

[Titelblatt]

Gunther Hellmann

unter Mitarbeit von Rainer Baumann und Wolfgang Wagner

Deutsche Außenpolitik.

Eine Einführung

Frankfurt am Main

im Oktober 2005

Vorwort

Die Idee zu dieser Einführung in die deutsche Außenpolitik entstand im Rahmen der Lehre an der Universität Frankfurt. Verwirklicht wurde sie aber erst durch die Anregung von Georg Simonis und Martin List von der FernUniversität Hagen. Beiden möchte ich auf diesem Wege für ihre Unterstützung und ihre inhaltlichen Anregungen danken. Meine früheren Mitarbeiter an der Universität Frankfurt, Rainer Baumann und Wolfgang Wagner, haben bei der Erstellung des Konzepts und des Manuskripts wichtige Beiträge geleistet. Die Kapitel 5, 6 und 10 wurden von Wolfgang Wagner verfasst, die Kapitel 9 und 11 von Rainer Baumann. Kapitel 8 haben Rainer Baumann und ich gemeinsam geschrieben. Die Gesamtverantwortung (einschließlich der Fehler und Unzulänglichkeiten) liegt jedoch bei mir.

Für ihre Hinweise zur Verbesserung des Manuskripts danke ich den Studierenden in drei Proseminaren zur deutschen Außenpolitik im Wintersemester 2001/2002 sowie in den Sommersemestern 2003 und 2004 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Für ihre inhaltlichen Rückmeldungen danke ich ferner Alexander Reichwein und Katja Rüb, die Teile des Manuskripts in ihren Lehrveranstaltungen getestet haben. Mein ganz besonderer Dank gilt schließlich den Tutorinnen und Tutoren dieser Veranstaltungen bzw. meinen Wissenschaftlichen Hilfskräften: Ulrich Franke, Benjamin Herborth, Christoph Lunkenheimer, Frank Sauer und (insbesondere) Sonja Schirmbeck für ihre Unterstützung bei der Beschaffung von Materialien, der Erstellung von Grafiken und Tabellen sowie der technischen Vorbereitung des Manuskripts.

Frankfurt am Main

im Oktober 2005

Gunther Hellmann

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINFÜHRUNG: BEGRIFF UND DIMENSIONEN VON AUSSENPOLITIK

- 1.1 WAS IST „AUSSENPOLITIK“? ALLTAGSVERSTÄNDNIS UND WISSENSCHAFTLICHE DEFINITION
- 1.2 ÜBERBLICK ÜBER STRUKTUR UND INHALTE DER EINZELNEN KAPITEL
 - 1.2.1 *Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik*
 - 1.2.2 *Systemische Ansätze*
 - 1.2.3 *Subsystemische Ansätze*

2 ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG VON AUßENPOLITIK

- 2.1 EINLEITUNG
- 2.2 AUSSENPOLITIK ALS SPHÄRE DES SOLDATEN UND DES BOTSCHAFTERS
- 2.3 DIE ENTSTEHUNG VON AUßENPOLITIK
- 2.4 AUSPRÄGUNGEN MODERNER AUßENPOLITIK IM ZEITALTER VON DEMOKRATISIERUNG, TRANSNATIONALISIERUNG, EUROPÄISIERUNG UND GLOBALISIERUNG
 - 2.4.1 *Demokratisierung von Außenpolitik?*
 - 2.4.2 *Europäisierung*
 - 2.4.3 *Transnationalisierung und Globalisierung*
- 2.5 SCHLUSS

3 WER MACHT DEUTSCHE AUßENPOLITIK?

- 3.1 EINLEITUNG
- 3.2 AUSWÄRTIGE GEWALT UND AUSSENPOLITIK
- 3.3 DAS POLITISCHE SYSTEM UND DIE VERTEILUNG DER AUßENPOLITISCHEN KOMPETENZEN
 - 3.3.1 *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern*
 - 3.3.2 *Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen des Bundes*
- 3.4 INFORMELLE BERATUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN
- 3.5 ZUSAMMENFASSUNG

4 MACHTVERTEILUNG UND DEUTSCHE AUßENPOLITIK BIS 1945

- 4.1 EINLEITUNG
- 4.2 DER REALISMUS ALS SYSTEMISCHE UND ALS AUSSENPOLITIKTHEORIE
 - 4.2.1 *Kernaussagen des Realismus*
 - 4.2.2 *Macht und Machtverteilung als zentrale Triebkräfte*
 - 4.2.3 *Staatliche Ziele und Strategien*
- 4.3 EINE REALISTISCHE INTERPRETATION DEUTSCHER AUSSENPOLITIK 1870-1940

- 4.3.1 *Außenpolitik im Kaiserreich*
- 4.3.2 *Die Außenpolitik des Dritten Reiches*
- 4.4 SCHLUSS

5 AUSSENPOLITIK IN EINER INTERDEPENDENTEN WELT: DIE AUßENPOLITIK DES HANDELSSTAATES DEUTSCHLAND, 1945-1989

- 5.1 EINLEITUNG
- 5.2 INTERDEPENDENZ ALS RAHMENBEDINGUNG DEUTSCHER AUSSENPOLITIK
- 5.3 INTERNATIONALE POLITISCHE ÖKONOMIE ALS ANALYTISCHER ZUGRIFF
 - 5.3.1 *Die Politische Ökonomie der Außenhandelspolitik*
 - 5.3.2 *Die Politische Ökonomie der Außenwährungspolitik*
- 5.4 DIE AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK DER BONNER REPUBLIK
 - 5.4.1 *Die neue wirtschaftliche Interessenstruktur*
 - 5.4.2 *Außenwirtschaftspolitische Grundorientierung*
 - 5.4.3 *Erste außenwirtschaftspolitische Schritte*
 - 5.4.4 *Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)*
 - 5.4.5 *Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG)*
 - 5.4.6 *Die Erweiterung der EG*
 - 5.4.7 *Binnenmarkt und Einheitliche Europäische Akte*
- 5.5 REGIONALISMUS VERSUS WELTWEITER FREIHANDEL
- 5.6 WÄHRUNGSPOLITIK
- 5.7 HANDELSSTAAT BUNDESREPUBLIK?

