

Gunther Hellmann

Deutsche Außenpolitik

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. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Vorwort der Lehrgebietsleiterin

Die deutsche Außenpolitik steht großen Herausforderungen gegenüber. Ein Krieg in und gegen die Ukraine, Bemühungen um stärker einheitliche europäische Positionen in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik gegenüber Mächten wie Russland, China und den USA und nicht zuletzt die Anpassung an den Klimawandel, welche zunehmend mit geostrategischen und energiepolitischen Sachzwängen kollidiert.

Angesichts dessen ist es für das Lehrgebiet Internationale Politik der FernUniversität in Hagen besonders erfreulich, dass sich unser bewährter Autor, Prof. Dr. Gunther Hellmann, ein ausgewiesener Kenner der Materie, erneut zu einer vollständigen Überarbeitung und Aktualisierung seines Lehrtextes bereitgefunden hat, der in der Buchhandelsfassung inzwischen wohl als Standardwerk bezeichnet werden darf. Er hat diese Aufgabe diesmal weitgehend allein übernommen, einzig für die Außenhandelspolitik (Kapitel 5) hat er sich mit Prof. Dr. Andreas Nölke einen Kenner dieser Materie mit an Bord geholt.

Die entstandene Neuauflage des Textes erfüllt im Rahmen des Curriculums unseres Hagerer Bachelorstudiengangs Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie im Grundmodul die Aufgabe, am Beispiel Deutschlands in eine theoriegeleitete Analyse von Außenpolitik einzuführen. Ausgehend von einer Akteursperspektive werden einschlägige Theorien in ihrer Erklärungsstrategie und ihrer methodischen Anwendung auf unterschiedliche Dimensionen deutscher Außenpolitik vorgestellt. Behandelt werden u.a. die deutsche Geschichte und ihre Prägekraft für die deutsche Außenpolitik, die institutionelle Verteilung außenpolitischer Kompetenzen im Regierungsapparat, wirtschaftliche Verflechtungen der deutschen Exportnation, Europäisierung, der Einfluss von Interessengruppen und Bürokratie sowie die Bedeutung außenpolitischer Diskurse und Kultur. Abschließend werden unterschiedliche Szenarien weltpolitischer Veränderungen und ihrer Implikationen für die Ausrichtung deutscher Außenpolitik diskutiert.

Dem Haupt- und dem Koautor sei für ihren Einsatz und die reibungslose Kooperation bei der Realisierung dieses Projektes gedankt. Innerhalb des Lehrgebietes Internationale Politik gilt mein Dank Dr. Martin List für die Unterstützung bei der redaktionellen Betreuung und Dr. Helmut Elbers beim Redigieren des Textes.

Prof. Dr. Susanne Lütz

Lehrgebiet Internationale Politik

Hagen, im Dezember 2022

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Vorwort des Autors

Die Ursprünge dieses Textes liegen in der gemeinsamen Zeit mit meinen früheren Mitarbeitern Rainer Baumann und Wolfgang Wagner an der Goethe Universität vor nahezu zwei Jahrzehnten. Die deutsche Außenpolitik war in Forschung und Lehre ein gemeinsamer Schwerpunkt. Das Angebot der Fernuniversität Hagen, gemeinsam einen Studienbrief zu diesem Thema zu verfassen, hatten wir damals ebenso dankend angenommen wie einige Jahre später die Anfrage, eine grundlegende Aktualisierung und Überarbeitung vorzunehmen. Bei einer weiteren Anfrage für eine neuerliche Überarbeitung im vergangenen Jahr hatten sich die beruflichen Kontexte so stark verändert, dass eine erneute gemeinsame Überarbeitung nicht mehr möglich war. Umso dankbarer bin ich dafür, dass mein Frankfurter Kollege Andreas Nölke bereit war, ein Kapitel zu einem Themengebiet beizusteuern, in dem er, im Unterschied zu mir, international als ausgewiesener Experte gilt: dem Feld der Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie und ihrer Anwendung auf die Außen- und Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik (Kapitel 5). Alle anderen Kapitel wurden von mir überarbeitet und aktualisiert. Die ursprüngliche Version von Kapitel 6 hatte Wolfgang Wagner, die Kapitel 9 und 10, sowie, zusammen mit mir, Kapitel 8 hatte Rainer Baumann (mit)verfasst. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Für ihre Unterstützung bei der Aktualisierung und technischen Vorbereitung des Manuskripts danke ich zudem David Bitterling, Simon Conert und Isabel Serpa da Silva.

