

Siegmar Schmidt  
Gunther Hellmann  
Reinhard Wolf (Hrsg.)

# Handbuch zur deutschen Außenpolitik



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM DEUTSCHE UNION  
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE POLITIK POLITISCHE T  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN  
PARLAMENARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERMALTUNG FÖDER  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Siegmar Schmidt · Gunther Hellmann · Reinhard Wolf (Hrsg.)  
Handbuch zur deutschen Außenpolitik

Siegmar Schmidt  
Gunther Hellmann  
Reinhard Wolf (Hrsg.)

# Handbuch zur deutschen Außenpolitik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung unterstützt.

1. Auflage Januar 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-13652-6

# Inhalt

---

Vorwort .....	11
---------------	----

## I. Einleitung

*Gunther Hellmann / Reinhard Wolf / Siegmur Schmidt*

Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive .....	15
----------------------------------------------------------------------------	----

## II. Konzepte

*Thomas Risse*

Deutsche Identität und Außenpolitik .....	49
-------------------------------------------	----

*Rainer Baumann*

Deutschland als Europas Zentralmacht .....	62
--------------------------------------------	----

*Hanns W. Maull*

Deutschland als Zivilmacht .....	73
----------------------------------	----

*Michael Staack*

Deutschland als Wirtschaftsmacht .....	85
----------------------------------------	----

## III. Rahmenbedingungen

*Birgit Schwelling*

Die Außenpolitik der Bundesrepublik und die deutsche Vergangenheit .....	101
--------------------------------------------------------------------------	-----

*Werner Weidenfeld*

Der „Zwei-plus-Vier“-Vertrag .....	112
------------------------------------	-----

*Werner Link*

Die Überwindung der Spaltung Europas und die transatlantischen Beziehungen ....	125
---------------------------------------------------------------------------------	-----

*Wolfgang Wagner*

Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union .....	143
--------------------------------------------------------------------------------	-----

#### IV. Institutionen und innerstaatliche Akteure

<i>Rüdiger Wolfrum</i> Grundgesetz und Außenpolitik . . . . .	157
<i>Michael Jochum</i> Bundespräsident . . . . .	169
<i>Wolfgang Ismayr</i> Bundestag . . . . .	175
<i>Thomas Fischer</i> Bundesländer und Bundesrat . . . . .	192
<i>Karl-Rudolf Korte</i> Bundeskanzleramt . . . . .	203
<i>Christoph Weller</i> Bundesministerien . . . . .	210
<i>Reinhard Bettzuege</i> Auswärtiger Dienst . . . . .	225
<i>Johannes Varwick</i> Bundeswehr . . . . .	246
<i>Hans-Georg Wieck</i> Geheime Nachrichtendienste . . . . .	259
<i>Torsten Oppelland</i> Parteien . . . . .	269
<i>Sebastian Bartsch</i> Politische Stiftungen . . . . .	280
<i>Werner Bühner</i> Wirtschaftsverbände . . . . .	290
<i>Wolfgang Schroeder</i> Gewerkschaften . . . . .	296
<i>Gero Erdmann</i> Kirchen und NRO . . . . .	304
<i>Hans Rattinger</i> Öffentliche Meinung . . . . .	313
<i>Ulrich Sarcinelli / Marcus Menzel</i> Medien . . . . .	326
<i>Martin Thunert</i> Politikberatung . . . . .	336

## V. Staaten und Regionen

<i>Stephen F. Szabo</i> Vereinigte Staaten von Amerika: politische und Sicherheitsbeziehungen . . . . .	353
<i>Andreas Falke</i> Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen . . . . .	367
<i>Ulrike Guérot</i> Frankreich . . . . .	375
<i>William Paterson / James Sloam</i> Großbritannien . . . . .	391
<i>Basil Kerski</i> Polen . . . . .	405
<i>Michael Dauderstädt</i> Mittel- und Osteuropa . . . . .	422
<i>Angela Stent</i> Russland . . . . .	436
<i>Ellen Bos</i> Die GUS-Staaten . . . . .	455
<i>Marie-Janine Calic</i> Ex-Jugoslawien . . . . .	468
<i>Heinz Kramer</i> Türkei . . . . .	482
<i>Udo Steinbach</i> Nahe und Mittlerer Osten . . . . .	494
<i>Michael Wolffsohn / Thomas Brechenmacher</i> Israel . . . . .	506
<i>Tobias Schumacher</i> Maghreb-Staaten . . . . .	521
<i>Siegmar Schmidt</i> Afrika südlich der Sahara . . . . .	532
<i>Manfred Mols</i> Lateinamerika . . . . .	545
<i>Jürgen Rüländ</i> Südostasien . . . . .	559
<i>Christian Wagner</i> Indien . . . . .	572