6 DEUTSCHLAND IN DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT: NORMATIVE ERWARTUNGEN UND DEUTSCHE AUSSENPOLITIK NACH 1990

- 6.1 DIE THEORIE DES SOZIOLOGISCHEN INSTITUTIONALISMUS
- 6.2 ALLTÄGLICHE EUROPÄISIERUNG: DEUTSCHLAND IN DER GEMEINSAMEN AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK
- 6.3 DEUTSCHLAND NACH 1990: AUSSENPOLITISCHE KONTINUITÄT IN EINER SICH WANDELNDEN WELT?
 - 6.3.1 *Rückblick: Einbindungspolitik und die Ausbildung eines „reflexiven Multilateralismus“*
 - 6.3.2 *Außenpolitische Weichenstellungen*
 - 6.3.3 *Deutsche NATO-Politik nach der Vereinigung*
- 6.4 DEUTSCHE EU-POLITIK NACH DER VEREINIGUNG
 - 6.4.1 *Die Erweiterung der EU*
 - 6.4.2 *Die Schaffung einer Währungsunion*
 - 6.4.3 *Das Ziel einer Politischen Union*
- 6.5 FAZIT

INDIVIDUEN UND AUSSENPOLITIK

- 7.1 EINLEITUNG
- 7.2 (WANN) MACHEN „MÄNNER“ GESCHICHTE?
- 7.3 DEUTSCHE AUSSENPOLITIK ALS ERGEBNIS PERSÖNLICHER FÜHRUNG
 - 7.3.1 *Hitlers Anteil am deutschen Weg in den Zweiten Weltkrieg*
 - 7.3.2 *Bismarck und Wilhelm II in der Außenpolitik des Kaiserreichs*
 - 7.3.3 *Führungspersönlichkeiten in der Außenpolitik eines demokratischen Deutschland nach 1945*
- 7.4 SCHLUSS

8 BÜROKRATIEN UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

- 8.1 EINLEITUNG: INDIVIDUEN, BÜROKRATIE UND AUSSENPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESSE
- 8.2 THEORIE I: MODELLE ZUR ANALYSE AUSSENPOLITISCHER ENTSCHEIDUNGEN
 - 8.2.1 *Das Modell des rationalen Akteurs*
 - 8.2.2 *Die Alternative: „Opening the black box“*
 - 8.2.3 *Zwei alternative Modelle im Detail: Organisatorischer Prozess und Bürokratische Politik*
- 8.3 THEORIE II: TYPEN VON ENTSCHEIDUNGSSITUATIONEN UND DIE MECHANISMEN POLITISCHER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG
 - 8.3.1 *Routineentscheidungen*
 - 8.3.2 *Planungsentscheidungen*
 - 8.3.3 *Die Analyse von Planungsentscheidungen am Beispiel von Egon Bahrs Ostpolitik-Konzept*
 - 8.3.4 *Krisenentscheidungen*
 - 8.3.5 *Die Analyse von Krisenentscheidungen am Beispiel der deutschen Politik im „Zwei-plus-Vier“-Prozess: Die Frage der deutschen NATO-Mitgliedschaft*
- 8.4 ZUSAMMENFASSUNG

9 DER EINFLUSS VON VERBÄNDEN UND NICHTREGIERUNGS-ORGANISATIONEN AUF DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

- 9.1 AUSSENPOLITIK UND ORGANISIERTE INTERESSEN
- 9.2 GESELLSCHAFTLICHE INTERESSEGRUPPEN ALS AUSSENPOLITISCHE AKTEURE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
 - 9.2.1 *Verbände*
 - 9.2.2 *Nichtregierungsorganisationen*
- 9.3 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DES EINFLUSSES GESELLSCHAFTLICHER INTERESSEGRUPPEN
 - 9.3.1 *Die Organisationsfähigkeit außenpolitischer Interessen*
 - 9.3.2 *Das Wirkungsfeld der Interessengruppen: National, europäisch, global?*
 - 9.3.3 *Wie können Interessengruppen die deutsche Außenpolitik beeinflussen?*
 - 9.3.4 *Die Frage der Legitimität des Einflusses von Interessengruppen*

- 9.4 FALLBEISPIEL: DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK IN DER FRAGE DES INTERNATIONALEN KLIMASCHUTZES
 - 9.4.1 *Der Treibhauseffekt und die internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz*
 - 9.4.2 *Die Akteure in der Klimapolitik*
 - 9.4.3 *Die deutsche Position in den Verhandlungen*
 - 9.4.4 *Strategien von Interessengruppen zur Beeinflussung der deutschen Position*
- 9.5 SCHLUSS

10 ÖFFENTLICHE MEINUNG UND AUSSENPOLITIK

- 10.1 AUSSENPOLITIK IM ZEICHEN ÖFFENTLICHER MEINUNG?
- 10.2 DER ‚ALMOND-LIPPMANN KONSENSUS‘ UND SEINE KRITIKER
- 10.3 DIE ÖFFENTLICHE MEINUNG IN DEUTSCHLAND
 - 10.3.1 *Sicherheitspolitik*
 - 10.3.2 *Deutschland und die europäische Integration*
 - 10.3.3 *Die öffentliche Meinung in Deutschland - ein ‚rational public‘?*
- 10.4 *Wer beeinflusst wen?*

11 DIE BEDEUTUNG VON POLITISCHER KULTUR UND NATIONALER IDENTITÄT FÜR DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK

- 11.1 POLITISCHE KULTUR UND NATIONALE IDENTITÄT
 - 11.1.1 *Was sind und wie entstehen Kulturen und Identitäten?*
 - 11.1.2 *Wie beeinflussen Kulturen und Identitäten die Außenpolitik?*
- 11.2 DIE POLITISCHE KULTUR DER BUNDESREPUBLIK NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG
- 11.3 POLITISCHE KULTUR UND DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK: DAS BEISPIEL DER AUSLANDSEINSÄTZE DER BUNDESWEHR
 - 11.3.1 *Die bundesdeutsche Haltung zu militärischen Einsätzen vor der Vereinigung*
 - 11.3.2 *Schocks und Schecks: Deutschland und der Golfkrieg*
 - 11.3.3 *Vorsichtige Schritte auf dem Weg in eine neue Rolle: Die Bundeswehr in Somalia und auf dem Balkan*
 - 11.3.4 *Das Ende der Kultur der Zurückhaltung? Der Kosovokrieg und die Anti-Terror-Einsätze*
- 11.4 SCHLUSS

12 AUSSENPOLITISCHE DISKURSE

- 12.1 EINLEITUNG UND ÜBERBLICK
- 12.2 DISKURS UND DISKURSANALYSE
 - 12.2.1 *Die zentrale Bedeutung der Sprache*
 - 12.2.2 *Diskursanalyse als Instrument der Außenpolitikanalyse*
- 12.3 DISKURSANALYSE UND DEUTSCHE AUSSENPOLITIK
 - 12.3.1 *Staat, Nation und Europa als identitätsstiftende Konzepte*

12.3.2 *Außenpolitische Denkschulen und Gesamtkonzepte*

12.3.3 *Alte Begriffe, neue Bedeutung: Diskursanalyse und deutscher Multilateralismus*

12.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

13 AUSBLICK: DIE ZUKUNFT DER DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK

EINLEITUNG UND ÜBERBLICK

13.1 EINLEITUNG

13.2 ZUKUNFT ALS TERRAIN WISSENSCHAFTLICHER ANALYSE

13.3 DEUTSCHE AUSSENPOLITIK IM JAHR 2020

13.3.1 *Die Ausgangslage*

13.3.2 *Szenarien*

13.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

VERZEICHNIS DER VERWENDETEN LITERATUR

1 Einführung: Begriff und Dimensionen von Außenpolitik

Im Zentrum dieses Lehrbuchs steht die Analyse deutscher Außenpolitik. Der Schwerpunkt liegt allerdings nicht auf einer möglichst breiten – sei es historischen oder systematischen – Darstellung, sondern auf der problemorientierten Einführung anhand gängiger theoretischer und methodischer Instrumentarien, wie sie in der Außenpolitikanalyse zumeist zur Anwendung kommen. Die Leserinnen und Leser sollen mit unterschiedlichen Herangehensweisen vertraut gemacht werden, damit sie die Zusammenhänge zwischen theoretischen Perspektiven und entsprechenden Forschungsmethoden auf der einen Seite und konkreten Gegenständen der empirischen Analyse deutscher Außenpolitik auf der anderen Seite besser verstehen und dabei sowohl die Chancen wie auch die Grenzen der jeweiligen Perspektiven erkennen lernen.

