

## 2 DIPLOMATISCHE STAATSREPRÄSENTATION

Staatsrepräsentation ist konstitutiv für das politische Konstrukt eines Staates. Vor allem freiheitlich-demokratische Staaten sind auf den Konsens ihrer Bürgerinnen und Bürger angewiesen, um staatliche Macht etablieren und durchsetzen zu können.<sup>2</sup> Zur Herstellung dieses Konsens ist nach HARTMANN ein Bemühen staatlicherseits notwendig, das als ständiges, breitgefächertes Angebot an Identifikationsfaktoren in Form staatlicher Selbstdarstellung (von der Verfassung bis zum Autoaufkleber) realisiert wird (vgl. HARTMANN 1992: 177). Staatliche Selbstdarstellung ist deshalb immens wichtig, „weil sie Staat überhaupt erst herstellt und [...] staatliches Handeln legitimiert“ (ebd.: 188). Es geht also darum „ein unsichtbares Sein [des Staates, Anm. d. Autorin] durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar zu machen und zu vergegenwärtigen“ (SCHMITT 1928 nach BOLEWSKI 2004: o.S.). Diese ‚Erkennbarkeit‘ und Identität eines Staates muss laut ISENSEE (1992: 223) nach innen wie außen sichtbar gemacht werden: „gegenüber dem einzelnen Bürger, gegenüber den Kräften der pluralistischen Gesellschaft sowie im Verhältnis zu den anderen Staaten“. Eine pragmatische Zusammenfassung dieses komplexen Themenfeldes bietet GUGGENBERGER (1987 nach SARCINELLI 1992: 164): „Es gibt kein politisches Sein ohne politisches Design.“

Bei Staatsrepräsentation sind zwei Ebenen zu unterscheiden: die funktionale Ebene und die symbolische Ebene. *Funktionale* Formen der Staatsrepräsentation umfassen beispielsweise die durch Verkehrszeichen, Steuerformulare, Rentenbescheide oder Einberufungsbescheide ‚verdinglichte Legislative‘ (vgl. GAUGER 1992: 9). *Symbolische* Staatsrepräsentation oder Staatssymbole<sup>3</sup> umfassen sowohl Gegenstände als auch Akte und Handlungen:

---

<sup>2</sup> Dadurch sollen die Rechte des einzelnen und die Befriedigung kollektiver Bedürfnisse gewahrt und koordiniert werden (vgl. HARTMANN 1992: 177).

<sup>3</sup> SARCINELLI (1992: 162) und BOLEWSKI (2004: o.S.) weisen in dem Zusammenhang darauf hin, dass Symbole und Symbolisierungen Grundbedürfnis wie Bedingung sozialer Existenz sind und elementare Bedürfnisse nach Identitätsfaktoren für das Zusammenleben menschlicher Gruppen befriedigen. SARCINELLI (ebd.) schreibt weiter: Sie sind „nicht lediglich ein Abbild einer eindeutig vorfindlichen Realität, [sie, Anm. d. Autorin] sind ‚Vehikel‘ für die Darstellung ebenso wie für die ‚Vorstellungen‘ von Realität. Sie sind Teil der ‚politischen Deutungskultur‘, Teil unseres politischen Interpretationshaushaltes“.

Nationalflagge und -hymne, Wappen und Orden (wie das Bundesverdienstkreuz), Staatsakte und -besuche, das Protokoll<sup>4</sup> oder Anlässe kollektiver Erinnerung wie Gedenk- und Nationalfeiertage (vgl. HARTMANN 1992: 184f).

Diplomatie ist ein wichtiger Teil auswärtiger Staatsrepräsentation und vereint Handlungen wie Gegenstände: *Botschafter* als Vertreter des Staatsoberhauptes und ihr politisches wie repräsentatives Handeln im Ausland und *Botschaftsgebäude* (oder *Staatsrepräsentanzen*), die den jeweiligen Staat materiell symbolisieren. Dabei wirken Botschaftsgebäude nicht nur ‚nach außen‘ als Repräsentanten eines Staates im Ausland, sondern auch ‚nach innen‘, indem sie für eigene Staatsangehörige im Ausland Identifikationsmöglichkeiten bieten.

Botschaftsgebäude und die an sie gekoppelte Produktion von Länderbildern sind der Forschungsgegenstand dieser Arbeit. Um die Aufgaben von Botschaftsgebäuden im Rahmen diplomatischer Staatsrepräsentation - ihrerseits wiederum Teil staatlicher Außenpolitik - zu verdeutlichen, sollen in diesem Kapitel folgende Themen bearbeitet werden: die Aufgaben und Ziele staatlicher Außenpolitik, ihre politischen Instrumente und der Stellenwert von Diplomatie in diesem Rahmen. Weiterhin werden die Aufgaben und Ziele von Diplomatie erläutert sowie geklärt, welche Aufgaben Botschaftsgebäuden in diesem System staatlicher Repräsentation zukommen. Damit soll die Positionierung und der Stellenwert von Botschaftsgebäuden als Repräsentanzen im System staatlicher Selbstdarstellung verdeutlicht werden. Denn eine Botschaft ‚macht Staat‘ ...

## **2.1 Diplomatie als außenpolitisches Instrument zur Pflege internationaler Beziehungen**

Im Folgenden werden die Aufgaben, Ziele und die Entwicklung von Außenpolitik erläutert, um den Stellenwert diplomatischer Repräsentationsarbeit einordnen zu können. Dabei schwingen Themen wie Staatssouveränität, die Konstruktion, Selbstdarstellung und Identität von Nationalstaaten mit, auf die ebenfalls kurz eingegangen wird. Dadurch wird die Rolle staatlicher, außenpolitischer Instrumente und ihr Verhältnis zueinander verdeutlicht.

---

<sup>4</sup> „Protokollarisches Handeln ist eine international gebräuchliche ‚Zeichensprache‘, durch sie wird bei offiziellen Anlässen alles zum Ausdruck gebracht: Rang und Würde des Gastes, Wertschätzung, politische Absichten, die Förderung politischer Interessen, die Schaffung einer entsprechenden Atmosphäre für Gespräche und Verhandlungen, sowie die Verwendung nationaler Symbole wie Flagge, Wappen und Hymne.“ (BOLEWSKI 2004: o.S.).

### 2.1.1 Außenpolitik als Mittel staatlicher Beziehungspflege

„Aus globaler Perspektive erscheint Außenpolitik als die ‚Verengung internationaler Politik aus der Interessenlage des Nationalstaates‘“ (SEIDELMANN nach MEIER 2001: o.S.). Wird dieser Satz nur um eine Kleinigkeit verändert, so wird die Bedeutung des Begriffs deutlicher: die Verengung internationaler Politik *auf* die Interessenlage des Nationalstaates. Noch weiter reduziert ließe sich formulieren: „Außenpolitik ist Interessenpolitik. Jede Außenpolitik eines Landes muss deshalb zwei grundsätzliche Fragen beantworten können. Erstens, welches sind unsere Interessen? Und zweitens, wie können wir diese Interessen durchsetzen?“ (BAUMANN 2003: o.S.). Ziel von Außenpolitik ist der Erhalt, Ausbau und die Absicherung einzelstaatlicher Machtpositionen im Rahmen internationaler Beziehungen. „Macht bzw. außenpolitisch einsetzbare Machtmittel ergeben sich aus der wirtschaftlichen und militärischen Leistungsfähigkeit, der politisch-diplomatische [sic] Überzeugungskraft und der Fähigkeit, im internationalen System Zustimmung und Gefolgschaft für die eigene Politik zu finden.“ (SEIDELMANN 1998a: 4). Eine Zusammenführung aller dieser charakteristischen Komponenten von Außenpolitik gelingt mit folgender Definition: „Mit und in Außenpolitik nimmt die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre allgemeinpolitischen, wirtschaftlichen, militärischen und soziokulturellen Interessen gegenüber ihrem internationalen Umfeld wahr. Dazu gehören [...] die von machtpolitischen bzw. inhaltlichen Interessen bestimmte Einwirkung auf die Umwelt bzw. deren Strukturierung.“ (ebd.: 1).

Dreh- und Angelpunkt von Außenpolitik ist der souveräne Nationalstaat als die „alle gesellschaftlichen Entwicklungen der Neuzeit dominierende und determinierende Organisationsform politischer Herrschaft“ (HÄCKEL 1998: 123). HÄCKEL führt weiter aus: „Heute versteht sich jeder souveräne Staat als Nationalstaat. Seine Ideologie<sup>5</sup>, der Nationalismus, ist weltweit verbreitet, universal anerkannt und so fest etabliert wie kein anderer politischer Gedanke. [...] Dessen Wirkungsmacht ist so groß, dass die Gliederung der Welt in Nationalstaaten heute den meisten Menschen als selbstverständlich, als legitim, als quasi ‚natürlich‘ und notwendig erscheint“ (ebd.).

Die Verschränkung von Ideologie mit staatlicher Innen- und Außenpolitik macht HÄCKEL wie folgt deutlich: „Die Lebenslüge des Nationalstaates ist die Identifizierung der

---

<sup>5</sup> Ideologie ist nach HÄCKEL (1998: 122) ein „System von Denkweisen und Wertvorstellungen, die einer bestimmten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Interessenlage zugeordnet“ sind. Eine Argumentation ist dann ideologisch, „wenn sie die wirklichen Interessen einer Gruppe oder einer Organisation zu verbergen oder zu verschleiern sucht, indem sie deren Handlungen mit einer scheinbar objektiven oder moralisch-ethischen Notwendigkeit begründet und rechtfertigt. Spezifische Interessen werden dabei geleugnet oder als übergeordnete Allgemeininteressen ausgegeben“ (ebd.).

herrschenden Ordnung („Staat“) mit dem beherrschten Volk („Nation“) und [...] die krasse Unterscheidung zwischen ‚innen‘ und ‚außen‘, zwischen ‚uns‘ und den ‚anderen‘. Innen- und Außenpolitik werden damit zur abhängigen Funktion von staatlich organisierten Herrschaftsinteressen, die sich selbst als ‚nationale Interessen‘ ausgeben. Die rigorose Abgrenzung nach außen („nationale Unabhängigkeit“) wird legitimiert mit einer angeblichen Homogenität politischer Interessen im Innern, die Forderung nach innenpolitischem Konsens („nationale Einheit“) wird begründet mit einem angeblichen Antagonismus auswärtiger Interessen. Innen- und außenpolitische Machtansprüche des Staates fügen sich zu einem zirkularen, sich selbst bestätigenden Rechtfertigungsargument zusammen.“ (ebd.: 123f, vgl. auch SEIDELMANN 1998a: 2).

HÄCKEL benennt zwei weitere Themen, die für diese Arbeit zentral sind: Zum einen bedarf die Thematik der Staatssouveränität als konstitutiver Kern von Nationalstaaten einiger Be(tr)achtung, da sie in engem Zusammenhang mit dem Selbstverständnis eines Staates steht. Zum anderen soll mit dem Begriff ‚Nationalidentität‘<sup>6</sup> an die „Unterscheidung zwischen ‚innen‘ und ‚außen““ angeknüpft werden, die im Hintergrund von Abgrenzungsmechanismen zu stehen scheint (vgl. HÄCKEL 1998: 123f).

Basis einer jeweiligen ‚Nationalidentität‘ ist die **Souveränität von Nationalstaaten**. Souveränität ist „das wichtigste Kennzeichen des inneren und äußeren Herrschaftsanspruchs der im modernen Nationalstaat organisierten Gesellschaft“ (SEIDELMANN 1998b: 363). Damit bildet sie den konstitutiven Kern eines modernen Nationalstaates: „Mit der Entwicklung des Souveränitätspostulates fand man eine staats- bzw. völkerrechtliche Begründung, ‚fremden‘ Herrschaftsansprüchen die Legitimationsgrundlage zu entziehen bzw. auch politisch-inhaltlich ein neues Selbstverständnis zu gewinnen.“ (ebd.). Deutlich wird hierbei die Verbindung von ‚nationalem Selbstverständnis‘ - mit Hilfe des Souveränitätsanspruches an staatliches ‚Territorium‘ gekoppelt - und ‚Nationalidentität‘: Nur ein souveräner Staat, der sein ‚Selbst‘ aus der eigenen Souveränität über ‚Land und Leute‘ definiert, kann auch über eine ‚Nationalidentität‘ verfügen, die er nach innen und außen kommuniziert. Staatssouveränität scheint somit weit über bestehende Sachzwänge hinaus

---

<sup>6</sup> Es ist vor dem Hintergrund postmoderner Kritik an Universalismen nur schwer vorstellbar, dass es nur *die eine* Nationalidentität geben soll, zeichnen sich Staaten faktisch doch durch große Pluralitäten in jeglicher Hinsicht aus. Im Rahmen außenpolitischer Aktivitäten geht es jedoch darum, aus ‚vielen Stimmen eine zu machen‘, um die jeweiligen Staatsinteressen in der internationalen Staatengemeinschaft erfolgreich vertreten zu können.

