

PAUL WIDMER

# *Diplomatie*

EIN HANDBUCH

2. Auflage



**NZZ LIBRO E-Book**

NZZ LIBRO

PAUL WIDMER

# *Diplomatie*

EIN HANDBUCH

2. Auflage



**NZZ LIBRO E-Book**

NZZ LIBRO



PAUL WIDMER

# *Diplomatie*

**EIN HANDBUCH**

2. überarbeitete  
und erweiterte Auflage

NZZ Libro

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2018 NZZ Libro, Neue Zürcher Zeitung AG, Zürich

Der Text des E-Books folgt der gedruckten 2. Auflage 2018 (ISBN 978-3-03810-385-1)

Lektorat: Ingrid Kunz Graf, Schaffhausen

Titelgestaltung: GYSIN [Konzept+Gestaltung], Chur

Datenkonvertierung: CPI books GmbH, Leck

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werks oder von Teilen dieses Werks ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN E-Book 978-3-03810-388-2

[www.nzz-libro.ch](http://www.nzz-libro.ch)

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

## Vorwort

Der britische diplomatische Dienst genießt einen ausgezeichneten Ruf. Doch in Grossbritannien betreibt man nicht nur eine geschickte Diplomatie. Man denkt auch darüber nach und schreibt Bücher zum Thema. Das hat Tradition. Auf der ganzen Welt gibt es kein berühmteres Nachschlagewerk als den «Satow». Seit der ehemalige Diplomat und Gelehrte Sir Ernest Satow seinen *Guide to Diplomatic Practice* vor hundert Jahren herausgebracht hat, wurde das Standardwerk immer wieder aufgelegt und überarbeitet. Bis heute schlägt man darin nach, wenn man etwas genau wissen will. Und Satow fand etliche Nachfolger. An britischen Universitäten - und nun auch an amerikanischen - wird Diplomatie gelehrt, häufig von Diplomaten, die zwischen Theorie und Praxis pendeln. Das fördert natürlich die Publikationen. Gerade in jüngster Zeit erschienen mehrere Handbücher zur diplomatischen Praxis sowie Sammelbände zu Teilbereichen der Diplomatie.

Ganz anders sieht es im deutschen Sprachraum aus. Handbücher zur Diplomatie sucht man vergebens. Das letzte umfassende Werk stammt aus der Feder des italienischen Diplomaten Pietro Gerbore. Erscheinungsjahr 1964. Ansonsten findet man Monografien zu diesem und jenem - und viel Memoirenliteratur. Diplomaten schreiben ihre Erinnerungen gern auf. Einige haben etwas zu berichten, andere würden ihre biedereren Denkwürdigkeiten besser im Kreis von Freunden und Verwandten zirkulieren lassen. Zu viele Reiseberichte, zu viel Cocktailgeplauder. Und dann gibt es die Völkerrechtsliteratur. Sie

füllt ganze Regale. Wer etwas zum diplomatischen Recht sucht, ist gut bedient. Aber sonst?

Das war die Situation, als ich im Herbst 2011 an der Universität St. Gallen mit einem Lehrauftrag in internationalen Beziehungen begann. Mein Kurs «Grundzüge der diplomatischen Praxis» richtet sich in erster Linie an Studenten, die in die Diplomatie einzusteigen erwägen, in zweiter Linie auch an Betriebswirtschaftler, die wissen möchten, was es mit der Diplomatie auf sich hat. Das vorliegende Handbuch ist aus diesem Kurs erwachsen. Es sucht das weite Feld der Diplomatie zu vermessen, die einzelnen Domänen abzustecken und in einen Gesamtkontext einzuordnen, kurz: eine Tour d'Horizon der Diplomatie zu vermitteln.

Ich bemühte mich, einen Mittelweg zwischen theoretischen Erwägungen und praktischen Erörterungen einzuschlagen, berücksichtigte die vorhandene Literatur, stützte mich aber auch auf meine eigenen Erfahrungen in der bilateralen und multilateralen Diplomatie. Natürlich ist ein solches Verfahren stark durch die eigene Biografie geprägt. Das kommt in der Wahl der Beispiele ebenso zum Vorschein wie in den Urteilen. Auch erfolgt die Darstellung von einem Schweizer Blickwinkel aus. Allerdings verglich ich die Verhältnisse in der Schweizer Diplomatie immer wieder mit den diplomatischen Diensten anderer Länder. Da viele meiner Studenten aus Deutschland stammen, lag mir besonders daran, die Diplomatie des Auswärtigen Amtes einzubeziehen. Herrn Botschaftsrat Michael Cantzler von der Deutschen Botschaft in Bern – und vorher Leiter der Ausbildung für den gehobenen auswärtigen Dienst in Berlin – danke ich, dass er im Kapitel «Das Aussenministerium» die Angaben zum Auswärtigen Amt überprüfte.

Auch anderen Personen habe ich Grund zu danken, zuerst Herrn Botschaftsrat Dr. Thomas Oertle, der das gesamte Manuskript mit der Gründlichkeit und dem Scharfsinn des ETH-Absolventen durchgesehen hat. Botschafter Lorenzo Schnyder von Wartensee hatte die Freundlichkeit, sich jene Kapitel anzuschauen, in denen er sich als ehemaliger Protokollchef besonders auskennt. Schliesslich durfte ich einmal mehr auf die angenehme Zusammenarbeit mit dem Leiter des Verlags Neue Zürcher Zeitung, Herrn Hans Peter Thür, und dessen Team zählen.

