

Böckenförde, S. & Niemann, A. (2005)

“Einleitung: Wissenschaftliche (Außen-)Politikberatung in
Deutschland”

in: Niemann, A. (ed.), *Herausforderungen an die deutsche
und europäische Außenpolitik: Analysen und
Politikempfehlungen*, Dresden: TUDpress, pp. 9-26.

This is a preliminary version of the chapter, which has been
finally published in: Niemann, A. (2005),
*Herausforderungen an die deutsche und europäische
Außenpolitik: Analysen und Politikempfehlungen*, Dresden:
TUDpress.

Einleitung: Wissenschaftliche (Außen-)Politikberatung in Deutschland

Stephan Böckenförde und Arne Niemann

Von Rat und Tat – „Politikberatung als Beruf“?

In Max Webers Schrift „Politik als Beruf“ – in der sich das oft zitierte Diktum von der Politik als dem „starken langsamen Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ findet¹ – sind auch einige Hinweise zu den Anfängen der Politikberatung enthalten. Danach bewegten sich die ursprünglichen Politikberater – Kleriker und humanistisch Gebildete, später auch akademisch geschulte Juristen – im unmittelbaren Umfeld ihres Herrschers und berieten ihn als dessen Vertraute am Kabinetttisch.

In Deutschland geht die *wissenschaftliche* (also auf fachwissenschaftlichem Vorgehen und fachwissenschaftlicher Methode basierende) Politikberatung in ihrer heutigen Form zurück bis zu den mittelalterlichen Fürstenspiegeln und zu Machiavellis „Il principe“, mündet dann in die Staatswissenschaften und später in die Verfassungsberatungen des Vormärz, bevor sie für einige Zeit nicht mehr gepflegt wird, um sich erst nach dem Zweiten Weltkrieg – mit der Gründung entsprechender Universitäts- und freier Institute – neu zu konstituieren und schließlich im Zuge der planungs-, steuerungs- und koordinations-euphorischen Politikphase der ausgehenden 1960er und frühen 1970er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt zu erreichen. In diese Zeit fallen mit der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) 1955 und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) 1961 auch die Anfänge der wissenschaftlichen Beratung in außenpolitischen Fragen in der Bundesrepublik Deutschland.

Es stellt sich die Frage, auf welchen Grundlagen eine *wissenschaftliche* Politikberatung im Allgemeinen, die Beratung auf dem Feld der Außenpolitik im Besonderen basiert? Wie stellt sich das Verhältnis von Wissenschaft und Politik dar, und wie definiert sich eine „erfolgreiche Beratung“? Und schließlich: Sind die wissenschaftlichen Lehreinrichtungen in der Lage, die neuen „Politikberatungsunternehmer“ der Informations- und Mediengesellschaft angemessen auszubilden?

Die Antwort auf diese Fragen lautet, dass eine *wissenschaftliche* Politikberatung, auch auf dem Feld der Außenpolitik, sich in einer Grauzone zwischen Wissenschaft und Politik bewegt: Fest in der Politikwissenschaft verankert, muss sie sich auf die Gesetzmäßigkeiten und

¹ Weber, Max, 1987: Politik als Beruf, 8. Auflage, Berlin: Duncker&Humblot, 67.

Handlungslogiken der operativen/praktischen Politik einlassen und diese bei ihren Empfehlungen mitberücksichtigen. Das bedeutet auch, dass sie im Beratungsprozess ihre eigenen spezifischen Qualitäten – die stark wissenschaftlich-theoriegeleitete Vorgehensweise – weitgehend verschweigen – aber nicht auslassen! – sollte. „Erfolgreich“ bzw. „gelingen“ ist Politikberatung im Wesentlichen bereits dann, wenn Entscheidungsträgern Hilfestellung bei der Interpretation von Informationen und Daten geleistet wurde, wenn langfristig möglicherweise auch neue Weltbilder und Weltanschauungen verankert werden konnten. In der letzten Zeit hat sich das Bild der Politikberatung allerdings – vor allem unter dem Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung – schleichend verändert: Die Politikberatung ist zum Teil zu einem kommerziellen Unternehmen geworden, auf das sich die akademischen Lehreinrichtungen jedoch bislang bei der Ausbildung ihrer Absolventen zu neuen „Politikberatungsunternehmen“ nur unzureichend eingestellt zu haben scheinen.

Mit Wissenschaft und Politik stoßen zwei Welten aufeinander; es handelt sich – systemtheoretisch gesprochen – um zwei Teilsysteme. Dabei geht es der Wissenschaft um die Produktion von „Wahrheit“, in der Politik ist die zentrale Kategorie die der „Macht“. In beiden Systemen geht es um qualitativ vollkommen unterschiedliche Ziele; entsprechend sind unterschiedliche Handlungslogiken am Werk.

In der *politischen Sphäre* dient der Erwerb bzw. die Verteidigung von Macht der Durchsetzung von Werten und Interessen. Dazu werden Entscheidungen getroffen und anschließend durch einen ausführenden und verwaltenden Apparat exekutiert. Dies erfolgt zum Teil in „gestaltender“ Absicht, in der Praxis in den meisten Fällen aber wohl eher reaktiv. Dabei steht die Politik unter dem Zwang, Probleme in möglichst kurzer Zeit (sei es aufgrund des jeweiligen faktischen Problemdrucks, sei es aufgrund der zeitlichen Befristung politischer Mandate) zu lösen.

Während die Politik insgesamt erhebliche Verantwortung für die Form und die Entwicklung des ganzen Gemeinwesens trägt, müssen die einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen und Interessengruppen jeweils einen Konsens suchen, sind also gezwungen, innerhalb von jeweils situativ vorgegebenen Handlungsrahmen Kompromisse zu formulieren und einzugehen. Letztlich sind Entscheidungen so niemals Ausdruck der „reinen“ Lehre – dafür fließen zu viele sachlich dysfunktionale Faktoren in den Entscheidungsprozess ein – sondern sie fallen stets in den Raum *zwischen Sachverstand und Mehrheitsmeinung*.²

² von Weizsäcker, Christian, 2002: Der Einfluss der Volkswirtschaftslehre auf die Wirtschaftspolitik, in: Jens, Uwe, und Hajo Romahn (Hg.): Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik. Marburg: Metropolis Verlag, 37.

Die *Politikwissenschaft* strebt hingegen – wie die Wissenschaft allgemein – nach „Wahrheit“ sowie nach der Überzeugungsmächtigkeit und inneren Geschlossenheit von Gedankengebäuden. Dass nun gerade die Sozial- und Geisteswissenschaften diese Geschlossenheit in der Realität nicht erreichen, weil sie „Wahrheit“ über die „Wirklichkeit“ nur evolutionär im Diskurs innerhalb der fachwissenschaftlichen Grenzen gewinnen können (was sie nicht zeitlos, sondern gerade historisch und ferner auf keinen Fall interesselos, bestenfalls un- oder überparteilich macht), und dass es so zu einer Wissens-, Werte- und Interessenpluralität von Ansichten kommt, ändert nichts an dem *grundsätzlichen Bemühen* der Wissenschaft um „wissenschaftliche Wahrheit.“

Im Gegensatz zur Politik trägt die Wissenschaft üblicherweise keine unmittelbare und konkrete Verantwortung, da es ihre vorrangige Aufgabe ist, *wissenschaftliche Rätsel* zu lösen, während sie gesellschaftliche Probleme eher *identifiziert* – womit es ihr aber nicht verboten ist, zugleich an politischen Lösungen mitzuwirken. Im Gegensatz zur Politik ist es der Politikwissenschaft jedoch auch erlaubt – nicht zuletzt dank der Freiheit der Lehre –, frei und kontrafaktisch zu denken. Darüber hinaus kann sie auch ihre eigene Profession bespiegeln und selbstreflexiv hinterfragen – wodurch sie aber Gefahr läuft, im innerwissenschaftlichen Diskurs schnell die praktische Politik aus dem Blick zu verlieren. Auf der anderen Seite scheint sie gerade in letzter Zeit durch das Problem der „knappen Kassen“ unter einem neuen Rechtfertigungszwang zu stehen und sieht sich daher mit einem bisher eher ungewohnten Aufgabenprofil aus Realitätsnähe und Praxisrelevanz konfrontiert.

