

Kapitel 10: Die Zukunft der Diplomatie

Zur Kultur eines Berufs: Was ist ein Diplomat?

Raymond Saner

Gefragt ist solides Handwerk und Offenheit für Neues

Das Berufsbild des Diplomaten hat sich über die Jahrhunderte in der Folge politischer, gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen verändert. Auf der anderen Seite gibt es auch Eigenschaften und Fertigkeiten von Diplomaten, die schon immer zur Kultur dieses Berufs gehört haben. Beides soll hier gezeigt werden, um sich der Frage zu nähern: Was ist ein Diplomat?

Der Diplomat als Spiegelbild der Zeitgeschichte

Die Emissäre der griechischen Antike verhandelten ihre Friedensverträge, Waffenstillstandsabkommen und Handelsverträge zwischen den Republiken und Monarchien öffentlich, dem demokratischen Verständnis der Zeit entsprechend. Geheime Verhandlungen wurden erst später während der Herrschaft der Mazedonier zu einem gebräuchlichen Instrument der Verhandlung. Einen entscheidenden Einfluss auf die Auswahl der diplomatischen Methode und das damit verbundene Verhalten der Diplomaten hatten auch schon immer die herrschenden Machtverhältnisse. Die Vertreter mächtiger Staaten (Römisches Reich, China, Frankreich im 17. Jahrhundert) neigten eher zum herrschaftlichem Gebaren, während schwächere Staatsgebilde (Byzanz, italienische Kleinstaaten, das revolutionäre Russland) oft mit List und Tücke verhandelten.

Wie ist das heute? Die Zahl der internationalen Beziehungen zwischen Staaten hat seit dem zweiten Weltkrieg enorm zugenommen. 51 Staaten waren Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen im Jahre 1945, im Jahre 1997 waren es schon 185 Mitglieder. Die Zahl der möglichen bilateralen Beziehungen hat dramatisch zugenommen. Dazu kommt die zunehmende Komplexität internationaler Konventionen, die in verschiedenen internationalen Organisationen verhandelt werden müssen. Dabei werden die internen Abstimmungsprozesse immer komplexer: Nationale Positionen kommen oft erst in schwierigen Koordinationsprozessen mit den Regierungen der Bundeslän-

der zustande, die ihre eigenen Stabsstellen für auswärtige Beziehungen haben und oft auch mit eigener außenpolitischer Zielsetzung durch eigene Vertretungen im Ausland präsent sind – auch in Washington, Tokio oder Shanghai.

Nicht staatliche Akteure einbinden, nicht ausgrenzen

Aber auch nichtstaatliche Akteure werden in Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse einbezogen: Wirtschaftsunternehmen sind oft grenzübergreifende Akteure, die je nach wirtschaftlichen Opportunitäten ihre Investitionen in Deutschland oder in anderen Ländern tätigen, mit direkten Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Steuereinkommen und wirtschaftliches Wachstum. Ähnliches gilt für die Nichtregierungsorganisationen, die politischen Einfluss mobilisieren können. Beide, Nichtregierungsorganisationen wie Wirtschaftsunternehmen sind oft international vernetzt, haben eigene, hochprofessionelle Medienabteilungen und sind immer stärker direkt beteiligt an internationalen Verhandlungen. Sie werden auch immer mehr vom Auswärtigen Amt und den Fachministerien eingeladen, ihr Fachwissen bei der Gestaltung von Politikentscheidungen und Verhandlungspositionen einzubringen. Bisweilen werden Vertreter von Nichtregierungsorganisationen sogar in die eigene Verhandlungsdelegation integriert, was wiederum zusätzliche Koordination voraussetzt, damit die nicht staatlichen Akteure nicht völlig aus der Rolle fallen.

Mit weniger Mitarbeitern mehr leisten

Hinzu kommen inhaltliche Neuerungen. Die Spezialisierung nimmt zu, die Generalisten kommen an ihre Grenzen. Immer öfter müssen Experten aus anderen Ministerien in zunehmendem Maße in die Verhandlungen einbezogen werden. Und nicht zuletzt: Der Hunger nach Information hat nie gekannte Ausmaße angenommen. Nur Minuten nach einem Ereignis irgendwo auf der Welt fragen die Medien nach der ersten Stellungnahme des Auswärtigen Amtes. Gleichzeitig sinken Budget und Personalzahlen der auswärtigen Dienste in den meisten Ländern der westlichen Welt. Reformen im Sinne von *New Public Management*, verbunden mit konjunkturbedingten Einsparungen, zwingen das Auswärtige Amt, mit weniger Mitarbeitern mehr zu leisten. Zur Lösung dieses Widerspruchs wird teilweise erwartet, dass der heutige Diplomat seine Arbeitseffizienz steigert durch Anwendung von Managementmethoden, die vom privaten in den öffentlichen Sektor zu transferieren sind. Das gelingt nicht immer mit Erfolg, nicht zuletzt auf Grund rechtlicher Vorschriften. So sind etwa Anreize durch individuell gestaltete Gehaltssysteme in der öffentlichen Verwaltung meist nur beschränkt möglich.

