

DAS SPANISCHE VERFASSUNGSGERICHT UND DIE BEDEUTUNG DES BEGRIFFS „ÖFFENTLICHE DIPLOMATIE“

Das wohlbekannte Urteil des spanischen Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 gegen das Autonomiestatut von Katalonien, das 2006 sowohl in Katalonien als auch im spanischen Parlament mit einer großen Mehrheit angenommen worden war, hatte nicht in allen Wirkungsbereichen der *Generalitat de Catalunya* (Regierung von Katalonien) die gleichen Einschnitte zur Folge. Auf den Bereich der Außenpolitik hatte das Urteil sonderbarerweise keinerlei Auswirkung.

Darauf basierend entwickelte das Parlament von Katalonien das Gesetz über die außenpolitischen Tätigkeiten und die Beziehungen mit der Europäischen Union, das dem Auftrag des Autonomiestatuts, den Bekanntheitsgrad von Katalonien im Ausland zu fördern, entspricht. Dennoch wurde dieses Autonomiegesetz von der spanischen Regierung angefochten und das Verfassungsgericht veröffentlichte im Dezember 2016 ein Urteil, in dem mehrere Artikel des Gesetzes für nichtig erklärt wurden.

Überraschenderweise spricht das Urteil Katalonien das Recht ab, öffentliche Diplomatie auszuüben. Als Rat der Öffentlichen Diplomatie von Katalonien (Diplocat), sehen wir es als unsere Aufgabe, klarzustellen, aus welchen Gründen unsere Hauptziele und die Ausübung unserer Tätigkeit nicht nur legitim, sondern auch vollkommen unter dem Schutz der rechtskräftigen Gesetzeslage stehen, sowohl der katalanischen als auch der spanischen Gesetzeslage.

Ist die öffentliche Diplomatie Kataloniens verfassungswidrig?

Das Urteil 228/2016¹ des spanischen Verfassungsgerichts vom 22. Dezember 2016 über das katalanische Gesetz zu außenpolitischen Tätigkeiten 16/2014 besagt, dass die Ausübung der öffentlichen Diplomatie seitens der Regierung von Katalonien oder von mit ihr verbundenen Akteuren verfassungswidrig sei. Diese Erklärung stützt sich auf eine nicht korrekte und unberechtigte Definition der öffentlichen Diplomatie. Die öffentliche Diplomatie gehört zu den Kompetenzen Kataloniens gemäß seinem Autonomiestatut und auch gemäß der spanischen Verfassung. Allein durch einen Bedeutungswechsel des Begriffs, wie er – ohne Erklärung – im Urteil stattfindet, wird dieser für verfassungswidrig erklärt. Um dies näher zu erläutern, werden wir zunächst den genauen Wortlaut des Urteils analysieren und worauf sich das Urteil im Detail bezieht, und danach kann klar

¹ http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25212complete_resolucion

gezeigt werden, worin der Irrtum des Urteils bezüglich des Begriffs der öffentlichen Diplomatie besteht.

Als Präambel erinnert der Text des Urteils an ein vorhergehendes Urteil, in dem man zwischen den außenpolitischen Tätigkeiten, die den autonomen Gemeinschaften zustehen, und denen, die ausschließliche Zuständigkeit des spanischen Staates sind², unterschiedet:

Die autonomen Gemeinschaften, als Teil der Ausübung ihrer Zuständigkeiten, können Tätigkeiten mit Außendarstellung ausführen, obgleich innerhalb der Einschränkungen, die die Verfassung zugunsten des Staates festlegt, insbesondere in Hinsicht auf die Einschränkungen, die im Art. 149.1.3 CE vorgesehen sind und die dem Staat die alleinige Zuständigkeit bezüglich internationaler Beziehungen verleiht.

Im Anschluss ist der genannte Artikel der spanischen Verfassung referenziert:

Artikel 149

*Der Staat hat exklusive Zuständigkeit über folgende Materien:
[...]*

3. Internationale Beziehungen.

Im weiteren Wortlaut wird erläutert, worin die internationalen Beziehungen laut Gericht bestehen:

*Ohne die Absicht, eine vollständige Beschreibung des Schutzes zugunsten des Staates des Art. 149.1.3 auszuführen, hat dieses Gericht einige der Schwerpunkte seines Inhalts definiert in Bezug auf den **Abschluss von Verträgen** (*ius contrahendi*), die **Vertretung des Staates im Ausland** (*ius legationis*) sowie zur **Gestaltung internationaler Verpflichtungen und der internationalen Verantwortung des Staates**.*