Praxisrelevanz ist die Qualität, die die Politik bei der Politikwissenschaft nachfragt. Denn sowohl Politikwissenschaftler als auch Angehörige des politischen Betriebes stehen in der modernen Informationsgesellschaft einer Flut von Daten gegenüber.³ Doch während die politikwissenschaftliche Arbeit gerade darin besteht, das Nebeneinander von Informationen zu strukturieren und eine gedankliche Ordnung zu schaffen (und damit ihren Beitrag zur Transformation der *Informations-* zur *Wissensgesellschaft* zu leisten), steht die Politik dem Datenüberfluss oft angesichts der Knappheit ihrer eigenen Ressourcen – vor allem spezialisiertes *Wissen* (haben doch die meisten die Ausbildung eines *Generalisten* genossen und wechseln in hohem *Rotationstempo* *Stellungen und Posten*) und *Zeit* – hilflos gegenüber. In dieser Situation wendet sich die Politik ratsuchend an die Politikwissenschaft: Nicht, damit diese ihr Entscheidungen abnehme – das ist angesichts der *Trennung von Rat und Tat* nicht

³ Vgl. zum Zuviel an Informationen: Klemmer, Paul, 2002: Wirtschafts- und Umweltforschung und die politischen Realisierungschancen, in: Jens, Uwe, und Hajo Romahn (Hg.): Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, 24.

das Wesen der Politikberatung –, sondern damit diese zunächst aus der Datenmenge eine Interpretation der Wirklichkeit gebe, die der Politik bei der Entscheidungsfindung helfen kann, indem ihr die neue, *zusätzlich vorgelagerte* Unsicherheit ein Stück weit genommen wird. „Zusätzlich vorgelagert“ in dem Sinne, dass nicht nur wie bisher die eigentliche Entscheidung zu möglicherweise unkalkulierbaren Konsequenzen führt, sondern bereits die reale Grundlage der Entscheidung, bedingt durch die schwer durchschaubare Informationsflut, oft unklar ist.⁴

Im Prozess der (wissenschaftlichen) Politikberatung kommt es damit zu der Situation, dass vor dem Hintergrund einer „überkomplexen Realität“ Entscheidungen im Jetzt und Hier vorzubereiten sind, die am Ende oftmals in der Form eines unterkomplexen, binären Ja/Nein erfolgen. Die Aufgabe für die Politikberatung besteht in diesem Moment also darin, Ratsuchenden die Entscheidung zu erleichtern, indem die Komplexitäten heruntergebrochen, Daten gefiltert, sortiert und ausgelassen, Sachlagen vereinfacht, Orientierungen geboten, Handlungsoptionen aufgezeigt – aber auch durchaus bewertet – und schließlich Empfehlungen ausgesprochen werden. Im Verlauf dieses Prozesses jedoch verschweigt die wissenschaftliche Politikberatung ihr eigentliches Markenzeichen: Die Theoriebasiertheit nämlich, die doch gerade der eigentliche Ausweis ihrer Wissenschaftlichkeit ist.

Die Interpretationshoheit liegt also bei der Wissenschaft; die Entscheidungsvollmacht und -verantwortlichkeit dagegen kommt der Politik zu, die ihrerseits – schon aufgrund der Zuständigkeit für die Ressourcenzuteilung – die Wissenschaft in diesem asymmetrischen Verhältnis vielfach als einen akademischen Dienstleistungsbetrieb betrachtet.⁵

Angesichts dieser De-facto-Asymmetrie ist es für die Politikwissenschaft bei der Wahrnehmung politikberatender Aufgaben von essenzieller Bedeutung, die *Handlungslogik* der Politik zu kennen und sie mit ihren eigenen *erkenntnislogisch* gewonnenen Ergebnissen in Übereinstimmung zu bringen. Politikberatung und -empfehlung müssen für den beratenden Entscheidungsträger Praxisrelevanz besitzen; die Wissenschaftsrationalität darf nicht die (Alltags)Realität des politischen Betriebes – also insbesondere die Frage der Implementierung bzw. Implementierbarkeit – unbeachtet und unberücksichtigt lassen. Gleichzeitig muss dem Berater klar sein, an welcher Stelle des Politikbetriebes sein Beratungsakt erfolgt: Ein informelles Gespräch hat einen anderen Stellenwert als eine Anhörung, Fachkonferenz oder ein Kommissions- oder Sachverständigentreffen, und eine Beratung vor einer konkreten

⁴ Siehe dazu Klemmer, Wirtschafts- und Umweltforschung, 23.

Entscheidung hat einen anderen Charakter als im Rahmen einer Programmdebatte, in der die unterschiedlichsten – oftmals kontroversen – Positionen aufeinanderstoßen.

Dass Analyse und mögliche (implizit oder explizit gemachte) Empfehlung durch die Wissenschaft qualitativ hochwertig und fachlich solide und belastbar sein müssen, versteht sich von selbst. Vor allem aber müssen sie *kurz* sein, denn es gibt in der operativen Politik praktisch keinen Platz für lange akademische Ausführungen, weder in schriftlicher noch in mündlicher Form.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Politikberatung als kommunikativer Akt auch konzeptionell und sprachlich die Brücke zwischen Wissenschaft und praktischer Politik zu schlagen verstehen muss: Denn selbst wenn Wissenschaftler und Politiker (oder politisch Umsetzender) in weiten Teilen die gleiche (oder zumindest in den Grundlagen sehr ähnliche) Ausbildung genossen haben.⁶ Die tatsächlich anfallende „Übersetzungs“leistung liegt auf der Seite der Wissenschaft und der Fähigkeit des Beratenden, die Wissenschaftlichkeit – paradoxerweise – zu „maskieren“ bzw. zu verbergen.

Die Tatsache, dass Politikberatung *theorieverschweigend*, aber nicht *theorievermeidend* vorgehen soll (sich also von einem starken, akademisch bedeutungsvollen Theorierüstzeug leiten lässt, ohne dies jedoch als Monstranz sichtbar vor sich herzutragen) und gezielt mit Auslassungen und Zuspitzungen arbeitet, verlangt dem Politiker wiederum erhebliches Vertrauen ab (Klemmer spricht von der Kalkulierbarkeit des Beratenden⁷). Dieses Vertrauen mag genau der Grund für die Nähe zwischen manchem *Beratenden* und *Beratenen* sein: Nur wer sich gut kennt und persönlich und fachlich schätzt, glaubt auch an die Redlichkeit und Fundiertheit der wissenschaftlichen Beratung. Auf der anderen Seite gehört der wissenschaftliche Politikberater doch nicht zum unmittelbaren Umfeld des Politikers und sollte sich daher auch einer Illusion nicht hingeben: der Hoffnung nämlich, dass sein Rat tatsächlich eins-zu-eins befolgt und umgesetzt werde.⁸

Und schließlich ist festzuhalten, dass die Politikberatung nicht nur besondere Kenntnisse und Fähigkeiten auf der Seite des Beratenden voraussetzt, sondern auch eine bestimmte – politisch letztlich *affirmative*, die Verhältnisse nicht grundsätzlich in Frage stellende – Grundhaltung: Praxisrelevante Politikberatung lässt kaum Platz für

⁵ Siehe dazu unter anderem die Ausführungen von: Kreft, Heinrich, 2001: Politik und Wissenschaft im Dialog: Politikberatung in der Außenpolitik, Universität GH Siegen, Diskussionspapiere des Faches Politikwissenschaft (Rote Reihe), Nr. 48/2001, 3.

⁶ Vgl. König, Klaus, 1994: Zur Nutzung der Wissenschaft beim Regieren, in: Axel Murswieck (Hg.): Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske+Budrich, 123.

⁷ Klemmer, Wirtschafts- und Umweltforschung, 26.

⁸ Siehe zur gegenseitigen Erwartungshaltung Romahn, Hajo, 2002: Wissenschaftliche Beratung der Politik – alte Ansprüche in aktueller Perspektive, in: Jens, Uwe, und Hajo Romahn (Hg.): Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, 145.

kontrafaktisches oder innovativ-kreatives Denken und schon gar nicht für fundamentale Systemkritik. Am Ende ist das Feld des Politikberaters nicht der Straßenprotest, sondern die Parlamentsanhörung oder die Sitzung von Kommission oder Expertengremium.