Zum Schluss noch drei Bemerkungen: In diesem Buch gibt es etliche statistische Angaben. Der Leser, der das Buch vielleicht erst in einigen Jahren in die Hände nimmt, möchte sicher wissen, auf wann sich diese Angaben beziehen. Um den Lesefluss nicht ständig mit Klammerangaben von der Art «(Stand: 20. 7. 2013)» unterbrechen zu müssen, schreibe ich oft einfach «heute». Das «heute» - oder ein anderes Adverb, das die Gegenwart anzeigt - bezieht sich auf den Sommer 2013. Sofern eine exakte Angabe meines Erachtens unerlässlich ist oder wenn die Zeitangabe vom Sommer 2013 abweicht, füge ich den genauen Zeitpunkt in Klammern an.

Seit einigen Jahrzehnten nimmt die Anzahl der Frauen in der Diplomatie stark zu. Auf allen Stufen trifft man Diplomatinen an. Selbst Aussenministerinnen sind keine Ausnahme mehr. Um diesen Sachverhalt korrekt wiederzugeben, müsste man eine Vokabel oft in beiden Geschlechtsformen anführen, also von Botschafter und Botschafterin sprechen. Diese umständliche Schreibweise habe ich vermieden. Aber es versteht sich von selbst, dass die männliche Form von «der Botschafter» genau so



beide Geschlechter umfasst wie umgekehrt das weibliche «die Exzellenz».

Schliesslich muss ich noch anfügen, dass ich mich in meinen Ausführungen zur Geschichte der Diplomatie auf den westlichen Kulturkreis beschränkt habe. Ein Grundmuster staatlichen Verhaltens wie die Diplomatie kommt jedoch auch in anderen Kulturkreisen vor. China und Indien haben schon früh diplomatische Bräuche entwickelt. Und in der islamischen Welt setzte bald nach der Islamisierung ebenfalls eine eigene diplomatische Tradition ein. Für diese Bereiche sei auf die weiterführende Literatur verwiesen.

Bern, im Herbst 2013

## **Vorwort zur zweiten Auflage**

Der erfreuliche Anklang, den das Handbuch fand, machte schon nach knapp vier Jahren eine Neuauflage nötig. Ich passte für die Neuauflage viele statistische Angaben an, ergänzte einige Textstellen und fügte einen neuen Abschnitt über die parlamentarische Diplomatie ein.

Verweise auf Literatur, die sich in der kommentierten Bibliografie oder im Literaturteil am Ende eines Kapitels befinden, sind im Text zwischen Klammern gesetzt (z.B. Satow, 3), andere Verweise, die sich auf weniger zentrale Darstellungen beziehen, sind in den Fussnoten zu finden.

Bern, im Frühjahr 2018

## Einleitung

Die Diplomatie ist ein staatlicher Dienstzweig, der die offiziellen Beziehungen zum Ausland besorgt. Er vertritt die nationalen Interessen auf internationaler Ebene und setzt somit souveräne Staaten voraus. Doch was soll dieses Konzept von souveränen Staaten und nationaler Interessenvertretung? Einige finden, man könne im Zeitalter der Weltinnenpolitik nicht mehr von Aussenpolitik sprechen, sondern nur noch von internationalen Beziehungen. Die Auffassung von innen und aussen, ja das ganze Konzept der Souveränität beruhe auf einem falschen Ansatz. Damit könne man die Komplexität der heutigen Welt nicht mehr erfassen. «Die Diplomatie hat sich überlebt», diese Behauptung hört man immer wieder. Sie sei ein Zombie, der noch etwas zucke, aber kein richtiges Leben mehr in sich habe. Freilich, so neu ist diese Ansicht nicht. Kein Geringerer als Hugo Grotius, der Begründer des Völkerrechts, befand schon zu Beginn des 17. Jahrhunderts, man würde die Diplomatie, die sich in ihrer neuzeitlichen Form mit ständigen Gesandtschaften eben erst entfaltet hat, am besten gleich wieder abschaffen.<sup>1</sup> Und Leo Trotzki wollte die Diplomatie zusammen mit dem Kapitalismus begraben. «Ich werde», meinte der erste Aussenminister des sowjetischen Russland, «einige revolutionäre Aufrufe erlassen und dann das Geschäft zumachen.»<sup>2</sup>

Neben den konzeptuellen Vorbehalten entzieht auch, so scheint es, die technische Entwicklung der Diplomatie den Boden unter den Füßen. Wozu noch Diplomaten in fremden Ländern stationieren, wenn man mit Internet, Skype und Laptop die Beziehungen mit anderen Staaten direkt aus dem

Aussenministerium herstellen kann? Erneut fallen Todesurteile – allerdings nur die letzten in einer langen Reihe. Um nur einige der vorangehenden Stationen zu erwähnen: Mit der Einführung des Faxgeräts, hatte der amerikanische Präsidentschaftskandidat Ross Perot verkündet, brauche es die Diplomatie nicht mehr;<sup>3</sup> das Aufkommen des Fernsehens hatte den Schnelldenker Zbigniew Brzezinski zum Kommentar verleitet, nun müsste man die Aussenministerien mit ihrer Diplomatie, wenn es sie nicht schon gäbe, nicht mehr erfinden;<sup>4</sup> und als die ersten Telegrafen die Nachrichtenübermittlung revolutionierten, meinte Lord Palmerston, der überragende britische Staatsmann des 19. Jahrhunderts: «My God, this is the end of diplomacy.»<sup>5</sup>