Frankfurt am Main im August 2022

Prof. Dr. Gunther Hellmann

Übersicht

Vorwort der Lehrgebietsleiterin.....	II
Vorwort des Autors.....	III
Übersicht.....	IV
Inhaltsverzeichnis.....	V
Abbildungsverzeichnis.....	X
1 Einführung: Begriff und Dimensionen von Außenpolitik	11
2 Entstehung und Entwicklung von Außenpolitik	22
3 Wer macht deutsche Außenpolitik?.....	38
4 Machtverteilung und deutsche Außenpolitik bis 1945	56
5 Außenpolitik und wirtschaftliche Verflechtungen: Die Außenpolitik der Exportnation Deutschland, 1945–bis 1989	75
6 Deutschland in der internationalen Gemeinschaft: Normative Erwartungen und deutsche Außenpolitik nach 1990	91
7 Individuen und Außenpolitik.....	106
8 Bürokratien und Entscheidungsprozesse.....	127
9 Der Einfluss von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die deutsche Außenpolitik	145
10 Die Bedeutung von politischer Kultur und nationaler Identität für die deutsche Außenpolitik.....	166
11 Außenpolitische Diskurse.....	184
12 Ausblick: Die Zukunft der deutschen Außenpolitik	201
Literaturverzeichnis.....	222

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Lehrgebietsleiterin	II
Vorwort des Autors	III
Übersicht	IV
Inhaltsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	X
1 Einführung: Begriff und Dimensionen von Außenpolitik	11
1.1 <i>Was ist „Außenpolitik“? Alltagsverständnis und wissenschaftliche Definition</i>	11
1.2 <i>Überblick über Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel</i>	14
1.2.1 Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik	15
1.2.2 Systemische Ansätze	16
1.2.3 Subsystemische Ansätze	18
1.2.4 Schluss	20
2 Entstehung und Entwicklung von Außenpolitik	22
2.1 <i>Einleitung</i>	22
2.2 <i>Außenpolitik als Sphäre des Soldaten und des Diplomaten</i>	22
2.3 <i>Die Entstehung von Außenpolitik</i>	25
2.4 <i>Ausprägungen moderner Außenpolitik im Zeitalter von Demokratisierung, Transnationalisierung, Europäisierung und Globalisierung</i>	28
2.4.1 Demokratisierung von Außenpolitik?	29
2.4.2 Europäisierung	31
2.4.3 Transnationalisierung und Globalisierung	34
2.5 <i>Schluss</i>	36
3 Wer macht deutsche Außenpolitik?	38
3.1 <i>Einleitung</i>	38
3.2 <i>Auswärtige Gewalt und Außenpolitik</i>	38
3.3 <i>Das politische System und die Verteilung der außenpolitischen Kompetenzen</i>	39
3.3.1 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	39
3.3.2 Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen des Bundes	40
3.3.2.1 Die Bundesregierung	41
3.3.2.2 Der Bundespräsident	48
3.3.2.3 Bundestag und Bundesrat	49