Nun darf *die* Wissenschaft nicht über einen Kamm geschoren werden; vielmehr unterscheiden sich Rolle, Stellenwert und Ansehen der Einzelwissenschaften je nach Fachrichtungen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die meisten Politiker und Mitglieder der Exekutive auf einzelnen wissenschaftlichen Feldern, die abseits des eigentlichen politischen Betriebs liegen – insbesondere den technisch-naturwissenschaftlichen – nur begrenzt eigene Kenntnisse mitbringen und daher der Politikberatung bei diesen Themen ein sehr hoher Stellenwert zukommt bzw. die Empfehlungen nur selten hinterfragt oder angezweifelt werden bzw. von der Politik überhaupt angezweifelt werden können (Beispiel: der gesamte Bereich der Technikfolgenabschätzung). In anderen Fragen – juristischen, gesellschaftlichen, auch wirtschaftlichen – besitzen die Entscheidungsträger meist eigene Expertise, die Politikberatung dient hier – neben der Funktion als Interpretations- und Klärungshilfe – oft vor allem bestätigend, manchmal immerhin auch korrigierend.

Vor diesem Hintergrund nun nimmt die *politikwissenschaftliche* Beratung deutlich eine Sonderstellung im Spektrum der Politikberatung ein, indem sie eine Doppelfunktion besitzt: Auf der einen Seite macht die Politikwissenschaft Politik zu ihrem akademischen Forschungsgegenstand, auf der anderen Seite greift sie durch die Beratung in den Prozess ein und hält der Politik dabei zugleich den Spiegel vor. Politikwissenschaft und Politik treffen sich also zum gleichen Gegenstand; damit wird die „Wissenschaftlichkeit“ (also der „wissenschaftliche Anspruch“) in noch höherem Maße zum herausragenden Unterscheidungsmerkmal zur praktischen Politik, das auf keinen Fall von der Politikwissenschaft unterschlagen werden darf, will sie sich nicht ihres genuinen zentralen Wertes berauben.

Dagegen ist es nicht die Aufgabe der Politikwissenschaft (und kann es auch gar nicht sein!), über ein Mehr an Informationen und Faktenwissen verfügen zu wollen (wie dies etwa im Fall der technisch-naturwissenschaftlichen Beratung der Falle wäre). Die Politikwissenschaft hat beispielsweise – im Gegensatz zur operativen Politik – keinen Einblick in geheimdienstlich gewonnene Informationen, und auch die meisten Auslandskorrespondenten der Medien kennen die Gegebenheiten vor Ort oft besser – von den von der Politik für ihr Detailwissen oft geschätzten Lobbyisten zu schweigen. Und so sollte die Politikberatung gar nicht erst den ohnedies aussichtslosen Versuch starten, diese Gruppen in Bezug auf deren Faktenwissen übertreffen zu wollen. Was die Wissenschaft vielmehr

liefern kann und muss, ist die Fähigkeit, Einzeldaten in einen großen Zusammenhang zu stellen, daraus Interpretationen abzuleiten und über das Skizzieren von Perspektiven Empfehlungen zu geben. Nur der wissenschaftliche Hintergrund und das theoriegeleitete Arbeiten verleihen der Politikwissenschaft – auch auf dem Feld der Außenpolitik – ihre spezifische Beratungskompetenz, die sie automatisch in dem Augenblick verliert, in dem sie auf diesen impliziten Wissenschaftlichkeitsanspruch verzichtet.

Wann ist wissenschaftliche Politikberatung erfolgreich? Und wie definiert sich „Erfolg“ in der Politikberatung? Was kann sie erreichen?

Aus systemtheoretischer Sicht berühren sich Politikwissenschaft und Politik als getrennte, autopoietisch und selbstreferenziell geschlossene Teilsysteme kaum, können sich aufgrund einer „strukturellen Kopplung“ allenfalls gegenseitig „irritieren“. Aus dieser Perspektive ist das Verhältnis von Wissenschaft und Politik entsprechend negativ zu verstehen.⁹ Diese Vorstellung findet eine Entsprechung in den „technokratischen“ und „deziisionistischen“ Modellen, die Jürgen Habermas in den 1960er Jahren skizzierte und die er einem „positiven“ dritten Modell – dem „pragmatistischen“ – gegenüberstellte. Während im technokratischen Modell letztlich der Experte über den Verlauf der Dinge entscheidet oder im deziisionistischen Modell die Politik unbeeinflusst von außen Entscheidungen fällt, existiert im „pragmatistischen“ Modell die Möglichkeit eines symbiotischen Miteinanders von Wissenschaft und Politik. In diesem sich deutlich von den systemtheoretischen Ansätzen unterscheidenden Modell, das Habermas damals in Teilen bereits in den Vereinigten Staaten umgesetzt sah, sollte die Politikberatung das Scharnier zwischen beiden Sphären bilden und Inhalte, aber auch konkrete gegenseitige Forderungen und Erwartungen in die jeweils andere Sphäre hinein übersetzen.¹⁰

In dieser grundsätzlich symbiotischen Anlage nimmt die politikwissenschaftliche Beratung der Politik die Entscheidungen nach wie vor nicht ab; auch kann die Politikwissenschaft wie bisher nicht erwarten, dass die Politik sich der Interpretationshoheit der Wissenschaft unterwirft und ihre Empfehlungen unmittelbar umsetzt. Vielmehr gehen Interpretationshoheit und politische Macht eine Verbindung ein. Bei kurzfristigem

⁹ Zu einer solchen eher skeptischen Haltung siehe auch Kümmel, Gerhard, 2002: Wenn Welten aufeinander prallen: Die Wissenschaft, die Politik und das Geschäft der wissenschaftlichen Politikberatung – eine Einleitung. in: ders. (Hg.): Wissenschaft, Politik und Politikberatung: Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 7-27.

Entscheidungsbedarf – etwa in Krisensituationen – ordnet die Wissenschaft die Fakten und schafft so die notwendige Voraussetzung für informiertes Entscheiden. Auf längere Sicht kann die politikwissenschaftliche Beratung darüber hinaus „osmotisch“¹¹ wirken, dabei langfristig Weltbilder und Weltansichten verändern¹² und so zur Agendenformulierung beitragen.

Dies setzt jedoch in der Praxis zweierlei voraus: Zum einen müssen die Politikberater in der Lage sein, die Erarbeitung von fundierten Positionen mit der Fähigkeit zum strategischen Sprechen und Handeln zu kombinieren, um sich durch überzeugende Darlegung im politischen Diskurs mit ihren Sichtweisen gegen andere Richtungen durchsetzen zu können. Dabei ist es aber auch notwendig, Koalitionen mit einzelnen Politikern einzugehen,¹³ um so – als sich einschaltender und indirekt mitgestaltender „politisierender“ Wissenschaftler¹⁴ – gemeinsam Positionen im Diskurs prominent und dominant zu machen und auf diese Weise *Einfluss* auszuüben.

Auf der anderen Seite besteht aber auch die Gefahr, dass die Politikwissenschaft in ihrer Funktion als „Dienstleister für die Politik“ zum Objekt politischer Spiele wird, indem die Politikberatung der Politik *ex post* zur Legitimierung bereits getroffener Beschlüsse dient und damit die Politik zugleich (zumindest teilweise) entlastet.¹⁵ Ein solcher Vorwurf an die Politikwissenschaft ist oft nicht von der Hand zu weisen; in der Praxis wird es sich aber in den meisten Fällen doch um „Tendenzkoalitionen“¹⁶ handeln, in denen einzelne Politikwissenschaftler und Politiker gemeinsam gegen andere politische Richtungen arbeiten, also tatsächlich eine Übereinstimmungen in den Überzeugungen vorliegt.

An dieser Stelle jedoch ist auch der *Schritt von der Politikberatung zur Kampagne* nicht mehr weit, in der sich verschiedene Professionen – mit einem mehr oder weniger offen erkennbaren Netzwerk – hinter einem politischen Ziel bzw. einem Partikularinteresse zusammenfinden. Das wohl prominenteste Beispiel in Deutschland ist – bezeichnenderweise auf dem Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wo die partikularen Interessen am stärksten ausgeprägt sind – die sogenannte „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, ein

¹⁰ Habermas, Jürgen, 1969: *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: ders.: *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘*, 2. Auflage, Frankfurt: Suhrkamp, 120-145.