Das Ende der Diplomatie also? Sieht man die Anzahl der Personen, die sich als Diplomaten ausweisen, bekommt man allerdings ein anderes Bild. Noch nie gab es so viele Diplomaten wie heute. Auch scheint die Attraktivität des Berufs unvermindert anzuhalten. Mehr junge Leute denn je versuchen die diplomatische Karriere einzuschlagen. Was hat folglich das Schlagwort vom Ende der Diplomatie auf sich? Nun, es ist falsch – aber nicht in jeder Hinsicht. Tatsächlich hat sich der Beruf stark gewandelt. Vom einstigen *ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire*, der in fremden Ländern fernab von jeglichen Interventionen der Zentrale Verträge für seinen Souverän aushandelte, ist nicht mehr viel geblieben. Der Diplomat wird heute an der kurzen Leine gehalten. Die von der Informationstechnologie zur Verfügung gestellten Möglichkeiten erlauben es der Zentrale, sogar in laufenden Verhandlungen einem Unterhändler das Wording zu diktieren. Gegenläufig zum technischen Fortschritt schrumpften die effektiven Vollmachten des Diplomaten.

Aber die Diplomatie erlebte einen Zuwachs in anderer Richtung. Bis tief ins 20. Jahrhundert hinein erachteten die meisten Botschafter nur die «grossen» politischen Fragen ihrer würdig. Um anderes, auch um die Wirtschaft, kümmerten sie sich eher mit der linken Hand. Gern schob man solche Angelegenheiten auf einen jüngeren Mitarbeiter ab. Doch das hat sich geändert. Immer mehr Aufgaben kommen auf eine Auslandsvertretung zu. Sie muss sich mit den unterschiedlichsten Sparten befassen, angefangen von der Wirtschaft, dem Handel, der Energie, der Wissenschaft, der Kultur, den Medien, den Migrationsfragen bis hin zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Touristenbetreuung. Zudem sollte eine Botschaft im Zeichen der Public Diplomacy medial überall präsent sein. Mehr denn je repräsentiert und empfängt ein Botschafter, hält Vorträge und betreut durchreisende Parlamentarier und andere Delegationen, networkt er Tag und Nacht - nur eines tut er weniger: Er unterschreibt kaum noch Verträge im Namen seines Landes. Dass ein Botschafter sein Land nicht nur symbolisch, sondern auch rechtlich bei der akkreditierten Regierung vertritt, ist auf der Wichtigkeitsskala weit nach hinten gerutscht. Verkürzt kann man den Wandel so formulieren: Die Diplomatie hat an Tiefe eingebüsst, aber an Breite gewonnen. Und der Botschafter sticht weniger durch seine Vollmachten als durch seine Omnipräsens hervor. Er ist zu einem *ambassadeur extraordinaire et omniprésent* geworden.

Um die Zukunft der Diplomatie muss man sich somit keine Sorgen machen, gleichgültig welche Theorien über die internationalen Beziehungen und welche umwerfenden technologischen Neuerungen auch auf den Markt kommen. Die Diplomatie wird weiterbestehen. Aber wie es um deren Qualität

bestellt ist, das sollte man sich in der Tat überlegen. Die leichtfüssige Eventkultur, das zwitschernde Plaudern auf allen Kanälen, das ständige Telefonieren bekommen einem Beruf schlecht, in dem die Sprache das wichtigste Arbeitsinstrument ist. In der Diplomatie zählt, was grosse Diplomaten von Metternich über Bismarck bis zu Kissinger wussten, jedes Wort. Nicht umsonst spöttelt man: Ein Diplomat ist eine Person, die zweimal überlegt, bevor sie nichts sagt. Bei den Benutzern von sozialen Medien bekommt man oft den Eindruck, dass sie das Gegenteil praktizieren: Sie versenden zwei Messages, bevor sie sich etwas überlegen. Wenig erstaunlich, dass schon einige Diplomaten über ihre impulsiven Facebook-Einträge gestrauchelt sind.

Zu viele Worte, zu wenige Gedanken: Das sind die Kennzeichen der neuen Entwicklungen in der Diplomatie. Dieser Befund ergibt sich aus einer enervierenden Rastlosigkeit der diplomatischen Omnipräsenz. Jedermann ist rund um die Uhr abrufbar, jedermann prüft mehrmals täglich sein E-Mail-Konto, jedermann verschickt laufend Messages mit Kopien an Krethi und Plethi. Der quantitative Output ist beeindruckend, der qualitative weniger. Für vertiefte Analysen besteht kaum noch Zeit, weder zum Verfassen noch zum Lesen. Der lange Atem fehlt. Nach dem Zweiten Weltkrieg schrieb George F. Kennan sein berühmtes «Langes Telegramm». Der 8000 Wörter umfassende Text beeinflusste die amerikanische Strategie auf Jahre hinaus. Er trug wesentlich dazu bei, dass die USA der Sowjetunion gegenüber eine Containment-Politik einschlugen. Solches ist heute undenkbar. Eine Analyse von dieser Länge würde im Aussenministerium wahrscheinlich zuerst gestapelt und dann archiviert. Gelesen würde sie bestenfalls von einem untergeordneten Sachbearbeiter. Auch fragt man sich, was die

permanente Verfügbarkeit bringt. Bismarck verbrachte Monate auf seinen Landgütern und zog sich tagelang zurück, um eine Denkschrift zu verfassen. Er war oft unerreichbar. Hat das seine Entscheidungsfähigkeit geschwächt? Man erhält den gegenteiligen Eindruck.