3.4	<i>Informelle Beratungs- und Entscheidungsstrukturen</i>	53
3.5	<i>Zusammenfassung</i>	54
4	Machtverteilung und deutsche Außenpolitik bis 1945	56
4.1	<i>Einleitung</i>	56
4.2	<i>Der Realismus als systemische und als Außenpolitiktheorie</i>	57
4.2.1	Kernaussagen des Realismus	57
4.2.2	Macht und Machtverteilung als zentrale Triebkräfte	60
4.2.3	Staatliche Ziele und Strategien	63
4.3	<i>Eine realistische Interpretation deutscher Außenpolitik 1870–1940</i>	65
4.3.1	Außenpolitik im Kaiserreich	66
4.3.2	Die Außenpolitik des Dritten Reiches	71
4.4	<i>Schluss</i>	73
5	Außenpolitik und wirtschaftliche Verflechtungen: Die Außenpolitik der Exportnation Deutschland, 1945–bis 1989	75
5.1	<i>Einleitung: Das „second image“ in der Außenpolitikanalyse</i>	75
5.2	<i>Exportorientierung als deutsches Wirtschaftsmodell und Außenpolitikproblem</i>	76
5.3	<i>Historische Herausbildung: Außenwirtschaft und Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg</i>	80
5.4	<i>Deutschlands Außenpolitik im europäischen Binnenmarkt</i>	83
5.5	<i>Währungsaußenpolitik: Bretton Woods und Europäisches Währungssystem</i>	85
5.6	<i>Das Verhältnis von Außenhandels- und Sicherheitspolitik</i>	87
5.7	<i>Schluss: Möglichkeiten und Grenzen der Exportorientierung als Erklärungsfaktor</i>	89
6	Deutschland in der internationalen Gemeinschaft: Normative Erwartungen und deutsche Außenpolitik nach 1990	91
6.1	<i>Die Theorie des soziologischen Institutionalismus</i>	91
6.2	<i>Alltägliche Europäisierung: Deutschland in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik</i>	93
6.3	<i>Deutschland nach 1990: Außenpolitische Kontinuität in einer sich wandelnden Welt?</i>	95
6.3.1	Rückblick: Einbindungspolitik und die Ausbildung eines „reflexiven Multilateralismus“	95
6.3.2	Außenpolitische Weichenstellungen	96
6.3.3	Deutsche NATO-Politik nach der Vereinigung	97
6.4	<i>Deutsche EU-Politik nach der Vereinigung</i>	100
6.4.1	Die Erweiterung der EU	101
6.4.2	Die Schaffung einer Währungsunion	102

6.4.3	Das Ziel einer Politischen Union	104
6.5	<i>Schluss</i>	105
7	Individuen und Außenpolitik	106
7.1	<i>Einleitung</i>	106
7.2	<i>(Wann) Machen „Männer“ Geschichte?</i>	107
7.3	<i>Deutsche Außenpolitik als Ergebnis persönlicher Führung</i>	115
7.3.1	Hitlers Anteil am deutschen Weg in den Zweiten Weltkrieg	115
7.3.2	Bismarck und Wilhelm II in der Außenpolitik des Kaiserreichs	118
7.3.3	Führungspersönlichkeiten in der Außenpolitik eines demokratischen Deutschland nach 1945	121
7.4	<i>Schluss</i>	126
8	Bürokratien und Entscheidungsprozesse	127
8.1	<i>Einleitung: Individuen, Bürokratie und außenpolitische Entscheidungsprozesse</i>	127
8.2	<i>Theorie I: Modelle zur Analyse außenpolitischer Entscheidungen</i>	127
8.2.1	Das Modell des rationalen Akteurs	128
8.2.2	Die Alternative: „Opening the black box“	130
8.2.3	Zwei alternative Modelle im Detail: Organisatorischer Prozess und Bürokratische Politik	131
8.2.3.1	Außenpolitik als „Organisatorischer Prozess“	131
8.2.3.2	Außenpolitik als „Bürokratische Politik“	133
8.3.1	Routineentscheidungen	135
8.3.2	Planungsentscheidungen	135
8.3.3	Die Analyse von Planungsentscheidungen am Beispiel von Egon Bahrs Ostpolitik-Konzept	137
8.3.4	Krisenentscheidungen	141
8.3.5	Die Analyse von Krisenentscheidungen am Beispiel der deutschen Politik im „Zwei-plus-Vier“-Prozess: Die Frage der deutschen NATO-Mitgliedschaft	142
8.4	<i>Zusammenfassung</i>	144
9	Der Einfluss von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen auf die deutsche Außenpolitik	145
9.1	<i>Außenpolitik und organisierte Interessen</i>	145
9.2	<i>Gesellschaftliche Interessengruppen als außenpolitische Akteure in der Bundesrepublik Deutschland</i>	146
9.2.1	Verbände	146
9.2.2	Nichtregierungsorganisationen	148
9.3	<i>Möglichkeiten und Grenzen des Einflusses gesellschaftlicher Interessengruppen</i>	149
9.3.1	Die Organisationsfähigkeit außenpolitischer Interessen	149
9.3.2	Das Wirkungsfeld der Interessengruppen: national, europäisch, global?	150

