

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar. Sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ARTHUR DEAN

Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten und Formosa

Mit Genehmigung des Verlages entnehmen wir der amerikanischen Zeitschrift „FOREIGN AFFAIRS“ (April 1955) den folgenden Artikel von Arthur Dean:

Formosa — Symbol des Kampfes zwischen Freiheit und Kommunismus im Osten — ist ein Prüfstein dafür, bis zu welchem Grade die amerikanische Außenpolitik die Freiheitsideale mit einem geschmeidigen Realismus, den die harten Tatsachen der Weltpolitik nun einmal fordern, vereinen kann.

Unser Freund und Alliiertes seit langer Zeit, Tschiang Kai-schek, behauptet gegenwärtig Formosa (Taiwan); die Kommunisten behaupten das Festland. Wir sind unglücklich darüber, daß eine große Nation mit den kulturellen Traditionen Chinas sich unter der Herrschaft eines totalitären Regimes befinden soll, das unseren Glauben an die Freiheit nicht teilt. Aber wenigstens im gegenwärtigen Zeitpunkt kann unser Wunsch, die Freiheit möge wieder ihren Einzug im Festlandchina halten, nicht an der unverrückbaren Tatsache rütteln — es sei denn, wir wollten einen allumfassenden Krieg riskieren — daß die Kommunisten das Festland besitzen und beherrschen.

Der Außenpolitik der Vereinigten Staaten scheinen drei bedeutsame Wege zur Behandlung der Formosafrage offen zu stehen. Der erste ist, in die furchterfüllte Forderung (die zum Beispiel von prominenten Mitgliedern der englischen Labour-Partei erhoben worden ist) einzuwilligen, Formosa den Rotchinesen zu überlassen. Der zweite ist, darauf zu beharren, daß die kommunistische Herrschaft formell ignoriert werden soll, ungeachtet dessen, wie die Alternativen aussehen mögen, oder welche Aussichten sie uns bieten. Der dritte Weg, eine zwischen beiden liegende Möglichkeit, ist, sich — wenn auch ungern — damit abzufinden, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Pekingener Regierung das Festlandchina beherrscht, und alle Bemühungen, den Fernen Osten zu stabilisieren

notwendigerweise in Verhandlungen mit ihr münden müssen.

Die derzeitige amerikanische Politik gegenüber den beiden Bewerbern um den Titel einer „Republik China“ ist beeinflusst von vielen Faktoren, sie beruht auf einer langwährenden Freundschaft mit dem chinesischen Volke, dem japanischen Friedensvertrag, unserem Verteidigungsvertrag mit der nationalchinesischen Regierung auf Formosa, auf unserer Politik der Nichtanerkennung der rotchinesischen Regierung und unserer aktiven Opposition gegen jeden Versuch, den nationalchinesischen Vertreter bei den Vereinten Nationen (der Sitz im Sicherheitsrat einbegriffen) durch einen Delegierten Pekings zu ersetzen.

Die Geschichte unserer Nachkriegspolitik gegenüber Formosa hat mit der Kairoer Erklärung am 1. Dezember 1943 begonnen. Präsident Roosevelt, Ministerpräsident Churchill und Generalissimus Tschiang Kai-schek haben für die drei Alliierten nachfolgende Worte gesprochen:

„Es ist Ihre Absicht (der Alliierten) . . ., daß all die Gebiete, die Japan den Chinesen gestohlen hat, wie die Mandschurei, Formosa und die Pescadore, an die Republik China zurückgegeben werden sollen.“

In der Potsdamer Erklärung vom Juli 1945 haben Präsident Tschiang, Präsident Truman und Ministerpräsident Churchill verkündet:

„Der Wortlaut der Kairoer Erklärung soll ausgeführt und die japanische Souveränität auf Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku und auf die kleineren Inseln, die wir bestimmen, beschränkt werden.“

Als jedoch der Friedensvertrag mit Japan im Jahre 1951 unterzeichnet wurde (und weder die Sowjetunion noch Rotchina haben unterschrie-

ben, wenn sich auch die Sowjetunion jetzt darum bemüht, unter seine Bestimmungen zu fallen), lautete die genaue Erklärung bezüglich Formosa in Artikel 2 (a):

„Japan verzichtet auf alle Rechte, Titel und Ansprüche auf Formosa und die Pescadore.“

Eine ausdrückliche Abtretung der Insel, die sich im Besitz Japans befand, seit China sie im Jahre 1895 abgetreten hat, an irgendeine besondere Nation oder Regierung oder an die Vereinten Nationen als solche ist nicht erfolgt.

Als im Jahre 1950 der Angriff auf Korea erfolgte, hat Präsident Truman der Siebenten Flotte befohlen, in der Straße zwischen dem

INHALT DIESER BEILAGE:

Arthur Dean:

„Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten und Formosa“

Harold Nicolson:

„Die Fehler der amerikanischen Diplomatie“ (S. 403)

Festland und Formosa zu patrouillieren. Diese Zone war „neutralisiert“ worden. Im Jahre 1953 haben die Vereinigten Staaten verkündet, sie würden Nationalchina „loslassen“ und Angriffe von Formosa auf das Festland gestatten. Die Flotte jedoch setzte Präsident Trumans Politik fort und hinderte Rotchina daran, das sich in nationalchinesischen Händen befindliche Gebiet anzugreifen. Jetzt aber scheint diese Politik

durch die Einschränkungen des Verteidigungsvertrages und Präsident Eisenhowers Kongreßbotschaft vom 24. Januar 1955 und die gemeinsame Entschließung vier Tage später eine gewisse Abschwächung erfahren zu haben.

Denn die kürzlichen Maßnahmen der Regierung lassen das Einverständnis mit der Behauptung erkennen, die Nationalchinesen seien nicht in der Lage, das Festland wieder zu erobern, wenigstens nicht in absehbarer Zukunft. Die bemerkenswerte Einstimmigkeit mit der der Kongreß die von Präsident Eisenhower erbetene Entschließung angenommen hat, die seine Vollmacht zur Verteidigung Formosas und der Pescadoren bestätigt und die aufgeregte Reaktion im Kongreß über die anschließend gemachten Bemerkungen des nationalchinesischen Außenministers George Yeh sind wohl weitgehend ein Ausdruck der allgemeinen Überzeugung des amerikanischen Volkes und seiner Abgeordneten gewesen, daß die Vereinigten Staaten weder selbst zu einem aggressiven Vorgehen schreiten noch es zulassen würden.

Der Präsident wie Außenminister Dulles haben den defensiven Charakter des gegenseitigen Verteidigungsvertrages betont, als sie den Senat drängten, seine Zustimmung zu geben. Eine Feueereinstellung mit Hilfe der Vereinten Natio-

nen, die der Präsident und der Außenminister sehr unterstützt haben, ist kaum mit einer Invasionspolitik Tschiangs auf das Festland vereinbar. Dulles sagt dazu:

„... Der Verzicht auf Anwendung von Gewalt ist eines der Grundprinzipien der Vereinten Nationen, und die Vereinigten Staaten hatten gehofft — und ich darf sagen, hoffen immer noch — das die Vereinten Nationen imstande sein würden, das Ende der gegenwärtigen Feindeseligkeiten zu erwirken.“

Jeder Zweifel über unseren gegenwärtigen Standpunkt dürfte durch die Erklärung Admiral Radfords zerstreut worden sein:

„Bestimmt planen wir keine Invasion des Festlandes. Natürlich haben wir, wie Sie wissen, Bodentruppen im westlichen Pazifik. Sie sind nicht dorthin gebracht worden, um in irgendein Gebiet einzufallen, sondern zur Verteidigung gegen kommunistische Aggression.“

Es ist wohl offenkundig, daß die Vereinigten Staaten die erforderliche Mitwirkung für die nationalchinesische Wiedergewinnung des Festlandes versagen werden, wenn nicht Rotchina einen Angriff auf Formosa unternimmt, und dann würde es nur ein defensive Maßnahme sein. Ohne Mitwirkung der Vereinigten Staaten ist eine Wiedererlangung nicht möglich.

Heilige Verpflichtung

Zur Frage der ersten Alternative ist es falsch anzunehmen, wie einige tun, daß Frieden und Ruhe in die Welt einkehren würden, wenn Formosa den chinesischen Kommunisten ausgeliefert und Tschiang Kai-schek ins Exil geschickt würde. Abgesehen davon, daß ein solcher Schritt für Hunderttausende Nationalchinesen, die vom Festlande geflohen sind, das Todesurteil bedeuten würde, eröffnet er auch keine Aussicht auf eine Beschwichtigung der Kommunisten. Denn wenn unsere früheren Unterhandlungen mit Kommunisten uns etwas gelehrt haben, dann doch wohl, daß unentgeltliche Konzessionen sie nur zu neuen und höheren Forderungen veranlassen und ihre Ansprüche keineswegs verringern. Das ist eine grundsätzliche Tatsache.

Die von der nationalchinesischen Regierung ausgeübte Kontrolle über Formosa ist für die freie Welt als Tatsache und als Symbol von ungeheurer Bedeutung. Formosa ist ein strategischer Teil des weiten Inselbogens — Aleuten, Japan, Ryukus (Okinawa), Formosa, die Philippinen —, der den wichtigsten Abschnitt der amerikanischen Verteidigung im Pazifik darstellt. Ein Einbruch in diesen Abschnitt würde, wenn auch nicht ein tödlicher, so doch ein schwerer Schlag für unsere Verteidigungspläne im pazifischen Gebiet sein, ein schwererer Schlag noch als Dien Bien Phu für die Moral der asiatischen Völker, die jetzt für die Sache der Freiheit sind. Formosa, das nur 500 Meilen südlich Japans und 100 Meilen nördlich der Philippinen liegt, hat der japanischen Invasion auf den Philippinen im zweiten Weltkrieg als Absprungbrett gedient.

Außerdem würde, wie Außenminister Dulles in seiner kürzlich vor der Foreign Policy Association gehaltenen Rede ausgeführt hat, die Unfähigkeit, sich den für Formosa eingegangenen Verpflichtungen würdig zu erweisen, den Glauben der freien asiatischen Völker in die militärische und moralische Stärke der Vereinigten Staaten unterhöhlen, die Kräfte in Schach zu halten, die danach trachten, die Freiheit der freien Nationen zu zerstören. Wir sind die Verpflichtung eingegangen, Formosa und die Pescadoren auf Grund unseres gegenseitigen Verteidigungsvertrages mit der Republik China zu verteidigen. Unsere Ehre als Nation und der von uns erhobene Anspruch, Vorkämpfer der Freiheit zu sein, hängen von der Erfüllung dieser heiligen Verpflichtung ab. Selbst ohne sie würde der Westen die ethische Pflicht haben,

Gefahren einer „Ächtungspolitik“

Die zweite Alternative ist, fest darauf zu bestehen, daß Rotchina von der internationalen Gemeinschaft als ein Geächteter angesehen wird, zu keinem Zeitpunkt Verkehr oder Handel mit ihm aufgenommen werden darf, ihm jede Teilnahme an internationalen Organisationen verwehrt wird und ihm keinerlei Konzessionen gemacht werden sollen.

Panmunjon, Genf, der darauf folgende französische Rückzug aus Nordindochina, der Fall der elf amerikanischen Flieger, die immer stärker anschwellende Forderung nach Ost-West-Handel und die Tatsache, daß Indien und Indonesien darauf beharren, die Form der chinesischen Regierung sei Chinas eigenes inneres Problem — diese und viele andere Dinge lassen

zur Sicherung eines freien und sicheren Lebens der Männer und Frauen beizutragen, die vom Festlande nach Formosa geflohen sind, einschließlich der chinesischen Kriegsgefangenen aus dem Koreakrieg, die sich für Formosa entschieden hatten, anstatt nach Hause zurückzukehren.

