



# Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft

Herausgegeben von  
Dr. Arno Mohr

Bisher erschienene Werke:

- Bellers*, Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich  
*Bellers · Benner · Gerke (Hrg.)*, Handbuch der Außenpolitik  
*Bellers · Frey · Rosenthal*, Einführung in die Kommunalpolitik  
*Bellers · Kipke*, Einführung in die Politikwissenschaft, 4. Auflage  
*Benz*, Der moderne Staat  
*Bierling*, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 2. A.  
*Braun · Fuchs · Lemke · Töns*, Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft  
*Deichmann*, Lehrbuch Politikdidaktik  
*Gabriel · Holtmann*, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage  
*Glöckler-Fuchs*, Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik  
*Jäger · Welz*, Regierungssystem der USA, 2. Auflage  
*Kempf*, Chinas Außenpolitik  
*Krumm · Noetzel*, Das Regierungssystem Großbritanniens  
*Lehmkuhl*, Theorien Internationaler Politik, 3. Auflage  
*Lemke*, Internationale Beziehungen  
*Lenz · Ruchlak*, Kleines Politik-Lexikon  
*Lietzmann · Bleek*, Politikwissenschaft – Geschichte und Entwicklung  
*Maier · Rattinger*, Methoden der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse  
*Mohr (Hrg. mit Claußen, Falter, Prätorius, Schiller, Schmidt, Waschkuhn, Winkler, Woyke)*, Grundzüge der Politikwissenschaft, 2. Auflage  
*Naßmacher*, Politikwissenschaft, 5. Auflage  
*Pilz · Ortwein*, Das politische System Deutschlands, 3. Auflage  
*Rupp*, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage  
*Reese-Schäfer*, Politische Theorie heute  
*Reese-Schäfer*, Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen  
*Riescher · Ruß · Haas (Hrg.)*, Zweite Kammern  
*Schmid*, Verbände  
*Schubert · Bandelow (Hrg.)*, Lehrbuch der Politikfeldanalyse  
*Schumann*, Repräsentative Umfrage, 4. Auflage  
*Schumann*, Persönlichkeitsbedingte Einstellungen zu Parteien  
*Schwinger*, Angewandte Ethik – Naturrecht · Menschenrechte  
*Sommer*, Institutionelle Verantwortung  
*Tömmel*, Das politische System der EU, 2. Auflage  
*Wagschal*, Statistik für Politikwissenschaftler  
*Waschkuhn*, Grundlegung der Politikwissenschaft  
*Waschkuhn*, Demokratietheorien  
*Waschkuhn*, Kritischer Rationalismus  
*Waschkuhn*, Kritische Theorie  
*Waschkuhn*, Pragmatismus  
*Waschkuhn*, Politische Utopien  
*Waschkuhn · Thumfart*, Politik in Ostdeutschland  
*von Westphalen (Hrg.)*, Deutsches Regierungssystem  
*Wilhelm*, Außenpolitik  
*Woyke*, Europäische Union  
*Xuewu Gu*, Theorien der internationalen Beziehungen · Einführung

# Außenpolitik

Grundlagen, Strukturen und Prozesse

Von  
Dr. Andreas Wilhelm

R. Oldenbourg Verlag München Wien

#### Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2006 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH  
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München  
Telefon: (089) 45051-0  
[www.oldenbourg-wissenschaftsverlag.de](http://www.oldenbourg-wissenschaftsverlag.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier  
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“ GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-58073-6  
ISBN 978-3-486-58073-0

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung: die Bedeutung der Außenpolitik</b>	1
<b>1. Außenpolitik: Begriff und Gegenstand</b>	6
1.1 Definition von Außenpolitik	6
1.2 Konzepte der Außenpolitik	8
1.3 Die Sachbereiche der Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft	15
1.4 Analyseebenen der Außenpolitik	21
1.5 Politikdimensionen: Außenpolitik im engeren Sinn	25
1.6 Außenpolitik in Politischer Theorie, Geschichte und Völkerrecht	26
<i>Auswahlbibliographie</i>	31
<b>2. Theorien der Außenpolitik</b>	34
2.1 Zur Vorgeschichte von Außenpolitiktheorien	34
2.2 Grundannahmen	36
2.3 (Neo)Realistische Außenpolitiktheorie	41
2.4 Kooperative Ansätze: Institutionalismus und Außenpolitik	52
2.5 Liberale Theorien der Außenpolitik	60
2.6 Konstruktivismus und Außenpolitik	65
<b>3. Akteure der Außenpolitik</b>	79
3.1 Nationalstaat und Außenpolitik	79
3.2 Die außenpolitische Exekutive	86
3.3 Föderalismus als außenpolitischer Bezugsrahmen	87
3.4 Internationale Organisationen und Außenpolitik	88
3.5 Nicht-staatliche Akteure: „Private“ Außenpolitik	91
<b>4. Außenpolitik und Macht</b>	95
4.1 Der Begriff der Macht	95
4.2 Machtquellen der Außenpolitik	100
4.3 Machtdistribution im anarchischen Weltsystem	105
4.4 Weltmacht, Mittelmacht und Kleinstaat	108

<b>5. Außenpolitik und Interesse</b>	113
5.1 Inhalte und Träger außenpolitischer Interessen	113
5.2 Außenpolitische Grundinteressen	116
5.3 Das <i>nationale Interesse</i> in der Außenpolitik	118
5.4 Interessentypen und Ziele auswärtiger Politik	122
<b>6. Außenpolitische Entscheidungen</b>	135
6.1 Die außenpolitische Entscheidung: Begriff, Typen, Ebenen	135
6.2 Entscheidungstheoretische Ansätze	140
6.3 Der außenpolitische Entscheidungsprozess	145
6.4 Das Modell des rationalen Akteurs	146
6.5 Das Organisations- und Bürokratiemodell	147
6.6 „Groupthink“ in der Außenpolitik	152
<b>7. Instrumente der Außenpolitik</b>	158
7.1 Bedingungsfaktoren außenpolitischer Instrumente	158
7.2 Militärische Instrumente	160
7.3 Wirtschaft als Mittel der Außenpolitik	164
7.4 Formen außenpolitischer Intervention	168
<b>8. Diplomatie in Theorie und außenpolitischer Praxis</b>	177
8.1 Funktionen der Diplomatie	177
8.2 Von der traditionellen zur „neuen“ Diplomatie	179
8.3 Die Konferenzdiplomatie	184
8.4 Die Gipfeldiplomatie	188
8.5 Diplomatie im Wandel	189
<b>9. Wirtschaft und Außenpolitik</b>	193
9.1 Der Staat als wirtschaftlicher Akteur	194
9.2 Wirtschaft als Ziel der Außenpolitik	197
9.3 <i>Economic Power</i> : Staatliche und Private Wirtschaftsmacht	200
9.4 Wirtschaftspolitische Kooperations- und Konfliktformen	202
9.5 Außenpolitik und Privatwirtschaftliche Akteure	205
<b>10. Gesellschaftliche Faktoren der Außenpolitik</b>	210
10.1 Politisches System und Herrschaft	211
10.2 Die öffentliche Meinung	215
10.3 Parteien, politische Stiftungen und gesellschaftliche Mittlerorganisationen	218
10.4 Verbände und Organisierte Interessen	221
10.5 Die Medien	223

10.6 Wissenschaft und Think Tanks	223
10.7 Das Zwei-Ebenen-Spiel	225
10.8 Vergesellschaftete Außenpolitik	229
<b>11. Kommunikation und Außenpolitik</b>	<b>234</b>
11.1 Die Bedeutung der Medien	234
11.2 Außenpolitische Kommunikation	237
11.3 „Public Diplomacy“ und „CNN-Effekt“	241
11.4 Medien: Instrument oder Akteur?	245
<b>12. Ideologie, Religion und Ethik als Faktoren der Außenpolitik</b>	<b>252</b>
12.1 Weltverständnis, Denkbilder und Außenpolitisches Lernen	252
12.2 Perzeption und Wirklichkeit	254
12.3 Außenpolitische Funktionen der Ideologien	256
12.4 Exkurs: Nationalismus	259
12.5 Religion als Motivationsfaktor	264
12.6 Ethik und Moral in der Außenpolitik	266
<b>13. Kultur und Außenpolitik</b>	<b>273</b>
13.1 Der Begriff der (außen)politischen Kultur	274
13.2 Außenpolitikrelevante Kulturkonzeptionen	277
13.3 Die „strategische Kultur“	282
13.4 Funktionen der Kultur in der Außenpolitik: Auswärtige Kulturpolitik	283
<b>14. Außenpolitik und Internationales System</b>	<b>288</b>
14.1 Internationales System und strukturelle Anarchie	288
14.2 Hegemonie, Gleichgewicht und Außenpolitik	293
14.3 Politische Geographie	296
14.4 Weltpolitische Konfigurationen und Global Governance im 21. Jahrhundert	300
<b>15. Krieg und Frieden - Strategien und Formen der Außenpolitik</b>	<b>306</b>
15.1 Konflikte und Krisen in der Außenpolitik	306
15.2 Merkmale und Ursachen des Krieges	309
15.3 Exkurs: Sicherheit	312
15.4 Begriff und Formen außenpolitischer Kooperation	315
15.5 Kooperation in einer globalisierten Staatenwelt	318
15.6 Exkurs: Europäische Außenpolitik	322
15.7 Ausprägungsformen der Außenpolitik auf operationaler Ebene	325

<b>16. Völkerrecht und Außenpolitik</b>	331
16.1 Normenbildung und außenpolitisches Handeln	332
16.2 Entwicklungslinien des Völkerrechts in der Staatenpraxis	334
16.3 Begriff, Geltungsgründe und Rechtsqualität	337
16.4 Frieden und Krieg im modernen Völkerrecht	341
<b>17. Außenpolitik im 21. Jahrhundert</b>	346
17.1 Governance und Außenpolitik: zwischen staatenweltlicher und post-nationaler Konstellation	346
17.2 Außenpolitikanalyse als Konstellationsanalyse	348
17.3 Außenpolitischer Wandel und Außenpolitikforschung	351
<b>Sachregister</b>	354
<b>Abbildungen</b>	
Abb.1: Sachbereiche der Außenpolitik	15
Abb.2: Herrschaftssystem und Außenpolitik	21
Abb.3: Analyseebenen	23
Abb. 4: Dimensionen der Außenpolitik	26
Abb. 5: Außenpolitiktheorien	38
Abb. 6: Spieltheoretische Kooperationsmodelle	58
Abb. 7: Kooperationsorientierte Außenpolitik	59
Abb. 8: Würfelmodell der außenpolitischen Entscheidung	137
Abb. 9: Typen außenpolitischer Entscheidungsträger	143
Abb. 10: Außenpolitischer Entscheidungsprozess	145
Abb. 11: Entscheidungsmodelle nach Allison	152
Abb. 12: Zwei-Ebenen-Spiel nach Putnam	226
Abb. 13: „Balancing“ und „Bandwagoning“ als außenpolitische Verhaltensmuster	295
Abb. 14: Kooperativ-integrative und konfrontativ-regressive Ausprägungsformen außenpolitischen Handelns	308
Abb. 15: Konstellationsanalytischer Untersuchungsplan für die Außenpolitik eines Staates (Modell nach Siedschlag)	350

---

## Einleitung: die Bedeutung der Außenpolitik

Das vorliegende Buch gibt eine systematische Einführung in das Studium der Außenpolitik, ihre Grundlagen, Strukturen und Prozesse. In einem Zeitalter der Globalisierung wird internationale Politik vom außenpolitischen Verhalten der Staaten, von ihren Regierungsentscheidungen und den unterschiedlichen inneren und äußeren Bedingungen der Außenpolitik noch immer wesentlich beeinflusst. Es wäre heutzutage grundlegend falsch, Außenpolitik mit „der fatalistischen Behauptung“ zu charakterisieren, sie bilde „eine geheimnisvolle Angelegenheit, dazu verurteilt, das besondere Gebiet für unaufrichtige Politiker und arrogante, unberechenbare Regierungsbeamte zu sein“ (Hill 2003: 233). Außenpolitik vollzieht sich nicht außerhalb der normalen Politik. Sie stellt ein zentrales Tätigkeitsfeld im politischen System dar. Das, was internationale Politik ausmacht, ist in vielfacher Weise das Ergebnis der Außenpolitik von Staaten und, in nicht geringem Maße, von privaten Akteuren. Die Strukturen und Prozesse der internationalen Politik sind sicherlich mehr als die *Summe* der einzelstaatlichen Außenpolitiken. Grundlegende Fragen und Probleme des internationalen Systems sind mit dem Gegenstand der Außenpolitik jedoch eng verwoben, und machen deutlich, dass eine in sich pluralistisch angelegte Weltpolitik von der Außenpolitik der Staaten und Nationen entscheidend mitbestimmt wird.

Nicht nur der rapide Wandel des internationalen Systems, der zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu einer neuen „Welt(un)ordnung“ und „Weltübergangsgesellschaft“ führte, wird dabei zu einem wichtigen Faktor für die Neubestimmung der nationalen Ziele. Ein Blick auf die auswärtige Politik der Staaten zeigt, dass von Regierungen wichtige außenpolitische Veränderungs- und Reflektionsprozesse ausgehen. Außenpolitik ist insofern nicht ausschließlich als Reaktion auf die veränderten Gegebenheiten zu verstehen. Außenpolitik prägt die Wirklichkeit in entscheidendem Maße.

