

Bern, 30. März 1991

DIPLOMATIE EINMAL ANDERS

ODER

KLEINES VADEMECUM FUER DEN WIRTSCHAFTSDIPLOMATEN IN WASHINGTON

Tradition und Bedeutung des Postens legen es nahe, dass sich der Chef des Wirtschaftsdienstes in der schweizerischen Botschaft in Washington nicht ohne Schlussbericht verabschiedet. Dieser indes beging die Unvorsichtigkeit, sein "Testament" bereits vor zwei Jahren niederzuschreiben (Die Aussenwirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten: Konsequenzen für die Schweiz, 14. Juli 1989). Losgelöst von der unmittelbaren Aktualität nimmt der damalige Wirtschaftsbericht immerhin für sich in Anspruch, die Abberufung des hier Schreibenden vom Inhalt her überdauert zu haben. Repetition des schon Gesagten erübrigt sich somit. Hingegen soll dargelegt werden, was ich in vier Jahren über das unvergleichliche Washington erfahren durfte, geschrieben in Form bewusst plakativ formulierter Leitlinien.

Mische mit wie der beste Lobbyist!

Washington kann nicht beschrieben werden, es sei denn durch eine Metapher. Die Hauptstadt der Vereinigten Staaten gleicht einem Bienenstock - böse Mäuler sprechen von einem Wespennest -, in welchem sich jeder selbstherrlich wie die Königin aufführt, kämpferisch wie die Kriegerin gibt, morgens bis abends wie die Arbeiterin schuftet und gleichzeitig dem geschäftigen Treiben im Stock wie die Drohnen zuschaut.

Wer sind sie: Zuerst der Präsident, seine 4'300 politischen und 350'000 sonstigen Beamten, dann die 535 Kongressabgeordneten, ihre Hilfsmannschaft von gegen 20'000 Beschäftigten, die 48'000 Rechtsanwälte, die Angestellten der 11'500 Verbände und 76 "think tanks", die 4'200 politischen Aktionskomitees, die 17'344 registrierten Lobbyisten und die 25'333,4 nicht registrierten Berufsgenossen, die 4'395 Journalisten (ohne Sportjournalisten, jedoch mit den Redaktoren der unbedingt zu lesenden Klatschspalte - die "Style Section" - der Washington Post), gesamthaft also rund eine halbe Million Beteiligte, die alle am politischen Seil kräftig mitziehen wollen.

Naiv zu glauben, die Zunft der Diplomaten nehme hier eine Sonderstellung ein. Sie ist eine der unzähligen Pressionsgruppen und am ehesten der Berufsgattung der 17'344 registrierten Lobbyisten zuzurechnen - wohl eine Unverschämtheit nach klassischer diplomatischer Terminologie. Statt die Interessen einer Damenstrumpffabrik, der Vereinigung amerikanischer Kirchenchöre oder der pensionierten Baseballspieler zu vertreten, setzt sich der Diplomat für die Anliegen seines Landes ein. Immerhin hat er den Vorteil, Regierungsvertreter zum Lunch einladen zu dürfen - einziger Grund, der ihn bei der schlecht bezahlten amerikanischen Beamtenschaft beliebt macht (diese darf Einladungen annehmen; kommen solche Angebote von Lobbyisten, muss der Regierungsvertreter aus ethischen Gründen ablehnen).

Im übrigen schlagen sich Diplomat und Lobbyist jedoch mit derselben Waffe, die da ist: **möglichst viele Personen persönlich kennen zu lernen**. Der Vertreter der EG-Kommission hat

kraft der Länder, die er repräsentiert, leichteren Zugang, um seine Wünsche anzubringen. Der Schweizer Diplomat wird hingegen nur angehört - und vielleicht sogar gehört werden -, wenn er vorgängig die persönliche freundschaftliche Verbindung herzustellen vermochte. Zwei Beispiele:

-Vergiss es, einen Bundesrat oder einen hohen Beamten aus Bern zu einem Kabinettsmitglied (geschweige denn zum Präsidenten) führen zu wollen, ohne vorgängig eine Dir wirklich gut bekannte dem "Secretary" nahestehende Person überzeugt zu haben, ein bilaterales Treffen wäre willkommen! Besteht der einzige offensichtliche Grund für ein Rendez-vous darin, dass Herr X aus Bern Mr. Y in Washington auch gesehen haben muss - ein nicht seltener Fall -, ist der Diplomat völlig auf den guten Willen seiner Kontaktpersonen angewiesen.