Und weiter stellt die nicht-kommunistische Republik China einen Sammelpunkt für die großen chinesischen Kolonien außerhalb der Grenzen Chinas dar, die zusammen etwa 13 Millionen Personen umfassen. Überseechinesen sind ein wesentlicher Teil des wirtschaftlichen und kommerziellen Lebens in den bedeutendsten südostasiatischen Gebieten, wie z. B. in Indonesien, auf den Philippinen, in Hongkong, Vietnam, Burma, Malaya, Thailand, Laos und in Kambodscha. Diese Chinesen sind nicht in der ansässigen Bevölkerung aufgegangen. Es wohnen z. B. 2 Millionen Chinesen in Indonesien, von denen nur 800 000 die indonesische Staatsangehörigkeit angenommen haben. Dieses Problem der Staatsangehörigkeit beschäftigt Ministerpräsident Nehru außerordentlich. Der Neigung dieser Menschen, auf China als Vorbild für ihre Haltung und ihr Verhalten zu schauen, leistet das kommunistische Schlagwort Vorschub: „Ein Chinese bleibt Chinese, wo er auch beheimatet ist“. Die Aufrechterhaltung einer freien chinesischen Regierung auf Formosa läßt ihnen wenigstens die Wahl, wem sie sich als Untertan verpflichten wollen. Wenn man Berichten Glauben schenkt, daß ungefähr 7 Millionen Chinesen von der Volksrepublik „liquidiert“ worden sind, darf man mit Grund hoffen, daß die Untertanentreue der Überseechinesen zu dieser Regierung gering ist, wenn auch immer noch ein großer Prozentsatz an Studenten nach China zurückkehrt, um dort ausgebildet zu werden, denn die gefühlsmäßigen Bindungen an Familie und Heimat auf dem Festlande sind immer noch stark, und viele Überseechinesen wirken an der rotchinesischen Sache mit als eine Art „Versicherungspolitik gegen spätere Zufälle“. Es ist eine wichtige Verteidigungsmaßnahme gegen die kommunistische Unterwanderung in Südostasien, die nicht-kommunistischen Sympathien der dortigen chinesischen Bewohner zu erhalten.

erkennen, daß die Vereinigten Staaten und die übrige Welt weder das rein physische Gewicht Rotchinas noch seine psychologische Durchschlagskraft praktisch ignorieren können. Nichtsdestoweniger ist in Amerika eine starke Gruppe der Ansicht, die Pekinger Regierung müsse als „ein Geächteter“ behandelt werden und sie behauptet beharrlich, jedes Übereinkommen mit ihr käme einer „Beschwichtigung“ gleich.

Mit diesem Standpunkt verbindet sich häufig die Ansicht, Generalissimo Tschiang könnte mit Aussicht auf Erfolg eine Invasion aufs Festland unternehmen, wenn wir ihm nur die Ausrüstung geben würden. Aber eine Invasion könnte gar keine Aussicht auf Erfolg haben,

ohne umfangreiche und dauernde militärische Unterstützung durch die Amerikaner. Dies aber würde notwendigerweise unsere Teilnahme an einem Krieg mit Rotchina bedeuten und möglicherweise mit seinem sowjetrussischen Verbündeten. Persönlichkeiten, die dafür sind, Tschiang „loszulassen“ (der jetzt 67 Jahre alt ist), scheinen sich nie vergegenwärtigt zu haben, was geschehen würde, wenn er keinen Erfolg hätte und um Hilfe bäte, oder in welchem Ausmaß die Politik, für die sie sich einsetzen, die Entscheidung über unsere Außenpolitik in seine Hände legen würde. Merkwürdigerweise würden viele, die in Sachen der Außenpolitik kein Vertrauen zu unserem Präsidenten und für das Bricker-Amendment gestimmt haben, einer ausländischen führenden Persönlichkeit bestimmenden Einfluß über unsere Außenpolitik einräumen.

Natürlich erhöht die Drohung, Tschiang „loszulassen“, die schon bestehende ernste Kriegsgefahr. Die Siebente Flotte und die amerikanischen Luftstreitkräfte patrouillieren in der Formosa-Straße; und die vor der Küste liegenden Inseln Quemoy und Matsu sind wahrscheinlich eingeschlossen in die „Positionen und Gebiete . . .“, die sich jetzt in Besitz von Freunden befinden“, und die der Präsident mit der Unterstützung des Kongresses zu sichern und zu verteidigen die Vollmacht hat. In Anbetracht dieser Tatsache und der kategorisch und täglich neu abgegebenen Erklärungen der Kommunisten über ihre Absicht, die vor der Küste liegenden Inseln und auch Formosa einzunehmen, gibt es mehr als genügend Gelegenheiten für ein unbeabsichtigtes Versehen, für eine heiße Verteidigung oder eine heiße Verfolgung, für den großen Krieg.

Wie würde so ein Krieg aussehen? Die genaue Antwort können natürlich nur die militärischen Sachverständigen geben. Aber es handelt sich um ein Anliegen von viel zu großer Tragweite für die Bürger hier, um sich jeglicher Betrachtungen zu enthalten oder es zu unterlassen, die Sachverständigen gründlich auszufragen. Es ist durchaus möglich, daß die Sowjetunion China unterstützen und es damit zu einem totalen Krieg kommen würde. Der neue sowjetische Ministerpräsident, Marschall Bulganin, hat unter Bezugnahme auf das chinesisch-sowjetische gegenseitige Verteidigungsbündnis erklärt: „China weiß, daß es von uns nicht nur Sympathie, sondern auch Hilfe erwarten kann. Diese Hilfe wird gewährt werden, wenn sie gebraucht wird“.

Die größere Wahrscheinlichkeit ist, daß Moskau es vorziehen würde, wenn Rotchina mit Hilfe russischen Materials die Energien der Vereinigten Staaten (und der am Kriege beteiligten Alliierten, wenn überhaupt) fesselt und vernichtet. Würde Rotchina dann nicht imstande sein, uns mit Unterstützung der russischen Waffen zu zwingen, unter dem Zwang der Kriegswirtschaft zu leben, unsere Hilfsquellen aufzubreuchen, unsere Truppen aus Europa, Afrika und unseren Arktischen Außenposten abzuziehen und Blut, Begeisterung und moralische Führung in den weiten Reisfeldern

und ungeheuren Bergen Chinas zu vergeuden?

Die Kommunisten würden auf eigenem Grund und Boden kämpfen. Wir aber müßten eine Nachschublinie von 14 000 Meilen zu Luft und zu Wasser unterhalten, die teilweise den Angriffen von Unterseebooten, von denen die Russen genügend haben, um eine Anzahl ihrem Verbündeten zu leihen, ausgesetzt und sehr kostspielig zu unterhalten ist. Truppen, Nachschub und Material, die die brüchige Front zwischen Ost und West in Europa schützen sollen, würden für fernöstlichen Bedarf angefordert werden. Wenn Rotchina nicht kurz und schnell zu Boden geschlagen werden kann, dann könnte es sehr wohl eine Neuauflage von Napoleons Abenteuer im Jahre 1812 oder des vergeblichen Vordringens der Wehrmacht in Rußland im zweiten Weltkrieg geben. Frankreich und Deutschland könnten sich dann sehr wohl nach Moskau hin orientieren.

Einige sind der Überzeugung, eine Landung von Tschiangs 500 000 Mann-Armee würde das Signal für einen Aufstand auf dem Festlande geben. Aber angesichts der grausamen kommunistischen Kontrollen besteht wenig Grund für die Hoffnung, der Aufstand würde ein solches Ausmaß erreichen, daß er den Krieg wesentlich beeinflussen könnte. Der Mangel an Einigkeit zwischen den nationalchinesischen Armeen während des Bürgerkrieges vor 1950 und die Meinungsverschiedenheiten über die militärischen Maßnahmen gegenüber Korea lassen vermuten, daß die mit Nationalchina sympathisierenden Bewohner des Festlandes sich im Falle von Invasionskämpfen nicht erfolgreich organisieren könnten.

Ein Stellungskrieg, in dem sich die Westmächte damit begnügen würden, das Festland durch See- und Luftstreitkräfte nur zu beunruhigen, würde eine offene Einladung an die Herren des chinesischen Festlandes darstellen,

Politische Folgen

So viel über die vermutlichen militärischen Folgen einer Politik, die Rotchina als einen „Geächteten“ betrachtet. Wenden wir uns den politischen Folgen zu, so stoßen wir auf zwei Argumente, die zugunsten einer „Ächtungs“-Politik geäußert werden. Das erste Argument ist, eine grundsätzliche Weigerung, die kommunistische Kontrolle über das Festland anzuerkennen, würde uns propagandistische und ethische Vorteile einbringen. Das zweite Argument lautet, daß der Westen von vornherein die Wahrscheinlichkeit umgehen könne, sich zwei hemmenden Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegenüberzusehen, wenn er die Nationalchinesische Regierung als die wahre Regierung der Republik Chinas weiter bestehen ließe.

Propagandistische und ethische Vorteile würden in den Augen großer Teile der Weltmeinung verlorengehen, wenn wir einen rotchinesischen Raub Formosas ruhig hinnehmen würden. Aber die Weigerung, die Existenz der Pekingener Regierung anzuerkennen, ist eine andere Sache. Eine Anzahl unserer wichtigen Ver-

das ihnen zur Verfügung stehende Menschenpotential zu benutzen, um in die militärisch schwachen aber wirtschaftlich reichen Länder Südostasiens einzudringen, Indien lahmzulegen, den koreanischen Waffenstillstand zu brechen, Japan anzugreifen und es mit Vernichtung zu bedrohen, wenn es die Benutzung unserer Stützpunkte für Angriffe gestattet.

Ein besonderes Problem ist es, ob wir mit atomaren oder thermonuklearen Waffen kämpfen sollten. Die militärische Wirksamkeit von Atomwaffen auf China läßt sich schwer genau einschätzen. Industrieanlagen in der Mandschurei, Eisenbahnanlagen und Truppen- oder Schiffsansammlungen würden geeignete Ziele bilden. Aber China ist 3 750 000 Quadratmeilen groß. Es ist nicht zentralisiert, wie die westlichen Nationen, und hat kein Nervenzentrum, wie die Japaner erfahren mußten, auf das man einen vernichtenden Schlag führen könnte. Außerdem könnten die Rotchinesen von Sowjetrußland, selbst wenn sich dieses nicht am Kriege beteiligt, atomare Waffen erhalten, durch unsere Verteidigungslinien schlüpfen und schreckliche Vergeltungsangriffe auf die Vereinigten Staaten durchführen. Seit die Atomenergiekommission mitgeteilt hat, daß die Bikini-Explosion im Jahre 1954 ein Gebiet von 7 000 Quadratmeilen mit tödlichem Atomstaub bedeckt hat, sollten wir genug gesunden Menschenverstand haben, nicht zu versuchen, einen Krieg mit Rotchina „auf billigste Art“ zu gewinnen. Unsere eigenen christlichen Ideale wie die Ansicht unserer Freunde, die in vieler Beziehung unsere stärkste und stetigste Waffe im Kalten Krieg sind, rebellieren bei dem Gedanken an einen überstürzten Atomkrieg und an das unterschiedslose Abschlachten der Menschen. Wir können nicht unsere Atomstärke einsetzen, wie wir jetzt wissen, ohne Gefahr zu laufen, die Zivilisation zu zerstören.

bündeten und wichtige neutrale Länder erkennen sie formell an. Sie glauben — und es ist ein Standpunkt, der seit langem von Lehrbuchverfassern vertreten wird — daß im internationalen Recht die formelle Anerkennung einer Regierung nur die Anerkennung der Tatsache ihrer tatsächlichen Kontrolle über die Regierungsgeschäfte, ihrer Absicht souverän zu handeln und ihrer Fähigkeit, völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, bedeutet. Eine moralische Billigung ist damit nicht verbunden.

