

Schmid, Günther

Book Part

Der Auswärtige Dienst als Instrument der Diplomatie

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1977) : Der Auswärtige Dienst als Instrument der Diplomatie, In: Gottfried-Karl Kindermann (Ed.): Grundelemente der Weltpolitik: eine Einführung, ISBN 3-492-02325-8, Piper, München ; Zürich, pp. 141-155

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/112101>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

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

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

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

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

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

7. Der Auswärtige Dienst als Instrument der Diplomatie

GÜNTHER SCHMID

1. Diplomatie im engeren Sinne als Institution, Organisation und spezifischer Aktionsbereich

Im Rahmen des Organisationsprozesses der außenpolitischen Entscheidungsverwirklichung verfügen die staatlichen *außenpolitischen Entscheidungsträger* über mehrere Instrumente¹. Neben dem Militär, den Geheimdiensten, der Wirtschaft u. a. stellt die Diplomatie das klassische *Instrument* der Außenpolitik dar.

Als Institution, Organisation und spezifischer Aktionsbereich besitzt sie ihrerseits ein eigenes Instrumentarium. Das Außenministerium oder Auswärtige Amt als institutionelle und organisatorische diplomatische Zentrale, die ständigen diplomatischen Vertreter im Ausland und die persönlichen Beauftragten der Exekutivspitze (Sonderbotschafter, Berater, Chefunterhändler) bilden die organisierten Instrumente der Diplomatie. Auf ihre jeweiligen Funktionen und Tätigkeiten wird weiter unten noch einzugehen sein.

2. Die Aufgaben des diplomatischen Dienstes am Beispiel des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland und seiner typischen Berufsrollen

An diesem Beispiel sollen Funktionen, Rolle und Arbeitsweise eines »Auswärtigen Dienstes« allgemein aufgezeigt werden, da hierüber kaum Veröffentlichungen vorliegen.

2.1 Fünf wesentliche Aufgaben des deutschen Auswärtigen Dienstes

Die bislang einzige völkerrechtlich verbindliche Definition der Aufgaben diplomatischer Missionen im Ausland ist in Art. 3 des

»Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen« vom 18. 4. 1961 niedergelegt².

Zunächst hat der *Auswärtige Dienst* der Bundesrepublik Deutschland – nach dem Stand vom 3. Oktober 1973 belief sich die Gesamtzahl der Bediensteten des Auswärtigen Amts auf 6617 Personen, von denen 1923 in der Bonner Zentrale und 4694 bei den Auslandsvertretungen beschäftigt sind³; diese Personalstärke entspricht etwa 50% des britischen und 25% des amerikanischen Auswärtigen Dienstes – als wichtigste Aufgabe die politischen Interessen der Bundesrepublik im Ausland wahrzunehmen und zu verteidigen. Dies geschieht allgemein durch die Vertretung der Bundesrepublik im Empfangsstaat und im Einzelfall aufgrund von konkreten Weisungen, welche die Mission von ihrer Zentrale, dem Auswärtigen Amt, erhält. Die Interessenvertretung schließt nicht nur ein, daß die diplomatische Vertretung im Gastland die Politik der eigenen Regierung authentisch wiedergibt, verständlich macht und erklärt, sondern auch, daß mögliche Reibungen und Kollisionen zwischen der auswärtigen Politik von Send- und Empfangsstaat im voraus erkannt und ausgeräumt werden. Informationsberichte der Zentrale an ihre Auslandsmissionen, die einen Gesamtüberblick über die Politik der eigenen Regierung auch in anderen Regionen geben, unterstützen diese Arbeit des Diplomaten und stellen dessen Aufgabe und Funktion in einen außenpolitischen Gesamtzusammenhang.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des Auswärtigen Dienstes besteht in der Information und Repräsentation der eigenen Regierung im Empfangsstaat. Die Berichterstattung aus dem Ausland an die Zentrale umfaßt nahezu alle Vorgänge, Zustände und Ereignisse im Gastland, die für die eigene Regierung auch nur von scheinbar geringer Bedeutung sind, für die operative und langfristige Planung und Entscheidungsvorbereitung der eigenen Außenpolitik aber entscheidend sein können, und nimmt einen großen Teil der diplomatischen Arbeit im Ausland ein. Die Informationstätigkeit beinhaltet umgekehrt auch eigene aktive Öffentlichkeitsarbeit im Empfangsstaat, d. h. eine umfassende Unterrichtung der Öffentlichkeit des Gastlandes über das eigene Land. Auf konkurrierende oder parallel arbeitende Informationsinstitutionen – etwa die internationalen Presseagenturen oder die Berichterstattung von Verbänden, Stiftungen und Nachrichtendiensten –, welche die Informationstätigkeit der Auslandsmissionen durch schnellere und technisch perfektioniertere Nachrichten-

übermittlung häufig überflüssig machen, wurde schon verwiesen. Die Vertreter der internationalen Auslandspresse ihrerseits bilden für die diplomatische Vertretung im Empfangsstaat eine nicht zu unterschätzende Informationsquelle.

Eine dritte Aufgabe hat der Auswärtige Dienst der Bundesrepublik in der Vertretung von wirtschaftlichen, soziokulturellen und wissenschaftlich-technischen Interessen des eigenen Staates im Ausland.

