

# Deutsche Außenpolitik

Kurseinheiten 1-3

Autoren:

Gunther Hellmann

Rainer Baumann

Wolfgang Wagner

©2012 Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	10
Autorenvorstellung	12
1 Einführung: Begriff und Dimensionen von Außenpolitik	15
1.1 Was ist „Außenpolitik“? Alltagsverständnis und wissenschaftliche Definition	15
1.2 Überblick über Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel	19
1.2.1 Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik	19
1.2.2 Systemische Ansätze	20
1.2.3 Subsystemische Ansätze	22
1.2.4 Schluss	26
2 Entstehung und Entwicklung von Außenpolitik	29
2.1 Einleitung	29
2.2 Außenpolitik als Sphäre des Soldaten und des Diplomaten	30
2.3 Die Entstehung von Außenpolitik	33
2.4 Ausprägungen moderner Außenpolitik im Zeitalter von Demokratisierung, Transnationalisierung, Europäisierung und Globalisierung	36
2.4.1 Demokratisierung von Außenpolitik?	38
2.4.2 Europäisierung	41
2.4.3 Transnationalisierung und Globalisierung	43
2.5 Schluss	46
3 Wer macht deutsche Außenpolitik?	49
3.1 Einleitung	49
3.2 Auswärtige Gewalt und Außenpolitik	49
3.3 Das politische System und die Verteilung der außenpolitischen Kompetenzen	50

3.3.1	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	50
3.3.2	Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen des Bundes	52
3.4	Informelle Beratungs- und Entscheidungsstrukturen	64
3.5	Zusammenfassung	66
4	Machtverteilung und deutsche Außenpolitik bis 1945	69
4.1	Einleitung	69
4.2	Der Realismus als systemische und als Außenpolitiktheorie	70
4.2.1	Kernaussagen des Realismus	70
4.2.2	Macht und Machtverteilung als zentrale Triebkräfte	74
4.2.3	Staatliche Ziele und Strategien	78
4.3	Eine realistische Interpretation deutscher Außenpolitik 1870-1940	80
4.3.1	Außenpolitik im Kaiserreich	82
4.3.2	Die Außenpolitik des Dritten Reiches	87
4.4	Schluss	90
5	Außenpolitik in einer interdependenten Welt: Die Außenpolitik des Handelsstaates Deutschland, 1945-1989	93
5.1	Einleitung	93
5.2	Interdependenz als Rahmenbedingung deutscher Außenpolitik	94
5.3	Internationale Politische Ökonomie als analytischer Zugriff	97
5.3.1	Die Politische Ökonomie der Außenhandelspolitik	99
5.3.2	Die Politische Ökonomie der Außenwährungspolitik	99
5.4	Die Außenwirtschaftspolitik der Bonner Republik	100
5.4.1	Die neue wirtschaftliche Interessenstruktur	100

---

5.4.2 Außenwirtschaftspolitische Grundorientierung	101
5.4.3 Erste außenwirtschaftspolitische Schritte	101
5.4.4 Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)	103
5.4.5 Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG)	104
5.4.6 Die Erweiterung der EG	106
5.4.7 Binnenmarkt und Einheitliche Europäische Akte	106
5.5 Regionalismus versus weltweiten Freihandel	108
5.6 Währungspolitik	108
5.7. Handelsstaat Bundesrepublik?	110
6 Deutschland in der internationalen Gemeinschaft: Normative Erwartungen und deutsche Außenpolitik nach 1990	113
6.1 Die Theorie des soziologischen Institutionalismus	114
6.2 Alltägliche Europäisierung: Deutschland in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	116
6.3 Deutschland nach 1990: Außenpolitische Kontinuität in einer sich wandelnden Welt?	117
6.3.1 Rückblick: Einbindungspolitik und die Ausbildung eines „reflexiven Multilateralismus“	117
6.3.2 Außenpolitische Weichenstellungen	119
6.3.3 Deutsche NATO-Politik nach der Vereinigung	120
6.4 Deutsche EU-Politik nach der Vereinigung	123
6.4.1 Die Erweiterung der EU	123
6.4.2 Die Schaffung einer Währungsunion	125
6.4.3 Das Ziel einer Politischen Union	127
6.5 Fazit	128
7 Individuen und Außenpolitik	129
7.1 Einleitung	129

