

Brand, A., Niemann, A. & Fochtman, K. (2007)

“Einleitung: Interessen und Handlungsspielräume als Analysekategorien deutscher und europäischer Außenpolitik – Implikationen für Handlungsempfehlungen”

in: Brand, A. and Niemann, A. (eds), *Interessen und Handlungsspielräume in der deutschen und europäischen Außenpolitik*, Dresden: TUDpress (Dresden University Press), pp. 9-40.

This is a preliminary version of the chapter, which has been finally published in Brand, A. & Niemann, A. (eds) (2007), *Interessen und Handlungsspielräume in der deutschen und europäischen Außenpolitik*, Dresden: TUDpress (Dresden University Press).

Einleitung: Interessen und Handlungsspielräume als Analyse- kategorien deutscher und europäischer Außenpolitik – Implikatio- nen für Handlungsempfehlungen

Alexander Brand, Kathrin Fochtmann und Arne Niemann

Das Konzept des „Interesses“ gilt als ein Kern der Außenpolitikanalyse; zumeist stellt es ein zentrales Element in Definitionen von Außenpolitik dar.¹ Die Auseinandersetzung mit Interessen leitet zwangsläufig zur Frage nach deren Umsetzbarkeit und damit zur Betrachtung der Handlungsspielräume politischer Akteure über. Beide Kategorien erfassen außenpolitische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen. Im Folgenden dienen sie als zentrale Analysekat-
egorien deutscher und europäischer Außenpolitik, auf deren Basis Politikempfehlungen abgeleitet werden sollen.

1. Deutsche und europäische Interessen?

Wenn die Rede auf Interessen der Bundesrepublik Deutschland kommt, die es außenpolitisch zu vertreten und durchzusetzen gilt, lassen sich oftmals folgende Dinge feststellen. Es herrscht kein Konsens, worin genau diese Interessen bestehen bzw. ob bestimmte außenpoliti-
sche Strategien und Handlungen einem vage definierten, allgemeinen „deutschen Interesse“ dienlich sind oder nicht. Zweitens findet die Diskussion benannter (manchmal auch: unter-
stellter) außenpolitischer Interessen der Bundesrepublik so gut wie immer in einem normati-
ven Spannungsfeld statt, das zwischen zwei Polen angesiedelt ist. Auf der einen Seite wird eine selbstbewusste wie offensive Formulierung eigener Interessen als notwendig eingefor-
dert, auf der gegenüberliegenden Seite herrscht eine – vor dem historischen Hintergrund
eingenommene – kritische Distanz zu eben solcher Interessenformulierung. Drittens: Wo aus
der politischen Praxis heraus der Versuch unternommen wird, deutsche Interessen mit Blick
auf die Veränderungen des internationalen Umfelds und unter Berücksichtigung des histori-

¹ Vgl. etwa die Beschreibung von Außenpolitik als „das Verhalten [...] mit dem die im politischen System des Nationalstaats organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber der internationalen Umwelt wahrnimmt bzw. durchzusetzen versucht“. Siehe: Staack, Michael, 2000: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn: Schöningh, 22.

schen Erbes der Bundesrepublik zu formulieren, entstehen eher breit gefächerte und mit politischen Willensbekundungen durchsetzte Interessensammlungen als ein klar umrissener und nach Prioritäten geordneter Interessenkatalog.²

Es ist offenkundig, dass kein übergreifender Konsens darüber bestehen kann, welches *die Interessen* der Bundesrepublik Deutschland sind – dies ist aus Sicht der politikwissenschaftlichen Diskussion um die Genese nationaler Interessen³ nicht verwunderlich – und wie diese, einmal formuliert, durchgesetzt werden können. Zu einem ähnlichen Befund gelangt, wer die Interessen einer inter-, gar in weiten Teilen supranationalen Organisation wie der Europäischen Union beschreiben will, zumal in diesem Fall noch die Problematik konkurrierender einzelstaatlicher und interinstitutioneller Interessen hinzutritt.

Eine gute Illustration des oben geschilderten umstrittenen Gehalts schon einzelstaatlicher Interessen bot die in jüngerer Zeit geführte Diskussion über eine mögliche deutsche Beteiligung an militärischen Operationen gegen den Irak. Insbesondere die 2003 durch den damaligen Regierungschef Gerhard Schröder offen bekundete Ablehnung einer solchen Beteiligung an Militärschlägen unter US-amerikanischer Führung ist dabei als erfolgreiche „Rückkehr Deutschlands auf die Weltbühne“ interpretiert worden; damit sei endlich eine Klarstellung darüber erfolgt, „wo die deutsche Außenpolitik gemacht wird: in Berlin.“⁴ Diese Sichtweise betont, dass eine solche „notwendige Emanzipierung“ Ausgangspunkt einer lange geforderten Herausbildung und Artikulation autonom festgelegter und an eigenen Bedürfnissen orientierter Interessen sei. Allerdings ist diese Interpretation der Verweigerungshaltung⁵ nicht die einzige. So kann das „Nein“ des damaligen Bundeskanzlers auch taktisch oder, präziser formuliert, innenpolitisch motiviert gedeutet werden: Es griff eine in der öffentlichen Meinung verbreitete Stimmung auf und wurde nicht ohne Grund auf Wahlkampfveranstaltungen artikuliert. In genannten Einstellungsmustern mischten sich dabei eine (in Teilen der Bevölkerung vorzufindende) zunehmend skeptischere Haltung gegenüber dem Engagement der Bundeswehr im Ausland, eine gestiegene Binnenorientierung sowie kritische, friedenspolitische Überlegungen. Die Deutung, dass Schröder also innergesellschaftliche Stimmungen bediente,

² So jüngst geschehen in Form des sog. Weißbuchs zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, siehe dazu die Einschätzung der Bertelsmann-Stiftung: Brummer, Klaus, und Stefani Weiss, 2006: Gut, aber nicht gut genug. Das neue sicherheitspolitische Weißbuch der Bundesrepublik Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung 2006.

³ Vgl. etwa die Argumentation und Zusammenfassung der Diskussion in: Bunde, Tobias, 2005: Im deutschen Interesse? Der Begriff des „nationalen Interesses“ in der deutschen Außenpolitik, in: Arne Niemann (Hg.): Herausforderungen an die deutsche und europäische Außenpolitik. Analysen und Politikempfehlungen, Dresden: TUDpress, 27-53.

⁴ Schöllgen, Gregor, 2003: Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin: Propyläen, 7.

⁵ Diese Verweigerung bezog sich allerdings vor allem auf eine direkte Beteiligung an Kampfeinsätzen, nicht auf Überflugrechte oder etwa die Gewährung von Geleitschutz durch die Bundesmarine.

Interessen bestimmter gesellschaftlicher Akteure aufgriff und für Wahlkampfziele seiner Partei erfolgreich einzusetzen vermochte, zeichnet ein anderes Bild „deutscher Interessen“ und ihres Zustandekommens.

In deutlichem Kontrast dazu steht des Weiteren die Bewertung einiger Kommentatoren, welche die Haltung der Bundesregierung als wenigstens mittelfristig schädlich für deutsche Interessen charakterisierten. So wäre etwa laut Christian Hacke „nüchterne Interessenpolitik“ im Sinne eines fortgesetzten Versuchs, zwischen widerstreitenden innereuropäischen und transatlantischen Interessen zu vermitteln, vorzuziehen gewesen. Die Haltung der rot-grünen Bundesregierung habe demgegenüber vor allen Dingen „moralisierende Selbstgerechtigkeit“ unter Beweis gestellt.⁶ Im Kern handelt es sich bei den geschilderten unterschiedlichen Interpretationen dieser außenpolitischen Haltung allerdings nicht nur um eine Bewertung der gewählten Strategie (also einerseits hinsichtlich deren Kompatibilität mit „deutschen Interessen“, andererseits unter der Perspektive einer generellen Zulässigkeit militärischer Mittel als Instrumente außenpolitischer Gestaltung). Es geht in dieser Auseinandersetzung an zentraler Stelle zugleich auch um die Frage, welche Vorstellungen über Inhalte deutscher Interessen und deren Zustandekommen hier als Hintergrundfolie der Bewertung fungieren.

Neben der umstrittenen inhaltlichen Dimension „nationaler deutscher Interessen“ bildet der offenkundig normative Rahmen, in dem sich derartige Debatten für gewöhnlich abspielen, einen zweiten wichtigen Aspekt. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass der Begriff der „Interessenpolitik“ vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts einen negativen Beigeschmack bekam, zumindest kontrovers diskutiert wurde. So ist die akademische wie publizistische Debatte über die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit anderthalb Dekaden von dem Streit darüber geprägt, welche Impulse von der Wiedervereinigung der beiden deutschen Teilstaaten und dem Wandel des internationalen Umfelds ausgingen. Die von Hans-Peter Schwarz eingangs der 1990er getroffene Einschätzung, eine „rein analytische“ Bewertung der Lage müsse zu dem Schluss kommen, dass Deutschland gewissermaßen „zur Großmacht verdammt“ sei, folglich seine Interessen daran ausrichten und in diesem Sinne Interessenpolitik betreiben müsse⁷, beschreibt den einen Pol der

⁶ Hacke, Christian, 2005: Zehn Thesen zum Stand der deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: Stephan Böckenförde (Hg.): Chancen der deutschen Außenpolitik. Analysen – Perspektiven – Empfehlungen, Dresden: TUDpress, 45-53, hier: 49.

⁷ Die Passagen sind zitiert aus: Wehler, Hans-Ulrich, 1998: Angst vor der Macht? Die Machtlust der Neuen Rechten <www.fes.de/fulltext/historiker/00149001.htm>, Stand: 12. Oktober 2006. Für eine jüngere Einordnung der Debatte, siehe: Hellmann, Gunther, 2004: Von Gipfelstürmern und Gratwanderern. ‚Deutsche Wege‘ in der Außenpolitik, <http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/APUZ_2004_mit_An_m.pdf>, Stand: 12. Oktober 2006. Die Online-Version des Autors enthält im Gegensatz zur in *Aus Politik und Zeitgeschichte* publizierten Version einen ausführlichen Anmerkungsapparat.

Auseinandersetzung. In beißender Kritik formulierte Hans-Ulrich Wehler dazu: „Der sprachliche Schwulst – das ‚Schicksal, die Zentralmacht Europas‘ und ‚zur Großmacht verdammt‘ zu sein – und der volkspädagogische, vor allem gegen widerspenstige Intellektuelle gerichtete Duktus des Zuredens, sich endlich dem ehernen Gesetz der Macht zu beugen, [könne] das Liebäugeln mit der künftigen Machtausübung kaum verbergen.“⁸ Auch wenn die Kontroversität der Debatte eingangs des 21. Jahrhunderts etwas abgekühlt ist: Die umstrittene Ausdeutung gewachsener außenpolitischer Gestaltungspotenziale der Bundesrepublik nach 1990 und darauf bezogener Vorschläge zur Formulierung deutscher Interessen ist im Kern fraglos das Ergebnis widerstreitender normativer Standpunkte. So dienen der von Gunther Hellmann 2004 ausgelösten Auseinandersetzung um eine mögliche „machtpolitische Resozialisierung“⁹ der Bundesrepublik zwar vor allem Widersprüche zwischen Stil und Substanz¹⁰ sowie das Auseinanderklaffen von Großmachtattitüde und Ressourcenuntersatz als Bezugspunkte. Die Kritik an einer „Kluft zwischen wachsendem, strategisch aber ungeklärtem außenpolitischem Gestaltungsanspruch einerseits und schrumpfenden Ressourcen andererseits“¹¹ dürfte sich an einer konkreten Vorstellung davon, welche Art von Außenpolitik auf Basis welcher Interessendefinition anzustreben sei, orientieren. Dies ist umso mehr der Fall, als Hellmann im Nachgang zu sieben Jahren rot-grüner Außenpolitik feststellt, dass das, was bisweilen als eine selbstbewusstere Wahrnehmung nationaler Interessen beschrieben wurde, nichts anderes sei als das Handeln einer „absteigende[n] Macht mit wachsenden Ambitionen.“¹² Normative Untertöne sind hier nicht zu überhören.

Die umstrittene inhaltliche Ausdeutung „deutscher Interessen“ und die normative Aufgeladenheit¹³ der geführten Debatten tragen schließlich dazu bei, dass als solche ausgewiesene Definitionsversuche außenpolitischer Interessen aus der politischen Praxis heraus vergleichsweise selten zu beobachten sind. Wenn, wie kürzlich in Form des *Weißbuchs zur Sicherheitspolitik Deutschlands 2006* geschehen¹⁴, deutsche Interessen definiert und relevante Akteure sowie Strategien zu deren Umsetzung vorgeschlagen werden, mangelt es diesen Ansätzen an

⁸ Wehler: Angst vor der Macht?

⁹ Hellmann, Gunther, 2004: Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik, in: WeltTrends 12, 42, 79-88.

¹⁰ Hellmann: Wider die machtpolitische Resozialisierung, 83. Hellmann spricht in diesem Zusammenhang u.a. von „Respekt-Hascherei als außenpolitischer Pflichtübung“.

¹¹ Hellmann: Wider die machtpolitische Resozialisierung, 80.

¹² Hellmann, Gunther, 2005: Konsolidierung statt machtpolitischer Resozialisierung: Kernelemente einer neuen deutschen Außenpolitik, in: Böckenförde: Chancen der deutschen Außenpolitik, 54-64, hier: 56.