Lernziele

In diesem einführenden Kapitel soll problematisiert werden, welche große Bandbreite von Phänomenen mit dem Begriff „Außenpolitik“ bezeichnet werden kann und bezeichnet wird. Zweitens soll ein Überblick über die Inhalte und die Struktur des Lehrbuchs gegeben werden, um so die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Kapiteln zu verdeutlichen. Konkrete Bezüge auf Deutschland bleiben in diesem Teil noch im Hintergrund. Da der Begriff der „Außenpolitik“ für die nachfolgenden Kapitel von zentraler Bedeutung ist, sind einige einführende Bemerkungen angebracht. Dies gilt umso mehr, als selbst unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich seit Jahrzehnten mit der Analyse von Außenpolitik beschäftigen, nach wie vor eine große Unzufriedenheit über die begrifflichen Unschärfen vorherrscht. So meinen etwa bekannte amerikanische Politikwissenschaftler, dass in der Disziplin trotz intensivster Forschungen noch immer Unklarheit darüber bestehe, was wir eigentlich meinen, wenn wir „Außenpolitik“ sagen (HERMANN 1978; vgl. auch ROSATI/SAMPSON/HAGAN 1994, 5).

Unschärfen des Begriffs Außenpolitik

1.1 Was ist „Außenpolitik“? Alltagsverständnis und wissenschaftliche Definition

Auf den ersten Blick mutet diese Einschätzung befremdlich an, denn wenn wir – einer gängigen Konvention folgend – vom Gebrauch des Begriffs auf seine Bedeutung schließen, scheint sowohl im Blick auf die Alltagssprache wie auch auf die Wissenschaftssprache einigermaßen klar, was mit „Außenpolitik“ gemeint ist. In der Alltagssprache wird der Begriff zumeist im Zusammenhang mit weitgehend routinisierten Handlungen von herausgehobenen Politikern gegenüber anderen Staaten und deren Repräsentanten gebraucht: beispielsweise wenn der Bundespräsident einen Staatsbesuch in Israel absolviert und dabei eine Rede vor dem israelischen Parlament hält, wenn der Bundeskanzler nach Beratungen des

Alltagsverständnis von Außenpolitik

Kabinetts dessen Entscheidung mitteilt, dass sich Deutschland nicht an kriegerischen Maßnahmen gegen den Irak beteiligen wird, oder wenn der deutsche Außenminister in Brüssel mit seinen Amtskollegen in der Europäischen Union Verhandlungen über die Zukunft der EU führt. In den eingespielten Formen der medialen Darstellung dieser Handlungen zeigt sich, womit (deutsche) Außenpolitik im breiteren öffentlichen Diskurs im Allgemeinen assoziiert wird.

Wissenschaftliche Vorschläge zur Klärung des Begriffs scheinen von diesem Verständnis nicht weit entfernt. Zwar überwiegen hier – wie bei allen wissenschaftlichen Begriffsklärungen oder *Definitionen* – abstrakte Kategorien, aber auch wenn verschiedene Wissenschaftler unterschiedliche Kategorien gebrauchen, scheint Übereinstimmung über einige wesentliche Elemente zur Kennzeichnung von „Außenpolitik“ zu bestehen. Fünf Beispiele seien hier angeführt (die Hervorhebungen in den nachfolgenden Zitaten sind hinzugefügt):

wissenschaftliche
Definition von
Außenpolitik

„Außenpolitik meint die Aktionen eines bestimmten Staates in der Verfolgung seiner Interessen gegenüber anderen Staaten; Außenpolitik ist also je bestimmte Außenpolitik, bzw. Analyse von Außenpolitik ist konkrete Analyse der Handlungen und Interessen eines je konkreten Staates.“ (KRIPPENDORFF 1963, 243-244).

„Außenpolitik ist die Gesamtheit aller über die eigenen Hoheitsgrenzen hinausgreifenden Aktivitäten, mit denen Staaten -- oder andere im internationalen Kräftespiel handlungsfähige Organisationen -- ihre Interessen wahren und ihre Ziele verfolgen, mit denen sie ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit schützen, ihre wirtschaftliche Existenz sichern und ihren Wohlstand mehren, ihre Ideale und ihre geistigen und kulturellen Rang fördern.“ (GREWE 1985, 439).

„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 sowohl die von außen kommenden strukturellen Einflüsse und aktuellen Handlungen als auch die von machtpolitischen bzw. inhaltlichen Interessen bestimmte Einwirkung auf die Umwelt bzw. deren Strukturierung. Außenpolitik erschöpft sich nicht in einzelnen Handlungen, sondern konstituiert ein Beziehungsmuster, dem eine mehr oder weniger deutlich gemachte Gesamtstrategie unterliegt.“ (SEIDELMANN 1998, 1).

„Foreign policies consist of those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed toward objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy.“ (CARLSNAES 2002, 335).

„Außenpolitik ist eine pathologische Erscheinungsform und Praxis des

Politischen. Pathologisch wird das Politische, die große Entdeckung von Öffentlichkeit und Selbstbestimmung, wenn es in das Streben von Menschen nach Herrschaft über Menschen verkehrt wird.” (KRIPPENDORFF 2000, 18).

So unterschiedlich diese Definitionen im Einzelnen auch sein mögen, so weisen sie doch (vielleicht mit Ausnahme der letzten Definition von Krippendorff) einige Gemeinsamkeiten auf: Im Mittelpunkt steht jeweils eine spezifische Gruppe von *Akteuren* (zumeist durch territoriale „Hoheitsgrenzen“ identifizierbare Staaten) sowie deren auf der Verfolgung von *Interessen* basierenden *Handlungen* gegenüber ihrem Umfeld, das sich aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zusammensetzt. Drei weitere Begriffe helfen, das Bedeutungsfeld weiter einzugrenzen (vgl. hierzu auch LIST u.a. 1995, 13-15).

Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Definitionen von Außenpolitik

Im Unterschied zum Begriff der *internationalen Politik* stehen bei Außenpolitik die Handlungen *einzelner* Staaten im Mittelpunkt. Zwar sind diese Handlungen immer auch Bestandteil eines *Beziehungsmusters* mit anderen Staaten, im Unterschied zur internationalen Politik, bei der die grenzüberschreitenden Handlungszusammenhänge gleichsam aus einer Vogelperspektive betrachtet werden, geht es bei der Analyse von Außenpolitik aber in erster Linie um eine Betrachtung dieser Beziehungsmuster aus der Perspektive der Handelnden.

Außenpolitik und internationale Politik

Im Unterschied zur *transnationalen Politik* stehen bei der Analyse von Außenpolitik jene Akteure im Mittelpunkt, die aufgrund bestimmter Legitimationsverfahren autoritativ für die jeweiligen Staaten sprechen können. Während transnationale Politik die grenzüberschreitenden Handlungen *nicht-staatlicher Akteure* (z.B. Parteien, transnational operierende Unternehmen oder NGOs wie Amnesty International, aber auch grenzüberschreitende Wissensgemeinschaften) beschreibt (vgl. RISSE 2002), wird der Begriff der Außenpolitik zumeist für staatliche Akteure reserviert, die *legitimerweise* im Namen der von ihnen repräsentierten Gesellschaften auftreten.

Außenpolitik und transnationale Politik

Der Begriff der Außenpolitik wird schließlich drittens oftmals in Abgrenzung zum Begriff der *Innenpolitik* definiert. Dabei wird unterstellt, dass Politik in beiden Sphären unterschiedlichen Regeln folgt. Die Innenpolitik erscheint (idealtypisch) als eine Sphäre des Politischen, die auf einer stets *hierarchischen* und häufig (wie im Falle von Demokratien) auch *legitimen* Organisation von Herrschaft basiert. Im Kontrast dazu vollzieht sich nach diesem Verständnis die Außenpolitik in der Sphäre der internationalen Politik in einem eher *anarchischen* Umfeld, da eine den Staaten übergeordnete zwingende Autorität nicht vorhanden ist und deshalb die internationale Herrschaftsorganisation letztlich als Ausdruck spezifischer, häufig *nicht legitimer* Machtverhältnisse zu begreifen ist.¹ Die Betonung eines

Außenpolitik und Innenpolitik

1 Auf diese Dimension weist insbesondere der neuere Definitionsvorschlag von Krippendorff hin.

prinzipiellen Unterschieds zwischen Innen- und Außenpolitik wird zwar von vielen Beobachtern mittlerweile stark relativiert (vgl. zusammenfassend LIST u. a. 1995, 17-18), aber dass zwischen beiden Sphären nach wie vor ein zumindest gradueller Unterschied besteht, wird kaum bestritten.

Definition von
Außenpolitik

Mit Außenpolitik ist daher jene Sphäre des Politischen gemeint, in der in erster Linie legitimierte Repräsentanten von Staaten bestimmte Ziele gegenüber ihrem internationalen Umfeld verfolgen. Für die Zwecke dieses Lehrbuchs kann daher folgende knappe Definition als erste Orientierung dienen: *Unter Außenpolitik werden jene Handlungen staatlicher Akteure gefasst, die auf die Ermöglichung und Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen in den internationalen Beziehungen abzielen*²

inhaltliche Füllung
der Definition von
Außenpolitik

Wie bei Definitionen üblich, ist damit ein grober Rahmen abgesteckt, der allerdings inhaltlich ausgefüllt werden muss, denn insbesondere *welche Akteure* und *welche Handlungen* im Mittelpunkt der Analyse stehen sollen, ist damit noch nicht hinreichend geklärt. Im Blick auf die Akteure können beispielsweise die herausragenden politischen Entscheidungsträger eines Staates, die Diplomaten oder auch Parlamentarier gemeint sein, die entsprechend ihrer Kompetenzen in unterschiedlichen Funktionen an der Formulierung und Umsetzung von Außenpolitik beteiligt sind. Im Blick auf die Handlungen können konkrete außenpolitische Entscheidungen (in der Form von Routine-, Planungs- oder Krisenentscheidungen³), umfassendere außenpolitische Konzepte für Teilbereiche der Außenpolitik eines Staates (wie etwa die später noch eingehender zu behandelnde „Ostpolitik“ von Willy Brandt) oder gar die gesamte Außenpolitik eines Staates umfassende Strategien gemeint sein. Kurzum, die Definition von Außenpolitik steckt lediglich einen Rahmen ab, der für die konkrete Analyse im Hinblick auf das jeweilige Aggregationsniveau der zu untersuchenden Akteure und Handlungen präzisiert werden muss. Der folgende Überblick über die Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel soll eine erste Vorstellung davon liefern, wie diese Präzisierung im Rahmen dieses Lehrbuchs erfolgen soll.

1.2 Überblick über Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel

Strukturierungsprinzip
des Lehrbuchs

Da dieses Lehrbuch möglichst umfassend in die Analyse deutscher Außenpolitik einführen soll, sollen möglichst viele dieser unterschiedlichen Dimensionen von

2 Im Hinblick auf den zugrunde liegenden Politikbegriff lehnt sich diese Definition an die Definition von Politik an, die Niklas Luhmann vorgeschlagen hat. Luhmann definiert das Politische als die „Ermöglichung und Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen“, wobei es „immer auch am Staat, aber nie nur am Staat orientiert“ ist (LUHMANN 1984, 103).

3 Zur Unterscheidung zwischen diesen Typen von Entscheidungen vgl. HAFTENDORN 1990, 403-404.

Akteuren und Handlungen diskutiert werden. Zwei Überlegungen waren bei der Auswahl der Untersuchungsgegenstände und der Unterteilung des Lehrbuchs in vier Teile handlungsleitend: Zum einen sollte der *strukturelle Rahmen*, innerhalb dessen Außenpolitik gemacht wird, erläutert werden. Diesem Zweck dienen die Kapitel 2 und 3. Zum anderen sollten prominente Theorien bzw. gängige Ansätze vorgestellt werden, die in der Forschung *zur Beschreibung und Erklärung von Außenpolitik* zumeist herangezogen werden. Dabei hat es sich eingebürgert, zwischen so genannten „systemischen“ und „subsystemischen“ Ansätzen zu unterscheiden. Die ersten stehen im Mittelpunkt der Kapitel 4 bis 6, die letzteren im Zentrum der Kapitel 7 bis 12. Das abschließende 13. Kapitel bietet einen Ausblick auf die Zukunft deutscher Außenpolitik an.

Im Folgenden wird erläutert, welche Aspekte in den einzelnen Kapiteln behandelt werden und wie die einzelnen Teile zusammengenommen ein vielfältiges und umfassendes, keineswegs aber vollständiges Bild der Analyse deutscher Außenpolitik zeichnen.

