

Schmid, Günther

Book Part

Diplomatie als Form außenpolitischer Entscheidungsverwirklichung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1977) : Diplomatie als Form außenpolitischer
Entscheidungsverwirklichung, In: Gottfried-Karl Kindermann (Ed.): Grundelemente der Weltpolitik:
eine Einführung, ISBN 3-492-02325-8, Piper, München ; Zürich, pp. 127-140

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112084>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

6. Diplomatie als Form außenpolitischer Entscheidungsverwirklichung

GÜNTHER SCHMID

1. Definitionen der Charakteristika

»Es genügt nicht, einen Staatsmann nur an seinen Absichten zu messen; denn im Gegensatz zum Philosophen muß er seine Vision in die Tat umsetzen. Dabei sieht sich der Staatsmann unvermeidlich mit den Unvollkommenheiten seines Materials sowie mit der Tatsache konfrontiert, daß die anderen Mächte nicht nur Faktoren sind, die man manipulieren kann, sondern Kräfte, mit denen man fertig werden muß; daß die Erfordernisse der Sicherheit je nach geographischer Lage und innenpolitischer Struktur eines Staates unterschiedlich sind. Sein Instrument ist die Diplomatie, die Kunst, Staaten lieber durch Übereinstimmung als durch Gewaltanwendung miteinander in Beziehung zu setzen, durch Darlegung einer gemeinsamen Ausgangsbasis, bei der sich Sonderwünsche unter das große Ganze einordnen!.«

Diese Worte HENRY KISSINGERS, eines der bedeutendsten diplomatischen Praktikers unserer Zeit, markieren nicht nur den Stellenwert, sondern auch wesentliche Charakteristika der Diplomatie.

Was ist Diplomatie?

Der »Grand Larousse« z. B. definiert Diplomatie als

»a) Wissenschaft und Praxis der internationalen Beziehungen und der Berichterstattung zwischen Regierungen . . .

b) Laufbahn, Funktion und Arbeitsweise desjenigen, der sein Land bei einer fremden Nation oder in den internationalen Verhandlungen vertritt . . .

c) das »Corps«, das sich aus diesen Vertretern zusammensetzt, die Gemeinschaft der Diplomatie«².

HEINRICH END, zwischen 1963 und 1968 im höheren Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland tätig, beschreibt Diplomatie als »jede Art von Verhandeln mit einem anderen Staat im Interesse des eigenen Staates oder der Staatengemeinschaft, und der Auswärtige Dienst ist das Instrument, dessen sich die Außenpolitik zur Durchsetzung ihrer Ziele bedient«³.

verschiedener gängiger Begriffsbestimmungen abdeckt, soll deshalb der folgende Arbeitsbegriff vorgeschlagen werden:

Als Diplomatiedefinition, welche die wesentlichen Charakteristika Diplomatie ist jede Art der außenpolitischen *Zielverwirklichung* und *Interessenvertretung* im internationalen Rahmen durch Kommunikation, insbesondere durch *Verhandlungen*, mit anderen *Völkerrechtssubjekten*. Als Völkerrechtssubjekte sind nicht nur souveräne Staaten, sondern auch internationale und supranationale Organisationen, Treuhand- und Mandatsgebiete, der Vatikan und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz anzusehen. Umstritten ist, ob Aufständischen und Einzelpersonen allgemein Völkerrechtssubjektivität zukommt.

2. Geschichte und Entwicklung der Diplomatie

Der Terminus Diplomatie stammt von dem griechischen Wort »*diploma*« ab - in der ursprünglichen Bedeutung »zweifach Gefaltetes« -, mit dem eine zusammengefaltete Urkunde, vermutlich das spätere sogenannte Beglaubigungsschreiben des Diplomaten, bezeichnet wurde. Der englische Schriftsteller EDMUND BURKE verwendete den Begriff Diplomatie 1796 zum ersten Mal.

Bereits im 13. Jahrhundert vor Christus kann in Ägypten und bei den Hethitern die Existenz einer Ad-hoc-Diplomatie nachgewiesen werden, d. h. die Entsendung zeitlich begrenzter Gesandtschaften für bestimmte konkrete Aufgaben. Die Immunität dieser ad hoc ernannten Unterhändler, ihre Verhandlungs- und Repräsentationsvollmachten stellen typische Merkmale eines bereits damals ausgefeilten diplomatischen Systems dar.