¹³ Diese normative Aufgeladenheit soll hier nicht gebrandmarkt werden; sie muss – im Gegenteil – als wichtige Einflussgröße in die Überlegungen einbezogen werden.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung [BMVg], 2006: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, <www.weissbuch.de>, Stand: 10. Dezember 2006.

definitiver Klarheit. Prinzipiell wird beabsichtigt, Außen- und im vorliegenden Fall vor allem Sicherheitspolitik an eine umfassende Analyse der Strukturen des internationalen Umfelds zurück zu binden. Das Weißbuch von 2006 stellt aus diesem Grund den Begriff der „Vernetzten Sicherheit“ zentral. Dieser Begriff gewinnt seine Konturen aus der Überlegung, dass vor allem mit Blick auf transnationalen Terrorismus nicht mehr präzise zwischen innerer und äußerer Sicherheit unterschieden werden könne, während gleichzeitig ein konventioneller Angriff auf Deutschland weitestgehend unwahrscheinlich sei. Daher stehen für das Militär vor allem Auslandseinsätze zur Debatte, wobei die Bundeswehr prinzipiell auch über Kapazitäten verfüge, erfolgreiche Terrorabwehr innerhalb der Bundesrepublik zu gewährleisten.¹⁵ Auf diesen Begriff „Vernetzter Sicherheit“ bezogen argumentiert das Weißbuch allerdings auf Basis einer Definition deutscher Interessen, die in einer ersten externen Einschätzung polemisch zusammengefasst wurde mit dem Satz: „Alles ist in deutschem Interesse“.¹⁶ Wie die Urheber dieser Einschätzung, Autoren der Bertelsmann-Stiftung, ausführen:

„Klar sollte sein, wofür man sich einsetzt. Das Weißbuch ist hier nicht aussagekräftig: Es ‚definiert‘ Deutschlands Interesse ebenso breit wie vage. Bezugspunkt für die Ableitung deutscher Interessen ist das Grundgesetz [...] Nach der Einführung [...] werden sechs Interessen angeführt. Dies sind der Schutz der Bürger und der territorialen Integrität, der Beitrag zur Bewältigung von Krisen und Konflikten, die Begegnung globaler Herausforderungen, zur Achtung von Menschenrechten und der Stärkung der internationalen Ordnung beizutragen sowie den Welthandel zu fördern und dabei Armut weltweit zu verringern. Diese Liste ist ebenso umfassend wie erschöpfend. Sie sagt jedoch nicht, wann Deutschland zur Sicherung seiner Interessen aktiv werden muss, welche Ziele vorrangig sind oder wie sie erreicht werden können.“¹⁷

Damit ist angedeutet, welchen Schwierigkeiten eine Definition außen- und sicherheitspolitischer Interessen neben den bereits oben benannten ausgesetzt ist. In der Regel ist ein komplexes Geflecht unterschiedlicher Interessen, die es zu bedienen gilt, vorzufinden. Prioritätensetzung wird zwar angemahnt, lässt sich aber offensichtlich in der politischen Praxis nur schwer umsetzen. Zudem verbergen die gewählten, grobkörnigen Kategorien (Krisenbewältigung, Achtung der Menschenrechte usw.), dass sich in den meisten Fällen auf Basis einer solchen Interessenbeschreibung keine Politik aus einem Guss ableiten lässt, weil sich – wenn schon nicht zwischen den einzelnen Interessen, so doch mit Blick auf deren Umsetzung – Interessenkonflikte abzeichnen.

¹⁵ Vgl. Eine Militärdoktrin für Deutschland. Die Bundesregierung verabschiedet ein Weissbuch zur Sicherheitspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung, 26. Oktober 2006, 1; vgl. auch BMVg: Weißbuch, v.a. Kap. 1 und 2.

¹⁶ Brummer/Weiss: Gut, aber nicht gut genug, 9f.

¹⁷ Brummer/Weiss: Gut, aber nicht gut genug, 9f.

Aufgrund der erzielten Integrationsdichte und der Tatsache, dass sich viele Themen nur im größeren (EU-)Rahmen wirkungsvoll bearbeiten lassen, ist es obendrein kaum sinnvoll, „deutsche“ Interessen losgelöst vom EU-Kontext zu betrachten. (Illegale) Migration, transnationaler Terrorismus, grenzüberschreitende Umweltzerstörung usw. stehen für eine Vielzahl von Problemen, deren Bearbeitung in Gestalt alleiniger „deutscher“ Lösungen kaum effektiv wäre. Darüber hinaus besitzt die Europäische Gemeinschaft (EG) in einer Reihe außenpolitischer Fragen und Bereiche, so beispielsweise hinsichtlich der Handels-, Entwicklungs-, Umwelt- oder Migrationspolitik, ausschließliche bzw. (mit den Mitgliedstaaten) geteilte Kompetenz, was „rein“ deutscher Außenpolitik schon formal-juristisch Grenzen setzt. Aber auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) spielt die EU in zunehmendem Maße eine substantielle Rolle als Akteur in der internationalen Politik. Obwohl die Mitgliedsstaaten eine Abgabe von Souveränität bzw. Kompetenzen bisher minimieren konnten, widersetzen sie sich in der Regel nur in wenigen Fällen den vorherrschenden Normen und Prinzipien der Koordination und Kooperation auf EU-Ebene in diesen Bereichen.

Noch schwerer als deutsche Interessen sind europäische bzw. EU-Interessen in klarer und kohärenter Weise auszumachen. Zu unterschiedlich sind die partikularen nationalstaatlichen Einzelinteressen. Diese beruhen oft auf konträr gewachsenen Traditionen und „Kulturen“, wie die Unterschiede zwischen Atlantizisten, Gaullisten/Eurozentristen und Neutralen in der Sicherheitspolitik oder zwischen den Liberalen und eher Konservativen in der Handelspolitik verdeutlichen. Darüber hinaus sind geltend gemachte divergente innerstaatliche Zwänge (z.B. hinsichtlich EU-Agrarsubventionen) oft einem gemeinsamen außenpolitischen EU-Interesse abträglich. Schließlich treten auch noch Divergenzen über die generelle Ausrichtung der Europäischen Union (zwischen Euroskeptikern und „Europhilen“, Intergouvernementalisten und Supranationalisten) hinzu. Trotz dieser oft mangelnden Überlappung nationaler Einzelinteressen gelingt es der Europäischen Union immer wieder, gemeinsame Ziele und Interessen zu definieren, die in einer Vielzahl von Fällen über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. Dies lässt sich unter anderem durch den besonderen supranationalen Charakter und institutionellen Rahmen erklären, in dem Entscheidungen getroffen werden, ebenso wie durch kooperative Normen und Sozialisierungs- bzw. Lerneffekte im politischen Prozess.¹⁸

¹⁸ Vgl. Niemann, Arne, 2006: Explaining Decisions in the European Union, Cambridge: Cambridge University Press, Kapitel 1-3.

2. Interessen und Handlungsspielräume als *analytische* Kategorien

Trotz der geschilderten Untiefen der Diskussion außenpolitisch zu verfolgender Interessen bilden „Interessen“ und „Handlungsspielräume“ (gleichsam: Durchsetzungspotenziale für Interessen) als analytische Kategorien den Kern der folgenden außenpolitischen Beratungsleistungen. Hintergedanke ist dabei, dass beide Aspekte nicht derart in die Diskussion einbezogen werden sollten, dass etwa (inhaltlich wie normativ) einvernehmliche Interessendefinitionen erarbeitet werden sollten. Vielmehr bilden die beiden genannten Konzepte eine thematische Klammer für die dokumentierten *policy papers*: Als analytische Kategorien gedacht weisen sie dabei vor allem auf die Notwendigkeit einer Problematisierung des Interessenbegriffs sowie der jeweils angelagerten Vorstellung von Handlungsspielräumen hin. Außenpolitischer Beratung muss aus dieser Sicht also auch immer eine gezielte Situationsanalyse vorhandener Interessen (auf verschiedenen Ebenen, wie noch zu zeigen sein wird) und potenzieller Handlungsspielräume der Träger jener Interessen vorausgehen.

Eine für Interessen und Handlungsspielräume sensible Beratung deutscher (wie europäischer) Außenpolitik muss darüber hinaus wenigstens zwei Entwicklungen zur Kenntnis nehmen, die parallel verlaufen. Zum einen kann davon gesprochen werden, dass außenpolitische Belange – vermittelt über soziale Makroprozesse wie Globalisierung und Europäisierung – von zunehmender Bedeutung für den Politik-Mix einer Gesellschaft sind. In diesem Zusammenhang kann auf den gestiegenen Stellenwert von so genannten *intermestic issues* verwiesen werden: auf Themen- und Problemzusammenhänge, die internationale und nationale Handlungsfelder verknüpfen (z.B. binnenstaatliche Auswirkungen internationaler Handelsliberalisierung). Zum anderen ist gerade mit Blick auf die Bundesrepublik ein sich verstärkender Trend zu außenpolitischer Profilierung für innenpolitische Positionsgewinne festgestellt worden.¹⁹ Ablesen lässt sich eine Verwischung der Abgrenzung zwischen Innen- und Außenpolitik auch daran, dass bestimmte sicherheitspolitische Themen, die primär dem internationalen Kontext entstammen, über transnationale Kanäle zunehmend auch an innerstaatliche Strukturen angebunden sind. Dies gilt etwa für transnationale Terrornetzwerke, aber auch in Bezug auf Armutsmigration, selbst wenn einseitige Berichterstattung zweifelsohne den dies-

¹⁹ Die negative Deutung dieses Trends liefert Hanns W. Maull: „Diese ‚neue Normalität‘ betrifft die Dominanz der Innen- und die Marginalisierung der Außenpolitik als eigenständigem Politikbereich; diese äußern sich darin, dass innenpolitische Interessen und Besitzstände oder Chancen auf Machterhalt inzwischen auch in außenpolitischen Kontexten verfolgt und ausgefochten werden“, in: Maull, Hanns W., 2004: Deutsche Außenpolitik ohne Macht, in: WeltTrends 12, 43, 57-61, hier: 59.

bezüglichen Problemdruck überzeichnet.²⁰ Dort, wo den so bezeichneten Schattenseiten der Globalisierung mit militärischen (Re-)Aktionen begegnet wird, kommt es obendrein zu einer auch für die westeuropäischen Gesellschaften an Intensität zunehmenden „Konfrontation mit Macht, Militär, Geopolitik“.²¹ Dies ergibt im Zusammenspiel eine zunehmende Außenpolitisierung von Innenpolitik ebenso wie eine Innenpolitisierung von Außenpolitik. Wie Jan Ross bemerkt, seien dabei parallel eine „Außenpolitisierung“ der allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Agenda und (um die zweite bedeutsame Entwicklung zu benennen) ein neuer deutscher Isolationismus auf Ebene der Öffentlichen Meinung feststellbar.²² So ließen jüngst veröffentlichte Zahlen aus repräsentativen Meinungsumfragen den Schluss zu, dass die deutsche Bevölkerung in der Breite „vor dem Abbau staatlicher Sozialleistungen mehr Angst als vor dem Terrorismus oder vor Massenvernichtungswaffen“ hat.²³ Ohne dies mit einer Wertung verbinden zu wollen, deuten die Umfrageergebnisse damit dennoch auf einen Trend hin: Wenn ca. zwei Drittel der Befragten der Aussage zustimmen, dass es in Deutschland genug Probleme gebe, die erst gelöst werden müssen, bevor man sich im Ausland engagiere, scheint die Binnenorientierung breiter Bevölkerungsschichten wenigstens gegenwärtig zuzunehmen. Es ist dies ein Befund, den Außenpolitikberatung zur Kenntnis nehmen muss (zumal er im Hinblick auf Interessenformulierung und Handlungsspielräume bedeutsam ist); er schmälert aber dabei keineswegs den grundsätzlichen Bedarf an Beratung.

Wenn also als grundsätzliche Problematik ausgemacht ist, dass der Begriff des „Interesses“ von zentraler Bedeutung ist, er sich aber gleichzeitig einfacher, definatorischer (Er-)Klärung entzieht, so muss Politikberatung wenigstens angeben, an welchen ausgemachten Interessen sie sich orientiert und in welchem Umfeld komplementärer wie konkurrierender Interessen sich jene bewegen. Die zu Grunde liegende Vorstellung einer Interessenpluralität bzw. eines Interessengeflechts sowie der Vielgestaltigkeit von Interessen ist dabei ein plausibler, aber nicht unproblematischer Ausgangspunkt. Das Konzept des Interesses gilt zwar (meistens unhinterfragt) als ein Kern der Außenpolitikanalyse; ebenso verweist die Auseinandersetzung mit Interessen beinahe zwangsläufig auf die Frage nach deren Umsetzungschancen und damit auf Handlungsspielräume. Ebenso kann gelten, wie Tobias Bunde in seiner Analyse der Literatur zum Thema herausgearbeitet hat, dass es sich durchaus anbietet, unter „nationalen Inte-

²⁰ Vgl. Nuscheler, Franz, 2004: Internationale Migration. Flucht und Asyl, 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag, insbes. Kap. 1, 4 und 5.

²¹ Ross, Jan, 2006: Welterklärer, verzweifelt gesucht, in: Die Zeit, 24. August 2006.

²² Ross: Welterklärer.

