

Universität zu Köln

Seminar für Politische Wissenschaft

Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik

Die inneren Restriktionen der deutschen Außenpolitik

Im Rahmen des Seminars: Deutschland in der internationalen Politik,

WS 08/09

Seminarleitung: Prof. Dr. Thomas Jäger
Rasmus Beckman

Vorgelegt am 07.01.2009 von:

Peter Krachten

Inhaltsverzeichnis

DAS ZWEI-EBENEN-MODELL	3
DAS BUNDESVERFASSUNGSGERICHT	6
EXEKUTIVE.....	6
DAS KANZLERPRINZIP	7
DAS MINISTERPRINZIP	7
DAS KABINETTSPRINZIP	8
DAS KOALITIONSPRINZIP	8
DER BUNDESPRÄSIDENT	9
LEGISLATIVE	10
GESELLSCHAFTLICHE AKTEURE	13
PARTEIEN.....	14
INTERESSENSGRUPPEN.....	14
ÖFFENTLICHE MEINUNG.....	16
DIE MEDIEN.....	18
SCHLUSS.....	19
LITERATURVERZEICHNIS.....	22

Das Zwei-Ebenen-Modell

1988 hat Robert D. Putnam im Journal „International Organization“ einen Artikel veröffentlicht, welcher einen neuen Blick auf die Beziehung zwischen der Innenpolitik und den internationalen Beziehungen gegeben hat. Das Ziel des Zwei-Ebenen-Konzepts soll es sein, auf das Fehlen an strukturellen innerstaatlichen Erklärungen ebenso zu reagieren, wie auf den seit den siebziger Jahren stärker werdenden Bedarf an internationaler Politikkoordination¹. Sein aus der Spieltheorie stammendes Modell stellt nicht die Staaten sondern so genannte chief negotiators, also individuelle Entscheidungsträger als zentrale Akteure in den Mittelpunkt. Schaut man durch die Brille des auch unter den Namen Zwei-Ebenen-Spiel bekannten Konzepts, steht im Falle der deutschen Außenpolitik die Regierung als chief negotiator im Zentrum und bewegt sich dort auf zwei Bühnen. Gespräche und Aushandlungsprozesse mit internationalen Delegations- und Verhandlungsführern auf der einen Ebene werden im gleichen Maße relevant wie die Berücksichtigung innerstaatlicher Akteure und Interessensgruppe auf der zweiten Ebene, die durch ihre Zustimmung oder Ablehnung auf die nationalen Politikformulierung Einfluss nehmen kann². Der außenpolitische Entscheidungsträger ist also zwei interdependenten Spielkonstellationen ausgeliefert³ und muss versuchen, diese gleichberechtigt oder gegenläufig in Einklang zu bringen. So schreibt Putnam „It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or reverse. The answer to that question is clearly – Both, sometimes. The more interesting questions are – When? And How?“⁴.

Bei der Definition der außenpolitischen Interessen und Strategien ist der Informationsvorsprung die bedeutendste Ressource gegenüber anderen innenpolitischen Akteuren. Während bei der liberalen bottom up Perspektive die Regierungsvertreter als neutrale passive Makler der Gesellschaft gesehen werden, sind letztere im Zwei-Ebenen-Ansatz nur „Handlungseingrenzer“ der Regierung. Die Regierung nimmt dabei gleichzeitig die Position des agenda-setters und des gatekeepers ein.

Auf internationaler Ebene versucht die Regierung, ihre eigenen außenpolitischen Interessen durchzusetzen und stets einen hohen Grad des

¹ Schieder, S.: Neuer Liberalismus, 2003, S. 187.

² Wilhelm, A.: Außenpolitik, 2006, S. 227.

³ Putnam, R. D.: Diplomacy and domestic politics: the logic of the Two-level-games, 1988, S. 431.

⁴ Putnam, R. D.: Diplomacy and domestic politics: the logic of the Two-level-games, 1988, S. 427.

Einflusses auf die internationalen Politikereignisse zu erzielen. Bedingt durch die multipolare Machtverteilung in der internationalen Politik treffen viele verschiedene Interessen aufeinander und werden so zur Restriktion der Staaten. Die Verkleinerung des Handlungsspielraums eines Staates hängt somit also nicht nur von seinen eigenen Interessen sowie seiner Einflussmacht im internationalen System, sondern auch von denen seiner gouvernementalen Interaktionspartner ab.

Während das internationale System anarchisch „organisiert“ ist, geht es bei den hierarchisch-innerstaatlichen Ebenen vor allem um das Erringen von politischer Unterstützung seitens der Exekutiven, der Legislativen und durch die Gesellschaft. Dies kann sich durchaus als schwierig erweisen da schon die Exekutive selbst keinen einheitlichen Akteur verkörpert und die Regierung stets am Machterhalt bzw. der Wiederwahl interessiert ist.

Der Verhandlungsprozess ist nach Putnam in drei Ebenen aufgeteilt und besteht aus den innenpolitischen Vorverhandlungen, den zwischenstaatlichen Verhandlungen und der anschließenden Ratifikation auf nationaler Ebene. Die entscheidende Verbindung ist die Ratifikation, da alle zwischenstaatlich verhandelten Ergebnisse so erneut in die Innenpolitik gelangen. Für die Praxis und Analyse auswärtiger Politik spielen die innerstaatlichen Subsysteme und ihre oft unterschiedliche Haltung (Opposition oder Unterstützung) gegenüber der Außenpolitik der Staatsführung daher eine maßgebliche Rolle⁵.

Das win-set beschreibt dabei die Gesamtheit der innerstaatlich ratifizierbaren Maßnahmen und verdeutlicht so die Grenzen des Handlungsspielraumes. Um nicht bei der Ratifikation zu scheitern, antizipieren Regierungen die möglichen Grenzen der Ratifizierbarkeit. Grundsätzlich kann man zwischen der informellen und der formellen Ratifikation differenzieren. Im Prozess der formellen Ratifikation sind die außenpolitischen Handlungsoptionen der Bundesregierung durch die Präferenzen der innenpolitischen Vetospieler begrenzt, ohne deren Zustimmung eine außenpolitische Maßnahme oder Entscheidung der Regierung nicht wirkungsmächtig werden kann.⁶ Allerdings dürfen die außenpolitischen Entscheidungen nicht im Widerspruch zum primären Ziel des innenstaatlichen Machterhalts stehen. Im Prozess der informellen Ratifikation kann der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesregierung auch dadurch beschränkt werden, dass innenpolitische Akteure

⁵ Wilhelm, A.: Außenpolitik, 2006, S. 228.