Auch tauschten die griechischen Städte häufig Abordnungen aus, die einen Querschnitt ihrer jeweiligen Sozialstruktur widerspiegeln. Mit der beginnenden Renaissance entwickelte sich in Europa die permanente Diplomatie, das ständige Gesandtschaftswesen, kurz: die *klassische Diplomatie*, wie wir sie heute verstehen.

Die ständig enger werdende wirtschaftliche und handelspolitische Verflechtung der Mittelmeerstaaten steigerte das Bedürfnis nach Informationen über die innenpolitischen Verhältnisse des betreffenden Partnerstaates. Zwischen 1493 und 1500 errichteten Mailand, Venedig und Florenz ständige Gesandtschaften in

Frankreich und Spanien. Alle diese diplomatischen Vertreter blieben so lange auf ihrem Posten, bis sie durch Nachfolger abgelöst wurden. Sie erhielten für ihre Arbeit detaillierte schriftliche Instruktionen und wurden über alle wesentlichen Vorgänge im Sendeland unterrichtet. Mit Hilfe von chiffrierten Botschaften berichteten die Gesandten regelmäßig ihren Regierungen und mußten nach Rückkehr an den Sitz ihrer Zentrale einen ausführlichen Abschlußbericht – den sogenannten *relazione* – an den Senat erstatten.

Mit RICHELIEU betrat der erste große Verhandlungsdiplomat die politische Bühne. Durch Erlaß vom 11. März 1626 richtete er das erste moderne *Außenministerium* des Abendlandes ein. 1782 wird das britische »Foreign Office« gegründet und durch die damit verbundene Katalogisierung und Klassifizierung der einlaufenden Papiere der Grundstein für die Entwicklung einer umfangreichen außenpolitischen Bürokratie gelegt.

Die unter dem Großen Kurfürsten FRIEDRICH WILHELM um 1650 ins Leben gerufene preußische Diplomatie bildete die Vorläuferin der reichsdeutschen Diplomatie, die mit der Gründung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 durch OTTO VON BISMARCK eingerichtet wurde. Die am 8. Dezember 1732 erfolgte schriftliche Instruktion FRIEDRICH WILHELMS I. über die Führung der auswärtigen Angelegenheiten darf als Gründungsdatum des »Departments der auswärtigen Angelegenheiten«, des späteren deutschen Auswärtigen Amtes, gelten. Die erstmalig 1792 gedruckte Gliederung des Departments sah fünf »vortragende Geheime Räte« vor.

Die österreichische Diplomatie erreichte zu Beginn des 18. Jahrhunderts ihre Blütezeit. Im Jahre 1742 wurde unter MARIA THERESIA die Staatskanzlei von der Hofkanzlei abgetrennt und zu einem selbständigen österreichischen Außenministerium ausgebaut. Gleichzeitig gründete MARIA THERESIA mit der Wiener Konsularakademie die erste bedeutende Ausbildungsstätte für den diplomatischen Nachwuchs.

Auf dem *Wiener Kongreß* von 1815 wurden erstmalig die diplomatischen Rangstufen und das oft zu nicht unerheblichen Auseinandersetzungen führende Problem des Vortritts bei Diplomaten gleichen Ranges international festgelegt. Die letzte Anlage der Wiener Schlußakte vom 9. Juni 1815 enthält eine verbindliche Regelung des Ranges der diplomatischen Vertreter, die man in drei Klassen einteilte:

a) in die Klasse der Botschafter, Legaten oder Nuntien (Vertreter des Heiligen Stuhls), die bei den Staatsoberhäuptern des Empfangsstaates beglaubigt sind;

b) in die Klasse der Gesandten, Minister und Internuntien, die ebenfalls bei den Souveränen akkreditiert sind, und

c) in die Klasse der Geschäftsträger (Vertreter des abwesenden Botschafters), die den Außenministern ihr Beglaubigungsschreiben überreichen.

Das »Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen« vom 18. 4. 1961 hat diese Klassifizierung in Art. 14 übernommen.

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts waren die Diplomaten die persönlichen Beauftragten ihres Monarchen, die »Geschäftsleute« der Fürsten und Dynastien. »Die Anhänglichkeit an die Dynastie« – so vermerkt GERBORE – »war ihr Patriotismus«⁴.

Dieses Selbstverständnis des Diplomaten fand sein abruptes Ende mit dem Beginn der Französischen Revolution. Sowohl die Französische als auch die Amerikanische Revolution warfen die Frage der Beteiligung von Volksvertretungen an Entscheidungen der Auswärtigen Politik auf. Allerdings betonten die großen Staatsphilosophen des 17. und 18. Jahrhunderts, LOCKE, MONTESQUIEU und ROUSSEAU, daß die eigentliche Führung der Außenpolitik auch in einer demokratischen Staatsform in den Händen der Exekutive zu liegen habe und alleinige Domäne der Regierung sei.