Dies entspricht den Zuständigkeiten der *Generalitat de Catalunya*, die im Autonomiestatut verliehen worden sind wie Artikel 193 besagt:

- 1. **Die Generalitat hat die Aufgabe, die Darstellung von Katalonien im Ausland zu fördern** und ihre Interessen in diesem Bereich zu vertreten mit Rücksicht auf die staatlichen Zuständigkeiten in Bezug auf die Außenbeziehungen. 2. **Die Generalitat hat die Kompetenz, Tätigkeiten mit Außendarstellung auszuführen**, die direkt aus ihren Zuständigkeiten abzuleiten sind, sowohl auf direkte Art und Weise als auch mittels der Organe der allgemeinen Verwaltung des Staates³.*

Daraus geht also hervor, dass die autonomen Gemeinschaften Außenaktionen ausführen

² Wenn nicht anders vermerkt, ist der Fettdruck nicht im Originaltext enthalten.

³ In der Begründung des Urteils bezieht sich das Verfassungsgericht auf den Artikel 200 des Autonomiestatuts von Katalonien, in dem die *Generalitat* verbindlich aufgefordert wird, katalanische Sozial-, Kultur und Sportorganisationen im Ausland zu fördern. Dieser Artikel hat allerdings nicht die gleiche direkte Relevanz wie die Definition der öffentlichen Diplomatie.

können, solange diese nicht als „internationale Beziehungen“ gelten. Zudem erklärt das Urteil 228/2016 folgendes:

*...] die im Gesetz 16/2014 genannte „**öffentliche Diplomatie**“ bezieht sich auf die Tätigkeiten mit Außenauswirkung, die nicht mit der Ausübung der autonomen Zuständigkeiten, die ihrerseits von der Generalitat geführt und koordiniert werden, verbunden sind **und deren Adressaten rechtmäßig Staaten** oder internationale Organisationen sowie Subjekte, die dem internationalen Recht unterliegen, sein können, in Übereinstimmung mit den Zielen, die dabei verfolgt werden.*

In diesem Zusammenhang sind die Definitionen von „Diplomatie“ in den Abschnitten j), k) und l) von Art. 2 und der Regulierung im Art. 38 des Gesetzes 16/2014 verfassungswidrig und nichtig, da sie eine außenpolitische Tätigkeit darstellen, die nicht den Zuständigkeiten der Generalitat entspricht und an Subjekte des internationalen Rechtes gerichtet ist, und von der Generalitat selbst koordiniert und dirigiert wird ohne die exklusive Zuständigkeit des Staates bezüglich internationaler Beziehungen gemäß Art. 149.1.3 CE noch die führende Funktion in der Außenpolitik, die gemäß Art. 97 CE dem Staat zusteh, zu respektieren.

Hiermit verweist man auf die Subjekte des internationalen Rechts, einer Klassifizierung, die entsprechend dem Urteil nur dem spanischen Staat zusteht und in Folge alleinig den restlichen Staaten, die international anerkannt sind. Jedoch leiten sich alle Bereiche, auf die sich das Urteil bezieht, vom Abschnitt i) vom Artikel 2 ab, in dem die öffentliche Diplomatie wie folgt definiert ist:

- i) **Öffentliche Diplomatie** von Katalonien: jegliches Wirken eines öffentlichen oder privaten Agenten, der eine effektive und positive Auswirkung **auf die öffentliche Meinung im Ausland** hat und dem Ziel dient, die Wahrnehmung, den Einfluss und das Prestige von Katalonien im Ausland zu fördern.*

Wie man sehen kann, wurzelt der Konflikt in der Tatsache, dass das katalanische Gesetz über außenpolitischen Tätigkeiten die öffentliche Diplomatie als an das ausländische Publikum gerichtet definiert, während das Verfassungsgericht diese Definition ausschließt, indem sie es durch eine neue ersetzt, nach der sich die öffentliche Diplomatie an staatliche Akteure gerichtet sei. Überraschenderweise bietet das Urteil keine Begründung für diese neue Definition, obwohl es ein Begriff ist, der weder im Wörterbuch der Königlichen Akademie von Spanien definiert wird noch in einem anderen Dokument mit rechtlicher Gültigkeit, das der spanische Staat unterzeichnet hätte.

Was ist öffentliche Diplomatie?