9.3.3	Wie können Interessengruppen die deutsche Außenpolitik beeinflussen?	152
9.3.4	Die Frage der Legitimität des Einflusses von Interessengruppen	156
9.4	<i>Fallbeispiel: Die deutsche Außenpolitik in der Frage des internationalen Klimaschutzes</i>	157
9.4.1	Der Treibhauseffekt und die internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz	157
9.4.2	Die Akteure in der Klimapolitik	159
9.4.3	Die deutsche Position in den Verhandlungen	162
9.4.4	Strategien von Interessengruppen zur Beeinflussung der deutschen Position	163
9.5	<i>Schluss</i>	164
10	Die Bedeutung von politischer Kultur und nationaler Identität für die deutsche Außenpolitik	166
10.1	<i>Politische Kultur und nationale Identität</i>	166
10.1.1	Was sind und wie entstehen Kulturen und Identitäten?	166
10.1.2	Wie beeinflussen Kulturen und Identitäten die Außenpolitik?	170
10.2	<i>Die politische Kultur der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg</i>	172
10.3	<i>Politische Kultur und die deutsche Außenpolitik: das Beispiel der Auslandseinsätze der Bundeswehr</i>	175
10.3.1	Die bundesdeutsche Haltung zu militärischen Einsätzen vor der Vereinigung	175
10.3.2	Schocks und Schecks: Deutschland und der Golfkrieg	176
10.3.3	Vorsichtige Schritte auf dem Weg in eine neue Rolle: Die Bundeswehr in Somalia und auf dem Balkan	177
10.3.4	Das langsame Ende der Kultur der Zurückhaltung: Kosovokrieg, Anti-Terror-Einsätze, Nichtteilnahme am Irak-Krieg und Ukraine	179
10.4	<i>Schluss</i>	182
11	Außenpolitische Diskurse	184
11.1	<i>Einleitung und Überblick</i>	184
11.2	<i>Diskurs und Diskursanalyse</i>	185
11.2.1	Die zentrale Bedeutung der Sprache	185
11.2.2	Diskursanalyse als Instrument der Außenpolitikanalyse	189
11.3	<i>Diskursanalyse und deutsche Außenpolitik</i>	191
11.3.1	Staat, Nation und Europa als identitätsstiftende Konzepte	191
11.3.2	Außenpolitische Denkschulen und Gesamtkonzepte	193
11.3.3	Alte Begriffe, neue Bedeutung: Diskursanalyse und deutscher Multilateralismus	197
11.4	<i>Schluss</i>	200
12	Ausblick: Die Zukunft der deutschen Außenpolitik	201
12.1	<i>Einleitung</i>	201
12.2	<i>Zukunft als Terrain wissenschaftlicher Analyse</i>	202

12.3	<i>Deutschland in Europa – Die nächsten Jahre</i>	205
12.3.1	Die Ausgangslage	205
12.3.2	Die Zeitenwende der russischen Angriffskrieges 2022	209
12.3.3.1	Szenarienbildung 1: Krieg in Ostasien und schleichender Zerfall der EU	214
12.3.3.2	Szenarienbildung 2: Die EU stärkt ihren inneren Kern	217
12.4	<i>Schluss</i>	219
	Literaturverzeichnis	222