Die Vereinigten Staaten sollten natürlich nicht — und werden nicht — zulassen, daß die freien und freundlichgesinnten Chinesen auf Formosa angegriffen und die Insel durch die Kommunisten erobert wird.

Aber unsere unversöhnliche Haltung gegenüber dem Pekingener Regime auf politischem Gebiet könnte uns unsere Bewegungsfreiheit kosten, die wir dringend benötigen. Sie würde die uns zur Verfügung stehenden Alternativen auf eine zusammenschmelzen lassen, und gerade diese eine würde wahrscheinlich sowohl zu einer ernsthaften Verschlechterung der Beziehungen

zu unseren Alliierten wie unserer eigenen politischen strategischen Planung führen.

Japan zum Beispiel braucht dringend Handel, wenn es wirtschaftlich weiterbestehen und seine gegenwärtige nicht-kommunistische politische Einstellung beibehalten soll. Es glaubt, daß seine Hoffnungen auf den Märkten des asiatischen Kontinents liegen und das unverdrossene Werben der Sowjetunion geht auch nicht spurlos vorüber. Japans Hoffnungen auf die Öffnung jener Märkte — und die eventuelle Wiedergewinnung der sowjetischbesetzten Inseln Habomai und Shikotan — sind unvereinbar mit einer amerikanischen Politik, die dogmatisch die Existenz der Pekinger Regierung leugnet und auf der Aufrechterhaltung der Blockade besteht.

Diejenigen unserer Verbündeten, die die Pekinger Regierung anerkannt haben, befinden sich in der anormalen Lage, mit den Nationalchinesen in den Vereinten Nationen zu verhandeln und sich der Stimme enthalten zu müssen, wenn Fragen über die Beglaubigungsschreiben der chinesischen Delegierten auftauchen. Abgesehen davon wächst in den Vereinten Nationen das Gefühl, daß es ein Forum für alle Nationen ist, nicht nur für die „rechten“ Länder, und daß wir, die wir uns der Vereinten Nationen im Koreafall bedient haben, nun ihren Einfluß schmälern. Wenn diese Stimmung anhält, dürfte die politische Auffassung der Vereinigten Staaten sich nicht mehr als genügend stark erweisen, um eine Abstimmung zugunsten eines Sitzes der Volksregierung als Delegierte der Republik China zu verhindern. Selbst angenommen, wir könnten und würden ein Veto einlegen (und auch da gibt es einige, die behaupten, die Frage, welcher der beiden chinesischen Staaten den Sitz einzunehmen hat, ist eine Verfahrens- und keine Grundsatzfrage), so würde dies eine schwere politische Niederlage bedeuten, die die Einheit des Westens ins Wanken bringen und unsere Fähigkeit, die Verbündeten in entscheidenderen Fragen zu mobilisieren, beeinträchtigen würde.

Ich möchte es noch einmal ganz klar ausdrücken. Ich bin nicht der Ansicht, daß die Vereinigten Staaten die Zulassung Rotchinas zu den Vereinten Nationen begünstigen sollten, wenn wir nicht die amerikanische Außenpolitik dadurch wesentlich fördern und Formosa der nationalchinesischen Herrschaft erhalten. Die Anerkennung des Festlandregimes und die Zulassung zu den Vereinten Nationen ohne ein unbestreitbares *quid pro quo* würden leicht den Glauben stärken, daß eine geladene Pistole und eine mit Krieg drohende Weigerung, Konzessionen zu machen, der beste Weg sind, um in der internationalen Politik belohnt zu werden. Aber die Menschen müssen ihr tägliches Brot verdienen und der Wunsch nach Bestrafung einer Aggression verflüchtigt sich, wenn sie auf Kosten lebenswichtiger Handelsmöglichkeiten geschieht. Wie die Dinge jetzt laufen, stehen wir vor dem unvermeidlichen Verlust von Freunden in den Vereinten Nationen. Wenn es dazu kommt, könnte es vielleicht für Verhandlungen über eine Feuereinstellung zu spät

sein. Unsere strategische Position könnte sich allmählich verschlechtern, wir laufen Gefahr, unsere Position und unser Prestige zu verlieren, ohne entsprechende Konzessionen zu erhalten.

Da ein Veto schon ausreicht, würde das Hinzukommen einer zweiten kommunistischen Vetostimme im Sicherheitsrat (vorausgesetzt, die Sowjetunion und Rotchina arbeiten Hand in Hand) praktisch keinen wesentlichen Einfluß auf die gegenwärtige Wirksamkeit der kommunistischen Diplomatie in den Vereinten Nationen haben. Der Sicherheitsrat war unfähig, in Angelegenheiten, wie der elf amerikanischen Flieger auch ohne die Anwesenheit eines Vertreters der Volksregierung wirksam zu handeln. Dies könnte zu Verhandlungen außerhalb der Vereinten Nationen führen und somit ihren Einfluß vermindern. Die glatte Weigerung Rotchinas, an Feuereinstellungsgesprächen über Formosa teilzunehmen, veranlaßte den Sicherheitsrat, still und ruhig alle Schritte in dieser Richtung zu begraben. Und in den Gebieten außerhalb des Fernen Ostens werden die kommunistischen Interessen durch das Veto der Sowjetunion geschützt. Man könnte selbst darüber streiten, ob nicht der Einfluß Rotchinas auf die Ansichten und Ängste der Neutralisten schwächer werden wird, wenn es in den Vereinten Nationen sitzt. Die Stimme Pekings klingt im Forum der 42. Straße vielleicht weniger kräftig, wo sie widerlegt werden kann, als wenn sie unangefochten über den ganzen Pazifik schallt.

Wenn Rotchina zu den Vereinten Nationen zugelassen wird, dann muß natürlich gleichzeitig eine allgemeine Reorganisation der Zulassungspolitik vorgenommen werden, so daß Japan, Spanien, Italien, die Bundesrepublik u. a., seit langem ausgeschlossene Anwärter, Mitglieder werden können — vielleicht sogar

Die dritte Alternative: „Zwei chinesische Staaten“

Die Engländer haben eine dritte Alternative ins Spiel gebracht — die „zwei chinesischen Staaten“. Der Hintergedanke hierbei scheint mir zu sein, daß die Billigung des gegenwärtigen de-facto-Status der beiden territorialen Gebiete Formosa und Festland China die Gefahr eines neuen Krieges ohne Sieg (vielleicht sogar eines dritten Weltkrieges) durch den Versuch verringern würde, die beiden chinesischen Staaten zu überzeugen, ihre jeweiligen Absichten auf das Gebiet des anderen zu vergessen. Der englische Gedanke ist, beide chinesische Staaten zu Mitgliedern der Vereinten Nationen zu machen und die Lage im Fernen Osten in Übereinstimmung mit der gegenwärtigen Spaltung zu stabilisieren. Dies mag teilweise das Streben Rotchinas erklären, noch vor der Feuereinstellung die größtmögliche Verbesserung seiner Position herauszuholen.

Angenommen, ein umfassender wirkungsvoller Friedensplan könnte verhandelt werden, dann ist die Ausarbeitung einer Regelung rechtlich nicht undenkbar, die unsere nationalchinesischen Freunde nicht um ihre Übersee-

eine Reorganisation der Funktionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung.

Ich gehöre nicht zu denen, die glauben, Rotchina müsse einen Sitz in den Vereinten Nationen erhalten, ohne einen grundsätzlichen Beitrag für einen dauerhaften Frieden leisten zu müssen, einfach weil wir „Tatsachen“ anerkennen müßten, und nur weil Rotchina die Forderung erhebt, müßten wir es beschwichtigen. Aber ich bin auch nicht der Ansicht jener, die behaupten, es sei unmöglich, zu vernünftigen politischen Beziehungen mit Rotchina zu kommen. Das ist nicht der richtige Weg, eine wirkungsvolle Politik zu planen. Wenn wir nicht bereit sind, einen umfassenden Krieg zu beginnen oder zuzusehen, wie sich unsere Position langsam verschlechtert, dann sollte sich unsere Außenpolitik nach meiner Ansicht einfach einer harten Tatsache anpassen, die sich in naher Zukunft kaum ändern dürfte, und deren Folgen bei sorgfältiger Planung vermutlich weniger umwälzend sind als die Kassandras voraussagen.

Ich fordere gar keine besondere Politik, sondern möchte nur betonen, daß Wendigkeit und Fähigkeit, sich den Gegebenheiten anzupassen, immer erforderlich sind, wenn man mit Kommunisten zu tun hat. Unsere eigene Unnachgiebigkeit könnte unser Denken lähmen und den Kommunisten eine Waffe in die Hand geben. Was ich die „Ächtungs“-Politik nenne, schränkt die Manövrierfähigkeit ein, die wir brennend benötigen, wenn wir es mit einem solchen Widersacher zu tun haben. Wendigkeit ist nicht gleichbedeutend mit einer Reihe serviler Konzessionsangebote. Ich bin der Ansicht, wir sollten frei sein, aushandeln und Abkommen abschließen zu können, in denen Wert und Gegenwert sich entsprechen. Ein dogmatischer Standpunkt geht immer auf Kosten der günstigen Gelegenheiten. Und in internationalen Verhandlungen sind Gelegenheiten wertvoll.

besitzungen und um ihre Rechte bringen würde, die chinesischen Bürger im Auslande zu schützen.

Es wird behauptet, daß die Vereinigten Staaten Gefahr laufen, das „Gesicht“ zu verlieren, wenn sie ihre Position auf Formosa neu orientieren und die Möglichkeit von Verhandlungen mit Peking als Gegenleistung für ein *quid pro quo* eröffnen würden. Das trifft nicht für die Ansicht vieler Europäer noch die einer großen Menge von Asiaten zu. Wie dem auch sei, sollen wir etwa in einen Krieg mit allen seinen Folgen gehen, weil wir die Ereignisse unerfreulich finden und nicht wendig genug sind, um mit ihnen fertig zu werden? Wir könnten tatsächlich böse Niederlagen vermeiden, wenn wir uns jetzt schon über die zukünftigen Schwierigkeiten klar werden und uns ihnen anpassen, solange wir sie uns noch zunutze machen — oder wenigstens die uns entstehenden Nachteile verringern können. Ein allmählicher Abfall der Bundesgenossen oder eine Abstimmung zugunsten der Aufnahme der kommunistischen chinesischen Regierung in die Vereinten Nationen

über unsere entschiedene Opposition hinweg, würde unseren Führungsanspruch in der freien Welt und unserer künftigen diplomatischen Stärke schweren Schaden zufügen.

