

Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse

Dirk Peters

1. Einleitung

Außenpolitik ist immer wieder zum Gegenstand wissenschaftlicher Analyse geworden. Die Beschäftigung mit der Frage, wie sich politische Systeme gegenüber ihrer Umwelt verhalten, reicht bis weit in die Antike zurück. Heute wird Außenpolitik weltweit in zahllosen *Think Tanks* und Forschungseinrichtungen analysiert. Allein mit der deutschen Außenpolitik befassen sich sowohl zahlreiche politikwissenschaftliche Institute an Universitäten im In- und Ausland als auch eher beratungsorientierte Einrichtungen wie die Stiftung Wissenschaft und Politik oder das Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (→ Politikberatung). Der vorliegende Band bietet einen breiten Blick auf die jüngeren Ergebnisse dieser Forschung.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Außenpolitik steht dabei immer vor der Frage, wie sie sich ihrem Gegenstand annähern soll und wie sie ihn am besten greifbar machen kann. Zwei grundlegende Herangehensweisen haben sich in der Außenpolitikanalyse in den vergangenen Jahrzehnten dabei herausgebildet. Erstens eine eher historisch beschreibende Herangehensweise, die versucht, die Inhalte der Außenpolitik eines Landes insgesamt oder einzelner Phasen davon, einzelne Außenpolitikbereiche oder auch einzelne außenpolitische Entscheidungen darzustellen (vgl. für die deutsche Außenpolitik: Haftendorn 2001; sowie Hanrieder 1995; Hacke 2003; Schöllgen 2004). Daneben steht, zweitens, die im weitesten Sinne erklärende Außenpolitikanalyse. Sie untersucht systematisch, wovon die Inhalte staatlicher Außenpolitik beeinflusst werden. Dies kann auf einem sehr abstrakten Niveau geschehen (wovon hängt es ab, ob ein Staat in seiner Außenpolitik Gewalt einsetzt?) oder aber konkrete Einzelfälle betreffen (warum hat sich Deutschland 1999 am Kosovo-Krieg beteiligt?).¹

Der vorliegende Band verbindet Aspekte beider Herangehensweisen miteinander. In seiner Anlage folgt er dem ersten, eher darstellenden Strang. Die Systematik des Bandes orientiert sich an der in Gesamtdarstellungen weithin üblichen Praxis, sowohl die wesentlichen Bezugspunkte der Außenpolitik – Grundkonzeptionen, internationale und interne Rahmenbedin-

¹ In jüngerer Zeit hat sich ein dritter Strang entwickelt. Er wendet sich sehr viel grundlegenderen Fragen zu und versucht nicht primär Außenpolitik selbst darzustellen oder Einflüsse auf Außenpolitik zu identifizieren, sondern fragt nach den Bedingungen dafür, dass Außenpolitik oder besondere Formen von Außenpolitik überhaupt erst möglich werden. Hier wird, meist in kritischer Absicht, z.B. argumentiert, dass die Rede von Außenpolitik eine grundlegende Unterscheidung von (geordneter) innerer und (im Naturzustand belassener) äußerer Sphäre voraussetzt und letztlich dazu beiträgt, staatliche Herrschaft nach innen zu legitimieren; oder dass Sicherheitspolitik keine Reaktion auf objektive Gefährdungen ist, sondern überhaupt erst möglich wird, wenn äußere Faktoren oder Gemeinschaften in einem diskursiven Prozess als Bedrohungen konstruiert werden, was seinerseits wieder Rückwirkungen auf das Selbstverständnis und Handeln der betroffenen Gemeinschaft hat (z.B. Campbell 1998; Milliken 2001; Wæver 1995).

gungen – wie auch die Inhalte der tatsächlichen Politik – gegenüber anderen Staaten, im Hinblick auf bestimmte Sachprobleme und in internationalen Organisationen – abzubilden. Die einzelnen Beiträge gehen neben der Darstellung aber immer wieder auch auf die Frage ein, wovon die Inhalte der deutschen Außenpolitik bestimmt werden und nehmen zu ihrer Beantwortung Ergebnisse der erklärenden Außenpolitikanalyse auf.

Dieser Beitrag greift diese letzte Frage nun noch einmal in allgemeiner Form auf: Wovon werden die Inhalte von Außenpolitik, also des staatlichen Handelns gegenüber der internationalen Umwelt, bestimmt? Der Beitrag bietet einen Überblick über die Ansätze und Methoden, die die Forschung zur Beantwortung dieser Frage in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Er wendet sich an alle jene, die selbst diese Form der Außenpolitikanalyse betreiben und Anknüpfungspunkte aus den einzelnen Beiträgen des Handbuchs in ihrer eigenen Arbeit weiter verfolgen wollen und die sich zunächst einen Überblick über die Instrumente verschaffen möchten, die ihnen die Außenpolitikanalyse hierfür zur Verfügung stellt.

Zur Erklärung der Inhalte von Außenpolitik hat sich vor allem in den USA, zunehmend aber auch in Europa und Deutschland, eine breit verzweigte Forschung entwickelt, die die verschiedensten Einflüsse auf die Außenpolitik eines Landes identifiziert hat (einen Überblick mit stärkerem Schwerpunkt auf europäischer und deutscher Literatur bietet Harnisch 2003). Anders als beispielsweise in der Disziplin Internationale Beziehungen haben sich dabei keine großen Denkschulen herausgebildet, die sich scharf voneinander abgrenzen und deren unterschiedliche Positionen in „großen Debatten“ aufeinander prallen. Vielmehr erscheint die Außenpolitikanalyse in dieser Hinsicht eher wie ein großes, unübersichtliches Feld, auf dem „hundert Blumen blühen“ (Hudson 1995: 222), eine Unzahl von Analyseansätzen existiert, übergreifende Zusammenhänge aber oft nur noch schwer erkennbar sind. Nicht zuletzt aus diesem Grund fehlt ihr in der Einschätzung vieler – vor allem in Europa – eine Identität als eigenständige politikwissenschaftliche Teildisziplin (Carlsnaes 2002: 334) und wird ihr häufig attestiert, dass sie zu den theoretisch eher unterentwickelten Bereichen gehört (Hellmann 1999: 97f.).

Um in diesem unübersichtlichen Feld dennoch Orientierung zu schaffen, wird der Beitrag die verschiedenen Ansätze der Außenpolitikanalyse nach einem einfachen Muster ordnen. Er unterscheidet die Ansätze danach, wie weit die Einflüsse auf die Außenpolitik, die sie identifizieren, vom außenpolitischen Entscheidungszentrum entfernt sind. Der Text arbeitet sich dann gewissermaßen von außen immer weiter bis ins außenpolitische Entscheidungszentrum hinein vor. Er stellt also zunächst solche Ansätze vor, die sich mit Einflüssen aus der internationalen Umwelt des Staates befassen, anschließend solche, die Einflüsse innerhalb des Staates diskutieren und schließlich solche, die Eigenschaften des Individuums und individueller Entscheidungsträger in den Mittelpunkt stellen.² Danach wird die Frage zu erörtern sein, ob und wie sich diese unterschiedlichen Perspektiven auf die Außenpolitik in einen umfassenden Analyserahmen integrieren lassen. Ein kurzer Blick auf die Methoden, mit denen die Literatur versucht, die Wirksamkeit der Einflüsse von den verschiedenen Ebenen nachzuweisen, schließt den Beitrag ab.

Wegen der ungeheuren Breite der Literatur zu diesem Thema muss die Darstellung selektiv bleiben. Es wird daher versucht, das Feld so weit zu ordnen, dass sich der interessierte Leser und die interessierte Leserin einen ersten Überblick verschaffen und Hinweise für die weitere Lektüre finden können. Daher soll die beispielhafte Darstellung grundlegender Argumenta-

² Damit lehnt sich der Beitrag an andere Überblicksdarstellungen an, vgl. z.B. Neack (2003). Eine ähnliche Systematik mit konkreten Illustrationen aus dem Feld der deutschen Außenpolitik findet sich bei Hellmann (2006).

tionsmuster auf den verschiedenen Ebenen im Mittelpunkt stehen. Metatheoretische Fragen und die Einordnung der Ansätze in eine wissenschaftsgeschichtliche Generationenfolge stehen dagegen im Hintergrund (nützliche weiterführende Literatur hierzu: Carlsnaes 2002; Hudson 1995; Neack et al. 1995; Gerner 1991).

2. Ansätze zur Erklärung der Inhalte von Außenpolitik

2.1 Einflüsse aus der internationalen Umwelt

Bis in die 50er Jahre wurde in der Geschichts- und in der jungen Politikwissenschaft äußeren Einflüssen auf die Außenpolitik herausragende Bedeutung beigemessen. Wie ein Staat sich außenpolitisch verhielt, hing nach dieser Deutung in erster Linie von der Position ab, die er im internationalen System einnahm. Großmächte, Mittelmächte, Kleinstaaten verfolgten unterschiedliche, jeweils charakteristische Politiken. Ihre innere Verfassung spielte dagegen für die Analyse ihrer Außenpolitik kaum eine Rolle. Unter dem Schlagwort „Primat der Außenpolitik“ erhielt diese Sichtweise auch eine normative Komponente: Da Außenpolitik primär als Antwort auf Herausforderungen der internationalen Umwelt verstanden wurde, sollte die Gestaltung der Außenpolitik sich nicht von innenpolitischen Konflikten leiten lassen, ja die Regierung wurde unter dem Zwang gesehen, die inneren Verhältnisse so zu ordnen, dass sie den Erfordernissen der an äußeren Gegebenheiten orientierten Außenpolitik dienlich sind (klassisch wird diese Position Leopold v. Ranke zugeschrieben, vgl. Ranke 1995 [1836]: 94).

Heute wird nicht nur der normative Aspekt dieser These meist mit Misstrauen betrachtet. Auch die analytische Perspektive, die von einer herausragenden Bedeutung äußerer Faktoren für die Außenpolitik eines Staates ausgeht, hat einiges an Attraktivität verloren. In der Außenpolitikanalyse hat sich weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass die äußere Umwelt eines Staates zwar Einfluss auf dessen Außenpolitik hat. Dieser Einfluss wirkt aber in den seltensten Fällen ungebrochen, so dass allein auf Grund der internationalen Position eines Staates seine Außenpolitik in der Regel nicht zu erklären ist. Für einen eher schwachen Einfluss der internationalen Umwelt spricht schon allein die Tatsache, dass dieser Faktor weiter vom Entscheidungszentrum der Außenpolitik entfernt ist als beispielsweise die Bürokratie oder die individuellen Eigenschaften einflussreicher Entscheidungsträger. Einfluss auf die Außenpolitik können solche Faktoren aus der internationalen Umwelt nie direkt haben, sondern immer nur vermittelt über den außenpolitischen Entscheidungsprozess (Singer 1969: 26f.). Die Wahrscheinlichkeit, dass die Wirkung dieser Faktoren durch Eigenschaften des Entscheidungsprozesses oder der Entscheidungsträger selbst beeinflusst wird, ist dementsprechend groß (East 1978b: 159f.). Selbst Autoren, die der Struktur des internationalen Systems eine herausragende Bedeutung für die internationale Politik zumessen, gehen daher davon aus, dass eine Theorie, mit der außenpolitisches Handeln erklärt werden soll, immer innerstaatliche Faktoren einbeziehen muss (Waltz 1996). Die Texte, die sich mit dem Zusammenhang zwischen internationaler Umwelt und Außenpolitik befassen, widmen sich daher auch zunehmend der Frage, wie innerstaatliche Faktoren auf diesen Zusammenhang einwirken. Vor allem zu zwei Aspekten der internationalen Umwelt hat sich eine umfangreiche Literatur entwickelt: zur Rolle der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse im internationalen System und zur Rolle internationaler Institutionen für die Außenpolitik von Staaten.