Auch die Protektion, d. h. die Gewährung von diplomatischem Schutz für die Angehörigen des eigenen Landes im Gastland, obliegt als konsularische Aufgabe einer Auslandsmission. Hierzu gehört insbesondere auch die Betreuung eigener Landsleute im Empfangsstaat.

2.2 Die typischen Berufsrollen des deutschen Auswärtigen Dienstes und ihre Funktionen

Der *Botschafter* stellt als Missionschef die Verkörperung und Personalisierung des Entsendestaates im Gastland dar und ist als solcher unmittelbarer und offizieller Vertreter seines Staatsoberhauptes. Durch sein Recht auf Zugang zum Staatsoberhaupt des Empfangsstaates, dem er in der Regel sein Beglaubigungsschreiben überreicht, und seine unangefochtene Spitzenposition in der Hierarchie seiner Botschaft ist er eine personalisierte permanente Kommunikationsbrücke zwischen seiner Regierung und der des Gaststaates. Er pflegt sowohl Kontakte zu politischen und wirtschaftlichen Führungsschichten als auch zu allen anderen relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen des Empfangsstaates und bereitet Abkommen und Vereinbarungen zwischen den Regierungen von Sende- und Gastland vor.

Der Presseattaché einer Auslandsvertretung hat die Funktion, die öffentliche Meinung des Gastlandes – und hier besonders die Berichterstattung der Massenmedien – in einer für die eigenen Belange günstigen Art und Weise zu beeinflussen. Er betreibt Informationspolitik, »Public Relations« im weitesten Sinne. Hierzu gehört nicht nur eine genaue Beobachtung der Informationsträger des Empfangsstaates und ständige Kommunikation des Pressereferats mit den führenden »Meinungsmachern« des Landes, um negativer Berichterstattung über den Entsendestaat in der Publizistik des Gastlandes entgegenzuwirken, sondern auch die Aufgabe, die Stimmung der Massenmedien im Empfangsstaat, die

häufig ein zuverlässiges Barometer für sich abzeichnende neue politische Entwicklungen und Tendenzen ist, der eigenen Zentrale originalgetreu darzustellen.

Ebenso hat der Presseattaché seinen Missionschef und die übrigen Mitglieder der Vertretung über das Meinungsbild der Massenmedien im Gastland zu informieren und Gästeprogramme seiner Regierung mitdurchzuführen. Unterstützt wird das Pressereferat einer deutschen Auslandsmission durch Aktivitäten des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in Bonn, welches die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung wahrnimmt und zusammen mit Inter Nationes e. V., einer 1952 gegründeten gemeinnützigen Vereinigung zur Förderung zwischenstaatlicher Beziehungen, Informationsmaterialien für die Öffentlichkeitsarbeit im Ausland zur Verfügung stellt.

»Aufgabe des *Kulturattachés*« – so END – »ist es, die gegenseitige Kenntnis der Völker durch die Aneignung ihrer Sprache und das Verständnis ihrer Lebensweise und ihrer geistigen Leistungen zu fördern. Er bedient sich dabei der im kulturellen Bereich wirkenden Organisationen der Wissenschaft, der Künste, des Buchhandels, des Rundfunks, des Fernsehens, des Sports⁴.« In der Tat ist der politische Stellenwert kultureller Beziehungen sehr hoch zu veranschlagen. Zutreffend stellt KREKELER fest, daß »in der Kultur eines Volkes der wesentlichste Gehalt seiner Identität« liege⁵. Der *auswärtigen Kulturpolitik* obliegt die nicht geringe Aufgabe, durch Austausch und Darstellung fremder Kulturen, ihrer Werte, Traditionen und Ausdrucksformen, die Basis für ein Verständnis der Völker untereinander zu schaffen. Da die Sprache das wichtigste kulturelle Artikulationsmittel ist, kommt ihrer Pflege im Ausland eine besondere Bedeutung zu. Kulturangelegenheiten werden innerhalb der Bundesrepublik von der Abteilung für kulturelle Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes wahrgenommen, außerhalb des Bundesgebietes vor allem von Organisationen wie dem »Goethe-Institut zur Pflege der deutschen Sprache und Kultur im Ausland e. V.« (München), Inter Nationes e. V., dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), politischen Stiftungen – Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann-Stiftung – und deutsch-ausländischen Kulturgesellschaften.

Die häufig konkurrierenden Tätigkeiten dieser Institutionen im Ausland und die damit auftretenden Kompetenzüberschneidungen sowie das Fehlen einer organisierten und zentral gelenkten Kulturverwaltung in der Bundesrepublik erschweren und verringern

die Arbeit des Kulturattachés in ihrer Bedeutung und haben zu einer personellen Ausdünnung der Kulturabteilungen der deutschen Auslandsvertretungen geführt.