„psychologisch wirksame“, konstitutive Macht hinsichtlich ‚Nationalidentität‘ zu haben.<sup>7</sup> Interessant ist dies vor dem Hintergrund, dass Souveränität von Nationalstaaten nach SEIDELMANN aus ordnungs- und realpolitischer Sicht kaum vorhanden ist (vgl. ebd.: 366). Im internationalen Rahmen wird über staatliche Souveränität - zumindest theoretisch - eine gleichberechtigte Situation zwischen allen Staaten geschaffen: „Das im wesentlichen nationalstaatlich strukturierte internationale System setzt dem äußeren Souveränitätsanspruch völkerrechtliche und machtpolitische Grenzen, wo der souveräne Wille des eigenen Staates mit dem des formal gleichwertigen eines anderen Staates konkurriert bzw. konfligiert.“ (ebd.: 363).<sup>8</sup>

Das Feld der **Identität** wird in Kapitel 4.2.4.3 ausführlicher behandelt. An dieser Stelle sei deswegen nur folgende Verbindung hergestellt: Im Rahmen einzelstaatlicher Innen- und vor allem Außenpolitik wird versucht, eine einheitliche ‚Nationalidentität‘ herzustellen, um ein politisches, wirtschaftliches und soziales ‚Profil‘ eines Staates zu schaffen. Die Mittel dieser Identitäts-Produktion sind vielfältig und reichen von klassischen außenpolitischen Maßnahmen wie Diplomatie oder Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik bis hin zu gezielten Marketing-Kampagnen. Dabei lässt sich im Zuge der Globalisierung die Zunahme von Akteuren mit je eigenen Interessen an der Herstellung nationaler Identitäten feststellen. Festzuhalten ist, dass der Konstruktion und vor allem der Repräsentation von ‚Nationalidentitäten‘ auch im wirtschaftlich-politischen Weltgeschehen eine große Rolle zukommt.

### 2.1.2 Die drei Säulen von Außenpolitik

Als die drei Säulen aktueller staatlicher Außenpolitik gelten Außenwirtschaftspolitik, Auswärtige Bildungs- und Kulturpolitik und Diplomatie. Art und Intensität staatlicher Aktivitäten in diesen drei Bereichen hängen in hohem Maße von der politischen wie wirtschaftlichen Position des jeweiligen Staates auf der ‚Weltbühne‘ ab. So können Volkswirtschaften wie Deutschland wesentlich mehr Einsatz auf der ‚außenpolitischen Spielwiese‘ leisten

---

<sup>7</sup> Dieser großen Wirkungsmacht entsprechend bestehen große Vorbehalte, wenn es um die ‚Schwächung‘ des Souveränitätsprinzips geht. Als beispielsweise erste Schritte zur Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitiken der EU-Mitgliedsstaaten unternommen wurden, zeigte es sich, „dass selbst die bereits in Souveränitätstransfer eingeübten EU-Staaten nicht bereit waren, dies auch im Bereich ihrer Außenpolitik zu vollziehen, obwohl diese Dimension von Souveränität längst nicht mehr zur inneren Herrschaftssynthese notwendig als auch durch die Internationalisierung der Probleme objektiv unsinnig geworden ist“ (SEIDELMANN 1998b: 365).

<sup>8</sup> Zu beachten ist der Ausdruck der *formalen* Gleichwertigkeit *aller* Staaten’. „Das Gleichheitsprinzip in der internationalen Staatengemeinschaft, wie es dem Souveränitätsbegriff zugrunde liegt, gilt weder in seinem politischen Gehalt noch in seiner außenpolitischen, wirtschaftlichen und militärischen Ausprägung.“ (SEIDELMANN 1998b: 365).

als Transformationsstaaten wie etwa Rumänien oder Entwicklungsstaaten wie beispielsweise Äthiopien.

Unter **Außenwirtschaftspolitik** ist nach MILDNER (2001a: o.S.) die Beeinflussung ökonomischer Transaktionen zwischen In- und Ausland zum Nutzen der je eigenen Ökonomie zu verstehen. Der Begriff ‚Transaktionen‘ umfasst dabei monetäre wie nicht-monetäre Ströme: den Austausch von Waren und Dienstleistungen, unentgeltlichen Leistungen sowie grenzüberschreitenden Kapitalverkehr.

MILDNER stellt KRUGMANS (1996) strategische Handelspolitik in den Zusammenhang mit Außenwirtschaftspolitik: Grundannahme ist, dass in- und ausländische Firmen in oligopolistischem Wettbewerb miteinander stehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass nicht die Erstausrüstung mit Ressourcen, sondern industriespezifische Faktoren und Größenvorteile die Richtung, das Niveau und die Struktur internationalen Handels bestimmen. Damit werden für den Staat neue Aufgaben im Außenhandel aufgezeigt: Durch gezielte Maßnahmen soll er die internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Branchen fördern, durch Subventionen und Steuererleichterungen soll er einzelnen heimischen Branchen Größenvorteile und letztlich Wettbewerbsvorteile gegenüber ausländischen Produkten ermöglichen. Ziel einer strategischen Handelspolitik sind höhere Marktanteile auf dem Weltmarkt, wobei der Erfolg in entscheidender Weise vom Verhalten der anderen Staaten auf dem ‚Weltmarktplatz‘ abhängt (MILDNER 2001a: o.S.).<sup>9</sup>

**Auswärtige Bildungs- und Kulturpolitik** gilt auch als indirekte Außenpolitik. Konzeptionell und operativ an außenpolitischen Interessen orientiert, umfasst sie ein Bündel von Aktivitäten der kulturpolitischen Zusammenarbeit zwischen Staaten. So erfüllt Auswärtige Bildungs- und Kulturarbeit praktische Aufgaben, „ist aber ein Mittel zu politischen Zwecken. Sie dient letztlich den gleichen politischen und wirtschaftlichen Zielen wie der Rest der [...] Außenpolitik“ (ENDERS 2002: 180). Wichtige Aufgaben Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik sind beispielsweise die Förderung der jeweiligen Sprache im Ausland, internationale Zusammenarbeit in Wissenschaft und Forschung, die Unterhaltung von Auslandsschulen, der Austausch von Kunst, Musik und Literatur, gesellschaftspolitische Zusammenarbeit oder Jugend- und Sportaustausch (vgl. AUSWÄRTIGES AMT o.J.: 15). „Durch diese Maßnahmen entstehen Bindungen, deren Wirkungen zwar nur mit-

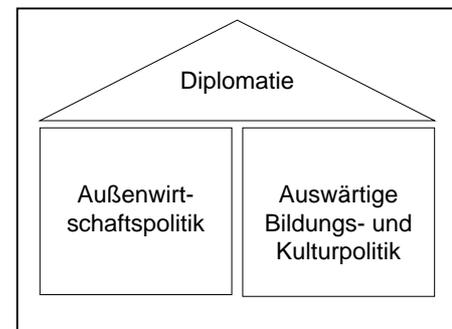
---

<sup>9</sup> Welche Maßnahmen strategische Handelspolitik in außenpolitischen Zusammenhängen konkret umfassen können, lässt die aktuelle Selbstdarstellung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland erahnen: „Er [der Auswärtige Dienst, Anm. d. Autorin] tritt dafür ein, deutschen Unternehmen bei der Akquisition auch im Einzelfall gleiche Chancen wie ihren Mitbewerbern zu sichern. Das ist vor allem bei der Vergabe von Projekten in dynamischen Schwellenländern wichtig, wo häufig staatlicher Einfluß [sic] bei wirtschaftlichen Vergabeentscheidungen eine Rolle spielt.“ (AUSWÄRTIGES AMT o.J.: 18).

telbar sind und deswegen oft unterschätzt werden, die dafür jedoch am geringsten von den jeweiligen Konjunkturen der internationalen Beziehungen abhängig sind.“ (ENDERS 2002: 174).

**Diplomatie** vereint Außenwirtschaftspolitik und Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik in ihrer Arbeit vor Ort. ARNOLD (1998: 49) unterscheidet zwischen Diplomatie im weiteren und im engeren Sinn (für eine ausführliche Klärung des Begriffs siehe Kapitel 2.2.1): Diplomatie im weiteren Sinn umfasst drei Komponenten: die Gesamtheit internationaler Beziehungen, die Außenpolitik eines Staates als solche sowie die berufliche Laufbahn und Berufswelt von Diplomaten. Diplomatie im engeren (deutschsprachigen) Sinn meint die „Handhabung internationaler Beziehungen durch Verhandlungen; die Methode, durch welche diese Beziehungen durch Botschafter und Gesandte gepflegt werden; das Handwerk oder die Kunst des Diplomaten“ (ebd.). Im Zentrum dieser Arbeit steht das Verständnis von Diplomatie als staatliches Repräsentationssystem und „interessenorientiert kalkulierendem Politikdesign“ von Staaten (AUSWÄRTIGES AMT o.J.: 5).

Versucht man das Verhältnis von Außenwirtschaftspolitik, Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik sowie Diplomatie zu visualisieren, so würden sich weniger drei Säulen als vielmehr das in Abbildung 2.1 dargestellte Modell ergeben.



**Abb. 2.1: Schematische Darstellung des Verhältnisses von Außenwirtschaftspolitik, Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik und Diplomatie** (Eigene Darstellung)

Außenwirtschaftspolitik, Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und Diplomatie bestehen nicht unabhängig voneinander. Diplomatie ist vielmehr das ‚Mittel zum Zweck‘, über das Außenwirtschaftspolitik und Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik im Ausland praktiziert werden. Unter dem Dach von Diplomatie<sup>10</sup> findet die Arbeit von Außenwirtschaftspolitik sowie Auswärtiger Kultur- und Bildungsarbeit statt. Diese drei Bereiche stellen üblicherweise das ‚außenpolitische Werkzeug‘ von Staaten zur Pflege internationaler Beziehungen dar. Dabei „ähneln sich die Erscheinungsbilder der Außenpolitik kommunistischer Staaten und westlicher Industriestaaten. Dies gilt ebenso für Länder der Dritten Welt.“ (SEIDELMANN 1998a: 3).

Außenpolitik findet jedoch nicht ‚im luftleeren Raum‘ statt, sondern ist eingebunden in zeitliches, politisches und wirtschaftliches Weltgeschehen. Die vergangenen Jahrzehnte

<sup>10</sup> Das ist auch im Wortsinn zu verstehen, verfügen Botschaften doch über Wirtschafts- und Kulturabteilungen.

sind durch große Veränderungen beispielsweise in den Bereichen der (Welt-) Wirtschaft oder der Technologieentwicklung gekennzeichnet. Das bleibt nicht ohne Folgen für Politik und Diplomatie.

### **2.1.3 Globalisierungs- und Transformationsprozesse und ihre Konsequenzen für Weltwirtschaft und Weltpolitik**

Die in vielerlei Hinsicht bestimmende Entwicklung des ausgehenden 20. Jahrhunderts ist die fortschreitende Globalisierung, die einen bis dahin nicht gekannten Grad an internationalen Verflechtungen herbeiführt. Im Folgenden sollen kurz zwei Aspekte von Globalisierung umrissen werden, die im Zusammenhang mit dieser Arbeit stehen: eine Veränderung der Schwerpunkte staatlicher Außenpolitiken hervorgerufen durch unausgesetzte ökonomische Globalisierungsprozesse, die sich auch auf diplomatische Zielsetzungen und Aktionsfelder auswirken.

Unter Globalisierung ist - in aller Kürze und Verkürzung - folgendes zu verstehen: „Globalisierung bedeutet eine immer stärkere Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen vor allem in den Bereichen Ökonomie, Technologie, Kommunikation, Wissenschaft und Transportsysteme. [...] Globalisierung verwickelt somit fast alle Staaten, Gesellschaften, Organisationen, Akteursgruppen und Individuen, wenn auch in unterschiedlichem Grad, in ein komplexes Interdependenzsystem. Der Globalisierungsgrad [...] hat inzwischen die Qualität eines intensiven, wenn auch für verschiedene Regionen unterschiedlich ausgeprägten Vergesellschaftungsgrades erreicht. [...] Die neue Qualität der Interdependenz erschwert nicht nur nationalstaatliche Steuerungsversuche, sondern erfordert geradezu eine internationale Verregelung.“ (HANDWÖRTERBUCH DER INTERNATIONALEN POLITIK 1998: XI f). Im Rahmen dieser Arbeit sind vor allem folgende Punkte von Belang: eine stärkere Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen in den Bereichen Ökonomie, Transport und Kommunikation, eine intensivere Verwicklung zunehmend mehr Akteure in einem System wechselseitiger Angängigkeiten und dessen Auswirkungen auf nationalstaatliche Steuerungsversuche. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass nicht alle Staaten und Regionen in gleichem Maße von Globalisierung ‚betroffen‘ sind, sich daran beteiligen und davon profitieren (vgl. VARWICK 1998: 113).