Internationale Machtverteilung. Anders als auf innerstaatlicher Ebene fehlt in den zwischenstaatlichen Beziehungen eine übergeordnete zentrale Instanz mit einem Gewaltmonopol. Daraus leiten Autoren in der realistischen Tradition die These ab, dass sowohl der außenpolitische Handlungsspielraum eines Staates als auch die Inhalte seiner Außenpolitik von der Machtverteilung im internationalen System geprägt werden. Die Inhalte, weil die internationale Anarchie Staaten dazu zwingt, für ihre Sicherheit selbst Sorge zu tragen. Sie werden daher nach Ressourcen streben, die ihnen die Sicherheit ihres eigenen Überlebens garantieren können: Macht (Morgenthau 1948), Sicherheit (Snyder 1991), Einfluss oder Autonomie (Baumann et al. 1999, 2001). Dabei werden auch ihre Handlungsspielräume durch die internationale Machtverteilung begrenzt, da die Anarchie bewirkt, dass mächtige Staaten ihre Ziele erfolgreicher verfolgen können als weniger mächtige. Je mächtiger ein Staat ist, desto größer werden daher für ihn die Anreize sein, nach Macht, Sicherheit, Einfluss oder Autonomie zu streben (Baumann et al. 2001: 42; Trubowitz 2001: 5737f.).

Ob aus theoretischer Sicht diese Anreize so stark sind, dass sie die Außenpolitik eines Staates direkt bestimmen oder ob sie von anderen Einflüssen überlagert werden können, ist umstritten (vgl. die Kontroverse zwischen Elman 1996a,b und Waltz 1996). Empirische Untersuchungen des Zusammenhangs kommen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die Machtposition eines Staates seine Außenpolitik allenfalls moderat beeinflusst. Einen naheliegenden Test der These ermöglicht die Untersuchung der Außenpolitik von aufsteigenden oder absteigenden Großmächten. Trifft sie zu, dann sollte die Außenpolitik dieser Staaten sich parallel zu den Schwankungen ihrer Machtposition entwickeln. Tatsächlich schlägt sich der Auf- oder Abstieg einer Großmacht auch in deren Außenpolitik nieder. Allerdings ist diese Wirkung nur schwach und tritt nur neben anderen wichtigen Einflüssen auf die Außenpolitik auf. Dies lässt sich zum Beispiel für Deutschland zeigen, das nach dem Machtgewinn durch die Vereinigung nur in wenigen Politikfeldern seine Außenpolitik stärker machtpolitisch akzentuierte (Rittberger/Wagner 2001; → Deutschland als Europas Zentralmacht). Außerdem zeigen jüngere Studien über auf- und absteigende Großmächte, dass die Wirksamkeit der Machtposition auch von bestimmten innerstaatlichen Faktoren abhängt, z.B. davon, wie die Entscheidungsträger die internationale Position des Staates wahrnehmen (Wohlforth 1993) oder davon, wie gut der Staat auf die im Inneren vorhandenen Machtressourcen zugreifen und sie für die Außenpolitik mobilisieren kann (Zakaria 1998; vgl. auch Rose 1998).

Neben Großmächten wurden auch „Kleinststaaten“ zum Gegenstand der Außenpolitikanalyse (Überblick bei Hey 2003a). Als Kleinststaaten werden dabei in der Regel solche Staaten bezeichnet, die über wenig Macht und Einfluss im internationalen System verfügen, sei es auf Grund objektiv bestimmbarer Kriterien (Vital 1967), sei es auf Grund der Wahrnehmung ihrer Entscheidungsträger oder Umwelt (Keohane 1969). Für sie wäre anzunehmen, dass auf Grund ihrer schwachen Machtposition ihre Außenpolitik besonders stark von externen Zwängen geprägt ist. Allerdings zeichnet die Forschung ein äußerst uneinheitliches Bild, wohl nicht zuletzt weil sie höchst unterschiedliche Staaten von den kleinsten Entwicklungsländern (Braveboy-Wagner 2003) bis zu den kleineren Mitgliedstaaten in der EU (Thorhallsson 2000) in einer Kategorie zusammenfasst. Selbst die These, dass externe Einflüsse für die Außenpolitik kleiner Staaten überhaupt von herausragender Bedeutung sind, wurde bestritten (Elman 1995). Allenfalls lässt sich festhalten, dass Kleinststaaten den externen Bedingungen in ihrer Außenpolitik zwar Rechnung tragen müssen, dass aber selbst ihnen innerhalb des internationalen Systems in aller Regel noch ein Spielraum verbleibt, den sie in unterschiedliche Richtungen nutzen und durch kluges Agieren sogar gezielt erweitern können (z.B. Sampson 1994).

Auch die Forschung über internationale Umwelten (Hey 2003b).

Ein ähnlich u... der Größe, son... nerseits die kom... seitige Handels... Unter Abhängig... hängigkeitsverh... ruht, in dem di... dauerhaft stabil... raso 1978). Ab... Staat in politisc... an den Interesse... Jahren wurde d... Stimmverhalten... chardson/Kegley... Abhängigkeit er... gende Ausdiffer... flüsse stets im Z... Moon (1983, 1... hängiger Staaten... schenden Eliten... den Entscheidun... verbleiben. So g... betreiben, sei es... wicklung förder... litik gegenüber i... geht daher die F... ternen Einflüsse... men (Hey 1993,

Internationale In... die Analyse inter... nationale Beziehu... dabei nicht prim... informelle Norm... litik (Simmons/M... Konventionen, in... internationale Po... hen (Mearsheim... Konsequenzen fü... mehr ohne Berü... 2002: 337). Um... analysen bisher s... systematisch berü...

Auch die Forschung zu Kleinstaaten kommt daher nicht umhin, neben der Ebene des internationalen Umwelt auch andere Einflüsse auf die Außenpolitik zu thematisieren (vgl. Hey 2003b).

Ein ähnlich uneinheitliches Bild erhält, wer die Anfälligkeit für externe Einflüsse nicht an der Größe, sondern an der ökonomischen Abhängigkeit eines Staates festmacht. Dies kann einerseits die konkrete Abhängigkeit eines Staates von einem anderen, beispielsweise durch einseitige Handelsbeziehungen oder durch den Empfang von Wirtschafts- und Militärhilfe sein. Unter Abhängigkeit kann aber auch Dependenz verstanden werden, also ein komplexeres Abhängigkeitsverhältnis, das auf der Stellung eines Staates im kapitalistischen Weltsystem beruht, in dem die Dependenz der Peripherie vom Zentrum dieses Systems auf vielfältige Weise dauerhaft stabilisiert wird (Wallerstein 1979; zur Unterscheidung vgl. Hey 1995: 204f.; Caporaso 1978). Abhängigkeit, so die zunächst nahe liegende These, kann vom dominierenden Staat in politische Macht übersetzt werden, so dass sich die Außenpolitik abhängiger Staaten an den Interessen des dominierenden Staates orientieren sollte. In den siebziger und achtziger Jahren wurde diese These in einer Reihe von Untersuchungen geprüft, vor allem anhand des Stimmverhaltens abhängiger Staaten in den Vereinten Nationen (z.B. Richardson 1978, Richardson/Kegley 1980, Armstrong 1981). Der Zusammenhang zwischen Stimmverhalten und Abhängigkeit erwies sich aber als eher schwach und war nicht eindeutig nachweisbar. Die folgende Ausdifferenzierung der Forschungslandschaft hat auch hier gezeigt, dass externe Einflüsse stets im Zusammenspiel mit internen Verhältnissen betrachtet werden müssen. Bruce Moon (1983, 1985) zeigte beispielsweise, dass Kongruenz zwischen den Außenpolitiken abhängiger Staaten und den Interessen des Zentrums darauf zurückgehen kann, dass die herrschenden Eliten auf beiden Seiten dieselben Interessen teilen. Zudem hat sich gezeigt, dass den Entscheidungsträgern selbst in abhängigen Staaten erhebliche Entscheidungsspielräume verbleiben. So gibt es durchaus abhängige Staaten, die eine gezielt zentrumsfeindliche Politik betreiben, sei es weil die Regierung überzeugt ist, nur so Abhängigkeiten reduzieren und Entwicklung fördern zu können (Biddle/Stephens 1989), sei es weil sie sich durch eine solche Politik gegenüber innerstaatlicher Opposition profilieren kann (Hey 1995: 212). Alles in allem geht daher die Forschung auch hier zunehmend dazu über, das Zusammenspiel zwischen externen Einflüssen und den inneren Verhältnissen der betroffenen Staaten in den Blick zu nehmen (Hey 1993, 1995; Braveboy-Wagner/Snarr 2003).

Internationale Institutionen. Die systematische Einbeziehung internationaler Institutionen in die Analyse internationaler Politik stellt eine der zentralen Entwicklungen der Disziplin Internationale Beziehungen in den letzten Jahrzehnten dar. Mit internationalen Institutionen sind dabei nicht primär internationale Organisationen gemeint, sondern dauerhafte, formelle und informelle Normen- und Regelsysteme, gewissermaßen die Spielregeln der internationalen Politik (Simmons/Martin 2002). Dass solche Institutionen in der Form von ungeschriebenen Konventionen, internationalen Regimen oder eingebettet in internationale Organisationen die internationale Politik prägen und beeinflussen, kann heute – von wenigen Ausnahmen abgesehen (Mearsheimer 1995) – als weitgehend anerkannt gelten. Dies hat notwendigerweise auch Konsequenzen für die Außenpolitikanalyse, da auch das Handeln von Staaten somit nicht mehr ohne Berücksichtigung internationaler Institutionen erklärt werden kann (Carlsnaes 2002: 337). Umso erstaunlicher ist es, dass ausdrücklich institutionalistische Außenpolitikanalysen bisher so selten geblieben sind, dass selbst einschlägige Einführungsbücher sie nicht systematisch berücksichtigen (z.B. Neack 2003).

Institutionen können die Außenpolitik eines Staates auf zwei Wegen beeinflussen (Keohane 1988). Erstens können sie in bestimmten Situationen Anreize für Staaten schaffen, mit anderen Staaten zu kooperieren. Diese Wirkung ist vor allem für internationale Regime beschrieben, die in dem Politikfeld, für das sie gelten, Erwartungssicherheit über das zukünftige Verhalten der anderen Akteure schaffen, Regelverstöße sichtbar machen und diese gegebenenfalls mit Sanktionen belegen (Hasenclever et al. 1997). Solche Regelsysteme verteuern unkooperatives Verhalten und schaffen Anreize für regelkonformes Verhalten. Im Mittelpunkt der Regimeanalyse standen bisher allerdings eher die Entstehung internationaler Regime und ihre Auswirkungen auf die Innenpolitik von Staaten. Dennoch zeigen einzelne Fallstudien, dass internationale Institutionen auf diese Weise auch Außenpolitiken beeinflussen können, zum Beispiel die Bereitstellung von Truppen innerhalb von Allianzen durch deren Mitglieder (Duffield 1992) oder das Verhalten von Staaten bei Territorialkonflikten (Simmons 2002).

