

Die Diplomatie verliert an Tiefe

Als der britische Staatsmann Lord Palmerston erstmals vom Telegraf hörte, soll er gesagt haben: «My God, this is the end of diplomacy.» Mit jedem technischen Schub in der Informationstechnologie vernimmt man diesen Seufzer erneut. Wozu noch Diplomaten in fremden Ländern stationieren, wenn man mit Internet und Skype die Beziehungen direkt aus dem Aussenministerium herstellen kann? Die klassische Diplomatie scheint ein Opfer des technischen Fortschritts geworden zu sein. Andere sagten der Diplomatie das Ende voraus, weil sie schlicht überflüssig sei. Trotzki, der erste Aussenminister des sowjetischen Russland, meinte: «Ich werde einige revolutionäre Aufrufe erlassen und dann den Laden dichtmachen.» Heute tun sich vor allem jene, welche die internationalen Beziehungen als reine Weltinnenpolitik verstehen, schwer mit dieser Institution.

Dilemma der Souveränität

Das Ende der Diplomatie also? Die Tatsachen sprechen eine andere Sprache. Allen Untergangsprophetien zum Trotz gab es noch nie so viele Staaten und Diplomaten wie heute. Um die Zukunft der Diplomatie braucht man sich keine Sorgen zu machen. Gleichgültig, welche Theorien und welche technologischen Neuerungen auf den Markt kommen, die Diplomatie wird so lange weiterbestehen, wie es souveräne Staaten gibt. Weniger eindeutig ist dagegen die Zukunft des diplomatischen Dienstes. Dessen Ende als eigenständiger – und elitärer – Berufszweig könnte schon bald eintreffen.

Die heutige Form der Diplomatie mit einem Netz von ständigen Vertretungen entstand gleichzeitig mit den souveränen Staaten in der frühen Neuzeit – sozusagen als Ergänzung, um das Souveränitätsdilemma zu entschärfen. Dieses besagt: Die Idee der Souveränität lässt, wenigstens in der Theorie, über dem Souverän keinen anderen Herrscher zu. Kein Staat darf einem andern diktieren, was dieser zu tun hat. Aber ebenso wenig kann ein Staat völlig für sich allein leben. Jeder muss mit anderen auskommen. Wenn keiner dem andern seinen Willen aufzwingen kann, der zwischenstaatliche Verkehr dennoch ohne Regeln nicht auskommt, gibt es nur eines: Man muss miteinander reden, um zu einvernehmlichen Lösungen zu gelangen. Das ist die Aufgabe der Diplomatie.

Staaten haben bekanntlich keine permanenten Freunde, sondern nur permanente Interessen. Das ist sicher richtig, aber nur die eine Seite der Medaille. Staaten sollten untereinander auch freundschaftliche Beziehungen pflegen. So steht es in Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen, des wichtigsten Dokuments unserer Friedensordnung. So wollen es auch die Usancen der Diplomatie. In jedem Beglaubigungsschreiben, das ein Botschafter beim Amtsantritt dem Staatsoberhaupt des Empfangsstaats aushändigt, steht geschrieben, der Entsandte werde alles daransetzen, um die freundschaftlichen Beziehungen zu pflegen und zu vertiefen. Ein Diplomat sollte somit zweierlei vollbringen: die Interessen seines Heimatlandes vertreten und durch seine Persönlichkeit freundschaftliche Gefühle für sein Land erzeugen.