1.2.1 Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

Da es bei der Analyse von Außenpolitik nicht nur um die *Herstellung* kollektiv bindender Entscheidungen in der internationalen Politik geht, sondern auch um eine Problematisierung der diese Entscheidungen *ermöglichenden Strukturen*, werden in einem ersten Teil (bestehend aus zwei Kapiteln) die Rahmenbedingungen untersucht, die für deutsche Außenpolitik prägend sind. Zum einen betrifft dies Entwicklungen in der Praxis von Außenpolitik, die in *Veränderungen des internationalen Systems* selbst begründet sind (Kapitel 2). Die Wurzeln moderner Außenpolitik reichen bis in das Mittelalter und zur Herausbildung des so genannten westfälischen Staatensystems zurück. Bis heute sind die Spuren dieser Anfänge moderner Außenpolitik im internationalen Regelwerk der Diplomatie sichtbar. Vor allem im Zuge der Herausbildung moderner Nationalstaaten im 18. und 19. Jahrhundert sowie der Globalisierung und Transnationalisierung im 20. Jahrhundert haben sich nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch die Praxis von Außenpolitik verändert. In der Europäischen Union ist dies am deutlichsten sichtbar, haben sich doch hier die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik am stärksten verschoben. Trotz dieser grenzüberschreitenden Veränderungen der die Außenpolitik moderner Nationalstaaten prägenden Strukturen kann jedoch von einem Ende einzelstaatlicher Außenpolitik selbst in jenen Bereichen nicht die Rede sein, in denen – wie etwa bei der Europäischen Union – die Trennlinie zwischen Staat und Staaten übergreifenden Strukturen des Regierens zunehmend verschwimmen.

Wurzeln und zeitgenössische Ausprägungen moderner Außenpolitik

Die internationalen Rahmenbedingungen stellen die eine Seite der Ermöglichung von Außenpolitik dar, innerstaatliche Strukturen die andere. Das zweite Kapitel in diesem ersten Teil (Kapitel 3) wird daher der Frage nachgehen, welche

innerstaatliche Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik

verfassungsrechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen deutsche Außenpolitik prägen. Dabei geht es nicht nur um eine Darstellung der Kompetenzen außenpolitischer Akteure – vom Bundeskanzler bis zu den Ländern – sondern auch um typische Interaktionsmuster, wie sie sich im Laufe der letzten 50 Jahre bundesrepublikanischer Außenpolitik zwischen unterschiedlichen Akteuren herausgebildet haben. Vergleiche zwischen der heutigen Bundesrepublik und Deutschland in anderen historischen Phasen (etwa im Blick auf die Rolle des Bundeskanzlers im Vergleich zum 19. und frühen 20. Jahrhundert) sollen dabei nicht nur die historischen Wurzeln der gegenwärtigen institutionellen Strukturen verdeutlichen, sondern auch kurze Einblicke in frühere Epochen deutscher Außenpolitik vermitteln.

Im Zentrum des Lehrbuchs stehen allerdings nicht so sehr die Strukturen deutscher Außenpolitik, sondern ihre Praxis – und zwar vor allem unter dem Gesichtspunkt, wie diese Praxis anhand gängiger theoretischer Instrumentarien erklärt werden kann. Die Frage „Was prägt deutsche Außenpolitik?“, in ihren unterschiedlichen Dimensionen, leitet daher die Kapitel des zweiten und dritten Teils an.

1.2.2 Systemische Ansätze

Ziel der Kapitel 4 bis 6 ist es, mit Hilfe dreier *systemischer* theoretischer Perspektiven einen Überblick über deutsche Außenpolitik im 19. und 20. Jahrhundert zu liefern. Dabei handelt es sich um den Realismus, spezifische Varianten des Liberalismus sowie den soziologischen Institutionalismus. Das Attribut „systemisch“ zur Kennzeichnung dieser Theorien soll dabei vor allem darauf hinweisen, dass sich diese theoretischen Perspektiven auf *Staaten übergreifende* Prozesse oder Strukturen beziehen, die zur Beschreibung und Erklärung von Außenpolitik herangezogen werden. „Systemisch“ markiert dabei eine grobe Unterscheidung zu jenen „subsystemischen“ Perspektiven, die Außenpolitik in erster Linie unter Rückgriff auf Prozesse und Strukturen erklären, die sich leichter innerhalb der einzelnen Staaten lokalisieren lassen. Diese subsystemischen Perspektiven stehen in den Kapiteln 7 bis 12 im Mittelpunkt.

systemische und sub-
systemische Ansätze

Theoriegeladenheit
jeglicher Beschreibung

Der Konzentration auf unterschiedliche theoretische Perspektiven liegt die Überzeugung zugrunde, dass *jegliche Beschreibung durch theoretische Überlegungen angeleitet* ist. Im Unterschied zu den meisten Überblicksdarstellungen zur deutschen Außenpolitik sollen diese theoretischen Orientierungen daher *offen gelegt* und *systematisch eingesetzt* werden, um einen (theoriegeleiteten) Überblick über wichtige Epochen deutscher Außenpolitik zu vermitteln. Da mit jeder theoretischen Perspektive bestimmte Facetten sozialer Wirklichkeit hervorgehoben und andere vernachlässigt werden, kann es nicht das Ziel sein, gleichsam einen Überblick „aus einem Guss“ zu liefern, wenn die Vor- und Nachteile unterschiedlicher systemischer theoretischer Perspektiven diskutiert

werden sollen. Den Vorzug einer Darstellung aus einem Guss haben sicherlich die großen, eher historischen Gesamtdarstellungen deutscher Außenpolitik.⁴ Der Nachteil bewusster theoretischer Selektivität wird allerdings durch den Vorteil aufgewogen, dass am konkreten Beispiel deutscher Außenpolitik aufgezeigt werden kann, wie auch systemische Ansätze, die (obwohl sie nicht minder wichtig sind) in der Außenpolitikanalyse eher seltener angewandt werden, zur Erklärung vor allem größerer historischer Zusammenhänge beitragen können. Wenn daher in den Kapiteln 4 bis 6 jeweils *eine* prominente theoretische Perspektive gleichsam als Filter zur Darstellung *einer bestimmten* Phase deutscher Außenpolitik herangezogen wird, dann sollte immer bedacht werden, dass für die jeweilige Kombination didaktische und weniger historische Überlegungen maßgeblich waren. Jede *einzelne* dieser theoretischen Perspektiven kann auf *alle drei Phasen* angewandt werden – und dies würde – angesichts der unterschiedlichen Selektivität der jeweiligen Perspektiven – auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

In Kapitel 4 wird unter Rückgriff auf die realistische Theorie ein Überblick über deutsche Außenpolitik von der Gründung des Kaiserreichs bis zur Naziherrschaft gegeben. Um es nochmals zu betonen: Ziel dieser wie auch der beiden nachfolgenden Kapitel ist es *nicht* in erster Linie, eine möglichst umfassende Darstellung der wichtigsten historischen Wegmarken zu geben. Vielmehr sollen anhand der analytischen Begriffe sowie der theoretischen Postulate einer prominenten systemischen Theorie, hier des Realismus, jene Aspekte beleuchtet werden, die zur Beschreibung und Erklärung deutscher Außenpolitik aus dem Blickwinkel dieser theoretischen Perspektive besonders relevant erscheinen. Mit den Konzepten der staatlichen Macht, der internationalen Machtverteilung und der Polarität des internationalen politischen Systems soll verdeutlicht werden, wie deutsche Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erklärt werden kann. Insbesondere an den Entwicklungen, die zu den beiden Weltkriegen führten, können die Auswirkungen von Machterweiterungen und Machtrivalitäten in einem multipolaren Europa gut verdeutlicht werden.