In Anlehnung an Erkenntnisse aus der Soziologie wurde allerdings das Institutionenverständnis der Regimeanalyse kritisiert. Die Vorstellung von internationalen Institutionen als quasi-objektive Schranken für die Akteure, die positive und negative Anreize schaffen und so das Verhalten der Akteure in bestimmte Bahnen lenken, greift aus dieser Sicht zu kurz, da sie den sozialen Charakter von Institutionen verkenne (Kratochwil/Ruggie 1986). Demnach beeinflussen Institutionen nicht nur das Verhalten gegebener Akteure mit gegebenen Interessen. Institutionen schaffen vielmehr erst soziale Akteure und formen deren Identitäten und Interessen. Dies ist der zweite Weg, auf dem internationale Institutionen auf die Außenpolitik von Staaten wirken können: Aus ihnen ergibt sich, wer als Akteur gilt und was ein Akteur will. Ohne die internationale Institution der Souveränität beispielsweise wäre die Existenz von souveränen Staaten, die Außenpolitik betreiben und ihre Souveränität erhalten wollen, gar nicht denkbar.

Dieses soziologische Institutionenverständnis hat in den letzten Jahren verstärkt die Aufmerksamkeit auf sich gezogen und eine ganze Reihe von theoretischen und auch empirischen Untersuchungen hervorgebracht, die zeigen, wie internationale Institutionen auf sehr grundlegende Weise (innen- und) außenpolitische Ziele prägen können. Für die deutsche Außenpolitik wird beispielsweise argumentiert, dass die Einbettung der Bundesrepublik in das europäische Institutionengefüge gewissermaßen zu einer Europäisierung der deutschen Identität beigetragen habe, auf welche die generell integrationsfreundliche Außenpolitik Deutschlands zurückzuführen sei (Katzenstein 1997). Andere Beispiele sind das Streben der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU und ihre Aufnahme durch die EU-Mitgliedstaaten auf Grund der geteilten und in der EU verwirklichten Normen und Werte (Schimmelfennig 1998) oder die veränderte Ausrichtung der Entwicklungspolitik bei den meisten Geber- und Empfängerländern, die sich auf Grund des Einflusses internationaler Institutionen verstärkt das Ziel der Armutsbekämpfung zu Eigen gemacht haben (Finnemore 1996).

Auch bei der Analyse internationaler Institutionen wird deutlich, dass ihre außenpolitischen Wirkungen nur angemessen abgebildet werden können, wenn innerstaatliche Faktoren in die Analyse miteinbezogen werden (vgl. für die Sicherheitspolitik z.B. Hasenclever 2002). Dies gilt zum einen für die rationalistische Betrachtungsweise. Die Kosten/Nutzen-Anreize, die internationale Institutionen setzen, können nur wirksam werden, wenn Akteure im innerstaatlichen Entscheidungsprozess sie aufgreifen und dafür sorgen können, dass sie sich im außenpolitischen Entscheidungsprozess durchsetzen. Auch die soziologische Betrachtungsweise kommt letzten Endes ohne den Weg über die innerstaatliche Ebene nicht aus. Identität und Interessen

können durch internationale Normen im Wortsinn

Damit gilt für die Wirkung der politischen und ökonomischen auf internationaler Ebene im nächsten Abschnitt zuwenden

2.2 Einflüsse innerhalb

Die Literatur zu innerstaatlichen mehr überschaubaren Umfeldern liegt, vor allem in den USA, mit innerstaatlichen Einflüssen auf die Außenpolitikanalyse angesehen. Ein Überblick über die Ansätze und unterschiedliche Blickwinkel auf die *Eigenschaften des Staates* innerhalb wie die Größe oder die Staat vorherrschende Kultur, einheitlichen Gesamtstaates im Sinne (d.h. das politisch-administrativen Entscheidungen getroffen werden, Interessengruppen, wirtschaftlichen diesen Ansätzen das Verhalten, die Interessenvermittlung zu behält die Unterscheidung, aber ausschließlich auf dem *innerhalb des politisch-administrativen*

Gesamtstaatliche Merkmale die dem Staat insgesamt zu einer le Umwelt nicht direkt beruht, den Anstoß für die *Unklarheiten* und der Außenpolitik *theory of foreign policy*. Die *Offenheit* eines Staates *beschrieb*. Nicht zuletzt *weil* drücken lassen, wurde dies *angegriffen*. Dabei wurde *allerdings* politik unterstellt, die sich *Zudem* wurde die Palette *von* Faktoren wie die soziale *Struktur* *waltsamer* innerer Konflikte *aber* stets nur schwache *unterschiedlichen* *Merkmale* hat sich *auf* *gebildet*: zur vorherrschenden

können durch internationale Institutionen letztlich nur geformt werden, wenn die internationalen Normen im Wortsinne internalisiert, d.h. innerstaatlich anerkannt werden.

Damit gilt für die Wirkung internationaler Institutionen dasselbe wie für die Auswirkungen der politischen und ökonomischen Machtverteilung. Die vollständige Analyse der Einflüsse auf internationaler Ebene erfordert den Blick auf die innerstaatliche Ebene, der wir uns im nächsten Abschnitt zuwenden werden.

2.2 Einflüsse innerhalb des Staates

Die Literatur zu innerstaatlichen Einflüssen auf die Außenpolitik hat inzwischen einen kaum mehr überschaubaren Umfang angenommen. Das Hauptaugenmerk der Außenpolitikanalyse liegt, vor allem in den USA, inzwischen so sehr auf diesen Faktoren, dass die Beschäftigung mit innerstaatlichen Einflüssen inzwischen teilweise gar als der ausschließliche Inhalt der Außenpolitikanalyse angesehen wird (Hudson 1995, 2005). Will man wenigstens einen groben Überblick über die Ansätze in diesem Bereich gewinnen, hilft es, zunächst drei grundlegend unterschiedliche Blickwinkel auf die innerstaatliche Ebene zu unterscheiden. Erstens können *Eigenschaften des Staates insgesamt* in den Blick gerückt werden. Dazu gehören Staatenmerkmale wie die Größe oder der sozio-ökonomische Entwicklungsgrad, aber auch die in einem Staat vorherrschende Kultur. In den meisten Analysen wird aber, zweitens, das Konzept des einheitlichen Gesamtstaates aufgebrochen. Sie unterscheiden einerseits den Staat im engeren Sinne (d.h. das politisch-administrative System), innerhalb dessen die außenpolitischen Entscheidungen getroffen werden, und andererseits die Gesellschaft im engeren Sinne, also Interessengruppen, wirtschaftliche und private Akteure. Um Außenpolitik zu erklären, wird von diesen Ansätzen das *Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft* näher analysiert, also vor allem die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat. Eine dritte Gruppe von Ansätzen behält die Unterscheidung von Staat im engeren Sinne und Gesellschaft bei, lenkt den Blick aber ausschließlich auf den Staat und untersucht die außenpolitischen Entscheidungsprozesse *innerhalb des politisch-administrativen Systems* genauer.

Gesamtstaatliche Merkmale. Auf der abstraktesten Ebene angesiedelt sind jene Eigenschaften, die dem Staat insgesamt zugeschrieben werden und für deren Bestimmung seine internationale Umwelt nicht direkt berücksichtigt werden muss (vgl. East 1978a: 124–127). Den entscheidenden Anstoß für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen solchen *Staatenmerkmalen* und der Außenpolitik eines Staates gab James Rosenau (1966: 111ff.) mit seiner „Pre-theory of foreign policy“. Er unterschied drei solcher Merkmale – Größe, Entwicklungsgrad und Offenheit eines Staates –, denen er einen indirekten Einfluss auf die Außenpolitik zuschrieb. Nicht zuletzt weil sich solche Staatenmerkmale leicht erfassen und in Zahlen ausdrücken lassen, wurde diese Idee schnell im Rahmen statistischer Außenpolitikanalysen aufgegriffen. Dabei wurde allerdings den Staatenmerkmalen eine direkte Wirkung auf die Außenpolitik unterstellt, die sich dann empirisch nicht nachweisen ließ (Salmore/Hermann 1969). Zudem wurde die Palette der Merkmale in der Folgezeit erheblich erweitert, zum Beispiel um Faktoren wie die soziale Struktur eines Staates, seine Bevölkerungsdichte oder die Existenz gewaltsamer innerer Konflikte etc. (East 1978a; Rummel 1972, 1979). Insgesamt konnten dabei aber stets nur schwache und oft eher triviale Ergebnisse erzielt werden. Lediglich zu zwei Staatenmerkmalen hat sich auf längere Sicht eine eigenständige und vielfältige Forschung herausgebildet: zur vorherrschenden Kultur in einem Staat und zu seiner Herrschaftsform.

Die Auffassung, dass Staaten durch bestimmte *kulturelle Eigenschaften* geprägt sind, die sich auch auf ihre Außenpolitik auswirken, geht ebenfalls auf eine längere Tradition zurück. Früh gab es beispielsweise Studien über den Zusammenhang zwischen „Nationalcharakter“ und Außenpolitik (Überblick bei Terhune 1970). Spätestens seitdem ab Ende der 80er Jahre Ansätze aus der Soziologie in den Internationalen Beziehungen immer weitere Verbreitung gefunden haben, hat sich auch die Forschung zum Zusammenhang zwischen Kultur und Außenpolitik stärker ausdifferenziert. Demnach können kollektiv geteilte Vorstellungen und Wertüberzeugungen oder eben die Kultur eines Staates auf zumindest drei Arten das außenpolitische Handeln beeinflussen (vgl. auch Hudson 1997). Zum einen stellen sie Handlungsrepertoires zur Verfügung, d.h. gewissermaßen vorgefertigte Strategien, wie mit Problemen umgegangen werden kann. So spiegeln sich beispielsweise geschichtliche Erfahrungen einer Gemeinschaft in ihrer Kultur wider, indem für bestimmte Situationen geschichtlich erfolgreiche Strategien selbstverständlich als angemessene Reaktionen reproduziert oder historisch erfolglose als unangemessen verworfen werden. Für die Bundesrepublik Deutschland kann beispielsweise gezeigt werden, dass die in Deutschland weithin geteilte Interpretation der jüngeren Geschichte zu zwei außenpolitischen Grundmustern geführt hat, die als weitgehend selbstverständlich akzeptiert werden: eine „Kultur der (militärischen) Zurückhaltung“ und eine „Kultur des Multilateralismus“. Während die negativen Erfahrungen mit der Anwendung militärischer Gewalt in Deutschland (wie auch in Japan) dazu geführt haben, dass militärische Gewalt generell als problematische Handlungsoption angesehen wird (Berger 1997, 1998; Duffield 1998, 1999), haben die positiven Erfahrungen mit multilateralen internationalen Institutionen nach 1949 zu einer selbstverständlichen Anwendung multilateraler Problemlösungsstrategien unabhängig vom zu Grunde liegenden Problem geführt (Anderson 1997). Zweitens kann Kultur nicht nur außenpolitische Strategien, sondern auch die Ziele der Außenpolitik beeinflussen. So zeigt sich z.B. immer wieder, dass Staaten in ihrem Inneren kulturell verankerte, als selbstverständlich akzeptierte Ordnungsvorstellungen auch in ihrer internationalen Umwelt verwirklicht sehen wollen. Dies gilt zum Beispiel für die liberale Wirtschaftsordnung in den USA, die auch wesentliche Aspekte der US-Außenhandelspolitik anleitet (Burley 1993); für die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatliche Ordnungsvorstellungen in den OECD-Staaten, die sich auch in den unterschiedlichen Entwicklungspolitiken dieser Länder niederschlagen (Noël/Thérien 1995); oder für unterschiedliche umweltpolitische Ordnungsvorstellungen in den USA und Deutschland, die direkt zu unterschiedlichen Zielvorstellungen beim internationalen Klimaschutz führen (Ulbert 1997). Drittens schließlich stellt Kultur einen Interpretationsrahmen dar, innerhalb dessen bestimmte außenpolitische Handlungen überhaupt erst verständlich werden. Diese, noch vergleichsweise wenig untersuchte Auswirkung von Kultur, lässt sich z.B. am Verhalten der chinesischen Regierung am Beginn internationaler Verhandlungen illustrieren. Die Tendenz der Regierung ein negatives moralisches Urteil über ihren Verhandlungspartner abzugeben, ist nur aus der dortigen Kultur verständlich: nicht als Brüskierung des Gegenübers, sondern als nach innen gerichtete Handlung zur Legitimation der eigenen Position (Hudson 1997: 12f.).

