Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 51 (1971-1972)
Heft: 5

Artikel: Diplomatie im Wandel
Autor: Staufer, Paul
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162639

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

PAUL STAUFFER

Diplomatie im Wandel

Bedeutungsschwund der Diplomatie?

Die Feststellung, dass «die Diplomatie» viel von ihrer einstigen Bedeutung eingebüsst habe, ist nachgerade so sehr zum Gemeinplatz geworden, dass die Unangefochtenheit des in diesem Punkte herrschenden Konsensus bereits wieder stutzig machen sollte. Der These vom Bedeutungsschwund des diplomatischen Handwerks liegt, mehr oder weniger bewusst, das Bild des souverän und aus eigenem Antrieb weltpolitische Knoten schürzenden Botschafters «alter Schule» zugrunde, dem die zeitgenössische Diplomatie lediglich subalterne Befehlsempfänger ohne eigenes Profil gegenüberzustellen habe.

Würde man diesen idealtypischen «Urbotschafter» etwas näher auf seine Abstammung untersuchen, so liesse er sich vermutlich als eine Art Kreuzung aus Talleyrand und Metternich identifizieren. Damit hätten dem gängigen Leitbild des «klassischen» Diplomaten aber ausgerechnet zwei geschichtliche Gestalten ihre Züge geliehen, die im Lauf ihrer wechselvollen Schicksale zeitweilig zwar Botschafterrang bekleideten, ihre historische Leistung am Wiener Kongress aber durchaus nicht in dieser Eigenschaft, sondern als Aussenminister ihrer Länder vollbrachten. Diese Präzisierung wird hier nicht um der Freude am protokollarischen Detail willen angebracht; sie soll vielmehr andeuten, dass die Meinung, wonach es in früheren Zeiten Sache der Diplomaten gewesen sei, Aussenpolitik nicht nur zu vollziehen, sondern auch selbst zu konzipieren, historischer Überprüfung kaum standzuhalten vermöchte.

Richtig ist die Auffassung, der Diplomat der Vergangenheit habe sich gegenüber den Behörden seines Heimatstaates einer grösseren Unabhängigkeit erfreut, jedoch insofern, als prekäre und zeitraubende Verbindungen ihm diesen gegenüber einen gewissen «Entfernungsschutz» verschafften. Zwar war der Botschafter oder Gesandte nicht sein eigener «policy-maker», sondern in den grossen Linien an die Instruktionen gebunden, mit denen ihm vor Antritt seines Postens die Ziele seiner Mission bezeichnet worden waren. Bei der Anwendung dieser Direktiven im konkreten Einzelfall aber, wie auch in allen Fragen, deren Erledigung keinen längeren Aufschub duldete, musste

dem Vertreter an Ort und Stelle zwangsläufig doch erhebliche Ermessens- und Entscheidungsfreiheit zugestanden werden. Es bedarf kaum noch der Erwähnung, dass hier ein bedeutsamer Wandel eingetreten ist, seitdem die meisten Hauptstädte dieser Erde einander auf wenige Flugstunden nahegerückt sind, was es Regierungsmitgliedern und Chefbeamten ermöglicht, Probleme von besonderem Gewicht in direktem Kontakt mit ihren ausländischen Kollegen zu erörtern. Man hat sich in diesem Zusammenhang allerdings daran zu erinnern, dass Besuchs- und «Gipfel»-Diplomatie der Sache nach um Jahrhunderte älter sind nicht nur als ihre heutigen Bezeichnungen, sondern auch als die Sitte des Austausches ständiger diplomatischer Missionen mit fremden Staaten überhaupt.

Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, dass der Fortschritt des Verkehrswesens den Diplomaten der unmittelbaren Konkurrenz durch Exponenten seiner Heimatbehörden in stärkerem Masse ausgesetzt hat, als dies im vortechnischen Zeitalter je denkbar erschienen wäre. Womöglich noch nachhaltiger hat indessen die Entwicklung der Fernmeldetechnik das Verhältnis zwischen Zentrale und diplomatischen Missionen beeinflusst, indem sie letztere für die Weisungen aus der Hauptstadt jederzeit und über alle Distanzen hinweg erreichbar machte. Ob die Funktion von Fernschreiber-, Funk- und Telefonverbindungen sich darin erschöpft, der Zentrale als Instrumente der Befehlsübermittlung an die Aussenposten zu dienen, hängt freilich weitgehend von den Diplomaten auf diesen Aussenposten selbst ab. Werden sie heute auch seltener als früher selbständige Entscheidungen zu treffen haben, so sind sie doch vom Prozess der Entscheidungsbildung beileibe nicht ausgeschlossen. Je besser sie ihren «Standortvorteil» für die Informationsbeschaffung und Lagebeurteilung auszunützen wissen, desto mehr werden sie auf das «decision making» an der Zentrale Einfluss nehmen können. Deren Ansprechbarkeit und Aufnahmebereitschaft für das sachkundige Urteil der Aussenposten darf umso eher vorausgesetzt werden, als sie zum allergrössten Teil ja von Leuten «bemannt» ist, die, selbst über diplomatische Auslanderfahrung verfügend, dieselbe Sprache sprechen und auf derselben «Wellenlänge» operieren wie ihre Kollegen im Ausland.

Damit ist ein für die Laufbahnstruktur im heutigen diplomatischen Dienst kennzeichnender Faktor berührt: der Umstand nämlich, dass sich das Berufsleben des Diplomaten längst nicht mehr ausschliesslich auf Auslandsposten abspielt, sondern — im Fall der Schweiz wie auch mancher anderer Länder — zu durchschnittlich gut einem Drittel seiner Gesamtdauer aus Einsätzen an der Zentrale besteht. Auch wenn diese letztere gegenüber den Aussenposten an Gewicht unbestreitbar erheblich gewonnen hat, so ist dank der Tatsache, dass die auswärtigen Dienste aller Staaten (wohl mit der einzigen Ausnahme der Niederlande) grundsätzlich keine Trennung von Innen- und Aussenlauf-

bahn mehr kennen, «die Diplomatie» dabei kaum der Verlierer — wenn man den Begriff in seiner den heutigen Verhältnissen angemessenen weiteren Bedeutung versteht.

Multilaterale Diplomatie

Eine andere Frage ist freilich die, ob sich die aussenpolitische Handlungsfreiheit der meisten Staaten im Zeitalter des «Gleichgewichtes des Schrekkens» nicht derart verengt hat, dass die Bedeutung der Diplomatie als des Instrumentes aussenpolitischer Aktivität durch diesen Kontraktionsprozess zwangsläufig ebenfalls geschmälert wurde. Diese Meinung dürfte als Ausdruck eines gewissen aussenpolitischen Frustrationsgefühls der im Weltmassstab zu Mächten mittlerer Ordnung abgesunkenen europäischen Grossstaaten aufzufassen sein und kann gewiss nicht ohne weiteres verallgemeinert werden. Traditionalisten in diesen Staaten mögen allerdings den Zeiten nachtrauern, da ihren Regierungen weite Möglichkeiten einer allianzpolitischen Kombinatorik offenstanden, welche die Geschicke nicht nur Europas, sondern des ganzen europäisch beherrschten Teils der Welt beeinflusste.

Die kleineren Staaten aber, die vornehmlich Objekte der Rivalitäten unter den alten Grossmächten gewesen waren, haben an relativer Bedeutung dadurch gewonnen, dass die Entstehung von Supermächten eine gewisse Nivellierung unter allen übrigen Mitgliedern der Staatengemeinschaft herbeigeführt hat. Es ist heute nicht mehr nur die Diplomatie der seit jeher «Kleinen», die sich, unter Verzicht auf die Verfolgung weitgreifender machtpolitischer Ambitionen, mit der bestmöglichen Wahrnehmung konkreter nationaler Interessen zu begnügen hat.