Um entscheiden zu können, ob diese Änderung der Definition von „öffentlicher Diplomatie“ durch das Verfassungsgericht gerechtfertigt ist, sollte überprüft werden, wie dieser Begriff von denjenigen, die am häufigsten mit diesem Bereich zu tun haben, seien es Akademiker, Diplomaten oder internationale Organisationen, definiert wird. Zwei Schlussfolgerungen können aus dieser Zusammenstellung von Definitionen gezogen werden: Erstens gibt es kein Dokument, das eine Definition diesbezüglich mit absoluter Autorität über andere existierende Definitionen anbietet. Zweitens zeichnet sich ein

gemeinsamer Konsens unter den verschiedenen Definitionen ab. Dieser Konsens steht im Gegensatz zur Definition des spanischen Verfassungsgerichts und stimmt eher mit dem katalanischen Gesetz zu außenpolitischen Tätigkeiten 16/2014 überein.

An erster Stelle betrachten wir die Definition von einem der ersten Experten, die den Begriff „öffentliche Diplomatie“ verwendet haben – des Journalisten und Diplomaten Edward J. Murrow, ehemaliger Leiter der United States Information Agency (USIA), eine wegweisende Institution im Bereich der öffentlichen Diplomatie:

*Die öffentliche Diplomatie unterscheidet sich von der traditionellen Diplomatie in der Tatsache, dass die Interaktion **nicht nur mit Regierungen, sondern hauptsächlich mit Personen und Nicht-Regierungsorganisationen** stattfindet. Zudem spiegeln die Aktivitäten der öffentlichen Diplomatie viele unterschiedliche Sichtweisen von Personen und privaten amerikanischen Organisationen wider, die die offizielle Sichtweise der Regierung bereichern.*

(Edward Murrow, 1963, Direktor des USIA)

Dieses Konzept hatte einen großen Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten der Vereinigten Staaten, die 1987 den Begriff auf folgende Weise definierten:

*Die öffentliche Diplomatie bezieht sich auf Programme, die von der Regierung gefördert werden, mit dem Ziel, **die öffentliche Meinung in anderen Ländern zu beeinflussen oder zu informieren**; ihre Hauptinstrumente sind Veröffentlichungen, Filme, der kulturelle Austausch, das Radio und das Fernsehen.*

(Abteilung für Staatsangelegenheiten der Vereinigten Staaten, Wörterbuch für den Bereich der Internationalen Beziehungen, 1987, S. 85)

1965 weihte die Fletcher University ein Zentrum für öffentliche Diplomatie ein, dem Schöpfer des Konzepts gewidmet, das Edward J. Murrow Centre for Public Diplomacy. In einer seiner ersten Broschüren bezog man sich auf die öffentliche Diplomatie wie folgt:

*Die öffentliche Diplomatie [...] bezieht sich auf den Einfluss des öffentlichen Verhaltens in der Bildung und der Ausführung der Außenpolitik. Sie umfasst Dimensionen der internationalen Beziehungen, die über die traditionelle Diplomatie hinausgehen: **die Einflussnahme seitens der Regierungen auf die öffentliche Meinung in anderen Ländern**; die Interaktion von Gruppen und privaten Interessen zwischen Ländern; Aktivitäten, um über die außenpolitischen Angelegenheiten zu informieren und ihre Wirkung auf die Politik; die Kommunikation unter jenen, die im Bereich der Kommunikation tätig sind, zum Beispiel zwischen Diplomaten und Außenkorrespondenten; und die interkulturelle Kommunikation.*

[...]

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diplomatie steht der transnationale Informations- und Ideenfluss.

Erst kürzlich bot der derzeitige Interimsdirektor des Zentrums, Crocker Snow Jr., einen

zusätzlichen Blickpunkt an:

*Die **öffentliche Diplomatie**, die sich traditionell auf die Aktionen der Regierungen, um im Rahmen der Außenpolitik die öffentliche Meinung zu beeinflussen, bezieht, **hat sich heutzutage ausgeweitet** – zufällig oder absichtlich – **jenseits der Sphäre von Regierungen. So sind auch die Medien, die multinationalen Korporationen, die Nicht-Regierungsorganisationen und die konfessionellen Organisationen** aktive Teilnehmer in diesem Bereich.*

(Crocker Snow Jr., Interims-Direktor des Zentrums Edward J. Murrow, Mai 2005)

Auch andere Akademien und Forschungsinstitute haben ihre Sichtweise zu diesem Konzept veröffentlicht. Zu ihnen gehört das Center on Public Diplomacy (CPD) der Universität von South Carolina, das folgende Definition auf seiner Webseite anbietet:

*Das Studium der öffentlichen Diplomatie ist ein neues Feld in Expansion. Das CPD definiert diese als öffentliche und interaktive Dimension der Diplomatie, die nicht nur von globalem Charakter ist, sondern auch eine **Vielzahl von Akteuren und Netzen** einbezieht. Es ist ein wesentlicher Mechanismus, durch den die Nationen gegenseitiges Vertrauen und produktive Beziehungen fördern, und er ist entscheidungsrelevant geworden, um weltweit ein sicheres Umfeld zu schaffen. Es gibt keine gültige vereinbarte Definition des Begriffs; das Fehlen einer vereinbarten Definition des Begriffs könnte sich allerdings als Vorteil herausstellen.*

(USC Center on Public Diplomacy)

Ein weiterer Forscher, der über das Thema geschrieben hat, ist der Diplomatie-Experte Jan Melissen, der die öffentliche Diplomatie als „die Beziehung zwischen den Diplomaten und dem ausländischen Publikum, mit dem sie arbeiten“ definiert. Auch Akademiker wie Bruce Gregory, Joseph Nye, Hans Tuch, oder Ellen Huijgh haben sich zur Frage geäußert:

*Heutzutage ist die öffentliche Diplomatie zu einem Werkzeug für Staaten, Staatenverbände und für einige substaatliche oder nicht staatliche Akteure geworden, mit dem Ziel, **Kulturen, Einstellungen und Verhalten zu verstehen, Beziehungen zu errichten und zu managen; und sowohl Wahrnehmungen zu beeinflussen als auch zu Aktionen zu mobilisieren**, die der Entwicklung ihrer Interessen und Werte dienen.*

(Bruce Gregory, ehemaliger Direktor vom Public Diplomacy Institute der George Washington University, 2011)

In der internationalen Politik sind Ressourcen, aus denen „soft power“ erwachsen, weitgehend ein Ergebnis der Werte, die eine Organisation oder ein Land in seiner Kultur ausdrückt, sowie der Handhabung interner Angelegenheiten und der Art und Weise, wie Beziehungen mit Dritten geregelt werden. Die öffentliche Diplomatie ist ein Instrument, das Regierungen zur Mobilisierung dieser Ressourcen nutzen, um damit zu kommunizieren und mehr die Öffentlichkeit anderer Länder anzuziehen als

nur deren Regierungen. Öffentliche Diplomatie versucht, die Aufmerksamkeit auf diese potentiellen Ressourcen zu richten durch Broadcasting, Kulturexport, dem Arrangieren von Austausch usw.“

(Joseph Nye, amerikanischer Politologe und Mitbegründer des Konzepts des Neoliberalismus in den internationalen Beziehungen, 2008)

Es handelt sich um einen Kommunikationsprozess einer Regierung mit der ausländischen Öffentlichkeit mit der Absicht, Verständnis zu schaffen für die Vorstellungen und Ideale des eigenen Landes, seine Einrichtungen und Kulturen wie auch für dessen nationalen Ziele und aktuellen politischen Leitlinien.

(Hans Tuch, amerikanischer Diplomat und ehemaliger stellvertretender Direktor von „Voice of America“, 1990)

Jenseits der akademischen Kreise hat sich die öffentliche Diplomatie in der ganzen Welt verbreitet und ist zu einem außenpolitischen Werkzeug geworden, sowohl für Staaten als auch für nichtstaatliche Akteure. Zum Beispiel hat die NATO ein Komitee, das sich ausschließlich der öffentlichen Diplomatie widmet und die Europäische Union beschreibt ihre eigene Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Diplomatie wie folgt:

Die öffentliche Diplomatie beschäftigt sich mit dem Einfluss auf die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Sie sucht die Interessen der EU durch das Verständnis, Informationen und die Einflussnahme zu fördern. Öffentliche Diplomatie bedeutet, mit Klarheit Ziele, Politik und die Aktivitäten der EU zu erläutern und das Verständnis dieser Ziele durch den Dialog mit individuellen Bürgern, Gruppen, Institutionen und den Medien zu fördern.

(Europäische Kommission, A glance at EU public diplomacy at work, The EU's 50th anniversary celebrations around the world, 2007)

Sogar der spanische Staat widmet einen Abschnitt im Text über seine außenpolitische Strategie der öffentlichen Diplomatie:

In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts sind wir Zeuge eines schon in vorhergehenden Kapiteln dieser Strategie beobachteten Phänomens – die neue Fähigkeit von Individuen Einfluss zu nehmen durch die Möglichkeit, ihre Aktionen und Meinungen an ein Publikum von Hunderten von Millionen von Menschen zu richten, deren Reaktion wiederum den Kurs der nationalen oder internationalen Agenda verändern kann.

[Diese Entwicklung ist eng verbunden] mit der öffentlichen Diplomatie.

(AECID, Außenpolitische-Strategie, 2014)

Die substaatliche öffentliche Diplomatie weltweit

Abschließend soll hinzugefügt werden, dass das Phänomen der öffentlichen Diplomatie auch in substaatlichen Regionen wie Quebec, Flandern, Grönland oder Schottland bereits einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Ellen Huijgh, Forscherin am niederländischen *think tank* Clingendael und Experte in öffentlicher Diplomatie, veröffentlichte im Jahr 2012 eine präzise Zusammenfassung der Situation der öffentlichen Diplomatie in Katalonien und den genannten Regionen.

So entwickelte zum Beispiel Quebec im Jahr 2007 eine Strategie zur öffentlichen Diplomatie. Darin wurde vorgeschlagen, „auf spezifische Art und Weise im außenpolitischen Bereich tätig zu werden“, indem bereits existierende Elemente der öffentlichen Diplomatie in der Außenpolitik der Region identifiziert und integriert werden sollten. Diese würden die diplomatische Aktivität ergänzen und in dem entsprechenden internationalen Politikbereich eingegliedert werden, zum Beispiel im Bereich des Umweltschutzes.

Auf der anderen Seite steht Flandern, das sich teilweise am Fall vom Quebec inspiriert und seine öffentliche Diplomatie mittels verschiedener Instrumente ausgebaut hat. Diese schließen internationale Besucherprogramme ein, Kontakte mit Flamen im Ausland, Vereinbarungen mit Bildungsinstitutionen und die Aufgabe, im eigenen Land die Unterstützung für seine Außenpolitik zu erhöhen.

Grönland wiederum erreichte eine Selbstverwaltung mittels Referendum im Jahr 2009, obwohl die internationalen Beziehungen weiterhin Zuständigkeit der dänischen Regierung sind. In diesem Sinne hat sich Grönland der öffentlichen Diplomatie verschrieben, um seine Nische im Bereich der Außenpolitik zu finden, mit einem starken Schwerpunkt auf heimische Öffentlichkeiten. Schottland ist eine weitere Region, die auch die **Außendarstellung** und Darstellung im eigenen Land über öffentliche Diplomatie kombiniert hat. Dieses Land hat seine öffentliche Diplomatie in eine „nation branding“-Strategie eingebettet, mit beachtlicher Intensität vor und nach dem Unabhängigkeitsreferendum im September 2014.

Aus allen diesen Beiträgen können drei Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die erste ist, dass es keine eindeutige, von einer dementsprechend autorisierten Behörde festgelegte Definition der öffentlichen Diplomatie gibt. Aus diesem Grund pflegt jede Person oder Organisation, die den Begriff erwähnt, ein klärendes Vorwort einzuschließen, in dem erläutert wird, worauf man sich bezieht, wenn von öffentlicher Diplomatie gesprochen wird.

Die zweite ist, dass es trotz der Existenz von Variationen gewisse gemeinsame Punkte unter den verschiedenen Definitionen gibt. Ein besonders wichtiger Punkt ist die Tatsache, dass sich öffentliche Diplomatie eher an ausländische Bürgerinnen und Bürger richtet als an staatliche Einrichtungen und Akteure.

Zudem ist offensichtlich, dass Katalonien bei weitem weder der erste noch der einzige substaatliche Akteur ist, der Aufgaben der öffentlichen Diplomatie ausführt. Diese Aktivitäten werden auch von multinationalen Organisationen wie der NATO oder der EU

ausgeführt, oder von substaatlichen Regionen wie Quebec, Flandern, Grönland oder Schottland.

In Anbetracht all dessen kann die Definition der öffentlichen Diplomatie, die im katalanischen Gesetz zu außenpolitischen Tätigkeiten verankert ist, nicht für ungültig erklärt werden. Erstens ist eine Erläuterung notwendig, worauf sich dieser Begriff genau bezieht und zweitens entspricht die im Gesetz erläuterte Definition in der Tat bereits den Definitionen, die von anderen Organisationen und Institutionen, sowie Fachleuten im Bereich der öffentlichen Diplomatie, benutzt werden.