Neben solche Untersuchungen zur Wirkung kollektiv geteilter Vorstellungen auf die Außenpolitik treten zunehmend auch Untersuchungen zur Frage, wie sich solche Vorstellungen im Laufe der Zeit verändern können, sei es durch die gezielte Manipulation daran interessierter Akteure, durch Überzeugungs- oder durch kollektive Lernprozesse (Legro 2000; Risse 1999; Snyder 1991).

Die bis hierhin behandelten Ansätze behandeln den Staat weitgehend als einheitlichen Akteur, der vor dem Hintergrund seiner internationalen Position oder bestimmter Eigenschaften außenpolitisch handelt. Alle folgenden Ansätze verwerfen diese Konzeption. Sie gehen gemeinsam davon aus, dass Außenpolitik wie Innenpolitik das Ergebnis eines internen Prozesses der Politikformulierung ist, ohne dessen Beachtung eine angemessene Außenpolitikanalyse unmöglich ist. An diesem Prozess sind unterschiedliche Gruppen von Akteuren beteiligt. Grob lassen sich zunächst der Staat im engeren Sinne, d.h. das politisch-administrative System, und die Gesellschaft im engeren Sinne voneinander unterscheiden, wobei das außenpolitische Entscheidungszentrum auf Seiten des politisch-administrativen Systems liegt. Eine Reihe von Ansätzen befasst sich nun mit der Frage, inwiefern die Gesellschaft auf die Außenpolitikformulierung des Staates Einfluss nehmen kann. Eine zweite Gruppe von Ansätzen befasst sich mit dem Entscheidungsprozess innerhalb des Staates.

Verhältnis Staat – Gesellschaft. Mit welchem Erfolg gesellschaftliche Akteure die Außenpolitik eines Landes inhaltlich mitgestalten können, hängt davon ab, welchen Zugang sie zum politischen Entscheidungssystem haben. Um das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und damit die Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure abzubilden, wurde in der Außenpolitikanalyse eine Vielzahl von Konzepten entwickelt (vgl. auch Skidmore/Hudson 1993). Einen relativ einfachen Versuch stellt zunächst die Unterscheidung von „starken“ und „schwachen“ Staaten dar (Katzenstein 1976; Krasner 1978). Demnach kann jeder Staat auf einem Kontinuum zwischen starken Staaten mit einem generell schwachen Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf der einen Seite und schwachen Staaten mit einem starken Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf der anderen Seite verortet werden. Als typische Beispiele gelten Frankreich als starker und die USA als schwacher Staat. Allerdings erweist sich diese Klassifizierung als zu grobmaschig. So gibt es auch bei als stark klassifizierten Staaten wie Frankreich Politikbereiche, die starken gesellschaftlichen Einflüssen unterliegen (Milner 1987) und bei schwachen Staaten wie den USA Politikbereiche, die dem gesellschaftlichen Einfluss eher entzogen sind (Ikenberry et al. 1988), so dass die Stärke bzw. Schwäche des Staates eher mit Bezug auf einzelne Politikfelder (Atkinson/Coleman 1989) oder gar einzelne Politiken (Freund/Rittberger 2001) untersucht werden muss. Die Außenpolitikanalyse hat daher nach differenzierteren Konzepten gesucht, um die Bedingungen für gesellschaftlichen Einfluss auf die Außenpolitikformulierung abzubilden. Dabei haben sich zwei Klassen von Faktoren als wichtig erwiesen: einerseits strukturelle Größen, also dauerhafte Gegebenheiten im politischen System, die von bestimmten Akteuren und Situationen unabhängig sind, und andererseits situationsspezifische Faktoren.

Zu den wichtigsten strukturellen Bedingungen gehört die grundlegende Organisation des Herrschaftssystems: Sind die Entscheidungsträger beispielsweise gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtig und ist die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure fest institutionalisiert, dann sind die Möglichkeiten für politische Entscheidungsträger weitaus geringer, sich über gesellschaftlich artikulierte Interessen hinwegzusetzen, als wenn dies nicht der Fall ist (Hagan 1993: 89–91). Andere strukturelle Faktoren haben dagegen eher ambivalente Auswirkungen auf den Einfluss gesellschaftlicher Akteure. Hierzu zählt die Zentralisierung bzw. Fragmentierung der Entscheidungsgewalt innerhalb des Staates. Sind in einem fragmentierten politischen Entscheidungsprozess viele Akteure an politischen Entscheidungen beteiligt, so sind die Chancen für gesellschaftliche Akteure, Gehör zu finden, weitaus besser als in einem stark zentralisierten Entscheidungssystem. Haben gesellschaftliche Akteure aber in einem zentralisierten Entscheidungssystem erst einmal Zugang gefunden, dann sind ihre Chancen, die Politik auch

tatsächlich zu prägen, weitaus größer als in einem fragmentierten System (Evangelista 1995; Risse-Kappen 1995).

Zahlreiche Einzelfallstudien haben gezeigt, dass die Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure nicht nur von solchen grundlegenden strukturellen Faktoren abhängen, sondern immer auch von der spezifischen Situation, in der sie Einfluss zu nehmen versuchen. Dazu gehört beispielsweise Uneinigkeit über eine Politikentscheidung innerhalb der politischen Elite, die einen Einfluss gesellschaftlicher Akteure begünstigt (Hagan 1993: 76–78; Müller/Risse-Kappen 1990: 385f.). Auch das Ausmaß, in dem sich eine Interessengruppe von einer Politik direkt betroffen sieht, beeinflusst ihre Durchsetzungschancen (Freund/Rittberger 2001: 92). Stark betroffene und daher hoch mobilisierte Gruppen mit schwachen Ressourcen können sich gegebenenfalls gegen schwach mobilisierte Gruppen mit überlegenen Ressourcen durchsetzen, wie zum Beispiel der Einfluss von schwarzen Bürgerrechtsgruppen auf die Südafrikapolitik der USA gezeigt hat (Rogers 1993). Auch eine unmittelbare Gefährdung der Regierung kann sich günstig auf die gesellschaftlichen Einflusschancen auswirken. Gerade vor Wahlen, in denen die Regierung gegen eine erfolgversprechende Opposition antreten muss, erhöht sich z.B. die Chance, dass gesellschaftliche Interessen bei außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden (Hagan 1993: 91–93).

Alle diese Faktoren beeinflussen nicht direkt die Inhalte der Außenpolitik, aber die Chancen, dass gesellschaftliche Interessen Eingang in die Außenpolitikformulierung finden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für den Einfluss gesellschaftlicher Interessengruppen, sondern parallel auch für den der öffentlichen Meinung, deren Auswirkungen auf die Außenpolitik die Forschung v.a. in den USA stark beschäftigt hat (Überblick bei Holsti 2004; → Öffentliche Meinung). Auch der Einfluss der öffentlichen Meinung hängt wie der gesellschaftlicher Interessengruppen sowohl von strukturellen Faktoren (Rechenschaftspflicht der Regierung, Breite und Spezifität der in der öffentlichen Meinung geteilten Auffassungen) als auch von situativen Faktoren (Abwesenheit eines Elitenkonsenses, aktuelle Bedeutung der Sachfrage) ab (Müller/Risse-Kappen 1990: 382–388). Selbst wenn die Bedingungen für den Einfluss der Gesellschaft günstig sind, bleiben den Entscheidungsträgern aber dennoch unterschiedliche Strategien zum Umgang mit den gesellschaftlichen Forderungen (Hagan 1995). Entscheidungsträger fungieren in solchen Fällen nicht notwendigerweise einfach als Transmissionsriemen für gesellschaftliche Forderungen. Sie können beispielsweise versuchen, durch Überzeugungsarbeit einen Konsens mit den betroffenen Interessengruppen zu schmieden, gezielt gesellschaftliche Gegeninteressen mobilisieren, oder die in Frage stehende Entscheidung als eine Angelegenheit von übergeordneter Bedeutung für die Sicherheit des Staates darzustellen, um sie so von gesellschaftlichen Einflüssen abzuschotten, wie dies beispielsweise innerhalb der USA lange Zeit mit Fragen des Ost-West-Handels geschah (Mastanduno 1988).

Entscheidungsprozess innerhalb des Staates. Außenpolitische Entscheidungen fallen innerhalb eines längeren, strukturierten Entscheidungsprozesses. Nicht nur internationale oder gesellschaftliche Einflüsse, sondern auch die Merkmale dieses Entscheidungsprozesses selbst können sich auf die Inhalte der Außenpolitik auswirken. Die Außenpolitikanalyse hat sich dabei insbesondere mit drei Aspekten des Entscheidungsprozesses befasst: (1) mit der Organisation der außenpolitischen Entscheidungsfindung innerhalb des politisch-administrativen Systems insgesamt; (2) mit Konflikten zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb des Entscheidungsprozesses; (3) mit Dynamiken innerhalb kleinerer Gruppen im Entscheidungsprozess.

(1) Dass die *Organisation des Entscheidungsprozesses insgesamt* Einfluss auf die Inhalte der Politik haben kann, ist keine neue These. Vielmehr spannt sich zu diesem Thema ein weiter Bogen der Literatur von Max Webers Aussagen über die Auswirkungen bürokratischer Organisation auf die Politik (Weber 1972 [1922]: 551–579) bis hin zu jüngeren konstruktivistischen Arbeiten, die die Bedeutung von institutionalisierten Praktiken für Identität und Handeln der Akteure hervorheben.