<i>Sebastian Heilmann</i> Volksrepublik China .....	580
--------------------------------------------------------	-----

<i>Nadine R. Leonhardt / Hans W. Maull</i> Japan .....	591
-----------------------------------------------------------	-----

## VI. Politikfelder

<i>Gunther Hellmann</i> Sicherheitspolitik .....	605
-----------------------------------------------------	-----

<i>Reinhard Rode</i> Deutsche Außenwirtschaftspolitik .....	618
----------------------------------------------------------------	-----

<i>Peter Nunnenkamp</i> Internationale Finanzpolitik .....	630
---------------------------------------------------------------	-----

<i>Erwin Häckel</i> Energie- und Rohstoffpolitik .....	639
-----------------------------------------------------------	-----

<i>Michael Brzoska</i> Rüstungsexportpolitik .....	650
-------------------------------------------------------	-----

<i>Jutta Bakonyi / Cord Jakobeit</i> Internationale Kriminalität/internationaler Terrorismus .....	660
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Franz Nuscheler</i> Entwicklungspolitik .....	672
-----------------------------------------------------	-----

<i>Dietrich Thränhardt</i> Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik .....	684
---------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Wolfgang S. Heinz</i> Menschenrechtspolitik .....	692
---------------------------------------------------------	-----

<i>Tanja Brühl</i> Umweltpolitik .....	703
-------------------------------------------	-----

<i>Horst Harnischfeger</i> Auswärtige Kulturpolitik .....	713
--------------------------------------------------------------	-----

## VII. Internationale Organisationen

<i>Manfred Knapp</i> Vereinte Nationen .....	727
-------------------------------------------------	-----

<i>Josef Janning</i> Europäische Union und deutsche Europapolitik .....	747
----------------------------------------------------------------------------	-----

<i>Johannes Varwick</i> Nordatlantische Allianz .....	763
----------------------------------------------------------	-----



---

<i>Ralf Roloff</i>	
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa . . . . .	779
<i>Bernhard Stahl / Florian Lütticken</i>	
Welthandelsorganisation . . . . .	788
<i>Bernhard May</i>	
G7/G8-Gruppe . . . . .	802

## **VIII. Außenpolitikforschung**

<i>Dirk Peters</i>	
Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse . . . . .	815

## **Anhang**

Gesamtliteraturverzeichnis . . . . .	837
Chronologie deutscher Außenpolitik seit 1989 . . . . .	905
Kommentierte Linkliste zur deutschen Außenpolitik . . . . .	948
Verzeichnis politikwissenschaftlicher Nachschlagewerke . . . . .	951
Register . . . . .	952

# Vorwort

---

Dieses Handbuch hat eine lange Entstehungsgeschichte. Auch wenn wohl kaum ein Projekt von diesem Umfang zum vorgesehenen Termin erscheint, so haben doch die fast fünf Jahre, die seit den ersten Überlegungen vergangen sind, die Belastbarkeit aller Beteiligten stark strapaziert. Für diese Verzögerungen, die vor allem die Geduld der Autoren auf eine harte Probe gestellt haben, sind viele Widrigkeiten verantwortlich. Beigetragen hat sicherlich auch ein personeller Wechsel auf Seiten der Herausgeber. Wir möchten daher allen Autoren, die diesen Band von Beginn unterstützten, herzlich für die Geduld und die Bereitschaft danken, z.T. mehrfach Aktualisierungen vorzunehmen. Bei jenen Autoren, die in der ersten Phase des Projekts einen Beitrag verfasst hatten, angesichts der eingetretenen Verzögerungen aber nicht mehr in der Lage waren, notwendige Überarbeitungen vorzunehmen, können wir uns auch an dieser Stelle nur entschuldigen. Dass, bedingt durch diese Verzögerungen, der Untersuchungszeitraum in einzelnen Beiträgen bis zum Ende der rot-grünen Bundesregierung verlängert werden konnte, war ein unbeabsichtigter, aber keineswegs unglücklicher Zufall.

