

Gunther Hellmann  
Rainer Baumann  
Wolfgang Wagner

# Deutsche Außenpolitik

2. korrigierte Auflage

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

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.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

# 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).