Die Organisation des außenpolitischen Entscheidungsprozesses dient v.a. dazu, das Handeln der zahlreichen an der Außenpolitik beteiligten Akteure zu koordinieren. Dies geschieht vorwiegend dadurch, dass für die Behandlung außenpolitischer Probleme Routineverfahren (*standardized operating procedures*) etabliert werden, die einen regulierten Ablauf der Problembearbeitung ermöglichen. Die prägende Wirkung solcher bürokratischen Verfahren, die es nicht nur innerhalb der Regierung, sondern beispielsweise auch innerhalb des Parlaments und zwischen Regierung und Parlament gibt, ergibt sich aus Sicht institutionalistischer Ansätze daraus, dass Akteure innerhalb eines so regulierten Entscheidungsprozesses nach einer „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen 1989: 21–26) handeln. Sie versuchen, das vorliegende Problem in eine von mehreren vorhandenen Kategorien einzuordnen, um dann die angemessene Routine für diese Art von Problemen abzurufen. Dies kann bei Routineproblemen eine höchst effiziente Art und Weise der Problembearbeitung sein, kann aber weit reichende Auswirkungen auf die Politikinhalte haben. Insbesondere erschwert es den Wandel von Politik, weil Probleme tendenziell nur in vorhandenen Kategorien wahrgenommen, entlang bestehender bürokratischer Strukturen in einzelne Bestandteile zerlegt und dann mittels existierender Routinen abgearbeitet werden (vgl. auch Hill 2003: 92ff.).

Nachdem schon Richard C. Snyder, H. W. Bruck und Burton Sapin (1962) in ihrem Text über außenpolitische Entscheidungsfindung die zentrale Rolle des organisatorischen Kontextes für den Inhalt außenpolitischer Entscheidungen betonten, formulierte Graham Allison (1971) in seiner Studie der Kubakrise explizit u.a. ein Modell, das Außenpolitik alleine als Ergebnis eines Organisationsprozesses abbildet. Zwar wurde dieses *Organizational-process-Modell* in den folgenden Jahren kaum direkt aufgegriffen (Welch 1992), es bietet aber nahe liegende Anknüpfungspunkte für die Verbindung mit neueren Ansätzen der Organisationstheorie bzw. des „neuen Institutionalismus“ in Ökonomie und Politikwissenschaft, die die Bedeutung von Routinen und etablierten Praktiken für die Entscheidungsfindung in Organisationen betonen (Carlsnaes 2002: 337; Allison/Zelikow 1999: 146). In enger Verwandtschaft zu solchen Ansätzen stehen meist auch historisch-institutionalistische Außenpolitikanalysen. Diese verweisen darauf, dass die Etablierung bestimmter innerstaatlicher Institutionen dauerhaft die Inhalte der Außenpolitik formen kann. So ist beispielsweise der Widerstand französischer und britischer Außenpolitik gegen eine europäische Koordinierung nicht zuletzt auf das Beharrungsvermögen institutionalisierter Praktiken in den nationalen Bürokratien zurückzuführen (Morisse-Schilbach 2001) ebenso wie das Fortwirken historischer Erfahrungen in der deutschen Außenpolitik auf die Etablierung entsprechender Institutionen im deutschen Entscheidungsprozess (Banchoff 1999) oder das spezifische Nebeneinander protektionistischer und liberaler Tendenzen in der US-Außenhandelspolitik auf früher vorherrschende und damals im politisch-administrativen System institutionalisierte Vorstellungen über eine US-amerikanischen Interessen entsprechende Wirtschaftsordnung (Goldstein 1993).

(2) Zwar gibt es im Entscheidungsprozess solche Normen und Routinen, die einen gemeinsamen und prägenden Rahmen für alle beteiligten Akteure darstellen. Doch innerhalb dieses Rahmens können weiterhin Konflikte zwischen den beteiligten Akteuren und Gruppen statt-

finden, deren Ergebnisse die Außenpolitik ebenfalls prägen können. Solche Konflikte ergeben sich sogar fast zwangsläufig aus dem Organisationsprozess. Denn schon alleine der institutionelle Rahmen gibt den beteiligten Akteuren unterschiedliche Interessen vor. So sind beispielsweise dem Finanz- und dem Verteidigungsministerium unterschiedliche Aufgaben zugeschrieben, deren Erfüllung in einigen Fällen, beispielsweise bei der Beschaffung von Rüstungsgütern, zu Konflikten führen muss. Die Grundidee, dass die Austragung solcher Konflikte die Inhalte der Außenpolitik entscheidend bestimmt, machte Graham Allison (1969, 1971) zur Grundlage seines „Bureaucratic-politics“-Modells. Aufbauend auf einer Reihe anderer Studien zu diesem Thema (Überblick bei Art 1973) entwickelte er die Annahme, dass im außenpolitischen Prozess unterschiedliche Akteure und Gruppen aufeinander treffen, deren Interessen in starkem Maße von ihrer Position bzw. ihren Aufgaben im Entscheidungsprozess ableitbar ist. Die Konflikte zwischen diesen Gruppen und Individuen werden weniger auf der Basis fester Hierarchien entschieden. Vielmehr ist die Politikformulierung selbst ein Aushandlungsprozess, in dem niemand *per se* dominiert. Wer also die Außenpolitik eines Staates verstehen oder erklären will, muss den innerbürokratischen Verhandlungsprozess analysieren, aus dem sie resultiert.

Das Modell der *bureaucratic politics* gehört zu den wenigen in der Außenpolitikanalyse, die über längere Zeit diskutiert und immer wieder für konkrete Analysen aufgegriffen wurden. Das Modell hat im Laufe der Zeit einige Verfeinerungen und Weiterentwicklungen erfahren (Allison/Halperin 1972; Halperin 1974; Allison/Zelikow 1999: 255–377), wurde allerdings auch zur Zielscheibe erheblicher konzeptioneller Kritik (Überblick bei Bendor/Hammond 1992; Ripley 1995; Kaarbo 1998: 69f.). Dabei wird einerseits zum Teil eine zu mechanistische Sichtweise gerügt, beispielsweise was den Zusammenhang zwischen der Position eines Akteurs und seinen Präferenzen angeht. Andererseits wird auch beklagt, das Modell sei zu ungenau spezifiziert, so dass daraus keine empirisch testbaren Hypothesen ableitbar seien. Außerdem sei das Modell zu sehr auf das politische System der USA zugeschnitten. In der Tat befassen sich die Fallstudien, die Allisons Modell zu Grunde legen, meist mit der US-Außenpolitik und hier in aller Regel mit dem Sicherheitsbereich (z.B. Rosati 1981; Holland 1999).

Obwohl das Modell der *bureaucratic politics* auch Eingang in die Analyse der Außenpolitik anderer Staaten gefunden hat, zum Beispiel der Sowjetunion oder bestimmter Entwicklungsländer (Valenta 1991; Vertzberger 1984), engt der starke Fokus auf die Regierungsbükratie dennoch die Anwendbarkeit deutlich ein. Politische Konflikte zwischen Parlament und Regierung oder zwischen Koalitionspartnern, die in vielen politischen Systemen große Bedeutung für die Außenpolitik haben können, sind nur schwer zu integrieren. Jüngere Arbeiten bemühen sich daher, auch Koalitionsdynamiken in die Analyse einzubeziehen und so Modelle zu entwickeln, um Konflikte und Aushandlungsprozesse im weiteren politisch-administrativen System und über verschiedene Typen politischer Systeme hinweg systematisch erfassen zu können (Kaarbo 1996, 1998; Hagan et al. 2001).

(3) Eine Reihe von Arbeiten verengt bei der Analyse der innerstaatlichen Entscheidungsprozesse den Fokus noch stärker und analysiert Dynamiken, die *innerhalb* von kleinen Gruppen im Entscheidungsprozess entstehen. Hier rücken meist gruppenpsychologische Eigendynamiken in den Mittelpunkt, die eine Gruppe zu Entscheidungen veranlassen können, welche nicht geeignet sind, die eigentlich angestrebten Ziele zu erreichen. Pionierarbeit leistete hier Irving Janis (1972, 1982) mit seinem Konzept des „Groupthink“. Eine Gruppe ist dann vom Groupthink erfasst, wenn die Mitglieder vorwiegend danach streben, den Gruppenkonsens zu erhalten und kontroverse Auseinandersetzungen meiden. Vor allem kleine Gruppen, deren

Zusammenhalt groß ist und die Entscheidungen relativ isoliert von anderen Akteuren und von vorgegebenen Entscheidungsmechanismen treffen können, sind hiervon betroffen, wenn ihr Zusammenhalt von außen in Frage gestellt wird. Als Folge des Groupthink werden Informationen nur noch selektiv wahrgenommen, die Gruppe neigt dazu, sich selbst zu überschätzen, ihr Gegenüber hingegen abzuwerten und auf dieser Grundlage übermäßig riskante Entscheidungen zu treffen. Janis zeichnete diese Auswirkungen für vier außenpolitische Fiaskos der US-Außenpolitik von der Schweinebuchtinvasion bis zur Eskalation des Vietnamkrieges nach. In den folgenden Jahren hat sich die Forschung in dieser Tradition darauf konzentriert, sowohl das Konzept und die Bedingungen für das Auftreten von Groupthink genauer auszuarbeiten als auch weitere Eigendynamiken in Kleingruppen zu identifizieren und ihre Auswirkungen auf die Außenpolitik zu beschreiben (vgl. die Beiträge in t'Hart et al. 1997 und Hermann et al. 2001; Schafer/Crichlow 1996, 2002).

2.3 Einflüsse auf der Ebene des Individuums

Alle Umweltfaktoren, seien sie international oder innerstaatlich, gewinnen auf die Außenpolitik erst Einfluss, wenn sie von menschlichen Akteuren aufgenommen und verarbeitet werden. Wie Menschen ihre Umwelt wahrnehmen und mit ihr umgehen, und wie sie sich für bestimmte Handlungen entscheiden, wurde daher ebenfalls zu einem wichtigen Gegenstand der Außenpolitikanalyse. Dabei war die vorherrschende rationalistische Theoriebildung lange Zeit für derartige Ansätze wenig empfänglich. Traditionelle rationalistische Theorien klammern das konkrete Individuum und wie es die Welt sieht weitgehend aus und behelfen sich stattdessen mit Annahmen über einen idealtypischen Akteur. Weiterentwicklungen solcher Modelle, wie das Konzept der *bounded rationality* (Simon 1982) und insbesondere die *prospect theory* (grundlegend: Kahnemann/Tversky 1979; Überblick bei Levy 1997; McDermott 2004), weisen darauf hin, dass kognitive Beschränkungen des Menschen und die Art und Weise, wie er ein Problem wahrnimmt und einordnet (*framing*) weitreichende Auswirkungen auf seine Entscheidungen haben. Dies hat sich in Experimenten und Fallstudien auch für Entscheidungen über außenpolitische Probleme bestätigt (Mintz/Redd 2003; Boettcher 2004).

Wovon hängt es nun aber ab, wie Akteure ein Problem wahrnehmen? In Analysen, die auf der Prospect Theory aufbauen, wird vor allem die Bedeutung situativer Faktoren hervorgehoben (Levy 1997: 91). Akteure tendieren demnach z.B. dazu, hohe Risiken in Kauf zu nehmen, um gerade erst erlittene Verluste schnell wieder wettzumachen. So wird beispielsweise die Risikobereitschaft des ägyptischen Präsidenten Sadat zu Beginn des Jom-Kippur-Krieges 1973 erklärbar, der danach strebte, die territorialen Verluste von 1966 wieder auszugleichen (Stein 2002: 296).