Vieles hat sich also am diplomatischen Betrieb geändert. Dennoch ist die Aufgabe des Diplomaten im Kern über die Jahrhunderte hinweg die gleiche geblieben. Ein Diplomat wird von seiner Regierung in ein anderes Land geschickt, um dort offiziell die Interessen zu vertreten. Und wie geschieht das? Indem er glaubwürdig auftritt und mit Geschick für seine Sache argumentiert. So gewinnt er das Vertrauen seiner Gesprächspartner. Mit der Kraft des Wortes und mit seiner Persönlichkeit muss er überzeugen können. Etwas anderes steht ihm nicht zur Verfügung. Denn wir haben es mit souveränen Staaten zu tun. Die Diplomatie mit ihren ständigen Vertretungen, wie wir sie heute kennen, ist zu Beginn der Neuzeit gleichzeitig mit den souveränen Staaten entstanden, sozusagen als deren Ergänzung. Die Idee der Souveränität lässt über dem Souverän keinen anderen Herrscher zu. Folglich ist es eine sehr diffizile Angelegenheit, zwischen Staaten, von denen im Prinzip keiner sich von einem anderen etwas sagen lassen muss, einen Modus Vivendi zu finden. Nur zu leicht drohen die zwischenstaatlichen Beziehungen dem Diktat roher Gewalt zu verfallen. Doch mit den Mitteln der Diplomatie sucht man einen solchen Zustand zu vermeiden und die unterschiedlichen Interessen durch freiwillig eingegangene Verträge zu überbrücken.

Völkerrecht und Diplomatie haben die Aufgabe, die pure Macht in den internationalen Beziehungen einzudämmen und durch verlässliche Regeln zu ersetzen, die für alle Vertragspartner

gleicherweise gelten. Dadurch wird Rechtssicherheit und Stabilität geschaffen. In den letzten Jahrzehnten wurden dabei grosse Fortschritte erzielt. Man könnte sich den enormen Aufschwung, den die internationalen Beziehungen im Zeichen der Globalisierung auf allen Gebieten genommen haben, ohne den Ausbau des internationalen Rechts gar nicht vorstellen. Aber deswegen darf man die nach wie vor bestehende Schwäche der internationalen Ordnung nicht übersehen. Das Gewaltverbot lässt sich nur insoweit durchsetzen, als sich die Staaten daran halten. Wenn die USA entschlossen sind, einen militärischen Einsatz ohne Genehmigung durch den UNO-Sicherheitsrat durchzuführen, kann niemand sie daran hindern. Trotz aller Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen gibt es in den meisten Streitfällen keine oberste Instanz, die einen Vertragsbrecher gegen dessen Willen zur Rechenschaft ziehen könnte.

Auch die liberale Weltordnung, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist, beruht letztlich auf einem brüchigen Fundament, nämlich dem neuzeitlichen Staatensystem. Dieses ändert sich ständig. Es findet seinen Ausdruck in wechselnden politischen Konstellationen, die jeweils ihre eigenen völkerrechtspolitischen Vorstellungen durchzusetzen versuchen. Die Macht ist nur so lange gezähmt, als sich die Staaten auf eine gemeinsame Vorstellung von völkerrechtlichen Grundsätzen einigen können. Derzeit erleben wir mit dem Niedergang westlicher Macht gerade eine zunehmende Infragestellung von völkerrechtlichen Grundsätzen, die sich im Zeichen westlicher Vorherrschaft durchgesetzt haben. Daran kann die Diplomatie wenig ändern. Sie kann sich nur dort entfalten, wo jemand bereit ist, der Macht Zügel anzulegen. Ist dies nicht der Fall, kann sie



nicht einschreiten. Die Macht der Macht entzieht sich der Diplomatie.

Diplomatie ist hauptsächlich Interessenpolitik, obschon sich ein Staat durchaus auch für universelle Werte engagieren kann. Und Interessenpolitik ist - für unsere Ohren etwas gefälliger ausgedrückt - im Grunde nichts anderes als Machtpolitik. Nach wie vor bestimmt Macht das Kräftefeld in der Aussenpolitik. Aber in den internationalen Beziehungen geht es nicht nur darum, Macht krude durchzusetzen, sondern auch sie zu bändigen, ihre Wucht abzufedern, sie im verbindlichen Netz des Völkerrechts zu zähmen. Hier kommt die Diplomatie ins Spiel. Mit ihrer auf die Erhaltung des Friedens ausgerichteten Bestimmung sucht sie die Projektion der Gewalt, die Demonstration der Stärke, das brutale Diktat von Drohung und Forderungen zurückzudrängen, ohne indes die machtpolitischen Ambitionen des eigenen Staats aus den Augen zu verlieren. Diplomatie ist Machtpolitik in gesitteter Gestalt.

Das Gesittete kommt vom Recht und von der Religion her. Beide setzen dem Individuum und dem Kollektiv Grenzen. Sie verweisen auf Pflichten jenseits der persönlichen Machtsphäre. Im Gegenspiel von Macht und Recht gedeiht die Diplomatie. Wo es weder Recht noch Aussicht auf Recht gibt, kann es auch keine Diplomatie geben, und wo es nicht um Machtinteressen geht, und seien sie noch so höflich vorgetragen, hat die Diplomatie nichts zu tun. Nochmals: Diplomatie ist Interessen- oder Machtpolitik - aber mit friedlichen Mitteln, mit der Kraft des Worts ausgefochten. Sie ist deshalb per se Friedenspolitik. Stets sucht sie die kriegerische Konfrontation zu vermeiden. Wo sie versagt, bestimmen meistens die Waffen das Gesetz des Handelns.