Gewiß hängt jede Regelung zur Konstituierung zweier chinesischer Staaten davon ab, ob eine wirksame, den Frieden sichernde Regelung über die Feuereinstellung erreicht werden kann. Wir könnten z. B. das Anerbieten machen, Tschiang zu überreden, seine unmittelbaren kriegerischen Absichten auf das Festland als Gegenleistung für das Versprechen Pekings zu zähmen, die Unantastbarkeit von Formosa, Laos und Kambodscha und Süd-Vietnam zu respektieren und Versuche, an anderen Stellen Coups zu landen, aufzugeben. Dadurch dürften die Vereinigten Staaten die Einheit der freien Welt viel eher konsolidieren als zerstören und viel eher Achtung gewinnen als verlieren. Natürlich würde es als „Beschwichtigungspolitik“ und als ein „München“ gebrandmarkt werden. Aber handelt es sich eigentlich um parallele Situationen? Der weitgespannte Rahmen unserer westlichen Verteidigungspflichten läßt es unzweckmäßig erscheinen, unseren Verteidigungsring in Europa und im Mittleren Osten zu schwächen, um die Masse unserer Streitkräfte in der Nähe einer kleineren, der Küste vorgelegerten Insel zu versammeln, um das „Recht“ schützen zu können und um einen Invasionsversuch auf das Festland-China zu unternehmen.

Das Angebot auf Verhandlungen könnte zurückgewiesen werden. Tatsächlich ist der Versuch, über die Feuereinstellung zu einer Einigung zu gelangen, schon einmal zurückgewiesen worden. Die Kommunisten haben sich beharrlich geweigert, an den Zusammenkünften des Sicherheitsrates teilzunehmen, solange die Nationalchinesen dort ihren Sitz haben. Sicher haben Mao Tse-tung und Tschu En-lai geglaubt, sie könnten auf diese Weise irgendwie eine vorteilhafte Regelung erzwingen. Die Kommunisten haben Grund zu der Annahme, daß sie alle ihre Wünsche durchsetzen werden, wenn sie nur fest bleiben und eine harte Sprache führen.

Ein ausgeschlagenes Angebot an sich würde weder die territorialen Besitzverhältnisse noch die militärischen Positionen verändern. Unsere Fähigkeit, Formosa erfolgreich zu beschützen, ist nach Admiral Radford kaum in Frage gestellt: „... Ich bin immer wieder erstaunt darüber, mit welcher Leichtgläubigkeit so viele Menschen an das Märchen von der rotchinesischen Stärke glauben. Es ist wirklich ein erstaunliches Paradoxon, daß eine offensive Haltung aufrechterhalten und Initiative entwickelt werden können, ohne von wirklicher Substanz gestützt zu werden“.

Die hauptsächlichsten Wirkungen würden psychologischer Art sein.

Die größte Einbuße für den Westen würde der Schlag gegen die Moral der Truppen Tschiang Kai-scheks, der Nationalchinesen und der Südkoreaner sein. Die Hoffnung des Generalismus, seine unterdrückten Landsleute zu be-

freien, würde endgültig zunichte werden, denn wenn er und seine Leute sich nicht damit abfinden können, die natürlichen Reichtümer Formosas zu entwickeln, könnte der Weg für einen erfolgreichen rotchinesischen Angriff bereitet werden.

Als Begleitumstand würde jegliches Streben, das die relativ wenigen ursprünglichen Bewohner Formosas nach eigener Unabhängigkeit gehabt haben könnten, verlorengehen. Denn in ihren Augen würde diese Lösung (einer rotchinesischen Eroberung) nicht drückender sein, als wenn Tschiang das Festland besäße und von dort aus regierte. Ein unabhängiges Formosa ohne eine rotchinesische oder nationalchinesische Regierung auf der Insel ist gegenwärtig nicht möglich, ganz gleichgültig ob es theoretisch in ferner Zukunft wünschenswert wäre. Vermutlich wäre die Herrschaft des kommunistischen Polizeistaates die einzig reale Alternative zur Herrschaft der Nationalchinesen. Praktisch würde sich hierdurch an der Lage der eingeborenen Formosaner nichts ändern; und es geht ihnen sicherlich weit besser unter einer unabhängigen nationalchinesischen Regierung als unter einer kommunistischen Herrschaft.

Aus der militärischen Undurchführbarkeit einer nationalchinesischen Invasion auf das Festland in nächster Zukunft und der Abgeneigtheit der Vereinigten Staaten, sie zu unterstützen, folgt, daß ein Verhandlungsangebot nicht unerwartet kommen kann, wenn es auch einen schweren Schlag gegen jenes nationalchinesische Ziel bedeuten würde.

Die psychologische Wirkung auf den größten Teil unserer anderen Verbündeten und auf Indien, Burma und Indonesien würde gerade gegenteilig sein. Wir hätten ein Angebot zur friedlichen Regelung unserer Meinungsverschiedenheiten machen sollen. Rotchinas Weigerung hätte die Frage der Verantwortlichkeit geklärt. Den Neutralisten hätte damit ein anschauliches Beispiel mehr von der vollständigen Unvernunft der Kommunisten auf dem Gebiete der inter-

nationalen Politik vor Augen geführt werden können.

Wenn das Angebot angenommen wird, dürfen wir berechnete Hoffnung auf einen dauerhaften modus vivendi haben. Was wir für ihn geopfert haben werden, dürfte nur wenig mehr sein als das, was wir auf jeden Fall durch den allmählichen Zerfall der alliierten Einheit, das Drängen nach Handel und Ansteigen unserer weltweiten Verpflichtungen verloren haben würden. Wir hätten an Führungsanspruch gewonnen, den freien Nationen zur Einheit verholfen und hätten Truppen, Prestige und Ausrüstung zur Vervollständigung unserer Verteidigungslinien an anderer Stelle einsetzen können.

Es besteht natürlich immer die Möglichkeit, daß die Rotchinesen ihre Versprechen nicht halten, sobald sie den Vorteil eines Übereinkommens erlangt haben. Das ist ein Risiko, das fast jeder Politik innewohnt. Es könnte verringert werden, wenn man sich die besondere Zusage weitestgehender Unterstützung durch alliierte und neutrale Staaten im Falle eines kommunistischen Verrats sichert. Sanktionen, wie z. B. ein vorher abgesprochenes alliiertes Embargo und ähnliche Maßnahmen sollten ganz klar als eine vereinbarte Konsequenz jeglichen Vertragsbruches herausgestellt werden. Die Regelung sollte bestimmt von den Vereinten Nationen garantiert und asiatische Nationen, wie z. B. Indien, sollten an allen Überwachungs-Kommissionen beteiligt werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, daß jeder Vertragsbruch durch die Kommunisten wirksame Sanktionen nach sich ziehen und einen solchen Prestigeverlust mit sich bringen würde, daß ihre Bemühungen um eine politische führende Rolle schwer geschädigt würden. Jedoch ist es unmöglich, eine bündige Antwort im voraus zu geben. Das ist die Art und der Kern des Problems, mit dem wir im Zusammenhang mit derzeitigen Verhandlungen ringen müssen.

Der juristische Status Formosas

Der juristische Status Formosas und der Pescadoren ist durch den zwischen den Vereinigten Staaten und der Republik China abgeschlossenen gegenseitigen Verteidigungsvertrag nicht so verändert worden, daß hierdurch eine auf zwei chinesische Staaten zielende Politik ausgeschlossen würde, wenn es in unserem Interesse liegen sollte, dieser Theorie nachzugehen. Wie Churchill am 1. Februar d. J. im Unterhaus betont hat, haben die Kairoer Erklärung und der japanische Friedensvertrag nicht im formalrechtlichen Sinne bestimmt, daß Formosa ein Teil Chinas wird.

Der gegenseitige Verteidigungsvertrag verpflichtet die Vereinigten Staaten nicht zu diesem Standpunkt. Nur im Hinblick auf die Artikel II und V (die gemeinsamen Widerstand gegen einen bewaffneten Angriff vorsehen) wird von dem Gebiet der Republik China in Artikel VI gesagt, daß es Formosa und die Pes-

cadoren einschließe. Und es ist in jedem Fall vorschnell zu behaupten, die Vereinigten Staaten könnten durch einen einseitigen Akt allein den juristischen Status der Insel bestimmen.

Das internationale Recht kennt zwei grundsätzliche Möglichkeiten, um einen Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Gebiet zu erwerben. Die eine ist die formelle Abtretung eines Souveräns an einen anderen; die andere ist die Besetzung einer terra nullius (Niemandland). Als Japan auf alle Rechte, Ansprüche und Anforderungen auf Formosa verzichtet hat, hat es dadurch Formosa nicht an China übergeben. Ob eine solche formelle Abtretung jetzt noch von allen Signatarmächten des Friedensvertrages (der nicht die Republik China oder die demokratische Volksrepublik China einschließt) gemacht werden könnte auf Grund der Theorie, das Recht der Abtretung sei auf diese Signatarmächte übergegangen, ist eine offene Frage.

Aber abgesehen von einer Annexion scheint es vom gesetzlichen Standpunkt aus, daß die Vereinigten Staaten eine Abtretung Formosas selbst vollziehen können.

Internationales Gewohnheitsrecht gestattet einem Lande den Erwerb eines gesetzlichen Besitzanspruches auf ein Gebiet, das terra nullius (Niemandland) ist, durch eine Demonstration seiner „Absicht oder seines Willens als Souverän zu handeln und durch die tatsächliche Autoritätsausübung oder -entfaltung“. Zweifellos hat die nationalchinesische Regierung diesen Anforderungen Genüge getan. Und wenn auch die Insel Formosa vor dem Japanvertrag 1951 kein Niemandland war, so wurde sie es vermutlich auf Grund des japanischen Verzichtes auf jeden Anspruch.

Selbst wenn man annimmt, daß Formosa ein Rechtsteil der Republik China ist, wäre es ein ausgezeichneter Weg, um das politische Ergebnis zweier getrennter chinesischer Staaten zu erreichen, das kommunistische China als einen Staat anzuerkennen, der sich von der Republik China losgerissen hat, und gleichzeitig anzuerkennen, daß die Republik China den Rechts-

anspruch auf Formosa und die Pescadoreen durch Okkupation erworben hat oder nötigenfalls eine formelle Abtretung jener Gebiete an die Republik China zu vollziehen.

Die Republik China würde, da sie Bewohner, ein festumrissenes Gebiet und eine souveräne Regierung besitzt, weiterhin die vom internationalen Recht geforderten Bedingungen für einen Staat erfüllen und eine Rechtsbasis besitzen, um einen Rechtsanspruch auf Vermögenswerte, wie Bankkonten und Gebäude, erheben und den Schutz und die persönliche Rechtsprechung über chinesische Bürger, wenn sie sich im Auslande befinden, ausüben zu können. Chinas Vertragsrechte einschließlich dem Sitz im Sicherheitsrat würden der Republik China sicher sein, oder es würden in der Charta entsprechende und zufriedenstellende Abänderungen vorgenommen werden müssen. Oder wenn die terra nullius (Niemandland)-Theorie nicht angenommen würde, dann würde die nationalchinesische Regierung wenigstens einen Rechtsstatus haben, der dem einer traditionellen „Regierung im Exil“ ähnelt, aber stärker ist, weil sie sich im Besitz eines Teils ihres nationalen Gebietes befindet.

Nationalismus gegen Internationalismus

Die größeren Gesichtspunkte für eine Außenpolitik gegenüber Formosa dürfen nicht unbeachtet bleiben. Die Gefahr ist, daß der Sinn für die wahren Proportionen verlorengelht, wenn soviel diplomatische und militärische Energie auf dieses besondere Problem Formosa verwendet wird. Amerikanische Außenpolitik in anderen wichtigen Gebieten kann leicht nur zum Anhängsel der Probleme dieses kleinen pazifischen Eilandes werden, wenn wir unseren ganzen politischen Einfluß darauf verwenden müssen, unsere widerspenstigen Verbündeten im Kielwasser unserer Politik zu halten und unsere ganze militärische Kraft damit befaßt ist, sich immer in Bereitschaft zu befinden, einen ständig drohenden bewaffneten Angriff dort aufzufangen.