Um besser zu verstehen, wie Akteure Problemstellungen wahrnehmen, kann aber auch auf ältere Traditionen der Außenpolitikanalyse zurückgegriffen werden, die auf Erkenntnissen der kognitiven Psychologie aufbauen (vgl. Rosati 1995, 2000; Voss/Dorsey 1992). Sie fußen auf der Erkenntnis, dass die menschliche Wahrnehmung immer eine Vereinfachung der komplexen Realität darstellen muss. Will man verstehen, wie Menschen mit ihrer Umwelt interagieren, muss man diesen Vereinfachungsprozess verstehen und die Kategorien und Raster kennen, die Akteure ihrer Wahrnehmung zu Grunde legen. Kognitive Ansätze versuchen daher, diese Wahrnehmungsfiler und ihre Auswirkungen auf das Handeln abzubilden. Dies kann auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen geschehen. Zum einen können Filter identifiziert

werden, die die Wahrnehmung des Menschen generell prägen. Auf dieser Grundlage können dann allgemeine typische Muster von Außenpolitik erklärt werden. Zum anderen können aber auch die Filter individueller Entscheidungsträger in den Blick genommen werden, um typische Eigenschaften von deren außenpolitischen Entscheidungen oder auch nur einzelne Entscheidungen zu analysieren.

Robert Jervis (1976) hat mehrere der allgemein menschlichen Wahrnehmungsmuster und ihre Rolle für die Außenpolitik untersucht und dabei vor allem zwei als bedeutend identifiziert. Zum einen tendieren Menschen zu der Einschätzung, dass ihr Gegenüber plan- und absichtsvoll handelt, selbst wenn dies gar nicht der Fall ist. Zum anderen tendieren Menschen dazu, ihren eigenen Einfluss auf das Handeln des anderen systematisch zu überschätzen (wenn sie deren Handeln für positiv halten) oder zu unterschätzen (wenn sie deren Handeln negativ bewerten). Diese Wahrnehmungsmuster können z.B. dazu führen, dass einer anderen Regierung die Verantwortung für Ereignisse zugewiesen wird, die außerhalb ihrer Kontrolle lagen, oder dass die negativen Auswirkungen der eigenen Strategien unter-, ihre positiven Auswirkungen dagegen überschätzt werden.

Den Schwerpunkt kognitiver Ansätze in der Außenpolitikanalyse bildet aber ohne Zweifel die Untersuchung individueller Denk- und Weltbilder (Harnisch 2003: 332). Diese dienen den Akteuren als Rahmen für die Auswahl und Einordnung von Informationen und beeinflussen so auch deren Handeln. Die Weltbilder zeichnen sich dabei durch eine bemerkenswerte Stabilität aus. Akteure streben in aller Regel nach „kognitiver Konsistenz“, d.h. sie interpretieren tendenziell entweder neue Informationen so, dass sie mit ihren Weltbildern übereinstimmen, oder ignorieren unpassende Informationen komplett. Die Auswirkungen auf die Außenpolitik können vielfältig sein. Akteure können drohende Gefahren beispielsweise überschätzen, weil stabile Feindbilder ihre Wahrnehmung beeinflussen, sie können Gefahren aber auch unterschätzen, weil sie relevante Informationen, die nicht zu ihrer Selbsteinschätzung passen, missachten, wie die relevanten US-Akteure im Falle des Angriffs auf Pearl Harbor oder die israelischen Entscheidungsträger im Falle des Jom-Kippur-Krieges (Stein 2002: 293).

Für die Rekonstruktion solcher Weltbilder wurde in der Außenpolitikanalyse eine ganze Reihe von Konzepten entwickelt. Sehr allgemeine Konzepte, die versuchen, die gesamte Welt-sicht eines Akteurs abzubilden, stehen dabei neben spezifischeren, die sich nur einem Aspekt davon zuwenden (Überblicke bei Voss/Dorsey 1992; Stein 2002; die folgende Unterscheidung folgt Young/Schafer 1998).

Sehr übergreifende Konzepte wie Schemata (Stein 2002: 293f.) oder Überzeugungssysteme sind für die empirische Analyse weniger hilfreich. Direkter auf die Außenpolitikanalyse zugeschnitten, aber dennoch mit dem Anspruch, das umfassende Weltbild eines Akteurs abzubilden, ist das Konzept des *operational code*, das vor allem durch die Arbeiten von Leites (1953) und George (1969, 1979) bekannt wurde. Der *operational code* eines Akteurs umfasst dessen generelle Welt-sicht wie auch seine Leitlinien bei der Auswahl von Zielen und Mitteln und bildet diese – in der Version von George – in Form von (hypothetischen) Antworten des betroffenen Entscheidungsträgers auf zehn Fragen ab. Die Rekonstruktion dieses Codes kann dann dabei helfen, die Entscheidungen von einzelnen Akteure nachzuvollziehen, Veränderungen in ihren Denk- und Weltbildern nachzuzeichnen oder aber Empfehlungen für den Umgang mit einzelnen Akteuren auszusprechen (z.B. Walker et al. 1998; Dyson 2001; Schafer/Crichlow 2000). Andere Ansätze konzentrieren sich hingegen auf einzelne Aspekte der Denk- und Weltbilder, *cognitive maps* (Axelrod 1976) z.B. auf die Ursache-Wirkungs-Beziehungen, die ein Akteur in der Welt am Werk sieht, die *Image-Theorie* auf stereotype Selbst- und Fremdbil-

der, die
Fischer
kognitiv
deln zu
ve Kom
zeichne
anders l

Die k
Untersu
Konzept
und We
295f.; F
beitung
(1990) r
Umwelt

Analys
in den I
Insbeson
dem Blic
keine id
ren sozia
ständig
auch an
Probleme
des Cogr
halb der

Neben
politikan
träger zu
nommen
lungstakt
hat, von
geier 199
heiten ze
persönlich
rauf habe
terstäbe z
think ode
werden k
mann/Pre
Präsident
dieser An
mann 199

Solche I
individuel
setzt. Da

der, die außenpolitische Entscheidungsträger beeinflussen können (Cottam 1986; Herrmann/Fischerkeller 1995; Herrmann et al. 1997). Einige Ansätze schließlich legen nicht konkrete kognitive Inhalte, sondern die kognitiven Strukturen eines Akteurs zu Grunde, um sein Handeln zu erklären. So wird zum Beispiel argumentiert, dass Akteure, die über eine hohe *kognitive Komplexität* verfügen, also ein vielfältiges und durch zahlreiche Querverbindungen gekennzeichnetes Weltbild und eine Denkweise besitzen, die komplexe Zusammenhänge herstellt, anders handeln als Akteure mit geringerer kognitiver Komplexität (Herrmann 1980).

Die kognitive Literatur hat mittlerweile einen beträchtlichen Umfang erreicht. Nicht alle Untersuchungen folgen den angedeuteten Linien. Einige integrieren mehrere der genannten Konzepte (Tuschhoff 1990), andere wenden sich der Frage zu, wie sich solche Denkmuster und Weltbilder im Rahmen von Lernprozessen verändern können (Levy 1994; Stein 2002: 295f.; Harnisch 2000). Den wohl ambitioniertesten Versuch, individuelle Informationsverarbeitung in der außenpolitischen Entscheidungsfindung abzubilden, hat Yaacov Vertzberger (1990) unternommen, der in seiner Untersuchung sowohl kognitive Eigenschaften als auch Umweltfaktoren und Lernprozesse integriert.

Analysen, die individuelle Denk- und Weltbilder oder allgemeinere kognitive Grundmuster in den Mittelpunkt rücken, sehen sich allerdings einer Fülle von Kritikpunkten ausgesetzt. Insbesondere wird kritisiert, dass solche Analysen die soziale Bedingtheit von Weltbildern aus dem Blick verlieren oder sogar verschleiern können. Die Denk- und Weltbilder seien eben keine idiosynkratischen Eigenschaften individueller Akteure. Vielmehr setzen sie einen größeren sozialen Zusammenhang voraus, innerhalb dessen sie entstehen und durch den sie erst verständlich werden. Diese Kritik richtet sich sowohl an die Analysen individueller Weltbilder als auch an die allgemeineren Denkmuster. So wird beispielsweise auch argumentiert, dass selbst die Problembearbeitung auf der Basis von Ursache-Wirkungs-Beziehungen, wie sie die Grundlage des Cognitive-mapping-Ansatzes bildet, ein kulturell bedingtes Vorgehen ist, das sich außerhalb der westlichen Kultur nicht notwendigerweise wieder findet (Bonham et al. 1997).

Neben der Frage, wie Entscheidungsträger ihre Umwelt wahrnehmen, hat sich die Außenpolitikanalyse immer auch weiteren persönlichen Eigenschaften einflussreicher Entscheidungsträger zugewandt. Insbesondere der persönliche Führungsstil wurde dabei in den Blick genommen. Er kann sich direkt auf die Außenpolitik auswirken, wenn z.B. bestimmte Verhandlungstaktiken und -strategien, die sich die betreffende Person in anderem Kontext angeeignet hat, von ihr direkt auch für ihre außenpolitischen Handlungen übernommen werden (Goldgeier 1994). Der Führungsstil kann aber auch indirekt wirksam werden. Die Arbeitsgewohnheiten zentraler Funktionsträger, ihre Vorlieben für ein bestimmtes Arbeitsumfeld oder ihre persönliche Art und Weise zu Entscheidungen zu kommen, können beispielsweise Einfluss darauf haben, wie der Entscheidungsprozess im engeren Umfeld organisiert wird oder wie Beraterstäbe zusammengesetzt sind und damit auch das Auftreten von Phänomenen wie Groupthink oder die Vollständigkeit der Informationen, die einer Entscheidung zu Grunde gelegt werden können, was sich dann wiederum auf die Inhalte der Außenpolitik auswirkt (Herrmann/Preston 1999; Preston 2001). Wenngleich auch hier die Analysen US-amerikanischer Präsidenten klar im Vordergrund stehen, gibt es doch auch Ansätze dazu, die Erkenntnisse dieser Ansätze auf die europäischen Verhältnisse zu übertragen (Kaarbo 1997; Kaarbo/Herrmann 1998).

Solche Persönlichkeitsanalysen sehen sich wie alle Ansätze der Außenpolitikanalyse, die die individuelle Ebene in den Mittelpunkt der Analyse rücken, einem zentralen Problem ausgesetzt. Da Außenpolitik stets korporatives Verhalten ist, also ein Handeln größerer Einheiten

und nicht nur einzelner Personen, müssen solche Ansätze klären, wie individuelle Eigenschaften und korporatives Verhalten zusammenhängen. Es muss also klargestellt werden, inwiefern sich beispielsweise die positive Haltung zur europäischen Integration bei einem deutschen Bundeskanzler tatsächlich auf die deutsche Außenpolitik oder das antikommunistische Weltbild eines US-Präsidenten auf die US-amerikanische Außenpolitik auswirkt, ohne dabei zu suggerieren, dass Außenpolitik von „großen Männern und Frauen“ gemacht wird und so alle Erkenntnisse über Außenpolitik als Ergebnis komplexer organisierter Politikformulierungsprozesse zu ignorieren. Eine Beschreibung der Weltbilder und Denkmuster und ein Vergleich mit den Inhalten staatlicher Außenpolitik reichen für diesen Nachweis nicht aus. Dieses Aggregationsproblem, dem sich Analysen auf der Individualebene gegenüber sehen, lenkt den Blick zurück auf die Notwendigkeit, Ansätze über verschiedene Analyseebenen hinweg zu integrieren, wenn man der Komplexität von Außenpolitikformulierung und -umsetzung analytisch gerecht werden will.