¹¹ Zunker, Albrecht, 1994: *Selbstverständnis und Wirksamkeit externer Politikberatung*, in: Murswieck, Axel (Hg.): *Regieren und Politikberatung*, 193-205.

¹² Vgl. Jann, Werner, 1994: *Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik*, in: Murswieck, Axel (Hg.): *Regieren und Politikberatung*, 159-173.

¹³ Gellner, Winand, 1994: *Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik*, in: Murswieck, Axel (Hg.): *Regieren und Politikberatung*, 189.

¹⁴ König, Zur Nutzung der Wissenschaft beim Regieren, 124.

¹⁵ Siehe dazu u. a. Murswieck, Axel, 1994: *Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozess*, in: ders. (Hg.): *Regieren und Politikberatung*, 103-119.

¹⁶ Gellner, *Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure*, 189.

Zusammenschluss einer Werbeagentur mit den Arbeitgeberverbänden der Metall- und Elektroindustrie (u. a.) sowie dem Institut der deutschen Wirtschaft und einer Reihe von „Botschaftern“ aus dem politisch-gesellschaftlichen Bereich, denen es durch beharrliche Medien(be)arbeit(ung) gelungen ist, ihren Vorstellungen von einer „Reform“ der Sozialsysteme im öffentlichen Diskurs besondere Aufmerksamkeit und Prominenz zu verschaffen.

Im außenpolitischen Bereich dagegen sind solche Entwicklungen für die nächste Zeit vorerst weniger zu erwarten, da die Kontroversen über knappe Ressourcen oder politische Strategien – anders als beispielsweise in den Vereinigten Staaten, in denen es einzelnen gesellschaftlichen Gruppen bisweilen gelingt, weitreichende außenpolitische Aktionen bis hin zu militärischen Operationen heraufzubeschwören – immer (noch) relativ geräuschlos ausgetragen werden. Denkbar wäre aber, dass es angesichts knapper werdender finanzieller Spielräume in strittigen und grundlegenden Fragen – etwa dem EU-Beitritt der Türkei – in der Zukunft zu ähnlichen Entwicklungen auch hierzulande kommen könnte.

Wer sind die maßgeblichen Akteure in der deutschen (Außen-)Politikberatung?

Charakteristisch für das Verhältnis von Politikwissenschaft, Politikberatung und Politik in Deutschland ist das „duale System“.¹⁷ Dabei treffen Politikwissenschaft und Politik in der Konstellation der Politikberatung aufeinander, bleiben aber letztlich als Teilsysteme doch getrennt. Politikberatung erfolgt durch Wissenschaftler (und Nicht-Wissenschaftler, die aber als *Experten* allgemeine Anerkennung genießen), die ihre Expertise in Gremien und Beratungsforen *ad hoc* oder auf kontinuierlicher Basis zur Verfügung stellen. In öffentlich besonders strittigen Fragen bringen es einige dieser Berater zu einer gewissen Prominenz – etwa Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup in der Sozialpolitik (in der Außenpolitik sind die Berater weitgehend unbekannt) – aber nur den wenigsten gelingt eine *Grenzüberschreitung*.¹⁸ *Grenzgänger* dagegen, die – wie beispielsweise in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten Condoleezza Rice, Madeleine Albright, Henry Kissinger, Richard Haass, Stephen Krasner, Samuel Huntington, Jeane Kirkpatrick, Joseph Nye, Paul Wolfowitz und zahlreiche andere – scheinbar mühelos zwischen beiden Sphären hin- und herwechseln (und die dabei in Universitäten oder Think Tanks bis zu ihrer nächsten aktiven Verwendung in einer Regierung

¹⁷ Mayntz, Renate, 1994: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: Murswieck, Axel (Hg.): Regieren und Politikberatung, 17.

„geparkt“ werden), sind hierzulande bislang gänzlich unbekannt. In Deutschland gilt, dass es die Möglichkeit eines „Hin“, vielleicht auch eines „Zurück“ gibt – ein kontinuierliches Vor und Zurück ist praktisch (bis auf weiteres) ausgeschlossen.

(Außen-)Politikberatung ist in Deutschland so weitgehend in einem etablierten System traditioneller Beratungseinrichtungen institutionalisiert. An der Spitze ist die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zu nennen, die nach ihrem Zusammengehen mit dem Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) und dem Südost-Institut (SOI) zum größten außen- und sicherheitspolitischen Think Tank in Europa geworden ist, außerdem nach dem Umzug von Ebenhausen (bei München) nach Berlin eine bemerkenswerte Hinwendung zur operativen Politik (und in die Öffentlichkeit hinein) vollzogen hat und damit nun die „Szene“ zu dominieren scheint. Daneben gibt es weitere alteingesessene Einrichtungen wie die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), das Institut für Europäische Politik (IEP) oder auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) sowie zahlreiche andere Einrichtungen. Dazu kommen Institutionen, die mehr oder weniger eng an Universitäten angebunden sind, wie das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) oder das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen. Daneben gibt es eine Reihe neuerer Einrichtungen, die sich entweder frei finanzieren (wie das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit BITS) oder die unmittelbar an große Geldgeber angebunden sind (wie das Centrum für angewandte Politik CAP, das eng mit der Bertelsmann-Stiftung verknüpft ist, die ihrerseits wiederum selbst wissenschaftlich tätig ist). Und schließlich darf man die parteinahen Stiftungen – von der Hanns-Seidel- bis zur Rosa-Luxemburg-Stiftung – nicht vergessen, die direkt in die Parteien hinein beratend wirken.

Oft wird die Beratung „szene“ in Deutschland mit der in den Vereinigten Staaten verglichen, und es wird die Behauptung aufgestellt, Deutschland schneide im direkten Vergleich bedeutend schlechter ab. Aber dieser Vorwurf erscheint nicht gerechtfertigt: Denn die Tatsache, dass die US-amerikanischen Think Tanks ganz offenkundig zum Maßstab für Politikberatung und die Politikberatungsbranche geworden sind, liegt weniger an deren fraglos und unbestritten hohen Qualität und der Breite des Spektrums, das sie abdecken, sondern ganz entscheidend vor allem an ihrer Präsenz in der (internationalen) Öffentlichkeit.

¹⁸ Zu nennen wären Prof. Dr. Rita Süßmuth, Prof. Dr. Alfred Müller-Armack und Prof. Dr. Karl Schiller, Prof. Dr. Rupert Schulz und Prof. Dr. Horst Ehmke u. a..

Dies wiederum hat seinen Grund zum einen im politisch-gesellschaftlichen System der Vereinigten Staaten, in dem der Streit um politische Entscheidungen und Entwicklungen generell weitgehend im öffentlichen Raum ausgetragen wird, und zum zweiten in der Notwendigkeit, durch Präsenz in der Öffentlichkeit auch private Geldmittel erhalten zu können. Dies zwingt die amerikanischen Einrichtungen zu einer *aktiven Öffentlichkeitsarbeit und Präsenz im öffentlichen Diskurs*.

Diesem Kampf im *Wahrnehmungswettbewerb* stellen sich deutsche Einrichtungen nur allmählich, wobei sie auch mit dem Problem zu kämpfen haben, dass Publikationen in deutscher Sprache im internationalen Raum weitgehend bedeutungslos geworden sind, so dass die deutschen Institute in ihrer Alltagsarbeit einem weit kleineren Kreis als ihre anglo-amerikanischen Pendanten bekannt sind. Tatsächlich jedoch erfüllen die deutschen Einrichtungen von den unterschiedlichen Funktionen, die Think Tanks gemeinhin übernehmen sollen – Forschung, Evaluation von Politik, Netzwerkbildung, Raum für Diskussionsforen, Informationsarbeit, Fortbildung und Personalreservoir für die Politik – im wesentlichen alle; lediglich die Aufgabe des Personalreservoirs füllen sie nur sehr begrenzt aus, was aber nicht an den politikwissenschaftlichen Einrichtungen, sondern vielmehr an der nach wie vor hermetischen Abgeschlossenheit des staatlich-politischen Sektors in der Bundesrepublik liegt.