Die amerikanische Verfassung von 1787 regelte daran anknüpfend die erste verfassungsrechtliche Beteiligung des Kongresses und seiner beiden Häuser am außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Die französischen Revolutionsverfassungen von 1791, 1793 und 1795 legten die auswärtige Kompetenz in weiten Teilen fast vollständig in die Hände der Legislative.

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts führten zwei politische Strömungen zu einer Veränderung und Begrenzung der klassischen Geheimplomatie: der politische Liberalismus und der aufkommende Nationalismus. Beiden gelang es, die absolute auswärtige Macht der herrschenden Monarchien und ihrer Vertreter durch Verfassungen einzugrenzen und partiell auf Volksvertretungen zu verlagern. Zum ersten Mal standen sich als Verhandlungspartner nicht mehr Diplomaten und Staatsmänner gegenüber, die wie zur Zeit des Wiener Kongresses Mitglieder eines Standes und einer Kaste waren, sondern Unterhändler, die die

Ansprüche, die Rechte und das Prestige ihrer Nation zu verteidigen hatten.

Während im Entwurf der Paulskirchenverfassung von 1849 kein weitergehendes Mitwirkungsrecht für den Reichstag verankert war und das Parlament auch im Kaiserreich nur über eine sehr begrenzte Mitwirkungskompetenz für die Gestaltung der auswärtigen Politik verfügte, unterwarf erst die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 in ihrem Art. 45 Kriegserklärung und Friedensschluß der Zustimmung des Reichstages und erstreckte die Zustimmungsbedürftigkeit auch auf Bündnisbeitritte und Verträge mit fremden Staaten. Nach Art. 73 Grundgesetz (GG) hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten. Bundesgesetze werden nach Art. 77 vom Bundestag beschlossen. In Art. 59 Abs. 2 ist festgelegt, daß Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes bedürfen. Art. 45a GG sieht die Bestellung eines Bundestagsausschusses für auswärtige Angelegenheiten vor.

3. Die Abwertung des klassischen diplomatischen Instrumentariums nach dem Zweiten Weltkrieg und ihre Ursachen

Aufgaben, Inhalt und Instrumentarium der Diplomatie haben sich seit Ende des Ersten Weltkrieges nicht nur materiell vervielfacht, sondern auch so grundlegend verändert, daß sich HANS MORGENTHAU veranlaßt sah, von einem »Niedergang der Diplomatie« seit dieser Zeit zu sprechen⁵.

Für diese Abwertung – hier verstanden als Reduzierung von Rolle und Funktion der klassischen Diplomatie, wie sie im 18. und 19. Jahrhundert auftrat – können vier auslösende Faktoren ins Feld geführt werden.

Die *Revolutionierung des Kommunikationswesens* hat einerseits die mit weitgehenden Verhandlungsvollmachten ausgestatteten Diplomaten vergangener Zeiten überflüssig gemacht, andererseits aber kann der diplomatische Vertreter unserer Tage durch die enorme Geschwindigkeit der Kommunikationsabläufe schneller als Vertreter und Sprecher seiner Regierung verfügbar sein –

ein besonders in Krisenzeiten nicht zu unterschätzender Vorteil. Ferner verstärken die modernen Verkehrsmittel die Bereitschaft der Staaten, zu kurzfristig anberaumten Konferenzen auf hoher und höchster Ebene zusammenzutreffen, um politische Grundsatzzfragen oder konkrete Probleme direkt und ohne bürokratischen Filter diskutieren zu können.

Ein zweiter Faktor, der erheblich zur Funktionsveränderung des diplomatischen Instrumentariums beigetragen hat, stellt die Entwicklung und Institutionalisierung der *multilateralen Diplomatie*, besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, im Rahmen von Kongressen, Konferenzen und zwischenstaatlichen Organisationen dar.

Weiterhin kann besonders im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte eine Verlagerung der einst vom Diplomaten monopolistisch wahrgenommenen Funktionen auf *konkurrierende Berufszweige* diagnostiziert werden. Nicht nur der technisch und organisatorisch perfektionierte Auslandsjournalismus – an der Spitze Rundfunk, Fernsehen und Prestigepresse mit ihrem weltweiten Korrespondentennetz –, sondern auch die Tätigkeit von Vertretern großer Verbände, Stiftungen, Nachrichten- und Geheimdiensten oder multinationaler Konzerne »überholen« häufig die Informationsarbeit des Diplomaten im Empfangsstaat und machen sie damit überflüssig. Ebenso reduziert das wachsende Tätigkeitsspektrum anderer Ministerien oder Regierungsinstitutionen im Ausland sehr oft die eigentlichen Aufgaben der diplomatischen Vertretung zu sekundärer verwaltungs- und organisationstechnischer Arbeit.

Schließlich muß in diesem Zusammenhang noch die Übertragung der klassischen Aufgaben des Diplomaten im Ausland – Information der eigenen Regierung und Wahrnehmung der staatlichen Interessen im Empfangsstaat – auf *Sonderbotschafter* und *persönliche Unterhändler der Regierungsspitze* erwähnt werden, die in nicht geringem Maße zu einer Aushöhlung der Inhalte und Zwecke des Diplomatenberufs beigetragen hat und noch beiträgt. Deutlich erkennbar wurde die sprunghafte Aufwertung des sog. »Beratersystems« und die damit verbundene partielle Ausschaltung des eigentlichen diplomatischen Dienstes besonders im amerikanischen Präsidialsystem und dies spätestens seit der Präsidentschaft FRANKLIN D. ROOSEVELTS, der mit seinem Berater HARRY HOPKINS seinen eigentlichen Außenminister HULL und dessen außenpolitische Bürokratie bei zahlreichen Entscheidungs-

prozessen überspielte und HOPKINS zum wichtigsten außenpolitischen Entscheidungshelfer und Sonderbotschafter seiner Administration machte⁶.

In den letzten Jahren stehen vor allem zwei Namen synonym für das Gewicht von persönlichen Beauftragten der Regierungschefs im außenpolitischen Entscheidungsprozeß: EGON BAHR, der als ost- und deutschlandpolitischer Chefunterhändler der Regierung BRANDT/SCHEEL seine Moskauer Vertrags Sondierungen – ohne substantielle Beteiligung der deutschen Botschaft in Moskau – direkt mit dem sowjetischen Außenminister GROMYKO führte, und HENRY KISSINGER, der als Berater Präsident NIXONS für Fragen der nationalen Sicherheit zwischen 1969 und 1972 als eigentlicher Chefdiplomat der amerikanischen Regierung fungierte und alle wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen nicht nur treffen half, sondern sie auch in direkten Gesprächen mit den Partei- und Regierungsspitzen der jeweiligen Staaten vorbereitete und durchführte.

Die Ausschaltung und »Kurzschließung« der gesamten außenpolitischen Bürokratie und ihrer Apparaturen durch ad hoc ernannte Berater und Sonderbeauftragte wirft allerdings Probleme der außenpolitischen Effektivität, des Informationsflusses und damit der außenpolitischen Prioritäten überhaupt auf, die die gesamte Struktur des außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungssystems betreffen⁷.

4. Diplomatie im weiteren Sinne als Staatskunst

Die Regierungsspitze, die das außenpolitische Konzept eines Staates, d. h. seine Außenpolitik schlechthin, formuliert, besteht nicht nur aus dem Regierungschef – der in Personalunion auch Staatsoberhaupt sein kann – und seinem eigenen Exekutivbüro (Kanzleramt, White House Office). Einen wesentlichen Einfluß auf den Entwurf der Außenpolitik üben in demokratisch verfaßten Staaten die Kabinette und hier besonders der für die Auswärtigen Beziehungen zuständige Außenminister und seine Organisation aus. Hinzu kommen häufig Einflüsse von persönlichen Beratern (KISSINGER, BAHR), Beraterstäben (etwa der sog. »National Security Council« in den USA) sowie von den Spitzen der die Regierung tragenden Parteien. Auch die parlamentarische Opposition kann durchaus die Außenpolitik der Regierung beeinflussen bzw. mo-

difizieren, als Beispiel hierfür sei das Verhalten der CDU/CSU-Opposition im Bundestag während der Debatten über die Ostpolitik der sozialliberalen Koalition zwischen 1970 und 1972 genannt. Darüber hinaus kann es auch mächtigen Interessengruppen (pressure groups), die vornehmlich wirtschaftliche Interessen vertreten, gelingen, auf die Ausrichtung der offiziellen Außenpolitik der Regierung Einfluß nehmen. Der Druck von amerikanischen Konzernen auf die amerikanische Lateinamerika-Politik illustriert dies seit geraumer Zeit.