2.4 Integrative Ansätze

Der Ruf nach Integration der kaum noch überschaubaren Fülle von Ansätzen ist inzwischen selbst ein fester Bestandteil der Außenpolitikanalyse geworden. In der Tat waren schon jene Texte, die inzwischen weithin als Ur-Texte der Außenpolitikanalyse gelten, Ausdruck der Suche nach einem Analyserahmen oder theoretischen Modell, das alle Einflüsse, die auf die Außenpolitik eines Staates wirken, in einen systematischen Zusammenhang bringen kann (Snyder et al. 1962; Rosenau 1966; Sprout/Sprout 1957). Tatsächlich hat die Außenpolitikanalyse gerade den umgekehrten Entwicklungsweg genommen. Nicht immer größere Integration, sondern eine immer größere Ausdifferenzierung der Ansätze prägt die Entwicklung der Disziplin. Gleichwohl existieren die unterschiedlichen Ansätze nicht in völliger Isolation voneinander. Die wenigsten Arbeiten rücken konsequent nur einen einzigen Aspekt oder nur eine einzige Analyseebene in den Mittelpunkt und eine Reihe von Arbeiten versucht auch konzeptionell, unterschiedliche Faktoren über mehrere Ebenen hinweg in ihren wechselseitigen Beziehungen und ihren gemeinsamen Auswirkungen auf die Außenpolitik zu erfassen.

Robert Putnam (1988) hat mit seiner Metapher vom Zwei-Ebenen-Spiel die Notwendigkeit, Ansätze über verschiedene Ebenen hinweg zu integrieren, am sinnfälligsten auf den Punkt gebracht. Entwickelt mit dem Ziel, die Dynamiken und Ergebnisse internationaler Verhandlungen besser erklären zu können, hat Putnams Ansatz nahe liegende Implikationen für die Analyse von Außenpolitik. Außenpolitik ist demnach ein Spiel zwischen zwei Ebenen, in dem die Regierung sich zwischen internationalen und innergesellschaftlichen Zwängen bewegt. Dies engt sie einerseits ein, bietet ihr aber gleichzeitig auch Möglichkeiten ihren Spielraum zu erweitern, da sie eine Reihe von Möglichkeiten besitzt, Anforderungen auf beiden Ebenen gegeneinander auszuspielen. Der Ansatz erfreut sich nicht zuletzt wegen seines Potenzials, verschiedene theoretische Blickwinkel zu integrieren, einiger Beliebtheit, wurde inzwischen theoretisch präzisiert und hat eine Fülle von Anwendungen gefunden (vgl. z.B. die Beiträge in Evans et al. 1993; Zangl 1995, 1999).

Zahlreiche weitere Ansätze machen ebenfalls den Versuch, unterschiedliche Analyseebenen zu integrieren, wobei der Ausgangspunkt teils auf der innerstaatlichen, teils auf der internationalen Ebene liegt. Andrew Moravcsik (1997, 1998) versucht mit seiner Version des Liberalismus, die innerstaatliche Herausbildung außenpolitischer Positionen, die er im wirtschaftli-

chen Bereich vor allem auf den Einfluss gesellschaftlicher Akteure zurückführt, und die internationale Verhandlungsmacht eines Staates zueinander in Beziehung zu setzen. Arbeiten, die Gideon Rose (1998) unter der Bezeichnung neo-klassischer Realismus zusammengefasst hat, gehen dagegen von der internationalen Seite aus und postulieren, dass die Auswirkungen der internationalen Machtposition eines Staates auf dessen Außenpolitik nur verständlich werden, wenn innerstaatliche Faktoren wie die Fähigkeit des Staates, gesellschaftliche Ressourcen zu mobilisieren, oder die Wahrnehmung der Machtposition in die Analyse einbezogen werden (Christensen 1996; Wohlforth 1993; Zakaria 1998). Auch andere Einflüsse aus der äußeren Umwelt des Staates, wie zum Beispiel der Einfluss transnationaler Akteure, können aus Sicht einiger Arbeiten nur verstanden werden, wenn die Struktur des politischen Systems einbezogen wird, die solchen Akteuren mehr oder weniger Einflussmöglichkeiten bieten kann (Risse-Kappen 1995).

Auch Arbeiten, die weniger die Rolle rationalen Handelns und mehr die identitätsprägende Kraft von Normen und Werten und deren Auswirkung auf die Außenpolitik hervorheben, versuchen, ihre Analysen über die Grenzen einzelner Analyseebenen hinweg zu entwickeln. Nach der konstruktivistischen Außenpolitiktheorie wie sie Henning Boekle, Volker Rittberger und Wolfgang Wagner (2001) formulieren, sind die Entscheidungsträger sowohl in eine innergesellschaftliche als auch in eine internationale Gemeinschaft sozialisiert; deren Normen ihre Vorstellungen über angemessenes Handeln prägen. Im maßgeblich von Hanns W. Maull entwickelten Zivilmächtsansatz sehen sich die staatlichen Entscheidungsträger mit Rollenerwartungen konfrontiert, die von innen und außen an den Staat gerichtet werden, was gegebenenfalls zu Rollenkonflikten und Unklarheit über das angemessene Verhalten führen kann (vgl. Kirste/Maull 1996; Harnisch/Maull 2001; → Deutschland als Zivilmacht).

Eine zentrale Aufgabe für alle integrativen Ansätze dieser Art besteht darin, nicht nur die Beziehung zwischen den verschiedenen Einflüssen und der Außenpolitik eines Staates, sondern auch die Beziehung der verschiedenen Einflussfaktoren untereinander auszubuchstabieren – eine Aufgabe, die bisher aber nur selten systematisch eingelöst wird. Diese Beziehungen können von zweierlei Art sein. Zum einen können die unterschiedlichen Faktoren einander gegenseitig beeinflussen. Innergesellschaftliche Interessenkonstellationen können meist nicht unabhängig von der internationalen Einbettung des betroffenen Staates gedacht werden. In ökonomisch abhängigen Staaten werden beispielsweise andere innergesellschaftliche Konfliktlinien eine Rolle spielen als in den Staaten des Zentrums. Noch weitaus enger dürfte dieser Zusammenhang im Bereich von Normen und Werten sein. So ist es einerseits schwer vorstellbar, dass sich innergesellschaftliche Kultur vollkommen unabhängig von der internationalen Gemeinschaft entwickeln kann, in die ein Staat eingebettet ist, andererseits speist sich die internationale Kultur ohne Zweifel aber auch aus den innergesellschaftlich verankerten Normen und Werten. Werden beide Ebenen in die Analyse einbezogen, bleibt die Analyse unvollständig und wird im schlimmsten Fall sogar verzerrend, wenn diese Beziehungen nicht mit abgebildet werden.

Zweitens können unterschiedliche Faktoren nicht nur direkt aufeinander einwirken, sondern auch die Art und Weise beeinflussen, wie sie sich auf die Außenpolitik auswirken. Dies gilt z.B. beim schon mehrfach angeführten Argument, dass Veränderungen in der internationalen Machtposition eines Staates sich erst auf die Außenpolitik eines Staates auswirken können, wenn sie im Inneren auch so wahrgenommen werden, oder für die Annahme, dass internationale Normen die Politik eines Staates nur beeinflussen, wenn sie an innerstaatliche Normen anschlussfähig sind. Ein wichtiger Baustein für jedes integrative Modell der Außenpolitik

ist daher die Identifizierung von *scope conditions*, d.h. von Rahmenbedingungen, unter denen bestimmte Zusammenhänge wirksam werden. Eine systematische Berücksichtigung solcher Bedingungen könnte manchen Disput über die Bedeutung unterschiedlicher Faktoren beseitigen, da dann nicht mehr zu klären wäre, welche Faktoren generell wichtiger sind als andere (Organisationsprozesse *oder* bureaucratic politics), sondern die Beispiele und Gegenbeispiele dazu benutzt werden könnten, zu bestimmen, in welchen Situationen welcher Faktor dominiert (z.B. Organisationsprozesse in Routinesituationen, bureaucratic politics in Krisensituationen). Damit ließen sich einige der Ansätze der Außenpolitikanalyse besser zueinander in Beziehung setzen, ohne zugleich die Vielfalt der Ansätze zu beschneiden.

Der Suche nach einem umfassenden Analyserahmen, der letzten Endes alle Ansätze der Außenpolitikanalyse aufheben kann, dürften allerdings absolute, erkenntnistheoretische Grenzen gesetzt bleiben (für einen Ansatz hierzu und eine Diskussion der damit verbundenen Probleme vgl. Carlsnaes 2002: 341–343 mit weiterführenden Verweisen). Eine umfassende Analyse kann am ehesten erreicht werden, wenn unterschiedliche Perspektiven auf den Gegenstand angewendet *und* miteinander in einen Dialog gebracht werden, der ihre Bezüge zueinander ebenso offen legt wie ihre unhintergehbaren Differenzen. Für eine solche multiperspektivische Herangehensweise ist die Außenpolitikanalyse mit ihrer Fülle unterschiedlicher Ansätze geradezu prädestiniert, zumal die Diskussionen innerhalb der Disziplin weitaus weniger von großen Debatten und universellen Geltungsansprüchen geprägt sind als in den Internationalen Beziehungen. So gesehen kann man das Nebeneinander so vielfältiger Ansätze eher als Tugend denn als Manko der Außenpolitikanalyse verstehen.

3. Methoden der Außenpolitikanalyse

So vielfältig wie die theoretischen Ansätze sind auch die Methoden, die in der Außenpolitikanalyse verwendet werden. Sie decken fast das gesamte Spektrum der politikwissenschaftlichen Methodik ab und reichen von quantitativen statistischen Analysen bis hin zur detaillierten qualitativen Einzelfallstudie mit Hilfe von Leitfadenterviews und Auswertung von Archivadokumenten. In dieser Methodenvielfalt spiegelt sich auch die Vielfalt der Untersuchungsgegenstände wider. So vereint die Außenpolitikanalyse die Suche nach grundlegenden außenpolitischen Mustern, die unabhängig von Zeit und Region existieren und die sich am ehesten mittels statistischer Analysen entdecken lassen (gibt es einen Zusammenhang zwischen Herrschaftssystem und der Neigung zu Gewaltanwendung in der Außenpolitik?), mit der Suche nach Erklärungen für bestimmte einzelne außenpolitische Entscheidungen (wie kamen die Politikentscheidungen während der Kubakrise zustande?), die ein detailliertes Studium der Umstände im betreffenden Fall erfordern.

Quantitative Methode. Die Untersuchung der Außenpolitik mit Hilfe von statistischen Maßzahlen hatte ihren Höhepunkt in den späten 60er und den 70er Jahren in den USA. In Europa konnte sich diese Form der Analyse zumindest im Mainstream der Außenpolitikforschung nie wirklich durchsetzen, während sie in den USA unter der Bezeichnung *Comparative Foreign Policy* (CFP) ein zentrales und intensiv gefördertes Forschungsprogramm darstellte. Ihr Ausgangspunkt war das Bestreben, die Außenpolitikanalyse als „normal science“ (Rosenau 1976: 369) zu etablieren, d.h. wie z.B. in der Physik ein weithin anerkanntes System theoretischer

Grundlagen zu schaffen, auf dem die nachfolgenden Analysen von Außenpolitik aufbauen können.