Und so wird im Ergebnis sehr oft übersehen, dass auch in Deutschland die Beratungs„szene“ gut ist und das Spektrum der abgedeckten Themen sehr breit ausfällt. Daneben besitzt – was ebenfalls oft vergessen wird – die Politik selbst eigene Forschungseinrichtungen, deren Mitarbeiter beratend tätig werden. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang etwa der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages oder eine Reihe von Akademien, die in unterschiedlichem Umfang selbst forschen und wissenschaftlich wirken, aber auch die Bundeszentrale für politische Bildung, die als staatliche Informationseinrichtung und Multiplikator dient und die damit eine zentrale Aufgabe von Politikberatung – das Wirken in die Öffentlichkeit hinein nämlich – wahrnimmt. Und nicht zu vergessen sind die verschiedenen Planungsstäbe oder die Fraktionsarbeitsgruppen, deren Arbeit der Öffentlichkeit jedoch meist verborgen bleibt.

In der letzten Zeit ist festzustellen, dass die Institute sich doch verstärkt in die Öffentlichkeit hineinbewegen. Dies ist nicht nur eine „modische Erscheinung“, sondern hat auch viel mit den derzeitigen ökonomischen Gegebenheiten zu tun: In einer Phase knapper Gelder stehen öffentlich geförderte Einrichtungen bis hin zu den Universitäten unter einem enormen Rechtfertigungsdruck, und mancher Politikwissenschaftler, der bisher seine Reputation vor

allem über Fachpublikationen zu erwerben gewohnt war, sieht in öffentlichen – nun mit Kritik und Empfehlungen verbundenen – Auftritten eine Möglichkeit, diesem Druck zu entsprechen.

Damit tritt die in Deutschland (noch) weitgehend staatlich geförderte Politikwissenschaft nicht nur neben die Interessengruppen (*pressure groups*), die darauf angewiesen sind, ihre Anliegen im öffentlichen Diskurs zu etablieren (wie Greenpeace, Amnesty International u. a.), sondern auch neben die jüngeren „Ideenagenturen“, deren „Geschäftsgrundlage“ und einzige Existenzberechtigung überhaupt darin besteht, durch öffentliches Auftreten bestimmte Agenden im öffentlichen Diskurs zu verankern. Dieser „Markt“ wird in der letzten Zeit zusätzlich bevölkert von Universitätsabgängern, denen die bisher üblichen klassischen Karrierewege von Akademikern in Staat, Wirtschaft oder auch in den Medien seit einigen Jahren nicht mehr in der früher üblichen Weise offenstehen.

Für diese neuen „Ideenagenturen“ mit ihren freiberuflichen Politikberatern ist in der Ära von Ich-AG und Übergangsgeld (sofern die Betroffenen als frische Universitätsabsolventen dafür überhaupt in Frage kommen) der öffentliche Auftritt nicht nur zur Verbreitung ihrer Positionen inhaltlich bedeutsam, sondern auch als Einkommensquelle von besonderer Wichtigkeit. Medienpräsenz ist so nicht nur Mittel im Kampf um Diskurshegemonie, sondern wird daneben für viele „Experten“, die ihr freiberufliches Dasein von Honoraren bestreiten, auch zum Ziel an sich.

Insgesamt wird es so zum herausragenden, existenzsichernden Interesse der „Experten“, einerseits aktuelle Themen zu bedienen, um möglichst oft um Stellungnahmen gebeten zu werden, andererseits eine Nische zu besetzen, um den Markt nur mit wenigen Konkurrenten teilen zu müssen. Sie versuchen, strategisch Themen und Felder mit ihren jeweils spezifischen Aussagen möglichst dauerhaft und breitenwirksam über die fachwissenschaftlichen Netzwerkgrenzen hinaus mit ihrem Namen in Verbindung bringen zu lassen. Die *Selbstvermarktung* tritt so neben das Fachwissen; der „Experte“ spricht zwar zur Sache, aber auch für seine eigene Person bzw. Einrichtung. Seine Empfehlungen folgen nun – zumindest zum Teil – eben auch Marketinggesetzen.¹⁹

In dieser Situation stellt sich die Frage, ob die Universitäten – die zur Reproduktion des für ihren eigenen Erhalt benötigten wissenschaftlichen Nachwuchses nur einen Bruchteil der derzeitigen Absolventen benötigen – ihre Studierenden angemessen darauf vorbereiten, möglicherweise nach dem Abschluss auch als Politikberatungsunternehmer des neuen Typus

¹⁹ Zur Thematik von Finanzierung, Marketing und Vermarktung von Forschungseinrichtungen siehe auch Neumann, Lothar F., 2002: Wissenschaftliche Beratung der Politik – eine Retrospektive, in: Jens, Uwe, und Hajo Romahn (Hg.): Der Einfluss der Wissenschaft auf die Politik, 133-141.

arbeiten zu können. Gewissermaßen als Vertreter einer sozialwissenschaftlichen Priesterkaste, die als freiberufliche Dienstleister von jenen Brotkrumen leben muss, die die schmalere werdende Arbeitsgesellschaft noch abwirft. Dafür wäre es unabdingbar, dass Studierende auf der einen Seite weiterhin das „Wissenschaftliche“ an der Politikwissenschaft erlernen, andererseits auch das „strategische Sprechen“ bzw. „Schreiben“, um in wenigen Sätzen ihre Positionen überzeugend darlegen und eine Diskurshegemonie erobern zu können, sollen sie auf dem freien Meinungsmarkt – wörtlich! – „überleben“ können. Die Studierenden müssten durch ihr Studium in die Lage versetzt werden, das gesamte Spektrum vom Kurzstatement oder Interview bis zur umfangreichen wissenschaftlichen Forschungsarbeit bedienen zu können, und sie müssen gleichzeitig ein Gefühl dafür bekommen, wann welche Form opportun ist und – unter Marktforschungsgesichtspunkten – welche Themen in näherer Zukunft Konjunktur haben könnten.

Zur Zeit scheinen die Universitäten eine solche Ausbildung in den meisten Fällen nicht leisten zu können. Nicht nur scheitern viele Studierende nach wie vor an dem „Wissenschaftlichen“ in der Wissenschaft, wie der hohe Anteil von Deskription und Faktenwiedergabe in Haus- und Abschlussarbeiten zeigt. Die Studierenden werden auch oft nicht zu dem anderen – dem strategischen Arbeiten – angeleitet, wie zahlreiche sich jeder praktischen Verwertbarkeit und Nützlichkeit verweigernden Konvolute dokumentieren.

Andererseits: Nachdem die Universitäten in den 1990er Jahren auf die zuvor oft beklagte Praxisferne in der akademischen Ausbildung vielfach u. a. mit der Einrichtung von Praktikumsbüros reagiert (und damit offensichtlich die Grundlage für die nun wiederum beklagte „Generation Praktikum“ gelegt) haben, sollte es doch möglich sein, auch diesen neuen Anforderungen gerecht werden zu können: Mit der Ausbildung zum *Politikberatungsunternehmer in der Informations- und Mediengesellschaft*, der die verschiedenen Märkte bedienen und dabei immer noch unterschiedliche Stufen von „Wissenschaftlichkeit“ durchscheinen lassen kann, aber der nie wissenschaftliche Qualität und hohes Niveau verliert.

Ein Beispiel dafür, dass die Universitäten die Herausforderungen durch die praktische Politik annehmen, sind neuere politikwissenschaftliche und interdisziplinäre Angebote im postgraduierten Bereich, wie z.B. der Hertie School of Governance in Berlin oder der Erfurt School of Public Policy. Auch die derzeitige Umstellung auf gestufte Studiengänge nach angelsächsischem Muster in vielen Fachbereichen (inklusive der Politikwissenschaft) einer Mehrzahl von Hochschulen ist zumindest teilweise ein Ausdruck dieser Entwicklung. Im Fachbereich Internationale Beziehungen/Politik ist die praxisbezogene akademische

Ausbildung im Bereich der Bachelor- und Masterprogramme zahlenmäßig noch ausbaufähig – gemessen sowohl am Bedarf durch Politik und Wirtschaft als auch der (steigenden) Nachfrage durch Studierende. Es bleibt abzuwarten, ob die Vermittlung der gelehrten praxisrelevanteren Inhalte der neueren Programme ausreicht, um Studierende tatsächlich besser auf eine (wissenschaftlich) politikberatende Tätigkeit vorzubereiten; dies erscheint aber gemessen an Bedarf und Nachfrage ein Schritt in die richtige Richtung.