Wer ist dazu am besten geeignet? Im Laufe der Geschichte hat man diese Frage unterschiedlich beantwortet. In der Neuzeit kann man drei Phasen unterscheiden. In den Monarchien sah man es am liebsten, wenn der Diplomat aus der Umgebung des Herrschers stammte. Deshalb bevorzugte man für Spitzenpositionen adlige Sprösslinge. Bis zum Untergang der alten Monarchien im Ersten Weltkrieg war die Diplomatie eine «chasse gardée» der Aristokratie. Im Deutschen Reich (1871–1918) entstammten alle 36 Botschafter dem Adel und von 171 Gesandten deren 80 Prozent; in Österreich-Ungarn waren bei Kriegsausbruch noch zwei Drittel Adlige. Das sollte sich mit dem Aufkommen von Demokratien ändern. Die Dritte Französische Republik führte in den 1870er Jahren erstmals Aufnahmeprüfungen ein. Sie wollte nicht mehr die nobelsten, sondern die intellektuell fähigsten Kandidaten für die Diplomatie gewinnen. Ein Abschluss an einer «grande école» zählte nun mehr als ein Adelsprädikat. Meistens gelangten die Kandidaten, vorzugsweise Juristen, aus gutbürgerlichen Schichten, durch ein «old boys network» in den diplomatischen Dienst. Eine dritte Stufe wurde mit einem strikten Zulassungswettbewerb nach dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Auf der Suche nach den Geeignetsten zählen nun einzig die Ergebnisse eines Aufnahmeverfahrens, das für alle gleich ist, unabhängig von der Herkunft, der akademischen Studienrichtung und persönlichen Empfehlungen. Dieses System führte zu einer stärkeren sozialen Durchmischung der Diplomatie und zu einem deutlichen Rückgang des Juristen-Anteils.

Symbolische Funktion

Ein Diplomat übt im Wesentlichen drei Funktionen aus. Erstens vertritt der beglaubigte Botschafter sein Land juristisch im Empfangsstaat. Er nimmt zahlreiche rechtliche Hoheitsakte vor. Zweitens amtiert er politisch. Mit Berichten und Verhandlungen gestaltet er massgeblich die Beziehungen zwischen dem Empfangs- und dem Entsende-Staat

Die klassische Diplomatie wandelt sich. Der Beruf des Diplomaten beschränkt sich immer mehr auf repräsentative Aufgaben, während rechtliche und politische Funktionen in den Hintergrund rücken. Doch das muss kein Nachteil sein. Gastkommentar von Paul Widmer

Staaten haben bekanntlich keine permanenten Freunde, sondern nur permanente Interessen.

stellt für alle möglichen Ämterkontakte zu den zuständigen Ansprechpartnern in den Ministerien her. Nur eines tut er immer weniger: Er unterschreibt kaum noch Verträge im Namen seines Landes, dies tun heute Minister oder hohe Beamte.

In die Verhandlungen werden die Vertretungen immer weniger eingebunden. Diese führen die Fachministerien grossenteils selber. Die neuen Kommunikationsmittel erlauben es der Zentrale, sogar in Redaktionssitzungen einem Unterhändler über die Schultern zu schauen und den Wortlaut zu diktieren. Vorbei sind die Zeiten, als ein Diplomat fernab in fremden Ländern für seinen Souverän Verträge aushandelte. Um die Berichterstattung ist es nicht viel besser bestellt. Sie gerät zunehmend zu einer Kommentierung dessen, was ohnehin durch die viel potenteren Medien berichtet wird.

Den Wandel in der Diplomatie kann man so zusammenfassen: Die Diplomatie hat an Breite gewonnen, aber an Tiefe verloren. Ein Botschafter zeichnet sich heute weniger durch seine Vollmachten als durch seine Omnipräsenz aus. Worin liegen die Gründe? Sie sind in der Stärkung der Zentrale auf Kosten der Aussenposten zu suchen, und zwar auf zwei verschiedenen Ebenen: innerhalb der Aussenministerien selbst, aber auch in der Beschneidung der Vorrechte der Aussenministerien durch die anderen Ministerien.

Zur ersten Ebene: Wichtige aussenpolitische Entscheidungen werden von jeher in den Aussenministerien gefällt. Aber heute zieht die Zentrale, die ihre Mitarbeiterstäbe konstant aufstockt, auch zweitrangige Angelegenheiten an sich. Die Eigenverantwortung auf den Aussenposten schwindet, und Erfahrungen, die Diplomaten dort sammeln, glaubt man vernachlässigen zu können. Früher gehörte die Leitung einer Botschaft zum üblichen Leistungsausweis eines General- oder Staatssekretärs. Heute ist dies nicht mehr so.