In den unterschiedlichsten Aktions- und Problemfeldern - von der Migration zum Klimawandel, von der Abrüstungsfrage bis zum Handelsdefizit - spielt darüber hinaus das aus einer Mixtur von „high politics“ und „low politics“ bestehende Grundgerüst der Außenpolitik eine wichtige Rolle. Zweifellos kann dabei "(i)n einer immer dichter vernetzten, dem Globalisierungssog ausgesetzten Welt (...), von der militärischen Supermacht USA in gewisser Hinsicht abgesehen, kein Land, auch keine Großmacht im modernen Sinne, mehr autonom und souverän Außenpolitik betreiben" (Schöllgen 1998: 37). Fragen von Krieg und Frieden, von Kooperation und Konflikt, stehen noch immer wesentlich im Mittelpunkt der Regierungsentscheidungen. Mit dem nationalen Interesse an Sicherheit und relativer Macht besteht bis heute ein Grundmerkmal staatlicher Außenpolitik fort.

Unter dem Gesichtspunkt der veränderten wirtschaftlichen Weltlage, liberalisierten Märkten, grenzüberschreitenden Kapitalströmen und transnational verlaufenden Handelsbeziehungen hat jedoch die wechselseitige Abhängigkeit von politischen Konstellationen und Prozessen erheblich zugenommen. Sie zwingt nicht nur die Staaten, im Zu-

sammenspiel mit privaten Akteuren, zu neuen Reaktionsmustern und Austauschprozessen. Die Globalisierung führt zugleich zu einem höheren Maß an außenpolitischer Empfindlichkeit und Verwundbarkeit der Staaten. Hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Gegenstands- und Problembereiche ist Außenpolitik somit nicht nur umfangreicher geworden. Aufgrund der Vielzahl von Akteuren aus dem innerstaatlichen und internationalen Umfeld stellt Außenpolitik einen komplexen Aushandlungs-Prozess (Karl/Krause 1978: 56) dar, der verschiedenste Interessen zu berücksichtigen hat. Jenseits der Staatenwelt hat sich parallel hierzu die seit einigen Jahren verstärkte „Anerkennung der autonomen Außentätigkeit“ nicht-staatlicher Akteure entwickelt (Unternehmen, Parteien, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Medien, Kirchen), die den Staat in seinem traditionellen Handlungsbereich zunehmend entmachten und, so Czempiel, nicht nur das alte Vokabular der Außenpolitik auflösen, sondern „eine ganz andere ‚Außenpolitik‘ als die alte, gewohnte“ (Czempiel 1999: 101) verlangen. Die Verringerung des nationalstaatlichen Bestimmungsrahmens, die größere Akteursvielfalt und die Zunahme komplexer, miteinander verflochtener Handlungsfelder bilden wesentliche Veränderungsmerkmale für die Außenpolitik des neuen Jahrhunderts. So steht Außenpolitik auch künftig „mehr denn je im Vordergrund politischen Interesses - sei es journalistisch, wissenschaftlich oder pragmatisch“.

Zum Gegenstand der Außenpolitik als einem Teilgebiet der internationalen Beziehungen gab es in den letzten Jahren zahlreiche länderspezifische, theorieorientierte Fallstudien und vergleichende Darstellungen: über Deutschlands neue Außenpolitik seit der Wiedervereinigung, herausgegeben von Karl Kaiser, Hanns W. Maull, Joachim Krause und Wolf-Dieter Eberwein in vier Bänden (Kaiser/Maull 1995, 1996, Kaiser/Krause 1996, Kaiser/Eberwein 1998), mit einem grundlegenden Blick auf die Entwicklung deutscher Außenpolitik vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart und einer Analyse ihrer Akteure, Entscheidungen und Normen (Bierling 1999, Haftendorn 2001) bis zur neokonservativen ‚foreign policy‘ der USA, der aktuellen Westpolitik Rußlands (Fischer 2003) und einer neuen, relevanten Studienbuch-Reihe (Hrsg. von Bredow) zur Außenpolitik verschiedenster Staaten. Die von Maull, Harnisch (Maull/Harnisch 2001, Harnisch 2002) und Rittberger (Rittberger 2001) vorgelegten Studien zur Außenpolitikforschung stellen dabei für die wissenschaftliche Literatur ebenso grundlegende Arbeiten dar wie der zum Wandel von Außenpolitik veröffentlichte, theoretisch fundierte Band von Medick-Krakau (Medick-Krakau 1999), das zentrale staatenübergreifende Handbuch der Außenpolitik von Bellers/Benner/Gerke (Bellers et al. 2001) und das neu gefasste, von Siegmur Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf herausgegebene Handbuch zur deutschen Außenpolitik (Schmidt/Hellmann/Wolf 2006 i.E.).

Von diesen Teilstudien und Sammelbänden abgesehen, die auf internationaler Ebene zuletzt maßgeblich von Christopher Hill (2003) und Laura Neack (2003) erweitert wurden, liegen allerdings nur wenige Bücher vor, die auf einen allgemeinen Überblick zu Fragen der auswärtigen Politik, etwa zu den wechselseitigen Einflussbeziehungen von Akteuren und Strukturen und ihren veränderten Herausforderungen, ihren alten und neuen Grundlagen, Bezug nehmen. Mit dem Begriff der „Klugen Macht“ verknüpfte zuletzt Czempiel in seinem gleichnamigen Buch das Ziel, die künftige Außenpolitik in

den Handlungsrahmen des 21. Jahrhunderts einzuordnen (Czempiel 1999: 11) und durch eine analytische Klärung des Machtbegriffs die Möglichkeiten und Erfordernisse für eine sich „*internationalisierende*“ Außenpolitik abzuleiten. Auf der anderen Seite stellte Krippendorff die aus der Staatenwelt entwickelte und von der politischen Elite mit „hohem Ansehen“ praktizierte Außenpolitik von Staaten erheblich in Frage. In seinem lesenswerten Buch zur „Kritik der Außenpolitik“ stehen Bedeutung und Gewichtung von Außenpolitik, „als spezifische(m) Terrain politischen Handelns“ und „Kopfgeburt“ einer politischen Elite, der von ihm erhobenen Forderung gegenüber, einen neuen kritischen Meinungsdiskurs über die häufig *entmoralisierte* Außenpolitik zu führen (Krippendorff 2000: 22, 36).

Ein Übriges für die geringe Breite außenpolitikrelevanter Studien tat nicht zuletzt die weitgehende Beschäftigung mit zentralen Themen der internationalen Politik und den Veränderungsprozessen im internationalen System. Mit der Außenpolitikforschung, insbesondere der US-amerikanisch dominierten „foreign policy analysis“, ist die Außenpolitik seit den achtziger Jahren jedoch zumindest aus dem traditionsgemäß stiefkindlichen Dasein in der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen herausgetreten.

Für das Verstehen des politischen Weltgeschehens bleibt das Wissen um die Grundelemente der Außenpolitik weiterhin von entscheidender Bedeutung. Traditionelle Grundannahmen als auch neue außenpolitische Formen und Verhaltensmodi, Kontinuitäts- und Veränderungselemente der Außenpolitik stellen einen wichtigen Gegenstand dar. Das Lehrbuch betrachtet es deshalb als wesentliche Aufgabe, in die Grundlagen der Außenpolitik, ihre zentralen Strukturen und Prozesse einzuführen und eine umfassende Orientierung bei der Beschäftigung mit Fragen der Außenpolitik, insbesondere den neuen Entwicklungstendenzen, zu geben. Damit kann nicht der Anspruch verbunden sein, die Gesamtheit der außenpolitikrelevanten Aspekte zu erfassen. Das Buch ist im Sinne Smends allerdings darum bemüht, „ein Höchstmaß von Einsicht in die Dinge und das Gesetz, das in und über den Dingen ist“ (Smend 1938: 59), in diesem Fall der Außenpolitik, zu geben und vor dem Hintergrund der weltpolitischen Veränderungen der Gegenwart zu betrachten.

Ausgehend vom Begriff der Außenpolitik sollen zunächst grundlegende *Konzepte* (Kap. 1) und *Theorieansätze* (Kap. 2) von Außenpolitik im Vordergrund stehen, an die sich eine Betrachtung der *Sachbereiche* und *Analyseebenen* außenpolitischen Handelns, der *Akteure* der Außenpolitik (Kap. 3) und der beiden zentralen Begriffe der *Macht* (Kap. 4) und des *Interesses* (Kap. 5) anschließt. Damit eng verbunden sind im Weiteren die Analyse der außenpolitischen *Entscheidungsbildung* (Kap. 6) und die *Instrumente* der Außenpolitik (Kap. 7), insbesondere der *Diplomatie* als klassischem Mittel der außenpolitischen Beziehungsgestaltung (Kap. 8). Zur multiperspektivischen Betrachtung der Außenpolitik werden darüber hinaus das Verhältnis von *Wirtschaft* und Außenpolitik (Kap. 9), die *gesellschaftlichen* Faktoren (Kap. 10), die *Medien* (Kap. 11), *Ideologie*, *Religion* und *Nationalismus* (Kap. 12) und die *Kultur* (Kap. 13) in ihrer Bedeutung als Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik ausführlicher in den Blick genommen. Fragen nach dem Einfluss des *internationalen Systems* und seiner Strukturen auf die Au-

ßenpolitik (Kap. 14), den unterschiedlichen *Ausprägungsformen* und *Strategien* außenpolitischen Verhaltens (Kap. 15), der Relevanz des *Völkerrechts* und der *Normenbildung* für die Staatenpraxis (Kap. 16) sowie der *Außenpolitik* im 21. Jahrhundert (Kap. 17) schließen das Lehrbuch ab.

Dabei sei an einen Gedanken erinnert, den Henry Kissinger, als eminenter Wissenschaftler und Praktiker der Außenpolitik, einst formulierte: „Außenpolitik wird durch die Umstände bedingt; sie ist, wie Bismarck feststellte, ‚die Kunst des Möglichen‘, ‚die Wissenschaft des Relativen“ (Kissinger 2002: 334). Ob dies auch für die weltpolitische Gegenwart gilt, kann der Leser im Rahmen des Lehrbuches und des Studiums der Außenpolitik für sich selbst prüfen. Wichtig ist es, das Luftschiff abstrakter Ideen zu verlassen und sich auf den Boden der Tatsachen zu begeben, dorthin, wo Veränderungen und Herausforderungen innerhalb des Staates und im internationalen System dazu zwingen, das Wissen von Außenpolitik in Theorie und Praxis stets neu zu überdenken, in realistischer und pragmatischer Einschätzung des Machbaren und ohne sich dem Vorausdenken von Konzeptionen zu verschließen.

Dieses Buch ist Prof. Dr. Gottfried-Karl Kindermann und Prof. Dr. Jürgen Schwarz, meinen früheren akademischen Lehrern, zugeeignet, die stets darauf verwiesen, dass das Verstehen von Außen- und internationaler Politik aus einer Perspektive zu erfolgen habe, die der Politikwissenschaft den Charakter einer realistischen Wissenschaft verleiht und es erlaubt, auf dieser Grundlage über die künftigen Chancen des zwischenmenschlichen Zusammenlebens und der weltpolitischen Ordnungsgestaltung nachzudenken.

## Literatur

- Bellers, Jürgen/Benner, Thorsten/Gerke, Ines M. (Hrsg.): *Handbuch der Außenpolitik. Von Afghanistan bis Zypern*, München 2001.
- Bierling, Stephan: *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999.
- Fischer, Sabine: *Russlands Westpolitik in der Krise 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung*, Frankfurt a.M. 2003.
- Haftendorn, Helga: *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung: 1945-2000*, Stuttgart 2001.
- Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. (Hrsg.): *Germany as a Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.
- Harnisch, Sebastian: *Außenpolitiktheorie nach dem Ost-West-Konflikt: Stand und Perspektiven der Forschung*, Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Nr. 7, 2002.
- Hill, Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke 2003.
- Hill, Christopher: *What is to be done? Foreign Policy as a site for political action*, in: *International Affairs* 79, 2/2003, S. 233-255.

- 
- Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 1: Grundlagen*, München 1994.
- Kaiser, Karl/Maull, Hanns W. (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 2: Herausforderungen*, München 1995.
- Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien*, München 1996.
- Kaiser, Karl/Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen*, München 1998.
- Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim: *Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß*, in: Haftendorn, Helga u.a. (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und Entspannungspolitische Entscheidungsprozesse* in Bonn, Köln 1978.
- Kissinger, Henry: *Die Herausforderung Amerikas. Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München 2002.
- Krippendorf, Ekkehart: *Kritik der Außenpolitik*, Frankfurt a.M. 2000.
- Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1999.
- Neack, Laura: *The New Foreign Policy. U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, Lanham 2003.
- Rittberger, Volker (Hrsg.): *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*, Manchester 2001.
- Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2006 (i.E.)
- Schöllgen, Gregor: *Die Berliner Republik als internationaler Akteur. Gibt es noch eine deutsche Interessenpolitik?*, in: *Außenpolitik*, 49 (1998) 4, S. 27-37.
- Smend, Richard: *Forschung und Fortschritte*, Bd. 14, 1938.