Die Formulierung des außenpolitischen Rahmens durch die staatlichen Entscheidungsträger erfolgt durch die Festsetzung grundsätzlicher außenpolitischer *Ziele* und durch die Entscheidung über die Wahl der Methoden (Strategien) und *Mittel* zur Durchsetzung dieser Ziele⁸.

Typische Beispiele für außenpolitische Strategien sind etwa die Politik der Eindämmung (containment), welche die Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüber der Sowjetunion und später auch der Volksrepublik China betrieben haben, die Politik der Beschwichtigung (appeasement), die das britische Verhalten gegenüber HITLER Ende der dreißiger Jahre charakterisierte, die Politik der Abschreckung, die aus der Sicht der westlichen Staaten durch eine nicht mehr kalkulierbare Schadensersatzung die Gegenseite von einem ersten nuklearen Schlag abhalten soll, und schließlich die von der Bundesrepublik gegenüber der DDR bis Ende der sechziger Jahre verfolgte auswärtige Nichtanerkennungspolitik, die mit dem Instrument der »HALLSTEIN-Doktrin« die Beziehungen der DDR zu Drittstaaten wegen deren mangelnder demokratischer Legitimierung zu blockieren und den zweiten deutschen Staat international zu isolieren suchte.

5. Charakteristische Erscheinungsformen der Diplomatie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

5.1 Die Konferenzdiplomatie

Die Konferenzdiplomatie als Beispiel für multilaterale Diplomatie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist nicht neu. Lediglich ihre Bedingungen und Voraussetzungen haben sich verändert. Die revolutionäre Entwicklung der Verkehrs- und Kommunikationsmittel, die sich immer deutlicher herausbildende In-

terdependenz der Staaten auf allen Ebenen und die starke Publizität solcher Konferenzen erleichtern und erfordern nicht nur ihre Abhaltung, sondern machen sie auch zu einem breiten Forum unmittelbarer internationaler Kommunikation auf hoher und höchster Ebene. Die Häufigkeit und Dichte multilateraler Konferenzen hat im 20. Jahrhundert stetig zugenommen.

Bereits der Wiener Kongreß und die Versailler Friedenskonferenz von 1919 waren – letztere mit ihren 70 Delegierten aus den 27 Siegerstaaten des Ersten Weltkriegs – ein Beispiel für den Versuch, Fragen, an denen mehrere Staaten beteiligt sind, mit Hilfe der Konferenzdiplomatie zu lösen.

Auch die großen Kriegs- und Nachkriegskonferenzen, die die Kriegsalliierten zwischen 1941 und 1945 abhielten, sind charakteristisch für die immer häufiger angewandte Konferenzdiplomatie, die sich meist im Rahmen von Gipfeltreffen der führenden Staatsmänner abspielte. Als weitere spektakuläre Beispiele für das Auftreten der Konferenzdiplomatie können die Waffenstillstandsverhandlungen von Panmunjom, die zwischen 1951 und 1953 am 38. Breitengrad, der Demarkationslinie zwischen Süd- und Nordkorea, stattfanden und zur Beendigung des Koreakrieges führten, und die Genfer Indochina-Konferenz von 1954 gelten. Weitere multilaterale Konferenzen führten 1955 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Konferenz von Messina) und im gleichen Jahr zu einem ersten Treffen von 29 blockfreien afro-asiatischen Staaten auf Java (Konferenz von Bandung). Gipfelkonferenzen kommunistischer Staaten und Parteien fanden im November 1957 und im November 1961 in Moskau, im April 1967 in Karlsbad und im Juni 1969 wieder in Moskau statt; die vorläufig letzte wurde Ende Juni 1976 in Ost-Berlin abgehalten, wo sich nach zwanzigmonatiger Vorbereitungszeit Vertreter von 29 kommunistischen und Arbeiterparteien trafen.

In der jüngsten Zeit verdienen besonders vier internationale Konferenzprojekte Aufmerksamkeit. Einmal die seit 1958 mit Unterbrechungen tagende Genfer Abrüstungskonferenz, die im Frühsommer 1973 in Helsinki angelaufene und im August 1975 zu Ende gegangene Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die im Oktober 1973 begonnene und in Wien tagende Konferenz für beiderseitige, ausgewogene Truppenreduktionen (MBFR) und die seit Dezember 1973 in Genf stattfindende und zur Zeit unterbrochene Nahost-Friedenskonferenz.