Diplomatische Kompetenz als erweiterter Begriff

All diese Veränderungen in der nationalen Außenpolitik und der Diplomatie führen dazu, dass Definitionen der Diplomatie, die vor 50 Jahren gültig waren, überholt sind. So würde die Definition von Alan James *Diplomatie ist die Pflege der Beziehungen zwischen souveränen Staaten durch akkreditierte Vertreter* (James, Alan; in: Melissen, Jan: „Innovation in Diplomatic Practice“, Macmillan 1999, S. XIV) allenfalls bis auf eine kurze Phase nach dem Zweiten Weltkrieg zutreffen. Jan Melissen's Formulierung spiegelt die heutige Komplexität und Erweiterung der Akteure umfassender wieder: *Diplomatie ist eine Methode der Vertretung, Kommunikation und Verhandlung, mit dem Staaten und andere internationale Akteure ihre Geschäfte führen.* (Melissen, Jan; *ibid.*, S. XIV) Diese dem Zeitalter der Globalisierung besser entsprechende Definition erweitert auch den Begriff des Diplomaten vom rein inter-staatlichen zu einem gemischt staatlich-nichtstaatlichen Beziehungsfeld.

Unternehmerische Diplomatie

Die zunehmende Schnelligkeit und Vielschichtigkeit vieler internationaler Konflikte und Krisen erfordert die Fähigkeit, wenn möglich aktiv (als Konfliktprävention) oder reaktiv (als Konfliktbegrenzung oder Konfliktlösung) auf entstehende Konfliktherde einzuwirken, und das zum jeweils kritischen Zeitpunkt. Natürlich bedingt dies auch eine Absprache mit der Zentrale und das Einholen von Instruktionen, aber nicht im Sinne eines absichernden Zuwartens alten Stils. Der heutige Diplomat muss schnell und adäquat handeln können, was eine gewisse Risikobereitschaft voraussetzt, die ihrerseits den Rahmen des herkömmlichen Diplomatenverständnisses sprengt. Der Bedarf an innovativer und kreativer Diplomatie wird von Michael Schaefer in Kapitel 3 sehr gut dargestellt am Beispiel der behutsamen, stetigen und aktiv planenden Unterstützung des Demokratieprozesses im ehemaligen Jugoslawien.

Geschäftsdiplomatie multinationaler Firmen

Jede Auslandsinvestition bedeutet für eine multinationale Firma ein Eingehen auf ausländische politische und gesetzliche Gegebenheiten, die vom Außenministerium des Stammlandes nicht beeinflusst werden können. Eine deutsche Firma mit Präsenz in China muss buchstäblich mit der chinesischen Gesetzgebung zurechtkommen. Das Wirtschaften über nationale Grenzen hinaus erfordert ein ständiges Koordinieren der Geschäftspolitik nach innen (zwischen Hauptsitz und Auslandsfiliale) und ein beständiges aktives Eingehen auf lokale Akteure, die vielfach nicht einmal direkt mit dem Geschäft der Firma zu tun haben – etwa NGOs, Parteifunktionäre oder Stammesvertreter.

Die Rolle des firmeninternen Koordinators wird als "*Corporate Diplomat*" bezeichnet, während der "*Business Diplomat*" ein Firmenvertreter ist, der nach außen in Drittländern mit lokalen und internationalen Lobbyisten und Interessensvertretern zu verhandeln hat (Saner, Raymond; Yiu, Lichia; Sondergaard, Mikael: "Business Diplomacy Management: A Core Competency for Global Companies". Academy of Management Executive, Feb. 2000, vol. 14, S.80-92). Ein bekanntes Beispiel verfehlter Business-Diplomacy ist das Verhalten der Firma Shell in Nigeria zur Zeit der militärischen Diktatur und Menschenrechtsverletzungen gegenüber der einheimischen Ogoni-Minderheit. Die Firma erlitt großen internationalen Imageverlust mit langfristigen Auswirkungen. Einen ähnlichen Fehler machte die Firma Nestlé im Bereich des Muttermilchersatzes durch Milchpulver in Entwicklungsländern mit verschmutztem Grundwasser.

Ein weiterer Bereich, den multinationale Firmen zunehmend durch Business Diplomacy zu beeinflussen versuchen, sind Verhandlungen bei den internationalen Standard-Organisationen (WTO, ITU, ILO, ISO). Ausgehandelte Abkommen etwa bei der WTO haben direkten Einfluss auf den Handlungsfreiraum multinationaler Unternehmen in Bezug auf Patentschutz (TRIPS), Transferzahlungen und Investitionsschutz (TRIMS) oder Anspruch auf nationale Subventionen (Handel mit Landwirtschaftsprodukten). Business-Diplomaten der großen Firmen versuchen diese Verhandlungen durch Einwirken auf ihre eigene Regierung oder die Regierung vor Ort zu beeinflussen. Das kann so weit gehen, dass Vertreter eines Unternehmens als Mitglieder nationaler Delegationen an den Verhandlungen teilnehmen.

Sattelfestes diplomatisches Handwerk

Welche „handwerklichen“ Fähigkeiten muss der Diplomat haben? Es sind dies unter anderem das Verfassen von Verhandlungstexten und Pressemeldungen, souveräne Medienauftritte, gute Kenntnisse protokollarischer Usancen, Verständnis der rechtlichen Implikationen von Konventionen, Wissen über Aufbau und Funktionsweise internationaler Organisationen und vieles andere mehr, im Zentrum jedoch steht die Verhandlungskompetenz. Das ist zum einen die Fähigkeit, aktiv die Position der anderen Parteien zu sondieren, konstant die Weiterentwicklung der Entscheidungsfindung der anderen Parteien zu beobachten und immer bereit zu sein für Kontaktversuche der Gegenseite. Zur gleichen Zeit sollte auch die Fähigkeit vorhanden sein, dezidiert und mit Takt einer Forderung zu widersprechen, wenn diese vitale eigene Interessen gefährden sollte.

Verhandlungs- und Konfliktfähigkeit

Verhandlungskompetenz bedeutet, die Technik bilateraler, multilateraler und multi-organisationaler Verhandlung zu beherrschen und gekonnt einzusetzen. Dies wiederum bedingt eine Fähigkeit, aktiv die Position der anderen Parteien auszusondieren, konstant die Weiterentwicklung der Entscheidungsfindung der anderen Parteien zu beobachten und immer bereit zu sein für etwaige Kontaktversuche der Gegenseite. Zur gleichen Zeit sollte auch die Fähigkeit vorhanden sein, dezidiert und mit Takt, einer Forderung zu widersprechen, sollte sie nationale oder firmenbezogene vitale Interessen gefährden.

Kognitive und emotionelle Flexibilität

Das *bread and butter* vieler diplomatischer Arbeit besteht im Vermitteln und Überbrücken von Gegensätzlichkeiten. Ausgehandelte Lösungen bedeuten, dass die eigene wie auch die andere(n) Maximalposition(en) nur Ausgangspositionen sein können. Auch die sachlichste, gründlichste, redlichste Lösung (aus eigener Sicht) muss in den Kochtopf des Konzessionsprozesses geworfen werden. Diplomaten müssen es verstehen Lösungen vorzudenken, einzubringen und, nach erfolgtem Tausch von Konzessionen, auch wieder aufzugeben. Das konstante Anpassen von Lösungen bedingt Kreativität und Gelassenheit und mentales Offensein für Vorschläge der anderen Seite, die eventuell die effizientere Lösung einbringt. Diese gedanklich-analytische Flexibilität setzt wiederum voraus, dass der Diplomat sich nicht persönlich mit der eigenen Lösung identifiziert, was nur zu emotioneller Verkrampfung und zu voreiligen Werturteilen führt. Wichtige internationale Verhandlungen brauchen Zeit, manchmal mehrere Jahre, wie etwa die Uruguay-Runde der WTO. Der Diplomat muss mit Ambiguitäten und andauernden Konflikten auskommen können. Warten oder *stand-by stress* kann vielfach nicht vermieden werden bei multilateralen Verhandlungen, schon allein weil alle Vertreter mit ihrer jeweiligen Zentrale unter- und weiterverhandeln müssen. Dies ist noch komplizierter bei internationalen Verhandlungen mit Zeitzoneunterschieden und mit Ländern, die intern erst nach langwierigen Unterverhandlungen zu einer gemeinsamen Position finden. Dafür etwa ist die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer föderalen Struktur gerade auf der europäischen Bühne bekannt und berücksichtigt.