Zur zweiten Ebene: Aussenministerien haben den Auftrag, für eine kohärente Aussenpolitik zu sorgen. Dazu können insbesondere die Aussenposten beitragen, die wie eine Clearingstelle über die gesamten Beziehungen zu ihrem Residenzland informiert sein sollten. Doch das ist Wunschdenken. Nicht selten muss eine Botschaft froh sein, wenn die Fachministerien sie noch mit einer Kopie über ihre direkten Kontakte bedienen.

Solche Vorgänge wirken auf Diplomaten nicht motivierend. Dennoch gilt der Beruf nach wie vor als attraktiv. Viele junge Akademiker sind bereit, sich nach einem abgeschlossenen Studium nochmals einem Prüfungsverfahren zu unterziehen. Doch allmählich entsteht eine Kluft zwischen dem, was die Aussenministerien von den Kandidaten verlangen, und dem, was sie anzubieten haben. In den letzten Jahren hat sich das Eintrittsalter der

Anwärter im Schnitt erheblich erhöht. Die Kandidaten bringen mehr berufliche Erfahrung und somit Zusatzqualifikationen für einen diplomatischen Dienst mit, dessen Bedeutung indes abnimmt. Wie kann das aufgehen?

Einiges deutet darauf hin, dass wir vor einem neuen Paradigmenwechsel stehen. Dieses Mal geht es um das Ende des diplomatischen Dienstes. Der Verwaltungszweig mit eigenen Anforderungen, wie wir ihn in fast allen Ländern kennen, würde in der allgemeinen Verwaltung aufgehen. Dieses «Modell der kurzen Leine» wird sich durchsetzen, wenn der Konzentrationsprozess an den Zentralen voranschreitet. Immer mehr Dossiers werden dann direkt von der Zentrale aus behandelt und wichtige Posten mit Fachpersonal besetzt. Den Karrierediplomaten verblieben vornehmlich noch Repräsentationsaufgaben. Schon bald dürfte der Punkt kommen, wo man sich fragen muss: Wozu bedarf es noch eines diplomatischen Dienstes mit eigenen Zulassungskriterien und einer zusätzlichen Ausbildung, wenn es die allgemeine Verwaltung auch richten kann? Und Kandidaten müssten sich fragen: Wozu soll ich noch die Mühen einer Zusatzhürde auf mich nehmen für einen Beruf, dessen Kompetenzen zunehmend beschnitten werden?

Man könnte sich indes auch ein anderes Modell mit mehr Entscheidungskompetenzen und mehr unternehmerischem Denken auf den Botschaften vorstellen, ein «Modell der langen Leine», das sich vom Prinzip der Subsidiarität inspirieren lässt. Ansätze dazu bestehen in einigen Ländern in Zielvereinbarungen zwischen Zentrale und Aussenposten. Diese liessen sich, ohne dass man die Weisungsbefugnis der Zentrale infrage stellte, ausbauen, indem die spezifischen Ortskenntnisse der Diplomaten stärker ausgeschöpft würden. Die Botschaften dürften ja am besten wissen, welche Projekte etwa in der Entwicklungszusammenarbeit, der «public diplomacy» oder der politischen Strategie in einem Land sinnvoll sind. Sollte dies nicht der Fall sein, erlaubten gerade die modernen Informationsmittel der Zentrale rasch korrigierend einzugreifen.

Damit dieses Modell sich durchsetzen kann, wäre freilich eine Trendwende nötig: weg von zentralistischen, hin zu mehr dezentralen Entscheidungsabläufen. Ob eine solche geschieht, ist fraglich. Solches läuft dem Zeitgeist zuwider. Sicher ist somit, dass es auch in Zukunft eine Diplomatie geben wird, offen dagegen, ob mit Karrierediplomaten oder einfach mit fähigen Köpfen aus der allgemeinen Verwaltung.

Paul Widmer, alt Botschafter, ist Dozent für internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen und Verfasser von: «Diplomatie. Ein Handbuch», NZZ-Verlag.