## 1. Außenpolitik: Begriff und Gegenstand

*Da das Ziel gegeben ist - die Choreographie der internationalen Bühne aufzuzeichnen - sollte sich der Theoretiker bemühen, alle Elemente festzuhalten.*  
Raymond Aron

Das Verstehen von Außenpolitik erfordert zunächst eine Definition des Begriffes, ohne den eine wissenschaftliche Beschäftigung mit Außenpolitik und die kommunikative sowie konsistente Verwendung des Begriffes selbst nicht möglich wären. Fragt man nach den zentralen Merkmalen auswärtiger Politik, lässt sich eine immense Zahl an Begriffen finden, die der Außenpolitik eine ganz unterschiedliche Bedeutung verleihen. Einer Vielzahl konzeptioneller, sprachlich oft verwendeter Schlagworte und Bausteine - wie: Interessen, Ziele, Entscheidungen, Handlungsmaximen, Strategien, Aktionen, Verhaltensmuster, Rollen- und Selbstverständnis - liegt (wie wir noch sehen werden) ein bestimmtes Gedankengebäude, eine spezifische Perspektive oder Vorstellung von Außenpolitik zugrunde. Hinsichtlich der verschiedenen, stark voneinander abweichenden Konzeptualisierungen von Außenpolitik hob Charles F. Hermann daher schon in den siebziger Jahren hervor, dass es „über die Bedeutung von Außenpolitik keine Übereinstimmung“ gebe. Für den ernsthaften Betrachter werde es zur notwendigen Aufgabe, „sich seine eigene Definition“ zu formulieren, die wiederum „sein Klassifikationssystem beeinflusst“ (Hermann 1972: 70, vgl. Hermann/Kegley/Rosenau 1987).

### 1.1 Definition von Außenpolitik

Im Alltagsverständnis wird Außenpolitik zumeist mit den Staatsbesuchen von Politikern, außenpolitischen Entscheidungen in der Regierung(shauptstadt), Gipfelkonferenzen und Festbanketten, Reden vor Nationalversammlungen und Parlamenten, Grußworten und Drohgebärden, schwierigen Verhandlungen zwischen Regierungsdelegationen oder der Bereitschaft zu militärischer Gewaltanwendung assoziiert. Hinzu kommt, dass sich wie viele andere politische Vorgänge „auch Außenpolitik nur schwer griffig und bildhaft darstellen [lässt]. Dunkelblau gekleidete Gestalten auf anonymen und immer gleichen Konferenzfluren, an sorgsam eingedeckten Konferenztischen scheinbar dahindämmernde Damen und Herren, hinter Namensschildern kauernde Figuren, die oft verzweifelt mit den Tücken der Dolmetschertechnik kämpfen. Die Bilder gleichen sich und verraten in der Regel nichts über die Themen, die behandelt werden. Zwar gibt es das historische und symbolische Bild – Bill Clinton, der in einer scheinbar privaten Aufnahme vor einem Fenster sitzend in Camp David auf Arafat einwirkt, Joschka Fischer, der energisch gestikulierend aus der unscharfen Sicht eines Teleobjektivs in einer Ver-

handlungspause in Rambouillet auf den serbischen Vertreter Milutinovic einredet. Doch diese Bilder sind rar und transportieren nur eine symbolische oder emotionale Wahrheit, die keinen Einblick in die komplexe Sachmaterie liefert. Die tatsächlichen Zwänge, die realistischen Handlungshorizonte und die oft verwickelten Wege der Diplomatie lassen sich nur unzulänglich im Bild einfangen“ (Michaelis 2002: 143). Wie lässt sich die politische Realität dann erklären? Auf welche Weise ist es möglich, Außenpolitik als eine historisch gewachsene, politische Praxis der Staaten um Krieg und Frieden (politik)wissenschaftlich zu erklären und zu verstehen?

Ausgangspunkt in der Diskussion darüber, was Außenpolitik bedeutet, war zunächst das Fehlen einer konkreten Definition (Hudson/Vore 1995). Zum Nicht-Vorhandensein eines Außenpolitikbegriffes hatte wesentlich die Tatsache beigetragen, dass Außenpolitik lange Zeit ein in der Politikwissenschaft „vernachlässigtes Konzept“ war, das, ähnlich der problematischen Bestimmung des Forschungsgegenstandes der internationalen Politik, nur schwer inhaltlich gefüllt werden konnte. In der Überzeugung zu wissen, was Außenpolitik sei, hielt man das wissenschaftliche Nachdenken über Außenpolitik für wenig erforderlich. Vielmehr griff man zur Erklärung von Außenpolitik auf den Begriff der Diplomatie zurück, den man im weiteren Sinne nicht nur als Gesamtheit der internationalen Beziehungen verstand, sondern „gelegentlich mit der Außenpolitik des Staates“ gleichsetzte. Dass dies auch heute zu einem wesentlichen Teil für die Außenpolitik gilt, verdeutlichen Richard Holbrooke's Konfliktvermittlung in der Krisenregion des Kosovo, multilaterale Initiativen zur atomaren Abrüstung Nordkoreas oder Nelson Mandelas diplomatischer Einsatz für Ken Saro Wiwa in Nigeria.

Der mit dem Begriff der Diplomatie bezeichnete Tatbestand kann Außenpolitik allerdings weder ausreichend noch angemessen erklären. Wer Außenpolitik nur unter dem Begriff der Diplomatie zusammenfasst, wählt eher eine verengte Perspektive, da der Begriff der Diplomatie sich in seinem kleineren Wortsinn vielmehr auf die Handhabung der internationalen Beziehungen durch Verhandlungen bezieht; wobei sich die heutige Form der Diplomatie, wie wir sehen werden, den veränderten Kommunikations- und Reisemöglichkeiten, etwa in Gestalt der Gipfel- und Reisediplomatie von Regierungsmitgliedern, stark angepasst hat. Außenpolitik ist daher mit Diplomatie, gleichsam als Residualkategorie staatlichen Handelns, oder mit einer Vielzahl diplomatischer Probleme nur unzureichend vergleichbar.

Einen geeigneteren Weg zur Begriffsabgrenzung und Definition von Außenpolitik bieten - unter Berücksichtigung des Aspekts der Zweckmäßigkeit und Wirklichkeitsnähe - drei voneinander unterschiedliche Konzepte. Ihrem Verständnis nach ist Außenpolitik

- nach außen orientiertes, zielgerichtetes und *interessengeleitetes Entscheidungshandeln*, mit klar erkennbaren Akteuren, insbesondere dem Staat als relativ bedeutsamsten Akteur,
- ein von inhaltlichen Dimensionen gekennzeichnetes und durch das politische System geprägtes, in Form von Ziel-Mittel-Kombinationen oder Rollenmustern zum Ausdruck kommender Bereich der Politikgestaltung bzw. *policy*, sowie

- eine aus kollektiven Identitäten und gesellschaftlichen Selbst- und Fremdbildern hervorgehende, über Handlungsnormen, Ideen und Mittelpräferenzen wirkende Politik.

Außenpolitik unterscheidet sich damit wesentlich von der *Innenpolitik*, der *internationalen Politik* und *transnationalen Politik*.

Im Unterschied zur Außenpolitik bezeichnet *Innenpolitik* einen Bereich des Politischen, der zentralistisch und hierarchisch geordnet sowie durch das Gewaltmonopol einer (zumindest in den Demokratien) legitimen Regierung gekennzeichnet ist. Außenpolitik findet demgegenüber in einem dezentralen und anarchischen Umfeld statt, ohne eine übergeordnete zentrale Regelungs- und Lenkungsinstanz, die die Sicherheit der einzelnen Staaten gewährleisten kann. Innen- und Außenpolitik sind in der Gegenwart sicherlich nicht mehr voneinander trennscharf abzugrenzen. Beide Politikbereiche beeinflussen und durchdringen sich gegenseitig, lassen sich jedoch bis zu einem gewissen Grad voneinander unterscheiden.

Eine Differenzierung zur *internationalen Politik* ist demgegenüber anhand der jeweiligen Perspektive möglich: Außenpolitik ist aus dem Blickwinkel der Akteure, der einzelnen *handelnden* Staaten, zu betrachten, internationale Politik dagegen aus der Vogelperspektive, gekennzeichnet von einer Vielzahl an wechselseitigen, grenzüberschreitenden Beziehungsmustern und Interaktionsprozessen zwischen den Staaten. Dass dabei in immer stärkerem Maße auch nicht-staatliche Akteure (z.B. Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder Parteien, gesellschaftliche Gruppen und Interessenverbände) grenzüberschreitend handeln und auf die Außenpolitik Einfluss nehmen, ist Merkmal einer *transnationalen Politik*. Im Gegensatz zu den staatlichen Akteuren sind sie allerdings nicht von den Mitgliedern der Gemeinschaft bzw. der Gesellschaft autorisiert und legitimiert, für sie nach außen, gegenüber „Fremden“ (oder besser: anderen politischen Systemen), zu handeln bzw. Außenpolitik zu betreiben.

Was der Begriff „Außenpolitik“ darüber hinaus bedeutet, lässt sich an verschiedenen Konzepten näher konkretisieren.

## 1.2 Konzepte der Außenpolitik

### *Außenpolitik und Interesse*

Im klassischen Sinne, und damit in Anlehnung an ein erstes Konzept, wird Außenpolitik als die Politik eines Staates gegenüber seiner auswärtigen Umwelt verstanden. Diese nach außen gerichtete Politik des Staates, oder besser: der Regierung und seiner außenpolitischen Führungskräfte, bezieht sich auf die Sphäre, die außerhalb des - im engeren völkerrechtlichen Sinn - eigenen Souveränitätsbereiches liegt. Nicht das politische System oder die Gesellschaft des Staates, also die innere Umwelt, stellt das Handlungsfeld der Außenpolitik dar. Dem traditionellen Verständnis folgend, bezeichnet Außenpolitik

die *Gesamtheit aller Entscheidungen und Handlungen eines Staates, die auf Adressaten im internationalen Umfeld, auf politische Akteure in Staaten oder internationalen Organisationen, gerichtet sind*. Im Kern geht es um Akteure wie Regierung oder Parlament, deren grenzüberschreitendes Handeln in erster Linie auf die Regierung des anderen Staates zielt. Die Wahrnehmung und Durchsetzung der eigenen Interessen gegenüber der Umwelt, d.h. „gegenüber oder in Beziehung zu anderen politischen Einheiten“ (Pfetsch 1994: 34) wird so zum wesentlichen Gegenstand der Außenbeziehungen des Staates, ob in Form von Staatsbesuchen, diplomatischem Verkehr oder völkerrechtlichen Abkommen.

Staaten handeln demnach als Akteure, „die sich zweckbestimmt verhalten“ (Singer, in: Haftendorn 1975: 199), deren außenpolitische Aktionen im Allgemeinen zielgerichtet ablaufen und bestimmten Absichten oder Interessen folgen. Die Gestaltung der Beziehungen zu anderen Staaten und Aktionssystemen beruht dabei in erster Linie auf unterschiedlichen außenpolitischen Interessen. In diesem Sinne bleibt nicht nur, „der Vorrang der Staatsaktionen (...) zentral“ (Hacke 2003: 339). Der Schwerpunkt der Außenpolitikanalyse liegt, nach Deborah Gerner, auf den „Absichten, Stellungnahmen und Aktionen eines Akteurs – häufig, aber nicht immer eines Staates –, die auf die äußere Umwelt und die Reaktion (*response*) anderer Akteure gegenüber diesen Absichten, Stellungnahmen und Aktionen gerichtet sind“ (Gerner 1995: 18).

Im Bereich der Außenpolitik haben wir es folglich mit außenpolitischen *Aktionen* und *Reaktionen* von Staaten und ihren Regierungen zu tun, die selbst wiederum auf *Entscheidungen* beruhen. Der Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der Staatsführung wie auch die Entscheidungsausführung und -kontrolle stellen einen weiteren wichtigen Erklärungsfaktor und Schlüssel zum Verstehen außenpolitischen Handelns dar. Die Exekutive entscheidet überwiegend durch ihre Wahl (an Handlungsmöglichkeiten), was Außenpolitik bedeutet. So bestimmen die Struktur des Entscheidungssystems wie auch die Organisation des außenpolitischen Apparates maßgeblich das „Wie“, und, gleichsam indirekt, das „Was“ der Politikformulierung. Wo die außenpolitischen Entscheidungsprozesse stattfinden, ob im Kabinett, im Außenministerium oder Ministerrat, ob sie zentralisiert oder dezentralisiert und offen oder geschlossen ablaufen, sind entscheidende Fragen (Bellers/Benner/Gerke 2001, Bierling 2003, East et al. 1978).

Bemüht um die Funktion eines „*gatekeepers*“ in der Außenpolitik müssen sich die staatlichen Entscheidungsträger jedoch inzwischen auf eine „Parallel-Diplomatie“ einstellen, die (angesichts der gewachsenen Außenbeziehungen von einzelnen Fachministerien) die übliche Unterscheidung in „*high politics*“ und „*low politics*“ zunehmend auflöst. Unterscheidungen zwischen „großer Politik“ einerseits,

- im Sinne ernstzunehmender, die Staatsinteressen betreffender Konflikte (z.B. Fragen der territorialen Sicherheit, der Bedrohung durch bewaffnete Angriffe oder der monetären Integration und Wohlfahrt des Landes), und „kleiner Politik“ andererseits,
- in Gestalt grenzüberschreitender, routinisierte und nur wenig öffentlichkeitswirksamer zwischenstaatlicher Kontakte, multilateraler Verhandlungsprozesse

---

innerhalb der OSZE oder der NATO, Diskussionen über Fischfangrechte, Umweltschutz und Flughafennutzung, sind kaum mehr von ausreichender Erklärungshilfe.