Während im Regierungssystem Großbritanniens eine effektive Lösung dieses Problems gefunden worden scheint – die Chefs der Auslandsvertretungen des »British Council« sind häufig in Personalunion Kulturreferenten der jeweiligen britischen Botschaft –, betätigen sich in den Vereinigten Staaten mehr als zwei Dutzend Regierungsinstitutionen auf kultur- und bildungspolitischem Gebiet. Neben den Kulturabteilungen des amerikanischen Außenministeriums (Department of State) ist an erster Stelle die 1953 geschaffene »U. S. Information Agency« (USIA) zu nennen, die über 12 000 Angestellte – davon 9 000 im Ausland tätig – verfügt und einen eigenen Informationsdienst, den »U. S. Information Service«, unterhält, der mit Büros in über 100 Staaten der Erde vertreten ist und das »Bild« Amerikas in jeden Winkel des Globus strahlt. Im Gegensatz zu vergleichbaren deutschen Einrichtungen hat der Leiter von USIA diplomatischen Status.

Auf einem der wichtigsten Tätigkeitsfelder einer Auslandsmission ist der *Wirtschaftsattaché* tätig. Auch seine Funktion wird durch Kompetenzkonflikte erschwert, da Vertreter anderer Ministerien – Finanz-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfeministerium – und privater Organisationen bilateral und oft über das Wirtschaftsreferat der Botschaft hinweg Wirtschaftskontakte pflegen und in direktem Dialog ihre Interessen vertreten und Verhandlungen führen.

Der Tätigkeitsbereich des Wirtschaftsattachés reicht von der Berichterstattung über sämtliche Wirtschaftstatbestände und Vorgänge – Wirtschaftsgesetzgebung, Marktanalysen, Konjunkturberichte, Messewesen u. a. – bis zur Vorbereitung von Handelsverträgen, Kreditverwaltung und Betreuung von Besucherdelegationen auf wirtschaftlichem Gebiet, deren Anzahl und Dichte sprunghaft zugenommen hat.

In vielen Partnerstaaten der Bundesrepublik und wirtschaftlich hochentwickelten Ländern sind sog. Auslandshandelskammern eingerichtet, die als nichtamtliche Institutionen auf privatrechtlicher Basis deutsche Wirtschaftsinteressen im Ausland vertreten und zusammen mit der Bundesstelle für Auslandsinformationen (BfA) der deutschen Wirtschaft und ihren Unternehmen als Auskunftsdienst für allgemeine und spezielle Wirtschaftsinformation zur Verfügung stehen. Klar abgegrenzte Kompetenzen zwischen

Wirtschaftsreferat, Auslandshandelskammern und BfA fehlen, was die Arbeit des Wirtschaftsreferenten kaum erleichtert.

Ein Mangel, der besonders den deutschen Auswärtigen Dienst auszeichnet, ist das Fehlen qualifizierter Volkswirte sowie die nur zögernde Anstellung von ausgebildeten Wirtschaftsexperten, die durchaus auch von anderen Ministerien ausgeliehen werden könnten.

Schließlich müssen noch die *Sozial-, Landwirtschafts- und Militärattachés* erwähnt werden, die in der Bundesrepublik vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie dem Bundesminister für Verteidigung in die Auslandsmissionen entsandt werden.

Nach dem »Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes«, der im März 1971 vorgelegt wurde, werden an insgesamt 29 Auslandsmissionen Militärattachéstäbe – meist aufgeteilt in Luftwaffen-, Heeres- und Marineattachés –, die aus zwei bis acht Militärattachés bestehen, oder einzelne Militärattachés als Verteidigungsattachés eingesetzt. An vier Botschaften sind sog. wehrtechnische Attachés tätig. Sämtliche genannten Attachés unterstehen in dienstlicher Hinsicht dem jeweiligen Missionschef, disziplinar und truppendienstlich dem Verteidigungsminister. Als Aufgaben der Verteidigungs- und wehrtechnischen Attachés werden vorwiegend genannt: Beratung des Missionschefs auf militärpolitischem, militärischem und wehrtechnischem Gebiet, Informationstätigkeit über Militärpolitik, Verteidigung und Wehrtechnik des Empfangsstaates und Betreuung der eventuell im Gastland stationierten eigenen Streitkräfte⁶. Verteidigungsattachés tragen Offiziersdienstgrade, sie sind Soldaten und keine Beamte des Auswärtigen Dienstes.

Über die Tätigkeit von Nachrichtendiensten im Rahmen von Auslandsmissionen ist allgemein wenig bekannt, auf ihre ambivalente Rolle häufig hingewiesen worden. Es kann aber mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß der Bundesnachrichtendienst (BND) auch in den deutschen Auslandsvertretungen präsent ist. Ob und wie Agenten des BND in die Botschaften der Bundesrepublik im Ausland, besonders im östlichen Ausland, integriert sind, ist aus verständlichen Gründen nicht zu eruieren.

Der amerikanische Geheimdienst CIA entsendet in jede amerikanische Auslandsvertretung mindestens einen, meistens mehrere Spezialisten, ebenso die sowjetischen Nachrichtendienste KGB und GRU. Die Ausweisung von über 100 Angehörigen der sowjeti-

schen Botschaft in London, denen die britische Spionageabwehr konkret Spionagetätigkeit nachwies, illustrierte und belegte vor einiger Zeit plastisch derartige Aktivitäten.