²³ Siehe dazu u.a. die Bevölkerungsumfrage 2005 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, grundlegende Ergebnisse sowie die hier zitierte Einschätzung entstammen dem Beitrag: Deutschland – ein Hort des Pazifismus? Bundeswehr-Studie zeigt zunehmenden Hang zum Isolationismus, in: Neue Zürcher Zeitung, 28. Juli 2006, 4.

ressen“ zunächst die auf Zeit vorherrschenden (und damit nicht gesellschaftsübergreifend einheitlichen) gesellschaftlichen Interessen zu verstehen; dies lenkt den Blick in der Folge auf Prozesse der Interessenformulierung.²⁴

Andererseits gleicht gerade die Diskussion über so genannte „nationale Interessen“ vielfach einem Wettlauf darum, vermeintlich objektive Interessenlagen schnell, präzise und kohärent zu benennen. Mit anderen Worten: Das eben gezeichnete Bild einer Vielgestaltigkeit von Interessen bedient also nur eine der gängigen Vorstellungswelten, welche sowohl akademische Debatten wie auch die tagesaktuelle politische Diskussion anleiten. Dass der Begriff „Interesse“ bisweilen chamäleonartige Züge besitzt, liegt also nicht nur in seiner inhaltlichen Unbestimmtheit, sondern auch in konkurrierenden Vorstellungen, die seinem Wesen zu Grunde liegen. So ist denn eine einheitliche Definition von Interesse als analytischer Kategorie²⁵ kaum auszumachen: Sie muss zunächst erarbeitet werden. Dies wird im Folgenden – ohne *en detail* in die Untiefen der Theoriediskussion der Internationalen Beziehungen einzusteigen – auf Basis konkurrierender theoretischer Weltbilder²⁶ geschehen, die dem Verständnis internationaler Politik zumeist vorgeschaltet sind. Zwar stimmt einerseits, dass der Begriff des Interesses oftmals intuitiv verwendet wird, grob im Sinne von Bedürfnis, Anliegen oder Nutzenerbringung, ohne Notwendigkeit einer Definition. Ein solches intuitives Verständnis folgt aber oftmals Vorverständnissen, die sich aus verschiedenen Denkschulen herleiten lassen. Oder mit den Worten von Volker Rittberger: „Was wir über die deutsche Politik aussagen können, hängt generell von den (Akteurs- oder Verhaltens-)Modellen ab, die wir unserer Analyse derart komplexer Phänomene der ‚wirklichen Welt‘ wie der Außenpolitik eines Staates zugrunde legen.“²⁷

Die anschließende Betrachtung des Begriffes „Interesse“ und sein Zuschnitt als analytische Kategorie orientiert sich dabei an den drei maßgeblichen Modellen bzw. den ihnen unterliegenden Perspektiven, die in mehreren Studien des Forschungsteams um Rittberger die Hintergrundfolie der Analyse deutscher Außenpolitik bildeten: der realistischen, der liberalen und

²⁴ Bunde: Im deutschen Interesse?

²⁵ Wie Wolf betont: „Versuche, über eine präzise Begriffsbestimmung einen eigenständigen Bedeutungsgehalt des Interessenbegriffs herauszuarbeiten, haben bislang in den Wissenschaften kaum zu einem theoretisch reflektierten Gebrauch des Begriffs geführt“, in: Wolf, Michael, 1997: Interesse, in: Ulrich Albrecht und Helmut Vogler (Hg.): Lexikon der Internationalen Politik, München/Wien: Oldenbourg, 234-236, hier: 234..

²⁶ Siehe auch: Krell, Gert, 2004: Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen, 3. und erw. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

²⁷ Rittberger, Volker, 1999: Deutschlands Außenpolitik nach der Vereinigung. Zur Anwendbarkeit theoretischer Modelle der Außenpolitik: Machtsstaat, Handelsstaat oder Zivilstaat?, in: Wolfgang Bergem et al. (Hg.): Friedenspolitik in und für Europa, Opladen: Leske+Budrich, 83-108.

der konstruktivistischen Perspektive.²⁸ Die Hauptaufgabe besteht dabei nicht darin, objektiv angebbare Interessen der Bundesrepublik Deutschland (oder der Europäischen Union) mit Hilfe der verschiedenen Perspektiven zu destillieren, sondern den Begriff des Interesses *politikwissenschaftlich* fassbar zu machen. Alle drei Perspektiven bieten dabei (neben mehreren inhaltlichen Füllungen des Interessenbegriffes) Überlegungen dazu, wer relevante Träger von Interessen sind, wie der Prozess der Formulierung und Feststellung außenpolitischer Interessen zu erfassen ist, und welchen Status diese letztlich besitzen. Aus der Betrachtung dieser Überlegungen sollen Einsichten gewonnen werden, welche die eingeforderte Situationsanalyse anleiten können; diese Einsichten sind mithin für Politikberatung von fundamentaler Bedeutung. In einem zweiten Schritt wird der Begriff des „Handlungsspielraumes“ ebenso mit Hilfe der drei angegebenen Perspektiven durchleuchtet und problematisiert. In übereinstimmender Absicht soll dadurch ein analytischer Rahmen für eine Situationsanalyse erstellt werden, die der Politikberatung zuarbeitet; es handelt sich also nicht um abstraktes, theoretisch-konzeptionelles Beiwerk oder rein akademische Übung, sondern berührt den Kern dessen, was Beratung politischer Praxis ausmacht. Darauf folgend werden einige wichtige Bezüge dieses analytischen Rahmens aus „Interessen“ und „Handlungsspielräumen“ zu den im vorliegenden Band dokumentierten *policy papers* aufgezeigt.

2.1. Interessen – Drei Perspektiven

Verschiedene Denkschulen der Internationalen Beziehungen geben verschiedenartige Antworten darauf, was unter einem Ziel politischen Handelns (= Interesse) zu verstehen ist. Laut der realistischen Schule bilden sich Interessen vor allem als ein Reflex von Staaten und insbesondere ihrer exponierten außenpolitischen Akteure, der Exekutive, auf materielle Gegebenheiten des internationalen Umfeldes (Machtverteilung). Hinzu treten in dieser Überlegung die von einem Staat eigens mobilisierbaren, zumeist militärisch und/oder ökonomisch verstandenen Ressourcen. Liberale Ansätze gehen demgegenüber vom Primat individueller Akteure oder gesellschaftlicher Gruppen aus, die ihre partikularen Bedürfnisse und Ziele in den politischen Prozess einspeisen und, je nach Zugangs- und Durchsetzungschancen, ihre Interessen mehr

²⁸ Die Einteilung folgt einer Reihe von Studien zur deutschen Außenpolitik, die unter der Ägide Volker Rittbergers mit Blick auf konkurrierende theoretische Ansätze und aus ihnen ableitbare Modelle durchgeführt wurden, vgl. Rittberger: Deutschlands Außenpolitik; Rittberger, Volker (Hg.), 2001: German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies, Manchester: MUP; für eine geraffte Darstellung mit Bezug auf aktuellere Entwicklungen: Rittberger, Volker, 2003: Selbstentfesselung in kleinen Schritten? Deutschlands Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 44, 1, 10-18.

oder weniger erfolgreich als gesamtgesellschaftliche durchzusetzen verstehen. Konstruktivistische Ansätze betonen dagegen die Wahrnehmungsdimension der beteiligten Akteure und verweisen auf Prozesse intersubjektiver Sinnkonstruktion, die den Prozess der Zielfestlegung begleitet. Wenn im weiteren Verlauf diese drei Perspektiven betrachtet werden sollen, dann nicht um einer Abgrenzung willen, sondern um auszuloten, inwieweit Einsichten aus allen drei zu Grunde liegenden Theorieschulen wichtig für die analytische Einbeziehung von Interessen sind.

Dabei muss zunächst bemerkt werden, dass gängige Unterscheidungen von Interessen wie etwa: „langfristig – kurzfristig“ oder „mittelbar – unmittelbar“ sich teils mit den beschriebenen Perspektiven decken, teils aber auch quer zu diesen verlaufen. Wenn also ausgeführt wird, dass langfristige Interessen sich aus Faktoren wie der geographischen Lage, aus Geschichte und Kultur eines Volkes und den Beziehungen zu anderen Staaten herleiten ließen, so kann dies durchaus als eine realistisch inspirierte Vorstellung gelten, vor allem, wenn „langfristig“ auch „überzeitlich gültig“ bedeuten soll.²⁹ Unter eher kurzfristigen Interessendeterminanten werden demgegenüber Aspekte wie Regierungswechsel, Dynamiken des Parteiensystems, Lobbyismus, kurz gesagt innenpolitische wie innergesellschaftliche Faktoren verortet. Dies deutet auf ein liberales Verständnis der internationalen Politik hin. Die Gegenüberstellung von mittelbaren und unmittelbaren Interessen – also unmittelbaren, konkreten Zielen und für deren Definition und Erreichung existenziell wichtiger Grundlagen – entzieht sich dagegen weitestgehend einer Einordnung in die drei angebotenen theoretischen Lager. Wenn der Erhalt staatlicher Integrität und Sicherheit als mittelbares Interesse verstanden werden soll, das der Staat als Mittel zum Zweck verfolgt (denn nur auf dieser Grundlage kann anderen, differenzierten Interessen in der internationalen Umwelt nachgegangen werden), so ist nichts darüber ausgesagt, welche konkreten Prozesse zentral für die Interessenformulierung sind. Dies scheint aber in der Tat das entscheidende Abgrenzungskriterium³⁰ der einzelnen Perspektiven zu sein.

²⁹ Aber vgl. dazu die Kritik von Krippendorff mit Blick auf die realistische Lesart des Faktors Geographie: „Indem [...] ein Land oder Staat von seiner geographischen Lage her definiert wird, erscheint Außenpolitik nur mehr als die Exekution eines vorgegebenen Schicksalsplans, der zu einer bestimmten politischen Strategie und zu taktischen Einzelpolitiken zwingt.“ In: Krippendorff, Ekkehart, 2000: Kritik der Außenpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 182. Aus liberaler Sicht formuliert wäre einzubeziehen, wie Gesellschaften und politische Systeme auf vorgefundene (ähnliche) Situationen reagieren, um die so genannte ‚Geopolitik‘ nicht nur als Legitimationshilfe für innergesellschaftlich durchzusetzende Strategien zu verwenden.

³⁰ Es erscheint entscheidend, weil die Sicht darauf, wie Interessen zustande kommen, Konsequenzen dafür hat, wie diese Interessen aus Sicht der Theorien (wenn überhaupt) inhaltlich bestimmt sind.

Rationalistische Ansätze – hierzu lassen sich realistische und eine Vielzahl liberaler Ansätze rechnen – geben Interessen dabei eine weitgehend materielle Grundlage. Interessen lassen sich dem gemäß an einer physischen Realität festmachen, die objektiv beobachtbaren und messbaren Kriterien unterliegt. In rationalistischen Theorien wird weiterhin davon ausgegangen, dass Interessen exogen gegeben sind und sich innerhalb der Interaktion mit anderen Akteuren nicht entscheidend verändern. Interessensdeterminanten, das Zustandekommen staatlicher Interessen sowie die Frage nach den maßgeblichen Akteuren als Träger von Interessen werden in verschiedenen rationalistisch geprägten Strömungen allerdings unterschiedlich bewertet. Während der (Neo-)Realismus die Machtverteilung im internationalen System als zentralen Faktor für die außenpolitische Interessensbestimmung von Staaten sieht,³¹ misst die (rationalistisch geprägte) Liberale Theorie innerstaatlichen und -gesellschaftlichen Zwängen und Dynamiken besonderen Wert bei.³²

Aus neorealistischer Sicht ist dabei die Überlegung zentral, dass sich „das Staatsinteresse“, verstanden als Gesamtheit der von einem Staat in seinem Umfeld verfolgten Interessen, aus der Struktur des internationalen Systems ableiten lässt, insbesondere hinsichtlich Anarchie und Machtverteilung. Da eine sanktionsbewährte Zentralinstanz fehlt, ist jeder Staat darauf angewiesen, grundlegend seine Existenz sicherzustellen. Der ursprüngliche Neorealismus leitet daraus Autonomiebestrebungen ab, während eine modifizierte Variante³³ bei gleichen Bedingungen die Möglichkeit herausstellt, dass Staaten sich nicht in erster Linie um Autonomie, sondern um verstärkte Einflussnahme bemühen. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die betreffenden Staaten nicht unmittelbar in ihrer Sicherheit bedroht sehen. In beiden Fällen ist jedoch das Verhalten auf Machterhalt bzw. -ausbau und damit auf relative Machtgewinne gegenüber staatlichen Konkurrenten gerichtet. Zwar versteht sich der Neorealismus ursprünglich nicht als eine Außenpolitik-Theorie,³⁴ dennoch lässt sich eine solche aus den genannten Grundannahmen herleiten: Der Staat, der rational auf die Zwänge und Anreize reagiert, besitzt im internationalen System eine relative Machtposition. Hieraus leitet sich sein außenpoli-

³¹ Siehe stellvertretend den Klassiker: Waltz, Kenneth, 1979: *Theory of International Politics*, New York: Addison-Wesley. Waltz entwickelt allerdings explizit *keine* Außenpolitik-Theorie.

³² Vgl. auch hier den klassischen Beitrag: Moravcsik, Andrew, 1997: *Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization* 51, 4, 513-553.

³³ Siehe dazu: Baumann, Rainer, Volker Rittberger und Wolfgang Wagner, 1998: *Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 30, <<http://www.uni-tuebingen.de/ifp/taps/tap30.htm>>, Stand: 12. Oktober 2006.