⁶ Tsebelis, G.: Veto Players – How Political Institutions Work, 2002, S.17-20.

ohne formale Vetomacht außenpolitisches Regierungshandeln auf die Agenda der wahlpolitischen Auseinandersetzung setzen.⁷ Die Größe des win-sets hängt von den institutionellen Regeln der Ratifikation selbst, den Präferenzen der Vetospieler und der Rückwirkungen der internationalen Politikebene ab. Dabei besteht zwischen der Größe des win-sets und der Verhandlungsmacht eine Wechselwirkung. Ein geringes win-set muss aber nicht negativ sein. So verhalten sich nach dem Schelling- Theorem die Größe des win-sets und die der Verhandlungsmacht umgekehrt proportional. Das heißt je kleiner das win-set, desto größer die Verhandlungsmacht. Putnam stellt hierzu zusammenfassend fest: „The larger the perceived win-set of a negotiator, the more he can be 'pushed around' by the other Level 1 negotiators. Conversely, a small domestic win-set can be a bargaining advantage: 'I'd like to accept your proposal, but I could never get it accepted at home.' Lamenting the domestic constraints under which one must operate is (in the words of one experienced British diplomat) 'the natural thing to say at the beginning of a tough negotiation'".⁸

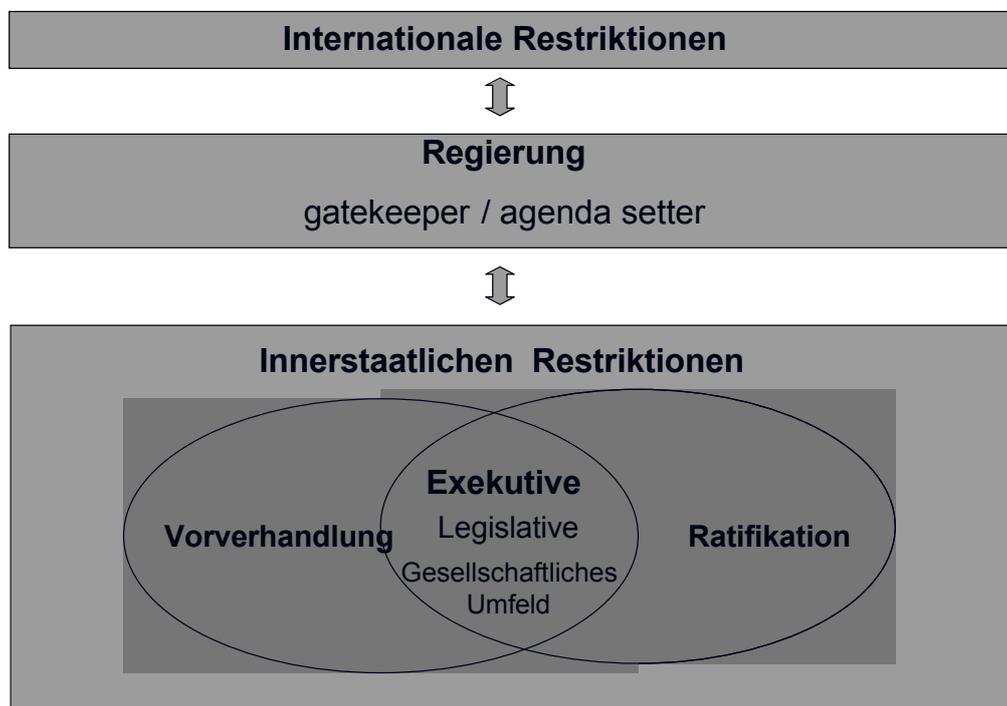


Abbildung 1 : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik im Zwei-Ebenen-Ansatz; Eigene Darstellung

⁷ Oppermann, K. / Höse, A.: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 42.

⁸ Putnam, R. D.: Diplomacy and domestic politics: the logic of the Two-level-games, 1988, S. 452.

Grundsätzlich sind für die Außenpolitik die internationalen Rahmenbedingungen in der Regel wichtiger und die innenpolitischen Restriktionen schwächer in ihrer Bedeutung.⁹ In der vorliegenden Arbeit werden aber in den folgenden Kapiteln die innenpolitischen Restriktionen insbesondere der Bundesrepublik Deutschland näher beleuchtet. Zunächst wird die besondere Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes erläutert, bevor die institutionellen Rahmenbedingungen der Exekutiven und der Legislativen mit ihren formellen Restriktionsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Am Ende der Arbeit wird schließlich auf die Bedeutung der Gesellschaft und der ihrerseits informellen Restriktionsmöglichkeit eingegangen.

Das Bundesverfassungsgericht

Nach Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes ist „die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat“, also eine Verbindung zwischen einem Gesamtstaat und mehreren Gliedstaaten. Die Formulierung und Implementierung der Außenpolitik ist Sache der Bundesregierung. Ihre Führungsrolle gegenüber den Ländern und gegenüber dem Parlament ist im Grundgesetz festgeschrieben. So hat 1984 das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Außenpolitik ein zentraler Gestaltungsbereich der Exekutiven ist, da man annimmt, „dass institutionell und auf Dauer allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren...“. So kann das Bundesverfassungsgericht auch als Eingrenzer des außenpolitischen Handlungsspielraums fungieren, da es der entscheidende Weichensteller der inneren Rahmenbedingungen und der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen ist. In der Vergangenheit hat sich aber gezeigt, dass die Urteile meist zu Gunsten der Exekutiven gehen. So bestätigte das Bundesverfassungsgericht zum Beispiel die Legitimität des Tornado-Einsatzes in Afghanistan.

Exekutive

Regierungspolitik folgt dem Interesse der Entscheidungsträger, die die Kontrolle über wichtige außenpolitische Machtressourcen (Initiative, Institutionen, Informationen,

⁹ Schmidt, M.: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S 213.

Ideen) zu behalten und so die staatliche Handlungsautonomie gegenüber den gesellschaftliche Akteursgruppen, vor allem in einer Zeit wachsender Globalisierung, abzusichern.¹⁰

Das Kanzlerprinzip

Zentraler Akteur der deutschen Außenpolitik ist der Bundeskanzler da er, wie im Artikel 65 Satz 1 des Grundgesetzes festgeschrieben steht, die Richtlinienkompetenz für die Inneren und Äußeren Politikfelder besitzt. Er formuliert die Rahmenentscheidungen und Zielvorgaben der Regierung, welche anschließend durch die Minister konkretisiert werden. Ferner bildet der Kanzler auch die Regierung, indem er die Zahl und die Zuständigkeitsbereiche der Ministerien bestimmt sowie dessen Posten besetzt. Vom bürokratiethoretischen Ansatz ausgehend, ist der Bundeskanzler die wichtigste Person für die deutsche Außenpolitik, da der Einfluss eines Akteurs auf den innerstaatlichen Entscheidungsprozess von seiner bürokratischen Position abhängt.

Das Kanzlerprinzip selbst wird durch das Ressortprinzip, das Kabinettsprinzip als auch durch das Koalitionsprinzip eingeschränkt.

Das Ministerprinzip

Jeder Minister leitet sein Ressort selbstständig und füllt dabei die Richtlinien des Kanzlers inhaltlich aus. Er ist dabei eigenverantwortlich und entscheidet auch über die Struktur und das Personal seines Ministeriums. Der Regierungschef kann allerdings einzelne Themen an sich ziehen und direkt im Kanzleramt bearbeiten lassen. Das Kanzleramt liegt also zwischen dem Kanzler und den Ministerien. Es untersteht dem Kanzler und arbeitet ihm zu. Es soll ihn informieren und beraten sowie die Regierungspolitik koordinieren und steuern und tritt so als Vermittler außenpolitischer Richtlinien zwischen der Politik und der Verwaltung auf. Es sorgt so für eine einheitliche Politik nach der Agenda des Kanzlers. Da die sich die Zahl der Ministerien, welche die Außenpolitik mitgestalten, erheblich vergrößert hat müssen das Kanzleramt und das Auswärtige Amt heute immense Steuerungsarbeit in der Außenpolitik leisten.¹¹ So arbeiten derzeit ca. 10 Referate im Auswärtigen Amt und mehr als 250 Referate der Fachministerien im internationalen Kontext.¹² Das

¹⁰ Wolf, R. (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, 2007, S.20.