Monokausale Erklärungsansätze können für die zunehmende Globalisierung keine befriedigenden Antworten liefern. Vielmehr ist deutlich, dass dafür ein multikausales Geflecht aus ökonomischen, technischen und politischen Faktoren für Globalisierung verantwortlich ist (vgl. ebd.: 113). Wird an einer Stelle dieses gespannten Geflechtes ‚gezogen‘, so hat das Auswirkungen auf das Gesamtsystem. Denn die bestehenden Wechselwirkungen von Politik und Wirtschaft sind durch die fortschreitende Globalisierung noch

intensiver, komplexer und ‚wechselseitig abhängiger‘ geworden, als sie es zuvor schon waren. Themen der Weltwirtschaft sind also keine ‚rein ökonomischen‘ Fragen, sondern immer auch Fragen der politischen Ökonomie und politischen Geographie (vgl. ANDERSEN 1998: 514).

Im Folgenden wird nun ökonomische und politische Globalisierung (analytisch) voneinander getrennt behandelt. Dabei werden die Folgen wirtschaftlicher Globalisierung für nationalstaatliche Innen- und Außenpolitik verdeutlicht.

### 2.1.3.1 *Ökonomische Globalisierung*

Die derzeitige Situation der Weltwirtschaft – verstanden als „Gesamtheit der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten und ihren Regelungsmechanismen“ (ANDERSEN 1998: 514) - zeichnet sich durch eine noch nie gekannte ‚Verschmelzung‘ von nationalen und internationalen Märkten und somit eine weltweite Vernetzung nationaler Wirtschaften aus. Kennzeichen dessen sind die Liberalisierung nationaler Märkte, die Internationalisierung langfristiger ausländischer Direktinvestitionen und die räumliche Aufsplitterung von Produktionsprozessen. Daraus ergeben sich intensive internationale Handelsverflechtungen sowie eine zunehmende Zahl grenzüberschreitend agierender Unternehmen und grenzüberschreitender Kapitalströme (vgl. KNOX, MARSTON 2001: 102 ff). Jedoch profitieren nicht alle Nationalstaaten gleichermaßen von diesen Entwicklungen und so bildet sich ein Spannungsverhältnis zwischen hoch entwickelten Industrieländern, ‚aufstrebenden‘ Schwellenländern und ‚zurückbleibenden Entwicklungsländern‘ (vgl. MILDNER 2001b: o.S.). Dies wird umso deutlicher, werden einige Bereiche der ökonomischen Globalisierung genauer beleuchtet.

Für **internationale Handelsverflechtungen** konstatiert VARWICK (1998: 114), dass allenfalls 20% der Güter und Dienstleistungen international gehandelt werden, wobei jedoch nicht mehr als 30% der Weltbevölkerung in die Weltwirtschaft integriert sind. Seit 1975 stieg das Welthandelsvolumen um 320% an (vgl. FISCHER TASCHENBUCH VERLAG 2002: 1095). Im Jahr 1995 konzentrierte sich der Welthandel zu ca. 85 % auf die Weltregionen Nordamerika, Westeuropa und Asien (vgl. VARWICK 1998: 115).

Bei diesem Handelsaufkommen spielen **Exporte** die tragende Rolle: Im Jahr 1995 verzehnfachte sich das Exportvolumen, während sich die weltweite Produktion ‚nur‘ verfünffachte (vgl. ebd. 1998: 115). Exporte spielen eine wichtige, wenn auch umstrittene Rolle in der Außenwirtschafts- und damit auch Innenpolitik von Nationalstaaten: Sie stehen - in Opposition zu volkswirtschaftlichen Ansätzen - im Zentrum *politischer* Argumentation und Förderung. Demnach brächten Exporte der nationalen Wirtschaft ein steigendes Wachs-

tum, das letztlich Arbeitslosigkeit verringert. MILDNER (2003: o.S.) konstatiert: „Die staatliche Förderung der Exporte ist somit eine sehr wichtige wirtschaftspolitische Maßnahme, die bereits seit dem Merkantilismus zum Instrumentarium der Wirtschaftspolitik gehört“. KRUGMAN analysiert, dass auch die öffentliche Debatte in diese Richtung geht: Es würde argumentiert, dass die Wohlfahrt eines Staates hauptsächlich von seiner Stellung am Weltmarkt abhängt. Im Mittelpunkt steht also die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Staates, die sich auf dem ‚Welt-Marktplatz‘ in Konkurrenz mit anderen Staaten zu bewähren hat. Denn - so die geltende öffentliche Meinung - international nicht wettbewerbsfähige Staaten werden ihren nationalen wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht Herr und müssen deshalb mit negativen Konsequenzen rechnen. Diese Debatte führt wiederum zu erheblichem Druck auf die Politik, nationale Exporte entsprechend zu fördern (KRUGMAN 1996 nach MILDNER 2003: o.S.). Die starke Exportorientierung in der (Außen-) Wirtschaftspolitik von Staaten scheint somit weniger auf wirtschaftlichen Notwendigkeiten zu beruhen, als vielmehr auf politischen Setzungen.<sup>11</sup> Letztere sind in Form von Außen(wirtschafts)politik und Diplomatie (auch) Teil dieser Arbeit. Deshalb sei der diesbezügliche politische ‚Kurs‘ von Nationalstaaten noch einmal kurz und vereinfacht zusammengefasst: Exporte sind *das* Mittel zur Erhaltung und Steigerung der eigenen nationalen Wohlfahrt und sind durch entsprechende innen- und außenpolitische Maßnahmen zu fördern.

Als **zentrale Akteure** wirtschaftlicher Globalisierung gelten trans- oder multinationale Konzerne<sup>12</sup> (vgl. VARWICK 1998: 116). Im Jahr 2001 existierten weltweit ca. 65.000 multinationale Unternehmen mit 850.000 Auslandstöchtern und insgesamt 54 Millionen Beschäftigten. Deren Herkunft konzentriert sich wiederum auf eine relativ geringe Zahl von Staaten: Von den 100 größten multinationalen Unternehmen sind 53 aus Europa und 23 aus den USA, die über erheblichen politischen Einfluss verfügen. So ist zu beobachten, dass Staaten durch ‚optimale Standortbedingungen‘ per Steuerbefreiungen und Subventionen um multinationale Unternehmen konkurrieren (vgl. LE MONDE DIPLOMATIQUE 2003: 30). Dabei verstehen die „etablierten westlichen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten [...] die Entwicklung zu ‚nationalen Wettbewerbsstaaten‘ [...] meist als ‚Bedrohung‘, andere Staaten hingegen sehen darin in erster Linie die ‚Chance‘, ihren Anteil an der Weltgüterproduktion zu erhöhen“ (VARWICK 1998: 116).

---

<sup>11</sup> Zu dieser komplexen Thematik besteht allerdings auch in den Wirtschaftswissenschaften eine Pluralität von Meinungs- und Theorieansätzen.

<sup>12</sup> Als multinationales Unternehmen gilt jedes Unternehmen „mit mindestens einem Tochterunternehmen im Ausland, an dem es eine Kapitalbeteiligung von mindestens 10 Prozent besitzt“ (LE MONDE DIPLOMATIQUE 2003: 30).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Ökonomische Globalisierung ist eher als Regionalisierung denn als Internationalisierung zu bezeichnen. Denn die wirtschaftlichen Vorteile von Globalisierung sind sehr ungleich unter Staaten verteilt. Dabei stehen Nationalstaaten - vor allem solche, deren Wirtschaftspolitik stark auf Exporte ausgerichtet ist - auf dem Weltmarkt in einem sich verschärfenden internationalen Wettbewerb. Diesem Wettbewerb versuchen sie mit entsprechender Außen(handels)politik zu begegnen, um unter anderem ihre Exportanteile beizubehalten, wenn nicht gar zu steigern.

### **2.1.3.2 Globalisierung von Politik**

Globalisierungsprozesse haben auch Folgen für Politik. Innerhalb weniger Jahre wurde das internationale System einem tiefgreifenden Wandel unterzogen, das nun gekennzeichnet ist durch „die Parallelität von Globalisierung und Kleinräumlichkeit, von Verflechtung und Differenzierung, von Zentralisierung, Fragmentierung und Dezentralisierung, von Annäherung und Entfremdung in den internationalen Beziehungen“ (HANDWÖRTERBUCH DER Internationalen POLITIK 1998: XIII). Es verändern sich Quantität und ‚Qualität‘ internationaler Akteure, die Muster ihrer Beziehungen und die Regeln ihres Verhaltens (vgl. ebd.: IX). Für die Politik zeichnet sich dabei folgendes ab: Nicht nur Ökonomien, technischer Fortschritt oder Kulturen unterliegen weltweiten Vernetzungen, sondern auch ökologische Probleme oder Kriminalität etc. sind inzwischen internationalisiert und weltweit vernetzt. Bei der Begegnung solcher Globalisierungsprobleme lassen sich zum einen eine steigende Bedeutung internationalisierter (politischer) Kooperationsformen und zum anderen eine zunehmende Sektoralisierung der internationalen Politik in grenzüberschreitenden Problemfeldern feststellen (vgl. VARWICK 1998: 118).

Wie im ökonomischen Bereich hat auch in der Politik die Zahl der **Akteure** im Rahmen von Globalisierungsprozessen deutlich zugenommen. Zentrale Akteure internationaler Beziehungen sind nach wie vor Nationalstaaten, derer es im Jahr 2003 194 - und damit vier Mal so viele wie zur Zeit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 - gab (vgl. FISCHER TASCHENBUCH VERLAG 2002: 6). Auch die Anzahl internationaler Organisationen sowohl staatlicher Art mit Völkerrechtsstatus (International governmental organisation/IGO) als auch nicht-staatlicher Art (International non-governmental organisation/INGO) nimmt kontinuierlich zu: Gab es im Jahr 1960 154 IGOs und 1.268 INGOs, so beläuft sich ihre Anzahl im Jahr 1996 auf 224 IGOs und 12.961 INGOs (vgl. ebd: XI). Für das Jahr 2002 wird die Zahl zwischenstaatlicher Organisationen auf 350 geschätzt, so dass auch auf dieser Ebene von einer Potenzierung der Kontakte auszugehen ist (vgl. LE MONDE DIPLOMATIQUE 2003: 40). Internationale Organisationen gewinnen als Akteure zunehmend an Wichtigkeit und Macht im Weltgeschehen. Denn sie überneh-

men teilweise Steuerungsfunktionen für jene Politikbereiche, die von Nationalstaaten nicht oder nicht mehr ausreichend übernommen werden können (vgl. HANDWÖRTERBUCH DER INTERNATIONALEN POLITIK 1998: XI).

Die **Handlungsmacht und –möglichkeiten von Nationalstaaten** in einer derartig globalisierten Welt werden in politikwissenschaftlichen Diskussionen derzeit im wesentlichen in zwei Positionen verhandelt. Standpunkt der einen Position ist, dass der Nationalstaat durch Globalisierung deutlich geschwächt sei, da seine Handlungsfähigkeit territorial beschränkt ist, während sich die Akteure der Globalisierung grenzüberschreitend bewegen und damit dem staatlichen Zugriff leichter entziehen können (vgl. SCHIRM 2003: 7). Zentraler Befund ist eine generelle ‚Erosion‘ nationalstaatlicher Souveränität, so dass die „Einheit von Entscheidungs*macht* und Entscheidungs*wirkung*, die der umfassenden Dispositionsgewalt des Staates über gesellschaftliche Verhältnisse zugrunde lag, [...] in vielen Bereichen der Vergangenheit“ angehört (VARWICK 1998: 118, H.i.O.). Der Staat werde durch globale Marktkräfte instrumentalisiert, womit eine Selbstentmachtung der Politik verbunden sei (vgl. SCHIRM 2003: 7, vgl. CASTELLS 2003: 259ff). Die andere Position hält die Beurteilungen von Globalisierungswirkungen für übertrieben und befindet den Nationalstaat nach wie vor für politisch handlungs- und gestaltungsfähig. Zwar seien Staaten durch globale Finanzmärkte unter Druck gesetzt, stabilitäts- und weltmarktorientierte Politik zu betreiben, jedoch seien sie nach wie vor handlungsfähig und autonom (vgl. ebd.). Denn: „Noch immer stellt er [der Territorialstaat, Anm. d. Autorin] die einzig existierende politische Einheit dar, die als fähig erscheint, an der Schnittstelle zwischen Weltmarkt und einzelgesellschaftlicher Wohlfahrt vermitteln zu können und zumindest vorgeben kann, im Interesse der territorialen Gemeinschaft zu agieren und die Marginalisierten zu beschützen.“ (VARWICK 1998: 118).