³⁴ Vgl. Mouritzen, Hans, 1997: *Kenneth Waltz – A Critical Rationalist between International Politics and Foreign Policy*, in: Iver B. Neumann und Ole Wæver (Hg.): *The Future of International Relations. Masters in the Making*, London/New York: Routledge, 66-89.

tisches Handeln ab.³⁵ Verbessert sich seine relative Machtposition und sind die erwähnten Zwänge und Anreize durch das internationale System nicht bedrohlich für die Sicherheit des Staates, dann wird er versuchen, seinen Einfluss im internationalen Umfeld zu erhöhen. Die Beschreibung eines Interessenbildungsprozesses nimmt ihren Ausgang mit der neorealistischen Feststellung einer Staatsräson, die darin besteht, das Überleben des Staates als zwingende Grundlage für die Verfolgung anderer Interessen herauszustellen. Diese anderen Interessen – etwa ökonomische – werden aus (neo-)realistischer Sicht nicht ausgeblendet, aber zumeist auf die vorrangige Staatsräson zurückgeführt. Mit anderen Worten: Das Bemühen um wirtschaftlichen Gewinn wird immer auch als ökonomische Fundierung der eigenen Machtbasis zur Behauptung in der internationalen Umwelt verstanden.

Libérale Ansätze wählen dagegen eine innerstaatliche Perspektive als Ausgangspunkt ihrer Überlegungen. Außenpolitik wird hier unter Rückgriff auf die exponierte Stellung bestimmter politischer und gesellschaftlicher Akteure³⁶ von „innen nach außen“ analysiert, das heißt „...mithilfe der politisch-gesellschaftlichen Institutionen und der Politikprozesse im gesellschaftlichen Umfeld und im politischen System.“³⁷ Sie weisen damit in ihren Zielen eine hohe Übereinstimmung mit der amerikanischen *Foreign Policy Analysis* (FPA) auf. Wie Valerie Hudson und Christopher Vore ausführen: „In effect, FPA provides an alternative to the ‚black-boxing‘ of nations common to actor-general theories [...] FPA breaks apart the monolithic view of nation-states as unitary actors.“³⁸ Damit gilt, einschlägig für die hier verfolgten Zwecke, dass das Interesse von Staaten „[...] is more productively viewed as the interests of various players – not all of which may coincide, and not all of which are coherently related to anything resembling an objective national interest.“³⁹ Der Vorrang selbstständig handelnder und in Gruppen als kollektive gesellschaftliche Akteure zusammengesessener, rationaler Individuen,⁴⁰ die ihre spezifischen Interessen durchzusetzen suchen, bildet somit den Aus-

³⁵ Eine Analyse dieser Zusammenhänge bieten u.a. Baumann/Rittberger/Wagner: Macht und Machtpolitik.

³⁶ Darauf weist u.a. Krippendorffs Kommentar hin: „Es sollte bei allen Diskursen über Außenpolitik und Internationale Beziehungen zum Grundsatz werden, immer nur von ‚Regierungen‘ zu reden und nie in der vereinfachenden Verkürzung von Völkern und Staaten. Das wäre ein kleiner, aber langfristig bewusstseinsverändernder Schritt zur Rückgewinnung eines Stücks politischer Differenz und Vielfalt im zwischengesellschaftlichen und interkulturellen Umgang.“ In: Krippendorff: Kritik der Außenpolitik, 174. Aus Sicht der liberalen Theorie ist dem hinzuzufügen: Es wäre dies auch ein Schritt zur Sensibilisierung für vorfindbare innergesellschaftlicher Interessenvielfalt vor dem Hintergrund einer oftmals vorhandenen exponierten Stellung der Exekutive in außenpolitischen Belangen.

³⁷ Risse, Thomas, 2003: Deutsche Identität und Außenpolitik, Manuskript (14. Januar 2003), <www.atasp.de/downloads/030113_identitaet_risse.pdf>, 1.

³⁸ Hudson, Valerie M., und Christopher S. Vore, 1995, Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow, in: Mershon International Studies Review 39, 209-238, hier: 210.

³⁹ Hudson/Vore: Foreign Policy Analysis, 210.

⁴⁰ Moravcsik: Taking Preferences Seriously, 516.

gangspunkt liberaler Analyse außenpolitischer Interessen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Vorstellung innergesellschaftlicher Interessenpluralität: Interessenkonkurrenz wie Ergänzung und Überlappung von Partikularinteressen, die – vermittelt über unterschiedliche Zugangschancen und Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess – zu einem Output im Sinne kollektiv festgelegter Staatsziele führt. Die Zusammensetzung eines solchen Interessenkatalogs kann aus Sicht der liberalen Theorieschule nicht a priori angegeben werden; zumindest nicht im Sinne überzeitlich gültiger *Interessenrankings*, da gesellschaftliche und mithin soziale Aushandlungsprozesse unterschiedliche Interessenkataloge zur Folge haben können.⁴¹ Prognosen über den wahrscheinlichen Output in Form außenpolitischer Interessenkataloge lassen sich demgegenüber auf Basis einer Analyse von Akteurskonstellationen, politischen Institutionengefügen und gesellschaftlicher Interessenverteilungen anstellen. Von besonderer Bedeutung für den Prozess der Interessenformulierung sind dabei die Akteure des politischen Systems, die gesellschaftliche Anforderungen aufnehmen und verarbeiten, und die Strukturen, innerhalb derer sie sich bewegen. So sind gerade mit Blick auf die Außenpolitik der Bundesrepublik in jüngerer Zeit eine wachsende Sektoralisierung des Politikprozesses sowie Konsequenzen föderaler Mitbestimmung für den Prozess der Interessenformulierung ins Blickfeld geraten.⁴² Die innenpolitische Ausgestaltung und deren mögliche Konsequenzen (innerministerielle Grabenkämpfe und Interessenkonflikte zwischen politischen Akteuren allgemein) sind dabei aus Sicht des liberalen Ansatzes (mit-)entscheidend. Die Einbeziehung solcher subsystemischen (unterhalb der Ebene des internationalen Systems angesiedelten) Faktoren ist in den letzten Jahren auch von einigen realistischen Arbeiten vorgenommen worden.⁴³ Dies hat einerseits zu akademischen Abgrenzungsdebatten (Stichwort: *Is Anybody Still a Realist?*⁴⁴), andererseits zu interessanten Brückenschlägen zwischen vermeintlich inkommensurablen Großtheorien geführt. Im vorliegenden Beitrag wird dabei ebenso das

⁴¹ Wie Harnisch mit Blick auf Moravcsiks liberales Modell anmerkt: „Welche Interessen sich aus welchen Gründen in einer bestimmten Situation durchsetzen und so die Außenpolitik von Staaten bestimmen, bleibt allerdings auch bei Moravcsik offen.“ In: Harnisch, Sebastian, 2003: Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, 313-360, hier: 326.

⁴² Sperling, James, 2003: The Foreign Policy of the Berlin Republic. The Very Model of a Post-Modern Major Power? A Review Essay, in: German Politics 12, 3, 1-34, hier: 8. Die Überlegungen beziehen sich vor allem auf das besprochene Werk „Germany’s European Diplomacy“ von Simon Bulmer, Charlie Jeffery und William E. Patterson (Manchester: MUP 2000).

⁴³ Vgl. Harnisch: Theorieorientierte Außenpolitikforschung, 322f.

⁴⁴ Legro, Jeffrey, und Andrew Moravcsik, 1999: Is Anybody Still a Realist?, in: International Security 24, 2, 5-55.

Anliegen verfolgt (anstatt von einer Degeneration theoretischer Grundpositionen⁴⁵ auszugehen), eine Öffnung anzustreben, die wichtige Einsichten verschiedener Perspektiven berücksichtigt. Dies deckt sich mit der bereits 1990 von Harald Müller und Thomas Risse-Kappen beschriebenen Einsicht (allerdings dann aus Sicht eines liberalen Ansatzes formuliert): „Von ‚Innenleitung‘ ließe sich strenggenommen nur sprechen, wenn außenpolitisches Handeln nachweislich überwiegend auf Faktoren zurückzuführen wäre, die keinerlei Verbindung zur internationalen Umwelt eines politischen Systems haben. [...] Dieser Nachweis ist kaum möglich. Vielmehr ist Außenpolitik immer auch außengeleitet.“⁴⁶ Sie ist aber dabei, kann angefügt werden, nie purer oder automatisierter Reflex auf die internationale Umwelt; ihre Anforderungen werden durch die Akteure des (außen-)politischen Apparates ebenso wie durch gesellschaftliche Akteure gefiltert und mit Handlungspräferenzen auf sie hin versehen.

Konstruktivistische Ansätze – von ihrer Vielgestaltigkeit abgesehen – enthalten gegenüber den genannten Theorien ein stärker reflexives Element. Dies bedeutet: Sie weichen von der Vorstellung einer materiellen Interessenformierung weitestgehend ab. Stattdessen sind Interessen (mit voranschreitendem Grad der reflexiven Ausprägung stärker) sozial konstruiert. Akteure gestalten die Welt durch ihr Wissen, verinnerlichte Normen, Identitäten und Werte. Interessen sind nicht exogen gegeben und weitgehend stabil wie in rationalistischen Ansätzen. Sie formieren sich durch soziale Interaktion und sind deshalb auch veränderlich. Sozialisierung und Lernprozesse spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Dabei werden unterschiedliche Arten von Lernprozessen und Prozessen der Interessenveränderung unterschieden.⁴⁷ Grundlegend ist also für eine konstruktivistische Perspektive, das Zustandekommen und den Wandel von Interessen in der Interaktion über Perzeption und Kommunikation zu verstehen. So ist der Inhalt „staatlicher Interessen“ – ob Staaten als Akteure gedacht wer-

⁴⁵ Harnisch: Theorieorientierte Außenpolitikforschung, 324. Harnisch beschreibt die Position der Kritiker aus dem orthodox realistischen Lager dergestalt, dass eine solche Öffnung von diesen als „Degeneration“ verstanden werde. Ziel kann dabei allerdings auch nicht sein, eine *umfassende* Integration der heterogenen Außenpolitikforschung anzustreben, vgl. dazu auch die Überlegungen in: Harnisch: Theorieorientierte Außenpolitikforschung, 343f.

⁴⁶ Müller, Harald, und Thomas Risse-Kappen, 1990: Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozess in liberaldemokratischen Industrienationen, in: Volker Rittberger (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft 21), Opladen: Westdeutscher Verlag, 375-400.

⁴⁷ Dieser Gedanke findet sich schon in: Nye, Joseph, 1987: Nuclear Learning and U.S. – Soviet Security Regimes, in: International Organization 41, 371-402. Nye führt aus, dass anreiz- bzw. interessenbasiertes Lernen zu einer Neudefinierung von Strategien führe, um nicht hinterfragte, unveränderte Interessen zu erreichen. Dagegen zeichnen sich Prozesse kognitiven bzw. komplexen Lernens dadurch aus, dass Akteure ihre Annahmen und Werte genuin in Frage stellen und schließlich aus tieferer Überzeugung ihre Interessen ändern/anpassen. Während die erste Form des Lernens in rationalistische Ansätze integrierbar ist, bleibt kognitives/komplexes Lernen auf konstruktivistische Ansätze beschränkt.

den oder in liberaler Manier innergesellschaftliche Präferenzbildung vorgeschaltet wird⁴⁸ – potenziell kontinuierlichem Wandel unterworfen. Der Konstruktivismus stellt mit dieser Endogenisierung der Interessen den Aspekt von Bedeutungsschaffung in sozialen Kontexten in den Mittelpunkt.⁴⁹ Damit einher geht die Vorstellung eines interpretativen oder kreativen Spielraums auf Seiten der Akteure, ihre Umwelt (auf die eine oder andere Weise) wahrzunehmen und Interessen auf diese hin zu formulieren. Ihre Grenze hat diese Vorstellung dort, wo Wirklichkeitskonstrukte dauerhaft keine erfolgreichen Handlungsoptionen produzieren; statt *anything goes* ist ein konstruktivistischer Ansatz hier gut bedient, wenn er Bezug auf die „Viabilität“⁵⁰ der Akteursvorstellungen nimmt.

In der Summe ergibt sich aus diesen Überlegungen zur unterschiedlichen Handhabung des Interessenbegriffs in konkurrierenden Ansätzen der Internationalen Beziehungen, dass:

- Interessen eines Staates eine externe Dimension aufweisen: Einfluss- und Autonomiemaximierung als Strategien gegenüber anderen Staaten weisen auf ein grundlegendes Interesse an Existenzsicherung hin. Es ist allerdings fraglich, ob sich aus dieser Feststellung ein konkreter Interessenkatalog ableiten lässt – vielmehr ist von Bedeutung, wie bestimmte, aus der politischen Praxis definierte Interessen sich zu diesem genuinen Interesse in Beziehung setzen lassen.
- es von besonderer Bedeutung ist, Prozesse der Interessenformulierung und Interessendurchsetzung binnengesellschaftlich, mit Blick auf die Akteure des politischen Systems zu analysieren. Diese Perspektive etabliert die Vorstellung eines binnenstaatlichen Interessengeflechts, das über transnationale und intergouvernementale Kanäle an die internationale Umwelt angebunden ist.
- sich ein solches Interessengeflecht aus verschiedenen Arten von Interessen zusammensetzt (Individual- und Gruppeninteressen, Organisations- und bürokratischen Interessen usw.). Diese Interessen können miteinander konkurrieren, zueinander

⁴⁸ Für verschiedene Konstruktivismen siehe u.a.: Weller, Christoph, 2004: Internationale Politik und Konstruktivismus. Ein Beipackzettel, in: WeltTrends 11, 41, 107-123.