Abschließend sei noch auf den *Konsul* als typische Rolle des Diplomatenberufs und auf den sog. *Kanzler* verwiesen, der bei keiner deutschen Botschaft fehlt. Der Kanzler ist im Rahmen der *Auslandsmission* für alle Personal- und Verwaltungsangelegenheiten zuständig und für die gesamte Organisation und Infrastruktur der Vertretung verantwortlich.

3. Die organisierten Instrumente der Diplomatie

3.1 Das Außenministerium

Außenministerien oder Auswärtige Ämter sind hierarchisch aufgebaute Verwaltungsorganisationen, die den Einsatz ihrer Bediensteten im In- und Ausland einheitlich und zentral lenken. Nach Art. 87 GG wird in der Bundesrepublik der Auswärtige Dienst in »bundeseigener Verwaltung mit einem Verwaltungsunterbau« geführt. Der personelle Aufbau des Auswärtigen Amtes unterscheidet die Beamtenlaufbahnen des höheren, des gehobenen, des mittleren und des einfachen Dienstes. Die Beamtenlaufbahnen des Amtes führen teilweise andere Amtsbezeichnungen, als sie im Inland verwendet werden, was auf die internationale Standardisierung von diplomatischen Amtsbezeichnungen zurückzuführen ist. Die meisten Außenministerien sind sowohl *sektoral*, d. h. nach Sachgebieten, als auch *regional* strukturiert. Das *Auswärtige Amt* in Bonn gliedert sich nach dem Stand vom 1. 6. 1973⁷ bzw. 7. 5. 1976⁸ in sieben Abteilungen.

Die *Zentralabteilung* ist für Personal- und Verwaltungsfragen zuständig. Sie hat zwei Unterabteilungen und ist personalmäßig die größte Abteilung des Amtes. Wichtige Referate wie das Ausbildungsreferat, der Sprachendienst, das Rechenzentrum und der Geheimschutz befinden sich in der Zentralabteilung.

In den beiden *politischen Abteilungen* werden die außenpolitischen Angelegenheiten bearbeitet und koordiniert.

Die zweite politische Abteilung verfügt beispielsweise über zwei Unterabteilungen, die jeweils vier Regionalreferate haben. Zur zweiten Unterabteilung gehört ein sog. Koordinierungsreferat, das unmittelbar dem Abteilungsleiter untersteht und die Aufgabe hat,

die Arbeit der einzelnen Abteilungen und Referate aufeinander abzustimmen.

Die *Abteilung für Außenwirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und europäische wirtschaftliche Integration* ist für die wirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik zum Ausland zuständig und teilt sich in zwei Unterabteilungen auf. Hinzu tritt der Beauftragte für Vertragsverhandlungen, der für die Vorbereitung von bilateralen Handelsverträgen sowohl mit westlichen als auch mit östlichen Staaten verantwortlich ist.

Die *Rechts- und Konsularabteilung* besteht aus einer Völkerrechtsgruppe und einer Unterabteilung für Rechts- und Konsularangelegenheiten. Der Leiter der Rechtsabteilung ist zugleich der Völkerrechtsberater des Auswärtigen Amtes.

Die *Abteilung für auswärtige Kulturpolitik* bearbeitet die Kulturpolitik gegenüber Drittstaaten und gliedert sich in fünf Gruppen mit insgesamt elf Referaten.

Die *Protokollabteilung* schließlich hat zwei große Referate: Im ersten Referat werden Staatsbesuche und Veranstaltungen vorbereitet, im zweiten fremde Missionen und Konsulate in der Bundesrepublik betreut. Der Protokollchef steht der Protokollabteilung vor.

Die vier Leitungsreferate des Auswärtigen Amtes – Ministerbüro, Inlandsreferat, Parlaments- und Kabinettsreferat und Presseferat – sind zu einem dem Außenminister unmittelbar unterstellten »Leitungsstab« zusammengefaßt. Das Amt verfügt zur Zeit über zwei parlamentarische (sog. »Staatsminister«) und zwei beamtete Staatssekretäre, deren Zusammenarbeit im sog. »Büro Staatssekretär« koordiniert wird.

Mitte 1974 wurden drei neue Arbeitseinheiten gebildet: Ein dem Minister unmittelbar unterstellter »Arbeitsstab Analysen und Information«, der sich primär mit der Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes im Inland beschäftigt, ein der Abteilung 3 zugeordneter »Arbeitsstab europäisch-arabischer Dialog« und ein »Arbeitsstab Seerechtskonferenz⁹«. 1975 trat ein neues Referat mit der Bezeichnung »Internationale Energiepolitik«, das von einem »Botschafter z.B.V.« geleitet wird, hinzu.

Der *Planungsstab* des Auswärtigen Amtes¹⁰, der mittel- und langfristige außenpolitische Planung betreibt, sowie der Koordinator für die deutsch-französische Zusammenarbeit sind dem Minister ebenfalls direkt unterstellt.