7.2 (Wann) Machen „Männer“-Geschichte?	130
7.3 Deutsche Außenpolitik als Ergebnis persönlicher Führung	139
7.3.1 Hitlers Anteil am deutschen Weg in den Zweiten Weltkrieg	140
7.3.2 Bismarck und Wilhelm II in der Außenpolitik des Kaiserreichs	142
7.3.3 Führungspersönlichkeiten in der Außenpolitik eines demokratischen Deutschland nach 1945	146
7.4 Schluss	151
8 Bürokratien und Entscheidungsprozesse	153
8.1 Einleitung: Individuen, Bürokratie und außenpolitische Entscheidungsprozesse	153
8.2 Theorie I: Modelle zur Analyse außenpolitischer Entscheidungen	154
8.2.1 Das Modell des rationalen Akteurs	155
8.2.2 Die Alternative: „Opening the black box“	156
8.2.3 Zwei alternative Modelle im Detail: Organisatorischer Prozess und Bürokratische Politik	158
8.3 Theorie II: Typen von Entscheidungssituationen und die Mechanik politischer Entscheidungsfindung	162
8.3.1 Routineentscheidungen	162
8.3.2 Planungsentscheidungen	163
8.3.3 Die Analyse von Planungsentscheidungen am Beispiel von Egon Bahrs Ostpolitik-Konzept	165
8.3.4 Krisenentscheidungen	169
8.3.5 Die Analyse von Krisenentscheidungen am Beispiel der deutschen Politik im „Zwei-plus-Vier“-Prozess: Die Frage der deutschen NATO-Mitgliedschaft	170
8.4 Zusammenfassung	172

---

9	Der Einfluss von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die deutsche Außenpolitik	175
9.1	Außenpolitik und organisierte Interessen	175
9.2	Gesellschaftliche Interessengruppen als außenpolitische Akteure in der Bundesrepublik Deutschland	176
9.2.1	Verbände	176
9.2.2	Nichtregierungsorganisationen	178
9.3	Möglichkeiten und Grenzen des Einflusses gesellschaftlicher Interessengruppen	180
9.3.1	Die Organisationsfähigkeit außenpolitischer Interessen	180
9.3.2	Das Wirkungsfeld der Interessengruppen: national, europäisch, global?	182
9.3.3	Wie können Interessengruppen die deutsche Außenpolitik beeinflussen?	183
9.3.4	Die Frage der Legitimität des Einflusses von Interessengruppen	188
9.4	Fallbeispiel: Die deutsche Außenpolitik in der Frage des internationalen Klimaschutzes	189
9.4.1	Der Treibhauseffekt und die internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz	189
9.4.2	Die Akteure in der Klimapolitik	192
9.4.3	Die deutsche Position in den Verhandlungen	194
9.4.4	Strategien von Interessengruppen zur Beeinflussung der deutschen Position	195
9.5	Schluss	196
10	Öffentliche Meinung und Außenpolitik	197
10.1	Außenpolitik im Zeichen öffentlicher Meinung?	197
10.2	Der „Almond-Lippmann Konsensus“ und seine Kritiker	198
10.3	Die öffentliche Meinung in Deutschland	202
10.3.1	Sicherheitspolitik	202

10.3.2	Deutschland und die europäische Integration	205
10.3.3	Die öffentliche Meinung in Deutschland – ein „rational public“?	210
10.4	Wer beeinflusst wen?	211
11	Die Bedeutung von politischer Kultur und nationaler Identität für die deutsche Außenpolitik	213
11.1	Politische Kultur und nationale Identität	213
11.1.1	Was sind und wie entstehen Kulturen und Identitäten?	213
11.1.2	Wie beeinflussen Kulturen und Identitäten die Außenpolitik?	217
11.2	Die politische Kultur der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg	219
11.3	Politische Kultur und die deutsche Außenpolitik: das Beispiel der Auslandseinsätze der Bundeswehr	222
11.3.1	Die bundesdeutsche Haltung zu militärischen Einsätzen vor Vereinigung	222
11.3.2	Schocks und Schecks: Deutschland und der Golfkrieg	224
11.3.3	Vorsichtige Schritte auf dem Weg in eine neue Rolle: Die Bundeswehr in Somalia und auf dem Balkan	225
11.3.4	Das Ende der Kultur der Zurücksetzung oder ihre Rückkehr? Kosovokrieg, Anti-Terror-Einsätze und die Nichtteilnahme am Irak-Krieg	228
11.4	Schluss	232
12	Außenpolitische Diskurse	233
12.1	Einleitung und Überblick	233
12.2	Diskurs und Diskursanalyse	234
12.2.1	Die zentrale Bedeutung der Sprache	234
12.2.2	Diskursanalyse als Instrument der Außenpolitikanalyse	239