¹¹ Oppermann, K. / Höse, A.: Zwischen Wahlkampf und Weltpolitik, 2008, S. 6.

¹² Wolf, R. (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, 2007, S. 210.

Kanzleramt selbst wird rückwirkend ähnlich dem Gegenstromprinzip durch entlehene Beamte aus den Ministerien besetzt. Da ihm die Abteilung sechs und somit der Bundesnachrichtendienst untersteht, besitzt es, wie der Kanzler selbst, einen Informationsvorsprung gegenüber den anderen Akteuren im Staat. Dass die Geschäftsordnung der Bundesregierung die zentralen außenpolitischen Kompetenzen dem Auswärtigen Amt zuordnet, täuscht über die tatsächliche Machtfülle und Kompetenzaneignung durch das Kanzleramt hinweg.¹³

Vergleicht man das Kanzleramt mit anderen Regierungshäusern in der politischen Welt, so stellt man fest, dass das deutsche Kanzleramt eine insgesamt große politische-administrative Ressource besitzt.

Das Kabinettsprinzip

Das Bundeskabinett besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministerien. Hier werden alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- und außenpolitischer Bedeutung zur Beratung und zur Beschlussfassung vorgelegt. Entschieden wird durch einen Mehrheitsbeschluss. Das Kabinett besitzt demnach eine formal starke Rolle. In der Regel segnet es aber nur die Beschlüsse ab, welche zuvor in den verschiedensten Gremien gefasst worden sind. Diese Gremien bestehen wiederum aus den Ministern und Beratern, die unmittelbar durch ein Thema betroffen sind. Ein solcher Kabinettsausschuss ist zum Beispiel der Bundessicherheitsrat (BSR), welcher sich vor allem mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigt. Der BSR, der 1955 als Bundesverteidigungsrat gegründet wurde, ist ein Spiegel des restlichen Kabinettsprinzips und seiner geringen Rolle in der Außenpolitik, da er sich heute fast nur noch mit Rüstungsexporten beschäftigt.

Das Koalitionsprinzip

Das Koalitionsprinzip kann man sowohl informell als auch formell einteilen. Dabei dient das informelle Koalitionsprinzip der Beratung und Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik vor allem in Krisenzeiten. Die Besetzung durch Bundeskanzler, Außen-, Verteidigungs- und Innenminister sowie durch den Kanzleramtchef wird als Sicherheitskabinett bezeichnet.

¹³ Korte, K.R.: Bundeskanzleramt, 2007, S. 203.

Das formelle Koalitionsprinzip überlagert alle anderen Prinzipien. In der Geschichte der Bundesrepublik haben stets zwei Parteien die Regierung gebildet. Lediglich die Größe und Anzahl der Parlamentssitze haben sich unterschieden. Der Koalitionspartner in der Regierung besitzt stets einen überproportionalen Einfluss, da er mehr Ministerposten besetzt als ihm durch den parlamentarischen Sitzanteil zustehen würde und im Hinblick auf die Außenpolitik betrachtet er in der Regel auch den Außenministerposten besetzt und gewöhnlich außerdem zum Vizekanzler ernannt wird. Die Macht der kleineren Partei erhöht sich zudem noch, je glaubwürdiger diese die Koalition verlassen kann. Dies war jahrelang im Fall der FDP/CDU Regierung der Fall. Außerdem gab es für die CDU keine Alternative, da man eine mögliche Koalition mit den Grünen aus ideologischen Gründen ausschließen konnte.

Grundlage jeder Koalition bildet der Koalitionsvertrag, der durch die Parteispitzen ausgehandelt und auf den jeweiligen Parteitag verabschiedet wird. Seit 1990 beinhaltet dieser nicht nur die Verteilung der Ressorts sondern auch Grundzüge der Außenpolitik. Solche politischen Vereinbarungen besitzen jedoch eine geringe Bedeutung, welche sich im Laufe der Legislaturperiode noch weiter verringert, da sich während der Regierungszeit stets neue und auch unerwartete politische Situationen ergeben, auf die man sich im Vorfeld nicht hätte einigen können.

In den Koalitionsrunden treffen Bundeskanzler, Vizekanzler, Bundesfinanzminister, die Partei- und Fraktionsvorsitzenden, die Generalsekretäre der Koalitionspartner sowie weitere Minister, Beamte und Experten aufeinander. Durch diese Treffen erlangen nun auch die Fraktionsvorsitzenden und die Parteivorsitzenden Entscheidungsgewalt, selbst wenn sie nicht Teil der Regierung sind. Alle Entscheidungen der Koalitionsrunden haben von Natur aus eine sehr hohe Ratifikationschance.

Der Bundespräsident

Auch wenn der Bundespräsident de facto keine nennenswerte Restriktion für die deutsche Außenpolitik besitzt, steht er de jure am Ende der Entscheidungskette. Er ist der völkerrechtlich der Vertreter Deutschlands und unterzeichnet alle Verträge, demnach auch alle Bundesgesetze und damit auch jene, welche eine außenpolitische Relevanz besitzen. In der Regel bleibt es aber bei der formalen

Befugnis ohne Auswirkung auf die Regierungsentscheidungen.