Moderne multilaterale Konferenzen können sich entweder mit

der Erreichung eines konkreten politischen Zieles beschäftigen – beispielsweise mit dem gezielten Ausbau der Europäischen Gemeinschaft, der auf den Gipfelkonferenzen der europäischen Regierungschefs in Den Haag (Dezember 1969) und Paris (Oktober 1972) beraten wurde – oder aber, wie die Bandung-Konferenz von 1955, eine allgemeine Erörterung der gegenwärtigen politischen Lage und die Abstimmung grundsätzlicher außenpolitischer Verhaltensweisen in bestimmten Fragen zum Inhalt haben.

Die Konferenzdiplomatie impliziert zwei häufig unterschätzte Gefahren. Durch die Publizität internationaler Konferenzen geraten derartige Treffen sehr oft unter *Zeitdruck*, da die Konferenzdauer in vielen Fällen vorher festgelegt wird und deshalb komplexe Verhandlungsmaterien nicht erschöpfend behandelt werden können. Da große Konferenzen meist von der internationalen Presse bevorzugt herausgestellt und besonders aufmerksam beobachtet werden, geraten sie häufig unter *Erfolgszwang*. Durch den Druck der öffentlichen Meinung, besonders im eigenen Land, verengt sich oft der eigene Verhandlungsspielraum und macht eine emotionslose sachliche Diskussion unmöglich, da jedes Detailproblem zur Prestigefrage hochstilisiert wird und die Konferenz zum Propagandaforum entartet. KREKELER verweist ferner auf die bei solchen Konferenzen besonders starke Neigung, sich über den Rat von Sachkennern hinwegzusetzen⁹.

5.2 Diplomatie in internationalen Organisationen

Obwohl die internationalen Organisationen bereits im 19. Jahrhundert institutionelle Vorläufer hatten, bildete der 1919 ins Leben gerufene Völkerbund, der vom amerikanischen Präsidenten WILSON initiiert wurde, die erste universale politische Organisation. Mit den Vereinten Nationen, der OECD, den Europäischen Gemeinschaften – die den höchsten Integrationsgrad aller internationalen Organisationen aufweisen –, dem Europarat, der NATO und anderen ständigen Gremien wurden erst im 20. Jahrhundert internationale Organisationen errichtet, deren Mitglieder durch ständige Vertreter in den Organen dieser Institutionen präsent sind und deren elementare politische Bedeutung besonders seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges plastisch demonstriert wurde. Ihre Gründung ist die Folge einer immer stärker werdenden Verdichtung der zwischenstaatlichen Beziehungen in einem kleiner werdenden internationalen Interaktionsraum¹⁰.

KREKELER ordnet der Diplomatie und ihren Vertretern im Rahmen internationaler Organisationen drei verschiedene Funktionen zu.

Einmal hat sich der Beamte des jeweiligen Außenministeriums mit dieser Organisation zu befassen, wenn er in jener Abteilung arbeitet, die für Angelegenheiten dieser permanenten Institution zuständig ist.

Dann kann der Diplomat als Angehöriger der ständigen Vertretung seines Staates am Sitz der Organisation bei der Vertretung und Durchsetzung der eigenen staatlichen Interessen mitwirken.

Schließlich findet der Diplomat innerhalb der Organisation und ihrer Bürokratie, zu der er delegiert oder für die er freigestellt werden kann, ein reichhaltiges Betätigungsfeld. In dieser Funktion ist der Diplomat zur Loyalität gegenüber der Organisation, nicht seinem Staat, verpflichtet und hat den Status eines »internationalen Beamten«. In der Europäischen Gemeinschaft wird ein sog. »europäischer Beamter« nach einer Probezeit auf Lebenszeit angestellt. Er ist gegenüber der Kommission, der Exekutive der Gemeinschaft, weisungsgebunden. Internationale Beamte sind »weder de jure noch de facto ›Diplomaten‹ im Sinne der Vertretung eines auftraggebenden Staats¹¹«.

5.3 Bilaterale Geheimdiplomatie

Seit Ende der sechziger Jahre hat sich eine besonders charakteristische Erscheinungsform der internationalen Diplomatie herausgebildet, die bilaterale Geheimdiplomatie. Als besonders typische Beispiele dürfen die Verhaltensweisen der NIXON/KISSINGER-Administration in der Frage einer Lösung des Vietnam-Konflikts und der Neuformulierung der amerikanischen China-Politik sowie die »Ein-Mann-Diplomatie« HENRY KISSINGERS im Rahmen der Verhandlungen zwischen Israel und Ägypten einerseits und Israel und Syrien andererseits gelten.