Auf die Diplomatie sind alle angewiesen, aber einige mehr als andere. Athen bedurfte der Diplomatie, Alexander der Grosse nicht. Statt mit Diplomaten rückte er mit Soldaten an. Nicht die mächtigen Imperien und Grossstaaten entwickelten die Diplomatie. Mit ihrer militärischen Macht im Rücken konnten sie dieses Instrument notfalls auch entbehren. So blieb es bis zum Anbruch der Neuzeit. Rom pflegte die Diplomatie, aber nur am Rand. Viel grösseres Gewicht legte es auf die Entwicklung des Rechts, das es den eroberten Völkern auferlegte. Dann schickte es Vollzugsbeamte, nicht Diplomaten. Die kleineren Staaten hingegen, vornehmlich die Handelsnationen, waren auf die Diplomatie angewiesen. Republiken wie Venedig oder Dubrovnik erschlossen und sicherten sich ihre Märkte nicht selten mit der Diplomatie. Sie ersetzte ihnen die Armeen, die sie nicht hatten. Oder Byzanz verstand es mit Diplomatie, die umgebenden Völker im Zaum zu halten. Dadurch hielt es dem Ansturm der Völkerwanderung tausend Jahre länger stand als Westrom.

Auch heute sind mittlere und kleinere Staaten stärker auf die Diplomatie angewiesen als die grossen. Wo das Recht vorherrscht, können sie sich entfalten, wo nur die Macht zählt, sind sie gefährdet. Ihre Kräfte reichen nicht aus, um sich durchzusetzen. Deshalb verbünden sie sich gegen die Macht der Grossen am zweckmässigsten mit dem Recht und versuchen auf diese Weise, in den Fährnissen der Weltpolitik zu bestehen. In der Schweiz ist man schon lange zu dieser Einsicht gelangt. Charles Pictet de Rochemont verhandelte nach diesem Grundsatz auf dem Wiener Kongress, Minister Konrad Kern, der erste vollamtliche Diplomat des neuen Bundesstaats nach 1848, sprach von der «Macht unseres guten Rechts», am zitierfähigsten aber ist der Satz des

grossen Völkerrechtlers Max Huber: «Der kleine Staat hat», so sagte er, «seine grösste Stärke in seinem guten Recht.»<sup>6</sup>

Die Diplomatie wird heute an vielen Akademien und Hochschulen unterrichtet. Angehende Diplomaten und internationale Beamte interessieren sich für die Kurse, doch auch Zuhörer aus anderen Bereichen möchten wissen, was es mit der Aussenpolitik und ihren offiziellen Vertretern im Ausland auf sich hat. Doch das lässt sich in Hochschulsälen nur bedingt erlernen. Die Diplomatie ist keine Wissenschaft. Sie verfährt nicht gesetzmässig. Das Verhältnis von Ursache und Wirkung ist, da sich die Rahmenbedingungen ständig ändern, stets verschieden. Dafür zählen äussere Umstände, Menschenkenntnis, Verständnis für Landessitten und Traditionen mehr als in anderen Berufen.

Dennoch kann man einiges lernen. Ich sehe Möglichkeiten auf drei verschiedenen Ebenen. Da ist einmal das Handwerkliche, das jeder Diplomat, der sich keine Blößen geben will, beherrschen muss. Dazu gehören die Regeln im diplomatischen Leben, die Bestimmungen über Immunitäten und Privilegien, Fragen des Protokolls, des schriftlichen Verkehrs mit ausländischen Regierungen, einige Faustregeln des Verhandeln und dergleichen mehr. Zweitens kann man ein Hintergrundwissen über die bilateralen und multilateralen Beziehungen, über die verschiedenen Arten der Diplomatie und über die internationalen Organisationen vermitteln. Solche Kenntnisse stehen jedem aussenpolitisch Interessierten wohl an. Drittens kann man Fälle aus Geschichte und Gegenwart erläutern. Auch wenn man weiss, dass sich die Geschichte nie wiederholt, kann man aus ihr lernen – weniger, wie man etwas machen muss als vielmehr, wie man es nicht machen darf. Keine Entscheidungssituation präsentiert sich exakt so, wie sie in der Vergangenheit vorlag. Die Zukunft ist stets

offen. Anders jedoch ist es mit der Vergangenheit. Diese ist abgeschlossen. Man sieht, was ein Entscheid oder eine Handlung bewirkt hat. Deshalb kann, wer geschichtliche Kenntnisse hat, von vornherein viele Varianten ausschliessen. Geschichtliche Erfahrung liefert keine Erfolgsrezepte zur Gestaltung der Zukunft, aber sie hilft wenigstens, Fehler der Vergangenheit zu vermeiden.

Anderes hingegen kann man kaum erlernen. Es hängt von Persönlichkeit und Geschick ab. Diplomatie ist also keine Wissenschaft - was ist sie dann? Einige meinen ein Handwerk, andere eine Kunst. Wie dem auch sei: Meisterleistungen ergeben sich nur dort, wo sich Engagement mit Geschick und Gespür paart. Ein Unterhändler, der keinen sechsten Sinn für das Timing hat, mag ein tüchtiger Negoziator sein, aber ein Meister seines Fachs wird er nie werden. Vieles kann er sich aneignen, aber der letzte Schliff wird ihm immer fehlen.

Es gibt geborene Diplomaten, von ihrem Wesen, von ihrem Naturell her. Instinktmässig erfassen sie die Situationen richtig und sind mit kreativen Lösungen zur Hand. Aber sie sind rar. Die grosse Mehrheit der anderen hält sich mit Vorteil an den Ratschlag, den Staatssekretär Bernhard Ernst von Bülow (1815-1879) seinem Sohn Bernhard (1849-1929), dem späteren Reichskanzler, erteilte. Dieser hatte sich wie sein Vater für den Diplomatenberuf entschieden. Zur Einführung schenkte ihm der Vater das Standardwerk *Le Guide diplomatique* von Baron Charles de Martens und meinte: «Gerade in der Diplomatie lernt man durch das Leben mehr als durch Bücher. Aber wer ein Künstler werden will, und die Diplomatie ist, merke dir das, keine Wissenschaft, auch leider kein Zweig der Ethik, sondern eine

Kunst, der muss auch die Technik seines Berufes beherrschen.»<sup>7</sup>  
So ist es. Dem ist nichts beizufügen.