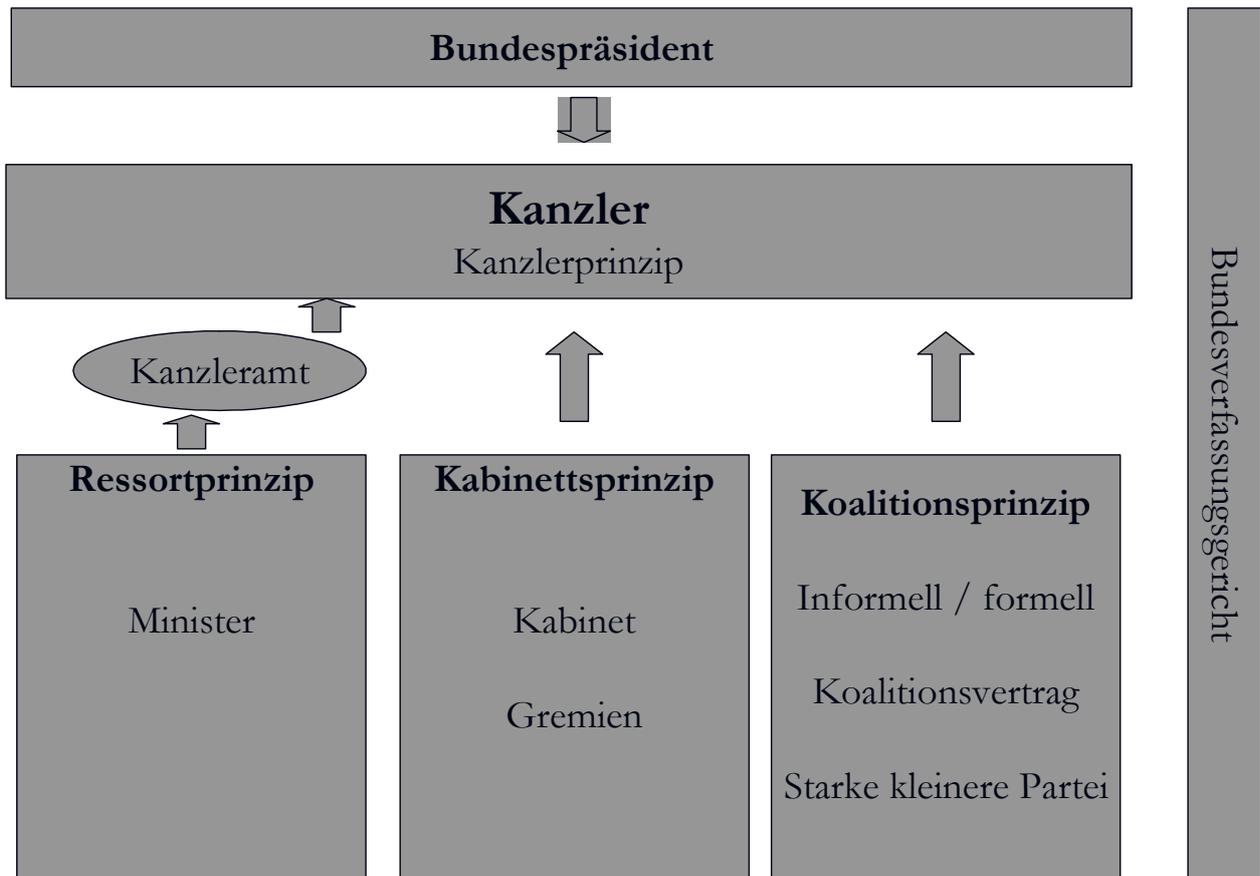


Abbildung 2 : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik im Zwei-Ebenen-Ansatz; Eigene Darstellung

Legislative

Das deutsche Parlament, was Bundestag und Bundesrat beinhaltet, spielen eine untergeordnete Rolle in der deutschen Außenpolitik. Sie wirken als Kontrollinstitution mit Mitwirkungsrecht. Eine Ratifikationschance ergibt sich nur aus der regierungstragenden Fraktion. Dabei ist zu beachten, dass der primäre politische Dualismus in der Bundesrepublik nicht zwischen Regierung und Parlament liegt, sondern zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion im Bundestag auf der einen und den Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite.¹⁴

Da der Bundestag das jährliche Haushaltsgesetz beschließt, ergeben sich hier Möglichkeiten, bei der politischen Prioritätensetzung beteiligt zu werden. Sind also außenpolitische Entscheidungen auch im Bundeshaushalt zu finden, so kann das Parlament als Veto Spieler eine Entscheidung blockieren.

¹⁴ Oppermann, K. / Höse, A.: Zwischen Wahlkampf und Weltpolitik, 2008, S. 6.

Grundsätzlich besteht vor allem in drei Bereichen die Notwendigkeit einer Ratifikation. So bedürfen nach Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes alle „Verträge, welche die politische Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, [...] der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften“¹⁵. Als Beispiel für einen solchen internationalen Vertrag sind unter anderem die NATO-Verträge zu nennen. Allerdings benötigen viele Vereinbarungen keine Ratifikation, da sie keine völkerrechtliche Bindung, sondern nur eine politische Verpflichtung darstellen. Ein Beispiel für eine solche politische Verpflichtung wäre das strategische Konzept der NATO. Dieses wird jedoch in der Regel ebenfalls im Bundestag debattiert und die Regierung sucht einen sichtbaren, zustimmenden Beschluss durch die Parlamentsmehrheit, um ihre Politik öffentlich zu stützen und zu legitimieren.¹⁶ Gerhard Schröder ignorierte 2005 die Meinung der Parlamentarier und unterzeichnete einen Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Russischen Föderation über den Bau einer Gaspipeline, obwohl dieses Projekt umstritten war¹⁷. Grund für die Nutzung seiner Autoritätsreserve waren wahrscheinlich die bevorstehenden Bundestagswahlen 2005, die im Falle einer Niederlage seine bereits getätigten Verhandlungen zu Nichte gemacht hätten. Mit den Konsequenzen musste schließlich Angela Merkel leben, obwohl sie sich vehement gegen ein solches Abkommen eingesetzt hat. Solche Alleingänge sind allerdings Einzelfälle, da sie das Vertrauen zwischen der Regierung und dem Parlament gefährden.

Neben den internationalen Verträgen müssen seit dem 1994 durch das Bundesverfassungsgericht gefällten Streitkräfteurteil, Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Ausland durch den Bundestag genehmigt werden. Auslöser für die Entscheidung war der Somalia-Einsatz der Bundeswehr sowie die AWACS-Aufklärungsflüge über der Adria. Bis dahin war die Beteiligung des Bundestages an den Entscheidungen zum Streitkräfteeinsatz gering, zunächst aufgrund der ohnehin sehr begrenzten Operationen der Bundeswehr, dann, zu Beginn der 1990er Jahre, aufgrund des Anspruches der Bundesregierung, über diese Einsätze allein entscheiden zu können.¹⁸ Heute bedürfen alle Einsatzentscheidungen einer vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages, in Form einer Mehrheit der

¹⁵ Art.59 Abs.2 GG.

¹⁶ Oppermann, K. / Höse, A.: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 52.

¹⁷ Hellmann, G.: Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer, 2006, S.453ff.

¹⁸ Oppermann, K. / Höse, A.: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 52.

abgegebenen Stimmen. Seit 2004 ist diese Verfahrensweise auch durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz (auch „Entsendungsgesetz“) festgeschrieben. Der Exekutiven verbleibt aber das Initiativrecht, wobei die Spitze der Mehrheitsfraktion in der Regel in den Entscheidungsprozess involviert ist. Während die Initiative eines bewaffneten Auslandseinsatzes der Bundeswehr nicht dem Parlament, obliegt, sondern durch einen Kabinettsbeschluss beantragt wird, besitzt es jedoch die Möglichkeit, deutsche Streitkräfte jederzeit wieder abzuziehen.

Durch den Maastrichter Vertrag von 1992 und die einhergehende Neufassung des Artikels 23 des Grundgesetzes und einfachgesetzlichen Regelungen hat das Parlament mehr Mitspracherecht bekommen, so dass die materielle und konstitutive Europapolitik ebenfalls einer Ratifikation unterliegt. Die Regierung ist seither verpflichtet den Bundestag über alle Vorhaben der Europäischen Union zu informieren. Die folgende Stellungnahme des Bundestages muss bei den Beratungen und bei der Abstimmung im Rat der EU berücksichtigt werden. Allerdings sind diese Stellungnahmen nicht bindend und die verpflichtende Unterrichtung erfolgt meist zu spät und zusätzlich nicht umfassend genug, um europäische Initiativen und Rechtssetzungsakte mitgestalten zu können. Sind Änderungen des Grundgesetzes von Nöten, um einen europäischen Vertrag umzusetzen, so müssen Bundestag und Bundesrat dieser Änderung mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen.