Aufbau und Inhalte des Bandes

Dieses Buch dokumentiert Ergebnisse, die in drei Seminaren an der Technischen Universität Dresden im Rahmen des interdisziplinären Studiengangs Internationale Beziehungen entstanden sind. Im Zentrum der Seminare stand die Erstellung politikberatender Beiträge („Policy Papers“), die in vielen Fällen durch die in anderen Seminaren – sowie durch Praktika und auch (vereinzelt) Berufstätigkeit – gewonnene Expertise weitere Anregungen erhielten. Die Beiträge dieses Bandes mussten vor Ihrer Veröffentlichung dem Urteil mindestens zweier interner Gutachter standhalten.

Die Beiträge befassen sich, wie bereits der Titel dieses Bandes verrät, allesamt mit Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik; „europäische“ Außenpolitik ist hier im Sinne der Europäischen Union/Gemeinschaft zu verstehen, die in außenpolitischen Fragen, hinsichtlich der Handels-, Entwicklungs-, Umwelt- oder Migrationspolitik ausschließliche bzw. (mit den Mitgliedstaaten) geteilte Kompetenz besitzt, aber auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in zunehmendem Maße eine substantielle Rolle spielt. Aufgrund der erzielten Integrationsdichte und der Tatsache, dass viele Probleme sich nur im größeren (EU-)Rahmen wirkungsvoll bearbeiten lassen, macht es kaum Sinn, von „deutscher“ Außenpolitik losgelöst vom EU-Kontext zu sprechen.

Die Herausforderungen, mit denen sich die Autoren dieses Bandes befassen, decken einen großen Teil der Problemzonen der bundesdeutschen (und EU-) Außenpolitik ab. Einige Papiere haben einen relativ klaren politikfeldspezifischen Fokus wie Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kapitel 3) oder Energiepolitik (Kapitel 4). Andere Beiträge bewegen sich um ein spezielles Problemfeld, nämlich das des Staatszerfalls bzw. der Staatsbildung (Kapitel 5, 6 und 7). Wiederum andere Papiere haben einen regionalen Fokus, wie z.B. die deutsche bzw. EU-AKP-, Russland-, Lateinamerika-, oder Mittelmeerpolitik (Kapitel 8, 9, 10 und 11). Schließlich konzentrieren sich zwei Beiträge auf die bundesdeutsche Politik in Bezug

auf die Vereinten Nationen (Kapitel 12 und 13). Die Papiere sind so aufgebaut, dass eine kurze Beschreibung und substanzielle Analyse des Untersuchungsgegenstandes die Basis für sich daran anschließende Politikempfehlungen bilden.

Der dieser Einleitung folgende Beitrag von Tobias Bunde (Kapitel 2) weicht in seiner Ausrichtung von diesem Schema insofern etwas ab, als dass konzeptionelle Aspekte eine größere und Politikempfehlungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. In diesem Beitrag widmet sich der Autor dem Begriff des „nationalen Interesses“ in der deutschen Außenpolitik, also einem Schlüsselbegriff der (wissenschaftlichen) Politikberatung und -analyse. Der Autor argumentiert, dass aus politikwissenschaftlicher Sicht der Begriff letztlich kaum analytischen Mehrwert biete. Dies liege u.a. daran, dass es an einer klaren Definition fehle und sich die Kategorie des „nationalen Interesses“ kaum zweckmäßig ohne den Kontext ihres Gebrauchs in der Politik betrachten lasse. Sie aufgrund ihrer mangelnden Trennschärfe fallen zu lassen, scheine trotz allem nicht sinnvoll – zumal es an Alternativen mangle. Da sich das „nationale Interesse“ als einer der Leitbegriffe der Debatte um Deutschlands Rolle in der Welt erwiesen habe, werde die Politikwissenschaft schwerlich an ihm vorbeikommen. Deshalb sei eine Definition der deutschen Interessen als handlungsleitende Kategorie in der Außenpolitik wünschenswert. Eine solche Definition der Interessen lasse sich aber nicht in objektiver Form vornehmen, da dies das Ergebnis eines genuin politischen Prozesses sei. Allerdings könne die Politikwissenschaft dazu beitragen, den Rahmen derselben aufzuzeigen. Ihr wichtigster Beitrag zur Diskussion liege jedoch in der Entmystifizierung des Begriffs, der zwar häufig – zumeist aus innenpolitischen Erwägungen – benutzt, aber selten mit Inhalt gefüllt werde. Was das grundlegende deutsche nationale Interesse ausmache, unterscheide sich im Kernbestand nicht von dem seiner Partner in der EU und sei ohnehin nicht ohne Deutschlands Nachbarn zu sichern. Zur Definition der deutschen Interessen als handlungsleitende Kategorie bedürfe es einer Grundsatzdebatte, welche auf breiter Basis und mit der nötigen Tiefe geführt werden müsse. Eine solche Debatte sei aber nicht in Sicht.

Iskandar Jahja und Ingo Venzke widmen sich in Kapitel 3 der deutschen Sicherheitspolitik in NATO und EU. Die Autoren konstatieren, dass die drei Dimensionen der Analyse deutscher Sicherheitspolitik – die Wahrung existenzieller und die Realisierung wertebasierter Interessen, der Maßstab des europäischen Integrationsprozesses und die Dimension der transatlantischen Beziehungen – in einem kooperativen transatlantischen Verhältnis ausschließlich positiv miteinander korrelieren. Ein kooperatives Verhältnis von NATO und EU sei im vitalen sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands. Die Analyse begründe den traditionellen Imperativ deutscher Sicherheitspolitik, nicht zwischen Paris und Washington wählen zu müssen, aufs Neue; nicht aus Tradition, sondern mit dem Ziel

bestmöglicher Realisierung deutscher Sicherheitspolitik. Dies unterstreiche die Betrachtung der Interaktion beider Institutionen, in der sich das symbiotische Verhältnis beider Handlungsrahmen zueinander bestätige und zugleich deren existenzielle Bedingung für deutsche Sicherheitspolitik deutlich werde. Innerhalb des Handlungsrahmens der NATO stelle sich für deutsche Sicherheitspolitik eine europäische Kapazitäten- und Fähigkeitssteigerung und eine stärkere politische Komponente zur gewinnbringenden transatlantischen Strategiediskussion als Zielvorgabe heraus. Der europäische Integrationsprozess müsse in Form der ESVP weitergeführt und durch eine tragfähige Funktionsbestimmung untermauert werden, Synergien müssten auch aus finanzpolitischer Raison voll ausgeschöpft werden, setzten allerdings weitere Konvergenz voraus.

Thomas Hövelmanns Beitrag (Kapitel 4) setzt sich mit Energieversorgungssicherheit als strategischem Interesse deutscher Außen- und Sicherheitspolitik auseinander. Der Autor konstatiert, dass Energieversorgungssicherheit als zentrales Interesse und integraler Bestandteil deutscher wie europäischer Außen- und Sicherheitspolitik verstanden werden müsse. Der Mehrdimensionalität potenzieller Versorgungsrisiken könne am besten begegnet werden, indem die Konzeptionen des strategisch-geopolitischen sowie des marktwirtschaftlich orientierten Ansatzes als komplementär zueinander verstanden würden und eine ausbalancierte Implementierung in den Politiken importabhängiger Staaten erführen. Die Verfolgung eines derart integrativen Ansatzes sei jedoch in Deutschland bislang nicht festzustellen. Es müsse die Aufgabe deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein, sich aktiv in eine EU-Debatte über Energieversorgungssicherheit einzubringen, beständig potenzielle Risiken und Strategien zu evaluieren sowie dementsprechend verbindliche politische Signale zu geben, welche Partnerländer und welche Akteure der privaten Energiewirtschaft auf einen politischen, tatsächlich strategischen Willen zu einer – letztlich die Versorgungsrisiken mindernden – Diversifizierung schließen ließen. Einseitiges Vertrauen auf die Energiepartnerschaft mit Russland könne dem Diversifizierungsgebot künftig nicht genügen. Strategische Regionalpartnerschaften, vor allem jene mit der kaspischen Region, würden der deutschen Außenpolitik die Möglichkeit bieten, den Grad der Energieversorgungssicherheit substanziell zu erhöhen. Im Kontext der GASP und der europäischen Nachbarschaftspolitik müsse das Interesse an strategischer Versorgungssicherheit Bestandteil eines umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes sein. Darüber hinaus sollten für eine gesteigerte Nutzung der Flüssiggastechnologie die notwendige Infrastruktur errichtet und die Scheu vor langfristigen Lieferbeziehungen abgelegt werden.