### *Außenpolitik als policy-Begriff*

In einem zweiten Konzept kann Außenpolitik als *policy* im Sinne einer inhaltlich definierten Außenpolitik verstanden werden. Als solche ist Außenpolitik nicht von einem unabänderlich fortbestehenden, ahistorischen Nationalinteresse gekennzeichnet, sondern (in ihrer inhaltlichen Dimension und ihren prozeduralen Mechanismen) von den Merkmalen des politischen Systems geprägt. Unterschiedliche Formen politischer Herrschaft bestimmen danach das Außenpolitikverhalten; ein Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit der Außenpolitik von demokratischen Staaten und dem Muster ihrer gegenseitigen Beziehungen eingehend untersucht wurde. Der Begriff „foreign policy“ illustriert dabei den *programmatischen, intentionalen, strategisch-planenden* und *zielgerichteten* Charakter, den das Wort „policy“ der Außenpolitik verleiht. Anderen Politiken vergleichbar (der Gesundheits- oder Bildungspolitik), wird Außenpolitik hier als eine weitgehend rationale Umsetzung von Strategien verstanden, die unter den Bedingungen vorgegebener Ziele, eines verfügbaren Zeitrahmens und der geeigneten Instrumente erfolgt. Russett, Starr und Kinsella sehen im Konzept der foreign policy daher nicht nur ein Programm, das als Leitfaden für das (politische) Verhalten dient, um die Ziele zu verwirklichen, die eine Organisation sich selbst gesetzt hat. Es beinhaltet eine Summe von Zielpräferenzen, die als Leitfaden für Aktionen außerhalb der staatlichen Grenzen dienen, um die Ziele des Staates zu fördern und zu verwirklichen (Russett/Starr/Kinsella 2004, vgl. Neack 2003).

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen aus diesem Grund zum einen die Inhalte der Politik und ihre politische Steuerung und Umsetzung durch die einzelnen Akteure. Zum anderen erhalten die außenpolitischen Ergebnisse (*outputs*), gerade mit Blick auf die vom Staat zu erbringenden Leistungen, ein entscheidendes Gewicht bei der Frage, ob die Außenorientierung des Staates, gemessen an den formulierten Zielen, tatsächlich erfolgreich verlief. Die außenpolitischen Programme und Ergebnisse der Politikformulierung einer Regierung liegen allerdings keineswegs immer eindeutig fest oder ausformuliert vor. Ebenso können *Programme* - d.h. *policies* im engeren Sinne - eine Reihe unterschiedlicher außenpolitischer Strategien, Regierungserklärungen oder Gesetze beinhalten, wie etwa die gesetzlich geregelte Mitentscheidung des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte (z.B. der deutschen Bundeswehr) oder die Festlegung erforderlicher Haushaltsmittel.

Die Beschäftigung mit der Außenpolitik als Politikfeld lenkt die Aufmerksamkeit deshalb zunächst auf die Absichten und Ziele, die der Staat verfolgt, und auf die Ergebnisse, die er im Rahmen seiner Politik formuliert. Die Politikdurchführung („*Implementation*“) bildet dann in einem weiteren Schritt den zweiten Teil des policy-making, sei es in Form von staatlichen Interventionen, humanitärer Hilfe, zwischenstaatlichen Verträgen u.a. Diese Umsetzung der außenpolitischen Programme und Strategien eines

---

Staates erfolgt in Form der rationalen Mittelwahl, anhand einer genauen Abwägung und Kombination von Zielen und Mitteln. Im Begriff der „*strategischen Grundorientierung*“ finden wir dazu einen bekannten Ansatz

Was in den Debatten der außenpolitischen Elite eine wichtige Rolle spielt, ist demzufolge die Frage nach dem „Einsatz von Instrumenten und Ressourcen im Hinblick auf die den (staatlichen, Anmerk. d. Verf.) Kerninteressen förderliche Gestaltung der internationalen Umwelt“ (Rudolf 1999: 70). Wenn auch nur von indirektem Einfluss bei der Formulierung und Durchführung von Außenpolitik, kann diese grundlegende strategische Orientierung durchaus „in die öffentliche Meinung einfließen“, die Sichtweise von Eliten verändern und damit der Außenpolitik Schranken setzen oder handlungsleitend wirken. Die Debatte um eine neue *grand strategy* war zuletzt in den Vereinigten Staaten zu einem zentralen Thema geworden, nachdem das Ende des Ost-West-Konfliktes die bisherige Strategie der Eindämmung (*containment*) beendet hatte und die Regierung vor die Aufgabe stellte, die internationale Rolle Amerikas neu zu definieren. Unter Bush und Clinton standen grundlegende Optionen und Ordnungsvorstellungen im Mittelpunkt der außenpolitischen Diskussion: neben der Frage nach dem richtigen Instrument zur Interessendurchsetzung - ob durch Hegemonie, Mächtekoncert oder Gleichgewichtspolitik -, kreiste die Debatte zur künftigen Struktur des internationalen Systems um die beiden Möglichkeiten einer (1) kooperativen oder (2) machtpolitisch abgesicherten Weltordnung.

Dabei sollte man allerdings nicht annehmen, dass die tatsächliche Außenpolitik stets dem idealtypischen Entwurf einer vollkommen rational getroffenen Entscheidung folgt. Unterschiedliche, dem *Zufälligen*, rein *Individuellen* oder *Unwiederholbaren* geschuldeten Faktoren nehmen auf die Formulierung und Durchführung der Politik ebenso Einfluss wie die zuständigen Institutionen und Bürokratien des politisch-administrativen Apparates und die gesellschaftlichen Akteure. Dazu zählen nicht nur die Eigentümlichkeiten praktischer Politik. Einmalige politische Ereignisse und weit reichende Erfindungen (militärtechnologische Entwicklungen, ein geglückter oder misslungener Staatsstreich wie in Georgien unter Schewardnadse), opferreiche Attentate (z.B. der Terroranschlag auf das World Trade Center vom 11. September 2001) als auch die Struktur besonderer Persönlichkeiten (z.B. des religiösen Staatsführers Khomeini, des südafrikanischen Nationalhelden Nelson Mandela, Mao Tse-tungs oder Kemal Atatürks), gehören zu den nicht rational erfassbaren Faktoren (Kindermann 1986: 66-67). Bei der Konkretisierung des außenpolitischen Programms, der Ressourcenbereitstellung und den außenpolitischen Entscheidungen darf daher nicht übersehen werden, dass das außenpolitische Handeln stets unter einem bestimmten *Situations- und Realitätsbezug* erfolgt. Die Verabschiedung und Implementation eines außenpolitischen Programms hängt nicht nur vorrangig von relativen, stets wiederkehrenden Konstanten, sondern auch von kontingenten und wissenschaftlich nicht im voraus zu kalkulierenden Faktoren ab.

Neben den außenpolitischen Strategien und Ziel-Mittel-Kombinationen lassen sich die außenpolitische Interessenlage und die Grundorientierung eines Staates sowohl mit Hilfe eines Rollenmodells als auch über die Typologisierung von Verhaltensweisen beschreiben. Da Staaten sich in ihren Außenbeziehungen nach einem bestimmten Rollen-

modell darstellen lassen, sind Rosecrance zufolge die Konzepte eines machstaatlichen und handelsstaatlichen Rollenverhaltens (Deutschland, Japan) zwei wesentliche Modelle, die ebenso in die Kategorie eines außenpolitischen Rollenmusters fallen wie das von Maull eingeführte Konzept der *Zivilmacht* (Maull 1997). Zum anderen ist Außenpolitik anhand allgemeiner Verhaltenstypologien darstellbar. Außenpolitische Verhaltensmuster werden mittels unterschiedlicher Formen von Typologien aufgeschlüsselt und an verschiedenen Idealtypen außenpolitischen Handelns „vermessen“.

### *Ideen, Normen und Außenpolitik*

Anknüpfungspunkt für das dritte Konzept ist schließlich eine über Ideen, Normen, kollektive Identitäten und Sozialisationsprozesse formulierte und gestaltete Politik. Im Gegensatz zum Interessen-Konzept, das die Eigenschaften des Akteurs aus seiner Position im internationalen System und dem verfügbaren Machtpotenzial herleitet, geht dieses Konzept von der Wandelbarkeit der Akteurseigenschaften aus. Dass sich die Identität eines Staates als Akteur ändern kann und dies wiederum Rückwirkungen auf die Struktur des internationalen Systems ausübt, stellt eine wichtige Grundannahme dar. In der konstruktivistischen Analyse von Außenpolitik werden wir sehen, welche wechselseitigen Einflussbeziehungen es zwischen Akteuren und Strukturen nach dem Ansatz des Konstruktivismus gibt. Rationales Handeln ist damit zwar im Rahmen der vorhandenen politischen Realität nicht ausgeschlossen. Im Mittelpunkt aber stehen die sozial konstruierten Normen und Regeln, die das außenpolitische Verhalten der Akteure anleiten, und nicht materielle, objektiv vorhandene Strukturen, die ohne Zutun oder Wollen des Akteurs das Handeln beeinflussen. Das aus dem Ende des Kalten Krieges hervorgehende internationale System zwingt den Staat, sich neu zu konstituieren und damit sein außenpolitisches Verhalten, seine Präferenzen und Mittel den wahrgenommenen Veränderungen anzupassen. Ideen, Werte, Normen und Erfahrungen spielen eine handlungsanleitende Rolle. Als unabhängige Variablen bestimmen sie das Verhalten von Staaten. Das außenpolitische Handeln ist folglich nicht „als machinduziert, sondern als normengeleitet zu verstehen“ (Menzel 2001: 220). Der Staat erweist sich demnach nicht mehr als ein auf maximalen Nutzen zielender und rational handelnder *Homo oeconomicus*, sondern als ein *Homo sociologicus*, der seinem Wesen nach „eine gesellschaftliche Rolle spielt“ (Menzel 2001: 220). Kultur, Identität und Ideen zählen daher zu den maßgeblichen, gesellschaftsbezogenen Erklärungsfaktoren.

Die durch Widersprüche und Unsicherheiten gekennzeichnete Außenpolitik Russlands im Verlauf der neunziger Jahre lässt sich aus Sicht der konstruktivistischen Forschung gerade aus der Konkurrenz widerstreitender Ideen innerhalb Russlands erklären. Da das Ende des Ost-West-Konfliktes, der Zusammenbruch der Sowjetunion und der Verlust der Position einer internationalen Großmacht, zugleich auch der Zerfall der russischen Gesellschaft und die Autonomiebestrebungen einzelner Regionen, vor allem in Tschetschenien, die bisherigen Konstanten im Selbstbild Russlands verändert hatten, kam es zu wesentlichen, mit einer nationalen Identitätskrise verbundenen Spannungen. Putin lag aus diesem Grund daran, die künftige Rolle Russlands als Großmacht wie

auch das außenpolitische Verhalten und die nationalen Interessen neu zu interpretieren, indem er zur Problemlösung den eigenen historisch und politisch-kulturell geprägten Ideen, Weltbildern und Überzeugungen (*belief systems*) folgte. Zur Überwindung der Krise russischer Außenpolitik, vor allem gegenüber dem Westen, setzte Putin auf eine „Trias aus Patriotismus, Großmacht und starkem Staat“ (Fischer 2003: 337-338), einem eher „russisch-realistischen“ Weltbild, das eine größere außenpolitische Stabilität für Russland versprach.

Wenn wir also versuchen, den Begriff der Außenpolitik inhaltlich festzulegen, so kann man sich einer Klärung des Begriffes anhand der verschiedenen Konzepte nähern. Ihre zum Teil unterschiedlichen Auffassungen über Grundmuster der Außenpolitik verdeutlichen, dass sich die Analyse von Außenpolitik nicht mehr nur auf den nationalstaatlichen Charakter von Außenpolitik, gewissermaßen als „Reservat der gouvernementalen Exekutive“, bezieht. Außenpolitik ist seit einem Jahrhundert längst keine Domäne der Exekutive mehr. Die Ausrichtung von Außenpolitik auf die nationalen Interessen des Staates unterstreicht jedoch noch immer die maßgebliche Bedeutung der Exekutive bei der Formulierung und Gestaltung von Außenpolitik. So stellt in den meisten europäischen Demokratien die Außenpolitik bislang überwiegend eine Sache der Regierung und kaum des Parlaments oder der Gesellschaft dar. Dies ist wesentlich auf das seit Mitte des 17. Jahrhunderts dominierende Modell der Welt als *Staatenvelt* zurückzuführen, „innerhalb dessen der Begriff der Außenpolitik geprägt und verwendet wurde“. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung gesellschaftlicher Akteure und der wachsenden Verflechtung bzw. „aufschießenden Interdependenz“ (Rosenau) in der internationalen Politik hat neben dem politischen System allerdings auch das gesellschaftliche Umfeld inzwischen an Gewicht in der Außenpolitik gewonnen.

Was im Rahmen der drei genannten Erklärungskonzepte dabei letzten Endes deutlich wird, ist die Anzahl unterschiedlicher Auffassungen und Darstellungen, die sich hinter dem jeweils gemeinsam verwendeten Terminus Außenpolitik verbergen. Das bedeutet nicht, dass in den einzelnen Definitionen von Außenpolitik nicht auch relevante (handlungsorientierte sowie ziel- und zweckgerichtete) Schlüsselkomponenten enthalten sind, die eine weitere Möglichkeit zur Begriffsannäherung bieten. „Mit und in Außenpolitik“ nimmt, so lässt sich zumindest allgemein nach Seidelmann sagen, „die im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre (...) Interessen gegenüber ihrem internationalen Umfeld wahr“ (Seidelmann 2004: 1). Diese Interessen, wie sie bekanntermaßen das erste Konzept betont, stehen im Spannungsfeld zwischen der internationalen Politik einerseits und den innerstaatlichen Einfluss- und Wirkungsfaktoren auf die Außenpolitik andererseits. Über unterschiedliche Einfluss nehmende Prozesse, Strukturen und Handlungsstränge aus dem inneren und äußeren Umfeld schafft Außenpolitik ein „Beziehungsmuster“, dem eine „mehr oder weniger deutlich gemachte *Gesamtstrategie*“ mit klaren, aufeinander abgestimmten Ziel- und Mittelpräferenzen zugrunde liegt. Hier wird erneut die im zweiten Konzept bereits erwähnte Kombination von Zielen und Mitteln und ihre Bezugnahme (Rückbindung) auf die innerstaatlichen Bedingungen von Außenpolitik bedeutsam.