Jedes Buch ist Produkt einer gemeinschaftlichen Anstrengung. Dies gilt umso mehr für ein Großprojekt wie dieses Handbuch, für das wir von vielen Seiten tatkräftige und wohlwollende Unterstützung erhalten haben. Herbert Dittgen, anfangs Mitherausgeber des Handbuches, hat ganz entscheidend an der Konzeption dieses Handbuches mitgewirkt und ihm verdankt dieses Projekt zahlreiche wertvolle Ideen und Impulse. An dieser Stelle sei vor allem Frau Ingrid Breining, M.A. gedankt, die das Handbuch-Projekt über Jahre – gerade auch in schwierigen Zeiten – mit großem Einsatz redaktionell betreute. Unser Dank gilt ferner Christian Weber und Irene Opaterny in Frankfurt sowie Steffi Krohn und Beatrice Dähler in Greifswald. Für die großzügige finanzielle Unterstützung dieses Projekts danken wir der Robert Bosch Stiftung. Ohne sie wäre dieses Handbuch nicht möglich gewesen. Abschließend gilt unser Dank Frank Schindler vom Verlag für Sozialwissenschaften, der nie den Glauben an dieses Projekt verlor und es mit großem Engagement förderte.

*Siegmar Schmidt  
Gunther Hellmann  
Reinhard Wolf*

# I. Einleitung

# Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive

---

*Gunther Hellmann / Reinhard Wolf / Siegmar Schmidt*

## 1. Überblick

Ein Handbuch, so umschreibt das Deutsche Wörterbuch der Gebrüder Grimm den Begriff, ist ein „buch von mäßigem umfang, zum leichten gebrauch, entweder um hineinzuschreiben oder darin zu lesen“. „In neuerer zeit“ (womit wohl die Zeit um die Mitte des 19. Jahrhunderts gemeint war) werde der Begriff aber auch „häufig verwandt zur bezeichnung eines buches das in knapper fassung das hauptsächliche einer lehre gibt“. Diese Funktion haben Handbücher auch noch heute: Sie sollen der schnellen Orientierung in einem großen, schwer überschaubaren Feld dienen. Von „mäßigem Umfang“ (oder gar von der zu Grimms Zeiten noch gängigen Verniedlichungsform, also dem „Handbüchlein“) kann heute aber schon deshalb nicht mehr die Rede sein, weil heute im Unterschied zum 19. Jahrhundert selbst die knappste Zusammenfassung des Hauptsächlichen fast notgedrungen zum Enzyklopädischen tendiert.

Ein Handbuch zur deutschen Außenpolitik macht hier angesichts der Vielzahl der Politikfelder, Institutionen und Akteure keinen Unterschied – und dies selbst dann nicht, wenn, wie im vorliegenden Band, gar nicht beansprucht wird, einen langen historischen Bogen zu spannen, sondern der Schwerpunkt auf die Entwicklungen seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 gelegt wird. Damit wird ein großer Teil „bundesdeutscher“ Außenpolitik, nämlich die Phase zwischen Mitte der 1970er und Anfang der 1990er Jahre nur knapp gestreift. Für die Zeit bis zu den 1970er Jahren dient nach wie vor das von Hans-Peter Schwarz herausgegebene „Handbuch zur deutschen Außenpolitik“ (Schwarz 1975) als einschlägige Referenz. Seitdem haben sich allerdings sowohl Kontext, Rahmenbedingungen und Herausforderungen deutscher Außenpolitik wie auch die Art der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Gegenstand verändert. Unter der Rubrik veränderter Rahmenbedingungen sind hier nicht nur die Folgen der Vereinigung und die zunehmende Europäisierung der deutschen Außenpolitik zu nennen, sondern auch die neue geografische Ausrichtung, die Multiplizierung involvierter staatlicher wie auch gesellschaftlicher Akteure sowie die Verdrängung alter und die Herausbildung neuer äußerer Bedrohungen und innerer Herausforderungen. Alles zusammen hat bewirkt, dass deutsche Außenpolitik heute diffuser und unübersichtlicher, in mancher Hinsicht auch alltäglicher erscheint als noch vor wenigen Jahrzehnten. Zumindest die Unübersichtlichkeit spiegelt sich auch im wissenschaftlichen Umgang mit dem Gegenstand, stehen hier doch nicht selten höchst unterschiedliche Herangehensweisen nebeneinander.