⁴⁹ Die hier präsentierte, überblicksartige Variante konstruktivistischer Ansätze besitzt einen weniger eng umrissenen Fokus als die von Boekle, Rittberger und Wagner vorgelegte Definition einer konstruktivistischen Außenpolitiktheorie. In deren Mittelpunkt stehen soziale Normen in Form intersubjektiv geteilter, wertegestützter Erwartungen angemessenen Verhaltens herangezogen werden; diese dienen als unabhängige Variable zur Erklärung außenpolitischen Verhaltens. Vgl. Boekle, Henning, Volker Rittberger, und Wolfgang Wagner, 1999: Normen und Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 34, <<http://www.uni-tuebingen.de/pol/taps/tap34.htm>>, Stand: 12. Oktober 2006.

⁵⁰ Diese Überlegung knüpft an Ernst von Glasersfelds Begriff der „Viabilität“ im Rahmen eines Radikalen Konstruktivismus an, vgl. Glasersfeld, Ernst von, 1997: Radikaler Konstruktivismus, 5. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

komplementär sein oder sich überlappen; vor dem Hintergrund der spezifischen Ausgestaltung des politischen Systems (seiner Institutionen, auch seiner normativen Dimension) bilden sie die Matrix außenpolitischer Interessenformulierung.

- Interessendurchsetzung – auch im Sinne außenpolitischer Beratung – dabei an ein Abschätzen von Durchsetzungschancen (basierend auf der Analyse institutioneller Mechanismen, relevanter Adressaten, Einstellungsmustern usw.) gebunden ist.
- es allerdings auch von Bedeutung ist, die spezifischen Akteurswahrnehmungen (etwa der internationalen Umwelt) als Basis der Interessenformulierung zu betrachten. Oftmals als determinierend bezeichnete Faktoren wie geopolitische Lage, Vergangenheit, Einstellung des internationalen Umfelds und weltpolitische Entwicklungen muss daher bei der Analyse und darauf fußender Beratung ein „Wahrnehmungsspielraum“ eingeräumt werden.

2.2. Handlungsspielräume – Drei Perspektiven

Die Befähigung, Interessen verfolgen zu können, hängt von den Handlungsspielräumen eines Akteurs ab. Somit kann es als ein – wie oben beschrieben – mittelbares Interesse eines jeden Staates verstanden werden, seinen Handlungsspielraum zu erweitern, wenigstens aber beizubehalten. In ihrer Arbeit zu „außenpolitischen Prioritätenkonflikten“⁵¹ findet sich bei Helga Haftendorn dem gemäß die folgende Definition. Der außenpolitische Handlungsspielraum eines Staates bezeichnet „...die Autonomiefähigkeit eines Systems, d.h. seine spezifischen Möglichkeiten, eigene Werte und Ziele in Konkurrenz zu denjenigen anderer Systeme um- und durchsetzen zu können. Ein großer Handlungsspielraum ermöglicht es ihm, auf andere politische Systeme erfolgreich einzuwirken und seine Ziele und Werte weitgehend autonom formulieren und verwirklichen zu können.“⁵² Handlungsspielräume zeichnen sich folglich durch eine Mischung an Autonomie und Gestaltungsmacht aus. Für außenpolitische Beratung ist die Analyse von Handlungsspielräumen der je relevanten Akteure dabei aus zwei Gründen

⁵¹ Außenpolitische Prioritätenkonflikte bezeichnen Situationen, in denen ein politisches System angesichts internationaler Anforderungen oder Widerstände nicht in der Lage ist, die als Ergebnis interner gesellschaftlicher Anforderungen festgelegten Ziele extern durchzusetzen oder angesichts entgegenstehender äußerer Anforderungen zumindest aufrechtzuerhalten. Vgl. Haftendorn, Helga, 1989: Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 30, 1, 32-49, hier: 32.

⁵² Haftendorn: Außenpolitische Prioritäten, 34f.

wichtig. Zum einen kann Politikberatung darauf ausgerichtet sein, Autonomie und Gestaltungsmacht zu fördern bzw. deren Mischungsverhältnis so zu optimieren helfen, dass bestimmte Interessen befördert werden können. Zum anderen ist die Analyse jeweils konkreter Handlungsspielräume beteiligter Akteure in ihrer Verflechtung bedeutsam, um mit Blick auf den gewählten Adressaten die Durchsetzungschancen von Interessen zumindest nicht zu unterlaufen.

Wie im vorangegangenen Abschnitt bietet es sich aus den genannten Gründen an, drei Weltbilder, die unser Verständnis internationaler Politik anleiten, zu konsultieren, um eine möglichst umfassende Vorstellung von Handlungsspielräumen als analytischer Kategorie zu erhalten. Da der Begriff des Handlungsspielraumes – ebenso wie der Begriff des Interesses – dem Kernbereich realistischer Ansätze entstammt, ist es nicht verwunderlich, dass gängige Handbuchdefinitionen eine realistische Schlagseite aufweisen. So führt Hartmut Elsenhans den Begriff über die Notwendigkeit von Machtanwendung oder zumindest -demonstration zur Verteidigung der Souveränität und Unverletzlichkeit ein: „Transaktionskosten bei der Anwendung oder Zurschaustellung von Macht begründen den Handlungsspielraum von Staaten gegenüber anderen Subjekten des internationalen Systems.“⁵³ Nachfolgend zählt diese Definition drei Determinanten für die Beschaffenheit eines Handlungsspielraumes auf: Erstens ergebe er sich aus den eigenen Präferenzen und denen der anderen Staaten. Je weniger interessiert sich der Konkurrent an einem bestimmten Objektbereich zeige, desto größer ist der eigene Handlungsspielraum. Zweitens sei die relative Machtposition ausschlaggebend, die etwa durch Allianzen optimiert werden könne. Als Machtfaktoren eines Staates könnten aus dieser Sicht die geografische Lage, wirtschaftliche und militärische Ressourcen, Technologie und Bevölkerungsstärke betrachtet werden, vor allem in Bezug auf ihr militärisch verwertbares Potenzial. Die Mobilisierbarkeit der Macht stelle den dritten Faktor dar, wobei auch die innerstaatliche Ebene hinzutritt: „Mobilisierbarkeit von Macht nimmt zu, wenn sie nicht die aktive Beteiligung der Bevölkerung erfordert“⁵⁴, woraus sich für Demokratien höhere Kosten einer Machtanwendung ergeben als etwa für Diktaturen. Grundlegend zur Bestimmung eines Handlungsspielraumes ist aus dieser Sicht dennoch die von Neorealisten in den Mittelpunkt gerückte Machtverteilung im internationalen System: Sie entscheidet über Durchsetzungschancen gegenüber Konkurrenten. Relative Machtpositionen bestimmen sich dabei aus mobilisierbaren Ressourcen, die aus neorealistischer Sicht vor allem materieller Natur sind.

⁵³ Elsenhans, Hartmut, 1997: Handlungsspielraum, in: Albrecht/Vogler: Lexikon der Internationalen Politik, 203-205, hier: 203.

⁵⁴ Elsenhans: Handlungsspielraum, 203.

Aus der Perspektive liberaler Ansätze lassen sich demgegenüber mindestens zwei differenzierende Anmerkungen zu diesen Überlegungen treffen. Zum einen sind staatliche Handlungsspielräume immer auch an innergesellschaftliche und innenpolitische Interessenkonkurrenz zurückgebunden. In dem Maße, wie konkurrierende gesellschaftliche Partikularinteressen, Einstellungsmuster der öffentlichen Meinung, Interessendefinitionen sowie Gestaltungsansprüche diverser Akteure des politischen Systems und dessen prozedurale Ausgestaltung (Kompetenzverteilung) in ihrem Zusammenspiel wirken, erweitert oder beschränkt sich der Handlungsspielraum. Zum anderen fließen mit der Auffächerung des Akteursspektrums verschiedene Handlungsspielräume (diverser gesellschaftlicher Akteure und von Akteuren des politischen Systems) in die Überlegungen mit ein. Ein prominenter Beitrag der liberalen Theorie, der beide Überlegungen zu verknüpfen sucht, liegt in der Metapher des Zwei-Ebenen-Spiels.⁵⁵ Akteure des politischen Systems agieren in dieser Konzeptionalisierung auf zwei Ebenen, denen sie beide verpflichtet sind, einer zwischenstaatlichen und einer innerstaatlichen Ebene. Die Erfolgswahrscheinlichkeit außenpolitischer Bestrebungen ist mittel- und langfristig von der Größe des so genannten *win sets*, d.h. der innerstaatlichen Zustimmung, abhängig. Damit bestimmen innerstaatliche Akteure parallel zu den durch die Interessen anderer Staaten gegebenen *constraints* die Handlungsspielräume einer Außenpolitik maßgeblich mit. Andererseits können Akteure des politischen Systems auf beiden Ebenen versuchen, ihren Handlungsspielraum mit Verweis auf die Zwänge der jeweils anderen Ebene zu manipulieren.⁵⁶ So können etwa zwischenstaatliche Entscheidungen gegenüber subnationalen Akteuren mit den Sachzwängen und „Verhandlungsrealitäten“ auf internationaler bzw. supranationaler Ebene begründet werden.⁵⁷ Damit eröffnet sich Regierungsvertretern die Chance (nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sie Informationsvorteile gegenüber den Akteuren auf internationaler/supranationaler bzw. subnationaler Ebene besitzen), diese Argumente strategisch einsetzen, um ihre Handlungsspielräume zu erweitern.

Aus konstruktivistischer Sicht lässt sich, wie beschrieben, behaupten, dass intersubjektiv konstruierte Bedeutungsgehalte – Erwartungen, Normen, Interessen etc. – politisches Handeln anleiten. Handlungsspielräume entsprechen demgemäß den Wahrnehmungen der Durchsetzungschancen von Akteuren. Die Ebene der Akteurswahrnehmung spielt folglich für die Feststellung des Grades an Autonomie und Gestaltungsmacht – wie übrigens schon bei Haf-

⁵⁵ Zum Zwei-Ebenen-Ansatz grundlegend: Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization 42, 3, 427-460.

⁵⁶ Siehe auch: Harnisch: Theorieorientierte Außenpolitikforschung, 329f.

⁵⁷ Vgl. Musekamp, Simon, 2004: Deutsche Migrationspolitik im Prozess der Europäisierung des Politikfeldes, in: Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik, 06/04, <<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/monographies/musekamp.pdf>>, Stand: 19. Dezember 2006.

tendorn angedeutet⁵⁸ – eine wichtige Rolle, allerdings wiederum nicht derart, dass voluntaristisch Autonomie und Gestaltungsmacht gewünscht werden kann. Wahrnehmungen und daraufhin abgeleitete Handlungsstrategien müssen mittelfristig in einem Entsprechungsverhältnis zu tatsächlich mobilisierbaren Ressourcen stehen, d.h. sie müssen viable Konstruktionen sein, um erfolgreiches Handeln zu ermöglichen.

Konstruktivistische Einsprengsel finden sich noch in wenigstens zwei anderen Überlegungen in Bezug auf Handlungsspielräume. So dürfte einerseits der Ressourcenbegriff eine Differenzierung erfahren; wenn Akteurswahrnehmungen eine bedeutende Rolle spielen, erschöpft sich die Ressourcenbasis nicht mehr nur in Truppenstärken und makroökonomischen Kennzahlen, sondern umfasst auch die Fähigkeit, Bedeutungen zu prägen und Akteurswahrnehmungen über kognitive Prozesse zu ändern (Stichwort: *soft power*⁵⁹). Andererseits hat die konstruktivistisch inspirierte Kooperationstheorie herausgearbeitet, dass internationale Institutionen staatliche Handlungsspielräume in erheblichem Maße beeinflussen. Diese können den Grad der Handlungsautonomie nach innen (hinsichtlich der Mitgliedsstaaten) und nach außen (als Akteur auf internationaler Ebene) über intra-institutionelle Sozialisierungsprozesse, die Herausbildung von gemeinsamen Normen, Regeln und das *Pooling* von Ressourcen stärken.

Gleichzeitig entsteht zumindest potenziell ein Spannungsverhältnis mit Blick auf die vormals allein den Mitgliedsstaaten zugeordneten Handlungsspielräumen: So ist gerade hinsichtlich der Souveränitätsabgabe im Rahmen der Europäischen Union eingewandt worden, ob dadurch nicht Handlungsspielraum beschränkt werde. In der Tat werden so die nationalen Handlungsspielräume innereuropäisch zunächst eingeschränkt; nach erfolgter Einigung auf eine europäische Linie – häufig einschließlich eigener Zugeständnisse – ergeben sich jedoch kollektive Handlungsspielräume, die kein europäischer Staat unilateral zuwege brächte. Synergieeffekte zum Beispiel bei der Informationsgenerierung kommen insbesondere kleineren Staaten zugute, die etwa diplomatische Vertretungen nicht in allen Ländern bereitstellen können. Durch Informationsmangel beeinträchtigte nationale Handlungsspielräume werden so erweitert. So geht eine jüngst veröffentlichte Studie von einem Anwachsen der Handlungsspielräume durch suprastaatliche Integration aus, das sich mit Blick auf die EU aus fortschreitender Herausbildung einer europäisierten, kollektiven Identität ergebe:

„Zunächst wird kaum zwischen eigener (nationaler) und europäischer Handlungsfähigkeit unterschieden. Außenpolitische Interessen werden nicht in Abgrenzung zu denen anderer (EU-)Staaten

⁵⁸ Haftendorn: Außenpolitische Prioritäten, 35.

⁵⁹ Vgl. u.a. Nye, Joseph S., 2004: *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.

definiert, sondern als untrennbar von europäischen Interessen verstanden. Diese Europäisierung der deutschen Identität schafft die Voraussetzung dafür, dass Einschränkungen der nationalstaatlichen Handlungsfreiheit in Deutschland nicht als ‚Kosten‘ wahrgenommen werden.“⁶⁰

Als Beispiel nennt Wolfgang Wagner die Annahme des Verfahrens der Mehrheitsentscheidungen: „Weil bereits die Interessendefinition ‚europäisiert‘ ist, erscheint die Möglichkeit, überstimmt zu werden, nicht als ernst zu nehmende Gefahr.“⁶¹

Wenn also zusammenfassend die Vorstellung von „Handlungsspielräumen“ der Analyse von Außenpolitik und darauf aufbauend Politikberatung zu Grunde liegen soll, bieten sich folgende Aspekte als Anknüpfungspunkte an:

- Handlungsspielräume, verstanden als Mix aus Autonomie- und Gestaltungsfähigkeit, die Interessendurchsetzung ermöglichen, werden durch die internationale Umwelt (Machtverteilung, Anforderungskonstellationen, Interessenübereinstimmung mit externen Akteuren) beeinflusst, nicht aber alleinig determiniert. Von Bedeutung ist ebenfalls eine Ebene der Akteurswahrnehmung.
- Die Machtposition eines Staates, allgemein: eines politischen Akteurs, bemisst sich auf Basis der durch ihn mobilisierbaren Ressourcen, die heterogener Natur sein können.⁶² Immaterielle Ressourcen bedürfen aber in der Regel auch einer materiellen Fundierung, *soft power* bedarf Infrastrukturen.
- Staatliche wie suprastaatliche Handlungsspielräume sind dabei zurückgebunden an innergesellschaftliche und politische Prozesse bzw. Prozesse innerhalb der beteiligten politischen Systeme. Die Hypothese lautet hier, dass die Grade an Konsens⁶³ und institutioneller Selbstblockade Einfluss auf den jeweiligen Handlungsspielraum haben.

⁶⁰ Wagner, Wolfgang, 2005: Die soziale Konstruktion außenpolitischer Interessen, in: Cornelia Ulbert und Christoph Weller (Hg.): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik, Wiesbaden: VS-Verlag, 65-97, hier: 80.

⁶¹ Wagner: Die soziale Konstruktion außenpolitischer Interessen, 81.

⁶² Hinzu tritt, dass auch Ressourcenverknappung nicht automatisch einen Verlust an Handlungsspielraum bedeuten muss, wenn veränderte Prioritätensetzung und optimierter Ressourceneinsatz Durchsetzungschancen erhalten, vgl. Böckenförde, Stephan, 2005: Deutsche Außenpolitik und wissenschaftliche Politikberatung – ein annäherndes Vorwort, in: ders.: Chancen der deutschen Außenpolitik, 10.

⁶³ Das bedeutet auch, „dass der Blick in die Tiefenlagen der Gesellschaft gerichtet werden muss, die dafür Sorge zu tragen hat, dass ausreichend Handlungskompetenz besteht. Denn diese beschränkt sich nicht auf das politische System, das doch in vielen Stimmungsentwicklungen von der Legitimation durch Mehrheiten abhängig ist. Schon mittelfristig lässt sich keine Politik verfolgen, die dem vorherrschenden Wertekanon widerspricht oder wichtige gesellschaftliche Interessen missachtet.“ In: Bredow, Wilfried von, und Thomas

- Ebenso unabdingbar sind die Betrachtung von Handlungsspielräumen exponierter gesellschaftlicher Akteure bzw. der Akteure des politischen Systems sowie die Betrachtung von Verknüpfungspunkten zwischen Handlungsebenen und damit Möglichkeiten, Handlungsspielräume zu dynamisieren.
- Schließlich muss der Wandelbarkeit von Handlungsspielräumen über kollektive Lernprozesse bzw. Versuche der Schaffung und Durchsetzung alternativer Bedeutungsgehalte Beachtung geschenkt werden.

3. Implikationen für Politikberatung/Handlungsempfehlungen

Ergebnis der hier angestellten Betrachtungen sollte ein analytisches Rückgrat sein, das Handlungsempfehlungen an die deutsche und europäische Außenpolitik anzuleiten im Stande ist. „Interessen“ und „Handlungsspielräume“ sollten als analytische Kategorien, also als der Analyse zu Grunde liegende Kategorien problematisiert und herausgearbeitet werden. Dieses Vorgehen folgte der Überlegung, dass Politikberatung vor dem Hintergrund einer gezielten Situationsanalyse vorhandener Interessen und potenzieller Handlungsspielräume von Trägern dieser Interessen stattfinden sollte.

Eine solche Situationsanalyse scheint zunächst notwendig, wenn Politikberatung nicht Gefahr laufen will, Interessenhomogenität zu unterstellen, wo die Situation durch Interessenpluralität – Konkurrenz, Komplementarität, Überlappung – gekennzeichnet ist. Des Weiteren ist die Frage der Durchsetzungschancen von Interessen unter der Berücksichtigung von Akteurskonstellationen zentral zu stellen, und zwar sowohl hinsichtlich des internationalen Umfeldes als auch politischer Prozesse im jeweils betrachteten politischen System. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Realisierungschancen und damit die Güte von Politikempfehlungen. Es ist dabei auch zu eruieren, ob die vorfindbare gesellschaftliche Interessenverteilung und erfolgreiche Interessendefinitionen möglicherweise im Widerspruch zu Handlungsempfehlungen stehen, insbesondere was den Zeithorizont (kurzfristige Interessenverfolgung vs. langfristige Interessen) und die Zieldimension (eventuelle Zielkonflikte) betrifft. Die Betrachtung von institutionellen Mechanismen, normativen Rahmensetzungen, Einstellungs- und Wahrnehmungsmustern muss in die Situationsanalyse zentral einfließen, weil sich hier die Anknüpfungspunkte für erfolgreiche Strategien ebenso wie Verhinderungs- und Blockade-

Jäger, 1993: Neue Deutsche Außenpolitik: Nationale Interessen in den internationalen Beziehungen, Opladen: Leske + Budrich, 88.

möglichkeiten zeigen. Mit Blick auf Handlungsspielräume gilt es, die Träger von bestimmten Interessen zu identifizieren sowie zu fragen, ob diese potenziellen Adressaten von Politikberatung über Umsetzungschancen verfügen oder alle ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen konsequent nutzen. Wenn Handlungsempfehlung kein „naives Wünschen“, sondern unter der Perspektive der Realisierbarkeit grundiert sein soll, muss sie die Handlungsspielräume der relevanten Akteure erfassen, brachliegende Ressourcen aufzeigen und einschränkende Mechanismen aufdecken und in die Überlegungen einbeziehen.

Die im Folgenden versammelten politikberatenden Analysen haben diesen Punkten Rechnung getragen. Freilich lassen sich in jeder Arbeit unterschiedliche Akzentuierungen und Nuancierungen erkennen, kein *policy paper* kann alles leisten oder muss es gar, je nach zu Grunde gelegter Fragestellung. Insgesamt folgen sie jedoch der gestellten Aufgabe, Interessen und Handlungsspielräume als analytische Klammer zu verstehen. Dies wird in einigen, nur schlaglichtartig benannten Querbezügen deutlich:

Das Motiv konkurrierender gesellschaftlicher und politischer Interessen, deren Zusammenspiel es zu analysieren gilt, zieht sich dabei gleichsam als roter Faden durch die Mehrheit der Beiträge. Es bildet den zentralen Aufhänger, wo das Zusammenspiel auf mögliche Synergieeffekte und manifeste wie latente Zielkonflikte hinausläuft. Dabei werden die operative Umsetzung ebenso wie die konzeptionelle Begründung der EU-Asylpolitik mit besonderem Augenmerk auf den Aspekt des Flüchtlingsschutzes analysiert (Beitrag von Susanne Melde, Marie Müller und Johannes Staemmler zur Asylpolitik der Europäischen Union); ebenso wird die Mehrdimensionalität der deutsch-brasilianischen Beziehungen auf ihre Synergieeffekte hin untersucht (Beitrag von Martina Gaebler und Vanessa Holzer zur strategischen Partnerschaft zwischen der Bundesrepublik und Brasilien). Die konkrete Benennung verschiedener Interessenssphären – außenpolitisch, entwicklungspolitisch, außenwirtschaftlich – findet dabei ihren Niederschlag auch in den gegebenen Handlungsempfehlungen.

In einer Reihe von Arbeiten tritt die Notwendigkeit der Analyse politischer Mechanismen, konkurrierender Gestaltungsansprüche zwischen Akteuren des politischen Systems sowie differenzierter Empfehlungen an verschiedene Adressaten besonders deutlich hervor. Interessensdivergenzen, Rollenverständnisse und – darauf aufbauend – Chancen für eine kohärente Wasser-Außenpolitik werden dabei ebenso ausgeleuchtet (Beitrag von Christiane Ahlborn, Alexandre Callegaro und Susanne Ozegowski) wie Ressortkonkurrenz zwischen verschiedenen Akteuren des politischen Systems (Beitrag von Tobias Bunde und Katja Schöberl zum Stellenwert der Demokratieförderung in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik). Dass auf verschiedenen Ebenen – international, in und zwischen nationalen Ministerien –

formulierte Interessen die Umsetzung einer neuen Strategie blockieren können, macht der Beitrag zur Neuausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Beitrag von Carl-Maria Bohny, Elaine Korzak und Julia Schmidt) deutlich. Daneben spielen auch Interessendivergenzen, die erst im Zuge eines dynamischen Prozesses entstehen, und vor allem deren Bearbeitbarkeit eine zentrale Rolle (Beitrag von Ewa Karwowski, Hannes Klöpfer und Ralph Müller-Eiselt zum Technologietransfer im Automobilssektor in die VR China).

Dass gesellschaftliche Interessen andererseits eine ernstzunehmende Kategorie darstellen, deren Förderung auch im außenpolitischen Interesse der Bundesrepublik liegen kann, kommt in den Beiträgen zur Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber Belarus (Tobias Hausotter, Alexander Schratz, Peter Stubbe und Carolin Würzner) wie zur Demokratieförderung (Bunde/Schöberl) zum Tragen. Auf die Bundesrepublik zurück gewendet bedeutet dies unter anderem auch, dass Klima-Außenpolitik zu einem Gutteil Klima-Innenpolitik ist (Beitrag von Nicole Dathe und Karen Freund zur Einbindung Chinas und Indiens in globale Klimaschutzbemühungen).

Gemeinsame Interessen werden oft bekundet, etwa wenn von einer „strategischen Partnerschaft“ die Rede ist; worin genau sie bestehen bzw. bestehen könnten und welches komplexes Interessengeflecht sich bei näherer Analyse offenbart, wird in den Arbeiten zur deutsch-indischen Partnerschaft (Thomas H. Hövelmann und Björn Hofmann) sowie zu den deutsch-brasilianischen Beziehungen (Gaebler/Holzer) deutlich. Dass bestimmte Interessen erst einer Herleitung bzw. Rechtfertigung bedürfen, obwohl sie sich funktionslogisch aus anderen Interessen ergeben, macht Charlotte Daub in ihrem Beitrag zur zögerlichen Haltung der EU gegenüber Regulierungsmaßnahmen internationaler Finanzströme deutlich.

Der Aspekt der Handlungsspielräume kommt im vorliegenden Band vor allen Dingen hinsichtlich der Entscheidung, an wen die Beratung zu richten ist und welche Instrumente zur Verfügung stehen, zum Ausdruck. Exemplarisch sei hier auf die Arbeiten zur Klimapolitik (Dathe/Freund) sowie zur Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber Belarus (Hausotter/Schratz/Stubbe/Würzner) verwiesen. Beides in der Verschränkung bildet den Mittelpunkt der Argumentation im Beitrag zu Einflussmöglichkeiten der EU gegenüber Nordkorea (Jan Landmann und Jan Willms). Darüber hinaus wird die Bedeutung divergierender Interessendefinitionen in bilateralen Kontexten für den Umfang von Handlungsspielräumen (Hövelmann/Hofmann) eruiert. Die Verknüpfung von Interessen und Handlungsspielräumen leitet alle Beiträge an; besonders akzentuiert findet sie sich im Rahmen der Überlegungen zur Reform der Rüstungskoopeation unter Rückgriff auf das Interesse der EU, friedensschaffende Maßnahmen (auch) mit militärischen Kapazitäten zu unterlegen (Beitrag zur Position

Deutschlands im Rahmen europäischer Rüstungskoooperation von Bernhard Blumenau, Felix Groba, Joris Larik und Dana Rosen).