Realismus und deutsche Außenpolitik im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert

In Kapitel 5 wird die Entwicklung bundesdeutscher Außenpolitik von 1945 bis zur Vereinigung rekapituliert. Zu Beginn werden die Konzepte des vorherigen Kapitels, also staatliche Macht und Polarität des internationalen Systems noch einmal kurz aufgegriffen. Damit sollen aus einer realistischen Perspektive die Unterschiede, die sich durch die deutsche Teilung und die beginnende Bipolarität gegenüber der Zeit zuvor ergeben, verdeutlicht und die Westbindung der

Liberalismus und die Außenpolitik der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg

4 Als Ergänzungslektüre zu diesem Studienbrief eignen sich (mit unterschiedlichen Vorzügen und in alphabetischer Reihenfolge) vor allem die Darstellungen zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von Hacke 1997, HAFTENDORN 2002 und SCHÖLLGEN 1999. Gute Überblicke über die Außenpolitik Deutschlands vor der Gründung der Bundesrepublik liefern HILDEBRAND 1996, NIEDHART 1999 und SCHMIDT 2002.

Bundesrepublik und ihr Beitritt zur NATO als eine Reaktion auf diese veränderten Rahmenbedingungen verständlich gemacht werden. Der Schwerpunkt der Einheit liegt allerdings darauf, die wachsende wirtschaftliche und politische Interdependenz als eine wesentliche Rahmenbedingung (west)deutscher Außenpolitik herauszuarbeiten. Hier lässt sich der Zusammenhang zwischen der zunehmenden Interdependenz und der Entwicklung der Bundesrepublik als Exportnation und Handelsstaat sowie der wachsenden deutschen Einbindung in internationale Institutionen (Multilateralismus) aufzeigen. Da diese Probleme in den vergangenen Jahrzehnten vor allem von so genannten liberalen Ansätzen thematisiert wurden, werden ausgewählte theoretische Ansätze, die in dieser Traditionslinie stehen, eingeführt. Anhand der wirtschaftlichen und politischen Einbindung der Bundesrepublik in internationale Institutionen wie das GATT, die G7-Gruppe und nicht zuletzt die EG wird gezeigt, wie die Bundesrepublik mithilfe internationaler Institutionen Handlungsspielräume zurückgewinnen und Kooperationsprobleme, die sich durch die internationale Interdependenz ergeben haben, erfolgreich bearbeiten konnte.

soziologischer
Institutionalismus und
deutsche Außenpolitik
nach der Vereinigung

Dieser zweite Teil wird mit einem 6. Kapitel abgeschlossen, in dem neuere soziologische Ansätze zur Beschreibung und Erklärung deutscher Außenpolitik nach der Vereinigung vorgestellt werden. Zunächst werden die Erwartungen an und die Sorgen über die künftige Außenpolitik des vereinten Deutschland erörtert, die zu Beginn der 1990er Jahre vorherrschten. Dabei wird an die beiden vorherigen Kapitel angeknüpft: die realistische Erwartung einer deutschen Rückkehr zur Machtpolitik infolge des deutschen Machtzuwachses und der Veränderungen im internationalen System (Kapitel 4) sowie die liberale Erwartung, die aufgrund der starken Einbindung Deutschlands in die Weltwirtschaft und des eng geflochtenen Netzes internationaler Institutionen von einer fortgesetzten deutschen Handelsstaatlichkeit ausging (Kapitel 5). Im Kontrast zu diesen beiden theoretischen Perspektiven soll eine dritte systemische Perspektive vorgestellt werden, die den Erwartungen eines deutschen Rückfalls in Unilateralismus und Großmachtpolitik auf der einen und eine primär ökonomisch bestimmte Kontinuität deutscher Handelsstaatlichkeit auf der andern Seite entgegengesetzt werden kann. Der so genannte soziologische Institutionalismus vertritt die These, dass die Politik eines Staates weder durch rein machtpolitische, noch allein durch ökonomische Interessen geprägt wird. Vielmehr geht er von der wechselseitigen Prägung der Akteure im internationalen System aus und argumentiert, dass die Sozialisation Deutschlands in die westliche Staatengemeinschaft wesentlich von vorherrschenden Werten und Normen bestimmt wird. Die Erklärungskraft dieser Perspektive wird am Beispiel des fortgesetzten deutschen Engagements vor allem in EU und NATO veranschaulicht.

1.2.3 Subsystemische Ansätze

Da die Analyse von Außenpolitik (im Kontrast zur Vogelperspektive der internationalen Politik) weniger die *Beziehungsmuster zwischen* den Staaten als die *Handlungen einzelner* Staaten in den Mittelpunkt rückt, lag es für die Außenpolitikforschung nahe, die Erklärung einzelstaatlicher Außenpolitik weniger im internationalen System als innerhalb der Staaten selbst zu verorten. Insofern überrascht es nicht, dass die meisten theoretischen Instrumentarien, die in der Außenpolitikanalyse in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt wurden, auf der Ebene unterhalb des internationalen Systems angesiedelt sind. Das zentrale Kennzeichen dieser „*systemischen*“ Ansätze ist dabei, dass sie den Akteur „*Staat*“ nicht – wie die meisten *systemischen* Ansätze – als ein einheitliches Ganzes begreifen, sondern in einzelne Teile zerlegen (oder „*desaggregieren*“). Im Fachjargon wird dieses Bestreben oftmals mit der Formulierung umschrieben, dass die „*black box*“ des einheitlich und rational handelnden Staates „*geöffnet*“ werden müsse. In den Blick rücken dabei relevante innerstaatliche Akteure und Strukturen, die aus Sicht der Vertreter *systemischer* Ansätze für die Erklärung von Außenpolitik entscheidend sind. Im dritten Teil sollen einige prominente *systemische* Ansätze vorgestellt und an konkreten Beispielen aus der deutschen Außenpolitik illustriert werden. Dabei wird sozusagen die bisherige Untersuchungsrichtung umgekehrt: Statt von der „*höchsten*“ Ebene auszugehen, beginnen wir nunmehr mit der „*niedrigsten*“, der Ebene des Individuums, um uns nach und nach wieder auf „*höhere*“ Ebenen vorzuarbeiten, die gewisse Ähnlichkeiten mit den bereits diskutierten *systemischen* Ansätzen haben, auch wenn sie in ihren gängigen Anwendungsweisen eher zu den *systemischen* Ansätzen zu rechnen sind.

