Institut für Europäische Politik

TAGUNGSBERICHT

9. Deutsch-Nordisch-Baltisches Forum

Der Wandel der Außenpolitik in Zeiten postfaktischer Kommunikation

*Carolin Marx und Petra Fischer**

Auswärtiges Amt

Universität Hamburg
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Hamburg, 18. – 19. Mai 2017

Seit acht Jahren führt das Institut für Europäische Politik e.V. (IEP) in enger Kooperation mit dem Auswärtigen Amt das Deutsch-Nordisch-Baltische Forum (DNBF) durch. Das jährlich stattfindende Forum wird abwechselnd in den verschiedenen Ostsee-anrainerstaaten der Europäischen Union (EU) veranstaltet. Es ermöglicht die Förderung und Vertiefung des offenen Dialoges und Diskurses zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik. Insgesamt kamen in diesem Jahr 42 ExpertInnen aus acht Nationen in Hamburg zusammen, um ihre Positionen zum Thema „Foreign Policy in Times of Post-factual Communication“ auszutauschen. Während des zweitägigen Forums diskutierten die TeilnehmerInnen aktuelle Themen wie Digitale Diplomatie, hybride Bedrohungen, Fake News und die Zukunft der EU-27 nach dem Brexit.

* Carolin Marx, Research Advisor, Institut für Europäische Politik, Berlin.
Petra Fischer, Research Associate, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Die Autorinnen danken Paul Leon Wagner für seine Zuarbeit.

Digitale Diplomatie – Herausforderungen und Chancen für die europäische Außenpolitik

Das Forum startete mit dem **ersten Panel** zum Thema ***„Digital Diplomacy – The Tranformation of Foreign Policy“***. Die Diskussion befasste sich mit dem Wandel der Diplomatie durch Digitalisierung und dem Richtungswechsel der politischen Kommunikation innerhalb der traditionellen Diplomatie. Die ReferentInnen waren sich einig, dass sich die Digitale Diplomatie heute zunehmend durch Kommunikations- und Netzwerkkompetenzen auszeichnet, sie jedoch die klassische Diplomatie nie vollständig ersetzen könnte, da letzterer mehr als nur der Rückgriff auf die sozialen Medien abverlangt wird. Digitale Diplomatie werde daher eher als eine neue Medientechnologie angesehen, welche von der klassischen Diplomatie als ein ergänzendes Werkzeug zur Erreichung außenpolitischer Ziele eingesetzt wird. Die ReferentInnen stimmten überein, dass die Chance auf eine intensivere zivilgesellschaftliche Vernetzung und die Schnelligkeit des Informationsflusses die Grenzen zwischen Innen- und Außenkommunikation verschmelzen lassen. Dies sei ein neuer zu berücksichtigender Aspekt für die Diplomatie und führe zu einem Aufbrechen der Hierarchien zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, wodurch neben Transparenz zusätzlich Vertrauen und Glaubwürdigkeit in außenpolitischen Aussagen und Positionen geschaffen würden. Allerdings sei diese permanente offene Kommunikation gleichermaßen anfällig für Social Bots (Computerprogramme, welche menschliche NutzerInnen in den sozialen Netzwerken imitieren), Fake News und außenpolitische Propaganda, welche für die Digitale Diplomatie als die größten Herausforderungen gelten.

Die Kommunikation mit nichtstaatlichen Akteuren via Twitter, Facebook etc. stelle jedoch insgesamt eine der wichtigsten Ressourcen dieser neuen Kommunikation zwischen der Zivilgesellschaft und den Außenministerien dar.

Hybride Bedrohungen – gesellschaftliche Resilienz als Antwort?