Die bilateralen Geheimverhandlungen, die Präsident NIXONS Sicherheitsberater KISSINGER zwischen 1969 und Ende 1972 mit Vertretern des nordvietnamesischen Politbüros in Paris führte und die im Januar 1973 mit dem Abschluß eines Waffenstillstandsabkommens vorläufig beendet wurden, legen die Vorteile dieses diplomatischen Verfahrens frei: KISSINGER konnte wegen der völligen Geheimhaltung seiner Sondierungen ohne jeden Zeitdruck, ohne Einwirkung der amerikanischen und internationalen

öffentlichen Meinung und damit ohne Erfolgszwang verhandeln und auf höchster Ebene einen direkten Kommunikationsstrang errichten, der es ermöglichte, bei veränderten Konstellationen sofort in einen unmittelbaren Meinungs austausch einzutreten.

Nach der gleichen Methode verfuhr NIXON und KISSINGER bei der Einleitung der modifizierten amerikanischen Chinapolitik. In direkten bilateralen Geheimverhandlungen mit der chinesischen Führungsspitze sondierte KISSINGER zunächst die chinesische Gesprächsbereitschaft und deren Vorstellungen. Gleichzeitig wurde ein direkter geheimer Kommunikationskanal zwischen beiden Regierungen geschaffen, um einen von der Öffentlichkeit nicht beeinflussbaren Meinungs austausch in die Wege zu leiten. Erst dann fand die neue amerikanische Chinapolitik mit dem Besuch NIXONS in Peking offiziell ihren sichtbaren Ausdruck.

Nicht zuletzt sind auch die bilateralen Geheimverhandlungen zwischen Bonn und Ost-Berlin auf Staatssekretärs- bzw. Ministeriebene Indizien dafür, daß zweiseitige Geheimdiplomatie materiell sehr erfolgreich sein kann. Zwischen November 1970 und Herbst 1973 trafen sich die Unterhändler der Bundesrepublik und der DDR, BAHR und KOHL, zu insgesamt 75 vertraulichen Gesprächsrunden, in deren Verlauf die ganze Palette der zwischendeutschen Beziehungen erörtert wurde und die unmittelbar zum Abschluß von drei Regierungsabkommen führten und den Rahmen für weitere vielfältige Sachverhandlungen absteckten.

5.4 Die Gipfeldiplomatie

Die Reihe der Gipfelbegegnungen von Staatsmännern aus Ost und West reicht von den großen Gipfelkonferenzen der Kriegsalliierten in Teheran, Jalta und Potsdam bis zu den Treffen des amerikanischen Präsidenten mit der chinesischen und sowjetischen Führung.

In der Regel haben die Spitzenbegegnungen der 50er und 60er Jahre die hohen Erwartungen nicht rechtfertigen können, die die internationale Öffentlichkeit in sie gesetzt hat. Dies lag vor allem daran, daß derartige Treffen objektiv vorhandene Problemstellungen und tiefgreifende grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten nicht ad hoc lösen konnten. Häufig wurden sie als letztes Mittel benutzt, um grundlegende Streitfragen doch noch auf höchster Ebene einer Lösung zuzuführen. Aber weder die Begegnung EISENHOWERS mit CHRUSCHTSCHOW im Jahre 1959 in Camp

David, noch das Wiener Gipfeltreffen zwischen KENNEDY und CHRUSCHTSCHOW von 1961, noch der amerikanisch-sowjetische Gipfel von Glassboro, wo sich 1965 JOHNSON und KOSSYGIN trafen, brachten einen grundsätzlichen Anschauungskonsens hinsichtlich relevanter Fragen des Ost-West-Gegensatzes. Der jeweils emphatisch beschworene »Geist« von Camp David, Wien und Glassboro verflüchtigte sich rasch und mußte einer nüchterneren weltpolitischen Lagebeurteilung Platz machen.

Daß nur eine in bestimmten Punkten vorgeklärte Verhandlungsmaterie den substantiellen Erfolg eines derartigen Treffens am besten garantieren kann, unterstreicht die Verfahrenstechnik der beiden amerikanisch-sowjetischen und amerikanisch-chinesischen Spitzenbegegnungen von 1972. Wohl kaum ein Gipfeltreffen des 20. Jahrhunderts ist mit ähnlicher Präzision und Sorgfalt vorbereitet worden wie die Begegnung Präsident NIXONS mit dem chinesischen Premierminister TSCHOU EN-LAI und Parteichef MAO TSE-TUNG. NIXONS Sicherheitsberater KISSINGER reiste allein mit zehn Entwürfen für das amerikanisch-chinesische Abschlußkommuniqué nach Peking.