gemeinsame Merkmale
systemischer
Ansätze

In Kapitel 7 wird das vor allem in den Medien transportierte Alltagsverständnis einer stark personalisierten Außenpolitik aufgegriffen. Die These, dass Außenpolitik wesentlich von Individuen geprägt werde, wird sowohl als eine unreflektierte Prämisse („*Männer machen Geschichte*“) wie auch als eine durchaus reflektierte Position bei der Analyse deutscher Außenpolitik diskutiert. Gerade der Hinweis auf gängige Überblicksdarstellungen zur deutschen Außenpolitik zeigt, dass diese häufig als eine Geschichte des Wirkens der deutschen Kanzler erscheint – von Bismarcks europäischer Gleichgewichtspolitik über Hitlers Weltmachtsterben, Adenauers Westbindung, Brandts Ostpolitik bis zu Kohls Politik der Vereinigung und Schröders Neupositionierung Deutschlands in der internationalen Politik. Es sind jedoch nicht nur (und eher selten in erster Linie) „*die großen Staatsmänner*“, die der Außenpolitik als Individuen unter bestimmten Bedingungen ihren Stempel aufdrücken können, sondern auch und vor allem die zahllosen, zumeist ungenannten Helfer, Ideengeber und Verwalter im Hintergrund. Unter Rückgriff auf neuere Forschungen soll daher gezeigt werden, wie und unter welchen Bedingungen Individuen Außenpolitik wesentlich beeinflussen können, warum Individuen wie Bismarck und Hitler zurecht beträchtlicher, weit über Deutschland hinausreichender Einfluss attestiert werden kann und warum dies in geringerem, aber trotzdem noch immer

Individuen und deutsche
Außenpolitik

bemerkenswertem Maße auch für die Bundeskanzler Adenauer und Brandt gilt.

bürokratische Strukturen
und außenpolitische
Entscheidungsprozesse

So wichtig individuelle Charaktermerkmale in bestimmten Situationen auch sein mögen, politische Entscheidungsträger handeln nie nur als Individuen, sondern immer auch aufgrund der Rollenbeschreibungen, die ihnen in ihrer jeweiligen Funktion zugewiesen sind. In Kapitel 8 soll daher verdeutlicht werden, dass das Handeln politischer Entscheidungsträger wesentlich durch die Positionen geprägt wird, die sie im politischen System bekleiden. Unter Verweis auf Kapitel 3 wird hier näher erläutert, wie das außenpolitische Entscheidungssystem in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland organisiert ist, warum Außenpolitik im deutschen Regierungssystem zumeist als Domäne der Exekutive beschrieben wird, wie sich die jeweiligen Rollenzuweisungen im Entscheidungsprozess auswirken und inwiefern außenpolitische Entscheidungen häufig das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse mit vielen Beteiligten auf unterschiedlichen Ebenen darstellen. Das Modell der „bürokratischen Politik“, das zuerst in den 1970er Jahren in den USA entwickelt wurde, dient als theoretisches Instrumentarium zur Veranschaulichung. Am Beispiel der Verhandlungen im so genannten „Zwei-plus-Vier“-Prozess über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten wird nicht nur die Prozesshaftigkeit von Außenpolitik, sondern auch die wichtige Rolle bürokratischer Apparate innerhalb und zwischen Staaten aufgezeigt.

organisierte Interessen
und Außenpolitik

Auch wenn die Außenpolitik im deutschen Regierungssystem wesentlich von den verfassungsrechtlich legitimierten Akteuren des politischen Systems bestimmt wird, sind die Einflussmöglichkeiten organisierter Interessen nicht zu übersehen. Diese stehen in Kapitel 9 im Zentrum der Untersuchung. Verbände und Industrievertreter, aber auch national und transnational tätige Nichtregierungsorganisationen zählen zu den prominenten Gruppen der Zivilgesellschaft, die ihre Interessen gegenüber der Außenpolitik der staatlichen Akteure geltend machen. Im Ergebnis bleibt die deutsche Außenpolitik davon selten unberührt. Wie die organisierten gesellschaftlichen Akteure versuchen, durch Lobbyarbeit in Berlin und Brüssel, aber zum Teil auch durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen, Einfluss auf deutsche Außenpolitik zu nehmen wird unter Rückgriff auf neuere Forschungsarbeiten zur Rolle von Nichtregierungsorganisationen am Beispiels der deutschen Haltung in den internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz erörtert.

öffentliche Meinung
und Außenpolitik

In Kapitel 10 wird ein weiterer Schritt der Ausweitung des Analyserahmens getan, indem nicht nur organisierte Interessengruppen, sondern die öffentliche Meinung der Bevölkerung insgesamt ins Blickfeld genommen wird. Eine Reihe theoretischer Arbeiten hat sich in den letzten Jahren mit dem Wechselverhältnis zwischen öffentlicher Meinung auf der einen Seite und dem Verhalten politischer Entscheidungsträger auf der anderen Seite beschäftigt. Vor dem Hintergrund früherer Beobachtungen, denen zufolge die öffentliche Meinung gerade im Bereich der Außenpolitik äußerst unbeständig und inkohärent sei, wurde strittig

über die Frage diskutiert, ob bzw. inwieweit die öffentliche Meinung außenpolitische Entscheidungen prägt oder ob nicht vielmehr umgekehrt außenpolitische Einstellungen in der Öffentlichkeit weitgehend durch das außenpolitische Handeln der politischen Entscheidungsträger geprägt wird. Diese Debatte wird hier zusammengefasst und in ihrer Bedeutung für die Analyse des Wechselverhältnisses zwischen öffentlicher Meinung und Außenpolitik am Beispiel deutscher Sicherheitspolitik und deutscher Europapolitik analysiert. Gerade unter demokratietheoretischen Überlegungen ist in diesem Zusammenhang auch die normative Frage bedeutsam, inwieweit Außenpolitik durch öffentliche Meinung beeinflusst werden *soll*. Beides wird am Beispiel der deutschen Politik bei der Einführung des Euro diskutiert, da man hier sowohl zeigen kann, wie die politische Elite Rücksicht auf den „DM-Nationalismus“ der Bundesbürger nahm (und sich letzten Endes dennoch über ihn hinwegsetzte) als auch, wie die Erfordernisse außenpolitischer Verlässlichkeit und demokratischer Legitimität von Außenpolitik mitunter in ein Spannungsverhältnis geraten.