Im **zweiten Panel** setzen sich die RefrentInnen vertieft mit dem Thema ***„Hybrid Threats – Societal Resilience, Strategic Communication and the Russian Factor“*** auseinander. In der aktuellen sicherheitspolitischen Debatte werden hybride Bedrohungen als ein verdeckter, mithin nicht linearer planvoller Einsatz militärischer sowie nichtmilitärischer Methoden durch staatliche und nichtstaatliche Akteure beschrieben, mit dem Ziel, Gesellschaften zu destabilisieren oder Einfluss auf die Entscheidungsfindung auszuüben, um auf diese Weise eine umfassende politische Wirkung unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs zu erzielen. Unkonventionelle hybride Einflussnahme zeichnet sich dabei verstärkt durch den Einsatz von Kommunikationstechnologien aus, bei dem die Urheberschaft verschleiert

wird. Die Bezeichnung hybride Bedrohungen und hybride Kriegsführung entwickelte sich bereits seit 2006 in den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit der Analyse des Libanon-Krieges. Innerhalb der EU gewann diese Form der Bedrohung erst vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise 2014 an Bedeutung. Zusammen mit der Europäischen Kommission legte 2016 die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik dem Europäischen Parlament und dem Rat einen gemeinsamen europäischen Rahmen zur Abwehr und Bekämpfung hybrider Bedrohungen vor. Diese Initiative stärkte auch den Begriff der gesellschaftlichen Resilienz. Nach Ansicht der ForumsteilnehmerInnen bilden staatliche und gesamtgesellschaftliche Resilienz die Grundvoraussetzungen, um hybride Gefährdungen zu verhindern.

Die Frage nach der konkreten Herangehensweise zur Abwehr hybrider Bedrohungen bot den PanelistInnen – insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die baltischen Staaten einer versuchten Einflussnahme Russlands auf ihre russischsprachigen Minderheiten ausgesetzt sehen – ausreichend Diskussionspotential. Der hohe Stellenwert und die Brisanz des Themas fanden eine breite Zustimmung. Allerdings müsse der europäische Rahmen im Bereich der strategischen Kommunikation umfassend verbessert werden. Mit der sogenannten East StratCom Task Force versuche die Europäische Kommission, Desinformationen zu identifizieren, diese konzentriere sich aber überwiegend auf die Länder der Östlichen Partnerschaft. Nach Ansicht der ForumsteilnehmerInnen ist es daher zwingend notwendig, dass die EU die Relevanz des Themas für die nordisch-baltischen Länder aufgrund deren geographischer Nähe zu Russland erkenne und weitere Maßnahmen in diesem Bereich initiiere. Die Idee der Etablierung faktenbasierter, russischsprachiger politischer Fernsehsendungen und die Wiederherstellung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit in politische Institutionen und Behörden stießen bei allen TeilnehmerInnen auf großen Zuspruch. Eine objektive Berichterstattung würde zudem zur Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz als langfristiges Ziel beitragen. Allerdings könne dies nur über die Ausbildung von kompetentem Fachpersonal zur Bewältigung der heutigen Kommunikationspraxis sowie zur Etablierung von länderübergreifenden Plattformen zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren erzielt werden. Ein Verbot von russischsprachigen Medien wurde von allen ReferentInnen aufgrund des damit einhergehenden Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit indes abgelehnt. Die Bekämpfung von Desinformationskampagnen und hybriden Bedrohungen im Allgemeinen könne und dürfe nur mit demokratisch legitimierten Mitteln erfolgen.

Fake News – Effekte auf die Demokratie und den öffentlichen Diskurs

Das **dritte Panel *„Fake News and Democracy (public opinion)“*** setzte sich mit den Auswirkungen von Fake News auf die Demokratie sowie auf die öffentliche Meinung