Die Bundesländer besitzen nur wenige Kompetenzen in der Außenpolitik. Seit der Lindauer Absprache, 1957, bedarf es jedoch einer Genehmigung aller Abschlüsse von internationalen Verträgen seitens des Bundesrates, sobald diese die Interessen und Kompetenzen der Länder berühren. Die Genehmigung selbst ist bindend sobald die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und es zu einer 2/3 Mehrheit im Bundesrat kommt. Die Länder arbeiten aber durchaus erfolgreich unterhalb der Schwelle von völkerrechtlichen Verträgen und werden zunehmend aktiver. In der Regel handelt es sich bei diese „Nebenaußenpolitik“ oder „Paradiplomatie“ um Verträge mit regionalen Bezügen und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaftsförderung, Kultur und Bildungspolitik oder der Asyl- und Migrationspolitik.

Als ein weiteres Instrument zur Kontrolle der Regierung können einzelne Abgeordnete eine Befragung der Bundesregierung verlangen oder es kann ein Untersuchungsausschuss gebildet werden. Letzterer setzt aber voraus, dass mindestens 25 Prozent der Parlamentarier für einen solchen Ausschuss stimmen.

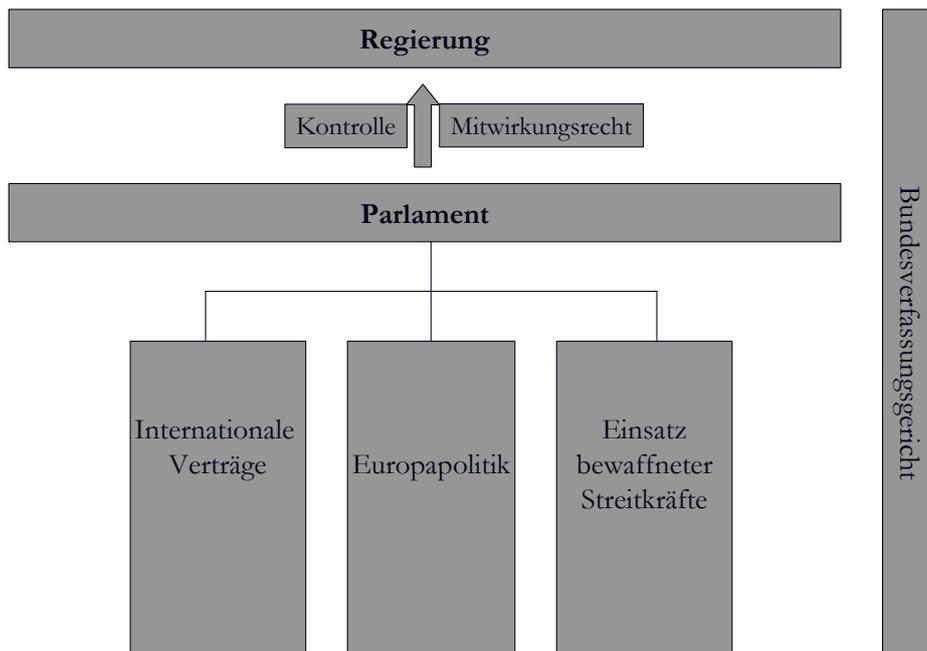


Abbildung 3: Der Einfluss der Legislativen auf die Regierung im außenpolitischen Entscheidungsprozess; Eigene Darstellung

Gesellschaftliche Akteure

Gesellschaftliche Akteure sind in der Regel nicht an einer formalen Ratifikation beteiligt, doch gerade politische Parteien und Interessensgruppen haben eine große Bedeutung für die Gesellschaft. Sie sind die Agenten der gesellschaftlichen Interessen und artikulieren gleichzeitig politische Entscheidungen zurück an das Volk, was für deren Legitimation sorgen soll. Dabei ist es von Bedeutung, ob die gesellschaftlichen Kräfte die politische Entscheidungsagenda über eigene Initiativen die staatlichen Institutionen beeinflussen können, ob ihnen ausreichend Informationen über die Handlungsoptionen des politischen Entscheidungszentrums und der staatlichen Exekutive (insbesondere der Organe des Auswärtigen Dienstes, der Verteidigung, der Wirtschaft und Inneren Sicherheit) zur Verfügung stehen und ob andere innerstaatlichen Gruppen von ihren Ideen und Politikgehalten überzeugt werden können¹⁹. Auch wenn die breite Öffentlichkeit oder verschiedenste organisierte Gruppen keine direkte Ratifikationsmöglichkeiten besitzen, kann man jedoch annehmen, dass Regierungen Entscheidungen immer unter dem Vorbehalt

¹⁹ Moravcsik, A.: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, 1993, S.4.

treffen, einen Widerspruch zum primären Ziel des innerstaatlichen Machterhalts zu vermeiden.

Parteien

Im Gegensatz zu Interessengruppen besitzen Parteien ein eigenes politisches Programm und eigene politische Kandidaten, die zur Rekrutierung für öffentliche Ämter bereit stehen. Ein Einzug eines Politikers in das Parlament ohne die Unterstützung von Parteien ist unwahrscheinlich. De jure sind die Abgeordneten des Bundestags und des Landtags zwar nicht an ein Parteiprogramm gebunden, de facto werden sie aber durch ihre Abhängigkeit zur Partei in ihrem Spielraum eingegrenzt.

Die Partei selbst besitzt eine geringe Einflussnahme auf die politischen Entscheidungen der deutschen Außenpolitik, da ihre Willensbildung und ihre Beschlussverfahren auf den Parteitagen stark von der Parteiführung beeinflusst werden. So konnte Joschka Fischer in seiner Regierungsperiode die Grünen von einem Krieg in Afghanistan überzeugen. Außerdem sind die Themenspektren in denen sie eine präzise Position beziehen können beschränkt, da ihnen nicht ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. Als Folge der Ressourcenknappheit konzentrieren sich die Parteien auf Themen mit einer hohen Salienz in der Öffentlichkeit.

Dennoch können Parteien auf die Willensbildung der Regierung Einfluss nehmen, in dem sie öffentliche Debatten organisieren und so auf das Meinungsbild der Bevölkerung einwirken.

Interessensgruppen

Interessensgruppen sind institutionalisierte und auf Dauer angelegte gesellschaftliche Zusammenschlüsse, deren primäres Ziel es ist, die Formulierung und Implementierung allgemeinverbindlicher politischer Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen.²⁰ Die Frage der Bedeutung von Interessensgruppen auf die Außenpolitik ist nicht zuletzt deshalb so wichtig und interessant, weil einige Experten die These vertreten, dass private Akteure in der internationalen Politik zunehmend einflussreicher und wichtiger werden, so dass es demnach zu einer

²⁰ Sebaldt, M.: Organisierter Pluralismus, 1997, S.56.