---

12.3 Diskursanalyse und deutsche Außenpolitik	241
12.3.1 Staat, Nation und Europa als identitätsstiftende Konzepte	241
12.3.2 Außenpolitischer Denkschulen und Gesamtkonzepte	244
12.3.3 Alte Begriffe, neue Bedeutung: Diskursanalyse und deutscher Multilateralismus	248
12.4 Schlussfolgerungen	251
13 Ausblick: Die Zukunft der deutschen Außenpolitik	253
13.1 Einleitung	253
13.2 Zukunft als Terrain wissenschaftlicher Analyse	254
13.3 Deutschland in Europa – Die nächsten Jahre	258
13.3.1 Die Ausgangslage	258
13.3.2 Szenarien	267
13.4 Schlussfolgerungen	275
Literaturverzeichnis	281
Lösungshinweise zu den Übungsaufgaben	317

## Vorwort

Seit dem erstmaligen Erscheinen dieses Lehrbuchs war die deutsche Außenpolitik neuen Einflüssen ausgesetzt und mit neuen Problemen konfrontiert. Ich freue mich deshalb sehr, dass das aus Gunther Hellmann, Rainer Baumann und Wolfgang Wagner bestehende Autorenteam seinen Einführungstext zur Analyse deutscher Außenpolitik auf den neuesten Stand gebracht und gründlich überarbeitet hat. Sie haben das Werk gemeinsam konzipiert, wobei sich die Autorenschaft wie folgt auf die einzelnen Kapitel verteilt:

Gunther Hellmann:  
Kapitel 1, 2, 3, 4, 7, 12, 13

Wolfgang Wagner:  
Kapitel 5, 6, 10

Rainer Baumann:  
Kapitel 9, 11

Rainer Baumann und Gunther Hellmann:  
Kapitel 8

Der nun in überarbeiteter Fassung vorliegende Kurs ist im Rahmen unseres Lehrangebotes auch über die Beschäftigung mit der deutschen Außenpolitik hinaus von Belang, steht er doch zugleich für die Einführung in die Außenpolitik-Analyse im Allgemeinen. Gerade deshalb ist der stete Bezug im Kurs auf Theorieangebote, welche die Analyse von Außenpolitik anleiten können, so wichtig und sollte von Studierenden neben der Information zur deutschen Außenpolitik gleichberechtigt mit aufgenommen werden. Dies sollte es ermöglichen, später eigenständig Fragestellungen der Außenpolitik-Analyse zu verfolgen, egal ob es dabei um deutsche Außenpolitik geht oder die eines anderen Staates.

Den Autoren möchte ich an dieser Stelle für ihre routinierte Kooperation danken. Im Lehrgebiet „Internationale Politik“ danke ich Martin List für die redaktionelle Betreuung des Projekts und Sophia Hose für den Beistand bei der Arbeit am Manuskript.

Ich bin überzeugt davon, dass der Kurs die gewünschten inhaltlichen und didaktischen Erwartungen erfüllt. Aber letztlich kann nur die Bearbeitung des Kurses durch die Studierenden zeigen, welche Lerneffekte daraus gewonnen werden; an Rückmeldungen über Erfahrungen bei der Bearbeitung des Kurses sind wir als Lehrgebiet wie immer sehr interessiert.

Hagen, im Juli 2012

Prof. Dr. Helmut Breitmeier



## Autorenvorstellung

**Gunther Hellmann** ist seit 1999 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Außenbeziehungen Deutschlands und der Europäischen Union und seit 2008 "Adjunct Professor" am SAIS Bologna Center der Johns Hopkins University. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen deutsche und europäische Außenpolitik, Theorie der internationalen Beziehungen, insbes. Theorie der Außenpolitik sowie euro-atlantische Sicherheitsbeziehungen. Seit 2002 ist er einer der Herausgeber der "Zeitschrift für Internationale Beziehungen" (ZIB). Am Exzellenzclusters "Herausbildung normativer Ordnungen" ist er als "Principal Investigator" sowie als Koordinator des Forschungsfeldes 3 "Transnationale Gerechtigkeit, Demokratie und Frieden" beteiligt. Seit 2011 ist er Mitglied des Senats der Goethe-Universität. 2004/05 war er Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften. Zu seinen neueren Veröffentlichungen gehören u.a. "International Relations as a Field of Studies", in: Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser und Leonardo Morlino (Hrsg.): *International Encyclopedia of Political Science*, London: Sage Publication 2011; Hrsg., "Special Section" on "IR Theory and (German) Foreign Policy", in: *Journal of International Relations and Development* 12:3 (2009); Hrsg., mit Christian Weber und Frank Sauer, *Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik. Eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er Jahre*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008; Hrsg., mit Siegmund Schmidt und Reinhard Wolf, *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007; Hrsg., *De-Europeanization by Default. Germany's EU-Policy in Defence and Asylum*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2006.

**Rainer Baumann** ist seit März 2012 Leiter des Forschungsbereiches "Global Governance Revisited" am Zentrum für Globale Kooperationsforschung (Käte-Hamburger-Kolleg) der Universität Duisburg-Essen. Er hat an der Freien Universität Berlin und an der Indiana University Politikwissenschaft studiert und war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Tübingen (1997-99) und an der Universität Frankfurt/Main (1999-2004), wo er mit einer Arbeit über den Multilateralismus in der neueren deutschen Außenpolitik promovierte. Von 2005 bis 2008 betreute er an der Universität Bremen an der Graduate School of Social Sciences (GSSS) das Themenfeld "Transnational Relations and Political Theory" und von 2008 bis 2012 an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) das Themenfeld "Global Integration". Rainer Baumanns Forschungsschwerpunkte sind die Außenpolitikanalyse sowie die Theorien der Internationalen Beziehungen. Zurzeit befasst er sich vorwiegend mit den Implikationen des Bedeutungszuwachses nichtstaatlicher Akteure für staatliche Außenpolitik und für Möglichkeiten

und Herausforderungen globalen Regierens. Zu seinen Publikationen gehören:

- Rainer Baumann, Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Reihe "Internationale Beziehungen", Bd. 4, 2006.
- Rainer Baumann/Peter Mayer/Bernhard Zangl (Hrsg.): International Relations. The Great Debates. Elgar Reference Collection, 3 Bände, Cheltenham: Edward Elgar Publishers 2011. "

**Wolfgang Wagner** ist seit 2010 Inhaber des Lehrstuhls für internationale Sicherheit an der Freien Universität Amsterdam. Er studierte Politikwissenschaft und Neuere Deutsche Literatur an der Universität Tübingen und am Antioch College in Ohio/USA. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter in zwei Forschungsprojekten zur deutschen Außenpolitik an den Universitäten in Tübingen (1997-1999) und Frankfurt/Main (1999-2001). 2001 promovierte er bei Gunther Hellmann an der Universität Frankfurt/Main mit einer Arbeit zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Von 2002 bis 2007 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main. 2007 wechselte er an die Vrije Universiteit Amsterdam. Zuletzt erschien „Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik. Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit“ (Baden-Baden: Nomos (Weltpolitik im 21. Jahrhundert) 2011).

# 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 die Bundeskanzlerin nach Beratungen des

Alltagsverständnis von Außenpolitik

Kabinetts dessen Entscheidung mitteilt, dass sich Deutschland in einer Abstimmung im UN-Sicherheitsrat über militärische Maßnahmen gegen die Regierung Libyens der Stimme enthalten wird, oder wenn der deutsche Außenminister in Brüssel mit seinen Amtskollegen in der Europäischen Union Verhandlungen über Sanktionen gegenüber dem Iran 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.<sup>1</sup> 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.

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.*<sup>2</sup>

Definition von  
Außenpolitik

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 Krisenentscheidungen<sup>3</sup>), 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.

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). Die Begriffe "staatlicher Akteur" und "internationale Beziehungen" implizieren natürlich, dass "Außenpolitik" eng mit dem Staatensystem der Moderne assoziiert wird. Dies wird in der Fachsprache der Außenpolitikanalyse auch zumeist unterstellt. Wie das 2. Kapitel allerdings zeigen wird, gibt es gute Gründe, warum man auch für weiter zurückliegende Zeitalter davon sprechen kann, dass zwischen jenen politischen Einheiten Beziehungsmuster und Handlungsweisen zu beobachten sind, die man als "Außenpolitik" kennzeichnen kann. Für die Zwecke dieses Lehrbuchs ist allerdings zunächst lediglich hervorzuheben, dass "Außenpolitik" als Praxis des Politischen historisch gewachsen ist und nicht immer schon irgendwie gegeben war.

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

## 1.2 Überblick über Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel

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

Strukturierungsprinzip  
des Lehrbuchs

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 die Frühe Neuzeit und zur Herausbildung des modernen 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

Wurzeln und zeitgenössische  
Ausprägungen  
moderner Außenpolitik

Staaten übergreifenden Strukturen des Regierens zunehmend verschwimmen.

innerstaatliche  
Rahmenbedingungen  
deutscher 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 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 60 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

systemische und  
subsystemische 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, die Interdependenztheorie/Internationale Politische Ökonomie 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.

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.<sup>4</sup> Der Nachteil bewusster theoretischer Selektivität soll allerdings durch den Vorteil aufgewogen werden, dass am konkreten Beispiel deutscher Außenpolitik aufgezeigt wird, wie auch systemische Ansätze, die (obwohl sie nicht minder wichtig sind als subsystemische Ansätze) 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 den Realismus 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

---

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 Bierling 2005, Bredow 2008, Gareis 2006, Hacke 2003, Haftendorn 2001 und Schöllgen 1999. Gute Überblicke über die Außenpolitik Deutschlands vor der Gründung der Bundesrepublik liefern Hildebrand 2008, Niedhart 2006 und Schmidt 2002.

Liberalismus und die Außenpolitik der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg

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 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 der so genannten Interdependenztheorie und der Internationalen Politischen Ökonomie thematisiert wurden, werden ausgewählte theoretische Ansätze, die in dieser Traditionslinie stehen, eingeführt. Insbesondere anhand der deutschen Politik gegenüber dem europäischen Integrationsprozess wird gezeigt, dass die Bundesrepublik eine liberale Außenwirtschaftspolitik an die Stelle des bis dahin vorherrschenden Autarkie-Ideals gesetzt hat.

soziologischer Institutionalismus und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung

Der Überblick über die deutsche Außenpolitik seit dem 19. Jahrhundert wird mit einem 6. Kapitel abgeschlossen, das sich dem Zeitraum seit der Vereinigung widmet. Unter Rückgriff auf die beiden vorherigen Kapitel wird zunächst gezeigt, dass Vereinigung und Ende des Ost-West-Konflikts aus (neo-)realistischer Perspektive als Machtzuwachs Deutschlands erscheinen, von dem auch eine Zunahme von Machtpolitik zu erwarten wäre. Die im 5. Kapitel beschriebene ‚handelsstaatliche‘ Ausrichtung erscheint aus neorealistischer Perspektive als ‚unnatürliche‘ Priorisierung wirtschaftlicher Interessen. Allerdings erschöpft sich der Einfluss des internationalen Systems auf die deutsche Außenpolitik nicht in Machtpolitik und wirtschaftlicher Interdependenz. Wie der so genannte soziologische Institutionalismus betont, üben die normativen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft ebenfalls einen starken Einfluss auf die deutsche Außenpolitik aus. Die im 5. Kapitel beschriebene Einbindung der Bundesrepublik in EG/EU und NATO hat nämlich auch zu einer Sozialisation in die Normen und Werte der westlichen Gemeinschaft bewirkt. Deren Einfluss wird am Beispiel der ‚out of area‘ Einsätze der Bundeswehr und der Europapolitik gezeigt.

### 1.2.3 Subsystemische Ansätze

gemeinsame Merkmale subsystemischer 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 "subsystemischen" 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 subsystemischer Ansätze für die Erklärung von Außenpolitik entscheidend sind. Im dritten Teil sollen einige prominente subsystemische 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 subsystemischen Ansätzen zu rechnen sind.

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, Schröders Neupositionierung unter dem Stichwort eines neuen "Selbstbewusstseins" und Angela Merkels Konkretisierung dieser Formel in einem machtvolleren Auftreten in Europa, das manche Beobachter dazu verleitet, eine Wiederauferstehung Bismarck'scher Großmachtspolitik zu diagnostizieren. Es sind jedoch nicht nur (und eher selten in erster Linie) "die großen Staatsmänner" oder "Staatsfrauen", 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 bemerkenswertem Maße auch für die Bundeskanzler

Individuen und deutsche Außenpolitik

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 Beispiel 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.

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, vor allem 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

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. In der politikwissenschaftlichen Fachsprache 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

außenpolitische Diskurse und die Zukunft deutscher Außenpolitik



methodisches Instrumentarium, um solchen Reproduktionsprozessen nachzuspüren, wird mit dem Konzept der Diskursanalyse verbunden, das in diesem 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.

Zwei Szenarien  
zukünftiger deutscher  
Außenpolitik

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 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.