auseinander. Hierbei wurde eingangs unterstrichen, dass Fake News an sich kein neues Phänomen seien, jedoch spätestens seit dem US-Wahlkampf 2016 vermehrt sowohl in den traditionellen als auch neuen Medien wie Facebook und Twitter diskutiert würden. Fake News als Modebegriff bezeichnet falsche Meldungen, welche in Täuschungsabsicht und mit dem Ziel der öffentlichen Meinungsbeeinflussung über das Internet, allen voran in den sozialen Netzwerken, in Umlauf gebracht werden. Im Gegensatz zu Falschmeldungen, wie sie bspw. in der Vergangenheit bei der Manipulation von Fotografien auftauchten, erzielen Fake News durch die Verbreitung in den sozialen Medien in einer deutlich kürzeren Zeit eine deutlich größere Reichweite und können so eine bessere Wirkung entfalten als über die Verbreitung durch traditionelle Medien. Zudem findet eine zum Teil automatisierte Weiterleitung in hoher Skalierung durch sogenannte Social Bots statt. Social Bots ermöglichen eine neue Art der strategischen Kommunikation, die bei einem entsprechenden Einsatz im politischen Kontext bestimmte Botschaften vermitteln oder politische Gegner diskreditieren kann. Vor diesem Hintergrund verwiesen die PanelistInnen auf die Gefahr, dass Wahlkämpfe durch gezielte Fake News-Kampagnen gestört bzw. die Meinung der WählerInnen beeinflusst oder gar gesteuert werden könnte. Die TeilnehmerInnen waren sich hierbei einig, dass man sowohl der breiten Öffentlichkeit als auch politischen Akteuren die notwendigen Instrumente zur Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Nachrichten vermitteln müsse. Auch wenn Fake News eine Herausforderung für die Demokratien darstellten, so sei es entscheidend, nicht mit Gegenpropaganda zu antworten. Vielmehr stellten die Vielfalt sowie der Wettbewerb der Medien, nicht zuletzt auch unter Einbeziehung der sozialen Netzwerke, das beste und wirksamste Mittel gegen die Verbreitung von Fake News dar. Weiterhin sei es erforderlich, die Regelkonformität in den sozialen Medien sowie gesetzliche Lösungen ausgiebig zu diskutieren. UrheberInnen rechtswidriger Inhalte müssten zur Verantwortung gezogen werden, die Strafverfolgung werde allerdings durch die Anonymität im Internet deutlich erschwert. Als Stichwort für eine effektive Verfolgung wurde hier die Kooperation von Politik und Betreibern sozialer Netzwerke angeführt.

In der anschließenden Diskussion wurde auf die Verbreitung von Fake News innerhalb der EU eingegangen. Der Fokus hierbei lag insbesondere auf den Visegrád-Staaten, das vor allem während der Flüchtlingskrise von einer deutlichen Zunahme an Fake News betroffen war. Dies stelle eine konkrete Gefahr für die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU dar und verdeutliche erneut, dass die Schaffung eines einheitlichen europäischen Verhaltenskodexes für den Umgang mit Fake News unabdingbar ist. In Bezug auf die Verwendung von Fake News während Wahlkämpfen, bspw. durch populistische Parteien, sei es daher wichtig, falsche Aussagen zu demaskieren und zu verdeutlichen, dass komplexe Problemstellungen nicht mit den vermeintlich einfachen Lösungen populistischer Parteien zu bewältigen sind. In diesem

Kontext wurde das IEP-Projekt „The Truth about Lies on Europe“ als positives Beispiel zur Demaskierung von Falschaussagen hervorgehoben.

Zukunft der EU-27 – Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Integration

Unterschiedliche Aspekte der europäischen Integration sowie die Zukunft der EU-27 nach dem Brexit waren Themen des **letzten Panels *„Bratislava, Rome and beyond: Future EU-27“***. Zu Beginn wurde die Erklärung von Rom, welche von führenden VertreterInnen der EU-27, des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission am 25. März 2017 verabschiedet wurde und sich unter anderem Fragen der Rolle Europas bei der aktiven Gestaltung der Globalisierung widmet, als positiver Schritt gewertet. Die Erklärung von Rom und die Veröffentlichung des Weißbuches der Kommission zur Zukunft Europas gelten demnach als Wendepunkte in einer Phase multipler Krisen sowohl inner- als auch außerhalb der EU. Im Hinblick auf die Zukunft der europäischen Integration liege es nun an den Mitgliedstaaten, sich für eines der fünf Szenarien aus dem Weißbuch der Kommission zu entscheiden und dieses umzusetzen. Das Konzept eines „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ stelle in diesem Kontext demnach weit mehr als ein bloßes Instrument zur Weiterentwicklung der europäischen Integration dar: Je weiter sich die EU vorwärts bewege, desto mehr würde dies auch ihren Charakter formen. Die Ausprägung dieser Charakterveränderung hänge allerdings davon ab, inwieweit eine Differenzierung der Mitgliedstaaten erfolge und Änderungen der Europäischen Verträge notwendig seien. Als Beispiel wurde die Eurozone angeführt, da Instrumente wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) bereits außerhalb der Europäischen Verträge angesiedelt wurden. Als ein weiterer Bestandteil der Diskussion – vor allem vor dem Hintergrund der ständigen qualifizierten Mehrheit der Euroländer im Rat (aktuell 16 von 28 Staaten, die gleichzeitig 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union vertreten) – kam die Frage auf, inwiefern eine Vertiefung der Eurozone EU-Mitgliedstaaten, welche nicht Teil des Euroraums sind, beeinflussen könne. In diesem Punkt waren sich die TeilnehmerInnen einig: Die Eurozone dürfe sich nicht in Richtung eines exklusiven Clubs weiterentwickeln. Im weiteren Sinne bedeute dies auch, dass ein „Kerneuropa“ faktisch nicht existiere, da in allen Bereichen der politischen Entscheidungsfindung auf EU-Ebene stets eine erneute Konsensbildung vonnöten sei. Als Konsequenz ergebe sich hieraus eine differenzierte Integration, die allen Mitgliedstaaten jederzeit offen stünde.

Im Bereich der europäischen Verteidigungspolitik, welche auch ein großer Bestandteil des Bratislava-Prozesses ist, wurden mit der Veröffentlichung des Europäischen Verteidigungs- Aktionsplans 2016 schließlich einige konkrete Ideen, wie bspw. die Einrichtung eines europäischen Verteidigungsfonds, vorgebracht. Nun sei der nächste

Schritt, diese Konzeptionen auch tatsächlich umzusetzen, was nicht in allen Fragen einfach werden dürfte. In diesem Zusammenhang gebe es vor allem geographische Unterschiede in der Priorisierung bestimmter Anliegen: Während für die südeuropäischen Staaten das Thema der Migration von großer Bedeutung sei, nehme hingegen für die nordischen und baltischen Länder der Faktor Russland einen bedeutsamen Stellenwert ein. Diese Unterschiede erschwerten die bereits ohnehin komplizierte Frage der Budgetzuteilung. Eine Einigung könne dabei nur durch ein kooperatives Verhalten der Mitgliedstaaten, insbesondere der Visegrád-Gruppe, erzielt werden. Diese hatte im Zuge des Bratislava-Prozesses eine separate Erklärung veröffentlicht, in welcher sie sich für das Konzept der „flexiblen Solidarität“ innerhalb der Migrationspolitik aussprach. Die Mitgliedstaaten sollten demnach selbst entscheiden dürfen, welchen Beitrag sie zur Lösung der Migrationskrise leisten können. Somit sprachen sich die Visegrád-Staaten auch gegen einen verpflichtenden einheitlichen Verteilungsmechanismus aus.

Beim Thema Brexit bestand unter den TeilnehmerInnen der Konsens, dass noch vor der Aufnahme von Verhandlungen über Handelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien zunächst die Bedingungen des Brexit im Allgemeinen festgelegt werden müssen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die nordischen, vor allem aber die Baltischen Staaten auf eine deutsch-französische Initiative zur Weiterentwicklung der EU-27 setzen.

Durch das jährlich stattfindende Deutsch-Nordisch-Baltische Forum werden die Förderung und Vertiefung des offenen Dialoges und Diskurses zwischen ExpertInnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik aus Deutschland und den Ostseeanrainerstaaten der EU ermöglicht. Insbesondere sollten beim diesjährigen Forum die zentralen Herausforderungen in der Europa- und Außenpolitik im postfaktischen Zeitalter diskutiert werden, um europäische Ansätze und Möglichkeiten ihrer gemeinsamen Bewältigung sowie Wege für die Weiterentwicklung der EU-27 zu identifizieren und die Interessen der Länder in den weitreichenden außen- und sicherheitspolitischen Fragen zusammenzubringen.