Noch stärker als die Schrumpfung der Rangunterschiede unter den «Nichtsupermächten» wirkt sich das in den meisten internationalen Organisationen verwirklichte Prinzip der Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten im Sinne einer Aufwertung der «Kleinen» und einer Erweiterung ihrer diplomatischen Wirkungsmöglichkeit aus. Wir betreten damit den Bereich der multilateralen Diplomatie, deren hauptsächliche Schauplätze heute die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, dann aber auch die verschiedenen Institutionen der europäischen Integration bilden. Aber nicht nur in diesen Organen eines institutionellen Multilateralismus, dessen Anfänge im wesentlichen erst auf die Zeit des Völkerbundes zurückgehen, sondern auch an ad hoc einberufenen Konferenzen und Kongressen wurde und wird multilaterale Diplomatie praktiziert. In dieser letztern Form kann sie sich über eine Geschichte ausweisen, deren Etappen — beschränkt man sich auf die jüngere Vergangenheit unseres Kontinentes — durch die grossen europäischen Friedensschlüsse seit dem Ende des Dreissigjährigen Krieges bezeichnet werden.

Multilaterale Verhandlungskunst war jedoch schon in den Tagsatzungen der alten Eidgenossenschaft am Werk, und wenn William Rappard deren Geschichte zu der Formel «Cinq siècles de sécurité collective» verdichtet, so ist damit auch das Ziel benannt, welches die politischen Weltorganisationen unseres Jahrhunderts auf dem Wege der multilateralen Diplomatie anzustreben suchten und suchen.

Dass die Erfolge von Völkerbund und UN im eigentlich politischen Bereich alles andere als befriedigend zu nennen sind, ist nicht den Arbeitsmethoden der multilateralen Diplomatie als solchen anzulasten. Bedeutende Errungenschaften auf wirtschafts- und insbesondere handelspolitischem Gebiet zeigen, dass diese Methoden zum Ergebnis eines allseits annehmbaren Interessenausgleichs führen können, wo der Wille zur Verständigung, auch um den Preis eigener Konzessionen, vorhanden ist. Eine Darstellung der Technik multilateralen Verhandelns zu vermitteln, ist hier nicht der Ort. Begnügen wir uns mit dem Hinweis, dass die Vielzahl der Verhandlungspartner und ihre in je nach Diskussionsgegenstand kaleidoskopisch wechselnder Gruppierung konvergierenden oder divergierenden Interessen es oft erforderlich machen, ausserhalb der offiziellen Konferenzarbeit im kleineren Kreise Absprachen über gemeinsames Vorgehen und gegenseitige Unterstützung in besonders interessierenden Fragen zu treffen, den Austausch von Konzessionen und Gegenkonzessionen zu vereinbaren und so die Plenarsitzungen von zeitraubenden Detailausmarchungen weitgehend zu entlasten. Die von Organisationen wie der OECD, dem GATT, der EWG und, last but not least, der EFTA mit den Mitteln multilateraler Diplomatie erschlossenen neuen Dimensionen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit bezeugen jedenfalls auf ihre Weise, dass wohl von einem Bedeutungswandel, aber kaum von einem Bedeutungsschwund der Diplomatie die Rede sein kann. Dies um so weniger als, zumindest im Fall der Schweiz, neben Spezialisten der Aussenhandelspolitik stets auch Angehörige des allgemeinen diplomatischen Dienstes auf wichtigen Posten im Bereich der multilateralen Wirtschaftsdiplomatie anzutreffen sind.

Ende der bilateralen Diplomatie?

In der Tendenz zur Multilateralisierung der internationalen Beziehungen äussert sich letztlich das wachsende Bewusstsein allseitiger Interdependenz und globaler Schicksalsgemeinschaft unter den Staaten. Demgemäss ist zweifellos damit zu rechnen, dass multilaterale Organisationsformen zwischenstaatlichen Lebens und der ihnen zugeordnete Typus diplomatischer Tätigkeit stetig an Boden gewinnen werden. Welche Zukunftsaussichten bestehen unter diesen Umständen aber für die traditionelle bilaterale Diplomatie? Selbst ohne die sprichwörtliche Zählebigkeit einmal etablierter administra-

tiver Strukturen in Rechnung zu stellen, darf man ihr, zumindest für die kommenden Jahrzehnte, wohl gute Überlebenschancen einräumen!