# **1 Begriff**

## **1.1 Begriffsbestimmung**

Die Diplomatie ist Teil der Aussenpolitik eines Staats. Sie ist deren sichtbarster Ausdruck, besteht sie doch nicht nur aus einem immateriellen Teil, den Gesprächen und Verhandlungen der Diplomaten, sondern auch aus einem materiellen Teil, dem diplomatischen Apparat. Den materiellen Aspekten verdankt die Diplomatie ihre Bekanntheit und starke mediale Präsenz. Man sieht im Fernsehen Staatsempfänge, begegnet in den Hauptstädten den schwarzen Limousinen mit besonderen Kennzeichen und kennt vielleicht auch einige «Exzellenzen» oder repräsentative Botschaftsgebäude.

Die Diplomatie ist ein Mittel, um mit anderen Staaten friedliche Beziehungen zu pflegen. Dies geschieht durch offizielle Vertreter in Gesprächen und Verhandlungen. Oft führen Verhandlungen zu internationalen Vertragsabschlüssen, zu völkerrechtlichen Verträgen. In erster Linie versuchen die Staaten, die eigenen Interessen zu wahren: in der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Kultur. Doch die meisten Staaten verfolgen auch Anliegen nicht nur aus purem Eigennutz, sondern um die internationale Friedensordnung zu stärken, etwa im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder der Guten Dienste.

Die vielleicht bekannteste Definition von Diplomatie stammt vom Briten Sir Ernest Satow. Sie lautet: «Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of relations between the governments of independent states [...] or, more

briefly still, the conduct of business between states by peaceful means» (Satow, 3). Diese Definition freilich beschreibt mehr den Sollzustand als den Istzustand. In der Tat sollte Diplomatie stets mit Takt betrieben werden. Häufig ist dies auch der Fall – aber nicht immer. Manchmal geht es alles andere als taktvoll zu und her. Man denke nur an die Schlussrunden in harten Verhandlungen, wenn die Nacht der langen Messer anrückt. Oder an das Dayton-Abkommen (1995). Der amerikanische Unterhändler Richard Holbrooke verlegte die Verhandlungen absichtlich in mächtige Kasernen im Bundesstaat Ohio, um die balkanischen Streitparteien nur schon atmosphärisch einzuschüchtern. Mit Takt hatte dies ebenso wenig zu tun wie seine «Big-Bang-Verhandlungsmethode».

Die Diplomatie kann sich bilateral, multilateral oder über eine Drittpartei abwickeln. Die bilaterale Diplomatie erfolgt zwischen zwei Staaten. Von multilateraler Diplomatie spricht man, wenn mehrere Staaten gleichzeitig miteinander in Beziehung treten. Dies geschieht besonders häufig im institutionellen Gefäß einer internationalen Organisation. Eine Drittparteiendiplomatie liegt vor, wenn ein dritter Staat, der von einem anstehenden Geschäft nicht direkt betroffen ist, vermittelt oder seine Guten Dienste einbringt.

Der Begriff «Diplomatie» deckt sich nicht mit dem Begriff «Aussenpolitik», auch wenn zuweilen, insbesondere im französischen Sprachgebrauch, die Tendenz besteht, die Begriffe gleichzusetzen. Man sagt etwa *La diplomatie de l'Élysée* und meint die Aussenpolitik des französischen Präsidenten. Der Begriff «Diplomatie» ist eindeutig enger gefasst als jener von «Aussenpolitik». Erstens stehen der Aussenpolitik mehr Mittel zur Verfügung als nur die Diplomatie. Sie verfügt noch über zwei

andere Kanäle, nämlich militärische Macht und wirtschaftliche Stärke. Damit kann man ebenfalls Aussenpolitik betreiben, obgleich diese Verfahren nicht dem Ideal von internationalen Beziehungen entsprechen.

Zweitens deckt der Begriff «Aussenpolitik» nicht nur die Durchsetzung der aussenpolitischen Interessen ab, sondern auch das, was vor der Durchsetzung geschieht. Aussenpolitik umfasst den gesamten Ablauf der Beziehungen eines Staats mit der Staatenwelt, angefangen von der Formulierung der Ziele über die Gestaltung bis zur Durchsetzung. Die Formulierung der aussenpolitischen Ziele gehört zweifelsohne nicht in den Kompetenzbereich der Diplomaten. Vielmehr steht dieses Vorrecht, das in absolutistischen Staaten eine *chasse gardée* des Herrschers war, in Demokratien Regierung und Parlament zu.

Der Begriff «Diplomatie» hat auch viel mit dem zu tun, was man «die internationalen Beziehungen» nennt. Aber auch diese beiden Begriffe sind nicht deckungsgleich. Die internationalen Beziehungen fokussieren auf der Analyse der zwischenstaatlichen Abläufe, die Diplomatie auf dem Handwerklichen, der Durchsetzung der aussenpolitischen Interessen. Die internationalen Beziehungen sind eigentlich die Summe aller Aussenpolitik der Einzelstaaten und aller Tätigkeit der internationalen Organisationen. Vom Begriff «Aussenpolitik» heben sie sich dadurch ab, dass sie die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht aus der Perspektive eines Staats darstellen, sondern aus der Vogelschau. Wer von Aussenpolitik spricht, betrachtet die Welt aus dem Inneren eines Staats, wer von internationalen Beziehungen spricht, nimmt einen Standpunkt ein, der jenseits des nationalstaatlichen Blickwinkels liegt. Sein



Augenmerk ist auf die grenzüberschreitenden Beziehungsmuster und Wirkungszusammenhänge gerichtet.