Janina Dill und Nicolas Lamp befassen sich in Kapitel 5 mit Staatszerfall und Staatsbildung als neuen außenpolitischen Herausforderungen. Ziel des Beitrags ist es, ein

verstärktes Engagement auch der deutschen Außenpolitik in zerfallenen Staaten in zweierlei Hinsicht konzeptionell anzuleiten. Zum einen wird die komplizierte Realität von Staatszerfall analytisch in drei Problembereiche aufgebrochen und so für die unterschiedlichen Dimensionen des Staatsbildungsprozesses sensibilisiert. Zum anderen begründet der Beitrag die Notwendigkeit einer „kosmopolitischen“ Herangehensweise an die Staatsbildung, illustriert sie empirisch und zeigt ihre strategischen Implikationen auf. Die Autoren konstatieren, dass sich bei weitem nicht alle Staatsbildungsbemühungen durch eine kosmopolitische Herangehensweise auszeichnen: die Orientierung an kurzfristigen Kontroll- oder Profilierungsinteressen anstatt des weltordnungspolitischen Imperativs der Errichtung legitimer und stabiler Gemeinwesen sei für Misserfolge von Staatsbildungsbemühungen mitverantwortlich. Obwohl das bisherige deutsche Engagement in zerfallenen Staaten von einer grundsätzlich kosmopolitischen Orientierung der deutschen Politik zeuge, bliebe die deutsche Außenpolitik insbesondere gegenüber Somalia und dem Kongo noch einem traditionellen Souveränitätsverständnis verhaftet: Der Fokus auf die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung und die kurzfristige Wiederherstellung von Gesamtstaatlichkeit drohe wertvolle Kapazitäten und Ressourcen zu binden, ohne sichtbare Erfolge zu erzielen. Hier müsse eine radikale kosmopolitische Perspektive als Korrektiv wirken.

In Kapitel 6 analysieren Alexandre Callegaro und Martina Gaebler das deutsche Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) anhand der Verzahnung der beteiligten Akteure auf unterschiedlichen Ebenen, der Finanzierung und hinsichtlich ihrer Wirkung. Außerdem gehen die Autoren am Beispiel der *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in Afghanistan der Frage nach, ob aus dieser Zusammenarbeit die vielfach befürchteten Gefahren für die Entwicklungspolitik tatsächlich resultieren oder ob sich daraus nicht vielmehr neue Chancen eröffnen. Ein wesentlicher Beitrag dieses Papers ist die Einbeziehung der bisher vernachlässigten militärischen Sichtweise auf die zivil-militärische Zusammenarbeit in die Analyse des deutschen ZMZ-Konzeptes. Die Autoren konstatieren, dass neben den Komplikationen, die sich aus der ZMZ für die humanitäre Hilfe ergeben würden, vor allem die auf Langfristigkeit ausgelegten Prinzipien der Entwicklungshilfe im Konflikt mit militärischen Einsätzen stünden, die Hilfsmaßnahmen aus kurzfristigen Motiven übernehmen. Es lasse sich jedoch feststellen, dass die Umsetzung der zivil-militärischen Projekte, insbesondere in Afghanistan, auch aus entwicklungspolitischer Sicht erfolgreich und zielgerecht sei. Allerdings seien besonders die Koordinierung auf nationaler Führungsebene, die Klarheit des Mandates der einzelnen Akteure in Bezug auf ihre Aufgabenteilung sowie die Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Finanzierung nachbesserungswürdig. Zur Verbesserung der kritisierten Aspekte empfehlen die Autoren u.a. die genauere Definition

nationaler Interessen und Ziele sowie die verstärkte Anwendung des *best suited*-Prinzips mit einer klaren Aufgabenteilung.

Gunnar Berkemeier, Jan Löprick und Christian Saborowski widmen sich in Kapitel 7 einem ähnlichen, jedoch etwas enger fokussierten Untersuchungsgegenstand, und zwar der Rolle der „Provincial Reconstruction Teams“ (PRTs) als Wegbereiter für Sicherheit und Wiederaufbau in der Staatszerfallkrise Afghanistans. Die Autoren analysieren, inwieweit die Strategie des Einsatzes von PRTs im Hinblick auf ihre Konzeption und auf die in Afghanistan verfolgten Ziele der internationalen Gemeinschaft ein Erfolg versprechendes Modell darstellt. Sie stellen fest, dass die PRT-Strategie keinesfalls als „Zaubermittel“ für die Stabilisierung und den Wiederaufbau Afghanistans anzusehen sei. Allerdings solle dieses Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass der grundsätzliche Ansatz der PRTs, über Inseln der Sicherheit langfristig eine Stabilisierung der Sicherheitslage und eine Ausweitung des Einflusses der Zentralregierung in Afghanistan zu erreichen, fortgeführt werden müsse. Nicht nur könne die internationale Gemeinschaft für Afghanistan aktuell keine sinnvolle Alternative präsentieren. Die Strategie dürfte zudem, wenn sie sich als erfolgreich erweise, wegweisende Bedeutung auch für den Umgang mit anderen Staatszerfallkrisen entwickeln. Der besondere Vorteil der PRT-Strategie liege darin, dass sie im Lichte des Mangels militärischer Ressourcen einen konstruktiven Ansatz darstelle, diese Problematik zu umgehen und die knappen Ressourcen zudem effektiv einzusetzen. Für eine erfolgreiche Umsetzung des PRT-Ansatzes bedürfe dieser allerdings deutlicher strategischer Modifikationen, um als Modell in Afghanistan einen sinnvollen Beitrag zum Wiederaufbauprozess leisten zu können. Insbesondere das deutsche PRT müsse robuster ausgestattet und strategisch ausgerichtet werden, um gegenüber den lokalen Machthabern und der Bevölkerung als Machtfaktor deutlicher wahrgenommen und beachtet zu werden.

In Kapitel 8 gehen Florian Diekert, Katharina Felgenhauer und Till Serafimov der Frage nach, ob die zwischen der EU und den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) im Rahmen des Cotonou-Abkommens beschlossenen Economic Partnership Agreements (EPAs) einen erfolgversprechenden Baustein einer globalen Strukturpolitik darstellen. Diese schrittweise in Kraft tretenden Freihandelsabkommen, die mit der wirtschaftlichen Verflechtung der AKP-Staaten untereinander einhergehen sollen, beabsichtigen eine schonende Vorbereitung auf einen schrankenlosen Welthandel und sollen zu einer umfassenden und nachhaltigen Entwicklung beitragen. Die Autoren stellen fest, dass die Prinzipien Freihandel und wirtschaftliche Verflechtung theoretisch eine adäquate Möglichkeit darstellten, den Entwicklungsländern einen auf Nachhaltigkeit basierenden Ausweg aus der Armutsfalle anzubieten und zugleich für Stabilität zu sorgen. Die EPAs könnten einen

strukturbildenden Effekt haben und dazu beitragen, das Konglomerat regionaler Handelsabkommen effizienter zu gestalten. Der EPA-Verhandlungsprozess lasse jedoch deutliche Diskrepanzen zwischen den eigentlichen Zielsetzungen der Bundesrepublik beziehungsweise der EU und der sich abzeichnenden Umsetzung deutlich werden. Die Implementierung des Freihandels und der wirtschaftlichen Verflechtung im Rahmen der EPAs und der WTO würden adverse Effekte zu Tage bringen, denen nur durch entschiedene Änderungen der EU-internen Handelsbedingungen, konzeptionelle Modifizierungen der im Entstehen begriffenen EPAs sowie durch eine Abänderung des WTO-Regulatoriums entgegengetreten werden könne.