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Die wichtigsten Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verteilung der außenpolitischen Kompetenzen	42
Abb. 2: Organisationsplan des Bundeskanzleramtes (Auszug)	45
Abb. 3: Organisationsplan des Auswärtigen Amtes (Auszug)	47
Abb. 4: Drei Realismen	60
Abb. 5: Anteil an ökonomischen Machtressourcen im europäischen bzw. globalen Maßstab	61
Abb. 6: Stärke der Streitkräfte im europäischen Mächtesystem	62
Abb. 7: Modell I – Der rationale Akteur	129
Abb. 8: Modell II – Organisatorischer Prozess	133
Abb. 9: Modell III – Bürokratische Politik	134
Abb. 10: Beispiele für Interessengruppen	146
Abb. 11: Funktionen von Interessenverbänden	147
Abb. 12: Strategien von Interessengruppen	155
Abb. 13: Akteursgruppen in der Klimapolitik	162
Abb. 14: Wechselwirkung zwischen politischer Kultur und Außenpolitik	169
Abb. 15: Einwirkungen der politischen Kultur auf die Außenpolitik	170
Abb. 16: Deutschlands politische Kultur in der Außenpolitik vor und nach 1945	173
Abb. 17: Außenpolitische Denkschulen und „Grand Strategies“	196
Abb. 18: Ausgaben für Auswärtige Politik sowie ausgewählte Felder der Innenpolitik im Vergleich, 1981–2018	210

1 Einführung: Begriff und Dimensionen von Außenpolitik

Im Zentrum dieses Lehrtextes 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 Anwendung finden. 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 Analyse deutscher Außenpolitik auf der anderen Seite besser verstehen und dabei sowohl die Chancen wie auch die Grenzen der jeweiligen Perspektiven verstehen lernen.

Lernziele

In diesem einführenden Kapitel soll problematisiert werden, welche Bandbreite von Phänomenen mit dem Begriff „Außenpolitik“ bezeichnet werden kann und bezeichnet wird. Zweitens soll ein Überblick über die Inhalte und die Struktur des Lehrtextes 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 deshalb, weil sich ein angemessenes Begriffsverständnis nicht durch die bloße Wiedergabe einer wissenschaftlichen Definition, sondern erst durch das Verständnis unterschiedlicher Gebrauchsweisen einstellt.

Unschärfen des Begriffs Außenpolitik

1.1 Was ist „Außenpolitik“? Alltagsverständnis und wissenschaftliche Definition

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 Regierungsvertreter*innen gegenüber anderen Staaten und deren Repräsentant*innen 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 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 die deutsche Außenministerin in Brüssel mit ihren Amtskolleg*innen in der Europäischen Union Verhandlungen über Sanktionen gegenüber Russland führt. In den eingespielten Formen der medialen Darstellung dieser Handlungen zeigt sich, womit (deutsche) Außenpolitik im breiteren öffentlichen Diskurs im Allgemeinen assoziiert wird.

Alltagsverständnis von Außenpolitik

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,

wissenschaftliche Definitionen von Außenpolitik

aber auch wenn verschiedene Wissenschaftler*innen 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, sofern nicht anders markiert, hinzugefügt):

„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, S. 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, S. 439

„(W)hile process-oriented researchers seem reluctant to be too explicit about defining their object of analysis (understandably, since human decisional behaviour is highly complex, contingent, and multifaceted), there is considerable consensus today among scholars (...) that the nature of the explanandum should at a minimum be defined in terms of the purposive nature of foreign policy actions, a focus on policy undertakings, and the crucial role of state boundaries.“

CARLSNAES, 2013, S. 305, Hervorh. im Original

„Auch wenn (...) keine völlige Einigkeit über die Substanz des Begriffs besteht, lässt sich Außenpolitik zusammenfassend als das zielorientierte, über die eigenen Staatsgrenzen hinaus gerichtete Handeln von staatlichen Akteuren bezeichnen.“

