, welche die Administration Bush nach 2003 umgesetzt hat. Nach Einschätzung der meisten amerikanischen Präsidenten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war die Unterstützung der Bevölkerung gerade für militärische Maßnahmen von eminenter Bedeutung. Präsident Eisenhower äußerte sich im Verlauf der Suez-Krise 1956 beispielsweise dem britischen Premierminister Anthony Eden gegenüber so: „I regard it as indispensable that if we are to proceed to the solution of this

problem, public opinion in our several countries must be overwhelmingly in its support“ (Eisenhower 1965: 667). Das sah man in der Bush-Administration wahrscheinlich nicht viel anders.<sup>3</sup> Deshalb wurden massive Maßnahmen eingeleitet, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Schon 2001 entstanden der Regierung Kosten in Höhe von etwa einer Million Dollar für Meinungsumfragen, die genutzt wurden, um effektive rhetorische Strategien zu entwickeln, die zuvor entschiedene Position der Bevölkerung zu vermitteln (Holsti 2004: 276).

Dabei nutze man den Umstand, dass die Bereitschaft der amerikanischen Bevölkerung, Truppen zur Erreichung politischer Ziele einzusetzen, nach dem 11. September 2001 zugenommen hatte. Dieser Befund ist insofern von besonderer Bedeutung, weil er eine weit verbreitete Einschätzung widerlegt, dass die Öffentlichkeit generell restriktiv gegenüber Gewaltanwendungen eingestellt sei, denn die Kosten hierfür habe schließlich sie selbst zu tragen. Die Erwartung, dass die Mobilisierung der Öffentlichkeit eine weniger gewaltbereite Politik unterstützt, ist nicht in jedem Fall vorauszusetzen. Die öffentliche Haltung ist jedoch von ausschlaggebender Bedeutung für den Handlungsspielraum der Regierung, gerade in Zeiten, in denen Kriegsdrohungen kommuniziert werden oder gar Krieg geführt wird.

„It would be inaccurate to characterize democracies simply as peace-loving nations. They do not launch war only as a last possible resort following the exhaustion of all other diplomatic means. Nor are democracies constrained by a culture of non-violent conflict resolution. Rather, in comparison to their autocratic counterparts, democracies are constrained only by the will of the people. For better or worse, when the people willingly offer consent for war, even wars of empire and genocide, then democratic governments have obliged“ (Reiter/Stam 2002: 163).

Das war im Falle des Irakkriegs durch die kommunikative Steuerung der öffentlichen Meinung ein komplizierter Prozess; er nutzte jedoch die Unterstützungsbereitschaft für Gewaltanwendung gegenüber anderen Staaten in der amerikanischen Bevölkerung. Auch innerhalb der politischen Elite, die in den letzten Jahrzehnten insgesamt weniger bereit war, in internationalen Krisen die Anwendung militärischer Gewalt zu unterstützen, war die Neigung inzwischen hierzu gewachsen. Bei einigen entwickelte sich geradezu ein entsprechender Eifer. So wurden die Mitglieder des *Defense Policy Board* noch im September 2001 geradezu angewiesen, Verbindungen zwischen den Ereignissen am 11. September 2001 und dem Regime von Saddam Hussein zu suchen (Sciolino/Tyler 2001). Die Entscheidung zur militärischen Gewaltanwendung musste auf irgendeine Weise argumentativ substantiiert werden. Später wurde durch gezielte Desinformation aus dem im Pentagon angesiedelten *Office of Special Plans* die Steuerung der regierungsseitigen Kommunikation betrieben (Dreyfuss/Vest 2004).

In dieser Situation gelang es der Regierung, die Haltungen in der Bevölkerung auf ihre Ziele zu lenken. Denn die öffentliche Meinung in den USA befürwortet grundsätzlich den Einsatz militärischer Macht zur Abwehr einer Bedrohung (Jentleson 1992 und 1996) und erkannte – nach massiver Regierungsrhetorik – im Nuklearprogramm des Iraks und der Möglichkeit, diese Waffen an Terroristen weiterzugeben, eine Bedrohung der vitalen Inte-

---

<sup>3</sup> Die Verlängerung der Fristen zur Geheimhaltung von Akten und der sehr vertrauliche Umgang der Administration Bush selbst mit Äußerungen der Berater erschwert die Erforschung dieser Vorgänge. Autobiographische Äußerungen (Clarke 2004) und eine breite Literatur (Woodward 2003; 2004) lassen aber heute schon diese Einschätzung zu.