Dabei erklärt nicht nur „die Innenpolitik (...) einen Teil der Außenbeziehungen“ (Hartmann 2001: 45) Außenpolitik erfolgt in Wechselwirkung mit verschiedenen gesellschaftlichen („subnationalen“), nationalen, regionalen und internationalen Faktoren. So wenig Innen- und Außenpolitik in der wissenschaftlichen Analyse wie auch in der außenpolitischen Praxis allerdings voneinander getrennt werden kann, so wenig lassen sich die Faktoren aus dem inneren Umfeld oder aus dem internationalen System als einzig relevante Bewegungsgesetze bezeichnen. Außenpolitik ist das „gemeinsame Produkt internationaler und innerstaatlicher Faktoren“ sowie des zwischen diesen Faktorengruppen bestehenden Wechselwirkungsverhältnisses (*linkage*) (Kindermann 1986: 75).

Als Ergebnis so gewonnener Grundmerkmale kann Außenpolitik folgendermaßen definiert werden: *Unter Außenpolitik ist das nach außen, auf eine bestimmte internationale Umwelt bzw. einen Adressaten, in der Regel auf einen Staat oder andere Aktions-einheiten der internationalen Politik gerichtete und in den internationalen Bereich sich erstreckende grenzüberschreitende Entscheidungshandeln eines souveränen Akteurs (Staates) zu verstehen. Dieses erfolgt zum einen in der Absicht der eigenen Interessenwahrung und -durchsetzung gegenüber der internationalen Umwelt, zum anderen unter Reaktion auf von außen kommende strukturelle Einflüsse und aktuelle Handlungen wie auch aufgrund von innerstaatlichen bzw. gesellschaftlichen Wirkungsfaktoren und Präferenzaggregationen. Zielfestlegung, Verhaltensplanung und Mitteleinsatz der von Weltbildern, Einstellungen und Ideen geprägten Führungskräfte im politischen System vollziehen sich dabei unter doppelseitiger Berücksichtigung sowohl der innerstaatlichen (kulturell geprägten) Prozesse der politischen Willensbildung als auch der regionalen und internationalen Umweltfaktoren.*

Greifen wir abschließend noch einmal die Bedeutungsinhalte auf, die uns im Begriff der Außenpolitik und ihrer Wirkung im Verhältnis von Akteur und Struktur begegnen. Sie beziehen sich

- auf die Gesamtheit der Institutionen und Verhaltensweisen, mit denen die Führungskräfte eines Staates die auswärtigen Beziehungen zu anderen Staaten und sonstigen Akteuren der internationalen Politik regeln,
- auf Einzelaspekte (z.B. der Außenpolitik gegenüber einem Nachbarstaat) sowie auf das Gesamtgefüge der Beziehungen eines Staates zur internationalen Umwelt in einem konkreten Zeitraum,
- auf die unterschiedlichen, das außenpolitische Verhalten von innen bestimmenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen, militärischen, geographischen und demographischen Faktoren, d.h. auf die *außenpolitische Infrastruktur* des politischen Systems, als auch
- auf Normen, Lernerfahrungen, Ideen und Wahrnehmungsinhalte der außenpolitischen Führungskräfte und der gesamten staatlich organisierten Gesellschaft.

### 1.3 Die Sachbereiche der Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft

Dem politischen System fallen spezifische, auf die Sachbereiche der Sicherheit, der wirtschaftlichen Wohlfahrt und Herrschaft bezogene außenpolitische Aufgaben zu. Sie können als die dem politischen System „zur Bearbeitung zugewiesenen Sachbereiche“ verstanden werden, in denen jeweils bestimmte Wertverteilungen - materieller oder immaterieller Art - vorgenommen werden. Diese Verteilung (*Allokation*) von Werten durch das politische System oder durch gesellschaftliche Akteure erfolgt nicht nur innerhalb des gesellschaftlichen Umfelds, sondern auch innerhalb der internationalen Umwelt des Staates. Mit dem Monopol der Wertzuweisung gegenüber der Gesellschaft verknüpft der Staat dabei seine Souveränität nach innen mit der Fähigkeit nach außen, durch unterschiedliche Machtmittel, wie dem Einsatz militärischer Gewalt, diese Aufgaben global wahrzunehmen. Was das politische System in den einzelnen Sachbereichen an äußeren Aufgaben erfüllt, hat insofern wesentlich mit zentralen staatlichen Grundinteressen zu tun. Dass der Staat für die Gesellschaft nach außen handelt, unterstreicht nach Hill, in welchem Umfang „foreign policy has its domestic sources, and domestic policy has its foreign influences“ (Hill 2003: 38-39). An der Außenpolitik lässt sich seiner Ansicht nach ermesen, wie weit die gesellschaftlichen Bedürfnisse auf dem Gebiet der Sicherheit und der Wohlfahrt geschützt oder gefördert werden.

Abb. 1: Sachbereiche der Außenpolitik

Sachbereiche	Sicherheit	Wirtschaft	Herrschaft
Erkenntnisgegenstand	Sicherheit der Gesellschaft	Maß der Verwundbarkeit und Abhängigkeit, Wohlfahrt	Teilhabe der gesellschaftlichen Akteure
Ziele/Aufgaben der Außenpolitik	Integrität Territorialität Souveränität Überlebensfähigkeit Entwicklungschancen	Daseinsvorsorge Gesellschaftlicher Zusammenhalt Wettbewerbsfähigkeit	Partizipationsgrad Verteilungsgerechtigkeit Konsens

In der Frage nach dem Verhältnis von Innen- und Außenpolitik wird darauf noch näher einzugehen sein. Festzuhalten bleibt zunächst, dass gesellschaftliche Anforderungen auf das politische System Einfluss nehmen und gesellschaftliche Akteure in Einzelfällen durchaus um das Außenpolitik-Monopol konkurrieren können. Außenpolitik folgt zwar keinen innerstaatlichen oder sozialen Eigengesetzlichkeiten. Eine klare Trennung zwischen „innen“ und „außen“ ist andererseits kaum mehr möglich, sieht man allein auf die Vielzahl der Nicht-Regierungsorganisationen und auf jene Grauzonen, bei denen es unklar bleibt, ob es sich um eine innenpolitische Angelegenheit oder um einen Sachverhalt der internationalen Politik handelt. Für die Gestaltung und Bearbeitung der Außenpolitik auf den verschiedenen Sachbereichen erweist sich die gesellschaftliche bzw.

innere Struktur des Staates jedenfalls als ein „wichtiges Element für die außenpolitische Staatsräson“ (Hacke 2003: 340).

Im Sachbereich der *Sicherheit* zählt dazu in erster Linie die Verfügbarkeit militärischer Mittel, um die Sicherheit der Gesellschaft vor äußeren Bedrohungen zu gewährleisten. In der traditionellen Sicherheitsleistung des Staates stand dabei nach klassischem Staatsverständnis stets der Schutz der territorialen Integrität, die gesellschaftliche Eigenentwicklung und wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Staates im Vordergrund. Seit dem Westfälischen Frieden (1648) wurde auf der Grundlage dieses klassischen Sicherheitskonzepts die zentrale außenpolitische Aufgabe des Staates definiert. Sicherheit nach außen ist bis heute mit den Verteidigungsfähigkeiten des Staates und mit den Begriffen der Territorialität und Souveränität eng verknüpft. Nach innen gegenüber seinen Bürgern sowie nach außen gegenüber der Staatenwelt wurde der Staat zum zentral agierenden Schutzverband. Diese äußere „harte Schale“, auf der die staatliche Schutzfunktion bis dahin beruhte, wird durch den möglichen Einsatz nuklearer Trägerwaffen, industriewirtschaftliche Modernisierungsprozesse und den Prozess der Globalisierung durchbrochen. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts haben sich die außenpolitischen Sicherheitsgefährdungen aufgrund der Entwicklung neuer Waffentechnologien und neuer, teilweise globaler Bedrohungsformen wie Terrorismus und Drogenhandel stark verändert. Eine negative Interdependenz von Bedrohungszusammenhängen überwölbt die Außenpolitik des Staates im Sachbereich der Sicherheit.

Das bisherige sicherheitspolitische Prinzip der gegenseitigen Abschreckung, das durch die Nuklearwaffen in den USA und der Sowjetunion den Kalten Krieg bestimmte, ist seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes neuen außenpolitischen Herausforderungen im Bereich der Sicherheit gewichen. Das Problem der zwischenstaatlichen Konfrontation mit Atomwaffen ist zwar längst nicht beseitigt. Rüstungsprogramme in Nordkorea, Pakistan und Indien unterstreichen das bestehende Risiko nuklearer Waffen. Neue Sicherheitsrisiken sind jedoch hinzugekommen: Waffenproliferation, ethnische, religiös und kulturell bedingte Konflikte und Bürgerkriege, Destabilisierungstendenzen in unterschiedlichen weltpolitischen Regionen, Umweltkrisen, Ressourcenknappheit, Migrationsströme, globale Krankheiten wie AIDS oder SARS, Drogenhandel und transnationaler Terrorismus. Das Kriegsbild und die Strukturprobleme als auch die Rolle gesellschaftlicher Akteure im internationalen System haben sich seit dem Ende des Kalten Krieges und zuletzt seit dem 11. September 2001 deutlich verändert. Sicherheit lässt sich daher begrifflich nicht mehr allein als *Abwesenheit von Bedrohung* und *Verwundbarkeit*, sondern auch als *Abwesenheit von Risiko*, von „diffuse(n), angstbesetzte(n)“, nicht messbaren und individuell wahrnehmbaren Gefährdungen (Meyers 1995: 55) verstehen.

Dabei ist *nationale Sicherheit*, verstanden als „Sicherung der Unabhängigkeit eines Staates vor Eingriffen dritter Mächte“ (Meyers 1995: 46), als der Schutz eines Staates und der Lebensinteressen seiner Gesellschaft vor äußerer Gewalt, vor politischem oder militärischem Druck, Drohung oder Erpressung, eine außenpolitische Aufgabe, die heute selbst von den großen Mächten nicht mehr alleine bewältigt werden kann. Abgesehen davon, dass es aus diesem Grund unterschiedliche Dimensionen der *kooperativen, kol-*

*lektiven und internationalen Sicherheit* gibt, die eine grundlegende Bedeutung für den Staat erhalten, bleibt vor allem die nationale Sicherheit von besonderem außenpolitischen Interesse: Sicherheit als die Fähigkeit des Staates, die Selbsterhaltung des politischen Systems zu garantieren und seine Gesellschaft/Werte vor äußerer Bedrohung zu schützen.

Prozesse der Kooperations- und Integrationsbildung, ob durch Allianzen wie die NATO oder durch internationale Organisationen wie die EU, OAS oder ASEAN unterstreichen die Absicht des Staates, die an das politische System gestellten gesellschaftlichen Anforderungen im Sachbereich der Sicherheit nicht ausschließlich mit militärischen Mitteln zu bewältigen. Angesichts der Tatsache, dass gesellschaftliche Akteure verstärkt um die außenpolitische Gestaltung der Sicherheit konkurrieren, hat sich in einigen sicherheitsrelevanten Politikfeldern („Bindestrich-Sicherheiten“) zudem eine Akteurspluralität entwickelt, in der, neben den außen- und sicherheitspolitischen Institutionen des Staates, auch (subnationale Akteure) Nichtregierungsorganisationen oder transnationale Unternehmen ein größeres Gewicht erhalten.

In seiner Außenpolitik trifft der Staat daher mehr denn je auf den Handlungsbereich der so genannten *Gesellschaftswelt*, wie es Ernst-Otto Czempel formuliert. Diese Gesellschaftswelt ist zwar noch immer staatlich verfasst. Es weist uns aber zugleich darauf hin, dass der Staat auf ein immer höheres Maß an Regulierungsanforderungen trifft, die der Bürger im Bereich der Sicherheit an das politische System stellt. Was wir an anderer Stelle bereits mit dem Begriff der Verwundbarkeit angesprochen haben, soll uns hier noch einmal interessieren. Wie erwähnt nimmt die Verwundbarkeit des Staates eine wichtige Funktion ein, wenn es um die außenpolitische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates geht. Der Begriff selbst bezieht sich dabei nicht mehr in erster Linie auf die politisch-militärische Bedrohung und die verfügbaren militärischen Machtpotentiale, die Ausdruck für die Reichweite staatlicher Außenpolitik sind. Staaten sehen sich zunehmend durch ökonomische Verwundbarkeit in ihrer Sicherheit gefährdet. Daase lenkt den Blick auf diese für die Außenpolitik der Staaten wichtige Aufgabe, „(...) Abhängigkeitsverhältnisse zu ihren Gunsten zu verändern, um für potentielle Veränderungen *Vorsorge* zu treffen. Ihre Sicherheit nimmt eben in dem Maße zu, in dem ihre Verwundbarkeit abnimmt (...)“ (Daase 1992: 73).