BRUMMER/OPPERMANN, 2019, S. 1

„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.“

KRIPPENDORF, 2000, S. 18

Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Definitionen von Außenpolitik

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 Akteur*innen (zumeist durch territoriale „Hoheitsgrenzen“ identifizierbare Staaten) sowie deren auf der Verfolgung von *Interessen* basierenden absichtsvollen *Handlungen*

gegenüber ihrem Umfeld, das sich aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen zusammensetzt. Drei weitere Begriffe helfen, das Bedeutungsfeld weiter einzugrenzen (vgl. hierzu auch LIST et al. 1995, S. 13-15).

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 Akteur*innen im Mittelpunkt, die aufgrund bestimmter Legitimationsverfahren autoritativ für die jeweiligen Staaten sprechen können.

Außenpolitik und transnationale Politik

Während transnationale Politik die grenzüberschreitenden Handlungen *nicht-staatlicher Akteur*innen* (z.B. Parteien, transnational operierende Unternehmen oder NGOs wie Amnesty International, aber auch grenzüberschreitende Wissensgemeinschaften) beschreibt (vgl. RISSE, 2013), wird der Begriff der Außenpolitik zumeist für staatliche Akteur*innen reserviert, die *legitimerweise* im Namen der von ihnen repräsentierten Gesellschaften auftreten.

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 zumeist (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, die Regeln vergleichbar wirksam umzusetzen vermag wie Staaten in ihrem Innern, nicht vorhanden ist und deshalb die internationale Herrschaftsorganisation letztlich als Ausdruck spezifischer, häufig *nicht legitimer* Machtverhältnisse zu begreifen ist.¹ Die Betonung eines prinzipiellen Unterschieds zwischen Innen- und Außenpolitik wird zwar von vielen Beobachter*innen mittlerweile stark relativiert, aber dass zwischen beiden Sphären nach wie vor ein zumindest gradueller Unterschied besteht, wird kaum bestritten.

Außenpolitik und Innenpolitik

Mit Außenpolitik, so könnte man zusammenfassend resümieren, ist daher jene Sphäre des Politischen gemeint, in der in erster Linie legitimierte Repräsentant*innen von Staaten bestimmte Ziele gegenüber ihrem internationalen Umfeld verfolgen. Für die Zwecke dieses Lehrtextes kann daher folgende knappe Definition als erste Orientierung dienen: *Unter Außenpolitik werden jene Handlungen staatlicher Akteur*innen*

Definition von Außenpolitik

¹ Auf diese Dimension weist insbesondere der jüngere Definitionsvorschlag von KRIPPENDORFF hin.

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 Akteur*innen* und *welche Handlungen* im Mittelpunkt der Analyse stehen sollen, ist damit noch nicht hinreichend geklärt. Im Blick auf die Akteur*innen können beispielsweise die herausragenden politischen Entscheidungsträger*innen eines Staates, die Diplomat*innen oder auch Parlamentarier*innen 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 umfassenden 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 Konkretisierung im Rahmen dieses Lehrbuchs erfolgen soll.

1.2 Überblick über Struktur und Inhalte der einzelnen Kapitel

Strukturierungsprinzip des Lehrbuchs

Da dieser Lehrtext möglichst umfassend in die Analyse deutscher Außenpolitik einführen soll, sollen möglichst viele unterschiedliche Dimensionen von Akteur*innen und Handlungen diskutiert werden. Zwei Überlegungen waren bei der Auswahl der Untersuchungsgegenstände und der Unterteilung des Lehrtextes 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 häufig herangezogen werden (vgl. auch BRUMMER/OPPERMANN, 2019). Dabei hat es sich eingebürgert, zwischen so genannten "systemischen" und "subsystemischen" Ansätzen zu unterscheiden. Die ersten stehen im Mittelpunkt der Kapitel 4 bis

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 dies „immer auch am Staat, aber nie nur am Staat orientiert“ ist (LUHMANN, 1984, S. 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 Lehrtextes 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, S. 403-404.