Eines der Hauptprobleme für die statistische Analyse stellt allerdings der Untersuchungsgegenstand selbst dar. Während sich beispielsweise in der Physik die Masse oder Geschwindigkeit von Körpern oder in der Politikwissenschaft das Wahlverhalten der Bevölkerung leicht in Zahlen ausdrücken lässt, ist bei vielen Aspekten der Außenpolitik weitaus weniger klar, wie sie für eine statistische Analyse aufbereitet werden können. Einen Ausweg aus diesem Problem sollten „Ereignisdaten“ bieten. Dafür wurden in mehreren Projekten die Außenpolitiken zahlreicher Staaten über längere Zeiträume in einzelne Ereignisse zerlegt und jedes dieser Ereignisse entsprechend einem vorgefertigten Katalog kodiert, beispielsweise als „Angebot“, „Zurückweisung“, „Anwendung militärischer Gewalt“ etc. Auf der Basis der so kodierten und in Datenbanken gesammelten Ereignisdaten konnte eine Fülle quantitativer Außenpolitikanalysen entstehen (Schrodt 1995).

Mit der CFP war die Hoffnung verbunden, durch das Anlegen und Auswerten großer Datenbanken allgemeine Regelmäßigkeiten in der Außenpolitik zu entdecken und auf dieser Basis zu einer allgemeinen Theorie der Außenpolitik zu gelangen. Diese Hoffnungen haben sich jedoch weitgehend zerschlagen. In jüngerer Zeit ist die quantitative Analyse von Außenpolitik im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Bedeutung in der Disziplin deutlich in den Hintergrund geraten. Eines der zentralen Probleme bei der Entwicklung einer allgemeinen Theorie auf Basis der statistischen Analyse bestand darin, dass stets unklar blieb, wie diese Theorie entdeckt werden sollte. In den Datensätzen können zwar im besten Falle Regelmäßigkeiten entdeckt werden, aber der CFP fehlte eine Vorstellung davon, wie aus den Regelmäßigkeiten eine Theorie gewonnen werden sollte (Smith 1986: 22f.).

Jede quantitative Analyse sieht sich wichtigen Einschränkungen ausgesetzt, weil sie darauf angewiesen ist, ihren Gegenstand statistisch greifbar zu machen. Das gilt, wie schon festgestellt, einerseits für die Außenpolitik selbst, bei der quantitative Analysen sich entweder auf Bereiche beschränken müssen, in denen Politik sich schon in Zahlen ausdrückt, wie zum Beispiel die Höhe von Entwicklungshilfenausgaben, oder auf Ereignisdaten angewiesen sind. Dies gilt aber auch auf Seite der Bestimmungsfaktoren von Außenpolitik. Daher befasst sich diese Form der Außenpolitikanalyse meist mit Faktoren wie Staatenmerkmalen (Rummel 1979), Macht oder ökonomischer Abhängigkeit von Staaten (Richardson/Kegley 1980), während spezifische Merkmale des institutionellen und kulturellen Umfelds, Merkmale des Entscheidungsprozesses oder kognitive Eigenschaften individueller Entscheidungsträger weitaus schwieriger in diese Form der Analyse mit einzubeziehen sind. Allerdings wurden auch Verfahren zur computergestützten Textanalyse entwickelt, die es ermöglichen, auch den Verlauf von Entscheidungsprozessen (Purkitt 1992) oder kognitive Merkmale von Entscheidungsträgern (Walker et al. 1998) quantitativ zu erfassen.

Der Schwerpunkt quantitativer Außenpolitikanalysen liegt heute aber sicherlich in zwei Bereichen, in denen sich Außenpolitik vergleichsweise problemlos in Zahlen erfassen lässt: zum einen bei der Untersuchung der (Nicht-)Anwendung von Gewalt in der Außenpolitik von Demokratien, zum anderen dort, wo statistische Verfahren keinen Rückgriff auf Ereignisdaten erfordern, also zum Beispiel bei der Erklärung der Höhe von Entwicklungshilfenausgaben (Noël/Thérien 1995; Thérien/Noël 2000) oder von Rüstungsexporten (Blanton 2000) etc.

Qualitative Methoden. Ohne jeden Zweifel dominieren qualitative Methoden die Außenpolitikanalyse quer über alle Analyseebenen. Nicht nur bei der Untersuchung individueller Entscheidungsträger oder von Entscheidungsprozessen, wo die Hürden für quantitative Untersu-

chungen besonders hoch sind, sondern auch bei der Analyse bestimmter Staatenmerkmale oder von Faktoren aus dem internationalen System kommen qualitative Methoden zum Einsatz (vgl. z.B. die Beiträge in Katzenstein 1996; Zakaria 1998).

Das Spektrum qualitativer Methoden ist breit und kann hier nicht im Einzelnen beleuchtet werden. In jedem Fall richtet sich auch hier die Auswahl von Material und Methode nach dem Zusammenhang, der untersucht werden soll. Bei der Analyse von individuellen Denk- und Weltbildern und sozial geteilten Werten und Normen stehen Verfahren der Textanalyse im Vordergrund. Beim Individuum werden dabei in der Regel vorbereitete oder spontane öffentliche Äußerungen zu Grunde gelegt (Überblick bei Young/Schafer 1998), für sozial geteilte Normen und Werte meist die Diskurse innerhalb der betroffenen Gemeinschaft, wie sie beispielsweise in den Medien, in Parlamentsdebatten, Parteiprogrammen etc. zum Ausdruck kommen (z.B. Jachtenfuchs 2002; Wagner 2002). Sollen Entscheidungsprozesse analysiert werden, werden meist Interviews mit Beteiligten benutzt (z.B. Allison 1971) oder man greift auf die Memoiren Beteiligter und die Auswertung von Archivmaterial zurück (z.B. Janis 1972). Die Auswertung der Interviews und Texte beruht in aller Regel auf der Interpretation dessen, der die Untersuchung durchführt. Weitergehende methodische Überlegungen sind – abgesehen von der Begründung der Materialauswahl – selten.

Im Gegensatz zu quantitativen Analysen steht bei qualitativen häufig die Untersuchung kausaler Prozesse im Vordergrund, d.h. es soll in solchen Untersuchungen gezeigt werden, *wie* eine bestimmte Ursache zu einem bestimmten außenpolitischen Handeln oder einer außenpolitischen Entscheidung geführt hat. Quantitative Analysen sind darauf beschränkt zu demonstrieren, dass ein bestimmter Faktor, z.B. liberale Wohlfahrtsstaatlichkeit, regelmäßig mit einer bestimmten Außenpolitik, z.B. niedrigen Ausgaben für Entwicklungspolitik, zusammenhängt. Zwar beschränken sich auch viele qualitative Außenpolitikanalysen darauf, solche Korrelationen zu zeigen, indem sie beispielsweise mehrere Fälle systematisch miteinander vergleichen. Aber häufig soll durch detailliertes Nachzeichnen der Prozesse, die von den angenommenen Ursachen bis zur Außenpolitik führen, nachgewiesen werden, dass die untersuchten Faktoren tatsächlich für das außenpolitische Handeln des Staates verantwortlich sind. Eine solche Analyse kausaler Prozesse (*process tracing*) lässt sich allerdings immer nur im Einzelfall durchführen. Von den selbstbewussten Vertretern dieser Herangehensweise wird aber postuliert, dass ohne eine solche Analyse Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge letztlich nicht nachgewiesen werden können (George/Bennett 2005; McKeown 1999; George/McKeown 1985), während Kritiker dies bezweifeln und die Verlässlichkeit und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse von Einzelfalluntersuchungen in Frage stellen (für einen Überblick über unterschiedliche Vorstellungen von Kausalität vgl. Little 1991).

Alles in allem ist die Außenpolitikanalyse so auch in methodischer Hinsicht vom Nebeneinander vielfältiger Ansätze geprägt, wie dies – in noch viel stärkerem Maße – auch schon für ihre theoretischen Grundlagen festzustellen war.

Weiterführende Literatur

Neack, Laura (2003), *The New Foreign Policy. U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield. *Eine Einführung in die Ansätze der Außenpolitikanalyse, die vor allem die breite US-amerikanische Literatur zum Thema aufarbeitet. Das Buch richtet sich an Leser, die mit dem Feld noch nicht vertraut sind, enthält zahlreiche Anwendungsbeispiele und viele kommentierte Hinweise für die weiterführende Lektüre.*

Hill, Christoph
 schrittenerer L
 abzustecken.
 texts, in dem
 fassen versuch
 Harnisch, Seba
 mann, Gunt
 Forschungsst
 Nomos, S. 3
 schließlich –
 triert.
 Hellmann, Gu
 Außenpolitik
 Rittberger, Volk
 Manchester:
 tikanalyse un
 um die Einfu
 widmen sich
 ausgewählter
 tisch akzentu

staatenmerkmale
Methoden zum Ein-

ellen beleuchtet
Methode nach
viduellen Denk-
der Textanalyse
der spontane öf-
für sozial geteil-
inschaft, wie sie
zum Ausdruck
prozesse analysiert
oder man greift
rück (z.B. Janis
er Interpretation
legungen sind –

e Untersuchung
eigt werden, *wie*
r einer außenpo-
inkt zu demons-
mäßig mit einer
zusammenhängt.
solche Korrelatio-
der vergleichen.
angenommenen
uchten Faktoren
Eine solche Ana-
zelfall durchfüh-
postuliert, dass
nt nachgewiesen
1985), während
Ergebnisse von
edliche Vorstel-

t vom Nebenei-
auch schon für

in the 21st Cen-
ußenpolitikanalyse,
richtet sich an Le-
und viele kommen-

- Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke: Palgrave. *Für fortgeschrittenere Leser versucht dieses Buch einen Rahmen für die wissenschaftliche Analyse von Außenpolitik abzustecken. Es integriert Konzepte, die die Bedeutung der Entscheidungsträger, des internationalen Kontexts, in dem sie Entscheidungen treffen und der Gesellschaft, vor der sie diese verantworten müssen, zu erfassen versuchen.*
- Harnisch, Sebastian (2003), Theoriegeleitete Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 313–360. *Ein Überblick über die Außenpolitikanalyse, der sich stärker – aber nicht ausschließlich – auf jüngere und in der europäischen Literatur verwendete Ansätze und Konzepte konzentriert.*
- Hellmann, Gunther, unter Mitarbeit von Rainer Baumann und Wolfgang Wagner (2006), *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001), *German Foreign Policy Since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press. *Beide Texte entwickeln Konzepte und Ansätze der Außenpolitikanalyse und wenden sie auf die deutsche Außenpolitik an. Während es bei Hellmann (2006) vor allem um die Einführung der verschiedenen Ansätze und ihre Anwendung auf die deutsche Außenpolitik geht, widmen sich die Beiträge in Rittberger (2001) mit Hilfe eines Theorievergleichs und der Untersuchung ausgewählter Fälle deutscher Außenpolitik der Frage, ob das vereinigte Deutschland eine stärker machtpolitisch akzentuierte Politik verfolgt als die alte Bundesrepublik.*