Dieser Schutz vor Kosten erzeugenden, wirtschaftlichen Außeneinflüssen, also eine Verringerung der Verwundbarkeit, führt uns (mitten) in den Sachbereich der *wirtschaftlichen Wohlfahrt*, der in den letzten Jahren für die Außenpolitik zu einem der wichtigsten überhaupt geworden ist. Der Begriff der *Verwundbarkeit* ist in diesem Fall nach Keohane und Nye Ausdruck für die Belastung, die ein Staat im allgemeinen zu erleiden hat, „selbst wenn die Veränderungen (...) früh erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen getroffen worden sind“ (Gu 2000: 77) Vor allem im Bereich der Wirtschaft können unerwartete und plötzliche Veränderungen auftreten, die auf die Außenpolitik des Staates belastend wirken, ohne dass die Regierung in der Lage wäre, darauf bereits im voraus angemessen zu reagieren. Keohane und Nye haben anhand des Begriffs der *Sensitivität* („sensitivity“) diesen zweiten wichtigen Sachverhalt untersucht. Verwund-

bar ist der Staat zumindest nicht mehr nur im militärischen Sinne. Außenpolitische Vorsorge hat mehr denn je auch mit nicht-politischen Ereignissen und Entwicklungen zu tun. Schwankungen der Rohstoffpreise, unkontrollierter Ressourcenabbau, Schulden-, Versorgungs- und Handelskrisen, grenzüberschreitende Kapitalströme und Börsenspekulationen sowie umfassender Welthandel machen deutlich, dass die Reichweite der Außenpolitik und die Bewältigung entsprechender Aufgaben in der internationalen Umwelt auch von den ökonomischen, finanziellen und technologischen Fähigkeiten und Potenzialen des Staates abhängen.

Der Streit um Bodenschätze - im Südchinesischen oder Kaspischen Meer um Erdölvorkommen, um die Wasserversorgung zwischen der Türkei und Israel oder im Kongo um Diamanten -, gegenseitige Territorialansprüche, Wettbewerb um begehrte Marktpositionen oder Schutz des Wirtschaftssystems vor äußeren Störungen heben hervor, dass die Daseinsvorsorge zu einer wesentlichen Aufgabe für die politischen Systeme geworden ist. Außenpolitisch schaffen sie nicht nur die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür, dass gesellschaftliche Akteure ihre Wirtschaftsinteressen in der internationalen Umwelt verfolgen können. Über nationale Politiken, Handelsvereinbarungen, zwischenstaatliche Verträge etc. regeln sie (die politischen Systeme) die Beziehungen auf dem Sachgebiet der wirtschaftlichen Wohlfahrt. Als ein Garant der Daseinsvorsorge und als Ordnungsmacht des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind die Nationalstaaten dabei mit einem „Globalisierungsdilemma“ und doppelseitigen Ziel konfrontiert: der Sicherung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einerseits, aber auch der Gewährleistung einer sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Verantwortung andererseits.

Die „harte Schale“ des Staates, wie John Herz die territorialstaatlichen Außengrenzen einst formulierte, wird nicht mehr nur durch neue Waffentechnologien, sondern in den letzten Jahren auch durch die moderne industriewirtschaftliche Entwicklung durchbrochen. Ob sich dadurch die außenpolitischen Steuerungsmöglichkeiten des Staates im Bereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt verringern oder neue Gestaltungschancen ergeben, hat im Rahmen der Ökonomisierungs- und Politisierungsthese, des Bedeutungsverlustes oder der Revitalisierung des Nationalstaats im Zuge der Globalisierung, zu einer kontroversen Debatte geführt.

Das politische System weitet die gesellschaftliche Daseinsvorsorge auf diese Weise auf die Außenbeziehungen weitaus stärker aus. Den Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt erfolgreich zu ordnen, sei es durch ein multilaterales Regelungsnetzwerk, gegenseitige Absprachen oder gemeinsame Institutionen, erhält für alle nationalen (und nicht-staatlichen) Akteure deshalb eine wachsende außenpolitische Bedeutung. Der nationale Sicherheitsstaat wird in seiner Außenpolitik zunehmend zum Handelsstaat (vgl. Rosecrance 1987). Zweifellos gilt dies nicht global für alle Länder, sondern ist weitgehend auf den Wirtschaftsraum der westeuropäischen und atlantischen OECD-Staaten begrenzt. In ihrer Außenpolitik versuchen allerdings sämtliche Staaten (Industriestaaten und Entwicklungsländer) in der Regel eine mögliche Abhängigkeit vom äußeren - wirtschaftlichen - Umfeld so gering wie möglich zu halten: *defensiv* etwa durch Importsubstitution, durch Ausbau unterschiedlicher Ressourcen-, Liefer- und Bezugsquellen oder größt-

---

mögliche Wahrung der Autarkie - bei den USA als weltwirtschaftlicher Führungsmacht, bei Nordkorea mittels einer strikten Isolationspolitik -, *offensiv* durch politische Strategien und Gegenmaßnahmen, um ein politisches Ausnutzen der eigenen Verwundbarkeit oder erhöhte Kosten aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeit zu reduzieren oder zu verhindern. Auf welche Art dabei wirtschaftliche Akteure, wie multinationale Unternehmen oder Interessenverbände, von innen auf die Außenpolitik eines politischen Systems Einfluss nehmen, um im innerstaatlichen wie auch im internationalen Umfeld Gewinne zu maximieren oder Nutzenvorteile zu erringen, bleibt ein wichtiger Gesichtspunkt, der an anderer Stelle ausführlicher behandelt werden soll.

Die Frage des Einflusses auf die Politikformulierung führt uns zum dritten Sachbereich, auf den sich Außenpolitik bezieht. Lange Zeit wurde der Sachbereich der *Herrschaft* nur wenig in den Analysen auswärtiger Politik beachtet (Czempiel 2004: 18). Dennoch spielte die innenpolitische Dimension der Außenbeziehungen in der Ära des Ost-West-Konfliktes bereits eine zentrale Rolle. Der gegenseitige Anspruch auf Durchsetzung und Ausbreitung des eigenen Gesellschaftsmodells spiegelte sich, wenn auch von 1917 bis 1945 zunächst weniger ausdrücklich, in der Konfrontation zwischen der Sowjetunion als einem Land mit kommunistischem Systemcharakter und den USA als Führungsmacht der westlichen Staatengemeinschaft mit liberal-demokratischem Gesellschaftssystem wider.

Für das Verhalten des Staates bildet, nach Czempiel, das jeweilige Herrschaftssystem gerade den Rahmen, innerhalb dessen sich Außenpolitik vollzieht und bestimmt wird: „Es befindet darüber, wer an diesen Entscheidungsprozessen und an welcher Stelle teilhat; es befindet auch darüber, wer in welchem Maße und auf welche Weise von den Entscheidungen betroffen wird. (...) Es stellt die wichtigste Eigenschaft dar, von der das innen- und außenpolitische Verhalten einer politischen Einheit abhängt“ (Czempiel 1998: 148). Das Herrschaftssystem kann daher „als eine wichtige Bedingung für das Verhalten aller Akteure in die internationale Umwelt hinein gelten“ (Czempiel 2004: 18). Es regelt die „Beteiligungschancen“, das heißt die Teilhabe der gesellschaftlichen Akteure an den (herrschaftlichen) Entscheidungsprozessen. In einem offenen, demokratisch strukturierten Herrschaftssystem wird den gesellschaftlichen Akteuren ein weitaus größerer Einfluss eingeräumt als in einem autoritären System.

Im Sinne dieser *institutionellen* Argumentation verläuft die Formulierung und Ausführung von außenpolitischen Entscheidungen in den auf Kompromiss oder Konsensfindung orientierten Demokratien deshalb im allgemeinen langwieriger und komplizierter als bei Entscheidungsprozessen in einem autoritären oder totalitären System, in dem vom Regime die Entscheidungen ohne Mitwirkung anderer gesellschaftlicher Akteure vorgegeben werden. Erweitert sich die Möglichkeit politischer Partizipation und Repräsentation, bekommen also mehr Menschen die Gelegenheit, über die Aktivitäten des politischen Systems mitzubestimmen und die Folgen und Risiken des staatlichen Verhaltens mitzutragen, wird die Außenpolitik der Regierung stärker „gezügelt“ (in den innerstaatlichen Entscheidungsprozeß eingebunden). In den meisten europäischen Demokratien ist Außenpolitik dennoch überwiegend Sache der Regierung. Im Gegensatz

zum Kongress und zu den Interessenverbänden in den USA, den so genannten Lobbys, verfügen dort das Parlament oder gesellschaftliche Akteure kaum über besonders durchsetzungsfähige Mitsprachechancen.

An den jeweiligen Systemtyp ist allerdings nicht nur der Partizipationsgrad der Akteure eines Staatsverbandes geknüpft. Neben der wirtschaftlichen und sozialen Verteilungsgerechtigkeit und der Höhe des gesellschaftlichen Konsenses bildet sich die Art des Herrschaftssystems in seinem Außenverhalten, insbesondere seinem Konflikt- und Gewaltcharakter, ab. Innerhalb der liberalen Theorie, genauer gesagt: der Theorie vom „demokratischen Frieden“, wird dieser Zusammenhang zwischen Herrschaft und Außenpolitik ausführlicher in den Blick genommen. Danach ist die Aggressionsneigung bzw. der Gewaltgrad demokratischer Systeme untereinander gleich Null. So neigt ein von Föderalismus, Gewaltenteilung und Konstitutionalismus, also der institutionellen und/oder funktionalen Aufteilung der Staatsgewalt auf Legislative, Exekutive und Judikative gekennzeichnetes demokratisches System eher zum Frieden als ein autokratisches oder zentralistisches Herrschaftssystem (vgl. Wright 1969: 163).

Nach Bruce Russett und Ernst-Otto Czempiel sind die politischen Institutionen und die politische Kultur von Demokratien wesentliche Kontextfaktoren für das außenpolitische Verhalten von Staaten. Im Sinne der *rationalistisch-utilitaristischen* Perspektive erwarten die an wirtschaftlichen Interessen und an ihrer Daseinsvorsorge orientierten Bürger eine Politik, die einen Krieg des Staates zu Lasten der persönlichen Interessen der Bevölkerung vermeidet. Inwieweit die außenpolitische Gewaltanwendung auf die innenpolitischen Interessen- und Machtkonstellationen bzw. auf das innerstaatliche Entscheidungsumfeld der Regierung zurückzuführen sind, wird im Zusammenhang mit der liberalen Theorie der Außenpolitik noch näher interessieren. So wenig ein Krieg zwischen Demokratien daher wahrscheinlich erscheint, so sehr ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass demokratische Staaten auch militärische Mittel einsetzen, um ihre außenpolitischen Ziele gegenüber nicht-demokratischen Ländern zu erreichen. Das gilt für den Falkland-Krieg zwischen Großbritannien und Argentinien ebenso wie für den bewaffneten indisch-pakistanischen Konflikt oder die Intervention der USA im Irak in den 1990er Jahren.

Soweit dabei gerade in demokratischen Herrschaftssystemen die Gewalt als Instrument der politischen Auseinandersetzung abgelehnt wird und ein Konfliktaustrag über Interessenausgleich und Kompromiss erfolgt, spiegelt sich aus Sicht der *normativ-kulturellen* Argumentation diese politische Kultur des „Live-and-let-live“ (Hasenclever 2003: 205) auch in den auswärtigen Beziehungen von demokratischen Staaten wider. „Da kulturell geprägte Verhaltensdispositionen unteilbar sind, überträgt sich innerer Unfrieden auf externen Unfrieden. Autokratische Regierungen gelten als notorisch unfähig, Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen“ (Hasenclever 2003: 206). Das schließt allerdings nicht aus, dass Demokratien eine eminente Verteidigungsbereitschaft gegen autoritäre Diktaturen und ihre gewaltsame Expansionspolitik aufweisen können. In autokratischen Systemen herrscht demgegenüber eine weitaus größere Aggressionsneigung. Wohlfahrts- und Teilhabechancen sowie rechtsstaatlich garantierte Freiheiten der Bürger sichern in Demokratien darüber hinaus den Bedarf an Legitimität des politischen

Systems. *Herrschaftssoziologisch* betrachtet, werden äußere Bedrohungsszenarien und Feindbilder kaum zur Herrschaftssicherung oder zur innerstaatlichen Konsensbildung eingesetzt oder instrumentalisiert.

Abb. 2: Herrschaftssystem und Außenpolitik

<b>Herrschaftssystem</b>	Autokratie/Diktatur	Demokratie
Außenpolitisches Handeln	Starke Bereitschaft zu auswärtiger Gewaltanwendung	Geringe Bereitschaft zum Konfliktaustrag
Erklärungsmuster	Institutionell Rationalistisch-utilitaristisch Normativ-kulturell Herrschaftssoziologisch	

Es wäre allerdings falsch, anzunehmen, dass sich das Außenverhalten und die Interessenverfolgung eines Staates lediglich aus den Attributen des politischen Systems erklärt. Geographische Lage, militärische und wirtschaftliche Stärke, internationale Systembedingungen, die Wahrnehmung der Außenpolitik durch die Staatsführung oder die Bereitschaft zum außenpolitischen Handeln stellen nicht weniger relevante Bestimmungsfaktoren für das außenpolitische Verhalten dar. *Außenpolitik vollzieht sich*, so können wir festhalten, *in von den Sachbereichen bestimmten Handlungszusammenhängen*.

Es lässt sich von einer *kontextualisierten* (situations- und umweltabhängigen) Außenpolitik sprechen, die in einem Netzwerk von Handlungen unterschiedlicher Akteure, staatlicher und nicht-staatlicher Art, entsteht und vom Umfeld bzw. Kontext der Innen- und der internationalen Politik beeinflusst wird. Außenpolitik fungiert auf diese Weise als Brücke zwischen Innenpolitik und internationaler Politik.