4. Aufbau und Inhalte des Bandes

Die Beiträge dieses Bandes befassen sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen der deutschen und europäischen (d.h. EU-)Außenpolitik, in denen die Untersuchung von Interessen und Handlungsspielräumen – auch mittel- und langfristig – von zentraler Bedeutung sein wird. Ein wichtiger struktureller Unterscheidungsfaktor unter den Papieren ist die Akteursperspektive, aus der Interessen und Handlungsspielräume betrachtet werden, obwohl sich Deutschland und die EU als Akteure und Adressaten der Politikempfehlungen nicht immer klar von einander trennen lassen. Die Beiträge in den Kapiteln 3-7 analysieren Themen- und Problemstellungen schwerpunktmäßig aus deutscher Perspektive bzw. aus Sicht der Bundesregierung. In den Kapiteln 8-10 spielen sowohl deutsche als auch EU-Interessen und Handlungsspielräume eine wichtige Rolle. Die *policy papers* in den Kapiteln 11-14 dagegen legen den Fokus insbesondere auf die Rolle und Sichtweise der Europäischen Union. Einige Beiträge konzentrieren sich auf ein bestimmtes Politikfeld wie beispielsweise Entwicklungspolitik (Kapitel 2 und 10), Demokratieförderung (Kapitel 3), Wasserpolitik (Kapitel 4), Sicherheitspolitik (Kapitel 9), Asylpolitik (Kapitel 11) und Finanzpolitik (Kapitel 13). Andere Papiere haben einen regionalen Fokus, wie Brasilien (Kapitel 5) und Belarus (Kapitel 14). Wiederum andere *policy papers* verbinden politikfeldspezifische und regionale Analysebereiche: Indien/Sicherheitspolitik (Kapitel 7), Nordkorea/Sicherheitspolitik (Kapitel 12), China/Technologiepolitik (Kapitel 6) sowie Klimapolitik/China und Indien (Kapitel 8).

Der dieser Einleitung folgende Beitrag von Alexander Brand (Kapitel 2) greift die Überlegung auf, dass Entwicklungspolitik Interessenpolitik ist, und entwickelt daraus ein Doppelarargument. Zum lässt sich für das Politikfeld „Entwicklungspolitik“ – im Gegensatz zu einer feststellbaren Interessenvergessenheit – die Einschätzung treffen, dass ihr eine komplexe Schichtung von Interessen zugrunde liegt. Ein „ursprüngliches Entwicklungsinteresse“ erweist sich dabei bei näherer Betrachtung als schwierig zu erfassen; ebenso führt die Gegenüberstellung von Interessen und Moral in die Irre. Der Autor schlägt dem gegenüber vor, die Interessengeleitetheit von Entwicklungspolitik anzuerkennen und systematisch in ihren Bestandteilen zu reflektieren. Einen interessanten Ansatzpunkt bietet dabei die Analyse der

Entwicklungsförderlichkeit vorliegender Interessen. In einem zweiten Schritt wird aufgezeigt, dass die Vernachlässigung der *politics*-Dimension in der Entwicklungsforschung Konsequenzen hat; gerade Politikberatung ist dabei darauf angewiesen, den genuin politischen Charakter und die politische Prozesshaftigkeit von Entwicklungspolitik in die Überlegungen einzubeziehen. Der Beitrag versteht sich damit nicht als *policy paper*, sondern versucht einige Überlegungen anhand eines prominenten Politikfeldes aufzubereiten, die auch für Politikberatung nutzbar gemacht werden können.

In Kapitel 3 beschäftigen sich Tobias Bunde und Katja Schöberl mit dem Stellenwert der Demokratieförderung in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Sie argumentieren, dass die meisten der ohnehin wenigen Studien zu dieser Thematik dem deutschen Beitrag zur Demokratieförderung nicht gerecht werden. Die Autoren unternehmen den Versuch, der Gesamtheit der deutschen Akteure Rechnung zu tragen. Zunächst begründen sie, warum Deutschland die Etablierung und Konsolidierung von Demokratie in anderen Ländern fördern sollte. Demokratieförderung sei zum einen im Sinne der Theorie des demokratischen Friedens langfristig ausgerichtete Sicherheitspolitik, folglich Politik im eigenen Interesse, zum anderen elementarer Bestandteil einer wertebundenen demokratischen Außenpolitik. Bei ihrer Analyse kommen sie zu dem Ergebnis, dass Demokratieförderung in der deutschen Außenpolitik nur eine untergeordnete Rolle spiele. Langfristig ausgerichtete Demokratieförderung werde allenfalls als Teil der allgemeinen Menschenrechtspolitik begriffen und primär als Aufgabe der Entwicklungspolitik verstanden. Die Koordination zwischen Auswärtigem Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sei zudem mangelhaft. Weder strategisch noch operationell sei die Förderung von Demokratie somit angemessen in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik repräsentiert. Demgegenüber verweisen die Autoren auf das bedeutende Engagement der politischen Stiftungen, die weltweit eine Vorreiterrolle in der Demokratieförderung spielen, in den letzten Jahren aber auch Konkurrenz von anderen Trägerorganisationen wie der GTZ bekommen haben. Eine klare Trennung zwischen den Aufgabenbereichen der staatlichen Akteure und der quasi-staatlichen Stiftungen sei unerlässlich, damit die jeweiligen komparativen Vorteile zur Geltung kommen könnten. Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik müsse Demokratieförderung als zentrales Anliegen begreifen sowie beide Elemente ausbauen und stärken: staatliches Handeln und aktives Eintreten für Demokratie auf der einen und die Aktivitäten der politischen Stiftungen auf der anderen Seite.

In Kapitel 4 untersuchen Christiane Ahlborn, Alexandre Callegaro und Susanne Ozegowski vor dem Hintergrund des zur Umsetzung der UN-Millenniumsentwicklungsziele

(MDGs) ressortübergreifend beschlossenen Aktionsprogramms 2015 die Frage, inwieweit Interessendivergenzen oder aber -gemeinsamkeiten innerhalb der Bundesregierung existieren, welche die Entstehung einer kohärenten deutschen Wasseraußenpolitik verhindern oder befördern. Auf Grundlage einer Betrachtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Wassersektor wird untersucht, wie die entwicklungspolitischen Vorgaben des MDG 7⁶⁴ in wirtschafts- und sicherheitspolitischen Kontexten Beachtung finden. Obgleich sich das BMZ als entwicklungspolitisch federführendes Ministerium bereits seit langem aktiv im Wassersektor engagiere, mangle es dem aktuellen Sektorkonzept an einer expliziten Berücksichtigung neuerer Konzepte wie den MDGs und dem „Integrierten Wasserressourcenmanagement“. Eine einheitliche Wasser-Außenpolitik setze eine Überarbeitung des Sektorkonzepts voraus, damit unter anderem auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vorhandenes Synergiepotenzial für eine effizientere und kohärente Umsetzung von EZ-Vorhaben im Wassersektor nutzen könne. Das BMWi müsse hierzu allerdings sein bisheriges Rollenverständnis (ausschließlich als Förderer der deutschen Wasserindustrie zu agieren) grundlegend ändern, um künftig auf Grundlage des überarbeiteten Sektorkonzepts Wasser vielmehr eine Mittlerposition zwischen BMZ, Durchführungsorganisationen und der Privatwirtschaft einnehmen zu können. Für die Zukunft gelte es, parallele Politikansätze zu verbinden sowie bestehende Interessendivergenzen der beteiligten Ministerien auszugleichen, um letztlich durch eine integrierte Wasser-Außenpolitik ressortübergreifend auf die Umsetzung des MDG 7 hinzuwirken.

Martina Gaebler und Vanessa Holzer analysieren in Kapitel 5 die strategische Partnerschaft Deutschlands mit Brasilien. Die Autorinnen konstatieren, dass eine kohärente, auf einer einheitlichen konzeptionellen Grundlage basierende deutsche Brasilienpolitik bisher nicht eindeutig erkennbar sei. In ihrem Beitrag untersuchen sie zunächst, was unter dem außenpolitischen Konzept der strategischen Partnerschaft zu verstehen ist und wie dies mit der im Entstehen begriffenen entwicklungspolitischen Konzeption der „Ankerländer“, zu denen Brasilien gezählt wird, in Einklang zu bringen sei. Um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, müssten die in diesen Bereichen bestehenden Konzeptionen und Ansätze aufeinander abgestimmt werden. Im Rahmen der Außenpolitik seien Intensivierung und Fokussierung des politischen Dialogs sowie eine Verstetigung der bisher auf *ad hoc*-Basis funktionierenden Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen sinnvoll. So könne Brasiliens Stabilitäts- und Sicherheitsfunktion in Südamerika gestärkt und seine Stellung als Wortführer der Schwellen-

⁶⁴ MDG 7 bezieht sich auf die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit, der drei Zielvorgaben einbeschrieben sind, unter anderem bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte zu senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser besitzen.

länder zur Unterstützung deutscher Positionen auf multinationaler Ebene genutzt werden. Für die deutsche Entwicklungspolitik nimmt Brasilien eine Sonderrolle in puncto Armutsbekämpfung sowie Umwelt- und Klimapolitik ein. Maßnahmen zur Armutsreduktion sollten zunehmend in brasilianische Eigenregie überführt werden, während das deutsche umwelt- und klimapolitische Engagement im Regenwaldgebiet unter verstärkter Wahrung von „Ownership“- und Partizipationsgrundsätzen fortgeführt werden sollte. Als Schnittstelle zwischen Entwicklungspolitik und Wirtschaftsbeziehungen stellen Erneuerbare Energien eine aussichtsreiche Nische der deutsch-brasilianischen Beziehungen dar.

In Kapitel 6 untersuchen Ralph Müller-Eiselt, Ewa Karwowski und Hannes Klöpfer am Beispiel des Automobilsektors das Problem des legalen und illegalen (Hoch-)Technologietransfers in den deutsch-chinesisch Wirtschaftsbeziehungen. Zunächst stellen die Autoren dar, welches Marktpotential China bietet und auf welchem Technologieniveau sich der deutsche und der chinesische Automobilsektor derzeit befinden. Im Anschluss an eine Beschreibung des sich gegenwärtig vollziehenden Technologietransfers wird versucht aufzuzeigen, wer inwiefern von diesem Transfer profitiert. Die Autoren konstatieren, dass sich die Marktpräsenz in China für global agierende Großunternehmen gerade im Automobilsektor als nahezu unabdingbar erweist. Deshalb gelte aus deutscher Sicht umso mehr, gewisse Rahmenbedingungen für derartige Investitionen zu schaffen. In diesem Zusammenhang seien als staatlich angebotene Präventionsmaßnahmen sowohl die Mitwirkung bei der Etablierung eines Verhaltenskodexes für deutschen Technologietransfer als auch die Einrichtung eines institutionalisierten Ansprechpartners für die spezifischen Probleme der KMU wünschenswert. Darüber hinaus könnte unter anderem die Einrichtung eines permanenten Nationalen Technologierats sowie einer temporären Enquetekommission zur Untersuchung konkreter Herausforderungen die Informationsbasis und Qualität politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen verbessern. In ihren Politikempfehlungen schlagen die Autoren weitere Maßnahmen zur Erhaltung des deutschen Technologievorsprungs vor.

Björn Hofmann und Thomas Hövelmann widmen sich in Kapitel 7 drei Interaktionsfeldern der deutsch-indischen Sicherheitspartnerschaft. Unter steter Beachtung der herausragenden Bedeutung europäischer Integration für die deutsche Außenpolitik liegt der Analysefokus der Autoren auf deutschen Interessen in und an der Kooperation mit Indien als Partner für globale, multilaterale Kooperation in Sicherheitsfragen, als Schlüsselland für regionale Stabilität in der Subregion Südasiens und als Gegenüber in geostrategischen und energieaußenpolitischen Herausforderungen. Die Autoren stellen fest, dass eine hohe Interessen- und Wertekongruenz bezüglich des internationalen Systems kennzeichnend für das Agieren Deutschlands und

Indiens in Foren wie den Vereinten Nationen ist; dies bilde eine stabile Basis für eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten. Trotz dieser Basis seien die strategischen Beziehungen und die Zusammenarbeit derzeit insbesondere durch das US-amerikanisch-indische Nuklearabkommen und die Position Indiens zum Nichtverbreitungsregime belastet. Dennoch sei das demokratisch verfasste Indien von der Bundesrepublik als verlässlicher Partner in internationalen Foren anzusehen. Die Analyse richtet sich auf Indiens Rolle in der Region Südasien, da Stabilität in Südasien im Interesse Deutschlands sei und der Fokus deutscher Außenpolitik in Südasien auf Indien liege. Die Untersuchung zeigt, dass dieser nur aus Mangel an Alternativen, nicht jedoch auf der Grundlage des tatsächlichen Einflusses Indiens auf die Region zu rechtfertigen sei. Mögliche Beiträge Deutschlands zur Stabilisierung des südasiatischen Raumes durch die Schaffung von Interdependenzen werden darauf aufbauend erörtert. Schließlich wird dargelegt, dass zur friedlichen Beilegung möglicher geopolitischer Konflikte ein institutionalisierter Rahmen, ein energiesicherheitspolitischer Dialog sowie eine einheitliche und kohärente Strategie der Europäischen Union notwendig sind, um sowohl Spannungen im Vorfeld abzubauen als auch eigene Interessen in den Beziehungen zu Indien deutlich zu artikulieren.