Dieses Handbuch will zumindest einen kleinen Beitrag dazu leisten, die Übersichtlichkeit des Feldes zu erhöhen. Was zum „Hauptsächlichen“ einer „Lehre“ der deutschen Außenpolitik

gehört, wird dabei wohl stets strittig sein. Nach unserer Auffassung gehört dazu neben den Beiträgen selbst, die den Kern des Handbuches ausmachen, eine Verortung des Gegenstandes in einem größeren Kontext. Vier Dimensionen scheinen uns für eine solche Verortung wichtig zu sein. Im Rahmen dieser Einleitung werden wir sie kurz beleuchten.

(1) Unser Verständnis deutscher Außenpolitik verweist notgedrungen auf Wissensbestände über die Praxis von Außenpolitik im allgemeinen. Dass Außenpolitik eine über Jahrhunderte hinweg historisch gewachsene und damit veränderbare Praxis des Politischen ist, wird wohl kaum bestritten, aber in seiner Bedeutung nicht immer hinreichend gewürdigt. Ähnlich gilt, dass Außenpolitik in höchst unterschiedlicher Weise konzeptionalisiert und damit eben auch in theoretischer und empirischer Hinsicht analysiert werden kann. Inwiefern dies für die Analyse deutscher Außenpolitik von Belang ist, wird im nachfolgenden Abschnitt 2 erörtert. Mögliche Implikationen einer theoretisch reflektierten Analyse werden im Beitrag von Dirk Peters thematisiert.

(2) So wie die Praxis der Außenpolitik im allgemeinen historisch gewachsen ist, so ist auch die Außenpolitik je konkreter Staaten pfadabhängig. Sie lässt sich also nur verstehen, wenn man sie in den Kontext früherer Entscheidungen einordnet, die bestimmte Optionen erst eröffnen, dabei aber notgedrungen auch andere Optionen verschlossen. Für die deutsche Außenpolitik nach 1990 gilt dies in besonderem Maße, denn einerseits lag es aus verschiedenen Gründen nahe, die Außenpolitik eines vereinten Deutschland als Fortsetzung der Außenpolitik der Bonner Republik zu begreifen. Andererseits galten insbesondere ausländischen Beobachtern die machtpolitischen Veränderungen in Europa als so einschneidend, dass der Gedanke an eine Renaissance früherer „machtstaatlicher“ Traditionen nicht allzu fern zu liegen schien. Insofern ist es für ein solches Handbuch auch angezeigt, die Grundlinien deutscher Außenpolitik seit dem Kaiserreich nachzuzeichnen, wie sie sich der historischen Forschung als teils konsensuale, teils kontroverse Einschätzung darstellen (Abschnitt 3).

(3) Ein selbstkritischer Zugriff auf den Gegenstand deutsche Außenpolitik erfordert drittens eine Vergewisserung darüber, wie andere Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler in vergangenen Jahrzehnten den Gegenstand deutscher Außenpolitik betrachtet haben. Denn auch wenn es zu diesem Projekt nach unserer Kenntnis nur einen vergleichbaren Vorläufer gibt (Schwarz 1975), so bedeutet dies natürlich nicht, dass nicht auch in anderer Weise versucht wurde, deutsche Außenpolitik umfassender zu analysieren. Welche Untersuchungen in dieser Hinsicht als besonders einschlägig gelten können und wie sich die wissenschaftliche Betrachtungsweise des Gegenstandes über Zeit verändert hat, wird im 4. Abschnitt erörtert.

(4) Mit diesen drei vorbereitenden Schritten wäre sodann das Terrain bereitet, um die Entstehung dieses Handbuchs näher zu erläutern. Im 5. Abschnitt werden daher neben den Auswahl- und Gliederungsprinzipien auch die Leitlinien vorgestellt, aufgrund derer die Autoren ihre Beiträge erstellen sollten.

## 2. Außenpolitik: Begriff und historische Entwicklung

### 2.1 Begriffsklärung

Was meinen wir, wenn wir „deutsche Außenpolitik“ sagen? Offensichtlich werden hier zwei Arten von Begriffen verknüpft: ein Begriff, der ein Einzelnes („Deutschland“) und ein Begriff, der ein Allgemeines („Außenpolitik“) umschreibt. In diesem Abschnitt wollen wir den Begriff der Außenpolitik und die damit bezeichnete politische Praxis genauer betrachten.<sup>1</sup> Dies ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil selbst unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich seit Jahrzehnten mit der Analyse von Außenpolitik beschäftigen, nach wie vor eine große Unzufriedenheit über die begrifflichen Unschärfen vorherrscht. So meinen etwa bekannte US-amerikanische Politikwissenschaftler, die im Feld der Außenpolitikanalyse zu den angesehensten Forschern zählen, dass trotz intensivster Forschungen noch immer Unklarheit darüber bestehe, was wir eigentlich meinen, wenn wir „Außenpolitik“ sagen (Hermann 1978; vgl. auch Rosati/Sampson/Hagan 1994: 5).

Auf den ersten Blick mutet diese Einschätzung befremdlich an, denn wenn wir – einer gängigen Konvention folgend – vom Gebrauch des Begriffs auf seine Bedeutung schließen, scheint sowohl im Blick auf die Alltagssprache wie auch auf die Wissenschaftssprache einigermaßen klar, was mit „Außenpolitik“ gemeint ist. In der Alltagssprache wird der Begriff zumeist im Zusammenhang mit weitgehend routinisierten Handlungen von herausgehobenen Politikern gegenüber anderen Staaten und deren Repräsentanten gebraucht: beispielsweise wenn der Bundespräsident einen Staatsbesuch in Israel absolviert und dabei eine Rede vor dem israelischen Parlament hält oder wenn die Bundeskanzlerin nach Beratungen mit den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine Übereinkunft über die Zukunft der Finanzierung der EU bekannt gibt. In den eingespielten Formen der medialen Darstellung dieser Handlungen zeigt sich, womit (deutsche) Außenpolitik im breiteren öffentlichen Diskurs im Allgemeinen assoziiert wird.

Wissenschaftliche Vorschläge zur Klärung des Begriffs sind von diesem Verständnis nicht weit entfernt. Zwar überwiegen (wie bei allen wissenschaftlichen Begriffsklärungen) abstrakte Kategorien, aber auch wenn verschiedene Wissenschaftler unterschiedliche Kategorien gebrauchen, scheint Übereinstimmung über einige wesentliche Elemente zur Kennzeichnung von „Außenpolitik“ zu bestehen (vgl. Grewe 1985: 439; Carlsnaes 2002: 335; Seidelmann 2004: 1). Zwei Aspekte sind hervorzuheben: (a) Außenpolitik wird „gemacht“ von individuellen oder kollektiven *Akteuren*, die legitimerweise in Vertretung eines durch territoriale Hoheitsgrenzen identifizierbaren Staates handeln können; (b) *Handlungen* dieser Akteure gegenüber anderen (staatlichen oder nicht-staatlichen) Akteuren jenseits dieser Hoheitsgrenzen. Außenpolitik bezeichnet in diesem Sinne also jene Handlungen staatlicher Akteure, die auf die Ermöglichung und Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen in den internationalen Beziehungen abzielen (vgl. hierzu die allgemeine Politik-Definition bei Luhmann 1984: 103).

Wie bei Definitionen üblich, ist damit ein grober Rahmen abgesteckt. Er ist allerdings konkretisierungsbedürftig, denn insbesondere *welche Akteure* und *welche Handlungen* im Mittelpunkt außenpolitischer Analyse stehen sollen, ist damit noch nicht hinreichend geklärt. Im Blick auf die Akteure können beispielsweise die herausragenden politischen Entscheidungsträger eines Staates, also die Regierungschefs, eher ausführende Organe (Diplomaten) oder auch

<sup>1</sup> Dieser Abschnitt greift auf die Kapitel 1 und 2 von Hellmann 2006a zurück.

Parlamentarier gemeint sein. Alle sind entsprechend ihrer Kompetenzen in unterschiedlichen Funktionen an der Formulierung bzw. Umsetzung von Außenpolitik beteiligt. Manchmal steht auch nur ein Kürzel (wie etwa „Deutschland“ oder „Berlin“) für einen imaginären kollektiven außenpolitischen Akteur. Im Blick auf die Handlungen können konkrete außenpolitische Entscheidungen (vgl. Haftendorn 1990: 403–404), umfassendere außenpolitische Konzepte für Teilbereiche der Außenpolitik eines Staates (wie etwa die „Ostpolitik“ Willy Brandts) oder gar die gesamte Außenpolitik eines Staates umfassende Strategien gemeint sein (wobei natürlich die bewusste Unterlassung bestimmter Handlungen auch Teil einer solchen Strategie sein kann). Ein Beispiel hierfür wäre die häufig mit dem Konzept der „Einbindung“ bezeichnete Strategie der alten Bundesrepublik, sich mit seinen Nachbarn in Ost und West in ein Netzwerk unterschiedlich dichter, stets aber wechselseitig verpflichtender Vertragswerke einbinden zu lassen, um damit ein Höchstmaß an wechselseitiger Erwartungsverlässlichkeit zu erzielen. In beiden Dimensionen (Akteure und Handlungen) sind also sehr unterschiedliche räumlich-zeitliche Ausdehnungen denkbar. Am einen Ende des Kontinuums steht die Entscheidung eines Einzelnen (ob Regierungschefin oder nachgeordneter Diplomat) zu einem genau identifizierbaren Zeitpunkt. Am anderen Ende steht ein sich aus einer Vielzahl einzelner Entscheidungen zusammensetzender Handlungszusammenhang eines kollektiven Akteurs (z.B. eben „Deutschland“), der sich über eine Zeitspanne mehrerer Jahre oder gar Jahrzehnte hinziehen kann. Nicht selten wird der Begriff „Außenpolitik“ gebraucht, um beides zu bezeichnen – und dies in beiden Fällen auch mit einer gewissen Berechtigung.

## 2.2 Außenpolitik als historisch gewachsene Praxis

Das Konzept „Außenpolitik“ lebt von einer grundlegenden Unterscheidung – der Unterscheidung zwischen einem Innen und einem Außen, einer Grenze, die zwischen jenen, die zu „uns“ gehören, und „Fremden“ eine Trennlinie zieht. Dies gilt selbst für die Gegenwart deutscher Außenpolitik. Das „Außen“ hat dabei über die Jahrhunderte in der Wahrnehmung derjenigen, die Außenpolitik betrieben, vor allem zwei Qualitäten angenommen: generell handelt es sich bei Außenpolitik um eine Aktivität, die in einer Sphäre betrieben wird, die nach anderen Regeln funktioniert als die Sphäre der Innenpolitik. In den Internationalen Beziehungen hat es sich eingebürgert, hier zwischen hierarchisch und anarchisch strukturierten Systemen zu unterscheiden (vgl. Waltz 1979: 102–116). Während Herrschaft im innerstaatlichen Bereich in der Regel hierarchisch geordnet ist und eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Einheiten vorliegt, die sich durch Spezialisierung auszeichnen, ist sie im internationalen Bereich (zumindest prinzipiell) anarchisch strukturiert, denn jenseits der Staaten gibt es hier erstens keine allseits anerkannte zentrale Autorität, die über die Legitimation *und* die Fähigkeit verfügt, Regeln durchzusetzen, und zweitens ist (weitgehend als Folge der fehlenden zentralen Autorität) das Maß an Spezialisierung zwischen Staaten, die nach ähnlichen Organisationsprinzipien aufgebaut sind, weit weniger ausgeprägt als dies im innerstaatlichen Bereich der Fall ist. Zwischen Deutschland oder China auf der einen Seite und Luxemburg oder Liberia auf der anderen gibt es sicherlich gewichtige Unterschiede hinsichtlich Staatsform, militärischem Machtpotenzial oder der Fähigkeit ihrer Regierungen, sich gegenüber ihren jeweiligen Gesellschaften durchzusetzen. Trotzdem überwiegen ihre funktionellen Gemeinsamkeiten, wenn man sie in ihrem Verkehr untereinander sowie gegenüber ihren Gesellschaften kontrastiert mit der Art und Weise wie die Akteure *innerhalb* dieser Staaten zueinander stehen und