#### 1.4 Analyseebenen der Außenpolitik

Zur Erklärung von Außenpolitik ist es nicht nur erforderlich, die einzelnen Sachbereiche und die mit dem politischen System verbundenen außenpolitischen Verhaltensmuster zu analysieren. Zum Verstehen und Erklären von Außenpolitik spielt es eine entscheidende Rolle, wer in den einzelnen Sachbereichen der Außenpolitik handelt. Erläutern wir dies beispielhaft für den Sachbereich der Sicherheit an der Intervention der USA im Irak vom April 2003.

Die Außenpolitik der USA lässt sich in diesem Fall zunächst aus der Perspektive des amerikanischen Präsidenten Bush Jr. als individuellem Entscheidungsträger beleuchten: welches Weltbild zu dieser Zeit sein Verständnis von der politischen Realität prägte; von welchen Vorstellungen gegenüber Saddam Hussein und der von der irakischen Regierung verfolgten Politik Bush in seinen Entscheidungen ausging; ob es enge Berater gab, die seine Meinungen zum Irak und der davon ausgehenden Bedrohung beeinflus-

ten, oder ob die Auffassungen und Ziele des Präsidenten die Sichtweise seines Beraterstabes festlegten; inwieweit eine besondere Gruppendynamik innerhalb der Regierung den außenpolitischen Handlungsspielraum des Präsidenten verringerte etc. Der Fokus der Darstellung liegt auf der *individuellen Ebene*, die hauptsächlich das Rollen-, Verhaltens- und Wahrnehmungsmuster des Einzelnen im Bereich der Außenpolitik untersucht.

Ein Blick auf die Ebene der staatlichen Akteure erlaubt es demgegenüber, den Einfluss innenpolitischer Kräfte auf die Politik des Präsidenten, etwa von Kongress oder Interessengruppen, zu betrachten. In diesem Sinne richten sich wesentliche Fragen auf die *innenpolitische Dimension*: ob das Pentagon gegenüber der Regierung und dem Kongress eine Strategie der Intervention befürwortete, ob das State Department einer frühen Interventionsabsicht widersprach oder konkrete, von Interessengruppen unterstützte Proteste und Demonstrationen innerhalb des Staates Bedeutung gewannen. Abgesehen davon, dass sich der außenpolitische Prozess in den USA offener gestaltet als in manchen anderen Ländern, gibt es in der Regel wichtige Akteure, die die Macht des Präsidenten bzw. der Regierung einschränken können. Exemplarisch für das außenpolitische System der USA verweist Bierling auf „die Bürokratie, die sich oft der Implementierung (..)einer Politik widersetzt; die Interessengruppen, die ihre eigene Agenda verfolgen; die Medien, die ihn (im Allgemeinen die Exekutive) konstant beobachten und Schwächen bloßlegen; die Gerichte, die seinen Machtbereich einschränken können; die öffentliche Meinung, die (ihn) bisweilen dazu zwingt, seine Politik zu ändern; und vor allem der Kongress (Parlament, Legislative), der Außenpolitik in ihrer Substanz beeinflussen kann“ (Bierling 2003: 33). Je nach politischem Systemtyp treffen wir in allen Herrschaftsordnungen auf entsprechende Formen starker oder geringer innenpolitischer Einflussnahme, die aus den innerstaatlichen Bedingungen und dem Umfeld des Entscheidungszentrums hervorgehen.

Über das außenpolitische System hinaus ermöglicht die *Ebene der internationalen Politik* den Blick auf die weltpolitischen Strukturen und Prozesse, die von außen auf die auswärtige Politik des Staates Einfluss nehmen. Hierbei stehen die Beziehungen zwischen Staaten, ihre geostrategischen Ambitionen, Interessen- und Machtkonstellationen sowie die Strukturen des internationalen Systems im Vordergrund der Analyseebene: inwieweit folglich die neuen Bedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges, das Ende der Bipolarität und die regionale Konfliktlage im Nahen Osten die Außenpolitik der USA beeinflussten; auf welche Weise Washington die Möglichkeit nutzte, durch internationale Organisationen wie die NATO und die Vereinten Nationen seine Interessen durchzusetzen; wie sich die wechselseitigen Beziehungen (Interaktionen) zwischen den USA und ihren Bündnispartnern im Sinne einer Anti-Irak-Allianz und einer „Koalition der Willigen“ gestalteten; in welchem Maße die transatlantischen Beziehungen zur Europäischen Union Einfluss auf die amerikanische Außenpolitik nahmen und ob nichtstaatliche Akteure, wie humanitäre oder pazifistische Nichtregierungsorganisationen eine militärische Intervention ablehnten.

In jüngster Zeit hat sich mit der Veränderung des Raumes als Kategorie der Politikwissenschaft, der zunehmenden Entterritorialisierung (Behr 2004) internationaler Politik und der neuen Bedeutung von Räumlichkeit und Geopolitik unter den dynamischen

Bedingungen der Globalisierung eine weitere Ebene entwickelt, auf der *transnationale Akteure* an Gewicht gewinnen. Im Zuge der Globalisierung haben weltumspannende Kommunikations- und Transportnetze, global verflochtene Handels- und Finanzbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren (z.B. Multinationale Konzerne) und die Aktionen transnational organisierter und handelnder Gruppen im Bereich der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus die Vielfalt der internationalen Beziehungen erweitert. Für die Praxis der Außenpolitik wie auch die Außenpolitikwissenschaft spielt die Berücksichtigung dieser transnationalen Akteure eine wichtige Rolle. So bleibt in unserem Beispiel zu fragen, in welchem Umfang transnationale Phänomene auf das außenpolitische Verhalten und die Interessendurchsetzung des Staates Einfluss ausüben.

Der analytische Grundgedanke, der mit der Verwendung eines solchen *Mehrebenen-Modells* verbunden ist, wurde in den 1950er Jahren von James Rosenau aufgegriffen, der zunächst von fünf Ebenen bzw. Quellen der Außenpolitikformulierung ausgegangen war: der individuellen, der rollenbedingten, gouvernementalen, gesellschaftlichen und systemischen Ebene. Während J. David Singer zwischen einer die individuellen und staatlichen Faktoren einbeziehenden, *subsystemischen* und *systemischen* Ebene unterscheidet, ist nach Waltz (1959) von drei „*Images*“ bzw. Analyseebenen in der Außenpolitik- und IB-Forschung auszugehen: der individuellen, staatlichen und internationalen (vgl. Abb. 3). Will man allerdings diejenigen Veränderungen berücksichtigen, die mit dem Prozess der Globalisierung und der wachsenden Verflechtung (Interdependenz) auf die Außen- und internationale Politik Einfluss nehmen, ist das Analyseraster um die Ebene der transnationalen Akteure zu erweitern. Gerade am Bedeutungszuwachs wirtschaftlicher Akteure (z.B. multinationaler Konzerne), die ihre Ziele nach profitmaximierenden Strategien der Produktion und Vermarktung orientieren und im Rahmen ihrer Handels- und Finanzbeziehungen berechnen, als auch an der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure - globaler sozialer Bewegungen („Antiglobalisierungsbewegungen“, wie z.B. AT-TAC), organisierter Kriminalität und Terrororganisationen (z.B. Al-Quaida) - die grenzübergreifend, unabhängig vom territorialen Raum und damit transnational handeln, zeigt sich, in welchem Umfang diese "neuen Akteure auf der internationalen Bühne" (Rittberger 2000, S. 212 ff.; Mathews, 1997, S. 50-66) das nationale und internationale Regieren mitgestalten. Das als Erklärungsgrundlage dienende Modell der Analyseebenen beschreibt somit:

Abb. 3: Analyseebenen



1. die *individuelle Ebene*, mit dem analytischen Schwerpunkt auf Rollenverhalten, Wahrnehmungsmustern und Weltbildern, sowie gruppeninternen Politikformulierungsprozessen von Entscheidungsträgern. Dazu zählen der Staats- und Regierungs-

- 
- chef, der Außen- oder Verteidigungsminister, führende Politiker in relevanten Staatsämtern (Ressortminister, Parteifunktionäre), Berater, Meinungsführer (Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur u.a.),
2. die *staatliche Ebene*, mit Kabinett, Bürokratie (Regierungsbehörden und -ausschüssen), Parlament (z.B. US-Kongress, Bundestag, Duma der Russ. Föderation), Militär, Politischen Parteien, Interessengruppen, Medien,
  3. die *internationale Ebene*, in Bezug auf Staaten als Kooperationspartner oder Verbündete, als Feind oder neutraler Akteur; Internationale Organisationen (UNO, O-AS, NATO, ASEAN u.a.) sowie Internationale Nicht-Regierungsorganisationen (Greenpeace, Amnesty International), und
  4. die *transnationale Ebene*, mit multinationalen Unternehmen als *global players*, den an Funktionalität, Variabilität und Netzwerkbildung orientierten und transnational operierenden Terrororganisationen, Gruppen der Organisierten Kriminalität und globaler sozialer Bewegungen.

Die Untergliederung in verschiedene Analyseebenen erlaubt es, durch die Berücksichtigung aller Ebenen und Akteure das Außenpolitikverhalten eines Staates besser erklären und verstehen zu können. Grundlage einer sinnvollen Außenpolitikanalyse bilden daher sowohl die Akteure selbst, in erster Linie die Nationalstaaten, als auch die inneren und äußeren Bedingungen (die Umwelt) des außenpolitischen Handelns. Erst aus einer Verknüpfung der Ebenen ergibt sich dabei ein vielschichtiger Untersuchungsrahmen, der zur Erklärung von Außenpolitik beiträgt. In der Debatte um die einzelnen Analyseebenen („*levels of analysis*“) hat es zahlreiche Versuche gegeben, außenpolitisches Verhalten anhand verschiedener Untersuchungsebenen zu erklären. Neben der Bedeutung der staatlichen Bürokratie und damit zusammenhängender "organisatorischer Entscheidungen" (Allison 1971, 1999, Halperin 1974) wurde das Gewicht nationaler Interessengruppen und die netzwerkanalytische Bestimmung gesellschaftlicher Interessen (Lehmbruch 1991) für die Außenpolitik ebenso untersucht wie die Rolle transnationaler Akteure (Keohane/Nye 1972, Risse-Kappen 1995). Das bedeutet allerdings nicht, alles mit allem zu erklären. Erst die jeweilige Situation legt fest, welche Akteure zum Augenblick der Betrachtung eine maßgebliche Rolle spielen und welche Faktoren für die Außenpolitikformulierung bestimmend sind.

Welche Rolle spielen die Persönlichkeitsstrukturen von Entscheidungsträgern in der spanischen Außenpolitik unter Aznar oder in der Außenpolitik Ägyptens unter Staatspräsident Mubarak? In welcher Weise wirken das Parlament und die politischen Parteien, ob in der Funktion als Regierungspartei oder als Opposition, auf die Gestaltung der Außenpolitik in Deutschland? Inwieweit führten das Ende des Ost-West-Konfliktes und die mit ihm verbundenen Stellvertreterkriege zwischen den USA und der Sowjetunion zu neuen zwischenstaatlichen Konfliktmustern im südlichen Afrika, und damit zu einer Veränderung in der Außenpolitik der Regierungen in Kongo oder Sambia?

### 1.5 Politikdimensionen: Außenpolitik im engeren Sinn

Gegenüber der Außenpolitik im weiteren Sinne, bezogen auf die genannten Sachbereiche und Analyseebenen, lohnt es sich, den Begriff und Gegenstand der Außenpolitik weiter auszudifferenzieren. Da Außenpolitik als Aktion letztlich immer auf einer (bestimmten) politischen Entscheidung beruht, werden die Bedingungen, Motivationen und Prozesse der außenpolitischen Entscheidungsfindung zu einem wichtigen Erklärungsinstrument. Ausgehend von der Begriffsgeschichte wurde der Begriff der Politik aus dem griechischen Wort „politeia“ (Verfassung, politische Ordnung) bzw. „polis“ hergeleitet. In unterschiedlichen Begriffsvarianten haben sich daraus im Englischen drei Hauptdimensionen der Politik - „policy“, „politics“ und „polity“ - entwickelt. Übertragen auf die Außenpolitik als eine spezifische und verbindliche Aufgaben- und Regelungsleistung des Staates bezieht sich der Begriff der „polity“ dabei auf die *Formen*, „in denen und aus denen heraus Politik gemacht wird“ (Krell 2000: 14), also auf die politischen Institutionen, die zugrundeliegende Verfassung und die bestehende Rechtsordnung des Staates.

Die *polity*-Dimension gibt den institutionellen Handlungsspielraum vor, innerhalb dessen sich die Formulierung von Außenpolitik vollzieht und das außenpolitische Akteurshandeln strukturiert wird. Gesetze schaffen den Rahmen für die Ausgestaltung der Prozesse und die Inhalte der außenpolitischen Willens- und Entscheidungsbildung. Die Ausprägung der Staats- und Herrschaftsformen, der Regimetypen und Regierungssysteme, das durch Verfassung, Gesetze und Ordnungen geregelte Zusammenspiel der Akteure im Bereich der Außenpolitikformulierung steht im Mittelpunkt. Mit „politics“ ist andererseits der Charakter des politischen *Prozesses* angesprochen, über den die Gestaltung und Umsetzung der Außenpolitik erfolgt. Orientiert an der Frage nach dem *Wer?* und *Wie?* richtet sich der Blick auf die im Entscheidungsprozess um ihre Einflussmöglichkeiten und ihre Interessen ringenden Akteure. In der Auseinandersetzung um die außenpolitischen Inhalte werden Einstellungen, Konflikte, Handlungspotentiale, Kompromiss- und Konsensbereitschaft, Entscheidungsfindung und -durchsetzung zum Gegenstand der Untersuchungsperspektive.

