

Vom Sinn und Zweck bilateraler Diplomatie

Die Mär vom Bedeutungsverlust des Zwischenstaatlichen

Von Simon Geissbühler*

Das Verhältnis zwischen bilateraler und multilateraler Diplomatie ist zunehmend Gegenstand aussenpolitischer Betrachtungen. Dabei wird oftmals festgehalten, dass die bilaterale Aussenpolitik im Gegensatz zur multilateralen Zusammenarbeit generell an Bedeutung verliere. Zudem wird des Öfteren der Vorwurf erhoben, die Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) reisten zu oft für überflüssige bilaterale Visiten ins Ausland.

Die These, die bilaterale Diplomatie verliere zusehends an Wichtigkeit, ist weit verbreitet. Die Globalisierung zwingt alle Staaten zu multilateraler Zusammenarbeit. Diese Überlegung ist grundsätzlich richtig, denn globale Probleme – als Beispiele seien der Terrorismus, der Klimawandel und die Armut genannt – können sinnvoll nur in einem internationalen Rahmen diskutiert und gelöst werden. Falsch ist jedoch die Schlussfolgerung, die Zunahme der Bedeutung der multilateralen müsse zwangsläufig zu einem Verlust an Bedeutung bei der bilateralen Diplomatie führen. Um multilateral erfolgreich zu sein, bedarf es – wie im Aussenpolitischen Bericht 2000 des Bundesrates treffend formuliert – der «Vertiefung der Beziehungen zu Koalitionspartnern, mit denen man gestützt auf gleiche oder komplementäre Interessen mehrheitsfähige Beschlüsse erlangt». Erst die Verzahnung und Abstimmung von bilateralen und multilateralen Diplomatie ermöglicht eine insgesamt erfolgreiche Interessenpolitik.

Darüber hinaus wird oft vergessen, dass trotz der Globalisierung, die ja im Übrigen so neu gar nicht ist und durchaus auch eine marginalisierte Peripherie kennt, viele aktuelle Probleme zwischenstaatlicher Natur sind. Die Divergenzen zwischen der Schweiz und ihrem nördlichen Nachbarn im Bereich des Luftverkehrs sind nur ein kleines Beispiel. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass – jedenfalls solange Nationalstaaten existieren – zwischenstaatliche Unstimmigkeiten verschwinden werden. Im Gegenteil, gerade die Globalisierung führt zu neuen nationalen und internationalen Regulierungsbedürfnissen, die ihrerseits bilaterale Differenzen kreieren können. Der Stoff, der auf die Bearbeitung durch die bilaterale Diplomatie wartet, wird also mit Sicherheit nicht ausgehen.

Dialog zwischen Aussennetz und Zentrale

Der Bilateralismus stützt sich auf das Aussennetz, also die Botschaften, Konsulate und Koordinationsbüros. Staatliches Handeln im Allgemeinen sowie aussenpolitische Strategien und Entscheidungs- und Implementierungsprozesse im Speziellen beruhen auf spezifischen Kenntnissen, die gesammelt und verarbeitet werden müssen. So ist es eine der traditionellen Hauptaufgaben des

* Der Autor ist promovierter Politologe und arbeitet als diplomatischer Mitarbeiter bei der Politischen Abteilung I des EDA. Er vertritt hier seine persönliche Meinung.

Aussennetzes, sich über Verhältnisse und Entwicklungen im Gaststaat zu unterrichten und der Zentrale darüber zu berichten. Diese Berichterstattung und Synthesearbeit ist kein Selbstzweck und gewinnt mit der rasanten Verbreitung der massenmedial geprägten Informationsgesellschaft sogar an Wichtigkeit. Sie dient auch der Identifizierung von Potenzialen der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit. Wie sollte die Schweiz beispielsweise mit Finnland im Rahmen der Vereinten Nationen zusammenarbeiten, wenn die Zentrale in Bern gar nicht wüsste, welches die Schwerpunkte der finnischen Uno-Politik sind?