Vergesellschaftung des Regierens oder gar zu einer Privatisierung der Weltpolitik komme.²¹

Man differenziert zwischen Gruppen mit materiellen Interessen, wie Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, und Gruppen mit ideellen Interessen, wie zu Beispiel dem Umweltschutz oder den Menschenrechten. Ihre Ziele verwirklichen sie über ihre Lobbytätigkeit. Geschieht dies unmittelbar gegen die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren, so spricht man vom inside lobbying. Um die Entscheidungsfindung der Bundesregierung in einem möglichst frühen Stadium und damit besonderes wirkungsmächtig beeinflussen zu können, richtet sich das Hauptaugenmerk der Interessensgruppen innerhalb der Exekutive auf die Arbeitsebene in den Referaten der zuständigen Ministerien.²² Dabei ist ein privilegierter Zugang, welchen vor allem die großen Dachorganisationen und Spitzenverbände genießen, von immensem Vorteil.

Von outside lobbying spricht man, wenn man versucht die eigenen Ziele in den Medien zu platzieren, um so die Salienz in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Doch bevor sich eine politische Interessensgruppe engagiert, muss sie zunächst einmal von einem politischen Diskurs betroffen sein. Dabei wird sich die Gruppe umso stärker mobilisieren umso mehr sie betroffen ist. In der klassischen Sicherheitspolitik oder der Diplomatie ist dies relativ selten der Fall, da sich Interessensgruppen meistens nur für Themen der Wohlfahrt bzw. der Außenhandelspolitik und Energiepolitik mobilisieren lassen.

Wie bei Parteien ist der Einfluss einer Interessensgruppe stark von ihren Ressourcen abhängig. So ist die Organisationsfähigkeit beeinflusst von der Zahl der Mitglieder. Eine überschaubare Zahl mit konzentrierten, homogenen Interessen ist somit begünstigend. Demnach sind Produzenteninteressen seitens der Branchenverbände besser zu organisieren als es bei breiten Konsumenteninteressen der Fall ist.²³ Die Ressourcenausstattung ist sowohl materiell als auch personell von Bedeutung. Dabei ist nicht nur eine ausreichende Quantität, sondern auch die Qualität bedeutsam. Je höher die Fachkenntnis zu einem bestimmten Thema ist, desto besser kann diese zum eigenen Vorteil genutzt werden und so zum Beispiel durch gezielte Färbung von Veröffentlichung die eigenen Interessen bevorteilt

²¹ Benz, A./Lütz, S./Simonis, G.: Deutsche Außenpolitik – Eine Einführung, 2006, S. 153.

²² Oppermann, K. / Höse, A. : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 61.

²³ Moravcsik, A.: The Choice for Europe, 1993, S. 35-38.

werden. Als letzte wichtige Ressource sei noch die Finanzierung der Interessensgruppen erwähnt.

Öffentliche Meinung

Der Einfluss der öffentlichen Meinung hat lange Zeit in der Politikwissenschaft keine Rolle gespielt. Nach dem Zweiten Weltkrieg vertrat man die Ansicht, dass die Öffentlichkeit nur geringe Kompetenzen in der Beurteilung der Außenpolitik besitze und ihr geringer Einfluss keine Schwäche, sondern eine Stärke des Systems sei. Zwei der bekanntesten Vertreter dieser Ansicht waren Walter Lippmann und Gabriel Almond nach denen auch der Almond-Lippmann Konsens benannt wurde. Dieser besagt, dass die öffentliche Meinung äußerst unbeständig und inkohärent ist. Auch wenn bis heute in der Politikwissenschaft über die Bedeutung der öffentlichen Meinung gestritten wird, ist klar, dass es zu einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung gekommen ist, die zu einem höheren politischen Interesse und Informiertheit in der Bevölkerung geführt haben. Dazu gehören die Expansion des Bildungswesens, die Diffusion moderner Massenkommunikationsmittel und das Aufkommen einer auf politischer Partizipation zielenden Werthaltung.²⁴ So hat in den letzten Jahren die Zustimmung von Einsätzen der Bundeswehr dramatisch zugenommen, während die Zustimmung zur europäischen Integration deutlich zurückgegangen ist. Für jede dieser Veränderungen gibt es allerdings wichtige Gründe, so dass die öffentliche Meinung in Deutschland kaum als flüchtig und inkohärent abgetan werden kann.²⁵ Heute kann von einem wechselseitigen top-down und bottom-up Prozess zwischen staatlicher Außenpolitik und öffentlicher Meinung ausgegangen werden.

Der Einfluss der öffentlichen Meinung wird durch die Existenz einer institutionellen Einflusschance bemessen. Die mögliche Stärke der Restriktion durch die öffentliche Meinung zeigte sich zuletzt deutlich bei dem irischen Referendum zum Vertrag von Lissabon. Durch eine Entscheidung des irischen Obersten Gerichtshofs von 1987 wurde beschlossen, dass wesentliche Änderungen an einem Vertrag der Europäischen Union mit einer Änderung der irischen Verfassung einhergehen muss. Letztere Änderungen müssen wiederum durch das Volk in einem Referendum bestätigt werden, bevor es zu einer Ratifizierung durch den Staat kommen kann. Wie

²⁴ Dobler, W.: Außenpolitik und öffentliche Meinung, 1989, S. 3.

²⁵ Helmann, G. : Deutsche Außenpolitik, 2006, S 184.

schon beim Vertrag von Nizza 2001 stimmten die Iren gegen den Vertrag. Damals wiederholte die Regierung 2002 die Abstimmung mit Erfolg. Der irischen Regierung ist es jedoch freigestellt, ein erneutes Referendum durchzuführen. Sie kann sich auch einem erneuten Risiko der Vertragsablehnung entziehen und selbst abstimmen.

Während in Irland die Öffentlichkeit zum potentiellen Vetospieler der Regierung werden kann, ist dies in Deutschland aus institutioneller Sicht nicht der Fall, da es keine Referenden auf Bundesebene gibt. Lediglich die Bundestagswahl kann hier angeführt werden. Allerdings ist die Einflussnahme auf die Außenpolitik der deutschen Regierung auf Themen begrenzt, die zum Wahlzeitpunkt als wahlentscheidend für den Wähler eingestuft werden. Ist ein Thema beim Wähler umstritten, so ist dies umso unbedeutender je weiter es von der Sanktionsmöglichkeit der Bundestagswahl entfernt ist, da die Mobilisierung der öffentlichen Meinung, die durch eine außenpolitische Frage angestoßen wird, über die Zeit nachlässt. Je enger der zeitliche Abstand zwischen dieser Entscheidung und einer bevorstehenden Bundestagswahl ist desto größer ist die wahlpolitische Relevanz außenpolitischer Entscheidungen.²⁶

Doch nicht nur die Existenz einer Wahl bildet eine Restriktion für die Regierung. Selbst wenn der Wähler nicht die Meinung der Regierung in außenpolitischen Fragen vertritt, kann seine Meinung erst die Entscheidungsfindung beeinflussen, wenn er überhaupt die Möglichkeit besitzt, ein anderes Parteiprogramm zu wählen. Besteht keine alternative Wahlmöglichkeit, so kann die Regierung frei walten. Grundsätzlich kann man sagen, dass je größer ein Konsens in der Bevölkerung ist, desto stärker engt sich der Handlungsspielraum ein. Als Richtwert wird, ein Faktor von 60% genannt²⁷, welcher aber in der Regel nur erreicht wird sobald sie außenpolitische Kultur eines Landes betroffen ist. Insgesamt hat man festgestellt, dass ein großes Interesse an der Außenpolitik im Volk besteht²⁸. Allerdings ist dieses als nicht wahlentscheidend einzustufen und die Salienz der außenpolitischen Themen sehr schwankend. Solange ein außenpolitisches Thema in der Öffentlichkeit nicht als bedeutendes und dringliches Thema wahrgenommen wird und daher nicht die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit erregt, bleibt die öffentliche Meinung latent und ohne signifikante Bedeutung im außenpolitischen

²⁶ Dalton, R. J. / Duval, R.: The Political Environment and Foreign Policy Opinions: British Attitudes Toward European Integration, 1982-1979, 2004, S. 115-126.