Die Russen wissen das. Durch geschickte Unterstützung peripherer, von den Chinesen und den Satelliten ausgefochtener Konflikte kann die Sowjetunion amerikanische Truppen und amerikanisches Material festhalten, die Moral der freien Nationen erschüttern und ihre Einigkeit aufspalten. Ein zusätzlicher Nutzen für die Russen ist es, daß solche Krisen die Energien der chinesischen Kommunisten aufzehren und ihre Aufmerksamkeit von ihren sehr realen territorialen und wirtschaftlichen Interessenkonflikten mit der Sowjetunion ablenken. Es ist ein billiges, nützliches, wenn auch gefährliches Spiel für die Russen. Dieses System arbeitet gut in ihrem Sinne, solange niemand versehentlich einen großen Krieg beginnt.

Die Chinesen sind, und dessen ist sich der Kreml sicher bewußt, zu groß, um sich leicht in

die Kategorie „Satelliten“ einreihen zu lassen. Mao Tse-tung und Tschu En-lai sind fähige Männer und wahrscheinlich nicht unnötig beflissen, wenn ein offener Interessenstreit zwischen der Volksrepublik China und der Sowjetunion ausbricht. Bezeichnenderweise führten Nikolai Bulganin und Nikita Chruschtschew einen großen Teil der Verhandlungen für das chinesisch-sowjetische Abkommen im Oktober 1954. Der Sturz von Ministerpräsident Malenkow, der vielleicht wenigstens teilweise mit dem Fehlschlag seiner Politik zusammenhängen kann, die Verteidigungsanstrengungen des Westens zu verlangsamen, hat diese beiden Männer als die nominellen und anerkannten Führer Rußlands übriggelassen. Die sino-sowjetische Partnerschaft ist sicherlich ein zentraler Bestandteil der kommunistischen Stärke.

Es ist nur zum Vorteil unserer Außenpolitik, wenn sie dünne Stellen in den Beziehungen der beiden Länder findet und die Reibungen durch Maßnahmen entsprechend denen, die die Kommunisten anwenden, wenn sie die Meinungsverschiedenheiten des Westens mit abwechselnd lockenden und grollenden Tönen begleiten, verstärkt. China und Rußland haben verschiedenartige Interessen, wenn es auch im Interesse der Russen liegt, die Probleme immer gegenwärtig und am kochen zu halten, geradeso wie es das unsrige ist, sie zu glätten und zu regeln. Die Risiken eines globalen Atomkrieges Formosas wegen sind für die Sowjetunion nicht verlockend. Rußlands historisches nationales Interesse hat schweren Schaden erlitten, als es genötigt war, Port Arthur und Dairen herauszugeben, um im

vergangenen Herbst das chinesische Bündnis am Leben zu erhalten. Und die wirtschaftlichen und militärischen Lieferungen an die Chinesen sind zweifellos ein denkbarer Anlaß zu Reibungen — die Rotchinesen verärgert über die Unzulänglichkeit der Lieferungen, die Russen über die langsamen Auswirkungen ihrer eigenen Industrialisierung und die dadurch entstehenden übermäßigen Anforderungen an ihre eigene Wirtschaft. Moskau kann kaum über den Entschluß Pekings, im April nach Bandung (Indonesien) zur afro-asiatischen Konferenz zu gehen, glücklich gewesen sein, wo die „nicht-weißen“ Nationen wohl China und nicht Rußland für den Apostel der kommunistischen Führung im Osten halten werden.

Außenminister Dulles hat sich schon darum bemüht, die in der Sowjethierarchie vorhandenen Spaltungen noch zu vertiefen, indem er durchblicken ließ, daß die Vereinigten Staaten bereit wären, mit denen in der Sowjetunion Verbindung aufzunehmen, „die sich in erster Linie mit der Wohlfahrt, der Sicherheit und der Größe der Sowjetunion und ihrem Volke“ beschäftigen. Nationalismus gegen Internationalismus, das ist ein gutes Thema, auf dem man in Rußland spielen kann. Wir laufen aneinander vorbei, wenn wir bei unserer grundsätzlichen Weigerung bleiben, Alternativen zur „Ächtungs“-Politik der gegenwärtig in Rotchina Herrschenden auch nur in Erwägung zu ziehen. Sie schließt eine realistische Ausnutzung der vermutlichen Meinungsverschiedenheiten mit der Sowjetunion und jegliche Hoffnungen, stabile Verhältnisse in der Formosa-Straße herzustellen, aus. Unsere Initiative sollte sich im Sinne der von Außenminister Dulles vorgeschlagenen Richtung bewegen:

„Es ist natürlich kaum zu erwarten, daß die chinesischen Kommunisten auf ihre ehrgeizigen Ziele verzichten werden. Könnten sie vielleicht jedoch auf ihre Bemühungen verzichten, ihre Ziele mit Gewalt erreichen zu wollen?“

Wenn wir jeder Möglichkeit einer solchen Initiative von vornherein entsagen, werfen wir vielleicht die Munition fort, die wir am dringendsten brauchen, um die dynamische, hochgradig erhitze Offensive, mit der wir uns herumschlagen, zu bekämpfen. Unsere Politik sollte keineswegs darin bestehen, „unbegrenzt einseitige Konzessionen an die Kommunisten aufeinanderzutürmen“. Wir sollten harte Realisten sein. Sind wir es, dann können wir gleichwertige Konzessionen für jede Konzession, die wir gewähren, durchsetzen — sonst sollten wir einfach keine Konzessionen machen.

Diese Art der Betrachtungsweise dürfte Hoffnungen auf Erreichung eines stabilen Modus vivendi im Fernen Osten bieten. Sie soll zeigen, daß wir nicht unbedingt die allmähliche Verschlechterung der Fernost-Situation zu unserem Schaden hinnehmen müssen, oder daß die einzige Alternative der Krieg ist.

HAROLD NICOLSON

Die Fehler der amerikanischen Diplomatie

Mit Genehmigung des Verlages wie des Verfassers veröffentlichen wir den folgenden Aufsatz von Sir Harold Nicolson, erschienen in der amerikanischen Zeitschrift „HARPER'S MAGAZINE“ (Januar 1955).

Seit Ende des ersten Weltkrieges wird die internationale Diplomatie vom sogenannten „amerikanischen Stil“ beherrscht — oder zumindest stark beeinflusst. Er hat fast vollständig die alte Diplomatie verdrängt — den französischen Stil, den Richelieu eingeführt und den alle anderen europäischen Länder während der drei Jahrhunderte vor 1919 übernommen hatten. Doch wäre es nicht ganz richtig, von einer neuen Diplomatie zu sprechen. Ich möchte lieber — da die Amerikaner noch nicht ihre eigene Formel entdeckt haben — vom „Übergang von der alten zur neuen Diplomatie“ sprechen.

Nach meiner Ansicht eignete sich die französische Methode für die Pflege der Beziehungen zwischen zivilisierten Staaten am besten. Sie war verbindlich und würdig; sie war stetig und planvoll; sie legte großen Wert auf Kenntnisse und Erfahrungen; sie nahm die bestehenden Machtverhältnisse als Gegebenheit; und für sie waren guter Glaube, Klarheit und Genauigkeit die unerläßlichen Voraussetzungen für jede gedeihliche Verhandlung. An den Fehlern, Torheiten und Verbrechen, die während der vergangenen drei Jahrhunderte zum schlechten Ruf der alten Diplomatie beigetragen haben, dürften bei näherer Betrachtung viel eher die schlechte Außenpolitik als die mangelhaften Verhandlungsmethoden schuld sein. Es ist zu bedauern, daß die bösen Dinge, die sie angerichtet haben, die ausgezeichnete Form, in der sie sich vollzogen, in Verruf gebracht haben.

Ich beabsichtige natürlich keineswegs vorzuschlagen, das bestehende System zum alten Eisen zu werfen und zum Stil des 18. und 19. Jahrhunderts zurückzukehren. Die Bedingungen, auf denen die alte Diplomatie beruht hat, bestehen gar nicht mehr. Ich möchte nur andeuten, daß sie für Verhandlungen weitaus geeigneter gewesen ist als unsere heutige Diplomatie.

Lassen Sie mich deshalb fünf Hauptmerkmale der alten Diplomatie herausstellen.

Erstens wurde Europa für den wichtigsten aller Kontinente gehalten. Asien und Afrika aber wurden als Gebiete für staatliche und kommerzielle Ausdehnungsbestrebungen und missionarische Tätigkeit angesehen. Japan hielt man seit seinem Aufstieg für ein außergewöhnliches Phänomen. Amerika führte bis 1897 jenseits der Ozeane und hinter der Mauer seiner

Monroedoktrin ein isoliertes Dasein. Man hatte das Gefühl, daß kein Krieg sich zu einem großen ausweiten konnte, solange keine der fünf großen europäischen Mächte in ihn verwickelt war. Nur in den Kanzleien Europas also fiel die letzte Entscheidung über allgemeinen Krieg oder Frieden.

Zweitens, es wurde als Gegebenheit hingenommen, daß die Großmächte größer waren als die kleinen Mächte, da sie viel weitgespanntere Interessen, größere Verantwortlichkeit und vor allen Dingen mehr Geld und Gewehre besaßen.

Die kleinen Mächte wurden entsprechend ihrem militärischen Potential, ihrer strategischen Lage, ihrem Wert als Absatzmarkt oder Rohstofflieferanten oder entsprechend ihrem Anteil am Gleichgewicht der Kräfte eingestuft. Diese Einteilung blieb sich keineswegs immer gleich. Heute stand Ägypten, morgen Afghanistan und übermorgen Albanien im Mittelpunkt englisch-französischer, englisch-russischer oder slawisch-deutscher Rivalität; heute befand sich das Baltikum, morgen der Balkan im Brenn-

punkt des diplomatischen Interesses. Der Wert der kleinen Staaten wurde an ihrem Einfluß auf die Beziehungen zwischen den Großmächten gemessen. Selten nur tauchte der Gedanke auf, daß ihre Interessen und Meinungen, viel weniger noch ihre Stimme die im „Europäischen Konzert“ beschlossene Politik beeinflussen könnten.

Dieses Axiom schließt einen dritten Grundsatz ein — daß nämlich die Großmächte eine gemeinsame Verantwortung für das Verhalten der kleinen Mächte und für die Erhaltung des Friedens unter ihnen zu tragen hatten. Der Grundsatz der Intervention wurde allgemein anerkannt. Die 1913 zur Zeit der Balkankriege in London abgehaltene Botschafterkonferenz ist das klassische Beispiel für eine gemeinsame Intervention des „Europäischen Konzertes“ in einem Streit zwischen den kleinen Mächten. Diese Konferenz — die zugleich das letzte und beste Beispiel für die Arbeitsweise der alten Diplomatie ist — hat verhindert, daß sich die Krise der kleinen Mächte in eine Krise der Großmächte ausweiten konnte.