Nebst den Staaten üben heute immer mehr nicht staatliche Akteure, beispielsweise internationale Konzerne, NGOs oder Verbände, ihren Einfluss auf die internationalen Beziehungen aus. Im Gegensatz zu den staatlichen Akteuren haben sie dazu kein demokratisch legitimiertes Mandat. Wenn nicht staatliche Akteure die internationalen Beziehungen entscheidend prägen, spricht man von «transnationalen Beziehungen».

Schliesslich sollte man den Begriff «Diplomatie» vom umgangssprachlichen Gebrauch von «Diplomatie» abgrenzen. Man sagt etwa: «Man muss ein Problem mit mehr Diplomatie angehen», und meint damit: mit mehr Takt und Geschick. «Diplomatie» gerinnt zu einem Synonym für psychologisch geschicktes Vorgehen. Dieser Wortgebrauch hat an sich nichts mit der professionellen Diplomatie zu tun. Aber er lehnt sich an Vorstellungen an, die man gemeinhin dem Begriff «Diplomatie» zuschreibt.

## **1.2 Entstehung des Begriffs**

Der Begriff «Diplomatie» ist relativ spät entstanden. Der Sache nach gab es zwar so etwas wie Diplomatie schon in der Antike, vor allem in Ägypten. Auch ist schon in der Bibel im 2. Buch Samuel von Gesandten die Rede. Aber die einzelnen aussenpolitischen Tätigkeiten brachte man noch nicht auf einen Begriff, mit dem man ein ganzes Feld abdeckte. Man sprach von «Gesandten», von *legati*, ab dem 13. Jahrhundert auch von «Ambassadoren», aber nie von «Diplomatie».

Selbst nach dem epochemachenden Westfälischen Frieden von 1648, der nach den Schrecken des Dreissigjährigen Kriegs Regeln für das Zusammenleben von souveränen Staaten aufstellte, tauchte der Begriff noch nicht auf, obschon sich die politisch Interessierten intensiv mit den neuen zwischenstaatlichen Beziehungen befassten. Zwischen 1625 und 1700 entstanden über 150 Bücher zur Diplomatie. Doch behalf man sich mit Umschreibungen. So betitelte Abraham de Wicquefort sein berühmtes Werk, das 1680/81 erstmals erschienen ist und ein eigentliches Handbuch der Diplomatie darstellt, mit *L'ambassadeur et ses fonctions*. In den zwei Bänden kommt das Wort «Diplomatie» nicht vor. Das zweite grosse Buch über die Diplomatie aus der Zeit des Absolutismus stammt aus der Feder des französischen Diplomaten François de Callières. Er nannte sein Buch - 1716 herausgekommen und heute noch ein Klassiker - *De la manière de négocier* (Wie man verhandelt). Mit «Verhandlungskunst» umschrieb man bis zur Französischen Revolution gemeinhin das, was man heute als «Diplomatie» bezeichnet. Diderots *Encyclopédie*, die das ganze Wissen am Vorabend der Französischen Revolution umfasste, enthielt einen Artikel zum Stichwort *ambassadeur*, aber keinen zum Stichwort *diplomatie*.

Der Begriff «Diplomatie» setzte sich erst mit dem Wiener Kongress (1814/15) durch. Auf dieser grossen Konferenz wurden nach den Napoleonischen Kriegen nicht nur die politischen Verhältnisse in Europa neu geordnet, die Kongressteilnehmer stellten auch zum ersten Mal Verhaltensregeln für die offiziellen Vertreter von Staaten in Gaststaaten auf. Unausgesprochen wurden die Diplomaten - die Botschafter, Gesandten, Geschäftsträger - als eigenständige Berufsgattung neben den

Staatsmännern und Politikern anerkannt. Und mit dieser Differenzierung stieg auch das Bedürfnis, die Gruppe, deren Status und Tätigkeit als Gesamtes mit einem Sammelbegriff zu erfassen. Das war die Geburtsstunde des Begriffs «Diplomatie».

### **1.3 Das Wort «Diplomatie»**

Das Wort «Diplomatie» stammt aus dem Griechischen. Es ist von διπλουν und διπλωμα abgeleitet. *Diploun* heisst falten, *Diploma* das Doppelte, das Gefaltete. Im Römischen Reich wurden Reisepässe auf zwei Tafeln ausgestellt, die man mit versiegelten Schnüren aneinanderheftete. Der rechtsverbindliche Teil befand sich auf der Innenseite der Tafeln, wurde indes, um die Kontrollen zu erleichtern, auf der Aussenseite der meist bronzenen Tafeln wiederholt. Denn die *Diploma*, ausgestellt vom kaiserlichen Amt *a diplomatibus*, waren nur gültig, solange die Siegel nicht aufgebrochen waren. Mit der Zeit bezeichnete man auch andere Dokumente als «Diploma», vor allem solche, die Privilegien, Besitztitel und Verträge mit anderen Völkern enthielten. Sie wurden in den kaiserlichen Archiven aufbewahrt und von eigens ausgebildeten Berufsleuten, den Archivaren, betreut.