Wie dargestellt ist zwar die Art und Weise der Veränderung von Politik umstritten, nicht aber die **wachsende Integration nationaler Ökonomien in globale Märkte**. Damit verändert Globalisierung die Rahmenbedingungen für staatliches Handeln (vgl. SCHIRM 2003: 8). Aufgrund der gestiegenen Mobilität von Kapital und Produktion sind Staaten und Unternehmen einem stärkeren Wettbewerb um Standortvorteile und Absatzmärkte ausgesetzt. Denn es sind zunehmend weniger natürliche Ressourcen oder räumliche Standortvorteile, die Alleinstellungsmerkmale von Staaten ausmachen, sondern zum großen Teil ihre gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen. Damit sind Nationalstaaten unter Druck gesetzt, ihre Politik globalen Märkten anzupassen, um mobile Ressourcen zu halten bzw. zu akquirieren. „Der zum Machterhalt wichtige ökonomische Erfolg einer Regierung ist zunehmend auch von der Beteiligung des Landes an der Dynamik globalen Wirtschaftens abhängig. Binnenorientierte und interventionistische Politik

erzielt hier suboptimale Resultate im Vergleich zu weltmarktorientierten Ansätzen, da sie den gestiegenen globalen Wettbewerb nicht berücksichtigt.“ (ebd.).

Es ist festzustellen, dass Nationalstaaten, ihre (Innen'- wie Außen-) Wirtschaftspolitik den Erwartungen globaler Märkte anpassen, um an der Wachstumsdynamik globalen Wirtschaftens zu partizipieren. Derart ‚angepasst‘ an globale Markterfordernisse treten Nationalstaaten auf dem Weltmarkt in Konkurrenz um Investitionen und Produktion (vgl. SCHIRM 2003: 9). Abbildung 2.2 stellt überblicksartig die wechselseitigen Beziehungen von Politik und Wirtschaft auf nationalstaatlicher Ebene dar. LINK (1996: 17) fasst die derzeitige Lage internationaler Politik wie folgt zusammen: „Insgesamt, [sic] im globalen System könnte so etwas entstehen, was ich als ‚regimen mixtum‘ bezeichnen möchte: nationalstaatliche Politik durch regionale, interregionale und internationale Zusammenarbeit und Konkurrenz, jeweils in flexibler Koalition zwischen staatlichen und gesellschaftlichen/transnationalen Akteuren.“

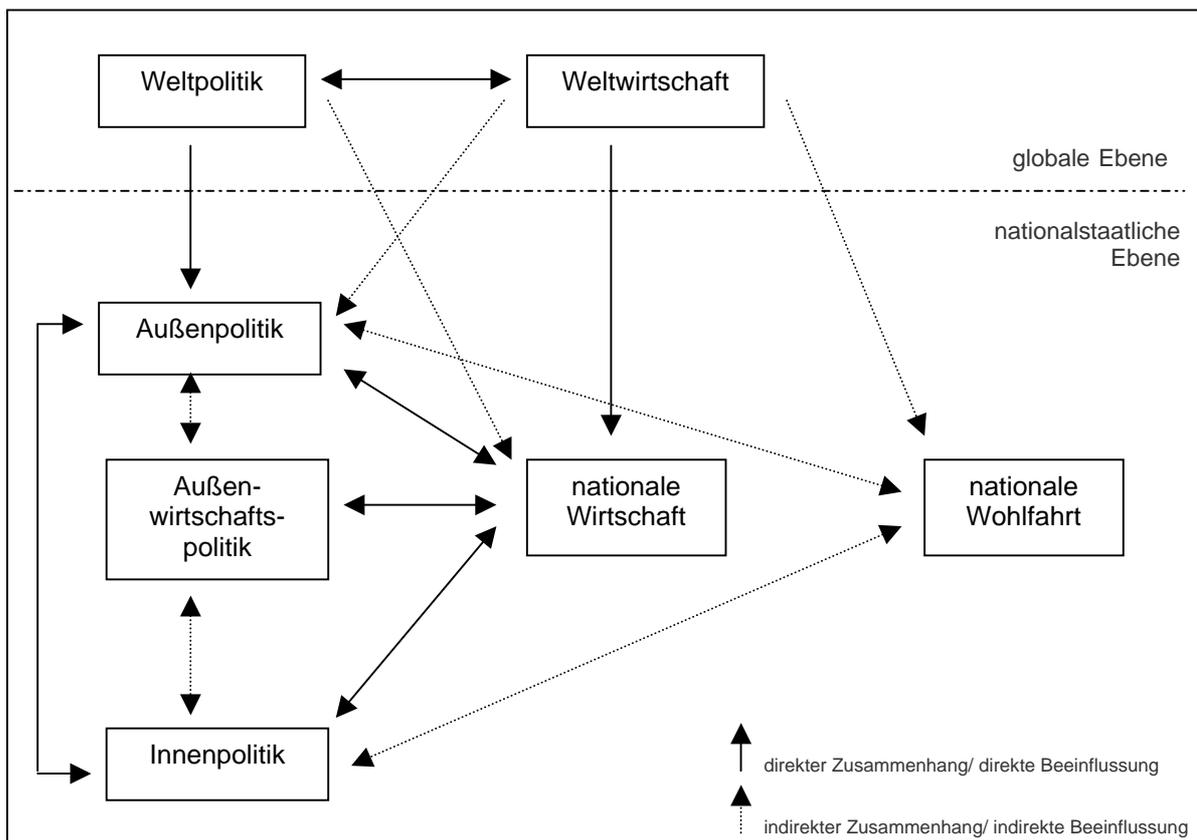


Abb. 2.2: Schematische Darstellung der wechselseitigen Beziehungen von Politik und Wirtschaft auf nationalstaatlicher Ebene (Eigene Darstellung)

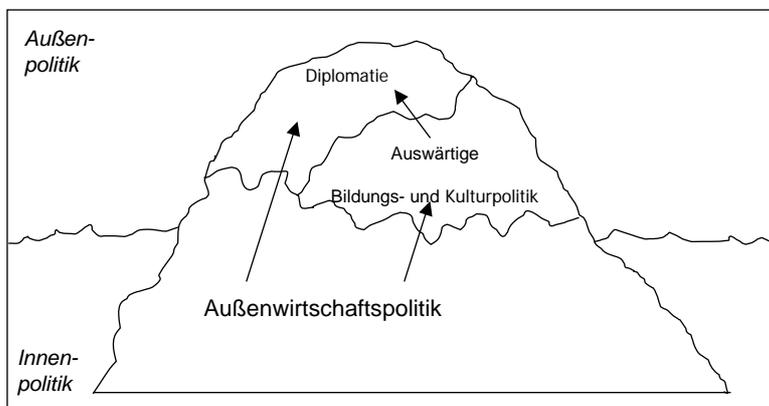
### 2.1.4 Folgen von Globalisierungs- und Transformationsprozessen für Instrumente staatlicher Außenpolitik

Im wechselseitigen Prozess von *Globalisierungsförderung* und *Forderung durch* Globalisierung unterliegen Ökonomien und staatliche Politiken - wie dargestellt - vielschichtigen Transformationsprozessen. Damit einher geht, dass auch die beiderseitige Abhängigkeit von staatlicher Politik und Ökonomie wächst. Dies spielt sich vor dem Hintergrund ab, dass einerseits Volkswirtschaften von Nationalstaaten mittlerweile eng miteinander verflochten sind und andererseits diese Nationalstaaten gleichzeitig miteinander im Wettbewerb um Standortvorteile und Absatzmärkte stehen. Um in diesem weltweiten Wettbewerb bestehen zu können, wird auch nationalstaatliche Politik auf Exporte und (scheinbare) Erfordernisse des Weltmarktes ausgerichtet. Aufgrund der starken Exportorientierung (industrie-) staatlicher Politik ist unter anderem die Außenpolitik mit den Bereichen der Außenwirtschaftspolitik, der Auswärtigen Bildungs- und Kulturpolitik und der Diplomatie stark gefragt.

Abbildung 2.1 in Kapitel 2.1.2 stellt das Verhältnis von Außenwirtschaftspolitik, Auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik und Diplomatie dar, *ohne* den Hintergrund globalisierungsbedingter Transformationsprozesse zu berücksichtigen. Die (politische) Praxis zeichnet jedoch ein anderes Bild: Die Exportorientierung von Volkswirtschaften schlägt sich darin nieder, dass die Exportförderung zur Sicherung staatlicher Wohlfahrt im Mittelpunkt staatlicher Wirtschaftspolitik steht. Um das Exportniveau zu halten bzw. zu erhöhen, bedarf es weltweiter ‚Werbe- und Öffentlichkeitsarbeit‘. Dies ist wiederum ‚klassisches‘ Feld von Außenpolitik. Durch die dargestellten Prozesse ist der Druck auf Staaten mittlerweile so groß, dass Außenwirtschaftspolitik inzwischen wesentlich mehr ist als nur *ein* Bestandteil von Außenpolitik - sie ist *der* (bestimmende) Bestandteil von Außenpolitik. Vormalig hatten Diplomatie und Auswärtige Bildungs- und Kulturpolitik die Aufgabe von Öffentlichkeitsarbeit und der Herstellung emotionaler Bindungen zum Zwecke der langfristigen Friedenssicherung. Heute sind sie ‚Produktionsmittel für eine investitions- und absatzfreudigen Stimmung‘ zwischen Staaten zum Zwecke der Sicherung staatlicher Wohlfahrt. Dementsprechend muss auch die Abbildung des Verhältnisses der drei außenpolitischen Instrumente verändert werden.

Abbildung 2.3 zeigt das Verhältnis von Außenwirtschaftspolitik, Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik und Diplomatie vor dem Hintergrund hochgradig globalisierter Ökonomien und Politiken. Die drei Bereiche staatlicher Außenpolitik stehen weniger in einem gleichberechtigten Verhältnis zueinander, wie es das ‚Haus der Außenpolitik‘ in (Abbildung 2.1 in Kapitel 2.1.2) andeutet, denn vielmehr in einem deutlich hierarchischen Verhältnis. Die sichtbare Spitze des ‚Eisbergs Außenpolitik‘ ist die Diplomatie, die sowohl

Auswärtiger Bildungs- und Kulturarbeit als auch Außenwirtschaftspolitik im Ausland dient. Damit soll nicht impliziert werden, dass Auswärtige Bildungs- und Kulturpolitik und Außenwirtschaftspolitik unsichtbar seien. Es ist jedoch so, dass Diplomatie schon immer ‚Hintersinn‘ hatte, also als Mittel zum Zweck verstanden und gehandhabt wurde. Auch Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik war stets mehr als nur ein Kennenlernen von ‚Land und Leuten‘, was jedoch nur selten offen kommuniziert wurde. Durch Globalisierungs- und Transformationsprozesse hat sich diese ‚Mehr-Funktion‘ immens verstärkt und in Richtung der Image-Pflege entwickelt. Folge dessen ist, dass auch Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik ein Mittel zum Zwecke der Außenwirtschaftsförderung geworden ist, wenn auch ‚mittelbarer‘ als Diplomatie. Breite Basis und eigentlicher Sinn des ‚Eisberges Außenpolitik‘ ist die Außenwirtschaftspolitik, deren Erfolg häufig gleichgesetzt wird mit dem ‚Wohl und Wehe‘ staatlicher Wohlfahrt. Die Außenwirtschaftspolitik nimmt also - um im Bild zu bleiben - den größten unsichtbaren Teil des ‚Eisberges Außenpolitik‘ ein. Nicht sichtbar auf den ersten Blick ist dabei die Tatsache, dass Außenwirtschaftspolitik auf das engste mit der Innenpolitik eines Staates verknüpft ist und damit wesentlich mehr umfasst als ‚nur‘ die Pflege *außenwirtschaftlicher* Kontakte eines Staates. Es ist dabei davon auszugehen, dass sowohl Industrie- wie auch viele Schwellen- und ‚Entwicklungsländer‘ im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten versuchen, ihre ‚Attraktivität‘ für andere Staaten mit außenpolitischen Mitteln zu verdeutlichen.



**Abb. 2.3:** Schematische Darstellung des Verhältnisses von Außenwirtschaftspolitik, Auswärtiger Bildungs- und Kulturpolitik und Diplomatie in der Praxis hochgradig globalisierter Ökonomien und Politiken (Eigene Darstellung)

Es lässt sich also wie folgt zusammenfassen: Diplomatie ist das außenpolitische Instrument, das neben der Wahrnehmung von Repräsentationsaufgaben für die Belange der Auswärtigen Bildungs- und Kulturarbeit und Außenwirtschaftspolitik eintritt. Durch Globalisierungs- und damit einhergehenden Transformationsprozessen ergeben sich für viele Staaten komplexe wechselseitige Beziehungsgeflechte aus Welt- und nationaler Wirtschaft wie Politik. Folge dessen ist die paradoxe Situation einer zunehmend weltweiten Verflechtung staatlicher Volkswirtschaften bei gleichzeitigem Wettbewerb von Staaten auf dem ‚Weltmarktplatz‘ um Standortvorteile, Absatzmärkte und Investitionen. Der Druck auf (exportorientierte) Staaten, sich zum Zwecke der eigenen

Transformationsprozessen ergeben sich für viele Staaten komplexe wechselseitige Beziehungsgeflechte aus Welt- und nationaler Wirtschaft wie Politik. Folge dessen ist die paradoxe Situation einer zunehmend weltweiten Verflechtung staatlicher Volkswirtschaften bei gleichzeitigem Wettbewerb von Staaten auf dem ‚Weltmarktplatz‘ um Standortvorteile, Absatzmärkte und Investitionen. Der Druck auf (exportorientierte) Staaten, sich zum Zwecke der eigenen

Wohlfahrt weltweit vermarkten zu müssen, ist dadurch immens hoch. Konsequenz daraus für Außenpolitik ist zum einen eine inhaltliche Konzentration auf Außenwirtschaftspolitik und Exportförderung, aus der sich zum anderen ein verändertes Verhältnis der außenpolitischen Instrumente zueinander ergibt: Vormalst tendenziell gleichberechtigt nebeneinanderstehend befinden sie sich nun in einem hierarchisierten Verhältnis zueinander. Aufgaben von Auswärtiger Bildungs- und Kulturarbeit entwickeln sich zunehmend in Richtung Werbe- und Öffentlichkeitsarbeit zur Herstellung einer ‚investitions- und absatzfreundlichen Stimmung‘ im Sinne der Außenwirtschaftspolitik. Provokant formuliert sind Auswärtige Bildungs- und Kulturarbeit und Diplomatie mittlerweile ‚Erfüllungsgehilfen‘ von Außenwirtschaftspolitik. Welche Folgen dies konkret für Diplomatie hat, wird im folgenden Kapitel dargestellt.

## **2.2 Von ‚klassischer‘ Diplomatie, ihrer Krise und Public Diplomacy**

Nachdem Diplomatie im System der Außenpolitik ‚verortet‘ wurde, steht nun ihre Praxis im Mittelpunkt. Wie vielschichtig und komplex der Begriff ist, deutet sich bereits in den ARNOLD’schen Definitionsversuchen (in Kapitel 2.1.2) an: Diplomatie bezeichnet die Gesamtheit internationaler Beziehungen, die Außenpolitik eines Staates als solche, die berufliche Laufbahn und Berufswelt von Diplomaten, aber auch die Handhabung internationaler Beziehungen durch Verhandlungen, die Methode, durch welche diese Beziehungen durch Botschafter gepflegt werden und das Handwerk oder die Kunst von Diplomaten (vgl. ARNOLD 1998: 49). Im Folgenden wird ausgehend von einer kurzen Definition ‚klassischer Diplomatie‘ auf ihre Veränderungen vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten Welt und den Ansatz der Public Diplomacy eingegangen.

### **2.2.1 ‚Klassische‘ Diplomatie**

Abgeleitet von dem griechischen Wort ‚diploma‘ existiert der Begriff der Diplomatie erst seit Ende des 18. Jahrhunderts, obwohl die Praxis des Begriffes – nämlich das „geordnete Verhalten einer Gruppe von Menschen gegenüber einer anderen, ihr fremden Gruppe von Menschen“ - so alt ist wie die Menschheitsgeschichte (NICHOLSON o.J. nach ARNOLD 1998: 50). Grundlegend für heutige Formen von Diplomatie ist die Existenz souveräner Staaten, zu deren wichtigsten Rechten die Entsendung und der Empfang sogenannter Gesandtschaften gehört (vgl. BAUMANN 2003: o.S.). Dementsprechend eng ist die Entwicklung ‚heutiger‘ Diplomatie mit der Entstehung der Nationalstaaten im Europa des 19. Jahrhunderts verbunden (vgl. ARNOLD 1998: 50). Eine verbindliche Fixierung diplo-

matischer Rechte und Pflichten im Völkerrecht<sup>13</sup> fand vergleichsweise spät statt: Erst 1961 kam es zur Verabschiedung des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen (WÜD). 1963 folgte zur Regelung konsularischer Beziehungen das Wiener Übereinkommen über Konsularische Beziehungen (KÜD).

Nach Artikel 3 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen hat eine diplomatische Mission<sup>14</sup> folgende Aufgaben:

- „den Entsendestaat<sup>15</sup> im Empfangsstaat zu vertreten,
- die Interessen des Entsendestaats und seiner Angehörigen im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlichen Grenzen zu schützen,
- mit der Regierung des Empfangsstaats zu verhandeln,
- sich mit allen rechtmäßigen Mitteln über Verhältnisse und Entwicklungen im Empfangsstaat zu unterrichten und darüber an die Regierung des Entsendestaats zu berichten,
- freundschaftliche Beziehungen zwischen Entsendestaat und Empfangsstaat zu fördern und ihre wirtschaftliche [sic], kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen auszubauen.“ (BRANDT, BUCK 2002c: 385).

Diesem Gesetzestext werden in den folgenden Definitionen weitere Aspekte von Diplomatie bzw. diplomatischer Praxis hinzugefügt: MELISSEN (1999 nach SANER 2002: 335) versteht Diplomatie als „eine Methode der Vertretung, Kommunikation und Verhandlung, mit der Staaten und andere internationale Akteure ihre Geschäfte führen“. LEVER sieht Diplomatie als „Kunst, nationale Interessen durch den ständigen Austausch von Informationen zwischen Regierungen, Nationen und andern Gruppen zu fördern, mit dem Ziel, Einstellungen und Verhaltensweisen zu verändern und dadurch Einvernehmen zu erzielen oder Probleme zu lösen“ (LEVER 2002: o.S.). Auf eine Kurzformel gebracht sind die Aufgaben von Diplomatie Berichten, Verhandeln und Repräsentieren (vgl. ARNOLD 1998: 53). Dabei ist Diplomatie „Interessenwahrung zugunsten des Staates, seiner Bürgerinnen und Bürger, seiner Wirtschaft und Gesellschaft“ (BAUMANN 2003: o.S.).

---

<sup>13</sup> Subjekte des Völkerrechts sind „in erster Linie die Staaten. Kraft Tradition werden als V[ölkerrechtssubjekte] anerkannt der Heilige Stuhl und der souveräne Malteser-Ritterorden. Im übrigen gibt es V[ölkerrechtssubjekte] mit beschränkter Völkerrechtsfähigkeit, so z.B. die von Staaten geschaffenen Internationalen Organisationen und die Gliedstaaten von Bundesstaaten.“ (WEBER-FAS 2000: 553). Die meisten der Anfang des 21. Jahrhunderts existierenden Staaten sind Mitglied der Vereinten Nationen und haben das Völkerrecht anerkannt (vgl. FISCHER TASCHENBUCH VERLAG 2005: 548).

<sup>14</sup> Eine Mission oder auch Gesandtschaft bezeichnet zunächst einmal nur „jede Regierungsdelegation, die mit zwischenstaatlichen Verhandlungen betraut ist“ (WEBER-FAS 2000: 160).

<sup>15</sup> Als Entsendestaat wird der Staat bezeichnet, der einen Gesandten in einen anderen Staat, den Empfangsstaat, schickt (vgl. WEBER-FAS 2000: 90).

### 2.2.2 Die Krise der ‚klassischen‘ Diplomatie

Wie bereits dargestellt haben Globalisierungs- und Transformationsprozesse zu einer grundlegenden Veränderung der weltweiten wirtschaftlichen und politischen Strukturen geführt. Diese Prozesse haben auch die Inhalte, Themen und Gegenstandsbereiche von Außenpolitik und Diplomatie derart entscheidend verändert, dass sogar von einer Krise der Diplomatie die Rede ist. Durch Globalisierungsprozesse sind viele innenpolitische Themen *einzelner* Nationalstaaten (wie Verkehr, Umwelt oder Sicherheit) durch deren zunehmend intensive Verflechtung untereinander zu außenpolitischen Themen geworden (vgl. RUDOLPH 2002: 346). LEVER (2002: o.S.) geht sogar so weit zu sagen, dass es „fast keinen Bereich staatlicher Politik mehr [gibt], in dem nicht irgendeine Form von internationaler Zusammenarbeit praktiziert würde“. Eine weitere Dimension führt KOCH (2002: 355) an, wenn er wie folgt schreibt: Nicht mehr nur Staaten, sondern „jeder einzelne Mensch und seine Rechte im Verhältnis zum Staat werden Gegenstand der Sorge der internationalen Gemeinschaft und mithin der Außenpolitik“ (KOCH 2002: 355).

Da Einzelstaaten in der erfolgreichen Bearbeitung dieser Vielzahl von Themen und Bereichen an ihre Grenzen stoßen, hat sich (unter anderem) deswegen die Zahl der trans- und internationalen politischen Akteure in den letzten Jahrzehnten vervielfacht. Multilaterale Kontakte haben damit sichtlich an Bedeutung gewonnen. Damit einher geht aber auch eine Intensivierung der direkten zwischenstaatlichen Kontakte auf der Ebene von Fachministerien wie von Staats- und Regierungschefs bzw. anderen Regierungsspezialisten im Rahmen zahlreicher internationaler Regierungsorganisationen (vgl. BAUMANN 2003: o.S.). Kommunikation zwischen Regierungen zu verschiedenen Themenbereichen findet also mittlerweile ohne Einschaltung oder gar Wissen der jeweiligen Botschaften vor Ort statt (vgl. PASCHKE 2002: 340). Damit ist die ehemals klassisch *diplomatische* Funktion des Verhandeln sehr stark reduziert worden.

Voraussetzung und gleichzeitig Folge fortschreitender Globalisierungsprozesse sind auch neue Informations- und Transporttechnologien, die ebenfalls im Bereich der Diplomatie deutliche Spuren hinterlassen haben. Mussten sich Diplomaten zwar seit Jahrhunderten an Veränderungen von Kommunikationstechnologien gewöhnen, haben doch die letzten drei Jahrzehnte mit Internet und E-Mail dafür gesorgt, dass „CNN und BBC [...] aktuelle Informationen lange vor den Botschaften“ erhalten (LEVER 2002: o.S.). Auch wenn Situationsberichte zu den jeweiligen Staaten weniger in Form von Fakten, denn vielmehr als Beurteilungen und Analysen an der diplomatischen Tagesordnung sind, hat die Diplomatie aufgrund der Fülle der leicht und in Echtzeit zu beschaffenden Informationen den Monopolstatus des ‚Sammelns und Verbreitens‘ von Informationen verloren (vgl. KOCH 2002: 351). Damit gehört jedoch ein weiterer klassischer Bereich der Diploma-

tie - das Berichten - der Vergangenheit an. KOCH (ebd.) fragt deswegen provokant: „Was also bleibt da von einem Gewerbe, das immer schon von dem Anspruch lebte, mehr zu wissen als andere?“. Mit dieser Frage stärkt KOCH ungewollt Kritikern aus verschiedenen Lagern den Rücken, die seit den 1980er Jahren Diplomatie aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen als überflüssig und als „kostspieliges Attribut überkommener Staatlichkeit“ betrachten (ebd.). Außer Repräsentation scheint der Diplomatie an ‚ureigenen‘ Aufgaben, die als Alleinstellungsmerkmal dienen, nicht viel geblieben zu sein. Diese Tatsache, verbunden mit ‚leeren Kassen‘ der Öffentlichen Hand auch in westlichen Industriestaaten, führt zur sogenannten Krise der Diplomatie.

Angesichts dieser Krise vereinen sich Bemühungen um den eigenen Berufsstand (vgl. KOCH 2002: 362, BAUMANN 2003: o.S.) mit neuen Aufgabenfeldern von Diplomatie, die sich im Verlauf der Globalisierungsentwicklung immer deutlicher abzeichnen. RICHTER (vgl. 2000: 13) ist der Meinung, dass neue Informations- und Transporttechnologien erst die Voraussetzungen für die Nutzung diplomatischer Vertretungen durch ein wesentlich größeres Publikum schaffen. Auch KOCH (2002: 353) sieht durch neue Kommunikationstechnologien einerseits die Ermöglichung einer effizienteren Abwicklung der Nachfrage, die andererseits aber auch erst eine in Quantität und Qualität völlig neue Nachfrage evozieren. So nimmt beispielsweise durch steigende Urlaubs- und Geschäftsreisen auch die Zahl der zu bearbeitenden Visaanträge zu. Weiter führt KOCH (vgl. ebd.) an, dass intensivere Handelsverflechtungen (bestehender oder angestrebter Art) eine höhere Nachfrage nach Informationen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sowie Wirtschaftsbetreuung hervorrufen.

So wird Diplomatie durch Globalisierungs- und Transformationsprozesse grundlegend umstrukturiert: Der ‚klassische Dreiklang‘ Berichten, Verhandeln und Repräsentieren wird nahezu auf einen einzigen Ton reduziert: die Repräsentation. Diese Aufgabe jedoch wird - folgt man ARNOLD - zunehmend wichtiger: „Zugenommen hat die Aufgabe [...] den eigenen Staat öffentlich zu vertreten, ‚Flagge zu zeigen‘. Daher haben die Förderung von Kultur- und Informationsaustausch und die persönliche informative Präsenz in Öffentlichkeit und Wirtschaftskreisen in der diplomatischen Auslandsarbeit zunehmende Bedeutung gewonnen. In offenen Gesellschaften, in denen die Außenpolitik nicht mehr eine Sache nur kleiner Eliten ist, gehört zu den diplomatischen Aufgaben die persönliche politische Kontaktpflege auf breiter Basis.“ (ARNOLD 1998: 53). KOCH konstatiert dementsprechend, dass Auslandsvertretungen zu „Agenturen eines umfassenden zwischen gesellschaftlichen Dialogs“ geworden sind (KOCH 2002: 357).

Hier klingt ein neues Verständnis von Diplomatie an: informative Präsenz in der Öffentlichkeit, persönliche Kontaktpflege auf breiter Basis und umfassender zwischen-

gesellschaftlicher Dialog. Obwohl Diplomatie schon lange nichts mehr von der früheren elitären Geheimdiplomatie hat, markiert die Hinwendung zur breiten Öffentlichkeit ein neues Verständnis von Diplomatie sowie ihren Zielen und Aufgaben. LEVER (2002: o.S.) begründet diesen Wandel so: „Es geht auch um Interessen von Unternehmen, oder um Wertvorstellungen, die mit einem Land verbunden sind. Und die Menschen, deren Einstellungen oder Verhaltensweisen die Diplomatie verändern sollen, sitzen nicht nur in der Regierung: Sie sitzen in den Medien, Nichtregierungsorganisationen, Firmen und so weiter.“. GROLIG (2003: o.S.) bringt dabei eine Nomenklatur ins Spiel, die den Hintergrund dieser neuen Art von Diplomatie durchscheinen lässt: „Gestaltung von Politik in einer Demokratie heißt immer auch Suche nach Mehrheiten. Um Interesse und Zustimmung zu finden, muß [sic] Politik einer Öffentlichkeit aktiv vermittelt werden. Das gilt auch für Außenpolitik. Sie erscheint mehr und mehr als ein Produkt unter Produkten. Was in der Warenwelt mit dem Terminus der ‚Konkurrenz der Anbieter‘ gefasst wurde, mutiert in der Begrifflichkeit der fortgeschrittenen Mediengesellschaft zum ‚Kampf um Aufmerksamkeit‘“. In der Tat bedient sich Public Diplomacy - so die Bezeichnung einer Diplomatie, die (wie der Name schon sagt) auf die ‚breite Masse‘ der Öffentlichkeit ausgerichtet ist - Techniken der Public Relations, um Öffentlichkeitsarbeit für Staaten zu betreiben.

### 2.2.3 Public Diplomacy

Den Begriff der Public Diplomacy ‚allgemeingültig‘ zu fassen ist insofern nicht ganz einfach, als er eng verbunden ist mit der jeweiligen diplomatischen Praxis eines Staates. So ist die Public Diplomacy der USA etwas anderes als die Großbritanniens oder Indiens. Ein wesentlicher Grundbestandteil von Public Diplomacy ist jedoch, dass nicht mehr (nur) Vertreter aus Politik und Wirtschaft im Mittelpunkt diplomatischer Bemühungen stehen, sondern - vereinfacht formuliert - ‚der Mann und die Frau auf der Straße‘ (vgl. LEONHARD, STEAD, SMEWING 2002: 1). Diese Zielgruppe bildet sich ihre Meinung über ein Land jedoch ‚jenseits staatlicher Einflußnahme‘ über Massenmedien wie Fernsehen, Werbung, Kino, Bücher, Internet etc. (vgl. ebd.: 4). Deswegen greift auch Public Diplomacy zu anderen Mitteln als bisher in der Diplomatie üblich. Eine ihrer Grundlagen ist ‚soft power‘: „Soft power works by convincing others to follow, or getting them to agree to, norms and institutions“ (NYE o.J. nach ebd.). Die sanfte Kraft der Überzeugung war auch Bestandteil von Public Diplomacy, als GULLION den Begriff schon 1965 folgendermaßen umriss: Public Diplomacy „could be defined as a diplomacy that seeks to promote the national interest of a country through understanding, informing and influencing foreign audiences“ (GULLION 1965 nach Al-ORABI 2002: o.S.).

Die wohl umfassendste Definition des Begriffs bieten LEONHARD, STEAD und

SMEWING (2002)<sup>16</sup>: Danach beruht das Konzept von Public Diplomacy auf folgender Prämisse: „The image and reputation of a country are public goods which can create either an enabling or a disabling environment for individual transactions. Work on particular issues will feed off the general image of the country and reflect back on to it - in both positive and negative directions.” (ebd. 2002: 9). Darauf aufbauend geht es darum: „In fact public diplomacy is about building relationships: understanding the needs of other countries, cultures and peoples; communicating our points of view, correcting misperceptions; looking for areas where we can find common cause.” (ebd.).

Folgt man der Argumentation von LEONHARD, STEAD und SMEWING so kann Public Diplomacy folgende Wirkungen haben (mit absteigendem Wirkungsgrad):

- „Increasing people’s familiarity with one’s country (making them think about it, updating their images, turning around unfavourable opinions)
- Increasing people’s appreciation of one’s country (creating positive perceptions, getting others to see issues of global importance from the same perspective)
- Engaging people with one’s country (strengthening ties – from education reform to scientific co-operation; encouraging people to see us as an attractive destination for tourism, study, distance learning; getting them to buy our products; getting to understand and subscribe to our values)
- Influencing people (getting companies to invest, publics to back our positions or politicians to turn to us as a favoured partner).” (LEONHARD, STEAD, SMEWING 2002: 9f).

Public Diplomacy ist also ein komplexer und mehrdimensionaler Prozess des Ländermarketings. Dabei werden zum einen drei Aktionsfelder von Public Diplomacy unterschieden: das politisch-militärische, das wirtschaftliche und das gesellschaftlich-kulturelle (vgl. ebd.: 10). In allen drei Aktionsfeldern können Maßnahmen dreier unterschiedlicher Aktionsarten ergriffen werden: die reaktive, die proaktive und die beziehungsaufbauende (vgl. ebd.).

---

<sup>16</sup> Diese Definition beruht auf einer zweijährigen Studie der Ansätze von Public Diplomacy in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Norwegen und den USA.

Die **Re-Aktion**, deren zeitliche Dimension Stunden und Tage umfasst, bedeutet, „news management“ oder Kommunikationsmanagement in Hinsicht auf das Tagesgeschäft im Sinne des jeweiligen Ländermarketings zu betreiben (ebd.: 12).<sup>17</sup>

Für die **Pro-Aktion** oder „strategic communications“ bedarf es Wochen und Monate. Verbunden ist damit Folgendes: „Proactively creating a news agenda through activities and events which are designed to reinforce core messages and influence perceptions“ (LEONHARD; STEAD; SMEWING 2002: 10). Hintergrund dieses Aktivitätsfeldes ist (dargestellt am Beispiel Großbritannien): „Governments have traditionally been good at communicating their stances on particular issues, but less effective at managing perceptions of the country as a whole. [...] But on many issues, it is the totality of messages which people get about the UK which will determine how they relate to us.“ (ebd.: 14).<sup>18</sup>

Der **Aufbau einer Beziehung** benötigt Jahre und hat den Zweck, Anerkennung für die Vorzüge der jeweiligen Normen und Werte einer Gesellschaft zu erlangen (vgl. LEONHARD; STEAD; SMEWING 2002: 10). Die Arbeitsweisen der Beziehungsproduktion oder –intensivierung sind vielfältig und umfassen z.B.: „Developing lasting relationships with key individuals through scholarships, exchanges, training, seminars, conferences, building real and virtual networks, and giving people access to media channels.“ (ebd.: 18). Wichtig ist es dabei, dass die ausgewählten Personen einerseits das Land mit seinen Stärken und Schwächen kennen lernen, andererseits dennoch überwiegend positive Erfahrungen machen, so dass eine weitere Beziehungsentwicklung absehbar ist (vgl. ebd.).<sup>19</sup>

Public Diplomacy kann also auch als ‚vertrauensbildende Maßnahme‘ bezogen auf und zwischen Staaten bezeichnet werden. LEONHARD, STEAD und SMEWING (2002: 54f)

---

<sup>17</sup> In diese Kategorie fällt das folgende Beispiel: „When U.S. astronauts landed on the moon for the first time, it was the Voice of America, the radio Service of USIA, that carried Neil Armstrong’s words to million here on earth.“ (USIA ALUMNI ASSOCIATION 2003: o.S.). USIA - die „United States Information Agency“ - ist eine ‘unabhängige’ Agentur für Außenpolitik „within the executive branch of the U.S. Government“ (USIA ALUMNI ASSOCIATION 2002: o.S.). 1953 von Eisenhower gegründet, wurde sie 1998 in das „Office of International Information Programs“ im Department of State umgewandelt und nimmt seitdem alle Aufgaben im Bereich Public Diplomacy für die USA wahr (vgl. ebd.).

<sup>18</sup> In diese Kategorie gehörig ist das folgende U.S.-amerikanische Beispiel: “When Latin Americans viewed a film called The Trip in their local television stations, depicting the dangers of illegal narcotics trafficking to all societies, including their own, they were watching a product made by USIA, the U.S. Government’s public diplomacy agency.“ (USIA ALUMNI ASSOCIATION 2003: o.S.).

<sup>19</sup> Dieses Aktionsfeld ist gemeint, wenn für die USA folgendes beschrieben wird: “When early in their careers, Anwar Sadat, Valery Giscard d’Estaing, Helmut Schmidt, Raul Alfonsin and Margaret Thatcher, among many other national leaders, visited the United States under the educational exchange programs of the United States government, U.S. public diplomacy was at work.“ (USIA ALUMNI ASSOCIATION 2003: o.S.).

führen dazu weiter aus: „Trust is essential for effective public diplomacy, and yet, for a series of reasons, foreign governments find it increasingly hard to gain. [...] The general lesson is that if a message will attract distrust simply because it is perceived to be coming from a foreign government, make sure it appears to be coming from a foreign government as little as possible.“

Wie bereits erwähnt, ist unter Public Diplomacy jedoch nicht für alle Staaten das Gleiche zu verstehen. Zum einen haben nicht alle Staaten die gleichen institutionellen Ausstattungen und Organisationsformen bezüglich Public Diplomacy<sup>20</sup>, zum anderen messen nicht alle Staaten offensiver Ländervermarktung einen derart hohen Stellenwert zu wie beispielsweise die USA.<sup>21</sup> AL-ORABI<sup>22</sup> (2002: o.S.) betont jedoch: „In all these forms of [public] diplomacy [...] I would like to underline that such diplomatic activities are not only the domain of super powers or developed states but that developing and small countries have realized long ago the importance that a competent and able diplomatic service has for small or relatively small countries. It is well known that the survival of developing and small countries depend to a considerable degree on international co-operation, successful diplomatic handlings and linking of interests with other states through the economic diplomacy, which may serve effectively the wider national interests of a country.“

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Public Diplomacy in vielen Ländern eine Folge von Globalisierungs- und Transformationsprozessen und der damit verbundenen Reduzierung diplomatischer Aufgaben auf die Repräsentation eines Staates ist. Die Art des Repräsentierens jedoch hat sich - aufgrund des verschärften weltweiten Wettbewerbs von Staaten sowie durch technische Neuerungen im Bereich der Massenmedien - ebenfalls grundlegend verändert. Zielgruppe von Public Diplomacy sind - in Abgrenzung zur ‚klassischen‘ Diplomatie - nicht mehr nur Vertreter aus Politik und Wirtschaft, sondern vielmehr die breite Öffentlichkeit. Diese versucht man, mittels professioneller Vermarktungsstrategien aus der Werbebranche zu erreichen, um Sympathien, Interesse und Verständnis

---

<sup>20</sup> Nicht nur in dieser Beziehung differieren Staaten untereinander, sondern auch hinsichtlich der Zugehörigkeit von Institut(ion)en der Public Diplomacy zu Regierungseinrichtungen (vgl. LEONHARD, STEAD, SMEWING 2002: 11).

<sup>21</sup> So besetzten die USA 2001 die Position des „Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs“ mit der Marketingspezialistin Charlotte Beers, die als erfolgreichste Werbe-Fachfrau der USA gilt und Marken wie „Uncle Ben’s“ Reis zum internationalen Durchbruch verholfen hat (vgl. [http://www.dw-world.de/dwelle/cda/detail/dwelle.cda.detail.artikel\\_d.../0,3820,1454\\_AD\\_775878\\_A,00.htm](http://www.dw-world.de/dwelle/cda/detail/dwelle.cda.detail.artikel_d.../0,3820,1454_AD_775878_A,00.htm)). Vor allem in Werbespots zu Zeiten des Irak-Krieges, in denen muslimische Bilderbuchfamilien von ihrem glücklichen Leben in den USA schwärmen, werden die Wurzeln der neuen Imagepflege deutlich. Diese Spots wurden ausschließlich in der muslimischen Welt gezeigt.

<sup>22</sup> Al-Orabi ist zur Zeit der vorliegenden Untersuchung Botschafter der Arabischen Republik Ägypten in Berlin.

für den je eigenen Staat zu wecken. Auch wenn im Zusammenhang mit Public Diplomacy selten erwähnt wird, dass es um die Behauptung des jeweiligen Staates auf dem Weltmarkt geht, so dürfte dies - ebenso wie bei den anderen außenpolitischen Instrumenten - Ziel des ‚Werbe-Unternehmens Public Diplomacy‘ sein. Public Diplomacy setzt als eine neue Art der Staatsrepräsentation in Form von umfassendem, professionellem Staats- und Ländermarketing deutliche Zeichen – nicht nur für die Zukunft der Diplomatie.

#### 2.2.4 Architektur als Mittel von Public Diplomacy

Wie dargestellt bedient sich Public Diplomacy zur Länder- und Staatsrepräsentation anderer Mittel als klassische Diplomatie. Zum Einsatz kommen professionelle Werbe- und Marketingstrategien angepasst an staatliche Bedürfnisse. Aber auch ein weiteres Medium, das allerdings nicht in den üblichen Bereich der Massenmedien fällt, wird genutzt: die Architektur und das Ausstattungsdesign von Gebäuden. Staatliche Repräsentationsbauten (außerhalb des repräsentierenden Staates) machen vor allem bei Internationalen Weltausstellungen und als Botschaftsgebäude ihrem Name alle Ehre.

Internationale Weltausstellungen als „Medium eines globalen Panoramas, als Foren architektonischer und technologischer Innovation und als Plattform der kompetitiven staatlichen Imagebildung und des ‚corporate design‘“ ziehen, wie zuletzt die EXPO 2000 in Hannover, enorme Besucherströme an (SIGEL 2000: 50). Damit sind sie geradezu prädestiniert für publikumswirksame Ländervermarktung. So haben Weltausstellungen mittlerweile den Charakter von Ausstellungsstädten, in denen „industrieller und kultureller Wettstreit, Entertainment und Bildung der Massen [...] auf diesen populären ‚Welt- und Zeitreisen an einem Ort‘ Hand in Hand“ gehen (WÖRNER 2000: 9). Bei der EXPO 2000 präsentierten sich 156 Länder, 17 internationale Organisationen und 26 Produkthersteller (vgl. ebd.: 17), wobei knapp 50 Nationen ihre eigenen Gebäude als ‚nationale Pavillons‘ errichtet hatten (vgl. ASADA 2002: 5).<sup>23</sup> „Gerade die Bedeutung, die den einzelnen staatlichen Pavillons hinsichtlich Planung und Ausstattung beigemessen wurde und wird, verweist auf ihre Funktion, ‚Repräsentanten des Staates‘ und damit seines jeweiligen politischen und kulturellen Standortes zu sein.“ (SIGEL 2000: 50).

Neben Länderpavillons bei Internationalen Weltausstellungen sind Botschaftsgebäude als ‚gebaute Werbemittel‘ Public Diplomacy zuzuordnen. Vor allem Botschaftsneubauten bieten Staaten die Möglichkeit der Selbstinszenierung und Produktion eines Länderbildes.

---

<sup>23</sup> Dabei war die EXPO 2000 in Hannover nicht nur für die ausstellenden Staaten, sondern auch für Deutschland Werkzeug der Public Diplomacy. So formuliert RAU, dass Deutschland in den fünf Monaten Ausstellungszeit „habe zeigen dürfen, dass es ein ‚weltoffenes, gastfreundliches und der Zukunft zugewandtes Land‘ ist.“ (RAU 2000 nach ASADA 2002: 4).

Neubauten von Botschaften sind jedoch - nicht zuletzt aufgrund ‚mangelnder Gelegenheiten‘ und leerer Staatskassen - eher eine Seltenheit, denn die Regel. In und mit der ‚alten, neuen‘ Hauptstadt Berlin existiert eine nahezu einmalige Chance, im hauptstädtischen Zentrum eines wichtigen Industrielandes ein ‚gebautes Selbstbild‘<sup>24</sup> zu installieren (siehe dazu Kapitel 3.2). Wie schon SIGEL (vgl. 2000: 51ff) für Weltausstellungen anmerkte, bieten Gebäude die Gelegenheit, eine Corporate Identity für ein Land zu etablieren. SCHNEIDER (2002: 84)<sup>25</sup> nennt die Botschaftslandschaft Berlins dementsprechend „eine dauerhafte Weltausstellung“. Sie stellt außerdem fest, dass Architektur einen „bedeutenden Beitrag zur Profilierung der nationalen Identität“ leistet. „Dabei muß man [...] keine deutlichen Symbole verwenden oder sich gängiger Klischees in bezug auf die nationale Identität bedienen, damit die Aussage verstanden wird.“ (SCHNEIDER 2002: 83). Großbritannien ist einer der Staaten, der diese Möglichkeit mit seiner Berliner Botschaft nutzt: „Und fast alle, die in die Botschaft kommen, sagen dasselbe: dass sie ganz anders ist, als sie erwartet haben. [...] Auch Großbritannien halten sie für ein eher konservatives und traditionelles Land. Genau diese Vorstellung wollen wir ändern. Und unser Botschaftsgebäude hilft uns dabei.“ (LEVER 2002: o.S.).

Public Diplomacy bedient sich also auch entsprechend gestalteter Gebäude zur eigenützigen Länder(be)werbung. Besonders Botschaftsneubauten können als bewusst eingesetzte, gebaute Ländervermarktung und -werbung verstanden und gelesen werden.

### **2.3 Von Missionsräumlichkeiten, Residenzen und Kanzleien – Erläuterungen rund um Botschaften**

In Kapitel 2.2.1 wurden bereits die Aufgaben einer Mission nach Artikel 3 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen dargestellt. Eine Botschaft ist demnach die „ständige diplomatische Vertretung eines Staates in einem anderen Staat unter Leitung eines Botschafters“ (WEBER-FAS 2000: 58). Eingedenk der Tatsache, dass ein Botschafter der persönlichen Vertreter des (Entsende-) Staatsoberhauptes mit besonderen Ehrenrechten ist, stellt eine Botschaft also die ‚bauliche Hülle‘ der ranghöchsten Form von ständiger Staatsrepräsentanz dar. Dieser Gebäudefunktion ist somit eine gewisse ‚Pflicht zur Repräsentativität‘ immanent. Eine Auslandsvertretung im engeren Sinne umfasst etwas

<sup>24</sup> Aber nicht alle Botschaftsneubauten sind zwangsläufig gebaute Selbstbilder; manche sind auch nur schlechte Bürohäuser, die ihre Funktion nicht nach außen tragen (siehe dazu auch Kapitel 3.2.3).

<sup>25</sup> Im Mittelpunkt von SCHNEIDERS Arbeit (2002) steht das Konzept der Corporate Identity und deren Umsetzung in architektonischen Konzepten. Gleichwohl der Ansatz interessant scheint, verbleibt SCHNEIDER auf einem deskriptiven Niveau, das kaum als Analyse zu bezeichnen ist.

mehr als eine Botschaft, denn sie begreift neben diplomatischen auch konsularische Missionen mit ein, nicht aber Handelskammern, Fluggesellschaften oder amtliche Reisebüros (vgl. KRÄTZER 1998: 16).

Konsularische Missionen oder Konsulate haben andere Aufgaben als Botschaften: Sie sind Vertretungen niedrigeren Ranges mit den Funktionen, die Zusammenarbeit zwischen Entsende- und Empfangsstaat auf den Gebieten außenwirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Beziehungen, des Verkehrs, der Kultur und des Rechts zu pflegen. Dazu kommt die Aufgabe, die jeweiligen (Entsende-) Staatsangehörigen und (Empfangs-) Staatsangehörigen „nach pflichtgemäßem Ermessen Rat und Beistand zu gewähren“ (BRANDT, BUCK 2002b: 376).

Es lässt sich zusammenfassen, dass eine Botschaft die ständige diplomatische Vertretung eines Entsendestaates in einem Empfangsstaat unter der Leitung eines Botschafters ist. Eingedenk der Tatsache, dass ein Botschafter der persönliche Vertreter des (Entsende-) Staatsoberhauptes mit besonderen Ehrenrechten ist, stellt eine Botschaft also die ‚bauliche Hülle‘ der ranghöchsten Form von ständiger Staatsrepräsentanz dar. Dieser Gebäudefunktion ist somit eine gewisse ‚Pflicht zur Repräsentativität‘ immanent.

### 2.3.1 Die ‚Räumlichkeiten der Mission‘

Bei der Analyse des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen im Hinblick auf explizite Aussagen zum Botschaftsgebäude wird man nur an wenigen Stellen fündig. In Artikel 1 wird festgelegt, dass der Ausdruck ‚Räumlichkeiten der Mission‘ - unabhängig von den Eigentumsverhältnissen - die Gebäude, Gebäudeteile und zugehöriges Gelände bezeichnet, die für die Zwecke der Mission verwendet werden - einschließlich der Residenz des Missionschefs<sup>26</sup> (vgl. BRANDT, BUCK 2002a: 385). Botschaftskanzlei und -residenz können mit Flagge und Wappen - den Hoheitszeichen des jeweiligen Entsendestaates - versehen werden (vgl. Artikel 20 WÜD in BRANDT, BUCK 2002c: 388).

Zur Gewährleistung ungehinderten diplomatischen Arbeitens genießen nicht nur Diplomaten, sondern auch Räumlichkeiten diplomatischer Missionen besonderen Schutz: Sie sind - so Artikel 22 des WÜD - unverletzlich. Das bedeutet, dass Vertreter des Empfangsstaates Botschaftskanzleien wie -residenzen nur mit Zustimmung des Missionschefs betreten dürfen. Weiterhin genießen Missionen, ihre Einrichtungen und sonstige darin befindli-

---

<sup>26</sup> Während die Botschaftsresidenz den Wohnsitz des Missionschefs darstellt, der häufig auch für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Funktionen hergerichtet ist, ist die Botschaftskanzlei das Verwaltungsgebäude einer diplomatischen Vertretung (vgl. ENGLERT, TIETZ 2003: 300, RICHTER 2000: 15f und dazu ausführlicher Kapitel 2.3.2).

che Gegenstände Immunität von jeder Durchsuchung, Beschlagnahme, Pfändung oder Vollstreckung (vgl. BRANDT, BUCK 2002c: 389).

Pflicht des Empfangsstaates ist es in diesem Zusammenhang, „alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Räumlichkeiten der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, dass der Friede der Mission gestört oder ihre Würde beeinträchtigt wird“ (ebd.). In der Praxis bedeutet dies, dass die Exekutive des jeweiligen Empfangsstaates beispielsweise an Wochenenden und dann, wenn die Sicherheitsschleusen von Botschaften nicht von Botschaftsangehörigen besetzt sind, Wachschutz für diese Einrichtungen stellen.<sup>27</sup> Dabei hat die Exekutive des Empfangsstaates jedoch keinen Zugang auf das Missionsgelände, denn für Räumlichkeiten von Missionen und Diplomaten gilt das Prinzip der Exterritorialität, was ihre Freistellung insbesondere von der Gerichtsbarkeit und direkten Besteuerung des Empfangsstaates meint (vgl. WEBER-FAS 2000: 119).