ressen ihres Landes (Viehrig 2007). Da die Bevölkerung militärische Einsätze in asymmetrischen Kriegen eher bei humanitären Krisen unterstützt (Jentleson/Britton 1998), wurde die Unterdrückung des irakischen Volkes breit thematisiert. Ebenso die drei weiteren Bedingungen, unter denen die amerikanische Bevölkerung den Einsatz militärischer Macht befürwortet, wurden zu erfüllen versucht, jedenfalls in der Rhetorik der Regierung Bush: Kurz sollen die Kriege sein, erfolgreich verlaufen und schließlich mit anderen Staaten zusammen geführt werden. Letzteres wurde nur vorgetäuscht, eine breite Koalition oder politische Unterstützung kam nie zustande. Je mehr Opfer in den eigenen Streitkräften zu beklagen waren, desto schwieriger wurde es auch, die Entwicklung als erfolgreich darzustellen und die Regierungskommunikation entsprechend zu gestalten. Im Kosovo und in Afghanistan hatte man hingegen die militärischen Einsätze noch stärker an diesen Bedingungen ausgerichtet. Dass dies im Fall des Irak nicht geschah, lag auch an der Transformation der Streitkräfte, dem Versuch, eine andere Art Krieg zu führen (Krames 2002), aber auch an der Fehleinschätzung einer ihrer eigenen Ideologie unterliegenden Gruppe, die mit freudig grüßenden, befreiten irakischen Massen kalkulierte. Und schließlich lag es daran, dass zentrale Regierungsakteure auf die Reproduktion des unipolaren Momentes bauten und die amerikanische Weltmachtstellung stärken wollten.

### 1.3 *Top down – bottom up*

Der Regierung Bush gelang vor dem Irakkrieg die Steuerung der öffentlichen Meinung insbesondere über wichtige Medien wie *FOX News* und die Parallelisierung der Berichterstattung in den großen amerikanischen Zeitungen, zumindest bis in die Zeit der ersten Kriegshandlungen hinein. Der Präsident tauschte dabei sein im Gefolge des 11. September erworbenes Prestige gegen die Meinungsführung im Kampf gegen den Terror. Er war populär und konnte deshalb sein politisches Programm durchsetzen. Opposition existierte in außenpolitischen Fragen nicht; der Kongress unterstützte den Präsidenten weit über die eigenen Parteimitglieder hinaus. Die politische Legitimation kam durch diese Einigkeit und die öffentliche Meinung zustande.

Während der politische Prozess im Vorfeld des Irakkriegs also *top down* verlief, verstärkten sich mit der Zeit immer mehr die *bottom up* Einflussnahmen der öffentlichen Meinung auf die politische Auseinandersetzung. Um direkten Einfluss der öffentlichen Meinung auf das politische Geschehen zu nehmen, müssen allerdings drei Bedingungen erfüllt sein (Höse/Oppermann 2005: 389f.):

Erstens muss ein außenpolitisches Thema salient sein. Die Wählerinnen und Wähler müssen dem in Frage stehenden außenpolitischen Thema ihre Aufmerksamkeit schenken, sie müssen über die Vorgänge informiert sein und sie müssen ihm ein großes Gewicht gegenüber anderen Themen bei der Wahlentscheidung beimessen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die relative Verteilung der Aufmerksamkeit und die relative Stellung eines Themas in der Prioritätenskala der Öffentlichkeit parallel verlaufen. Wenn einem bestimmten Thema Aufmerksamkeit zukommt, ist es auch für Wahlentscheidungen relevant. Komplizierter ist, dass erstens politische Salienz auch durch vorgeblich unpolitische Themen hergestellt werden kann, zweitens Salienz einem dynamischen Prozess unterliegt und sich im historischen Verlauf ändert und drittens bei Mikrosteuerung der Wahlkämpfe – und dies ist aufgrund der institutionellen Voraussetzungen gerade in den USA von Bedeu-

tung – auch saliente Themen spezieller Interessengruppen von ausschlaggebender Bedeutung sein können. Meistens – und hier sind nur Zeiten der internationalen Krisen und Kriege eine Ausnahme – bestimmen zudem innenpolitische und ökonomische Interessen die Prioritätenliste. Dies ist seit einiger Zeit anders, da der Irakkrieg die Liste der wichtigsten Probleme während der letzten Jahre kontinuierlich anführte (Newport 2006; Carroll 2007).

Zweitens müssen, um salienten Themen eine politische Wirkung zu geben, im politischen System Alternativen bestehen und die Wahlbevölkerung muss in der Lage sein, in absehbarer Frist entsprechend ihrer vorherrschenden Präferenzen eine (neue) Regierung bestimmen zu können. Erst unter dieser Voraussetzung wird drittens politisch relevant, dass in der Öffentlichkeit eine andere Haltung vorherrscht, als sie der Regierungspolitik zugrunde liegt. Wenn demgemäß Themen eine geringe Aufmerksamkeit erfahren und für die Wahlentscheidung nachrangig sind oder keine Wahlmöglichkeit besteht, so bleibt die öffentliche Meinung, die sich von der Regierungspolitik unterscheidet, auf Zeit politisch unwirksam. Es sei denn – und diese Prozesse sind für die USA gut dokumentiert – Präsident und Bürokratie richten ihre Politik auch in den Jahren zwischen den Wahlen enger an den Haltungen der öffentlichen Meinung aus (Foyle 1999; Powlick 1991, 1995). Doch stellt sich hier entsprechend der Differenzierung von Höse und Oppermann (2005: 375ff.) für Regierungen die Frage, ob sie bei Entwicklungen der öffentlichen Meinung kurzfristige Änderungen beobachten, die zu drehen das politische Personal Prestige investieren könnte, oder ob es sich um grundlegendere Veränderungen in den Werten und Einstellungen der Bevölkerung handelt. Die Regierung Bush scheiterte im Innern mit ihrer Irakpolitik auch deshalb, weil sie grundlegende Anforderungen der öffentlichen Meinung – hier ist insbesondere die Forderung nach multilateralem Vorgehen von Bedeutung – missachtet hat oder sie für leichter zu steuernde Meinungen hielt.