Nach dem Stand vom 31. 12. 1975 ist das Auswärtige Amt vorgesetzte Dienstbehörde für insgesamt 195 Auslandsvertretungen,

die sich aus 119 Botschaften, 56 Generalkonsulaten, 12 Konsulaten und acht Vertretungen bei internationalen Organisationen zusammensetzen¹¹. Eingeschlossen sind hier die deutschen Repräsentanten bei zwischen- und überstaatlichen Organisationen wie den Internationalen Organisationen in Genf und Wien, der UNESCO, dem Europarat, der OECD, der NATO, den Europäischen Gemeinschaften und den Vereinten Nationen.

Das amerikanische »*Department of State*« leitet insgesamt 259 Auslandsvertretungen¹² und beschäftigt nach dem Stand vom 30. Juni 1972 insgesamt 36 199 Mitarbeiter, davon sind 10 535 in der Zentrale in Washington tätig¹³. Das Ministerium gliedert sich in sieben funktionale bzw. sektorale und fünf regionale sog. »Büros« und ein »Verwaltungsbüro«, denen wie den Abteilungen für außenpolitische Planung (Planning and Coordination Staff), Beziehungen des Ministeriums zum Kongreß und Auslandshilfe (AID) ein »Assistant Secretary of State« vorsteht. Eigene Abteilungen bilden die Abrüstungsbehörde (Arms Control and Disarmament Agency), deren Direktor unmittelbar dem Außenminister berichtet und erster Berater des Ministers und des Präsidenten für Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung ist, sowie das Büro für »Geheimdienst und Forschung«, in welchem über 300 nachrichtendienstliche Spezialisten arbeiten¹⁴. Die »Arms Control and Disarmament Agency« hat 186 Mitarbeiter und ist maßgeblich an der Vorbereitung und Durchführung der SALT-Verhandlungen mit der Sowjetunion beteiligt¹⁵. Bei der ersten SALT-Runde, die im Mai 1972 mit der Unterzeichnung eines Abkommens über die Begrenzung der strategischen Waffen zu Ende ging, war der Direktor der Abrüstungsbehörde zugleich Leiter der amerikanischen Verhandlungsdelegation. Ferner verfügt das State Department über einen sog. »Legal Adviser«, welcher der erste Rechtsberater des Hauses ist.

Informationen über Aufbau und Personalstärke des sowjetischen Außenministeriums sind nicht verfügbar. Organisationspläne des Ministeriums werden von sowjetischen Stellen nicht veröffentlicht¹⁶. Da der derzeitige sowjetische Botschafter in Bonn, VALENTIN FALIN, vor seiner Berufung zum diplomatischen Vertreter der UdSSR in der Bundesrepublik Leiter der Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums war, kann aber davon ausgegangen werden, daß in der Moskauer Zentrale mehrere Europa-Abteilungen eingerichtet sind und das Haus auch eine umfangreiche Amerika-Abteilung besitzt. Der ehemalige deutsche

Botschafter in Moskau, HELMUT ALLARDT, berichtet in seinen Erinnerungen von einem »kleinen Elitengremium des sowjetischen Außenministeriums«, dem sog. »Kollegium«¹⁷, dem neben dem Minister fünf Diplomaten – darunter auch FALIN – angehörten. Der derzeitige Leiter der Presseabteilung des Außenministeriums, SAMJATIN, ist zugleich Chef der sowjetischen Nachrichtenagentur TASS. Nach den bisher erfolgten zahlreichen Enttarnungen von Mitarbeitern des sowjetischen Geheimdienstes KGB mit Diplomatensstatus liegt die Vermutung nahe, daß der sowjetische Nachrichtendienst in jeder Auslandsmission der UdSSR mehrfach präsent ist.

Das Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR teilt sich in sechs Hauptabteilungen – Grundsatzfragen und Planung, Kader und Schulung, konsularische Angelegenheiten, Presse und Information, Verwaltung, Information und Dokumentation – und 29 Abteilungen auf, von denen 14 regional strukturiert sind¹⁸. Für die Bundesrepublik Deutschland und Westberlin sind getrennte Abteilungen zuständig. Neben dem Staatssekretär, der den Außenminister ständig vertritt, hat der Minister fünf offizielle Stellvertreter. Über die Stärke des durch die zunehmende internationale Anerkennung expandierenden Auswärtigen Dienstes der DDR – Ostberlin unterhielt zur Zeit der Ablösung ULBRICHTS Anfang Mai 1971 lediglich mit 27 Staaten diplomatische Beziehungen, Mitte Januar 1974 dagegen mit 101 Staaten – liegen keine Angaben vor. Ende Januar 1974 verfügte die DDR über 61¹⁹, im November 1976 über 94 amtierende Botschafter, zwei Geschäftsträger, drei Vertreter bei internationalen Organisationen und einen ständigen Vertreter in der Bundesrepublik²⁰.

3.2 Die ständigen diplomatischen Vertreter im Ausland

Augen, Ohren und Stimme der Außenpolitik eines Landes sind seine diplomatischen Vertreter im Ausland. Die Arbeit des Außenministeriums, der diplomatischen Zentrale, und die der Auslandsmissionen greifen nicht nur ineinander, sie bedingen sich. Außenpolitische Meinungsbildung, *Entscheidungsvorbereitung* und *Entscheidungsdurchführung* sind nur auf der Basis ständiger wechselseitiger Kommunikation und Information zwischen der Zentrale und ihren Außenstellen möglich. Sie spielen sich in einem fluktuierenden Prozeß ab, der nur im Rahmen einer unmittel-

baren fachlichen und formellen Angliederung der Auslandsvertretungen an die Zentrale effektiv funktionieren kann.