Rollen spielen und nicht aus der Rolle fallen

Der Diplomat sollte in der Lage sein, je nach Situation das eigene Auftreten zu modulieren. Das Verlesen einer offiziellen Note vor der Vollversammlung

der Vereinten Nationen ist formeller Natur, das Skript ist meist von der Zentrale festgelegt worden, es geht hier nur um eine angemessene und wirksame Kommunikation. Anders ist es bei den Verhandlungen in den Arbeitsgruppen. Reines Ablesen und Wiederholen von vorverfassten Positionen bringt nichts, weder für den Diplomaten noch für die anderen Parteien. Dort ist ein kollegialer Kommunikationsstil angebracht. Schlussendlich sollte es auch möglich sein, mit dem Vertreter eines Landes einen Kaffee zu trinken und informelle Lösungen auszuschliffen, auch wenn einem der betreffende Kollege weder persönlich noch von der Sache her sympathisch vorkommt.

Grenzen des eigenen Mandats einhalten

Die steigende Komplexität der internationalen Beziehungen, gekoppelt mit zunehmenden Koordinationsproblemen im eigenen Haus, führt zu zwei möglichen Verhaltensweisen, die sich manchmal gegenseitig ausschließen und manchmal ergänzen. Die Dringlichkeit einer Krise zum Beispiel bedingt sofortige kreative Reaktion auch ohne Instruktionen der Zentrale. Wie weit soll nun der Diplomat improvisieren? Oft herrscht in der Zentrale eine zeitweilige Paralyse, weil die interne Entscheidungsfindung blockiert ist. Ist der Diplomat zu weit vorgeprescht, kommt es zu Konflikten mit Berlin. Im Gegenzug sollte die Zentrale dafür Verständnis haben, dass der Diplomat vor Ort einen gewissen Freiraum braucht, um Lösungen mit anderen Partnern zu sondieren. Detaillierte Instruktionen engen zu sehr den Handlungsspielraum ein, ersticken Initiativen und machen – falls gekoppelt mit drohenden disziplinarischen Maßnahmen – den Diplomaten zum Risikovermeider und beamteten Sprachrohr seiner Zentrale. Der Diplomat braucht eine Grauzone, in der er Initiativen ergreifen kann und soll, und gleichzeitig sollte er die Gefahr vermeiden, vor Ort die Außenpolitik der eigenen Hauptstadt bestimmen zu wollen im Sinne von *fait accomplis* – selbst wenn er vielleicht die besseren Konzepte hat als der Vorgesetzte in der Zentrale. Das Vertrauen muss beidseitig sein, und der Vorgesetzte sollte im Gegenzug bereit sein, den Mitarbeiter nach oben und nach außen abzuschirmen.

Das Bleibende im Wandel

Die neue Diplomatie mit ihrer Komplexität und ihren neuen nichtstaatlichen Akteuren erinnert ein wenig an die Zeit vor dem Westfälischen Frieden. Es liegt im Interesse aller beteiligten Akteure, ein Versinken in neue feudalistisch-partikularistische Interessen zu vermeiden. Dies bedingt jedoch eine ständige Bereitschaft zum Dialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen diplomatischen Akteuren. Die Diplomaten des Auswärtigen Amtes sind mehr gefordert als zu Zeiten von Geheimdiplomatie und etablierten bilateralen Be-

ziehungen. Der moderne Diplomat muss lernen, seine Kompetenz mit anderen zu teilen, ohne obsolet zu werden. Es gilt das Berufsbild des Diplomaten zu erweitern, eine Kultur der Öffnung zu gewährleisten und die Partizipation legitimer nichtstaatlicher Akteure zu ermöglichen. Gleichzeitig aber erhöht sich die Anforderung an den Regierungsdiplomaten, seine eigenen Kompetenzfelder zu erweitern und beständig die Initiative zu ergreifen, damit die Vielzahl der oft widersprüchlichen Stimmen und Interessen einen gemeinsamen Nenner findet. Zuviel Fragmentierung schadet dem darunter leidenden Staat genauso wie andere Staaten und Institutionen, die vertrauenswürdige, geeinte und damit auch handlungsfähige Partner dringend brauchen, damit grenzübergreifende Kooperation von Dauerhaftigkeit geprägt wird und nicht in der Turbulenz einer neuen mittelalterlichen Instabilität untergeht.

Enrico Brandt/Christian Buck (Hrsg.)

Auswärtiges Amt

Diplomatie als Beruf

2., durchgesehene Auflage

Leske + Budrich, Opladen 2002