Ab dem Mittelalter, als Urkundenfälschungen an der Tagesordnung waren, wurde es immer wichtiger, echte von falschen oder gefälschten Dokumenten zu unterscheiden. Um den betrügerischen Anspruch von Rechtstiteln abzuwehren, setzten die Herrscher Spezialisten ein, die sich mit den *res diplomaticae*, also dem Urkundenwesen, befassten. Hierin taten sich besonders die päpstliche Kanzlei und die mit einem professionellen Stab ausgestattete Kanzlei am karolingischen Hof hervor.

Über die Jahrhunderte gab es freilich keine eigene Bezeichnung für die Tätigkeit und das Arbeitsgebiet der Urkundenbetreuer. Erst der französische Benediktiner Jean Mabillon (1632–1707) hob diese Beschäftigung auf ein wissenschaftliches und begriffliches Niveau. In seiner Schrift *De re diplomatica* entwickelte er wissenschaftliche Kriterien zur Feststellung von echten und falschen Urkunden. Damit schuf er die Grundlagen für die moderne Urkundenlehre, die Diplomatie, *la diplomatie* auf Französisch. Diese war ursprünglich Teil der Rechtslehre. Doch seit dem 19. Jahrhundert ist die Diplomatie den historischen Hilfswissenschaften zugeordnet. Die Wissenschaftler, die sich mit diesem Forschungsgebiet befassen, bezeichnet man als «Diplomatiker». Mehr als tausend Jahre brachte man also die diplomatischen Angelegenheiten nicht mit der Aussenpolitik, sondern mit Urkunden und Verträgen in Beziehung. In diesem Sinn, als reine Urkundenlehre, behandelt auch noch Diderots *Encyclopédie* den Eintrag *diplome & diplomatique*. Jeder Hinweis auf eine Weiterentwicklung des Begriffs hin zur Diplomatie im modernen Sinn fehlt in dem ausführlichen, mehr als zehneitigen Eintrag.

Etymologisch entspringt das Wort «Diplomatie» den gleichen Wurzeln wie «Diplomatik»; das gilt natürlich auch für die Wörter «Diplomat» und «Diplomatiker». Aber seit dem Ende des Ancien Régime beginnt die neue, auf die Aussenpolitik bezogene Bedeutung das Sprachfeld zu beherrschen und die alten Assoziationen zu verdrängen. Der Wiener Kongress sodann besiegelte diesen Sachverhalt. Im Englischen und Französischen gibt es heute für «Diplomatiker» kein entsprechendes Wort mehr. (Hingegen kennt das Englische zwei Wörter zur Bezeichnung eines Diplomaten: das gebräuchliche *diplomat* und das

altertümliche *diplomatist*). Wenn man von einer Person spricht, die sich beruflich mit Urkunden befasst, muss man in diesen Sprachen den Sachverhalt umschreiben. Und im Deutschen ist der Terminus technicus «Diplomatiker» nur noch in historischen Fachkreisen geläufig.

Aber etwas von der Urkundenlehre hat sich bis heute im Begriff «Diplomatie» erhalten. Man kann die Spuren dieser Begriffsverschiebung noch deutlich erkennen. Sie führen von «Dokumenten» über «internationale Dokumente» zu «internationalen Verhandlungen». Leibniz hat 1693 eine Sammlung von Völkerrechtsverträgen unter dem Titel *Codex juris gentium diplomaticus* herausgegeben, der Franzose Jean Dumont bezeichnete 1726 eine andere Sammlung als *Corps universel diplomatique du droit des gens*. In beiden Fällen bezieht sich das Wort «diplomatisch» noch auf Verträge - aber bezeichnenderweise nun auf internationale Verträge verengt. Und heute hat «diplomatisch» immer etwas mit internationalen Verhandlungssituationen zu tun.

Verträge spielen in der Diplomatie seit je eine grosse Rolle. Jedes Land hat seine Völkerrechtsspezialisten. Je mehr ein Aussenministerium mit den rechtsgültigen Verträgen vertraut ist und bei Bedarf Präzedenzfälle abrufen kann, je mehr es auch die *agreed language*, die in bestehenden Verträgen bereits akzeptierten Formulierungen beherrscht, eine umso wirksamere Aussenpolitik kann dieses Land betreiben. Auf nichts kann man sich in schwierigen Verhandlungen leichter einigen als auf eine früher schon akzeptierte Terminologie. Grossbritannien, das diese Tradition behutsam pflegt, erfreut sich in Diplomatenkreisen zu Recht eines besonders guten Rufs in Sachen Diplomatie und Verträge.

## Literatur

Zu diesem Kapitel gibt es wenig Literatur. Am meisten findet sich bei:

Constantinou, Costas M.: *On the Way to Diplomacy*. Minneapolis MN: University Press of Minnesota 1996.

Gilbert, Felix: *The «New Diplomacy» of the Eighteenth Century*. In: *World Politics* 4 (1), 1-38.

Leira, Halvard: *A Conceptual History of Diplomacy*. In: Costas M. Constantinou et al. (eds.): *The Sage Handbook of Diplomacy*. Los Angeles: Sage 2016, 28-38.

Nicolson, Harold Sir: *Diplomacy*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press 1969.

Paulmann, Johannes: *Diplomatie*. In: Jost Dülffer und Wilfried Loth (Hg.): *Dimensionen internationaler Geschichte*. München: Oldenbourg 2012.

Ausserdem nützlich für die Abgrenzung von Diplomatie, Aussenpolitik und internationalen Beziehungen:

Sharp, Paul: *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Wilhelm, Andreas: *Aussenpolitik. Grundlagen, Strukturen, Prozesse*. München: Oldenbourg 2006.