Der Beobachtungs- und Informationsbeitrag der Auslandsmission ist für die Planung und operative Lenkung der auswärtigen Angelegenheiten durch die Zentrale unabdingbar. Ohne die vom Diplomaten im Empfangsstaat an seine Zentrale gemeldete Reaktion des Gastlandes auf eine getroffene Maßnahme der Regierung des Entsendestaates, ohne eine genaue und ungeschminkte Analyse des Stimmungsbildes der Publizistik des Gastlandes und ohne die eigene »Public Relations«-Arbeit des Diplomaten im Empfangsstaat ist eine erfolgreiche außenpolitische Planung nicht zu bewerkstelligen. Andererseits bedarf der diplomatische Vertreter im Ausland der konkreten Weisungen seiner Zentrale. Dieser allein obliegt es, den außenpolitischen Gesamtzusammenhang herzustellen, Strategien zu entwerfen, sie in konkrete Aufgaben für den einzelnen Diplomaten im betreffenden Empfangsstaat zu übersetzen und diese mosaikförmigen Teilarbeiten aufeinander abzustimmen. »Außenpolitik zu machen« – so formuliert KREKELER – »ist ausschließlich Sache der Regierung. Sie kann von einem Außenposten her, also von einer peripheren Stelle aus, gar nicht vernünftig gestaltet werden²¹.«

3.3 Persönliche Beauftragte der Exekutivspitze (Sonderbotschafter, präsidentielle Unterhändler, außen- und sicherheitspolitische Berater)

Die Tatsache, daß Staaten strittige Fragen durch Sonderbotschafter und persönliche Beauftragte der Regierungsspitze über den Kopf der ständigen Auslandsvertretungen hinweg mit den Regierungen der Empfangsstaaten regeln, ist nicht neu, hat aber im 20. Jahrhundert an Bedeutung zugenommen. Besonders das amerikanische außenpolitische Entscheidungssystem bietet für diese Tendenz vielfältige Beispiele. Bereits das Beispiel von Präsident WOODROW WILSONS Sonderbeauftragten Colonel HOUSE macht deutlich, daß die besondere Nähe von persönlichen Beratern und Sonderbotschaftern zum Präsidenten sie in die Lage versetzte, vertrauliche diplomatische Missionen erfolgreich und abgeschirmt von bürokratischen Einflüssen durchzuführen. ROOSEVELT und sein Berater HARRY HOPKINS sind wohl das eklatanteste Beispiel für die systematische Demontage der Bedeutung des amerikanischen Außenministeriums in relevanten außenpolitischen Entscheidungs-

phasen. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg bedienten sich die amerikanischen Präsidenten meist erfolgreich sogenannter »Sicherheitsberater« (Assistants to the President for National Security Affairs) – als Beispiele seien McGEORGE BUNDY unter KENNEDY und WALT ROSTOW unter JOHNSON genannt –, die erheblichen Einfluß auf die strategische und operative Planung und Gestaltung nicht nur der Sicherheitspolitik, sondern der gesamten amerikanischen Außenpolitik gewinnen konnten: In McGEORGE BUNDYS Händen lag die gesamte operative Planung während der Kubakrise im Oktober 1962; ROSTOW hatte maßgeblichen Einfluß auf die amerikanische Südostasien-Politik unter JOHNSON.

In der jüngsten Zeit stellt besonders der ehemalige Berater Präsident NIXONS für Fragen der nationalen Sicherheit und spätere amerikanische Außenminister HENRY KISSINGER die typische Personifizierung dieses präsidentiellen Instruments dar. KISSINGER, von der internationalen Presse nicht ohne Ironie als »Ein-Mann-Außenministerium« apostrophiert, war nicht nur an entscheidender Stelle an der Umstrukturierung der amerikanischen Außenpolitik seit 1968/69 beteiligt, sondern bereitete durch eine umfangreiche *bilaterale Reisediplomatie* im Auftrag seines Präsidenten fast alle wesentlichen außenpolitischen Entscheidungen der NIXON-Administration vor. Allein zwischen August 1969 und September 1971 verhandelte KISSINGER in 12 geheimen Sondierungsrunden mit Vertretern des nordvietnamesischen Politbüros in Paris über einen Frieden in Vietnam. Anfang Juli 1971 ebnete KISSINGER im Rahmen einer geheimen diplomatischen Mission in Peking den Weg für NIXONS Besuch in China. Auch das Zustandekommen des Moskauer Gipfeltreffens zwischen NIXON und BRESCHNEW wurde von KISSINGER bilateral und in direkten Gesprächen mit der sowjetischen Führung ausgehandelt. Schließlich darf KISSINGER als Architekt des Pariser Waffenstillstandsabkommens für Vietnam vom Januar 1973, des Abkommens zwischen Israel und Ägypten über ein Auseinanderrücken ihrer Armeen an der Suezfront vom 7. Januar 1974, des Truppenentflechtungsabkommens zwischen Israel und Syrien vom 31. Mai 1974 und des Sinaiabkommens vom 4. September 1975 gelten.