Die Diplomatie der Berufsdiplomaten

Das vierte vom französischen System übernommene Merkmal ist die Einrichtung eines berufsmäßigen diplomatischen Dienstes in mehr oder weniger übereinstimmender Form in jedem europäischen Land gewesen. Diese Beamten, die ihre Regierungen in den Hauptstädten des Auslandes vertreten haben, hatten ungefähr das gleiche Bildungsniveau und ungefähr die gleichen Erfahrungen und Ziele. Sie wünschten sich die gleiche Art von Welt. Sie strebten nach der Entwicklung einer korporativen Identität. Sie kannten einander oft schon seit Jahren, hatten als junge Attachés in irgendeiner Stadt zusammen gedient. Und sie alle glaubten — egal was auch immer ihre Regierungen glauben mochten — daß es der Zweck der Diplomatie sei, den Frieden zu erhalten. Die Freimaurerei von Berufs wegen erwies sich in den Verhandlungen als außerordentlich wertvoll.

Jeder der Botschafter Frankreichs, Rußlands, Deutschlands, Österreichs und Italiens zum Beispiel, die eine Beilegung der Balkankrise im Jahre 1913 zustande brachten, hatten gefährliche und heftige nationale Interessen zu vertreten. Und dennoch hatten sie völliges Ver-

trauen in die Redlichkeit und Diskretion des anderen, ihr Verhalten im Beruf hatte das gleiche Niveau, und sie wünschten vor allem, einen Weltbrand zu verhindern.

Es war nicht die Schuld der Berufsdiplomaten, daß die Vorherrschaft Europas im ersten Weltkrieg zerschlagen worden ist. Das Unglück war, daß der Rat dieser klugen Männer in Wien und Berlin mißachtet worden ist, daß man ihre Dienste nicht in Anspruch genommen hat und daß andere, nicht-diplomatische Interessen die Führung der Dinge übernahmen.

Das fünfte Hauptmerkmal der alten Diplomatie war die Regel, daß gedeihliche Verhandlungen stetig und vertraulich sein müssen. Besonders dieser Grundsatz unterscheidet sich wesentlich von dem, der die von Ort zu Ort ziehenden öffentlichen Konferenzen regiert, die uns seit 1919 ein vertrautes Schauspiel geworden sind. Der Botschafter in einer fremden Hauptstadt, der den Auftrag erhalten hatte, mit der Regierung, bei der er akkreditiert war, einen Vertrag zu verhandeln, befand sich schon im Besitz wichtiger Kenntnisse. Die Leute, mit denen er zu verhandeln hatte, waren ihm be-

kannt. Er konnte im voraus ihre Stärke oder Schwäche, ihre Vertrauenswürdigkeit oder auch das Gegenteil abschätzen. Er war über die lokalen Interessen, Vorurteile oder die ehrgeizigen Ziele, über die lokalen Riffe und Sandbänke, zwischen denen er hindurchsteuern mußte, vollkommen im Bilde. Seine mehrfachen Unterredungen mit dem Außenminister zogen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nicht auf sich, da sie als selbstverständliche Routinebesuche galten. Da seine Unterredungen privat waren, konnten sie sachlich und zugleich verbindlich bleiben. Da sie vertraulich waren, bestand nicht die Gefahr, daß die Öffentlichkeit Erwartungen an sie knüpfte, während sie noch im Gange waren.

Jede Verhandlung setzt sich aus Etappen und einem Ergebnis zusammen. Wenn die einzelnen Stadien Gegenstand öffentlicher Meinungsverschiedenheiten werden, bevor ein Ergebnis erreicht worden ist, dann werden die Verhandlungen mit großer Wahrscheinlichkeit scheitern. Sinn der Verhandlungen sind Konzessionen und Gegenkonzessionen. Wenn die Konzession bekannt wird, bevor die Öffentlichkeit Kenntnis von der vom Verhandlungspartner eingeräumten Gegenkonzession erhalten hat, kann eine so große Aufregung ausgelöst werden, die den Verzicht auf weitere Verhandlungen nach sich ziehen kann. Niemand hat die Notwendigkeit

Nachteile der alten Diplomaten

Man wird hoffentlich nicht glauben, daß ich den Verhandlungsmethoden von Berufsdiplomaten nur deshalb den Vorzug vor denen der Amateure gebe, weil ich selbst in der Welt der alten Diplomaten geboren und erzogen worden bin. Ich bin mir der vielen Fehler des alten Systems völlig bewußt. Der Grundsatz, daß alle Verhandlungen vertraulich sein müßten, führte sicherlich zu besonderer Verschwiegenheit und hat Männer von höchstem Ansehen verleitet, Verpflichtungen einzugehen, die sie nicht bekannt machen konnten. Wir dürfen nicht vergessen, daß das französische Parlament erst 1914 von den Geheimklauseln der französisch-russischen Allianz unterrichtet worden ist, oder daß Sir Edward Grey (ein Mann von äußerster Integrität) keine Bedenken hatte, dem Kabinett den wahren Charakter der zwischen dem französischen und englischen Generalstab getroffenen militärischen Abmachungen zu verheimlichen. Vertrauliche Verhandlungen, deren Ergebnis geheime Versprechungen sind, sind noch schlimmer als die Fernsehdiplomatie, deren wir uns heute erfreuen.

Ich übersehe auch die Fehler nicht, zu denen der Berufsdiplomate auf Grund seines Amtes neigt. Er erlebt mit, wie menschliche Torheit und Egoismus sich bei so vielen Gelegenheiten breitmachen, so daß er wohl ernste Leidenschaft mit flüchtigen Gefühlen verwechselt und somit die tiefe Erregung, von der ganze Nationen geschüttelt werden können, unterschätzt. Er ist so an den Gegensatz zwischen denen, die die Tatsachen kennen und denen, die sie nicht kennen, gewöhnt, daß er vergißt, daß die letzte-

vertraulicher Verhandlungen eindringlicher zu formulieren verstanden als Jules Cambon — vielleicht der beste Berufsdiplomate dieses Jahrhunderts.

„An dem Tag, an dem die Geheimhaltung aufgehoben wird,“ schreibt Cambon, „werden jegliche Verhandlungen unmöglich.“

Ein Botschafter, der im Stil der alten Diplomatie einen Vertrag verhandelte, hat sich niemals in zeitlicher Bedrängnis befunden. Seine eigene Regierung und die Regierung, mit der er verhandelte, hatten reichlich Gelegenheit, die Sache zu bedenken. Wenn Verhandlungen in eine Sackgasse geraten waren, dann konnten sie einige Monate ausgesetzt werden, ohne Hoffnungen zu zerstören oder Spekulationen zu entfachen. Das am Ende abgeschlossene Abkommen war weder eine übereilte Improvisation noch eine leere Formel, sondern ein mit großer Sorgfalt durchdachtes und aufgesetztes Dokument. Als Beispiel darf die englisch-russische Abmachung von 1907 angeführt werden. Die Verhandlungen zwischen dem russischen Außenminister und unserem Botschafter in St. Petersburg haben sich über einen Zeitraum von einem Jahr und drei Monaten erstreckt, und zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen wurde eine Indiskretion begangen oder das Vertrauen mißbraucht.

ren die große Mehrheit bilden und bei ihnen die letzte Entscheidung ruht. Auf Grund seiner Erfahrungen kann er sehr wohl zu der Überzeugung gekommen sein, daß die Zeit allein das versöhnende Element ist, daß unwichtige Dinge nicht zählen und wichtige sich von allein regeln und daß allein Fehler wirkliche Folgen zeitigen. Er könnte somit leicht zu dem Trugschluß kommen, es sei im großen und ganzen klüger, überhaupt nichts zu tun.

Er kann auch ein dummer oder selbstgefälliger Mann sein. Es gibt wenige Menschentypen, die unerfreulicher sind als der selbstzufriedene Diplomat. Manche haben auch einen schwachen Charakter und berichten lieber Angenehmes als die Wahrheit. Manche sind eitel, ein Fehler, der allen Personen seiner Umgebung Unglück bringt. Und oft verliert er das Zugehörigkeitsgefühl zu seinem Heimatlande, denkt international und wird damit zu einem gut angezogenen leeren Gefäß. Doch sollte man einen Beruf niemals nach seinen Nachteilen beurteilen.

Die immer schnellere Nachrichtenübermittlung hat viel dazu getan, um die alten Verhandlungsmethoden zu ändern. Früher dauerte es viele Monate, ehe eine Nachricht eintraf und beantwortet wurde, und von den Botschaftern im Auslande wurde erwartet, daß sie eigene Initiative und Urteilsvermögen bei Ausführung der ihnen bei Verlassen ihrer Heimat erteilten Instruktionen entwickeln würden. Manche Botschafter haben diese Freiheit ausgenutzt, um eine eigene Politik zu verfolgen.

Ich habe niemals eine Anweisung erhalten,“ schrieb Lord Malmesbury, „die auch nur des Lesens wert gewesen wäre.“ Andere hochbegabte Botschafter, wie Sir Hugh Elliott und Sir Henry Bulwer, haben ihre Unabhängigkeit mit Behagen genossen, da sie es ihnen ermöglichte, ihren überspannten Neigungen und romantischen Abenteuern nachzugeben. Doch sind dies nur Ausnahmen gewesen. Die meisten Botschafter haben sich während der Zeit langsamer Nachrichtenübermittlung so sehr gescheut, ihre Anweisungen zu überschreiten oder eine eigene Initiative zu ergreifen, die ihrer Regierung zu Hause vielleicht Ungelegenheiten bereiten konnte, daß sie sich auf eine völlig passive Haltung beschränkt haben, eine Gelegenheit nach der anderen vorübergehen ließen und ihre Zeit damit verbrachten, brillante Berichte über Situationen zu verfassen, die sich bei Ankunft ihrer Nachricht schon völlig verändert hatten.

Heute kann der Außenminister von seinem Schreibtisch in der Downing Street aus im Laufe eines Vormittags mit sechs Botschaftern telefonieren oder kann sogar aus der Luft plötzlich über sie kommen. Heißt dies nun, daß ein Diplomat heute nicht mehr als nur ein Angestellter am Ende einer Telefonleitung ist? Diese Behauptung wäre sehr übertrieben. Ein Botschafter in einer Hauptstadt muß immer die Hauptquelle für Informationen sein, muß vor allem die politische Lage, die Richtung, in der sich die Politik bewegt, und die Meinung des Landes, in dem er seinen Posten ausübt, deuten.

In jeder Demokratie, Gewerkschaft oder in jedem Kabinett ruht die Macht zu jeder Zeit auf drei oder vier Personen. Niemand außer dem ansässigen Botschafter kann zu einer intimen Kenntnis dieser Personen gelangen oder die Zu- oder Abnahme ihres Einflusses abschätzen. Die Regierung sollte ihre Entscheidungen über die Politik, die im Augenblick gangbar oder nicht gangbar ist, von ihren Berichten abhängig machen. Das allein ist schon eine äußerst wichtige Aufgabe und Verantwortung.

Aber der Botschafter stellt auch den Hauptverbindungskanal zwischen seiner eigenen Regierung und der, bei der er akkreditiert ist, dar. Er allein kann entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form er seine Anweisungen am besten ausführen kann. Darüber hinaus ist er die einzige vermittelnde Person, die allein Absichten und Motive der einen Seite jeweils der anderen Regierung erklären kann. Wenn er töricht, unwissend, eitel oder unbeherrscht ist, kann es zu großen Mißverständnissen und unheilvollen Indiskretionen kommen. Von seinen Beziehungen, die er zu kultivieren und zu bewahren verstanden hat, von dem Maß an Vertrauen, das man zu ihm hat, von seiner Geschicklichkeit und seinem Takt selbst in den nebensächlichsten Verhandlungen können wichtige Ergebnisse abhängen; das ist aber noch nicht alles. Ein Botschafter sollte bei seiner Regierung soviel Autorität besitzen, sie von einem Schritt abhalten zu können, der sich nach seiner Ansicht in Anbetracht der örtlichen Ver-

hältnisse als katastrophal erweisen würde. Regierungen, die sich in ausländischen Hauptstädten Botschafter leisten, auf deren Urteil und Rat sie nicht hören, verschwenden ihre eigene Zeit und die öffentlichen Gelder. Keine Zeitung, keine Bank würde auch nur einen Augenblick daran denken, sich im Auslande von

einem Manne vertreten zu lassen, zu dessen Ansichten sie kein Vertrauen hat.