²⁷ Oppermann, K. / Höse, A. : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 59.

²⁸ Oppermann, K. / Höse, A. : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 56.

Entscheidungsprozess.²⁹ Dies findet auch darin seinen Niederschlag, dass Themen der Außenpolitik, mit den Ausnahmen der Brandtschen Ostpolitik 1972 und des Irakkrieges 2002, in Bundestagswahlen bisher eher von nachgeordneter Bedeutung waren.³⁰

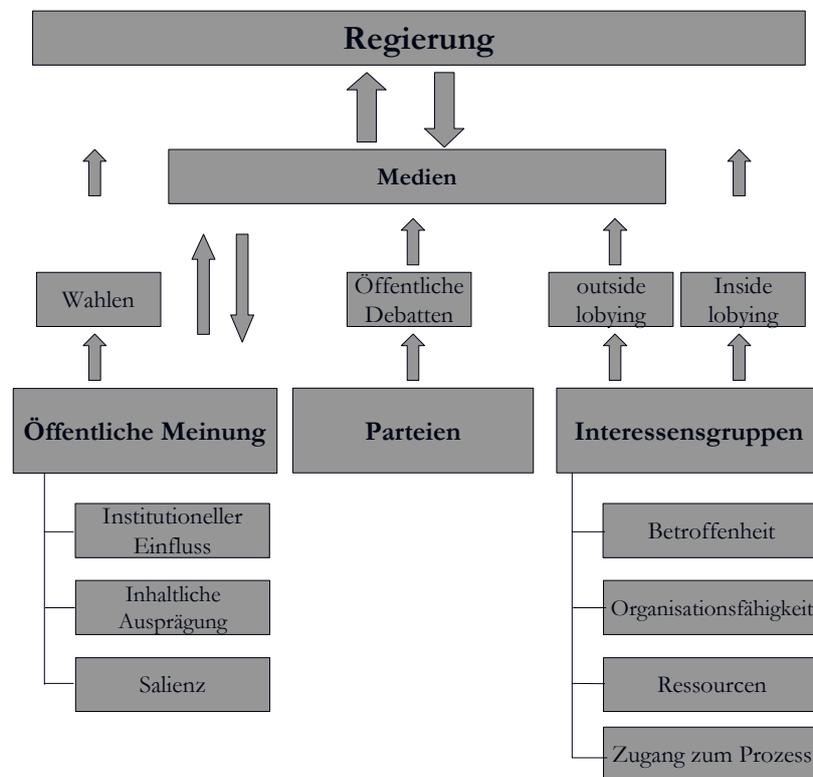


Abbildung 4: Der Einfluss der gesellschaftlichen AKteure auf die Regierung im außenpolitischen Entscheidungsprozess; Eigene Darstellung

Die Medien

Da die Außenpolitik für den Bürger sehr komplex erscheint und nur schwierig zu verstehen ist, kann er diese eigentlich nur indirekt wahrnehmen. Die außenpolitische Meinungsbildung der Öffentlichkeit ist daher notwendigerweise auf die Mittlerfunktion der Medien angewiesen³¹. Durch diese Hilfestellung werden die Medien ähnlich wie die Regierung zum gatekeeper.

Die Aufmerksamkeit der Redaktionen richtet sich dabei vor allem auf außenpolitische Themen mit einem hohen Nachrichtenwert, also Momente der

²⁹ Powlick, P. J./Katz, A. Z.: Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus, 1988, S. 32+34.

³⁰ Oppermann, K. / Höse, A. : Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 56.

³¹ vgl. Weller, C.: Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive, 2000, S. 114 –167.

Überraschung, dramatische Veränderungen, Konflikte, Gewalt, Katastrophen oder militärisch und wirtschaftlich starke Staaten betreffend. Ist dies nicht gegeben, können zum Beispiel personalisierbare Nachrichten, wie die über die Entführung von deutschen Staatsbürgern im Irak, Druck auf die Regierung ausüben. Aber spätestens, wenn es zu Uneinigkeiten innerhalb der Regierung kommt, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese redaktionell aufgenommen werden. Ist letzteres nicht der Fall, aber ein außenpolitisches Thema in der Öffentlichkeit mit einer hohen Salienz bemessen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit eines solchen Dissens, da der wahlpolitische Anreiz der konkurrierenden Parteien, sich von der außenpolitischen Programmatik ihrer politischen Wettbewerber abzugrenzen, gerade dann besonders groß ist, wenn die Außenpolitik von der öffentlichen Meinung als bedeutendes Politikfeld wahrgenommen wird.³²

Neben der Funktion als gatekeeper tritt das Mediensystem aber auch als agenda setter auf. Begründen kann man das damit, dass Themen, die in den Massenmedien stark hervortreten, in der öffentlichen Wahrnehmung als wichtig betrachtet werden.³³ Durch den Umfang ihrer Berichterstattung zu einem Thema beeinflussen sie gleichzeitig stark die Salienz, die ein Thema beim Bürger erfährt. Die Medien erlangen so starken Einfluss auf den Wähler und können sogar zuvor in der Öffentlichkeit als unwichtig eingestufte Themen einen Beutungszuwachs zukommen lassen. Für die Politik ist eine gute Beziehung zu den Medien also von immenser Bedeutung, da die politischen Entscheidungsträger nur über die Parteien und über ihre Medienarbeit ihre Beschlüsse an das Volk weitertragen können. Auch wenn ein Politiker nicht der Regierung angehört, kann er sich über die Medien Gehör verschaffen. Wer über die Medien verfügt, besitzt eine Einflussmöglichkeit, die - wie eine UNESCO Studie von 1975 festgestellt hat - nur noch durch die direkte elektrische Beeinflussung des Gehirns übertroffen werden kann.³⁴

Schluss

Regierungspolitik folgt dem Interesse der Entscheidungsträger, die Kontrolle über die außenpolitischen Machtressourcen zu behalten und so die staatliche Handlungsautonomie gegenüber den gesellschaftlichen Akteursgruppen, vor allem in

³² Oppermann, K. / Höse, A.: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 58.

³³ McCombs, M. / Shaw, D.: The Agenda-Setting Function of Mass Media, 1972, S. 177.