Üblicherweise erfolgt mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen zwei Staaten die gegenseitige Er- bzw. Einrichtung von Botschaften. Dabei ist die Frage des Botschaftsstandortes nicht zentral im Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen geregelt, sondern ist Verhandlungssache zwischen Entsende- und Empfangsstaat. Gemäß der allgemein angewandten Staatenpraxis werden Botschaften üblicherweise am Ort des Regierungssitzes angesiedelt, wie dies auch in Deutschland der Fall ist (vgl. KRÄTZER 1998: 20). Daneben besteht jedoch auch die Möglichkeit eines Botschaftssammelstandortes, von dem aus der jeweilige Entsendestaat mehrere Empfangsstaaten betreut (vgl. KIEHNE 1999: 22). Diese Form der Vertretung nutzen vor allem kleinere und weniger finanzstarke Staaten. Neben einer Botschaft am Ort des Regierungssitzes können mit Zustimmung des Empfangsstaates auch Botschaftsaußen- oder -zweigstellen an anderen Orten eröffnet werden (vgl. KRÄTZER 1998: 20). Weiterhin ist es Entsendestaaten gestattet, in ihren Botschaften und deren Zweigstellen konsularische Abteilungen zu führen.<sup>28</sup> Generell existiert auch noch die (nur selten genutzte) Möglichkeit, zwar keine Botschaft, wohl aber ein Konsulat im Empfangsstaat einzurichten und zu unterhalten (vgl. ebd.: 17).

---

<sup>27</sup> Je nach Sicherheitsstufe kann dies sehr unterschiedlich aussehen: Im Juli 2004 sind beispielsweise diejenigen Straßen Berlins, in denen die Botschaften Großbritanniens und der USA liegen, für den motorisierten Verkehr gesperrt und nur für Fußgänger geöffnet. Gleichzeitig zeigen Polizeibeamte rund um die Uhr Präsenz. Hintergrund dessen ist der Irak-Krieg, den beide Staaten (neben anderen) im Gegensatz zu Deutschland mit großem militärischem Einsatz führen.

<sup>28</sup> Während in einem Empfangsstaat nur *eine* Botschaft, ggf. mit Zweigstellen, existieren darf, können jedoch mehrere Konsulate an verschiedenen Orten im Empfangsstaates bestehen.

An den Bestimmungen zu Räumlichkeiten von Missionen wird deren herausragende Stellung und Exklusivität - nicht nur hinsichtlich der Rechts- und Sicherheitssituation, sondern auch ihrer Einzigartigkeit - im Empfangsstaat deutlich. Auf diese Weise wird in zweierlei Hinsicht eine räumliche Konzentration von Staatsrepräsentanz hergestellt: Einerseits stellt sich der Entsendestaat im Empfangsstaat in der Regel nur durch *einen* Botschaftsstandort dar, auf den sich die bereits erwähnte ‚Repräsentationspflicht‘ konzentriert. Andererseits ergibt sich durch die hauptstädtische Verortungspraxis von Missionen dort eine Konzentration von Botschaften, was wiederum den ‚Drang und Zwang‘ zur staatlichen Selbstdarstellung aufgrund der unmittelbaren Repräsentationskonkurrenz erhöhen kann.

### 2.3.2 Von Botschaftsresidenzen und -kanzleien

Wie bereits erwähnt, muss bei den sogenannten ‚Räumlichkeiten der Mission‘ in Kanzleien und Residenzen unterschieden werden. Botschaftskanzleien sind „geschlossene und gesicherte Verwaltungsbauten mit Publikumsverkehr“, die kaum Veranstaltungs- und Empfangsmöglichkeiten für diplomatische Anlässe bieten (MAUSBACH 2000: 11). Botschaftsresidenzen hingegen sind einerseits Wohnorte von Botschaftern und andererseits offizielle Empfangsgebäude privat-repräsentativen Charakters, meist mit Foyer, Speisesaal, Damen- und Herrenzimmer, Terrasse und Garten (vgl. ebd.: 10). Obwohl nicht alle Staaten Botschaftskanzleien und -residenzen mit gleichem Aufwand ausstatten, sind beide als Orte diplomatischen Lebens gleichermaßen von Bedeutung (vgl. ENGLERT 2003: 71). Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich ausschließlich auf Botschaftskanzleien. Ihnen kommen bezüglich Länderbildern im städtischen Raum und öffentlichen Leben mehr Repräsentationsfunktionen zu als Botschaftsresidenzen, wie eine genauere Betrachtung zeigt.

In Botschafts*residenzen* werden Bankette und Empfänge abgehalten und es besteht häufig die Möglichkeiten zur Unterbringung hohen diplomatischen Besuchs (vgl. ENGLERT 2003: 71). Dementsprechend ist auch das Raumprogramm von Botschaftsresidenzen gestaltet, „die neben großen Repräsentations- und Speiseräumen heutzutage die Einrichtung von professionellen Großküchen sowie Gästezimmern unterschiedlicher Größe benötigen“ (ebd.). Der traditionell repräsentative Charakter dieses diplomatischen Bereiches zeigt sich in der Vorliebe für bürgerliche Villen oder Landhäuser als Botschaftsresidenzen (vgl. MAUSBACH 2000: 10). Sie scheinen für diese diplomatisch-repräsentativen Zwecke optimal geeignet. POSENER charakterisiert diesen Gebäudetyp „als stark differenzierter Organismus mit vielen verschiedenen, dem jeweiligen Zweck entsprechend genau festgelegten Bereichen“, der weitläufige Räumlichkeiten zur Repräsentation im Erdgeschoss, gleichzeitig aber auch kleinteilige Grundrisse für familiäres Leben im Obergeschoss bietet

(POSENER o.J. nach ENGLERT 2003: 86). Selbst wenn sich Staaten für einen Residenzneubau entscheiden, wählen sie meist Standorte in einer repräsentativen Umgebung, im Falle Berlins z.B. in den Villenkolonien Dahlems, Grunewalds oder der Berliner Vorstadt Potsdam (vgl. ebd.: 71). Angesichts knapper finanzieller Spielräume, die auch staatliche Repräsentation (be)treffen, kommt es jedoch - vor allem bei Botschaftsneubauten - zunehmend vor, dass sich Botschaftsresidenz und -kanzlei unter einem Dach befinden.

Botschafts*kanzleien* sind zunächst einmal Unterkünfte für Behörden, weswegen sie in erster Linie den Erfordernissen von Funktionalität entsprechen müssen (vgl. RICHTER 2000: 13). Diese funktionalen Ansprüche jedoch sind sehr komplex und unterschiedlich: Zum ersten sind Botschaftskanzleien als „Behördenunterkunft mit Registraturen und Sekretariaten [...] bei der teilweise sehr sensitiven Natur ihrer dienstlichen Obliegenheiten auf Vertraulichkeit und Sicherheit angewiesen“ (ebd.). So ist in einer Botschaftskanzlei nicht nur das Büro des Botschafters untergebracht, sondern auch verschiedene Abteilungen wie beispielsweise Wirtschaft und Handel, Bildung und Kultur, Militär, Wissenschaft und Technologie, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Dazu kommen Einrichtungen wie eine Bibliothek, ein technisch gut ausgestatteter Multifunktions- oder Konferenzraum, evtl. eine Küche oder räumliche Möglichkeiten für Ausstellungen.<sup>29</sup> Welche Botschaftsabteilungen und räumlichen Ausstattungen sich in Botschaftskanzleien befinden, ist je nach (räumlich-baulicher) Konzeption und Möglichkeiten der jeweiligen Botschaftskanzlei unterschiedlich.

Zum zweiten muss in diesen Gebäuden - vor allem im Zusammenhang mit Konsulaten - auf effiziente Weise erheblicher Publikumsverkehr abgewickelt werden können (vgl. ebd.).

Zum dritten werden Botschaftskanzleien zunehmend mit der Rolle „kommunikativer Schnittstellen mit größtmöglicher Breitenwirkung im Gastland“ im Sinne von Public Diplomacy versehen (RICHTER 2000: 13). Diese Breitenwirkung wird auch durch entsprechende architektonische Gestaltung von Botschaftskanzleien erzielt: „Richtige Repräsentation<sup>30</sup> erfüllt Funktionen, die mittelbar und unmittelbar der Erfüllung der den Auslandsvertretungen gestellten Aufgaben zugute kommt. [...] Die bauliche Gestaltung von Vertretungen ist somit im Kern Öffentlichkeitsarbeit durch Architektur.“ (ebd.: 14).

---

<sup>29</sup> Bisweilen umfasst ein Botschaftsgebäude zusätzlich nicht nur die Residenz des Botschafters, sondern auch Wohnungen für weitere Botschaftsangehörige.

<sup>30</sup> Was Richter als ‚richtige‘ oder ‚falsche‘ Repräsentation ansieht, führt er leider nicht aus. Der Autorin erscheint es sinnvoll, den wertenden Begriff der ‚Richtigkeit‘ einer Repräsentation durch Begriffe wie überzeugende, angepasste etc. zu ersetzen.

Um diesen drei Anforderungen - zusammengefasst in den Begriffen Vertraulichkeit, Publikumsverkehr und architektonischer Öffentlichkeitsarbeit - gerecht zu werden, bedarf es einer baulichen Gestaltung von Botschaftskanzleien, die diese Funktionen gleichwertig, aber räumlich getrennt unter einem Dach vereint (vgl. ebd.: 13). Teil einer derartigen Gestaltung sind auch Sicherheitseinrichtungen, die innerhalb eines Botschaftsgebäudes in unterschiedlichem Grad notwendig sind: Höchste Sicherheitsstufe hat das Büro des Botschafters. Aber auch Sicherheitsvorkehrungen an Eingängen und Garageneinfahrten, Kameras im Botschaftsgebäude, auf und vor dem Botschaftsgelände, Zäune um das Botschaftsgelände oder Pförtnerhäuschen gehören zum Sicherheitskonzept von Botschaftskanzleien.<sup>31</sup>

An Botschaftskanzleien werden also in vielerlei Hinsicht komplexe Anforderungen in ihrem Gebrauchswert und ihrer Gestaltung gestellt. Neubauten von Botschaftskanzleien bieten optimale Realisierungsmöglichkeiten dieser unterschiedlichen Anforderungen, auch wenn dabei das erforderliche Raumprogramm aufgrund enger finanzieller Spielräume häufig auf das Nötigste beschränkt sind (vgl. MAUSBACH 2000: 11). Alternativen dazu bieten bereits bestehende Gebäude, Altbauten oder Büroetagen, in denen sich ebenfalls derartig komplexe Nutzungen verwirklichen lassen.

## 2.4 Botschaftsgebäude als Staats- und Länderrepräsentanzen

Botschaften als Teil diplomatischer Staatsrepräsentation haben - rein funktional gesehen - die Aufgabe, die ständige diplomatische Vertretung eines Entsendestaates im Empfangsstaat zu beherbergen. Sie stellen die Verortung staatlicher Außenpolitik in Form von Repräsentation, Information und Werbung (auch mit Mitteln der Auswärtigen Bildungs- und Kulturpolitik) dar. Übergeordnetes Ziel ist es, die wirtschaftlichen Kontakte der jeweiligen Staaten zur beidseitigen Zufriedenheit zu intensivieren und sich auf diese Weise auf dem ‚Weltmarktplatz‘ behaupten zu können. In dieser Funktion werden Botschaften als *Repräsentanzen* bezeichnet.

Vor dem Hintergrund von Globalisierungs- und Transformationsprozessen haben sich auch die Aufgaben von Diplomatie grundlegend verändert. Dies führt zu einer zunehmenden Adaption des Ansatzes von Public Diplomacy. Im Rahmen dieses Konzeptes, das als

---

<sup>31</sup> Die Art des Sicherheitskonzepts und die Intensität von Sicherheitsvorkehrungen sind auch abhängig von der jeweiligen innen- wie außenpolitischen Situation des Staates. So sind Botschaftsresidenzen von Staaten, die über ein hohes innerstaatliches Konfliktpotential verfügen wie beispielsweise Israel, die Türkei oder Indien, zum Schutz vor Anschlägen sicherheitstechnisch hoch aufgerüstet.

professionelles Ländermarketing mit Mitteln der Public Relations verstanden werden kann und die breite Öffentlichkeit ansprechen soll, wird auch Botschaftsgebäuden eine neue Funktion zugeschrieben: Sie sollen nicht mehr nur ‚Augen und Ohren‘ des Staates sein, sondern vielmehr sein ‚freundliches Gesicht‘ zeigen. Damit verkörpern sie Staat und Land im jeweiligen Empfangsstaat und sind als seine Symbolisierungen Teil außenpolitischer *Staatsrepräsentation*.

In Botschafts(neu)bauten kommen also zwei Repräsentationsebenen staatlicher Selbstdarstellung zusammen: die der Staats- und Länderrepräsentanz im Sinne der gesetzlich definierten Aufgaben, die diplomatische Missionen zu erfüllen haben, und die der Staats- und Länderrepräsentation im Sinne der Erzeugung eines symbolischen Bildes eines Staates durch die Architektur des jeweiligen Botschaftsgebäudes als Mittel von Public Diplomacy. Botschaften ‚machen nicht nur Staat‘, sondern versinn(bild)lichen ihn und tragen auf diese Weise zur breiten Wahrnehmung des Staates im jeweiligen hauptstädtischen Raum bei.