Ich bin daher nicht der Ansicht, daß die Verbesserung der Nachrichtenübermittlung die Verantwortlichkeit eines Botschafters wesentlich vermindert oder den Sinn seines Amtes verändert hat.

Wilson's gefährliche Ideale

Nein, es war nicht das Telefon, das von 1919 an den Übergang von der alten zur neuen Diplomatie mit sich brachte. Es war der Glaube, daß es möglich sei, bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten die Ideen und Praktiken anzuwenden, die bei der Führung der Innenpolitik Generationen lang als die wesentlichen Merkmale liberaler Demokratie gegolten haben.

Ein derartiges Experiment war nach dem ersten Weltkrieg unvermeidlich geworden. Einerseits gab der Durchschnittsbürger in der Überzeugung, daß die Volksmassen aller Länder seine Abscheu vor dem Kriege teilten — den Fehlern oder der Torheit einer kleinen Minderheit, die in Zukunft einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen sei, die Schuld an der Störung des Friedens. Andererseits brachten die Amerikaner bei ihrem Eintritt in die Koalition als dominierender Partner ihre Abneigung gegen europäische Einrichtungen, ihr Mißtrauen gegen die Diplomatie und ihren Missionsglauben an die Gleichheit aller Menschen mit.

Präsident Wilson war ein Idealist und — was vielleicht noch gefährlicher war — ein vollkommener Meister der englischen Prosa. Er teilte mit Robespierre die Halluzination, daß zwischen ihm und „dem Volk“ eine Art mystischer Bindung bestehe — worunter er nicht nur das amerikanische Volk, sondern auch das englische, französische, italienische, rumänische, jugoslawische, armenische und selbst das deutsche Volk verstand. Wenn er nur die Nebelwand der Regierungen, Politiker und Beamten durchdringen und die Wohltaten und das Licht seiner Offenbarung dem einfachen Bauern im Banat, den Schafhirten Albaniens oder den Dockarbeitern von Fiume verständlich machen könnte, dann würden sich Vernunft, Eintracht und Freundschaft in immer weiteren Kreisen über die Erde ausbreiten. Darüber hinaus besaß er die Gabe, ganz alltäglichen Gedanken die Resonanz und Autorität biblischer Ansprüche zu verleihen, und er wurde wie alle Phraseologen schließlich selbst von der Ausdruckskraft und Klarheit der von ihm vorgetragenen Phrasen hypnotisiert.

Während der langen Monate der Pariser Friedenskonferenz habe ich ihn mit Interesse, Bewunderung und ängstlicher Sorge beobachtet und allmählich die Überzeugung gewonnen, daß er sich selbst nicht als einen Staatsmann von Weltformat, sondern als Propheten betrachtete, der auserwählt ist, um Licht in die dunkle Welt zu bringen. Vielleicht hat er aus diesem Grunde die ganze amerikanische Verfassung und auch Senator Lodge vergessen.

Ich habe jedoch keineswegs die Absicht, Präsident Wilson anzuschwärzen, der in vielerlei Beziehung Anregungen gegeben hat und selbst voller Ideen war. Er übernahm ein Ausmaß an Verantwortung, das zu groß war, um überhaupt von einem einzelnen Menschen getragen werden zu können, und er wurde auf tragische Weise von ihr erdrückt. Doch wenn wir jetzt noch einmal die gewaltigen Predigten lesen, die er im Jahre 1918 gehalten hat, dann werden wir in ihnen die Saatkörner finden, aus denen das dschungelartige Chaos gewachsen ist, das heute den Ablauf vernünftiger Verhandlungen erschwert und fast unmöglich macht.

Der erste der am 8. Januar 1918 proklamierten 14 Punkte sieht vor, daß es in Zukunft nur offene und in öffentlicher Verhandlung zustandgekommene Friedensverträge geben und „die Diplomatie sich immer offen und im Lichte der Öffentlichkeit vollziehen soll“. Nach Ankunft in Paris erklärte Präsident Wilson sehr bald, daß er mit „Diplomatie“ gar nicht den „Verhandlungsverlauf“, sondern nur die Verhandlungsergebnisse, nämlich die Verträge gemeint habe. Er erklärte weiterhin, daß die Phrasen in „öffentlicher Verhandlung zustandkommen“ und „im Lichte der Öffentlichkeit“ nur relativ gemeint seien, und ihn deshalb nicht davon abhalten würden, ausgedehnte Geheimverhandlungen mit Lloyd George und Clemenceau zu führen — während ein amerikanischer Marinesoldat mit aufgeflepptem Bajonett vor dem Konferenzzimmer stand und ein zweiter draußen im kleinen Gartenstreifen auf und ab ging. Bei meiner ersten Zulassung zu jenem Geheimzimmer kann ich mich sehr gut daran erinnern, wie erstaunt ich über die originelle Interpretation war, die der Präsident seiner eigenen an erster Stelle zu spielenden Rolle gab. Heute, da ich viel älter bin, ist mir klar, daß die von ihm gewählte Methode die einzig mögliche gewesen ist, um in Anbetracht der Umstände zu irgendeinem Erfolg zu kommen.

Die breite Öffentlichkeit jedoch war nicht in gleicher Weise genötigt, die Verbindlichkeit der Erklärungen des Präsidenten mit den harten Tatsachen internationaler Beziehungen zu vergleichen. Sie behauptete weiterhin, daß unter „Diplomatie“ beides zu verstehen sei, Politik und Verhandlungen, und folgerte daraus, daß Verhandlungen niemals hinter verschlossenen Türen, sondern immer nur im Licht der Öffentlichkeit geführt werden müßten, da Geheimverhandlungen nach den gemachten Erfahrungen eine üble Sache seien. Dieser Irrtum ist vielleicht der verwirrendste von allen, die wir Präsident Wilson verdanken.

Im zweiten seiner vier Grundsätze verkündete der Präsident einen Monat später, daß das Gleichgewicht der Kräfte jetzt für immer diskreditiert sei und daß den unterworfenen Völkern ungeachtet der Wünsche anderer Staaten die Unabhängigkeit gewährt werden müsse. In den im darauffolgenden Juli formulierten vier Zielen deutete er die Bildung eines Völkerbundes an, der nach seinen Worten die „auf der Zustimmung der Regierten beruhende und von der organisierten Meinung der Menschheit gestützte Herrschaft des Gesetzes“ errichten sollte.

Er begriff gar nicht, daß erst bei Ausbruch einer Krise die Öffentlichkeit anfängt, sich für die auswärtigen Angelegenheiten zu interessieren, bis zu diesem Zeitpunkt von ihnen aber gelangweilt wird, und daß sie sich dann mehr durch Gefühle als durch Überlegungen leiten läßt. Noch sah er voraus, daß es unmöglich sein würde, in jedem Lande zeitlich die gleiche Meinung zu organisieren — oder daß sich das Gewissen der Menschen als unzulänglich erweisen würde, wenn es sich gegen einen Diktator behaupten müßte, der alle Informationsquellen kontrolliert.

In den Fünf Paragraphen vom 27. September verkündete er, daß Amerika die von ihm zu erringende Herrschaft des Rechtes so ausüben werde, daß es „keine Günstlinge und kein anderes Richtmaß gibt als nur die gleichen Rechte der betroffenen Völker“. Diese Empfehlung ist später falsch ausgelegt worden, nämlich, daß nicht nur die Rechte, sondern auch die Meinungen und Stimmen selbst der kleinsten Länder das gleiche Gewicht hätten wie die der Großmächte. Die Lehre von der Gleichheit schloß somit zum erstenmal auch die Gleichheit der Nationen mit ein — ein Gedanke, der den wirklichen Verhältnissen gar nicht gerecht wird und konfuse Gedanken erzeugt.

Wenn man die während jener Monate des Jahres 1918 von Präsident Wilson nacheinander abgegebenen Erklärungen im ganzen liest, gewinnt man den Eindruck, ein wunderbares Evangelium vor sich zu haben. Sie umfassen Begriffe, die niemand übersehen oder mißachten sollte. Das Unglück war nur, daß die Öffentlichkeit glaubte, es handele sich tatsächlich um eine Erklärung über die amerikanischen Absichten, während es doch nur eine Vervollkommnungslehre darstellen sollte. Als also Amerika seinen eigenen Propheten verstieß, entstand in jedem Land eine bedauerliche Kluft zwischen den Realisten und den Idealisten. Die ersteren erklären, die ganze Wilsondoktrin sei ein sentimentaler Unsinn, und die letzteren schwammen in den vagen Vorstellungen, ihre Wunschträume würden sich wirklich erfüllen. Da die letzteren in der Mehrheit waren, befand sich der praktische Politiker in einer wenig beneidenswerten Lage. Gerade die Bemühungen, die Hoffnungen der Vielen mit den Zweifeln der Wenigen in Einklang zu bringen, haben der Außenpolitik zwischen 1919 und 1939 den Anschein der Unaufrichtigkeit gegeben.

Der Formalkontrakt des Völkerbundes ist nichtsdestoweniger ein sehr brauchbares Dokument gewesen, das sehr wohl so etwas wie die Herrschaft des Rechts zwischen den Völkern zu errichten instandegewesen wäre — wenn es mit konsequenter Strenge angewandt worden wäre. Das in Genf errichtete Sekretariat ist eine wirklich bemerkenswerte Neuerung gewesen, die zu einer der alten Diplomatie durchaus vorzuziehenden Einrichtung hätte werden können, wenn das allgemeine Vertrauen erhalten geblieben wäre. Das Ärgerliche war nur, daß dieses schöne Experiment auf einer Beurteilung der menschlichen Natur beruhte, die jedweden Bund überhaupt überflüssig gemacht hätte, wenn sie richtig gewesen wäre. Der friedliche Durchschnittsbürger kam schließlich zu der Überzeugung, Gewalt könne mit Vernunft bekämpft werden. Erst als es zu spät war, begriff er, daß sie nur

mit Gewalt zu bekämpfen ist. Die alten Autoritätssysteme — wie das Gleichgewicht der Mächte, das europäische Konzert und die Aufsicht der Großmächte — waren in Verruf geraten. Die neue Vernunftstheorie erwies sich als unfähig, die Unvernünftigen zu beaufsichtigen. An Stelle der alten Methoden der Stabilität kam eine neue Methode der äußersten Labilität auf.

Zwei bedeutsame Änderungen wurden in der Zeit nach dem Kriege 1914—1918 in der Diplomatie eingeführt. Die erste war die Weigerung der amerikanischen gesetzgebenden Körperschaft, einen von ihrem eigenen Präsidenten in Person verhandelten und unterzeichneten Vertrag zu ratifizieren. Dies war zweifellos eine Neuerung von außerordentlicher Bedeutung, da sie der Heiligkeit des Vertrages und der Vertrauenswürdigkeit von Verhandlungen einen schweren Schlag versetzte.