Aufgrund spezifischer Messinstrumente, die bei Umfragen zur Erhebung der öffentlichen Meinung eingesetzt werden, stellen diese immer nur eine Momentaufnahme der öffentlichen Befindlichkeit dar. Gefestigte Einstellungsmuster sowie Selbst- und Weltbilder, die in der Bevölkerung und unter der außenpolitischen Elite eines Landes kaum umstritten sind und oft gar nicht mehr hinterfragt werden, lassen sich damit aber nur eingeschränkt erfassen. Forschungsarbeiten, die sich mit der außenpolitischen Kultur bzw. der nationalen Identität eines Landes beschäftigen, können hier Abhilfe schaffen. Sie stehen in Kapitel 11 im Mittelpunkt. Im Unterschied zu jenen Faktoren, die in den vorangehenden Einheiten diskutiert werden, handelt es sich dabei um kollektive soziale Phänomene, deren Wirkung bei außenpolitischen Einzelentscheidungen zumeist kaum nachweisbar ist, die aber trotzdem die großen Linien der Außenpolitik eines Landes wesentlich mitprägen. Mit anderen Worten: Wir haben es bei diesem Erklärungsfaktor mit Phänomenen auf einer sehr hohen Aggregationsebene zu tun. Unter Rückgriff auf neuere Arbeiten aus den USA wird skizziert, wie und unter welchen Bedingungen die politische Kultur bzw. die nationale Identität eines Landes dessen Außenpolitik beeinflusst. Für die deutsche Außenpolitik nach 1945 wird dies an zwei weithin geteilten Überzeugungen verdeutlicht, die für die politische Kultur Deutschlands nach 1945 prägend waren und daher auch die Außenpolitik beeinflussten: der Verpflichtung Deutschlands auf den Multilateralismus und den Antimilitarismus. Dass Identität und Kultur vergleichsweise stabile Phänomene sind, ändert allerdings nichts daran, dass sie sich (vor allem über längere Zeiträume betrachtet) im Fluss befinden. Wie sich solche grundlegendere Überzeugungen über Zeit auch ändern können, wird am Beispiel der deutschen Teilnahme an internationalen Militäreinsätzen nach der Vereinigung illustriert.

politische Kultur und
nationale Identität

außenpolitische
Diskurse und die
Zukunft deutscher
Außenpolitik

Ein Kernproblem von Ansätzen, die sich mit der Wirkung vergleichsweise stabiler Überzeugungen auf außenpolitisches Handeln beschäftigen, ist, dass sie über kein Sensorium für den *Prozess der Veränderung* dieser Überzeugungen verfügen. Wie das Beispiel der sich ausweitenden deutschen Militäreinsätze in den 1990er Jahren zeigt, sind solche Veränderungen jedoch ein wesentlicher Bestandteil in der Entwicklung eines Landes. Im Fachjargon hat sich daher die Formulierung eingebürgert, dass sich sowohl politische Institutionen wie auch handlungsleitende Identitäten durch Praxis ständig „reproduzieren“ müssen. Dieser „(Re-) Produktionsprozess“ kann daher auch als Prozess der stetigen Veränderung gedacht werden. Ein sehr vielfältiges theoretisches wie auch methodisches Instrumentarium, um solchen Reproduktionsprozessen nachzuspüren, wird mit dem Konzept der Diskursanalyse verbunden, das in diesem abschließenden Kapitel im Mittelpunkt steht. Etwas vereinfachend könnte man sagen, dass diskursanalytische Ansätze im Vergleich zu Ansätzen der politischen Kultur nur eine andere Brille aufsetzen, letzten Endes aber ähnliche Phänomene beschreiben oder erklären wollen. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass die einen Veränderung und Wandel und die anderen Stabilität und Kontinuität privilegieren. Mit diesen unterschiedlichen Foki verändert sich allerdings auch der Blick. Nach einem kurzen Überblick über die Quellen neuerer diskursanalytischer Ansätze im Strukturalismus/Post-Strukturalismus sowie in der Sprachphilosophie des 20. Jahrhunderts wird aufgezeigt, wie dieses Instrumentarium in der Analyse von Außenpolitik zum Einsatz kommt und welche Facetten von Außenpolitik es aufdecken hilft, die in anderen Ansätzen vernachlässigt oder gar ignoriert werden. Am Beispiel deutscher Außenpolitik wird sodann gezeigt, wie man mit Hilfe eines diskursanalytischen Zugriffs Veränderungen der deutschen Außenpolitik in den 1990er Jahren nachvollziehbar machen kann und welche Implikationen sich daraus auch hinsichtlich möglicher zukünftiger Entwicklungen ergeben.

1.2.4 Schluss

wissenschaftliche
Reflexion über
zukünftige
Entwicklungen

In den Teilen 1-3 des Lehrbuchs stehen theoretische Instrumentarien im Mittelpunkt, die häufig zur Analyse von Außenpolitik herangezogen werden. Die wissenschaftliche Analyse bewegt sich dabei zumeist auf einem vergleichsweise festen empirischen Fundament: es geht praktisch immer um vergangene oder gegenwärtige Ereignisse, Prozesse oder Strukturen – es handelt sich also um Phänomene, denen einen gewisser Realitätsgehalt zugesprochen werden kann, auch wenn strittig sein mag, worin eine angemessene Beschreibung der jeweiligen Realität liegt. Damit wird aber eine Dimension ausgespart, die in der Wissenschaftsentwicklung stets eine herausgehobene Bedeutung hatte: die Zukunft. Für nicht wenige wissenschaftliche Disziplinen besteht ein wesentlicher Zweck theoretischer Arbeit darin, die Zukunft durchschaubarer und berechenbarer zu machen – und damit auch die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten menschlichen Handelns zu optimieren. Auch in der internationalen Politik hat der Blick in die Zukunft immer eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. Allerdings wird dieser Reflexion (im Vergleich zur Beschreibung und Erklärung

gegenwärtiger oder vergangener Ereignisse und Prozesse) nicht selten ein minderer wissenschaftlicher Stellenwert zugewiesen.

Zum Abschluss des Lehrbuchs soll aufgezeigt werden, wie eine informierte Reflexion über die Zukunft deutscher Außenpolitik aussehen kann. Zu diesem Zweck wird zusammenfassend diskutiert, wie die Wissenschaft ihre üblichen Instrumente (Theorien und Erklärungen) auf Zukünftiges bezieht und wo die Grenzen liegen, wenn wir Erkenntnisse, die auf der Untersuchung gegenwärtiger oder vergangener Ereignisse, Prozesse oder Strukturen beruhen, auf die Zukunft ausdehnen oder anwenden wollen. In einem zweiten Schritt wird *eine* Beschreibung der gegenwärtigen Lage "der" deutschen Außenpolitik entwickelt. Zudem werden einige Faktoren identifiziert, die die zukünftige Entwicklung deutscher Außenpolitik nach Auffassung dieses Autors in besonderer Weise prägen könnten. Daran anschließend werden zwei mögliche Szenarien skizziert – eines, das von einer anhaltenden „Normalisierung“ deutscher Außenpolitik ausgeht und eines, das im Kontrast stärker von einer (insbesondere von Deutschland getragenen) Renaissance des europäischen Integrationsprozesses ausgeht. Das Kapitel (und das Lehrbuch) schließt mit einer Einschätzung wahrscheinlicher Entwicklungstendenzen, vor allem aber dem Plädoyer, dass die Zukunft deutscher Außenpolitik offener (und an manchen Stellen auch prekärer) ist als dies manche Beobachter wahrhaben wollen.

Zwei Szenarien
zukünftiger deutscher
Außenpolitik