Schließlich sind diese drei Bedingungen in einen politischen Prozess eingebettet, in dem politische Elite, Interessengruppen und Medien in einem komplizierten Verhältnis zueinander im Wettstreit um die Gestaltung der öffentlichen Meinung stehen. Dabei zielen sie kurzfristig auf die Steuerung der Meinungsbildungsprozesse ab, aber auch die Veränderung öffentlicher Haltungen – definiert auf der Grundlage der „richtigen“ Interpretation der gesellschaftlichen Werte – ist in diesem Prozess angelegt und kann bei entsprechenden historischen Schlüsselereignissen erreicht werden. Diesem Prozess sind durch die Nutzung avancierter Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit neue Wirkungsmöglichkeiten eigen. Kausale Zusammenhänge sind in Hinsicht auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung allerdings nur schwer nachzuvollziehen.

„However, the techniques of market and voter research, message development, advertising, and free-media management have now been transported to new arenas where they are of increasing importance, but where their use and its consequences have to date been little studied and are little understood” (Bennett/Manheim 2001: 293).

Dabei ist aufgrund der Bedeutung des 11. Septembers für die amerikanische Gesellschaft und die dadurch angestoßenen Folgen diese Phase der Beziehungen zwischen öffentlicher Meinung, Medien und Politik besser erforscht und dokumentiert als andere Zeiten.

Das manichäistisch konstruierte Weltbild des amerikanischen Präsidenten Bush zielte darauf ab, die letzte Bedingung politischer Wirksamkeit der öffentlichen Meinung zu unterlaufen und zumindest rhetorisch keine Handlungsalternativen zuzulassen. Wer den politischen Schlussfolgerungen der Administration widersprach, wurde mit dem Verdacht belegt,

die Interessen „der Feinde“ zu verfolgen. Indem sie diese Ansicht öffentlich durchsetzen konnte, hatte die Administration die Meinungsführerschaft erworben und konnte sie über Bushs Wiederwahl 2004 hinaus aufrechterhalten.<sup>4</sup> Erst später traten alternative Meinungsführer wirkungsmächtig auf, fanden Resonanz in den Medien und der Öffentlichkeit. Die Distanzierung der Öffentlichkeit von der exekutierten Politik und die öffentliche Vertretung alternativer Handlungsoptionen in der politischen Klasse vollzogen sich dabei in einem dialektischen Prozess. In diesem kann die politische Urheberschaft nicht eindeutig festgestellt werden. Die Ursachen jedoch liegen im Misslingen der implementierten Politik und der Missachtung von Anforderungen des Elektorats.

Bis heute ist beispielsweise auch für den Vietnamkrieg, dem ersten Krieg der parallel zum Kampfgeschehen eine ebenso intensive, wirkungsvolle und realzeitnahe mediale Auseinandersetzung erfuhr, umstritten, ob die Opposition innerhalb der amerikanischen politischen Elite die öffentliche Meinung zu einer Änderung ihrer Haltung ermutigte oder ob diese nicht selbst Voraussetzung dafür war, dass sich die ersten prominenten Vertreter der politischen Elite einer gewandelten öffentlichen Meinung andienten. Jedenfalls resultierte aus dem Zusammenspiel von Änderung der öffentlichen Meinung und Dissens innerhalb der politischen Elite die Delegitimierung des Vietnamkrieges in den USA. Das Kriegsgeschehen eskalierte und deeskalierte parallel zu den Schwingungen der öffentlichen Meinung, insbesondere der Salienz (Sobel 2001: 51-60). Damit entfiel in Zeiten hoher Salienz eine der wichtigsten Bedingungen für die amerikanische Regierung, den Krieg nach ihren eigenen Vorstellungen führen zu können, denn sie setzte sich der Gefahr aus, ihre politische Macht zu verlieren.

Nur in Zeiten, in denen die amerikanische Öffentlichkeit das Kriegsgeschehen als weniger wichtig als andere Fragen – der ökonomischen oder sozialen Entwicklung des Landes – erachtete, war es möglich gewesen, die Kampfhandlungen eskalieren zu lassen. Und obwohl die öffentliche Meinung zunehmend gegen den Vietnamkrieg eingestellt war, dauerte es noch Jahre, bis er beendet werden konnte. Denn für die amerikanische Regierung galt es zu Beginn der siebziger Jahre noch eine Reihe anderer Überlegungen einzubeziehen: die Wirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Ost und West, die Folgen für die NATO, die Auswirkungen der amerikanischen Niederlage auf die weltwirtschaftliche Stellung, die Konsequenzen für die Verbündeten in anderen Kontinenten und anderes mehr. Die Neuorientierung der öffentlichen Meinung schlug sich deshalb nicht direkt in einer veränderten amerikanischen Vietnampolitik nieder, weil sie einherging mit einer stabilen Haltung des Antikommunismus und anderen Einstellungen den Verbündeten gegenüber, die in dieser Phase die öffentliche Haltung konstituierten.

## 2 Die öffentliche Meinung der einzigen Weltmacht

Dies mag im Fall des Iraks anders sein. Eine weit größere Wirkkraft der öffentlichen Meinung könnte sich entfalten. Zwar lässt sich derzeit weder absehen, wie sich die Ereignisse

---

<sup>4</sup> Die Steuerung der öffentlichen Meinung in dieser Phase ist inzwischen in den USA breit reflektiert worden und das Wissen hierüber ist ein Teil derselben geworden. In einer Karikatur der Zeitung *USA Today* steht eine Lehrerin vor einer Klasse und erläutert das Wort „civis“, das an der Tafel steht mit den Worten „A vote by the people determines who holds the most powerful positions in government“, während in Reihe drei ein Schüler denkt: „Obviously, she has never heard of Karl Rove“ (*USA Today*, 23.März 2007, 9A).

im Irak und im regionalen Umfeld entwickeln, welche Positionen sich im amerikanischen Präsidentschaftsvorwahlkampf als besonders tragfähig zur Wählermobilisierung erweisen und welche Kandidatinnen oder Kandidaten am Ende in den Wahlkampf 2008 ziehen werden. Aber wenn es so kommen sollte, dass das Thema Irak weiterhin – wie in den Jahren zuvor – in der amerikanischen Öffentlichkeit als das wichtigste politische Problem angesehen wird und es einen zukünftigen Präsidenten geben sollte, der mit einem konkreten Rückzugsversprechen in sein Amt gewählt wurde, dann wäre auch damit zu rechnen, dass der Abzug der amerikanischen Truppen rasch vonstatten gehen könnte, gleichviel, wie die Lage im Irak sich gestaltet und welche weltpolitischen und geoökonomischen Überlegungen mit in die politischen Auseinandersetzungen hineinspielen könnten. Freilich ist dies nur eine Annahme; aber sie zeigt, wie sehr sich die Bedeutung der öffentlichen Meinung in den USA für die weltpolitischen Entscheidungen der amerikanischen Administration gewandelt hat, nachdem die meinungspolitischen Restriktionen des Ost-West-Konflikts, allianzpolitische Rücksichten und bündnispolitische Überlegungen für die öffentliche Haltung weggefallen sind und die USA als einzige Weltmacht ohne derzeitigen Herausforderer dastehen.

In dieser Situation ist eine Politik des „*president knows best*“ nur schwer zu vermitteln. Der Versuch wurde in den letzten Jahren zwar mehrfach unternommen, wenn die verhinderten Anschläge terroristischer Gruppen regierungsseitig thematisiert wurden mit dem Tenor, der Präsident wisse – entgegen der öffentlichen Meinung und auch der Haltung des Kongresses – eben besser, welche politischen und militärischen Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden müssten. Anders als der Antikommunismus, der sich konkret gegen den machtpolitischen Herausforderer Sowjetunion gewendet hatte, hat sich eine antiterroristische Haltung noch nicht soweit konkretisieren lassen, dass ein fester Feind und damit eine andere Themen überragende außenpolitische Meinungsbildung gefunden wurde. Die „Achse des Bösen“ hatte diesen Zweck erfüllen sollen, trug aber angesichts der Diversifizierung im Umgang mit den betroffenen Staaten – und anderen, wie etwa Libyen, die durch rechtzeitig vorbereitete Kooperation mit den USA in das „Lager der Guten“ wechseln konnten – nicht weit genug, um die öffentliche Meinung nachhaltig zu prägen.

Damit existiert derzeit keine bedrohungspolitische Suprameinung, der konkrete Vorgehensweisen in internationalen Krisen und Konflikten zugeordnet werden könnten. Der Kampf gegen den Terror, der dieses meinungspolitische Dach abgeben sollte, wurde von den Entwicklungen im Irak in seiner Bedeutung zurückgesetzt. So dominierten zunehmend die irakpolitischen Fragen die öffentliche Debatte und alle Versuche der Regierung, diese dem Frame „Kampf gegen den Terror“ unterzuordnen, blieben erfolglos. Auch bezüglich der Optionen zur Steuerung der öffentlichen Meinung hat der Irakkrieg somit erhebliche unintendierte Nebenfolgen und der Regierung ein wichtiges Mittel aus der Hand genommen, die amerikanische Öffentlichkeit in ihrer Haltung zu außenpolitischen Fragen nachhaltig zu beeinflussen. Erst die Herauslösung des Irakkriegs aus den politischen Zusammenhängen, in die Präsident Bush ihn integrieren wollte, konstituiert den konkreten Einfluss der öffentlichen Meinung auf die Politik. Denn anders als im Vietnamkrieg, der im Kontext des Ost-West-Konflikts verblieb, steht der Irakkrieg allein im Verhältnis der einzigen Weltmacht gegenüber den anderen Staaten.

Das ist ein zentraler Unterschied zum Verhältnis von öffentlicher Meinung und Politik in den Jahren zuvor. Auch hier spielte die öffentliche Meinung für die Ausrichtung der Politik der Präsidenten eine große Rolle; aus der jüngeren Vergangenheit gelten insbeson-

dere Ronald Reagan und Bill Clinton als Vertreter einer eng die Entwicklungen des öffentlichen Meinungsbildes beobachtenden Klasse an Politikern. Während Ronald Reagan noch während der Zeit des Ost-West-Konflikts regierte, kann Bill Clinton als der Präsident gelten, der die Vormachtstellung der USA leise ausgeübt hat und zudem auf die ökonomische Konkurrenz als zentralem Feld des Wettbewerbs um die internationale Dominanz konzentriert war. In vielen Fragen der internationalen Politik waren insbesondere zu Beginn der Amtszeit von George W. Bush die Unterschiede zu seinem Vorgänger nicht besonders auffällig; aber der Stil des Unilateralismus hatte sich gewandelt. Mit der massiven militärischen Aufrüstung und der Feststellung des Zieles, den militärischen Abstand zu den anderen Staaten auf Dauer halten und ausweiten zu wollen – wie in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 formuliert – änderte sich dann auch die Grundlage des amerikanischen Unilateralismus. Paradoxerweise entfernte sich die amerikanische Administration dadurch von ihrer Bevölkerung, obwohl diese mehrheitlich mit der Rolle des eigenen Landes in den internationalen Beziehungen zufrieden war.

### 2.1 *Multilateralismus*

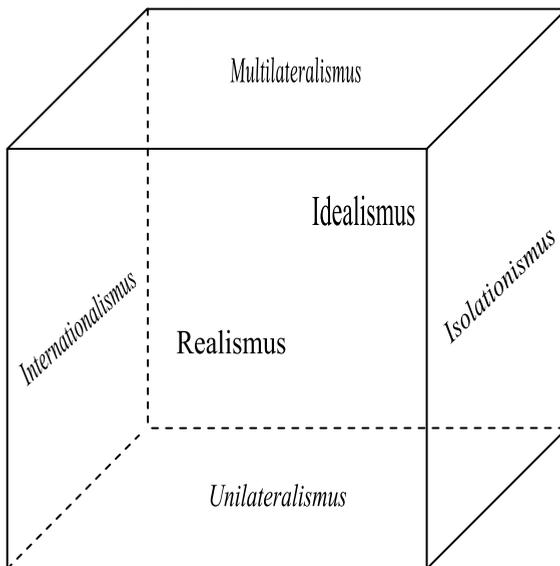
Die amerikanische Bevölkerung ist grundsätzlich darauf orientiert, dass die Regierung in internationalen Krisen mit anderen Staaten, insbesondere mit langjährigen Verbündeten und den Vereinten Nationen zusammen arbeitet (Kull/Destler 1999). Um diese Bedingung umgehen zu können, musste die Administration Bush im Vorfeld des Irakkriegs nicht nur die Vereinten Nationen als untaugliches Instrument zur Lösung der weltpolitischen Fragen hinstellen – auch wenn Außenminister Powell am 5. Februar 2003 gerade diese Organisation zu einem der besonders wirkungsvollen Auftritte, die amerikanische Irakpolitik zu vermitteln, nutzte –, sondern auch die europäischen Verbündeten, insbesondere Frankreich und Deutschland im öffentlichen Meinungsbild herabsetzen. Dies gelang kurzfristig und die Zeitspanne reichte, den Krieg mit öffentlicher Unterstützung beginnen zu können. Danach hießen die *Freedom Fries* doch wieder *French Fries*. Auch wenn Ole R. Holsti bei der Bewertung der Rolle der öffentlichen Meinung noch sehr vorsichtig ist – „It remains to be seen whether the views of American opinion leaders and the general public have been a driving force or at least a willing supporter of the new unilateralism“ (Holsti 2004: 257) –, kann man aufgrund des derzeitigen Wissenstandes doch begründet davon sprechen, dass die Befürwortung des militärischen Angriffs auf den Irak durch die amerikanische Bevölkerung für die politische Legitimation von nicht zu überschätzender Bedeutung gewesen ist.

Dass die politischen und militärischen Probleme, die im Verlauf des Irakkriegs auftraten, der Öffentlichkeit besser hätten vermittelt werden können, wenn mehrere wichtige Verbündete an den Kämpfen teilnehmen würden, erweist sich im nachhinein als ein von den auf unilaterale Maßnahmen drängenden Akteuren nicht richtig eingeschätzter Sachverhalt. Hier hat die Kommunikationspolitik der Regierung Bush möglicherweise eine wichtige Grundorientierung der öffentlichen Meinung als im historischen Verlauf veränderbar eingeschätzt und sich hierin geirrt. Die nach dem 11. September 2001 vom amerikanischen Präsidenten favorisierte „*Go it alone*“-Haltung fand nie die Mehrheit in der Bevölkerung (Holsti 2004: 280). Diese aber war stärker als zuvor zur Unterstützung einer militärisch ausgerichteten Außenpolitik bereit. „The 1990s since the Gulf War represent the start of a new era of interventionism“ (Sobel 2001: 19). So sprachen sich 2002 92 Prozent der ameri-

kanischen Bevölkerung für den Einsatz der Streitkräfte zur Zerstörung terroristischer Lager aus, 81 Prozent dafür Hungerkatastrophen abzuwenden, 77 Prozent befürworteten den militärischen Einsatz zur Befreiung von Geiseln, 76 Prozent die Durchsetzung internationalen Rechts, 65 Prozent die Sicherstellung der Ölversorgung und das Ziel, in eine vom Bürgerkrieg gezeichnete Region Frieden zu bringen wurde nur von weniger als der Hälfte der Bevölkerung (48 Prozent) unterstützt (zu diesen und weiteren Daten Holsti 2004: 275).

Waren die unilateralen Maßnahmen, die seitens der Regierung Bush ergriffen wurden, der Ausdruck eines nicht auf den ersten Blick als solchen zu erkennenden Isolationismus? Während des Wahlkampfes im Jahr 2000 wurde der Kandidat Bush eher mit Ansichten in Verbindung gebracht, die einer isolationistischen Position zugerechnet werden können; die Truppen aus Bosnien sollten abgezogen werden, *Nation Building* nicht mehr als Ziel amerikanischer Außenpolitik verfolgt werden. Gleichzeitig kann in einer veränderten Art und Weise, internationale Geschehnisse in die amerikanische Bevölkerung zu vermitteln, ein grundlegender Trend für die Ausbildung eines neuen Isolationismus gesehen werden. Matthew A. Baum erkennt in der Vermittlung internationaler Krisen und Konflikte durch *soft news* eine Entwicklung, die „could potentially lead to a substantial increase in public support for an isolationist American foreign policy“ (Baum 2003: 291; zum Modell seiner Analyse vgl. Baum 2003: 48-51). Zuvor schon hatte James Schlesinger beobachtet: „The isolationist impulse has risen from the grave, and it has taken the new form of unilateralism“ (Schlesinger 1995: 5).

Abbildung 1: *United States Foreign Policy Cube*



Unilateralismus und Isolationismus sind nicht synonym, sondern stellen unterschiedliche traditionelle Orientierungen in der amerikanischen Außenpolitik dar. Historisch gesehen trat der Internationalismus aber vorrangig multilateral auf, selbst in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Machtstellung der USA überragend war. Erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit den USA als einziger Weltmacht war auch die Kombination

internationalistischer und unilateraler Haltungen möglich. In der Administration Bush verband sie sich zudem auf einer dritten Dimension mit idealistischen Zielen: Die drei Gegensatzpaare Internationalismus und Isolationismus, Idealismus und Realismus sowie Unilateralismus und Multilateralismus begrenzen einen „Raum“, in dem die jeweilige Ausprägung der amerikanischen Außenpolitik mithilfe eines Würfels beschrieben werden kann (vgl. Abb. 1). Die unter Präsident George W. Bush präferierte Orientierung aus Idealismus, Internationalismus und Unilateralismus (Jäger 2005: 20) setzte dabei den Fähigkeitsvorsprung der USA voraus, der sich erst nach dem Ende der weltordnungspolitischen Bedeutung der Sowjetunion ausgebildet hat. Die relativen Fähigkeiten versetzten die USA in die Lage, ohne größere Rücksicht auf andere Staaten und Gesellschaften zu handeln – und auch dies begründet die ausgeprägte Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit als Legitimationsquelle der Außenpolitik der USA.

Isolationistische Orientierungen (Nordlinger 1995) können in einem unipolaren internationalen System unilaterale Maßnahmen anleiten. Im derzeitigen internationalen System ist dies jedoch auch für internationalistische Orientierungen möglich. Ein grundlegender Wandel der öffentlichen Meinung hinsichtlich ihrer internationalistischen Haltung ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, obwohl es eine Reihe von Hinweisen auf eine solche Entwicklung in der Reflexion der öffentlichen Debatte gibt, bisher nicht festzustellen (Holsti 2004: 244). Diese Orientierung ließ sich im Vorfeld des Irakkriegs durch massive Beeinflussung jedoch mit der Akzeptanz – aber keineswegs Präferenz – unilateralen Vorgehens verbinden.

Die öffentliche Meinung in den USA war, wie oben dargestellt, die wichtigste Bedingung für den Irakkrieg; keine Bündnispartner waren von solchem Wert, die Türkei beispielsweise konnte sogar noch im Angesicht des Krieges den Durchmarsch der amerikanischen Truppen verweigern. Die öffentliche Meinung wird auch die wichtigste Bedingung für einen Abzug der amerikanischen Truppen sein; kein internationaler Protest, keine regionale Gegenmachtbildung kann diesen erzwingen. Die Bedeutung der öffentlichen Meinung in den USA resultiert daraus, dass die einzige Weltmacht eine Demokratie ist und die Bevölkerung deshalb in zweijährigen Abständen als Prinzipal von Regierung und Legislative auftreten kann. Hieraus folgt die dominante Rolle der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren System.

## 2.2 *Unipolares System*

Kennzeichen des unipolaren Systems ist es, dass die Fähigkeiten der Weltmacht nicht von anderen Mächten – sei es einer einzelnen oder mehrerer Staaten gemeinsam – ausbalanciert werden können. Dies gilt nicht nur für die militärischen Fähigkeiten, obwohl diese im derzeitigen Zustand des internationalen Systems die wichtigste Grundlage der amerikanischen Macht bilden, sondern auch für ökonomische, diplomatische und kulturelle Fähigkeiten. Um die Bedeutung dieser Fähigkeiten einschätzen zu können, müssen sie der jeweiligen Öffentlichkeit kontextuell vermittelt werden, wobei dieser Kontext für die rhetorische Ausgestaltung der eigenen Position als selbst zugeschriebene Rolle analysiert werden kann. Die Bewertung militärischer Fähigkeiten beispielsweise kann unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob diese für eine Politik der Abwehr von Bedrohungen, des Regimewechsels und der Demokratisierung, der Unterdrückung, der Abschreckung oder der Verhinderung hu-

manitärer Katastrophen eingesetzt werden. Erst im Rahmen der regierungsseitigen Kommunikation erhalten die Fähigkeiten eines Staates ihren jeweiligen Sinn für die öffentliche Debatte, in der die Bedingungen ihrer Reproduktion – durch die Bereitstellung von Budgetmitteln, Gesetzen und anderen Ressourcen – hergestellt werden müssen. Nur darf der Rahmen der Rollendefinition nicht mit seinem Inhalt verwechselt werden, denn die jeweiligen Fähigkeiten bleiben bestehen, auch wenn sich der interpretierende Zugang zu ihnen ändert. Deshalb können für die öffentliche Meinung aus Befreiern Besatzer werden, wie dies im Fall des Irakkriegs zu beobachten war; oder es können aus revolutionären Dekolonisatoren diktatorische Unterdrücker und aus vorgeblich halbivilen Wiederaufbauteams Kampfruppen werden. Der interpretierende Zugriff unterliegt dabei selbst der politischen Auseinandersetzung.

Im unipolaren System findet diese Auseinandersetzung weniger (und im Extremfall gar nicht) zwischen Staaten, sondern vornehmlich innerhalb der dominanten Macht statt. Dieser politische Streit strahlt sodann auf die anderen nationalen Debatten aus, orientiert sich die international ausgerichtete Diskussion – im Fall von Außen- und Sicherheitspolitik – doch an der stärksten und handlungsfähigsten Macht. Denn diese kann ordnungspolitisch agieren und dadurch die Umwelt der übrigen Staaten gestalten. Dies wiederum wirkt auf die sozio-ökonomische Entwicklung der betroffenen Staaten restriktiv (Jäger/Beckmann 2007). Damit wird die öffentliche Meinung der USA zum besonders hart umkämpften Akteur bei der Gestaltung der Außenpolitik des Landes. Und hierauf nehmen vor allem die amerikanischen politischen Akteure Einfluss, weniger – worauf später noch einzugehen sein wird – andere Staaten. Den amerikanischen Medien kommt dabei als ein wichtiger Produzent der öffentlichen Meinung besondere Bedeutung zu.

Ein zweiter Grund für die Bedeutung der amerikanischen Öffentlichkeit im unipolaren internationalen System kommt hinzu. Da es an anderen Staaten mangelt, die eine bestimmte Politik der USA ausbalancieren können, fällt diese Korrekturfunktion der amerikanischen Öffentlichkeit zu. Auch deshalb kann es im Interesse anderer Staaten liegen, Einfluss auf die öffentliche Meinung der USA auszuüben.

### 2.3 Globalisierung

Die besondere Stellung der amerikanischen Öffentlichkeit als weltpolitischer Schlüsselöffentlichkeit resultiert aber nicht nur aus der Tatsache, dass ihr eine besondere Stellung bei der Begrenzung der Macht der amerikanischen Regierung zukommt. Sie resultiert auch aus Entwicklungen der Globalisierung, die einhergehen mit Effekten des *power indexing*, also der Wirkung, dass mächtigere und dadurch handlungsfähigere Akteure in der Berichterstattung über internationale Geschehnisse weit stärker zu Wort kommen als weniger mächtige. So konzentrierte sich die amerikanische Medienberichterstattung im Vorfeld des Irakkriegs weitgehend auf die amerikanische politische Klasse, insbesondere der Präsident und die Spitze der Exekutive wurden intensiv rezipiert und ihre Positionen dargestellt und mithin in ihrer Wirkung auf die öffentliche Meinung verstärkt. Ausländische Entscheidungsträger sind hingegen kaum wahrgenommen worden; nur selten wurden ihre Positionen dargestellt, insbesondere, wenn sie von denen der amerikanischen Regierung abwichen, waren diese kaum berichtet worden. In Deutschland hingegen wurde die Position des amerikanischen Präsidenten mit größerer Aufmerksamkeit verfolgt. Auch wenn es Bundeskanzler Schröder

gelang, die deutsche Öffentlichkeit fast vollständig auf seine Seite zu ziehen, so ist immerhin die Gegenseite intensiv gehört worden. Die Public Diplomacy der amerikanischen Regierung hatte aber nicht ausreichend reflektiert, welche Haltungen in Europa dominant waren und blieb deshalb in vielen europäischen Staaten erfolglos.

Die Effekte der Globalisierung sind, dass unterschiedliche Positionen zeitgleich und insofern unter demselben Reaktionsdruck weltweit wahrgenommen werden können. Dies erschwert für diejenigen Regierungen, die strategische und taktische Kommunikationspolitik betreiben, die Realisierung des Zieles, mehrere Gesellschaften gleichzeitig zu erreichen. Denn die jeweilige Kommunikation kann nur auf eine bestimmte Öffentlichkeit, ihre historischen Traditionen, ihre politische Kultur und ihre aktuellen Bedrohungswahrnehmungen zugeschnitten sein. Doch können es ganz andere Argumente sein – und sind es in den letzten Jahrzehnten auch gewesen –, welche die amerikanische oder deutsche Gesellschaft als Empfänger einer regierungsseitig gesendeten Botschaft kommunikativ erreichen. Viele Argumente gleichzeitig benutzen zu wollen, kann hingegen die Wirkung insgesamt reduzieren oder gar aufheben. Das bedeutet, dass sich auch in dieser Frage die entscheidungsfähige politische Elite auf einen bestimmten Adressaten konzentrieren muss – den vornehmlich entscheidenden Akteur. Im Falle des Irakkriegs war dies die amerikanische Öffentlichkeit, auf die die Argumente der Bush-Administration abgestellt waren. Sie reflektierten die relevanten und für die Argumentation genutzten Elemente der amerikanischen Identität, waren auf die historischen Erfahrungen des Landes bezogen und auf die Bedrohungswahrnehmungen in der eigenen Gesellschaft abgestimmt. Das bedeutete gleichzeitig, dass sie die spezifischen Bedingungen in anderen Gesellschaften, deren Identitäten, historische Erfahrungen und aktuelle Bedrohungswahrnehmungen nicht ausreichend berücksichtigen konnten. Für die Bündnisbeziehungen der USA war diese Entwicklung wenig hilfreich, denn die Unterstützung der NATO ging in den europäischen Staaten in den letzten Jahren stark zurück und alternative Bündnisformen – etwa im Rahmen der Europäischen Union – wurden in den Öffentlichkeiten als zunehmend wichtiger angesehen. Die Unterstützung für eine weltordnungspolitische Führungsrolle der USA ist nach dem Irakkrieg drastisch eingebrochen und nur noch etwa ein Drittel der europäischen Gesellschaften hält sie derzeit für wünschenswert (Transatlantic Trends 2006: 5f.). Dies ist auch eine Folge des hier aufgezeigten Kommunikationsdilemmas. Denn die Prinzipal-Stellung der amerikanischen Gesellschaft zwingt die Exekutive der USA unter den bestehenden Bedingungen geradewegs dazu, weltordnungspolitische Fragen als amerikanische Probleme zu definieren – sofern sie ausreichend Aufmerksamkeit auf sich ziehen, salient sind und die Zustimmung der amerikanischen Bevölkerung zur Herstellung von Handlungsfähigkeit erforderlich ist.

Die Übertragung dieser Problemdefinition in Realzeit in andere Gesellschaften generiert als Rückseite des Zwangs zur partikularen Adressatenwahl aufgrund spezifischer politisch-kultureller Bedingungen diejenigen Probleme, die dann zu einem diese Partikularität reflektierenden Wahrnehmungsdesign führen. Die Auslandskorrespondenten, die in der Zeit vor der Realzeitübertragung die Aufgabe der Übersetzung übernehmen konnten, waren in der Lage, die Bedingungen ihres spezifischen Adressatenkreises zu reflektieren. Diese Transferleistung entfällt unter den Bedingungen der Globalisierung zunehmend und auch dies verstärkt die Bedeutung der Wahlbevölkerung der einzigen Weltmacht.