In Kapitel 8 befassen sich Nicole Dathe und Karen Freund mit der verstärkten Einbindung Chinas und Indiens in globale Klimaschutzbemühungen. Da eine signifikante Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen nur weltweit und nicht regional beschränkt erfolgen könne, sei die Einbindung aller relevanten Treibhausgas-Emittenten unabdingbar. China sei bereits jetzt weltweit zweitgrößter Emittent von CO₂ in Absolutwerten, und dies, obwohl der Pro-Kopf-Ausstoß in China und noch deutlicher in Indien um ein Vielfaches unter dem der US-Amerikaner oder der Europäer liege. Bedenke man weiterhin, dass die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Erde offensiv ihr Recht auf Entwicklung und den damit verknüpften Ausstoß von Treibhausgasen verträten, werde die Bedeutung einer stärkeren Einbeziehung dieser Schwellenländer für einen effektiven weltweiten Klimaschutz im Interesse Deutschlands und der EU deutlich. Ein weiterer Anreiz speziell für die Bundesrepublik, China und Indien für den Kampf gegen den Klimawandel zu gewinnen, seien die wirtschaftlichen Chancen, die sich aufgrund der Vorreiterrolle deutscher klimafreundlicher Technologie im Export-Bereich ergeben. Nach der Identifikation von Akteursinteressen werden auf mehreren Ebenen (multi- und bilateral sowie substaatlich) Handlungsempfehlungen für Deutschland und die EU gegeben, wie insbesondere hinsichtlich China und Indien auf die Einhaltung des übergeordneten „Zwei-Grad-Klimaschutz-Ziels“ hingearbeitet werden sollte. Die existierenden und neu zu schaffenden flexiblen Mechanismen sollten auch zukünftig im Rahmen verbindlicher Emissi-

ons-Reduktionsziele – wie im Kyoto-Protokoll – zur Umsetzung kommen, in welche langfristig auch China und Indien einbezogen werden sollten.

In Kapitel 9 beschäftigen sich Bernhard Blumenau, Felix Groba, Joris Larik und Dana Rosen mit der Frage, wie die Rüstungskoooperation unter den europäischen Staaten angesichts der ambitionierten sicherheitspolitischen Zielvorgaben der EU und trotz knapper Verteidigungsbudgets intensiviert gestaltet werden kann. Die Autoren stellen fest, dass Deutschland es bisher versäumt habe eigene Interessen im Zusammenhang mit der europäischen Rüstungskoooperation zu formulieren und es deshalb für die Partner sehr schwierig sei, die deutsche Position einzuschätzen. Die Autoren betonen zudem die geringe Wahrscheinlichkeit, dass die EU-Mitgliedstaaten trotz der (teilweise nicht widerspruchsfreien) Forderungen der Industrie in naher Zukunft einen gemeinsamen europäischen Rüstungsbinnenmarkt mit koordinierter Beschaffung und verbindlichen Regelungen für den Handel mit Drittstaaten schaffen werden. Daher erscheine eine *Politik der kleinen Schritte* am besten geeignet, um mittelfristig die Grundlage für dieses Fernziel zu schaffen. Bei der Analyse der Kooperation im Beschaffungswesen werde deutlich, dass auf eine bessere Aufgabenteilung und Koordination zwischen einschlägigen Institutionen (OCCAR und EDA) sowie auf deren stärkere Inanspruchnahme hinzuwirken sei, um Dopplungen zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen. Auch sei eine Abkehr von der projektinternen Anwendung des *juste retour*-Prinzips unabdingbar für eine Stärkung der europäischen Kooperation. Auch im Bereich des Handels mit Rüstungsgütern sei zu beobachten, dass durch die Fragmentierung in eine Vielzahl von Einzelmärkten und rigide Exportkontrollregime, die nur ungenügend zwischen Binnen- und Außenhandel der EU unterscheiden, Ressourcen verschwendet würden und Synergieeffekte ungenutzt blieben. Bei einer Liberalisierung nach innen sei jedoch gleichzeitig auf die Stärkung eines wirkungsvollen Kontrollsystems nach außen hinzuwirken. Mittelfristig sollten daher vertrauensschaffende Maßnahmen (etwa die gegenseitige Konsultations- und Informationspflicht) und eine Harmonisierung der derzeitigen Rüstungshandelsregime auf eine Konvergenz der verschiedenen Exportpolitiken der EU-Mitgliedstaaten hinwirken.

In Kapitel 10 befassen sich Carl-Maria Bohny, Elaine Korzak und Julia Schmidt mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im europäischen Kontext. Die Autoren untersuchen in ihrem Beitrag, in wie weit die Bundesrepublik wichtige Reformen der EZ der 1990er Jahre auf internationaler und regionaler Ebene mitgetragen und umgesetzt hat. Die europäische EZ bildet für die Autoren dabei den Referenzrahmen ihrer Betrachtungen. Ausgehend von anzutreffenden Problemen in der heutigen EZ – beispielsweise den hohen Transaktionskosten und der fehlenden Geberkoordinierung begleitet von mangelnder Eigenverantwortung der Partner-

länder – wird das Reformpaket der Europäischen Union mit seinen Lösungsansätzen vorgestellt. Mit der konzeptionellen Neuausrichtung habe sich die europäische EZ vor allem der Programmorientierung verschrieben, d.h. einem Ansatz, welcher die EZ an den Strategien und Konzepten der Partnerländer ausrichte. Die Autoren stellen fest, dass die Bundesrepublik die Reformschritte auf internationaler und insbesondere europäischer Ebene mitgetragen habe, bei der Implementierung dieser konzeptionellen Neuerungen jedoch wesentlich zögerlicher voranschreite. Daher werden mögliche Gründe für die Diskrepanz zwischen positiver Grundhaltung und zögerlicher Umsetzung vor allem der programmorientierten Ansätze diskutiert. Auf dieser Grundlage legen die Autoren zum einen dar, dass es insbesondere im Hinblick auf eine glaubwürdige Umsetzung des partnerschaftlichen Ansatzes der Formulierung eines klaren und kohärenten Konzeptes zu programmorientierten Ansätzen von Seiten Deutschlands bedarf. Dabei sollte das gemeinschaftliche Konzept durchaus als Orientierungshilfe dienen, um identifizierte Stärken einzuarbeiten, jedoch auch angeführte Bedenken klar zu artikulieren. Weiterhin sollte Deutschland seine Stellung innerhalb der europäischen EZ nutzen, um eine übergeordnete Rolle der Gemeinschaft bei der Geberkoordinierung zu forcieren. Schlussendlich fördere ein verstärkter Rückgriff auf programmorientierte Ansätze ebenfalls den erwünschten Koordinierungsprozess innerhalb der Gebergemeinschaft.

Susanne Melde, Marie Müller und Johannes Staemmler untersuchen in Kapitel 11 die externe Dimension der EU-Asylpolitik. Die Autoren stellen fest, dass die Asylpolitik von Anfang an von sicherheitspolitischen Erwägungen dominiert worden sei, da durch den freien Binnenverkehr eine verstärkte Sicherung der Außengrenzen der EU nötig wurde. Die verstärkte Einbeziehung von Drittstaaten in die europäische Asylpolitik beschränke sich daher weitgehend auf eine erweiterte Grenzsicherungspolitik. Dies werfe die Frage auf, inwiefern diese Externalisierungsstrategie mit dem Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbar sei. Die Autoren konstatieren, dass durch die strikte Grenzsicherungspolitik viele Flüchtlinge daran gehindert würden, ihr Schutzbedürfnis gegenüber den Mitgliedsstaaten der EU geltend zu machen. Der starke Sicherheitsfokus der EU gehe auf Kosten des Flüchtlingsschutzes und stelle damit ihr liberal-demokratisches Selbstverständnis in Frage. Aufgrund der bestehenden institutionellen Strukturen, der vertraglichen Verflechtungen und innenpolitischen Drucks bestehe nur wenig Spielraum, die europäische Asylpolitik grundlegend zu ändern. Dennoch böten sich eine Reihe praktischer Verbesserungen an, die von der Maxime ausgehen, dass es möglich sein muss, Asylanträge auch tatsächlich in einem fairen Verfahren an europäische Staaten zu stellen. Zusätzliche Antragsmöglichkeiten in europäischen Botschaften böten sich dazu ebenso an wie verbesserte Verfahren inklusive eines effek-

tiven Rechtsbehelfs auch bei Dritt- und Herkunftsstaaten sowie an den Außengrenzen der EU. Mit regionalen Schutzprogrammen könne der Flüchtlingsschutz in Herkunftsregionen verbessert werden, doch bleibe deren tatsächliche Umsetzung Gegenstand kritischer Beobachtung.

In Kapitel 12 widmen sich Jan Landmann und Jan Willms den Handlungsmöglichkeiten der EU im Atomkonflikt mit Nordkorea. Die Autoren betrachten zuerst die gegenwärtige Situation und mögliche nordkoreanische Motivationen für den Besitz von Atomwaffen. Darauf aufbauend werden die europäischen Handlungsoptionen aufgezeigt und entsprechend ihrer Umsetzbarkeit und Wirksamkeit beurteilt. Diese lassen sich in drei Kategorien von Maßnahmen unterteilen: *sticks* (repressive Maßnahmen), *carrots* (zuvorkommende und belohnende Maßnahmen) und *talks* (verhandlungstaktische Maßnahmen) unterteilen. Die Autoren empfehlen der EU im Konflikt als unterstützende Friedensmacht aufzutreten. Dabei müsse sie nicht in erster Linie als Partei bei den Gesprächen beteiligt sein. Als ihre Aufgabe sollte sie vielmehr betrachten, die Handlungsspielräume der zentralen Streitparteien zu erweitern und sich als Vermittler mit einem ausgewogenen Aktionsplan anzubieten. Die EU sollte sich für Sicherheitsgarantien für Nordkorea einsetzen und selbst durch belohnende Maßnahmen aktiv werden, falls Nordkorea dafür nachweislich sein Atomprogramm aufgeben würde. Die EU sei von Nordkoreas Atomprogramm betroffen und sollte sich daher um eine friedliche Lösung bemühen. Der richtige Adressat für Politikempfehlungen seien nicht ihre Mitgliedstaaten, sondern die Europäische Union; dies liege zunächst darin begründet, dass diese ein größeres politisches Gewicht genieße als die einzelnen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus könnten im Rahmen der EU mehr Ressourcen mobilisiert werden. Eine Einigung zwischen den Mitgliedern scheine im vorliegenden Konflikt durchaus möglich, da sie bezüglich Nordkoreas eine gemeinsame Interessenlage eint.

Charlotte Daub analysiert in Kapitel 13, welchen Beitrag die Europäische Union zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems leisten könnte. Den Ausgangspunkt bildet die Überlegung, dass die Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte großen wirtschaftlichen Schaden, auch in europäischen Staaten von Großbritannien bis Polen angerichtet haben. Im Folgenden versucht der Beitrag anhand der Richtlinien von EU-Politik abzuwägen, ob mehr Engagement bei der Stabilisierung der Finanzmärkte im Interesse der Europäischen Union läge und welche Form eine solche Politik gegebenenfalls annehmen sollte. Hierzu werden zwei Vorschläge, Staatsinsolvenzen und Finanztransaktionssteuern, auf deren ökonomische Effizienz hin geprüft und anhand der Interessen der EU bewertet. Dabei zeigt sich, so die Autorin, dass gerade die wirtschaftsliberale innere Struktur der EU regulative Stabilisierungsansätze interessant macht.

Im letzten und 14. Kapitel schließlich gehen Tobias Hausotter, Alexander Schratz, Peter Stubbe und Carolin Würzner der Frage nach, wie alternative Ansätze der EU-Politik gegenüber Belarus aussehen könnten. Die Autoren argumentieren, dass die Entwicklung einer Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) momentan nicht denkbar sei, da das autoritäre System Lukaschenkos und die Europäische Union kein gemeinsames Wertefundament besäßen. Stattdessen sei die Beziehung gegenwärtig von Sanktionen seitens der EU gegenüber Belarus geprägt. Diesen Maßnahmen werden Anreize zur Kooperation gegenübergestellt – vor allem das Angebot, Belarus in die ENP einzubeziehen. Angesichts der Stützung der belarussischen Wirtschaft durch Russland entfalten diese Anreize nur begrenzte Wirkung. So falle der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen besondere Bedeutung zu. Aber gerade hier fehle es der EU an Möglichkeiten, mit vom Regime unabhängigen und nicht kontrollierten Akteuren in Belarus zu kooperieren. Ausgehend von dieser Analyse sei es zum einen notwendig, die Sanktionsmaßnahmen gegenüber dem belarussischen Regime zielgenau nur auf diejenigen Personen zu richten, denen eine Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen zuzurechnen sei, sowie Kooperationsangebote aufrechtzuerhalten. Zum anderen sollten Kontakte zu belarussischen Offiziellen und Politikern ausgeweitet werden (Idee eines „Schatten-Aktionsplans“). Darüber hinaus sei es erforderlich, die institutionellen Voraussetzungen für eine effektive Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kräfte zu schaffen, indem ein Fonds eingerichtet werde, der eine schnelle und unkomplizierte Förderung ohne Zustimmung der belarussischen Behörden ermögliche. Außerdem sollte die Union ihre Politik in Abstimmung mit anderen Akteuren im internationalen Umfeld verfolgen. Dabei gehe es einerseits darum, die Koordinierung mit den westlichen Partnern auf bilateraler und multilateraler Ebene zu verbessern. Andererseits müsse versucht werden, die Einflussmöglichkeiten Russlands auf Belarus für die Politik der EU zu nutzen.