³⁴ Sussmann, L.R.: Opportunities and Threat, 1979, S.78.

einer Zeit wachsender Globalisierung, abzusichern.³⁵ Die wichtigsten Ressourcen sind die Initiativmöglichkeit, die Institutionen sowie der große Informationsvorsprung. Die Außenpolitik der Bundesregierung Deutschland wird bei ihrer Entscheidungsfindung durch die Zwei-Ebenen Konstellation beeinträchtigt. Auf der internationalen Ebene werden die Handlungsoptionen mitunter von vertraglichen Verpflichtungen oder von tangierten Interessen anderer Staaten vorgegeben, gegen die sich Regierungen oftmals nur bedingt durchsetzen können.³⁶ Die deutsche Politik ist als pfadabhängig einzustufen, da sie sich von einem selbst geschaffenen historischen Handlungsrahmen einengen lassen muss. Jede Bundesregierung muss so mit den Entscheidungen ihrer Vorgänger weiterarbeiten, auch wenn sie mit damaliger Entscheidung nicht einverstanden sind. Nationale Interessen in der Außenpolitik stehen demnach stets im Schatten der historisch gewachsenen Gegebenheiten. Auf nationaler Ebene steht die Regierung vor Restriktionen durch die Exekutive selbst, die Legislative sowie den gesellschaftlichen Gruppen. Gerade letztere haben in den letzten Jahrzehnten eine immer stärkere Bedeutung bekommen, obwohl sie über keine formalen Ratifikationsmöglichkeiten verfügen. Die deutsche Bevölkerung besitzt ein steigendes Interesse für die Außenpolitik und wird sie im Zuge einer immer stärkeren Bedeutung von Internationalen Abkommen auch sanktionieren. Die öffentliche Meinung ist nicht, wie noch in den 1950er angenommen, sprunghaft, sondern hat sich stets an Ereignissen orientiert. Da das Volk aber von den Medien abhängig ist gilt, es für die Entscheidungsträger, dem Mediensystem in Deutschland den nötigen Respekt zu erweisen. Sie haben großen Einfluss auf die öffentliche Meinung und können daher über den Erfolg und Misserfolg einer Regierung mitbestimmen. Die Bundesregierung muss ihre Außenpolitik daher in dem Bewusstsein gestalten, dass sich das latente Interesse der Deutschen an der Außenpolitik in Abhängigkeit von Ereignissen auf internationaler Ebene in eine manifeste Mobilisierung der öffentlichen Meinung umsetzen kann.³⁷ Interessensgruppen und transatlantische Unternehmen haben angefangen ihre eigenen Vereinbarungen zu etablieren und üben so auf die Regierung starken Druck aus, diese Vereinbarungen zu akzeptieren und teilweise zu

³⁵ vgl. Wolf, R. (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, 2007, S.79-81.

³⁶ vgl. Hellmann, G.: Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive, 2007, S.15 ff.

³⁷ Oppermann, K. / Höse, A.: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, 2007, S. 57.

übernehmen. Die entscheidende Brücke zwischen beiden Ebenen ist die Notwendigkeit der Ratifikation politischer Entscheidungen.

Der Bundeskanzler steht im Zentrum außenpolitischer Entscheidungsprozesse und hat die Macht, über die politischen Instrumente, seine Richtlinien auch bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Parlament durchzusetzen. Die Richtlinienkompetenz wird dabei durch das Ministerprinzip, das Koalitionsprinzip und das Kabinettsprinzip eingeschränkt. Während in den Anfängen der Bundesrepublik noch von einer Kanzlerdemokratie die Rede gewesen ist, sind in den letzten Jahrzehnten die Handlungsmöglichkeiten, Mitwirkungsrechte und auch die Kontrollfunktion der Ministerien, als auch der Legislativen, stets gewachsen. Der Regierungschef ist auf die Loyalität seines Kabinetts und der regierungstragenden Parlamentsmehrheit angewiesen, auch wenn die Außenpolitik in seinem direkten Einflussbereich liegt. Die Frage, die sich bei jedem Kanzlerwechsel erneut stellt, ist inwieweit er die ihm gegebenen Möglichkeiten zu nutzen bestrebt ist.

Literaturverzeichnis

- BENZ, A./LÜTZ, S. / SIMONIS, G (2006): *Deutsche Außenpolitik – Eine Einführung*, Wiesbaden.
- DALTON, RUSSELL J. /DUVAL, ROBERT (2004): *The Political Environment and Foreign Policy Opinions: British Attitudes Toward European Integration, 1982-1979*, British Journal of Political Science, 16 (1), 113-134.
- DOBLER, WOLFGANG (1989): *Außenpolitik und öffentliche Meinung*, Frankfurt a. M..
- KORTE, KARL-RUDOLF (2007): *Bundeskanzleramt*, in: Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden.
- HELMANN, GUNTHER (2007): *Deutsche Außenpolitik in historischer und systematischer Perspektive*, in: Wolf, Reinhard (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden.
- HELMANN, GUNTHER (2006): *Die Renaissance machtpolitischer Selbstbehauptung in der zweiten Amtszeit der Regierung Schröder-Fischer*, in: *Ende des rot-grünen Projektes*, Wiesbaden.
- HELMANN, GUNTHER (2006): *Deutsche Außenpolitik – Eine Einführung*, Wiesbaden.
- MCCOMBS, MAXWELL E. / SHAW, DONALD L. (1972): *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, in: *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), S. 176-178.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca.
- MORAVCSIK, ANDREW (1993): *Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*, in: Evans, Peter, B. /Jacobson, H.K. / Putnam, R. D. (Hrsg.): *Double-Edged Diplomacy - International Bargaining and Domestic Politics*, Berkely, S. 3-42.
- OPPERMANN, K. / HÖSE, A. (2008): *Zwischen Wahlkampf und Weltpolitik*, download unter: www.econmag.de/magazin/2008/6/114+zwischen+wahlkampf+und+weltpolitik, am 17.12.2008.
- OPPERMANN, K. / HÖSE, A. (2007): *Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik*, in: Jäger, T. / Höse, A. / Oppermann, K. (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden.
- POWLICK, PHILIP J./KATZ, ANDREW Z. (1998): *Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus*, In: *Mershon International Studies Review*, 42 (1), S. 29 – 61.
- PUTNAM, ROBERT D. (1988): *Diplimacy and domestic politics: the logic of the Two-level-games*, in: *International Organization*, S. 427-461.
- SEBALDT, MARTIN (1997): *Organisierter Pluralismus- Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessensgruppen*, Opladen.

- SCHIEDER, SIEGFRIED (2003): *Neuer Liberalismus*, in: Ders/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorie der internationalen Beziehungen*, Wiesbaden, S.169-199.
- SCHMIDT, MANFRED G. (1992): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- SUSSMANN, L.R. (1979): *Opportunities and Threat*, in: *The Annals of the American Academy for Political and Social Science*, Vol.442.
- TSEBELIS, GEORGE (2002): *Veto Players – How Political Institutions Work*, Princeton.
- WELLER, CHRISTOPH (2000): *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik - Eine konstruktivistische Perspektive*, Wiesbaden, S. 114 -167.
- WILHELM, ANDERAS (2006): *Außenpolitik*, Oldenburg.
- WOLF, REINHARD (2007): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden.