

# Strategische Kommunikation

## Die Aufrechterhaltung europäischer Deutungshoheit

von Christopher Schwitanski

Im November 2016 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung mit dem Titel „Strategische Kommunikation der EU, um gegen sie gerichteter Propaganda von Dritten entgegenzuwirken.“ In diesem umfassenden Forderungskatalog wird unter anderem eine deutliche Intensivierung der Strategischen Kommunikation verlangt, welche das Mittel der Wahl zum Kontern von Propaganda darstellt, sowie eine verstärkte Kooperation mit der Nato in diesem Bereich. Damit knüpft die Entschließung an eine aktuelle Entwicklung zunehmender Kommunikationsaktivität seitens der EU an, deren konstitutiven Kern die Abwehr von – als Propaganda deklarierten – Narrativen externer Akteure bildet. Zu diesem Zweck wurden in den letzten Jahren innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) u. a. zwei Kommunikationsteams eingerichtet, die im außenpolitischen Kontext unter dem Label „Strategische Kommunikation“ gezielte Kommunikationskampagnen betreiben. Diese richten sich neben der eigenen Bevölkerung an die Staaten des europäischen Nachbarschaftsraums, mit dem Ziel, in den jeweiligen Regionen ein positives Bild der EU zu etablieren und konträren Narrativen zu widersprechen.

Da die EU als Akteur an verschiedenen gegenwärtigen Konflikten in ihrem Nachbarschaftsraum beteiligt ist, soll in diesem Beitrag der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die Strategische Kommunikation in diesem Zusammenhang spielt. Hierzu werden zunächst einige zentrale Entwicklungen im Bereich der Strategischen Kommunikation nachgezeichnet und im Anschluss diskutiert, welche Bedeutung diesen vor dem Hintergrund einer zunehmenden Militarisierung der EU zukommt.

### Die Kommunikationsaktivität des EAD

Die Abteilung für Strategische Kommunikation des EAD<sup>1</sup>, seit 2011 unter Leitung von Michael Mann, ist für die Öffentlichkeitsarbeit und *Public Diplomacy* der EU zuständig. Zu diesem Zweck steht die Abteilung in Kontakt mit den weltweit ca. 140 EU-Delegationen und -Büros, deren Kommunikation sie unterstützt und arbeitet darüber hinaus eng mit der Hohen Repräsentantin zusammen. Neben dem Werben für EU-Politiken und -Werte besteht eine zentrale Aufgabe der Abteilung für Strategische Kommunikation in der Kommunikation der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und sie unterstützt dementsprechend neben den EU-Delegationen auch die zahlreichen EU-Missionen in ihrer Kommunikationsaktivität.

Die Adressaten der europäischen Kommunikationsabteilung sind neben der Bevölkerung außereuropäischer Staaten auch explizit die der Mitgliedstaaten, an die man sich mittels verschiedener Kommunikationsprodukte wendet, sei es über Pressemitteilungen, Reden, Artikel oder soziale Medien.<sup>2</sup>

Darüber hinaus unterhält der EAD Kommunikationsteams, welche für die Kommunikation in bestimmten

Regionen zuständig sind und deren Tätigkeit im Folgenden näher dargestellt wird, verbunden mit der Frage, welche Rückschlüsse sich hieraus auf die Strategische Kommunikation der EU ziehen lassen.

### Strategische Kommunikation im Osten

Im Zuge des Konflikts in der Ukraine sah man sich auf Seiten der EU in zunehmendem Ausmaß mit russischen Kommunikationsaktivitäten konfrontiert. Die wahrgenommene Bedrohung durch russische Berichterstattung ging schließlich so weit, dass der Rat der Europäischen Union die Hohe Vertreterin im Januar 2015 aufforderte, dieser durch Ausbau der Kapazitäten im Bereich Strategischer Kommunikation entgegen zu wirken und hierzu mit der Einrichtung eines Kommunikationsteams zu beginnen. Dessen Aktivität richtet sich insbesondere an die Länder der östlichen Nachbarschaft,<sup>3</sup> wozu es im Ratsbeschluss konkret heißt: „Solche Bemühungen sollten die proaktive Kommunikation von EU-Politiken beinhalten, möglicherweise auftauchende Fehlinformationen korrigieren und die weitere Entwicklung unabhängiger Medien in der ganzen Region unterstützen.“<sup>4</sup> Im März 2015 folgte ein Beschluss des Europäischen Rates mit der Aufforderung an die Hohe Vertreterin, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Aktionsplan zur Strategischen Kommunikation der EU zu entwickeln, welcher die weiteren Aktivitäten in diesem Bereich skizziert. Besagter Plan wurde dann im Juni 2015 vorgelegt. Als drei zentrale Ziele Strategischer Kommunikation benennt auch der EU-Aktionsplan das Werben für europäische Werte und Politiken in der östlichen Nachbarschaft, die Unterstützung unabhängiger Medien in der Region und das Kontern von Falschinformationen. Bezüglich der Kommunikation mit der Öffentlichkeit im östlichen Nachbarschaftsraum heißt es: „Anstatt im Detail die EU-Politiken und -Programme zu erklären, sollten deren Vorteile für die Menschen in der Region klar benannt werden. Dieses positive Narrativ sollte in einer deutlichen Sprache kommuniziert werden, basierend auf Erfolgsgeschichten aus dem wahren Leben, die innerhalb des Zielpublikums Resonanz erzeugen.“<sup>5</sup> An der Erarbeitung des Plans war bereits das neu gegründete europäische Kommunikationsteam, die *East Stratcom Task Force*, beteiligt, welche im Frühjahr 2015 ihre Arbeit aufnahm. Das Team ist Teil der Abteilung für Strategische Kommunikation des EAD und setzt sich aktuell aus elf Kommunikationsexperten zusammen.

In der Umsetzung der im Aktionsplan geforderten Maßnahmen kommt der *East Stratcom Task Force* eine zentrale Rolle zu. Neben dem Kontern russischer Kommunikationsaktivitäten und dem Erarbeiten positiver Kommunikationsprodukte und -Kampagnen bezüglich der Rolle der EU besteht ein weiteres Aufgabenfeld in der Koordination nationaler Aktivitäten im Bereich Strategischer Kommunikation. Hinzu kommt weiterhin die



Propaganda damals und heute: Links das Logo des NATO-Exzellenzzentrums für Strategische Kommunikation. Rechts ein Plakat der Allianz aus dem Kalten Krieg. Quellen: NATO



Bildung von Netzwerken mit Journalisten und Medienschaffenden im östlichen Nachbarschaftsraum, die Unterstützung dort ansässiger – als unabhängig bewerteter – Medien und die Koordination weiterer vor Ort aktiver europäischer Akteure, wie dem Europäischen Demokratiefonds, dem *OPEN Neighbourhood Communication Programme*<sup>6</sup> und verschiedenen EU-Delegationen. Die von der Task Force entwickelten Kommunikationsprodukte werden auf einer eigenen Website veröffentlicht und an die EU-Mitgliedstaaten, Delegationen und Pressestellen weitergeleitet und finden so innerhalb der EU Verbreitung.

### Kommunikationsoutput

Das Kontern russischer Medienberichte erfolgt auf Basis eines Netzwerks, das „aus mehr als 400 Experten, Journalisten, Beamten, NGOs und Thinktanks in mehr als 30 Ländern besteht, die Artikel mit Desinformationen an die Task Force melden“,<sup>7</sup> die darauf aufbauend aktuelle Trends in der russischsprachigen Medienlandschaft analysiert und diese, sofern sie als „falsch“ identifiziert wurden, widerlegt. Zu diesem Zweck wurde eigens die Website *euvdisinfo.eu* eingerichtet, auf der regelmäßig das sog. *Desinformation-Review* veröffentlicht wird. Dabei handelt es sich um eine Übersicht über wahrgenommene Trends in der russischsprachigen Medienlandschaft sowie deren „Richtigstellung“. Betrachtet man die hier aufgegriffenen Medienberichte, so kann man wenig Zweifel daran haben, dass es sich tatsächlich um teils absurde Falschmeldungen handelt. Berücksichtigt man aber weiterhin die „Richtigstellungen“ von europäischer Seite, so wird deutlich, dass diese ebenfalls kritisch zu betrachten sind.

So wurden im Januar 2017 russischsprachige Meldungen aufgegriffen, denen zufolge 3600 amerikanische Panzer nach Polen verlegt würden. Das Kommunikationsteam kam zu dem Ergebnis, dass es sich hier um eine Falschmeldung handele und korrigierte die Anzahl der Panzer ausgehend von einer offiziellen Mitteilung der

US-Armee auf 87.<sup>8</sup> Dabei wurde allerdings außen vorgelesen, dass hiermit lediglich der Anteil an Kampfpanzern berücksichtigt war und die amerikanische Brigade weiterhin 18 Panzerhaubitzen und 144 Schützenpanzer umfasste. Dementsprechend kam der rbb in einem Bericht über die Truppenverlegung auf 250 Panzer.<sup>9</sup> Solche Zahlen mögen gemessen an der ursprünglichen Meldung von 3600 zwar klein wirken, aber es bleibt festzuhalten, dass in der „Richtigstellung“ ihrerseits über die Hälfte der gepanzerten Fahrzeuge unterschlagen wurde.

Grundlegenderer Natur sind einige, in einem Bericht vom Februar 2017 aufgegriffene, wiederholt auftauchende Motive russischer Berichterstattung. So heißt es auf der Website der Task Force: „Die NATO-Verstärkung an ihrer östlichen Flanke war ein weiteres beliebtes Thema und Ziel von Desinformation, welche erneut als gegen Russland gerichtete Provokation und Einschüchterung dargestellt wurde [...] Das alte Narrativ, wonach der Westen Russland versprochen hätte, dass die NATO nicht expandieren würde, tauchte erneut im russischen Staatsfernsehen auf.“<sup>10</sup> Beide Aussagen werden von der East Stratcom Task Force als unberechtigt abgetan. Dabei lassen sich ohne weiteres seriöse Quellen für die aggressive Nato-Politik gegenüber Russland, ebenso wie für eine differenzierte Betrachtung einer möglichen Nato-Zusage, nach Ende des Kalten Krieges nicht zu expandieren, finden.<sup>11</sup>

Die Ablehnung von Kritik an der Nato-Osterweiterung und an der massiven Aufrüstung der Nato-Ostflanke auf der Website der *East StratCom Task Force* stellt diese auf eine Ebene mit hier gekonterten Falschmeldungen und Verschwörungstheorien, wodurch einer kritischen Perspektive auf die Politik der Nato jegliche Legitimität abgesprochen wird. Hierin zeigt sich zunächst einmal, dass mit dem Kontern russischer Kommunikationsaktivität keine neutrale Berichterstattung einhergeht, sondern eine einseitige Deutung des Konflikts – im Sinne von EU und Nato – der zufolge Russland die alleinige Schuld für die Eskalation in Osteuropa trägt. Raum für politische Entspannung oder Konfliktlösung wird ein solches Narrativ



nicht bieten. Weiterhin wird am obigen Beispiel deutlich, dass die Aktivität des Kommunikationsteams nicht nur die europäische Nachbarschaft betrifft, sondern mit der Delegitimierung einer kritischen Auseinandersetzung mit historischen und aktuellen Entwicklungen der Nato-Politik auch innereuropäische Debatten zu diesem Thema.

### Strategische Kommunikation im Süden

Bereits Anfang 2015 war die Gründung eines Beratungsteams für Strategische Kommunikation in Bezug auf Syrien (SSCAT) unter Leitung der belgischen Polizei, der Europäischen Kommission und des EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung beschlossen worden. Vornehmliches Ziel hinter der Einrichtung des Beratungsteams war es, Bürger aus EU-Mitgliedstaaten davon abzuhalten, sich unter anderem in Syrien extremistischen Gruppierungen anzuschließen. Die Arbeit des Teams umfasst einerseits die Beratung von Mitgliedstaaten im Umgang mit gewalttätigem Extremismus und terroristischen Kommunikationskampagnen, welche durch die *Research, Information and Communications Unit (RICU)*<sup>12</sup> erfolgt, die im *Office for Security and Counter-Terrorism* des britischen *Home Office* für Strategische Kommunikation zuständig ist. Andererseits soll „ein Netzwerk von Behörden und Experten der Mitgliedstaaten“<sup>13</sup> gebildet werden, um einen Best-Practice-Austausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu ermöglichen.

Während sich die durch das SSCAT unterstützte Kommunikationsaktivität von EU-Staaten primär an die eigene Bevölkerung richtet, um der Radikalisierung von EU-Bürgern entgegenzuwirken, beschloss der Rat der Europäischen Union im Februar 2015 weiterhin die Einrichtung einer Kommunikationseinheit mit Fokus auf den südlichen Nachbarschaftsraum der EU, welche auf den Erfahrungen des SSCAT aufbauen sollte. Diese *Task Force South* ist ebenfalls personell an den EAD angeschlossen und umfasst weiterhin Vertreter der Kommission, des Büros des Koordinators für Terrorbekämpfung und das SSCAT.<sup>14</sup> Es handelt sich also nicht um ein festes Kommunikationsteam, sondern um eine stärker interinstitutionelle Zusammenarbeit, die primär durch Projekte von EU-Delegationen vor Ort umgesetzt wird.

Das Ziel der Strategischen Kommunikation im Süden besteht im Kontern terroristischer Narrative und in Ergänzung hierzu dem Werben für EU-Politiken in der Region und einer Verbesserung des Dialogs mit arabischsprachigen Staaten. Dabei will man sich insbesondere an junge Menschen richten, um hier ebenfalls Radikalisierung vorzubeugen und eine positive Beziehung zur EU zu schaffen.<sup>15</sup> Dementsprechend heißt es in einer Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments ähnlich wie im Falle der Kommunikation gegenüber der östlichen Nachbarschaft: „Der Fokus laufender Bemühungen liegt nicht darin, per se Gegen-Narrative zu erzeugen, sondern eher darin, positive Nachrichten über das EU-Engagement in der Region zu erzeugen“.<sup>16</sup>

Vor dem Hintergrund der europäischen Kommunikationsaktivität im Osten kann bezweifelt werden, dass die Entwicklung positiver Nachrichten für die südliche Nachbarschaft soweit geht, eine selbstkritische Perspektive mit einzuschließen. Denn Militärinterventionen unter Beteiligung von EU-Staaten wie im Fall von Libyen oder die katastrophalen Folgen der europäischen „Flüchtlingspolitik“ dürften wohl kaum zu einem positiven Bild der EU in ihrer südlichen Nachbarschaft beitragen.

### Nato-Kooperation

Zunächst gilt es zu berücksichtigen, dass bereits eine Kooperation zwischen Nato und EU auf Ebene der Strategischen Kommunikation besteht. So steht die *East Stratcom Task Force* im Austausch mit dem Nato-Exzellenzzentrum für Strategische Kommunikation in Riga und der Einheit für Strategische Kommunikation im Nato-Hauptquartier.<sup>17</sup>

Einen wichtigen argumentativen Ausgangspunkt für die Intensivierung Strategischer Kommunikation seitens der EU sowie einer vermehrten Nato-Kooperation in diesem Bereich bildet die Abwehr sog. hybrider Bedrohungen, denn „[d]ie Fähigkeit zur Reaktion auf hybride Bedrohungen mit Hilfe einer fundierten Strategie für strategische Kommunikation ist von grundlegender Bedeutung“<sup>18</sup> und „sollte die sozialen Medien wie auch die traditionellen Medien wie Hörfunk und Fernsehen und Onlinemedien in vollem Umfang nutzen“<sup>19</sup> heißt es in einem Papier der Kommission zur Abwehr hybrider Bedrohungen. Hierunter fällt eine ganze Reihe von militärischen und nicht-militärischen Maßnahmen, die mit dem Ziel angewendet werden, die Stabilität eines Staates zu untergraben, wobei häufig ausgeblendet wird, dass sich die selben Maßnahmen auch im militärischen Repertoire von Nato und EU-Staaten befinden. Vor dem Hintergrund einer Abwehr hybrider Bedrohung wird nicht zuletzt in der EU-Globalstrategie eine verstärkte Strategische Kommunikation und Nato-Kooperation gefordert.

Dabei hat die Strategische Kommunikation innerhalb der Nato bereits eine längere Tradition: Hier gewann das Konzept im Zuge des Afghanistan-Krieges an Bedeutung und zielte einerseits auf die Bevölkerung im Kriegsge-

biet, die vom eigenen Narrativ überzeugt werden sollte, andererseits auf die Bevölkerung in den truppenstellenden Staaten, um Akzeptanz für den Kriegseinsatz zu schaffen. Wie das Beispiel der *East StratCom Task Force* zeigt, kommt ihr auch im Falle der EU eine Legitimationsfunktion zu. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sie in einer zunehmend militarisierten EU ähnlich wie in der Nato zur Legitimation militärischer Interventionen genutzt wird. Für eine „Zivilisierung“ von Kommunikation dürfte eine Kooperation mit der Nato in jedem Fall nicht sprechen.<sup>20</sup>

## Fazit

Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt primär auf den beiden Kommunikationseinheiten der EU für den östlichen und südlichen Nachbarschaftsraum. Eine umfassende Aufarbeitung der Strategischen Kommunikation der EU sollte darüber hinaus auch die Tätigkeit einzelner Mitgliedstaaten in diesem Bereich, ebenso wie die anderer, insbesondere außenpolitisch aktiver EU-Institutionen wie beispielsweise dem Europäischen Demokratiefonds oder EU-Delegationen in den Blick nehmen. Doch auch der hier behandelte Ausschnitt macht bereits deutlich, welche Probleme mit der europäischen Kommunikationspolitik einhergehen. Wie am Beispiel der *East Stratcom Task Force* gezeigt, geht mit der Strategischen Kommunikation die Propagierung einer einseitigen Konfliktbetrachtung einher, welche am Ende weniger der Information der Bevölkerung, sondern der Legitimierung des eigenen Vorgehens in einem zunehmend militarisierten Konflikt dient.

Diese Entwicklung steckt noch in den Anfängen und dürfte in den kommenden Jahren weiter voranschreiten. So wird in der eingangs erwähnten Entschließung des Europäischen Parlaments vom November 2016 gefordert, die Task Force für Strategische Kommunikation zu einem vollwertigen Referat im EAD mit eigenem Budget auszubauen. Außerdem werden auch die einzelnen Mitgliedstaaten unter Verweis auf hybride Bedrohungen aufgefordert, „koordinierte Mechanismen für eine strategische Kommunikation auszuarbeiten, um die Zuschreibung und Bekämpfung der Desinformation und Propaganda zu unterstützen, damit hybride Bedrohungen aufgedeckt werden“<sup>21</sup>. Daneben finden sich weitere Stellen, an denen die genannten „hybriden Bedrohungen“ als Argument für eine Intensivierung von Kommunikations- und Cybermaßnahmen bemüht werden.

Bezüglich Russland wird unter anderem angemerkt, „dass Russland Kontakte zu und Treffen mit EU-Amtskollegen eher für Propagandazwecke und zur öffentlichkeitswirksamen Schwächung des gemeinsamen Standpunkts der EU als für die Aufnahme eines echten Dialogs nutzt“<sup>22</sup>, womit diplomatische Bemühungen von vornherein unter Verdacht gestellt werden, sich gegen die EU zu richten und damit im Kern undiplomatisch zu sein. Eine Lösung des Konflikts dürfte so auch weiterhin erschwert werden. Weiterhin wird in der besagten Entschließung des Europäischen Parlaments neben dem Hinweis, „dass es kontraproduktiv ist, Propaganda mit Propaganda zu bekämpfen“<sup>23</sup> auch gefordert, Definitionen für selbige zu entwickeln. Dass eine solche bislang nicht vorliegt, dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass sich am Ende kei-

ne trennscharfe Linie zwischen der Strategischen Kommunikation der EU und dem als Propaganda deklarierten Vorgehen anderer Akteure ziehen lässt.

## Anmerkungen

- 1 Engl.: Strategic Communications Division“
- 2 Für eine Übersicht über die Tätigkeit der „Strategic Communications Division“ siehe die Website des EAD:[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100/strategic-communications\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/100/strategic-communications_en)
- 3 Zielländer sind laut der Bundesregierung die Ukraine, Georgien, die Republik Moldau, Belarus, Armenien, Aserbaidschan und Russland.
- 4 Rat der Europäischen Union: Outcome of the Council Meeting - 3369th Council meeting (2015).
- 5 Action Plan on strategic communication. Ref. Ares(2015)2608242 (S. 1)
- 6 Das OPEN Neighbourhood communication programme ist ein Kommunikationsprogramm der EU, dass im europäischen Nachbarschaftsraum für die EU-Politik in der jeweiligen Region wirbt und darüber hinaus dem Training von Journalisten und Medienexperten dient.
- 7 So die Beschreibung auf der Homepage des EAD: Questions and Answers about the East StratCom Task Force <https://eeas.europa.eu>
- 8 Disinformation-Review: A masterclass in disinformation, 16.01.2017, <https://euvsdisinfo.eu/a-masterclass-in-disinformation/>.
- 9 rbb-online.de: Warum rollt eine US-Panzerbrigade durch Brandenburg?, 07.01.2017, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2017/01/warum-eine-us-panzerbrigade-durch-brandenburg-rollt.html>.
- 10 Disinformation-Review: The Evil West, 24.02.2017, <https://euvsdisinfo.eu/the-evil-west/>.
- 11 Bezüglich der Nato-Politik gegenüber Russland siehe z. B. Wagner, Jürgen: NATO: Aufmarsch gegen Russland. BEBUG Berlin 2016. Für eine Diskussion einer möglichen Zusage an Russland nach Ende des Kalten Krieges siehe: Shiffrinson, Joshua R. Itzkowitz. 2016. Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion. International Security vol. 40/4.
- 12 Die Kommunikationsaktivität der RICU in Großbritannien ist umstritten, siehe z. B. the Guardian. Revealed: UK's covert propaganda bid to stop Muslims joining Isis, 02.05.2016, <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/may/02/uk-government-covert-propaganda-stop-muslims-joining-isis>.
- 13 Bundestag Drucksache 18/4035. Maßnahmen der EU-Polizeigeneraturreuropol hinsichtlich ausländischer Kämpfer. (S. 8).
- 14 Bundestag Drucksache 18/6238. Einheitliche Regierungskommunikation gegenüber sogenannten ausländischen Kämpfern.
- 15 Pawlak, Patryk: EU strategic communication with the Arab world, European Parliamentary Research Service (2016).
- 16 European Union Institute for Security Studies: Strategic communications East and South, Report No. 30, July 2016.
- 17 Bentzen, Naja: NATO Strategic Communications – An Evolving Battle of Narratives, European Parliamentary Research Service (2016).
- 18 Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat - Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen – eine Antwort der Europäischen Union.
- 19 Ebd. (S. 5)
- 20 Siehe auch Schwitanski, Christopher: Die Militarisierung von Informationen: Nato-Propaganda heißt jetzt Strategische Kommunikation, IMI-Analyse 2016/20.
- 21 Europäisches Parlament: Bericht über das Thema „Strategische Kommunikation der EU, um gegen sie gerichteter Propaganda von Dritten entgegenzuwirken“, 2016. (S. 9)
- 22 Ebd. (S. 7)
- 23 Ebd. (S. 15)