Die Aussenposten sind jedoch nicht «nur» in der Beschaffung und Verarbeitung von Informationen engagiert. Vielmehr sind die Diplomaten auch Repräsentanten der Schweiz in ihren Gaststaaten, sie sind Lobbyisten für schweizerische Interessen und Kulturveranstalter. Sie unterhalten ein Kontaktnetz, nehmen bei den Behörden ihres Gastlandes Demarchen im Auftrag der Zentrale vor, kümmern sich um die Auslandschweizer und haben die Nachbearbeitung der Besuche von Staatsmännern (oder Staatsfrauen) sicherzustellen. Die EDA-Zentrale hat demgegenüber den Dialog mit den Aussenposten, der Politik und der Öffentlichkeit zu pflegen, die Aussenpolitik zu definieren und zu koordinieren sowie mit den anderen Departementen abzustimmen. Gerade bei der Auswahl der Diskussionspartner und der Gesprächsthemen bei bilateralen Treffen kommt den Diplomaten in Bern eine wichtige Rolle zu.

Bilaterale Diplomatie kann nur funktionieren, wenn sich auch die obersten Regierungsvertreter der jeweiligen Länder ab und zu treffen. Bilaterale Besuche haben zwar durchaus nicht immer ein messbares Ziel. Sie sind deshalb aber noch lange nicht sinnlos, denn Diplomatie beruht in erster Linie auf Kontaktnetzen. Nur wer Kontakte hat, sich trifft und kommuniziert, wird wahrgenommen und verstanden; nur wer ein Kontaktnetz aufgebaut hat, kann gerade in Krisensituationen auf Unterstützung zählen. Im Übrigen wäre es leichtsinnig, den «menschlichen Faktor» in der Aussenpolitik in Abrede zu stellen. Dass beispielsweise der amtierende Bundespräsident und die Chefin des EDA sehr gute Beziehungen pflegen zur französischen Regierung, hat sich für die Schweiz schon mehrfach positiv ausgewirkt.

Für die Schweiz ist die Pflege bilateraler Kontakte eine Art Lebensversicherung. Ohne Diplomaten und die bilaterale Besuchsdiplomatie

wären wir wahrhaft isoliert. Im zentralen Kontaktnetz des europäischen Kontinentes, in der EU, ist die Schweiz nämlich bekanntlich nicht vertreten. Uns fehlt damit die Möglichkeit, im EU-Kontext regelmässig mit den europäischen Partnern Positionsbezüge anzugleichen und überhaupt unsere Interessen darzulegen. Eine aktive bilaterale Besuchsdiplomatie ist eine unbedingt notwendige, wenn auch ungenügende Kompensation des europapolitischen «Alleingangs».

Bilaterale Besuche haben oftmals aber auch das Ziel, mit einem Partnerstaat konkrete Probleme im zwischenstaatlichen Verhältnis zu diskutieren. Sie dienen des Weiteren dazu, Koalitionen in multilateralen Organisationen auf die Beine zu stellen. Vier von unzähligen Beispielen: Die Schweiz und Frankreich haben sich in den vergangenen Jahren stark im Bereich der Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von Kleinwaffen engagiert. Diese bilaterale Initiative wird nun in der Uno weiterverfolgt. Das schweizerische, das deutsche und das schwedische Aussenministerium bemühen sich schon lange um eine Verbesserung der Funktionsweise von Uno-Sanktionen (targeted sanctions). Auch diese Bemühungen werden heute gemeinsam im Rahmen der Vereinten Nationen und namentlich mit den Mitgliedern des Sicherheitsrates vorangetrieben. Seit dem Beitritt unseres Landes zur Uno hat eine zunehmende Zahl von Staaten die Schweiz eingeladen, einen regelmässigen bilateralen Dialog über Uno-Angelegenheiten zu führen. Schliesslich besteht ein bilateraler Gedankenaustausch mit Norwegen zu Fragen der Friedensförderung, der nicht zuletzt dazu dienen soll, gemeinsame Aktionen (im multilateralen Rahmen) in diesem für das EDA wichtigen Politikbereich zu planen. Diese Beispiele zeigen ganz konkret die Komplementarität von bi- und multilateraler Diplomatie.

Vorurteile gegenüber Diplomaten

Es lässt sich festhalten, dass die Diskussion über das Ende der bilateralen Diplomatie wohl primär auf Vorurteilen gegenüber der «diplomatischen Klasse» basiert, die in der antielitären, durch die Tradition der Volksrechte und der Neutralität geprägten Schweiz weit verbreitet sind. Bilaterale Diplomatie und die Besuche von Bundesräten im Ausland sind indes unerlässlich, um die aussenpolitischen Interessen der Schweiz gegenüber unseren Partnern zu artikulieren und auch durchzusetzen. Die multilaterale Diplomatie, der heute zu Recht ein grosses Gewicht beigemessen wird, kann ihrerseits ohne die bilaterale Aussenpolitik nicht erfolgreich sein.