Für die Richtigkeit dieser Prognose sprechen in der Tat eine Reihe legitimer Argumente, so vor allem die Tatsache, dass das Wachstum des multilateralen Sektors bisher zum kleinsten Teil durch Usurpation angestammter Domänen bilateraler diplomatischer Tätigkeit zustandegekommen ist. Die Sonderorganisationen der UN bearbeiten vorwiegend Sachgebiete, die als mehr oder weniger unpolitisches Neuland internationaler Kooperation zu betrachten sind und ihrem wissenschaftlich-technischen Charakter nach den Arbeitsbereich der traditionellen Diplomatie keineswegs konkurrenzieren. Von der «politischen UN» lässt sich Gleiches offenkundig nicht sagen, doch hat sich die Arbeitslast der Botschaften in aller Welt durch deren Existenz keinesfalls verringert. Der Informationstätigkeit der Aussenposten kommt seit dem Bestehen der Weltorganisation im Gegenteil erhöhte Bedeutung zu, besonders natürlich dann, wenn ihr Land einen Sitz im Sicherheitsrat innehat und die eigene UN-Delegation in die Lage versetzt werden muss, dort kurzfristig fundierte Stellungnahmen zur Situation an irgendeinem Brennpunkt des politischen Geschehens abzugeben.

Der einzige Bereich, wo sich eine als Entlastung des bilateralen diplomatischen Apparates fühlbare Gewichtsverlagerung auf die multilaterale Ebene allenfalls feststellen lässt, ist der wirtschafts- und handelspolitische. Wenn multilaterale Vereinbarungen die früher vorherrschenden bilateralen Handelsverträge heute weitgehend verdrängt haben, so bedeutet das zwar nicht, dass bilaterales Feilschen um Zollkonzessionen und ähnliches unbedingt und endgültig der Vergangenheit angehört, aber es bildet nunmehr, wie eben angedeutet, zumeist Bestandteil der inoffiziellen Kulissengespräche am Rande multilateraler Verhandlungsrunden etwa im Rahmen des GATT. Im übrigen gilt das für die politische Sphäre Festgestellte sinngemäss auch hier: die Länderdelegationen auch bei den internationalen Organisationen wirtschaftlichen Charakters sind für die Beurteilung der ihnen vorliegenden Probleme auf eine zuverlässige Berichterstattung durch die Botschaften an Ort und Stelle angewiesen. Dass diesen überdies auf dem Gebiete der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern bedeutende neue Aufgaben erwachsen sind, kann angesichts der Komplexität dieses Themas hier leider nur im Vorbeigehen erwähnt werden.

Diplomatie und Landeswerbung

Wenn in letzter Zeit Nachrichten von Diplomatenentführungen und Anschlägen auf Botschaftsgebäude immer wieder die Tagesaktualität beherrschten, so bezeugt dies nur allzu deutlich, wie sehr die traditionelle Vorstellung

des diplomatischen Lebens- und Arbeitsbereichs als einer von der rauhen Wirklichkeit abgeschirmten Sphäre distanter Exklusivität der Vergangenheit angehört. Die Vorfälle, bei denen Botschaften und einzelne Diplomaten gewaltsam in das politische Tagesgeschehen ihrer Gastländer hineingezogen werden, sind in ihrer Dramatik allerdings geeignet, die Aufmerksamkeit davon abzulenken, dass sich daneben manchenorts in aller Stille ein Wandel im Verhältnis zwischen ausländischen Missionen und ihren Gastländern zu vollziehen im Begriffe steht, der wesentlich positiver zu bewerten ist und sich hoffentlich auch als weitaus dauerhafter erweisen wird als die derzeitige Epidemie der Gewaltakte.

Zu denken ist dabei an die in den meisten Ländern mit freiheitlicher politischer Ordnung festzustellende unbefangenere Einstellung des Publikums zu den diplomatischen Missionen, deren Dienste heute in zunehmendem Masse von Vertretern aller Volksschichten und Altersstufen, vor allem aber von der jungen Generation in Anspruch genommen werden. In einem Land mit intensivem Gesellschaftsleben wie beispielsweise Grossbritannien werden die Botschaften laufend eingeladen, Veranstaltungen von Organisationen und Zirkeln jeder Art mit Referenten zu beschicken. Erziehungsinstitutionen von der Volksschule bis zur Universität melden ihre Wünsche nach Publikationen, Film- und Tonmaterial über das von der Botschaft vertretene Land an. Verfasser von Schulaufsätzen, Zeitungsartikeln und selbst gelehrten Abhandlungen bedienen sich diplomatischer Vertretungen als Dokumentationsstellen, denen die Fähigkeit zugetraut wird, mit Unterlagen über alle erdenklichen Themen aus Vergangenheit und Gegenwart ihres Heimatstaates aufzuwarten.