Auch für die Gipfelkonferenzen der EG-Staaten von Den Haag (1969) und Paris (1972) wurden umfangreiche Vorbereitungen getroffen und von Wirtschafts- und Währungsexperten konkrete, vorab geklärte Tagesordnungspunkte festgelegt.

Obwohl Gipfelkonferenzen den Vorteil haben, daß die beteiligten Regierungschefs – im Gegensatz zu ihren diplomatischen Vertretern – keinen Weisungen unterworfen sind und sie daher ihre Verhandlungsposition in eigener Verantwortung modifizieren können, hat sich ihre Zahl und die Neigung, solche Treffen abzuhalten – von Gipfelbegegnungen der EG-Mitgliedsländer und Staatsmännern der wichtigsten westlichen Industriestaaten abgesehen –, seit Mitte der 60er Jahre merklich reduziert. Allerdings kommen die Partei- und Regierungsspitzen der Ostblock-Staaten fast regelmäßig zu geheimen Konsultationen auf höchster Ebene zusammen, um ihre Außen-, Innen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik abzustimmen und ihre Haltung zu konkreten Fragen der internationalen Politik zu koordinieren. Die Ost-West-Gipfel-diplomatie wird heute in zunehmendem Maße von der bilateralen Geheimdiplomatie persönlicher Unterhändler ersetzt.

Anmerkungen

- 1 KISSINGER, HENRY A.: Großmacht Diplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs. Düsseldorf-Wien 1962, S. 374
- 2 Grand Larousse de la langue française, tome deuxième. Paris 1972, S. 1336
- 3 END, HEINRICH: Erneuerung der Diplomatie. Der Auswärtige Dienst der Bundesrepublik Deutschland – Fossil oder Instrument? Neuwied und Berlin 1969, S. 21
- 4 GERBONE, PIETRO: Formen und Stile der Diplomatie. Rowohlts Deutsche Enzyklopädie Band 211. Reinbek 1964, S. 30
- 5 MORGENTHAU, HANS J.: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh 1963, S. 456
- 6 Vgl. oben Beitrag SCHELLHORN: Außenpolitische Entscheidung
- 7 Ebd.
- 8 Vgl. unten Beitrag ZÖLLER: Ziele und Mittel
- 9 KREKELER, HEINZ L.: Die Diplomatie. Reihe Geschichte und Staat Band 110/111. München-Wien 1965, S. 70 ff. und S. 82 f.
- 10 Vgl. oben Beitrag SCHWARZ: Internationale Zusammenarbeit
- 11 BERGSTRÄSSER, ARNOLD: »Diplomatie« in: Strupp-Schlochauers Wörterbuch des Völkerrechts. Erster Band. Berlin 1960, S. 368

Schmid: Diplomatie als Form außenpolitischer Entscheidungs- verwirklichung

- Aus der Schule der Diplomatie.* Beiträge zu Außenpolitik, Recht, Kultur und Menschenführung. Zusammenstellung und Bearbeitung: WALTER J. SCHÜTZ. Düsseldorf und Wien 1965
- BERGSTRÄSSER, ARNOLD: »Diplomatie.« In: Strupp-Schlochauers Wörterbuch des Völkerrechts. Erster Band. Berlin 1960, S. 359–378
- BRACHER, DIETRICH/FRAENKEL, ERNST (Hrsg.): Internationale Beziehungen. Fischer Lexikon Band 7. Frankfurt a. M. 1969 (Artikel Diplomatie)
- BRAUNIAS, KARL/STOURZH, GERALD (Hrsg.): Diplomatie unserer Zeit. Beiträge aus dem Internationalen Diplomaten-Seminar Kleßheim. Graz – Wien – Köln 1959
- END, HEINRICH: Erneuerung der Diplomatie. Der Auswärtige Dienst der Bundesrepublik Deutschland – Fossil oder Instrument? Neuwied und Berlin 1969
- GERBORE, PIETRO: Formen und Stile der Diplomatie. Reinbek 1964
- JOHNSON, E. A. J. (Hrsg.): The Dimensions of Diplomacy. Baltimore 1967.
- KISSINGER, HENRY A.: Großmacht Diplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs. Düsseldorf-Wien 1962
- KREKELER, HEINZ L.: Die Diplomatie. München-Wien 1965
- MORGENTHAU, HANS J.: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh 1963