Der Begriff der „policy“ bzw. „policies“ umfasst demgegenüber die *Inhalte* und konkreten Ziele, die durch die Außenpolitik verwirklicht werden sollen. Im Gegensatz zur inputorientierten „politics“-Dimension wird nach den Aufgaben, außenpolitischen Programmen, dem Tun und Lassen von Regierungen und anderen Akteuren, nach den Ergebnissen von außenpolitischen Entscheidungen und Handlungen, also outputorientiert, gefragt. Dies berührt zugleich die Einfluss- und Steuerungsfähigkeit des Staates im jeweiligen außenpolitischen Handlungsbereich.

Abb. 4: Dimensionen der Außenpolitik

<i>Dimension</i>	<b>Polity</b>	<b>Politics</b>	<b>Policy</b>
<i>Erkenntnis- interesse</i>	Rahmenbedingungen der Außenpolitik- formulierung	Gestaltung außenpo- litischer Prozesse	Inhalte von Außenpolitik
<i>Ausrichtung</i>	Institutionenorientiert	<i>Inputorientiert</i>	<i>Outputorientiert</i>
<i>Erscheinungs- formen</i>	Verfassungen, Gesetze/Normen, formale und in- formelle Spielregeln, Institutionen	Einstellungen, Interessen, Handlungspotentiale Verhalten Konflikt/Konsens	Ziele, Aufgaben, Programme, Akteurshandeln, Probleme, Wirkung Ergebnis
<i>Untersuchungs- merkmale</i>	Staats- und Herrschafts- formen, Ordnung, Regierungssysteme Verfahrensregeln, Verfassungsrecht	Entscheidungsfin- dung und -durchsetzung, Macht, außenpolitische Entscheidungsträger Austragungsmodus	Aufgabenerfüllung, Problemlösung, außenpolitische Gestaltung und Umsetzung, Wert- und Zielorien- tierung

Die unterschiedlichen Dimensionen des Begriffs der Außenpolitik, wie wir ihn hier im engeren Sinne verstehen, dienen dazu, den im Alltagssprachlichen Gebrauch zu unpräzisen und zu allgemeinen Politikbegriff als Untersuchungsgegenstand adäquater zu erfassen. In Anlehnung an den Begriff der Politik erhalten wir unterschiedliche Ausprägungen eines Außenpolitikbegriffes, der sich im weiteren Sinne auf die einzelnen Sachbereiche der Außenpolitik und ihre Handlungszusammenhänge als auch auf die verschiedenen Ebenen außenpolitischer Akteure bezieht.

### 1.6 Außenpolitik in Politischer Theorie, Geschichte und Völkerrecht

Was die wissenschaftliche Annäherung an den Begriff und Gegenstand der Außenpolitik recht deutlich macht, ist die schwierige Verständigung über einen gemeinsamen Außenpolitikbegriff und -gegenstand. An einer Vielzahl von Definitionen und Konzepten zur Außenpolitik ist ablesbar, dass den aktuellen wissenschaftlichen Ansätzen und Diskussionen philosophische Denkmodelle zugrunde liegen, die bereits früher zentrale Fragen an das Verhältnis der inneren und äußeren Politik eines Staates gestellt haben. Für die moderne Außenpolitik zeigt sich dabei, dass schon die außenpolitischen Aussagen der politiktheoretischen Klassiker relevante Erkenntnisse und Perspektiven zur Außenpolitik der Gegenwart enthalten. Wesentliche Vertreter des politischen Staatsdenkens, von Aristoteles (384-322 v. Chr.) über Machiavelli zu Rousseau (1712-1778), Kant (1724-1804) oder Marx (1818-1873), beschäftigten sich zwar nicht ausdrücklich mit Fragen der Außenpolitik. Sofern sie es taten, wie Jeremy Bentham (1748-1832) Ende

des 18. Jh., setzten sie sich vielmehr mit Fragen auseinander, die bereits seit Aristoteles in den Mittelpunkt außenpolitischen Denkens rückten: mit Fragen von Krieg und Frieden, die für Aristoteles eng mit der „Wehrhaftigkeit, der militärischen Erziehung und der Verteidigungsbereitschaft als unentbehrlicher und wesensgemäßer Aufgabe des Stadtstaates“ verbunden waren und zur unverzichtbaren Grundlage der (stadt-)staatlichen Autarkie (der „polis) (Bellers 1996: 14) zählten, dem machtpolitischen Gleichgewicht der Kräfte, dem außenpolitischen Hegemonieanspruch einer polis-Gemeinschaft oder mit der Gestaltung einer internationalen Ordnung auf der Grundlage absolut oder relativ bester Verfassungen in den Gemeinschaften bzw. Kleinstaaten. Keinesfalls waren dies systematisch entwickelte Bemerkungen zur Außenpolitik und zu Fragen der zwischenstaatlichen Beziehungen. Diskussionen über den Außenbezug oder die Außenpolitik eines Stadt-Staates wurden nicht geführt.

Weitaus mehr brachte der griechische Historiker Thukydides (460-406 v. Chr.) infolge der systematischen Untersuchung des „Peloponnesischen Krieges“, seiner Konfliktursachen und seines Kriegsverlaufs, die Aspekte zur Sprache, die transepochal, (also über die verschiedenen Epochen hinweg,) zu einem kontinuierlichen Bestandteil bei der Beschäftigung mit Außenpolitik werden sollten. So können wir bereits im Melier-Dialog, einem von Thukydides stilisierten Dialog zwischen Melos und Athen um die Unterwerfung der Kykladen-Insel unter die Herrschaft des griechischen Stadtstaates, eine Vielzahl an aufschlussreichen Fragen zum Verhalten von politischen und militärischen Großmächten und schwachen Akteuren studieren. Im Dialog bespricht Thukydides, modern formuliert, Fragen des Kosten-Nutzen-Kalküls, einer (un)klugen Machtpolitik, der Ordnungsgestaltung im Sinne einer kooperativen, auf gegenseitigen Regeln beruhenden Rechtsordnung oder eines Machtgleichgewichtes, als auch das stets wiederkehrende Problem des Ansehens, des Prestige.

Die klassische Theorie ab der frühen Neuzeit hatte sich dabei „vornehmlich mit der auswärtigen Bürokratie, der Diplomatie“ sowie „mit den sich darin verwirklichenden Interessen der einzelnen Amtsinhaber“ (Czempiel 1998: 185) aber auch mit der Entwicklung des europäischen Nationalstaates und dem Zusammenhang von Herrschaftssystem und Außenverhalten, im damaligen Sinne von Republik und Frieden, beschäftigt. Während sich Hobbes (1588-1679) und Locke (1632-1704) nur wenig mit den Außenbeziehungen und einer friedenssichernden Staatenordnung auseinandersetzten, hatten sich Machiavelli (1469-1527), Montesquieu (1689-1755) und Rousseau ausführlicher dem Zusammenwirken von republikanischer Staatsform und friedlichem Außenverhalten gewidmet und in ihren Reflexionen Ansichten vorformuliert, die in der Gegenwart u.a. vom Paradigma des Demokratischen Friedens und der Theorie des Liberalismus aufgegriffen und diskutiert worden sind. Schon aufgrund seiner diplomatischen Tätigkeiten zur Zeit der Republik von Florenz (1498) konnte Machiavelli zahlreiche Erfahrungen mit den Regenten europäischer Königreiche sammeln, um schließlich, entsprechend den Bedürfnissen und Mächtekonstellationen seiner Zeit, den Begriff der „Staatsräson“ in seinem 1532 veröffentlichten und bis heute kontrovers diskutierten Buch „Il Principe“ einzuführen und die Notwendigkeit machtpolitischer Herrschaftstechniken und -fähigkeiten zu erörtern. Mit ihm war es dabei Jean Bodin (1530-1596),

der den Gedanken der „raison d'état“ vertiefte und hinsichtlich des modernen Staates mit dem Prinzip der Souveränität verknüpfte. Die Suche nach dem besten Interesse des Staates wurde gleichsam aus dem Begriff der Staatsräson begründet und im Sinne eines guten und aufgeklärten Selbstinteresses bereits unter Kardinal Richelieu im Sinne von Prestige, Macht und Wohlfahrt des Staates über die Wünsche des Königs gestellt.

Fragen zur Bedeutung des Staates und seiner Interessen wurden im 17. und 18. Jahrhundert vor dem Hintergrund des sich entwickelnden Staatensystems, das aus dem Westfälischen Frieden 1648 allmählich hervorgegangen war, von De Rohan, Hugo Grotius (1583-1645) und Samuel Pufendorf (1632-1694) aufgeworfen. Vor allem Grotius und Pufendorf hatten das neue Staatengewebe Europas im Blick als sie erstmals vom „Staatensystem“ (Pufendorf) sprachen und darauf verwiesen, dass es nicht nur eine Staatsräson, sondern viele unterschiedliche Staatsinteressen und Souveränitätsansprüche gebe. Für Grotius war deshalb eine völkerrechtliche Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen eine wichtige Voraussetzung zur normativen Hegung der neuen staatlichen Souveränität: der Territorialhoheit, also der Innengewalt, und des Bündnisrechts im Sinne der Außengewalt. Mit dem Völkerrecht als „Staatenverkehrsrecht“, mit der Diplomatie und der rechtlichen Pflege auswärtiger Beziehungen beschäftigte sich die Völkerrechtslehre zugleich wesentlich mit Fragen der Außenpolitik von Staaten. Ähnliches galt für die historische Betrachtung außenpolitischen Handelns, insbesondere für die Diplomatiegeschichte und die Entwicklung des modernen europäischen bzw. internationalen Staatensystems. Das zu erforschende Feld ist natürlich wesentlich größer als hier darzustellen möglich wäre, z.B. mit Blick auf Kant, Hegel oder Fichte. Wer sich mit Außenpolitik beschäftigt, sollte zumindest nicht übersehen, dass Politische Theorie, Geschichte und Völkerrecht sich bereits in früheren Jahrhunderten Fragen und Problemen zugewendet hatten, die wir heute in ihrem Kern in der Außenpolitikforschung analysieren und diskutieren.

### **Kontrollfragen**

- (1) Welche drei Konzepte von Außenpolitik lassen sich voneinander unterscheiden?
- (2) Was sind zentrale Bedeutungsinhalte der Außenpolitik?
- (3) Wie hat sich der Sachbereich der Sicherheit für das außenpolitische Handeln verändert?
- (4) Auf welche Politikdimensionen bezieht sich Außenpolitik im engeren Sinne?
- (5) Worin unterscheiden sich die verschiedenen Analyseebenen der Außenpolitik?

### **Literatur**

Allison, Graham T./Zelikow, Philip: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999.

- 
- Allison, Graham T.: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.
- Behr, Hartmut: *Enterritoriale Politik. Von den Internationalen Beziehungen zur Netzwerkanalyse*, Wiesbaden 2004.
- Bellers, Jürgen (Hrsg.): *Klassische Staatsentwürfe. Außenpolitisches Denken von Aristoteles bis heute*, Darmstadt 1996.
- Bellers, Jürgen/Benner, Thorsten/Gerke, Ines M. (Hrsg.): *Handbuch der Außenpolitik*, München 2001.
- Bierling, Stephan: *Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Von 1917 bis zur Gegenwart*, München 2003.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*, (2. Aufl.) Opladen 1998.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Internationale Beziehungen: Begriff, Gegenstand und Forschungsabsicht*, in: Knapp, Manfred/Krell, Gert: *Einführung in die Internationale Politik*, München 2004, S. 2-29.
- Daase, Christopher: *Bedrohung, Verwundbarkeit und Risiko in der „Neuen Weltordnung“*. *Zum Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik*, in: Moltmann, Bernhard (Hrsg.): *Sicherheitspolitik in den 90er Jahren. Politische und ethische Positionsbestimmungen für die Bundeswehr*, Frankfurt a.M. 1992, S.68-83.
- East, Maurice A./Salmore, Stephen A./Hermann, Charles F. (Hrsg.): *Why Nations Act*, Beverly Hills 1978.
- Fischer, Sabine: *Russlands Westpolitik in der Krise, 1992-2000. Eine konstruktivistische Untersuchung*, Frankfurt a.M. 2003.
- Gerner, Deborah J.: *Foreign Policy Analysis: Renaissance, Routine, or Rubbish?*, in: Croty, William: *Political Science: Looking to the Future. Vol. 2, Comparative Politics, Policy, and International Relations*, 1992, S. 132-186.
- Gerner, Deborah J.: *The Evolution of the Study of Foreign Policy*, in: Neack, Laura/Hey, Jeanne A.K./Haney, Patrick J. (Hrsg.): *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs 1995, S. 17-32.
- Gu, Xuewu: *Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung*, München 2000.
- Hacke, Christian: *Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): *Grundkurs Politikwissenschaft*, Reinbek 2003.
- Halperin, Morton H.: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D.C. 1974.
- Hartmann, Jürgen: *Die Außenpolitik der Weltmächte. Eine Einführung*, Frankfurt a.M. 1988.
- Hartmann, Jürgen: *Internationale Beziehungen*, Opladen 2001.
- Hasenclever, Andreas: *Liberales Ansätze zum „demokratischen Frieden“*, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S. 199-227.
- Hermann, Charles F./Kegley, Charles/Rosenau, James N. (Hrsg.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Winchester 1987.
- Hermann, Charles F.: *International Crisis: Insights from Behavioral Research*, New York 1972