Der Verlauf der Konferenzen

Die zweite Veränderung war die, daß die Konferenz mehr und mehr zu einer Form der Diplomatie wurde. Ich denke dabei nicht nur an die verschiedenen ad-hoc-Konferenzen, wie die von Spa, Cannes, Genua, Lausanne und Stresa usw., von denen einige notwendig, andere es wieder nicht waren. Ich meine vielmehr den vom Völkerbundsystem und später von den Vereinten Nationen eingeführten ständigen Konferenzzustand.

Diese Konferenzen können den vagen Wunsch nach der sogenannten „offenen Diplomatie“ kaum befriedigen. Aber sie tragen viel dazu bei, die sinnvolle Arbeit der Berufsdiplomaten zu erschweren, und da sie in weitem Maße die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen, viele Gerüchte und ausgedehnte Spekulationen hervorrufen — denn sie verlocken die Politiker dazu, schnelle sichtbare und oft trügerische Ergebnisse zu erreichen — erregen sie oft Mißtrauen anstatt es zu zerstreuen und schaffen dadurch jenes Gefühl der Unsicherheit, das zu verhindern gerade der Zweck einer guten diplomatischen Methode ist.

Alle Schäden (oder vielleicht sollte ich es Mißgeschick nennen) der neuen Diplomatie erscheinen uns heute wie auf einer riesigen Kinoleinwand vergrößert. Die Theorie, daß alle Staaten wie eben auch alle Menschen gleich seien, hat zur Bildung von Interessengemeinschaften unter den kleineren Staaten geführt (wie zum Beispiel zwischen den asiatischen und den lateinamerikanischen Staaten), deren einziges einigendes Prinzip die Opposition selbst gegen vernünftige Anregungen der Großmächte ist. Die Theorie, daß „die Diplomatie immer offen und im Lichte der Öffentlichkeit“ arbeiten soll, hat dazu geführt, daß die Verhandlungen durch Rundfunk und Fernsehen übertragen werden und jede vernünftige Diskussion zugunsten endloser Propagandareden aufgegeben worden ist — die sich nicht an die Personen, mit denen der Delegierte eigentlich verhandeln soll, sondern an das Publikum seines eigenen Vaterlandes wenden.

Ich habe die Diplomatie der Sowjetunion bisher nur gestreift. W. P. Potjomkin versichert uns in seiner Geschichte der Diplomatie, die Russen hätten eine mächtige Waffe, die ihren Widersachern versagt sei — nämlich „die wissenschaftliche Dialektik der marxistisch-leninistischen Lehre“. Ich habe bisher nicht feststellen können, daß diese Dialektik zur Verbesserung der internationalen Beziehungen beigetragen hat oder die sowjetischen Diplomaten und Kommissare irgendein Verhandlungssystem entwickelt haben, das man ein diplomatisches System nennen könnte. Ihre Tätigkeit in fremden Ländern oder auf internationalen Konferenzen verbreitet Entsetzen und Beunruhigung und gleicht einem Druck. Nicht einen Augenblick unterschätze ich die Durchschlagskraft oder die Gefahr dieser Methode. Aber das ist keine Diplomatie; es ist etwas ganz anderes. Dies ist vielleicht eine betrübliche Schlußfolgerung, doch ist es nicht meine endgültige.

Nach meiner Ansicht wäre es falsch, die Diskussionen im Sicherheitsrat und in der Versammlung der Vereinten Nationen für Beispiele moderner Diplomatie zu halten. Wir können uns über die Vergeudung von Zeit, Energie und Geld ärgern; wir können bedauern,

Wer hat das letzte Wort?

Der größte Fehler der von den griechischen Stadtstaaten geübten demokratischen Diplomatie war die Unzuverlässigkeit. Ihre diplomatischen Missionen setzten sich nicht nur aus Delegierten zusammen, die einander verrieten, sondern die endgültigen Entscheidungen lagen bei einer Versammlung, deren Mitglieder unwissend, wankelmütig und leicht erregbar waren und von Furcht, Eitelkeit und Mißtrauen hin- und hergerissen wurden. Kein Unterhändler kann Erfolg haben, wenn nicht die begründete Gewißheit besteht, daß seine Unterschrift von seinem eigenen Herrscher honoriert wird. Wenn Führung und Ergebnis der Verhandlung zum Gegenstand unverantwortlicher Einmischung oder der Ablehnung durch eine Ver-

sammlung oder selbst nur eines Kongreßausschusses gemacht werden, dann greift die Ungewißheit um sich. Daher kritisiere ich zuallererst an der amerikanischen Methode, daß sie die Gewißheit in Frage stellt.

Daß bei der Übernahme des Systems parlamentarischer Beweisführung in die Außenpolitik kein besseres parlamentarisches System als Vorbild gewählt worden ist. Wir können beklagen, daß die gegenseitigen Beschimpfungen zur Summe der menschlichen Spannungen und Verwirrungen noch beitragen. Doch ist es unrichtig anzunehmen, daß diese Treffen überhaupt Verhandlungszwecken dienen sollen. Sie dienen nur der Übung in dialektischer Propaganda und haben nicht einmal die Absicht, sich in diplomatischen Methoden zu versuchen. Verhandlungen, wie sie in New York geführt werden mögen, finden in den Mauern des großen Gebäudes am East River nicht statt. Irgendwo anders gibt es sie und werden dort in Übereinstimmung mit den Grundsätzen von Zuvorkommenheit, Vertrauen und Diskretion geführt, die zu allen Zeiten die einzigen, zu friedlicher Regelung aller Meinungsverschiedenheiten führenden Grundsätze bleiben müssen.

Wir brauchen uns deshalb weder um die Lautsprecher- noch um die Beleidigungsdiplomatie zu kümmern, da sie einen Widerspruch in sich darstellen. Es handelt sich darum, ob die von Präsident Wilson 1919 angeregten Änderungen die Fehler der Systeme wiederholen und vergrößern und die Schaffung einer internationalen Stabilität, die immer das Hauptziel der Diplomatie sein muß, noch schwieriger gestalten.

Woodrow Wilson hat mit seinem akademischen Intellekt und missionarischem Eifer nicht begriffen, daß auswärtige Angelegenheiten eben „auswärtige“ Angelegenheiten sind oder daß eine Zivilisation keine Setzmaschine, sondern ein organisches Gebilde ist. Er glaubte, die Fehler der Staatsmänner und Experten seien am Unglück der Menschheit schuld und „die Völker“ hätten immer recht. Er hat nicht begriffen, daß es zwar schwierig sein mag, ein ganzes Volk die ganze Zeit zum Narren zu halten, daß es aber leicht lange genug zu täuschen ist, um es ins Verderben zu führen. So fehlen der „Wilsonschen“ oder der „amerikanischen“ Methode viele Vorzüge der früheren diplomatischen Systeme, und sie übertreibt viele ihrer Mängel.

Die von den Italienern der Renaissance vervollkommnete Methode hatte den Nachteil, daß es ihr an Stetigkeit im Hinblick auf das Ziel gefehlt und sie ihre Kombinationen fortwährend gewechselt hat. Es ist durchaus möglich, daß der Präsident, das Außenministerium, das Pentagon und der Senatsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten über die zu erreichenden Ziele einer Ansicht sind. Aber sie sind nicht einer Ansicht über die einzuschlagenden Wege. Die Unbeständigkeit der diplomatischen Me-

thode läßt eher auf Opportunismus als auf Stetigkeit schließen. Der Eindruck, den der große gute Riese erweckt, ist somit unglücklich, ja geradezu machiavellistisch.

Das französische System hatte den großen Vorzug, eine zentrale Behörde zur Behandlung außenpolitischer Fragen und ein sich aus Fachleuten zusammensetzendes Berufsbeamten-tum geschaffen zu haben, das die Politik zur Ausführung brachte. Das Unglück des amerikanischen Systems ist es, daß kein Ausländer (und nur wenige Amerikaner) jederzeit mit absoluter Zuverlässigkeit sagen kann, wer eigentlich das erste und wer das letzte Wort hat. Obgleich die Amerikaner in den letzten Jahren einen ausgezeichneten Dienst von Berufsdiplomaten aufbauen konnten, so haben diese Fachleute bislang noch nicht den notwendigen Einfluß auf ihre eigene Regierung und die Öffentlichkeit erlangen können. Die Illusionen der Ame-

rikaner von der Gleichheit aller — oder ihr „Pioniergeist“, wenn Sie wollen — verleiten sie dazu, dem Fachmann zu mißtrauen und dem Amateur zu vertrauen. Ich bin nicht etwa altmodisch, wenn ich behaupte, der Amateur-diplomat neige leicht zu Argwohn.

„Leichtgläubigkeit ist in der Diplomatie ein bei weitem erträglicherer Fehler als Mißtrauen,“ sagte einmal Sir Edward Grey zu mir.

Jetzt, da die alte Autorität von Papst und Kaiser, die alten ausgleichenden Institutionen wie das europäische Konzert und das Gleichgewicht der Kräfte, verschwunden sind, ist es bedauerlich, daß die von den Vereinigten Staaten ausgeübte Autorität nicht stärker, überzeugender und verlässlicher ist. Doch betrachte ich die Entwicklung ihrer diplomatischen Methode ohne Pessimismus. Ich weiß, daß die Amerikaner mehr positive Eigenschaften besitzen als irgendeine Großmacht jemals besessen

hat. Ich weiß, daß sie erstaunlich schnell die Erfahrungen anderer zu verarbeiten verstehen, obgleich sie so tun, als gäben sie nichts auf die Lehren der Geschichte. Und ich glaube, daß sich am Ende doch die Grundsätze guter Diplomatie, — die unwandelbar sind — behaupten und das Chaos glätten werden, das die Welt heute durch den Übergang von der alten zur neuen Diplomatie in Verwirrung gestürzt hat.

Anmerkung:

Arthur Dean, Delegierter der Vereinigten Staaten und 16 anderer Mitglieder der Vereinten Nationen bei den Koreanischen Verhandlungen in Panmunjon, Sonderbotschafter der Vereinigten Staaten in Korea 1953/54, Senior der Rechtsanwaltsfirma Sullivan & Cromwell in New York.

Sir Harold Nicolson, K. C. V. O. C. M. G., im Diplomatischen Dienst von 1919 bis 1929, Mitglied der Britischen Delegation der Pariser Friedenskonferenz 1919 und anderer bedeutender Konferenzen. Mitglied des Parlamentes 1935—1945. Parlamentarischer Sekretär des Informationsministeriums 1940 bis 1941, Direktor des BBC 1941 bis 1946. Autor von „König Georg V.“ (1952) und anderer Werke.

POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

AUS DEM INHALT UNSERER NÄCHSTEN BEILAGEN:

- Ernst Deuerlein: „Das Problem des Föderalismus
in der deutschen Geschichte“
- Johannes Gaitanides: „Gesellschaftsordnung
durch Teamwork“
- Baymirza Hayit: „Das Vorgehen der Sowjets im Orient“
- Jakob Kaiser: „Carl Goerdeler“
- Roland Klaus: „Nicht gestern, Freund, morgen!“
- Richard Lowenthal: „Stalinismus ohne Stalin“
- Manfred Michler: „Töten Sie mich, aber schonen Sie mein
Volk — sagte der Kaiser“
- Harold Nicolsen: „Ursprung und Entwicklung
der englisch-französischen Entente“
- Paul-Henri Spaak: „Die Atombombe und die NATO“
- Eberhard Zeller: „Einzig um Deutschland willen“
- Aus den Akten des 20. Juli
2. Fortsetzung: „Originalakten zum Ablauf
des 20. Juli“
- „Bericht der Atomenergiekommission
über die Wirkungen
von H-Bombenexplosionen“
- ... „Urkunden zur Judenpolitik
des Dritten Reiches“
-
-