Das Problem der Sonderbotschafter und persönlichen Unterhändler ist nicht nur für das amerikanische Präsidialsystem charakteristisch, sondern ein Strukturmerkmal aller modernen Regierungsmaschinerien der westlichen Welt. Auch in der Bundesrepublik wuchs besonders in den sechziger Jahren die Neigung, durch

persönliche Beauftragte, die nicht Mitglieder der außenpolitischen Bürokratie waren, auf höchster Ebene schneller, diskreter und direkter mit wichtigen außenpolitischen Verhandlungspartnern in Kontakt zu treten, um schwierige Verhandlungsmaterien zu sondieren.

Stellvertretend für die zahlreichen Emissäre der Regierungsspitze soll hier EGON BAHR, der führende ost- und deutschlandpolitische Kopf der Regierung BRANDT/SCHEEL, genannt werden, der zwischen 1967 und 1969 Leiter des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes war, danach als der für auswärtige und innerdeutsche Beziehungen sowie äußere Sicherheit zuständige Staatssekretär eine führende Position im Bundeskanzleramt innehatte und von 1972 bis zum Frühjahr 1974 als Bundesminister für besondere Aufgaben beim Bundeskanzler fungierte. BAHR führte zwischen Januar und Mai 1970 in Moskau vertrauliche Sondierungen über den Abschluß eines deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsabkommens²² und traf zwischen November 1970 und Sommer 1973 mit DDR-Staatssekretär KOHL zu insgesamt 75 Gesprächsrunden zusammen. BAHR, dessen Moskauer Vertragssondierungen im Bundeskanzleramt und nicht im Auswärtigen Amt operativ vorbereitet und gesteuert wurden, verhandelte teilweise unter Ausschluß des deutschen Botschafters in Moskau, ALLARDT, direkt mit dem sowjetischen Außenminister GROMYKO. Lediglich der im November und Anfang Dezember 1969 stattfindende erste deutsch-sowjetische Meinungs-austausch wurde von ALLARDT geführt. Als die Sondierungsgespräche jedoch konkrete Formen annahmen, übernahm Staatssekretär BAHR als direkter Beauftragter des Bundeskanzlers die Gesprächsleitung auf deutscher Seite.

Obwohl die Entsendung von Sonderbotschaftern und persönlichen Beauftragten der Regierungsspitze die einst von den diplomatischen Vertretungen im Ausland monopolistisch wahrgenommenen Informations- und Verhandlungsfunktionen vom Berufsdiplomaten auf den Sonderbotschafter verlagert und damit erheblich zur Entwertung von Inhalt und Zweck des diplomatischen Berufs beiträgt, liegt ihr Vorteil auf der Hand. Vertrauliche Missionen von besonderen Unterhändlern sind wegen ihrer geringen Publizität – nur selten wird etwas über konkrete Verhandlungsgegenstände bekannt – frei von Erfolgswängen und zeitlichem Druck. Da der Kreis derjenigen, die solche Unternehmungen planen und durchführen, stets sehr klein ist – man denke an KISSINGERS erste Chinareise –, können auch schwierige Verhandlungsmaterien un-

ter maximaler Geheimhaltung und relativ emotionslos, da unter Ausschluß der Öffentlichkeit, und frei von innenpolitischen Erwägungen, erörtert werden. KISSINGERS Vietnam-Geheimverhandlungen zwischen 1969 und 1972 haben dies deutlich dokumentiert.

4. Die zentralen Aufgaben des Diplomaten im Empfangsstaat: Entscheidungsvorbereitung durch Berichterstattung und Entscheidungsdurchführung auf friedlichem Wege

Wie schon erwähnt, ist die umfassende Berichterstattung aus dem Ausland eine der wesentlichsten Aufgaben des Auswärtigen Dienstes. Sie setzt eine detaillierte Kenntnis der Verhältnisse im Gastland, seiner Geschichte, seiner Kultur und Wirtschaft, seiner sozialen Struktur, seines Rechtssystems und seiner Publizistik im weitesten Sinne voraus. Vor einer außenpolitischen Entscheidung ist die Auslandsmission durchaus berechtigt, konkrete Vorschläge zu machen und Initiativen zu entwickeln, um aus ihrer Sicht gegen einen geplanten Kurs der eigenen Regierung Stellung zu nehmen und auf diese Weise die erwartete Entscheidung zu beeinflussen. In der Zentrale wird diese Stellungnahme als eine Information unter mehreren registriert und in den Prozeß der Entscheidungsfindung miteinbezogen. Natürlich werden in diesem Prozeß auch andere Meinungsäußerungen – etwa von anderen Ministerien, der öffentlichen Meinung oder von Nachrichtendiensten – berücksichtigt. Die Entscheidung selbst fällt nach Prüfung sämtlicher auch von anderen Auslandsmissionen eingereichten Berichtsvorschläge und Initiativen in der Zentrale, d. h. im Außenministerium oder Auswärtigen Amt. Die Zentrale allein hat das absolute *Entscheidungsmonopol* und ein uneingeschränktes Weisungsrecht gegenüber allen Auslandsvertretungen. Die von der Zentrale getroffene Entscheidung wird von den jeweils betroffenen diplomatischen Vertretungen nach den ihnen erteilten Weisungen auf *friedlichem Wege* ausgeführt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. oben Beitrag SCHELLHORN: Außenpolitische Entscheidung
- 2 Abgedruckt bei END, HEINRICH: Erneuerung der Diplomatie. Der Auswärtige Dienst der Bundesrepublik Deutschland – Fossil oder Instrument? Neuwied und Berlin 1969, S. 155–173