-Der Diplomat, der in der Botschaft sitzen bleibt und seine Informationen durch Zeitungsartikel und Periodikas bezieht, mag zwar gut über das Geschehene orientiert sein, aber nicht über das zu Geschehene. Kommt aus Bern die Instruktion zu handeln, sitzt er an der Cathedral Avenue auf hoffnungslosem Posten. Der amerikanischen Verwaltung, den Kongressabgeordneten Briefe und Memoranden zu schreiben, nützt wenig (ein Senator erhält täglich durchschnittlich über 200 derartige Schriftstücke). Der Diplomat gehört in die Stadt, in die Büros der Verwaltung, auf Capitol Hill, ins "La Marée" oder "Hay Adam", in die Weltbank, überall dort, wo die Entscheide gären. Idealerweise sollte er Probleme gar nicht entstehen lassen, sondern in weiser Voraussicht diese bei den entscheidenden Persönlichkeiten bereits vorher entschärft haben.

Wo ist die Grenze des "Mitmischens" für einen Wirtschaftsdiplomaten in Washington zu ziehen? Sicher nicht dort, wo sie die Wiener Konvention ziehen würde. Doch davon später.

"It's never over till it's over and, in Washington it's never over". Auf Deutsch: Gib acht auf Druck und Gegendruck!

Glauben, dass das, was heute gilt, auch morgen noch Bestand haben wird, ist Illusion. Das Kräftespiel will es: heute Sieg der Einen, morgen schon Schlag der Andern zurück. Der Beispiele gibt es zahlreiche, hier eines:

Die Firma AGIE (Losone) stand mit einer japanischen Konkurrenzunternehmung auf Kriegsfuss. Wir riefen Sieg, als die International Trade Commission (ITC) auf die japanische Klage nicht eintrat, wonach AGIE der UdSSR in Umgehung der Exportkontrollbestimmungen Hochtechnologie geliefert haben soll. Anderntags jubilierten die Japaner, als es ihnen gelang, AGIE beim wichtigen aussenpolitischen Ausschuss des Senats anzuschwärzen. Erneut riefen wir Sieg, als der Präsident das Urteil der ITC stützte. Doch die "Retourkutsche" liess nicht auf sich warten. Sie kam aus Chicago, wo ein Einzelrichter der japanischen Firma erlaubte, weiterhin nach den USA trotz bestehender AGIE-Patente zu exportieren. Wie und wo die Angelegenheit heute steht, weiss, wenn überhaupt, nur das Heer der nicht billigen Anwälte. Sie sind die echten Gewinner solcher Streitigkeiten. Der beste Rat, der den kleinen und mittelgrossen Schweizer Firmen in den USA in juristischer Hinsicht gegeben werden kann, lautet "Finger weg von Auseinandersetzungen, aussergerichtliche Einigung kommt in den USA wesentlich billiger zu stehen, sogar wenn man glaubt, das Recht auf seiner Seite zu haben".

"Don't expect a free lunch in Washington" wäre ebenfalls ein zutreffender Titel für diesen Abschnitt. Man wird immer "zur Kasse gebeten", auch wenn man glaubt, die Angelegenheit sei längst erledigt. Ein für seine Arroganz nicht ganz unbekannter Vertreter des amerikanischen Schatzamts zog kurzerhand seine Bereitschaft, als Redner vor einer nicht ganz unwichtigen Gruppe aufzutreten zurück, mit der Begründung, die Schweiz habe eine ihm nicht genehme Haltung eingenommen. Auf die erstaunte Nachfrage, was diesen Unmut erzeugt habe könnte, erfuhr die Botschaft, dass die Schweiz nicht hätte darum nachsuchen sollen, im Verwaltungsausschuss des Stabilisierungsfonds zugunsten Polens vertreten zu sein.

In einem anderen Fall wurde dem Unterzeichneten bedeutet, die Stellungnahme eines schweizerischen Vertreters in einer internationalen Organisation entspreche nicht der von den G - 7 verabschiedeten Haltung; die Schweiz möge sich anlässlich ihrer nächsten Intervention gefälligst daran erinnern, dass sie der Unterstützung der Grossen bedarf, wenn sie zu anständigen Bedingungen Mitglied der Bretton Woods-Institutionen werden wolle.

Vergiss Montesquieus Prinzipien über die Gewaltentrennung!

Die Vereinigten Staaten sind das einzige Land, das zwei Exekutiven besitzt: Regierung und Kongress, was immer die amerikanische Verfassung auch dazu beteuern mag. **Tatsache ist, dass der Kongress legiferiert und oft auch exekutiert.** Der Unterschied zwischen einer Parlaments- und einer Kongressdemokratie ist ungefähr gleich gross wie zwischen dem Weltkirchenrat und der Kurie in Rom. Diesen Unterschied nicht berücksichtigen wollen, heisst, die schweizerischen Anliegen in Washington mangelhaft zu verteidigen. Der Kongress muss ebenso "bearbeitet" werden wie die Verwaltung. Dies gilt namentlich dann, wenn der Kongress einmal mehr der Untugend verfällt, Weltpolizist spielen zu wollen und gedenkt, Gesetze mit extraterritorialen Auswirkungen zu verabschieden.

Zurückhaltung ist bei der Vertretung unserer Anliegen falsch am Platz. Ist es nämlich einmal gelungen, das Interesse von Repräsentanten oder Senatoren für unsere Begehren zu wecken, kann eine wirkungsvolle Unterstützung erwartet werden. Die Schwierigkeit besteht darin, dieses Interesse wirklich zu wecken, denn der Kongressabgeordnete reagiert nur auf Vorlagen, die ihm zu Hause in seinem Distrikt Stimmen einbringen. Er ist seinem Wahlkreis hundertprozentig verpflichtet. Diplomaten indes bringen keine Stimmen, noch können sie sich finanziell an den Erneuerungswahlen beteiligen. Dessen gewahr, besteht die Kunst des Washingtoner Diplomaten darin, ausfindig zu machen, welcher Wahlkreis von Abgeordneten zufällig die gleichen Anliegen teilen könnte wie die Schweiz, wo die US-Vertretungen schweizerischer Firmen, deren Angestellte eine bestimmte Haltung ihres Abgeordneten im

Kongress erwarten, beheimatet sind, welche anderen Beziehungen mit ins Spiel gebracht werden können.

Manchmal, wenn auch seltener, helfen persönliche Aufmerksamkeiten. Der Senator freut sich darüber, wenn wir herausfinden können, dass sein Urgrossvater mütterlicherseits aus Yverdon-Les-Bains stammt. Er erinnert sich auch gerne daran, auf seiner Hochzeitsreise das Matterhorn bewundert zu haben - der Amerikaner ist sentimental. Selbstredend auch der Repräsentant aus Texas, dem die Botschaft einen Kontakt mit der Firma Rolex vermittelte und dieser sich bedankte, indem er sich für unser Anliegen aussprach, nämlich gegen die Diskriminierung ausländischer Investitionen einzutreten.

Gibt es eine Grenze diplomatischer Interventionen? Würde ein ausländischer Diplomat in Bern unsere Parlamentarier soviel bemühen wie die Botschaft in Washington den Kongress, hätte er längst ein "incident diplomatique" geschaffen, der ihn nahe an die Bezeichnung zur "persona non grata" gebracht hätte. Nicht so auf Capitol Hill. Dort wird "lobbyieren" geradezu erwartet. Daraus zu folgern, im Kongress sei dem Diplomaten alles erlaubt, wäre allerdings verhängnisvoll. Ich bin beispielsweise nicht auf das Begehren eines uns wohlwollenden Repräsentanten eingetreten, als dieser mich aufforderte, einen schriftlich ausformulierten und bereits in Gesetzesform gekleideten Gegenvorschlag zu einer uns nicht passenden Vorlage zu unterbreiten. Zu Recht hätte der Vorwurf der Einmischung in die gesetzgeberischen Angelegenheiten der USA erhoben werden können. Sowohl Brüssel als auch Tokio mussten erfahren, die Grenze tunlicher diplomatischer Aktivität einmal überschritten zu haben: Die EG, als ihre intensiv und auf allen Ebenen geführte Lobbytätigkeit bei der Verabschiedung des "Trade Act" als zu aufdringlich, Japan, als seine Inschutznahme des Toshiba-Konzerns (dieser hatte U-Boottechnologie in den Osten geliefert) als die amerikanischen Sicherheitsinteressen verletzend empfunden wurde.

Wo genau die Grenze diplomatischer Aktivität liegt, ist im voraus nicht zu bestimmen, sie hängt jeweils von der gerade herrschenden Stimmung und den bestehenden Allianzen ab. Und beide ändern im Kongress oft schlagartig, viel schneller als im schweizerischen Parlament. So kann sich ein Vorgehen heute als richtig, morgen als falsch erweisen. Permanente Freunde

gibt es auf Capitol Hill keine, nur vorübergehende Allianzen. Die Kunst besteht darin, die schweizerischen Interessen mit der uns gerade günstigen Allianz zu verbinden.

Wer in Washington sitzen bleibt, verkennt die amerikanische Wirklichkeit

Washington ist eine Stadt von 61,4 Quadratmeilen, umgeben von der Realität. Sie kann auch mit einer der grossen, nicht enden wollenden UNO-Konferenzen verglichen werden, wo sich die Gerüchte jagen, die Uebersicht nicht wegen mangelnder Information, sondern wegen der gewaltigen Flut der Meldungen und Dokumente aller Art verloren geht, wo tagelange Wortklauberei an bereits unverständlichen Texten betrieben und unzählige "nicht zusammenhängende Zusammenhänge" hergestellt werden, so dass der Bezug zur Realität völlig verloren geht.

Die amerikanische Wirklichkeit ausserhalb Washingtons ist jedoch eine andere. Sie zu erfahren, ist einfach. Bereits wenige Meilen weg von der Hauptstadt stellt der Betrachter verblüfft fest, dass sich dort der amerikanische Bürger oftmals wenig über das Geschehen ums Weisse Haus oder ums Kapitol kümmert, der "Durchschnittsamerikaner" lebt in einer anderen Welt, in seiner kleinen, heilen Welt. Kein grosses Land ist so provinziell wie die USA.

Zwei weitere Gründe zwingen den Wirtschaftsdiplomaten zu reisen:

Die amerikanische Innenpolitik ist für die Schweiz bisweilen wichtiger als die Aussenwirtschaftspolitik. Die Lage der amerikanischen Wirtschaft, die Auswirkungen der Gesetze auf den Bankensektor, der Forschungsstand im Spitzentechnologiebereich, die Deregulierung der Zivilluftfahrt, sie alle können das Geschehen in Europa und der Schweiz mehr als mancher aussenpolitische Entscheid im Weissen Haus oder im Kongress beeinflussen. Das Stichwort heisst "Interdependenz der Wirtschaften". Daraus ergibt sich notwendigerweise, dass es für den Diplomaten ebenso wichtig sein kann zu reisen und die innenpolitischen Gegebenheiten der USA an Ort zu verfolgen. Es ist gefährlich, sich in

Washington nur ein Bild über die innenpolitische Szenerie aufgrund der in den USA so beliebten Meinungsquiz zu machen, sogar wenn 87,1 % der Befragten glauben, die Konjunktur werde sich im zweiten Halbjahr erholen und der Fehlerquotient der Umfrage bloss 1,43 % betragen soll.

Das zweite Stichwort heisst "schweizerische Niederlassungen". Diese befinden sich nicht im Konsularkreis der Botschaft. Erst der direkte Kontakt mit deren Führungsspitzen ermöglicht es festzustellen, wo unsere Unternehmungen der Schuh drückt, bzw. wo die Intervention der Botschaft bei den amerikanischen Behörden Abhilfe schaffen kann. **Für den Wirtschaftsdiplomaten gilt nicht das Bring-, sondern das Holprinzip.** Wer hinter seinem Schreibtisch in der Botschaft wartet, bis ihm geplagte Unternehmer ihr Leid klagen, hat es praktisch immer mit hoffnungslosen Fällen zu tun. Die schweizerischen Unternehmen neigen dazu, sich erst an die Botschaft zu wenden, wenn alle anderen Stricke bereits gerissen sind. Deshalb muss sich die Botschaft an Ort selber ein Bild über die Lage der Unternehmungen machen, deren Interessen er bei den Behörden zu vertreten hat.

Neue Arbeitsteilung zwischen Zentrale und Aussenposten

Soll Washington - und wohl die meisten schweizerischen diplomatischen Aussenposten - weiterhin beruflich attraktiv bleiben, drängt sich eine grundsätzliche Revision seines Aufgabenbereichs auf. Die Zeit der Botschaft als Briefträger und blosser Instruktionsempfänger der Zentrale ist zwar längst vorüber, doch sind wir auf halbem Weg, die Konsequenzen daraus zu ziehen, stecken geblieben.

Die modernen Kommunikationsmittel führen dazu, dass die Vertreter Berns noch viel mehr als bisher in der Vergangenheit direkt mit ihrem ausländischen Kollegen in Verbindung treten werden, sei es per Telephon, per Fax und bei wichtigen Angelegenheiten selber reisen. Sie beschreiten diesen Weg nicht etwa aus Misstrauen dem Diplomaten gegenüber, sondern weil es für sie in der heutigen schnellebigen Zeit rascher und einfacher ist, den Kontakt selber

herzustellen. Damit droht aber der Aussenposten seinen entscheidenden Vorteil einzubüssen, nämlich auf Platz die Leute und Verhältnisse besser kennen und einschätzen zu können als die Zentrale. Zusammengefasst: Der Aussenposten läuft Gefahr, in Zukunft zu einem blossen Besuchsprogrammvorbereiter degradiert zu werden, dem man vielleicht noch Instruktionen geben wird, die man mangels Interesse oder Zeit nicht gewillt ist, selber auszuführen.

Die Rolle des Aussenpostens muss neu definiert werden: Heute können Bern und Washington dank der Kommunikationsmittel die schweizerische Interessenlage praktisch gleich gut abschätzen; sie verfügen beinahe über den gleichen Bekanntenkreis ausländischer Verhandlungspartner und den gleichen Informationsstand über die Sachgeschäfte; sie sind beide durchaus in der Lage, Instruktionen vorzubereiten und auszuführen. Durch eine intensive Zusammenarbeit und ständiges gegenseitiges in Kontakt stehen, können sie indes zusammen ein äusserst schlagkräftiges Team bilden. Voraussetzung dazu ist jedoch, dass sich Washington für die Uebernahme der traditionellerweise bisher der Zentrale vorbehaltenen Arbeiten **anbietet** und nicht darauf wartet, dass diese die Initiative ergreift. Beispiele dazu gibt es zahlreiche: Der Aussenposten kann die Instruktionen vorbereiten und der Zentrale zur Genehmigung vorlegen, die "speaking notes" erstellen, die Verhandlungen führen, und er sollte auch nicht die Nase rümpfen, wenn er einmal mit Uebersetzungsarbeiten, der Redaktion der Pressecommuniqués, der Gesprächsnotizen oder des Schlussberichts eines Besuchs betraut wird.

Ebenso ausgedient hat der Grossteil der immer noch gängigen Berichterstattung der Aussenposten über das tägliche Geschehen im Gastland an die Zentrale. Enthalten diese Meldungen keine wirklich neuen oder vertraulichen Informationen, sind sie überflüssig und eine Verschleuderung von Steuergeldern, weil Presse, Radio und Fernsehen längst und besser darüber berichtet haben. Was hingegen Not tut, sind vom Tagesgeschehen losgelöste Grundsatzpapiere, die aufzeigen, in welche Richtung die Beziehungen Schweiz - USA tendieren werden und welche Massnahmen sich gegebenenfalls aufdrängen. **Ziel der Berichterstattung eines Aussenpostens sollte sein, die Zentrale vor Ueberraschungen zu schützen.**

Kurz: Washington sollte nicht nur der verlängerte Arm der Zentrale im Ausland sein, sondern deren integrierender Bestandteil. Je mehr die Botschaft in diese nicht administrativ zu verstehende, sondern sachgeschäftlich gemeinte Funktion hineinwächst, desto mehr wird sie die Gefahr bannen, von der Zentrale bloss noch für Hilfsdienste gebraucht zu werden.

Schlussbemerkung

Hier mein letzter Ratschlag für einen neuen Wirtschaftsdiplomaten in Washington. Washington ist faszinierend, Du lebst am Puls der Macht. Nehme daran teil, wirf Dich in das Getümmel des Bienenstocks und spiele das Washingtoner Spiel mit! Du wirst entdecken, dass der langjährige Washingtoner, ob Amerikaner oder Ausländer, freundlich, offenherzig und grosszügig ist. Verlebe Washington nicht, sondern erlebe Washington. Geniesse jeden Augenblick, den Du hier verbringst!



Jean-Daniel Gerber

- 6 MAI 1991

dodis.ch/57807
9.9.

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT
Office fédéral des
Affaires économiques extérieures

Berne, le 3 mai 1991

2310.1

Note à Monsieur le Conseiller fédéral
J.-P. Delamuraz

Le poste du Conseiller
économique à Washington

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport final sur la mission de mon collègue J.-D. Gerber à Washington. Ce document vaut la lecture.



Franz Blankart

Annexe