Kapitel 9 von Martin Kaul, Marcus Kunath, Malte Lierl und Amrei Müller befasst sich mit dem Spannungsverhältnis der unter der Prämisse der „*Strategischen Partnerschaft*“ betriebenen Politik und den in einigen Bereichen der bilateralen und der EU-Russland-Beziehungen seit langem bestehenden fundamentalen Unterschieden in den politischen Auffassungen. Die Autoren bemerken, dass Streitfragen in Bezug auf den Tschetschenien-Konflikt und die Entwicklungen im postsowjetischen Raum sowie generell Fragen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die Partnerschaftspolitik von Anfang an begleitet haben. Gleichwohl habe es wenige Ansätze für eine konstruktive Bewältigung dieser Differenzen gegeben. Man könne diese Spannungsfelder somit als *latente Probleme* verstehen, welche die Partnerschaftspolitik potenziell belasteten. Die Kernthese dieses Beitrags lautet, dass die momentan zu beobachtende Verringerung der Problemlösungsfähigkeit der Partnerschaftspolitik zwischen Russland und den EU-Staaten keine zwangsläufige Entwicklungslinie darstelle, sondern ihre Ursache zu großen Teilen in der unterschiedlichen Perzeption und Interpretation politischer Vorgänge und dabei insbesondere in der irrationalen Festlegung der russischen Regierung auf eine bestimmte Weltsicht habe. Durch die gemeinsame Erarbeitung *alternativer Deutungsangebote* für die Politik in den latenten Problembereichen ließe sich daher die Kluft in den politischen Auffassungen überwinden und die Problemlösungsfähigkeit der Partnerschaftspolitik erhöhen, wenn dabei die innenpolitischen Zwänge, unter denen die politische Elite in Russland steht, ausreichend berücksichtigt würden.

Kapitel 10 von Anke Dahrendorf und Sylvia Maus setzt sich mit der Möglichkeit einer intensivierten Partnerschaft Deutschlands und der Europäischen Union mit Lateinamerika auseinander. Die Autorinnen konstatieren, dass in Zeiten von großen internationalen Herausforderungen globale Partnerschaften den einzig vernünftigen Weg darstellten, gemeinsame Interessen zu verwirklichen. Obwohl die „strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und Lateinamerika bisher über gute Absichten nicht hinaus gekommen sei, biete

gerade Lateinamerika vielversprechende Ansatzpunkte für eine globale Partnerschaft. Dies werde hauptsächlich durch eine starke Werte- und Interessenkongruenz, vor allem in Bereichen wie Multilateralismus, Nichtintervention, Umweltschutz und der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen deutlich. Um eine enge Kooperation verwirklichen zu können, müssten vor allem drei Wege seitens der Europäischen Union eingeschlagen werden, die den Bedürfnissen der unterschiedlichen Länder des Kontinents Rechnung trügen: Erstens sei die Stärkung der politischen Stabilität der weniger entwickelten und innenpolitisch kaum gefestigten Staaten notwendig. Zweitens sei die Intensivierung der Beziehungen zu den stärker entwickelten Ländern am ehesten durch eine weiter reichende wirtschaftliche Verknüpfung möglich. Letztlich sei die angestrebte enge Partnerschaft in internationalen Fragen nur dann möglich, wenn die Länder Lateinamerikas mit einer Stimme sprechen würden, vor allem bei möglichen Abstimmungscoalitionen in internationalen Foren. Dazu sei eine stärkere regionale Integration dieser Länder von zentraler Bedeutung und entsprechend zu unterstützen.

Benjamin Hanna und Matthias Schuler widmen sich in Kapitel 11 der deutschen Mittelmeerpolitik im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) und konzentrieren sich dabei auf die Frage, inwiefern der Barcelona-Prozess und insbesondere seine bisherige Umsetzung der Realisierung der deutschen Interessen in der Region des südlichen Mittelmeers diene. Die beiden Autoren betonen, dass der Barcelona-Prozess in seiner Grundkonzeption durchaus geeignet sei, die deutschen Interessen in der südlichen Mittelmeerregion zu realisieren. Dennoch drohen viele der Hoffnungen, die in die EMP gesetzt wurden, unerfüllt zu bleiben. Grund dafür seien Probleme sowohl bei der Umsetzung der EMP als auch bei der Behandlung der politischen Rahmenbedingungen. Hinsichtlich der Umsetzung seien besonders folgende Punkte zu nennen: Inkohärenzen in der EU-Politik, unrealistische Vorgaben im Bereich der Sicherheitspolitik, fehlende Klarheit über zentrale operationelle Begriffe der EMP, der Ausschluss relevanter gesellschaftlicher Akteure vom gesellschaftlichen Austauschprozess und die Nichtbeachtung sozioökonomischer Konsequenzen. Wichtigster externer Faktor, der sich als weiteres Hindernis der Partnerschaft erwiesen habe, sei der weiterhin ungelöste israelisch-arabische Konflikt. Falls diese Schwierigkeiten nicht beseitigt würden, so die Autoren, drohten der seit 1995 bestehende Wunsch nach einer „Zone des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands“ und damit auch die deutschen Interessen in der Region unerfüllt zu bleiben. Die Politikempfehlungen der Autoren beziehen sich auf alle drei Ebenen der EMP, die politische und Sicherheitspartnerschaft, die wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft und die Partnerschaft in sozialen, kulturellen und menschlichen Angelegenheiten.

Kapitel 12 von Olga Böhme und Kathrin Sommer beschäftigt sich mit der Frage, ob Deutschland derzeit eine kohärente und konsequente Personalpolitik in Bezug auf das System der Vereinten Nationen verfolge. Die Autorinnen konstatieren, dass nach den für die deutsche Personalpolitik im VN-System verlorenen 1990er Jahren ein Umdenken stattgefunden habe. Angesichts des akuten Handlungsbedarfes seien dank der kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen und dem Verband Deutscher Bediensteter bei Internationalen Organisationen einige erfolgreich aufeinander abgestimmte Maßnahmen ergriffen worden. Diese hätten in den vergangenen Jahren erheblich dazu beigetragen, dass Deutschland heute personell angemessener bei den Vereinten Nationen vertreten sei. Auf diese Weise sei die Bundesrepublik in der Lage, ihre außenpolitischen Interessen auf globaler Ebene Erfolg versprechender durchzusetzen. Verglichen mit einer Reihe anderer Staaten sei der personelle und finanzielle Aufwand für die Sicherung einer „angemessenen“ Vertretung im VN-System jedoch noch ausbaufähig. Trotz der bereits ergriffenen Maßnahmen und Initiativen bestehe (noch) kurz-, mittel- und langfristiger Handlungsbedarf, da die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten aus personalpolitischer Sicht noch aufholen müsse. Weitere Anstrengungen seien vor allem bei der Errichtung und Förderung von formellen und informellen Netzwerken sowie bei der Nachwuchsförderung notwendig.

Schließlich befassen sich Daniela Fietze und Imke Stanik in Kapitel 13 mit der Frage, wie sich die Bundesrepublik Deutschland für eine Stärkung der Vereinten Nationen durch eine Reform der Organisation einsetzt. Die Autorinnen konstatieren, dass die Bundesrepublik ihre Ressourcen in der heißesten Phase der VN-Reform fast ausschließlich auf die Reform des Sicherheitsrats – und das Erlangen eines eigenen ständigen Sitzes – konzentriere. Die Bundesrepublik argumentiere, dass von einer Reform des wichtigsten VN-Gremiums eine Signalwirkung für eine Reform der Organisation als solche ausgehen würde. Diese Verengung der Reformdiskussion auf den Sicherheitsrat sei zu kritisieren, denn diese Argumentation laufe Gefahr, alle anderen Reformvorschläge zu vernachlässigen. Wenn die Vereinten Nationen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewappnet werden sollten, sei es entscheidend, dass die Reformen in Bereichen wie Friedenssicherung, Menschenrechte und Nachhaltige Entwicklung *nicht* von einer erfolgreichen Reform des Sicherheitsrats abhängig gemacht würden. Eine Vernachlässigung derartiger Reforminitiativen, welche die Weltorganisation zweifellos zusätzlich stärken würden, könne angesichts der Reformbedürftigkeit des VN-Systems sowie angesichts der wichtigen Rolle, die es für die deutsche Außenpolitik spiele, aber keinesfalls im Interesse Deutschlands sein. Die Autorinnen stellen daher fest, dass es viel eher im Interesse der Bundesrepublik liege oder

liegen sollte, Profil in Reforminitiativen zu zeigen, die sich nicht auf den Sicherheitsrat fokussieren, und so eine Revitalisierung der „müden“ Weltorganisation zu unterstützen – nicht zuletzt, weil gerade diese „Profilschärfung“ dem deutschen Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat zuträglich wäre.