- 3 Schreiben des Auswärtigen Amtes an den Verfasser vom 7. Januar 1974
- 4 END, a.a.O., S. 40
- 5 KREKELER, HEINZ L.: Die Diplomatie. Reihe Geschichte und Staat Band 110/111. München-Wien 1965, S. 67
- 6 Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, vorgelegt dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen. Bonn März 1971, S. 77
- 7 Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, in: LOHMANN, ALBRECHT: Das Auswärtige Amt. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland Band 1. Düsseldorf 1973, S. 129–135
- 8 Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, in: Jahresbericht der Bundesregierung 1975, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1976, S. 34
- 9 Bericht des Auswärtigen Amtes, in: Jahresbericht der Bundesregierung 1974, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1975, S. 43
- 10 Vgl. hierzu DIEHL, GÜNTER: Denken und Handeln. Planung in der Außenpolitik. Reihe Bonn – aktuell Band 2. Freudenstadt 1970
- 11 Jahresbericht der Bundesregierung 1975, a.a.O., S. 35
- 12 United States Government Organization Manual 1972/73. Washington D. C. 1972/73, S. 325
- 13 Civilian Employment of the Federal Government, in: The 1973 World Almanac and Book of Facts. New York 1973, S. 130. (In diesen Zahlen sind die 12 061 Beschäftigten – davon 3 233 in Washington – der »Agency for International Development«, AID, nicht jedoch die 186 Angehörigen der »Arms Control and Disarmament Agency« enthalten.)
- 14 Organisationsplan des Department of State, in: U.S. Government Organization Manual, a.a.O., S. 313
- 15 Siehe Anmerkung 13
- 16 Nach Auskunft der Botschaft der UdSSR in Rolandseck verfügt lediglich die Botschaft der Bundesrepublik in Moskau über einen Organisationsplan des sowjetischen Außenministeriums. Wie jedoch das für die Sowjetunion zuständige Referat des Auswärtigen Amtes in Bonn dem Verfasser mitteilte, besitzt die deutsche Botschaft in Moskau weder einen Organisationsplan noch Angaben über die Personalstärke des Auswärtigen Dienstes der UdSSR.
- 17 ALLARDT, HELMUT: Moskauer Tagebuch. Beobachtungen, Notizen, Erlebnisse. Düsseldorf und Wien 1972, S. 260
- 18 Informationen des Gesamtdeutschen Instituts, Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, Bonn und Berlin (Stand: 20. November 1976)
- 19 Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, Bonn, 25. Jahrgang, Nr. 19 vom 13. Februar 1974, S. 1
- 20 Siehe Anmerkung 18
- 21 KREKELER: a.a.O., S. 38/39
- 22 In einem Interview mit dem Verfasser vom 26. November 1973 legte BAHR besonderen Wert auf die Feststellung, daß Außenminister SCHEEL den Vorschlag gemacht habe, ihn nach Moskau zu entsenden.

Schmid: Der Auswärtige Dienst als Instrument der Diplomatie

Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung eines wissenschaftlichen Beirats. Köln 1972

Bericht der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes, vorgelegt dem Herrn Bundesminister des Auswärtigen. Bonn März 1971

ALLARDT, HELMUT: *Moskauer Tagebuch. Beobachtung, Notizen, Erlebnisse.* Düsseldorf und Wien 1973

BRACHER, DIETRICH/FRAENKEL, ERNST (Hrsg.): *Internationale Beziehungen.* Fischer Lexikon Band 7. Frankfurt a. M. 1969 (Artikel Auswärtige Gewalt und Methoden der Außenpolitik)

- DIEHL, GÜNTER: Denken und Handeln. Planung in der Außenpolitik. Freudenstadt 1970
- END, HEINRICH: Erneuerung der Diplomatie. Der Auswärtige Dienst der Bundesrepublik Deutschland – Fossil oder Instrument? Neuwied und Berlin 1969
- IKLE, FRED CHARLES: Strategie und Taktik des diplomatischen Verhandeln. Hrsg. in Verbindung mit dem Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Gütersloh 1965
- KISSINGER, HENRY A.: Amerikanische Außenpolitik. Düsseldorf und Wien 1969
- KREKELER, HEINZ L.: Die Diplomatie. München-Wien 1965
- KRIPPENDORFF, EKKEHARDT: Die amerikanische Strategie. Entscheidungsprozeß und Instrumentarium der amerikanischen Außenpolitik. Frankfurt a. M. 1970
- LOHMANN, ALBRECHT: Das Auswärtige Amt. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland Band 1. Düsseldorf 1973