Über ihre ursprüngliche Funktion als Organe zwischenstaatlich-amtlichen Verkehrs von Regierung zu Regierung hinaus sind die diplomatischen Missionen damit zu Kontaktstellen mit der breiten Öffentlichkeit ihrer Gastländer geworden. In dieser Eigenschaft haben sie sich nicht nur mit Sachgebieten zu befassen, die den Rahmen des traditionellen diplomatischen Tätigkeitsbereiches sprengen; die neue Aufgabe und der neue Adressatenkreis erheischen auch veränderte Arbeitsmethoden, eine veränderte Einstellung zu einer erweiterten beruflichen Umwelt. Und zwar erschöpft sich diese Veränderung nicht darin, dass die diplomatischen Vertretungen der grösseren Unbefangenheit des Publikums ihrerseits mit grösserer Aufgeschlossenheit und weniger bürokratischer Steife begegnen: Die oben beschriebene «reaktive» Haltung bezeichnet nur das erste Stadium eines weitergreifenden Wandlungsprozesses.

Haben die Missionen, durch die aus dem Publikum an sie herantretende «Nachfrage» aus der traditionsbedingten Reserve gelockt, einen gewissen Sinn für «public relations» erst einmal entwickelt, so werden sie in einer nächsten Phase selbst die Initiative ergreifen und die Aufmerksamkeit po-

tentieller Interessenten auf das «Angebot» des Heimatstaates in jenen Bereichen hinlenken, wo dieser mit bemerkenswerten Errungenschaften aufzuwarten hat — seien diese nun kultureller, wissenschaftlicher, politischer, sozialer oder auch technischer Art. Die Botschaften werden so zu «Agenturen der Landeswerbung», wobei sie diese Funktion natürlich nur dank der Unterstützung durch die zuständigen Institutionen in der Heimat erfolgreich ausüben können. Im schweizerischen Fall handelt es sich dabei, neben den mit Presse- und Kulturfragen betrauten Dienststellen des Eidgenössischen Politischen Departementes, vornehmlich um die Stiftung Pro Helvetia, die Schweizerische Verkehrszentrale sowie die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung. Dass man sich neuerdings um eine verbesserte Koordination der Anstrengungen dieser Institutionen auf dem Gebiet der Landeswerbung bemüht, ist lebhaft zu begrüssen. Einer vollen Ausschöpfung der sich den diplomatischen und konsularischen Auslandsposten in diesem Bereich bietenden Wirkungsmöglichkeiten steht als Haupthindernis allerdings deren allzu knappe Personaldotation im Wege.

Die eben skizzierte öffentlichkeitsbezogene Art diplomatischer Aktivität ist ihrer Absicht nach im Grunde weniger unorthodox, als sie zunächst erscheinen mag. Denn man wird sich daran zu erinnern haben, dass auch die traditionelle Repräsentationstätigkeit diplomatischer Missionen ursprünglich weit mehr als heute «Öffentlichkeitsarbeit» war — im Stil eines aristokratischen Zeitalters freilich, als es nur einen begrenzten Kreis von Meinungsbildnern und Meinungsträgern anzusprechen galt und die Salons einer Botschafterresidenz hiefür den idealen Rahmen abgeben mochten. Dass die konventionellen Methoden diplomatischer Repräsentation heute schlechthin obsolet geworden seien, soll damit nicht behauptet werden, aber dass sie als Mittel der Landeswerbung zeitgemässer Ergänzung im Sinne grösserer Breitenwirkung bedürfen, lässt sich wohl sowenig bestreiten wie die Tatsache, dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensformen seit den Tagen des Wiener Kongresses grundlegend gewandelt haben.